

**RENCANA PEMBENTUKAN *HOLDING* BUMN PADA SEKTOR  
PERBANKAN DALAM PRESPEKTIF  
HUKUM PERSAINGAN USAHA**

**SKRIPSI**



Oleh:

**ROQIMATULLOH**

No. Mahasiswa: 14410516

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

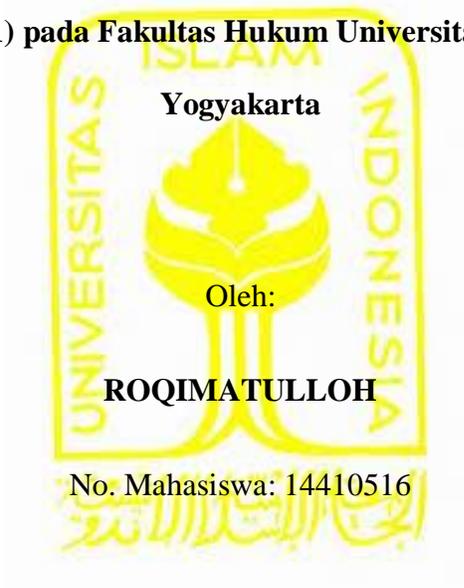
**YOGYAKARTA**

**2018**

**RENCANA PEMBENTUKAN *HOLDING* BUMN PADA SEKTOR  
PERBANKAN DALAM PRESPEKTIF  
HUKUM PERSAINGAN USAHA**

**SKRIPSI**

**Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh Gelar  
Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia**



**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM**

**FAKULTAS HUKUM**

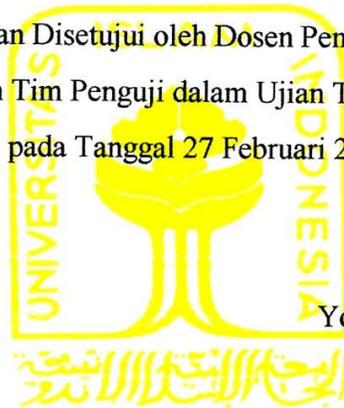
**UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

**YOGYAKARTA**

**2018**

**HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR PRA PENDADARAN**  
**RENCANA PEMBENTUKAN *HOLDING* BUMN SEKTOR PERBANKAN**  
**DALAM PRESPEKTIF HUKUM PERSAINGAN USAHA**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk  
Diajukan ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran  
pada Tanggal 27 Februari 2018



Yogyakarta, 27 Februari 2018

Dosen Pembimbing II

Dosen Pembimbing I

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Indah' with a small mark below it.

(Indah Parmitasari, SH, MH.)

NIK: 154101304

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Siti Anisah' with a vertical line extending downwards.

(Dr. Siti Anisah, SH., M.Hum.)

NIK: 014100111

**HALAMAN PENGESAHAN TUGAS AKHIR**  
**RENCANA PEMBENTUKAN *HOLDING* BUMN SEKTOR PERBANKAN**  
**DALAM PRESPEKTIF HUKUM PERSAINGAN USAHA**

Telah Dipertahankan di Hadapan Tim Penguji dalam  
Ujian Tugas Akhir/Pendadaran  
pada Tanggal 13 April 2018 dan Dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 13 April 2018

**Tim Penguji**

1. Ketua : Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum.
2. Anggota : Inda Rahadiyan, S.H., LL.M.
3. Anggota : Dr. Aunur Rohim, S.H., M.Hum

**Tanda Tangan**

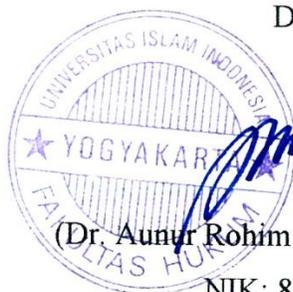


Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia

Fakultas Hukum

Dekan



(Dr. Aunur Rohim Faqih, SH., 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 : Roqimatulloh

No. Mahasiswa : 14410516

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi dengan judul: **Rencana Pembentukan  *Holding*  BUMN Sektor Perbankan dalam Prespektif Hukum Persaingan Usaha**

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 sendirian 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 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 tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas, saya sanggup menerima sanksi, 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, 27 Februari 2018

Yang membuat pernyataan,

(Roqimatulloh)

NIM: 14410516

## CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Roqimatulloh
2. Tempat Lahir : Sleman
3. Tanggal Lahir : 12 Juni 1997
4. Jenis Kelamin : Laki-laki
5. Golongan Darah : B
6. Alamat Terakhir : Babadan Gedongkuning RT 28 No 20, Banguntapan, Bantul
7. *E-mail* : roqimatuloh1@gmail.com
8. Identitas Orangtua/Wali
  - a. Ayah
    - Nama Lengkap : Abdul Kurnain
    - Tempat, Tanggal Lahir : Surakarta, 15 Juli 1963
    - Pekerjaan : Karyawan Swasta
  - b. Ibu
    - Nama Lengkap : Parmi
    - Tempat, Tanggal Lahir : Sragen, 5 Desember 1965
    - Pekerjaan : Ibu Rumah Tangga
9. Riwayat Pendidikan
  - a. SD Negeri Gedongkuning Yogyakarta 2003-2009
  - b. SMP Muhammadiyah 2 Yogyakarta 2009-2011
  - c. SMA Negeri 5 Yogyakarta 2011-2014
10. Organisasi  
-
11. Hobi : Olahraga

**“Waktu bagaikan pedang. Jika engkau tidak memanfaatkannya dengan baik (untuk memotong), maka ia akan memanfaatkanmu (dipotong)”. (HR. Muslim)**

**“Kesempatan dan Peluang tidak tercipta begitu saja. Kamu yang menciptakan”.  
(Chris Grosser)**

**Kumpersembahkan skripsi ini:  
kepada ayah, ibu, kakak,  
dan almamater tercinta, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia  
serta semua pihak yang selalu mendoakan dan mendukung.**

## **KATA PENGANTAR**

Bismillahirrahmanirahim

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Segala puji dan syukur senantiasa penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT atas segala limpahan rahmat, karunia, serta hidayah-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan judul “Rencana Pembentukan  *Holding*  BUMN Sektor Perbankan dalam Prespektif Hukum Persaingan Usaha” yang merupakan tugas akhir dalam rangka menyelesaikan stud Strata 1 (satu) untuk mendapatkan gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Pada kesempatan ini, dengan segala kerendahan hati dan penuh syukur menyampaikan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada beberapa pihak yang telah senantiasa mendampingi penulis dan memberikan dorongan yang begitu besar dalam proses penyelesaian skripsi ini sehingga dapat terselesaikan dengan baik. Untuk itu penulis hendak mengucapkan terima kasih kepada:

1. Kedua orang tua penulis, yaitu Bapak Abdul Kurnain dan Ibu Parmi yang memberikan semangat, kasih sayang, dan doa kepada penulis.
2. Dr. Siti Anisah, SH., M.Hum dan Indah Parmitasari, SH., MH. selaku pembimbing penulis dalam penyelesaian skripsi ini yang senantiasa dan dengan rasa sabar membimbing penulis. Terima kasih atas segala waktu, tenaga, dan pikiran yangtelah diberikan kepada penulis sehingga skripsi ini dapat diselesaikan.

3. Nandang Sutrisno, SH., LL.M., M.Hum., Ph.D. selaku Rektor Universitas Islam Indonesia segenap jajarannya.
4. Dr. Aunur Rohim Faqih, SH., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia segenap jajarannya.
5. Segenap dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmu pengetahuan dan pembelajaran yang diberikan kepada penulis.
6. Suharyadi selaku kakak penulis yang telah memberikan semangat dan doa kepada penulis untuk menyelesaikan skripsi ini.
7. Segenap teman-teman penulis, baik teman kuliah, KKN, SMA, SMP, dll yang telah memberikan semangat dan doa kepada penulis untuk menyelesaikan skripsi ini.

Penulis menyadari bahwa penulisan skripsi ini masih jauh dari sempurna. Penulis memohon maaf apabila terdapat kesalahan dalam penulisan penelitian dan semoga skripsi ini dapat menjadi sesuatu yang bermanfaat dalam perkembangan hukum di Indonesia.

Yogyakarta, 27 Februari 2018

Penulis

Roqimatuloh

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PERSETUJUAN.....	<b>Error! Bookmark not defined.</b>
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
HALAMAN PERNYATAAN .....	iii
CURRICULUM VITAE .....	vi
HALAMAN MOTO .....	vii
KATA PENGANTAR .....	viii
DAFTAR ISI.....	x
ABSTRAK .....	xii
PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah .....	11
C. Tujuan Penelitian .....	11
D. Orisinalitas Penulisan.....	11
E. Tinjauan Pustaka .....	13
F. Metode Penelitian.....	22
G. Sistematika Penulisan.....	23
RESTRUKTURISASI BUMN, HOLDING COMPANY, .....	25
DAN HUKUM PERSAINGAN USAHA .....	25
A. Restrukturisasi BUMN.....	25
B. Holding Company .....	35
C. Hukum Persaingan Usaha .....	46
RENCANA PEMBETUKAN <i>HOLDING</i> BUMN SEKTOR PERBANKAN .....	56
DALAM PRESPEKTIF HUKUM PERSAINGAN USAHA.....	56
A. Regulasi Rencana Pembentukan <i> Holding</i> BUMN Sektor Perbankan yang Potensial bertentangan dengan Hukum Persaingan Usaha.....	56
B. Regulasi Rencana Pembentukan <i> Holding</i> BUMN Sektor Perbankan yang Sesuai dengan Hukum Persaingan Usaha.....	80

PENUTUP.....	84
A. Kesimpulan .....	84
B. Saran.....	88
DAFTAR PUSTAKA .....	90

## ABSTRAK

Skripsi ini membahas mengenai rencana pemerintah untuk membentuk  *Holding*  BUMN sektor perbankan. Pembentukan  *Holding*  BUMN sektor perbankan dapat memunculkan beberapa potensi hukum, salah satunya berpotensi bertentangan dengan Hukum Persaingan Usaha. Pokok permasalahan dalam penulisan ini adalah apakah regulasi rencana pembentukan  *Holding*  BUMN sektor perbankan yang berpotensi bertentangan dengan Hukum Persaingan Usaha? Bagaimana seharusnya regulasi pembentukan  *Holding*  BUMN sektor perbankan yang sesuai dengan Hukum Persaingan Usaha? Skripsi ini disusun dengan metode penelitian hukum normatif dengan menggunakan sumber data yang berasal dari peraturan perundang-undangan, buku, jurnal, artikel, dan dokumen yang berasal dari internet yang berkaitan dengan  *Holding*  BUMN dan Hukum Persaingan Usaha. Metode pendekatan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa pembentukan  *Holding*  BUMN sektor perbankan berpotensi melanggar ketentuan dalam hukum persaingan usaha yaitu Pasal 12, Pasal 27, dan Pasal 28 UU No. 5 Tahun 1999, namun Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999 pembentukan  *Holding*  BUMN sektor perbankan dapat terhindar dari potensi melanggar ketentuan hukum persaingan usaha apabila monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara diatur dengan undang-undang. Sebelum membentuk  *Holding*  BUMN sektor perbankan maupun sektor lainnya Pemerintah sebaiknya mengajukan revisi terhadap Undang-Undang No.19 Tahun 2003 khususnya untuk memberikan dasar hukum pelaksanaan  *Holding*  BUMN yang pro pada persaingan serta pemerintah bersama-sama dengan KPPU dan OJK bekerja sama dalam melakukan pengawasan terhadap  *Holding*  BUMN sektor perbankan baik sebelum  *Holding*  BUMN sektor perbankan terbentuk maupun  *Holding*  BUMN sektor perbankan terbentuk, supaya  *Holding*  BUMN sektor perbankan tidak bertentangan dengan Hukum Persaingan Usaha.

Kata Kunci:  *Holding*  Perbankan, Persaingan Usaha.

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, tujuan pembangunan nasional adalah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial”.<sup>1</sup> Di bidang perekonomian, sebagaimana di amanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 menghendaki kemakmuran masyarakat secara merata, bukan kemakmuran secara individu. Secara yuridis melalui norma hukum dasar (*state gerund gezet*), sistem perekonomian yang diinginkan adalah sistem yang menggunakan prinsip keseimbangan, keselarasan, serta memberi kesempatan usaha bersama bagi setiap warga negara. Secara tegas, Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 merupakan konsep dasar dari perekonomian nasional yang menurut Mohammad Hatta berdasarkan sosialis-koooperatif.<sup>2</sup>

Rumusan Gari-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagaimana pernah diberlakukan dalam tatanan pemerintah Orde Baru sebagai Arah Kebijakan Pembangunan Nasional di Indonesia dengan jelas dikemukakan,

---

<sup>1</sup> Naskah Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945

<sup>2</sup> A. Effendy Choirie, *Privatisasi Versus Neo-Sosialisme Indonesia*, dikutip dari Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 12.

bahwa Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disingkat sebagai BUMN) bersama-sama dengan usaha swasta termasuk pula koperasi diarahkan untuk tumbuh menjadi suatu kegiatan usaha yang dapat menjadi penggerak utama pengembangan dan peningkatan pertumbuhan ekonomi nasional, melalui pemerataan kegiatan pembangunan dan hasil-hasilnya, serta diharapkan pula memperluas kesempatan usaha dan lapangan pekerjaan menuju terwujudnya suatu perekonomian nasional yang sehat, tangguh, dan mandiri.<sup>3</sup>

Di dalam negara hukum sebelum seseorang melakukan sesuatu perbuatan yang nantinya akan berakibat hukum sebaiknya terlebih dahulu mengetahui landasan hukumnya, sehingga diharapkan perbuatannya sesuai dengan peraturan yang berlaku dan tidak bertentangan dengan hukum serta tidak merugikan pihak lain. Demikian pula dengan BUMN, apabila negara akan mendirikan BUMN juga tidak terlepas dari dasar hukum yang akan digunakan sebagai landasan pendiriannya.<sup>4</sup>

Landasan hukum BUMN terdapat pada sejumlah peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- a. Undang-Undang Dasar 1945 yaitu Pasal 33, berbunyi:
  - (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan
  - (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

---

<sup>3</sup> Aminuddun Ilmar, *Hak Menguasai Negara Dalam Privatisasi BUMN*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 69.

<sup>4</sup> Gatot Supramono, *BUMN Ditinjau dari Segi Hukum Perdata*, Rineka Cipta, Jakarta, 2016, hlm. 25.

- (3) Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan unruk sebesar-besar kemakmuran rakyat.
- b. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara.
  - c. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
  - d. Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 2005 tentang Pendirian, Pengurusan, Pengawasan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Negara.

Ketika dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disebut UU BUMN), terjadi perkembangan baru dalam pengaturan BUMN. Undang-undang ini mencabut beberapa undang-undang yang sebelumnya menjadi dasar bagi eksistensi dan kegiatan BUMN, yakni:<sup>5</sup>

1. *Indonesische Bedrijvenwet* (*Staatsblaad* Tahun 1927 Nomor 419 sebagaimana telah diubah dan ditambahterakhir dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1955;
2. Undang-Undang Nomor 19 Prp Tahun 1960 tentang Perusahaan Negara; dan
3. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1969 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1969 tentang Bentuk-Bentuk Usaha Negara.

---

<sup>5</sup> Ridwan Khairandy, *Pokok-Pokok Hukum Dagang Indonesia Revisi Pertama*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014, hlm. 159.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU BUMN, BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Dari pengertian ini, dapat diketahui bahwa BUMN termasuk perusahaan karena yang disebut badan usaha yang dimaksudkan itu adalah perusahaan. Sebagai perusahaan BUMN juga bertujuan untuk mendapatkan keuntungan seperti yang ada pada perusahaan pada umumnya.<sup>6</sup>

Sebuah badan usaha dapat dikategorikan sebagai BUMN jika modal badan usaha seluruhnya (100%) dimiliki oleh negara atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara. Jika modal tersebut tidak seluruhnya dikuasai oleh negara, maka agar tetap dikategorikan sebagai BUMN, negara minimal menguasai 51% modal tersebut. Apabila penyertaan modal negara republik Indonesia di suatu badan usaha kurang dari 51%, maka badan usaha tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai BUMN.<sup>7</sup>

Sebagai salah satu pelaku perekonomian nasional, pendirian BUMN mempunyai tujuan. Tujuan didirikannya BUMN dapat dilihat dari Pasal 2 ayat (1) UU BUMN menentukan bahwa maksud dan tujuan didirikannya BUMN adalah:<sup>8</sup>

1. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya.

---

<sup>6</sup> Gatot Supramono, *op. cit.*, hlm. 20.

<sup>7</sup> Ridwan Khairandy, *op. cit.*, hlm. 161

<sup>8</sup> Ridwan Khairandy, *op.cit.*, hlm 63.

Disini BUMN diharapkan dapat meningkatkan mutu pelayanan pada masyarakat sekaligus memberikan kontribusi dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi nasional dan membantu penerimaan keuangan negara.

2. Mengejar keuntungan.

Menurut penjelasan Pasal 1 ayat (1) huruf a, meskipun maksud dan tujuan persero adalah untuk mengejar keuntungan, namun dalam hal-hal tertentu untuk melakukan pelayanan umum, persero dapat diberikan tugas khusus dengan memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat. Dengan demikian, penugasan pemerintah harus disertai dengan pembiayaannya (kompensasi) berdasarkan perhitungan bisnis atau komersial, sedangkan untuk Perusahaan Umum (Perum) yang tujuannya menyediakan barang dan jasa untuk kepentingan umum, dalam pelaksanaannya harus memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang baik.

3. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan/atau jasa yang bermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak.

Dengan maksud dan tujuan seperti ini, setiap usaha BUMN, baik barang maupun jasa, dapat memenuhi kebutuhan masyarakat,

4. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi, dan turut aktif memberikan bimbingan dan

bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Menurut penjelasan Pasal 1 ayat (1) huruf d, kegiatan perintisan merupakan suatu kegiatan usaha untuk menyediakan barang dan/atau jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat, namun kegiatan tersebut belum dapat dilakukan oleh swasta atau koperasi karena secara komersial tidak menguntungkan. Oleh karena itu, tugas tersebut dapat dilakukan melalui penugasan kepada BUMN.

Salah satu cara yang dilakukan pemerintah untuk memperkuat daya saing dan optimalisasi kinerja BUMN adalah dengan melalui suatu proses restrukturisasi, yaitu 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. Kunci keberhasilan restrukturisasi BUMN terletak pada bagaimana pemerintah secara tegas memilih metode yang sesuai dalam pencapaian hasil yang disepakati, seperti efisiensi pengendalian kebijakan dan penguatan mata rantai aktivitas untuk mencapai peningkatan nilai perusahaan.

Merujuk praktek yang dijalankan di banyak negara, terdapat beberapa pilihan metode restrukturisasi, seperti pembentukan  *Holding Company* , penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan (merger dan akuisisi), penjualan saham kepada publik ( *Initial Public Offering* ), penjualan kepada

mitra strategis (*strategic sale*), penjualan kepada manajemen pengelola (*Management Buy Out*), kontrak manajemen, serta aliansi strategis lainnya.<sup>9</sup>

Salah satu upaya yang di ambil pemerintah dalam pengembangan BUMN adalah  *Holding Company*. Ide awal pembentukan  *Holding Company* sebagai pilihan untuk restrukturisasi BUMN adalah untuk optimalisasi manajemen.  *Holding Company* merupakan suatu bentuk usaha dimana terdapat 1 (satu) induk perusahaan yang mengendalikan anak-anak perusahaan yang memiliki jenis bidang usaha yang sama. Pembentukan  *Holding Company* dalam BUMN merupakan sebuah rencana untuk mengadakan keteraturan sistem dan pelaksanaan BUMN. Sebanyak 34 BUMN disiapkan oleh pemerintah untuk masuk kedalam 6 (enam) Sektor  *Holding Company*, yaitu pada sektor bank, migas, energi, jalan tol, kontruksi perumahan, dan pangan. Dari jumlah tersebut 12 BUMN diantaranya merupakan perusahaan yang telah tercatat sebagai emiten di Bursa Efek Indonesia, 16 perusahaan yang belum  *go public* dan 6 perusahaan menjadi induk  *Holding*.<sup>10</sup>

Berdasarkan penjelasan di atas Pemerintah Indonesia merencanakan untuk membentuk  *Holding Company* pada beberapa sektor, salah satunya adalah pada sektor perbankan. Sebanyak 8 (delapan) perusahaan perbankan dan jasa keuangan milik pemerintah telah menandatangani komitmen bersama.

---

<sup>9</sup> Toto Pranoto dan Willwm A. Makaliwe (Tim Riset Lembaga  *Management FEUI*),  *Restrukturisasi BUMN Menjadi Holding Company*, dalam [https://www.google.co.id/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.lmfeui.com/data/Restrukturisasi\\_Holding\\_Company%2520Revisi%25202.pdf&ved=0ahUKEwiK37CKu8PXAhWHL48KHd1eD4gQFggkMAA&usg=AOvVaw2ls6\\_HdQl1EsGjbrmSVTG0](https://www.google.co.id/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.lmfeui.com/data/Restrukturisasi_Holding_Company%2520Revisi%25202.pdf&ved=0ahUKEwiK37CKu8PXAhWHL48KHd1eD4gQFggkMAA&usg=AOvVaw2ls6_HdQl1EsGjbrmSVTG0), diakses pada 20 Oktober 2017, hlm. 1.

<sup>10</sup> <http://www.perumnas.co.id/34-bumn-masuk-6-holding/>, diakses pada 19 Oktober 2017.

Penandatanganan tersebut berkaitan dengan rencana Kementerian BUMN membentuk  *Holding*  pada sektor perbankan dan jasa keuangan. 8 (delapan) perusahaan yang menandatangani komitmen tersebut adalah PT. Danareksa, PT. Bank Rakyat Indonesia Tbk (BRI), PT. Bank Mandiri Tbk, PT. Bank Negara Indonesia Tbk (BNI), PT. Bank Tabungan Negara (BTN), PT. Pegadaian, PT. Permodalan Nasional Madani, dan PT. Bahana Pembinaan Usaha Indonesia.<sup>11</sup> Pada  *Holding*  sektor perbankan ini yang menjadi induk perusahaan adalah PT. Danareksa.

Berdasarkan rencana pembentukan  *Holding*  BUMN sektor perbankan, terdapat 4 (empat) Bank BUMN yaitu Bank Mandiri, Bank BRI, Bank BNI, dan Bank BTN yang semuanya merupakan BUMN terbuka. Masing-masing bank BUMN ini mempunyai fokus bisnis yang berbeda yaitu Bank Mandiri dan Bank BNI fokus terhadap  *Corporate Banking, Commercial Banking, dan Consumer Banking* ; Bank BRI fokus terhadap  *Micro Banking* ; serta Bank BTN fokus terhadap pembayaran rumah.<sup>12</sup> Keempat Bank BUMN tersebut dapat dikatakan merupakan bank-bank besar yang ada di Indonesia. Aset dari keempat bank BUMN tersebut pada semester 1 2017 adalah aset Bank BRI sebesar Rp 1.027,34 Triliun, aset Bank Mandiri sebesar Rp 1.067,41 Triliun, aset Bank BNI sebesar Rp 631,74 Triliun, dan aset Bank BTN sebesar Rp 224,07 Triliun. Apabila dilakukan  *Holding* , total aset dari  *Holding*  BUMN pada sektor

---

<sup>11</sup><http://www.bareksa.com/id/text/2017/08/30/8-bumn-perbankan-dan-jasa-keuangan-tandatangani-komitmen-pembentukan-holding/16475/news>, diakses pada 22 Oktober 2017.

<sup>12</sup> Kementerian BUMN,  *Master Plan Kementerian BUMN Periode 2010-2014* , hlm. 12.

perbankan mencapai Rp 2.950,56 Triliun (belum termasuk dari aset perusahaan jasa keuangan BUMN).<sup>13</sup>

Direktur PT. Bank Tabungan Negara, R. Mahelan Prabantariko menyatakan, pembentukan  *Holding*  jasa keuangan atau perbankan untuk meningkatkan daya saing BUMN jasa keuangan dengan perusahaan jasa keuangan lainnya. BUMN jasa keuangan juga bisa melakukan sinergi yang lebih kuat lagi dengan dibentuknya  *Holding* . Selain itu, bisnis perbankan dan jasa keuangan yang tergabung di dalamnya bisa semakin bergeliat. Bank bisa menyalurkan kreditnya sesuai segmentasi pasarnya. Contohnya di bidang pembiayaan perumahan lebih bagus Bank BTN fokus perumahan, bank lain fokus UMKM dan seterusnya. Sehingga ketika ada satu fokus terjadi konsolidasi  *business plan*  baik terjadi satu standarisasi mutu modal kuat dan dana murah bisa membantu masyarakat di sekitarnya.<sup>14</sup>

Manfaat dari pembentukan  *Holding Company*  dapat dibagi per masing-masing stakeholder dalam industri keuangan dan perbankan, antara lain:<sup>15</sup>

1. Potensi manfaat yang dirasakan oleh pemerintah adalah tambahan pendapatan negara dalam bentuk pajak dan dividen, percepatan perkembangan proyek pembangunan sebagai bagian dari agenda nasional.
2. Potensi manfaat yang dirasakan oleh anggota  *Holding Company*  adalah memperoleh pertambahan nilai potensial melalui sinergi dan konsolidasi, fokus bisnis dan peran setiap anggota yang terdefinisi lebih rinci.

---

<sup>13</sup> <https://m.cnnindonesia.com/ekonomi/20170804121444-78-232445/semester-i-empat-bank-bumn-raup-untung-rp3063-triliun/>, diakses pada 16 November 2017.

<sup>14</sup> <https://m.detik.com/finance/moneter/d-3710529/mengupas-rencana-pembentukan-holding-bank-bumn>, diakses 14 Desember 2017.

<sup>15</sup> Toto Pranoto,  *Holding Company BUMN Konsep, Implementasi, dan Benchmarking* , Lembaga Management Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia, Jakarta, 2017, hlm. 77.

3. Potensi manfaat yang dirasakan oleh investor adalah tingkat pengembalian diharapkan dapat diperoleh lebih tinggi dengan peningkatan kinerja lembaga keuangan.
4. Potensi manfaat yang dirasakan oleh pelanggan adalah *finansial inclusion* lebih tinggi dengan adanya akses dan keterhubungan yang lebih baik sebagai hasil dan jaringan terintegrasi dan varian produk keuangan yang lebih banyak dan lebih menarik.
5. Potensi manfaat yang dirasakan oleh lembaga keuangan kompetitor adalah kebutuhan untuk meningkatkan efisiensi operasional agar dapat bersaing di industri.
6. Potensi manfaat yang dirasakan oleh karyawan lembaga keuangan BUMN adalah skema pekerjaan yang lebih leluasa sehubungan dengan status lembaga keuangan non-BUMN dan memungkinkan perpindahan antar lembaga keuangan.

Berdasarkan rencana pemerintah untuk membentuk  *Holding*, terdapat potensi yang terjadi apabila dilihat dari beberapa aspek, salah satunya dari aspek hukum persaingan usaha. Pembentukan  *Holding* BUMN pada sektor perbankan ini berpotensi bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dari latar belakang di atas, penulis tertarik untuk membuat suatu analisa hukum mengenai rencana pembentukan  *Holding* BUMN pada sektor perbankan, yang dituangkan dalam bentuk skripsi dengan judul “**Rencana Pembentukan  *Holding* BUMN pada Sektor Perbankan dalam Prespektif Hukum Persaingan Usaha.**”

## **B. Rumusan Masalah**

Adapun pokok-pokok permasalahan yang akan dikaji sehubungan dengan adanya latar belakang yang telah dipaparkan di atas adalah:

1. Apakah regulasi rencana pembentukan  *Holding*  BUMN sektor perbankan yang berpotensi bertentangan dengan Hukum Persaingan Usaha?
2. Bagaimana seharusnya regulasi pembentukan  *Holding*  BUMN sektor perbankan yang sesuai dengan Hukum Persaingan Usaha?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian merupakan bentuk dari hal-hal yang ingin diraih dalam pembuatan penulisan hukum yang berbentuk skripsi ini. Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Mengetahui mengenai apakah regulasi pembentukan  *Holding*  BUMN pada sektor perbankan mempunyai potensi bertentangan dengan Hukum Persaingan Usaha atau tidak.
2. Mengetahui mengenai regulasi pembentukan  *Holding*  BUMN pada sektor perbankan yang sesuai dengan Hukum Persaingan Usaha.

## **D. Orisinalitas Penulisan**

Berdasarkan hasil penelusuran melalui internet yang dilakukan untuk memastikan orisinalitas bahwa penelitian yang berjudul rencana pembentukan  *Holding*  BUMN pada sektor Perbankan ditinjau dari Hukum Persaingan Usaha ini belum pernah diteliti atau dibahas. Peneliti menemukan beberapa karya

ilmiah yang memiliki korelasi atau kemiripan dengan skripsi ini adalah sebagai berikut:

1. Skripsi berjudul “Tinjauan Hukum Terhadap Pembentukan Induk Perusahaan ( *Holding* ) pada Badan Usaha Milik Negara” yang ditulis oleh Arya Devendra Fatzgani mahasiswa Universitas Hasanuddin Makassar pada tahun 2017. Masalah yang dibahas dalam penelitian ini yang pertama, bagaimana pengaturan Hukum  *Holding*  BUMN pada sistem hukum nasional di Indonesia. Kedua, bagaimana hubungan hukum induk perusahaan ( *Holding* ) terhadap anak perusahaan pada sistem  *Holding*  BUMN. Dari permasalahan yang diteliti atau dibahas dari skripsi ini berbeda dengan permasalahan yang akan diteliti atau dibahas oleh penulis.
2. Skripsi berjudul “Aspek Hukum  *Holding Company*  dalam Perusahaan dengan Status Badan Usaha Milik Negara (Studi Kasus Terhadap Pemisahan Usaha PT Pupuk Sriwidjaja dalam Kaitannya dengan Status  *Holding Company*  BUMN di Bidang Pupuk)” yang ditulis oleh Dea Claudia mahasiswa Universitas Indonesia pada tahun 2012. Masalah yang dibahas dalam penelitian ini yang pertama, Bagaimana pembentukan perusahaan dengan status Badan Usaha Milik Negara. Kedua, bagaimana peraturan mengenai  *Holding Company*  dalam aturan hukum yang berlaku di Indonesia. Ketiga, apakah status PT Pusri sebagai  *Investment Holding Company*  diperbolehkan berdasarkan hukum yang berlaku di Indonesia. Seperti skripsi sebelumnya, permasalahan yang diteliti dalam skripsi ini

juga berbeda dengan permasalahan yang akan diteliti atau dibahas oleh penulis.

Dengan demikian, keaslian penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan dan sesuai dengan asas-asas keilmuan yang harus dijunjung tinggi dengan kejujuran, objektif, dan terbuka.

#### **E. Tinjauan Pustaka**

Pengaturan hukum persaingan usaha dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 (selanjutnya disebut UU No. 5 Tahun 1999) tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan usaha Tidak Sehat, yang disahkan pada tanggal 5 Maret 1999 oleh Presiden B.J. Habibie diawal era reformasi. Pengesahannya tidak terlepas dari pelaksanaan amanat Ketetapan MPR Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional sebagai Haluan Negara dan Ketetapan MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi. Ketetapan-ketetapan MPR tersebut mengamanatkan perlunya mewujudkan perekonomian yang lebih efisien dan kompetitif dengan cara menghilangkan berbagai praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang dapat menghambat kegiatan usaha pelaku usaha pesaing dalam pasar yang bersangkutan.<sup>16</sup>

Adanya UU No. 5 Tahun 1999 ini, dimaksudkan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan yang sama kepada setiap pelaku

---

<sup>16</sup> Rachmadi Usman, Hukum Acara Persaingan Usaha di Indonesia, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hlm.7.

usaha dalam berusaha, dengan cara mencegah timbulnya praktik-praktik monopoli dan/atau persaingan usaha yang tidak sehat lainnya dengan harapan dapat menciptakan iklim usaha yang kondusif, dimana setiap pelaku usaha dapat bersaing secara wajar dan sehat.<sup>17</sup>

Kehadiran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 sebagai *tool of social control and a toll of social engineering*. Sebagai alat kontrol sosial, UU No. 5 Tahun 1999 berusaha menjaga kepentingan umum dan mencegah praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Selanjutnya sebagai alat rekayasa sosial, UndangU No. 5 Tahun 1999 berusaha untuk meningkatkan efisiensi ekonomi nasional, mewujudkan iklim usaha kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat, dan berusaha menciptakan efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.<sup>18</sup> Serta kehadiran undang-undang ini diharapkan mampu mendorong percepatan pembangunan ekonomi dalam upaya meningkatkan kesejahteraan umum dan sebagai implementasi dari semangat Undang-Undang Dasar 1945. Disamping itu, eksistensi hukum harus benar-benar mampu di uji untuk mangakomodir kepentingan-kepentingan global seiring dengan perkembangan masyarakatnya, sebab hukum ditujukan untuk memenuhi kebutuhan manusia, sehingga hukum senyatanya harus

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm. 13.

<sup>18</sup> Ayudha D. Prayoga et al. (Ed.), *Persaingan Usaha dan Hukum yang Mengaturnya di Indonesia*, dikutip dari Devi Meyliana Savitri Kumalasari, *Hukum Persaingan Usaha “Studi Konsep Pembuktian Terhadap Perjanjian Penetapan Harga dalam Persaingan Usaha”*, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 13.

mampu mewujudkan nilai-nilai kemanusiaan, kesejahteraan, keadilan, dan ketertiban umum.<sup>19</sup>

Apabila ingin memahami makna suatu aturan perundang-undangan, terlebih mengetahui apa asas dan tujuan dibuatnya suatu aturan. Asas dan tujuan akan memberi refleksi bagi bentuk pengaturan dan norma-norma yang dikandung dalam aturan tersebut. Asas dari UU No. 5 Tahun 1999 sebagaimana di atur pada Pasal 2 yang menyatakan bahwa: “Pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antar kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum”. Asas demokrasi ekonomi tersebut merupakan penjabaran Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 dan ruang lingkup pengetahuan demokrasi ekonomi yang dimaksud dapat ditemukan dalam penjelasan atas Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Demokrasi ekonomi pada dasarnya dapat dipahami dari sistem ekonominya sebagaimana di amanatkan dalam Undang-Undang Dasar.<sup>20</sup>

Secara umum, hukum persaingan usaha bertujuan untuk menjaga iklim persaingan antara pelaku usaha dan menjadikan persaingan menjadi sehat. Selain itu, hukum persaingan usaha bertujuan menghindari terjadinya eksploitasi terhadap konsumen oleh pelaku usaha tertentu serta mendukung sistem ekonomi pasar yang di anut oleh suatu negara.<sup>21</sup> Adapun di Indonesia,

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 16

<sup>20</sup> Galuh Puspaningrum, *Hukum Persaingan Usaha: Perjanjian dan Kegiatan yang Dilarang dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Aswaja Pressindo, Yogyakarta, 2013, hlm. 45.

<sup>21</sup> Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha Teori dan Praktiknya di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 27

tujuan hukum persaingan usaha terdapat dalam Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1999, yaitu:

1. Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.
2. Mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil.
3. Mencegah praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha.
4. Terjadinya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.<sup>22</sup>

UU No. 5 Tahun 1999 tidak bertujuan melindungi persaingan usaha demi kepentingan persaingan itu sendiri. Ketentuan Pasal 3 tidak hanya terbatas pada tujuan utama UU No. 5 Tahun 1999 yaitu sistem persaingan usaha yang bebas dan adil, dimana terdapat kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi semua pelaku usaha, sedangkan perjanjian atau penggabungan usaha yang menghambat persaingan serta penyalahgunaan kekuasaan ekonomi tidak ada, sehingga bagi pelaku usaha dalam melakukan kegiatan ekonomi tersedia ruang gerak yang luas.

Tujuan tersebut telah ditegaskan dalam huruf b dan c dari pembagian pembukaan. Selain itu, Pasal 3 menyebutkan tujuan sekunder UU No. 5 Tahun

---

<sup>22</sup> Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

1999, yang ingin dicapai melalui sistem persaingan usaha yang bebas dan adil, kesejahteraan dan suatu sistem ekonomi yang efisien (Huruf a dan d), tujuan-tujuan yang mana sudah disebutkan dalam huruf a dan b bagian pembukaan. Sehingga seharusnya sebagai konsekuensi terakhir tujuan kebijakan ekonomi, yaitu penyediaan barang dan jasa yang optimal bagi para konsumen.<sup>23</sup>

Pasal 2 dan Pasal 3 tersebut menyebutkan asas dan tujuan-tujuan utama UU No. 5 Tahun 1999. Diharapkan bahwa peraturan mengenai persaingan akan membantu dalam mewujudkan demokrasi ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 (Pasal 2) dan menjamin sistem persaingan usaha yang bebas dan adil untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat serta menciptakan sistem perekonomian yang efisien (Pasal 3). Oleh karena itu, mereka mengambil bagian pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 yang sesuai dengan Pasal 3 Huruf a dan b UU No. 5 Tahun 1999 dari struktur ekonomi untuk tujuan perealisasi kesejahteraan nasional menurut Undang-Undang Dasar 1945 dan demokrasi ekonomi, dan yang menuju pada sistem persaingan bebas dan adil dalam Pasal 3 Huruf a dan b UU No. 5 Tahun 1999. Hal itu menandakan adanya pemberian kesempatan yang sama kepada setiap pelaku usaha dan ketiadaan pembatasan persaingan usaha, khususnya penyalahgunaan wewenang di sektor ekonomi.<sup>24</sup>

---

<sup>23</sup> Andi Fahmi Lubis et. al., *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks & Konteks*, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 2009, hlm. 16-17.

<sup>24</sup> Andi Fahmi Lubis et. al., *op.cit.*, hlm. 15.

Berdasarkan penjelasan umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa secara umum materi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mengandung 6 (enam) bagian pengaturan yang terdiri atas:

1. Perjanjian yang dilarang
2. Kegiatan yang dilarang
3. Posisi dominan
4. Komisi pengawas persaingan usaha
5. Penegakan hukum
6. Ketentuan lain-lain

Kandungan substansi yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Perumusan istilah atau konsep-konsep dasar yang terdapat atau dipergunakan dalam undang-undang maupun aturan pelaksanaan lainnya, agar dapat diketahui pengertiannya. Pasal 1 memuat perumusan dari 19 istilah atau konsep dasar, yaitu pengertian monopoli, praktik monopoli, pemusatan kekuatan ekonomi, posisi dominan, pelaku usaha, persaingan usaha tidak sehat, perjanjian, persekongkolan atau konspirasi, pasar, pasar bersangkutan, struktur pasar, perilaku pasar, pangsa pasar, harga pasar, konsumen, barang, jasa, Komisis Pengawas Persaingan Usaha, dan Pengadilan Negeri.

2. Perumusan kerangka politik antimonopoli dan persaingan usaha tidak sehat, berupa asas dan tujuan pembentukan undang-undang sebagaimana Pasal 2 dan Pasal 3.
3. Perumusan macam perjanjian yang dilarang dilakukan pengusaha. Pasal 4 sampai dengan Pasal 16 memuat macam perjanjian yang dilarang tersebut, yaitu perjanjian oligopoli, penetapan harga, pembagian wilayah pemasaran, pemboikotan, kartel, oligopsoni, integrasi vertikal, perjanjian tertutup, dan perjanjian dengan pihak luar negeri.
4. Perumusan macam kegiatan yang dilarang dilakukan pengusaha. Pasal 17 sampai dengan Pasal 22 memuat macam kegiatan yang dilarang tersebut, yaitu monopoli, monopsoni, penguasaan pasar, dan persengkongkolan.
5. Perumusan macam posisi dominan yang tidak boleh dilakukan pengusaha. Pasal 25 sampai dengan Pasal 29 memuat macam posisi dominan yang tidak boleh dilakukan tersebut, yaitu jabatan rangkap, pemilikan saham, serta penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan.
6. Masalah susunan, tugas, dan fungsi Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Pasal 30 sampai Pasal 37 memuat perumusan status, keanggotaan, tugas, wewenang, dan pembiayaan Komisi Pengawas Persaingan Usaha.
7. Perumusan tata cara penanganan perkara persaingan usaha oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Pasal 38 sampai dengan Pasal 46 memuat perumusan penerimaan laporan, pemeriksaan pendahuluan dan pemeriksaan lanjutan, pemeriksaan terhadap pelaku usaha dan alat-alat

bukti, jangka waktu pemeriksaan, serta putusan komisi, dan upaya terhadap putusan komisi.

8. Ketentuan sanksi yang dapat dijatuhkan kepada pelaku usaha yang telah melanggar ketentuan dalam undang-undang. Pasal 47 samapi dengan Pasal 49 memuat macam sanksi yang dapat dijatuhkan kepada pelaku usaha, yaitu tindak administratif, pidana pokok, dan pidana tambahan.
9. Perumusan perbuatan atau perjanjian yang dikecualikan dari ketentuan undang-undang dan monopoli oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan/atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah. Pasal 50 memuat ketentuan yang dikecualikan dari undang-undang dan Pasal 51 memuat ketentuan monopoli oleh BUMN.
10. Hal-hal yang menyangkut pelaksanaan undang-undang, yaitu perumusan ketentuan peralihan dan ketentuan penutup. Pasal 52 mengatur bahwa pelaku usaha yang telah membuat dan/atau melakukan kegiatan dan/atau tindakan yang tidak sesuai dengan undang-undang diberi waktu untuk menyesuaikan selama 6 (enam) bulan sejak undang-undang diberlakukan. Sedangkan Pasal 53 mengatur mulai berlakunya undang-undang, yaitu sejak 1 (satu) tahun sesudah undang-undang di undangkan oleh pemerintah, yaitu tepatnya 5 Maret 2000.<sup>25</sup>

Substansi dalam hukum persaingan usaha menggunakan larangan yang bersifat *Per se Illegal* dan *Rule of Reason*. Larangan *Per se Illegal* adalah larangan yang bersifat jelas, tegas dan mutlak dalam rangka memberi kepastian

---

<sup>25</sup> Rachmadi Usman, *op. cit.*, hlm. 34-35

bagi pelaku usaha. Larangan ini bersifat tegas dan mutlak disebabkan perilaku yang sangat mungkin merusak persaingan sehingga tidak perlu lagi melakukan pembuktian akibat perbuatan tersebut. Pendekatan *Per se Illegal* melihat perilaku atau tindakan yang dilakukan adalah bertentangan dengan hukum. *Per se Illegal* sebuah pendekatan dimana suatu perjanjian atau kegiatan usaha dilarang karena dampak dari perjanjian tersebut telah dianggap jelas dan pasti mengurangi atau menghilangkan persaingan.

*Rule of Reason* adalah kebalikan dari *Per se Illegal*, dalam pendekatan ini hukuman terhadap perbuatan yang dituduhkan persaingan harus mempertimbangkan situasi dan kondisi kasus. Teori *Rule of Reason* mengharuskan pembuktian, mengevaluasi mengenai akibat perjanjian, kegiatan atau posisi dominan tertentu guna menentukan apakah perjanjian atau kegiatan tersebut menghambat atau mendukung persaingan. Dalam melakukan pembuktian harus melihat seberapa jauh tindakan yang merupakan antipersaingan tersebut berakibat kepada pengengkangan persaingan dipasar. Dalam teori *Rule of Reason* sebuah tindakan tidak secara otomatis dilarang, meskipun perbuatan yang dituduhkan tersebut kenyataannya terbukti dilakukan. Dengan demikian, pendekatan ini memungkinkan pengadilan untuk melakukan interpretasi terhadap undang-undang dan juga interpretasi pasar.

## **F. Metode Penelitian**

### 1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan oleh penulis adalah jenis penelitian hukum normatif, yaitu penelitian berdasarkan pada penilitian kepustakaan dengan menggunakan pendekatan terhadap masalah-masalah yang diteliti dengan cara meninjau dari segi peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bahan hukum lainnya yang berkaitan dengan BUMN,  *Holding* BUMN, dan Hukum Persaingan Usaha.

### 2. Pendekatan Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang sedang ditulis yaitu  *Holding* BUMN dan hukum Persaingan Usaha.

### 3. Objek Penelitian

Dalam penelitian ini yang menjadi objeknya adalah rencana pemerintah untuk membentuk  *Holding* BUMN sektor Perbankan.

### 4. Sumber Data Penelitian

#### a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer, yang meliputi peraturan perundang-undangan, merupakan bahan utama sebagai dasar landasan hukum yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Bahan primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2016 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas, dll.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan pustaka yang berisikan informasi tentang bahan hukum primer. Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah buku-buku, jurnal, artikel yang terkait, dan dokumen yang berasal dari internet yang berkaitan dengan  *Holding*  BUMN dan Hukum Persaingan Usaha.

c. Teknik pengumpulan data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yaitu data yang diperoleh dan studi kepustakaan.

5. Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode kualitatif yaitu meliputi kegiatan pengklasifikasian data,  *editing* , penyajian hasil analisis dan pengambilan kesimpulan penelitian.

## **G. Sistematika Penulisan**

Bab I yang berjudul Pendahuluan merupakan bagian yang akan memberikan gambaran mengenai tulisan yang akan dibuat penulis. Dalam bab

ini terdapat sub bab mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

Bab II yang berjudul Restrukturisasi BUMN, Holding Company, dan Huku Persaingan usaha merupakan Bab yang akan membahas mengenai Restrukturisasi BUMN,  *Holding Company*, dan Hukum Persaingan Usaha

Bab III yang berjudul Rencana Pembentukan  *Holding* BUMN sektor Perbankan dalam Prespektif Hukum Persaingan Usaha merupakan bab yang akan membahas mengenai regulasi rencana pembentukaan  *Holding* BUMN sektor perbankan yang potensial bertentangan dengan Hukum Persaingan Usaha dan regulasi rencana pembentukan  *Holding* BUMN sektor perbankan yang sesuai dengan hukum persaingan usaha.

Bab IV yang berjudul Penutup merupakan bab yang terdiri dari kesimpulan dan saran yang menjelaskan secara singkat dengan memaparkan kesimpulan-kesimpulan berdasarkan pembahasan dari bab-bab sebelumnya beserta saran-saran yang dapat diberikan oleh penulis.

## BAB II

### TINJAUAN UMUM TENTANG RESTRUKTURISASI BUMN, HOLDING COMPANY, DAN HUKUM PERSAINGAN USAHA

#### A. Tinjauan Umum tentang Restrukturisasi BUMN

Menyadari bahwa sebagian besar BUMN yang ada saat ini kinerjanya belum optimal dan belum memiliki daya saing yang kuat terutama dalam menghadapi perubahan iklim usaha yang sedemikian cepat dalam era globalisasi. Mengharuskan pemerintah untuk mengambil langkah-langkah strategis dan nyata guna terwujudnya BUMN yang handal dan mampu menjadi pemain utama baik di tingkat nasional, regional maupun global, sehingga reformasi BUMN melalui restrukturisasi.<sup>26</sup>

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>27</sup> Dari pengertian tersebut dapat diketahui, bahwa restrukturisasi merupakan salah satu cara pengobatan terhadap BUMN yang kondisinya sedang kurang atau tidak sehat. Kesehatan BUMN dapat dilihat hasil pengawasan intern dan pengawasan ekstern yang menyimpulkan kondisi keuangan perusahaan kurang menggembirakan. Dengan kondisi yang demikian perusahaan tidak dapat dibiarkan begitu saja, dan agar BUMN tidak tutup

---

<sup>26</sup> Kementrian BUMN, *op. cit.*, hlm. 79.

<sup>27</sup> Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

diperlukan langkah-langkah perbaikan dan penyehatan keuangan perusahaan agar dapat normal kembali.

Retrukturisasi dilakukan dengan maksud untuk menyehatkan BUMN agar dapat beroperasi secara efisien, transparan, dan profesional.<sup>28</sup> Hal ini dilatarbelakangi BUMN dengan modalnya berasal dari negara, maka pemerintah memiliki kewajiban menyehatkan BUMN agar usahanya yang melayani kepentingan umum tetap dapat dilakukan.<sup>29</sup> Tujuan dilakukan retrukturisasi adalah untuk<sup>30</sup>:

1. Meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan;
2. Memberikan manfaat berupa dividen dan pajak kepada negara;
3. Menghasilkan produk dan layanan dengan harga yang kompetitif kepada konsumen; dan
4. Memudahkan pelaksanaan privatisasi.

Pemerintah berkewajiban untuk menyehatkan badan usaha terutama yang usahanya berkaitan dengan kepentingan umum. Upaya penyehatan badan usaha ini dapat dilaksanakan melalui restrukturisasi agar perusahaan dapat beroperasi secara lebih efisien, transparan, dan profesional sehingga badan usaha dapat memberikan produk layanan terbaik dengan harga yang kompetitif kepada konsumen, serta memberikan manfaat kepada negara. Sebelum

---

<sup>28</sup> Pasal 72 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

<sup>29</sup> Gatot Supramono, *op.cit.*, hlm. 165.

<sup>30</sup> Pasal 72 ayat (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

melaksanakan restrukturisasi, pemerintah akan mempertimbangkan asas, biaya dan manfaat dari restrukturisasi tersebut.<sup>31</sup>

Dalam rangka restrukturisasi, terdapat 2 (dua) cara yang dilakukan oleh kementerian BUMN yaitu Privatisasi dan *Rightsizing*.

#### 1. Privatisasi

Berdasarkan Pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2013 tentang Badan Usaha Milik Negara, privatisasi adalah penjualan saham persero, baik sebagian maupun seluruhnya, kepada pihak lain dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan, memperbesar manfaat bagi negara dan masyarakat, serta memperluas pemilikan saham oleh masyarakat.

Pasal 74 ayat (1) UU No. 19 Tahun 2013 menyatakan bahwa privatisasi dilakukan dengan maksud untuk:

- a. Memperluas kepemilikan masyarakat atas persero.
- b. Meningkatkan efisiensi dan produktivitas perusahaan.
- c. Menciptakan struktur keuangan dan manajemen keuangan yang baik/kuat.
- d. Menciptakan struktur industri yang sehat dan kompetitif.
- e. Menciptakan persero yang berdaya saing dan berorientasi global.
- f. Menumbuhkan iklim usaha, ekonomi makro, dan kapasitas pasar.

---

<sup>31</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, hlm. 203.

Privatisasi dilakukan dengan tujuan untuk meningkatkan kinerja dan nilai tambah perusahaan dan meningkatkan peran serta masyarakat dalam pemilikan saham persero.<sup>32</sup> Dengan dilakukannya privatisasi diharapkan akan terjadi perubahan atas budaya perusahaan sebagai akibat dari masuknya pemegang saham baru, baik melalui penawaran umum (*go public*) maupun melalui penyertaan langsung. Perusahaan akan dihadapkan pada kewajiban pemenuhan persyaratan keterbukaan yang merupakan persyaratan utama dari proses penawaran umum atau adanya sasaran-sasaran perusahaan yang harus dicapai sebagai akibat masuknya pemegang saham baru. Budaya perusahaan yang berubah tersebut dapat mendorong peningkatan kinerja perusahaan yang selanjutnya akan dapat mempertinggi daya saing perusahaan dalam berkompetisi dengan pesaing-pesaing, baik nasional, regional, maupun global sehingga pada akhirnya akan dapat memberikan kontribusi yang lebih besar terhadap perekonomian nasional dalam bentuk barang dan jasa yang semakin berkualitas dan terjangkau harganya serta penerimaan negara dalam bentuk pajak yang akan semakin besar pula.<sup>33</sup>

Maksud dan tujuan privatisasi pada dasarnya adalah untuk meningkatkan peran persero dalam upaya meningkatkan kesejahteraan umum dengan memperluas kepemilikan masyarakat atas persero serta untuk menunjang stabilitas perekonomian nasional. Meskipun privatisasi

---

<sup>32</sup> Pasal 74 ayat (2) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang Badan Usaha Milik Negara

<sup>33</sup> Abdulkadir Muhammad, *op.cit.*, hlm. 205-206.

bertujuan untuk melakukan efisiensi, sedapat mungkin hal tersebut tidak sampai menimbulkan keresahan bagi karyawan.<sup>34</sup>

Berdasarkan Pasal 78 UU No. 19 Tahun 2003 tersebut cara untuk melakukan privatisasi adalah:

- a. Penjualan saham berdasarkan ketentuan pasar modal
- b. Penjualan saham langsung kepada investor
- c. Penjualan saham kepada manajemen dan/atau karyawan yang bersangkutan.

## 2. *Rightsizing*

Program *Rightsizing* BUMN adalah program utama dari program restrukturisasi/penataan kembali BUMN dengan cara pemetaan secara lebih tajam, dan dilakukan regrouping/konsolidasi, untuk mencapai jumlah dan skala usaha BUMN yang lebih ideal. Program ini tetap dilakukan berdasarkan pertimbangan urgensi kepemilikan mayoritas negara pada suatu BUMN, profil sektoral, kinerja, penciptaan nilai, dan potensi sinergi antar BUMN tanpa mengabaikan asas-asas yang terdapat dalam Pasal 33 UUD 1945.<sup>35</sup>

BUMN-BUMN yang bidang usaha atau produk/jasa yang dihasilkan termasuk dalam kategori “menyangkut hajat hidup orang banyak” sebagaimana digariskan pada Pasal 33 UUD 1945 tetap harus dipertahankan kepemilikan mayoritas negara pada BUMN tersebut. Sedangkan terhadap

---

<sup>34</sup> *Ibid.*, hlm. 206.

<sup>35</sup> Kementerian BUMN, *op. cit.*, hlm. 80.

BUMN yang bidang usahanya atau produk/jasa yang dihasilkan tidak termasuk dalam kategori “menyangkut hajat hidup orang banyak”, maka kepemilikan negara pada BUMN tersebut dapat dipertimbangkan untuk tidak mayoritas atau bahkan dilepas (divestasi), terutama untuk sektor-sektor atau BUMN yang dirasakan negara tidak perlu lagi ikut serta dalam sektor usaha tersebut.<sup>36</sup>

*Rightsizing* yang dilakukan oleh pemerintah, pada dasarnya adalah untuk menyederhanakan jumlah dari BUMN yang ada sehingga akan menjadi lebih teratur. Secara umum terdapat 5 (lima) strategi dasar dalam konteks *rightsizing* yaitu: *Stand Alone*, merger/konsolidasi,  *Holding Company*, divestasi, dan likuidasi.

1) *Stand Alone*

Kebijakan *stand alone* (tetap berdiri sendiri) ditetapkan untuk mempertahankan keberadaan BUMN tertentu utamanya yang memiliki salah satu dari kriteria sebagai berikut:

- 1) *Market share* cukup signifikan
- 2) Mengandung unsur keamanan
- 3) *Single player* atau masuk sebagai pemain utama
- 4) Belum memiliki potensi untuk dimerger/konsolidasi ataupun *holding*

---

<sup>36</sup> *Ibid.*

5) Keberadaannya berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku dan umumnya *captive market*.<sup>37</sup>

2) Merger atau Konsolidasi

Merger atau Konsolidasi adalah salah satu strategi restrukturisasi dengan cara penggabungan 2 (dua) perusahaan atau lebih menjadi 1 (satu) perusahaan. Dalam arti luas adalah pengambilalihan perusahaan dari 1 (satu) perusahaan oleh perusahaan lain ketika urusan masing-masing perusahaan dibawa dan dikelola secara bersama-sama. Sedangkan dalam arti sempit, dua perusahaan dengan ukuran yang relatif sama melakukan penyatuan sumberdaya dalam 1 (satu) bisnis. Definisi lain adalah penggabungan 2 (dua) perusahaan atau lebih dan hanya 1 (satu) perusahaan yang tetap hidup sebagai badan hukum, dan yang lainnya membubarkan diri.<sup>38</sup>

Para ahli ekonomi mengklasifikasikan merger dalam 4 (empat) kelompok:<sup>39</sup>

- 1) Merger horizontal: gabungan 2 (dua) atau lebih perusahaan yang bergerak dalam 1 (satu) bidang usaha yang sama.
- 2) Merger vertikal: gabungan dari perusahaan-perusahaan dimana yang satu bertindak sebagai pemasok yang lain.

---

<sup>37</sup> *Ibid.*, hlm. 81.

<sup>38</sup> Kamaludin, Karona Cahya Susena, dan Berto Usman, *Restrukturisasi, Merger, & Akuisisi*, Mandar Maju, Bandung, 2015, hlm. 39

<sup>39</sup> Agnes Sawir, *Kebijakan Pendanaan dan Restrukturisasi Perusahaan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 188.

- 3) Merger kon-generik: gabungan dari perusahaan-perusahaan yang mempunyai kesamaan sifat atau tindakan, jadi menyangkut perusahaan-perusahaan yang tidak beroperasi di garis bisnis yang sama, namun berkaitan erat satu sama lain.
- 4) Merger konglomerat: gabungan dari perusahaan-perusahaan yang tidak berkaitan.

Kebijakan ini dilakukan untuk mencapai struktur yang prospektif bagi BUMN yang berada dalam sektor bisnis yang sama dengan pasar yang identik dan kepemilikan pemerintah 100%. Secara garis besar kriteria untuk BUMN-BUMN yang akan di merger atau konsolidasi adalah sebagai berikut:<sup>40</sup>

- 1) Jenis usaha dan segmen pasar sama.
  - 2) Kompetisi tinggi.
  - 3) Mayoritas saham dimiliki pemerintah.
  - 4) Kinerja tergolong kurang baik.
  - 5) *Going Concern* diragukan, namun masih memiliki potensi untuk digabung dengan BUMN lain.
- 3)  *Holding Company*

Pembentukan  *Holding* menjadi pilihan yang rasional untuk BUMN yang berada dalam sektor yang sama namun memiliki produk maupun sasaran pasar yang berbeda, tingkat kompetisi yang tinggi,

---

<sup>40</sup> Kementerian BUMN, *op. cit.*, hlm. 82.

prospek bisnis yang cerah dan kepemilikan pemerintah yang masih dominan. Beberapa kriteria utama BUMN-BUMN yang akan di- *Holding* adalah sebagai berikut:<sup>41</sup>

- 1) sektor usaha sama
- 2) jenis usaha dan segmen pasar berlainan
- 3) kompetisi tinggi
- 4) masih ada prospek/ bisnis prospektif
- 5) pemerintah merupakan pemilik mayoritas

d. Divestasi

Kebijakan divestasi dilakukan dengan melepas saham milik negara pada suatu BUMN dalam jumlah mayoritas. Kriteria BUMN yang dapat didivestasi sesuai dengan kriteria BUMN yang boleh diprivatisasi sebagaimana diatur dalam UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN dan PP No. 33 Tahun 2005 tentang Tata Cara Privatisasi Perusahaan Perseroan (Persero). Selain kriteria-kriteria tersebut, terkait dengan program *Rightsizing*, terdapat kriteria tambahan lainnya, yaitu:<sup>42</sup>

- 1) Berbentuk persero.
- 2) Bergerak di bidang usaha yang kompetitif atau pihak swasta juga telah banyak ikut serta dalam menghasilkan produk/jasa yang sama dengan suatu BUMN yang akan didivestasi.

---

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Ibid.*, hlm. 83.

- 3) Guna meningkatkan kinerja dan pengembangan usaha dibutuhkan modal yang cukup besar, sementara kemampuan negara tidak memungkinkan melakukan tambahan modal.
- 4) Dalam rangka penyelamatan dan mempertahankan kelangsungan hidup suatu BUMN, dimana kemampuan negara tidak memungkinkan melakukan tambahan modal.
- 5) Memenuhi ketentuan/peraturan pasar modal apabila divestasi saham Negara Republik Indonesia pada suatu BUMN dilakukan melalui pasar modal.

e. Likuidasi

Likuidasi adalah aktivitas pembubaran perusahaan yang dilakukan oleh likuidator, dan sekaligus menyelenggarakan proses pemberesan dengan cara melakukan penjualan aset perusahaan, penagihan piutang, pelunasan utangm dan penyelesaian sisa aset atau utang di antara para pemilik.<sup>43</sup> Kebijakan likuidasi merupakan langkah terakhir yang diambil untuk suatu BUMN guna mencegah kerugian yang lebih besar yang dapat menimbulkan permasalahan yang lebih berat.

---

<sup>43</sup> Kamaludin, Karona Cahya Susena, dan Berto Usman, *op. cit.*, hlm. 84.

## **B. Tinjauan Umum tentang *Holding Company***

### 1. *Holding Company*

*Holding company*  merupakan suatu bentuk dari perkembangan yang timbul di perseroan terbatas di Indonesia, akan tetapi yang berlaku di Indonesia belum mengatur secara yuridis mengenai  *Holding Company* . Oleh karena itu, belum ada pengertian secara resmi mengenai  *Holding Company* . Namun terdapat beberapa pendapat mengenai pengertian dari  *Holding Company* :

- a. Menurut Munir Fuady perusahaan  *Holding*  sering juga disebut dengan  *Holding Company* ,  *Parent Company* , atau  *Controlling Company*  yang dimaksud dengan perusahaan  *Holding*  adalah suatu perusahaan yang bertujuan untuk memiliki saham dalam satu atau lebih perusahaan lain dan/atau mengatur satu atau lebih perusahaan lain tersebut. Biasanya (walaupun tidak selamanya), suatu perusahaan  *Holding*  memiliki banyak perusahaan yang bergerak dalam bidang-bidang bisnis yang sangat berbeda-beda.<sup>44</sup>
- b. Menurut Ahamd Yani dan Gunawan Widjaja pengertian  *Holding Company*  sesuai dalam Black's Law Dictionary, yang dimaksud dengan perusahaan  *Holding*  adalah perusahaan yang kegiatan utamanya adalah

---

<sup>44</sup> Munir Fuady,  *Hukum Perusahaan Dalam Paradigma Hukum Bisnis* , Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 83-84.

melaksanakan investasi pada anak-anak perusahaan dan selanjutnya melakukan pengawasan atas kegiatan manajemen anak perusahaan.<sup>45</sup>

- c. Menurut Ningrum Natasya, yang dimaksud dengan perusahaan holding adalah perusahaan kelompok sebagai satuan ekonomi dimana badan-badan hukum/perseroan secara organisasi terikat sedemikian rupa dibawah satu pimpinan netral. Dalam pengertian-pengertian mengenai  *Holding Company*  tersebut pada prinsipnya memiliki poin yang sama dimana adanya perusahaan sentral yang memimpin anak-anak perusahaan.<sup>46</sup>
- d. Menurut Agnes Sawir,  *Holding Company*  adalah korporasi yang memiliki saham biasa perusahaan lain dalam jumlah yang cukup sehingga dapat mengendalikan perusahaan tersebut.  *Holding Company*  merupakan perseroan yang dibentuk khusus untuk bertindak selaku pemilik saham perusahaan lainnya. Bentuk ini populer karena ada aktivitas yang tidak dapat dilakukan oleh perusahaan yang bersangkutan jika ia berdiri sendiri. Perusahaan yang besar mungkin memiliki bentuk organisasi operasional berupa divisi-divisi atau menjadikan divisi-divisi itu sebagai perseroan yang berdiri sendiri di mana sahamnya dimiliki oleh perusahaan induk.<sup>47</sup>

---

<sup>45</sup> Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Bisnis Perseroan Terbatas*, dikutip dari John F Sipayung dkk, "Tinjauan Yuridis Holdingisasi BUMN Dalam Rangka Peningkatan Kinerja Menurut Prespektif Hukum Perusahaan". *Jurnal Hukum*, Edisi No. 1 Vol 1, Transparency, 2013, hlm. 5.

<sup>46</sup> Ningrum Natasya, *Modul Hukum Perusahaan*, dikutip dari John F Sipayung et. al., *Ibid.*

<sup>47</sup> Agnes Sawir, *op.cit.*, hlm. 224.

Holding Company dapat dibagi menjadi dua jenis yaitu *Investment Holding Company* dan *Operating Holding Company*, keduanya ditinjau dari kegiatan usaha perusahaan induk yaitu:<sup>48</sup>

a. *Investment Holding Company*

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.

b. *Operating Holding Company*

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

Klasifikasi *Holding Company* dapat dilakukan dengan menggunakan berbagai kriteria berupa tinjauan dari keterlibatannya dalam berbisnis, keterlibatannya dalam hal pengambilan keputusan, dan keterlibatan *equity* sebagai berikut:<sup>49</sup>

a. Ditinjau dari keterlibatan *Holding Company* dalam berbisnis

---

<sup>48</sup> Sulistiowati, *Aspek Hukum dan Realitas Bisnis Perusahaan Grup di Indonesia*, Erlangga, Jakarta, 2010, hlm. 25.

<sup>49</sup> Munir Fuady, *op. cit.*, hlm. 95-103

Jika dipakai kriteria berupa keterlibatan  *Holding Company* dalam berbisnis sendiri (tidak lewat perusahaan anak), klasifikasinya yaitu:

1)  *Holding Company* semata-mata

Secara  *de facto* ia tidak melakukan bisnis sendiri dalam praktek dan dimaksudkan hanya untuk memegang saham dan mengontrol perusahaan anaknya.

2)  *Holding Company* beroperasi

Disamping bertugas memegang saham dan mengontrol perusahaan anak ia juga melakukan bisnis sendiri.

b. Ditinjau dari keterlibatan dalam pengambilan keputusan

Kategori sampai sejauh mana  *Holding Company* ikut terlibat dalam pengambilan keputusan perusahaan anaknya, yaitu:

1)  *Holding Company* investasi (pemegang saham pasif)

*Holding Company* memiliki saham pada perusahaan anaknya semata-mata hanya untuk investasi, tanpa perlu mencampuri soal manajemen dari perusahaan anak. Oleh karena itu, kewenangan mengelola bisnis sepenuhnya atau sebagian besar berada pada perusahaan anak.

2)  *Holding Company* manajemen

*Holding Company* ikut juga mencampuri atau setidaknya memonitor terhadap pengambilan keputusan bisnis dari perusahaan anak.

c. Ditinjau dari segi keterlibatan *equity*

Jika melihat sampai sejauh mana  *Holding Company*  terlibat dalam  *equity*  (saham), pembagiannya adalah sebagai berikut:

1)  *Holding Company*  afiliasi

*Holding Company*  memegang kurang dari 51% saham perusahaan anaknya.

2)  *Holding Company*   *subsidiary*

*Holding Company*  memegang 51% bahkan lebih saham perusahaan anaknya.

3)  *Holding Company*  non-kompetitif

*Holding Company*  ini memegang tidak sampai 51% saham perusahaan anaknya, tetapi tetap tidak kompetitif dibandingkan dengan pemegang saham lainnya.

4)  *Holding Company*  kombinasi

*Holding Company*  ini adalah kombinasi dari  *Holding Company*  afiliasi,  *subsidiary* , non-kompetitif. Dimana ia memegang saham pada beberapa perusahaan anak sekaligus, ada yang memegang saham 51% saham bahkan lebih, ada yang kurang dari 51% saham, dan kompetitif atau non-kompetitif.

Nilai manfaat secara kualitatif yang dapat dicapai melalui pembentukan  *Holding*  secara umum adalah:<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup> Kementerian BUMN.  *op. cit.* , hlm. 83.

- 1) Meningkatkan efisiensi karena masing-masing perusahaan asal lebih fokus pada kegiatan operasional, sedangkan pemasaran, pendanaan dan kebijakan strategis lainnya ditarik ke perusahaan induk.
- 2) Terciptanya sinergi diantara perusahaan asal, seperti penciptaan industri hilir baru.
- 3) Meningkatkan skala ekonomis perusahaan dengan daya saing yang lebih baik.
- 4) Memperbaiki struktur permodalan dan membuka peluang pendanaan untuk ekspansi bisnis.
- 5) Menciptakan *value creation* melalui perbaikan struktur permodalan dan peningkatan kapasitas pendanaan.

Pendirian  *Holding BUMN* pada umumnya bertujuan untuk membuat suatu kelompok usaha yang kuat dengan 1 (satu) induk pemiliksaham mayoritas sehingga kegiatan dari anak perusahaan lebih terkontrol dan terarah. Munir Fuady menjabarkan keuntungan dan keberadaan suatu  *Holding Company*, yaitu:

a. Keuntungan menjadi  *Holding Company* adalah:<sup>51</sup>

- 1) Kemandirian risiko

Masing-masing perusahaan merupakan badan hukum berdiri sendiri yang secara legal terpisah 1 (satu) sama lain, maka pada prinsipnya setiap kewajiban, risiko, dan klaim dari pihak ketiga terhadap suatu

---

<sup>51</sup> Munir Fuady, *op. cit.*, hlm. 91-93.

anak perusahaan yang lain, walaupun masing-masing anak perusahaan tersebut masih dalam suatu grup usaha atau dimiliki oleh pihak yang sama.

2) Hak pengawasan yang lebih besar

Kadang kala perusahaan  *Holding*  dapat melakukan kontrol yang lebih besar terhadap anak perusahaan, misalnya memiliki saham di anak perusahaan kurang dari 50%. Hal seperti ini dapat terjadi antara lain dalam hal-hal sebagai berikut:

- a) Eksistensi perusahaan  *Holding*  dalam anak perusahaan sangat diharapkan oleh anak perusahaan. Bisa jadi disebabkan karena perusahaan  *Holding*  dan/atau pemiliknya sudah sangat terkenal.
- b) Jika pemegang saham lain selain perusahaan  *Holding*  tersebut banyak dan terpisah-pisah
- c) Jika perusahaan  *Holding*  diberikan hak veto.

3) Pengontrolan yang lebih mudah dan efektif

Perusahaan  *Holding*  dapat mengontrol seluruh anak perusahaan dalam suatu grup usaha, sehingga kaitannya lebih mudah diawasi.

4) Operasional yang lebih efisien

Dapat terjadi bahwa atas prakarsa dari perusahaan  *Holding* , masing-masing anak perusahaan dapat saling bekerja sama, saling membantu 1 (satu) sama lain. Disamping itu kegiatan masing-masing anak perusahaan tidak  *overlapping* , sehingga dapat meningkatkan efisiensi perusahaan.

5) Kemudahan sumber modal

Hal ini karena masing-masing anak perusahaan lebih besar dan lebih bonafid dalam suatu kesatuan dibandingkan jika masing-masing lepas satu sama lain, maka kemungkinan mendapatkan dana oleh anak perusahaan dari pihak ketiga relatif lebih besar. Disamping itu perusahaan  *Holding*  maupun anak perusahaan dalam grup yang bersangkutan dapat memberikan berbagai jaminan utang terhadap hutangnya anak perusahaan yang lain dalam grup yang bersangkutan.

6) Keakuratan keputusan yang diambil

Karena keputusan diambil secara sentral oleh perusahaan  *Holding* , maka tingkat akurasi keputusan yang diambil dapat lebih terjamin dan lebih prospektif. Hal ini disebabkan, disamping karena staf manajemen perusahaan  *Holding*  kemungkinan lebih bermutu dari perusahaan anak, tetapi juga staf manajemen perusahaan  *Holding*  mempunyai kesempatan untuk mengetahui persoalan bisnis lebih banyak, karena dapat membandingkan dengan anak perusahaan lain dalam grup yang sama, bahkan mungkin belajar dari pengalaman anak perusahaan lain tersebut. Walaupun begitu, manfaat seperti ini tidak dimiliki perusahaan dalam grup konglomerat investasi.

b. Kerugian menjadi  *Holding Company*  adalah:<sup>52</sup>

---

<sup>52</sup> *Ibid.*, hlm. 93-94.

1) Pajak ganda

Dengan adanya pembentukan  *Holding*, maka terjadilah pembayaran pajak berganda. Hal ini disebabkan karena adanya kemungkinan pemungutan pajak ketika deviden diberikan kepada perusahaan  *Holding* sebagai pemegang saham, kecuali perusahaan  *Holding* merupakan perusahaan modal ventura, yang memegang saham sebagai penanaman modal pada  *investee company*. Dalam hal ini undang-undang pajak yang sekarang tidak memberikan pajak ganda.

2) Lebih birokratis

Karena harus diputuskan oleh manajemen perusahaan  *Holding*, maka mata rantai pengambilan keputusan akan menjadi lebih panjang dan lamban, kecuali pasca perusahaan  *Holding* investasi yang memang tidak ikut terlibat dalam manajemen perusahaan  *Holding*.

3)  *Management one man show*

Keberadaan perusahaan  *Holding* dapat lebih memberikan akan adanya  *Management one man show* oleh perusahaan  *Holding*. Ini akan berbahaya, terlebih lagi terhadap kelompok usaha yang horizontal atau model kombinasi, dimana kegiatan bisnisnya sangat beraneka ragam. Sehingga masing-masing bidang bisnis tersebut membutuhkan  *skill* dan pengambilan keputusan sendiri yang berbeda-beda satu sama lain.

4)  *Conglomerate game*

Terdapat kecenderungan terjadinya *conglomerate game* yang dalam hal ini berkonotasi negatif, seperti memanipulasi pelaporan *income* perusahaan, *transed pricing*, atau membesar-besarkan informasi tertentu.

5) Penutupan usaha

Terdapat kecenderungan yang lebih besar untuk menutup usaha dari 1 (satu) atau lebih anak perusahaan jika usaha tersebut mengalami kerugian usaha.

6) Risiko usaha

Membesarnya resiko kerugian seiring dengan membesarnya keuntungan perusahaan.

2.  *Holding Company* dalam Prespektif Hukum Islam

Al-Qur'an Surat Al-An'am ayat 165

وَهُوَ الَّذِي جَعَلَكُمْ خَلَائِفَ الْأَرْضِ وَرَفَعَ بَعْضَكُمْ فَوْقَ بَعْضٍ دَرَجَاتٍ لِيُبْلِغَكُمْ فِي مَا آتَاكُمْ إِنَّ رَبَّكَ سَرِيعُ الْعِقَابِ وَإِنَّهُ لَغَفُورٌ رَحِيمٌ

Artinya: “Dan Dialah yang menjadikan kamu khalifah di bumi dan ia pula yang menjadikan sebagian kamu lebih tinggi dari pada yang lain beberapa derajat, untuk mengujimu dengan yang diberikan kepadamu. Sungguh Tuhanmu cepat dalam memberi hukuman. Ia Maha Pengampun lagi Maha Penyayang.

Ayat ini menjelaskan bahwa umat islam didorong menggunakan berbagai cara untuk mendapatkan harta selama tidak bertentangan dengan

ketentuan syara seperti tidak menggunakan cara yang bathil, tidak berlebihan, tidak dzalim, dan tidak mengandung riba.

Pembentukan  *Holding Company*  apabila ditinjau dari aspek  *Mashlahah* <sup>53</sup>, maka berdasarkan konsep ajaran islam konstruksi pembentukan  *Holding Company*  dapat merujuk pada akad  *Syirkah mudhorobah* <sup>54</sup>. Artinya pembentukan  *Holding Company*  mendapatkan legitimasi kemashlahatan didalamnya. Pembentukan  *Holding Company*  dapat digolongkan ke dalam bentuk  *Mashlahah Mursalah* , yang artinya bahwa tidak ada nash yang memerintahkannya tetapi juga tidak ada  *nash*  yang melarangnya.<sup>55</sup>

*Syirkah mudhorobah*  dengan  *Holding Company*  (dalam penulisan ini  *Holding*  BUMN) mempunyai kesuaian. Hal ini sejalan dengan motif antara keduanya, bahwa  *syirkah*  terkandung motif sinergi (kerjasama yang saling mrnguntungkan didasari kepercayaan, tolong menolong dalam kebaikan) yang mana hal ini melatarbelakangi pembentukan  *Holding* . Dalam  *syirkah*  terkandung pemasukan modal dari pemilik modal yang mana hal ini juga sejalan dengan  *Holding*  dimana pemilik modal utama adalah perusahaan induk.<sup>56</sup>

---

<sup>53</sup>  *Mashlahah*  adalah sebagai upaya mewujudkan kebaikan dan mendatangkan manfaat dan menghindarkan kerusakan.

<sup>54</sup>  *Syirkah mudharabah*  adalah persekutuan antara pemilik modal dengan pihak yang ahli dalam berdagang atau pengusaha, dimana pihak pemodal menyediakan seluruh modal kerja.

<sup>55</sup> Aunur Rohim Faqih, "Kemashlahatan Umat dalam Rencana Pembentukan Holding BUMN di Indonesia dalam Prespektif Islam", makalah disampaikan dalam seminar  *Masalah dan Mashlahat Rencana Pembentukan Holding BUMN* , FH UII, Yogyakarta, 15 Mei 2017, hlm. 12.

<sup>56</sup>  *Ibid.* , hlm 13.

Motif sinergi dalam *syirkah mudhorobah* bermakna positif bagi  *Holding*, karena pada dasarnya sinergi yang diharapkan dalam tubuh  *Holding* dapat menstimulus koordinasi antara korporasi sebagai upaya efisien, dan juga dapat mendorong para korporasi untuk mengeksploitasi potensi sebagai upaya pengembangan, serta membantu menyelesaikan persoalan keuangan dan membantu program pemerintah. Dengan demikian, manfaat tersebut dapat dipandang sebagai *mashlahah*.<sup>57</sup>

### C. Hukum Persaingan Usaha

Dunia usaha sekarang ini, sesungguhnya banyak ditemukan perjanjian dan kegiatan usaha yang mengandung unsur-unsur yang kurang adil terhadap pihak yang ekonomi atau sosialnya lebih lemah dengan dalih pemeliharaan persaingan usaha yang sehat. Namun demikian, tidak dapat dimungkiri bahwa dibalik praktik bisnis itu adanya berbagai macam persaingan. Perilaku anti-persaingan seperti persaingan usaha yang tidak sehat dan destruktif tersebut dapat mengakibatkan inefisiensi perekonomian berupa hilangnya kesejahteraan, bahkan mengakibatkan keadilan ekonomi dalam masyarakat pun terganggu dan timbulnya akibat-akibat ekonomi dan sosial yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban, maupun kepentingan umum.<sup>58</sup>

---

<sup>57</sup> *Ibid.*

<sup>58</sup> Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia Dalam Teori dan Praktik seerta Penerpan Hukumnya*, Kencana, Jakarta, 2012, hlm. 107-108.

Untuk mencegah timbulnya persaingan usaha yang tidak sehat, telah ditentukan secara jelas dan terstruktur mengenai perjanjian yang dilarang, kegiatan yang dilarang, dan posisi yang dominan. Disadari oleh pembentuk undang-undang bahwa sebagian besar transaksi bisnis memang didasarkan pada perjanjian antara pelaku usaha.<sup>59</sup> UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat melarang beberapa perjanjian yang dilarang, kegiatan yang dilarang, dan penyalahgunaan posisi dominan.

#### 1. Perjanjian yang dilarang dalam Hukum Persaingan Usaha

Secara umum perjanjian diartikan sebagai suatu peristiwa dimana 2 (dua) orang atau pihak saling berjanji untuk melakukan suatu hal. Pengertian ini tidak jauh berbeda dengan pengertian perjanjian dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia yang menyatakan bahwa perjanjian adalah persetujuan (secara tertulis maupun secara lisan) yang dibuat oleh 2 (dua) pihak atau lebih, masing-masing bersepakat akan menaati apa yang tersebut dalam perjanjian itu.<sup>60</sup>

Pasal 1313 KUHPdata menyatakan bahwa suatu perjanjian adalah perbuatan dengan mana 1 (satu) orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap 1 (satu) orang lain atau lebih. Selain dari perjanjian, dikenal juga istilah perikatan, namun KUHPdata tidak merumuskan apa itu suatu

---

<sup>59</sup> Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan usaha Indonesia*, Ctk. ke-2, Kencana, Jakarta, 2009, hlm. 24

<sup>60</sup> *Ibid.*

perikatan. Oleh karenanya doktrin berusaha merumuskan apa yang dimaksud dengan perikatan, yaitu suatu perhubungan hukum antara 2 (dua) orang atau pihak berdasarkan mana pihak yang satu berhak menuntut sesuatu hal (prestasi) dari pihak lain yang berkewajiban memenuhi tuntutan tersebut.<sup>61</sup> Dari definisi tersebut dapat diketahui bahwa perjanjian merupakan salah satu sumber perikatan. Pasal 1233 KUHPerdara dikatakan bahwa suatu perikatan ada yang lahir karena perjanjian dan ada yang dilahirkan karena undang-undang.<sup>62</sup>

Sistem hukum perjanjian menganut sistem terbuka artinya para pihak mempunyai kebebasan yang sebesar-besarnya untuk mengadakan perjanjian yang berisi dan berbentuk apa saja, asalkan tidak melanggar ketertiban umum dan kesusilaan. Pasal 1338 KUHPerdara menyatakan bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Pasal 1320 KUHPerdara menyatakan bahwa untuk sahnya suatu perjanjian harus memenuhi syarat, yaitu sepakat mereka untuk mengikatkan diri, kecakapan untuk membuat suatu perjanjian, suatu hal tertentu, dan suatu sebab yang halal. Ketentuan-ketentuan mengenai perjanjian dalam KUHPerdara merupakan asas-asas dan ketentuan-ketentuan umum yang berlaku untuk semua perjanjian secara umum.<sup>63</sup>

---

<sup>61</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Azas-Azas Hukum Perjanjian*, dikutip dari Andi Fahmi Lubis et. al., *op.cit.*, hlm. 85.

<sup>62</sup> *Ibid.*

<sup>63</sup> *Ibid.*, hlm. 86.

Pasal 1 angka 7 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menyatakan bahwa yang dimaksud dengan perjanjian adalah suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap 1 (satu) atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apapun, baik secara tertulis maupun tidak tertulis.

Perjanjian dalam persaingan usaha adalah upaya dua pelaku usaha atau lebih dalam konteks strategi pasar. Dengan demikian, esensi perjanjian adalah saling bersepakatnya antar pesaing tentang tingkah laku pasar mereka, baik seluruhnya ataupun menyepakati tingkah laku bagian tertentu dari keseluruhan tingkah laku pasar. Akibatnya pesaing tidak lagi tampil secara terpisah dan tidak lagi mandiri di pasar. Setiap perjanjian mensyaratkan paling sedikit dua pihak yang saling bersepakat tentang perilaku di pasar. Penting ditegaskan, latar belakang kesepakatan tidak menjadi penting untuk diperhatikan. Sebab, perjanjian dalam persaingan usaha terkadang hanya didasarkan pada “*feeling*” ekonomi untuk menyamakan harga dan mengikuti pola persaingan lainnya.<sup>64</sup>

UU No. 5 Tahun 1999 mengatur jenis-jenis perjanjian yang dilarang untuk dilakukan oleh pelaku usaha. Jenis-jenis perjanjian yang dilarang tersebut diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 16. Dilarangnya jenis-jenis perjanjian ini karena dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli

---

<sup>64</sup> Galuh Puspaningrum, *Op.Cit.*, hlm. 86-87.

dan persaingan usaha tidak sehat. Adapun jenis-jenis perjanjian tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Oligopoli (Pasal 4 UU No. 5 Tahun 1999)
- b. Penetapan harga
  - 1) Penetapan harga (Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999)
  - 2) Diskriminasi harga (Pasal 6 UU No. 5 Tahun 1999)
  - 3) Jual rugi (Pasal 7 UU No. 5 Tahun 1999)
  - 4) Pengaturan harga jual beli (Pasal 8 UU No. 5 Tahun 1999)
- c. Pembagian wilayah (Pasal 9 UU No. 5 Tahun 1999)
- d. Pemboikotan (Pasal 10 UU No. 5 Tahun 1999)
- e. Kartel (Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999)
- f. *Trust* (Pasal 12 UU No. 5 Tahun 1999)
- g. Oligopsoni (Pasal 13 UU No. 5 Tahun 1999)
- h. Integrasi vertikal (Pasal 14 UU No. 5 Tahun 1999)
- i. Perjanjian tertutup
  - 1) *Exclusive distribution agreement* (Pasal 15 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999)
  - 2) *Tying agreement* (Pasal 15 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1999)
  - 3) *Vertical agreement on discount* (Pasal 15 ayat (3) UU No. 5 Tahun 1999)
- j. Perjanjian dengan pihak luar negeri (Pasal 16 UU No. 5 Tahun 1999)

## 2. Kegiatan yang dilarang dalam Hukum Persaingan Usaha

Definisi kegiatan dapat dipahami sebagai suatu peristiwa atau kejadian yang pada umumnya tidak dilakukan secara terus menerus. Penyelenggara kegiatan itu sendiri bisa merupakan badan, instansi pemerintah, organisasi, orang pribadi, lembaga, dan lain-lain. Dalam hal ini kegiatan yang menjadi pembahasan adalah kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh pelaku usaha. Kegiatan ekonomi merupakan kegiatan yang dilakukan dalam bidang ekonomi, secara garis besar kegiatan ekonomi terdiri dari produksi, distribusi, dan konsumsi.<sup>65</sup>

UU No. 5 Tahun 1999 tidak hanya menganut suatu pelarangan yakni perjanjian yang dilarang, tetapi disamping itu juga mengatur kegiatan yang dilarang. Belum ada istilah kegiatan yang dilarang dalam UU No. 5 Tahun 1999 sebab undang-undang ini tidak memberikan definisi tentang kegiatan yang dilarang. Hal ini berbeda dengan pengertian perjanjian yang dilarang yang diberikan pengertian dan definisinya dalam undang-undang. Berbeda dengan istilah perjanjian yang dipergunakan dalam UU No. 5 Tahun 1999, definisi mengenai kegiatan tidak dapat ditemukan dalam undang-undang ini. Namun demikian, jika ditafsirkan secara *a contrario* terhadap definisi perjanjian yang diberikan dalam UU No. 5 Tahun 1999, dapat dikatakan bahwa pada dasarnya yang dimaksud dengan kegiatan adalah tindakan atau perbuatan hukum sepihak yang dilakukan oleh satu pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha tanpa ada keterkaitan hubungan (hukum) secara

---

<sup>65</sup> *Ibid.*, hlm. 93.

langsung dengan pelaku usaha lainnya.<sup>66</sup> Jadi dengan demikian, kegiatan merupakan suatu usaha, aktivitas, tindakan, atau perbuatan hukum secara sepihak yang dilakukan oleh pelaku usaha tanpa melibatkan pelaku usaha lainnya.<sup>67</sup>

Larangan kegiatan dan UU No. 5 Tahun 1999, pada dasarnya melihat dari aspek perbuatan hukum yang dilakukan pelaku usaha yang memberikan dampak dan menyebabkan persaingan usaha tidak sehat. Suatu dampak dapat dilihat dari segi positif dan negatif, dalam persaingan usaha segi positifnya adalah pada saat perbuatan atau kegiatan pelaku usaha tersebut dapat mendorong mobilitas perdagangan dalam upaya pengembangan produksi dan distribusi antara pelaku usaha sehingga menciptakan persaingan usaha yang tidak sehat. Segi negatifnya terjadi pada saat kegiatan tersebut memberikan kerugian bagi pelaku usaha lain dikarenakan terjadinya monopoli, sehingga hilangnya kesempatan bagi pelaku usaha lain untuk mendapat akses di pasar. Dengan demikian, pelarangan kegiatan tersebut dilakukan karena menimbulkan dampak negatif dalam kegiatan di antara para pelaku usaha di bidang ekonomi.<sup>68</sup>

UU No. 5 Tahun 1999 telah memberikan pengaturan secara rinci dan tegas mengenai bentuk-bentuk kegiatan yang dilarang dalam hubungan antara pelaku usaha di bidang ekonomi. Pengaturan tersebut dimaksudkan

---

<sup>66</sup> Rachmadi Usman, *op. cit.*, hlm. 368-369.

<sup>67</sup> Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Antimonopoli*, dikutip dari Susanti Adi Nugroho, *op. cit.*, hlm. 225.

<sup>68</sup> Galuh Puspaningrum, *op. cit.*, hlm. 95.

untuk memberikan kepastian kegiatan apa saja yang tidak boleh dilakukan oleh pelaku usaha. Bentuk kegiatan-kegiatan yang dilarang yang berdampak merugikan persaingan pasar, yaitu meliputi kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

- a. Monopoli (Pasal 17 UU No. 5 tahun 1999)
- b. Monopsoni (Pasal 18 UU No. 5 tahun 1999)
- c. Penguasaan Pasar (Pasal 19-21 UU No. 5 tahun 1999)
- d. Persengkongkolan (Pasal 22-24 UU No. 5 tahun 1999)

### 3. Posisi Dominan

Pasal 1 angka 4 UU No. 5 Tahun 1999, mendefinisikan posisi dominan sebagai suatu keadaan dimana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti atau suatu pelaku usaha mempunyai posisi lebih tinggi daripada pesaingnya pada pasar yang bersangkutan dalam kaitan pangsa pasarnya, kemampuan keuangan, akses pada pasokan atau penjualan serta kemampuan menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu.

Dari definisi yang diberikan tersebut, dapat disimpulkan bahwa suatu posisi dominan cenderung dimiliki oleh pelaku usaha yang secara fisik telah menguasai pangsa pasar secara dominan. Tanpa adanya penguasaan pasar yang dominan tidak mungkin pelaku usaha tertentu atau kelompok

usaha tertentu dapat memiliki posisi dominan atas pelaku usaha atau kelompok usaha lain yang menjadi pesaingnya.<sup>69</sup>

Prinsipnya setiap pelaku usaha mempunyai kemungkinan untuk menguasai pangsa pasar secara dominan, dimana dirinya dianggap menduduki posisi dominan atas pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha pesaingnya dalam menguasai pangsa pasar atau suatu posisi yang menempatkan pelaku usaha lebih tinggi atau paling tinggi diantara pelaku usaha atau sekelompok pelaku usaha pesaingnya dalam kaitan dengan penguasaan pangsa pasarnya, kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan, serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu.<sup>70</sup>

Pasal 1 angka 4 UU No. 5 Tahun 1999 menetapkan syarat atau parameter posisi dominan. Terdapat 4 syarat dalam ketentuan Pasal 1 angka 4 UU No. 5 Tahun 1999 yang dimiliki oleh suatu pelaku usaha sebagai pelaku usaha yang mempunyai posisi dominan, yaitu pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti atau pelaku usaha mempunyai posisi yang lebih tinggi dibandingkan dengan pelaku usaha pesaingnya di pasar yang bersangkutan dalam kaitan pangsa pasarnya, kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan, dan kemampuan menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu.<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> Susanti Adi Nugroho, *op. cit.*, hlm. 390.

<sup>70</sup> Rachmadi Usman, *op. cit.*, hlm. 511-512.

<sup>71</sup> Andi Fahmi Lubis et. al., *op. cit.*, hlm. 166.

UU No. 5 Tahun 1999 tidak menjelaskan, apakah syarat-syarat tersebut harus dipenuhi oleh suatu pelaku usaha secara kumulatif atau tidak. Artinya, apakah jika salah satu syarat tersebut dimiliki oleh pelaku usaha dapat dinyatakan bahwa pelaku usaha tersebut sudah mempunyai posisi dominan atau tidak. Akan tetapi salah satu ciri-ciri pelaku usaha yang mempunyai posisi dominan adalah jika pelaku usaha tersebut dapat melakukan persaingan usaha tidak sehat pada pasar yang bersangkutan secara mandiri tanpa memperhatikan pesaing-pesaingnya.<sup>72</sup>

Pengaturan ketentuan mengenai larangan penyalahgunaan posisi dominan dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 25 sampai dengan Pasal 29 UU No. 5 Tahun 1999. Berdasarkan ketentuan dalam pasal-pasal tersebut, maka terdapat 4 (empat) bentuk posisi dominan yang dilarang dalam dunia usaha karena dapat menimbulkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, yaitu:

- a. Kegiatan posisi dominan yang bersifat umum (Pasal 25 UU No. 5 tahun 1999)
- b. Jabatan rangkap atau kepengurusan terafiliasi (Pasal 26 UU No. 5 tahun 1999)
- c. Kepemilikan saham mayoritas (Pasal 27 UU No. 5 tahun 1999)
- d. Penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan perusahaan (Pasal 28-29 UU No. 5 tahun 1999)

---

<sup>72</sup> *Ibid.*, hlm. 167.

### BAB III

## RENCANA PEMBETUKAN *HOLDING* BUMN SEKTOR PERBANKAN DALAM PRESPEKTIF HUKUM PERSAINGAN USAHA

### A. Regulasi Rencana Pembentukan *Holding* BUMN Sektor Perbankan yang Potensial bertentangan dengan Hukum Persaingan Usaha

Menjadikan BUMN Indonesia yang berdaya saing merupakan pekerjaan rumah yang masih harus diselesaikan. Perlu perencanaan strategis guna mewujudkan BUMN yang profesional, kompetitif, dan memberi kesejahteraan untuk Indonesia. Dalam rangka menata BUMN yang lebih baik ke depan, serta untuk mengatasi hambatan-hambatan yang dihadapi BUMN Indonesia saat ini, disusunlah kerangka peta jalan BUMN oleh Kementerian BUMN. Kerangka peta jalan BUMN dibangun atas 4 (empat) fondasi yang fundamental. Ke empat fondasi ini merupakan dasar untuk pengembangan BUMN Indonesia kedepan, fondasi tersebut yaitu:<sup>73</sup>

#### 1. Infrastruktur dan konektivitas

Fondasi ini menjadi fondasi yang sangat krusial tidak hanya dalam meningkatkan daya saing BUMN saja, tapi juga meningkatkan daya saing Indonesia dikancah internasional. Belum meratanya pembangunan infrastruktur di Indonesia serta konektivitas antar daerah menjadi *bottleneck* tumbuhnya perekonomian secara keseluruhan. Dengan adanya BUMN

---

<sup>73</sup> Toto Pranoto, *op. cit.*, hlm. 61.

diharapkan dapat membantu pemerataan infrastruktur dan konektivitas antar daerah.

2. Kapasitas SDM dan produktivitas

Perlu diakui kapasitas SDM dan produktivitas SDM masih rendah. Hal ini tentu saja berimplikasi pada produktivitas SDM Indonesia di lapangan pekerjaannya masing-masing. BUMN berperan penting untuk menjadi bagian peningkatan kapasitas dan produktivitas SDM Indonesia. Jika pengelolaan BUMN di Indonesia semakin baik melalui pembenahan di berbagai aspek, tentunya hal ini akan mendorong peningkatan kapasitas dan produktivitas SDM Indonesia.

3. Tata kelola yang baik

Pelaksanaan bisnis yang terkelola dengan baik mengikuti standar tata kelola perusahaan (*good corporate governance*) adalah hal mendasar yang harus dipenuhi dalam praktek bisnis. Keberhasilan negara-negara lain dalam mengembangkan BUMN di negaranya tidak lepas dari terlaksananya tata kelola, baik di perusahaan BUMN itu sendiri, tapi juga lembaga atau perusahaan yang diberikan mandat untuk mengelola BUMN tersebut.

4. Peraturan dan kebijakan

Regulasi adalah hal fundamental yang menjadi payung hukum Bergeraknya BUMN. Masih adanya regulasi yang tumpang tindih membuat ruang gerak BUMN menjadi terhambat. Melalui *roadmap* yang jelas, diharapkan pemerintah dapat pula mendorong mengeliminasi regulasi-regulasi yang dianggap menghambat perkembangan BUMN. Melalui *roadmap* yang jelas

juga diharapkan akan dapat terpetakan regulasi mana saja yang bertentangan dengan semangat perbaikan BUMN dan regulasi-regulasi mana saja yang dibutuhkan BUMN ke depan.

Ke empat fondasi ini kemudian diperkuat oleh 4 (empat) pilar yang mencakup:<sup>74</sup>

1. Sinergi antar BUMN

Melalui sinergi antar BUMN diharapkan antara BUMN yang satu dengan BUMN yang lainnya dapat bergerak bersama secara kongruen untuk kemajuan Indonesia.

2. Hilirisasi dan kandungan lokal

Sumber daya alam melimpah yang dimiliki Indonesia seharusnya dapat dimanfaatkan untuk kesejahteraan Indonesia. Namun karena belum optimalnya hilirisasi atas sumber daya yang dimiliki, Indonesia hanya mampu menjadi penyedia sumber daya alam tersebut kemudian diekspor untuk kemudian diolah lebih lanjut di luar Indonesia. Melalui hilirisasi, diharapkan sumber daya alam dapat diolah menjadi produk lokal yang dapat langsung dimanfaatkan.

3. Pembangunan ekonomi daerah terpadu

Pembangunan ekonomi daerah terpadu melalui pembangunan kawasan ekonomi baru di Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Sei Mangkei serta Kawasan Industri Kuala Tanjung adalah upaya keterlibatan BUMN dalam rangka pembangunan ke depan. Melalui sinergi antar perusahaan BUMN

---

<sup>74</sup> *Ibid.*, hlm. 64.

dalam mengembangkan kawasan ekonomi tersebut, diharapkan dapat mendorong pemerataan akses infrastruktur.

#### 4. Kemandirian keuangan

BUMN perlu mandiri dan berkelanjutan secara finansial serta mampu memberikan manfaat secara finansial, di luar mandatnya sebagai agen pembangun negeri. Artinya, selain misi sosial yang diemban BUMN untuk dapat turut serta peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui bisnisnya, BUMN juga diharapkan mampu memberikan sumbangan finansial kepada pemerintah melalui setoran pajak dan dividen yang di dapat pemertintah.

Dalam rangka mengimplementasikan strategi yang dituangkan dalam peta jalan BUMN tersebut, pemerintah telah menetapkan pembentukan  *Holding Company*  BUMN. Salah satu sektor yang akan dibentuk yaitu  *Holding*  BUMN sektor perbankan. Ide-ide pembentukan  *Holding*  BUMN sektor perbankan didasari oleh kebutuhan BUMN perbankan untuk meningkatkan kapasitas dan efisiensi operasional. Lebih lanjut, urgensi pendirian  *Holding*  BUMN sektor perbankan dikarenakan beberapa faktor pendorong, diantara lain:

##### 1. Peningkatan modal dan likuiditas

Secara umum, posisi bank BUMN masih cukup strategis dalam persaingan domestik. Empat bank BUMN masih masuk dalam 10 besar perbankan dengan total aset terbesar. Namun demikian, BUMN perbankan umumnya terkendala oleh faktor likuiditas untuk dapat mendorong pertumbuhan kredit di sektor strategis.

##### 2. Meningkatkan efisiensi operasional

Tantangan yang perlu dihadapi oleh BUMN perbankan adalah efisiensi dari sisi operasional. Efisiensi perbankan di Indonesia masih lebih rendah jika dibandingkan dengan efisiensi perbankan di negara-negara ASEAN.

3. Memudahkan akses ke lembaga keuangan

Akses layanan keuangan masyarakat Indonesia dapat dikatakan masih rendah. Hal ini terlihat dari statistik keuangan inklusif di dunia 2014 (% dari usia 15%), penetrasi rekening di lembaga keuangan hanya 36%, pinjaman dari lembaga keuangan negara 13%, dan menabung hanya 27%.

4. Mempertahankan status sebagai *National Champion*

Seiring dengan globalisasi dan ERA MEA kompetisi di sektor perbankan nasional menjadi semakin ketat. Perbankan asing-asing berlomba-lomba untuk meraih pasar Indonesia yang belum secara optimal digarap oleh perbankan nasional.

Landasan yuridis atau regulasi yang dijadikan legitimasi secara legal pelaksanaan  *Holding*  BUMN adalah Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2016 (Selanjutnya disebut PP No. 72 Tahun 2016) yang merupakan perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas.<sup>75</sup>

Pasal 2A ayat (2) PP No. 72 Tahun 2016 menyatakan bahwa “dalam hal kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf d dijadikan penyertaan modal negara

---

<sup>75</sup><https://m.detik.com/finance/berita-ekonomi-bisnis/3740436/asal-usul-pembentukan-holding-bumn>, diakses 26 Januari 2018.

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”.

Berdasarkan pemahaman penulis terhadap isi Pasal 2A ayat (2) PP No. 72 Tahun 2016, pembentukan  *Holding*  BUMN dilakukan dengan tahap akuisisi atau pengambilalihan. Apabila dikaitkan dengan pembentukan  *Holding*  BUMN sektor perbankan, kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN yaitu PT. BRI, PT. Mandiri, PT. BNI, PT. BTN, PT. Pegadaian, PT. Permodalan Nasional Madani, dan PT. Bahana Pembinaan Usaha Indonesia akan bertransformasi atau dialihkan menjadi penyertaan modal pada BUMN lain yaitu PT. Danareksa. Artinya, PT. BRI, PT. Mandiri, PT. BNI, PT. BTN, PT. Pegadaian, PT. Permodalan Nasional Madani, dan PT. Bahana Pembinaan Usaha Indonesia menjadi anak perusahaan dari PT. Danareksa yang menjadi induk perusahaan.

Pasal 1 angka 11 Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 (selanjutnya disebut UU No. 40 Tahun 2007) tentang Perseroan Terbatas mendefinisikan akuisisi atau pengambilalihan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh badan hukum atau orang perseorangan untuk mengambalalih saham perseroan yang mengakibatkan beralihnya pengendalian atas perseroan tersebut.

Pasal 1 angka 3 Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 (selanjutnya disebut PP No. 57 Tahun 2010) tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang dapat Mengakibatkan

Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat mendefinisikan akuisisi atau pengambilalihan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh pelaku usaha untuk mengambilalih saham Badan Usaha yang mengakibatkan beralihnya pengendalian atas badan usaha tersebut.

Pengambilalihan atau akuisisi pada BUMN diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2005 (selanjutnya disebut PP No. 43 Tahun 2005) tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, dan Perubahan Bentuk Badan Hukum Badan Usaha Miliki Negara. Pasal 1 angka (6) PP No. 43 Tahun 2005 mendefinisikan pengambilalihan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh BUMN untuk mengambilalih baik sebagian besar maupun seluruh saham BUMN atau perseroan terbatas yang dapat mengakibatkan beralihnya pengendalian terhadap BUMN atau perseroan terbatas tersebut.

Pengambilalihan BUMN hanya dapat dilakukan dengan persetujuan RUPS untuk perseo dan Menteri untuk perum.<sup>76</sup> Pengambilalihan BUMN dilakukan dengan memperhatikan:<sup>77</sup>

1. Kepentingan persero dan/atau perum yang bersangkutan, pemegang saham minoritas dan karyawan persero dan/atau perum yang bersangkutan.
2. Asas persaingan usaha yang sehat dan asas kepentingan masyarakat.

Tata cara pengambilalihan persero atau perseroan terbatas BUMN dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang perseroan

---

<sup>76</sup> Pasal 6 Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2005

<sup>77</sup> Pasal 7 Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2005

terbatas.<sup>78</sup> Terkait dengan pengambilalihan BUMN pada sektor perbankan, dilakukan sesuai dengan peraturan perundang-undangan tentang pengambilalihan atau akuisisi pada perbankan.

Pengambilalihan atau akuisisi pada bank diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1999 (selanjutnya disebut PP No. 28 Tahun 1999) tentang Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi Bank, yang dalam pelaksanaannya diatur lebih lanjut dengan Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 32/51/Kep/Dir tanggal 14 Mei 1999 tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi Bank.<sup>79</sup> Pasal 1 angka 4 PP No. 28 Tahun 1999 mendefinisikan akuisisi bank adalah pengambilalihan kepemilikan suatu bank yang mengakibatkan beralihnya pengendalian terhadap bank.

Berdasarkan PP No. 28 Tahun 2009 pengambilalihan atau akuisisi bank dapat dilakukan atas inisiatif bank yang bersangkutan, atau permintangan bank Indonesia, atau inisiatif badan khusus yang bersifat sementara dalam rangka penyehatan bank.<sup>80</sup> Pengambilalihan yang dilakukan atas inisiatif bank yang bersangkutan dan inisiatif badan khusus yang bersifat sementara dalam rangka penyehatan bank wajib terlebih dahulu memperoleh izin dari pimpinan Bank Indonesia.<sup>81</sup>

Pengambilalihan bank dilakukan dengan cara mengambilalih seluruh atau sebagian saham yang mengakibatkan beralihnya pengendalian bank

---

<sup>78</sup> Pasal 11 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2005

<sup>79</sup> Susanti Adi Nugroho, *op. cit.*, hlm. 504.

<sup>80</sup> Pasal 3 PP No. 28 Tahun 1999

<sup>81</sup> Pasal 4 PP No. 28 Tahun 1999

kepada pihak yang mengakuisisi.<sup>82</sup> Tata cara akuisisi diatur dalam Pasal 29 sampai dengan Pasal 36 PP No. 28 Tahun 1999.

Pihak yang mengakuisisi menyampaikan maksud untuk melakukan akuisisi kepada direksi bank yang akan diakuisi. Direksi bank yang akan diakuisi dan pihak yang akan mengakuisisi masing-masing menyusun usulan rencana akuisisi. Usulan sebagaimana dimaksud, masing wajib mendapatkan persetujuan komisaris bank yang akan diakuisi dan yang mengakuisi atau lembaga serupa dari pihak yang mengakuisisi dengan memuat sekurang-kurangnya:<sup>83</sup>

1. Nama dan tempat kedudukan bank serta badan hukum lain, atau identitas perorangan yang akan melakukan akuisisi
2. Alasan serta penjelasan masing-masing direksi bank pengurus badan hukum atau perorangan yang melakukan akuisisi
3. Neraca, perhitungan laba rugi yang meliputi 3 (tiga) tahun buku terakhir, terutama perhitungan tahunan tahun buku terakhir dari bank dan badan hukum lain yang melakukan akuisisi
4. Tata cara konversi saham dari masing-masing pihak yang melakukan akuisisi apabila pembayaran akuisisi dilakukan dengan saham
5. Rancangan perubahan anggaran dasar bank hasil akuisisi
6. Jumlah saham yang akan diakuisisi

---

<sup>82</sup> Muhamad Djumhana, *Hukum Perbankan di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, hlm. 289.

<sup>83</sup> Pasal 29 PP No. 28 Tahun 1999

7. Kesiapan pendanaan
8. Cara penyelesaian hak-hak pemegang saham mayoritas
9. Cara penyelesaian status karyawan dari bank yang akan diakuisi
10. Perkiraan jangka waktu pelaksanaan akuisisi.

Usulan sebagaimana dimaksud merupakan bahan untuk menyusun rancangan akuisisi yang disusun bersama antara direksi bank yang akan diakuisi dengan pihak yang akan mengakuisisi.<sup>84</sup> Rancangan akuisisi berikut konsep akta akuisisi wajib mendapatkan persetujuan dari RUPS yang akan diakuisi dan pihak yang akan melakukan akuisisi.<sup>85</sup> Rancangan akuisisi berupa konsep akta akuisisi yang telah disetujui dituangkan dalam akta akuisisi.<sup>86</sup> Akuisisi bank mulai berlaku sejak tanggal penandatanganan akta akuisisi. Akta akuisisi dibuat dan ditandatangani setelah adanya izin akuisisi dari bank Indonesia.<sup>87</sup>

Peryaratan tambahan yang diperlukan untuk adanya akuisisi adalah yang diatur dalam Pasal 19 Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 32/51/Kep/Dir, yaitu bahwa akuisisi dapat dilakukan oleh perorangan atau badan hukum, baik melalui pembelian saham secara langsung maupun pembelian saham melalui bursa. Akuisisi yang dilakukan melalui pembelian seluruh atau sebagian jumlah saham bank tersebut berakibat pada beralihnya pengendalian bank kepada pihak yang mengakuisisi, dengan syarat bahwa

---

<sup>84</sup> Pasal 30 PP No. 28 Tahun 1999

<sup>85</sup> Pasal 33 PP No. 28 Tahun 1999

<sup>86</sup> Pasal 34 PP No. 28 Tahun 1999

<sup>87</sup> Pasal 36 PP No. 28 Tahun 1999

kepemilikan saham menjadi 25% (dua puluh lima persen) atau lebih dari modal yang disetor bank atau kurang dari 25% (dua puluh lima persen) dari modal yang disetor, namun menentukan baik langsung maupun tidak langsung pengelolaan dan/atau kebijaksanaan bank.

Pasal 28 Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 32/51/Kep/Dir menyatakan bahwa akuisisi bank mulai berlaku sejak tanggal penandatanganan akta akuisisi dan setelah mulai berlakunya akuisisi maka direksi bank wajib menyampaikan laporan pelaksanaan akuisisi kepada Bank Indonesia selambat-lambatnya 10 (sepuluh) hari setelah tanggal penandatanganan akta akuisisi, dilampiri dengan fotokopi akta akuisisi.

Hukum Persaingan Usaha menentukan bahwa pengambilalihan saham perusahaan lain yang berakibat nilai aset dan/atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu wajib diberitahukan secara tertulis kepada KPPU paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak tanggal telah berlaku efektif secara yuridis pengambilalihan saham perusahaan.<sup>88</sup> Kewajiban pemberitahuan pengambilalihan saham kepada KPPU apabila:<sup>89</sup>

1. Nilai aset badan usaha hasil pengambilalihan melebihi Rp 2.500.000.000.000,00 (dua triliun lima ratus miliar rupiah)

---

<sup>88</sup> Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 tentang tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

<sup>89</sup> Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 2 Tahun 2013 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 13 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan Tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

2. Nilai penjualan (omzet) badan usaha hasil pengambilalihan melebihi Rp. 5.000.000.000.000,00 (lima triliun rupiah)
3. Bagi pelaku usaha di bidang perbankan, pelaku usaha diwajibkan melakukan pemberitahuan kepada KPPU apabila nilai aset badan usaha hasil pengambilalihan melebihi Rp 20.000.000.000.000,00 (dua puluh triliun rupiah).

Berkaitan dengan pembentukan  *Holding*  BUMN sektor Perbankan, maka diwajibkan untuk melakukan pemberitahuan atau pra-notifikasi<sup>90</sup> kepada KPPU. Hal ini karena nilai aset dari pembentukan  *Holding*  BUMN sektor Perbankan melebihi Rp 20.000.000.000.000,00 (dua puluh triliun rupiah). Berdasarkan semester 1 2017 Aset dari keempat bank BUMN tersebut adalah aset Bank BRI sebesar Rp 1.027,34 Triliun, aset Bank Mandiri sebesar Rp 1.067,41 Triliun, aset Bank BNI sebesar Rp 631,74 Triliun, dan aset Bank BTN sebesar Rp 224,07 Triliun. Sehingga apabila dilakukan  *Holding* , total aset dari  *Holding*  BUMN pada sektor perbankan mencapai Rp 2.950,56 Triliun (belum termasuk dari aset perusahaan jasa keuangan BUMN).<sup>91</sup>

Nilai aset dan/atau nilai penjualan dihitung berdasarkan penjumlahan nilai aset dan/atau nilai penjualan dari badan usaha hasil penggabungan atau

---

<sup>90</sup> Pasal 1 angka 6 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2009 tentang Pra-Notifikasi Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan menyatakan bahwa pra-notifikasi adalah pemberitahuan yang bersifat sukarela oleh pelaku usaha yang akan melakukan penggabungan atau peleburan badan usaha atau pengambilalihan saham untuk mendapatkan pendapat Komisi mengenai dampak yang ditimbulkan dari rencana penggabungan atau peleburan badan usaha atau pengambilalihan

<sup>91</sup> <https://m.cnnindonesia.com/ekonomi/20170804121444-78-232445/semester-i-empat-bank-bumn-raup-untung-rp3063-triliun/>, diakses pada 16 November 2017.

peleburan atau mengambilalih saham perusahaan lain dan badan usaha yang diambilalih, serta badan usaha yang secara langsung maupun tidak langsung mengendalikan atau dikendalikan oleh badan usaha hasil penggabungan atau peleburan atau mengambilalih saham perusahaan lain dan badan usaha yang diambilalih.<sup>92</sup>Dengan demikian, nilai aset dan/atau nilai penjualan tidak hanya meliputi nilai aset dan/atau nilai penjualan dari perusahaan yang melakukan penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan. Tetapi juga nilai aset dan/atau nilai penjualan dari perusahaan yang terkait secara langsung maupun tidak langsung dengan perusahaan yang bersangkutan secara vertikal, yaitu induk perusahaan sampai dengan badan usaha induk tertinggi dan anak perusahaan sampai dengan anak perusahaan yang paling bawah. Nilai aset dan/atau nilai penjualan badan usaha induk tertinggi yangdihitung adalah nilai aset dan/atau nilai penjualan seluruhanak perusahaan. Hal ini karena secara ekonomi, nilai aset anak perusahaan merupakan nilai aset dari induk perusahaan.

Kewajiban pemberitahuan atau pra-notifikasi kepada KPPU sesuai sebagaimana yang diatur dalam Pasal 29 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa penggabungan atau peleburan badan usaha atau pengambilalihan saham yang berakibat nilai aset dan/atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu wajib diberitahukan kepada KPPU, selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan.

---

<sup>92</sup> Pasal 5 ayat (4) Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010.

Badan usaha yang melakukan penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan tidak dapat lepas dari pelanggaran Pasal 28 UU No. 5 Tahun 1999. Begitu juga dengan tahapan akuisisi atau pengambilalihan dalam rangka pembentukan  *Holding*  BUMN sektor Perbankan yang juga tidak dapat terlepas dari potensi pelanggaran Pasal 28 UU No. 5 Tahun 1999. Pasal 28 UU No. 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang melakukan penggabungan atau peleburan atau pengambilalihan saham perusahaan lain apabila tindakan tersebut mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Pasal 2 PP No. 57 Tahun 2010 mengatur hal yang sama dengan Pasal 28 UU No. 5 Tahun 1999 yaitu mengenai larangan pelaku usaha melakukan penggabungan, peleburan badan usaha, atau pengambilalihan saham perusahaan lain yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana dimaksud jika badan usaha hasil penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan saham perusahaan lain diduga melakukan perjanjian yang dilarang, kegiatan yang dilarang, atau penyalahgunaan posisi dominan.<sup>93</sup>

Penggabungan, peleburan badan usaha, dan pengambilalihan saham perusahaan lain dilarang karena dapat menimbulkan dampak negatif persaingan pasar yang sehat. Dampak negatif dari perbuatan tersebut seperti menciptakan atau meningkatkan posisi dominan sehingga dapat melakukan kegiatan yang

---

<sup>93</sup> Rachmadi Usman, *op.cit.*, hlm. 643.

dapat mendistorsi pasar. Distorsi pasar ini dapat berupa mengurangi tingkat persaingan, hambatan masuk bagi pelaku usaha lain dalam pasar, menetapkan harga yang lebih tinggi, pengurangan output dan mutu produk yang lebih rendah sehingga pada akhirnya konsumen dirugikan.<sup>94</sup>

Tindakan penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan disadari atau tidak, akan mempengaruhi persaingan antar para pelaku usaha di dalam pasar bersangkutan dan membawa dampak kepada konsumen dan masyarakat. Penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan dapat mengakibatkan atau berkurangnya persaingan yang berpotensi merugikan konsumen dan masyarakat. Oleh karena itu, dalam Pasal 28 UU No.5 Tahun 1999 dan Pasal 2 PP No. 57 Tahun 2010 melarang tindakan penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Dengan kata lain tindakan penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan hendaknya tetap memperhatikan kepentingan konsumen dan pelaku usaha lain.<sup>95</sup>

Penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan yang dilarang dalam Pasal 28 UU No. 5 Tahun 1999 dirumuskan secara *rule of reason*, artinya perbuatan penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan dilarang apabila dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Bergabung untuk menjadi lebih besar, kuat, dan efisien pada dasarnya merupakan hak semua pengusaha. Keadaan-keadaan tertentu hal ini dapat

---

<sup>94</sup> Susanti Adi Nugroho, *op. cit.*, hlm. 430.

<sup>95</sup> Rachmadi Usman, *op. cit.*, hlm. 619.

mendorong persaingan, atau setidaknya bermanfaat bagi masyarakat. Tetapi tidak pula dapat disangkal bahwa perusahaan yang terlalu besar dan kuat sangat mudah untuk memanfaatkan kelebihanannya itu dengan cara-cara yang merugikan persaingan.<sup>96</sup>

Berkaitan dengan tahapan akuisisi atau pengambilalihan saham dalam rangka pembentukan  *Holding*  BUMN sektor perbankan, tahapan akuisisi atau pengambilalihan tersebut menurut penulis berpotensi melanggar Pasal 28 UU No. 5 Tahun 1999. Hal ini karena berdasarkan penjelasan diatas disadari atau tidak tindakan penggabungan, peleburan badan usaha, atau pengambilalihan saham akan mempengaruhi persaingan antar para pelaku usaha di dalam pasar bersangkutan dan membawa dampak kepada konsumen dan masyarakat. Tetapi apabila tahapan tersebut tidak mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, tahapan tersebut tidak melanggar ketentuan Pasal 28 UU No. 5 Tahun 1999.

Penulis berpendapat bahwa potensi lain yang muncul terkait pembentuk  *Holding*  BUMN sektor perbankan adalah potensi melanggar ketentuan perjanjian yang dilarang dalam Pasal 12 UU No.5 Tahun 1999 tentang  *Trust*  dan penyalahgunaan posisi dominan dalam Pasal 27 UU No.5 Tahun 1999 tentang Pemilikan saham.

---

<sup>96</sup> Susanti Adi Nugroho,  *op. cit.* , hlm. 431.

## 1. *Trust*

Untuk dapat mengontrol produksi atau pemasaran produk di pasar, suatu perusahaan membentuk gabungan perusahaan atau perseroan yang lebih besar (*trust*), dengan tetap menjaga dan mempertahankan kelangsungan hidup masing-masing perusahaan/perseroan anggotanya.<sup>97</sup> Pada bentuk *trust*, sejumlah badan usaha secara yuridis berdiri sendiri, dalam arti ekonomi kehilangan kemerdekaan mereka dan sebagian besar modal saham mereka berada dalam tangan sebuah organ yang mengendalikannya.<sup>98</sup>

*Trust* merupakan gabungan antara beberapa perusahaan yang bersaing dengan membentuk organisasi yang lebih besar yang akan mengendalikan seluruh proses produksi dan/atau pemasaran suatu barang.<sup>99</sup> Ketentuan UU No. 5 Tahun 1999, menyatakan bahwa *trust* merupakan salah satu dari perjanjian yang dilarang. Larangan tersebut diatur dalam Pasal 12 UU No. 5 Tahun 1999, yang menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk melakukan kerja sama dengan membentuk gabungan perusahaan atau perseroan yang lebih besar, dengan tetap menjaga dan mempertahankan kelangsungan hidup masing-masing perusahaan atau perseroan anggotanya, yang bertujuan mengontrol produksi dan/atau pemasaran atas barang dan/atau jasa, sehingga dapat

---

<sup>97</sup> Andi Fahmi Lubis et. al., *op. cit.*, hlm. 109.

<sup>98</sup> Susanti Adi Nugroho, *op. cit.*, hlm. 199.

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

mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 12 UU No. 5 Tahun 1999, bentuk yang dilarang dalam hukum persaingan usaha adalah bentuk perjanjian yang didalamnya memuat isinya untuk melakukan kerjasama dengan cara membentuk apa yang dinamakan dengan *trust*, yaitu gabungan dari beberapa perusahaan atau perseroan yang lebih besar, dengan tetap menjaga dan mempertahankan kelangsungan hidup masing-masing perusahaan atau perseroan yang digabungkan tadi, untuk menciptakan stabilisasi dan kepastian tingkat produksi dan/atau pemasaran yang sama atas suatu barang dan/atau jasa, dan dengan sendirinya tindakan tersebut akan dapat menciptakan monopolisasi dan pasar menjadi tidak kompetitif lagi, sebab di antara pelaku usaha tidak ada persaingan usaha lagi, hal ini dapat ditimbulkan dengan pendirian *Holdng Company*.<sup>100</sup>

Berkaitan dengan rencana pembentukan  *Holding* BUMN sektor perbankan, pengertian dari *trust* sama dengan konsep pembentukan  *Holding* BUMN sektor perbankan. Pada pembentukan  *Holding* BUMN terdapat gabungan dari beberapa perusahaan jasa keuangan BUMN melalui akuisisi atau pengambilalihan saham yang rencananya dilakukan oleh PT. Danareksa terhadap PT. BRI, PT. Mandiri, PT. BNI, PT. BTN, PT. Pegadaian, PT. Permodalan Nasional Madani, dan PT. Bahana Pembinaan

---

<sup>100</sup> Rachmadi Usman, *op. cit.*, hlm. 309.

Usaha Indonesia. Dalam konsep  *Holding*  ini perusahaan-perusahaan jasa keuangan BUMN tersebut tetap hidup dan melakukan fokus bisnisnya masing-masing, yaitu PT. Mandiri dan PT. BNI fokus terhadap  *Corporate Banking, Commercial Banking, dan Consumer Banking* ; PT. BRI fokus terhadap  *Micro Banking* ; serta PT. BTN fokus terhadap pembayaran rumah.<sup>101</sup>

Ketentuan yang terdapat dalam Pasal 12 UU No. 5 Tahun 1999 mengkualifikasikan  *trust*  sebagai perjanjian yang dilarang apabila memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:<sup>102</sup>

- 1) Adanya suatu perjanjian.
- 2) Perjanjian tersebut dibuat dengan pelaku usaha lain.
- 3) Melalui perjanjian tersebut telah nyata-nyata dibuat suatu bentuk kerja sama melalui pembentukan usaha yang lebih besar.
- 4) Perusahaan-perusahaan yang merupakan anggota  *trust*  masih tetap eksis.
- 5) Tindakan perjanjian tersebut bertujuan untuk mengontrol produksi dan/atau pemasaran atas barang atau jasa dan dapat diduga menimbulkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Pasal 12 UU No. 5 Tahun 1999 tentang  *trust*  ini dirumuskan dengan pendekatan  *rule of reason*  sehingga dapat diketahui bahwa sebenarnya  *trust*  itu sendiri tidak dilarang, apabila  *trust*  tersebut tidak mengakibatkan

---

<sup>101</sup> Kementerian BUMN,  *op. cit.* , hlm. 12.

<sup>102</sup> Suyud Margono,  *Hukum Anti Monopoli* , Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 94.

terjadinya praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat.<sup>103</sup> Artinya pembentukan  *Holding*  BUMN sektor perbankan tidak melanggar ketentuan Pasal 12 mengenai  *trust*  apabila perjanjian pembentukan  *Holding*  tidak mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

## 2. Pemilikan Saham Mayoritas

Ketentuan pemilikan saham mayoritas yang dilarang atau pendirian beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama yang dilarang dalam UU No. 5 Tahun 1999 diatur dalam ketentuan Pasal 27, yang menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang memiliki saham mayoritas pada perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, atau mendirikan beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, apabila kepemilikan tersebut mengakibatkan:

- a. Satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.
- b. Dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75% (tujuh puluh lima persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Berdasarkan pemahaman dari Pasal 27 UU No. 5 Tahun 1999, maksud dari kepemilikan saham mayoritas pada beberapa perusahaan yang

---

<sup>103</sup> Andi Fahmi Lubis et. al., *op. cit.*, hlm. 109.

memiliki kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan adalah kepemilikan saham dalam suatu perusahaan yang mengakibatkan pemegang saham tersebut memegang kendali atas manajemen dan penentuan arah, strategi, dan jalannya kegiatan usaha, termasuk tetapi tidak terbatas pada pembagian keuntungan, dan tindakan korporasi seperti penyertaan modal, penggabungan, peleburan, dan/atau pengambilalihan, yang perlu diperhatikan adalah cara bagaimana dia memiliki saham tersebut sehingga menjadi pengendali dan cara bagaimana dia mengendalikannya.<sup>104</sup>

Berkaitan dengan rencana pembentukan  *Holding*  BUMN sektor perbankan, bahwa PT. Danareksa selaku induk perusahaan dari  *Holding*  BUMN sektor perbankan akan memiliki kepemilikan saham mayoritas pada perusahaan bank-bank milik BUMN dan perusahaan jasa keuangan BUMN yang lainnya, yaitu PT. BRI, PT. Mandiri, PT. BNI, PT. BTN, PT. Pegadaian, PT. Permodalan Nasional Madani, dan PT. Bahana Pembinaan Usaha Indonesia.

Hal ini karena didasarkan Pasal 2A ayat (3) dan (4) PP No. 72 Tahun 2016<sup>105</sup> bahwa kekayaan negara berupa penyertaan modal pada PT. BRI, PT. Mandiri, PT. BNI, PT. BTN, PT. Pegadaian, PT. Permodalan Nasional Madani, dan PT. Bahana Pembinaan Usaha Indonesia akan menjadi atau

---

<sup>104</sup> Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 7 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 27 (Pemilikan Saham) UU No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

<sup>105</sup> Pasal 2A ayat (3) PP No. 72 tahun 2016 menyatakan bahwa kekayaan negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) PP No. 72 Tahun 2016 yang dijadikan penyertaan modal negara pada BUMN dan perseroan terbatas, bertransformasi menjadi saham/modal negara pada BUMN atau perseroan terbatas tersebut, sedangkan Pasal 2A ayat (4) PP No. 72 Tahun 2016 menyatakan bahwa kekayaan negara yang bertransformasi sebagaimana dimaksud ayat (3) menjadi kekayaan BUMN atau perseroan terbatas tersebut.

bertransformasi menjadi modal/modal atau kekayaan PT. Danareksa. Selain itu, berdasarkan Pasal 1 angka 2 UU No. 19 Tahun 2003<sup>106</sup> bahwa perseroan yang dapat dikatakan sebagai BUMN minimal 51% modal atau saham dari perseroan tersebut dimiliki oleh negara, dimana PT. BRI, PT. Mandiri, PT. BNI, PT. BTN, PT. Pegadaian, PT. Permodalan Nasional Madani, dan PT. Bahana Pembinaan Usaha Indonesia merupakan perseroan yang paling tidak 51% modal atau sahamnya dimiliki oleh negara.

Berdasarkan penjelasan diatas, artinya apabila rencana pembentukan  *Holding*  BUMN terbentuk, maka PT. Danareksa akan memiliki saham mayoritas pada PT. BRI, PT. Mandiri, PT. BNI, PT. BTN, PT. Pegadaian, PT. Permodalan Nasional Madani, dan PT. Bahana Pembinaan Usaha Indonesia. Dengan demikian, PT. Danareksa sebagai pemegang saham tersebut memegang kendali atas manajemen dan penentuan arah, strategi, dan jalannya kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan yaitu pada 4 perbankan BUMN (PT. BRI, PT. Mandiri, PT. BNI, PT. BTN).

Dampak dari kegiatan pemilikan saham mayoritas atau pendirian beberapa perusahaan pada pasar bersangkutan yang sama adalah terjadinya pengendalian yang menyebabkan terciptanya posisi dominan yang merupakan unsur utama dari larangan pemilikan saham mayoritas maupun

---

<sup>106</sup> Pasal 1 angka 2 UU No. 19 Tahun 2003 menyatakan bahwa perusahaan persero adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuannya mengejar keuntungan.

pendirian beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama, sehingga apabila unsur utama tersebut tidak terpenuhi maka pemilikan saham mayoritas maupun pendirian beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama tidak dilarang UU No. 5 Tahun 1999.<sup>107</sup> Oleh karena itu, pemilikan saham mayoritas dilarang karena dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli maupun persaingan usaha tidak sehat yang ditandai dengan terciptanya posisi dominan yang pada gilirannya akan merugikan masyarakat.

Peraturan KPPU No. 7 Tahun 2011 tentang pedoman Pasal 27 (pemilikan saham) UU No.5 Tahun 1999 menjelaskan bahwa pemilikan saham yang berdampak pada timbulnya posisi dominan tersebut timbul karena adanya penggabungan, peleburan, akuisisi beberapa perusahaan yang telah mempunyai pangsa pasar sebelumnya, atau adanya kerjasama *join venture* 2 (dua) perusahaan atau lebih, sehingga pemilikan saham tersebut dapat berakibat negatif pada persaingan usaha yang pada akhirnya akan merugikan masyarakat, karena dapat menimbulkan integrasi horizontal yang berakibat pada adanya kekuatan kontrol pada pasar bersangkutan, sehingga berefek pada tereduksinya persaingan usaha dan tidak adanya lagi dorongan bagi pelaku usaha untuk melakukan efisiensi dalam upaya memenangkan persaingan usaha.<sup>108</sup>

---

<sup>107</sup> Rachmadi Usman, *op. cit.*, hlm. 585.

<sup>108</sup> *Ibid.*

Berdasarkan ketentuan Pasal 27 UU No. 5 Tahun 1999, pelaku usaha yang menguasai saham mayoritas di beberapa pelaku usaha dan mengakibatkan penguasaan pangsa pasar lebih dari 50% untuk monopoli dan 75% untuk oligopoli. Kepemilikan saham mayoritas yang dimiliki oleh satu pelaku usaha di beberapa perusahaan harus dibuktikan terlebih dahulu, kemudian dengan pembuktian penguasaan pangsa pasar di pasar bersangkutan. Setelah pelaku usaha menguasai saham mayoritas, baru dibuktikan apakah menguasai pangsa pasar lebih dari 50% atau lebih dari 75% yaitu apa yang disebut dengan posisi dominan. Jika pelaku usaha sudah terbukti mempunyai posisi dominan, maka langkah berikutnya adalah membuktikan apakah posisi dominan tersebut disalahgunakan yang mengakibatkan menjadi terganggu.<sup>109</sup>

Rencana pembentukan  *Holding*  BUMN sektor perbankan apabila dikaitkan dengan ketentuan Pasal 27 UU No. 5 Tahun 1999 tentang, maka  *Holding*  BUMN sektor perbankan terbukti mempunyai kepemilikan saham mayoritas, dimana BUMN melalui PT. Danareksa mempunyai kepemilikan saham mayoritas pada PT. BRI, PT. Mandiri, PT. BNI, PT. BTN, PT. Pegadaian, PT. Permodalan Nasional Madani, dan PT. Bahana Pembinaan Usaha Indonesia, namun terkait apakah  *Holding*  BUMN sektor perbankan menguasai pangsa pasar lebih dari 50% atau lebih dari 75% dan terdapat penyalahgunaan posisi dominan harus dibuktikan dahulu setelah  *Holding*  BUMN sektor perbankan terbentuk. Jadi, rencana pembentukan  *Holding*

---

<sup>109</sup> Andi Fahmi Lubis et. al.,  *op. cit.* , hlm. 186.

BUMN sektor perbankan berpotensi melanggar ketentuan Pasal 27 UU No. 5 Tahun 1999 tentang kepemilikan saham.

## **B. Regulasi Rencana Pembentukan *Holding* BUMN Sektor Perbankan yang Sesuai dengan Hukum Persaingan Usaha**

Rencana pembentukan  *Holding*  BUMN sektor perbankan apabila dilihat dari aspek hukum, pembentukan  *Holding*  tersebut berpotensi melanggar Hukum Persaingan Usaha. Potensi yang dapat dilanggar apabila rencana pembentukan  *Holding*  BUMN sektor perbankan terealisasikan adalah berpotensi melanggar ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yaitu terkait perjanjian yang dilarang dalam Pasal 12 tentang  *Trust*  dan penyalahgunaan posisi dominan dalam Pasal 27 tentang Pemilikan Saham, serta Pasal 28 dan Pasal 29 tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan. Namun dalam kaitannya dengan Praktik persaingan usaha tidak sehat, hanya Komisis Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang berwenang dan bisa menilai potensi  *Holding*  BUMN dari segi persaingan usaha.

Pasal 35 huruf e UU No. 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa KPPU bisa memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan praktik persaingan usaha tidak sehat. Menurut komisioner KPPU, Saidah Sakwan KPPU menyatakan  *Holding*  BUMN dapat dikecualikan dari hukum persaingan usaha apabila monopoly by law yaitu monopoli oleh negara untuk cabang-cabang produksi yang sangat vital bagi hajat hidup orang

banyak. Ia menyatakan apabila pemerintah membuat aturan penunjukan  *Holding*  BUMN, maka otomatis akan menjadi pengecualian dalam UU No. 5 Tahun 1999. Namun bukan berarti KPPU akan lepas tangan, karena tetap akan mengawasi  *Holding*  BUMN agar tidak melakukan perilaku monopoli atau persaingan usaha tidak sehat.<sup>110</sup>

Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa monopoli dan/atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara di atur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh BUMN dan/atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah. Bunyi Pasal 51 tersebutlah yang menjadi dasar dikecualikannya BUMN yang dibentuk atau ditunjuk oleh pemerintah.

Berdasarkan ketentuan Pasal 51, monopoli yang dilakukan BUMN dapat dikecualikan dari hukum persaingan usaha apabila kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak, produksi yang penting bagi negara, dan diatur dengan undang-undang. Perlu diketahui landasan yuridis yang selama ini dijadikan legitimasi secara legal pelaksanaan  *Holding*  BUMN sektor Perbankan adalah Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2016 yang merupakan perubahan

---

<sup>110</sup><http://www.kppu.go.id/id/blog/2016/09/kppu-holding-bumn-diberikan-konsesi-memonopoli/>, diakses 26 Januari 2018.

atas Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas.<sup>111</sup>

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 3 Tahun 2011 tentang Pedoman pelaksanaan Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa syarat legal dari negara untuk melakukan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara. Terkait dengan Pembentukan  *Holding*  BUMN sektor perbankan, bank merupakan pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak. Hal tersebut didasarkan pada Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan yang mendefinisikan bank adalah badan usaha yang menghimpun dana dari masyarakat dalam bentuk simpanan dan menyalurkannya kepada masyarakat dalam bentuk kredit dan atau bentuk lainnya dalam rangka meningkatkan taraf hidup orang banyak.

Pedoman pelaksanaan Pasal 51 juga menyatakan bahwa diatur dengan undang-undang merupakan syarat legal dari negara untuk melakukan monopoli. Artinya, monopoli dan/atau pemusatan kegiatan oleh negara tersebut hanya dapat dilakukan setelah diatur terlebih dahulu dalam bentuk undang-undang (bukan peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang). Oleh sebab

---

<sup>111</sup><https://m.detik.com/finance/berita-ekonomi-bisnis/3740436/asal-usul-pembentukan-holding-bumn>, diakses 26 Januari 2018.

itu, seharusnya landasan yuridis yang digunakan sebagai payung hukum dalam pembentukan  *Holding*  BUMN sektor perbankan yaitu dengan undang-undang bukan peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang.

Hal tersebut dikarenakan BUMN lahir dari Undang-Undang yaitu UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Apabila terdapat aturan yang bertentangan antara PP No. 72 Tahun 2016 dengan UU No. 19 Tahun 2013 atau UU No. 5 Tahun 1999, maka PP No. 72 Tahun 2016 akan kalah. Hal ini didasarkan pada asas hukum asas *lex superior derogat legi inferior* yaitu asas hukum yang menyatakan bahwa hukum yang lebih tinggi mengesampingkan hukum yang lebih rendah.

Undang-undang tersebut harus mencantumkan secara jelas tujuan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan serta mekanisme pengendalian dan pengawasan negara dalam penyelenggara monopoli dan/atau pemusatan kegiatan tersebut, sehingga tidak mengarah pada praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) menyatakan bahwa diperlukan sinergi antara pemerintah dan KPPU terkait  *Holding*  BUMN ini agar realisasi pembentukan  *Holding*  BUMN tidak menyebabkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Melalui pertimbangan KPPU, diharapkan pemerintah dapat mengeluarkan kebijakan yang mendukung terciptanya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.<sup>112</sup>

---

<sup>112</sup> Toto Pranoto, *op. cit.*, hlm. 100.

## BAB IV

### PENUTUP

#### A. Kesimpulan

Kesimpulan dari penelitian ini adalah:

1. Regulasi rencana pembentukan  *Holding*  BUMN sektor perbankan yang berpotensi bertentangan dengan Hukum Persaingan Usaha yang dapat dilihat dari
  - a. Rencana pembentukan  *Holding*  BUMN sektor perbankan berpotensi melanggar ketentuan Pasal 28 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999

Rencana pembentukan  *Holding*  BUMN sektor perbankan apabila dilihat dari Pasal 2A ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2016, pembentukannya dilakukan melalui akuisisi atau pengambilalihan. Artinya, kekayaan negara berupa saham milik negara pada BUMN yaitu PT. BRI, PT. Mandiri, PT. BNI, PT. BTN, PT. Pegadaian, PT. Permodalan Nasional Madani, dan PT. Bahana Pembinaan Usaha Indonesia akan bertransformasi atau dialihkan menjadi penyertaan modal pada BUMN lain yaitu PT. Danareksa.

Tahap pembentukan melalui akuisisi atau pengambilalihan ini berpotensi melanggar hukum persaingan usaha yaitu melanggar ketentuan Pasal 28 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 apabila akuisisi atau pengambilalihan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Hal ini dikarenakan akuisisi

atau pengambilalihan dapat menyebabkan dampak negatif, yaitu dapat menciptakan atau meningkatkan posisi dominan sehingga dapat melakukan kegiatan yang dapat mendistorsi pasar. Selain itu, Tindakan penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan disadari atau tidak, akan mempengaruhi persaingan antar para pelaku usaha di dalam pasar bersangkutan dan membawa dampak kepada konsumen dan masyarakat.

- b. Rencana pembentukan  *Holding*  BUMN sektor perbankan berpotensi melanggar ketentuan Pasal 12 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999

Ketentuan Pasal 12 UU No. 5 Tahun 1999 melarang bentuk perjanjian yang didalamnya memuat isinya untuk melakukan kerjasama dengan cara membentuk apa yang dinamakan dengan  *trust* . Pengertian dari  *trust*  sama dengan konsep pembentukan  *Holding*  BUMN sektor perbankan. Pada pembentukan  *Holding*  BUMN terdapat gabungan dari beberapa perusahaan jasa keuangan BUMN melalui akuisisi atau pengambilalihan saham yang rencananya dilakukan oleh PT. Danareksa terhadap PT. BRI, PT. Mandiri, PT. BNI, PT. BTN, PT. Pegadaian, PT. Permodalan Nasional Madani, dan PT. Bahana Pembinaan Usaha Indonesia. Dalam konsep  *Holding*  ini perusahaan-perusahaan jasa keuangan BUMN tersebut tetap hidup dan melakukan fokus bisnisnya masing-masing.

*Trust*  dapat menciptakan stabilisasi dan kepastian tingkat produksi dan/atau pemasaran yang sama atas suatu barang dan/atau jasa, namun dengan sendirinya tindakan tersebut akan dapat menciptakan

monopolisasi dan pasar menjadi tidak kompetitif lagi, sebab di antara pelaku usaha tidak ada persaingan usaha lagi. *Trust* dilarang apabila dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

- c. Rencana pembentukan  *Holding*  BUMN sektor perbankan berpotensi melanggar ketentuan Pasal 12 dan Pasal 27 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999

Pasal 27 UU No. 5 Tahun 1999 melarang kepemilikan saham mayoritas pada perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang yang sama pada pasar bersangkutan yang sama. Berdasarkan Pasal 27 UU No. 5 Tahun 1999, maksud dari kepemilikan saham mayoritas pada beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan adalah kepemilikan saham dalam suatu perusahaan yang mengakibatkan pemegang saham tersebut memegang kendali atas manajemen dan penentuan arah, strategi, dan jalannya kegiatan usaha, termasuk tetapi tidak terbatas pada pembagian keuntungan, dan tindakan korporasi seperti penyertaan modal, penggabungan, peleburan, dan/atau pengambilalihan, yang perlu diperhatikan adalah cara bagaimana dia memiliki saham tersebut sehingga menjadi pengendali dan cara bagaimana dia mengendalikannya.

Dampak dari kegiatan pemilikan saham mayoritas atau pendirian beberapa perusahaan pada pasar bersangkutan yang sama

adalah terjadinya pengendalian yang menyebabkan terciptanya posisi dominan. Oleh karena itu, pemilikan saham mayoritas dilarang karena dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli maupun persaingan usaha tidak sehat yang ditandai dengan terciptanya posisi dominan yang pada gilirannya akan merugikan masyarakat.

Berdasarkan rencana pembentukan  *Holding*  BUMN, maka PT. Danareksa akan memiliki saham mayoritas pada PT. BRI, PT. Mandiri, PT. BNI, PT. BTN, PT. Pegadaian, PT. Permodalan Nasional Madani, dan PT. Bahana Pembinaan Usaha Indonesia. Dengan demikian, PT. Danareksa sebagai pemegang saham tersebut memegang kendali atas manajemen dan penentuan arah, strategi, dan jalannya kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan yaitu pada 4 perbankan BUMN (PT. BRI, PT. Mandiri, PT. BNI, PT. BTN). Namun terkait apakah  *Holding*  BUMN sektor perbankan menguasai pangsa pasar lebih dari 50% atau lebih dari 75% dan terdapat penyalahgunaan posisi dominan harus dibuktikan dahulu setelah  *Holding*  BUMN sektor perbankan terbentuk. Jadi, rencana pembentukan  *Holding*  BUMN sektor perbankan berpotensi melanggar ketentuan Pasal 27 UU No. 5 Tahun 1999 tentang kepemilikan saham.

2. Regulasi pembentukan  *Holding*  BUMN sektor perbankan yang sesuai dengan Hukum Persaingan Usaha

Pedoman pelaksanaan Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999, menyatakan bahwa negara dapat melakukan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan

apabila berkaitan dengan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara. Berdasarkan definisi bank dalam UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN, bank merupakan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak

Pedoman pelaksanaan Pasal 51 juga menyatakan bahwa monopoli dan/atau pemusatan kegiatan oleh negara tersebut hanya dapat dilakukan setelah diatur terlebih dahulu dalam bentuk undang-undang (bukan peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang). Oleh sebab itu, seharusnya landasan yuridis yang digunakan sebagai payung hukum dalam pembentukan  *Holding*  BUMN sektor perbankan yaitu dengan undang-undang bukan peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang

Hal tersebut dikarenakan BUMN lahir dari Undang-Undang yaitu UU No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN. Apabila terdapat aturan yang bertentangan antara PP No. 72 Tahun 2016 dengan UU No. 19 Tahun 2013 atau UU No. 5 Tahun 1999, maka PP No. 72 Tahun 2016 akan kalah. Hal ini didasarkan pada asas hukum asas *lex superior derogat legi inferior* yaitu asas hukum yang menyatakan bahwa hukum yang lebih tinggi mengesampingkan hukum yang lebih rendah.

## **B. Saran**

Saran penelitian ini adalah:

1. Pemerintah sebaiknya mengajukan revisi terhadap Undang-Undang No.19 Tahun 2003 khususnya untuk memberikan dasar hukum pelaksanaan  *Holding*  BUMN yang pro pada persaingan.
2. Pemerintah bersama-sama dengan KPPU dan OJK bekerja sama dalam melakukan pengawasan terhadap  *Holding*  BUMN sektor perbankan baik sebelum pembentukan  *Holding*  BUMN sektor perbankan maupun setelah pembentukan  *Holding*  BUMN sektor perbankan, supaya  *Holding*  BUMN sektor perbankan tidak bertentangan dengan Hukum Persaingan Usaha.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku:

- Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010.
- Agnes Sawir, *Kebijakan Pendanaan dan Restrukturisasi Perusahaan*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004.
- Aminuddun Ilmar, *Hak Menguasai Negara dalam Privatisasi BUMN*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012.
- Andi Fahmi Lubis et. al., *Hukum Persaingan Usaha antara Teks & Konteks*, Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit, 2009.
- Ayudha D. Prayoga et al. (Ed.), *Persaingan Usaha dan Hukum yang Mengaturinya di Indonesia*, dalam Devi Meyliana Savitri Kumalasari, *Hukum Persaingan Usaha “Studi Konsep Pembuktian Terhadap Perjanjian Penetapan Harga dalam Persaingan Usaha”*, Setara Press, Malang, 2013.
- Devi Meyliana Savitri Kumalasari, *Hukum Persaingan Usaha “Studi Konsep Pembuktian Terhadap Perjanjian Penetapan Harga dalam Persaingan Usaha”*, Setara Press, Malang, 2013.
- Effendy Choirie, *Privatisasi Versus Neo-Sosialisme Indonesia*, dikutip dari Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Galuh Puspaningrum, *Hukum Persaingan Usaha: Perjanjian dan Kegiatan yang Dilarang dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Aswaja Pressindo, Yogyakarta, 2013.
- Gatot Supramono, *BUMN Ditinjau dari Segi Hukum Perdata*, Rineka Cipta, Jakarta, 2016.
- Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan usaha Indonesia*, Ctk. ke-2, Kencana, Jakarta, 2009.
- Kamaludin, Karona Cahya Susena, dan Berto Usman, *Restrukturisasi, Merger, & Akuisisi*, Mandar Maju, Bandung, 2015.
- Kementrian BUMN, *Master Plan Kementrian BUMN Periode 2010-2014*.
- Muhamad Djumhana, *Hukum Perbankan di Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012.

Munir Fuady, *Hukum Perusahaan dalam Paradigma Hukum Bisnis*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.

Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha Teori dan Praktiknya di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2012.

Rachmadi Usman, *Hukum Acara Persaingan Usaha di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013.

Ridwan Khairandy, *Pokok-Pokok Hukum Dagang Indonesia Revisi Pertama*, FH UII Press, Yogyakarta, 2014.

Sulistiowati, *Aspek Hukum dan Realitas Bisnis Perusahaan Grup di Indonesia*, Erlangga, Jakarta, 2010.

Suyud Margono, *Hukum Anti Monopoli*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.

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

#### **Jurnal:**

Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Bisnis Perseroan Terbatas*, dikutip dari John F Sipayung dkk, "Tinjauan Yuridis Holdingisasi BUMN Dalam Rangka Peningkatan Kinerja Menurut Prespektif Hukum Perusahaan". *Jurnal Hukum*, Edisi No. 1 Vol 1, Transparency, 2013

#### **Makalah:**

Aunur Rohim Faqih, "Kemashlahatan Umat dalam Rencana Pembentukan Holding BUMN di Indonesia dalam Prespektif Islam", makalah disampaikan dalam seminar *Masalah dan Mashlahat Rencana Pembentukan Holding BUMN*, FH UII, Yogyakarta, 15 Mei 2017.

#### **Peraturan Perundang-undangan:**

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 3 Tahun 2011 tentang Pedoman pelaksanaan Pasal 51 UU No. 5 Tahun 1999

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 7 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 27 (Pemilikan Saham) UU No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1999 (selanjutnya disebut PP No. 28 Tahun 1999) tentang Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi Bank

Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2005 (selanjutnya disebut PP No. 43 Tahun 2005) tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, dan Perubahan Bentuk Badan Hukum Badan Usaha Miliki Negara

Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2016 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 44 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas.

Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 32/51/Kep/Dir tanggal 14 Mei 1999 tentang Persyaratan dan

Tata Cara Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi Bank

Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945

Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

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

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

### **Data elektronik**

<http://www.bareksa.com/id/text/2017/08/30/8-bumn-perbankan-dan-jasa-keuangan-tandatangani-komitmen-pembentukan-holding/16475/news>, diakses pada 22 Oktober 2017.

<http://www.perumnas.co.id/34-bumn-masuk-6-holding/>, diakses pada 19 Oktober 2017.

<https://m.cnnindonesia.com/ekonomi/20170804121444-78-232445/semester-i-empat-bank-bumn-raup-untung-rp3063-triliun/>, diakses pada 16 November 2017.

<https://m.detik.com/finance/berita-ekonomi-bisnis/3740436/asal-usul-pembentukan-holding-bumn>, diakses 14 Desember 2017.

<http://www.kppu.go.id/id/blog/2016/09/kppu-holding-bumn-diberikan-konsesi-memonopoli/>, diakses 26 Januari 2018.

Toto Pranoto dan Willwm A. Makaliwe (Tim Riset Lembaga *Management FEUI*), *Restrukturisasi BUMN Menjadi Holding Company*,

[https://www.google.co.id/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.lmfeui.com/data/Restrukturisasi\\_Holding\\_Company%2520Revisi%25202.pdf&ved=0ahUKEwiK37CKu8PXAhWHL48KHd1eD4gQFggkMAA&usg=AOvVaw2ls6\\_HdQ11EsGjbrmSVTG0](https://www.google.co.id/url?sa=t&source=web&rct=j&url=http://www.lmfeui.com/data/Restrukturisasi_Holding_Company%2520Revisi%25202.pdf&ved=0ahUKEwiK37CKu8PXAhWHL48KHd1eD4gQFggkMAA&usg=AOvVaw2ls6_HdQ11EsGjbrmSVTG0), diakses pada 20 Oktober 2017.