

KEBERADAAN KONGLOMERAT DALAM SISTEM PEREKONOMIAN INDONESIA

Yulfasni*

ABSTRACT

As a matter of fact, the existence of conglomerates has given a certain impact in the Indonesian economy. However, this remains a controversial issue since conglomeration on one side can support national economic growth and on the other side it has potential to destruct social value system of our nation by using its economic power for the benefit of itself. The latter is obviously in violation to Article 33 of the Constitution of 1945. Unfortunately, the application of the provision of Article 33 has not found its fixed form, so that the author suggests to reinterpret that provision. It means that we do not merely uphold the interpretation which have been given by the founding fathers of the country but also consider the interpretation made by current Indonesian elite.

I. PENDAHULUAN

Dewasa ini kehadiran konglomerat dalam sistem perekonomian Indonesia telah merupakan realitas yang tidak terhindari.¹ Sebagai realitas, eksistensi konglomerat tidak hanya terkait dengan bidang kehidupan ekonomi saja, tetapi juga berkorelasi dengan pelbagai realitas sosial, politik, dan budaya.² Dengan perkataan lain, realitas konglomerat bersifat kompleks, dan karena itu, pada gilirannya, melahirkan tanggapan-tanggapan yang beraneka ragam pula, yang tidak jarang, saling bertentangan antara satu dengan yang lainnya.³

* Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang. Saat ini penulis sedang mengikuti program doktor pada Universitas Indonesia, Jakarta.

¹ Kwik Kian Gie, "Sekali Lagi Apa Itu Konglomerat" *Kompas*, 22 November 1989, mengartikan konglomerat sebagai kumpulan profit content yang dimiliki oleh satu orang atau satu perkongsian dari sekelompok kecil orang. Christianto Wibisono, "Aspek Hukum Konglomerat dalam Sistem Ekonomi Indonesia: Analisis Empiris dan Historis," *Makalah*, dibawakan dalam Diskusi Panel Dies Natalis XXVIII Universitas Tarumanagara, Jakarta, 20 Februari 1990, mengartikan konglomerat sebagai "... grup bisnis yang merajalela di segala bidang usaha dan menghasilkan pelbagai barang dan jasa melalui pelbagai anak perusahaan yang saling berkaitan kepemilikan dan managementnya." Jelas bahwa kedua definisi ini mengkonotasikan konglomerat dengan gejala monopoli atau oligopoli. Peter L. Berger dan Thomas Luckmann, *The Social Construction of Reality*, Norwich: Fletcher & Son Ltd., 1984, hlm. 13, mengartikan reality sebagai "... a quality appertaining to phenomena that we recognize as having independent of our own volition (we "can not wish them away")."

² Pandangan berciri personian ini lazim digunakan dalam pendekatan bertipe struktural.

³ Telah (sepintas) pustaka menunjukkan bahwa mayoritas tanggapan-tanggapan dimaksud didasarkan atas telaah dari sudut pandang ekonomi (produksi, distribusi, konsumsi, manajemen, organisasi, dan sebagainya); di sana sini ada yang mengawasi kaitannya dengan realitas-realitas asas budaya dan politik lainnya, namun secara khusus sangat sedikit kajian yang menyorotinya dari sudut hukum, walaupun ada maka telaah tersebut lebih condong menilainya dengan standar-standar "ius constituendum" ketimbang standar-standar "ius

Bagi sementara pemerhati kegiatan ekonomi, kehadiran konglomerat dalam kehidupan perekonomian Indonesia merupakan eksekusi dari penyimpangan pelaksanaan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang dalam konteks Indonesia dan perwujudan *original economics idea* dalam bentuk hukum dasar; dan sumber asas, etika, dan metode kegiatan konglomerat menguasai 70-an persen kegiatan perekonomian dan kekayaan nasional. Pada satu sisi, situasi tersebut dicurigai sebagai akibat adanya kolusi antara pengusaha dan penguasa,⁵ dan pada sisi lainnya, jika sinyalemen tersebut benar, maka keberatan terhadap kehadiran konglomerat akan menyangkut keberatan terhadap "apa", "cara", "dampak", dan "siapa". Keberatan terhadap "apa", "cara", dan "dampak" kehadiran dan kegiatan konglomerat lazimnya menunjuk pada standar normatif Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Sekalipun demikian keberatan yang bersifat rasialis, tentang "siapa" yang menjadi konglomerat cenderung bersifat *psiko-patologi-sosial*, khususnya merupakan masalah kecemburuan sosial.⁶

II. DUA SISI KONGLOMERAT

Penilaian sepihak terurai di atas jelas tidak memadai dan tidak adil. Sesungguhnya eksistensi konglomerat dalam sistem perekonomian Indonesia, walaupun mempunyai potensi dan menunjukkan gejala, tetapi tidak mesti bersifat negatif dan berdampak destruktif

constitutum".

⁴ Corak struktur (hirarki) hukum Kelsenian ini secara sesuai dianut oleh sistem hukum Indonesia. Bandingkan dengan Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966.

⁵ Bandingkan Christianto Wibisono, *Op. Cit.*, hlm. 2-8 yang membagi konglomerat di USA atas empat kategori berdasarkan sejarah tipe merger, yaitu: merger oligopolistis, merger konglomerasi, dan merger leverage buy-out (LBO); dari empat kategori konglomerat Indonesia berdasarkan asal usul dan kiat usahanya sebagai berikut: (a) konglomerat mantan pejabat dan keluarga pejabat yang berhasil mengakumulasi kekayaan dan unit bisnis raksasa dan kemudian terjun ke bisnis yang mengandalkan pasaran bebas atau bahkan berpatungan dengan swasta nasional; (b) konglomerat mantan swasta fasilitas, yaitu swasta yang lahir dengan mengandalkan fasilitas lisensi yang protektif dan monopolistik yang kemudian mengadakan diversifikasi, integrasi dan membentuk grup bisnis yang juga terjun ke pasaran bebas serta telah membaur dengan konglomerat mantan pejabat maupun swasta murni dalam pelbagai patungan; (c) konglomerat murni yang lahir dari pasaran bebas..., dan kemudian mengadakan diversifikasi serta berpatungan dengan dua konglomerat lain (mantan pejabat dan mantan pejabat swasta fasilitas); (d) konglomerat keempat adalah BUMN berikut anak perusahaan dan unit bisnis yang dibentuk oleh BUMN dan yayasan-yayasan dana pensiun BUMN atau karyawan BUMN, serta yayasan-yayasan milik pejabat dan departemen atau lembaga negara/pemerintah yang tidak jelas statusnya apakah negara atau swasta, yang disebut quasi-BUMN, bisa juga sebaliknya quasi-swasta.

⁶ Masalah sosial dimaksud melampaui ruang lingkup karena itu tidak akan ditelaah secara khusus, walau mungkin di sana sini disinggung di mana perlu.

belaka. Maksudnya, telaah secara holistik mungkin akan menunjukkan bahwa konglomerat juga mempunyai sisi positifnya, menjanjikan optimisme, dan berdampak konstruktif.

Dilihat dari sisi yang menjadikan optimisme, mungkin konglomerat dapat memicu pertumbuhan ekonomi melalui, antara lain, penyediaan modal besar secara cepat, menciptakan lapangan kerja yang besar dengan upah yang memadai, efisiensi proses produksi dan distribusi, pengembangan ekspor, peningkatan mutu barang; memicu pembangunan pada umumnya melalui, antara lain pemasukan pajak dan fleksibilitas usaha yang tidak terikat oleh kelembagaan birokrasi; mendorong akselerasi proses demokrasi dalam kehidupan politik dan meningkatkan taraf hidup serta peradaban masyarakat.

Konglomerat, secara langsung atau tidak langsung dapat mencegah eksekutif-eksekutif menyedihkan dari monopoli negara dalam bidang perekonomian.⁷ Di mana konglomerat tumbuh subur, di situ tidak mungkin ada dominasi negara dalam bidang ekonomi; di situ kemungkinan besar demokrasi politik tumbuh subur.⁸

Dilihat dari sisi yang berkonotasi pesimistik, konglomerat yang tidak terkontrol berpotensi (dan menunjukkan gejala) menjadi "negara di dalam negara" di mana tidak hanya pada kegiatan perekonomian yang dimonopoli, tetapi juga (secara langsung atau tidak langsung) dapat menjadi pendikte nilai-nilai (budaya) apa yang harus dianut atau harus ditolak,⁹ norma-norma (pribadi dan relasional) yang mana yang harus dipatuhi dan yang mana yang harus diubah,¹⁰ kepentingan-kepentingan (apa atau siapa) yang mesti dinomorsatukan atau sebaliknya dieleminasi;¹¹ tujuan-tujuan politik apa yang ditentukan

⁷ Seperti tampak pada negara-negara komunis, di mana kegiatan-kegiatan perekonomian disentralisasikan dan dimonopoli serta kekayaan nasional sepenuhnya dikuasai oleh negara.

⁸ Sebagaimana diulas kemudian, konglomerat mensyaratkan demokrasi politik sebagai lahan penjamin kesuburannya.

⁹ Nilai adalah konsepsi-konsepsi abstrak dalam diri manusia tentang apa yang dianggap benar, baik, indah, dan berguna - dan karena itu harus dianut - dan tentang apa yang dianggap salah, buruk, jelek, dan mubazir - dan karena itu harus ditolak.

¹⁰ Norma-norma merupakan pedoman-pedoman berperilaku/berinteraksi yang bersifat memaksa. Sumber norma dan kekuatan pemaksanya biasanya berada pada pihak yang sama. Moral sebagai norma pribadi, misalnya berasal dari diri pribadi dan penaatan atau pembangkangannya juga dikontrol oleh kemampuan dan kemauan pribadi yang bersangkutan. Hukum sebagai norma relasional (antarsesama manusia), misalnya, bersumber dari masyarakat dan kekuatan pemaksanya juga berasal dari masyarakat dimaksud.

¹¹ Kepentingan dapat bersifat personal atau kolektif. Label kepentingan kolektif biasanya dijadikan

sebagai tujuan negara, dan karena itu diprioritaskan pencapaiannya;¹² dan kiat-kiat bagaimana yang mesti dijalankan untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut.¹³

Tempat di mana konglomerat merajalela, di situ keburukan "demokrasi total" muncul (anarki), di mana kemungkinan besar terjadi "kemiskinan struktural", yaitu kemiskinan bukan karena kurangnya potensi usaha, melainkan karena sistem yang di satu pihak menghambat, di pihak lainnya justru memuluskan subjek atau kelompok tertentu melakukan mobilisasi vertikal dalam upaya mendaki tingkat struktur ekonomi yang lebih tinggi.¹⁴

Sementara itu, meskipun berpotensi besar, baik untuk menimbulkan dampak konstruktif maupun akibat destruktif, namun eksistensi konglomerat dalam sistem hukum ekonomi Indonesia tidak begitu jelas. Kekaburan tersebut antara lain ditandai dengan tidak adanya peraturan-peraturan hukum (sebagai konkretisasi Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945) yang di satu pihak mewujudkan politik hukum sesuai - yaitu yang mengutamakan bentuk hukum tertulis, demi menjamin kepastian hukum dan bertujuan keadilan¹⁵ dan yang secara eksplisit mengayomi kompleksitas kepentingan yang terkait dengan kehadiran dan kegiatan konglomerat tersebut.¹⁶

Lazimnya, konglomerat terdiri dari pelbagai perusahaan berbentuk perseroan terbatas, perseroan komanditer, firma, dan sebagainya, yang status dan kegiatannya diatur dalam

alasan bagi prioritas pemenuhannya.

¹² Tujuan-tujuan politik senantiasa terkait dengan kekuasaan, yang terdiri dari penolakan, pelaksanaan, pengukuhan, pertahanan, dan perluasan kekuasaan.

¹³ Jika dihubungkan dengan hukum, maka ada kiat yang dilarang, ada yang tidak dilarang oleh hukum.

¹⁴ Bandingkan dengan pandangan Sritua Arief, "Pembangunan yang Bertanggung Jawab," *Detik*, No. 99 Tahun ke-27, 5-11 Januari 1994, hlm. 24, yang menganalisis akibat-akibat negatif yang ditimbulkan oleh konglomerasi kekuasaan ekonomi di Indonesia, yang dinilai bertentangan dengan proses pembangunan yang bertanggung jawab.

¹⁵ Tentang makna politik hukum, lihat Sudarto, *Hukum dan Perkembangan Masyarakat*, Bandung: Alumni, 1981, hlm. 893: "Kebijaksanaan dari negara dengan perantaraan badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki, yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan." Tentang lingkup politik hukum dapat ditunjukkan pada substansinya (misalnya nilai, asas dan isi undang-undang), pada bentuknya (tertulis: undang-undang, kodifikasi, penciptaan baru). Lihat Soediman Kartohadiprodjo, *Pengantar Tata Hukum di Indonesia*, Jakarta: Pembangunan-Ghalia, 1979, hlm. 37-40, dan Ismail Saleh, "Wawasan Pembangunan Hukum Nasional," *Kompas*, 1 Juni 1989. Singkatnya, politik hukum berdwiaspek: tujuan dan cara. Kepastian hukum dan keadilan merupakan tujuan kembar hukum.

¹⁶ "Pengayoman" merupakan fungsi hukum resmi di Indonesia. Makna pengayoman mencakup aspek-aspek kontrol atau proteksi. Secara de facto fungsi yang resmi ini bersaing dengan fungsi *social*

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata/Dagang serta pelbagai aturan lainnya.¹⁷ Sekalipun demikian, ketentuan-ketentuan tersebut lebih berorientasi pada bentuk perusahaan dan kegiatan umum perusahaan dan bukan pada konglomerat sebagaimana pengertian disebut sebelumnya.¹⁸ Peraturan tentang atau yang terkait dengan konglomerat lazimnya berbentuk kebijakan-kebijakan pemerintah¹⁹ (eksekutif yang cenderung berupa deregulasi/debirokratisasi) dan bertujuan menyediakan pelbagai fasilitas, pemberian proteksi, pengurangan kontrol dan sebagainya yang berkonotasi "melindungi" dan menjaga kesinambungan serta mendorong pengembangbiakan kegiatan para konglomerat.

III. BEBERAPA PERTIMBANGAN

Berdasarkan pada uraian sebelumnya dapatlah diperkirakan bahwa sikap pemerintah (executive power) tersebut lebih mengacu pada pertimbangan-pertimbangan sisi konstruktif konglomerat ketimbang pada pertimbangan-pertimbangan sisi destruktifnya. Sikap demikian sedikit banyak didukung oleh beberapa hal sebagai berikut.

Pertama, anggapan bahwa hukum lebih merupakan faktor penghambat ketimbang sebagai faktor pendorong kemajuan.²⁰ Kedua, karena kurangnya kepercayaan dan pengalaman bahwa hukum dapat menjadi alat yang ampuh tidak hanya untuk mengontrol, tetapi juga untuk merekayasa situasi sosial ekonomi yang dicita-citakan (masyarakat adil dan makmur). Ketiga, kurang kritisnya masyarakat (c.q. para wakil mereka di parlemen), sehingga kurang menuntut perwujudan supremasi hukum dalam bidang ekonomi; atau mungkin juga karena masyarakat bersikap skeptis akibat pengalaman bahwa hukum lebih sering digunakan dari/pemenuhan kepentingan kelompok-kelompok dominan (di mana

engineering dan social control versi Roscoe Pound.

¹⁷ Aturan-aturan dimaksud tetap berlaku berdasarkan Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945. Tentang status dan peraturan tersebut dewasa ini, lihat: Soenaryati Hartono, "Perkembangan Hukum Ekonomi Indonesia," *Makalah*, dibawakan pada Kuliah Hukum Ekonomi di Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 6 September 1989, hlm. 26 et seq.

¹⁸ Lihat catatan kaki No. 1.

¹⁹ Kebijakan atau keputusan pemerintah terhitung sebagai salah satu aset hukum. Lihat Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1984.

²⁰ Terkenal ucapan Bung Karno, bahwa para sarjana hukum tidak bisa diajak berevolusi. Kelambanan para yuris dalam mengikuti perkembangan masyarakat atau keenganan mereka untuk berubah barangkali berawal dari sistem pendidikan hukum di masa Hindia Belanda, di mana tujuannya adalah menciptakan pekerjaan/pelaksana hukum. Dengan perkataan lain, menciptakan petugas/yuris yang berorientasi mempertahankan "status quo" atau dalam penafsiran Emerson: menciptakan yuris yang berorientasi "occupation" saja atau mengabaikan peranan mereka sebagai "missionaris". Lihat bahan ceramah Padmo Wahjono pada Munas Imashi di Malang, 1982, hlm. 4, dan Thomas I. Emerson,

walaupun mengatasnamakan kepentingan umum, namun terasa sebagai sarana penindas bagi yang lemah).²¹ Keempat, kombinasi antara dominasi "kekuasaan eksekutif" dalam struktur politik²² dan masih kuatnya dogma pembentukan hukum (versi hukum adat) di mana hukum adalah apa yang ditetapkan oleh fungsionaris (adat)²³ menyebabkan pada satu sisi kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah dipandang sebagai *command of the sovereign*²⁴ atau hukum positif, dan pada sisi lainnya produk tersebut hampir-hampir tidak lagi dievaluasi secara kritis oleh kelompok-kelompok political power lainnya (DPR dan DPA, misalnya).²⁵ Apa lagi oleh karena pemerintah dimaksud adalah pemerintah yang terpilih secara konstitusional (dan bukan berkuasa karena patologi kekuasaan, seperti hasil coup, pemberontakan, atau penjajahan), dan senantiasa mengatakan "siap melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen", maka tipislah keraguan bahwa mereka akan menentukan kebijakan yang dilandasi itikad buruk.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan di atas, khususnya yang terkait dengan potensi dan gejala kemudaran dan kemaslahatan kehadiran konglomerat dalam sistem perekonomian Indonesia dan sikap-sikap kelompok-kelompok masyarakat (atau primat kontrol atau primat proteksi) terhadap kehadiran dan kegiatan konglomerat tersebut; serta kesamaan penggunaan tolok ukur normatif (UUD 1945) baik oleh kelompok yang menuduh adanya penyimpangan aplikasi Pasal 33 UUD 1945 maupun oleh kelompok yang mengklaim "melaksanakan UUD 1945 secara murni dan konsekuen", maka dapatlah diperkirakan bahwa yang sebenarnya dibutuhkan adalah secara teoretis suatu pemikiran yang dapat mengkonsiliasikan kutub-kutub opini yang bertentangan tersebut dan secara praksis, suatu bentuk pengayoman hukum yang aspek-apseknya seimbang - yaitu melindungi potensi dan gejala konglomerat yang bersifat konstruktif dan mengontrol potensi dan gejala konglomerat yang bersifat destruktif.

"Law as A Force for Social Progres," *Bahan Tutorial S-2 UI*, Jakarta, 1989.

²¹ Terkenal ucapan Robert Kennedy, "The poor man looks upon the law as an enemy no as a friend, for him the law is always taking something away." Lihat George F. Cole, *Criminal Justice: Law and Politics*, California: Brooks-Cole Publishing Co., 1984, hlm. 4.

²² Mengenai dominasi eksekutif dalam sistem kekuasaan di Indonesia, lihat tulisan Daniel S. Lev dalam A.A.G. Peters dan Koesriani Siswosoebroto (eds.), *Hukum dan Perkembangan Sosial: Buku Teks Sosiologi Hukum*, Buku II Bab VI, Jakarta: Sinar Harapan, 1988, hlm. 192-260.

²³ Lihat Bzn. Ter Haar, *Beginnelsen en Stelsel van het Adatrecht*, Jakarta: J.B. Wolters, 1949.

²⁴ Pandangan berciri Austin ini dapat dibaca pada Soetiksno, *Filsafat Hukum*, Jakarta: Pradnya Paramita, 1981, hlm. 58-61.

²⁵ Evaluasi kritis biasanya datang dari pihak ilmuwan atau para yuris yang berada di luar sistem

Sesuai dengan hirarki peraturan perundang-undangan Kelsenian, sebagaimana ditetapkan dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966, maka semua ketentuan hukum ekonomi Indonesia harus didasarkan pada Pasal 33 UUD 1945. Secara tegas hal itu berarti semua ketentuan hukum ekonomi Indonesia harus dideduksikan dari Pasal 33 UUD 1945. Hasil penggunaan metode lain dapat bermuara pada penyimpangan hukum dasar dimaksud. Secara lebih luas, fleksibilitas UUD 1945 memungkinkan penerapan Pasal 33 UUD 1945 berdasarkan penafsiran yang berbeda dari penafsiran wet historisch belaka, sepanjang hasilnya tidak bertentangan dengan "suasana kebatinan" yang ada ketika UUD 1945 diformulasikan. Tipe penafsiran yang kedua ini memperoleh landasan terkokohnya dalam adigium *lex populi supreme lex* atau *vox pupuli vox dei* (yang dalam istilah yang lebih konkret disebut sebagai "perasaan hukum rakyat") atau sebaliknya pada *ultimate rule of recognizing* dan *ultimate rule of obligation*.²⁶

IV. PENUTUP

Tegasnya dalam istilah metodologikal, idealisme (*ius constituendum*) yang inheren pada Pasal 33 UUD 1945 dapat disoroti dengan cara penafsiran wet historisch untuk memahami "suasana kebatinan" para formulator UUD 1945, mesti dilengkapi dengan pandangan kotemporer dan pilihan-pilihan (politik perekonomian) yang bersifat kontekstual - sesuai dengan waktu, tempat, perkembangan masyarakat dan masalah-masalah yang dihadapinya - oleh karena itu, maka kriteria penentu bobot keseimbangan pengayoman hukum terhadap konglomerat tidak hanya mesti dikaitkan dengan deduksi original economic idea versi para formulator Pasal 33 UUD 1945, tetapi juga mesti dikaitkan dengan induksi kontekstual economic idea versi para aplikator Pasal 33 UUD 1945 dimaksud, dan tentunya, dengan hakikat serta karakteristik-karakteristik konglomerat itu sendiri.

Jadi masalah awal yang perlu dikaji adalah tentang eksistensi konglomerat dalam sistem ekonomi Indoensia yang pada satu sisi, secara yuridis-hirarkis, strukturnya bertumpu pada Pasal 33 UUD 1945, dan pada sisi lainnya didasarkan pada sikap masyarakat pada umumnya dan pemerintah (eksekutif) pada khususnya. Di sisi lain, permasalahan akhirnya adalah penentuan keseimbangan pengayoman hukum terhadap kehadiran dan kegaitan konglomerat tersebut.

kekuasaan.

²⁶ Lihat Krabbe dalam L.J. van Apeldoorn, *Pengantar Ilmu Hukum* (terjemahan Oetarid Sadino), Jakarta: Pradnya Paramita, 1978, hlm. 351, dan Padmo Wahjono, *Pembangunan Hukum di Indonesia*, Jakarta: Ind-Hill-Co. 1989, dan H.L.A. Hart, *The Concept of Law*, Oxford: Clarendon Press, 1961, hlm. 97 et seq. Istilah "*lex populi*" atau "*vox populi*" berkonotasi aktif, "perasaan rakyat" berkonotasi pasif. Demikian pula dengan istilah "*ultimate rule of recognizing*" sedangkan "*ultimate rule of obligation*" berkonotasi adanya pelaksanaan yang terlepas dari masalah apakah rakyat setuju atau tidak setuju.