

**MAKNA LARANGAN “MEMILIKI DAN/ATAU MENGUASAI” DALAM  
HUBUNGAN KEMITRAAN ANTARA USAHA MIKRO, KECIL, DAN  
MENENGAH DENGAN USAHA BESAR BERDASARKAN  
PENAFSIRAN SISTEMATIS**

**Veri Antoni**

Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada  
*antoni.veri@ugm.ac.id*

***Abstract***

*SMEs still facing various detention and obstacles especially in terms of financial and to overcome those problems is to have partnerships with big enterprises. Alongside with the partnerships, there is a prohibition regarding the big enterprises who have partnered with MSMEs to “owning and/or controlling” MSMEs as their partners as it is regulated in Article 35 of Law Number 20 of 2008 on Concerning Micro, Small, and Medium Enterprises. Nevertheless, this provision doesn’t explain the definition of “owning and/or controlling”. This research aims to obtain the definition of the prohibition of “owning and/or controlling” in such partnership relations between MSMEs and Big Enterprises. This research is a juridical normative research using a statutory and conceptual approach. This research was analyzed with qualitative and the research results is descriptive. The results of this research show that first, the phase of “owning and/or controlling” is referred to the prohibition against large or medium enterprises as shareholders or as controllers who have share ownership and/or voting rights of more than 50% and/or as a beneficial owner who has share ownership and voting rights of more than 25%, second, related to the phase “owing and/or controlling” is also referring to an act or action that is able to control in any way over the management and company policies.*

**Keywords:** *Micro, Small, and Medium Enterprises; owning and/or controlling; systematic interpretation.*

***Intisari***

UMKM masih menghadapi berbagai hambatan dan kendala terutama dalam konteks finansial dan untuk mengatasi masalah tersebut adalah menjalin kemitraan dengan Usaha Besar. Dalam kemitraan tersebut, terdapat larangan bahwa Usaha Besar yang bermitra dengan UMKM untuk “memiliki dan atau menguasai” UMKM sebagaimana mitranya sebagaimana diatur dalam Pasal 35 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro Kecil dan Menengah. Namun, ketentuan tersebut tidak menjelaskan frasa “memiliki dan atau menguasai”. Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh kejelasan atas adanya larangan “memiliki dan atau menguasai” dalam hubungan kemitraan antara UMKM dengan Usaha Besar. Penelitian ini adalah penelitian yuridis-normatif dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Penelitian dianalisis secara kualitatif dan hasil penelitian bersifat deskriptif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *pertama*, yaitu frasa “memiliki dan/atau menguasai” merujuk kepada larangan kepada Usaha Besar

atau Usaha Menengah sebagai pemegang saham atau sebagai pengendali yang memiliki kepemilikan saham dan/atau hak suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dan/atau sebagai Pemilik Manfaat yang mempunyai kepemilikan saham dan hak suara lebih dari 25% (dua puluh lima persen) dan yang *kedua*, terkait frasa “memiliki dan/atau menguasai” termasuk juga merujuk kepada suatu perbuatan atau tindakan yang mampu mengendalikan dengan cara apapun atas pengelolaan dan kebijakan suatu perusahaan.

**Kata Kunci:** Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah; memiliki dan atau menguasai; penafsiran sistematis.

## A. Pendahuluan

Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) memang memiliki potensi yang besar untuk menjadi mesin pertumbuhan ekonomi. Namun demikian, keberadaan UMKM masih menghadapi berbagai hambatan dan kendala, seperti aspek permodalan, tata kelola, keuangan, teknis, bahan baku, manajerial, hukum, regulasi, dan kebijakan persaingan.<sup>1</sup> Oleh karenanya, rancangan program intervensi untuk mendorong pertumbuhan dan perkembangan sektor UMKM harus berbeda dari kebijakan yang menargetkan perusahaan skala besar.<sup>2</sup>

Salah satu cara untuk mengatasi masalah tersebut dan untuk meningkatkan produktivitas, efisiensi, jaminan kualitas, kuantitas, dan daya saing tingkat nasional maupun internasional UMKM adalah melalui kemitraan dengan Usaha Besar.<sup>3</sup> Namun demikian, terdapat larangan bahwa Usaha Besar yang bermitra dengan UMKM maupun Usaha Menengah yang bermitra dengan Usaha Mikro dan Usaha Kecil untuk memiliki dan/atau menguasai UMKM sebagaimana mitranya sesuai yang diatur dalam Pasal 35 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (“UU UMKM”). Ketentuan dalam Pasal 35 UU UMKM tidak menjelaskan apa yang dimaksud dengan memiliki dan/atau menguasai dalam pasal tersebut sehingga pada akhirnya dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

1 Peter Quartey, “Regulation, Competition and Small and Medium Enterprises in Developing Countries”, *Center on Regulation and Competition Institute for Development Policy and Management University of Manchester*, No. 10 (October 2001): 6.

2 Simon White dan Gerry Finnegan, “Creating an Enabling Environment for Micro and Small Enterprises in Thailand”, *ILO Library ILO Bangkok*, No. 3 (July 1999).

3 Nabila Ghassani, “Kemitraan Pengembangan UMKM (Studi Deskriptif Tentang Kemitraan PT. PJB (Pembangkit Jawa Bali) Unit Gresik Pengembangan UMKM Kabupaten Gresik)”, *Jurnal Kebijakan dan Manajemen Publik*, 3, No. 2 (Mei – Agustus 2015): 143.

(“UU Cipta Kerja”).

Secara lengkap ketentuan Pasal 35 UU UMKM beserta penjelasannya yang terdapat dalam UU Cipta Kerja berbunyi sebagai berikut:

- (1) Usaha Besar dilarang memiliki dan/atau menguasai Usaha Mikro, Kecil, dan/atau Menengah sebagai mitra usahanya dalam pelaksanaan hubungan kemitraan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26;
- (2) Usaha Menengah dilarang memiliki dan/atau menguasai Usaha Mikro dan/atau Usaha Kecil mitra usahanya.”<sup>4</sup>

Penjelasan Pasal 35 UU UMKM dalam UU Cipta Kerja berbunyi sebagai berikut:

“Penjelasan Pasal 35 Ayat (1) Yang dimaksud “memiliki” adalah adanya peralihan kepemilikan secara yuridis atas badan usaha/perusahaan dan/atau aset atau kekayaan yang dimiliki Usaha Mikro, Kecil, dan/atau Menengah oleh Usaha Besar sebagai mitra usahanya dalam pelaksanaan hubungan kemitraan.

Penjelasan Pasal 35 Ayat (2) Yang dimaksud “menguasai” adalah adanya peralihan penguasaan secara yuridis atas kegiatan usaha yang dijalankan dan/atau aset atau kekayaan dimiliki Usaha Mikro, Kecil, dan/atau Menengah oleh Usaha Besar sebagai mitra usahanya dalam pelaksanaan hubungan kemitraan.”<sup>5</sup>

Terdapat ketidaklengkapan dan ketidaksinkronan antara bunyi pasal dan penjelasannya. Penjelasan Pasal 35 Ayat (1) UU Cipta Kerja hanya menjelaskan makna kata “memiliki” sementara makna kata “menguasai” tidak dijelaskan padahal bunyi normanya dalam Pasal 35 mengandung kedua kata tersebut “memiliki dan atau menguasai”. Hal yang sama terjadi dalam Pasal 35 Ayat (2) UU Cipta Kerja yang dijelaskan hanya makna kata “menguasai” sementara makna kata “memiliki” juga tidak dijelaskan. Selain itu, penjelasan Pasal 35 Ayat (2) UU Cipta Kerja tidak sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 35 Ayat (2) UU UMKM karena Pasal 35 Ayat (2) menjelaskan terkait makna “memiliki dan atau menguasai” oleh Usaha Menengah, akan tetapi yang dijelaskan oleh Penjelasan Pasal 35 Ayat (2) adalah makna “menguasai” oleh Usaha Besar terhadap Usaha Kecil, Mikro, bahkan juga terhadap Usaha

---

4 Pasal 35 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.

5 *Ibid*, bagian penjelasan.

Menengah. Terjadinya ketidaklengkapan dan ketidaksinkronan antara bunyi pasal dan penjelasannya berpotensi berdampak menimbulkan permasalahan dalam penerapannya mengingat terdapat ketidakjelasan apa yang dimaksud dengan “memiliki dan atau menguasai” dalam Pasal 35 UU UMKM dimaksud. Ketidaklengkapan ini juga berpotensi merugikan UMKM yang ingin bermitra dengan Usaha Besar dan/atau Menengah namun tidak mengetahui batasan apa yang diejawantahkan dalam frasa “memiliki” dan “menguasai”.

Penelitian ini bertujuan untuk memperoleh kejelasan bagaimanakah sebaiknya adanya larangan “memiliki dan atau menguasai” dalam hubungan kemitraan antara UMKM dengan Usaha Besar ditafsirkan melalui pendekatan penafsiran sistematis. Penafsiran sistematis yaitu menafsirkan suatu peraturan perundang-undangan sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan.

Metode yang digunakan dalam penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis-normatif. Penelitian hukum yuridis-normatif adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan memilih bahan atau data pustaka, yang bertujuan untuk mencari ketentuan-ketentuan, teori-teori ataupun pandangan-pandangan ahli yang relevan dengan permasalahan yang dibahas.<sup>6</sup> Penelitian yang digunakan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Penelitian kemudian dianalisis secara kualitatif dan dihubungkan dengan teori serta doktrin guna menjawab permasalahan dalam penelitian ini.<sup>7</sup>

## **B. Peranan UMKM dalam Perekonomian**

Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (“UMKM”) memegang peranan penting dalam pembangunan suatu negara. Sektor ini dianggap sebagai mesin pertumbuhan ekonomi dan pembangunan ekonomi terutama di negara-negara berkembang. UMKM dapat berkontribusi pada pembangunan ekonomi dengan berbagai cara, seperti dengan menciptakan lapangan kerja bagi tenaga

6 Maria SW Soemardjono, *Bahan Kuliah Metodologi Penelitian Ilmu Hukum*, (Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada, 2014), 17.

7 M.H Mezak, “Jenis, Metode & Pendekatan dalam penelitian hukum,” *Law Review*, Vol. 3, (2016): 86.

kerja yang tumbuh di pedesaan dan perkotaan, memberikan keberlanjutan dan inovasi yang diinginkan dalam perekonomian secara keseluruhan, dan banyak masyarakat yang hidupnya bergantung pada UMKM.<sup>8</sup> UMKM merupakan salah satu aktor ekonomi yang penting di Indonesia, antara lain, karena jumlahnya yang signifikan dan menyerap tenaga kerja yang sedemikian banyak.<sup>9</sup> Berdasarkan data dari Kementerian Koperasi, Usaha Kecil, dan Menengah Tahun 2018, jumlah pelaku UMKM sebanyak 64,2 juta atau 99,99% dari jumlah pelaku usaha di Indonesia. Daya serap tenaga kerja UMKM adalah sebanyak 117 juta pekerja atau 97% dari daya serap tenaga kerja dunia usaha. UMKM tersebut didominasi oleh pelaku usaha mikro yang berjumlah 98,68% dengan daya serap tenaga kerja sekitar 89%. Sementara itu sumbangan usaha mikro terhadap PDB (Produk Domestik Bruto) hanya sekitar 37,8%.<sup>10</sup>

Tidak hanya di Indonesia, peran pengembangan sektor UMKM di negara-negara lain terutama di negara berkembang sangat diakui. UMKM berfungsi sebagai mesin di mana melalui UMKM tujuan pertumbuhan di negara-negara berkembang dapat tercapai.<sup>11</sup> Diperkirakan bahwa UMKM mempekerjakan 22% dari total populasi orang dewasa di negara berkembang.<sup>12</sup> Sejak transisi demokrasi pada tahun 1994, promosi kewirausahaan dan peningkatan ekonomi UMKM telah menjadi fokus utama dari kebijakan pemerintah Afrika Selatan.<sup>13</sup> Di Afrika, dengan tingkat pengangguran dan kemiskinan yang masih tinggi di seluruh kawasan, terutama di kota-kota besar, pengembangan UMKM terus menjadi prioritas kebijakan selama hampir 20 (dua puluh) tahun setelah berakhirnya *apartheid*.<sup>14</sup> Tidak hanya

---

8 Qazi Abdul Subhan, Mian Rahat Mehmood, dan Abdul Sattar, "Innovation in Small and Medium Enterprises (SME's) and Its Impact on Economic Development in Pakistan", *Proceedings of 6<sup>th</sup> International Business and Social Sciences Research Conference* 18, No. 4 (January 2013): 4.

9 Mukti Fajar ND, *UMKM di Indonesia: Perspektif Hukum Ekonomi*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016), v.

10 Kementerian Keuangan Republik Indonesia, "UMKM Bangkit, Ekonomi Indonesia Terungkit", <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/13317/UMKM-Bangkit-Ekonomi-Indonesia-Terungkit.html>, (diakses 26 Februari 2021).

11 Peter Quartey, "Regulation, Competition and Small and Medium Enterprises in Developing Countries", *Center on Regulation and Competition Institute for Development Policy and Management University of Manchester*, No. 10 (October 2001): 5.

12 *Ibid.*

13 Christian M. Rogerson, "Improving Market Access Opportunities for Urban Small, Medium, and Micro-Enterprises in South Africa", *Urbani Izziv* 24, No. 2 (December 2013): 134.

14 *Ibid.*

itu, peran UMKM diakui dengan baik di negara-negara lain seperti Jepang, Korea, dan negara ekonomi industri lainnya dalam hal menciptakan lapangan kerja, mengurangi kemiskinan, dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.<sup>15</sup> Pada tahun 2007, di Uni Eropa hanya terdapat 43.000 (empat puluh tiga ribu) dari 20 (dua puluh) juta perusahaan adalah Usaha Besar, yaitu hanya 0,2% dari total seluruh perusahaan.<sup>16</sup> Dengan kata lain, kategori perusahaan yang mendominasi kegiatan ekonomi di Uni Eropa adalah UMKM. Fokus utama banyak negara terhadap UMKM ini disebabkan karena UMKM berkontribusi lebih dari 30% terhadap Produk Domestik Bruto (PDB) dan menyumbang 25% dari ekspor barang-barang manufaktur, selain berbagi 35% dalam nilai tambah manufaktur.<sup>17</sup> Signifikansi tersebut membuat promosi UMKM telah menjadi titik fokus kebijakan pemerintah untuk kebangkitan ekonomi, penciptaan lapangan kerja, dan pengentasan kemiskinan.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan di Denmark dalam konteks industri ladang angin lepas pantai, UMKM dinyatakan dapat berkontribusi pada inovasi dan daya saing industri melalui kolaborasi dengan perusahaan yang lebih besar atau usaha besar.<sup>18</sup> Melalui kolaborasi, 2 (dua) atau lebih perusahaan dapat menurunkan biaya adaptasi setiap perusahaan dalam jangka panjang.<sup>19</sup> Perusahaan kolaboratif dapat melakukan inovasi terhadap produk-produk baru dengan lebih cepat dan memperoleh lebih banyak investasi modal dengan biaya lebih sedikit. Kolaborasi memiliki dampak jangka panjang yang bersifat tidak langsung melalui aktivitas timbal balik yang kolaboratif dan inovatif dan tentunya dapat mengembangkan penciptaan nilai jangka panjang.<sup>20</sup>

### C. Kemitraan dan Hal yang Dilarang dalam Kemitraan UMKM

Kemitraan merupakan suatu kerja sama dalam keterkaitan usaha, baik

---

15 Lihat *footnote* di atas 6, 5.

16 Daniela Livia, T. dan Popa Raluca Andreea, "Is the SME Sector the Key for Restarting Economic Growth in the European Union?", 641.

17 Lihat *footnote* di atas 6, 5.

18 Tove Brink, "SME Routes for Innovation Collaboration with Larger Enterprises", *Industrial Marketing Management* 64, (January 2017): 12.

19 *Ibid*, 4.

20 Lihat *footnotes* di atas 16.

langsung maupun tidak langsung, atas dasar prinsip saling memerlukan, mempercayai, memperkuat, dan menguntungkan yang melibatkan pelaku UMKM dengan Usaha Besar.<sup>21</sup> Dalam pola kemitraan tersebut, tidak boleh bertentangan dengan prinsip dasar kemandirian UMKM terhadap Usaha Besar. Oleh karena itu, Usaha Besar yang bermitra dengan UMKM ataupun Usaha Menengah yang bermitra dengan Usaha Mikro dan/atau Usaha Kecil dilarang untuk memiliki dan/atau menguasai UMKM, sebagaimana diatur dalam Pasal 35 UU UMKM. Dalam Pasal 35 UU UMKM disebutkan bahwa:

- (1) Usaha Besar dilarang memiliki dan/atau menguasai Usaha Mikro, Kecil, dan/atau Menengah sebagai mitra usahanya dalam pelaksanaan hubungan kemitraan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26;
- (2) Usaha Menengah dilarang memiliki dan/atau menguasai Usaha Mikro dan/atau Usaha Kecil mitra usahanya.<sup>22</sup>

Adapun ketentuan Pasal 26 UU UMKM sebagaimana diubah oleh UU Cipta Kerja menyebutkan kemitraan dilaksanakan dengan pola antara lain: inti plasma, subkontrak, waralaba, perdagangan umum, distribusi dan keagenan, rantai pasok, dan bentuk-bentuk kemitraan lain. Pelanggaran atas ketentuan Pasal 35 UU UMKM tersebut, berdasarkan ketentuan Pasal 39 UU UMKM dapat dikenakan sanksi administrasi berupa pencabutan izin usaha dan atau denda administrasi.<sup>23</sup> Berdasarkan ketentuan Pasal 35 UU UMKM tersebut, dalam pelaksanaan perjanjian kemitraan termasuk dalam bentuk inti plasma, masing-masing baik itu Usaha Besar atau Usaha Menengah dilarang untuk memiliki dan/atau menguasai UMKM maupun Usaha Mikro dan Usaha Kecil. Kerja sama kemitraan tersebut justru tidak boleh menjadi sarana bagi pelaku usaha untuk kemudian memiliki dan atau menguasai UMKM sehingga UMKM tidak lagi dalam posisi sebagai mitra. Justru yang diharapkan oleh UU UMKM adalah sebaliknya, apabila pelaksanaan kemitraan usaha yang berhasil, antara Usaha Besar dengan UMKM dapat ditindaklanjuti dengan kesempatan pemilikan saham Usaha Besar kepada UMKM. Kesempatan

---

21 Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.

22 Pasal 35 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.

23 *Ibid.*

pemilikan saham tersebut melalui kesempatan untuk mendapat prioritas dalam kepemilikan saham Usaha Besar yang terbuka (*go public*).<sup>24</sup>

M. Afif Hasbullah menjelaskan bahwa larangan bagi Usaha Besar/Menengah tersebut bertujuan untuk mengantisipasi terjadinya penyalahgunaan berbagai fasilitas pemerintah yang ditujukan kepada pelaku UMKM yang dinikmati oleh Usaha Besar/Menengah yang menjadi mitranya. Akibatnya, kemitraan yang terjadi pada akhirnya merupakan sebuah kemitraan yang bersifat “palsu” atau “pura-pura” yang dilakukan oleh Usaha Besar/Menengah untuk menikmati berbagai fasilitas pemerintah seperti keringanan dalam keuangan, keringanan dalam berbagai kewajiban terhadap pemerintah, ataupun berbagai bantuan pemerintah lainnya.<sup>25</sup>

Dijelaskan juga Usaha Besar/Menengah dilarang menguasai pengambilan keputusan terhadap UMKM yang menjadi mitranya. Dalam praktiknya, hal ini seringkali disebut sebagai penyalahgunaan posisi tawar (*abuse of bargaining position*). Berbagai perilaku penyalahgunaan posisi tawar yang rawan dilakukan dalam kemitraan antara lain: *syarat-syarat pembayaran (terms of payment)* yang merugikan mitra, perubahan (amandemen kontrak yang merugikan mitra, pengambilan barang tanpa alasan yang jelas, dan penolakan menerima barang tanpa alasan yang jelas).<sup>26</sup> Jika dikontekskan dalam Hukum Persaingan Usaha, kondisi dimana Usaha Besar/Menengah yang menguasai UMKM jadi mitranya dikhawatirkan akan menjadikan Usaha Besar/Menengah memiliki Posisi Dominan.

Dalam ajaran hukum perdata, khususnya terkait dengan kontrak dikenal istilah penyalahgunaan keadaan, yang dalam hukum Indonesia merupakan padanan dari istilah *misbruik van omstandigheden*. Ajaran penyalahgunaan keadaan adalah menyangkut perwujudan asas kebebasan berkontrak, karena hal itu menyangkut penyalahgunaan untuk mengganggu adanya kebebasan kehendak yang bebas untuk mengadakan persetujuannya, yang dapat berupa

24 Pasal 33 Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.

25 Komisi Pengawas Persaingan Usaha, “Webinar Peran KPPU Dalam Pengawasan Kemitraan”, <https://kppu.go.id/blog/2020/10/webinar-peran-kppu-dalam-pengawasan-kemitraan/> (diakses 26 Februari 2021).

26 Fatmah Paparang, “Misbruik Van Omstandigheden dalam Perkembangan Hukum Kontrak”, *Jurnal Hukum Universitas Sam Ratulangi* 22, No. 6 (Juli 2016).

penyalahgunaan keunggulan ekonomi dan penyalahgunaan keunggulan kejiwaan.<sup>27</sup> Faktor yang memberi indikasi adanya penyalahgunaan keadaan dalam perbuatan hukum atau kontrak adalah:

1. adanya syarat-syarat yang diperjanjikan yang sebenarnya tidak masuk akal atau yang tidak patut atau bertentangan dengan perikemanusiaan (*unfair contract terms*);
2. nampak atau ternyata pihak debitur berada dalam keadaan tertekan;
3. apabila terdapat keadaan di mana bagi debitur tidak ada pilihan lain, kecuali membuat perjanjian, yang memberatkan; dan
4. ternyata nilai hak dan kewajiban bertimbang balik kedua pihak adalah sangat tidak seimbang.<sup>28</sup>

Terkait dengan penyalahgunaan posisi tawar (*abuse of bargaining position*), terdapat KPPU (Komisi Pengawasan Persaingan Usaha) yang diberi tugas tambahan melakukan pengawasan kemitraan oleh UU UMKM. Namun demikian, keberadaannya tidak terjangkau oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (“UU Persaingan Usaha”). Dalam pengawasan persaingan, terkait UMKM, KPPU hanya bisa melindungi dari praktek persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur oleh UU Persaingan Usaha seperti penyalahgunaan posisi dominan (*abuse of dominant position*).<sup>29</sup> Oleh karena itu, kajian ini lebih menitik beratkan tinjauan dari perspektif UU UMKM, khususnya Pasal 35 beserta penjelasannya.

#### **D. Makna “Menguasai dan atau Memiliki” Dalam Peraturan Perundang-undangan Terdahulu.**

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, merujuk pada ketentuan Pasal 35 UU UMKM, bahwa dalam suatu hubungan kemitraan termasuk inti plasma, suatu Usaha Besar atau Usaha Menengah sebagai perusahaan inti dilarang untuk “memiliki dan atau menguasai” UMKM, atau Usaha Mikro dan/ atau Usaha Kecil, sebagai plasma yang merupakan mitra usahanya. Namun

---

<sup>27</sup> Ibid.

<sup>28</sup> Lihat *footnotes* di atas 26.

<sup>29</sup> M. Afif Hasbullah, “Peran Komisi Pengawasan Persaingan Usaha dalam Pengawasan Kemitraan”, <https://www.youtube.com/watch?v=1GfhZxN-vW0> (diakses 7 Oktober 2020).

demikian, UU UMKM tidak memberikan penjelasan yang dimaksud dengan “memiliki dan atau menguasai” tersebut. Penjelasannya baru ditemukan dalam dalam UU Cipta Kerja.

Mengingat keberadaan UU UMKM dengan UU Cipta Kerja, cukup terpaut jauh masa terbitnya, terdapat peraturan-peraturan yang pernah menjelaskan hal tersebut, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (“PP No. 17/2013”), yang kemudian dicabut oleh Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021 tentang Kemudahan, Perlindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (“PP No. 7/2021”) dan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengawasan Pelaksanaan Kemitraan serta perubahan terakhirnya, Nomor 2 Tahun 2018 (“Perkom No. 1/2015”), yang dicabut oleh Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengawasan dan Penanganan Perkara Kemitraan (“Perkom No. 4/2019”). Dalam PP No. 7/2021 maupun Perkom No. 4/2019 yang merupakan pengganti peraturan sebelumnya, tidak lagi dijelaskan, apa yang dimaksud dengan makna “memiliki dan/atau menguasai” tersebut, sampai pada akhirnya dijelaskan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (“UU Cipta Kerja”).

Dalam ketentuan Pasal 12 PP No. 17/2013 disebutkan bahwa dalam pelaksanaan Kemitraan:

1. Usaha Besar dilarang memiliki dan/atau menguasai Usaha Mikro, Usaha Kecil, dan/atau Usaha Menengah mitra usahanya; dan
2. Usaha Menengah dilarang memiliki dan/atau menguasai Usaha Mikro dan/atau Usaha Kecil mitra usahanya.

Kemudian Penjelasan Pasal 12 huruf a PP No. 17/2013 menguraikan bahwa yang dimaksud dengan “memiliki dan/atau menguasai Usaha Mikro, Usaha Kecil, dan/atau Usaha Menengah” adalah kondisi dimana Usaha Besar mempunyai sebagian besar atau seluruh saham, modal, aset Usaha Mikro, Usaha Kecil, dan Usaha Menengah atau menguasai pengambilan keputusan

terhadap Usaha Mikro, Usaha Kecil, dan Usaha Menengah yang menjadi mitranya. Sementara itu, Penjelasan Pasal 12 huruf b PP No. 17/2013 menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan “memiliki dan/atau menguasai Usaha Mikro dan/atau Usaha Kecil” adalah kondisi dimana Usaha Menengah mempunyai sebagian besar atau seluruh saham, modal, aset Usaha Mikro dan Usaha Kecil atau menguasai pengambilan keputusan terhadap Usaha Mikro dan Usaha Kecil yang menjadi mitranya.

Ketentuan Pasal 3 Perkom No. 1/2015 yang mengatur tentang larangan kemitraan, menjelaskan sebagai berikut:

(1) Dalam pelaksanaan Kemitraan:

- a. Usaha Besar dilarang memiliki dan/atau menguasai Usaha Mikro, Kecil, dan/atau Menengah sebagai mitra usahanya;
- b. Usaha Menengah dilarang memiliki dan/atau menguasai Usaha Mikro dan/atau Usaha Kecil mitra usahanya.

(2) Memiliki dan atau menguasai Usaha Mikro, Usaha Kecil dan atau Usaha Menengah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a adalah kondisi dimana:

- a. Usaha Besar mempunyai sebagian besar atau seluruh saham, modal, aset Usaha Mikro, Usaha Kecil dan Usaha Menengah; atau
- b. Usaha Besar menguasai pengambilan keputusan terhadap Usaha Mikro, Usaha Kecil, dan Usaha Menengah yang menjadi mitranya.

(3) Memiliki dan atau menguasai Usaha Mikro, Usaha Kecil, dan/atau Usaha Menengah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b adalah kondisi di mana:

- a. Usaha Menengah mempunyai sebagian besar atau seluruh saham, modal, aset Usaha Mikro, Usaha Kecil, dan Usaha Menengah; atau
- b. Usaha Menengah menguasai pengambilan keputusan terhadap Usaha Mikro, Usaha Kecil, dan Usaha Menengah yang menjadi mitranya.

(4) Penguasaan pengambilan keputusan sebagaimana pada ayat (2) huruf b dan ayat (3) huruf b di atas merupakan bentuk pengendalian terhadap Usaha Mikro, Usaha Kecil, dan/atau Menengah.

(5) Bentuk Pengendalian dapat dilakukan baik langsung maupun tidak langsung dapat melalui:

- a. Pemilikan dan/atau penguasaan saham, modal atau aset;
- b. Hak suara;
- c. Perjanjian dan atau Perjanjian Kemitraan; dan
- d. Syarat-syarat perdagangan.

Apabila dicermati ketentuan-ketentuan dalam PP No. 17/2013 dan Perkom No. 1/2015 di atas, tampak batasan “memiliki” Usaha Besar/Usaha Menengah terhadap UMKM/Usaha Mikro/Usaha Kecil apabila mempunyai sebagian besar atau seluruh saham, modal, aset. Sementara itu, batasan makna “menguasai” apabila memiliki pengendalian atas keputusan UMKM, baik langsung maupun tidak langsung, melalui antara lain: pemilikan dan atau penguasaan saham, modal atau aset, penguasaan hak suara, perjanjian dan/ atau perjanjian kemitraan, dan syarat-syarat perdagangan. Dengan kata lain, disebut menguasai apabila memiliki pengendalian terhadap perusahaan lain atau Usaha Besar/Usaha Menengah dalam posisi sebagai pengendali terhadap mitra usahanya.

UU UMKM tidak memberikan kriteria atau batasannya, kapan suatu Usaha Besar dianggap mengendalikan UMKM. Ketiadaan penjelasan lebih lanjut perihal pengendali secara lebih detail, bisa saja menimbulkan permasalahan, mengingat UU UMKM bukanlah *lex specialis* dari undang-undang lain yang menjelaskan hal tersebut seperti Undang-Undang Pasar Modal atau Undang-Undang Perseroan Terbatas. Namun demikian, sebagaimana diungkapkan oleh Sudikno Mertokusumo, bahwa hukum merupakan suatu sistem, yang berarti bahwa hukum tersebut merupakan tatanan, merupakan satu kesatuan yang utuh yang terdiri dari bagian-bagian atau unsur-unsur yang saling berkaitan erat satu sama lain. Kesatuan tersebut diterapkan terhadap kompleks unsur-unsur yuridis, asas-asas hukum, dan pengertian hukum.<sup>30</sup> Dengan demikian, menganggap hukum sebagai satu kesatuan sistem, maka ketidakjelasan UU UMKM, akan dilengkapi dengan hukum lain pada bidang hukum lain yang terkait seperti pasar modal, perbankan, maupun perseroan terbatas.

#### **E. Penafsiran Sistematis atas Larangan “Memiliki dan atau Menguasai” dalam Hubungan Kemitraan antara Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah Dengan Usaha Besar**

Adanya ketidaklengkapan dan/atau ketidaksinkronan terkait suatu frasa dalam hukum dapat dijawab melalui penemuan hukum. Penemuan hukum

---

30 Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2005), 122.

sendiri dapat dilakukan melalui penafsiran atau interpretasi hukum.

Interpretasi berasal dari Bahasa Latin yaitu *interpretation* yang berarti pendapat dari ahli hukum Romawi (seorang penafsir hukum, bukan advokat).<sup>31</sup> Hukum itu interpretatif dan dalam dunia penafsiran hukum, dikenal adanya 2 jenis interpretasi, yaitu *prospective interpretation* (hukum ditemukan maknanya sebelum diterapkan) dan *concurrent/ operative interpretation* (hukum dimaknai pada saat menghadapi kasus).<sup>32</sup> Menurut Soedikno setidaknya terdapat 6 metode penafsiran hukum yaitu secara *gramatikal, sosiologis atau teleologis, sistematis atau logis, historis, perbandingan, dan futuris*.<sup>33</sup> Hal ini sebagaimana teori penafsiran hukum oleh Von Savigny dan kembali ditulis oleh Alexy dengan menjelaskan metode interpretasi adalah argumentasi dan melalui penjabaran yakni:<sup>34</sup> (1) Semantik, yakni memperhatikan penggunaan Bahasa dalam suatu istilah; (2) Genetic, yakni merujuk pada maksud pembuat undang-undang, (3) Historis, yakni menggunakan fakta sejarah tentang problem hukum, (4) komparatif, yakni melihat perbandingan dari berbagai sistem hukum, (5) Sistematis, yakni mengkaji posisi suatu norma dalam teks hukum secara keseluruhan, dan (6) Teologis yakni argumen yang mempertimbangkan tujuan dan sasaran suatu norma hukum. Penafsiran hukum (interpretasi) adalah sebuah pendekatan pada penemuan hukum yang sejatinya terdapat dalam sebuah peraturan namun tidak jelas untuk dapat diterapkan pada peristiwa konkrit.<sup>35</sup> Penelitian ini memfokuskan pada penafsiran sistematis atau logis yang dimana didasarkan dalam menafsirkan undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem dengan menghubungkannya dengan undang-undang lain.<sup>36</sup>

Terkait ketidakadilan penjelasan terkait makna “menguasai” dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku pada, maka dengan

---

31 Diah Imaningrum, *Penafsiran Hukum: Teori dan Metode*, (Jakarta; Sinar Grafika, 2019), 3.

32 Robert Westmoreland, “Dworkin and Legal Pragmatism”, *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol. 11, Issue 2, (1991): 174-192

33 Sudikno Mertokusumo, *Bab-bab tentang Penemuan Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1991), 8.

34 R. Alexy, *A theory of Legal Argumentation, The Theory of Rational Discourse as Theory of Legal Justification*, (Oxford, 2019): 233-44.

35 Afif Khalid, “Penafsiran Hukum Oleh Hakim Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia”, *Al Adl*, Vol. 6, No 11, (2014): 10.

36 Lihat *footnotes* di atas 30, 172.

pendekatan interpretatif makna menguasai masih dapat menggunakan peraturan-peraturan yang pernah mengatur tentang hal tersebut.<sup>37</sup> Menurut Dworkin, hukum tidaklah kosong karena hukum eksis dalam bentuk prinsip dan kebijaksanaan. Ia tersembunyi di tempat yang tersembunyi dan menunggu untuk digunakan pada saat yang tepat. Dengan demikian peran penafsir hukumlah yang harus mencarinya dan jika akhirnya ia menemukannya, maka itu adalah dampak atau akibat dari menafsir.<sup>38</sup>

Oleh Sudikno Mertokusumo dijelaskan bahwa dalam penafsiran sistematis hukum dilihat oleh hakim sebagai satu kesatuan, sebagai sistem peraturan. Suatu peraturan tidak dilihatnya sebagai peraturan yang berdiri sendiri, tetapi sebagai bagian dari satu sistem. Jadi, tidak hanya suatu peraturan dalam satu himpunan peraturan dalam membenarkan penafsiran tertentu dari peraturan itu, juga pada beberapa peraturan dapat mempunyai dasar tujuan dan asas yang sama.<sup>39</sup> Menafsirkan undang-undang sendiri tidak boleh menyimpan atau ke luar dari sistem peraturan perundang-undangan sebagaimana pendapat HR dalam putusannya 30 Januari 1959.yang menjelaskan bahwa:<sup>40</sup>

Dalam hal tidak diatur secara tegas oleh undang-undang pemecahannya maka harus dicari sesuai dengan sistem perundang-undangan dan sesuai pula dengan peristiwa-peristiwa yang diatur oleh undang-undang”

Sejalan dengan pendapat Sudikno dan putusan pengadilan Belanda HR (*Hoge Raad der Nederlanden*), apabila diinterpretasikan sebagai subjek hukum, maka UMKM dapat dibentuk baik secara perorangan atau badan usaha perorangan atau badan usaha perseroan (perusahaan). Penalaran sistematis dapat dilakukan melalui undang-undang terkait dengan UMKM yaitu dengan ketentuan dalam bidang hukum lain seperti hukum perseroan terbatas, pasar modal, dan perbankan sehingga tafsiran “memiliki dan/atau menguasai” dapat ditemukan.

Dalam konsep hukum perseroan terbatas, seseorang dianggap memiliki

---

37 Dworkin, Ronald. *Taking Rights Seriously*, (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1978), 9.

38 *Ibid*, 37

39 Lihat *footnotes* di atas 37, 58.

40 Lihat *footnotes* di atas 30, 172.

perseroan terbatas tersebut antara melalui kepemilikan saham dalam jumlah tertentu sehingga seseorang tersebut, baik orang pribadi maupun badan hukum (perusahaan) memiliki pengendalian terhadap perseroan. Dalam hukum perseroan terbatas dikenal Pemegang Saham Pengendali. Secara doktrinal, dalam konteks Perseroan Terbatas terkhusus dalam ranah Perusahaan grup. Keterkaitan antara induk dan anak perusahaan dalam konstruksi perusahaan grup tidak menghapuskan status badan hukum induk dan anak perusahaan sebagai subjek hukum mandiri.<sup>41</sup> Sebelum Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas berlaku (“UU PT”) maka penjelasan terkait “anak perusahaan” sendiri terdapat dalam undang-undang perseroan terbatas sebelumnya yaitu melalui memori Pasal 29 Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dengan penjelasan:

“yang dimaksud dengan “anak perusahaan” adalah perseroan yang mempunyai hubungan khusus dengan perseroan lainnya yang terjadi karena:

- a. Lebih dari 50% (lima puluh persen) sahamnya dimiliki oleh induk perusahaannya;
- b. Lebih dari 50% (lima puluh persen) suara dalam RUPS dikuasai oleh induk perusahaannya; dan/atau
- c. Kontrol atas jalannya perseroan, pengangkatan, pemberhentian direksi dan komisaris sangat dipengaruhi oleh induk perusahaannya.”

Lebih lanjut, konteks pengendalian sendiri dalam Penjelasan Pasal 1 angka 1 huruf d Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal (“UU Pasar Modal”), yang dimaksud dengan pengendalian adalah kemampuan untuk menentukan, baik langsung maupun tidak langsung, dengan cara apa pun pengelolaan dan/atau kebijaksanaan perusahaan. Dengan demikian, suatu perusahaan mengendalikan perusahaan lain apabila perusahaan tersebut memiliki kemampuan untuk menentukan, baik langsung maupun tidak langsung, pengelolaan dan/atau kebijaksanaan perusahaan, dengan cara apapun juga.

---

41 Sulistiowati, *Aspek Hukum dan Realitas Bisnis Perusahaan Group di Indonesia*, (Jakarta: Erlangga, 2010), 3

Dalam konteks Persaingan Usaha, lebih tepatnya dalam konteks Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan dijelaskan melalui Undang-Undang Persaingan Usaha bahwa Pelaku Usaha dilarang melakukan pengambilalihan saham perusahaan lain apabila tindakan tersebut mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.<sup>42</sup> Kekhawatiran akan adanya pengambilalihan antar pelaku usaha yakni terkait adanya dugaan dalam melakukan perjanjian yang dilarang, kegiatan yang dilarang, dan/atau penyalahgunaan posisi dominan.<sup>43</sup> Penjelasan Pasal 5 Ayat (4) huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (“PP No. 57/2010”), menyebutkan bahwa yang dimaksud pengendalian adalah:

1. kepemilikan saham atau penguasaan suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dalam Badan Usaha; atau
2. adanya pemilikan saham atau penguasaan suara kurang dari atau sama dengan 50% (lima puluh persen) tetapi dapat mempengaruhi dan menentukan kebijakan pengelolaan Badan Usaha dan/atau mempengaruhi dan menentukan pengelolaan Badan Usaha.

Kemudian dalam Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 39/POJK.03/2017 tentang Kepemilikan Tunggal Pada Perbankan Indonesia, (“POJK 39/POJK.03/2017”), khususnya Pasal 1 angka 3, memberikan pengertian bahwa Pemegang Saham Pengendali (PSP) adalah badan hukum, orang perseorangan, dan/atau kelompok usaha yang:

1. memiliki saham perusahaan atau Bank sebesar 25% (dua puluh lima persen) atau lebih dari jumlah saham yang dikeluarkan dan mempunyai hak suara; atau
2. memiliki saham perusahaan atau Bank kurang dari 25% (dua puluh lima persen) dari jumlah saham yang dikeluarkan dan

---

42 Pasal 28 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

43 Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

mempunyai hak suara namun yang bersangkutan dapat dibuktikan telah melakukan pengendalian perusahaan atau Bank, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 9/POJK.04/2018 tentang Pengambilalihan Perusahaan Terbuka (“POJK No. 9/POJK.04/2018”), Pasal 1 angka 4 menyebutkan bahwa Pengendali Perusahaan Terbuka adalah Pihak yang baik langsung maupun tidak langsung:

1. Memiliki saham Perusahaan Terbuka lebih dari 50% (lima puluh persen) dari seluruh saham dengan hak suara yang telah disetor penuh; atau
2. Mempunyai kemampuan untuk menentukan, baik langsung maupun tidak langsung, dengan cara apapun pengelolaan dan/atau kebijakan Perusahaan Terbuka.

Berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam PP No. 57/20210, POJK 39/POJK.03/2017 dan POJK No. 9/POJK.04/2018 tersebut di atas, dapat disimpulkan kriteria bahwa seseorang berada dalam posisi pengendali berdasarkan 2 (dua) kriteria, yaitu adanya kepemilikan saham sejumlah tertentu dan terbukti mampu mengendalikan. Kriteria pertama, memiliki batas minimal kepemilikan saham, yaitu 25% atau lebih untuk perbankan dan lebih dari 50% untuk perusahaan terbuka, dan kriteria kedua, meskipun tidak memiliki saham sebesar yang dipersyaratkan di atas, namun terbukti mampu mengendalikan dengan cara apa pun atas pengelolaan dan atau kebijakan perusahaan.

Kemampuan adanya pengendalian, baik langsung maupun tidak langsung, dengan cara apapun terkait dengan pengelolaan dan/atau kebijakan perusahaan dapat dibuktikan dengan dokumen dan/atau informasi yang menunjukkan suatu pihak melakukan pengendalian atas perusahaan antara lain dapat berupa:<sup>44</sup>

---

<sup>44</sup> Pasal 2 Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 9/POJK.04/2018 tentang Pengambilalihan Perusahaan Terbuka beserta Penjelasan.

1. perjanjian dengan pemegang saham lain, sehingga memiliki hak suara lebih dari 50%;
2. kewenangan untuk mengatur kebijakan keuangan dan operasional Perusahaan Terbuka berdasarkan anggaran dasar/perjanjian;
3. kewenangan untuk menunjuk atau mengganti sebagian besar anggota direksi dan anggota dewan komisaris yang mengendalikan Perusahaan Terbuka melalui direksi dan dewan komisaris;
4. kemampuan menguasai suara mayoritas pada rapat direksi dan rapat dewan komisaris sehingga dapat mengendalikan Perusahaan Terbuka; dan/atau
5. kemampuan lain yang dapat mengindikasikan pengendalian Perusahaan Terbuka.

Berdasarkan seluruh ketentuan diatas dapat ditemukan bahwa pengendalian tidak terbatas pada besarnya kepemilikan saham, namun juga kemampuan dari pelaku usaha untuk mempengaruhi dan menentukan kebijakan badan usaha berapapun kepemilikan saham yang dimiliki.

Selain istilah Pemegang Saham Pengendali dikenal juga istilah lain, yang juga berkaitan dengan kemampuan untuk mengendalikan, yaitu Pemilik Manfaat, sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat dari Korporasi Dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme (“Perpres No. 13/2018”). Pemilik Manfaat merupakan orang perseorangan yang dapat menunjuk atau memberhentikan direksi, dewan komisaris, pengurus, pembina, atau pengawas pada Korporasi, memiliki kemampuan untuk mengendalikan Korporasi, berhak atas dan/atau menerima manfaat dari Korporasi baik langsung maupun tidak langsung, merupakan pemilik sebenarnya dari dana atau saham Korporasi dan/atau memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Presiden ini.<sup>45</sup> Korporasi disini meliputi perseroan terbatas, yayasan, perkumpulan, koperasi, persekutuan komanditer, persekutuan firma, dan bentuk korporasi lainnya.<sup>46</sup>

45 Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat Dari Korporasi Dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme.

46 Pasal 2 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat Dari Korporasi Dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme.

Adapun kriteria dianggap sebagai Pemilik Manfaat, dalam hal ini, perseroan terbatas, perkumpulan, dan koperasi, adalah sebagai berikut:

- (1) Pemilik Manfaat dari perseroan terbatas merupakan orang perseorangan yang memenuhi kriteria:
- a. memiliki saham lebih dari 25% pada perseroan terbatas sebagaimana tercantum dalam anggaran dasar;
  - b. memiliki hak suara lebih dari 25% pada perseroan terbatas sebagaimana tercantum dalam anggaran dasar;
  - c. menerima keuntungan atau laba lebih dari 25% dari keuntungan atau laba yang diperoleh perseroan terbatas per tahun;
  - d. memiliki kewenangan untuk mengangkat, menggantikan, atau memberhentikan anggota direksi dan anggota dewan komisaris;
  - e. memiliki kewenangan atau kekuasaan untuk mempengaruhi atau mengendalikan perseroan terbatas tanpa harus mendapat otorisasi dari pihak manapun;
  - f. menerima manfaat dari perseroan terbatas; dan/atau
  - g. merupakan pemilik sebenarnya dari dana atas kepemilikan saham perseroan terbatas.

Orang perseorangan yang memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud pada huruf e, huruf f, dan huruf g merupakan orang perseorangan yang tidak memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d.<sup>47</sup>

(2) Pemilik Manfaat dari perkumpulan merupakan orang perseorangan yang memenuhi kriteria:

- h. memiliki sumber pendanaan lebih dari 25% pada perkumpulan sebagaimana tercantum dalam anggaran dasar;
- i. menerima hasil kegiatan usaha lebih dari 25% dari keuntungan atau laba yang diperoleh perkumpulan per tahun;
- j. memiliki kewenangan untuk mengangkat atau memberhentikan pengurus dan pengawas perkumpulan;
- k. memiliki kewenangan atau kekuasaan untuk mempengaruhi atau mengendalikan perkumpulan tanpa harus mendapat otorisasi dari pihak manapun;
- l. menerima manfaat dari perkumpulan; dan/atau
- m. merupakan pemilik sebenarnya dari dana atas sumber pendanaan perkumpulan.

Orang perseorangan yang memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud pada huruf d, huruf e, dan huruf f merupakan orang perseorangan yang tidak memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, dan huruf c.

(3) Pemilik Manfaat dari koperasi merupakan orang perseorangan yang

---

47 Pasal 4 Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pemilik Manfaat Dari Korporasi Dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana Pendanaan Terorisme.

memenuhi kriteria:

- a. menerima sisa hasil usaha lebih dari 25% dari keuntungan atau laba yang diperoleh koperasi per tahun;
- b. memiliki kewenangan baik langsung maupun tidak Langsung, dapat menunjuk atau memberhentikan pengurus dan pengawas koperasi;
- c. memiliki kewenangan atau kekuasaan untuk mempengaruhi atau mengendalikan koperasi tanpa harus mendapat otorisasi dari pihak manapun;
- d. menerima manfaat dari koperasi; dan/atau
- e. merupakan pemilik sebenarnya dari dana atas modal koperasi.

Orang perseorangan yang memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud pada huruf c, huruf d, dan huruf e merupakan orang perseorangan yang tidak memenuhi kriteria sebagaimana dimaksud pada huruf a dan huruf b.

Ketentuan yang terdapat dalam Perpres No. 13/2018 tersebut di atas, hampir sama hal dengan ketentuan yang terdapat dalam POJK 39/POJK.03/2017 dan POJK No. 9/POJK.04/2018, kriteria bahwa seseorang berada dalam posisi Penerima Manfaat didasarkan pada, pertama, persentase kepemilikan saham, sumber pendanaan, dan perolehan sisa hasil usaha, dan kedua, kemampuan dalam menentukan hal-hal strategis pengelolaan seperti penunjukkan manajemen dan mempengaruhi kebijakan strategis perusahaan.

Berdasarkan uraian diatas, terdapat penjelasan yang dapat merujuk kepada definisi larangan “memiliki dan/atau menguasai” yang terdapat dalam Pasal 35 UU UMKM. Makna “memiliki dan/atau menguasai” sendiri dapat ditafsirkan secara sistematis berupa pertama, yaitu frasa “memiliki dan/atau menguasai” merujuk kepada larangan kepada Usaha Besar atau Usaha Menengah sebagai pemegang saham untuk memiliki kepemilikan saham dan/atau hak suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dan/atau sebagai Pemilik Manfaat yang mempunyai kepemilikan saham dan hak suara lebih dari 25% (dua puluh lima persen), dan yang kedua, terkait frasa “memiliki dan/atau menguasai” termasuk juga merujuk kepada suatu perbuatan atau tindakan yang mampu mengendalikan dengan cara apapun atas pengelolaan dan kebijakan suatu perusahaan.

## **F. Kesimpulan**

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 35 UU UMKM diketahui bahwa

Usaha Besar dilarang memiliki dan/atau menguasai Usaha Mikro, Kecil, dan/atau Menengah sebagai mitra usahanya dan Usaha Menengah dilarang memiliki dan/atau menguasai Usaha Mikro dan/atau Usaha Kecil mitra usahanya. Namun demikian, UU UMKM tidak memberikan penjelasan yang dimaksud dengan “memiliki dan atau menguasai” tersebut. Penjelasan baru ditemukan dalam dalam UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, namun terdapat ketidaklengkapan dan ketidaksinkronan antara Pasal 35 UU UMKM dengan Penjelasan dalam UU Cipta Kerja, sehingga menyisakan persoalan tafsiran.

Hukum merupakan suatu sistem, yang berarti bahwa hukum tersebut merupakan tatanan, merupakan satu kesatuan yang utuh yang terdiri dari bagian-bagian atau unsur-unsur yang saling berkaitan erat satu sama lain. Menganggap hukum sebagai satu kesatuan sistem, maka ketidakjelasan UU UMKM, akan dilengkapi dengan hukum lain pada bidang hukum lain yang terkait seperti pasar modal, perbankan, maupun perseroan terbatas. Penalaran logis inilah yang kemudian dimaksud dengan interpretasi sistematis. Berdasarkan uraian diatas, terdapat penjelasan yang dapat merujuk kepada definisi larangan “memiliki dan/atau menguasai” yang terdapat dalam Pasal 35 UU UMKM. Makna “memiliki dan/atau menguasai” sendiri apabila ditafsirkan secara sistematis akan memberikan penafsiran berupa pertama, yaitu frasa “memiliki dan/atau menguasai” merujuk kepada larangan kepada Usaha Besar atau Usaha Menengah sebagai pemegang saham atau sebagai pengendali yang memiliki kepemilikan saham dan/atau hak suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dan/atau sebagai Pemilik Manfaat yang mempunyai kepemilikan saham dan hak suara lebih dari 25% (dua puluh lima persen) dan yang kedua, terkait frasa “memiliki dan/atau menguasai” termasuk juga merujuk kepada suatu perbuatan atau tindakan yang mampu mengendalikan dengan cara apapun atas pengelolaan dan kebijakan suatu perusahaan. Melalui penafsiran sistematis ini dapat membantu UMKM dalam menjalankan kegiatan bisnisnya melalui kemitraan dengan batasan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Alexy, R. *A theory of Legal Argumentation, The Theory of Rational Discourse as Theory of Legal Justification*. Oxford, 2019, 233-44.
- Brink, T. "SME Routes for Innovation Collaboration with Larger Enterprises." *Industrial Marketing Management* 64, (January 2017): 12.
- Daniela Livia, T. dan Andrea, Raluca. "Is the SME Sector the Key for Restarting Economic Growth in the European Union?", 640.
- Diah Imaningrum, Susanti. *Penafsiran Hukum: Teori dan Metode*, Jakarta: Sinar Grafika, 2019.
- Ghassani, N. "Kemitraan Pengembangan UMKM (Studi Deskriptif Tentang Kemitraan PT. PJB (Pembangkit Jawa Bali) Unit Gresik Pengembangan.
- Hasbullah, M. Afif. "Peran Komisi Pengawasan Persaingan Usaha dalam Pengawasan Kemitraan". <https://www.youtube.com/watch?v=1GfhZxN-vW0> (diakses 7 Oktober 2020).
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. "UMKM Bangkit, Ekonomi Indonesia Terungkit". <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/artikel/baca/13317/UMKM-Bangkit-Ekonomi-Indonesia-Terungkit.html> (diakses 26 Februari 2021).
- Khalid, Afif. "Penafsiran Hukum Oleh Hakim Dalam Sistem Peradilan Di Indonesia." *Al Adl*, Vol. VI, No. 11 (2014): 10.
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha, "Webinar Peran KPPU Dalam Pengawasan Kemitraan". <https://kppu.go.id/blog/2020/10/webinar-peran-kppu-dalam-pengawasan-kemitraan/> (diakses 26 Februari 2021).
- M. Rogerson, C. "Improving Market Access Opportunities for Urban Small, Medium, and Micro-Enterprises in South Africa." *Urbani Izziv* 24, No. 2 ((December 2013): 134.
- Mertokusumo, Sudikno. *Bab-bab tentang Penemuan Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1991, 8.
- \_\_\_\_\_. *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 2005.
- Mezak, M.H. "Jenis, Metode & Pendekatan dalam penelitian hukum", *Law Review*, Vol 3, (2016), 86.
- ND, Mukti Fajar. *UKMK di Indonesia: Perspektif Hukum Ekonomi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2016.
- Paparang, F. "Misbruik Van Omstandigheden dalam Perkembangan Hukum Kontrak." *Jurnal Hukum Universitas Sam Ratulangi* 22, No. 6 (Juli 2016).
- Peraturan Otoritas Jasa Keuangan Nomor 9/POJK.04/2018 tentang Pengambilalihan Perusahaan Terbuka (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 114, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6288).
- Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2018 tentang Penerapan Prinsip Mengenal Pemilik Manfaat Dari Korporasi Dalam Rangka Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang dan Tindak Pidana

Pendanaan Terorisme (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 23).

- Quartey, P. "Regulation, Competition and Small and Medium Enterprises in Developing Countries." *Center on Regulation and Competition Institute for Development Policy and Management University of Manchester*, No. 10 (October 2001): 5.
- Subhan, Abdul., Mehmood, Rahat., dan Sattar, Abdul. "Innovation in Small and Medium Enterprises (SME's) and Its Impact on Economic Development in Pakistan." *Proceedings of 6<sup>th</sup> International Business and Social Sciences Research Conference* 18, No. 4 (January 2013): 4.
- Sulistiowati. *Aspek Hukum dan Realitas Bisnis Perusahaan Group di Indonesia*. Jakarta: Erlangga, 2010, 3.
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2008 Nomor 93, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4866).
- Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756).
- Westmoreland, Robert. "Dworkin and Legal Pragmatism". *Oxford Journal of Legal Studies*, Vol.11, Issue 2, Summer, (1991): 174-192.