

**HOLDING BADAN USAHA MILIK NEGARA DALAM PERSPEKTIF  
HUKUM PERSAINGAN USAHA  
( Studi Kasus Pupuk Indonesia Holding Company )**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna memperoleh Gelar  
Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum  
Universitas Islam Indonesia  
Yogyakarta**



**Oleh :**

**WARA INDAH ERIANA**

**No. Mahasiswa : 14410071**

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM  
F A K U L T A S H U K U M  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA  
YOGYAKARTA  
2018**

**HOLDING BADAN USAHA MILIK NEGARA DALAM PERSPEKTIF  
HUKUM PERSAINGAN USAHA**

**( Studi Kasus Pupuk Indonesia Holding Company )**

**SKRIPSI**

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna memperoleh Gelar**

**Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum**

**Universitas Islam Indonesia**

**Yogyakarta**

**Oleh :**

**WARA INDAH ERIANA**

**No. Mahasiswa : 14410071**

**PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM**

**F A K U L T A S H U K U M**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2018**

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**HOLDING BADAN USAHA MILIK NEGARA DALAM PERSPEKTIF  
HUKUM PERSAINGAN USAHA  
( Studi Kasus Pupuk Indonesia Holding Company )**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan ke  
Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran pada Tanggal



Yogyakarta, 5 Januari 2018

Dosen Pembimbing Skripsi,

Dosen Pembimbing,

**Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum.**  
**NIK/NIP. 014100111**



**HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR**

**HOLDING BADAN USAHA MILIK NEGARA DALAM PERSPEKTIF  
HUKUM PERSAINGAN USAHA  
( Studi Kasus Pupuk Indonesia Holding Company )**

Telah dipertahankan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran  
Pada Tanggal 6 Februari 2018 dan dinyatakan **LULUS**  
Yogyakarta, 12 Februari 2018

**Tim Penguji**

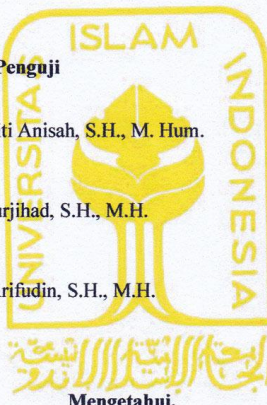
1. **Ketua** : Dr. Siti Anisah, S.H., M. Hum.
2. **Anggota** : H. Nurjihad, S.H., M.H.
3. **Anggota** : Ery Arifudin, S.H., M.H.

**Tanda Tangan**

.....

.....

.....



Mengetahui,

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan



Dr. Aunur/Rohim Faqih, S.H., M.Hum  
NIK. 844100101



**SURAT PERNYATAAN  
ORISINALITAS KARYA TULIS ILMIAH/ TUGAS AKHIR MAHASISWA  
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**



Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Wara Indah Eriana

No. Mahasiswa : 14410071

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi dengan judul:

**HOLDING BADAN USAHA MILIK NEGARA DALAM PERSPEKTIF  
HUKUM PERSAINGAN USAHA ( Studi Kasus Pupuk Indonesia Holding  
Company )**

Karya Tulis Ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar karya saya sendiri dan dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya tulis ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal diatas (terutama butir no.1 dan no.2), saya sanggup menerima sanksi, baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan saya tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya, serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan "Majelis" atau "Tim" Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas apabila tanda-tanda plagiasi disinyalir ada/terjadi pada karya tulis ilmiah saya ini, oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 15 Januari 2018

Yang membuat pernyataan,



Wara Indah Eriana )  
NIM. 14410071

## CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Wara Indah Eriana
2. Tempat Lahir : Bantul
3. Tanggal Lahir : 10 Februari 1996
4. Jenis Kelamin : Perempuan
5. Golongan Darah : O
6. Alamat Terakhir : Jalan Wonosari Km. 6 Perumahan  
Banguntapan Permai D25, Baturetno, Banguntapan, Bantul
7. Alamat Asal : Mayungan, RT 2, Murtigading, Sanden,  
Bantul
8. *E-Mail* : [warindaheriana@gmail.com](mailto:warindaheriana@gmail.com)
9. Identitas Orang Tua/Wali
  - a. Ayah  
Nama Lengkap : Hernawan  
Tempat, Tanggal Lahir : Bantul, 16 Juli 1963  
Pekerjaan : PNS Guru
  - b. Ibu  
Nama Lengkap : Sriningsih  
Tempat, Tanggal Lahir : Bantul, 1 Juni 1972  
Pekerjaan : Wirausaha
10. Riwayat Pendidikan :
  - a. TK PKK 70 Piyungan 2000-2002
  - b. SD Negeri Piyungan 2002-2008
  - c. SMP Negeri 1 Piyungan 2008-2011
  - d. SMA Negeri Sewon 2011-2014
11. Organisasi :
  - a. OSIS SMP Negeri 1 Piyungan 2008-2011
  - b. OSIS SMA Negeri Sewon 2011-2014
  - c. Dewan Tonti SMA Negeri Sewon 2011-2014
  - d. Purna Paskibraka Kabupaten Bantul 2012
  - e. Lembaga Eksekutif Mahasiswa FH UII 2014-2016

Yogyakarta, 15 Januari 2018,  
Yang Bersangkutan,

( Wara Indah Eriana )  
NIM.14410071

## HALAMAN MOTTO

*Mencapai cita-cita dan keinginan dengan usaha keras, Doa, dan Restu Orang Tua, bahwa doa yang paling didengar Allah SWT adalah doa dari seorang ibu.*

*“ Man Jadda Wa Jada ”*

(Barang Siapa yang Bersungguh-sungguh akan berhasil)



## HALAMAN PERSEMBAHAN



*Skripsi ini kupersembahkan teruntuk*

*Ibu tercinta,*

*Almarhum Bapak tercinta,*

*Adik perempuanku,*

*Keluarga besar yang selalu mendukung,*

*Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum. selaku dosen pembimbing,*

*Teman Dekat yang selalu mendampingi,*

*Serta sahabat-sahabatku,*

*Yang selalu menemani, mendukung, dan membimbing untuk lebih baik.*



## KATA PENGANTAR



*Assalamu'alaikum Warrahmatulahi Wabbarakatuh*

Puji syukur dengan mengucap *alhamdulillah* kehadiran Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat, karunia dan hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyusun serta menyelesaikan Tugas Akhir sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta dengan judul **“HOLDING BADAN USAHA MILIK NEGARA DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERSAINGAN USAHA ( Studi Kasus Pupuk Indonesia Holding Company )”**. Tidak lupa Shalawat serta Salam senantiasa penulis curahkan kepada junjungan kita Nabi Muhammad SAW.

Penulisan hukum ini secara garis besar memaparkan mengenai  *Holding Badan Usaha Milik Negara* yang ada di Indonesia, di mana sejauh ini  *Holding Badan Usaha Milik Negara* dilihat berdasarkan Perspektif Hukum Persaingan Usaha yang menimbulkan beberapa pendapat hukum tentang Persaingan Usaha yang dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara. Berdasarkan hal tersebut, penulis mengangkat sebuah analisa mengenai status dari anak perusahaan Badan Usaha Milik Negara setelah dibentuknya  *Holding Company* dan analisis tentang apakah holding BUMN dapat menimbulkan Praktek Persaingan Usaha Tidak Sehat berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Penulis dalam menyusun serta menyelesaikan penulisan hukum ini, banyak mendapat bimbingan keilmuan, pengarahan-pengarahan atau petunjuk,

bantuan maupun dukungan dari berbagai pihak. Oleh karena itu penulis mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya dan setulus-tulusnya kepada :

1. Allah SWT yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang yang senantiasa memberikan perlindungan dan kemudahan dalam hal.
2. Bapak Nandang Sutrisno, S.H., LL.M., M.Hum., Ph.D., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
3. Bapak Dr. Aunur Rohim Faqih, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Bapak Hanafi Amrani, S.H., LL.M., M.H., Ph.D., selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
5. Bapak Sujitno, S.H., M.Hum. selaku Ketua Departemen Hukum Perdata Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
6. Ibu, Dr. Winahyu Erwiningsih, S.H., M. Hum., Not. selaku Dosen Pembimbing Akademik (DPA).
7. Ibu Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing, yang telah bersedia meluangkan waktu, tenaga, pikiran, ditengah-tengah kesibukannya dan dengan penuh kesabaran serta ketulusan membimbing maupun memberikan pengarahan-pengarahan selama penyusunan penulisan hukum hingga selesai.
8. Orang tua, Ibu tersayang Sriningsih yang selama ini banyak sekali memberikan *support* baik materiil maupun non-materiil berupa dorongan, nasihat, mendo'akan dan sebagainya kepada penulis, selama menempuh studi hingga mencapai keberhasilan dalam menyelesaikan studi.

9. Adik semata wayang penulis Erika Dyah Hutami, terimakasih atas kebersamaan, persaudaraan, kasih sayang, serta motivasi yang diberikan.
10. Teman dekat dan sahabat penulis Arif Pujo Pangestu, dan Yustika Luthfi Budiariesti yang selalu ada dalam keadaan apapun, juga selalu memberikan nasihat serta motivasi dalam menyelesaikan penulisan Tugas Akhir ini, penulis sangat menyayangi kalian.
11. Sahabat lama dan selamanya, Ferdian Martha Saputri, Binti Bizurah Shalikhah Isnaini, Shella Resya, yang memberi motivasi bagi penulis selama penulisan ini.
12. Sahabat-sahabat penulis FH UII 2014, Nasiematul Arifat, Debbia Syahia Sesarina, Ulfah Rahma Wati, Ganis Dhenanda Pinasti Permana, Rinanda Amarsiwi Rahayu, Alia Nur Pradina, Ayu Aulia Rahmitasari, Aprilia Sindy Antika, Yuniar Riza Hakiki, Arief Rachman Hakim, Damil Nugrawan Suci, Ahmad Risqi, Asep Ridwanul Hakim yang telah memberi warna dalam dunia perkuliahan ini.
13. Teman-teman KKN PW-187, Shabrina Dyah Permatasari, Nurul Fadhila, Zenitha Prismaditha Tefani, Vini Elpinasari, Andy Trijaya, Rif'at A. Rochman, Abdul Manan yang telah memberikan banyak pengalaman selama satu bulan bersama.
14. Semua pihak yang telah membantu kelancaran skripsi ini yang tidak bisa penulis sebutkan satu per satu.

Semoga Allah SWT senantiasa membalas semua kebaikan dari bantuan yang diberikan kepada penulis, hingga selesainya Tugas Akhir dan menjadikannya amal ibadah yang mulia disisi-Nya, *Allahuma'amin*.

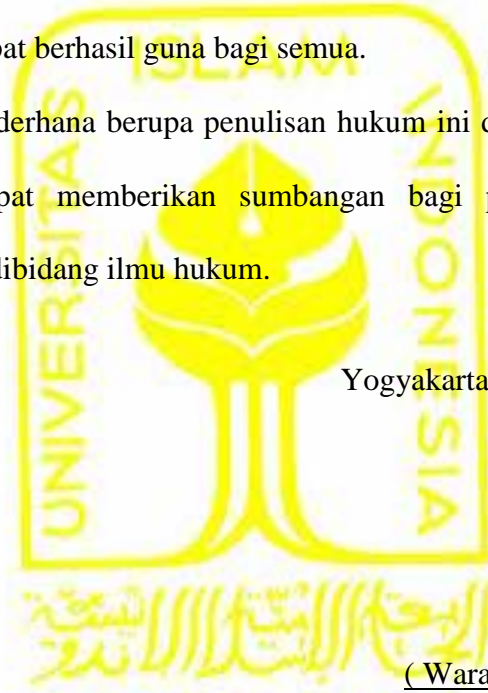
Tak lupa penulis meminta maaf yang sebesar-besarnya apabila waktu penulisan Tugas Akhir ini terdapat kekurangan maupun kekhilafan yang tentunya tidak penulis harapkan.

Akhirnya penulis berharap semoga Tugas Akhir yang berupa skripsi ini bermanfaat dan dapat digunakan sebagai informasi bagi semua pihak yang membutuhkan serta dapat berhasil guna bagi semua.

Semoga karya sederhana berupa penulisan hukum ini dapat bermanfaat bagi semua pihak dan dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan ilmu pengetahuan terutama dibidang ilmu hukum.

Yogyakarta, 15 Januari 2018

Penulis,



( Wara Indah Eriana )  
NIM. 14410071



## DAFTAR ISI

Halaman Judul .....	ii
Halaman Pengesahan .....	iii
Halaman Pernyataan .....	v
Curriculum Vitae .....	vi
Halaman Motto .....	vii
Halaman Persembahan .....	viii
Kata Pengantar .....	ix
Daftar Isi .....	xii
Abstrak .....	xv

### **BAB I PENDAHULUAN**

A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	6
C. Tujuan Permasalahan .....	6
D. Penelitian Terdahulu .....	7
E. Tinjauan Pustaka .....	9
F. Metode Penelitian .....	24
G. Kerangka Penulisan .....	27

### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI PERSEROAN TERBATAS,**

#### **BADAN USAHA MILIK NEGARA, dan PERSAINGAN USAHA**

<b>A. Tinjauan Umum Perseroan Terbatas .....</b>	<b>29</b>
1. Rapat Umum Pemegang Saham .....	34
2. Direksi .....	38

3.	Dewan Komisaris .....	40
----	-----------------------	----

**B. Tinjauan Umum Badan Usaha Milik Negara**

1.	Pengertian BUMN .....	43
2.	Asas-Asas BUMN .....	44
3.	Faktor Terbentuknya BUMN .....	45
4.	Tujuan Didirikannya BUMN .....	48
5.	Organ dalam BUMN .....	49
6.	Kekayaan BUMN .....	50

**BAB III ANALISIS HOLDING BADAN USAHA MILIK NEGARA**

**DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERSAINGAN USAHA**

A.	Status Hukum Induk Perusahaan dan Anak Perusahaan BUMN yang Modalnya Berasal dari Kekayaan Negara yang Dipisahkan .....	53
B.	Holding BUMN dalam Praktek Persaingan Usaha Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 .....	70

**BAB IV PENUTUP**

A.	Kesimpulan .....	85
B.	Saran .....	87

**Daftar Pustaka**

## **Abstrak**

*PT. Pupuk Indonesia Holding Company merupakan BUMN yang melakukan kerjasama dengan pemerintah untuk mendistribusikan pupuk bersubsidi. Hal tersebut memberikan peluang yang besar untuk negara masuk atau campur tangan dalam kegiatan usaha yang dilakukan. Berdasarkan hal tersebut maka permasalahan yang timbul yaitu tentang bagaimana status hukum induk dan anak perusahaan BUMN yang modalnya sama-sama berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan dan apakah holding BUMN dapat menimbulkan Praktek Persaingan Usaha Tidak Sehat berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.*

*Penelitian ini termasuk ke dalam penelitian hukum normatif. Bahan hukum yang digunakan terdapat bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang dikumpulkan melalui studi pustaka. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan yuridis normatif.*

*Hasil dari penelitian ini tentang hubungan hukum perusahaan induk dengan perusahaan anak Badan Usaha Milik Negara diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Millik Negara Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 sebagaimana diganti dengan Peraturan Pmerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penata Usahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas, bahwa yang disebut sebagai Badan Usaha adalah badan usaha yang mayoritas modalnya dimiliki oleh Negara yang disertakan langsung dipisahkan dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara, maka status anak perusahaan adalah tidak dapat disebut sebagai Badan Usaha Milik Negara karena modal dari anak perusahaan berasal dari induk perusahaan dan Negara tidak menyertakannya langsung pada anak perusahaan. PT. Pupuk Indonesia Holding Company sebagai Badan Usaha Milik Negara bekerjasama dengan pemerintah untuk menyalurkan pupuk bersubsidi yang diatur melalui Peraturan Pelaksana Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor: 15/M-DAG/PER/4?2013 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian. Adanya kerjasama penyaluran pupuk menimbulkan Persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat. Adanya pemberian subsidi pupuk melalui perusahaan BUMN tersebut dikhawatirkan melanggar ketentuan Pasal 17 dan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, yaitu tentang Monopoli dan Penguasaan Pangsa Pasar.*

*Agar pemerintah segera membuat payung hukum tentang perusahaan grup dan/atau perusahaan induk dalam bentuk undang-undang. Selain itu agar perusahaan BUMN menciptakan persaingan usaha yang sehat dengan pelaku usaha swasta.*

*Kata Kunci : Badan Usaha Milik Negara, Holding Company, Persaingan Usaha.*

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Di era globalisasi, perkembangan ekonomi dan kebutuhan masyarakat mengalami peningkatan yang sangat pesat. Dalam perkembangan tersebut, campur tangan Negara tetap diperlukan, terutama yang berkaitan dengan hajat hidup masyarakat banyak. Hal ini sesuai dengan tujuan Negara yang tercantum dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 alenia ke empat yaitu untuk memajukan kesejahteraan umum.<sup>1</sup>

Untuk itu, pembangunan nasional di Indonesia diarahkan pada terciptanya peningkatan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.<sup>2</sup> Salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah untuk menciptakan kesejahteraan umum adalah melalui kebijakan untuk memberikan bantuan atau subsidi kepada warga negaranya. Namun, penyaluran bantuan atau subsidi oleh pemerintah kepada masyarakat tidak dapat berjalan dengan sendirinya. Pemerintah memerlukan perantara untuk menyalurkan subsidi kepada warga negaranya. Salah satu caranya adalah pemberian subsidi melalui Badan Usaha Milik Negara.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 mendefinisikan Badan Usaha Milik Negara sebagai suatu badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara

---

<sup>1</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>2</sup> Galuh Puspaningrum, *Hukum Persaingan Usaha: Perjanjian dan Kegiatan yang Dilarang dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Yogyakarta: Aswaja Pressindo, 2013, hlm 1.



langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.<sup>3</sup> Berdasarkan pengertian tersebut, Negara adalah pemegang saham atau pemilik modal dari perusahaan BUMN.<sup>4</sup>

Negara melakukan pemisahaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dari kekayaan negara pada BUMN untuk dijadikan modal BUMN. Selanjutnya pembinaan dan pengelolaan modal BUMN tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, melainkan pada prinsip-prinsip perusahaan yang sehat.<sup>5</sup> Pemisahaan kekayaan merupakan salah satu karakteristik dari badan hukum. Konsep kekayaan terpisah dari para pemegang saham merupakan suatu sifat yang dianggap penting bagi status korporasi sebagai suatu badan hukum.<sup>6</sup>

Pemerintah Indonesia mendirikan BUMN dengan dua tujuan utama, yaitu tujuan yang bersifat ekonomi dan sosial. Tujuan yang bersifat ekonomi, BUMN dimaksudkan untuk mengelola sektor bisnis dalam bidang tertentu yang nantinya akan memperoleh keuntungan.<sup>7</sup> Tujuan yang bersifat sosial adalah dapat dicapai dengan memberikan kemudahan bagi masyarakat serta dapat memenuhi kebutuhan hidup masyarakat. Selain itu dapat menjadi perintis

---

<sup>3</sup> Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

<sup>4</sup> Menurut Molangraaf, *Perusahaan* adalah keseluruhan perbuatan yang dilakukan secara terus menerus yang bertindak keluar untuk mendapatkan penghasilan dengan cara memperniagakan barang-barang atau mengadakan perjanjian perniagaan. Perusahaan yaitu, bentuk usaha yang melakukan kegiatan secara tetap dan terus menerus dengan tujuan memperoleh keuntungan baik yang diselenggarakan oleh orang perseorangan atau badan hukum yang didirikan dan berkedudukan di Wilayah negara Republik Indonesia

<sup>5</sup> Ridwan Khairandy. *Pokok-Pokok Hukum Dagang Indonesia*. Yogyakarta: FH UII Press. 2014. hlm. 162.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 163.

kegiatan-kegiatan yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi.<sup>8</sup>

Melalui BUMN maka Negara dapat melakukan kegiatan usaha sekaligus mewujudkan cita-cita Negara. Pada prinsipnya kegiatan usaha tentu saja dapat dilakukan oleh siapapun, termasuk pemerintah. Dalam rangka untuk mengembangkan kegiatan usaha demi memperoleh keuntungan, maka perlu dilakukan sebuah upaya. Upaya yang dipilih adalah membentuk sebuah perusahaan grup. Adanya pembentukan perusahaan grup di Indonesia dipengaruhi oleh berbagai motif, yaitu penciptaan nilai tambah melalui sinergi dari beberapa usaha, dan upaya perusahaan mencapai keunggulan kompetitif untuk melebihi perusahaan lain. Selain itu adanya perintah dari undang-undang yang mendorong terbentuknya perusahaan grup.<sup>9</sup>

PT Pupuk Indonesia merupakan perusahaan BUMN yang sudah terbentuk menjadi suatu  *Holding Company*  atau induk perusahaan. Awalnya perusahaan milik negara pada bidang pupuk tersebut berdiri sendiri-sendiri yang modalnya berasal dari penyertaan langsung oleh Negara. Kemudian muncul gagasan untuk menjadi satukan perusahaan-perusahaan bidang pupuk tersebut kedalam sebuah  *holding* . Atas terbentuknya  *Holding Company*  tersebut, maka perusahaan yang besar dipilih sebagai Perusahaan induknya. Perusahaan induknya adalah PT Pupuk Sriwijaya (Pusri) yang setelah adanya  *holding*  kini menjadi PT Pupuk Indonesia  *Holding Company* . Bentuk  *holding*

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Sulistiowati, *Aspek Hukum dan Realitas Bisnis Perusahaan Grup di Indonesia*. Jakarta: Erlangga. 2010, hlm. 1.

dari PT Pupuk Indonesia adalah *Investment Holding Company* atau Penanaman Modal Perusahaan Induk.<sup>10</sup>

Semakin besar perusahaan, maka perusahaan tersebut akan dianggap semakin kuat. Kaitannya dalam hal ini adalah, dengan adanya *holding company* bidang pupuk, maka akan menjadikan perusahaan di bidang pupuk tersebut semakin kuat. Dengan demikian akan menimbulkan berbagai dampak positif dan dampak negatif.<sup>11</sup>

Dampak positif dari adanya *holding company* yaitu untuk meningkatkan keuntungan-keuntungan yang diperoleh. Namun, dampak negatif yang ditimbulkan juga ada. Salah satu dampak negatif yang ditimbulkan dengan adanya *holding* perusahaan BUMN ini dapat dilihat dari sisi perspektif persaingan usaha.<sup>12</sup>

Mengingat bahwa BUMN adalah badan usaha yang kepemilikan saham mayoritasnya dimiliki oleh negara, maka tidak lepas kaitannya dengan campur tangan oleh negara. Apalagi dengan adanya *holding* BUMN ini akan memberikan peluang yang besar untuk negara masuk ataupun campur tangan dalam kegiatan usaha yang dilakukan. Pelaksanaan program pemerintah yaitu pemberian subsidi pupuk melalui PT Pupuk Indonesia. Berdasarkan hal tersebut maka akan muncul kekhawatiran dari masyarakat, dalam hal ini adalah pelaku usaha swasta pada bidang pupuk. Kekhawatiran dari pelaku usaha swasta yang muncul adalah, adanya ikut serta pemerintah dalam melaksanakan

---

<sup>10</sup> <http://ekonomi.kompas.com/read/2012/05/2015/05162370/persaingan.pupuk.ketat> diakses pada tanggal 26 Oktober 2017, Pukul: 10.00 WIB.

<sup>11</sup> <http://hukumonline.com/berita/baca/lt56bdd32eed9f/mengintip-dampak-holding-bumn-dari-kacamata-internal-bumn> diakses pada tanggal 26 Oktober 2017.

<sup>12</sup> *Ibid.*

programnya melalui kegiatan usaha BUMN, seperti pendistribusian pupuk subsidi melalui BUMN yang akan berpengaruh kepada penjualan produksi perusahaan swasta. Karena dalam hal ini perusahaan swasta tidak menjual pupuk bersubsidi.

Ditinjau dalam hukum persaingan usaha, maka dikhawatirkan akan timbul suatu persaingan yang tidak sehat atas terbentuknya *holding* BUMN tersebut.<sup>13</sup> Apalagi adanya campur tangan dari pemerintah akan menimbulkan kekhawatiran para pelaku usaha swasta dalam kegiatan persaingan usaha. Kekhawatiran yang akan muncul misalnya dominasi pemasaran dalam pasar perdagangan ataupun penguasaan pangsa pasar.<sup>14</sup>

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat memuat segala aturan mengenai persaingan usaha di Indonesia.<sup>15</sup> Segala ketentuan yang dilarang dalam kegiatan persaingan usaha diatur didalam aturan tersebut. Dengan demikian, para pelaku usaha melakukan kegiatan usaha harus berpedoman pada aturan perundang-undangan tersebut termasuk BUMN.

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan, maka penulis tertarik untuk meneliti lebih dalam mengenai, bagaimana status perusahaan induk dan perusahaan anak BUMN yang modalnya sama-sama berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Selanjutnya mengenai, apakah dengan adanya  *Holding*

---

<sup>13</sup> <http://hukumonline.com/berita/baca/lt56bdd32eed9f/mengintip-dampak-holding-bumn-dari-kacamata-internal-bumn> diakses pada tanggal 26 Oktober 2017.

<sup>14</sup> <http://m.detik.com/finance/berita-ekonomi-bisnis/3353510/swasta-khawatir-soal-holding-bimn-ini-kata-pemerintah> diakses pada tanggal 25 Oktober 2017.

<sup>15</sup> Muhammad Sadi, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia sebagai Upaya Penguatan Lembaga Komisi Pengawasan Persaingan Usaha* ), Jawa Timur: Cita Intrans Selaras, 2016, hlm.27.



BUMN (PT Pupuk Indonesia) akan menimbulkan persaingan usaha tidak sehat berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat.

Oleh sebab itu, penulis mengajukan sebagai bahan skripsi dengan judul “ *Holding Badan Usaha Milik Negara dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha (Studi Kasus Pupuk Indonesia Holding Company).*”

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah dipaparkan di atas, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana status hukum induk dan anak perusahaan BUMN yang modalnya sama-sama berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan?
2. Apakah *holding* BUMN dapat menimbulkan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999?

## **C. Tujuan Masalah**

Sesuai dengan latar belakang dan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Mengkaji tentang status hukum induk dan anak perusahaan BUMN yang modalnya berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan.

2. Menganalisis tentang Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha yang Tidak Sehat berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 atas terbentuknya *holding* BUMN.

#### **D. Keaslian Penelitian**

1. **Marshiah M. Ginting, Fakultas Hukum Universitas Sumatra Utara, Medan**

Melakukan penelitian tentang Pengecualian Praktek Monopoli yang Dilakukan oleh BUMN menurut Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Peneliti mengangkat permasalahan tentang bagaimana pengaturan mengenai monopoli dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, bagaimana kedudukan BUMN dalam perekonomian Indonesia, dan bagaimana ketentuan pengecualian terhadap praktek monopoli yang dilakukan oleh BUMN.

Penelitian yang dilakukan dengan pendekatan yuridis-normatif yang akan dikaji adalah ketentuan dari satu pasal dan penerapannya dalam praktek. Data yang diperoleh dari mengkaji berbagai peraturan perundang-undangan dan literatur-literatur yang berhubungan dengan rumusan masalah.

Ketentuan monopoli oleh bumn menurut Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 adalah bahwa monopoli atau pemusatan kegiatan yang dapat dilakukan hanyalah terhadap cabang-cabang produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak dan yang penting

bagi negara. Tulisan ini akan diberikan contoh satu lembaga bumh yang melakukan monopoli, yaitu PT PLN (persero) yang melakukan monopoli penyediaan listrik dengan legitimasi Undang-Undang No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan.

Perbedaan penelitian sebelumnya dengan penelitian yang ditulis oleh peneliti bahwa, peneliti mengambil objek penelitian dari *holding company* BUMN dalam bidang pupuk (PT Pupuk Indonesia).

## **2. Evelyn, Fakultas Hukum, Universitas Sumatra Utara, Medan**

Melakukan penelitian tentang Hubungan Perusahaan dalam Kaitannya dengan Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Peneliti sebelumnya memaparkan bahwa, pertumbuhan pesat jumlah perusahaan grup di Indonesia dipengaruhi oleh berbagai motif, antara lain meliputi penciptaan nilai tambah melalui sinergi dari beberapa perusahaan, upaya perusahaan mencapai keunggulan kompetitif yang melebihi perusahaan lain, motif jangka panjang untuk mendayagunakan danadana yang telah digunakan, ataupun perintah perundang-undangan yang mendorong terbentuknya perusahaan grup. Berbagai kegiatan perusahaan grup dapat mengundang resiko dalam konteks hukum persaingan bila dihubungkan dengan tindakannya yang berhubungan dengan perjanjian, harga, produksi, maupun distribusi. Hal ini tentu melanggar ketentuan hukum persaingan usaha di Indonesia

yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan. Data yang digunakan adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier, sedangkan pengumpulan data yang dilakukan dengan studi pustaka *library research*. Metode analisis data yang digunakan adalah pendekatan kualitatif.

Perbedaan antara penelitian terdahulu dengan penelitian yang dilakukan peneliti adalah, peneliti sekarang melakukan penelitian tentang perusahaan grup dalam perspektif hukum persaingan usaha.

## **E. Tinjauan Pustaka**

Penelitian ini fokus kepada Badan Usaha Milik Negara atas dibentuknya  *Holding*  Perusahaan dalam perspektif Hukum Persaingan Usaha. Untuk memulai penelitian, terlebih dahulu penulis akan memaparkan konsep persaingan usaha, yaitu:

### **1. Persaingan Usaha**

Persaingan memiliki unsur yaitu ada dua pihak atau lebih yang terlibat dalam upaya yang saling mengungguli dan ada kehendak diantara mereka untuk mencapai tujuan yang sama.<sup>16</sup> Persaingan merupakan

---

<sup>16</sup> Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002. hlm. 13

karakteristik yang melekat dalam kehidupan manusia yang cenderung untuk saling mengungguli dalam banyak hal.

**Anderson** berpendapat bahwa persaingan dibidang ekonomi merupakan salah satu bentuk persaingan yang paling utama diantara sekian banyak persaingan antar manusia, kelompok masyarakat, atau bahkan bangsa. Pendapat ini didukung berdasarkan latar belakang Eropa yang bersaing secara tajam untuk mendapatkan dan menguasai sumber daya ekonomi di wilayah Asia, Afrika, dan Amerika Selatan.<sup>17</sup>

Persaingan merupakan sarana untuk melindungi para pelaku ekonomi terhadap eksploitasi dan penyalahgunaan. Kondisi persaingan menyebabkan kekuatan ekonomi para pelaku ekonomi tidak terpusat pada tangan tertentu. Kondisi tanpa persaingan, kekuatan ekonomi akan tersentralisasi pada beberapa pihak saja. Kekuatan ini pada tahap berikutnya akan menyebabkan kesenjangan besar dalam posisi tawar menawar, serta pada akhirnya membuka peluang bagi penyalahgunaan dan eksploitasi kelompok ekonomi tertentu.<sup>18</sup>

Persaingan mendorong alokasi dan relokasi sumber-sumber daya ekonomi sesuai dengan keinginan konsumen. Karena ditentukan oleh permintaan, para penjuak dalam kondisi persaingan akan cenderung mengikuti pergerakan permintaan para pembeli. Dengan demikian, suatu

---

<sup>17</sup> Thomas J. Anderson, yang dikutip dari Arie Siswanto, *Hukum Persaingan*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002. hlm. 13

<sup>18</sup> Arie Siswanto, *op. cit.* hlm. 16

perusahaan akan meninggalkan bidang usaha yang tidak memiliki tingkat permintaan yang tinggi.<sup>19</sup>

Persaingan dapat menjadi kekuatan untuk mendorong penggunaan sumber daya ekonomi dan metode pemanfaatannya secara efisien. Perusahaan yang bersaing secara bebas, maka para pelaku usaha akan menggunakan sumber daya yang ada secara efisien. Persaingan yang sehat dalam ekonomi pasar bebas memberikan empat keuntungan, yaitu persaingan akan memberikan harga yang kompetitif, adanya peningkatan kualitas hidup karena adanya inovasi terus menerus, mendorong meningkatkan mobilitas masyarakat, dan adanya efisiensi yang baik baik efisiensi produk maupun alokatif.<sup>20</sup>

Persaingan dapat meningkatkan mutu produk, pelayanan, proses produksi, dan teknologi. Suatu kondisi persaingan, setiap pesaing akan berusaha mengurangi biaya produksi serta akan memperbesar pangsa pasar. Metode yang dapat ditempuh untuk mencapai tujuan itu diantaranya adalah dengan meningkatkan mutu produk, pelayanan, proses produksi, serta inovasi teknologi. Dari sisi konsumen, keadaan ini memberi keuntungan, dalam hal persaingan akan membuat produsen memperlakukan konsumen secara baik.<sup>21</sup>

Persaingan memiliki beberapa aspek positif, namun persaingan juga ada beberapa aspek negatif. Aspek negatif dalam persaingan seperti persaingan dapat mencegah koordinasi yang diperlukan dalam industri

---

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Devi Meyliana, *op. cit.*, hlm.16.

<sup>21</sup> *Ibid.*



tertentu. Persaingan dapat mencegah koordinasi fasilitas teknis dalam bidang usaha yang dalam lingkup luas sebenarnya diperlukan demi efisiensi. Selain itu, apabila dilakukan oleh pelaku ekonomi yang tidak jujur akan menimbulkan pertentangan dengan kepentingan publik. Resiko ekstrem yang akan ditimbulkan dari persaingan tersebut yaitu kemungkinan ditempuhnya praktek-praktek curang karena persaingan dianggap sebagai suatu keadaan untuk menyingkirkan pesaing dengan cara apapun.<sup>22</sup>

Persaingan pada dasarnya memiliki dampak positif dan negatif, perbedaannya hanya pada bagaimana sikap para pelaku usaha bersikap dalam persaingan usaha. Terdapat pokok-pokok penting dalam persaingan yaitu, persaingan merupakan kondisi ideal yang memiliki banyak aspek positif. Persaingan hanya akan dapat menjalankan fungsinya dengan baik apabila persaingan itu terjadi sedemikian rupa, sehingga tidak terjadi persaingan secara curang yang justru akan merugikan para pihak. Persaingan sebenarnya merupakan variable yang dependen, persaingan dapat bergerak dinamis dan berubah-ubah sesuai dengan faktor-faktor yang mempengaruhinya, termasuk adanya suatu kebijakan pemerintah maupun instrument dari pemerintah.<sup>23</sup>

Hukum persaingan Usaha memiliki beberapa substansi. Substansi dari hukum persaingan yaitu:

- a. Ketentuan tentang perilaku yang berkaitan dengan aktivitas-aktivitas usaha,

---

<sup>22</sup> Arie Siswanto, *op. cit*, hlm.17-18

<sup>23</sup> *Ibid.*

- b. Ketentuan-ketentuan struktural yang berkaitan dengan aktivitas usaha,
- c. Ketentuan-ketentuan prosedural tentang pelaksanaan dan penegakan hukum persaingan usaha.

Hukum persaingan usaha merupakan salah satu bentuk pengaturan hukum yang mengatur secara tegas tentang bagaimana mengatur tentang aktivitas para pelaku usaha dalam bidang jasa atau barang. Pengaturan bidang ekonomi ini memerlukan suatu kaidah hukum yang dapat menjamin persaingan usaha yang sehat, kompetitif, dan berkeadilan.<sup>24</sup>

## 2. Asas dan Tujuan Hukum Persaingan Usaha

Asas dan tujuan dibuatnya suatu aturan akan memberikan refleksi bagi bentuk pengaturan dan norma-norma yang dikandung dalam suatu aturan tersebut. Pemahaman terhadap norma-norma aturan hukum tersebut akan memberi arahan dan mempengaruhi pelaksanaan dan cara-cara pengakuan hukum yang akan dilakukannya.<sup>25</sup> Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat merupakan puncak dari berbagai upaya yang mengatur masalah persaingan antar pelaku usaha dan larangan melakukan praktik monopoli.<sup>26</sup>

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 memiliki asas dan tujuan yang disebutkan dalam Pasal 2 dan Pasal 3, yaitu:

Pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya beraskan demokrasi ekonomi dengan memperhatikan

---

<sup>24</sup> *Ibid.* Hlm. 100

<sup>25</sup> Andi Fahmi Lubis, et. al., *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, Jakarta: Diterbitkan oleh KPPU, 2009, hlm. 14

<sup>26</sup> Rahmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, Cet. Pertama 2013, hlm.1

keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum.<sup>27</sup>

Tujuan pembentukan undang-undang ini adalah untuk:<sup>28</sup>

- a. menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- b. mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil;
- c. mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan
- d. terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Asas Demokrasi merupakan penjabaran dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Demokrasi pada dasarnya dapat dipahami dari sistem ekonominya, sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar. Risalah BPUPKI pada tanggal 31 Mei 1945 ketua perancang Undang-Undang Dasar menolak paham individualism dan menggunakan semangat kekeluargaan yang terdapat dalam masyarakat Indonesia.<sup>29</sup> Pasal 2 tersebut secara konstitusional sejalan dengan ketentuan Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945, yaitu:

Perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Demokrasi ekonomi merupakan dasar pembangunan perekonomian nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara

---

<sup>27</sup> Pasal 2

<sup>28</sup> Pasal 3

<sup>29</sup> Risalah Sidang BPUPKI dikutip dalam buku Jhoni Ibrahim. *op. cit.*, hlm. 193

Republik Indonesia Tahun 1945 sebagaimana yang diamanatkan secara konstitusional dalam UUD NRI 1945.<sup>30</sup>

Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa tujuan undang-undang tersebut adalah untuk menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, guna mewujudkan iklim usaha yang kondusif, mencegah praktek monopoli, dan mengupayakan agar terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.<sup>31</sup>

Tujuan untuk menjaga efisiensi ekonomi nasional ini pada dasarnya merupakan cita-cita yang baik sekali karena pada akhirnya diharapkan akan membawa kita menuju terciptanya suatu sistem ekonomi yang efisien dan berpihak kepada rakyat banyak dan menguntungkan masyarakat.<sup>32</sup> Segi Ekonomi ada dua kategori, yaitu efisiensi statis dan efisiensi dinamis. Efisiensi dinamis yang paling menguntungkan adalah persaingan yang memberikan insentif untuk melakukan penelitian dan pengembangan serta memperkenalkan metode produksi dan distribusi.<sup>33</sup>

### **3. Pelaku Usaha berdasarkan Hukum Persaingan Usaha**

Esensi terselenggaranya pasar bebas adalah persaingan para pelaku pasar dalam memenuhi kebutuhan konsumen. Dalam hal ini persaingan

---

<sup>30</sup> Rachmadi Usman, *Hukum Acara Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013, hlm.16

<sup>31</sup> Asril Sitompul, *Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Tinjauan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999, hlm. 15

<sup>32</sup> *Ibid*, hlm. 16

<sup>33</sup> Suyud Margono, *Hukum Anti Monopoli*, Jakarta: Sinar Grafika, Cet. Pertama 2009, hlm.30

usaha merupakan proses dimana para pelaku usaha dipaksa menjadi perusahaan yang efisien dengan menawarkan produk dan jasa dengan harga yang terjangkau. Pasal 1 huruf e Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menyebutkan:<sup>34</sup>

“Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.”

Persaingan hanya dimungkinkan bila ada dua pelaku usaha atau lebih yang menawarkan produk dan jasa kepada pelanggan dalam sebuah pasar. Untuk merebut hati dari konsumen, maka pelaku usaha berusaha menawarkan produk dan jasa yang menarik, baik dari segi harga, kualitas, dan pelayanan. Kombinasi ketiga faktor tersebut untuk memenangkan persaingan.<sup>35</sup>

Pelaku usaha dapat dijabarkan menjadi beberapa unsur, yaitu:

- a. Bentuk atau wujud pelaku usaha adalah
  - 1) Orang perorangan, yaitu setiap individu yang melakukan kegiatan usahanya secara sendiri.<sup>36</sup>
  - 2) Badan usaha, yaitu suatu usaha yang dilakukan oleh satu orang atau lebih. Badan usaha terdiri dari dua macam, yaitu badan usaha yang berbadan hukum dan tidak berbadan hukum. Badan

---

<sup>34</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

<sup>35</sup> Jhoni Ibrahim. *Hukum Persaingan Usaha (Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia)*. Jawa Timur: Bayumedia Publishing. 2009. hlm.2

<sup>36</sup> <http://www.jurnalhukum.com/pengertian-pelaku-usaha/> diakses pada tanggal 28 November 2017 Pukul 18.30 WIB

Usaha berbadan hukum adalah suatu subjek hukum yang mandiri dari pendiri ataupun anggota yang dapat melakukan perbuatan hukum secara sendiri. Badan hukum memiliki salah satu karakteristik yang khas adalah terbatasnya tanggung jawab.<sup>37</sup>

b. Kegiatan usaha harus didasarkan pada perjanjian.

Pelaku usaha juga memiliki hak dan kewajiban. Hak yang dimiliki oleh pelaku usaha yaitu:

- 1) hak untuk mendapat perlindungan hukum dari tindakan konsumen yang beritikad tidak baik
- 2) hak untuk melakukan pembelaan diri sepatutnya dalam menyelesaikan sengketa
- 3) hak untuk mengembangkan usahanya
- 4) hak yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Pelaku usaha selain memiliki hak juga memiliki kewajiban, yaitu pelaku usaha yang utama adalah menjalankan kegiatan usahanya dengan benar dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Q.S As-Sad (38): 24 menyebutkan:

“Dia (Dawud) berkata, “ Sungguh, dia telah berbuat zalim kepadamu dengan meminta kambingmu itu untuk (ditambahkan) kepada kambingnya. Memang banyak di antara orang-orang yang bersekutu itu berbuat zalim kepada yang lain, kecuali orang-orang yang beriman dan mengerjakan kebajikan; dan hanya sedikitlah mereka yang begitu.” Dan Dawud menduga bahwa Kami mengujinya, maka

---

<sup>37</sup> Ridwan Khairandy, *Pokok-Pokok Hukum Dagang Indonesia*, Yogyakarta: FH UII Press, Cet.kedua 2014, hlm. 29-30



dia memohon ampunan kepada Tuhannya lalu menyungkur sujud dan bertobat.”

#### 4. **Substansi Larangan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999**

Kegiatan dapat dipahami sebagai suatu peristiwa atau kejadian yang pada umumnya tidak dilakukan secara terus menerus. Penyelenggara kegiatan itu sendiri dapat merupakan badan, instansi pemerintah, organisasi, orang pribadi ataupun lembaga. Kegiatan biasanya dilaksanakan dengan berbagai alasan tertentu sesuai dengan tujuannya. Terkait dengan pokok pembahasan, kegiatan yang akan dibahas adalah kegiatan dalam bidang ekonomi. Kegiatan Ekonomi adalah kegiatan yang dilakukan oleh pelaku usaha khususnya dalam bidang ekonomi.<sup>38</sup>

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Praktek Larangan Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat mengatur tentang perjanjian yang dilarang dan kegiatan yang dilarang. Kegiatan yang dilarang adalah tindakan atau perbuatan hukum sepihak yang dilakukan oleh satu pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha tanpa adanya keterkaitan hubungan secara langsung dengan pelaku usaha lainnya. Kegiatan yang dilarang diatur dalam bab tersendiri sebagaimana termuat dalam Pasal 17 sampai Pasal 24 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Bentuk kegiatan yang dilarang oleh pelaku usaha berdasarkan pasal tersebut yaitu:

---

<sup>38</sup> Galuh Puspaningrum, *Perjanjian yang Dilarang dalam Persaingan Usaha*, Yogyakarta: Aswaja Pressindo, 2015, hlm. 93

- a. kegiatan yang bersifat monopoli, diatur dalam Pasal 17,
- b. kegiatan yang bersifat monoposmi, diatur dalam Pasal 18,
- c. kegiatan yang bersifat penguasaan pasar, diatur dalam Pasal 19,
- d. kegiatan jual rugi, diatur dalam Pasal 20,
- e. kegiatan penetapan biaya produksi secara curang, diatur dalam Pasal 21,
- f. kegiatan persengkongkolan, diatur dalam Pasal 22.

Pasal 1 angka 1 menyebutkan mengenai pengertian Monopoli, yaitu:

penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha.

Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menyebutkan mengenai praktek monopoli, yaitu:

pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.

Disimpulkan bahwa berdasarkan pengertian tersebut keduanya sama-sama dilakukan oleh satu pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha, yang satu “penguasaan dan penggunaan” sedangkan yang lain “pemusatan kekuatan ekonomi”, atas produksi dan atau pemasaran barang atau jasa, sehingga menimbulkan persaingan tidak sehat dan merugikan kepentingan umum.<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> Suharsil dan Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2010, hlm. 25

Istilah monopoli dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mempunyai makna yang lebih luas, dan hal ini dari satu sisi dapat disimpulkan dari ciri-ciri dalam definisi struktur pasar perilaku pasar, pangsa pasar, harga pasar serta konsumen. Melihat Pasal 17 ayat (2) c, yaitu bahwa seorang monopolis hanya membutuhkan penguasaan lebih dari 50 % pangsa pasar pada satu jenis barang maupun jasa tertentu. Sehingga dengan adanya pernyataan tersebut, selain pihak yang telah disebut sebagai monopolis, ternyata masih ada pesaing lain di pasar bersangkutan.<sup>40</sup>

Eksistensi monopoli dalam suatu kegiatan ekonomi dapat terjadi dalam berbagai jenis, ada yang merugikan dan ada yang menguntungkan perekonomian masyarakat. pandangan menguntungkan dari monopoli adalah, monopoli dapat memaksimalkan efisiensi pengelolaan sumberdaya ekonomi tertentu. Monopoli juga dapat menjadi sarana untuk meningkatkan pelayanan terhadap konsumen.<sup>41</sup>

Pengertian monopoli masing-masing jenis monopoli perlu dijelaskan untuk membedakan mana monopoli yang dilarang karena merugikan masyarakat dan mana monopoli yang memberikan kontribusi positif bagi kesejahteraan masyarakat.<sup>42</sup> Adapun jenis-jenis monopoli tersebut adalah:<sup>43</sup>

1. Monopoli yang terjadi karena dikehendaki oleh Undang-Undang

---

<sup>40</sup> Andi Fahmi Lubis, et. al., *op. cit*, hlm. 129 - 130

<sup>41</sup> Suharsil dan Mohammad Taufik, *op. cit* hlm. 29.

<sup>42</sup> Johnny Ibrahim, *op. cit.*, hlm. 40

<sup>43</sup> Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta: Kencana Prenada Group, 2012, hlm.236-239.

Pasal 33 UUD NRI 1945 menghendaki adanya monopoli negara untuk menguasai bumi dan air berikut dengan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, serta cabang-cabang produksi hajat hidup orang banyak.

2. Monopoli yang lahir dan tumbuh secara allamiah karena didukung oleh iklim dan lingkungan usaha yang sehat  
Monopoli bukan suatu perbuatan yang negatif, suatu perbuatan yang professional, sumberdaya manusia yang professional, dan strategi bisnis yang tepat akan mempertahankan posisinya. Perusahaan yang mampu mempertahankan posisinya, maka akan menguasai pasar perdagangan.
3. Monopoli yang diperoleh melalui lisensi dengan menggunakan mekanisme kekuasaan  
Monopoli yang diperoleh karena adanya kolusi antara pelaku usaha dengan birokrat pemerintah misalnya. Kehadirannya menimbulkan distorsi yang mengganggu bekerjanya mekanisme pasar yang efisien. Berbagai kelompok pelaku usaha yang didekat dengan pusat kekuasaan pemerintah pada umumnya akan memiliki kecenderungan melakukan perbuatan tercela tersebut.
4. Monopoli karena terbentuknya struktur pasar akibat perilaku yang tidak jujur  
Manusia memiliki sifat yang selalu merasa tidak puas akah suatu sifat-sifat dasar manusia yang menginginkan keuntungan besar dalam waktu yang singkat dan dengan pengorbanan modal yang kecil. Sebaliknya, dengan menggunakan modal yang sangat besar untuk memperoleh posisi dominan guna mengusur para pesaing yang ada. Atau bahkan pesaing yang satu akan mengusur pesaing yang lain. Monopoli yang menghambat persaingan adalah monopoli yang melakukan penyimpangan pada struktur pasar karena menyebabkan terjadinya pembentukan pasar, pembagian pasar, dan penyalahgunaan pasar.

Kwik Kian Gie, mengemukakan bentuk-bentuk monopoli yang pada hakikatnya berbeda-beda seperti berikut :<sup>44</sup>

1. Monopoli yang diberikan begitu saja oleh pemerintah kepada swasta berdasarkan nepotisme.
2. Monopoli yang terbentuk karena beberapa pengusaha yang bersangkutan membentuk kartel ofensif.
3. Monopoli yang tumbuh karena praktek persaingan yang nakal, misalnya pengendalian produk dari hulu sampai hilir, lalu yang hilir lainnya didiskriminasi dalam memperoleh bahan baku yang dikuasainya juga.

---

<sup>44</sup> Kwik Gian Gie, dikutip dalam buku Susanti Adi Nugroho, hlm. 53.

4. Monopoli yang dibentuk untuk pembentukan dana, yang penggunaannya adalah untuk sosial dan dipertanggungjawabkan kepada publik, baik tujuannya tapi jelek prosedurnya. Karena berate memungut pajak tanpa melalui undang-undang, maka melanggar UUD.
5. Monopoli adalah yang diberikan kepada innovator dalam bentuk oktroi dan paten untuk jangka waktu terbatas.
6. Monopoli yang terbentuk karena perusahaan yang bersangkutan selalu menang dalam persaingan yang sudah wajar, adil, dan fair. Monopoli ini justru muncul karena unggul dalam segala bidang produktif dan efisien.
7. Monopoli yang dipegang oleh negara dalam bentuk BUMN. Karena barangnya dianggap penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak.
8. Monopoli yang disebabkan karena pembentukan kartel definitif, agar persaingan yang saling mematikan dapat dihentikan. Caranya adalah pembentukan kartel definitif, agar perusahaan-perusahaan tidak bangkrut.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mengatur kegiatan yang dilarang yaitu salah satunya monopoli, selain itu penguasaan pasar juga termasuk sebagai suatu kegiatan yang dilarang. Penguasaan Pasar diatur dalam Pasal 19 UU No. 5 Tahun 1999 disebutkan, bahwa:

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

- a. Menolak dan atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk dapat melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar yang bersangkutan; atau
- b. Menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha pesaingnya itu; atau
- c. Membatasi peredaran dan atau penjualan barang dan atau jasa pada pasar bersangkutan; atau
- d. Melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.”

Berbagai wujud penguasaan pasar seperti ini hanya dapat dilakukan oleh pelaku usaha yang mempunyai *market power*, yaitu

pelaku usaha yang dapat menguasai pasar sehingga dapat menentukan harga barang dan/atau jasa di pasar bersangkutan. Kriteria penguasaan pasar tersebut tidak harus 100%, penguasaan sebesar 50 % atau 75 % saja sudah dapat dikatakan mempunyai *market power*.<sup>45</sup>

Penguasaan pasar menurut pasal ini tidak secara mutlak dilarang.<sup>46</sup> Penguasaan pasar dilarang apabila dari penguasaan pasar yang dimiliki oleh pelaku usaha tersebut mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat atau mempunyai alasan-alasan yang dapat diterima.<sup>47</sup> Perlu diketahui, bahwa penguasaan pasarnya sendiri belum tentu bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, yang kemungkinan bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah jenis-jenis kegiatan yang dilakukan oleh pelaku usaha perusahaan yang menguasai pasar yang pada akhirnya anti terhadap persaingan usaha yang sehat.<sup>48</sup>

Pihak yang melakukan penguasaan pasar adalah pelaku usaha yang mempunyai *market power*, yaitu pelaku usaha yang dapat menguasai pasar, sehingga menentukan harga barang dan/jasa pasar yang bersangkutan. Kriteria penguasaan pasar tersebut tidak harus 100%, satu pelaku usaha atau sekelompok pelaku usaha telah

---

<sup>45</sup> Andi Fahmi Lubis, et. al., *op. cit.*, hlm. 140

<sup>46</sup> *Ibid*, hlm. 141

<sup>47</sup> Rachmadi Usman, *op. cit.*, hlm. 408

<sup>48</sup> Andi Fahmi Lubis, et. al., *op. cit.*, hlm. 140

menguasai 50% pangsa pasar satu jenis produk tertentu, sudah dapat dikatakan mempunyai *market power*.<sup>49</sup>

Wujud penguasaan pasar dapat terjadi dalam bentuk penjualan barang dan/atau jasa dengan cara :<sup>50</sup>

- 1) Jual rugi dengan maksud untuk mematikan pesaingnya,
- 2) Melalui praktik penetapan biaya produksi secara curang serta biaya lainnya yang menjadi komponen harga,
- 3) Melakukan perang harga maupun persaingan harga.

## **F. Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan oleh penulis dalam penelitian ini adalah metode penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang mengkonsepsikan hukum sebagai norma. Konsepsi hukum sebagai norma dianalisis menggunakan nilai-nilai hukum, peraturan perundang-undangan yaitu terkait dengan Badan Usaha Milik Negara dan Persaingan Usaha.

### **1. Fokus Penelitian**

Penelitian ini berfokus kepada pola pengaturan normatif tentang *holding* BUMN dalam perspektif Hukum Persaingan Usaha yang ditinjau dari berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dan analisis mengenai praktik monopoli setelah terbentuknya *holding* BUMN. Kajian lebih difokuskan kepada apa yang terjadi pada realita dengan aturan hukum yang ada.

---

<sup>49</sup> Susanti Adi Nugroho, *op. cit.*, hlm. 255

<sup>50</sup> *Ibid.*





## 2. Sumber Data

Sumber data yang digunakan dalam penelitian penulis berupa bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Lebih lanjut akan diuraikan sebagai berikut:

- a. Bahan Hukum primer pada penelitian ini adalah berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku dan mengikat untuk dilaksanakan, yaitu:<sup>51</sup>
  - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
  - 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
  - 3) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
  - 4) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.
  - 5) Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.
  - 6) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.
  - 7) Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas.

---

<sup>51</sup> Soerjono Seokanto, *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta: UI-Press. 1986. hlm. 52

- 8) Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2016 Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas.
  - 9) Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah.
  - 10) Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 15/M-DAG/PER/4/2013 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian.
- b. Bahan hukum sekunder, terdiri dari berbagai literatur atau buku, jurnal, dan hasil penelitian terdahulu.
  - c. Bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan putusan pengadilan juga akan digunakan dalam penulisan ini.

### **3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Cara pengumpulan bahan-bahan hukum dapat dilakukan dengan:

- a. Studi pustaka dengan mengkaji jurnal, hasil penelitian hukum dan literatur yang berhubungan dengan permasalahan penelitian,
- b. Studi dokumen, yakni dengan mengkaji berbagai dokumen resmi institusional yang berupa peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan rislah sidang dan lain-lain yang berhubungan dengan permasalahan Persaingan Usaha dan aspek hukum perusahaan berdasarkan Studi Kasus PT Pupuk Indonesia.

#### **4. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan, yaitu menelaah undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum mengenai analisis  *Holding*  Badan Usaha Milik Negara dalam Perspektif Hukum Persaingan berdasarkan Studi Kasus PT Pupuk Indonesia.

#### **5. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum**

Bahan hukum yang telah dikumpulkan selanjutnya diidentifikasi dan disusun secara sistematis, baik data yang diperoleh dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier sehingga dapat dibaca (*readable*) dan di pahami. Kemudian seluruh data yang diperoleh dari studi kepustakaan tersebut ditulis secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif.

#### **G. Kerangka Penulisan Skripsi**

Skripsi ini disusun dengan sistematika menurut Buku Panduan Penulisan Tugas Akhir Mahasiswa dengan kerangka penulisan berikut ini

BAB I dengan judul bab Pendahuluan berisi tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka teori, metode penelitian, dan kerangka penulisan skripsi. Kerangka pemikiran terdiri dari satu sub bab, yaitu Persaingan Usaha.

BAB II memaparkan tentang kerangka teoritik yang terdiri dari konsep Perseroan Terbatas sebagai Badan Hukum dan konsep Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

BAB III menjawab masalah penelitian ini dengan memaparkan dan menganalisis tentang status hukum induk dan anak perusahaan BUMN yang modalnya sama-sama berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan setelah adanya  *Holding Company*  dan apakah  *holding*  BUMN dapat menimbulkan Praktek Persaingan Usaha Tidak Sehat berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

BAB IV berisi tentang kesimpulan hasil penelitian dan rekomendasi sebagai tindak lanjut dari hasil penelitian.

**BAB II**

**TINJAUAN UMUM PERSEROAN TERBATAS DAN**

**BADAN USAHA MILIK NEGARA**

**A. Tinjauan Umum Perseroan Terbatas (PT) sebagai Badan Hukum**

Perseroan Terbatas diatur dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Pasal 1 angka 1 menyebutkan bahwa Perseroan Terbatas merupakan Badan Hukum yang merupakan persekutuan modal, yang didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham.<sup>52</sup>

Berdasarkan pengertian dari Perseroan Terbatas dalam Pasal 1 angka 1, Perseroan Terbatas memiliki unsur-unsur yang melekat pada perseroan yaitu:<sup>53</sup>

1. Perseroan Terbatas merupakan Badan Hukum;
2. Perseroan Terbatas adalah persekutuan Modal;
3. Perseroan Terbatas didirikan berdasarkan perjanjian;
4. Perseroan Terbatas melakukan kegiatan usaha;
5. Modal Perseroan Terbatas terdiri atas saham-saham.

Badan Hukum adalah suatu Badan yang dapat memiliki hak-hak dan kewajiban-kewajiban untuk melakukan suatu perbuatan seperti manusia, memiliki kekayaan sendiri, dan digugat serta menggugat didepan Pengadilan.<sup>54</sup>

Badan Hukum adalah rekayasa manusia untuk membentuk suatu badan yang memiliki status, kedudukan, dan kewenangan yang sama seperti manusia.

---

<sup>52</sup> Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

<sup>53</sup> Ridwan Khairandy, *Hukum Perseroan Terbatas*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014, hlm.5

<sup>54</sup> *Ibid.*

Badan hukum dapat dikatakan sebagai rekayasa manusia atau *artificial person*.<sup>55</sup> Badan hukum dapat melakukan kegiatan bisnis atas nama dirinya sendiri seperti manusia.<sup>56</sup>

Badan hukum adalah subjek hukum, maka sebagai subjek hukum ia merupakan badan yang independen atau mandiri dari pendiri, anggota, atau penanam modal.<sup>57</sup> Badan hukum memiliki beberapa ciri substantif yang melekat, yaitu:<sup>58</sup>

1. Terbatasnya Tanggung Jawab

Pemegang saham atau pendiri atau anggota suatu korporasi tidak bertanggung jawab secara pribadi terhadap kerugian atau utang korporasi. Tanggung jawab pemegang saham hanya sebatas jumlah maksimum nominal saham yang dikuasai. Apabila kerugian terjadi, maka tanggung jawab hanya sebatas pada saham yang dimiliki.

2. *Perpetual Succession*

Sebagai korporasi yang eksis atas haknya sendiri, perubahan keanggotaan tidak memiliki akibat atas status eksistensinya. Pemegang saham dapat mengalihkan saham yang dimiliki kepada pihak ketiga. Pengalihan tidak menimbulkan masalah kelangsungan perseroan yang bersangkutan.

3. Memiliki Kekayaan Sendiri

---

<sup>55</sup> *Ibid.*

<sup>56</sup> Ridwan Khairandy, *Pokok-Pokok Hukum Dagang*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014, hlm.30.

<sup>57</sup> J. Satrio, dalam Ridwan Khairandy, *Hukum Perseroan Terbatas*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014, hlm.6.

<sup>58</sup> Ridwan Khairandy, *op. cit*, hlm. 31.

Kekayaan yang ada dimiliki oleh badan itu sendiri. Kekayaan tidak dimiliki oleh pendiri ataupun pemegang saham. Hal ini dapat menjadi kelebihan dari badan hukum, maka kepemilikan kekayaan tidak berdasarkan pada anggota atau pemegang saham.

4. Memiliki Kewenangan Kontraktual serta Dapat Menuntut dan Dituntut atas Nama Dirinya Sendiri

Badan hukum sebagai subjek hukum diperlakukan seperti manusia yang memiliki kewenangan kontraktual. Badan tersebut dapat mengadakan hubungan kontraktual atas nama dirinya sendiri. Sebagai subjek hukum dapat dituntut dan menuntut di hadapan pengadilan.

Badan Hukum memiliki *Rechtsbevoeg* (kewenangan) yaitu kemampuan hukum dan kecakapan melakukan suatu perbuatan hukum. Artinya adalah badan hukum dianggap seolah-olah adalah manusia yang adalah subjek hukum yang dapat melakukan perbuatan hukum, namun perbuatan yang dapat dilakukan badan hukum adalah terbatas.<sup>59</sup>

Perseroan adalah badan hukum yang merupakan penegasan persekutuan modal yang menegaskan bahwa perseroan tidak mementingkan sifat kepribadian para pemegang saham yang ada didalamnya. Hal tersebut dijelaskan sebagai penegasan dari sifat perseroan yang berbeda dengan badan hukum yang lainnya.<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> Hendra Setiawan Boen, *Bianglala Business Judgment Rule*, Jakarta: Tatanusa, 2008, hlm.12.

<sup>60</sup> Ridwan Khairandy, *Hukum Perseroan .... op.cit*, hlm. 32.

Perseroan adalah persekutuan modal, maka tujuan dari perseroan adalah mendapatkan keuntungan. Untuk mencapai tujuan tersebut, perseroan melakukan kegiatan usaha.<sup>61</sup> Perusahaan memiliki unsur seperti:<sup>62</sup>

1. Bentuk usaha, baik yang dijalankan secara orang perseorangan atau badan usaha;
2. Melakukan kegiatan secara tetap dan terus menerus; dan
3. Tujuannya adalah untuk mencari keuntungan atau laba.

Agar badan hukum dapat berinteraksi dalam perbuatan hukum seperti membuat perjanjian dan melakukan kegiatan usaha tentunya membutuhkan modal. Modal awal badan hukum berasal dari kekayaan pendiri yang dipisahkan. Sehingga modal awal tersebut menjadi kekayaan dari badan hukum, terlepas dari pendiri.<sup>63</sup>

Pasal 31 ayat (1) menyebutkan bahwa modal perseroan terdiri dari seluruh minimal saham. Modal dasar merupakan keseluruhan nilai nominal saham yang ada dalam perseroan.<sup>64</sup> Besarnya jumlah modal perseroan itu tidaklah menggambarkan ketentuan finansial riil perseroan, tetapi hanya menentukan jumlah maksimum modal dan saham yang dapat diterbitkan perseroan. Jika perseroan akan menambah modal yang melebihi jumlah modal tersebut, perseroan harus mengubah anggaran dasar melalui Rapat Umum Pemegang Saham.<sup>65</sup>

---

<sup>61</sup> *Ibid*, hlm. 58.

<sup>62</sup> *Ibid*, hlm. 60.

<sup>63</sup> Gatot Supramono, *Hukum Perseroan Terbatas yang Baru*, Jakarta: Djambatan, 1996, hlm. 34.

<sup>64</sup> Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

<sup>65</sup> Ridwan Khairandy, *Hukum Perseroan.... op.cit*, hlm. 62



Modal perseroan tersebut menjadi dalam bentuk saham. Pasal 7 ayat (2) menyatakan, “setiap pendiri perseroan wajib mengambil bagian saham pada saat perseroan didirikan”<sup>66</sup>

Berdasarkan bunyi pasal di atas, maka sesungguhnya saham itu merupakan sesuatu hak terhadap harta kekayaan perseroan. oleh karena itu dalam akta pendirian PT pasti dicantumkan jumlah modal PT yang terbagi dalam saham-saham.<sup>67</sup> Saham dikeluarkan dalam dua bentuk, yaitu saham atas nama dan saham atas tunjuk. Pasal 24 ayat (2) menyebutkan “saham sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) dapat dikeluarkan atas nama dan atas tunjuk”<sup>68</sup>

Berdasarkan bunyi pasal tersebut, maka terdapat dua jenis saham, yaitu:

1. Saham atas nama (*Op naam, registered stock*), adalah saham yang nama pemiliknya sudah tertera didalamnya. Hal ini dimaksud untuk menghindari agar tidak jatuh ke tangan orang yang tidak berhak, sebab pengalihannya memerlukan prosedur balik nama.<sup>69</sup> Pengalihan saham ini melalui *acta van cessie*.
2. Saham atas tunjuk (*aan toonder, bearer stock*) adalah saham yang tidak menyebut nama pemiliknya dan biasa disebut sebagai saham blanko. Peralihannya tidak memerlukan proses balin nama namun

---

<sup>66</sup> Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

<sup>67</sup> Agus Budiarto, *Kedudukan Hukum dan Tanggung Jawab Pendiri Perseroan Terbatas*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002, hlm. 51.

<sup>68</sup> Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

<sup>69</sup> *Ibid*, hlm. 52.

cukup dari tangan ke tangan sebab saham ini melegitimasi pemegangnya sebagai pemilik kecuali dibuktikan sebaliknya.<sup>70</sup>

Pasal 1 angka 2 menyebutkan bahwa perseroan memiliki organ, yaitu Rapat Umum Pemegang Saham, Direksi, dan Dewan Komisaris. Kemudian Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas sudah mengatur kewenangan dari organ-organ perseroan tersebut, yaitu:

1. Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS)

Pasal 1 angka 4 menyebutkan :“Rapat Umum Pemegang Saham, yang selanjutnya disebut RUPS, adalah Organ Perseroan yang mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris dalam batas yang ditentukan dalam Undang-Undang ini dan/atau anggaran dasar.”<sup>71</sup>

RUPS adalah organ dari perseroan yang tidak dapat dipisahkan dari perseroan. Melalui RUPS tersebut para pemegang saham sebagai pemilik perseroan melakukan kontrol terhadap pengurusan yang dilakukan Direksi maupun terhadap kekayaan serta kepengurusan yang dilakukan yang dijalankan oleh manajemen perseroan.<sup>72</sup>

Pasal 75 ayat (1) menegaskan lagi kewenangan dari pasal 1 angka 4, menyebutkan “RUPS mempunyai wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Dewan Komisaris dalam batas yang ditentukan dalam Undang-Undang ini dan/atau anggaran dasar”.<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> *Ibid.*

<sup>71</sup> Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

<sup>72</sup> Yahya Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015, hlm. 306.

<sup>73</sup> Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Berdasarkan bunyi pasal tersebut, maka RUPS memiliki kewenangan sebagai berikut :<sup>74</sup>

- 1) Menyatakan menerima atau mengambil alih semua hak dan kewajiban yang timbul dari perbuatan hukum yang dilakukan pendiri atau kuasanya.
- 2) Menyetujui perbuatan hukum atas nama perseroan yang dilakukan semua anggota Direksi, semua anggota dewan komisaris bersama-sama pendiri dengan syarat semua pemegang saham hadir dalam RUPS, dan semua pemegang saham menyetujui dalam RUPS tersebut.
- 3) Menyetujui menambah modal.
- 4) Menyetujui mengurangi modal.
- 5) Mengangkat anggota direksi.
- 6) Menetapkan pembagian tugas dan pengurusan perseroan antara anggota direksi.
- 7) Memberikan persetujuan mengenai penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan atau Pemisahan.

RUPS dihadiri oleh para pemegang saham. Setiap pemegang saham memiliki hak suara. Pasal 84 undang-undang perseroan terbatas mengatur mengenai hak yang dimiliki oleh pemegang saham. Berdasarkan bunyi pasal 84, maka dalam RUPS memiliki prinsip-prinsip bagi pemegang saham, yaitu:

a. Prinsip Umum Hak Suara

Terdapat beberapa prinsip umum yang melekat pada hak suara pemegang saham, antara lain:

- 1) *Satu saham, satu suara*

Prinsip ini ditegaskan dalam Pasal 84 ayat (1). Yaitu setiap saham yang dikeluarkan mempunyai satu hak suara, kecuali Anggaran Dasar Perseroan menentukan lain.

---

<sup>74</sup> *Ibid*, hlm. 307.

Dimaksud dengan “kecuali anggaran dasar menentukan lain” adalah apabila AD mengeluarkan satu saham tanpa hak suara. Jika AD tidak mengeluarkan saham yang bersifat seperti itu, maka berlaku prinsip umum.<sup>75</sup>

Bertitik pada prinsip tersebut, maka hak suara merupakan hak yang melekat secara *inherent* pada diri setiap pemegang saham. Berdasarkan prinsip tersebut maka, sudah menjadi tanggung jawab direksi untuk memanggil pemegang saham untuk menghadiri RUPS.<sup>76</sup>

2) *Saham yang dimiliki Perseroan baik langsung atau tidak, tidak mempunyai hak suara*

Ada beberapa saham yang tidak memiliki hak suara, baik saham yang dimiliki secara langsung atau secara tidak langsung. Hal tersebut diatur dalam Pasal 84 ayat (2), yaitu:<sup>77</sup>

- a) Saham Perseroan yang dikuasai sendiri oleh Perseroan. yang dimaksud dengan saham yang dikuasai sendiri menurut pasal ini adalah dikuasai, baik karena hubungan kepemilikan ataupun pembelian kembali.
- b) Saham induk perusahaan dikuasai oleh anak perusahaannya secara langsung atau tidak langsung.

---

<sup>75</sup> Yahya Harahap, *op.cit*, hkm. 327.

<sup>76</sup> *Ibid.*

<sup>77</sup> *Ibid*, hlm. 328.

- c) Saham perseroan dikuasai oleh perseroan lain yang sahamnya secara langsung atau tidak langsung telah dimiliki oleh perseroan lain.
- b. Hak Pemegang Saham Menghadiri dan Mengeluarkan Suaranya dalam RUPS

Direksi memanggil pemegang saham paling lambat 14 hari sebelum RUPS diselenggarakan. Pasal 85 ayat (1) memberikan hak kepada pemegang saham untuk menghadiri RUPS, yaitu baik secara sendiri atau diwakili oleh wakil berdasarkan surat kuasa. Selanjutnya dalam RUPS pemegang saham, yaitu menggunakan hak suaranya dan hak suara yang digunakannya sesuai dengan jumlah saham yang dimilikinya.<sup>78</sup>

Salah satu syarat dapat dilaksanakannya RUPS adalah terpenuhinya kuorum. Kuorum adalah jumlah minimum anggota yang harus hadir dalam rapat agar dapat mengesahkan suatu putusan.<sup>79</sup>

Ketentuan mengenai kuorum diatur dalam Pasal 86, yaitu:

- (1) RUPS dapat dilangsungkan jika dalam RUPS lebih dari 1/2 (satu perdua) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara hadir atau diwakili, kecuali Undang-Undang dan/atau anggaran dasar menentukan jumlah kuorum yang lebih besar.
- (2) Dalam hal kuorum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak tercapai, dapat diadakan pemanggilan RUPS kedua.
- (3) Dalam pemanggilan RUPS kedua harus disebutkan bahwa RUPS pertama telah dilangsungkan dan tidak mencapai kuorum.

---

<sup>78</sup> *Ibid*, hlm. 329.

<sup>79</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia.

- (4) RUPS kedua sebagaimana dimaksud pada ayat (2) sah dan berhak mengambil keputusan jika dalam RUPS paling sedikit 1/3 (satu pertiga) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara hadir atau diwakili, kecuali anggaran dasar menentukan jumlah kuorum yang lebih besar.

Pemegang saham dapat juga mengambil keputusan yang mengikat diluar RUPS dengan syarat semua pemegang saham dengan hak suara menyetujui secara tertulis dengan menandatangani usul yang bersangkutan.<sup>80</sup>

## 2. Direksi

Direksi adalah salah satu organ dari perseroan. direksi merupakan organ yang menjadi pelaksana sehari-hari dalam kegiatan PT sesuai dengan maksud dan tujuan yang ditentukan dalam anggaran dasar perseroan.<sup>81</sup> Pasal 1 angka 5 memberikan pengertian, yaitu, “Direksi adalah Organ Perseroan yang berwenang dan bertanggung jawab penuh atas pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan, sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan serta mewakili Perseroan, baik di dalam maupun di luar pengadilan sesuai dengan ketentuan anggaran dasar”<sup>82</sup>

Menurut Teori Organ, pengurus adalah organ atau alat pelengkapan dari badan hukum itu sendiri. Menurut, Paul Scholten, pengurus mewakili badan hukum.<sup>83</sup> Maka berdasarkan pendapat tersebut, Direksi merupakan wakil atau bertindak untuk mewakili

---

<sup>80</sup> Azizah, *Hukum Perseroan Terbatas*, Malang: Intimedia, 2015, hlm.142.

<sup>81</sup> Sentosa Sembiring, *Hukum Perusahaan tentang Perseroan Terbatas*, Bandung: Nuansa Aulia, 2012, hlm. 87.

<sup>82</sup> Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

<sup>83</sup> Chidir Ali, dikutip dari buku Azizah, hlm.143.

Perseroan sebagai badan hukum. Pasal 92 ayat (1) dan (2) menyebutkan:<sup>84</sup>

- (1) Direksi menjalankan pengurusan Perseroan untuk kepentingan Perseroan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan.
- (2) Direksi berwenang menjalankan pengurusan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan kebijakan yang dipandang tepat, dalam batas yang ditentukan dalam Undang-Undang ini dan/atau anggaran dasar.

Direksi memiliki tanggung jawab atas pengurusan perseroan sebagaimana yang disebutkan dalam ketentuan Undang-Undang Perseroan terbatas.<sup>85</sup> Pelaksanaan pengurusan meliputi pengelolaan dan memimpin tugas sehari-hari yaitu membimbing dan membina kegiatan atau aktivitas perseroan ke arah pencapaian maksud dan tujuan yang ditetapkan dalam anggaran dasar perseroan.<sup>86</sup>

Kewenangan direksi dalam menjalankan pengurusan, yaitu harus:

- a. Sesuai dengan kepentingan Perseroan
- b. Harus sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan
- c. Harus sesuai dengan kebijakan yang dipandang tepat

Selain kewenangan, direksi memiliki tanggung jawab. Direksi bertanggung jawab dalam menjalankan Perseroan yaitu ;<sup>87</sup>

- a. Wajib menjalankan pengurusan untuk kepentingan Perseroan, yaitu pengurusan perseroan yang dilaksanakan anggota direksi

---

<sup>84</sup> Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

<sup>85</sup> Pasal 97 UU Nomor. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

<sup>86</sup> Yahya Harahap, *op. cit.*, hlm. 346.

<sup>87</sup> *bid.*, hlm. 372.

harus sesuai dengan maksud dan tujuan perseroan yang ditetapkan dalam anggaran dasar. Serta pelaksanaan kepengurusan yaitu meliputi pengurusan sehari-hari.

- b. Wajib menjalankan pengurusan sesuai kebijakan yang dianggap benar yaitu, dalam menjalankan pengurusan untuk kepentingan perseroan sesuai dengan maksud dan tujuan yang ditetapkan dalam anggaran dasar.

### 3. Dewan Komisaris

Dewan Komisaris adalah salah satu bagian dari Perseroan. Pasal 1 angka 6 menyebutkan, “Dewan Komisaris adalah Organ Perseroan yang bertugas melakukan pengawasan secara umum dan/atau khusus sesuai dengan anggaran dasar serta memberi nasihat kepada Direksi” Kemudian ketentuan lebih lanjut disebutkan dalam Pasal 108 ayat (1) yaitu, “Dewan Komisaris melakukan pengawasan atas kebijakan pengurusan, jalannya pengurusan pada umumnya, baik mengenai Perseroan maupun usaha Perseroan, dan memberi nasihat kepada Direksi.”

Dewan komisaris dalam hal tersebut sebagai badan supervisi. Komisaris adalah badan non eksekutif yang tidak berhak mewakili perseroan, kecuali dalam hal tertentu yang disebutkan dalam UUPT dan anggaran dasar perseroan.<sup>88</sup>

---

<sup>88</sup> Ridwan Khairandy, *Hukum Perseroan, op. cit.*... hlm. 314.



Fungsi komisaris dalam perseroan adalah untuk mengawasi direksi, agar perseroan tidak melakukan perbuatan yang melanggar hukum yang merugikan perseroan, pemegang saham, dan pemangku kepentingan.<sup>89</sup> Dalam melaksanakan tugasnya, komisaris dalam perseroan terbatas tunduk pada beberapa prinsip yuridis menurut ketentuan UUPT Prinsip tersebut adalah :<sup>90</sup>

- a. Komisaris merupakan badan pengawas, yaitu selain komisari berugas mengawasi direksi, juga mengawasi perusahaan secara umum.
- b. Komisaris merupakan badan independen, yaitu komisaris tidak tunduk kepada kekuasaan siapapun dan komisaris melaksanakan tugasnya semata-mata hanya untuk kepentingan perseroan.
- c. Komisaris tidak mempunyai otoritas manajemen.
- d. Komisaris tidak dapat memberikan instruksi yang mengikat kepada direksi.
- e. Komisaris tidak dapat diperintahkan oleh RUPS.

Perseroan merupakan suatu badan yang menjalankan kegiatan usaha. Sebagai badan yang menjalankan suatu kegiatan usaha, maka Perseroan harus dijalankan dengan prinsip tata kelola perseroan yang *good corporate governance* (GCG). GCG merupakan suatu sistem pengelolaan perseroan yang mencerminkan hubungan yang bersinergi antara manajemen dan

---

<sup>89</sup> *Ibid.* hlm.314.

<sup>90</sup> Munir Fuady, *Perseroan Terbatas Paradigma Baru*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003, hlm. 107.

pemegang saham, kreditor, pemerintah, pemasok, dan pemangku kepentingan lainnya.<sup>91</sup>

Tata kelola perusahaan yang baik adalah sebuah prinsip yang mengarahkan dan mengendalikan perseroan agar mencapai keseimbangan dan mengendalikan perseroan agar mencapai keseimbangan, kekuatan serta kewenangan perseroan dalam memberikan pertanggung jawaban kepada pemegang saham dan pemangku kepentingannya.<sup>92</sup> Ada beberapa hal yang perlu ditekankan dalam konsep tersebut, yaitu:<sup>93</sup>

- a. Pentingnya hak pemegang saham untuk memperoleh informasi dengan benar dan tepat pada waktunya.
- b. Kewajiban perseroan untuk melakukan pengungkapan secara akurat, tepat waktu, dan transparan terhadap semua informasi atas perseroan.

## **B. Badan Usaha Milik Negara (BUMN)**

Badan Usaha Milik Negara (BUMN) diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. BUMN terdiri dari dua macam, yaitu Persero dan PERUM. Perusahaan Perseroan diketahui bahwa bentuk perusahaan perseroan selalu berhubungan dengan sero atau saham, yaitu wujud dari modal perusahaan yang disertakan oleh

---

<sup>91</sup> Indar Surya dan Ivan Yustiavandan, *Penerapan Good Corporate Governance Mengesampingkan Hak-hak Istimewa demi Kelangsungan Usaha*, Jakarta: Prenada Media Group, 2006, hlm.24.

<sup>92</sup> Ridwan Khairandy, *op. cit*, hlm. 426.

<sup>93</sup> *Ibid.* hlm. 427.

pendirinya.Selanjutnya negara sebagai pendiri Perseroan, maka berkedudukan sebagai pemegang saham.<sup>94</sup>

Berkaitan dengan Negara sebagai pemegang saham dalam suatu Perseroan maka, harus dilakukan sebuah upaya dalam menyelenggarakan suatu kegiatan usaha. Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 angka 11 yaitu Restrukturisasi adalah upaya yang dilakukan dalam rangka penyehatan BUMN yang merupakan salah satu langkah strategis untuk memperbaiki kondisi internal perusahaan guna memperbaiki kinerja dan meningkatkan nilai perusahaan.<sup>95</sup> Restrukturisasi dilakukan dengan maksud untuk menyehatkan BUMN agar dapat beroperasi secara efisien, transparan, dan professional.<sup>96</sup>

#### 1. **Pengertian BUMN**

Pengertian BUMN disebutkan dalam Pasal 1 angka 1 disebutkan, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Selanjutnya Pasal 1 angka 2 menyebutkan Perusahaan Perseroan, yang selanjutnya disebut Persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51 % (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan<sup>97</sup>

---

<sup>94</sup> Gatot Supramon, *op. cit*, hlm. 41

<sup>95</sup> Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003

<sup>96</sup> Pasal 72 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003

<sup>97</sup> Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang badan Usaha Milik Negara

## 2. **Asas-Asas BUMN**

Asas Hukum adalah aturan dasar dan prinsip-prinsip hukum yang abstrak dan pada umumnya melatar belakangi peraturan konkret dan pelaksanaan hukum.<sup>98</sup> Dalam hal ini BUMN memiliki asas hukum, sebagai berikut :

- a. Asas Kepemilikan Negara
- b. Asas Pemisahan APBN
- c. Asas Perusahaan yang Sehat
- d. Asas Korporasi
- e. Asas Kekayaan yang Terpisah
- f. Asas Keterbukaan
- g. Asas Kemandirian
- h. Asas Mendapatkan Keuntungan
- i. Asas Kesejahteraan dan Kemakmuran
- j. Asas Keadilan
- k. Asas Pertanggungjawaban Terbatas

## 3. **Faktor Terbentuknya BUMN**

### a. **Faktor Kebebasan Berusaha**

Kebebasan berusaha merupakan faktor yang utama yang melatar belakangi pendirian BUMN berhubung kebebasan tersebut diberikan oleh negara kepada warga negaranya yang merupakan hak asasi manusia yang dijamin oleh UUD NRI 195.

---

<sup>98</sup> Gatot Supramon, *op. cit.* hlm. 21.

Pemberian kebebasan usaha kepada warga negara menunjuk kepada subjek hukum yang tidak terbatas kepada orang perorangan melainkan kepada subjek hukum.<sup>99</sup>

Pada sadarnya badan hukum dibedakan menjadi dua, yaitu badan hukum publik dan badan hukum perdata. Negara dalam perspektif hukum perdata adalah sebagai badan hukum publik. Berdasarkan hukum publik, negara adalah organisasi jabatan atau kumpulan dari organ-organ kenegaraan, yang didalamnya terdapat organ pemerintahan, maka berdasarkan hukum perdata, negara adalah kumpulan badan hukum, yang didalamnya terdapat badan pemerintahan.

Tindakan badan hukum dari badan pemerintahan dilakukan oleh pemerintah sebagaimana manusia dan badan hukum privat terlibat dalam lalulintas perbuatan hukum. Pemerintah menjual dan membeli, menyewa dan menyewakan, menggadai dan menggadaikan, membuat perjanjian, dan mempunyai hak milik. Ketika pemerintah bertindak dalam lapangan keperdataan dan tunduk pada peraturan hukum perdata, pemerintah bertindak sebagai wakil dari badan hukum, dan bukan wakil dari jabatan.<sup>100</sup>

Negara sebagai badan hukum dan dapat melakukan perbuatan dibidang hukum perdata, maka negara juga memiliki

---

<sup>99</sup> *Ibid.*

<sup>100</sup> *Ibid.*

kebebasan berusaha termasuk melakukan investasi untuk mencari keuntungan sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan.

b. **Faktor Mengusahakan Produksi yang Menguasai Hajat Hidup Orang Banyak**

Pasal 33 ayat (2) UUD NRI 1945 menyebutkan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.<sup>101</sup> Atau dalam pasal tersebut memiliki makna bahwa kekayaan alam yang penting bagi hajat hidup orang banyak dikuasai negara dan digunakan sevara besaran-besaran untuk kemakmuran rakyat.<sup>102</sup>

c. **Faktor Meningkatkan Pendapatan Negara**

Selain adanya asas-asas BUMN, ada hal yang melatarbelakangi didirikannya BUMN yaitu untuk Meningkatkan Pendapatan Negara. Negara mendirikan BUMN karena Negara berkeinginan untuk meningkatkan pendapatan Negara.<sup>103</sup> Seperti diketahui bahwa selama ini Negara memperoleh pendapat berasal dari pajak dan penerimaan bukan pajak. Negara mendirikan BUMN tujuannya untuk menambah pendapatan Negara.

---

<sup>101</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

<sup>102</sup> Gatot Supramono, *Op.cit*, hlm.36.

<sup>103</sup> *Ibid*, hlm. 40.

d. **Faktor Mengatasi Usaha yang Tidak Dapat diselesaikan oleh Swasta**

Indonesia memiliki wilayah yang tergolong terdiri dari daratan dan lautan. Dengan demikian setiap wilayah tidak memiliki keadaan atau kondisi yang sama, yaitu ada sebagian daerah yang sudah maju dan ada juga sebagian daerah yang masih tertinggal.<sup>104</sup>

Untuk dapat membuka ketertinggalan tersebut perlu diperbaikinya sarana dan prasarana yang cukup dan memadai. Salah satu sarannya adalah membuka pintu daerah terpencil dengan membangun transportasi darat, laut, maupun udara. Pengadaan fasilitas tersebut pun memerlukan biaya yang relatif tidak sedikit dan cukup banyak.<sup>105</sup>

Oleh karena membutuhkan biaya yang relatif tidak sedikit, pihak swasta pada umumnya tidak sanggup memenuhi segala kebutuhan pembangunan tersebut. Maka dari ketidak sanggupannya swasta tersebut, maka pemerintah yang mengerjakan proyek di daerah tertinggal dengan cara mendirikan BUMN sejumlah daerah yang tertinggal tersebut.

**4. Tujuan didirikannya BUMN**

---

<sup>104</sup> *Ibid.*

<sup>105</sup> *Ibid*, hlm. 41.

Peraturan perundang-undangan telah mengatur menuliskan tentang tujuan didirikannya Badan Usaha Milik Negara. Ketentuan tersebut disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1), yaitu:

Maksud dan tujuan pendirian BUMN adalah.<sup>106</sup>

- a. memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
- b. mengejar keuntungan;
- c. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
- d. menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi;
- e. turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat

Pada dasarnya negara membentuk suatu badan usaha negara dengan dua tujuan. Tujuan pertama adalah tujuan yang bersifat ekonomi, yaitu untuk mengelola sektor-sektor bisnis yang strategis yang tidak dikuasai oleh pihak lain. Tujuan yang kedua adalah tujuan yang sifatnya untuk sosial.<sup>107</sup>

Tujuan didirikannya BUMN adalah untuk turut membangun pertumbuhan ekonomi nasional sesuai dengan ekonomi terpimpin dengan mengutamakan kebutuhan rakyat dan ketentraman.<sup>108</sup> Tujuan didirikannya BUMN tidak lepas dari tujuan Negara, yaitu mewujudkan kesejahteraan masyarakat berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu

---

<sup>106</sup> Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

<sup>107</sup> Gatot Supramono, *op. cit.*, hlm. 23.

<sup>108</sup> Aminudin Ilmar, *Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN*, Jakarta: Kencana Prenada Group, 2012, hlm. 76.



meningkatkan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.<sup>109</sup>

Pendirian BUMN tidak sama dengan pendirian badan usaha swasta lainnya. Karakteristik didirikannya BUMN adalah keberadaan dan kedudukan BUMN di Indonesia dengan melihat latar belakang atas alasan ideologi saja, melainkan ada alasan politis dan ekonomis.<sup>110</sup>

## **5. Organ dalam BUMN**

Organ tertinggi dalam perseroan adalah RUPS. BUMN adalah badan usaha yang dimiliki oleh negara, maka modal dari BUMN berasal dari Negara. Pemegang saham dalam perusahaan BUMN adalah negara. Apabila diadakan RUPS, maka Menteri selaku wakil dari Pemerintah sebagai pemilik modal selaku RUPS.<sup>111</sup> Maka keputusan yang diambil dalam RUPS berdasarkan dari pemegang saham. Pasal 14 ayat (1), menyebutkan :Menteri bertindak selaku RUPS dalam hal seluruh saham Persero dimiliki oleh negara dan bertindak selaku pemegang saham pada Persero dan perseroan terbatas dalam hal tidak seluruh sahamnya dimiliki oleh negara.<sup>112</sup>

Menteri adalah wakil dari negara sebagai pemegang saham, namun Menteri diperbolehkan memberikan kuasa kepada orang lain yang memiliki status sebagai Pegawai Negeri Sipil. Pasal 14 ayat (2),

---

<sup>109</sup> Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>110</sup> Aminudin Ilmar, *op. cit*, hlm.77.

<sup>111</sup> Gatot Supramono, *op. cit*, hlm. 101.

<sup>112</sup> Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.

menyebutkan: “Menteri dapat memberikan kuasa dengan hak substitusi kepada perorangan atau badan hukum untuk mewakilinya dalam RUPS.”

Selain RUPS sebagai organ penting dalam BUMN, Direksi juga merupakan salah satu organ dari BUMN. Direksi adalah organ yang melakukan kepengurusan perusahaan. Pada umumnya, direksi dikehendaki untuk menjalankan tugas-tugasnya secara bebas dan professional. Idealnya seorang direksi bukan berasal dari orang dalam perusahaan serta telah berpengalaman, sehingga dapat independen dalam mengurus perusahaan, karena tidak memiliki kepentingan yang berhubungan dengan pihak lain.<sup>113</sup>

Organ BUMN selanjutnya adalah Organ yang berwenang melakukan pengawasan. Pada BUMN terdapat penyebutan yang berbeda untuk badan pengawas, pada Perum organ pengawas disebut dengan Dewang Pengawas, sedangkan Persero organ pengawasan disebut dengan Komisaris.

## **6. Kekayaan BUMN**

BUMN adalah badan usaha yang pada prinsipnya sama dengan kegiatan usaha yang lain, yaitu membutuhkan modal dan memiliki kekayaan milik badan usaha tersebut. Setiap perusahaan yang didirikan mempunyai modal awal atau modal dasar yang berasal dari pemasukannya sendiri. Untuk BUMN, negara sebagai pendirinya yang

---

<sup>113</sup> Gatot Supramono, *op. cit*, hlm. 117.

memasukan modalnya kepada BUMN. Sumber modal BUMN telah ditetapkan yaitu dari APBN, kapitalisasi cadangan, dan atau sumber dana cadangan.<sup>114</sup>

Pemasukan untuk persero sebagai seluruh atau minimal 51% dari modalnya, sedangkan untuk Perum modal seluruhnya berasal dari negara. Modal yang dimasukkan pendiri BUMN tersebut merupakan modal dasar karena tercantum didalam anggaran dasar BUMN. Tujuannya adalah untuk membiayai kepentingan operasional dari perusahaan ketika menjalankan kegiatan usahanya.<sup>115</sup> Tujuan utama dari BUMN adalah memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya.

Prinsip dari BUMN adalah modal BUMN berasal dari kekayaan negara yang sudah dipisahkan dari APBN, dengan tujuan agar pengelolaan BUMN tidak terikat dengan sistem APBN. Pemisahan ini terjadi ketika pemerintah menerbitkan PP untuk mendirikan BUMN.

Menurut Ilmar, kekayaan yang dipisahkan dalam BUMN adalah milik negara yang dikuasakan kepada BUMN yang semestinya harus tetap dikuasai dan diatur menurut hukum publik.<sup>116</sup> Menurut Prasetya, bahwa terpisahnya kekayaan dari pemilik dan menjadi kekayaan PT yang bersangkutan. Sehingga sebagai konsekuensi, maka

---

<sup>114</sup> *Ibid*, hlm. 180.

<sup>115</sup> *Ibid*.

<sup>116</sup> Aminudin Ilmar, *op. cit*, hlm. 149.

modal yang dipisahkan bukan lagi milik negara, melainkan sudah menjadi milik badan usaha yang bersangkutan.<sup>117</sup>

Prinsip-prinsip modal BUMN yang berasal dari kekayaan menjadi milik BUMN. Kekayaan negara yang sudah dipisahkan dari APBN ketika dimasukkan kedalam BUMN, maka saat itu sudah beralih menjadi milik BUMN. Negara dalam hubungannya dengan BUMN menyanggah status sebagai pendiri dan sebagai pemegang saham atau modal BUMN.<sup>118</sup>

---

<sup>117</sup> Prasetya, diikuti dalam buku Gatot Supramono... hlm. 182.

<sup>118</sup> *Ibid.*

**BAB III**  
**HOLDING BADAN USAHA MILIK NEGARA DALAM PERSPEKTIF**  
**HUKUM PERSAINGAN USAHA**  
**(STUDI KASUS PT PUPUK INDONESIA *HOLDING COMPANY*)**

**A. Status Hukum Induk Perusahaan dan Anak Perusahaan BUMN yang Modalnya Berasal dari Kekayaan Negara yang Dipisahkan**

Perkembangan saat ini, perusahaan grup menjadi bentuk usaha yang banyak dipilih oleh para pelaku usaha di Indonesia. Pertumbuhan pesat jumlah perusahaan grup di Indonesia dipengaruhi oleh beberapa motif, antara lain menciptakan nilai tambah melalui sinergi dari beberapa perusahaan. Upaya perusahaan untuk mencapai keunggulan kompetitif melalui perusahaan lain. Motif panjang untuk melakukan suatu pendayagunaan usaha ataupun perintah dari perundang-undangan.<sup>119</sup>

Dilihat dari segi hukum, terbentuknya perusahaan grup yaitu adanya induk perusahaan dan anak perusahaan sebagai suatu badan yang mandiri dalam suatu susunan satu sama lain. Namun berdasarkan sudut pandang ekonomi dipandang sebagai suatu kesatuan yang berada di bawah pimpinan sentral atau *Single Economic entity*.<sup>120</sup> Doktrin *Single Economic entity* memandang hubungan induk dan anak perusahaan dimana anak perusahaan tidak memiliki independensi untuk menentukan arah kebijakan

---

<sup>119</sup> Sulistiowati, *Aspek Hukum dan Realitas Bisnis Perusahaan Group di Indonesia*, Jakarta: Erlangga, 2010, hlm. 1.

<sup>120</sup> Sulistiowati, *Tanggung Jawab Hukum pada Perusahaan Grup di Indonesia*, Jakarta: Erlangga, 2013, hlm. 16.

perusahaan sebagai satu kesatuan entitas ekonomi.<sup>121</sup> Namun, dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia doktrin tersebut tidak berlaku. Hukum Indonesia menyebutkan bahwa setiap perusahaan harus dipandang sebagai satu entitas atau subjek hukum yang terpisah dan mandiri sesuai hak dan kewajibannya sehingga tidak dapat begitu saja dijadikan sebagai satu kesatuan.<sup>122</sup>

Berdasarkan kasus *Tamasek Holding* pada Putusan KPPU yaitu Putusan Perkara Nomor: 07/KPPU-L/2007, bahwa dalam putusan perkara tersebut telah menerapkan *Single Economic entity Doctrine*. Putusan KPPU menjelaskan bahwa anak perusahaan *Tamasek Holding* telah melakukan perbuatan yang melanggar ketentuan dari Undang-Undang Persaingan Usaha. Karena adanya prinsip kesatuan ekonomi atau *Single Economic entity Doctrine* tersebut yang diterapkan maka untuk pertanggungjawaban yang dilakukan anak perusahaan *Tamasek Holding* juga diberikan kepada induk perusahaannya. Perlu diketahui, bahwa putusan KPPU tersebut sudah diamini pada tingkat MK, sehingga prinsip kesatuan ekonomi atau *Single Economic entity Doctrine* dapat berlaku bagi Perusahaan Grup yang ada di Indonesia.<sup>123</sup>

Hukum perseroan merupakan kerangka pengaturan bagi perseroan tunggal, terhadap induk dan anak perusahaan yang berbentuk perseroan terbatas berlaku sama dengan prinsip perseroan tunggal, yaitu perseroan sebagai subjek hukum mandiri dan berlaku tanggung jawab terbatas pada

---

<sup>121</sup> Knud Hansen dalam Putusan Perkara Nomor: 07/KPPU-L/2007

<sup>122</sup> Sulistiowati, *Tanggung Jawab ...*, *cp. cit*, hlm. 158

<sup>123</sup> <http://hukumonline.com/berita/baca/hol2018/ma-tolak-kasasi-tamasek>

pemegang saham.<sup>124</sup> Secara eksplisit Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas tidak mengatur perusahaan grup, tetapi mengatur keterkaitan antara induk perusahaan dengan anak perusahaan dalam hubungan masing-masing sebagai badan hukum yang mandiri.<sup>125</sup>

Perusahaan grup memiliki konsep yaitu adanya pengendalian induk perusahaan terhadap anak perusahaan ke dalam ranah hukum perseroan. Hal tersebut menimbulkan permasalahan mengenai kemandirian induk dan anak perusahaan. Fakta yang muncul dalam keadaan tersebut yaitu adanya pengendalian induk terhadap anak perusahaan. Anak Perusahaan sebagai badan hukum yang mandiri serta suatu badan usaha akan tunduk di bawah kendali dari induk perusahaan.<sup>126</sup>

Pada pembentukan *holding* perusahaan, prinsipnya perusahaan induk memiliki hak kontrol atas perusahaan anak.<sup>127</sup> Sedangkan perusahaan anak menjalankan kegiatan usaha. Perusahaan anak biasanya difokuskan untuk melaksanakan kegiatan yang memiliki kaitan usaha yang menjadi bidang dari perusahaan induk.<sup>128</sup> Pengendalian perusahaan grup ditinjau dari kegiatan usaha induk perusahaan grup, ada dua macam yaitu:<sup>129</sup>

#### 1. *Investment Holding Company*

---

<sup>124</sup> *Ibid*, hlm.17.

<sup>125</sup> Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

<sup>126</sup> Sulistiowati, *Tanggung Jawab... op. cit.*, hlm.18.

<sup>127</sup> Ratnawati Prasodjo menyatakan bahwa memiliki saham di perusahaan lain bukan merupakan kegiatan usaha perseroan yang bersangkutan, sehingga tidak diperkenankan untuk dimasukkan sebagai salah satu kegiatan usaha perseroan dan dicantumkan dalam anggaran dasar perseroan. pernyataan tersebut menegaskan bahwa, dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tidak menghendaki adanya penanaman modal perusahaan.

<sup>128</sup> Antunes, dalam buku Sulistiowati, *Tanggung Jawab Hukum pada Perusahaan Goup di Indonesia*, Jakarta: Erlangga, 2013, hlm. 40.

<sup>129</sup> Sulistiowati, *Aspek Hukum... op. cit.* hlm. 25.

Pada *Investment Holding Company*, induk perusahaan hanya melakukan penyertaan saham pada anak perusahaan, tanpa melakukan kegiatan pendukung ataupun kegiatan operasional. Induk perusahaan memperoleh pendapatan hanya dari deviden yang diberikan oleh anak perusahaan.

2. *Operating Holding Company*

Pada *Operating Holding Company*, induk perusahaan menjalankan kegiatan usaha atau mengendalikan anak perusahaan. Kegiatan usaha induk perusahaan biasanya akan menentukan jenis izin usaha yang harus dipenuhi oleh induk perusahaan tersebut.

Berdasarkan pemaparan di atas, maka dapat dilihat bahwa adanya keterkaitan antara induk perusahaan dengan anak perusahaan dalam konstruksi perusahaan grup, yaitu memiliki tiga karakteristik:<sup>130</sup>

1. Perusahaan grup merupakan susunan induk perusahaan dan anak perusahaan yang merupakan badan hukum mandiri yang saling berkaitan.
2. Fakta pengendalian induk terhadap anak perusahaan dari realitas perusahaan grup.
3. Perusahaan grup sebagai kesatuan ekonomi.

Perkembangan saat ini BUMN mulai dibentuk menjadi perusahaan grup dengan  *Holding Company* atau perusahaan induk tersebut. Salah satu  *Holding Company* yang sudah terbentuk adalah PT Pupuk Indonesia

---

<sup>130</sup> Sulistiowati, *Aspek Hukum... op, cit*, hlm.23.



*Holding Company*. PT Pupuk Indonesia dibentuk sebagai perusahaan grup pada Tahun 2012.<sup>131</sup> PT Pupuk Sriwidjaya ditunjuk sebagai induk perusahaan yang kemudian berubah nama menjadi PT Pupuk Indonesia. Ada 4 anak perusahaan yang dibawah oleh PT Pupuk Indonesia, yaitu PT Pupuk Kalimantan Timur, PT Pupuk Kujang Cikampek, PT Petrokimia Gresik, dan PT Pupuk Iskandar Muda.

1. PT Pupuk Kalimantan Timur (Pupuk Kaltim) merupakan anak perusahaan dari PT Pupuk Indonesia (Persero), dan saat ini memiliki kapasitas produksi Urea 3,43 juta ton per tahun, Amoniak sebanyak 2,74 juta ton per tahun dan NPK 350 ribu ton per tahun. Perusahaan ini resmi berdiri pada 7 Desember 1977 dan berlokasi di Bontang, Kalimantan Timur.<sup>132</sup>
2. PT Pupuk Kujang didirikan pada tanggal 9 Juni 1975 dan berlokasi di Kabupaten Karawang Jawa Barat. Pembangunan pabrik Pupuk Kujang pertama yang kemudian diberi nama Pabrik Kujang 1A dengan kapasitas produksi 570.000 ton/tahun urea dan 330.000 ton/tahun amoniak.<sup>133</sup>
3. PT Pupuk Iskandar Muda atau dengan nama lain PT PIM adalah anak perusahaan PT Pupuk Indonesia (Persero) yang bergerak dibidang industri pupuk urea dan industri kimia lainnya, merupakan pabrik

---

<sup>131</sup> <http://pupuk-indonesia.com/id/profil> diakses pada tanggal 14 November 2017 pukul 17.00

<sup>132</sup> <http://www.pupukkaltim.com/ina/perusahaan-profil-bisnis/#pengembangan-bisnis> diakses pada tanggal 1 Desember 2017

<sup>133</sup> <https://www.pupuk-kujang.co.id/profil-perusahaan/riwayat-singkat-perusahaan> diakses pada tanggal 1 Desember 2017

pupuk urea pertama di Indonesia. Didirikan Berdasarkan Akte Notaris Soeleman Ardjasmita SH No. 54 pada tanggal 24 Februari 1982, dengan nama PT Pupuk Iskandar Muda. Penetapan lokasi pembangunan pabrik PT PIM di Lhokseumawe – Aceh Utara.<sup>134</sup>

4. PT Petrokimia Gresik didirikan pada tanggal 10 Juli 1972. Pendirian pertama PT Petrokimia awalnya berbentuk Perusahaan Umum (Perum), kemudian pada tahun 1975 perusahaan berubah bentuk menjadi Persero. Setelah menjadi Persero, pada tahun 1997 PT Petrokimia Gresik menjadi  *Holding*  PT Pupuk Sriwidjaya dan akhirnya pada tahun 2012 menjadi  *Holding*  PT Pupuk Indonesia  *Holding Company* . PT Petrokimia Gresik berlokasi di Gresik, Jawa Timur.<sup>135</sup>

Seluruh saham perusahaan PT Pupuk Indonesia 100% dimiliki oleh Pemerintah Indonesia. PT Pupuk Indonesia memiliki 99,9% saham PT Pupuk Kalimantan Timur,<sup>136</sup> 99,9% saham PT Kujang Cikampek, 99,9% saham PT Petrokimia Gresik, 99,9% saham PT Pupuk Iskandar Muda.<sup>137</sup>

PT Pupuk Indonesia  *Holding Company*  sebagai BUMN diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Landasan hukum terbentuknya PT Pupuk Indonesia  *Holding Company*  adalah Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara

---

<sup>134</sup> <http://pupuk-indonesia.com/id/holding/pupuk-iskandar-muda/profil> diakses pada tanggal 1 Desember 2017

<sup>135</sup> <http://www.petrokimia-gresik.com/Pupuk/Sejarah.Perusahaan> diakses pada tanggal 1 Desember 2017

<sup>136</sup> <http://pupukkaltim.com> diakses pada tanggal 14 November 2017 pukul 17.00

<sup>137</sup> <http://pupuk-indonesia.com/id/profil> diakses pada tanggal 14 November 2017 pukul 17.00

Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas.

Pasal 1 angka 1 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan Badan Usaha Milik Negara adalah suatu badan usaha yang sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.<sup>138</sup> Jika melihat isi Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 48/PUU-XI/2013 yang menyatakan menolak gugatan dari pemohon dengan dasar menimbang sebagaimana yang disebutkan dalam putusan tersebut. Dasar pertimbangan dalam putusan tersebut yaitu, bahwa pengelolaan maupun pengawasan terhadap BUMN sebagai bagian dari kekayaan negara perlu dilakukan secara akuntabel dan professional. Sehingga kekayaan negara yang dipisahkan pada perusahaan negara tetap menjadi kekayaan dari negara.<sup>139</sup> Sedangkan berdasarkan teori badan hukum menyebutkan bahwa, sebagai badan hukum sifat yang melekat pada sebuah badan hukum adalah memiliki kekayaan sendiri yang terpisah dari pendirinya.<sup>140</sup> Sehingga, jika melihat dari putusan Mahkamah Konstitusi tersebut dapat ditafsirkan bahwa kekayaan BUMN yang modalnya berasal kekayaan negara tersebut termasuk kekayaan dari negara.<sup>141</sup> Begitu juga dengan adanya bentuk  *Holding*  BUMN, maka

---

<sup>138</sup> Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

<sup>139</sup> Putusan MK Nomor 48/PUU-XI/2013

<sup>140</sup> Ridwan Khairandy, Pokok-pokok Hukum Dagang, *op. cit.*, hlm. 31

<sup>141</sup> Pendapat Dr. Riawan Tjandra, S.H., M.Hum : Kekayaan negara telah bertransformasi menjadi modal BUMN sebagai modal usaha yang pengelolaannya tunduk pada paradigma usaha (business judgment rules), namun pemisahan kekayaan negara tersebut tidak menjadikan beralih menjadi kekayaan BUMN yang terlepas dari kekayaan negara, karena dari perspektif transaksi yang terjadi jelas hanya pemisahan yang tidak dapat dikonstruksikan sebagai pengalihan kepemilikan, karena itu tetap sebagai kekayaan negara dan dengan demikian kewenangan negara

kekayaan dari anak BUMN adalah kekayaan dari negara juga. Alasannya adalah modal induk BUMN yang disertakan kepada anak perusahaan BUMN adalah kekayaan negara. Namun hal tersebut bertentangan dengan teori badan hukum.

Selanjutnya dalam Pasal 4 ayat (2) menyebutkan bahwa penyertaan modal negara dalam rangka pendirian atau penyertaan pada BUMN bersumber dari:<sup>142</sup>

- a. Anggaran Pendapatan Belanja Negara
- b. Kapitalitas cadangan
- c. sumber lainnya.

Pasal 4 ayat (3) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 menyebutkan bahwa setiap penyertaan modal negara yang dilakukan dalam rangka untuk pendirian BUMN atau perseroan terbatas yang sumber dananya berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, maka ditetapkan melalui Peraturan Pemerintah.

Berdasarkan ketentuan dari Pasal 4 ayat (3) tersebut, maka pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara dan Perseroan Terbatas. Kemudian Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan Modal Negara yang berasal dari Anggaran Belanja dan Pendapatan Negara yaitu dana segar, proyek-

---

di bidang pengawasan tetap berlaku. Pengawasan yang dilakukan oleh BPK terhadap holding BUMN berdasarkan business judgment role dengan tetap memperhatikan apakah perusahaan sudah menerapkan Good Corporate Governance dengan baik.

<sup>142</sup> Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

proyek yang dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, piutang negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas, dan aset-aset negara lainnya. Pasal 2 ayat (3) menyebutkan sumber yang berasal dari sumber lainnya sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 2 ayat (1) mengenai sumber lainnya adalah keuntungan revaluasi aset dan/atau agio saham.<sup>143</sup> Dengan demikian, kekayaan BUMN berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan.

Terkait dengan dibentuknya  *Holding*  BUMN tidak lepas kaitannya dengan penyertaan modal negara. Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata cara Penyertaan dan penatausahaan Modal Negara Pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas, Negara dapat melakukan penyertaan modal untuk keperluan sebagai berikut:

1. Pendirian BUMN atau Perseroan Terbatas
2. Penyertaan Modal Negara pada Perseroan Terbatas yang didalamnya belum terdapat saham milik Negara.
3. Penyertaan Modal Negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas yang didalamnya telah terdapat saham milik Negara.

Berdasarkan ketentuan bunyi pasal tersebut diketahui bahwa terdapat pemisahan harta kekayaan negara dari APBN dalam rangka penyertaan modal BUMN sejak diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005. Artinya, setelah diterbitkannya peraturan pemerintah tersebut, maka

---

<sup>143</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara dan Perseroan Terbatas

saat ini kekayaan negara yang dipisahkan dengan APBN menjadi modal BUMN.<sup>144</sup>

Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 menyebutkan bahwa setiap penyertaan dan penambahan modal negara yang dananya berasal dari APBN dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang keuangan negara. BUMN juga tunduk pada Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 5 yaitu Perusahaan Negara merupakan suatu badan usaha yang seluruh atau sebagian modalnya dimiliki oleh Pemerintah Pusat. Namun perlu diketahui, bahwa bunyi pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tersebut pada dasarnya bertentangan dengan isi pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, yaitu yang dimaksud dengan kekayaan yang dipisahkan adalah pemisahan kekayaan negara dari APBN yang dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN. Setelah itu pembinaan dan pengelolaannya tidak lagi didasarkan pada sistem APBN, namun pembinaan dan pengelolaannya pada prinsip perusahaan yang sehat.<sup>145</sup>

Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 secara eksplisit belum menyebutkan atau mengatur mengenai kekayaan negara yang dipisahkan dari APBN dan sudah menjadi modal BUMN, namun modal tersebut dilakukan penyertaan lagi ke anak perusahaan BUMN. Sedangkan Undang-

---

<sup>144</sup> Gatot Supramono, *op. cit.*, hlm. 81

<sup>145</sup> Ridwan Khairandy, *Pokok-Pokok Hukum Dagang, op. cit.*, hlm. 162

Undang Nomor 19 Tahun 2003 hanya menyebutkan secara umum tentang penyertaan kekayaan negara yang menjadi modal dari BUMN, maka untuk melengkapi aturan, Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 diubah menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas.

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 terdapat substansi yang sangat penting didalamnya, yaitu diantara Pasal 2 dan pasal terdapat Pasal 2A, yaitu:

- 1) Penyertaan Modal Negara yang berasal dari kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf d kepada BUMN atau Perseroan Terbatas lain, dilakukan oleh Pemerintah Pusat tanpa melalui mekanisme Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.
- 2) Dalam hal kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf d dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN lain sehingga sebagian besar saham dimiliki oleh BUMN lain, maka BUMN tersebut menjadi anak perusahaan BUMN dengan ketentuan negara wajib memiliki saham dengan hak istimewa yang diatur dalam anggaran dasar.
- 3) Kekayaan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) yang dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas, bertransformasi menjadi saham / modal negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas tersebut.
- 4) Kekayaan negara yang bertransformasi sebagaimana dimaksud pada ayat (3), menjadi kekayaan BUMN atau Perseroan Terbatas tersebut.
- 5) Kepemilikan atas saham/modal negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas dicatat sebagai investasi jangka panjang sesuai dengan presentase kepemilikan Pemerintah pada BUMN atau Perseroan Terbatas.

- 6) Anak perusahaan BUMN sebagaimana dimaksud pada ayat (2), kepemilikan sebagian besar saham tetap dimiliki oleh BUMN lain tersebut.
- 7) Anak perusahaan BUMN sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diperlakukan sama dengan BUMN untuk hal sebagai berikut:
  - a. mendapatkan penugasan Pemerintah atau melaksanakan pelayanan umum; dan/atau
  - b. mendapatkan kebijakan khusus negara dan/atau Pemerintah, termasuk dalam pengelolaan sumber daya alam dengan perlakuan tertentu sebagaimana diberlakukan bagi BUMN.

Melihat bunyi pasal tersebut, maka bunyi pasal tambahan pada Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 bertentangan dengan makna yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Pasal 2A ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 menyebutkan bahwa, dalam hal kekayaan negara yang sahamnya adalah milik negara pada BUMN, sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf d untuk dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN lain, sehingga sebagian besar saham dimiliki oleh BUMN lain, maka BUMN tersebut menjadi anak perusahaan BUMN dengan ketentuan negara wajib memiliki saham dengan hak istimewa yang diatur dalam anggaran dasar.<sup>146</sup> Bunyi Pasal tersebut bertentangan dengan Undang-Undang Badan Usaha Milik Negara, bahwa dianggap sebagai BUMN adalah yang modalnya berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan secara langsung. Adanya bunyi pasal tersebut akan menimbulkan dampak yang tidak baik, hal ini karena akan menjadi dasar hukum pencucian atas aset

---

<sup>146</sup> Ratnawati Prasodjo menyatakan bahwa memiliki saham di perusahaan lain bukan merupakan kegiatan usaha perseroan yang bersangkutan, sehingga tidak diperkenankan untuk dimasukkan sebagai salah satu kegiatan usaha perseroan dan dicantumkan dalam anggaran dasar perseroan.



negara yang telah dialihkan ke pihak lain dengan melalui penyertaan modal pada BUMN tersebut.<sup>147</sup>

Ketentuan Pasal 2A ayat (3) menyebutkan bahwa Kekayaan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) yang dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas, berubah menjadi saham atau modal negara pada BUMN atau Perseroan Terbatas tersebut.<sup>148</sup> Berdasarkan hal tersebut, ketentuan tentang penyertaan modal BUMN oleh Negara yang berasal dari kekayaan negara, yang sudah berwujud sebagai saham milik negara pada BUMN terhadap BUMN lain dilakukan tanpa melalui mekanisme APBN. Ketentuan ini dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 2A ayat (7) menyebutkan bahwa dengan adanya penyertaan modal oleh BUMN yaitu dalam hal ini adalah induk perusahaan BUMN kepada anak perusahaan BUMN, maka anak perusahaan BUMN diperlakukan sama halnya dengan BUMN atau induk perusahaan BUMN. Bunyi pasal ini dianggap bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN, karena pada dengan adanya kebijakan khusus

---

<sup>147</sup> <http://www.tribunnews.com/nasional/2017/03/11/mahfud-md-lakukan-gugatan-pp-no722016> diakses pada tanggal 29 Desember 2017 pukul 12.00

<sup>148</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016

tersebut akan mengubah makna BUMN berdasarkan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN.<sup>149</sup>

Pasal 6 menyebutkan bahwa Anak perusahaan BUMN sebagaimana dimaksud pada ayat (2), mengenai kepemilikan sebagian besar saham tetap dimiliki oleh BUMN lain tersebut.<sup>150</sup> Hal ini berhubungan dengan kemandirian dari anak perusahaan BUMN dengan induk perusahaan BUMN.

PT Pupuk Indonesia  *Holding Company*  adalah BUMN yang mayoritas sahamnya dimiliki oleh negara. Negara melakukan penyertaan modal kepada PT Pupuk Indonesia yang tidak lain sebagai induk perusahaan. Kemudian perusahaan BUMN di bidang pupuk seperti PT Pupuk Kalimantan Timur, PT Pupuk Kujang Cikampek, PT Petrokimia Gresik, dan PT Pupuk Iskandar Muda yang pada awalnya dulu mayoritas saham dimiliki oleh negara, kini modal dari BUMN tersebut dianggap penyertaan modal dari PT Pupuk Indonesia. Hal ini terjadi karena telah adanya perubahan bentuk menjadi  *Holding Company* .

Setelah terbentuknya  *Holding Company*  terkait dengan kemandirian dari BUMN yaitu, tergabungnya perusahaan BUMN yang kini menjadi anak perusahaan BUMN PT Pupuk Indonesia  *Holding Company*  menjadi sebuah perusahaan grup tidaklah menghapuskan pengakuan yuridis terhadap status badan hukum dari anak perusahaan dan induk perusahaan sebagai suatu

---

<sup>149</sup> <http://www.tribunnews.com/nasional/2017/03/11/mahfud-md-lakukan-gugatan-pp-no722016> diakses pada tanggal 29 Desember 2017 pukul 12.00

<sup>150</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016

badan hukum yang mandiri. Perseroan terbatas memiliki kemandirian yang terlepas dari orang perorangan yang berada dalam perseroan tersebut. Perseroan memiliki kemandirian yuridis untuk melakukan perbuatan hukum sendiri. Segala perbuatan perseroan dipandang semata-mata sebagai perbuatan badan hukum itu sendiri, sehingga keuntungan yang diperoleh dianggap sebagai hak dan kekayaan dari perseroan itu sendiri, sedangkan utang dianggap sebagai beban dari perseroan itu sendiri.<sup>151</sup>

Penerapan prinsip kemandirian suatu perseroan meliputi relasi internal dan eksternal, yaitu:<sup>152</sup>

- 1) Hubungan internal perseroan yang menyangkut distribusi kekuasaan dari pihak-pihak yang memegang kekuasaan pengambilan keputusan dalam perseroan. Perseroan memiliki kemandirian untuk mengambil keputusan yang bertindak sebagai badan hukum yang mandiri, dan
- 2) Hubungan eksternal perseroan yang menyangkut distribusi tanggung jawab hukum dari pihak-pihak yang menjalankan tanggung jawab atas konsekuensi dari perbuatan hukum perseroan. Perseroan merupakan subjek hukum yang memiliki tanggung jawab hukum atas segala resiko dan biaya yang timbul dari kegiatan bisnisnya, sedangkan pemegang saham dijamin oleh *limited liability* atau tanggung jawab terbatas.

Tergabungnya induk perusahaan dan anak perusahaan sebenarnya tidak menghapuskan tentang status badan hukum dari anak perusahaan yang

---

<sup>151</sup> Rudhi Prasetya, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas Disertai dengan Ulasan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995*, Cet. Ketiga Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001, hlm. 27.

<sup>152</sup> Sulistiowati, *Tanggung Jawab... op. cit.*, hlm. 29.

saham mayoritasnya telah dimiliki oleh induk perusahaan. Induk perusahaan dan anak perusahaan tetap diakui sebagai subjek hukum yang mandiri. Namun, sesuai yang dijelaskan dalam penerapan prinsip kemandirian tersebut, maka induk perusahaan memiliki tanggung jawab terbatas. Induk perusahaan memiliki tanggung jawab terbatas karena, dalam hal ini induk perusahaan sebagai pemegang saham.

PT Pupuk Indonesia selaku induk perusahaan merupakan badan hukum yang mandiri. Anak perusahaan PT Pupuk Indonesia  *Holding Company* yaitu Pupuk Kalimantan Timur, PT Pupuk Kujang Cikampek, PT Petrokimia Gresik, dan PT Pupuk Iskandar Muda juga merupakan suatu badan hukum yang mandiri. Namun jika dilihat berdasarkan sudut pandang ekonomi PT Pupuk Indonesia  *Holding Company* memiliki ketidakmandirian secara ekonomi. Ketidakmandirian secara ekonomi yaitu adanya suatu pengendalian oleh induk perusahaan terhadap anak perusahaan yang merupakan pusat perubahan dari pengakuan yuridis terhadap hal-ha baru yang terkait dengan praktik bisnis dan hukum perseroan.<sup>153</sup>

Perubahan fundamental dari hukum perseroan terhadap ketentuan mengenai kepemilikan saham perseroan oleh perseroan lain, maka dari perubahan perseroan tunggal menjadi perusahaan grup tidak dapat terjadi. Pengendalian mengacu pada kewenangan induk perusahaan untuk mengarahkan aktivitas bisnis anak perusahaan. Pengendalian induk perusahaan terhadap anak perusahaan bersifat *factual* dari realitas bisnis

---

<sup>153</sup> Sulistiowati, *Tanggung Jawab Hukum, op. cit.*, hlm. 43

perusahaan grup yang kewenangannya dimiliki oleh induk perusahaan untuk mengoordinasikan anak perusahaan agar tercapai tujuan dari perusahaan grup sebagai kesatuan ekonomi.<sup>154</sup> Seperti halnya yang terjadi pada PT Pupuk Indonesia  *Holding Company*, yaitu PT Pupuk Indonesia yang menginstruksikan kepada anak perusahaannya untuk melakukan pendistribusian barang. Hal ini terjadi karena adanya kesatuan ekonomi atas PT Pupuk Indonesia  *Holding Company*. Pengendalian induk perusahaan terhadap anak perusahaan tersebut akan berimplikasi pada perubahan kedudukan anak perusahaan yang pada awalnya sebagai subjek pengendali, kini berubah menjadi objek pengendali.<sup>155</sup>

Mengenai status hukum dari anak perusahaan PT Pupuk Indonesia  *Holding Company* yaitu, Pupuk Kalimantan Timur, PT Pupuk Kujang Cikampek, PT Petrokimia Gresik, dan PT Pupuk Iskandar Muda tidak dapat disebut sebagai Badan Usaha Milik Negara. Berdasarkan peraturan yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003, bahwa yang disebut sebagai BUMN adalah yang modal perusahaan merupakan penyertaan langsung dari Negara atas kekayaan negara yang dipisahkan. Dengan demikian yang berstatus sebagai BUMN adalah PT Pupuk Indonesia. Mengenai pertanggungjawaban anak perusahaan yaitu, anak perusahaan akan mempertanggungjawabkan kegiatan usahanya kepada induk perusahaan, kemudian nantinya induk perusahaan akan mempertanggungjawabkan semuanya kepada negara selaku pemegang

---

<sup>154</sup> *Ibid*

<sup>155</sup> *Ibid*

saham dari perusahaan induk, karena pada prinsipnya pemegang saham dari anak perusahaan adalah induk perusahaan.

## **B. *Holding* BUMN dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha**

Badan Usaha Milik Negara adalah badan usaha yang mayoritas atau lebih dari 50% modalnya dimiliki oleh Negara yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Seiring dengan perkembangan perekonomian negara, maka pemerintah menciptakan suatu perubahan BUMN untuk mengembangkan badan usahanya, yaitu membentuk perusahaan grup dengan adanya induk perusahaan (*holding company*) sebagai sentral perusahaan yang bertugas untuk mengontrol kegiatan anak perusahaan. Landasan dibentuknya perusahaan grup tersebut diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 sebagaimana telah diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016 tentang Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas.

Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 sejalan dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara. Kemudian Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2016, di antara Pasal 2 dan Pasal 3 ditambah dengan ketentuan Pasal 2A. Pasal 2A menyebutkan mengenai penyertaan modal BUMN kepada BUMN yang lain, sehingga bunyi dalam pasal tersebut menyebutkan bahwa BUMN lain yang modalnya disertakan oleh BUMN dianggap dan diperlakukan sama dengan BUMN. Namun,

ketentuan bunyi pasal tersebut bertentangan dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 yang menyebutkan bahwa yang disebut sebagai BUMN adalah badan usaha yang sebagian besar modal berasal dari penyertaan langsung negara yang dipisahkan dari kekayaan negara. Oleh karena itu BUMN lain yang modalnya dari penyertaan BUMN dianggap sebagai anak perusahaan BUMN.

PT Pupuk Indonesia  *Holding Company* merupakan  *Holding* Badan Usaha Milik Negara atau BUMN. PT Pupuk Indonesia  *Holding Company* terdiri dari induk perusahaan yaitu PT Pupuk Sriwidjaya yang pada tahun 2012 berubah menjadi PT Pupuk Indonesia, dimana saham mayoritas dimiliki oleh negara. Anak perusahaan PT Pupuk Indonesia  *Holding Company* yaitu terdiri dari PT Pupuk Kalimantan Timur yang 99,9% sahamnya dimiliki oleh PT Pupuk Indonesia, PT Kujang Cikampek yang 99,9% sahamnya dimiliki oleh PT Pupuk Indonesia, PT Petrokimia Gresik yang 99,9% sahamnya dimiliki oleh PT Pupuk Indonesia, dan PT Pupuk Iskandar muda yang 99,9% sahamnya dimiliki oleh PT Pupuk Indonesia.<sup>156</sup>

PT Pupuk Indonesia  *Holding Company* sebagai Badan Usaha Milik Negara memiliki tujuan menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak, menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta, dan turut aktif memberikan

---

<sup>156</sup> <http://www.pupuk-indonesia.com/id/profil> diakses pada tanggal 29 Desember 2017 Pukul 15.00

bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah.<sup>157</sup> BUMN dibentuk berdasarkan amanat dari Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sebagai badan usaha yang menjalankan suatu kegiatan usaha, tentunya BUMN harus sejalan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Adanya campur tangan pemerintah dalam pengelolaan BUMN menimbulkan intervensi pemerintah terhadap kegiatan usaha yang dilakukan oleh BUMN itu sendiri. Salah satu bentuk intervensi terhadap BUMN yaitu melalui program pemerintah untuk memberikan bantuan kepada masyarakat yaitu dalam bentuk subsidi pupuk bagi warga negaranya. Pemerintah bekerjasama dengan PT Pupuk Indonesia  *Holding Company* untuk memberikan subsidi pupuk kepada masyarakat yang di implementasikan dengan dibuatnya Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 15/M-DAG/PER/4/2013 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian.

Pengaturan terkait pengadaan barang atau jasa milik Pemerintah secara jelas diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 tentang perubahan keempat atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Peraturan ini telah diubah sebanyak empat kali yaitu peraturan sebelumnya adalah Peraturan Nomor 172 Tahun 2014 tentang Perubahan ketiga atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun

---

<sup>157</sup> Pasal 2 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.



2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 tentang Perubahan kedua atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, serta Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Disebutkan dalam Pasal 118 ayat (1), bahwa :<sup>158</sup>

Perbuatan atau tindakan Penyedia Barang/Jasa yang dikenakan sanksi adalah:

- a. berusaha mempengaruhi Kelompok Kerja ULP/ Pejabat Pengadaan/pihak lain yang berwenang dalam bentuk dan cara apapun, baik langsung maupun tidak langsung guna memenuhi keinginannya yang bertentangan dengan ketentuan dan prosedur yang telah ditetapkan dalam Dokumen Pengadaan/Kontrak, dan/atau ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. melakukan persekongkolan dengan Penyedia Barang/Jasa lain untuk mengatur Harga Penawaran diluar prosedur pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa, sehingga mengurangi/menghambat/memperkecil dan/atau meniadakan persaingan yang sehat dan/atau merugikan orang lain;

Berdasarkan bunyi pasal tersebut maka perbuatan yang dilakukan pemerintah tersebut harus tunduk pada Peraturan Presiden Nomor 4 Tahun 2015 tentang Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah. Peraturan Presiden tersebut mengacu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Praktek Larangan Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Maka berdasarkan hal tersebut, bahwa prinsip pengadaan Barang/Jasa Pemerintah tetap mengacu pada aturan Hukum Persaingan Usaha.

---

<sup>158</sup> Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2012 tentang perubahan kedua atas Peraturan Presiden Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barag/Jasa Pemerintah

Adanya pemberian subsidi pupuk melalui PT Pupuk Indonesia  *Holding Company* tentu saja akan menimbulkan dampak positif dan negatif. Dampak yang ditimbulkan dari adanya pemberian subsidi pupuk melalui PT Pupuk Indonesia  *Holding Company* akan memberikan keuntungan bagi BUMN yang melaksanakan, namun akan menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dengan perusahaan pupuk swasta yang lain. Selain itu, dampak yang ditimbulkan yaitu BUMN akan berpotensi untuk menguasai pangsa pasar lebih dominan daripada perusahaan swasta. Penguasaan pasar dilakukan oleh pelaku usaha yang mempunyai kekuatan pasar (*market power*) yaitu pelaku usaha yang dapat menguasai pasar sehingga dapat menentukan harga barang dan/atau jasa di pasar bersangkutan. Kriteria penguasaan pasar tersebut tidak harus 100%, namun penguasaan sebesar 50% atau 75 % saja sudah dapat dikatakan mempunyai market power.<sup>159</sup>

PT Pupuk Indonesia  *Holding Company* menguasai sebagian besar penyebaran produk pupuk diwilayah Indonesia. Penyebaran pupuk dilakukan dengan cara PT Pupuk Indonesia sebagai induk perusahaan menunjuk anak perusahaannya untuk menyalurkan produk pupuk bersubsidi diwilayah Indonesia. Pupuk bersubsidi tersebut ada dua macam yaitu Pupuk Urea dan Pupuk Organik. Perlu diketahui bahwa PT Pupuk Indonesia  *Holding Company* merupakan satu-satunya perusahaan pupuk di Indonesia yang menghasilkan pupuk urea.<sup>160</sup>

---

<sup>159</sup> Andi Fahmi, et. al., *op. cit.*, hlm. 140

<sup>160</sup> <http://www.pupukindonesia.com/id/produk#pemasaran> diakses pada tanggal 20November 2017 puku 17.00

PT Pupuk Indonesia  *Holding Company* yang memproduksi pupuk urea, yaitu PT Pupuk Iskandar Muda dan menyebarkan kebutuhan pupuk bersubsidi ke wilayah Sumatra Utara, Sumatra Barat, Riau, Kepulauan Riau, dan Jambi. PT Sriwidjaya Palembang atau PT Pupuk Indonesia memproduksi pupuk urea bersubsidi dan menyebarkan kebutuhan pupuk bersubsidi ke wilayah Bengkulu, Bangka Belitung, Jawa Tengah, Kalimantan Barat, Sumatra Selatan, dan Lampung. PT Pupuk Kujang Cikampek memproduksi pupuk urea bersubsidi dan mendistribusikan kebutuhan pupuk bersubsidi ke wilayah Jakarta, Banten, dan Jawa Barat. PT Petrokimia Gresik memproduksi pupuk urea bersubsidi dan menyebarkan kebutuhan pupuk bersubsidi ke wilayah khusus Jawa Timur. PT Pupuk Kalimantan Timur memproduksi pupuk urea bersubsidi dan menyebarkan kebutuhan pupuk bersubsidi ke wilayah terbesar di Indonesia yaitu Kalimantan Timur, Sulawesi Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Sulawesi Utara, Gorontalo, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Maluku Utara, Maluku, Papua, Papua Barat, Nusa Tenggara Timur, Nusa Tenggara Barat, Bali, dan beberapa di Jawa Timur.<sup>161</sup>

Untuk kebutuhan produk pupuk organik bersubsidi diproduksi oleh PT Pupuk Iskandar Muda dan menyebarkan kebutuhan pupuk bersubsidi ke wilayah Sumatra Utara, Sumatra Barat, Riau, dan Kepulauan Riau. PT Pupuk Sriwidjaya Palembang atau PT Pupuk Indonesia memproduksi pupuk organik bersubsidi dan menyebarkan kebutuhan pupuk bersubsidi ke

---

<sup>161</sup> *Ibid.*

wilayah Bengkulu, Bangka Belitung, Jawa Tengah, Sumatra Selatan, dan Lampung. PT Pupuk Kujang Cikampek memproduksi pupuk organik bersubsidi dan menyebarkan kebutuhan pupuk bersubsidi ke wilayah Jakarta, Banten, dan Jawa Barat. PT Petrokimia Gresik memproduksi pupuk organik bersubsidi dan menyebarkan kebutuhan pupuk bersubsidi ke wilayah Yogyakarta, Jawa Tengah, Jawa Timur, Bali, Nusa Tenggara Timur, Nusa Tenggara Barat, Sulawesi Barat, Sulawesi Utara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Tenggara, Maluku Utara, Maluku, Papua, Papua Barat, Kalimantan Timur, Kalimantan Timur, dan Kalimantan Barat.<sup>162</sup>

Adanya subsidi pupuk yang diberikan melalui PT Pupuk Indonesia  *Holding Company* tersebut, dikhawatirkan akan menimbulkan persaingan usaha tidak sehat. Persaingan usaha merupakan suatu tindakan dimana para pelaku usaha akan berkompetitif dalam memperoleh keuntungan, penjualan, ataupun pangsa pasar.<sup>163</sup> Sebenarnya adanya persaingan usaha memiliki dampak positif dan dampak negatif. Persaingan memiliki aspek positif berdasarkan sudut pandang non ekonomi yaitu mengenai kondisi persaingan usaha yang berkaitan erat dengan kebebasan manusia untuk mendapatkan kesempatan yang sama dalam melakukan kegiatan usaha, karena pada dasarnya setiap manusia memiliki hak untuk mengembangkan diri. Aspek positif dalam persaingan usaha yaitu:<sup>164</sup>

---

<sup>162</sup> <http://www.pupukindonesia.com/id/produk#pemasaran> diakses pada tanggal 20 November 2017 pukul 17.00

<sup>163</sup> *Ibid*, hlm.14

<sup>164</sup> *Ibid*., hlm. 16.

1. Persaingan merupakan sarana untuk melindungi para pelaku ekonomi terhadap penyalahgunaan. Kondisi persaingan menyebabkan kekuatan ekonomi para pelaku ekonomi tidak akan terpusat pada tangan tertentu. Dalam kondisi tanpa persaingan, kekuatan ekonomi akan tersentralisasi pada pihak tertentu saja.
2. Persaingan mendorong alokasi dan realokasi sumber-sumber dari ekonomi sesuai dengan keinginan konsumen. Karena ditentukan oleh permintaan, perilaku para penjual dalam kondisi persaingan cenderung mengikuti pergerakan permintaan pembeli. Sehingga penjual akan mengikuti permintaan pembeli dengan harapan bahwa produk akan mudah terserap oleh pembeli.
3. Persaingan dapat menjadi kekuatan untuk mendorong penggunaan sumber daya ekonomi dan metode pemanfaatannya secara efisien. Dalam hal perusahaan bersaing secara bebas, maka mereka akan cenderung menggunakan sumber daya yang ada secara efisien.
4. Persaingan dapat merangsang peningkatan mutu produk, pelayanan, proses produksi, dan teknologi. Karena dengan adanya persaingan akan menimbulkan rasa ingin meningkatkan kualitas produk yang dihasilkan oleh pelaku usaha.

Namun, persaingan juga dapat memiliki dampak negatif, yaitu apabila persaingan dilakukan oleh pelaku yang tidak jujur, maka akan bertentangan dengan kepentingan publik. Risiko ekstrim dari persaingan akan menimbulkan praktek persaingan yang curang, karena persaingan dianggap

sebagai kesempatan untuk menyingkirkan pesaing dengan cara apa pun.<sup>165</sup> Oleh karena itu, para pelaku usaha harus menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat, baik itu pelaku usaha swasta maupun badan usaha milik negara.

Persaingan Usaha diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat. Undang-Undang tersebut mengatur tentang perbuatan yang dilarang bagi para pelaku usaha dan pengecualiannya.<sup>166</sup>

Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menyebutkan bahwa:

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

Untuk membuktikan unsur-unsur terbuktinya melakukan suatu perbuatan yang disebutkan dalam Pasal 17 tersebut, yaitu:<sup>167</sup>

1. Tidak terdapat produk substitusinya
2. Pelaku usaha lain sulit masuk ke dalam pasar persaingan terhadap produk yang sama dikarenakan hambatan masuk yang tinggi.

---

<sup>165</sup> *Ibid.*, hlm. 18.

<sup>166</sup> Elyta Ras Ginting, *op. cit.*, hlm. 8.

<sup>167</sup> Andi Fahmi, et. al., *op. cit.*, hlm. 131.

3. Pelaku usaha lain tersebut adalah pelaku usaha yang mempunyai kemampuan bersaing yang signifikan dalam pasar bersangkutan.
4. Satu atau satu kelompok pelaku usaha telah menguasai lebih dari 50% pangsa pasar suatu jenis produk.

Monopoli merupakan tindakan dari pelaku usaha yang memenuhi syarat, yaitu pelaku usaha mempunyai kekuatan untuk mengeluarkan atau mematikan perusahaan lain dan syarat kedua yaitu pelaku usaha telah melakukan hal tersebut atau mempunyai tujuan untuk melakukannya.<sup>168</sup> PT Pupuk Indonesia  *Holding Company* dapat dikatakan sebagai pelaku usaha yang secara signifikan mampu bersaing dalam pasar bersangkutan dan telah menguasai lebih dari 50% pangsa pasar. Hal ini terlihat dari penyebaran pupuk subsidi maupun non subsidi dari PT Pupuk Indonesia  *Holding Company*. Penyebaran yang dilakukan adalah melalui perintah induk perusahaan kepada anak perusahaan. Sehingga dengan adanya aktivitas tersebut perusahaan BUMN pupuk lebih menguasai pangsa pasar yang mengarah pada persaingan usaha tidak sehat.

Sebenarnya, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 memberikan hak monopoli kepada BUMN. Namun, BUMN diberikan hak monopoli jika BUMN tersebut memenuhi syarat yaitu Monopoli

---

<sup>168</sup> *Ibid*, hlm. 127

dan/atau Pemusatan kegiatan dapat dilakukan negara terhadap kegiatan dengan:<sup>169</sup>

- 1) Produksi dan/atau pemasaran barang menguasai hajat hidup orang banyak.
- 2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara.

Teori hukum dan penafsiran sistematis terhadap unsur menguasai hajat hidup orang banyak memiliki fungsi, yaitu:<sup>170</sup>

1. Alokasi, yang ditujukan pada barang atau jasa yang berasal dari sumber daya alam yang dikuasai negara untuk dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat,
2. Distribusi, yang diarahkan pada barang dan/atau jasa yang dibutuhkan secara pokok oleh masyarakat, tetapi pada suatu waktu tertentu atau terus menerus tidak dapat dipenuhi pasar,
3. Stabilitas, yang berkaitan dengan barang dan/atau jasa yang harus disediakan untuk kepentingan umum, seperti barang dan/atau jasa dalam bidang pertahanan keamanan, moneter, dan fiskal yang mengharuskan pengaturan dan pengawasan bersifat khusus.

Pengecualian hak monopoli dapat diberikan apabila Monopoli dan/atau pemusatan kegiatan oleh negara terhadap kegiatan yang berkaitan dengan produksi yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara Harus diatur oleh Undang-Undang.<sup>171</sup> Dalam hal ini PT Pupuk Indonesia tidak

---

<sup>169</sup> Peraturan Komisi Pengawasan Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksana Pasal 51 Undang-Undang Nomor 1999

<sup>170</sup> *Ibid.*

<sup>171</sup> *Ibid.*



termasuk perusahaan yang diberikan hak monopoli BUMN, karena pemberian subsidi pupuk diatur oleh Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 15/M-DAG/PER/4/2013 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian tidak dilandasi oleh Undang-Undang yang menginstruksikan langsung untuk memberikan subsidi pupuk bagi masyarakat. Apalagi tujuan dan fungsi Peraturan Pelaksana dibuat untuk menyelenggarakan pengaturan lebih lanjut berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang yang secara tegas disebutkan sebagaimana diatur pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang undangan yang berbunyi “materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagai mana mestinya”.<sup>172</sup>

Adanya subsidi pupuk saat ini lebih cenderung pada penguasaan pasar pada bidang pupuk, sehingga dikhawatirkan akan menimbulkan persaingan usaha tidak sehat. Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menyebutkan bahwa:

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

- a. Menolak dan atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan;
- b. Atau mematikan usaha pesaingnya di pasar bersangkutan sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

---

<sup>172</sup>[http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/15/12/07/jurnalismewarga/wacana/17/01/19/okOnha327-holding-bumn-peraturan-pemerintah-dan-pelemahan-undangundang\\_pada\\_tanggal\\_30\\_Desember\\_2017](http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/15/12/07/jurnalismewarga/wacana/17/01/19/okOnha327-holding-bumn-peraturan-pemerintah-dan-pelemahan-undangundang_pada_tanggal_30_Desember_2017)

Pada prinsipnya Penguasaan pangsa pasar adalah kegiatan yang dilarang karena dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Selain dilarangnya penguasaan pangsa pasar, juga dilarang penguasaan pasar secara tidak adil yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Pihak yang melakukan penguasaan pasar adalah pelaku usaha yang mempunyai *market power*, yaitu pelaku usaha yang dapat menguasai pasar, sehingga dapat menentukan harga barang dan/atau jasa di pasar bersangkutan.<sup>173</sup> Kriteria penguasaan pasar tersebut tidak harus 100%, satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha telah menguasai lebih dari 50% pangsa pasar satu jenis produk tertentu, sudah dapat dikatakan mempunyai *market power*.<sup>174</sup>

Oleh karena itu, dengan adanya penunjukan PT Pupuk Indonesia  *Holding Company* sebagai perusahaan pengadaan pupuk se-Indonesia dengan cara induk perusahaan menunjuk anak perusahaannya untuk menyebarkan pupuk urea dan organik ke seluruh wilayah Indonesia dengan pembagian wilayah operasi. Hal ini PT Pupuk Indonesia  *Holding Company* dapat disebut memiliki kekuatan pasar atau *market power* yang kemungkinan melanggar ketentuan Pasal 17 dan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Adanya indikasi melanggar Pasal 17 adalah, PT. Pupuk Indonesia melakukan monopoli pupuk urea tanpa adanya peraturan

---

<sup>173</sup> Susanti Adi Nugriho, *op. cit*, hlm. 254

<sup>174</sup> *Ibid.* hlm. 255

perundang-undangan yang memerintahkan, hanya melalui Peraturan Menteri Perdagangan. Sedangkan Pasal 51 dapat diterapkan kepada BUMN jika, BUMN memiliki landasan hukum untuk melakukan monopoli melalui undang-undang, bukan peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang.<sup>175</sup> Selain itu PT. Pupuk Indonesia  *Holding Company* tidak boleh melakukan praktek monopoli, yaitu selaku perusahaan BUMN, PT. Pupuk Indonesia tidak diperkenankan untuk melakukan penunjukan mekanisme pendistribusian pupuk kepada anak perusahaannya secara intern. Maksudnya pendistribusian secara intern yaitu, induk perusahaan menunjuk anak perusahaan secara langsung sebagai produsen dan mendistribusikan ke wilayah tertentu. Hal tersebut tidak diperbolehkan, maka seharusnya PT. Pupuk Indonesia melakukan  *open tender* secara terbuka untuk pelaku usaha yang lain. Selain itu dengan adanya pendistribusian pupuk organik ke wilayah seluruh Indonesia oleh PT. Pupuk Indonesia  *Holding Company* melalui anak perusahaannya akan menguasai pangsa pasar lebih dari 50%, maka perusahaan swasta penghasil pupuk organik tidak terlalu diminati oleh masyarakat. Sehingga produk pupuk yang menguasai pangsa pasar adalah produk pupuk yang berasal dari BUMN.

---

<sup>175</sup> Pedoman Pelaksana KPPU Pasal 51, hlm. 9

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan uraian analisis di atas dapat disimpulkan jawaban atas pertanyaan permasalahan hukum dalam rumusan masalah, yaitu:

1. PT Pupuk Indonesia  *Holding Company* adalah  *Holding* BUMN yang mayoritas sahamnya dimiliki oleh negara. Induk perusahaan adalah PT Pupuk Indonesia dengan anak perusahaan PT Pupuk Kalimantan Timur, PT Petrokimia Gresik, PT Pupuk Kujang Cikampek, dan. PT Pupuk Iskandar Muda yang masing-masing 99,99% sahamnya dimiliki oleh induk perusahaannya yaitu PT Pupuk Indonesia sedangkan untuk masing-masing 0,01% saham dimiliki oleh yayasan Petrokimia Gresik, Yayasan Kesejahteraan Warga PT. Pupuk Indonesia (PT. Pupuk Kujang), Yayasan Kesejahteraan Karyawan PT. Pupuk Kalimantan Timur, Yayasan Kesejahteraan PT. Pupuk Iskandar Muda, dan Yayasan Kesejahteraan Karyawan PT. Sriwidjaya. Berdasarkan Undan-Undang Nomor 19 Tahun 2003, yang dapat disebut sebagai Badan Usaha Milik Negara adalah PT Pupuk Indonesia  *Holding Company*, karena mayoritas sahamnya berasal dari penyertaan langsung oleh negara yang dipisahkan dengan kekayaan negara, sedangkan anak perusahaan PT Pupuk Indonesia  *Holding Company* tidak dapat disebut sebagai Badan Usaha Milik Negara,

karena pada anak perusahaan modalnya tidak melalui penyertaan langsung oleh negara, melainkan modalnya berasal dari penyertaan induk perusahaan yaitu PT Pupuk Indonesia.

2. PT Pupuk Indonesia  *Holding Company* sebagai Badan Usaha Milik Negara bekerjasama dengan pemerintah Indonesia untuk secara bersama-sama mengadakan dan mendistribusikan pupuk bersubsidi. Bentuk kerjasama diimplementasikan melalui Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 15/M-DAG/PER/4/2013 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian. Peraturan tersebut menuliskan bahwa PT Pupuk Indonesia  *Holding Company* ditunjuk sebagai BUMN yang mengadakan dan mendistribusikan kebutuhan pupuk diseluruh wilayah Indonesia. Pupuk bersubsidi ada dua macam, yaitu pupuk urea dan pupuk organik, dan PT Pupuk Indonesia  *Holding Company* merupakan satu-satunya perusahaan pupuk di Indonesia yang menghasilkan pupuk urea. PT Pupuk Indonesia sebagai induk perusahaan menunjuk anak perusahaannya untuk mendistribusikan pupuk bersubsidi dengan cara membagi wilayah daerah operasinya masing-masing.

Oleh karena itu, dengan adanya penunjukan PT Pupuk Indonesia  *Holding Company* sebagai perusahaan pengadaan pupuk se-Indonesia dengan cara induk perusahaan menunjuk anak perusahaannya tersebut untuk menyebarkan pupuk urea dan organik ke seluruh wilayah Indonesia dengan pembagian wilayah operasi. Hal ini PT Pupuk

Indonesia  *Holding Company* dapat disebut memiliki kekuatan pasar atau *market power* yang kemungkinan melanggar ketentuan Pasal 17 dan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Terbukti dengan adanya pendistribusian pupuk ke wilayah seluruh Indonesia, maka perusahaan swasta yang juga memproduksi pupuk organik tidak terlalu diminati oleh masyarakat. Dengan demikian, produk pupuk yang menguasai pangsa pasar adalah produk pupuk yang berasal dari BUMN.

## **B. Saran**

1. Agar Pemerintah segera membuat payung hukum tentang pengaturan Perusahaan Induk di Indonesia ( *Holding Company*) dalam bentuk Undang-Undang dan tidak hanya pengaturan dalam bentuk Peraturan Pemerintah, sehingga Perusahaan Induk memiliki landasan hukum yang kuat. Khususnya untuk terbentuknya perusahaan induk BUMN harus ada peraturan perundang-undangan yang khususnya, sehingga tidak ada tumpang tindih mengenai status BUMN, dimana modal anak perusahaan setelah terbentuk perusahaan induk tidak lagi disertakan langsung oleh negara, melainkan disertakan oleh perusahaan induknya.
2. Agar pada perusahaan BUMN di bidang pupuk melaksanakan Pasal 2 ayat (1) huruf e yaitu turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Jika bunyi pasal tersebut dapat dilaksanakan oleh BUMN bidang pupuk, maka diharapkan perusahaan swasta produsen pupuk organik mampu bersaing bersama dengan perusahaan pupuk milik negara, dan perusahaan milik negara tidak akan menguasai pangsa pasar pupuk di seluruh wilayah Indonesia.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Abdulkadir Muhamad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Cetakan Revisi Ketiga, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006
- Agus Budiarto, *Kedudukan Hukum dan Tanggung Jawab Pendiri Perseroan Terbatas*, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002
- Ana Maria Tri Anggraini, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat Perse Illegal atau Rule of Reason*, Jakarta: diterbitkan oleh Universitas Indonesia Program Pasca Sarjana, 2003,
- Aminudin Ilmar, *Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN*, Jakarta: Kencana Prenada Group, 2012
- Asril Sitompul, *Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Tinjauan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999
- Azizah, *Hukum Perseroan Terbatas*, Malang: Intimedia, 2015
- Emmy Pangaribuan, *Perusahaan Kelompok (Group Company / concern)*, Yogyakarta: Seksi Hukum dagang Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, 1994
- Galuh Puspaningrum, *Hukum Perjanjian yang Dilarang dalam Persaingan Usaha*, Yogyakarta: Aswaja Pressindo. 2013
- Gatot Supramono. *BUMN Ditinjau Dari Hukum Perdata*. Jakarta: Rineka Cipta. 2016
- Hendra Setiawan Boen, *Bianglala Business Judgmentrule*, Jakarta: Tatanusa, 2008
- Jhoni Ibrahim. *Hukum Persaingan Usaha (Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia)*. Jawa Timur: Bayumedia Publishing. 2009
- Kamaludin dan Karona Cahya Susena, *Rekstruturisasi Merger dan Akuisi*, Bandung: Mandar Maju, Cet. Pertama 2015
- Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. 2010
- Muchyar Yara. *Merger (Penggabungan Perusahaan Menurut Undang-Undang Perseroan Terbatas)* Jakarta: PT Nadhilah Ceria Indonesia. 1995.



- Muhammad Sadi. *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Jawa Timur: Setara Press. 2016
- Osgar S. Matompo, *Hakikat Hukum Sistem Persaingan Usaha yang Sehat, Kompetitif, dan Berkeadilan*, Yogyakarta: Genta Publishing 2015.
- R. Suryatin, *Hukum Dagang*, Jakarta Pusat: Pradnya Paramita, 1980.
- Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, Cet. Pertama 2013
- Rachmadi Usman, *Hukum Acara Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, 2013
- Ridwan Khairandy, *Hukum Perseroan Terbatas*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014
- , *Pokok-Pokok Hukum Dagang*, Yogyakarta: FH UII Press, 2014
- Ridwan Kurniawan Kapindo, *Anaalisis Pengaruh Subsidi Pupuk, Kredit Pangan, dan Pengeluaran Pemerintah Atas Infrastruktur Terhadap Ketahanan Pangan Jawa Tengah*, Fakultas Ekonomi, Universitas Diponegoro Semarang
- Rudhi Prasetya, *Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas Disertai dengan Ulasan menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995*, Cet. Ketiga Bandung: Citra Aditya Bakti, 2001
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti
- Sentosa Sembiring, *Hukum Perusahaan tentang Perseroan Terbatas*, Bandung: Nuansa Aulia, 2012
- Soerjono Seokanto, *Pengantar Hukum Indonesia*, Jakarta: UI-Press. 1986.
- Suharsil dan Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2010
- Sulistiowati, *Aspek Hukum dan Realitas Bisnis Perusahaan Griup Di Indonesia*. Jakarta: Erlangga. 2010
- Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta: Kencana Prenada Group, 2012
- Suyud Margono, *Hukum Anti Monopoli*, Jakarta: Sinar Grafika, Cet. Pertama 2009

Syamsul Maarif. *Merger dalam Peerspektif Hukum Persaingan*. Jakarta: Degraf Publishing. 2010

Yahya Harahap, *Hukum Perseroan Terbatas*, Jakarta: Sinar Grafika, 2015.

### ***e-Book***

Andi Fahmi Lubis, et. al., *Hukum Persaingan Usaha antara Teks dan Konteks*, 2009, E-Book KPPU

### **Jurnal**

Azhari Akmal Tarigan, “Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam Perspektif Hukum Ekonomi dan Hukum Islam” *Jurnal Mercatoria*, Vol. 9 No. 1/Juni 2016.

Ridwan Kurniawan Kapindo, “Anaalisis Pengaruh Subsidi Pupuk, Kredit Pangan, dan Pengeluaran Pemerintah atas Infrastruktur terhadap Ketahanan Pangan Jawa Tengah,” Fakultas Ekonomi, Universitas Diponegoro Semarang

### **Website**

Galih Pangestu. 2012. Subjek dan Objek Hukum <http://Galihpangestu14.words.press.com> Diakses pada tanggal 14 Oktober 2017

<http://pupuk-indonesia.com/id/profil> diakses pada tanggal 14 November 2017

<http://pupukkaltim.com> diakses pada tanggal 14 November 2017

<http://pupuk-indonesia.com/id/profil> diakses pada tanggal 14 November 2017

<http://pupukindonesia.com/id/profil/Annual%20Report%20Pupuk%20Indonesia%20050917.pdf1494899868.pdf> diakses pada tanggal 14 November 2017

<http://www.jurnalhukum.com/pengertian-pelaku-usaha/> diakses pada tanggal 28 November 2017

<https://www.pupuk-kujang.co.id/profil-perusahaan/riwayat-singkat-perusahaan> diakses pada tanggal 1 Desember 2017

<http://www.petrokimia-gresik.com/Pupuk/Sejarah.Perusahaan> diakses pada tanggal 1 Desember 2017

<http://nasional.republika.co.id/berita/nasional/umum/15/12/07/jurnalismewarga/wacana/17/01/19/okOnha327-holding-bumn-peraturan-pemerintah-dan-pelemahan-undangundang> diakses pada tanggal 30 Desember 2017

<https://id.linkedin.com/pulse/penyertaan-modal-negara-pada-badan-usaha-milik-dari-yudha-herprasetyo> diakses pada tanggal 30 Desember 2017

### **Peraturan Perundang-Undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

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

Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas.

Peraturan Presiden Nomor 72 Tahun 2016 Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada Badan Usaha Milik Negara dan Perseroan Terbatas.

Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 15/M-DAG/PER/4/2013 tentang Pengadaan dan Penyaluran Pupuk Bersubsidi untuk Sektor Pertanian.

### **PUTUSAN PENGADILAN**

Putusan Mahkamah Konstitusional Nomor 48/PUU-XI/2013

Putusan Komisi Pengawasan Persaingan Usaha Perkara Nomor: 07/KPPU-L/2007