



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)

Agnesia Putri Fajarini*, Budiharto, S.H., M.S, Siti Mahmudah, S.H., M.H
Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
Email : agnfajarini@gmail.com

ABSTRAK

Penelitian ini dilakukan bertujuan untuk mengetahui bagaimana regulasi pembentukan *holding company* BUMN di Indonesia dan apakah pembentukan *holding company* BUMN PT Semen Indonesia (Persero) Tbk dapat dikategorikan melanggar ketentuan tentang *Trust* dalam UU No 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Regulasi pembentukan *holding company* BUMN Indonesia yaitu, UU No 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Permen BUMN No: Per-05/MBU/2012 tentang Perubahan atas Permen BUMN No: Per-01/MBU/2009 Tentang Pedoman Restrukturisasi dan Revitalisasi Badan Usaha Milik Negara oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Pengelola Aset, Kepmen BUMN No: SK-161/MBU/2012 tentang Perubahan atas Kepmen BUMN No: Kep-17/MBU/2010 tentang Rencana Strategis Kementerian BUMN Periode 2010-2014, Kepmen BUMN No: SK-350/MBU/2013 tentang Kebijakan Internal Kementerian BUMN dalam Pelaksanaan Kegiatan Pembinaan BUMN, UU No 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan PP No 43 Tahun 2005 tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, dan Perubahan Bentuk BUMN. Pembentukan *holding company* BUMN PT Semen Indonesia tidak dapat dikategorikan melanggar ketentuan tentang *Trust* dalam UU No 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, karena tidak memenuhi unsur dapat mengakibatkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, dan berdasarkan Pasal 33 UUD 1945, bahwa perusahaan negara berhak melakukan monopoli.

Kata Kunci: *Trust*, *Holding Company* BUMN, PT Semen Indonesia Tbk

ABSTRACT

This study aimed to find out how to regulate the formation of a holding company BUMN in Indonesia and whether the establishment of a holding company of BUMN PT Semen Indonesia (Persero) Tbk can be considered in violation of the provisions of the Trust in Law No. 5 of 1999 on Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition. Regulation formation of a holding company and Indonesian state, namely, Law No. 19 of 2003 on BUMN, Permen BUMN No. Per-05 / MBU / 2012 on the Amendment of Permen BUMN No. Per-01 / MBU / 2009 on Guidelines for the Restructuring and Revitalization Agency BUMN (Persero) Asset Management Company, Kepmen BUMN Number: SK-161 / MBU / 2012 on the Amendment of BUMN Decree No. Kep-17 / MBU / 2010 on the Strategic Plan of the Ministry of BUMN period 2010-2014, Kepmen BUMN No: SK-350 / MBU / 2013 on internal policy the Ministry of BUMN in the Implementation of BUMN Development, Law No. 40 of 2007 on Limited Liability and Government Regulation No. 43 Year 2005 regarding the Merger, Consolidation, Acquisition of and Conversion of BUMN. Formation of a holding company of BUMN PT Semen Indonesia can not be considered in violation of the provisions of the Trust in Law No. 5 of 1999 on Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition, because it does not meet the elements may result in monopolistic practices and unfair business competition, and Article 33 of the 1945 Constitution, that the company is entitled to state monopolies.

Keywords: *Trust*, *Holding Company* BUMN, PT Semen Indonesia Tbk



I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pembangunan nasional merupakan cerminan kehendak terus-menerus untuk meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia secara adil dan merata, serta mengembangkan kehidupan masyarakat dan penyelenggaraan negara yang maju dan demokratis berdasarkan Pancasila. Pembangunan Indonesia dilaksanakan mulai dari ekonomi, politik, sosial, dan budaya. Fokus pada perkembangan di bidang ekonomi, perekonomian merupakan hal yang sangat fundamental bagi sebuah negara karena perekonomian menjadi tolok ukur tingkat kesejahteraan masyarakat dalam sebuah Negara. Oleh karena itu, salah satu cara untuk melakukan perkembangan di bidang ekonomi pemerintah membuat suatu perusahaan milik negara dikenal dengan nama Badan Usaha Milik Negara (BUMN).

Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Pasal 1 angka 1 tentang Badan Usaha Milik Negara memberikan definisi Badan Usaha Milik Negara sebagai berikut : “Badan Usaha Milik Negara, yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.”

Perusahaan BUMN bergerak pada bidang usaha yang vital dalam tumbuh kembang ekonomi di Indonesia, terutama pada bidang-bidang usaha yang tertutup

bagi penanaman modal asing dan bidang-bidang yang sesuai dengan maksud isi Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yaitu “menyangkut hajat hidup orang banyak”.¹ Perkembangan BUMN masih tertinggal dari perkembangan Badan Usaha Milik Swasta.

Dalam rangka mengoptimalkan keberadaan BUMN itu dan membuat struktur BUMN yang lebih baik pemerintah mengadakan program untuk memperbaiki sistem BUMN di Indonesia, melalui restrukturisasi (revitalisasi), profitisasi ataupun privatisasi.² Program restrukturisasi dari Kementerian BUMN dalam rangka pembinaan BUMN yaitu program *rightsizing*.³

Program *rightsizing* BUMN adalah program utama dari program restrukturisasi/pemetaan kembali BUMN dengan cara pemetaan secara lebih tajam, dan dilakukan *regrouping/konsolidasi*, untuk mencapai jumlah dan skala usaha BUMN yang lebih ideal.⁴ Untuk mewujudkan program *rightsizing*, maka terdapat model-model yang dapat dilakukan BUMN melalui berbagai *corporate action*, yaitu *stand alone*, merger/ konsolidasi, *holding*, divestasi, dan likuidasi. Dalam hal ini bentuk *holding* merupakan salah satu bentuk *rightsizing* yang menarik untuk dibahas lebih lanjut.

¹ <http://www.indonesia.go.id/> BUMN, diakses pada tanggal 25 Oktober 2015

² Kementerian BUMN, *Master Plan* Kementerian BUMN 2010-2014, halaman 79

³ *ibid*

⁴ Kementerian BUMN, *ibid*, halaman 80



Perusahaan *holding* sering juga disebut dengan *holding company*, *parent company*, atau *controlling company*. *Holding company* merupakan suatu bentuk usaha yang dimana terdapat satu induk perusahaan yang mengendalikan anak-anak perusahaan yang memiliki jenis bidang usaha yang sama. Pembentukan *holding company* dalam BUMN merupakan sebuah rencana untuk mengadakan keteraturan sistem dan pelaksanaan usaha BUMN.

Pemerintah Indonesia merencanakan untuk membentuk beberapa *holding company* pada bidang-bidang usaha BUMN, salah satunya adalah *holding company* di bidang semen, yaitu PT Semen Indonesia (Persero) Tbk terbentuk akibat *corporate action* dari setiap anak perusahaan yaitu PT Semen Gresik (Persero) Tbk (SMGR), PT Semen Padang, dan PT Semen Tonasa, dan Thang Long Cement yang bersatu membentuk perusahaan yang lebih besar dan dalam hal ini PT Semen Indonesia Tbk menjadi induk perusahaan atau *controlling company*. Setiap anak perusahaan dari PT Semen Indonesia Tbk tetap mempertahankan kelangsungan hidup masing-masing perusahaan dan siap bersinergi menjadi sebuah *holding company* bernama PT Semen Indonesia (Persero) Tbk mewujudkan *holding company* BUMN, dengan kepemilikan saham 51% pemerintah dan 49% publik dan masyarakat.⁵

Pembentukan PT Semen Indonesia Tbk sebagai salah satu

holding company BUMN tidak dilarang dalam hukum di Indonesia, sebagaimana diatur dalam Undang-Undang, peraturan pemerintah maupun peraturan menteri BUMN.

Pembentukan *holding company* ini berpotensi dapat menyebabkan praktek monopoli dan juga persaingan usaha tidak sehat, maka harus memperhatikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, khususnya Pasal 12 diatur mengenai *trust*, yang berisi : “Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk melakukan kerja sama dengan membentuk gabungan perusahaan atau perseroan yang lebih besar, dengan tetap menjaga dan mempertahankan kelangsungan hidup masing-masing perusahaan atau perseroan anggotanya, yang bertujuan untuk mengontrol produksi dan/atau pemasaran atas barang dan/atau jasa, sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.”

Dari Pasal di atas diketahui bahwa pembentukan *trust* dilarang apabila dapat menyebabkan praktek monopoli dan juga persaingan usaha tidak sehat. *Trust* dapat terbentuk dengan cara didirikan sebuah *holding company* atau melalui fusi (peleburan) badan-badan usaha.⁶

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 diharapkan dapat memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan yang sama

⁵ <http://semenindonesia.com/> diakses pada tanggal 28 Oktober 2015

⁶ Hasim Purba, *Tinjauan Terhadap Holding Company, Trust, Cartel, dan Concem*, (Medan : USU Digital Library, 2003), halaman 6



kepada setiap pelaku usaha dalam berusaha, dengan cara mencegah timbulnya praktik-praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.⁷ Akibat pembentukan *holding company* BUMN PT Semen Indonesia (Persero) Tbk dikhawatirkan dapat mendominasi pasar dan mempengaruhi berjalannya perusahaan semen di Indonesia. Oleh karena itu, pembentukan *holding company* dengan status BUMN ini dapat menimbulkan praktik-praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat antara perusahaan semen di Indonesia.

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut mengenai dugaan terjadinya perjanjian *trust* dalam pembentukan *holding company* BUMN, dengan menggunakan judul “**Tinjauan Terhadap Trust dalam Pembentukan Holding company Badan Usaha Milik Negara Ditinjau dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Persaingan Usaha Tidak Sehat (Studi Kasus pada PT Semen Indonesia Tbk).**”

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana regulasi pembentukan *holding company* BUMN di Indonesia ?
2. Apakah pembentukan *holding company* BUMN PT Semen Indonesia (Persero) Tbk dapat dikategorikan melanggar

ketentuan tentang *Trust* dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bagaimana regulasi pembentukan *holding company* BUMN di Indonesia.
2. Untuk mengetahui apakah pembentukan *holding company* PT Semen Indonesia (Persero) Tbk dapat dikategorikan melanggar ketentuan tentang *Trust* dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

II. METODE PENELITIAN

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis normatif. Istilah ‘pendekatan’ adalah sesuatu hal (perbuatan, usaha) mendekati atau mendekatkan. Pendekatan secara yuridis dalam penelitian ini adalah pendekatan dari segi peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁸

Sedangkan pendekatan normatif dalam hal ini dimaksudkan sebagai usaha mendekatkan masalah yang diteliti dengan sifat hukum yang normatif. Pendekatan normatif itu meliputi asas-asas hukum, sistematika hukum, sinkronisasi (penyesuaian) hukum,

⁷ Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 2004), halaman 23.

⁸ Ronny Hanitjo Soemitro., *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998), halaman. 20.



perbandingan hukum atau sejarah hukum.⁹

Spesifikasi yang digunakan dalam penulisan hukum ini adalah deskriptif-analitis. Metode deskriptif adalah prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan objek penelitian pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya.

Metode analisis data yang digunakan sebagai dasar penarikan kesimpulan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif. Bahan Hukum yang disusun secara sistematis dianalisis secara kualitatif supaya dapat ditarik kesimpulan akhir yang dapat dipertanggungjawabkan secara objektif¹⁰ yang merupakan jawaban untuk permasalahan yang ada dalam penelitian ini.

III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Regulasi Pembentukan *Holding Company* BUMN di Indonesia

1. Regulasi Pembentukan *Holding Company* PT Semen Indonesia Sebagai Wujud Restrukturisasi

PT Semen Indonesia Tbk merupakan *holding company* BUMN di bidang semen. *Holding company* merupakan salah satu langkah restrukturisasi BUMN dalam program *rightsizing* . Program *rightsizing* BUMN

adalah program utama dari program restrukturisasi/pemetaan kembali BUMN dengan cara pemetaan secara lebih tajam, dan dilakukan *regrouping/ konsolidasi* , untuk mencapai jumlah dan skala usaha BUMN yang lebih ideal, salah satu bentuknya dengan membentuk *holding company* .¹¹ Pengaturan terkait pembentukan *holding company* BUMN sebagai wujud restrukturisasi, diatur dalam :

a. Ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

Pembentukan *holding company* BUMN PT Semen Indonesia Tbk merupakan wujud restrukturisasi BUMN yang berbentuk persero dan merupakan perseroan terbuka, maka Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara dalam pengaturannya yang mengatur mengenai pengertian restrukturisasi BUMN, maksud, tujuan dan ruang lingkup Restrukturisasi BUMN, BUMN dalam bentuk Persero, BUMN berbentuk perseroan terbuka dan penggabungan, peleburan, pengambilalihan dan pembubaran BUMN.

b. Ketentuan dalam Per-01/MBU/2009 tentang Pedoman Restrukturisasi dan Revitalisasi Badan Usaha Milik Negara oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan

⁹ Hilman Hadikusuma., *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum* , (Bandung: Mandar Maju, 2013), halaman 60.

¹⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* , (Jakarta: UI-Press, 1986), halaman 3.

¹¹ Kementerian BUMN, loc.cit



Pengelola Aset, dan Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor: Per-05/MBU/2012 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor: Per-01/MBU/2009 tentang Pedoman Restrukturisasi dan Revitalisasi Badan Usaha Milik Negara oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Pengelola Aset.

Per-01/MBU/2009 tentang Pedoman Restrukturisasi Dan Revitalisasi Badan Usaha Milik Negara Oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Pengelola Aset, dan Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor : Per-05/MBU/2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor : Per-01/MBU/2009 tentang Pedoman Restrukturisasi Dan Revitalisasi Badan Usaha Milik Negara Oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Pengelola Aset dalam peraturan BUMN ini diatur mengenai pedoman pelaksanaan restrukturisasi dan revitalisasi yang telah diatur sebelumnya dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara sebagai langkah penyehatan BUMN, dalam pembentukan *holding company* BUMN sebagai salah satu wujud restrukturisasi harus

berpedoman pada Peraturan Menteri Negara BUMN ini.

- c. **Ketentuan dalam Keputusan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor: SK-161/MBU/2012 tentang Perubahan atas Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor Kep-17/MBU/2010 tentang Rencana Strategis Kementerian Badan Usaha Milik Negara Periode 2010-2014.**

Keputusan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor: SK-161/MBU/2012 tentang Perubahan atas Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor Kep-17/MBU/2010 tentang Rencana Strategis Kementerian Badan Usaha Milik Negara Periode 2010-2014, terkait pembentukan *holding company* BUMN membahas tentang jenis-jenis tindakan restrukturisasi, arah kebijakan restrukturisasi dan kriteria dalam melaksanakan kebijakan yang selanjutnya akan dibahas lengkap dalam *master plan* BUMN 2010-2014, namun Keputusan Menteri BUMN ini ditemui bentuk *stand alone*, *holding company* dan divestasi yang belum diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

- d. **Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor:**



SK-350/MBU/2013 tentang Kebijakan Internal Kementerian Badan Usaha Milik Negara Dalam Pelaksanaan Kegiatan Pembinaan Badan Usaha Milik Negara, Restrukturisasi Badan Usaha Milik Negara dan Penataan Aset Badan Usaha Milik Negara.

Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor: SK-350/MBU/2013 tentang Kebijakan Internal Kementerian Badan Usaha Milik Negara Dalam Pelaksanaan Kegiatan Pembinaan Badan Usaha Milik Negara, Restrukturisasi Badan Usaha Milik Negara dan Penataan Aset Badan Usaha Milik Negara merupakan Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara sebagai bukti hasil dari program pembinaan BUMN dengan cara Restrukturisasi, dalam Keputusan Menteri BUMN ini dilampirkan BUMN-BUMN yang merupakan hasil dari restrukturisasi BUMN melalui penggabungan dan peleburan, pengambilalihan dan privatisasi, yang salah satunya terdapat PT Semen Indonesia Tbk.

Regulasi pembentukan *holding company* BUMN dalam rangka restrukturisasi BUMN diatur dalam, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 dalam pengaturannya yang terkait dengan pembentukan *holding*

company BUMN di Indonesia mengenai restrukturisasi BUMN, karena *holding company* BUMN merupakan salah satu wujud restrukturisasi, dalam langkah restrukturisasi berpedoman pada Per-01/MBU/2009 tentang Pedoman Restrukturisasi Dan Revitalisasi Badan Usaha Milik Negara Oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Pengelola Aset, dan Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor : Per-05/MBU/2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor : Per-01/MBU/2009 tentang Pedoman Restrukturisasi Dan Revitalisasi Badan Usaha Milik Negara Oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Pengelola Aset, mengenai langkah yang diambil dalam rangka restrukturisasi BUMN di tuangkan dalam Keputusan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor: SK-161/MBU/2012 tentang Perubahan atas Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor Kep-17/MBU/2010 tentang Rencana Strategis Kementerian Badan Usaha Milik Negara Periode 2010-2014 yang selanjutnya akan dibahas lengkap dalam *master plan* BUMN 2010-2014, namun Keputusan Menteri BUMN ini ditemui bentuk *stand alone, holding company* dan divestasi yang belum diatur secara jelas dalam pengaturan-pengaturan restrukturisasi



BUMN sebelumnya, mengenai hasil dan cara yang dilakukan Kementerian BUMN dalam rangka restrukturisasi di tuangkan dalam Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor: SK-350/MBU/2013 tentang Kebijakan Internal Kementerian Badan Usaha Milik Negara Dalam Pelaksanaan Kegiatan Pembinaan Badan Usaha Milik Negara, Restrukturisasi Badan Usaha Milik Negara dan Penataan Aset Badan Usaha Milik Negara merupakan Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara sebagai bukti hasil dari program pembinaan BUMN dengan cara Restrukturisasi, dalam Keputusan Menteri BUMN ini dilampirkan BUMN-BUMN yang merupakan hasil dari restrukturisasi BUMN melalui penggabungan dan peleburan, pengambilalihan dan privatisasi salah satunya PT Semen Indonesia Tbk.

Holding company BUMN PT Semen Indonesia Tbk, merupakan hasil restrukturisasi BUMN melalui program *rightsizing* yang berstatus sebagai perseroan terbuka. *Holding Company* BUMN PT Semen Indonesia Tbk ini terbentuk akibat beberapa *corporate action* , yaitu penggabungan, peleburan dan pengambilalihan beberapa perusahaan, maka pendirian *holding company* BUMN berpedoman pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas,

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 tentang penggabungan, peleburan dan pengambilalihan persero dan terkait statusnya sebagai BUMN diatur lebih khusus lagi dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2005 tentang penggabungan, peleburan, pengambil alihan, dan perubahan bentuk badan hukum BUMN.

2. Regulasi Pembentukan *Holding company* BUMN PT Semen Indonesia Terkait Bentuknya Sebagai Perseroan.

Pembentukan *holding company* BUMN PT Semen Indonesia Tbk belum diatur secara khusus dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, oleh karena itu terkait statusnya sebagai perseroan terbatas yang melakukan *corporate action* maka pembentukan *holding company* BUMN di Indonesia mengacu pada pengaturan terkait perseroan terbatas, dan karena PT Semen Indonesia Tbk merupakan BUMN diatur lebih khusus didalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2005 tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan dan Perubahan Bentuk Badan Usaha Milik Negara.

a. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas mengatur bagaimana cara pendirian



holding company, dan terbentuknya *holding company* merupakan akibat dari *corporate action*, maka mengacu pada penjelasan mengenai penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan, mengenai ketentuan-ketentuan dalam melakukan penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan yang penjelasan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998. Pembentukan *holding company* BUMN PT Semen Indonesia Tbk, tidak sejalan dengan pengaturan yaitu terkait *corporate action* antara PT Semen Gresik dengan PT Semen Padang dan PT Semen Tonasa yang seharusnya melakukan akuisisi bukan konsolidasi.

b. Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas.

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas, Peraturan Pemerintah ini merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas akan tetapi, sepanjang belum diterbitkannya Peraturan Pemerintah baru yang mencabut berlakunya

Peraturan Pemerintah tersebut dan menggantikannya dalam mengatur mengenai penggabungan, peleburan dan pengambilalihan perseroan, maka Peraturan Pemerintah tersebut tetap berlaku walaupun telah di perbarui Undang-Undang nya menjadi Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, dalam peraturan ini diatur mengenai syarat-syarat penggabungan, peleburan dan pengambilalihan dan tata cara penggabungan, peleburan dan pengambilalihan.

c. Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2005 tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, dan Perubahan Bentuk Badan Usaha Milik Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2005 tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, dan Perubahan Bentuk Badan Usaha Milik Negara berisikan pengertian, maksud dan tujuan, tata cara, dan syarat-syarat dalam penggabungan, peleburan dan pengambilalihan BUMN yang pada dasarnya tetap kembali kepada peraturan yang umum yaitu Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan, dan



Pengambilalihan Perseroan Terbatas, namun hanya ada berbeda hal yang diatur secara khusus terkait statusnya sebagai BUMN.

Regulasi Pembentukan *holding company* BUMN PT Semen Indonesia Terkait Bentuknya Sebagai Perseroan, diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas berisikan mengenai pengertian dari peleburan dan pengambilalihan, pendirian *holding company*, dan pengaturan dalam hal melakukan penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan, kemudian pengaturan pelaksanaannya mengenai penggabungan, peleburan dan pengambilalihan perseroan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas diatur mengenai syarat-syarat penggabungan, peleburan dan pengambilalihan dan tata cara penggabungan, peleburan dan pengambilalihan, kemudian karena penggabungan, peleburan dan pengambilalihan perseroan yang melakukan *corporate action* berstatus BUMN maka diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2005 tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, dan Perubahan Bentuk Badan Usaha Milik Negara, berisikan pengertian, maksud dan tujuan, tata cara, dan syarat-syarat dalam penggabungan, peleburan

dan pengambilalihan BUMN yang pada dasarnya tetap kembali kepada peraturan yang umum yaitu Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas, hal ini dikarenakan *holding company* BUMN PT Semen Indonesia terbentuk akibat *corporate action* berupa konsolidasi dan akuisisi, namun hanya ada satu dua hal yang berbeda terkait statusnya sebagai Badan Usaha Milik Negara, melihat ketiga peraturan diatas ditemukan bahwa *corporate action* yang dilakukan PT Semen Gresik dengan PT Semen Padang dan PT Semen Tonasa, tidak sejalan dengan pengaturan yang berjalan bahwa setelah melakukan konsolidasi dengan PT Semen Gresik, PT Semen Padang dan PT Semen Tonasa tetap berstatus hukum dan menjalankan usahanya.

B. Pembentukan *holding company* PT Semen Indonesia (Persero) Tbk Menurut Ketentuan tentang *Trust* dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Pembentukan *holding company* dapat menyebabkan terbentuknya *trust*, *holding company* atau *parent company* atau *controlling company* adalah suatu perusahaan yang bertujuan untuk memiliki saham dalam satu



atau lebih perusahaan lain dan/atau mengatur satu atau lebih perusahaan lain tersebut.¹² Pada bentuk *trust*, sejumlah badan usaha secara yuridis berdiri sendiri, dalam arti ekonomi kehilangan kemerdekaan mereka dan sebagian besar modal saham mereka berada dalam tangan sebuah organ yang mengendalikannya.¹³

Trust merupakan gabungan antara beberapa perusahaan yang bersaing dengan membentuk organisasi yang lebih besar yang akan mengendalikan seluruh proses produksi dan/atau pemasaran suatu barang.¹⁴ Dalam konteks Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tentang *trust* dikategorikan sebagai perjanjian yang dilarang dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang *trust*, dinyatakan bahwa:¹⁵

“Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk melakukan kerja sama dengan membentuk gabungan perusahaan atau perseroan yang lebih besar, dengan tetap menjaga dan mempertahankan kelangsungan hidup masing-masing perusahaan atau perseroan anggotanya, yang bertujuan untuk mengontrol produksi dan/atau pemasaran atas barang dan/atau jasa, sehingga dapat

mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.”

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, maka bentuk perjanjian yang dilarang dalam hukum persaingan usaha adalah bentuk perjanjian yang didalamnya memuat isinya untuk melakukan kerja sama dengan cara membentuk apa yang dinamakan *trust*, yakni gabungan dari beberapa perusahaan atau perseroan yang lebih besar, dengan tetap menjaga dan mempertahankan kelangsungan hidup masing-masing perusahaan atau perseroan yang digabungkan tadi, untuk menciptakan stabilisasi dan kepastian tingkat produksi, dan/atau tingkat pemasaran yang sama atas suatu barang, jasa, atau barang dan jasa dengan sendirinya tindakan tersebut akan dapat menciptakan monopolisasi dan pasar menjadi tidak kompetitif lagi, sebab diantara pelaku usaha tidak ada persaingan usaha lagi, hal ini dapat ditimbulkan dengan pendirian *holding company*.¹⁶

Pendekatan yang digunakan pada Pasal 12, untuk menilai apakah suatu kegiatan maupun perjanjian yang dilakukan oleh pelaku usaha telah atau berpotensi untuk melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, menggunakan pendekatan *rule of reason*. Pendekatan *rule of reason* adalah suatu pendekatan

¹² Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta: Prenamedia Group, 2014, halaman 197

¹³ Susanti Adi Nugroho, *loc.cit*

¹⁴ Rachmadi Usman, *loc.cit*

¹⁵ Rachmadi Usman, *op.cit*, halaman 309

¹⁶ Rachmadi Usman, *ibid*.



yang digunakan untuk membuat evaluasi mengenai akibat perjanjian atau kegiatan usaha tertentu, guna menentukan apakah suatu perjanjian atau kegiatan tersebut bersifat menghambat atau mendukung persaingan usaha.

Suatu perjanjian yang membentuk perjanjian *trust* dapat dilarang apabila memenuhi unsur-unsur sebagai berikut :

1. Unsur Pelaku Usaha

Pelaku Usaha yang dimaksud berkaitan dengan pembentukan *holding company* BUMN PT Semen Indonesia adalah PT Semen Gresik. Hal ini dikarenakan di awal pembentukan PT Semen Indonesia Tbk, setiap anak perusahaan melakukan *corporate action* dengan PT Semen Gresik yang telah resmi berganti nama menjadi PT Semen Indonesia (Persero) Tbk yang menjadi induk perusahaan, namun tetap mempertahankan keberadaan PT Semen Gresik Tbk yang berubah fungsinya yaitu sebagai perusahaan operator pengelola aset PT Semen Gresik sebelumnya,¹⁷

2. Unsur Adanya Perjanjian

Dalam pembentukan *holding company* BUMN PT Semen Indonesia sebagai pelaku usaha, telah

melakukan perjanjian antar para pelaku usaha semen, yaitu konsolidasi (peleburan) dan akusisi (pengambilalihan), PT Semen Gresik berkonsolidasi dengan PT Semen Padang dan PT Semen Tonasa, dan akuisisi dengan Thang Long Cement.

3. Unsur Pelaku Usaha Lain

Pelaku usaha lain yang dimaksudkan adalah perusahaan yang melakukan perjanjian berupa *corporate action* dengan PT Semen Gresik Tbk yaitu PT Semen Padang, dan PT Semen Tonasa, dan Thang Long Cement sebagai anak perusahaan.

4. Unsur Melakukan Kerja Sama dengan Membentuk Gabungan Perusahaan atau Perseroan yang Lebih Besar

PT Semen Gresik melakukan perjanjian berupa *corporate action* dengan PT Semen Padang, PT Semen Tonasa, dan Thang Long Cement, perusahaan-perusahaan tersebut bersinergi membentuk sebuah *holding company* BUMN bernama PT Semen Indonesia (Persero) Tbk yang dahulu adalah PT Semen Gresik sebagai induk perusahaan mewujudkan *strategic holding* BUMN, dengan anak perusahaan terdiri dari PT Semen Gresik yang merupakan pengelola aset PT Semen Gresik sebelumnya yang telah berubah nama menjadi PT Semen Indonesia Tbk, PT Semen Padang, PT

¹⁷ <http://www.bumn.go.id/> diakses tanggal 5 Januari 2016



Semen Tonasa dan Thang Long Cement.

5. Unsur dengan Tetap Menjaga dan Mempertahankan Kelangsungan Hidup Masing-Masing Perusahaan atau Perseroan Anggotanya.

Keberadaan PT Semen Indonesia Tbk tidak lantas menghapuskan merek Semen Padang, Semen Tonasa, Semen Gresik, maupun Thang Long Cement. Keempatnya mempunyai ekuitas merek yang sangat kuat, sehingga menjadi modal utama untuk tetap memenetrasi pasar di wilayahnya masing-masing.

6. Unsur Bertujuan untuk Mengontrol Produksi dan/atau Pemasaran Atas Barang dan/atau Jasa

PT Semen Indonesia Tbk sebagai induk perusahaan, melalui pembentukan *strategic holding* ini, perseroan meyakini seluruh potensi dan kompetensi perusahaan dalam group baik dalam bidang operasional, produksi dan terutama pemasaran, dapat disatukan dengan semakin baik untuk memberikan kinerja optimal.¹⁸

7. Unsur Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktek Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat

Pembentukan *holding company* BUMN PT Semen Indonesia melalui *corporate action*, antara PT Semen Gresik dengan PT Semen Padang, PT Semen Tonasa dan Thang Long Cement yang setiap anak perusahaan tetap dapat menjalankan usahanya, oleh karena itu pembentukan *holding company* BUMN PT Semen Indonesia Tbk berpotensi mengakibatkan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, karena terdapat induk perusahaan yaitu PT Semen Indonesia Tbk yang dapat mengontrol produksi semen di Indonesia, namun belum terlihat dampak negatif yang ditimbulkan akibat pembentukan *holding company* BUMN di bidang semen.

Ketentuan pada Pasal 12 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, untuk menilai apakah suatu kegiatan maupun perjanjian yang dilakukan oleh pelaku usaha telah atau berpotensi melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, menggunakan pendekatan *rule of reason* atau melihat akibat yang ditimbulkan.

Kementerian Negara BUMN dalam rangka optimalisasi BUMN

¹⁸ <http://www.semenindonesia.com/>

diakses tanggal 6 Januari 2016



melakukan restrukturisasi melalui program *rightsizing* dengan cara pembentukan *holding company*. Sebelum melakukan pembentukan *holding company* Kementerian BUMN terlebih dahulu meminta izin kepada KPPU dan melakukan konsultasi terkait pembentukan *holding company* BUMN. KPPU selaku salah satu lembaga negara menyatakan tidak melarang pembentukan *holding company* BUMN dengan catatan tidak mematikan potensi swasta nasional. Hal ini terbukti bahwa potensi swasta nasional tidak mati dikarenakan masih terdapat perusahaan-perusahaan swasta yang bergerak di bidang semen yaitu, seperti Indocement Tungal Prakarsa Tbk, Holcim Indonesia Tbk, Surya Toto Indonesia Tbk dan PT Budi Starch & Sweetener Tbk. Kemudian, apabila dimungkinkan KPPU berharap restrukturisasi dengan pembentukan *holding company* BUMN dapat melibatkan swasta.¹⁹

KPPU tidak memungkiri BUMN perlu bersinergi dan memiliki strategi bisnis dalam menjalankan usaha BUMN, agar BUMN di Indonesia dapat terus berkembang.²⁰

KPPU dalam hal melakukan penilaian terhadap suatu pelaku usaha melakukan praktek monopoli dan/atau persaingan tidak sehat tidak dapat dilihat dari satu sisi yaitu pelaku usaha, tetapi harus mempertimbangkan bagaimana publik terutama masyarakat, bentuk PT Semen Indonesia Tbk adalah *holding company* BUMN, maka hal ini menyangkut masyarakat Indonesia, seperti yang dijelaskan pada Pasal 33 ayat 2 yang menjadi landasan dasar pembentukan BUMN “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara” Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan menjadi dasar bahwa BUMN berhak melakukan monopoli terhadap cabang-cabang produksi yang menyangkut hajat orang banyak, maka pembentukan *holding company* BUMN seandainya dapat menimbulkan praktek monopoli telah di izinkan, dengan demikian unsur dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat tidak terpenuhi.²¹

Ketujuh unsur diatas harus dapat dipenuhi untuk dapat menyatakan bahwa *holding company* BUMN telah menyebabkan terjadinya praktek

¹⁹ Dendy R. Sutrisno, wawancara, Kepala Bagian Kerjasa Dalam Negeri dan Humas, 4 Januari 2016

²⁰ *ibid*

²¹ *ibid*



monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, pembentukan *holding company* BUMN PT Semen Indonesia hanya memenuhi enam dari tujuh unsur maka PT Semen Indonesia tidak dapat dikategorikan melanggar Pasal 12 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

IV. KESIMPULAN

1. Regulasi pembentukan *holding company* BUMN Indonesia dapat dilihat melalui dua sisi yaitu pembentukan *holding company* sebagai wujud restrukturisasi BUMN dan pembentukan *holding company* dalam bentuknya sebagai perseroan, yaitu :

- a. Regulasi pembentukan *holding company* BUMN dalam rangka restrukturisasi BUMN diatur dalam, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Per-01/MBU/2009 tentang Pedoman Restrukturisasi dan Revitalisasi Badan Usaha Milik Negara oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Pengelola Aset, dan Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor : Per-05/MBU/2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor : Per-01/MBU/2009 tentang Pedoman Restrukturisasi dan Revitalisasi Badan Usaha Milik Negara oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT

Perusahaan Pengelola Aset, Keputusan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor: SK-161/MBU/2012 tentang Perubahan atas Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor Kep-17/MBU/2010 tentang Rencana Strategis Kementerian Badan Usaha Milik Negara Periode 2010-2014, Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor: SK-350/MBU/2013 tentang Kebijakan Intemal Kementerian Badan Usaha Milik Negara Dalam Pelaksanaan Kegiatan Pembinaan Badan Usaha Milik Negara, Restrukturisasi Badan Usaha Milik Negara dan Penataan Aset Badan Usaha Milik Negara.

- b. Bentuk *holding company* BUMN salah satunya adalah PT Semen Indonesia, Regulasi Pembentukan *holding company* BUMN PT Semen Indonesia Terkait Bentuknya Sebagai Perseroan, dan pembentukan *holding company* melalui *corporate action*, maka diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas dan karena statusnya sebagai BUMN maka diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun



2005 Tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan dan Perubahan Bentuk Badan Usaha Milik Negara. Melihat ketiga peraturan diatas ditemukan bahwa *corporate action* yang dilakukan PT Semen Gresik dengan PT Semen Padang dan PT Semen Tonasa, dilakukan dengan akuisisi sehingga masing-masing perusahaan tetap eksis dan menjalankan usahanya.

2. Pembentukan *holding company* BUMN PT Semen Indonesia tidak dapat dikategorikan melanggar Pasal 12 tentang *Trust* Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, karena tidak memenuhi unsur dapat mengakibatkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, dilatar belakangi bahwa KPPU tidak melarang pembentukan *holding company* BUMN dengan catatan tidak mematikan potensi swasta, KPPU telah memberikan izin dan melakukan konsultasi kepada BUMN untuk membentuk *holding company* BUMN di Indonesia dan berdasarkan Pasal 33 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa BUMN berhak melakukan monopoli terhadap cabang-cabang produksi yang menyangkut hajat orang banyak, maka pembentukan *holding company* BUMN seandainya dapat menimbulkan praktek monopoli telah di izinkan.

V. DAFTAR PUSTAKA

Literatur

- Hanitjo Soemitro, Ronny, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 1998.
- Hadikusuma, Hilman, *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*, Bandung: Mandar Maju, 2013.
- Nugroho, Susanti Adi, 2014. *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta: Prenamedia Group, 2014
- Purba, Hasim.2003. *Tinjauan Terhadap Holding Company, Trust, Cartel, dan Concem*, Medan : USU Digital Library
- Soekanto, Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, 1986.
- Usman,Rachmadi. 2004, *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*, Jakarta: Gramedia Pustaka Utama

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.
- Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 Tentang Badan Usaha Milik Negara.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 1998



- Tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas.
Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2005 Tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, Dan Perubahan Bentuk Badan Usaha Milik Negara.
- Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Nomor : Per-01/MBU/2009 Tentang Pedoman Restrukturisasi Dan Revitalisasi Badan Usaha Milik Negara Oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Pengelola Aset.
- Peraturan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor : Per-05/MBU/2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor : Per-01/MBU/2009 Tentang Pedoman Restrukturisasi Dan Revitalisasi Badan Usaha Milik Negara Oleh Perusahaan Perseroan (Persero) PT Perusahaan Pengelola Aset.
- Keputusan Menteri Negara Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor : SK-161/MBU/2012 Tentang Perubahan atas Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Nomor Kep-17/MBU/2010 tentang Rencana Strategis Kementerian Badan Usaha Milik Negara Periode 2010-2014.
- Ketentuan dalam Keputusan Menteri Badan Usaha Milik Negara Republik Indonesia Nomor: SK-350/MBU/2013 tentang Kebijakan Internal Kementerian
- Badan Usaha Milik Negara Dalam Pelaksanaan Kegiatan Pembinaan Badan Usaha Milik Negara, Restrukturisasi Badan Usaha Milik Negara dan Penataan Aset Badan usaha Milik Negara

Website

www.indonesia.go.id

www.semenindonesia.com

www.semenpadang.co.id

Wawancara :

Dendy R. Sutrisno, 'Tinjauan Terhadap Trust Dalam Pembentukan *Holding Company* BUMN', Jakarta, 4 Januari 2016