



URGENSI HOLDING BUMN DALAM PENINGKATAN SEKTOR PELAYANAN ANGKUTAN DARAT DAN UDARA

Boby Wilda Estanto

Magister Ilmu Hukum, Universitas Mataram
Jalan Majapahit No.62, Gomong, Selaparang, Dasan Agung Baru, Selaparang,
Kota Mataram, Nusa Tenggara Barat
Bobywilda18@yahoo.com

Abstract

Service is the main factor preferred and planned in realizing consumer expectation and desires where seen in the fact that service in the field of land transportation sector and also air transportation tends to be minimal and not maximal yet. However, the availability of infrastructure is one of the vital aspects in accelerating the process of national development in various fields. Based on this matter, that in the future needed effort of Holding state-owned enterprises in the framework of improving infrastructure, especially in the field of air transport and land transportation. Realization to build of Holding as the parent company of SOE's based on core business need to be addressed and implemented carefully. Cause there are a number of law potentials may appear to surface when the process of Holding Company realized. That is how the legal system and the legal relationship between parent company and subsidiary company in holding system. The purpose of this writing is to describe the Holding of SOEs from the perspective of law and SOE Holding solutions in order to improve the services. The research method used in this study is a normative approach or a conceptual approach, focused on assessing the application of norms or norms in positive law regarding the Holding of SOEs.

Keywords: BUMN, BUMN Holding, infrastructure, land and air transport

Abstrak

Pelayanan adalah factor yang diutamakan dan direncanakan dalam mewujudkan harapan dan keinginan konsumen namun ketersediaan infrastruktur merupakan salah satu aspek vital dalam mempercepat proses pembangunan nasional di berbagai bidang. Berdasarkan hal inilah, bahwa ke depan diperlukan upaya Holding BUMN dalam rangka peningkatan infrastruktur terutama dalam bidang angkutan udara dan angkutan darat. Realisasi pembentukan induk perusahaan (Holding) pada BUMN berdasarkan core business perlu disikapi dan dilaksanakan secara hati-hati. Sebab ada sejumlah potensi hukum yang mungkin muncul ketika itu direalisasikan. Yaitu bagaimana hubungan hukum antara induk perusahaan dan anak perusahaan dalam sistem holding. Tujuan Penulisan ini adalah untuk mendeskripsikan Holding BUMN ditinjau dari perspektif hukum dan solusi Holding BUMN. Metode penelitian yang digunakan pendekatan normatif atau conceptual approach yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah atau norma dalam hukum positif mengenai Holdingisasi BUMN.

Kata Kunci: BUMN, Holding BUMN, infrastruktur, angkutan darat dan udara

A. Pendahuluan

Semenjak Indonesia merdeka hingga sekarang, badan usaha milik negara telah memainkan peran yang cukup penting dalam pembangunan infrastruktur dan juga perekonomian negara. Negara melakukan kegiatan ekonomi dalam rangka pelaksanaan Pasal 33 UUD 1945. Dasar pemikiran

perlunya Badan Usaha Milik Negara (BUMN) adalah Pasal 33 butir (2) UUD 1945 yang berbunyi, “Negara menguasai cabang produksi yang penting dan vital bagi kepentingan hajat hidup orang banyak. Pasal ini mengandung maksud untuk mencegah terjadinya monopoli cabang produksi di tangan perseorangan atau kelompok, dimana

dalam Pasal 33 butir (3) UUD NRI 1945, menyatakan bahwa, “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.” BUMN bertujuan memperoleh keuntungan dan mengemban beberapa tugas yang lebih bersifat makro, seperti menjaga stabilitas ekonomi/harga, dan untuk memenuhi sifat penugasan layanan publik atau *agent of development serta pioneering*. Pada saat ini, BUMN dalam pelaksanaan tugasnya memerlukan beberapa perbaikan-perbaikan sistem manajemennya untuk mengangkat kinerjanya. Perangkat perbaikan tersebut termasuk untuk menciptakan kontrol sistem. Paradigma BUMN secara simultan dapat diubah, termasuk *mindset* manajemen, karyawan dan sistem teknologinya harus dilakukan perbaikan (Nugraha, 2007).

Jika dihubungkan dengan sektor pelayanan angkutan darat dan juga angkutan udara, maka dapat dilihat dari faktanya di lapangan bahwa kebutuhan sarana transportasi umum merupakan kebutuhan masyarakat yang terus berkembang sesuai dengan meningkatnya taraf kehidupan masyarakat. Transportasi merupakan pelayanan di bidang jasa yang sangat berperan dalam aktivitas manusia untuk memenuhi kebutuhan hidupnya. Salah satu pelayanan transportasi adalah jasa angkutan darat dan angkutan udara. Angkutan Darat transportasi darat yang paling banyak dijumpai seperti kereta api, bus, angkutan kota, ojek, taksi, dan lain-lain. Hal ini disebabkan karena transportasi darat sangat mudah diakses dan sering dijumpai sedangkan Transportasi angkutan udara merupakan alat transportasi yang mempunyai kelebihan dalam hal ketepatan waktu dan waktu perjalanan menjadi relatif singkat untuk sampai ketujuan yang di inginkan. Dan untuk kalangan masyarakat tertentu angkutan udara merupakan alternatif utama sebagai sarana penunjang dalam kehidupan sehari-hari. Dalam hal ini, faktor pelayanan tetap menjadi hal yang yang diutamakan dan direncanakan dalam mewujudkan harapan dan keinginan konsumen dimana dilihat dalam kenyataan bahwa pelayanan di bidang sektor angkutan darat dan juga angkutan

udara cenderung minim dan belum maksimal. Namun ketersediaan infrastruktur merupakan salah satu aspek vital dalam mempercepat proses pembangunan nasional di berbagai bidang. Laju pertumbuhan ekonomi suatu negara tidak dapat dipisahkan dari ketersediaan infrastruktur secara menyeluruh yang menjadi fondasi dari pembangunan ekonomi berkelanjutan.

Perseroan sebagai bentuk subjek hukum yang unik memiliki beberapa teori yang muncul akibat adanya pengertian perseroan sebagai badan hukum. Badan hukum sendiri dapat diartikan sebagai segala sesuatu yang berdasarkan tuntutan kebutuhan masyarakat oleh hukum diakui sebagai pendukung hak dan kewajiban. Teori-teori dalam perseroan terbatas muncul akibat adanya unsur personalitas dari perseroan, adapun teori teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Teori Realistik (*Realistic Theory*)
Teori ini mengemukakan bahwa hukum membedakan secara nyata antara personalitas perseroan dengan personalitas orang-orang yang terkumpul di dalamnya.
2. Teori Organ (*Organ Theory*)
Teori ini dikemukakan oleh Van Gierkie yang berpendapat, perseroan sebagai badan hukum adalah “realita sesungguhnya”, yang sama halnya dengan sifat kepribadian manusia
3. Teori Kontrak (*Contract Theory*)
Teori ini menyatakan bahwa perseroan sebagai badan hukum merupakan perwujudan sebuah kontrak antara anggota-anggota perseroan baik antara sesama maupun dengan pihak lain yang terkait.

Pada penelitian ini dikhususkan untuk membahas pentingnya peningkatan kinerja perusahaan di BUMN terutama sektor transportasi darat dan udara yang merupakan sektor strategis penyumbang pendapatan ekonomi negara. Penelitian ini juga menitik beratkan terhadap kedudukan *holding company* di Indonesia yang belum secara jelas pengaturannya saat ini.

Berdasarkan permasalahan di atas, maka tujuan dari penulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mendeskripsikan Holding BUMN ditinjau dari perspektif hukum.
2. Untuk menjelaskan solusi Holding BUMN dalam rangka meningkatkan sektor pelayanan angkutan darat dan udara.

B. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini merupakan pendekatan normatif atau *conceptual approach* (Nugroho, 2016). Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normative yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan-penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif mengenai *Holdingsasi* BUMN. Pendekatan ini yakni dengan melakukan pendekatan integrasi keilmuan antara perspektif ilmu hukum dengan berbagai teori hukum. Dimana dari sudut pandang teori hukum, ilmu hukum dibagi atas tiga lapisan utama, yaitu dogmatik hukum, teori hukum dan filsafat hukum (Hadjon & Djatmiati, 2005). Dimana pendekatan *conceptual approach* dengan melakukan pendekatan integrasi keilmuan antara perspektif ilmu hukum dengan teori hukum digunakan dalam mengkaji permasalahan terkait.

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum peneliti akan menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu yang dihadapi (Marzuki, 2005).

C. Hasil dan Pembahasan

1. Holding BUMN ditinjau dari Perspektif Hukum

Pemerintah Indonesia mendirikan Badan Usaha Milik Negara (selanjutnya disingkat BUMN) dengan dua tujuan utama, yaitu tujuan yang bersifat ekonomi dan tujuan yang bersifat sosial. Dalam tujuan yang bersifat ekonomi, BUMN dimaksudkan untuk mengelola sektor-sektor bisnis strategis agar tidak dikuasai pihak-pihak tertentu.

Bidang-bidang usaha yang menyangkut hajat hidup orang banyak, seperti perusahaan listrik, minyak dan gas bumi, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 UUD 1945, seyogyanya dikuasai oleh BUMN (Qurbani, 2014). Dengan adanya BUMN diharapkan dapat terjadi peningkatan kesejahteraan masyarakat, terutama masyarakat yang berada di sekitar lokasi BUMN. Tujuan BUMN yang bersifat sosial antara lain dapat dicapai melalui penciptaan lapangan kerja serta upaya untuk membangkitkan perekonomian lokal. Penciptaan lapangan kerja dicapai melalui perekrutan tenaga kerja oleh BUMN. Upaya untuk membangkitkan perekonomian lokal dapat dicapai dengan jalan mengikutsertakan masyarakat sebagai mitra kerja dalam mendukung kelancaran proses kegiatan usaha. Hal ini sejalan dengan kebijakan pemerintah untuk memberdayakan usaha kecil, menengah dan koperasi yang berada disekitar lokasi BUMN (Nanang & Dumadi, 2007).

Secara garis besar, penjelasan mengenai Badan Usaha Milik Negara (BUMN) itu sendiri, sebenarnya secara tidak langsung dipengaruhi oleh Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 dimana negara mempunyai tugas konstitusional untuk menguasai segala sumber kekuatan ekonomi seperti cabang produksi penting yang bersinggungan dengan hajat hidup rakyat Indonesia (Sipayung, Nasution, & Siregar, 2013, p. 2). Secara legal formal merujuk pada Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 tahun 2013 tentang Badan Usaha Milik Negara, BUMN adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan.

Keberadaan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang merupakan salah satu wujud nyata berkaitan dengan Pasal 33 UUD 1945 khususnya ayat (2), dan (3) yaitu :

Ayat (2) : Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai Negara.

Ayat (3) : Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Penguasaan Negara itu penting agar kesejahteraan rakyat dan rakyat banyak dapat menikmati sumber-sumber kemakmuran rakyat dari bumi, air, dan kekayaan alam. Hal ini merupakan posisi strategis bagi peningkatan kesejahteraan rakyat. penguasaan Negara tercermin dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 menyatakan bahwa Badan Usaha Milik Negara yang selanjutnya disebut BUMN, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Negara yang dipisahkan (Sipayung et al., 2013, p. 3)

Ada 5 (lima) tujuan pendirian BUMN yang diatur dalam Pasal 2 Undang- Undang Nomor 19 Tahun 2003, yaitu sebagai berikut :

- a. Memberikan sumbangan bagi perkembangan perekonomian Nasional pada umumnya dan penerimaan Negara pada khususnya. BUMN diharapkan dapat meningkatkan mutu pelayanan pada masyarakat sekaligus memberikan kontribusi dalam meningkatkan pertumbuhan ekonomi Nasional dan membantu penerimaan keuangan Negara.
- b. Mengejar keuntungan. 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 yang sehat. Dengan demikian, penugasan pemerintah harus disertai dengan pembiayaannya (kompensasi) berdasarkan perhitungan bisnis atau komersial, sedangkan untuk Perum yang tujuannya menyediakan barang dan jasa untuk kepentingan umum, dalam pelaksanaannya harus memperhatikan prinsip-prinsip pengelolaan perusahaan yang sehat.
- c. Menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan jasa yang bermutu tinggi serta memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak. Dengan maksud dan tujuan seperti ini, setiap hasil usaha dari BUMN, baik barang dan jasa, dapat memenuhi kebutuhan masyarakat.

- d. Menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi. Kegiatan perintisan merupakan suatu kegiatan usaha untuk menyediakan barang dan jasa yang dibutuhkan oleh masyarakat, namun kegiatan tersebut belum dapat dilakukan oleh swasta dan koperasi karena secara komersial tidak menguntungkan. Dalam hal adanya kebutuhan masyarakat luas yang mendesak, pemerintah dapat pula menugasi suatu BUMN yang mempunyai fungsi pelayanan kemanfaatan umum untuk melaksanakan program kemitraan dengan pengusaha golongan ekonomi lemah.
- e. Turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat.

Sedangkan manfaat dari BUMN adalah: (Sipayung et al., 2013, p. 4)

- a. Memberi kemudahan kepada masyarakat luas dalam memperoleh berbagai alat pemenuhan kebutuhan hidup yang berupa barang atau jasa.
- b. Membuka dan memperluas kesempatan kerja bagi penduduk angkatan kerja.
- c. Mencegah monopoli pasar atau barang dan jasa yang merupakan kebutuhan masyarakat banyak oleh sekelompok pengusaha swasta yang bermodal kuat.
- d. Meningkatkan kualitas dan kuantitas produksi komoditi ekspor sebagai sumber devisa, baik migas maupun non migas.
- e. Menghimpun dana untuk mengisi kas negara, yang selanjutnya dipergunakan untuk memajukan dan mengembangkan perekonomian Negara.

Di dalam Undang-undang Nomor 19 Tahun 2003 macam-macam bentuk BUMN itu adalah sebagai berikut :

- a. Perusahaan Perseroan (Persero). Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003, berbunyi : perseroan terbatas yang selanjutnya disebut persero, adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya

terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan. Organ-organ dari Persero adalah RUPS, Direksi dan Komisaris.

- b. Perusahaan umum (Perum). Perusahaan Umum, yang selanjutnya disebut Perum adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki Negara dan tidak terbagi atas saham, tujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang/atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus untuk mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan. Pada dasarnya proses pendirian Perum sama dengan Persero. Organ dari suatu Perum adalah Menteri, Direksi, dan Dewan Pengawas.

Dalam kurun waktu 50 tahun semenjak BUMN dibentuk, BUMN secara umum belum menunjukkan kinerja yang menggembirakan. Perolehan laba yang dihasilkan masih sangat rendah. Sebagai contoh, pada tahun 2000 BUMN memiliki total asset sebesar Rp. 861,52 trilyun hanya mampu menghasilkan keuntungan sebesar Rp. 13,34 Trilyun, atau dengan tingkat *Return on Assets* (ROA) sebesar 1,55%. (Sipayung et al., 2013).

Masalah BUMN menyangkut strategi ekonomi nasional dan kepentingan rakyat kebanyakan. Para *founding fathers* sejak awal telah menyadari bahwa Indonesia sebagai sebuah kolektivitas politik tidak memiliki modal yang cukup untuk melaksanakan pembangunan ekonomi. Makna yang terkandung dari ayat-ayat pada Pasal 33 UUD 1945, menggambarkan tentang peran negara dalam kegiatan ekonomi. Penguasaan Negara atas sumber daya alam adalah mutlak. Kebijakan ini bukan kesewenang-wenangan Negara, melainkan suatu strategi awal untuk pembangunan ekonomi. Namun, penguasaan sumber daya alam seperti yang diamanatkan konstitusi tidak berhenti sampai disitu. Penguasaan sumber daya alam harus dipergunakan sepenuhnya untuk kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Jika kewajiban ini tidak dijalankan oleh pemerintah yang sedang memimpin, maka

masyarakat mempunyai hak untuk menpertanyakannya. Tak hanya itu, rakyat juga mempunyai wewenang mencabut kontrak sosial yang diberikan antara masyarakat dan pemerintah. Penguasaan mutlak atas sumber daya alam oleh negara, secara operasional dan spesifik dikuatkan pada ayat sebelumnya. Pasal 33 ayat 2 menegaskan peran negara secara lebih spesifik pada kegiatan usaha. Cabang-cabang produksi yang memiliki nilai strategis dikuasai oleh Negara dan digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dari, ayat ini secara eksplisist dikatakan bahwa Negara akan mengambil peran dalam kegiatan ekonomi. Tetapi yang membedakan misi Negara dengan swasta, perusahaan dibawah naungan Negara tidak hanya mengejar keuntungan, tetapi juga untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (Sipayung et al., 2013, p. 75).

Dalam konteks ini, BUMN selalu dikritik sebagai lembaga ekonomi yang tidak efisien. Perlu disadari bahwa pendirian BUMN tidak hanya mengejar keuntungan semata. Akibatnya, margin pendapatan BUMN memang setiap periode tidak sebesar yang diperoleh pihak swasta. Oleh karena itu tidak dirancang untuk mengejar profit. Fokus yang dikerjakan BUMN lebih pada peningkatan kesejahteraan rakyat, khususnya terpenuhinya kebutuhan pokok. Sebagai ilustrasi, pengadaan perumahan murah bagi masyarakat menengah ke bawah, di mana Perumnas menjadi pelopornya dalam hal ini dikelola oleh lembaga BUMN Perbankan yaitu Bank Tabungan Negara (BTN). Ataupun intervensi pemerintah dalam mengendalikan harga BBM sejak tahun 1980 sampai sekarang oleh Pertamina, subsidi listrik pada listrik pada rumah tangga sederhana dan rumah sosial oleh PLN, dan kereta rakyat kelas ekonomi oleh PT. Kereta Api Indonesia (Sipayung et al., 2013).

Dalam upaya peningkatan efisiensi dan efektivitas BUMN, upaya pembentukan *Holding* BUMN menjadi alternatif pilihan yang banyak mendapat perhatian publik. Upaya pembentukan *Holding* BUMN oleh pemerintah Indonesia kian menjadi nyata setelah pemberian persetujuan Presiden Joko Widodo atas usulan Menteri BUMN terkait

pembentukan enam Holding berbasis sektoral, yaitu pertambangan, minyak dan gas bumi (migas), perumahan, jalan tol, jasa keuangan dan pangan (Anand, 2012).

Namun yang perlu lebih dahulu dipahami dalam pembahasan mengenai urgensi pembentukan Holding BUMN termasuk sejauh mana makna dan ruang lingkup dari *Holding company* secara garis besar. Mengenai Holding atau sering diistilahkan sebagai perusahaan kelompok, banyak pendapat ahli yang membatasi makna perusahaan kelompok. Menurut Christianto Wibisono, perusahaan kelompok adalah suatu bentuk usaha yang diciptakan dari proses penggabungan atau pembentukan group dari dua atau lebih perusahaan dengan keragaman fokus kegiatan usaha (Sulistiyawaty, 2008). Sedangkan menurut S.M. Bartman, perusahaan kelompok digambarkan sebagai sebuah susunan dari berbagai macam perusahaan yang secara yuridis berdiri sendiri di bawah suatu pimpinan sentral dan secara ekonomi tersusun dalam satu kesatuan (Simanjuntak, 2009, p. 2). Sementara itu, Emmy Pangaribuan, berpendapat bahwa perusahaan kelompok adalah suatu gabungan atau susunan dari perusahaan-perusahaan yang secara yuridis mandiri, yang keterikatan dan keterkaitan yang erat antara satu dengan yang lain sehingga membentuk suatu kesatuan ekonomi yang tunduk pada suatu pimpinan yaitu suatu perusahaan induk sebagai pimpinan sentral (Simanjuntak, 2009, p. 1).

Dari beberapa definisi perusahaan kelompok diatas, dapat dijumpai pemahaman bahwa istilah *Holding company* atau dalam bahasa Indonesia disebut perusahaan induk muncul dalam konteks perusahaan kelompok. Dengan demikian, perusahaan induk (*Holding company* atau *parent company*) dapat dipahami sebagai suatu perusahaan yang bertujuan untuk memiliki saham dalam satu atau lebih perusahaan lain dan atau mengatur satu atau lebih perusahaan lain.

Secara umum pembentukan *Holding company* memiliki motif yang sama dengan pembentukan perusahaan kelompok. Menurut Sulistiyowati munculnya perusahaan kelompok dilandasi dengan motif strategis dalam menyikapi kebutuhan eksternal skala bisnis yang besar guna menunjang

pertumbuhan melalui integrasi dan diversifikasi (Sulistiyowati, 2010). Dengan demikian, dapat dipahami bahwa motif pembentukan *Holding company* lebih menekankan pada alasan ekonomi. Hal ini juga yang tergambarkan dalam kebijakan pemerintah dalam mendorong pembentukan perusahaan group dimana pertimbangan dasar dari dibentuknya perusahaan group khususnya pada kalangan BUMN adalah sinergi dalam rangka integrasi ekonomi dan meningkatkan efisiensi serta mampu berdaya saing.

Sampai saat tulisan ini dibuat tidak ada pengaturan *Holding* yang secara spesifik membahas tentang *Holding company* di Perusahaan Indonesia. Di dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas hanya mengatur dan menjelaskan tentang penggabungan. Pengertian penggabungan didalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu perseroan atau lebih untuk menggabungkan diri dengan perseroan lain yang telah ada yang mengakibatkan *aktiva* dan *pasiva* dari perseroan yang menggabungkan diri beralih karena hukum kepada yang menerima penggabungan dan selanjutnya status badan hukum perseroan yang menggabungkan diri berakhir karena hukum (Sipayung et al., 2013, p. 5).

Didalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang perseroan terbatas tidak di sebutkan secara rinci tentang pengertian dan pengaturan tentang Holdingisasi itu sendiri. Sehingga pemerintah sangat kesulitan dalam hal untuk mengholdingisasi sebagian perusahaan BUMN. Penggabungan dapat berupa Merger, Akuisisi dan Konsolidasi (Anand, 2012). Akibat dari ketidakhadanya pengaturan yang secara spesifik membahas pengaturan *Holding* akan berdampak pada hak dan kewajiban antara anak perusahaan dengan induk perusahaan. Sehingga hak dan kewajiban dari anak dan induk perusahaan jika dilihat dari kebiasaan-kebiasaan yang berkembang dalam praktek sehari-hari hanya melihat dari segi Manajemen (keuangan) dan Financial tidak diketahui secara jelas apa saja yang merupakan hak dan kewajiban *Holding Company* terhadap anak perusahaan.

2. Holding BUMN sebagai Solusi dalam Peningkatan Sektor Pelayanan Angkutan Darat dan Udara

Perusahaan *Holding company* biasanya terbentuk karena adanya proses konglomerasi yang dalam istilah ekonomi berarti proses pemusatan (*conglomerare* : Latin, berarti penggumpalan) beberapa perusahaan anak untuk kemudian bergabung dalam perusahaan induk (Shadily, 1987). Dengan adanya perkembangan grup-grup usaha konglomerat di Indonesia sejak dasawarsa tujuh puluhan, maka pengendalian usaha lewat *Holding company* sudah merupakan suatu trend dan kebutuhan bisnis yang tidak dapat/tidak perlu dihindari. Sedangkan kata " *Holding company* " ini berasal dari terminology, hukum Amerika. Ada banyak batasan yang diberikan oleh para sarjana tentang istilah ini. M.Manullang, misalnya mengartikan *Holding company* adalah suatu badan usaha yang berbentuk *corporation* yang memiliki sebagian dari saham-saham beberapa badan usaha (Manullang, 1984).

Dalam rangka meningkatkan kinerja dan nilai perusahaan serta menciptakan BUMN yang efisien, efektif/produktif, berdaya saing tinggi, dan mampu menjadi pelaku utama (*champion*) dalam industrinya baik nasional, regional dan bahkan global, perlu dilakukan *rightsizing* BUMN. Program *rightsizing* BUMN tentunya tidak bisa dilepaskan dari sebuah visi penataan jumlah dan skala BUMN serta perbaikan struktur bisnis BUMN secara menyeluruh, meliputi restrukturisasi, revitalisasi dan profitisasi BUMN secara bertahap dan berkesinambungan. Bentuk dari *rightsizing* tersebut dapat berupa pembentukan *Holding, merger/konsolidasi, divestasi, likuidasi,* atau bahkan tetap dipertahankan (*stand alone*) (Sari, 2017).

Terdapat beberapa hal yang menjadi latar belakang perlunya *rightsizing* BUMN, antara lain, saat ini belum ada satupun BUMN yang dapat disebut sebagai pemain Internasional yang handal, tingkat persaingan usaha yang semakin tinggi baik di pasar domestik, regional, maupun internasional. Selain itu, diperlukan pembenahan skala usaha BUMN sehingga menciptakan daya kompetisi yang lebih kuat. Pada sisi lain, perlu sinergi yang lebih kuat dan luas antar BUMN karena BUMN bergerak pada hampir

semua sektor usaha dan dunia usaha tidak dapat lagi bergantung pada pertumbuhan organik, diperlukan pertumbuhan unorganik melalui *merger,* akuisisi, konsolidasi dan sebagainya. Tindakan *rightsizing* BUMN melalui pembentukan *Holding* tidak diatur secara spesifik dan eksplisit dalam peraturan perundangan di Indonesia, melainkan lebih kepada pendekatan *bestpractice* di dunia bisnis. *Holding* menurut Munir Fuady diartikan sebagai suatu perusahaan yang bertujuan untuk memiliki saham dalam satu atau lebih perusahaan lain dan/atau mengatur satu atau lebih perusahaan lain tersebut (Fuady, 1999, p. 84). Menurut Winardi, *Holding company* ialah perusahaan yang menguasai perusahaan lain. Seringkali orang mengatakan bahwa sebuah " *Holding company is a company which holds other companies* " (*Holding company* adalah sebuah perusahaan yang memegang perusahaan lain). Selanjutnya menurut Komaruddin yang dimaksud dengan *Holding company* ialah suatu badan usaha yang didirikan dengan tujuan untuk menguasai sebagian besar saham dari badan usaha yang akan dipengaruhinya (Komaruddin, 1984, p. 161).

Holding company, begitulah ide yang teretus yang disampaikan Presiden Jokowi pada pertengahan Mei 2015 lalu saat bertemu ratusan CEO BUMN. Presiden menyatakan perlunya percepatan dalam pembentukan *Holding company* BUMN sebagai suatu cara untuk meningkatkan daya saing. Gagasan ini tentu bukan suatu hal baru karena sudah didengungkan sejak akhir era tahun 1990-an, namun tidak terlalu mudah dalam implementasinya. Beberapa pemerintahan berganti, namun belum ada yang secara revolusioner merealisasikan gagasan tersebut (Bumninc, 2017).

Malaysia, terlihat selangkah lebih maju karena berangkat dari titik yang sama dengan Indonesia dalam mereformasi BUMN dan saat ini telah berhasil merealisasikan Khazanah Group sebagai super *Holding company* (SHC) yang berdaya saing. Singapura lebih maju lagi karena Temasek Group sudah didirikan sejak 1974 dan saat ini memiliki sekitar 100 anak perusahaan yang beroperasi di Asia, Amerika, dan Eropa. Temasek telah bertransformasi menjadi Sovereign Wealth Funds (SWF) yaitu

kendaraan investasi milik pemerintah yang dioperasikan secara global. Sebagai SWF, maka Temasek bertanggung jawab mencari peluang investasi paling menguntungkan di seluruh dunia. Karenanya Temasek memiliki portfolio bisnis di luar negaranya dalam jumlah yang signifikan (Bumninc, 2017).

Berdasarkan laporan pada akhir tahun 2013, total penjualan dari 140 BUMN mencapai Rp 1.775 triliun ternyata hampir 90% disumbangkan oleh 25 BUMN. Artinya terjadi Pareto condition. Total aset pada tahun 2013 diperkirakan mencapai sekitar Rp 4.000 triliun namun kemampuan menciptakan laba relative rendah, yaitu sekitar Rp 151 triliun. Angka-angka ini menunjukkan bahwa kemampuan keseluruhan BUMN dalam pengelolaan aset relatif rendah, demikian pula kemampuan untuk menciptakan laba juga rendah (Bumninc, 2017).

Urgensi Holding BUMN ini oleh Presiden Joko Widodo dalam rangka menjadikan pembangunan infrastruktur dalam program prioritasnya guna meningkatkan daya saing perekonomian nasional. Lebih lanjut, Menteri BUMN Rini Soemarno mengatakan pengelolaan BUMN sudah memasuki paradigma baru yang fokus utamanya saat ini adalah pembangunan infrastruktur. BUMN dikonsentrasikan untuk meningkatkan investasi di bidang infrastruktur, utamanya pembangunan konektivitas darat, laut, dan udara. Selama tahun 2016, pembangunan dan pertumbuhan ekonomi dapat didorong oleh investasi infrastruktur di Indonesia (Bumninc, 2017).

Ratusan proyek sedang dibangun untuk mengurangi ketimpangan ekonomi antara Jawa dan luar Jawa, khususnya infrastruktur transportasi di darat, laut, dan udara sebanyak 52 proyek jalan tol, 13 proyek pelabuhan, 19 proyek kereta api, dan 17 proyek bandara. Pembangunan infrastruktur meliputi konektivitas darat pengembangan sistem transportasi terintegrasi, peningkatan kapasitas jalan, pelebaran dan tol, serta pengembangan monorail dan rel kereta api baru. Di sisi infrastruktur udara, pembangunan bandara utama khusus barang dan bandara utama untuk ekonomi. Dengan struktur permodalan yang lebih kuat, BUMN lebih mudah memperoleh kepercayaan dari lembaga keuangan dunia terkait pemberian

pinjaman lunak untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur (Bumninc, 2017).

Namun di lain sisi, rencana pemerintah yang terus menggodok pentingnya pembentukan Holding perusahaan-perusahaan badan usaha milik Negara (BUMN) juga menuai kritik dari berbagai pihak, termasuk dari Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Anggota Komisi IV DPR RI Martri Agung mengungkapkan pihaknya melihat terdapat cacat hukum dalam pelaksanaan Holding BUMN. Kritik dari penolakan terhadap konsep Holding BUMN ini didasarkan pada adanya Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2016 tentang Tata Cara Penyertaan dan Penatausahaan Modal Negara pada BUMN dan Perseroan Terbatas. Aturan ini menjadi payung hukum di dalam pelaksanaan konsep Holding BUMN (Setiawan, 2017).

Oleh sebab itu, sebelum merealisasikan pelaksanaan Holding BUMN, perlu dilakukan koordinasi yang jelas antara lembaga eksekutif yakni pemerintah dengan lembaga legislatif yakni DPR sehingga dapat disepakati landasan hukum dan aturan main di dalam pengawasan kinerja Holding BUMN berikut anak usahanya.

D. Simpulan

Berdasarkan kajian di atas, dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Secara umum pembentukan Holding company memiliki motif yang sama dengan pembentukan perusahaan kelompok. Menurut Sulistyowati munculnya perusahaan kelompok dilandasi dengan motif strategis dalam menyikapi kebutuhan eksternal skala bisnis yang besar guna menunjang pertumbuhan melalui integrasi dan diversifikasi. Dengan demikian, dapat dipahami bahwa motif pembentukan Holding company lebih menekankan pada alasan ekonomi. Hal ini juga yang tergambarkan dalam kebijakan pemerintah dalam mendorong pembentukan perusahaan group dimana pertimbangan dasar dari dibentuknya perusahaan group khususnya pada kalangan BUMN adalah sinergi dalam rangka integrasi ekonomi dan meningkatkan efisiensi serta mampu

- berdaya saing.
2. *Holding company*, begitulah ide yang tercetus yang disampaikan Presiden Jokowi pada pertengahan Mei 2015 lalu saat bertemu ratusan CEO BUMN. Presiden menyatakan perlunya percepatan dalam pembentukan *Holding company* BUMN sebagai suatu cara untuk meningkatkan daya saing. *Urgensi Holding* BUMN ini oleh Presiden Joko Widodo dalam rangka menjadikan pembangunan infrastruktur dalam program prioritasnya guna meningkatkan daya saing perekonomian nasional. Lebih lanjut, Menteri BUMN Rini Soemarno mengatakan pengelolaan BUMN sudah memasuki paradigma baru yang fokus utamanya saat ini adalah pembangunan infrastruktur. BUMN dikonsentrasikan untuk meningkatkan investasi di bidang infrastruktur, utamanya pembangunan konektivitas darat, laut, dan udara. Oleh sebab itu, sebelum merealisasikan pelaksanaan Holding BUMN, perlu dilakukan koordinasi yang jelas antara lembaga eksekutif yakni pemerintah dengan lembaga legislatif yakni DPR sehingga dapat disepakati landasan hukum dan aturan main di dalam pengawasan kinerja Holding BUMN berikut anak usahanya.

DAFTAR PUSTAKA

- Anand, G. (2012). Akibat Hukum Saham yang dikeluarkan perseroan tanpa terlebih dahulu kepada pemegang saham. *Jurnal Yuridika*, 27(3), 6.
- Bumninc. (2017). Gagasan BUMN INC, Suatu Keniscayaan. Retrieved December 27, 2017, from <http://bumninc.com/editorial/2/read/170417/gagasan-bumninc-suatu-keniscayaan>
- Fuady, M. (1999). *Hukum Perusahaan dalam Paradigma Hukum Bisnis*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Hadjon, P. M., & Djatmiati, T. S. (2005). *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Komaruddin. (1984). *Ekonomi Perusahaan dan Manajemen*. Jakarta: Alumni.
- Manullang, M. (1984). *Pengantar Ekonomi Perusahaan*. Yogyakarta: BLKM.
- Marzuki, P. M. (2005). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Nanang, & Dumadi. (2007). Privatisasi BUMN, Eksistensi, dan Kinerja Ekonomi Nasional dalam Sistem Ekonomi Pasar. *Jurnal Akses: Jurnal Ekonomi Dan Bisnis*, 2(3), 73.
- Nugraha, S. (2007). Privatisasi BUMN, antara Harapan dan Kenyataan. *Jurnal Hukum Bisnis*, 26(1), 16.
- Nugroho, S. S. (2016). Pengembangan Epistemologi Ilmu Hukum Berbasis Transendental. *Jurnal Perspektif*, XXI(2), 98.
- Qurbani, I. D. (2014). Prinsip Hukum Perimbangan dana bagi hasil minyak dan gas bumi. *Jurnal Yuridika*, 29(1), 6.
- Sari, M. (2017). Perlindungan Hukum bagi pemegang saham minoritas yang tidak dilibatkan dalam proses akuisisi. *Jurnal Yuridika*, 32(3), 12.
- Setiawan, S. R. D. (2017). Pembentukan Holding BUMN Terus Disorot. Retrieved December 31, 2017, from <https://ekonomi.kompas.com/read/2017/11/21/161511226/pembentukan-holding-bumn-terus-disorot>
- Shadily, H. (1987). *Ensiklopedia Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru.
- Simanjuntak, E. P. (2009). *Perusahaan Kelompok*. Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada.
- Sipayung, J. F., Nasution, B., & Siregar, M. (2013). Tujuan Yuridis Holdingisasi BUMN dalam Rangka Peningkatan Kinerja Menurut Perspektif Hukum Perusahaan. *Transparency Jurnal Hukum Ekonomi*, 1(1), 2.
- Sulistiauwaty. (2008). *Tanggung Jawab Perusahaan Induk Terhadap Kreditur Perusahaan Anak*. UGM.
- Sulistiyowati. (2010). *Aspek Hukum dan Realita Bisnis Perusahaan Grup di Indonesia*. Jakarta: Erlangga.