

KAJIAN YURIDIS TERHADAP KEBERADAAN KONGLOMERASI DI INDONESIA

Oleh:
Jamal Wiwoho

Pada era globalisasi sekarang ini, pengusaha tidak hanya puas dengan mendirikan satu macam unit usaha saja. Perluasan jaringan usaha dengan cara mendirikan sejumlah perseroan terbatas dan alasan-alasan memperluas perusahaan dengan membuka kantor cabang, mengatasi masalah pajak, penyederhanaan proses produksi dan distribusi, mengatasi risiko dan pertanggungjawaban, organisasi perusahaan, diversifikasi perusahaan, mengatasi persaingan antar perusahaan, serta menyederhanakan pembiayaan adalah latar belakang terbentuknya konglomerasi di Indonesia pada umumnya. Berbagai proses pembentukan konglomerasi di Indonesia melalui fusi, merger, akuisisi, dan konsolidasi. Konglomerasi memiliki visi hukum publik maupun hukum privat. Lahirnya konglomerasi tampaknya meningkatkan perkembangan varian bidang ilmu hukum dewasa ini

I. Pendahuluan

Perusahaan konglomerasi di Indonesia sudah mulai tumbuh pada awal tahun 1980-an yang dimulai dengan berkembangnya berbagai macam kelompok (grup) usaha. Tumbuhnya kelompok usaha tersebut merupakan suatu fenomena yang sangat menarik dalam lapangan hukum pada umumnya dan hukum dagang pada khususnya.

Istilah konglomerasi bukanlah istilah asli yang lahir atau berasal dari perbendaharaan bahasa Indonesia, akan tetapi merupakan suatu terjemahan dari perbendaharaan bahasa Inggris, yaitu "Conglomerate". Oleh karena itu sebagai gambaran awal, perlu diberikan batasan pengertian dari istilah tersebut adalah : *A corporation that has diversified its operations usually by acquiring enterprises in widely varied industries*" (Henry Campell Black's, 1979: 273).

Dari definisi tersebut Henry Campell Black's meninjau bahwa konglomerasi sebagai suatu perusahaan yang melakukan diversifikasi usaha dan dalam operasionalnya dengan meng-

akuisisi perusahaan lain untuk memperluas variasi industri.

Ditinjau dari ruang lingkup usahanya, perusahaan perusahaan yang ada dalam sebuah konglomerasi maka ada perusahaan yang bergerak dalam bidang usaha yang berkaitan sebagai upaya untuk menunjang bidang usaha perusahaan yang lainnya (Vertikal/up stream) ataupun bidang usaha yang tidak saling berkaitan (horizontal/down stream) maupun perusahaan yang hanya mempunyai bidang usaha hulu dan hilir dari sebuah produk barang (diagonal).

Titik berat dari institusi konglomerasi adalah dikumpulkan, digabungkan, atau diintegrasikannya lebih dari satu perusahaan dalam sebuah perusahaan kelompok yang terkait dengan kepemilikan saham perusahaan yang bersangkutan.

Secara umum bahwa perusahaan atau badan usaha yang bernaung dalam perusahaan konglomerasi adalah berbentuk perseroan terbatas, sehingga kepemilikan modal/saham oleh seseorang dapat dilihat dari seberapa besar yang bersangkutan mempunyai saham (share). Penyebaran saham atau kepemilikan saham pada beberapa buah perusahaan, memungkinkan pemilik modal akan

• Penulis adalah Dosen FH Univ. Sebelas Maret Surakarta

menyatukan saham tersebut dalam sebuah perusahaan konglomerasi. sehingga pada akhirnya menimbulkan koneksitas suatu perusahaan dengan perusahaan lainnya secara internal.

Di Indonesia keberadaan konglomerasi belum diatur secara khusus dalam satu peraturan perundang-undangan, akan tetapi tidak dapat dipungkiri bahwa konglomerasi telah menjadi bagian dari sendi-sendi ekonomi yang turut serta dalam pembangunan ekonominya.

II. Alasan Pembentukan Perusahaan Konglomerasi

Pembentukan konglomerasi di Indonesia mempunyai alasan tertentu, hal ini tidak terlepas dari strategi bisnis yang dijalankan oleh para pelaku bisnis itu sendiri.

Para pengusaha pada pada era globalisasi sekarang ini tidak hanya puas untuk menjalankan usahanya dengan mendirikan satu macam unit usaha saja, untuk itu pengusaha tersebut sering terjadi memperluas jaringan usahanya dengan mendirikan sejumlah perseoran terbatas dengan alasan tertentu, misalnya karena ingin memperluas perusahaan dengan membuka kantor cabang, mengatasi masalah pajak, menyederhanakan proses produksi dan distribusi, mengatasi risiko dan pertanggung-jawaban, organisasi perusahaan, diversifikasi perusahaan, mengatasi persaingan antar perusahaan dan menyederhanakan pembiayaan.

Sedangkan alasan lain untuk membentuk konglomerasi adalah:

1. Keinginan untuk mencapai tingkat efisien yang maksimal. Sebuah perusahaan yang besar ditunjang dengan kemampuan manajerial profesional yang tangguh dapat diharapkan mencapai efisiensi yang tinggi. Ini pada gilirannya dapat menyingkirkan perusahaan kelas teri yang kurang efisien.
2. Perusahaan yang menjadi besar akan mampu menghadapi dan akhirnya akan menguasai pasar yang luas, ini pada gilirannya akan mempengaruhi harga pasar (price leader).
3. Diversifikasi usaha yang dilakukan oleh suatu perusahaan akan memperkokoh posisi perusahaan dalam kompetisi, akan

membuat suatu jenis usaha industri, dengan sokongan dari anak perusahaannya yang bergerak dalam jenis industri lainnya. Dengan cara demikian perusahaan konglomerasi dapat memberi tekanan, bahkan bila perlu dapat menghancurkan pesaing-pesaingnya.

4. Perusahaan konglomerasi mampu melaksanakan berlakunya pengaturan hubungan dagang yang bersifat timbal balik (resiprositas), yaitu saya membeli barang anda asalkan anda membeli barang yang saya hasilkan (Abdul Hakim Garuda Nusantara, dalam harian Pelita, 31 Oktober 1989)

Jika kita amati dari uraian di atas, maka terdapat 5 (lima) alasan terjadinya suatu konglomerasi yaitu:

1. Sebagai upaya penyebaran usaha (spread out of business) atau ekspansi/perluasan perusahaan atau diversifikasi usaha.
2. Sebagai upaya penyebaran risiko (spread of risk).
3. Untuk mencapai efisiensi tiap perusahaan.
4. Untuk menguasai pangsa pasar
5. Untuk memperoleh posisi tawar (bargaining of position) yang kuat.

Tujuan utama mendirikan sebuah perusahaan adalah untuk mencari keuntungan (profit) yang sebanyak mungkin. Keuntungan tersebut di samping untuk para pemilik/pemegang saham, juga dapat dikembalikan kepada perusahaan untuk memperbesar modal yang telah ditanamkan. Modal tersebut bagi sebuah perusahaan tidak efisien jika terakumulasi dalam bentuk uang tunai, karena hal itu didasarkan pada nilai mata uang yang fluktuatif, oleh karena itu modal yang telah ada tersebut disisihkan dan kemudian digunakan untuk mendirikan perusahaan baru atau untuk membeli saham perusahaan lain.

III. Metode Pembentukan Perusahaan Konglomerasi

Perusahaan dalam bentuk konglomerasi, keberadaannya tidak mungkin timbul dengan tiba-tiba. Konglomerasi dapat melangsungkan eksistensinya memerlukan beberapa

cara untuk dapat disebut sebagai konglomerasi.

Sedangkan metode pembentukan konglomerasi dapat dimungkinkan adanya beberapa macam cara, yaitu :

A. Merger (Penggabungan, Fusi)

Peristilahan Merger (Penggabungan, Fusi) merupakan sesuatu yang baru dimasukkan dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia, khususnya dalam Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.

Bagaimanakah sebenarnya Merger (Penggabungan, Fusi) dapat dilakukan?. Menurut Ronald A. Anderson, Merger didefinisikan bahwa: *When two corporation merge, one absorbs the other, one corporation preserves its original charter and indentivity and continues to exist, and the other disappears and its corporate existense terminates* (Ronald A. Anderson, 1984: 656).

Sedangkan menurut Douglas Whitman dan John William Gergacz memberikan definisi Merger sebagai berikut: *The joining together of two companies that previously operated as separate entities, where by on company absorbs the other and continues to exist, while the absorbed company ceases to exist as separate entity* (Douglas Whitman dan John William Gergasz, 1988: 6).

Berdasarkan uraian di atas maka dapatlah disimpulkan bahwa merger merupakan penggabungan dua perusahaan atau lebih dengan tetap mempertahankan salah satu perusahaan dan perusahaan yang lainnya dibubarkan atau dilikuidasi atau secara hukum perusahaan yang dibubarkan tersebut eksistensinya sudah tidak ada lagi.

Dalam praktek alasan untuk melakukan merger didasarkan pada kepentingan-kepentingan tertentu yang secara ekonomis lebih menguntungkan dan efisien sebagai upaya untuk meraih atau mencapai tujuan.

Yang perlu diperhatikan dalam merger adalah bahwa perusahaan yang bergabung harus mempunyai kekuatan (secara ekonomis) yang seimbang, akan tetapi dapat juga terjadi salah satu perusahaan yang dipertahankan adalah perusahaan yang kuat dan yang di-

bubarkan atau dilikuidasi adalah perusahaan yang lemah.

Salah satu contoh merger ini adalah dua buah perusahaan besar yang bergerak dalam industri pesawat terbang yaitu Boeing Co dan McDonall Douglas. Hasil dari merger tersebut perusahaan yang tetap dipertahankan adalah Boeing Co, sedangkan McDonall Douglas menjadi salah satu devisi dari jaringan produksi Boeing Co.

Jika dilihat lebih jauh bahwa masalah merger ini sebelumnya tidak pernah diatur dalam KUHD, meskipun demikian tetap diumumkan para pelaku ekonomi atau muncul dalam praktek, dengan berdasarkan kepada kesepakatan para pihak (Pasal 1338 Jo Pasal 1320 KUH Perdata) yang akan melakukan merger.

Kemudian dalam perkembangannya masalah merger secara tegas diatur dalam Pasal 102-109 UU Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.

B. Akuisisi (Pengambilalihan)

Istilah akuisisi sebelumnya tidak dikenal dalam Hukum Perusahaan yang berlaku di Indonesia (dalam hal ini KUHD) ataupun peraturan perundang-undangan lainnya, akan tetapi dalam praktek istilah akuisisi ini telah lama dipergunakan.

Untuk memperoleh pengertian tentang akuisisi secara integral, di bawah ini diuraikan beberapa batasan mengenai akuisisi. Menurut Retnowulan Sutantio, akuisisi adalah kepemilikan suatu perusahaan yang diambil-alih dengan cara membeli seluruh atau sebagian saham-saham perusahaan itu (Retnowulan Sutantio, tt:11). Sedangkan menurut Peter Salim, akuisisi berarti pengambilalihan suatu perusahaan oleh perusahaan lain, yang biasanya dilakukan dengan cara membeli saham perusahaan lain (Peter Salim, 1989: 2).

Dengan demikian dalam akuisisi terdapat perusahaan yang membeli yang biasa disebut dengan akuisitor dan ada perusahaan yang menjadi target untuk dibeli sahamnya atau yang biasa disebut target company. Dengan adanya pembelian tersebut, maka perusahaan atau badan hukum pembeli akan

menguasai atau mengambil-alih perusahaan yang dibelinya, sehingga perusahaan pembeli akan dapat melakukan kontrol terhadap perusahaan yang dibelinya tersebut, dengan kata lain perusahaan yang mengakuisisi menempatkan perusahaan yang diakuisisi sebagai subsidiarinya.

Dari uraian tersebut akuisisi dapat terjadi jika perseroan tertentu membeli aset atau saham perseroan lain dalam jumlah yang cukup material, sehingga diperoleh kemampuan untuk mengendalikan pengelolaan perseroan yang dibelinya. Eksistensi legal perseroan yang dibeli masih berlanjut, meskipun secara ekonomis perseroan pembeli dan yang dibeli itu dapat dipandang sebagai satu entitas ekonomi.

Dalam UU Nomor 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, akuisisi diatur dalam pasal 103-109.

C. Konsolidasi atau Peleburan Usaha

Terdapat beberapa macam batasan pengertian konsolidasi, antara lain *Is a union resulting in the creation of the an entirely new corporation and the termination of the existing ones. A corporation can be illustrated by the equation $A + B = C$ (Rate A. Howell, et all, 1988: 88).*

Dapat juga digambarkan bahwa konsolidasi merupakan: *In a corporation of two or more corporations, their separated existance ceases and new corporations, with the property and the assets of the old corporations comes into being (Ronald A. Anderson, 1984: 655).*

Dengan batasan tersebut, maka dalam konsolidasi dapat terjadi jika dua perusahaan atau lebih meleburkan diri menjadi satu perusahaan, di mana eksistensi dari perusahaan yang meleburkan diri tersebut secara hukum sudah tidak ada lagi, misalnya PT A, PT B dan PT C melakukan konsolidasi dengan menggunakan nama baru yaitu PT D.

Dengan demikian dalam konsolidasi pada akhirnya akan didapatkan perusahaan atau badan usaha yang baru sebagai hasil dari peleburan dari dua perusahaan atau lebih. Masalah konsolidasi dalam UU Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas diatur dalam Pasal 102, 104 - 109.

IV. Landasan Yuridis Keberadaan Perusahaan Konglomerasi di Indonesia.

Landasan yuridis keberadaan perusahaan konglomerasi di Indonesia akan meninjau substansi Pasal 33 UUD 1945 beserta penjelasannya dan ketentuan-ketentuan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).

Kajian yang dilakukan terhadap kedua hal tersebut, dapat ditafsirkan menjadi landasan hukum keberadaan institusi konglomerasi di Indonesia. Hal ini dilakukan karena tidak ada satu ketentuan atau peraturan perundang-undangan di Indonesia yang mengatur konglomerasi secara khusus hingga saat ini, akan tetapi kecenderungan ke arah hal ini dapat dikaji dari substansi pasal 33 UUD 1945 beserta penjelasannya dan GBHN.

Jika ditinjau dari pasal 33 UUD 1945, konglomerasi sebagai sebagai sebuah institusi perlu diberi landasan normatif, artinya keberadaan konglomerasi diberi sebuah bingkai yuridis ke dalam dasar-dasar hukum yang ada, dalam hal ini adalah menurut substansi Pasal 33 UUD 1945 sebagai pijakan normatif sistem perekonomian di Indonesia. Dalam pasal 33 UUD 1945 dinyatakan bahwa:

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan;
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara;
3. Bumi, air dan kekayaan yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Isi dari Pasal 33 ayat (1) tersebut di atas ditafsirkan adanya pertautan yang kuat antara hukum dan ekonomi, hal ini tampak pada "perekonomian disusun....". Kalimat tersebut menunjukkan bahwa jalannya perekonomian nasional tidak begitu saja diserahkan kepada ekonomi pasar, akan tetapi juga diperlukan peraturan perundang-undangan yang mengatur jalannya perekonomian nasional, dengan demikian perekonomian tidaklah dibiarkan disusun sendiri atau membentuk diri sendiri

berdasarkan kekuatan-kekuatan pasar bebas. Perkataan "disusun" mengisyaratkan adanya upaya membangun secara struktural melalui tindakan nyata yang dilakukan oleh negara.

Kehadiran konglomerasi di Indonesia, merupakan realitas yang tidak dapat dihindari lagi, bahkan keberadaannya sudah merupakan kebutuhan yang tidak dapat ditawar lagi sebagai upaya untuk mengembangkan badan usaha atau perusahaan.

Secara realitas konglomerasi merupakan hasil dari berbagai kebijaksanaan ekonomi Indonesia selama ini (Priasmoro, 1993: 21), hal senada juga diungkapkan oleh Ahmad Fuad Afdhal yang menyatakan bahwa: "membahas konglomerasi di Indonesia juga tidak lepas dari konteks sosial politik. Konglomerasi di Indonesia tidak berada pada ruang hampa, akan tetapi berintetaksi dengan berbagai variabel, terutama kebijaksanaan pemerintah. Bagaimanapun besarnya konglomerasi adalah akibat berbagai kesempatan bisnis yang diciptakan pemerintah sebagai konsekuensi kestabilan politik" (Ahmad Fuad Afdhal, dalam *Warta Ekonomi* No. 27, 1996: 32).

Dengan uraian di atas dapat diketahui bahwa konglomerasi lahir dari suatu kebijaksanaan pemerintah dalam bidang pembangunan ekonomi dan ini sudah merupakan fakta yang sudah terjadi, oleh karena itu keberadaan konglomerasi dapat diterima dalam kerangka pasal 33 UUD 1945 dengan dikemas dalam nilai sosial-ekonomi-budaya masyarakat Indonesia dalam hal ini dengan berdasarkan kekeluargaan dan kebersamaan.

Sedangkan landasan hukum keberadaan konglomerasi di Indonesia secara umum dapat juga dilihat dalam GBHN, hal ini dapat diteliti dari lima Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (Tap MPR RI) tentang GBHN dari tahun 1973 hingga tahun 1993.

Konglomerasi sebagai institusi usaha komersial timbul di Indonesia tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan yang sengaja dibentuk untuk itu. GBHN telah menentukan ada tiga jenis pengusaha, yaitu pengusaha kecil, pengusaha menengah dan pengusaha besar, yaitu:

- a. Tap MPR Nomor. IV/MPR/ 1973 pada bidang pembangunan ekonomi:
Usaha meratakan penghasilan harus pula mencakup program untuk memberikan kesempatan yang lebih banyak kepada pengusaha-pengusaha yang kecil dan menengah untuk memperluas dan meningkatkan usahanya, dalam rangka memperluas keikutsertaan golongan ekonomi lemah dalam ruang lingkup tanggung jawab yang lebih besar, dengan jalan mengusahakan kesempatan untuk dapat memperkuat permodalannya, meningkatkan keahliannya untuk mengurus perusahaannya dan kesempatan untuk memasarkan hasil produksinya. Dalam hubungan ini, koperasi sebagai salah satu wadah menghimpun kekuatan ekonomi lemah, akan lebih lebih ditingkatkan peran serta kemampuannya.
- b. Tap MPR Nomor. IV/MPR/1978 pada bidang pembangunan ekonomi sub bidang usaha swasta dan usaha golongan ekonomi lemah:
Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat yang lebih aktif dalam pembangunan, maka perlu suasana dunia usaha swasta nasional haruslah mendapat perhatian yang sungguh-sungguh. Dalam hubungan ini perlu ditingkatkan kerjasama yang serasi antara pemerintah, perusahaan milik negara, dunia usaha swasta dan koperasi. Pemerintah menciptakan iklim yang sehat yang diperlukan untuk kelancaran usaha antara lain dengan mengusahakan ketentraman dan keamanan usaha, menyederhanakan prosedur perizinan dan sebagainya.
- c. Tap MPR Nomor.II/MPR/1983 pada bidang ekonomi sub bidang Usaha Swasta Nasional dan Usaha Golongan Ekonomi Lemah:
 - (1) Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, maka peranan dunia usaha nasional perlu ditingkatkan. Dalam hubungan ini dilanjutkan usaha pemerintah dalam mengembangkan dunia usaha nasional dengan bekerja sama dengan Kamar Dagang dan Industri Indonesia. Selanjutnya didorong pemerataan kesempatan

berusaha serta yang serasi antara usaha negara, usaha swasta dan dengan koperasi.

- (2) Kerjasama yang serasi antara pengusaha besar, menengah dan kecil serta koperasi perlu dikembangkan berdasarkan semangat saling menunjang dan saling menguntungkan. Untuk itu perlu diciptakan iklim yang sehat untuk kelancaran usaha dan terlaksananya kerjasama tersebut.
- d. Tap MPR Nomor. II/MPR/1988 pada pembangunan bidang ekonomi sub bidang Dunia Usaha Nasional:

(1) Pengembangan dunia usaha nasional yang terdiri dari usaha negara, koperasi dan usaha swasta diarahkan terutama agar makin mampu dan berperan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi, memperluas pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya termasuk memperluas kesempatan berusaha dan lapangan kerja. Untuk itu kemampuan dan peranan dunia usaha nasional khususnya koperasi, pengusaha kecil serta usaha informal serta tradisional, perlu terus ditingkatkan agar tumbuh dan berkembang menjadi lebih tangguh dan mandiri.

(2) Kerjasama yang serasi antara usaha swasta, koperasi dan usaha negara dengan usaha besar, menengah dan kecil perlu ditingkatkan berdasarkan semangat kekeluargaan yang saling menunjang dan saling menguntungkan. Untuk itu perlu diciptakan iklim yang mendorong kerjasama tersebut. Dalam pengembangan dunia usaha nasional harus dihindarkan adanya pemusatan kekuatan ekonomi dalam bentuk monopoli yang merugikan masyarakat.

- e. Tap.MPR Nomor. II/MPR/1993 pada bidang pembangunan ekonomi sub bidang Usaha Nasional:

Pengembangan dan pembinaan usaha nasional yang meliputi koperasi, usaha negara dan usaha swasta diarahkan agar tumbuh menjadi kegiatan usaha yang mampu menjadi penggerak utama pembangunan ekonomi, meningkatkan pertum-

buhan ekonomi melalui pemerataan kegiatan pembangunan dan hasil-hasilnya serta memperluas kesempatan usaha dan lapangan kerja menuju terwujudnya perekonomian nasional yang tangguh dan mandiri. Dalam rangka pengembangan dan pembinaan usaha nasional terus didorong perluasan kerja dan keterkaitan usaha antar sektor dan usaha antar subsektor, antara usaha skala besar, menengah dan kecil berdasarkan kemitraan usaha yang saling menguntungkan, dengan semangat kekeluargaan dan kebersamaan.

Dengan memperhatikan beberapa Tap MPR tersebut substansi GBHN dalam bidang pembangunan ekonomi sejak tahun 1973 hingga tahun 1993 secara konsisten telah menegaskan bahwa para pelaku ekonomi di Indonesia terdiri dari negara, swasta dan koperasi, dan jika dilihat dari skala usaha maka kita kenal usaha kecil, menengah dan besar.

Dari tiga skala usaha tersebut di atas, maka usaha dalam skala yang besar tidak ditabukan untuk hadir dalam peta perekonomian Indonesia, yang juga bersama-sama dengan yang lain menunjang dan membangun perekonomian nasional.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa dalam kurun waktu 25 tahun timbulnya konglomerasi di Indonesia secara normatif didorong oleh GBHN itu sendiri. GBHN telah memberi peluang bahwa usaha besar di Indonesia dengan bentuk kelembagaan yang berupa konglomerasi tidak dilarang dalam rangka menunjang pembangunan ekonomi nasional. Dalam struktur ekonomi nasional keberadaan konglomerat tetap dibutuhkan, sebagaimana unit-unit usaha skala kecil dan menengah.

V. Aspek Yuridis yang Masuk dalam Ruang Lingkup Perusahaan Konglomerasi di Indonesia

Dalam sebuah konglomerasi terdapat beberapa aspek hukum yang melingkupinya. Aspek-aspek hukum ini timbul karena konglomerasi sebagai suatu institusi usaha dalam gerak operasionalnya selalu berinteraksi de-

ngan pihak-pihak yang terkait, yaitu masyarakat dan pemerintah. Dengan demikian aspek-aspek hukum tersebut dapat dikategorikan dalam Hukum Privat dan Hukum Publik.

Berdasarkan aspek Hukum Privat, bahwa konglomerasi merupakan suatu institusi usaha yang dilakukan oleh para subjek hukum, dalam hal ini terdiri atas Hukum Perusahaan, Hukum Perburuhan dan Hukum Perbankan. Sedang berdasarkan aspek Hukum Publik, bahwa keberadaan konglomerasi dilingkupi oleh berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai badan usaha yang dikeluarkan oleh pemerintah. Dari aspek Hukum Publik ini dapat dimasukkan Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pajak.

Institusi konglomerasi sudah merupakan suatu fakta yang terjadi dalam dunia usaha, dengan maksud untuk meningkatkan kinerja perusahaan, untuk menguasai dan mengantisipasi pasar. Dalam dunia usaha, terutama perusahaan dengan aset yang besar, keberadaan institusi konglomerasi sangat dibutuhkan karena hal ini dapat mengefektifkan dan mengefisienkan tata kerja perusahaan yang merupakan integrasi lebih dari satu perusahaan.

Konglomerasi sebagai mata rantai perusahaan yang saling terkait, sehingga dalam mata rantai tersebut banyak aspek hukum yang melingkupinya, artinya dalam satu konglomerasi tidak hanya terdapat satu aspek hukum tertentu saja, akan tetapi aspek hukum lain yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari konglomerasi itu sendiri. Untuk itu di bawah ini akan diuraikan aspek-aspek hukum yang masuk dalam ruang lingkup konglomerasi, baik dari Hukum Privat maupun Hukum Publik.

A. Aspek Hukum Privat

Seperti telah diuraikan di atas, maka aspek Hukum Privat tersebut terdiri atas 3 (tiga) aspek hukum yang melingkupi keberadaan konglomerasi di Indonesia, antara lain:

1. Hukum Perusahaan.

Konglomerasi sebagai institusi yang berkaitan dengan dunia usaha sudah tentu di

dalamnya terdapat aspek hukum perusahaan (Emmy Pangaribuan Simanjuntak, 1994:5). Perusahaan-perusahaan yang ada dalam konglomerasi, dalam pandangan hukum pada dasarnya merupakan perusahaan yang mandiri pula, karena keberadaan perusahaan tersebut dilandasi dengan sebuah akte pendirian. Dengan demikian hak dan kewajiban para pengurus secara internal diatur dalam anggaran dasar dan anggaran rumah tangga perusahaan yang bersangkutan, dengan demikian sebenarnya tidak ada sangkut pautnya antara perusahaan satu dengan perusahaan yang lain dalam satu konglomerasi, atau dengan kata lain tindakan masing-masing perusahaan tidak untuk dipertanggungjawabkan dengan perusahaan lainnya, akan tetapi dipertanggungjawabkan kepada perusahaan itu sendiri.

Secara normatif dapat dipertegas bahwa kedudukan mandiri, pertanggungjawaban dan kewenangan tiap pengurus perusahaan yang berbentuk perseroan terbatas di samping ditentukan oleh undang-undang yang berlaku, juga ditentukan oleh anggaran dasar dan anggaran rumah tangga perseroan yang bersangkutan.

Dalam sebuah konglomerasi, pertanggungjawaban dan kewenangan tiap perusahaan tidak diberi batas yang tegas, karena keberadaan konglomerasi tidak didasarkan pada akta pendirian, akan tetapi didasarkan pada suatu fakta yang sebenarnya terjadi di lapangan, misalnya dengan memberi nama tertentu kepada sebuah konglomerasi yang disesuaikan dengan nama pemilik saham mayoritas pada perusahaan-perusahaan pada sebuah konglomerasi tersebut.

Berkaitan dengan hal tersebut, Undang-undang tentang Perseroan Terbatas hanya mengatur tentang pertanggungjawaban, kewenangan, kewajiban pengurus atau direksi perseroan serta pemegang saham perseroan dalam suatu perusahaan secara individual, bukan dalam sebuah konglomerasi. Dengan demikian tidak ada peraturan yang mengatur tentang tanggungjawab, kewenangan dan kewajiban pengurus, pemegang saham dan

komisaris dalam sebuah konglomerasi atau perusahaan induk dengan perusahaan anak.

Ketidakadaan peraturan perundang-undangan yang mengatur hal tersebut mengakibatkan ada tindakan atau keputusan anggota konglomerasi yang tidak dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Tindakan atau keputusan tersebut dapat dicontohkan jika sebuah induk meminta aset dari perusahaan anak yang merupakan harta kekayaan perusahaan anak untuk dijadikan agunan atau jaminan dalam sebuah perjanjian kredit dengan bank, atau jika perusahaan induk memerintahkan kepada perusahaan anak untuk menjaminkan asetnya untuk perusahaan lainnya sebagai anggota konglomerasi yang sama.

Dengan uraian di atas, aspek Hukum Perusahaan dalam sebuah konglomerasi terkait dengan tanggung jawab, kewenangan (hak dan kewajiban) para pengurus atau direksi, komisaris, pemegang saham, antara perusahaan induk dengan perusahaan anak dan perusahaan anak dengan sesama perusahaan anak lainnya dalam suatu perusahaan konglomerasi.

2. Aspek hukum Perburuhan.

Buruh atau pekerja dalam sebuah perusahaan mempunyai kedudukan yang sangat penting, oleh karena itu kepentingan buruh harus tetap diperhatikan, baik mengenai kesejahteraan, jenjang karir dan sebagainya, hal ini merupakan hak buruh dalam suatu perusahaan.

Dalam sebuah konglomerasi sudah tentu menampung banyak pekerja yang digunakan untuk menjalankan roda perusahaan. Pada umumnya para pekerja hanya mengetahui bahwa mereka hanya bekerja untuk perusahaannya saja, para pekerja tidak tahu bahwa mereka bekerja pada sebuah perusahaan anggota dari sebuah konglomerasi.

Yang menjadi masalah di sini, adakah para pekerja yang bekerja pada salah satu perusahaan anggota konglomerasi mempunyai pengaruh terhadap status mereka?. Ditinjau secara singkat pengaruhnya tidak ada, karena

mereka bekerja pada satu perusahaan, sehingga hak dan kewajiban mereka akan tergantung pada perusahaan yang bersangkutan dan tidak bergantung pada konglomerasinya (Emmy Pangaribuan Simanjuntak, 1994: 54).

Hal tersebut dapat berpengaruh jika perusahaan di mana tempat mereka bekerja jatuh pailit atau bangkrut karena kesalahan manajemen atau karena intervensi perusahaan lainnya (bisa perusahaan induk atau perusahaan anak) yang sangat merugikan perusahaan dimana mereka bekerja, maka jika hal ini terjadi para pekerja dapat menuntut pemenuhan hak dan kewajiban pada konglomerasinya. Hal ini dapat dilakukan karena para pekerja mempunyai hubungan istimewa antara perusahaan dengan konglomerasinya (Habib Adjie 1997: 144).

Untuk mengatasi hal tersebut seharusnya para pekerja memperoleh informasi, bahwa mereka bekerja pada suatu konglomerasi, sehingga mereka bisa mengantisipasi keadaan seandainya terjadi kepailitan ataupun dilakukan tindakan hukum lainnya yang akan berpengaruh terhadap nasib para pekerja tersebut.

3. Aspek Hukum Perbankan.

Aspek Hukum Perbankan yang dimaksud di sini, tidak sebagaimana yang diatur dalam UU Nomor 7 tahun 1992 tentang Pokok-Pokok Perbankan, akan tetapi yang dimaksud di sini adalah Bank Perusahaan (Corporate Bank) yaitu bank yang berlaku secara internal dalam konglomerasi yang bersangkutan dan pengaturannya diserahkan pada manajemen internal konglomerasi yang bersangkutan yang disesuaikan dengan kebutuhan. Dengan kata lain Bank korporasi membatasi kegiatannya hanya dalam perusahaan yang bersangkutan dan tidak pernah berhubungan dengan masyarakat, misalnya menyalurkan uang kepada masyarakat dengan mengeluarkan kredit, ataupun memberikan jasa-jasa lain dalam lalu lintas pembayaran dalam sistem perbankan. Oleh karena itu Bank Korporasi ini tidak perlu menyesuaikan diri dengan ketentuan per-

bankan pada umumnya, Bank Korporasi lebih menekankan pada suatu konsep organisasional yang dapat memiliki berbagai struktur legal (Robert K. 1995: 155). Dengan demikian Bank Korporasi tidak perlu dilihat seperti pada umumnya bank, akan tetapi yang perlu dilihat adalah untuk apa dan untuk siapa Bank Korporasi itu bekerja.

Bank Korporasi atau Bank Perusahaan ini dalam sebuah konglomerasi sangat penting untuk lalu lintas keuangan antara satu perusahaan dengan perusahaan lainnya atau antara perusahaan induk dengan perusahaan anak, tapi dalam hal ini tidak berarti mengambil tugas keuangan antar sesama perusahaan tersebut, dengan demikian antar perusahaan tetap mempunyai kewenangan untuk melakukan pembukuan sendiri.

Perusahaan-perusahaan yang tergabung dalam suatu konglomerasi tidak pasti mengalami keuntungan terus, kadang kala mengalami kerugian atau pendapatnya tidak cukup untuk melakukan operasional perusahaan, dalam keadaan seperti ini peran Bank Korporasi sangat menonjol, misalnya jika salah satu perusahaan mengalami defisit, maka perusahaan induk dapat dengan mudah untuk menyuntikkan dananya kepada perusahaan yang defisit tersebut, atau jika salah satu perusahaan anak memperoleh keuntungan yang besar maka keuntungan tersebut dapat digunakan untuk mensubsidi perusahaan yang mengalami kerugian atau langsung diserahkan pada perusahaan induknya.

Dengan demikian dapat dikatakan bahwa dalam Bank Korporasi, transaksi yang dibuat oleh perusahaan anak untuk kepentingan perusahaan anak sendiri ataupun untuk kepentingan perusahaan anak lainnya ataupun untuk kepentingan perusahaan induk, masalah keuangannya dapat diatur melalui Bank Korporasi tersebut.

B. Aspek Hukum Publik

Aspek Hukum Publik yang melingkupi keberadaan konglomerasi di Indonesia, antara lain:

1. Aspek Hukum Administrasi Negara (HAN)

Indonesia sebagai negara kesejahteraan (welfare state) mempunyai kewajiban untuk mewujudkan hal tersebut. Berdasarkan kewenangan yang dimiliki oleh sebuah negara, misalnya mengeluarkan berbagai macam peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan upaya untuk mensejahterakan rakyat, baik lahir maupun batin.

Kehadiran suatu institusi usaha atau badan usaha juga merupakan upaya memberikan wadah kepada masyarakat untuk berusaha dalam segala bidang yang diperkenankan oleh pemerintah. Oleh karena itu sebuah badan usaha dalam operasionalnya di masyarakat akan terkait dan mengikuti peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Keberadaan konglomerasi dalam masyarakat jika tidak mengikuti berbagai peraturan perundang-undangan yang ada, maka akan menimbulkan ketidakberesan yang dapat merugikan masyarakat dan negara.

Gerak operasional konglomerasi dilingkupi oleh Hukum Administrasi Negara. Ketika sebuah konglomerasi akan mendirikan perusahaan anak yang berbentuk perseroan terbatas, misalnya, maka berbagai macam peraturan perundang-undangan yang ada harus diikuti, misalnya perseroan terbatas akan memperoleh status badan hukum setelah adanya pengesahan dari Menteri Kehakiman Republik Indonesia (Pasal 7 angka (6) UU Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas). Setelah ada pengesahan dari Menteri Kehakiman tersebut, Perseroan Terbatas harus didaftarkan pada Kantor Wilayah Departemen Perdagangan setempat untuk menunjukkan bahwa perseroan telah terdaftar secara resmi (UU Nomor 3 tahun 1982 tentang Wajib Daftar Perusahaan). Demikian juga jika sebuah konglomerasi akan menambah jumlah perusahaannya dengan cara penggabungan, pengambilalihan maupun cara peleburan maka harus memperhatikan berbagai macam peraturan perundang-undangan yang terkait dengan maksud tersebut.

Suatu konglomerasi yang di dalamnya bergabung lebih dari satu perusahaan di satu pihak sebagai perusahaan atau perseroan

yang tunduk pada hukum perusahaan, tetapi di lain pihak pada operasionalnya akan terkait dengan hukum-hukum atau peraturan perundang-undangan lainnya yang termasuk ke dalam kualifikasi Hukum Administrasi Negara.

2. Aspek Hukum Pajak

Sebuah konglomerasi yang terdiri dari lebih satu perusahaan atau badan usaha di dalamnya mempunyai tempat yang tersendiri dalam pengenaan pajak. Perusahaan atau badan usaha yang ada dalam sebuah konglomerasi merupakan Wajib Pajak. Hal itu sesuai dengan Pasal 1 huruf (a) UU Nomor 9 Tahun 1994 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 6 Tahun 1983 tentang Ketentuan Umum dan Tata Cara Perpajakan.

Dalam pasal tersebut ditentukan bahwa Wajib Pajak, adalah orang pribadi atau badan hukum yang menurut ketentuan perundang-undangan perpajakan ditentukan untuk melakukan kewajiban perpajakan, termasuk pemungut pajak atau pemotong pajak tertentu.

Sedang yang dimaksud dengan badan usaha adalah suatu bentuk usaha yang meliputi perseroan terbatas, perseroan komanditer, perseroan lainnya, badan usaha milik negara atau daerah dengan nama dan dalam bentuk apapun, persekutuan, perkumpulan, firma, kongsi, koperasi, yayasan atau organisasi yang sejenis, lembaga, dana pensiun, bentuk usaha tetap, serta badan-badan usaha lainnya (Pasal 1 huruf a UU Nomor 9 Tahun 1994).

Isi yang terkandung dalam pasal tersebut di atas mengandung pengertian yang tegas bahwa badan usaha atau perusahaan dengan bentuk perseroan terbatas ataupun bentuk lainnya termasuk Wajib Pajak.

Pengenaan pajak bagi perusahaan-perusahaan dalam suatu konglomerasi dalam suatu negara yang sama tidak menjadi permasalahan, karena akan diterapkan suatu peraturan perundang-undangan yang sama, akan tetapi masalah tersebut akan timbul dalam pengenaan pajak, jika perusahaan-perusahaan dalam suatu konglomerasi tersebut tersebar di berbagai negara (Konglomerasi Transnasional atau Konglomerasi Internasional), misalnya

perusahaan induknya ada di Amerika Serikat sedangkan beberapa perusahaan anaknya ada di Indonesia. Dalam kaitan ini sudah tentu setiap negara di mana perusahaan itu ada akan mengenakan pajak yang berlaku di negara perusahaan itu berdomisili. Untuk konglomerasi yang berdomisili di Indonesia baik itu perusahaan induk maupun perusahaan anak akan diterapkan peraturan perpajakan yang berlaku di Indonesia.

Dalam peraturan perpajakan tersebut memang tidak diatur pengenaan pajak bagi institusi konglomerasi, tapi menegaskan pengenaan pajak bagi perusahaan-perusahaan yang mempunyai "hubungan istimewa".

Mengenai hubungan istimewa ini diatur dalam Pasal 18 ayat 3 dan 4 UU Nomor 10 Tahun 1994 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 7 tahun 1991, yaitu : (3) Direktur Jendral Pajak berwenang menentukan kembali besarnya penghasilan dan pengurangan serta menentukan utang sebagai modal untuk menghitung besarnya penghasilan kena pajak bagi Wajib Pajak yang mempunyai hubungan istimewa dengan Wajib Pajak lainnya sesuai dengan kewajaran dan kelaziman usaha yang tidak dipengaruhi oleh hubungan istimewa.

Ukuran adanya hubungan istimewa tersebut, adalah: (4) Hubungan istimewa sebagai dimaksud pada ayat (3), Pasal 8 ayat (4), Pasal 9 ayat (1) huruf f dan Pasal 10 ayat (1) dianggap ada apabila:

- a. Wajib Pajak mempunyai penyertaan modal langsung atau tidak langsung sebesar 25 % (dua puluh lima persen) atau lebih pada Wajib Pajak lainnya atau hubungan antara Wajib Pajak dengan penyertaan 25 % (dua puluh lima persen) atau lebih pada dua Wajib Pajak atau lebih yang disebut terakhir; atau
- b. Wajib Pajak menguasai Wajib Pajak lainnya, atau dua lebih Wajib Pajak berada di bawah penguasaan yang sama baik langsung maupun tidak langsung; atau
- c. Terdapat hubungan keluarga baik sedarah maupun semenda dalam garis ketu-

runan lurus dan atau ke samping sederajat.

Penjelasan Pasal 18 ayat (3) dan (4) juga menegaskan mengenai adanya hubungan istimewa tersebut, yaitu :

1. Terjadi karena ketergantungan atau keterikatan antara satu dengan yang lain, karena:
 - a. Kepemilikan atau penyertaan modal;
 - b. Adanya penguasaan melalui manajemen atau penggunaan teknologi;
 - c. Adanya penguasaan manajemen atau penggunaan teknologi kendatipun tidak terdapat hubungan kepemilikan.

Dengan demikian yang dimaksud dengan hubungan istimewa tersebut identik dengan hubungan-hubungan hukum perusahaan dalam suatu institusi konglomerasi, hal ini dapat disimpulkan demikian karena, karena ditinjau dari cara membentuk sebuah konglomerasi berdasarkan keterikatan pemilikan saham atau dengan menyertakan saham dan menguasai saham secara mayoritas pada perusahaan-perusahaan lainnya sehingga dapat mempengaruhi roda perusahaan atau manajemen perusahaan.

Berdasarkan uraian tersebut jelas bahwa aspek Hukum Perpajakan dari institusi konglomerasi, diatur berdasarkan berbagai peraturan perpajakan yang berlaku sekarang ini.

VI. Kesimpulan

Landasan yuridis keberadaan perusahaan konglomerasi di Indonesia dapat ditarik dari penafsiran Pasal 33 UUD 1945, dimana pada pasal tersebut dapat diketahui bahwa tiang penyangga perekonomian Indonesia adalah badan usaha milik negara/daerah, koperasi dan swasta.

Keberadaan konglomerasi di Indonesia secara umum juga didukung sepenuhnya oleh Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN), sejak GBHN tahun 1973 hingga GBHN tahun 1993 sebagai arahan secara umum, terutama dalam bidang pembangunan ekonomi di Indonesia tidak bermaksud untuk memunculkan hasil akhir berupa institusi konglomerasi dari pembangunan ekonomi nasional. Dari GBHN ter-

sebut telah ditegaskan bahwa ada 3 skala usaha yang menopang pembangunan ekonomi, yaitu skala usaha kecil, skala usaha menengah dan skala usaha besar.

Konglomerasi sebagai integrasi beberapa badan usaha dengan diversifikasi bidang usaha yang terdiri lebih dari satu perseroan terbatas di dalamnya, merupakan usaha dengan skala besar. Dengan demikian GBHN sendiri tidak melarang adanya usaha dengan skala besar dalam bentuk konglomerasi. Sedangkan aspek yuridis yang masuk dalam ruang lingkup konglomerasi adalah aspek hukum privat dan aspek hukum publik.

Aspek hukum privat dalam konglomerasi, bahwa konglomerasi sebagai institusi usaha yang di dalamnya ada berbagai macam perusahaan yang termasuk ke dalam badan hukum yang memiliki hak dan kewajiban yang diikuti oleh perusahaan yang ada dalam konglomerasi.

Aspek Hukum Publik, bahwa konglomerasi dalam gerak operasionalnya tidak berdiri sendiri sebagai suatu badan usaha yang terdiri lebih dari satu perusahaan, sehingga perlu mengikuti berbagai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Aspek Hukum Publik ini adalah Hukum Administrasi Negara dan Hukum Pajak.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Hakim Garuda Nusantara. 1989. *Konglomerasi Di Indonesia*. Jakarta. Pelita
- Ahmad Fuad Afdhal. 1996. *Apa Kabar Konglomerasi di Indonesia*. Jakarta. Warta Ekonomi.
- Douglas Whitman dan John Willam Gergasz. 1988. *The Legal Environment of Business*. New York. Random House Business Division.
- Emmy Pangaribuan Simanjuntak. 1994. *Perusahaan Kelompok*. Yogyakarta. Seksi Hukum Dagang Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada.

- Habib Adjie. 1997. *Analisis Hukum Terhadap Konglomerat Di Indonesia*. Semarang. Universitas Diponegoro.
- Henry Campell Black's. 1979. *Law Dictionary*. St Paul Minn. West Publishing Co.
- Marcell Go. 1992. *Management Group Bisnis*. Jakarta. Rineka Cipta.
- Peter salim. 1989. *Applied Business Dictionary*. Jakarta. Modern English Press.
- Priasmoro. 1993. *Konglomerasi Ekonomi di Indonesia dalam Rangka Persatuan dan Kesatuan Bangsa*. Jakarta. LPSI.
- Rate. A. Howell. 1988. *Business Law, Text and Cases*, Fourth Edition. Orlando, Florida. The Dryden Press.
- Retnowulan sutantio. tt. *Holding Company, Merger dan Lain-lain Bentuk Kerja Sama Perusahaan*. Jakarta. Mahkamah Agung.
- Robet. K. 1995. *Bank Corporasi*. Jakarta. Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi.
- Ronald A. Anderson. 1984. *Business Law*. Ohio. South Wersterent Publishing Co.
- UU Nomor.9 Tahun 1994 tentang Ketentuan Umum dan Tata cara Perpajakan.