



TELAAH KRITIS PELAKSANAAN HOLDINGISASI BUMN DARI PERSPEKTIF ANTI MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT
Critical Review of The Implementation of The Making of Soe as a Holding from Anti-Monopoly and Unfair Business Competition Perspective

*Huta Disyon, **Elisatris Gultom

*Program Studi Magister, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, Jawa Barat

**Departemen Hukum Ekonomi, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Bandung, Jawa Barat

Corresponding author. Email: huta.disyon@gmail.com

Paper received on: 26-03 -2022; Revised on: 14-06-2022; Approved to be published on: 21-06-2022

DOI: <http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2022.V22.191-204>

ABSTRACT

This study aims to analyze the potential for SOE holdings to violate Law 5/1999. This study was conducted using a normative juridical method because the study was based on library research to obtain secondary data, sourced from primary, secondary, and tertiary legal materials. The specification of the research was descriptive-analytical because the author described the holding of SOE and then analyzed it to see if it has the potential to cause a violation of Law 5/1999. Data analysis using a qualitative juridical method. The results of the study indicated that the process of establishing an SOE holding based on Government Regulation Number 72 of 2016, so far has not been proven to have violated Law 5/1999. However, even though Article 33 of the Constitution of the Republic of Indonesia and Article 51 of Law 5/1999 intend SOE to be able to carry out a monopoly, the establishment of an SOE holding should still be able to guarantee the rights of the public to continue to do business in a healthy manner. The government needs to immediately stipulate regulations regarding governance in holding companies to maintain a competitive, healthy, and non-monopolistic business climate.

Keywords: *monopoly; soe holding; state-owned enterprises; unfair business competition*

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa potensi holdingisasi BUMN melanggar UU/1999. Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode yuridis normatif karena pengkajian didasarkan pada penelitian kepustakaan untuk memperoleh data sekunder, yang bersumber dari bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Spesifikasi penelitian adalah deskriptif analitis karena penulis menggambarkan perihal holdingisasi BUMN untuk kemudian dianalisa untuk melihat apakah berpotensi menimbulkan pelanggaran terhadap UU 5/1999, metode analisis data secara yuridis kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proses pembentukan holding BUMN berdasarkan PP Nomor 72 Tahun 2016 jo. PP Nomor 44 Tahun 2005, sejauh ini belum terbukti melanggar UU 5/1999. Namun demikian, meskipun Pasal 33 UUD 1945 dan Pasal 51 UU 5/1999 berkehendak bagi BUMN untuk dapat melakukan monopoli, kiranya pembentukan holding BUMN tetap harus dapat menjamin hak pelaku usaha lainnya dan masyarakat untuk tetap dapat berusaha secara sehat. Pemerintah perlu segera menetapkan peraturan mengenai tata kelola dalam perusahaan holding untuk menjaga iklim usaha agar kompetitif, sehat dan tidak monopolistik.

Kata kunci: *bumn; holding bum; monopoli; persaingan usaha tidak sehat*

PENDAHULUAN

Dalam pidato pelantikan Presiden Republik Indonesia periode 2019-2024, Presiden Joko Widodo menyiratkan akan mentransformasikan kebijakan ekonomi dari industri yang berbasis sumber daya alam menjadi industri yang berbasis nilai tambah (*value added*). Langkah berani diambil Pemerintah dengan secara bertahap menerbitkan larangan ekspor bahan mentah, yang selama ini menjadi andalan untuk menghasilkan devisa, antara lain larangan ekspor nikel pada 2020, larangan ekspor bauksit pada 2022, dan selanjutnya larangan ekspor tembaga pada 2023. Di sisi lain, Pemerintah mulai berfokus pada pengembangan hilirisasi industri, misalnya saat ini sudah terdapat 21 smelter di dalam negeri, yang meliputi berbagai fasilitas pemurnian mineral seperti nikel, bauksit, besi, tembaga, dan mangan. Sebagaimana disampaikan oleh Menteri Investasi Republik Indonesia, Bahlil Lahadalia, dalam Kuliah Umum Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran pada tanggal 16 Februari 2022, hilirisasi mineral tambang ini berdampak positif pada meningkatnya nilai ekspor produk turunan tambang dan mineral. Pada masa 3-4 tahun yang lalu, ekspor produk turunan nikel hanya bernilai USD1,1 miliar. Pada tahun 2021, nilai ekspor produk turunan nikel diperkirakan mencapai USD20 miliar¹.

Perlu dicermati, transformasi ekonomi dimaksud bertujuan untuk mengubah landasan pertumbuhan ekonomi dalam negeri Indonesia yang selama ini berasal dari kegiatan konsumsi ke kegiatan produksi. Sehingga diharapkan ke depannya Indonesia tidak hanya dilirik sebagai pasar dalam perdagangan internasional, tapi juga Indonesia mampu menjadi pemain sentral dalam kegiatan produksi dan industri, paling tidak untuk lingkup nasional. Diperlukan peran dan dukungan dari seluruh *stakeholders* perekonomian Nasional, khususnya pada pelaku usaha, untuk mampu menjadikan Indonesia sebagai tuan rumah di negerinya sendiri.

Sebagaimana dikemukakan oleh Bung Hatta, sistem Ekonomi Pancasila memiliki tiga sektor dengan tiga aktor pelaku usaha, yaitu:

1. sektor koperasi, yang adalah wadah perekonomian kerakyatan;
2. sektor usaha negara, untuk pengelolaan cabang produksi yang strategis dan penting (ayat 2 Pasal 33) dan mengelola kekayaan alam (ayat 3 Pasal 33); dan
3. sektor usaha swasta, pelaku usaha selain sektor koperasi dan sektor usaha negara².

Bung Hatta menjabarkan bahwa penguasaan oleh Negara yang termaktub dalam Pasal 33 UUD 1945 tidak serta-merta diartikan bahwa harus Negara sendiri yang melakukan pengusahaannya atau Negara sendiri yang menjadi pengusaha (*ondernemer*), tetapi Negara juga dapat bertindak sebagai pembuat peraturan (*regulator*)³.

Sejalan dengan tafsir Pasal 33 UUD 1945, terkait pengelolaan sumber daya alam, mengacu pada beberapa putusan uji materi Undang-Undang oleh Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, misalnya UU 27/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil⁴, UU 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi⁵, dan UU 7/2004 tentang Sumber Daya Air⁶, dapat dipahami Hakim Konstitusi meyakini bahwa pelaksanaan penguasaan Negara melalui fungsi pengaturan, pengelolaan, pengurusan dan pengawasan (*regelendaad, beheersdaad, bestuursdaad, toezichthoudensdaad*) sejatinya tidak dapat dipisahkan dari tujuan Pasal 33 ayat 3 UUD 1945, yaitu dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.

Guna mencapai tujuan “dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”, Negara hadir sebagai pelaku usaha dengan membentuk Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Pembentukan dan pendirian BUMN oleh Pemerintah tidak hanya didasarkan pada tujuan ekonomi (*profit oriented*), namun BUMN juga tetap harus dapat berfungsi sebagai *agent of development*⁷, sebagai berikut:

1. mendorong pertumbuhan ekonomi, dengan memberikan kontribusi pada APBN melalui pajak dan dividen, mewujudkan kinerja optimal untuk mendukung sektoral melalui

1 Paparan Menteri Investasi Republik Indonesia dalam Kuliah Umum Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran tanggal 16 Februari 2022

2 Mohammad Hatta, *Penjabaran Pasal 33 UUD 1945*, Penerbit Mutiara, Jakarta, 1977, hlm. 14

3 Mohammad Hatta, *Ibid*, hlm. 28

4 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 03/PUU-08/2010

5 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 36/PUU-X/2012

6 Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 85/PUU-XI/2013

7 Paragraf III Penjelasan Umum atas Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara

- penyediaan energi, input produksi dan juga berperan sebagai pendamping bagi pengusaha kecil;
2. perintisan usaha melalui pembukaan wilayah operasional di daerah terpencil, menyediakan pelayanan di bidang yang belum dilakukan swasta dan pelaksana *public service obligation*;
 3. menyediakan pembiayaan dan melaksanakan pembangunan infrastruktur di sektor konstruksi, telekomunikasi dan transportasi;
 4. penguatan sektor keuangan, yang ditandai fakta bahwa 3 dari 10 bank di Indonesia yang tergolong kategori BUKU 4 adalah berstatus sebagai BUMN (Bank BRI, Bank Mandiri dan Bank BNI), menyediakan dan menyalurkan kredit UMKM dan KPR, pegadaian, asuransi, serta penggerak bursa efek; dan
 5. mendorong terciptanya sumber daya manusia yang unggul melalui pengembangan sektor pendidikan dengan pembangunan sarana dan fasilitas pendidikan.

Pengelolaan BUMN tidak selalu dapat berjalan dengan efektif, namun juga menghadapi berbagai tantangan baik domestik maupun internasional. Untuk meningkatkan kapabilitas dan kapasitas BUMN, agar BUMN nasional mampu menghadapi tantangan sektoral dan agar dapat bersaing di kancah internasional, Pemerintah melalui Kementerian BUMN mencanangkan program pembentukan holding sektoral BUMN.

Secara historis holding BUMN bukanlah hal yang baru. Praktik holding BUMN telah dijalankan Pemerintah sejak tahun 1995 melalui pembentukan holding BUMN sektor semen. Saat itu PT Semen Gresik menjadi induk holding, setelah terlebih dahulu melakukan pengambilalihan (akuisisi) atas saham dua BUMN produsen saham lainnya, yaitu PT Semen Padang dan PT Semen Tonasa. Proses holdingisasi BUMN mulai digencarkan kembali sejak tahun 2017, sejalan dengan penerapan kebijakan *rightsizing* oleh Kementerian BUMN.

Langkah awal yang dilakukan Pemerintah untuk menjalankan program holdingisasi BUMN dimaksud adalah dengan menetapkan dasar hukum. Salah satu tugas birokrasi adalah melakukan pembentukan kebijakan publik yang

dapat diterima oleh semua lapisan masyarakat⁸. Untuk itu, Pemerintah menetapkan dasar hukum pelaksanaan holdingisasi BUMN, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 (PP 72/2016).

Memperhatikan pertimbangan utama pendirian holding BUMN, yaitu agar BUMN nasional mampu menghadapi tantangan sektoral dan agar dapat bersaing di kancah internasional, yang kemudian menarik untuk diteliti apakah kebijakan holding BUMN sektoral ini mengakibatkan pelanggaran terhadap regulasi di bidang anti monopoli dan anti persaingan usaha sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU 5/1999). Selain itu, dalam hal tidak terjadi pelanggaran, menarik juga untuk menganalisa lebih dalam guna mengidentifikasi celah-celah yang mungkin mengakibatkan terjadinya pelanggaran anti usaha dalam proses pembentukan dan/atau operasionalisasi holding BUMN, serta kemudian dapat merumuskan langkah-langkah antisipasi yang dapat dijadikan masukan bagi *stakeholders* terkait sebagai upaya mitigasi risiko.

Penelitian ini melengkapi penelitian sebelumnya yang telah dilakukan oleh Nina Amelia Novita Sari dalam skripsi berjudul "*Pembentukan Holding BUMN Sektor Penerbangan Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha*" dengan pembaruan pada penelitian ini berupa ruang lingkup yang lebih luas.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif yang bersifat deskriptif analisis. Dimana, penulis melakukan penyusunan penelitian dengan menerangkan dan menganalisis ketentuan hukum dan disesuaikan dengan kondisi saat ini. Selanjutnya, penelitian menggunakan sumber data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer berupa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan Dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha

⁸ Nizar Apriansyah. Peran Pemerintahan Dalam Pembentukan Kebijakan Hukum, *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, Vol. 10, No. 2, 2017. Hlm. 190.

Milik Negara dan Perseroan Terbatas. Lalu, bahan hukum sekunder berupa buku dan jurnal hukum yang berkaitan dengan masalah yang sedang diteliti, bahan hukum tersier berupa Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, dan media massa (elektronik/cetak) kemudian sumber bacaan lain yang dibutuhkan. Dalam kondisi pandemi, teknik pengumpulan data dilakukan secara daring dengan teknik analisa data yang dimulai dari pengumpulan, pemilahan data, menampilkan data dan menarik kesimpulan atas data tersebut sehingga terciptalah suatu analisis dalam penelitian ini.

PEMBAHASAN DAN ANALISIS

Kebijakan Holdingisasi BUMN

Sebagai badan usaha yang berbentuk Perseroan Terbatas, maksud dan tujuan pendirian BUMN bukan hanya untuk tujuan ekonomi, yaitu untuk mengelola sektor-sektor ekonomi strategis agar tidak dikuasai pihak-pihak tertentu, namun juga untuk tujuan sosial, yaitu BUMN memiliki kewajiban untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (*public service*). Tujuan sosial dari BUMN inilah yang membedakan BUMN dengan swasta, yaitu bahwa BUMN tidak hanya bermotif keuntungan⁹.

Dengan semakin luasnya peran BUMN dalam pembangunan nasional, maka perlu meningkatkan nilai, memperkuat daya saing, memperluas jaringan usaha dan kemandirian BUMN. Strategi pemerintah untuk mencapainya misalnya melalui restrukturisasi dan privatisasi. Restrukturisasi BUMN dimaksudkan untuk merevitalisasi BUMN. Dengan begitu, diharapkan BUMN dapat beroperasi dengan makin efisien, profesional, dan transparan.

Dalam pelaksanaan tugas pembinaan BUMN, Kementerian BUMN melakukan restrukturisasi melalui program *rightsizing*, dengan berbagai skenario aksi korporasi BUMN yang tersedia, antara lain *stand alone*, merger/konsolidasi, membentuk perusahaan grup sektoral (*holding*), melakukan divestasi, dan likuidasi.

Holding BUMN dimaksudkan untuk mengoptimalkan peran BUMN melalui sinergi antar BUMN, hilirisasi dan peningkatan kandungan lokal. Pembentukan holding BUMN bertujuan untuk meningkatkan kapasitas dan kapabilitas

permodalan BUMN. Diproyeksikan tahun 2020 hingga 2024 setidaknya akan terbentuk sembilan holding BUMN sektoral, yaitu sektor farmasi, sektor asuransi, sektor jasa survei, sektor industri pangan, sektor industri manufaktur, sektor industri pertahanan, sektor layanan kepelabuhanan, sektor industri media, dan sektor pariwisata¹⁰.

Pembentukan holding BUMN dilakukan dengan mekanisme pengalihan kepemilikan saham milik negara pada BUMN target kepada BUMN induk. BUMN diharapkan memiliki kemandirian dalam permodalan. Selanjutnya, permodalan yang lebih kuat dapat menimbulkan *multiplier effect* pada BUMN sehingga dapat membuat BUMN berdaya saing dan akhirnya berhasil menarik investasi.

Penerbitan PP 72/2016 dimaksudkan untuk menjelaskan dan menegaskan dasar hukum dan pedoman pembentukan holding BUMN, dengan substansi pengaturan, sebagai berikut:

1. proses pembentukan holding BUMN dilakukan dengan mekanisme pengalihan saham Negara pada BUMN lain untuk menjadi penyertaan modal ke BUMN; dan
2. mengatur status pengendalian Negara pada anak perusahaan holding BUMN yang adalah eks BUMN melalui kepemilikan saham seri A Dwiwarna. Dengan kepemilikan saham Dwiwarna ini, Pemerintah tetap memiliki hak istimewa di anak perusahaan eks BUMN, antara lain mempunyai wewenang khusus untuk mengangkat anggota direksi dan komisaris, mengubah Anggaran Dasar, mengubah struktur kepemilikan saham dan untuk menyetujui akuisisi oleh perusahaan lain.

Dalam PP 72/2016, mekanisme pembentukan holding BUMN tidak sama dengan mekanisme privatisasi. Restrukturisasi BUMN dengan mekanisme holding dilakukan dengan membentuk satu perusahaan kelompok, dengan salah satu perusahaan BUMN menjadi induk. Adapun privatisasi BUMN merupakan penjualan saham sehingga saham BUMN beralih kepada pihak lain¹¹. Melalui holding BUMN, secara absolut nilai saham Negara pada perusahaan yang tergabung dalam holding tetap sama (tidak berkurang). Struktur kepemilikan Negara pra dan pasca holding BUMN diilustrasikan pada gambar

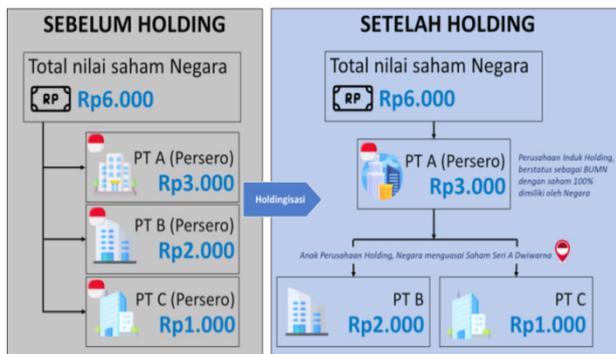
⁹ Boby Wilda Estanto, Urgensi Holding BUMN dalam Peningkatan Sektor Pelayanan Angkutan Darat dan Udara, *Masalah - Masalah Hukum*, Jilid 47 No. 2, 2018, hlm. 91

¹⁰ Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor : PER-8/MBU/08/2020 tentang Rencana Strategis Kementerian Badan Usaha Milik Negara Tahun 2020-2024

¹¹ Jesly Yuriaty Panjaitan, Kontroversi Holding BUMN, *Buletin APBN*, Edisi 4 Vol. II, 2017, hlm. 6

berikut ini:¹²

Gambar 1. Struktur Kepemilikan Negara Dalam Holding



Sumber: Kementerian BUMN, diolah

Dari ilustrasi mengenai struktur kepemilikan Negara pra dan pasca holding BUMN dimaksud, holdingisasi dilakukan dengan transformasi saham milik negara melalui mekanisme pengalihan saham pada PT B (Persero) dan PT C (Persero) kepada PT A (Persero). Transformasi saham ini menjadikan PT A (Persero) sebagai induk holding serta PT B dan PT C kemudian menjadi anak perusahaan PT A (Persero) sekaligus menjadi anggota holding. Mengacu pada PP 72/2016, PT B dan PT C diperlakukan setara dengan BUMN¹³, karena saham dwiwarna kedua perusahaan tersebut masih dimiliki oleh pemerintah. Keduanya tetap dapat menerima penugasan pemerintah terkait *public service obligation*, sebagaimana sebelum dilakukan holding. Selain itu, PT B dan PT C juga masih tetap dapat mengelola SDA seperti yang diberikan kepada BUMN.

Rencana holdingisasi BUMN oleh Pemerintah direncanakan akan terus dikembangkan, misalnya dengan menambahkan PT Pengembangan Pariwisata Indonesia (Persero) ke dalam holding sektor pariwisata tahap kedua dan PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk. dalam holding sektor pariwisata tahap ketiga. Selain itu terdapat wacana menambahkan PT PLN (Persero) ke dalam holding sektor energi. Wacana terbaru adalah menambahkan PT Industri Nuklir Indonesia (Persero) sebagai anggota holding sektor farmasi. PT Inuki adalah satu-satunya BUMN di bidang kedokteran nuklir, dengan produk berupa

radioisotop dan radiofarmaka. Selain itu, terdapat beberapa kelompok sektor yang memungkinkan untuk dibentuk menjadi holding, misalnya sektor konstruksi dan perumahan, sektor perbankan, serta sektor panas bumi.

Di samping itu, Kementerian BUMN juga melakukan *regrouping* anak usaha BUMN dengan mendirikan perusahaan induk sektor rumah sakit dan perbankan syariah. Holding RS dipimpin oleh *subsidiary* dari Pertamina Group, yaitu PT Pertamina Bina Medika IHC. Metode holdingisasi sektor RS dilakukan dengan mekanisme konsolidasi dan akuisisi terhadap RS yang berada di bawah manajemen BUMN ataupun nonBUMN. Adapun holding bank BUMN syariah bernama PT Bank Syariah Indonesia Tbk, hasil merger beberapa anak usaha syariah dari bank BUMN.

Holding BUMN di Indonesia terinspirasi dari Temasek Holdings di Singapura dan Khazanah Nasional Berhad selaku *sovereign wealth fund* di Malaysia¹⁴. Temasek mengelola investasi dan aset-asetnya dengan independen dan profesional untuk tujuan komersial, yaitu untuk memaksimalkan keuntungan Pembentukan Temasek mengurangi peran Pemerintah hanya sebatas sebagai pembuat kebijakan dan regulasi di pasar.

Menurut Toto Pranoto dan Willem A. Makaliwe, berkaca kepada pengalaman holding BUMN sektor semen dan pupuk, dapat dipelajari beberapa hal penting sebagai berikut:

1. Strategi PT Semen Indonesia untuk mencapai sinergi antar anggota holding, adalah: 1) mengatur sistem pemasaran per area; 2) melakukan pengaturan sistem pemasaran yang terintegrasi; 3) menerapkan sistem sinergi penjualan.
2. PT Semen Indonesia bertransformasi menjadi *strategic holding* sehingga tidak melakukan kegiatan operasional.

Dengan *holding*, perusahaan induk mengambil posisi yang lebih baik dengan memanfaatkan neraca Grup, sebelumnya masing-masing perusahaan mengajukan kredit perbankan secara individual.¹⁵

¹² <https://jdih.bumn.go.id/berita/info-grafis-pp-nomor-72-tahun-2016#:~:text=Substansi%20PP%2072%2F2016%20adalah,BUMN%2C%20tidak%20mengatur%20Privatisasi%20BUMN.>, diakses pada 19 Mei 2022.

¹³ Rustam Magun Pikhulan dan Abdul Karim Faiz, Analisis Yuridis Tentang Kebijakan Holding Terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Sektor Pertambangan, *Diktum: Jurnal Syariah dan Hukum*, Vol. 17 No 2, 2019, hlm. 30

¹⁴ Badan Keahlian DPR RI, "Draf Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara", (2021), <<https://berkas.dpr.go.id/pusatpuu/na/file/na-106.pdf>>, [diakses pada 11/03/2022]

¹⁵ Toto Pranoto dan Willem A. Makaliwe, "Restrukturisasi BUMN Menjadi Holding Company", (2013) , <https://lmfeui.com/data/Restrukturisasi_Holding_Company%20Revisi%202.pdf>, [diakses pada 10/03/2022]

Tabel 1 di bawah menginformasikan hingga kuartal I tahun 2022 telah terbentuk empat belas holding BUMN sektoral. Empat holding dibentuk sebelum berlakunya PP 72/2016, dan sisanya dibentuk setelahnya. Holding BUMN pasca PP 72/2016 seluruhnya dipimpin oleh BUMN yang sahamnya 100% dimiliki oleh Negara, kecuali holding ultra mikro yang dipimpin oleh PT Bank BRI (Persero), Tbk. Pembentukan empat holding BUMN yang dilaksanakan sebelum berlakunya PP 72/2016 juga ternyata menggunakan mekanisme pengalihan (*inbreng*) saham negara pada BUMN kepada BUMN lain. Hal ini serupa dengan mekanisme pembentukan holding BUMN yang diatur dalam PP 72/2016.

Konsep Hukum Persaingan Usaha

Undang-undang Perseroan Terbatas¹⁶ tidak mengenal istilah *holding company*. Tetapi, mengenai pengambilalihan dikenal dalam Pasal 125, yaitu pengambilalihan atas pengendalian suatu perusahaan.

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, proses pembentukan holding BUMN pada kenyataannya diawali dengan transaksi pengalihan saham milik Negara pada suatu perusahaan BUMN kepada suatu perusahaan induk. Pengalihan saham ini dapat menimbulkan dampak berupa pelanggaran terhadap larangan anti monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Pencegahan praktik monopoli dan ketentuan mengenai situasi persaingan usaha yang wajar telah diatur dalam UU 5/1999, dengan pokok-pokok pengaturan antara lain mengenai bentuk perjanjian yang dilarang (pasal 4-16), bentuk kegiatan yang dilarang (pasal 17-24), dan mengenai posisi dominan (pasal 25-29).

Bentuk perjanjian yang dilarang adalah perjanjian oligopoli (pasal 4), perjanjian penetapan harga (pasal 5-8), perjanjian pembagian wilayah (pasal 9), perjanjian pemboikotan (pasal 10), perjanjian kartel (pasal 11), perjanjian trust (pasal 12), perjanjian oligopsoni (pasal 13), dan perjanjian integrasi vertikal (pasal 14).

Pada bentuk trust, beberapa entitas independen secara yuridis, tetapi secara ekonomi, entitas ini independen karena sebagian besar modal ekuitasnya berada di bawah pengendalian satu entitas lain. Selain melalui *holding company*, trust juga dapat terbentuk dari penggabungan entitas

16 Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

Integrasi vertikal dapat didefinisikan sebagai penguasaan beberapa entitas yang terlibat dalam rantai produksi barang dan/atau jasa dari hulu ke hilir¹⁷.

Ada beberapa alasan mengapa pelaku usaha melakukan praktik integrasi vertikal. Alasannya antara lain efisiensi, keamanan bahan baku, peningkatan akses konsumen, *transfer pricing* dan menghilangkan pesaing¹⁸.

Pada dasarnya integrasi vertikal merupakan praktik yang wajar karena dapat memberikan manfaat secara ekonomi berupa efisiensi biaya produksi, sehingga dapat memberikan dampak positif bagi konsumen. Namun, integrasi vertikal juga dapat berefek negatif, antara lain terjadinya diskriminasi harga dan terjadinya monopoli industri, baik monopoli di hulu ataupun di hilir.

Bentuk kegiatan yang dilarang dalam UU 5/1999 meliputi bentuk monopoli (pasal 17), monopsoni (pasal 18), penguasaan pasar (pasal 19-21), dan persekongkolan (pasal 22-24).

Dalam konteks UU 5/1999, monopoli adalah penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran suatu produk tertentu oleh suatu perusahaan yang relatif besar dan dominan. Dalam pasar yang bersifat monopolistik, hanya ada satu penjual yang dapat mengontrol jumlah produk yang mereka jual, misalnya dengan melihat jumlah keuntungan yang mereka peroleh, dan penjual dapat membuat pengaturan harga jual produk yang sangat tinggi (melebihi harga yang wajar; margin keuntungan yang eksesif).

Istilah monopoli sesungguhnya memiliki arti yang netral. Artinya, penguasaan produksi dan/atau distribusi suatu produk tertentu oleh seorang atau sekelompok pelaku usaha. Penguasaan dimaksud tidak selalu memiliki implikasi negatif. Ada monopoli jenis tertentu yang tidak dapat dihindari, misalnya karena efisiensi (*natural monopoly*) ataupun berdasarkan undang-undang (*statutory monopoly*)¹⁹.

17 Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)*, Rajawali Press, Jakarta, 2010, hlm. 117

18 Hanifah Prasetyowati, Paramita Prananingtyas, Hendro Saptono, Analisa Yuridis Larangan Perjanjian Integrasi Vertikal Sebagai Upaya Pencegahan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, *Diponegoro Law Journal*, Vol. 6 No 2, 2017, hlm. 11

19 Adis Nur Hayati. Analisis Tantangan Dan Penegakan Hukum Persaingan Usaha Pada Sektor E-Commerce Di Indonesia. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 21. No. 1, 2021. Hlm. 113.

No	Sektor	Induk Holding	Anak Holding	Dasar Hukum Pembentukan
1	Semen	PT Semen Indonesia Tbk	1. PT Semen Gresik 2. PT Semen Padang 3. PT Semen Tonasa	-NA-
2	Pupuk	PT Pupuk Indonesia	1. PT Pupuk Kujang 2. PT Petrokimia Gresik 3. PT Pupuk Iskandar Muda 4. PT Pupuk Kaltim	PP Nomor 28 tahun 1997
3	Perkebunan	PT PTPN III (Persero)	PT PTPN I (Persero) s.d. PTPN XIV (Persero)	PP Nomor 72 Tahun 2014
4	Kehutanan	Perum Perhutani	PT Inhutani I s.d. V (Persero)	PP Nomor 73 Tahun 2014
5	Tambang	PT Indonesia Asahan Aluminium	1. PT Timah (Persero) Tbk (65,00%) 2. PT Aneka Tambang (Persero) Tbk (65,00%) 3. PT Freeport Indonesia (51,2%) 4. PT Bukit Asam (Persero) Tbk. (65,93%)	PP Nomor 47 Tahun 2017
6	Energi	PT Pertamina	PT Perusahaan Gas Negara (Persero) Tbk. (56,96%)	PP Nomor 6 Tahun 2018
7	Farmasi	PT Biofarma (Persero)	1. PT Kimia Farma (Persero) Tbk (90,02%) 2. PT Indofarma (Persero) Tbk (80,66%)	PP Nomor 76 Tahun 2019
8	Asuransi	PT Bahana Pembinaan Usaha Indonesia	1. PT Askrindo (Persero) 2. PT Jamkrindo (Persero) 3. PT Asuransi Kerugian Jasa Raharja (Persero) 4. PT Asuransi Jasindo (Persero)	PP Nomor 20 Tahun 2020
9	Minoritas	PT Perusahaan Pengelola Aset (Persero)	1. PT Indosat Tbk (14,29%) 2. PT Prasadha Pamunah Limbah Industri (5,00%) 3. PT Bank KB Bukopin Tbk (3,18%) 4. PT Kawasan Industri Lampung (20,36%) 5. PT Socfin Indonesia (10,00%)	PP Nomor 51 Tahun 2021
10	Ultra Mikro	PT Bank Rakyat Indonesia (Persero) Tbk.	1. PT Pegadaian (Persero) 2. PT Permodalan Nasional Madani (Persero)	PP Nomor 73 Tahun 2021
11	Jasa Survey	PT Biro Klasifikasi Indonesia	1. PT Surveyor Indonesia 2. PT Superintending Company of Indonesia (Persero)	PP Nomor 66 Tahun 2021
12	Pangan	PT Rajawali Nusantara Indonesia	1. PT Perusahaan Perdagangan Indonesia (Persero) 2. PT Sang Hyang Seri (Persero) 3. PT Perikanan Indonesia (Persero) 4. PT Berdikari (Persero) 5. PT Garam (Persero)	PP Nomor 118 Tahun 2021
13	Pariwisata	PT Aviawi Pariwisata Indonesia	1. PT Hotel Indonesia Natour (Persero) 2. PT Sarinah (Persero) 3. PT Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko (Persero) 4. PT Angkasa Pura I (Persero) 5. PT Angkasa Pura II (Persero)	PP Nomor 104 Tahun 2021
14	Industri Pertahanan	PT Len Industri (Persero)	1. PT Dirgantara Indonesia (Persero) 2. PT PAL Indonesia (Persero) 3. PT Pindad (Persero) 4. PT Dahana (Persero)	PP Nomor 5 tahun 2022
15	Danareksa	PT Danareksa (Persero)	1. PT Nindya Karya 2. PT Kliring Berjangka Indonesia 3. PT Kawasan Industri Medan 4. PT Kawasan Industri Wijayakusuma 5. PT Kawasan Industri Makassar 6. PT Kawasan Berikat Nusantara 7. PT Balai Pustaka 8. PT Perusahaan Pengelola Aset 9. PT Jakarta Industrial Estate Pulogadung 10. PT Surabaya Industrial Estate Rungkut.	PP Nomor 7 Tahun 2022

Tabel 1. Daftar Holding BUMN per Kuartal I Tahun 2022

Sumber: <https://jdih.setneg.go.id/>, diolah

Mengacu ketentuan Pasal 17 ayat (2) UU 5/1999, kegiatan monopoli yang dilarang harus memenuhi kriteria 1) belum ada substitusi atas produk bersangkutan; 2) berdampak pada hambatan bagi kompetitor untuk dapat masuk ke dalam kompetisi (*barrier to entry*); atau 3) ada perusahaan yang menguasai pangsa pasar satu produk tertentu secara dominan, dalam hal ini lebih dari lima puluh persen.

Terkait monopoli, Pasal 51 memberikan hak monopoli kepada perusahaan BUMN untuk mengelola industri atau bidang usaha tertentu, yang merupakan wujud pemenuhan Hak Menguasai Negara sebagaimana amanat Pasal 33 ayat (2) dan ayat (3) UUD 1945. Monopoli seperti ini disebut *monopoly by law*, yang dicirikan relatif menguntungkan bagi Negara dengan lingkup industri yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak, seperti pengelolaan SDA (air, tenaga listrik, gas), atau infrastruktur perhubungan.

Pasal 25 tidak melarang suatu perusahaan memiliki posisi dominan sepanjang tidak menyalahgunakan posisi dominannya tersebut (*abuse of dominant position*). Adapun kriteria *abuse of dominant position*, antara lain: 1) menetapkan syarat perdagangan untuk menghalangi konsumen memperoleh produk yang bersaing; 2) tidak ada pembatasan pasar dan pengembangan teknologi; atau 3) tidak ada *barrier to entry*.

Kriteria posisi dominan, yaitu 1) ada pelaku usaha dominan yang menguasai pangsa pasar satu produk tertentu lebih dari lima puluh persen; atau 2) ada dua, tiga atau kelompok pelaku usaha dominan yang menguasai pangsa pasar satu produk tertentu lebih dari tujuh puluh lima persen.

Pasal 26 melarang adanya bentuk relasi kepengurusan terafiliasi melalui rangkap jabatan sebagai direksi atau komisaris pada dua perusahaan, dengan syarat: 1) dalam pasar bersangkutan; 2) terdapat keterkaitan dengan bidang atau jenis usaha, misalnya dalam proses produksi dan pemasaran; atau 3) sama-sama menguasai pangsa pasar suatu produk, yang kemudian berakibat pada terjadinya pelanggaran terhadap UU 5/1999.

Pasal 27 UU 5/1999 melarang perusahaan memiliki saham pengendali (mayoritas) pada perusahaan lain sejenis; atau mendirikan perusahaan lain yang memiliki kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan, dengan syarat: 1) ada perusahaan yang menguasai pangsa

pasar suatu produk secara dominan (lebih dari lima puluh persen); atau 2) ada dua, tiga atau kelompok perusahaan yang menguasai pangsa pasar suatu produk secara dominan (lebih dari tujuh puluh lima persen).

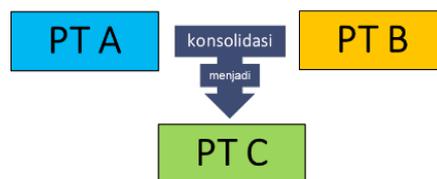
Kepemilikan saham mayoritas harus diartikan sebagai pengendalian²⁰. Adapun pengendalian perusahaan secara *de jure* dilakukan dengan kepemilikan mayoritas atas saham, dan secara *de facto* dapat dilakukan melalui kepemilikan signifikan atas saham.

Pasal 28 mengatur mengenai larangan peleburan, penggabungan, dan/atau pengambilalihan perusahaan jika mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Secara singkat, dapat dijelaskan mengenai skema peleburan, penggabungan, dan/atau pengambilalihan badan usaha²¹, sebagai berikut:

1. Penggabungan (*merger*), yaitu suatu entitas bergabung dengan entitas lain, dan akibatnya aset serta hutang dari entitas yang digabungkan turut beralih kepada entitas yang menerima. Status entitas yang digabung menjadi berakhir.



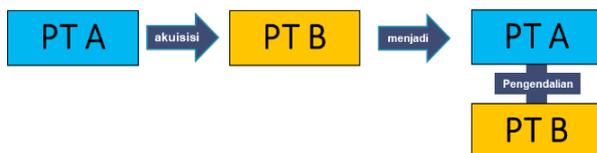
2. Peleburan (konsolidasi), yaitu dua atau lebih entitas bergabung dengan membuat satu entitas baru, dan akibatnya aset serta hutang dari kedua entitas yang melebur menjadi milik entitas baru hasil konsolidasi. Status badan usaha kedua entitas yang melebur menjadi berakhir.



20 Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)*, Rajawali Press, Jakarta, 2010, hlm. 208

21 Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan Yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

3. Pengambilalihan (akuisisi), yaitu tindakan hukum di mana satu entitas membeli saham perusahaan lain sehingga pengendalian entitas dimaksud beralih kepada entitas yang mengambilalih.



Pasal 29 memberikan kewenangan kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) untuk mengawasi dan mengendalikan peleburan, penggabungan, dan/atau pengambilalihan badan usaha. Pengawasan dan pengendalian dimaksud dilakukan dengan mekanisme konsultasi oleh pelaku usaha dengan KPPU. Transaksi merger dan akuisisi yang harus dilakukan notifikasi paling lama 30 hari kerja sejak tanggal efektifnya transaksi adalah dengan batas (*threshold*): nilai aset melebihi Rp2,5 triliun atau nilai omzet melebihi Rp5 triliun, kecuali bagi transaksi merger dan akuisisi di sektor perbankan dengan nilai aset hasil transaksi melebihi Rp20 triliun.

Pasal 50 huruf a mengatur mengenai pengecualian umum terhadap UU 5/1999, yaitu jika perbuatan ditujukan sebagai pelaksanaan Undang-Undang, maka semua ketentuan Pasal 27, 28 dan 29 di atas menjadi tidak berlaku.

Persaingan usaha yang sehat memiliki konsekuensi positif, baik bagi pelaku usaha maupun bagi konsumen. Bagi pelaku usaha dapat meningkatkan efisiensi, produktivitas, inovasi, dan meningkatkan kualitas produk yang diproduksi. Bagi konsumen efisiensi produksi dimaksud menghasilkan penurunan harga, selanjutnya mampu memberikan pilihan produk yang lebih variatif dan kualitas produk yang lebih baik. Di sisi lain, persaingan tidak sehat antar pelaku usaha berdampak negatif tidak hanya bagi pelaku usaha dan konsumen, tetapi juga bagi perekonomian²².

Analisa Pelaksanaan Holdingisasi BUMN Dikaitkan Dengan UU 5/1999

Dari perspektif UU 5/1999, transaksi pengalihan saham Negara kepada BUMN induk

holding dalam proses holdingisasi BUMN sektoral harus memenuhi 3 hal, yaitu 1) tidak menimbulkan kondisi kepemilikan silang (*cross holding*); 2) pengambilalihan (akuisisi) saham tidak menimbulkan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat; dan 3) jika nilai aset atau omzet gabungan melebihi batas nilai tertentu (*threshold*), transaksi akuisisi saham wajib diberitahukan (notifikasi) kepada KPPU²³.

Terkait dengan kepemilikan silang (*cross holding*), pengalihan saham Pemerintah kepada BUMN induk holding akan menyebabkan BUMN induk menjadi memiliki saham mayoritas pada perusahaan anggota holding. Namun demikian, dengan pengaturan Pasal 2a ayat (2) PP 72/2016, status pengendalian anak perusahaan holding tetap dipertahankan berada pada Pemerintah, bukan pada BUMN induk holding, melalui kepemilikan saham Dwiwarna.

Terkait potensi terjadinya trust (pasal 12 UU 5/1999) dalam holding BUMN, Agnesia Putri Fajarini dalam penelitiannya mencontohkan bahwa pembentukan *holding* BUMN sektor semen hanya memenuhi enam dari tujuh unsur pelanggaran Pasal 12 UU 5/1999, sehingga holding semen tidak melanggar Pasal 12 UU 5/1999²⁴. Unsur pelanggaran yang tidak terpenuhi adalah “*dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat*”. Hal ini amat logis mempertimbangkan fakta bahwa masih terdapat banyak perusahaan, baik swasta nasional maupun multinasional, yang menjalankan bisnis semen di Indonesia, misalnya Semen Baturaja, Heidelberg Cement, Lafarge Cement, Conch, Indocement, Italcementi dan Cemex.

Sehubungan dengan potensi terjadinya pelanggaran pasal 14 UU 5/1999 mengenai integrasi vertikal dalam holding BUMN, menurut Nina Amelia Novita Sari, holding BUMN yang anggotanya bergerak dalam bidang usaha yang berbeda dapat menimbulkan hubungan saling ketergantungan di antara perusahaan sehingga dikhawatirkan keputusan strategis suatu perusahaan dapat mempengaruhi perilaku pelaku usaha lain. Struktur holding BUMN

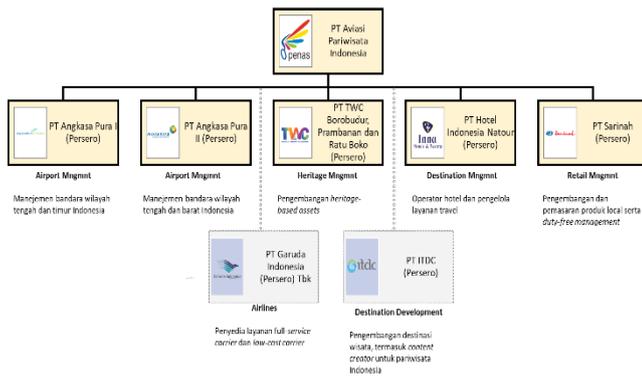
²³ Agus Darmawan, *Aspek Hukum Pembentukan Holding BUMN Pertambangan*, UAD Press, Yogyakarta, 2021, hlm. 54

²⁴ Agnesia Putri Fajarini, Tinjauan Terhadap Trust dalam Pembentukan Holding Company Badan Usaha Milik Negara Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Studi Kasus pada PT Semen Indonesia Tbk), *Diponegoro Law Review*, Vol. 5, No. 2, (2016), Hlm. 15.

²² Ayup Suran Ningsih, Implikasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pada Pelaku Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM). *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 19, No. 2, 2019, Hlm. 208.

saat ini menimbulkan *share support* antar perusahaan di dalam holding (*group/* kelompok) tersebut. Dengan cara ini, perusahaan bisa saling bersinergi dengan memberikan bantuan (*support*) satu dengan yang lain. Hal ini dapat menimbulkan rasa ketidakadilan diantara pelaku usaha lainnya²⁵.

Sebagai contoh adalah holding sektor industri pariwisata. Hubungan antar anggota holding pariwisata digambarkan sebagai berikut²⁶:



Gambar 2. Tahap Pembentukan Holding Pariwisata

Sumber : Kajian Bersama Pembentukan Holding BUMN Pariwisata dan Pendukung tanggal 7 Agustus 2020

Anggota holding pariwisata adalah PT Hotel Indonesia Natour (Persero), PT Sarinah (Persero), PT Taman Wisata Candi Borobudur, Prambanan dan Ratu Boko (Persero), PT Angkasa Pura I (Persero) dan PT Angkasa Pura II (Persero). Direncanakan selanjutnya akan memasukkan PT Pengembangan Pariwisata Indonesia (Persero) ke dalam holding pariwisata tahap kedua dan PT Garuda Indonesia (Persero) Tbk. dalam holding pariwisata tahap ketiga.

Contoh praktik *share support* dalam holding BUMN pariwisata yang mungkin terjadi, misalnya para perusahaan anggota holding dapat berkolaborasi dengan mengembangkan suatu proyek kawasan pariwisata terintegrasi melalui sinergi antar perusahaan anggota holding, mulai dari pemesanan tiket pesawat dan voucher hotel oleh Inna, pengembangan kawasan pariwisata oleh ITDC dan TWC, monopoli souvenir oleh Sarinah, dan mengarahkan turis untuk melakukan perjalanan (*travelling*) menggunakan penerbangan

maskapai Garuda Indonesia, yang tentunya akan menggunakan fasilitas bandara pada Angkasa Pura.

Terkait posisi dominan sebagaimana Pasal 25 UU 5/1999, perlu diperhatikan bahwa anak perusahaan holding BUMN di beberapa sektor tidak melakukan kegiatan dalam bidang atau pada pasar bersangkutan yang sama. Sebagai contoh, dalam holding sektor farmasi, anak perusahaan holding BUMN, yaitu PT Kimia Farma (Persero) Tbk dan PT Indofarma (Persero) Tbk tetap bergerak di bidang usaha sebagaimana awalnya, yaitu:

1. PT Kimia Farma (Persero) Tbk, meliputi bidang produksi, pengolahan, pemasaran, dan pendistribusian bahan kimia, farmasi, biologis, dan bahan lainnya; dan
2. PT Indofarma (Persero) Tbk, meliputi bidang produksi obat generik, *rapid diagnostic test*, bahan kemasan, mesin, peralatan dan infrastruktur yang berkaitan dengan industri farmasi.

Terkait pasal 26 UU 5/1999 mengenai hubungan terafiliasi, berkaca kepada *best practices* dalam pengelolaan BUMN selama ini bahwa salah satu direksi dari induk perusahaan biasanya menjadi salah satu komisaris pada anak perusahaan, misalnya saat ini salah satu Direksi PT Inalum (Persero) yang adalah induk holding BUMN sektor pertambangan merangkap jabatan juga sebagai komisaris pada PT Aneka Tambang, Tbk yang adalah anggota holding BUMN sektor pertambangan.

Terkait penguasaan pangsa pasar secara dominan (lebih dari lima puluh persen) sebagaimana ketentuan Pasal 27 huruf (a) UU 5/1999, berkaca pada putusan KPPU dalam kasus Temasek²⁷, disyaratkan adanya dampak anti-persaingan untuk memenuhi unsur pelanggaran Pasal 27. Dapat disimpulkan bahwa penguasaan pasar secara dominan tidak otomatis menyebabkan pelanggaran terhadap Pasal 27, sampai dapat dibuktikan mengenai adanya dampak anti persaingan sebagai akibat dari penguasaan pasar dimaksud. Sebagai contoh penguasaan pasar oleh holding BUMN sektor migas, mengutip dari CNBC Indonesia, PGN bersama dengan Pertamina sebagai anak perusahaan, berhasil mengelola

25 NAN Sari, "Pembentukan Holding BUMN Sektor Penerbangan Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha", *Disertasi Universitas Airlangga* (2020), Hlm. 6

26 Kementerian BUMN, *Kajian Bersama Pembentukan Holding BUMN Pariwisata dan Pendukung*, Jakarta, 2020. Hlm. 126.

27 Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007 tanggal 19 November 2007

96% infrastruktur pipa gas dan 92% pangsa pasar perniagaan gas²⁸.

Namun demikian, keunggulan PGN sebagai pemain utama bisnis gas pipa ini bukan hanya terjadi pasca terbentuknya holding, bahkan jauh sebelumnya. Mengutip hasil penelitian J.T. Saragih, per April 2011 PGN mampu menguasai 88,38% pangsa pasar bidang transmisi dan distribusi gas di Jawa Barat, sekalipun PGN harus bersaing dengan 27 perusahaan sejenis²⁹.

Selanjutnya, terkait kewajiban melakukan notifikasi kepada KPPU sebagaimana Pasal 29 (1) UU 5/1999, dapat disampaikan analisa sebagai berikut:

1. Pasal 7 PP 57/2010, mengatur bahwa pengambilalihan saham tidak wajib menyampaikan notifikasi kepada KPPU apabila antar perusahaan terafiliasi.
2. Adapun yang dimaksud dengan “terafiliasi” adalah terkait dengan keadaan pengendalian suatu perusahaan terhadap perusahaan lain, atau keadaan pihak yang sama mengendalikan dua perusahaan, atau keadaan antar perusahaan dengan pemegang saham utama.
3. Sekilas dapat disimpulkan (sementara) bahwa perusahaan berstatus BUMN pada dasarnya merupakan perusahaan yang saling terafiliasi karena adanya pengendalian oleh pihak yang sama, yaitu oleh Pemerintah.
4. Namun demikian, memperhatikan Putusan Kasasi Mahkamah Agung terkait kasus Temasek³⁰ bahwa Pemerintah tidak dikategorikan sebagai pelaku usaha. Maka pengaturan Pasal 7 PP 57/2010 menjadi relevan, yaitu transaksi pengalihan saham antar BUMN dalam rangka pembentukan holding bukanlah transaksi antar perusahaan terafiliasi.
5. Dengan demikian, dapat ditarik kesimpulan akhir bahwa pengambilalihan saham Negara oleh BUMN induk holding tetap harus tunduk

²⁸ <https://www.cnbcindonesia.com/market/20200616124831-17-165706/demi-ri-pgn-luncurkan-sapta-program-gasifikasi-nasional>

²⁹ J.T. Saragih dan Eko Suwardi, Strategi Bersaing PT Perusahaan Gas Negara (Persero) Tbk SBU Distribusi Wilayah I, Jurnal Manajemen, *Strategi Bisnis dan Kewirausahaan Vol. 8, No. 2*, (2014), Hlm. 117.

³⁰ Putusan Kasasi Mahkamah Agung Nomor 496 K/Pdt. Sus/2008 tanggal 10 September 2008

pada ketentuan Pasal 29 UU 5/1999, yaitu wajib diberitahukan kepada KPPU, yaitu wajib dilakukan notifikasi kepada KPPU.

Terkait dengan Pasal 50 huruf a UU 5/1999 mengenai pengecualian terhadap UU 5/1999, transaksi holdingisasi BUMN sektoral melalui pengalihan saham Negara kepada BUMN induk holding dikecualikan dari pengaturan UU 5/1999 apabila pembentukan holding diamanatkan oleh Undang-Undang. Untuk itu, dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan holdingisasi BUMN sektoral yang menggunakan PP 72/2016 tidak memadai untuk dapat dikecualikan dari UU 5/1999, sehingga pelaksanaan holdingisasi BUMN sektoral juga harus tunduk pada aturan UU 5/1999.

Pembuktian terhadap praktik oligopoli, pembagian wilayah, trust, integrasi vertikal, pemilikan saham silang, dan/atau rangkap jabatan, perlu menggunakan pendekatan *rules of reasons*. Pendekatan ini memungkinkan terjadinya suatu tindakan dikategorikan sebagai anti persaingan usaha namun memberikan manfaat bagi konsumen maupun perekonomian nasional pada umumnya, atau dengan kata lain perlu juga mempertimbangkan kausalitas (prinsip sebab-akibat) antara tindakan dan akibat/manfaat yang ditimbulkan terhadap perekonomian nasional³¹. Diperlukan data pasar dan analisis ekonomi persaingan untuk mengetahui dampak dari transaksi holdingisasi BUMN ini.

Sekalipun Pasal 51 UU 5/1999 memberikan pengaturan khusus mengenai monopoli oleh BUMN, kiranya kekuatan finansial maupun kemampuan dominasi pasar yang timbul sebagai dampak dari pembentukan holding BUMN tetap dapat memberikan jaminan hak pelaku usaha lainnya dan masyarakat untuk dapat berusaha secara sehat dan berkompetisi secara wajar. Selain membuat iklim persaingan usaha menjadi tidak kondusif, tentunya praktik monopoli pada akhirnya akan merugikan konsumen.

Sebagaimana disampaikan oleh Bambang Utoyo dalam penelitiannya, bahwa dalam rangka meningkatkan kinerja anak perusahaan holding BUMN, peningkatan kinerja pada holding BUMN baru akan timbul seiring dengan meningkatnya

³¹ Azhar Rahadiyan Anwar, Perkembangan dan Pembatasan Penggunaan Bank Garansi Sebagai Jaminan Pelaksanaan oleh Pemerintah dan Perusahaan BUMN dalam Pelaksanaan Perjanjian, *Technology and Economics Law Journal, Vol.1, No.1*, 2022. Hlm.46

sinergi antar anak perusahaan holding BUMN³². Hal ini mengindikasikan bahwa di dalam suatu holding sangat mungkin terjadinya koordinasi antar perusahaan (yang biasa disebut sebagai sinergi BUMN), yang walaupun bertujuan baik untuk meningkatkan kinerja perusahaan, namun di sisi lain, bagi pelaku usaha lain hal ini dapat dimaknai sebagai pemusatan kekuatan ekonomi, yang amat potensial menimbulkan efek tidak baik dalam kompetisi dengan pelaku usaha lainnya.

KPPU tetap berkewajiban untuk melakukan pengawasan terhadap praktik bisnis yang dilakukan oleh holding BUMN di masa mendatang pada aspek persaingan usaha, walaupun BUMN mendapatkan pengecualian untuk melakukan monopoli.

Putusan Kasasi Mahkamah Agung terkait perkara Temasek, dalam Halaman 826³³ memberikan suatu pedoman yang penting dalam pelaksanaan holding BUMN sektoral di masa mendatang, yaitu pembentukan holding BUMN ditujukan semata-mata untuk menjaga kepentingan nasional, dan bukan berorientasi keuntungan semata, sehingga seyogianya operasionalisasi holding baik oleh anak holding, induk BUMN atau bahkan oleh Kementerian BUMN selaku pengendali grup holding harus tetap berlandaskan pada itikad baik dengan tetap menjunjung tinggi etika persaingan usaha yang sehat.

KESIMPULAN

BUMN sebagai salah satu dari tiga pilar dalam perekonomian Indonesia memegang perananan cukup sentral, utamanya sebagai *agent of development*. Untuk meningkatkan kapasitas dan kapabilitas BUMN, agar BUMN nasional mampu menghadapi tantangan sektoral dan agar dapat bersaing di kancah internasional guna menjaga kepentingan nasional (national interest), Pemerintah melalui Kementerian BUMN mencanangkan program restrukturisasi dan penataan BUMN, dengan pembentukan holding sektoral BUMN. Holding BUMN akan menciptakan perusahaan kelompok BUMN

yang sehat dan kuat dari segi permodalan dan dominasi pasar, sehingga sangat berpotensi terjadi pelanggaran terhadap UU 5/1999, baik di tahap pembentukan maupun di tahap operasionalisasi holding. Walaupun Pasal 33 UUD 1945 dan Pasal 51 UU 5/1999 memberikan hak monopoli kepada BUMN, namun hal tersebut tidak serta merta melegitimasi BUMN untuk dapat memonopoli pasar yang dapat merugikan masyarakat. Berdasarkan pembahasan dan analisa, dapat disimpulkan bahwa pembentukan holding BUMN selama ini bukan merupakan tindakan yang mengakibatkan pelanggaran terhadap UU 5/1999.

SARAN

Pembentukan holding BUMN harus ditujukan untuk menjaga kepentingan nasional, dan bukan berorientasi keuntungan BUMN semata, sehingga seyogianya operasionalisasi holding baik oleh anak holding, induk BUMN atau bahkan oleh Kementerian BUMN selaku pengendali grup holding harus tetap berlandaskan pada itikad baik dengan tetap menjunjung tinggi etika persaingan usaha yang sehat.

Selanjutnya, Kementerian BUMN selaku pemegang saham pada BUMN induk holding perlu segera menetapkan peraturan mengenai tata kelola dalam perusahaan holding ini, utamanya untuk menciptakan dan/atau menjaga iklim usaha agar kompetitif, sehat dan tidak monopolistik.

Selain itu, untuk memberikan landasan hukum yang lebih kuat dalam pelaksanaan holdingisasi BUMN ini, kiranya perlu meningkatkan level pengaturan holding BUMN dari sebelumnya Peraturan Pemerintah menjadi Undang-Undang, misalnya dengan melakukan perubahan (revisi) terhadap UU BUMN.

Sehubungan dengan rencana pembentukan holding BUMN sektoral di masa mendatang, Kementerian BUMN perlu untuk senantiasa melakukan koordinasi terlebih dahulu dengan KPPU untuk mengkonfirmasi bahwa aksi korporasi pembentukan Holding BUMN dan rencana operasionalisasi holding BUMN ke depannya bukan merupakan tindakan yang melanggar monopoli dan/atau anti persaingan usaha.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menghaturkan banyak terima kasih kepada Tuhan Yang Maha Kuasa dan

32 Bambang Utoyo, Marimin, Idqan Fahmi dan Agung Primanto Murdanoto, Apakah Pembentukan Holding Meningkatkan Kinerja Perusahaan? Analisis Perbandingan Kinerja Anak Perusahaan ABC BUMN Holding Sebelum dan Setelah Holdingisasi dan Faktor yang Mempengaruhinya, *MIX: Jurnal Ilmiah Manajemen*, Vol. No. 2, (2019), Hlm. 267.

33 Putusan Kasasi Mahkamah Agung Nomor 496 K/Pdt. Sus/2008 tanggal 10 September 2008

kepada keluarga, Dekan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran beserta jajaran dosen pengajar, khususnya Dr. Elisatris Gultom selaku pembimbing dan *co-writer* dalam penulisan karya tulis ilmiah ini, dan rekan-rekan mahasiswa Magister Hukum Universitas Padjadjaran serta kepada Lembaga Pengelola Dana Pendidikan, Kementerian Keuangan sehingga karya tulis ini dapat diselesaikan dengan baik. Ucapan terima kasih juga diucapkan kepada seluruh pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu, yang telah memberikan sumbang saran dan kritik yang membangun serta sumbangan pemikiran, sehingga karya tulis ilmiah ini dapat terselesaikan.

DAFTAR KEPUSTAKAAN

- Adis Nur Hayati. Analisis Tantangan Dan Penegakan Hukum Persaingan Usaha Pada Sektor E-Commerce Di Indonesia. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 21. No. 1, 2021.
- Agnesia Putri Fajarini, Budiharto, dan Siti Mahmudah, Tinjauan Terhadap Trust Dalam Pembentukan Holding Company Badan Usaha Milik Negara Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Studi Kasus pada PT Semen Indonesia Tbk), *Diponegoro Law Review*, Vol. 5, No. 2, (2016).
- Agus Darmawan, *Aspek Hukum Pembentukan Holding BUMN Pertambangan*, UAD Press, Yogyakarta, 2021.
- Ayup Suran Ningsih. Implikasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pada Pelaku Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM). *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, Vol. 19, No. 2, 2019.
- Azhar Rahadiyan Anwar, Perkembangan dan Pembatasan Penggunaan Bank Garansi Sebagai Jaminan Pelaksanaan oleh Pemerintah dan Perusahaan BUMN dalam Pelaksanaan Perjanjian, *Technology and Economics Law Journal*, Vol.1, No.1, 2022.
- Badan Keahlian DPR RI, "Draf Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang tentang Badan Usaha Milik Negara", <https://dpr.go.id>, (2021), <https://berkas.dpr.go.id/pusatpuu/na/file/na-106.pdf>, [diakses pada 11/03/2022]
- Bambang Utoyo, Marimin, Idqan Fahmi dan Agung Primanto Murdanoto, Apakah Pembentukan Holding Meningkatkan Kinerja Perusahaan? Analisis Perbandingan Kinerja Anak Perusahaan ABC BUMN Holding Sebelum dan Setelah Holdingisasi dan Faktor yang Mempengaruhinya, *MIX: Jurnal Ilmiah Manajemen*, Vol, No. 2, (2019).
- Boby Wilda Estanto, Urgensi Holding BUMN dalam Peningkatan Sektor Pelayanan Angkutan Darat dan Udara, *Masalah - Masalah Hukum*, Jilid 47 No. 2, 2018.
- Hanifah Prasetyowati, Paramita Prananingtyas, Hendro Saptono, Analisa Yuridis Larangan Perjanjian Integrasi Vertikal Sebagai Upaya Pencegahan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, *Diponegoro Law Journal*, Vol. 6 No 2, 2017.
- <https://bumn.go.id/post/holding-rs-bumn-resmi-beroperasi-dan-bekerja-sama-dengan-rs-ui>
- <https://bumninc.com/gabungan-bank-bumn-syariah-resmi-bernama-pt-bank-syariah-indonesia>
- <https://jdih.bumn.go.id/berita/info-grafis-pp-nomor-72-tahun-2016#:~:text=Substansi%20PP%2072%2F2016%20adalah,BUMN%2C%20tidak%20mengatur%20Privatisasi%20BUMN>
- J.T. Saragih dan Eko Suwardi, Strategi Bersaing PT Perusahaan Gas Negara (Persero) Tbk SBU Distribusi Wilayah I, *Jurnal Manajemen, Strategi Bisnis dan Kewirausahaan* Vol. 8, No. 2, (2014).
- Jesly Yuriaty Panjaitan, "Kontroversi Holding BUMN", *Buletin APBN*, Edisi 4 Vol. II, 2017.
- Kementerian BUMN, *Kajian Bersama Pembentukan Holding BUMN Pariwisata dan Pendukung*, Jakarta, 2020.
- Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)*, Rajawali Press, Jakarta, 2010.
- Mohammad Hatta, *Penjabaran Pasal 33 UUD '45*, Penerbit Mutiara, Jakarta, 1977.

- NAN Sari, "Pembentukan Holding BUMN Sektor Penerbangan Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha", *Disertasi Universitas Airlangga*, (2020).
- Nizar Apriansyah. Peran Pemerintahan Dalam Pembentukan Kebijakan Hukum, *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum*, Vol. 10, No. 2, 2017.
- Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 11 Tahun 2010 tentang Konsultasi Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan*. Republik Indonesia. 2010.
- Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor : PER-8/MBU/08/2020 tentang Rencana Strategis Kementerian Badan Usaha Milik Negara Tahun 2020-2024*. Republik Indonesia. 2020.
- Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas*. Republik Indonesia. 2005.
- Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan Yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. Republik Indonesia. 2010.
- Putusan Kasasi Nomor 496 K/Pdt.Sus/2008 tanggal 10 September 2008*. Mahkamah Agung. 2008.
- Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007 tentang Dugaan Pelanggaran UU 5/1999 yang dilakukan oleh Kelompok Usaha Temasek*. KPPU. 2007.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 03/PUU-08/2010 terkait perkara Pengujian UU 27/2007 tentang Pengelolaan Wilayah Pesisir dan Pulau-Pulau Kecil*. Mahkamah Konstitusi. 2010.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 36/PUU-X/2012 terkait perkara Pengujian UU 22/2001 tentang Minyak dan Gas Bumi*. Mahkamah Konstitusi. 2007.
- Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor: 85/PUU-XI/2013 terkait perkara Pengujian UU 7/2004 tentang Sumber Daya Air*. Mahkamah Konstitusi. 2013.
- Rustam Magun Pikhulan dan Abdul Karim Faiz, "Analisis Yuridis Tentang Kebijakan Holding Terhadap Badan Usaha Milik Negara (BUMN) Sektor Pertambangan", *Diktum: Jurnal Syariah dan Hukum*, Vol. 17 No 2, 2019
- Toto Pranoto dan Willem A. Makaliwe, "Restrukturisasi BUMN Menjadi Holding Company", https://lmfeui.com/data/Restrukturisasi_Holding_Company%20Revisi%202.pdf.
- Undang-Undang Dasar 1945*. Republik Indonesia. 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. Republik Indonesia. 1999.
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara*. Republik Indonesia. 2003.
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas*. Republik Indonesia. 2007.