

# PEMBATASAN KONGLOMERASI KAITANNYA DENGAN PASAL 33 UUD 1945 \*

Oleh : Abdul Hakim G. Nusantara

Gejala berkembangnya konglomerasi di Indonesia menimbulkan reaksi-reaksi di kalangan masyarakat dan para ahli, baik reaksi yang pro maupun kontra. Menurut penulis, tidak dapat dipungkiri, perusahaan-perusahaan konglomerat telah menghasilkan dampak positif seperti pembukaan kesempatan kerja dan pemasukan pajak, namun juga menimbulkan dampak negatif. Maka perlu dibuat beberapa peraturan, seperti UU Anti Monopoli, UU Perlindungan konsumen dan lain-lain.

## I. Pengantar

Belakangan ini muncul berbagai reaksi baik dari para ahli maupun kalangan masyarakat luas terhadap gejala berkembangnya konglomerasi di Indonesia. Konglomerasi yang berarti penggabungan dua atau lebih perusahaan yang bergiat di berbagai jenis industri dipandang oleh bagian terbesar masyarakat kita sebagai suatu perkembangan usaha yang tidak sejalan dengan amanat pasal 33 UUD 1945. Apalagi jika berbagai jenis industri yang dikuasai oleh konglomerat itu bernilai strategis. Tumbuh dan berkembangnya konglomerasi yang menguasai berbagai produk industri dan mengontrol jaringan pasar yang luas dikhawatirkan dapat membahayakan ekonomi lemah dan lembaga-lembaga koperasi, yang itu berarti mengancam pula ikhtiar untuk mewujudkan keadilan sosial. Lebih daripada itu akrobnya hubungan antara kelompok-kelompok perusahaan konglomerat dengan para elite pemerintah kekuasaan politik dinilai pula dapat mengancam proses pertumbuhan demokrasi di dalam masyarakat.

Namun begitu para pembela konglomerat mengemukakan pula argumen, bahwa keberadaan konglomerat tetap penting untuk dipertahankan dalam rangka menghadapi pasar internasional yang bersifat kompetitif. Kompetisi pasar internasional yang begitu ketat menghendaki efisiensi dalam proses produksi. Dalam konteks efisiensi proses produksi itulah kelompok-kelompok perusahaan konglomerat telah membuktikan diri mampu bersaing di pasar

internasional. Penguasaan pasar internasional bagi komoditi Indonesia betapapun dinilai bersifat strategis guna meningkatkan pendapatan devisa yang diperlukan bagi pembeayaan pembangunan. Lebih jauh para pendukung keberadaan konglomerat menyatakan, bahwa didalam menafsirkan pasal 33 UUD 1945 harus dihindari suasana larut dalam kecemburuan sosial sehingga hanya menekankan aspek keadilan sosial semata, akan tetapi perlu mengutamakan terhimpunnya kekuatan yang justru diperlukan untuk mewujudkan keadilan sosial itu sendiri (Poernomosidi adjisarosa, "Incorporated", Konglomerat dan Pasal 33 UUD 1945, *Harian Kompas* 8 September, 1989). Dalam konteks itu diharapkan perusahaan konglomerat dapat mengakui perlunya kelompok-kelompok perusahaan konglomerat diatur perkembangannya sehingga dapat bermanfaat bagi kepentingan rakyat.

Dengan senantiasa memperhatikan argumen-argumen pro dan kontra tersebut di atas, dan berpijak pada ketentuan pasal 33 UUD 1945 tulisan ini mencoba untuk memberikan pandangan sejauhmana perkembangan konglomerasi perlu dibatasi dan diatur bagi kepentingan kesejahteraan seluruh warga masyarakat.

## II. Konglomerasi di Indonesia

Sejarah pembangunan ekonomi orde baru selama kurang lebih 22 (dua-puluh dua) tahun mencatat peranan pemerintah, swasta nasional, dan swasta asing dalam menjalankan roda perekonomian nasional. Orientasi pada tujuan untuk meningkatkan pertumbuhan nasional telah mendorong pemerintah untuk menyediakan berbagai fasilitas dan iklim berusaha yang dapat meng-gairahkan pengusaha swasta nasional dan asing untuk menanamkan modal mereka di Indonesia.

Dalam konteks itulah Undang-undang Nomor 1 tahun 1967 tentang penanaman modal asing dan Undang-undang Nomor 6 tahun 1968 tentang penanaman modal dalam negeri dibuat dalam rangka untuk memberikan perlindungan dan fasilitas bagi para penanam modal baik domestik maupun asing. Produk-produk hukum tersebut betapapun tidak akan banyak berfungsi tanpa ada kekuatan politik yang menunjang bagi implementasinya. Akan tetapi legitimasi yang diberikan oleh hukum dan dukungan politik pemerintah telah menciptakan iklim berusaha yang menggairahkan bagi para pemodal. Bentuk-bentuk fasilitas yang diberikan, antara lain, fasilitas pertanahan, perpajakan, pembebasan materai atas modal yang ditempatkan serta perlindungan yang memadai dari ancaman nasionalisasi bagi modal asing telah memberikan kenyamanan dan keberuntungan bagi para pemilik modal. Slain itu stabilitas politik yang terus dikendalikan secara ketat oleh pemerintah telah pula memberkan andil yang cukup berarti bagi terutama suasana hubungan industrial/perburuhan yang menguntungkan bagi para pengusaha.

Paket hukum ekonomi dan dukungan politik pemerintah seperti tersebut di atas tidak turut mengkondisikan berkembang tumbuhnya kelompok-kelompok perusahaan konglomerat.

Proses pertumbuhan perusahaan konglomerat semakin didorong ketika pemerintah dihadapkan pada kenyataan untuk menghadapi pasar internasional yang semakin kompetitif. Anjloknya harga minyak di pasaran internasional membuat pemerintah semakin terdorong untuk memacu industri non migas kita agar mampu menjadi alternatif bagi penambahan perolehan devisa kita. Dalam kaitannya dengan hal itu pemerintah melakukan perubahan arah kebijakan dari semula yang memfokus pada pertumbuhan industri barang-barang pengganti impor (ISI = Import Substitute Industry) ke pertumbuhan industri yang berorientasi pada ekspor (Export Oriented Industry). Serangkaian deregulasi yang diwujudkan dalam bentuk berbagai paket kebijakan ekonomi diperkenalkan. Kegiatan berusaha yang berorientasi pada ekspor memperoleh prioritas tinggi guna mendapatkan kemudahan dan perlindungan dari pemerintah.

Dalam suasana pembangunan ekonomi yang berorientasi pada pertumbuhan yang disandarkan pada surplus perdagangan luar negeri itulah munculah berbagai kelompok perusahaan konglomerat yang seperti dikatakan para pembelanya diperlukan keberadaannya. Munculnya perusahaan-perusahaan konglomerat seperti, antara lain, Kelompok Sudono Salim, Kelompok Bimantara, Kelompok Astra, Kelompok Sinar Mas dan dalam skala lebih kecil, Kelompok Bakrie & Brothers, dan kemudian yang berupa BUMN (Badan Usaha Milik Negara) seperti, PT. Krakatau Steel, PT. Pupuk Kujang, PT. Kimia Gresik adalah berkat kebijakan pemerintah. Jelas pula dari kelompok-kelompok perusahaan konglomerat pada umumnya dikuasai atau dimiliki oleh para pengusaha yang mempunyai akses khusus dengan para pemegang kekuasaan politik yang membuat perusahaan menjadi sebuah konglomerat, ketrampilan manajerial, ketekunan berusaha semuanya merupakan faktor yang membuat perusahaan bisa berkembang menjadi konglomerat.

Uraian di atas secara singkat mengakrabkan kebijakan makro yang meng-kondisi tumbuhnya kelompok-kelompok perusahaan konglomerat. Selain itu alasan-alasan lain yang mendorong para pengusaha pada umumnya ingin membesarkan sebuah konglomerat. Setiap pengusaha pada umumnya ingin membesarkan usahanya. Keuntungan yang diperoleh dari usahanya selain memperbesar usaha bila memungkinkan digunakan untuk membuka usaha baru. Dalam usaha untuk memperbesar usaha para pengusaha dapat menggunakan kekuatan internalnya sendiri, menyewa para ahli dibidang usaha yang bersangkutan, atau dapat pula dengan cara menggabungkan perusahaan (merger) atau membeli perusahaan atau melakukan diversifikasi usaha terdiri atas :

- a). Keinginan untuk mencapai tingkat efisiensi yang maksimal. Sebuah perusahaan yang besar yang ditunjang dengan kemampuan manajerial-profesional yang tangguh dapat diharapkan mencapai efisiensi yang tinggi. Ini pada gilirannya dapat menyingkirkan perusahaan kelas teri yang kurang efisien;

- b). Perusahaan yang menjadi besar akan mampu menghadapi dan akhirnya menguasai pangsa pasar yang luas. Ini pada akhirnya mampu mendiktekan harga pasar (price leader);
- c). Diversifikasi usaha yang dilakukan oleh suatu perusahaan akan memperkuat posisi perusahaan akan membuat suatu perusahaan dapat menanggung suatu kerugian di satu jenis usaha industri dengan sokongan dari anak perusahaannya yang bergerak dalam jenis industri lainnya. Dengan cara demikian perusahaan konglomerat dapat memberi tekanan bahkan bila perlu menghancurkan pesaing-pesaingnya ;
- d). Perusahaan konglomerat mampu memaksakan berlakunya pengaturan hubungan dagang yang bersifat timbal balik (reciprocitas), yaitu saya membeli barang dari pihak anda asalkan anda juga membeli barang yang saya hasilkan. (Lihat juga Midian Simanjuntak, "Memilah-milah Konglomerat", *Kompas*, 6 Oktober 1989).

Proses pembentukan konglomerat terjadi di Indonesia, antara lain melalui sebuah perusahaan yang berhasil mengembangkan dirinya, kemudian menjadi semacam landasan untuk mendirikan berbagai anak-anak perusahaan yang bergerak di berbagai bidang industri. Kelompok perusahaan Sinar Mas bergerak di bidang-bidang industri minyak goreng, pulp (bahan baku kertas), berbagai produk kertas, kelapa sawit, jasa keuangan, total keseluruhannya diperkirakan mencapai duaratusan perusahaan bergerak dibawah kelompok perusahaan Sinar Mas (Lihat majalah SWA SEMBADA, 6/V-September, 1989). Konglomerat dapat pula terjadi melalui penggabungan dua atau lebih perusahaan yang tidak mempunyai hubungan dagang baik sebagai pesaing maupun sebagai pembeli-penjual. Dalam hal suatu perusahaan yang bergerak di bidang tekstil yang setelah berkembang jadi besar kemudian membeli beberapa perusahaan yang bergerak di bidang industri perikanan, real estate dan lain sebagainya. Atau dapat pula beberapa perusahaan yang bergerak diberbagai jenis industri bergabung dalam satu kelompok perusahaan konglomerat.

### III. Pasal 33 UUD 1945 Dan Masalah Konglomerat

Ketika kita berbicara tentang keadilan sosial sebagai landasan untuk penataan ekonomi nasional kebanyakan dari kita tidak pernah lupa menyebut pasal 33 UUD 1945. Pasal itu seolah-olah merupakan ayat-ayat sakral yang tidak boleh dilupakan oleh siapapun. Pasal tersebut berbunyi sebagai berikut:

- (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;
- (3). Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat."

Pasal 33 tersebut di atas mengekspresikan idea demokrasi ekonomi yang harus senantiasa dijadikan referensi dalam setiap penyusunan kebijakan ekonomi. Atas dasar demokrasi ekonomi itu pula diikhtirakan oleh banyak pihak baik oleh pemerintah maupun masyarakat untuk menumbuhkan-kembangkan lembaga-lembaga koperasi. Melalui lembaga-lembaga koperasi anggota-anggota masyarakat memperoleh kesempatan untuk turut serta mengelola unit-unit kegiatan ekonomi guna memperoleh kesempatan untuk turut serta mengelola unit-unit kegiatan ekonomi guna memperoleh kemakmuran bersama. Lembaga koperasi itu sendiri sebenarnya menganut suatu pikiran yang menyatakan, bahwa perataan sumberdaya kekayaan negeri/alat-alat produksi (lihat juga Sarbini Sumawinata, "Ekonomi Kerakyatan", PRISMA No. 8/1985). Akan tetapi lembaga-lembaga koperasi sebagaimana kita lihat pada perkembangannya sekarang ini berlumlah merupakan sarana yang cukup handal dalam meratakan kemakmuran, apalagi sebagai sarana untuk meratakan pemilikan/pengusahaan sumberdaya atau alat produksi. Bahkan banyak koperasi yang terpaksa gulung tikar karena tidak tahan menghadapi kompetisi dari badan-badan usaha swasta lainnya seperti PT, CV dan lain-lain bentuk badan usaha perorangan yang mampu bekerja secara efisien dan menghasilkan produk yang berkualitas. Banyaknya koperasi yang disalahkan oleh pengurunya menyebabkan pula banyak warga masyarakat enggan untuk bergabung didalam usaha koperasi. Selain itu peranan birokrasi pemerintah yang cukup besar didalam "ikhtiar untuk membina koperasi" banyak menyebabkan berbagai **lembaga usaha bersama** yang dikelola oleh rakyat enggan untuk bergabung dalam lembaga koperasi, dalam hal ini KUD (Koperasi Unit Desa) Koperasi lalu menjadi semacam simbol ekonomi lemah, tidak efisien, dan kurang efektif untuk meratakan kemakmuran. Mejadi tidak realistik sekarang ini untuk mengandalkan lembaga-lembaga koperasi untuk mengelola usaha-usaha besar yang berskala nasional apalagi internasional. Terlepas dari kehidupan lembaga-lembaga koperasi yang kurang menggemirakan itu dewasa ini ada banyak lembaga-lembaga usaha ekonomi bersama, antara lain seperti; credit union yang bergerak diluar lembaga-lembaga resmi koperasi.

Ketika berbicara tentang pelaku-pelaku ekonomi sering kita menunjuk pada BUMN (Badan Usaha Milik negara) yang mengelola proyek-proyek atau usaha yang bersifat strategis dan sering memegang monopoli untuk bidang-bidang usaha tertentu, Badan Usaha Swasta Individual seperti; PT, CV dan lain-lain bentuk usaha individual dan koperasi. Yang masih dilupakan disini adalah lembaga-lembaga usaha ekonomi bersama yang dikelola oleh masyarakat ekonomi rentan yang bergerak diluar koperasi yang resmi. Persoalannya kemudian bagaimana hubungan antara pelaku-pelaku ekonomi tersebut. Adakah hubungannya tumpang tindih atau kompetitif, bahkan lebih jelek dari itu pelaku ekonomi yang lebih kuat menindas pelaku ekonomi yang lebih lemah. Atau pelaku ekonomi yang lemah seperti halnya koperasi atau lembaga usaha ekonomi bersama menjadi obyek dan alat dari pelaku-pelaku ekonomi

yang lebih besar. Sehingga porsi keuntungan yang lebih besar senantiasa dinikmati oleh pelaku ekonomi yang lebih kuat (powerful).

Yang ideal seperti dengan mudah dikatakan oleh banyak orang adalah bagaimana hubungan ekonomi antara aktor-aktor ekonomi dapat saling menunjang dan melindungi satu sama lain. Bagaimana misalnya para penambang emas tradisional dapat turut serta memiliki (share equity). Perusahaan-perusahaan patungan besar yang mengelola pertambangan emas di berbagai tempat di Indonesia. Bagaimana agar para buruh tani perkebunan kelapa sawit dapat turut serta dalam equity share dari perusahaan-perusahaan besar yang mengelola dan memproduksi minyak goreng dan sabun. Masalah-masalah seperti ini senantiasa muncul dalam perbincangan kita tentang keadilan sosial. Akan tetapi dalam perekonomian nasional yang sudah bercorak kapitalistik adalah tidak mudah. Pertama, hal yang demikian itu sangat tergantung pada seberapa jauh ada kekuatan politik yang mampu mendesak bagi lahirnya suatu kebijakan perekonomian dan perdagangan yang dapat menjadi landasan bagi hubungan saling menunjang di antara pelaku-pelaku ekonomi tersebut; kedua, seberapa jauh kebijakan perekonomian dan perdagangan yang dikatakan ideal dan berwatak atau berorientasi pada keadilan sosial itu dapat dipertahankan ditengah sistem ekonomi dan perdagangan internasional yang bersifat kompetitif tersebut; ketiga, sebuah kebijakan baru dibidang perekonomian dan perdagangan yang diidealkan itu jelas akan turut bahkan berperan besar dalam mewarnai pertumbuhan ekonomi yang lamban, yang pada gilirannya dapat menimbulkan implikasi sosial dan politik.

Pada umumnya keberatan-keberatan terhadap tumbuh dan berkembangnya kelompok konglomerat di dasarkan antara lain :

1. Tumbuh dan berkembangnya kelompok-kelompok perusahaan konglomerat dapat membahayakan perusahaan-perusahaan kecil, terutama kepentingan mereka dalam suatu persaingan yang dapat menjadi tidak sehat;
2. Kelompok-kelompok perusahaan konglomerat yang menguasai berbagai jenis industri penting bagi masyarakat dapat merupakan ancaman bagi perekonomian nasional, hal ini dapat terjadi bila pada konglomerat itu dimelarikan modal dan assetnya keluar negeri;
3. Kelompok-kelompok perusahaan konglomerat yang menguasai sektor industri yang begitu luas dan beragam dan mengontrol pula pangsa pasar yang luas menyebabkan mereka memegang komando pasar, yang pada gilirannya hal itu dapat mengancam kepentingan masyarakat konsumen;
4. Tumbuh dan berkembangnya perusahaan konglomerat dapat menutup kesempatan bagi perusahaan-perusahaan kecil;

Dengan tentunya tetap mengakui bahwa perusahaan-perusahaan konglomerat telah menghasilkan beberapa dampak positif seperti antara lain : pembukaan kesempatan kerja dan pemasukan pajak bagi negara, beberapa kebijakan atau peraturan perlu dibuat guna menbatasi dampak-dampak negatif

perusahaan konglomerat tersebut. Dalam kaitannya dengan keberatan yang pertama Undang-Undang No. 1 tahun 1987 Kamar Dagang Indonesia dalam Bab IV menyebutkan : "Penyelenggaraan dan peningkatan hubungan dan kerjasama yang saling menunjang dan menguntungkan antara pengusaha Indonesia, termasuk pengembangan keterkaitan antar bidang usaha, industri dan bidang usaha sektor ekonomi lainnya".

Kemudian dalam bab IV f disebutkan, "Penyelenggaraan upaya memelihara kerukunan disatu pihak serta upaya mencegah persaingan yang tidak sehat di pihak lain diantara pengusaha Indonesia, dan mewujudkan kerjasama yang serasi antara usaha negara, koperasi dan swasta serta menciptakan pemerataan kesempatan berusaha".

Prinsip-prinsip hubungan dagang antar sesama pengusaha sebagaimana yang dicantumkan Undang-undang kadin tersebut tentu masih bersifat umum yang memerlukan penjabaran. Suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rinci yang secara khusus memberikan perlindungan pada perusahaan kecil (small business act) nampaknya masih perlu dibuat dan merupakan pekerjaan rumah bagi DPR dan pemerintah. Undang-undang semacam ini pada satu sisi menetapkan bidang-bidang usaha/kegiatan yang terbuka bagi khusus pengusaha kecil, pada sisi yang lain menjamin akses pasar bagi produk perusahaan-perusahaan tersebut. Lebih jauh melalui undang-undang itu dapat pula melindungi perusahaan-perusahaan kecil dari ancaman pencaplokan secara tidak sehat oleh kelompok-kelompok perusahaan besar. Dalam rangkaian ikhtiar untuk menghindari persaingan curang perlu dibuat undang-undang anti monopoli, yang dimaksudkan antara lain mencegah merger/penggabungan perusahaan secara horisontal yang dapat mempengaruhi perkembangan harga yang tidak sehat di pasar.

Terhadap keberatan yang kedua dalam rezim devisa yang relatif bebas tidak banyak yang dilakukan, terkecuali menciptakan iklim usaha yang favorable sehingga para kelompok konglomerat itu justru memasukkan modal mereka yang diparkir di luar negeri ke dalam Indonesia. Terhadap keberatan yang ketiga di atas melalui serangkaian kebijakan seperti; Undang-undang Anti Monopoli, Small Business Act, hanya disini perlu ditambahkan undang-undang perlindungan konsumen, yang tidak terbatas pada melindungi konsumen dari barang-barang yang tidak bermutu, tapi juga melindungi kepentingan konsumen dari ancaman kebijakan harga yang tidak sehat.

#### **IV. Penutup**

Tidak mudah memang dalam dunia yang bercorak kapitalistik ini menata suatu tata perekonomian dan perdagangan yang berorientasi pada keadilan sosial seutuhnya. Ini tentu sedikit banyak sangat tergantung pula pada persepsi kita tentang keadilan sosial itu. Pasal 33 UUD 1945 sebagai referensi kita ketika berbicara tentang keadilan sosial pelaksanaannya dan berarti penafsirannya akan sangat ditentukan oleh kekuatan-kekuatan ekonomi

## *Pembatasan*

dan politik yang dominan berlaku di masyarakat. Pada saat dua kubu dunia kapitalis dan dunia sosialis sedang dalam proses pencairan adalah naif pula untuk berfikir dengan menggunakan referensi katagoris sosialis atau kapitalis. Apa yang ditawarkan diatas adalah apa yang barangkali secara realistis dapat dilakukan. Itu berarti belum merupakan sesuatu yang bersifat final. Pasal 33 UUD 1945 yang senantiasa menjadi rujukan kita berbicara keadilan sosial tetap akan tunduk pada kekuatan-kekuatan riil dan sekali lagi dominan masyarakat. Keadilan sosial sampai kapanpun dan dalam sistem apapun tetap akan terus bergema dan menjadi persoalan masyarakat. Yang penting dalam hal itu kita tidak menjadi jera untuk mendengar, membicarakan, dan mencari jalan keluar yang mungkin bagi masalah keadilan sosial tersebut.

(Asram/Hukum dan Pembangunan)

Karena harga buku mahal, mahasiswa lebih suka mencari buku bajakan. Bila saja tiap penerbit menyediakan buku edisi mahasiswa, maka pembajakan buku bisa dikurangi.

Lokasi pemotretan adalah Proyek Senen Jakarta, yang terkenal dengan buku harga murah -- dan bajakan. Foto diambil pada bulan Nopember 1989.