

SETARA

JURNAL ILMU HUKUM



TINJAUAN YURIDIS EKSPANSI PERUSAHAAN GROUP DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NO. 4 TAHUN 2009 TENTANG PERTAMBANGAN MINERAL DAN BATUBARA

Oleh :

Hartana¹ Didik Suhariyanto²

hartana.palm@yahoo.com, Universitas Bung Karno¹
suhariyanto.didik@yahoo.co.id, Universitas Bung Karno²

ABSTRAK

Ekspansi usaha melalui kegiatan aksi korporasi dalam pelaksanaannya harus dibatasi dengan adanya rambu-rambu melalui peraturan perundangan atau regulasi sebagai batasan. Tujuan dari penelitian ini, adalah (1) untuk mengetahui dan menganalisis peraturan perundang-undangan yang mengatur secara khusus mengenai pembatasan ekspansi perusahaan. (2) Untuk menganalisa dan mengidentifikasi pelaksanaan ekspansi perusahaan yang terjadi di sektor pertambangan batubara. Adapun jenis penelitian yang digunakan dalam metode penelitian ini yakni jenis penelitian yuridis normatif. Dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Sumber bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, serta bahan hukum sekunder. Adapun hasil penelitian yang diperoleh yaitu (1) Pemerintah Indonesia melalui Undang-undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, memberikan pengaturan secara tegas pada pembatasan ekspansi perusahaan group yaitu dalam hal penggunaan perusahaan jasa pertambangan. (2) Ekspansi perusahaan group di sektor pertambangan batubara berimplikasi pada: pertama, Penyalahgunaan Posisi Dominan, kedua, Penguasaan Pasar. Satu hal yang tidak bisa dihindari dari ekspansi suatu perusahaan atau diversifikasi usaha ini adalah bertambahnya beberapa perusahaan baru dan secara langsung juga berimplikasi pada kepemilikan saham anak perusahaan oleh induk perusahaan.

Kata Kunci : Ekspansi Perusahaan, Pertambangan, Mineral dan Batubara

ABSTRACT

Business expansion through corporate action activities in its implementation must be limited by the existence of signs through laws or regulations as limitations. The purpose of this research is (1) to find out and analyze the laws and regulations that specifically regulate restrictions on company expansion. (2) To analyze and identify the implementation of company expansion taking place in the coal mining sector. The type of research used in this research method is normative juridical research. By using a statutory approach and a case approach. The sources of legal materials used are legal materials consisting of primary legal materials and secondary legal materials. The research results obtained are (1) The Indonesian government through Law no. 4 of 2009 concerning Mineral and Coal Mining, provides strict regulations on restrictions on the expansion of group companies, namely in terms of the use of mining service companies. (2) The expansion of group companies in the coal mining sector has implications for: first, abuse of dominant position, second, market control. One thing that cannot be avoided from the expansion of a company or business diversification is the addition of several new companies and this also directly has implications for the share ownership of subsidiary companies by the parent company.

Keywords : *Company Expansion, Mining, Minerals and Coal*

A. Pendahuluan

Negara Indonesia memiliki sektor yang sangat esensial dalam hal pertambangan, salah satunya ialah sektor pertambangan batubara. Sektor pertambangan batubara ini merupakan sektor penopang dan penyumbang pendapatan perekonomian Indonesia, maka dari itu sektor pertambangan batubara ini harus dikelola dengan baik, melalui pengaturan dan perlindungan hukum serta kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Batubara merupakan salah satu komoditas energi penting di Indonesia. Penambangannya telah berlangsung sejak masa Kolonial Belanda. Penambangan batubara oleh Kolonial Belanda pertama kali dilakukan di Pulau Kalimantan dan Pulau Sumatera yang saat ini menjadi produsen utama batubara di Indonesia.¹

Perusahaan-perusahaan yang bergerak di bidang pertambangan di Indonesia biasanya berbentuk group. Tercatat terdapat 30 group yang bergerak dalam industri pertambangan Indonesia, di antaranya adalah *BUMI Plc Group, ADARO Group, BAYAN Group, INDIKA Group, BANPU Group, BA Group, BORN Group, TANITO Group, ASTRA Group, SINAR MAS Group* dan masih banyak yang lainnya.² Dominasi keberadaan perusahaan group dibandingkan perusahaan tunggal di Indonesia ditunjukkan oleh perusahaan-perusahaan berskala besar tidak

¹ Arif Irwandy, 2014. *Batubara Indonesia*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, hlm: 37.

² Central Data Mediatama Indonesia (CDMI), *Kinerja 30 Group Perusahaan Batubara di Indonesia Tahun 2013/2014*, Executive Summary, hlm: ix.

lagi dijalankan melalui bentuk perusahaan tunggal, tetapi menggunakan konstruksi perusahaan group.³

Perusahaan-perusahaan group tersebut terus melakukan ekspansi bisnisnya di sektor pertambangan batubara. Tentu saja tujuannya adalah untuk memperoleh laba atas investasinya dan memberikan sumbangan pada peningkatan ekonomi dan sosial lingkungan yang lebih luas. Untuk mencapai tujuannya, perusahaan-perusahaan group tersebut menghadapi persaingan yang semakin ketat dari pesaing-pesaing yang mempunyai tujuan yang sama, dengan produk yang ditawarkan serta cara-cara yang hampir sama pula.

Adapun cara yang dapat digunakan untuk membentuk perusahaan group adalah dengan melakukan *merger*, akuisisi atau membentuk perusahaan baru. Perusahaan-perusahaan melakukan ekspansi melalui *merger*, akuisisi atau membentuk perusahaan baru dengan maksud dapat mengurangi perusahaan pesaing atau mengurangi persaingan. Selain itu, ekspansi melalui *merger*, akuisisi atau membentuk perusahaan baru akan mendorong perusahaan memiliki jenis usaha yang lebih besar tanpa harus melakukannya dari awal.

Sebagai salah satu komoditi energi yang bernilai strategis bagi kepentingan nasional, pengelolaan industri pertambangan batubara harus mengacu pada Pasal 33 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 yang mengamanatkan penguasaan negara atas sumber-sumber alam strategis dan berkaitan dengan hajat hidup orang banyak. Ini juga termasuk orientasi dari pemanfaatan sumber daya alam, yakni demi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Pasal 33 UUD 1945 menyebutkan bahwa:

“Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara; dan Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Selain UUD 1945, terdapat undang-undang lain yang mengatur tentang pemanfaatan sumber daya dan industri strategis, yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Undang-Undang tersebut di atas, yaitu Pasal 33 UUD 1945, Pasal 2 UUPA Tahun 1960 dan Pasal 51 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 memiliki penekanan dan perhatian khusus yang sama mengenai pengelolaan dan pemanfaatan sumber daya alam yang ada di Indonesia. Ada 2 (dua) hal penting yang menjadi penekanan dan perhatian khusus dari ketiga undang-undang tersebut, yaitu :

³ Sulistiowati, 2011. Limited Liability Dalam Limited Liability Pada Konstruksi Perusahaan Kelompok Piramida. *Mimbar Hukum*, Volume 23. Universitas Gadjah Mada.

1. Cabang produksi strategis, kekayaan alam, dan pemasaran barang atau jasa yang berdampak pada hajat hidup orang banyak harus dikuasai, dimanfaatkan dan dikelola oleh negara, dan dalam pengelolaannya, negara dapat menunjuk BUMN atau lembaga negara lainnya.
2. Tujuan utama dari penguasaan, pemanfaatan dan pengelolaan negara tersebut adalah dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat

Akan tetapi, fakta di lapangan menunjukkan bahwa pengelolaan industri pertambangan batubara (termasuk sumber daya alam strategis) di Indonesia seperti mengabaikan keberadaan Pasal 33 UUD 1945 tersebut. Padahal, Pasal 33 UUD 1945 adalah warisan para founding fathers guna mengatur perekonomian nasional. Salah satu bukti yang menunjukkan hal tersebut tampak pada sektor hulu industri pertambangan batubara yang dikuasai oleh perusahaan swasta nasional maupun luar negeri, bukan oleh negara atau Perusahaan Negara (BUMN). Kementerian ESDM mencatat bahwa 71,7% produksi batubara Indonesia dikuasai oleh perusahaan swasta nasional dan sisanya perusahaan asing.⁴ Bila dicermati, tiga ayat dalam Pasal 33 UUD 1945 (pra-amandemen 2002), kiprah pihak swasta nasional (maupun asing) dalam industri strategis negara sama sekali tidak dilarang. Namun, bila modal swasta nasional maupun asing sudah begitu dominan menguasai cabang-cabang produksi vital negara, hal itulah yang melanggar Pasal 33 UUD 1945 secara substansial.

Perlu dipahami bahwa Pasal 33 UUD 1945 merupakan buah pikir para pendiri negara yang menginginkan bangsa ini berjalan di atas kepentingan Indonesia yang berasas kekeluargaan dengan tujuan menciptakan masyarakat yang adil dan makmur beserta seluruh perangkatnya dibentuk untuk menjalankan amanat itu demi tercapainya tujuan nasional. Sementara itu, perusahaan swasta yang sedari awal didirikan dengan maksud mencari profit sebesar-besarnya tidak dapat dipercaya untuk mengelola sumber-sumber ekonomi strategis negara demi kemakmuran rakyat. Penguasaan pihak swasta terhadap industri batubara nasional mengakibatkan alokasi hasil operasi produksi tambang terhitung kecil bagi kepentingan nasional. Untuk itulah pada tanggal 12 Januari 2009 Pemerintah Indonesia menerbitkan Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara untuk menggantikan Undang-Undang No. 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan yang dinilai sudah tidak relevan lagi untuk digunakan. Di dalam Undang-

⁴ 10 Industri Batubara Nasional Dan Amanat Pasal 33 UUD 1945. Diakses dari <http://www.berdikarionline.com/kabar-rakyat/20111113/industri-batubara-nasional-dan-amanat-Pasal-3>

Undang No. 4 Tahun 2009 dengan jelas dikatakan bahwa sumber daya alam yang telah diambil harus diprioritaskan terlebih dahulu untuk kebutuhan industri pengolahan dalam negeri atau lebih dikenal dengan istilah *Domestic Market Obligation* (DMO).

Sektor pertambangan batubara rentan terjadi praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, baik dalam penguasaan areal, kepemilikan saham dan pemasaran batubara. Fenomena yang terjadi di sektor pertambangan saat ini adanya penguasaan oleh perusahaan-perusahaan berbentuk group. Indonesia belum memiliki peraturan perundang-undangan yang mengatur secara khusus mengenai perusahaan group. Kerangka pengaturan perusahaan yang tergabung dalam perusahaan group masih menggunakan pendekatan perseroan tunggal. Oleh karena itu, hingga saat ini belum ada pengakuan yuridis terhadap perusahaan group.⁵

Berangkat dari ketiadaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perusahaan group, membuat penulis mengangkat topik atau bahasan mengenai eksistensi perusahaan group khususnya pada sektor pertambangan batubara. Eksistensi perusahaan group pada sektor pertambangan batubara menjadi penting dan menjadi perhatian serius oleh penulis mengingat ekspansi perusahaan-perusahaan tersebut terus terjadi hingga kini, di sisi lain belum ada peraturan khusus yang mengatur mengenai perusahaan group. Ekspansi perusahaan group yang terus terjadi pada sektor pertambangan batubara membuat penulis khawatir akan mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Oleh karena itu, penulis akan menelaah dan menganalisis mengenai ekspansi perusahaan-perusahaan group tersebut pada sektor pertambangan batubara berdasarkan peraturan perundang-undangan, antara lain: Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, serta Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Dugaan penulis bahwa ekspansi perusahaan group pada sektor pertambangan batubara mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat diperkuat oleh temuan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Balikpapan yang sedang melakukan penelitian terkait dengan Izin Usaha Pertambangan (IUP) yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah sebelum era tahun 2010. Dari penemuan awal, KPPU Balikpapan menduga ada praktik monopoli usaha pertambangan batubara yang terjadi di Kabupaten Berau, Provinsi Kalimantan Timur.

⁵ Sulistiowati, 2010. *Aspek Hukum dan Realitas Bisnis Perusahaan Group di Indonesia*. Jakarta: Erlangga, hlm: 19.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana Pelaksanaan Ekspansi Perusahaan Group Ditinjau Dari Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara ?
2. Bagaimana Pengaturan Prosedur Ekspansi Perusahaan Group Ditinjau Dari Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara ?

C. Metode Penelitian

Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁶ Jenis penelitian dalam artikel ini yakni penelitian yuridis normatif dimana hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*) atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.⁷ Penelitian hukum normatif ini didasarkan kepada bahan hukum primer dan sekunder, yaitu penelitian yang mengacu kepada norma-norma yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.⁸

Dalam penelitian ini, Peneliti menggunakan pendekatan dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Sumber bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, serta bahan hukum sekunder. Teknik pengumpulan bahan hukum, dilakukan dengan cara menelaah dan menyeleksi kemudian akan dikombinasikan sehingga dapat menghasilkan susunan yang sistematis dan runtut dalam penyusunan penelitian hukum ini. Dan teknik analisis bahan hukum dilakukan secara deduktif yaitu dengan cara menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum terhadap permasalahan konkret yang dihadapi. Hal ini dilakukan untuk menjawab isu hukum dalam penelitian ini.

D. Pembahasan

Sebagaimana diketahui bahwa saat ini banyak perusahaan-perusahaan yang berupaya melakukan ekspansi atau mengembangkan usaha dengan motif dan latar belakang yang berbeda-beda. Tentunya proses pengembangan usaha ini harus ada suatu pembatasan sebagai filter atau penyaring, sehingga tidak semua perusahaan dapat melakukan ekspansi dengan semauanya,

⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2006, hlm. 35.

⁷ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2012), hlm. 118

⁸ Soeryono Soekarto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta, UI Press, 1984), hlm. 20

dengan demikian tidak terjadi lonjakan ekspansi usaha.

Lonjakan ekspansi usaha tidak saja akan mengganggu stabilitas perekonomian secara makro sebab akan banyak perusahaan besar yang akan menjadikan dirinya sebagai group atau sekumpulan perusahaan, sehingga akan terjadi persaingan tidak sehat dan menghambat perkembangan perusahaan skala kecil dan menengah untuk berkembang dikarenakan semua lini usaha sudah dikuasai oleh perusahaan besar. Selain itu, apabila terjadi lonjakan ekspansi usaha yang besar, maka sudah dapat dipastikan perusahaan-perusahaan besar yang berekspansi tentunya sebelumnya memerlukan modal dan berusaha memperoleh suntikan modal, baik melalui sektor perbankan atau melalui sindikasi perusahaan lain, namun jika pengembangan usaha ini tidak dikelola dengan baik maka berpotensi terjadi pengembalian modal, baik kepada perbankan atau sindikasi beberapa perusahaan akan menjadi terkendala dan bahkan bisa macet. Apabila macet maka dapat dipastikan akan terjadi kasus hukum berupa kepailitan untuk kemudian asset akan dilelang. Hal ini dapat membuat buruk citra perekonomian Indonesia di mata dunia internasional.

Ekspansi usaha melalui kegiatan aksi korporasi dalam pelaksanaannya harus dibatasi dengan adanya rambu-rambu melalui peraturan perundangan atau regulasi sebagai batasan atau filter yang menaungi segala kegiatan aksi korporasi agar perusahaan bentukan baru hasil ekspansi tersebut dapat comply atau memenuhi kaidah peraturan yang berlaku, khususnya peraturan perundangan yang berlaku di Indonesia, dalam hal ini penulis ingin mencermati atau mereview pembatasan ekspansi perusahaan group ditinjau dari peraturan perundang-undangan di sektor pertambangan batubara, antara lain:

1. Pelaksanaan Ekspansi Perusahaan Group Ditinjau Dari Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dijelaskan bahwa Izin Usaha Pertambangan (IUP) terdiri dari dua tahap, yaitu:⁹

- a. IUP Eksplorasi, meliputi kegiatan penyelidikan umum, eksplorasi, dan studi kelayakan;
- b. IUP Operasi Produksi, meliputi kegiatan konstruksi, penambangan, pengolahan dan pemurnian, serta pengangkutan dan penjualan.

Selanjutnya dijelaskan pula bahwa pemegang IUP Eksplorasi dan pemegang IUP Operasi Produksi dapat melakukan sebagian atau seluruh kegiatan. Dalam artian pemegang IUP baik eksplorasi maupun operasi produksi punya keleluasaan dalam menjalankan

⁹ Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara
SETARA Vol. 5 No. 1, (Juni 2024)

kegiatan usahanya, tergantung kepada kemampuan finansial, sumber daya manusia dan teknologi yang dimiliki oleh pemegang IUP.

IUP diberikan oleh Bupati/ Walikota, Gubernur atau Menteri sesuai kewenangannya, yaitu:

- a. IUP diberikan oleh Bupati/ walikota apabila WIUP (Wilayah Izin Usaha Pertambangan) berada di dalam satu wilayah kabupaten/ kota;
- b. IUP diberikan oleh Gubernur apabila WIUP berada pada lintas wilayah kabupaten/ kota dalam 1 (satu) provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari bupati/ walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- c. IUP diberikan oleh Menteri apabila WIUP berada pada lintas wilayah provinsi setelah mendapatkan rekomendasi dari gubernur dan bupati/walikota setempat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Adapun yang menjadi subjek hukum pemberian IUP dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 adalah badan usaha, koperasi dan perseorangan. Badan usaha diarahkan pada perolehan IUP dan IUPK, mengingat badan usaha memiliki kemampuan untuk memenuhi persyaratan administrasi, teknis dan finansial yang cukup kompleks. Sementara itu, perseorangan lebih diarahkan pada perolehan Izin Usaha Pertambangan Rakyat yang mana untuk perolehannya relatif lebih mudah. Kemudian Koperasi harus dilibatkan mengingat koperasi merupakan sokoguru perekonomian Indonesia. Makna dari istilah koperasi sebagai *sokoguru* perekonomian dapat diartikan bahwa koperasi sebagai pilar, penyangga utama atau tulang punggung perekonomian. Dengan demikian, koperasi diperankan dan difungsikan sebagai pilar utama dalam sistem perekonomian nasional. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 telah memenuhi unsur keadilan dalam penentuan subyek hukum dengan memberikan kesempatan dan peluang yang sama dalam berusaha pada sektor pertambangan batubara.

Selanjutnya, pemegang IUP berupa badan hukum, bentuk badan hukumnya tidak diatur di dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2009. Oleh karenanya, bentuk badan hukum pemegang IUP dapat berupa Perseroan Terbatas, Firma atau CV. Akan tetapi, mengingat industri pertambangan batubara merupakan industri yang mewajibkan terpenuhinya persyaratan administrasi, teknis, dan finansial yang kompleks, maka seyogyanya bentuk badan hukum yang relevan digunakan adalah Perseroan Terbatas.

IUP eksplorasi dan IUP operasi produksi dapat diberikan kepada satu badan hukum, dua badan hukum atau lebih. Tidak ada pengaturan yang menyatakan bahwa dua badan

hukum tersebut harus merupakan satu entitas atau badan hukum terpisah atau dalam satu perusahaan group. Pembuat Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 memberikan keleluasaan kepada pelaku usaha untuk menjalankan kegiatan usahanya. Oleh karena itu, tidak ada batasan pembentukan kuantitas badan usaha. Dengan demikian, Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 memungkinkan pelaksanaan IUP dapat dilakukan oleh satu badan usaha atau dua badan usaha atau lebih. Tidak ada ketentuan lebih lanjut bagaimana jika kedua badan usaha tersebut tergabung dalam suatu perusahaan group.

Kemudian, dalam hal perolehan Izin Usaha Pertambangan, Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tidak memberikan pembatasan perolehan jumlah IUP Eksplorasi batubara maupun IUP Operasi Produksi batubara oleh perusahaan group. Badan usaha berupa induk, anak dan cucu perusahaan dalam perusahaan group seluruhnya dapat memperoleh IUP yang secara kuantitas tidak dibatasi (tak terhingga) selama segala persyaratan berupa persyaratan administrasi, teknis dan finansial yang diatur dalam Undang-undang No. 4 Tahun 2009 dapat terpenuhi.

Setiap badan usaha hanya dapat diberikan satu WIUP mineral dan batubara. Pemegang IUP yang menemukan mineral lain di dalam WIUP yang dikelolanya diberikan prioritas untuk mengusahakannya. Dengan demikian, pemegang IUP jika mampu menemukan mineral lain dalam WIUP yang sudah dikelolanya, maka perusahaan atau badan hukum tersebut memperoleh prioritas atau keutamaan untuk mengusahakan mineral lain. Badan usaha ini boleh mengusahakan lebih dari satu jenis mineral. Akan tetapi, badan usaha tersebut juga dapat menyatakan tidak berminat untuk mengusahakan mineral lain yang ditemukan tersebut. Kemudian muncul pertanyaan, apakah pengusahaannya dilakukan oleh badan usaha yang sama atau dapat mendesentralisasi pada anak perusahaannya atau cucu perusahaannya atau badan usaha lain tapi masih dalam naungan pada group yang sama?

Badan usaha dapat diberikan lebih dari satu WIUP mineral dan batubara apabila badan usaha tersebut merupakan badan hukum terbuka (go public) atau untuk WIUP mineral bukan logam dan/atau WIUP batuan. Dengan kata lain, pemberian WIUP batubara lebih dari satu kepada badan usaha hanya dapat dilakukan oleh badan usaha yang telah go public. Ada keistimewaan bagi perusahaan tambang mineral dan batubara (Minerba) yang sudah go public. Hal ini diatur dalam Pasal 9, Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara menjelaskan bahwa:

“Setiap pemohon sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) dapat diberikan lebih dari 1 (satu) WIUP dalam hal: a. badan usaha yang mengajukan permohonan merupakan badan usaha yang terbuka (*go public*); atau b. untuk WIUP mineral bukan logam dan/atau WIUP batuan”

Selanjutnya dalam Pasal 7A menjelaskan bahwa:

“(1) Pemegang IUP dan IUPK tidak boleh memindahkan IUP dan IUPK-nya kepada pihak lain. (2) Pihak lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi badan usaha yang 51% (lima puluh satu persen) atau lebih sahamnya tidak dimiliki oleh pemegang IUP atau IUPK.”

2. Analisis Pengaturan Prosedur Ekspansi Perusahaan Group Ditinjau Dari Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2012 memberi ruang bagi perusahaan yang sudah *go public* untuk memperoleh lebih dari satu WIUP mineral dan batubara. Dengan kata lain, perusahaan tambang yang belum tercatat di *PT. Bursa Efek Indonesia* (BEI), tidak dapat memiliki lebih dari satu WIUP mineral dan batubara. Aturan ini bukan merupakan bentuk diskriminasi perusahaan tambang non public. Dalam hal ini Pemerintah lebih memberikan peluang bagi perusahaan tambang *go public*, semata-mata karena masalah pajak. Ketentuan ini, untuk memperkecil upaya pengusaha tambang yang tidak membayar pajak. Jika perusahaan tambang sudah *go public*, maka pengawasan yang dilakukan pemerintah terhadap perusahaan-perusahaan tambang tersebut lebih mudah. Sebab, ada kewajiban bagi perusahaan *go public*, untuk menginformasikan segala aktivitas bisnis dan keuangannya ke bursa maupun pemegang saham, sehingga pemerintah akan lebih mudah memperoleh informasi keuangan sebuah perusahaan tambang yang sudah terbuka. Masalah pajak hanya salah satu alasan pemerintah untuk mengatur perusahaan yang sudah *go public* dapat memperoleh lebih dari satu WIUP mineral dan batubara. Alasan lain adalah pemerintah sepertinya ingin mendorong agar perusahaan-perusahaan tambang turut serta mengaktifkan sektor pasar modal di dalam negeri. Apalagi, saham-saham perusahaan tambang di bursa cukup aktif, bahkan di antaranya masuk dalam kategori *blue chip*. Selain itu, dengan *go public*, pemerintah juga dapat lebih mudah melakukan pengawasan terutama masalah pemenuhan setiap kewajiban perusahaan dan permasalahan lingkungan yang diakibatkan dari hasil operasi produksi (eksploitasi) perusahaan bersangkutan.

Sementara itu, untuk badan usaha yang belum *go public*, hanya dapat diberikan 1 (satu) WIUP mineral dan batubara. Oleh karenanya, apabila badan usaha yang belum *go public* kemudian berminat mengusahakan mineral lain, maka dapat dimohon oleh anak perusahaannya atau perusahaan afiliasinya (dengan ketentuan 51% sahamnya dikuasai pemegang IUP awal) atau menggunakan badan usaha lain yang masih menjadi satu

kesatuan groupnya. Pemegang IUP dan IUPK tidak boleh memindahkan IUP dan IUPK-nya kepada pihak lain. Pihak lain yang dimaksud meliputi badan usaha yang 51% (lima puluh satu persen) atau lebih sahamnya tidak dimiliki oleh pemegang IUP atau IPUK. Kemudian muncul pertanyaan, bagaimana IUP non privat dapat bersaing dengan IUP yang sudah go public? Di Indonesia, IUP *non privat* mayoritas dimiliki oleh perseorangan, sehingga memiliki keunggulan tersendiri dibanding dengan IUP yang sudah *go public*. Salah satu keunggulan yang paling tampak adalah IUP *non privat* memiliki fleksibilitas. Umumnya, semakin besar sebuah perusahaan, semakin sulit mengubah arah dengan cepat. Perusahaan kecil sering merespons lebih cepat terhadap kejadian terkini atau tren baru.

Disisi lain, dalam Pasal 9, Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2012, ada keistimewaan tersendiri bagi badan usaha yang memiliki WIUP mineral bukan logam dan/atau WIUP batuan. Dalam hal ini dapat memperoleh WIUP lebih dari satu tanpa harus berbadan hukum *go public*. Dari hasil wawancara penulis dengan Kepala Bagian Hukum, Ditjen Minerba, Bapak Heriyanto menyatakan bahwa ada beberapa alasan WIUP mineral bukan logam dan/atau WIUP batuan dapat memperoleh lebih dari 1 (satu) WIUP tanpa harus *go public*, yaitu :

- a. IUP mineral bukan logam dan/atau IUP batuan mayoritas dimiliki oleh UMKM dan kelompok tani, sehingga pemerintah dirasa perlu untuk mengembangkan keekonomian masyarakat bawah dan dapat terciptanya keadilan ekonomi di masyarakat.
- b. IUP mineral bukan logam dan/atau IUP batuan tidak menimbulkan dampak lingkungan yang besar dan tidak meninggalkan bahan beracun berbahaya dalam aktifitas kegiatannya.
- c. Bahan tambang yang dihasilkan sangat dibutuhkan untuk pembangunan infrastruktur saat ini, seperti pengerasan jalan dan sebagai bahan baku pupuk pada industri pertanian.

Selanjutnya, WIUP batubara diberikan kepada badan usaha, koperasi, dan perseorangan dengan cara lelang. Pemberian WIUP ini dilaksanakan secara terbuka kepada setiap badan usaha, koperasi dan perseorangan. Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tidak mengatur mengenai badan usaha, koperasi, atau perseorangan yang telah memenangkan lelang boleh atau tidak mengikuti lelang kembali terhadap WIUP lainnya. Celah-celah hukum yang demikian ini dapat dimanfaatkan oleh subyek hukum untuk memanfaatkannya dan hal ini, tidak akan menjadi masalah selama segala persyaratan yang ditentukan oleh Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 dapat terpenuhi.

Pemberian WIUP kepada badan usaha, koperasi, dan perseorangan dengan cara lelang dirasa cukup adil dan telah memenuhi prinsip keadilan yang dikemukakan oleh John Rawls yaitu *principle of greatest equal liberty: each person is to have an equal right to the most extensive total system of equal basic liberties compatible with a similar system of liberty for all*. Hak tersebut tertuang pada seperangkat hak yang melekat pada tiap individu, seperti hak untuk menyatakan pendapat, hak untuk berasosiasi, hak untuk ikut serta aktif dalam sistem politik, sosial, dan ekonomi. Hal tersebut harus berlaku secara sama pada setiap individu.

Dalam hal penggunaan perusahaan jasa pertambangan, terdapat pengaturan pembatasan perusahaan group dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2009. Pengaturan tersebut diatur dalam Pasal 126 ayat (1) yaitu: “Pemegang IUP atau IUPK dilarang melibatkan anak perusahaan dan/atau afiliasinya dalam bidang usaha jasa pertambangan di wilayah usaha pertambangan yang diusahakannya, kecuali dengan izin Menteri”. Ketentuan Pasal ini menegaskan bahwa terdapat ketentuan yang membatasi pemegang IUP atau IUPK untuk melibatkan anak perusahaan dan/atau perusahaan afiliasi dalam hal melaksanakan usaha jasa pertambangan di wilayah usaha pertambangan yang diusahakannya, kecuali dengan izin Menteri. Pemberian izin Menteri dapat dilakukan apabila: (a) tidak terdapat perusahaan jasa pertambangan sejenis di wilayah tersebut; atau (b) tidak ada perusahaan jasa pertambangan yang berminat/mampu.

Pada aspek lainnya, terdapat penekanan terkait dengan kemampuan finansial subyek hukum dalam hal persyaratan mengikuti proses lelang WIUP atau WIUPK. Untuk mengikuti lelang, peserta lelang WIUP harus memenuhi persyaratan administratif, teknis dan finansial. Dalam hal pemenuhan persyaratan teknis disebutkan bahwa badan usaha di bidang mineral atau batubara memiliki pengalaman paling sedikit 3 (tiga) tahun atau bagi perusahaan baru harus mendapat dukungan dari perusahaan induk, mitra kerja, atau afiliasinya yang bergerak di bidang pertambangan. Dukungan yang dimaksud disini lebih ditekankan kepada dukungan finansial. Hal ini dikarenakan pengelolaan usaha pertambangan batubara memerlukan kemampuan finansial yang besar. Dukungan perusahaan induk ini sifatnya dapat memberi dukungan finansial bagi perusahaan baru (anak, cucu, cicit atau afiliasinya) dan dapat juga untuk memberi batasan terhadap lahirnya perusahaan anak baru untuk memperoleh IUP mengingat pengusahaan IUP memerlukan dukungan finansial yang besar. Hal demikian ini pula terjadi bagi subyek hukum atau peserta lelang WIUPK.

E. Penutup

1. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di seluruh materi yang diuraikan mengenai permasalahan yang dikemukakan tentang, Tinjauan yuridis ekspansi perusahaan group ditinjau dari undang-undang no. 4 tahun 2009 tentang pertambangan mineral dan batubara, dapat di peroleh kesimpulan sebagai berikut:

- a. Undang-undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara, memberikan pengaturan secara tegas pada pembatasan ekspansi perusahaan group yaitu dalam hal penggunaan perusahaan jasa pertambangan. Pemegang IUP atau IUPK dilarang melibatkan anak perusahaan dan/atau afiliasinya dalam bidang usaha jasa pertambangan di wilayah usaha pertambangan yang diusahakannya, kecuali dengan izin Menteri. Sementara itu, kepemilikan luas maksimal IUP yang dimiliki akibat dari ekspansi perusahaan group tidak diatur secara tegas di dalam Undang-Undang ini
- b. Ekspansi perusahaan group di sektor pertambangan batubara berimplikasi pada: pertama, Penyalahgunaan Posisi Dominan, kedua, Penguasaan Pasar. Satu hal yang tidak bisa dihindari dari ekspansi suatu perusahaan atau diversifikasi usaha ini adalah bertambahnya beberapa perusahaan baru dan secara langsung juga berimplikasi pada kepemilikan saham anak perusahaan oleh induk perusahaan. Hubungan terafiliasi ini diatur di dalam Pasal 26 dan Pasal 27 Undang-Undang No 5 Tahun 1999 yaitu tentang Jabatan Rangkap dan tentang Kepemilikan Saham Silang.

2.. Saran

Saran yang penulis berikan dalam hal Tinjauan yuridis ekspansi perusahaan group ditinjau dari undang-undang no. 4 tahun 2009 tentang pertambangan mineral dan batubara, ialah sebagai berikut:

- a.. Kepada Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) diharapkan dapat membuat regulasi yang mengatur mengenai pembatasan luas maksimal kepemilikan IUP dalam satu group perusahaan untuk mewujudkan keadilan di masyarakat. Hal ini agar perusahaan pertambangan batubara tidak hanya dikuasai oleh pengusaha bermodal besar yang jumlahnya hanya ada beberapa kelompok saja. Dengan adanya pembatasan luas maksimal bagi group perusahaan diharapkan semua pelaku kegiatan usaha di bidang batubara mendapatkan kesempatan berusaha yang sama dalam memanfaatkan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Dalam regulasi ini, Kementerian ESDM bisa menambahkan syarat perolehan perizinan dengan mencantumkan beneficial ownership, yaitu informasi mengenai dewan direksi dan dewan komisaris hingga daftar seluruh

penerima manfaat akhir dari badan hukum tersebut sampai dengan orang pribadi, sehingga akan terlihat pemilik langsung dari suatu badan hukum tersebut.

- b. Kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) diharapkan membuat regulasi yang mewajibkan kepada setiap badan usaha sebelum melakukan aksi korporasi berupa akuisisi wajib melakukan Pra-Notifikasi kepada KPPU. Pra-Notifikasi tersebut dilakukan untuk mendapatkan opini KPPU mengenai ada tidaknya pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 terkait rencana akuisisi. Selama ini kegiatan Pra-Notifikasi hanya bersifat sukarela dan pelaku usaha tidak memiliki kewajiban untuk melakukan Pra-Notifikasi ini. Dengan adanya kewajiban melakukan Pra-Notifikasi ini diharapkan ke depannya tidak ada lagi pembatalan aksi korporasi berupa akuisisi yang dilakukan oleh aparat pemerintah. Pembatalan ini akan menyebabkan economic cost yang besar yang harus ditanggung oleh semua pihak dan pembatalan akuisisi ini tentunya tidak bersifat business friendly bagi dunia usaha.

DAFTAR PUSTAKA

BUKU

- Akadun, 2007, *Administrasi Perusahaan Negara*, Alfabeta, Bandung.
- Arif Irwandy, 2014. *Batubara Indonesia*, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.
- Central Data Mediatama Indonesia (CDMI), *Kinerja 30 Group Perusahaan Batubara di Indonesia Tahun 2013/2014, Executive Summary*.
- Laporan Kinerja Tahun 2014, Direktorat Jenderal Mineral dan Batubara, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral Republik Indonesia.
- Mulhadi, 2010, *Hukum Perusahaan Bentuk-Bentuk Badan Usaha di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Bogor
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2006.
- Rowls, John, 1995, *A Theory of Justice, Teori Keadilan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Rudhi, Prasetya, 2014, *Perseroan Terbatas: Teori dan Praktik*, Sinar Grafika, Jakarta.
- Rudito, Bambang, Melia Famiola, 2007. *Etika Bisnis dan Tanggung Jawab Sosial Perusahaan di Indonesia*, Rekayasa Sains, Bandung.
- Sulistiowati, 2010. *Aspek Hukum dan Realitas Bisnis Perusahaan Group di Indonesia*. Jakarta: Erlangga
- Taufik, Makarao Mohammah, dan Suhasril, 2010, *Hukum Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Bogor.

JURNAL

- John A. Huston, *Constitutional Law: Public Utility Holding Company Act: Validity of Holding Company "Death Sentence"*, Michigan Law Review, Vol. 44, No. 6 (Jun., 1946), The Michigan Law Review Association.
- Magaisa, 2002, *Corporate Groups and Victims of Corporate Torts – Towards a new Architecture of Corporate Law in a Dynamic Marketplace*. Law, Social Justice & Global Development Journal.
- Sepuluh Industri Batubara Nasional Dan Amanat Pasal 33 UUD 1945. Diakses dari <http://www.berdikarionline.com/kabar-rakyat/20111113/industri-batubara-nasional-dan-amanat-Pasal-3>.
- Sulistiowati, 2011. *Limited Liability Dalam Limited Liability Pada Konstruksi Perusahaan Kelompok Piramida*. Mimbar Hukum, Volume 23. Universitas Gadjah Mada.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang Dasar Tahun 1945.

Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 4, Tambahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4959).

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) (*Staatsblad 1847 Nomor 23 tentang Burgerlijk Wetboek Voor Indonesie* (BW)).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3817)

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1967 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pertambangan (Lembaran Negara Tahun 1967 Nomor 22, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2831).

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) (Lembaran Negara No. 104 dan Tambahan Lembaran Negara No. 2043).

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2012 Nomor 45, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5282).

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 5 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat