



## **ANALISA YURIDIS PENGAWASAN KPPU ATAS TINDAKAN MERGER YANG DILAKUKAN OLEH PERUSAHAAN PERTAMBANGAN DI INDONESIA**

**Preeti Kartika Putri\***, Paramita Prananingtyas, Siti Mahmudah  
Program Studi S1 Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro  
E-mail : [preetikartika79@gmail.com](mailto:preetikartika79@gmail.com)

### **ABSTRAK**

Merger merupakan salah satu upaya perusahaan untuk mempertahankan dan memperkuat posisinya dalam persaingan usaha, karena merger dapat memperbesar penguasaan pangsa pasar. Merger marak dilaksanakan oleh berbagai perusahaan di Indonesia. Tindakan merger perusahaan, termasuk perusahaan pertambangan di Indonesia memperoleh pengawasan dari segi hukum persaingan usaha melalui KPPU. Merger perusahaan pertambangan yang tidak dikendalikan dapat memunculkan potensi monopoli dalam pasar bersangkutan. Permasalahan yang akan dibahas adalah mengenai pengaturan tentang merger bagi perusahaan pertambangan di Indonesia dan pengawasan KPPU atas tindakan merger tersebut. Metode penelitian hukum yang digunakan adalah yuridis normatif melalui pendekatan undang – undang. Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deskriptif analitis. Data sekunder diperoleh melalui studi pustaka untuk dapat dilakukan analisis secara kualitatif terhadap obyek penelitian. Hasil penelitian menunjukkan bahwa perusahaan pertambangan yang akan melaksanakan merger tunduk pada ketentuan hukum perseroan terbatas dan hukum persaingan usaha. Tidak ada pengaturan mengenai merger dalam hukum pertambangan Indonesia. Pengawasan terhadap merger perusahaan pertambangan oleh KPPU dapat dilakukan secara preventif sebelum merger (konsultasi) maupun secara represif setelah merger (pemberitahuan) untuk mencari indikasi praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Ruang lingkup pengawasan KPPU juga meliputi kepatuhan perusahaan pertambangan dalam hal pemberitahuan merger. Pelanggaran terhadap ketentuan merger akan diperiksa oleh KPPU untuk selanjutnya diberi hukuman apabila terbukti melakukan pelanggaran.

**Kata kunci:** Pengawasan KPPU; Merger; Perusahaan Pertambangan

### **ABSTRACT**

*Merger is one of the company's efforts to maintain and strengthen its position in business competition, because mergers can increase market share control. Mergers are carried out by various companies in Indonesia. Merger actions in Indonesia, including mining companies, are overseen in terms of competition law through KPPU. Mining company mergers that aren't controlled can generate monopoly in the relevant market. This research will discuss the regulations of mergers for mining companies in Indonesia and KPPU's supervision of the mining company mergers. This is a normative juridical research through a statute approach. The specification used in this research is analytical descriptive. Qualitative analysis of the research's object is conducted using secondary data obtained through literature research. The result indicates that mining companies are subject to legal provisions of corporate and competition law. There is no regulations regarding mergers in Indonesian mining law. Supervision of a mining company merger by the KPPU can be carried out preventively before (consultation) or repressively after (notification) the merger to look for indications of monopolistic practices and / or unfair competition. The scope of KPPU's supervision also includes mining companies' compliances in case of merger notifications. Violation of provisions the merger will be examined by the KPPU and subsequently given a penalty if it is proven to have committed violation.*

**Keywords:** KPPU's Supervision; Merger; Mining Companies

## I. PENDAHULUAN

### A. LATAR BELAKANG

Hukum merupakan instrumen untuk melindungi kepentingan – kepentingan yang ada dalam masyarakat.<sup>1</sup> Hukum memiliki keterkaitan yang erat dengan ekonomi. Hukum berpengaruh dalam kehidupan ekonomi dalam hal memberikan kaidah – kaidah bagi perbuatan – perbuatan ekonomi, agar dapat melindungi hak dan kepentingan semua pihak.<sup>2</sup> Hukum sangat diperlukan dalam pembangunan ekonomi, sehingga kegiatan ekonomi dapat diarahkan kepada kemajuan dan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat.<sup>3</sup>

Upaya untuk menciptakan pembangunan ekonomi dapat diwujudkan dengan membangun iklim usaha bersaing yang kondusif.<sup>4</sup> Persaingan usaha dalam dunia usaha merupakan persyaratan mutlak terselenggaranya ekonomi pasar. Persaingan usaha merupakan hal yang alami dalam dunia perdagangan, karena dengan adanya persaingan maka kegiatan ekonomi menjadi hidup dan dinamis.<sup>5</sup> Persaingan usaha tidak dilarang selama persaingan tersebut dapat memberikan dampak positif bagi

semua pihak serta dilakukan secara sehat dan jujur.<sup>6</sup>

Pelaku usaha yang tidak mampu bersaing akan tersingkir dari pasar.<sup>7</sup> Salah satu upaya untuk mempertahankan posisinya dalam persaingan usaha adalah dengan melakukan penggabungan (merger).<sup>8</sup> Merger dapat diartikan sebagai penyatuan atau penggabungan dua perusahaan atau lebih dengan cara mendirikan perusahaan baru dan membubarkan perusahaan lainnya.<sup>9</sup> Perbuatan hukum merger tidak dilarang oleh hukum, dengan ketentuan dan syarat tidak boleh mengarah pada penguasaan sumber ekonomi dan pemusatan ekonomi pada suatu kelompok atau golongan tertentu.<sup>10</sup> Oleh karena itu, merger diatur dalam hukum persaingan usaha untuk dapat melindungi berbagai para pihak yang terkena dampak dari merger, baik secara langsung maupun tidak langsung.

Merger dapat dilaksanakan baik oleh perusahaan yang memproduksi barang maupun jasa. Perusahaan yang bergerak dalam bidang industri pertambangan juga melakukan merger sebagai upaya pengembangan perusahaan. Salah satu tindakan merger terbaru dalam industri pertambangan dilakukan oleh PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) dengan PT Aneka Tambang Tbk (Persero), PT Bukit Asam Tbk (Persero), dan PT Timah

---

<sup>1</sup>Hermansyah, *Pokok – Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2009), halaman 4.

<sup>2</sup>*Ibid*, halaman 5.

<sup>3</sup>*Loc.Cit.*

<sup>4</sup>Usman, Rachmadi, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013) halaman 3.

<sup>5</sup>Nugroho, Susanti Adi, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesiadalam Teori dan Praktek serta Penerapan Hukumnya*, (Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2018), halaman 3.

---

<sup>6</sup> Usman, Rachmadi, *Op.Cit.*, halaman 47 – 48.

<sup>7</sup>*Ibid*, halaman 4.

<sup>8</sup>Nugroho, Susanti Adi, *Op. Cit.*, halaman 441.

<sup>9</sup>Usman, Rachmadi, *Op.Cit.*, halaman 623.

<sup>10</sup>Nugroho, Susanti Adi, *Op. Cit.*, halaman 638.

Tbk (Persero). PT Indonesia Asahan Aluminium (Persero) menjadi induk holding di sektor tambang dan membawahi ketiga perusahaan targetnya. Dampak pasca merger keempat perusahaan tersebut adalah munculnya potensi monopoli, yang dapat mengarah pada persaingan usaha tidak sehat. Merger dapat menghilangkan persaingan di sektor usaha yang sejenis, yaitu industri pertambangan.

Guna menegakkan hukum persaingan usaha, maka dibentuk suatu lembaga khusus yaitu Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Jangkauan kewenangan KPPU ini mencakup pula pengawasan terhadap tindakan merger yang dilakukan oleh perusahaan – perusahaan dari berbagai bidang industri.<sup>11</sup> KPPU merupakan lembaga yang berwenang untuk melakukan pengawasan terhadap merger yang dilakukan oleh perusahaan pertambangan di Indonesia. Tindak lanjut hasil pengawasan KPPU akan menentukan kelangsungan merger perusahaan pertambangan tersebut.

## B. RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana pengaturan tentang merger bagi perusahaan pertambangan di Indonesia?
2. Bagaimana pengawasan KPPU atas tindakan merger yang dilakukan oleh perusahaan pertambangan di Indonesia?

## C. TUJUAN PENELITIAN

- a. Mendeskripsikan dan menjelaskan pengaturan tentang merger bagi masyarakat, khususnya

perusahaan pertambangan di Indonesia

- b. Mendeskripsikan dan menjelaskan pengawasan KPPU atas tindakan merger yang dilakukan oleh perusahaan pertambangan di Indonesia

## II. METODE PENELITIAN

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif. Metode penelitian jenis ini juga lazim disebut sebagai penelitian hukum doktriner atau penelitian perpustakaan. Hal ini disebabkan karena pada penelitian normatif fokus studi kepustakaan dengan menggunakan berbagai sumber data sekunder.<sup>12</sup> Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan undang – undang. Menurut Peter Mahmud Marzuki, pendekatan undang – undang dilakukan dengan menelaah semua undang – undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>13</sup>

Spesifikasi penelitian yang dilakukan bersifat deskriptif analitis. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data kualitatif. Data kualitatif ini diperoleh dari sumber tidak langsung, sehingga sering disebut dengan data sekunder. Metode pengumpulan data yang digunakan adalah studi pustaka, yang merupakan kegiatan menelusuri, memeriksa, dan

<sup>11</sup>*Ibid*, halaman 559.

<sup>12</sup>Suteki dan Galang Taufani, *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori, dan Praktek)*, (Depok: Rajawali Press, 2018), halaman 152 – 153.

<sup>13</sup>Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2007), halaman 93.

mengkaji data – data sekunder.<sup>14</sup> Studi pustaka dilakukan terhadap bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier, dan non – bahan hukum. Data yang telah terkumpul kemudian dialisis secara kualitatif.

Penelitian dilakukan dengan cara mendeskripsikan produk – produk hukum yang berlaku terkait dengan objek penelitian yaitu pengawasan Komisi Pengawas Persaingan Usaha terhadap tindakan merger yang dilakukan oleh perusahaan pertambangan di Indonesia secara detail, lalu dikaitkan dengan praktek pelaksanaan produk – produk hukum tersebut di lapangan, lalu kemudian dianalisa bahan – bahan hukum tersebut untuk menarik kesimpulan. Penelitian ini bertujuan untuk memberikan deskripsi secara rinci dan menyeluruh serta analisis yang sistematis mengenai pengawasan Komisi Pengawas Persaingan Usaha terhadap tindakan merger yang dilakukan oleh perusahaan pertambangan sesuai dengan hukum Indonesia yang berlaku.

### **III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Pengaturan tentang Merger bagi Perusahaan Pertambangan di Indonesia**

##### **1. Pengaturan tentang Merger dari Sisi Hukum Perseroan Terbatas**

Hukum perseroan terbatas mengatur mengenai merger dalam Undang – Undang nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan Peraturan Pemerintah nomor 27

tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas. Berdasarkan pasal 122 ayat (3) jo. Pasal 3 Peraturan Pemerintah nomor 27 tahun 1998, merger menimbulkan beberapa akibat hukum, yaitu

- a. Aktiva dan pasiva perseroan yang menggabungkan diri beralih karena hukum kepada perseroan yang menerima merger
- b. Pemegang saham perseroan yang menggabungkan diri karena hukum menjadi pemegang saham perseroan yang menerima merger
- c. Perseroan yang menggabungkan diri berakhir karena hukum terhitung sejak tanggal merger mulai berlaku.

Pasal 126 ayat (1) menegaskan bahwa perbuatan hukum merger wajib memperhatikan kepentingan dari perseroan, pemegang saham minoritas, karyawan perseroan; kreditor dan mitra usaha lainnya dari perseroan; dan masyarakat dan persaingan sehat dalam melakukan usaha. Syarat yang dikemukakan diatas merupakan syarat kumulatif, sehingga pelanggaran terhadap salah satu syarat mengakibatkan perbuatan hukum merger tidak dapat dilaksanakan.<sup>15</sup> Pasal 126 ayat (2) menyatakan bahwa pemegang saham yang tidak setuju dengan keputusan RUPS mengenai merger dapat menggunakan haknya sebagaimana dimaksud dalam pasal 62 Undang – Undang nomor 40 tahun 2007.

Pasal 123 mengatur langkah pertama yang harus dilakukan perseroan yang akan melakukan

<sup>14</sup>Suteki dan Galang Taufani, *Op.Cit.*, halaman 217.

<sup>15</sup>Harahap, M. Yahya, *Hukum Perseroan Terbatas*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), halaman 486.

merger, yaitu menyusun rancangan merger. Rancangan merger disusun oleh direksi yang akan melakukan dan menerima merger. Setelah selesai disusun, rancangan merger tersebut diajukan kepada Dewan Komisaris untuk meminta persetujuan. Rancangan merger dapat diajukan kepada Rapat Umum Pemegang Saham untuk mendapat persetujuan setelah Dewan Komisaris masing – masing perseroan memberi persetujuan.

Direksi Perseroan yang akan melakukan merger wajib mengumumkan ringkasan rancangan paling sedikit dalam 1 (satu) surat kabar dan mengumumkan secara tertulis kepada karyawan dari perseroan yang akan melakukan merger dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari sebelum pemanggilan RUPS. Undang – Undang Perseroan Terbatas memberi hak untuk mengajukan “keberatan” jika ada pihak yang merasa kepentingannya dirugikan.<sup>16</sup> Pelaksanaan merger didasarkan pada keberhasilan penyelesaian keberatan kreditor. Pasal 33 ayat (5) Peraturan Pemerintah nomor 27 tahun 1998 jo. pasal 127 ayat (7) Undang – Undang nomor 40 tahun 2007 menyatakan bahwa selama penyelesaian keberatan kreditor belum tercapai, maka merger tidak dapat dilaksanakan.

Pasal 13 ayat (1) Peraturan Pemerintah nomor 27 tahun 1998 menyatakan bahwa rancangan merger wajib dimintakan persetujuan kepada rapat umum pemegang saham – masing perseroan. Keputusan RUPS

mengenai merger sah apabila diambil sesuai dengan ketentuan pasal 87 ayat (1) dan pasal 89. Rancangan merger yang telah disetujui RUPS dituangkan dalam akta merger. Merger yang dilakukan dengan tidak berdasarkan pada akta merger yang berbentuk akta notaris adalah cacat hukum, bahkan batal (void) karena melanggar ketentuan pasal 128 ayat (1).<sup>17</sup>

Direksi perseroan wajib menyampaikan pengumuman hasil merger dalam 1 (satu) surat kabar atau lebih dengan jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal berlakunya merger.

## **2. Pengaturan tentang Merger dari Sisi Hukum Pertambangan**

Payung hukum utama dalam industri pertambangan adalah Undang – Undang nomor 22 tahun 2010 tentang Minyak dan Gas Bumi serta Undang – Undang nomor 4 tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara. Kedua undang – undang tersebut membutuhkan peraturan pelaksana. Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral turut mengeluarkan peraturan untuk mengatur segala hal terkait pertambangan.

Beberapa peraturan diatas disusun supaya perusahaan senantiasa meningkatkan efisiensi dan efektivitas pemanfaatan sumber daya. Bentuk kerja sama yang diatur adalah melalui penandatanganan suatu perjanjian kerjasama maupun melalui pembentukan usaha patungan (joint venture). Tidak ada pengaturan yang menyebut atau mengatur mengenai

---

<sup>16</sup>*Ibid*, halaman 492.

---

<sup>17</sup>*Ibid*, halaman 494.

merger perusahaan pertambangan, baik secara implisit maupun eksplisit. Oleh karena itu, pengaturan mengenai merger bagi perusahaan pertambangan mengacu pada hukum perseroan terbatas. Perusahaan pertambangan yang akan melakukan merger harus memenuhi persyaratan dan mengikuti tahapan yang sama dengan perseroan terbatas pada umumnya.

Pada umumnya, perusahaan pertambangan melakukan merger untuk menciptakan diversifikasi produk maupun meningkatkan sinergi dalam usahanya. Namun ada pula beberapa alasan lain, misalnya:

- a. Meningkatkan basis cadangan dan kapasitas produksi
- b. Mendorong pemenuhan kebutuhan power plant milik kelompok usaha
- c. Perusahaan target memiliki hak atas wilayah cadangan berupa IUP eksplorasi
- d. Perusahaan target tidak memiliki kemampuan kapital dan teknis
- e. Memperkuat kemampuan dalam penyediaan jasa pengangkutan dan *transshipment*
- f. Kerjasama pelaksanaan proyek pembangunan jalan dan pelabuhan khusus batubara.

### 3. Pengaturan tentang Merger dari Sisi Hukum Persaingan Usaha

Hukum persaingan usaha Indonesia tidak mengatur secara khusus mengenai merger bagi perusahaan pertambangan, baik dalam undang – undang, peraturan pemerintah, maupun peraturan komisi pengawas persaingan usaha. Perusahaan pertambangan yang hendak melakukan merger tunduk

pada peraturan hukum persaingan usaha yang berlaku bagi perseroan terbatas.

Pengaturan mengenai merger dari aspek persaingan terdapat dalam pasal 28 dan 29 Undang – Undang nomor 5 tahun 1999, yang pada dasarnya mewajibkan diadakannya analisis aspek persaingan usaha terhadap transaksi merger.<sup>18</sup> Pasal 28 Undang – Undang nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat melarang tindakan merger yang bersifat antikompetitif.<sup>19</sup>

Penguasaan nilai aset yang melebihi jumlah tertentu sebagai hasil perbuatan hukum merger juga dilarang. Hal ini terdapat dalam pasal 29 ayat (1), yang menyatakan bahwa penggabungan atau peleburan badan usaha atau pengambilalihan saham yang berakibat nilai aset dan/atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu, wajib diberitahukan kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha selambat – lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan saham tersebut.

Peraturan Pemerintah nomor 57 tahun 2010 dibentuk untuk melaksanakan ketentuan pasal 28 ayat (3) dan pasal 29 ayat (2) Undang – Undang nomor 5 tahun 1999. Pasal 29 ayat (2) mengamanatkan perlunya peraturan pemerintah dalam rangka penetapan nilai aset dan/atau nilai penjualan

---

<sup>18</sup>Nugroho, Susanti Adi, *Op.Cit.*, halaman 513.

<sup>19</sup> Shiau, Daren, dan Elsa Chen, “ASEAN Developments in Merger Control”, *Journal of European Competition Law & Practice*, 2014, Volume 5, Nomor 3,halaman 150.

hasil merger. Penetapan nilai tersebut terdapat dalam pasal 5 ayat (2).

Pasal 10 Peraturan Pemerintah nomor 57 tahun 2010 memberikan hak kepada pelaku usaha untuk melakukan konsultasi secara lisan atau tertulis kepada KPPU. Konsultasi dapat dilakukan apabila nilai aset dan/atau nilai penjualan merger sesuai dengan ketentuan dalam pasal 5 ayat (2). Konsultasi dilakukan secara sukarela oleh pelaku usaha mengenai rencana suatu merger. Ketentuan ini diatur lebih lanjut dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha nomor 11 tahun 2010.

Konsultasi dapat dilakukan setelah terdapat perjanjian atau kesepakatan atau nota kesepahaman atau dokumentasi tertulis lainnya antara para pihak yang menyatakan adanya rencana untuk melakukan merger. Penilaian yang diberikan oleh KPPU terhadap konsultasi merger tidak menghapuskan kewenangan KPPU untuk melakukan penilaian setelah transaksi merger. KPPU akan melakukan penilaian perusahaan hasil merger sesuai dengan ketentuan apabila pelaku usaha tidak melakukan konsultasi secara sukarela sebelum transaksi merger, yaitu setelah merger berlaku efektif secara yuridis.

Pemberitahuan wajib dilakukan setelah merger perusahaan berlaku efektif secara yuridis sebagaimana diatur dalam pasal 29 Undang – Undang nomor 5 tahun 1999 jo. Pasal 5 Peraturan Pemerintah nomor 57 tahun 2010. Regulasi mengenai pemberitahuan merger diatur lebih lanjut dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha nomor 2 tahun 2013 tentang Perubahan Ketiga

atas Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha nomor 13 tahun 2010.

### **B. Pengawasan KPPU atas Tindakan Merger yang Dilakukan oleh Perusahaan Pertambangan di Indonesia**

Pengawasan atas merger berfungsi sebagai alat regulasi yang sifatnya preventif. Tindakan pengawasan ini membantu negara untuk mengambil langkah preventif terhadap berbagai transaksi merger yang kemungkinan besar akan memiliki dampak negatif terhadap kompetisi.<sup>20</sup> Menurut perspektif hukum persaingan usaha, perlu dilakukan pengawasan terhadap merger karena beberapa alasan. Pertama, merger dapat membawa pengaruh terhadap kondisi persaingan di pasar yang bersangkutan. Kedua, merger dapat menimbulkan atau memperkuat market power dengan meningkatkan konsentrasi dalam pasar bersangkutan.<sup>21</sup>

KPPU memiliki kewenangan untuk mencegah terjadinya transaksi merger yang dapat mengakibatkan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Hal ini dapat dilakukan melalui penilaian terhadap laporan analisis yang disampaikan oleh perseroan dalam konsultasi merger. Penilaian yang dilakukan oleh KPPU dalam proses konsultasi adalah penilaian awal. Namun tidak menutup kemungkinan bagi KPPU untuk melakukan penilaian menyeluruh dan meminta keterangan dari pelaku

---

<sup>20</sup>*Ibid*, halaman 154.

<sup>21</sup>Nugroho, Susanti Adi, *Op.Cit.*, halaman 514.



usaha dan pihak – pihak lain dalam proses penilaian.

Hasil penilaian konsultasi bukan merupakan persetujuan atau penolakan terhadap rencana merger. Penilaian yang diberikan terhadap konsultasi merger tidak menghapuskan kewenangan KPPU untuk melakukan penilaian setelah transaksi merger. Namun, untuk menghindari pengulangan penilaian terhadap merger yang sama melalui konsultasi dan pemberitahuan, KPPU berkomitmen untuk hanya melakukan satu kali penilaian terhadap satu peristiwa merger selama tidak ada perubahan materiil atas data yang disampaikan oleh pelaku usaha pada saat konsultasi.

Berdasarkan ketentuan pasal 29 Undang – Undang nomor 5 tahun 1999 jo. Pasal 5 Peraturan Pemerintah nomor 57 tahun 2010, pengawasan merger yang diatur adalah pengawasan setelah merger dilaksanakan (post – evaluation). Pelaku usaha wajib melakukan pemberitahuan merger kepada KPPU dalam hal memenuhi ketentuan batasan nilai aset dan/atau nilai penjualan tertentu. Guna memenuhi ketentuan pasal 29 Undang – Undang nomor 5 tahun 1999, pelaku usaha yang telah melakukan konsultasi tetap memiliki kewajiban untuk melakukan pemberitahuan kepada komisi sesuai dengan ketentuan pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah nomor 57 tahun 2010.

KPPU tidak melakukan penilaian ulang bagi pelaku usaha yang telah melakukan konsultasi merger. Penilaian ulang dilakukan oleh KPPU dalam hal terdapat perubahan materiil atas data yang disampaikan oleh pelaku usaha atas

kondisi pasar. Perubahan data atau kondisi pasar dianggap materiil apabila berkurangnya jumlah pelaku usaha dalam pasar bersangkutan yang memiliki tingkat konsentrasi tinggi, terdapat perubahan rencana kebijakan pasca merger, atau nilai HHI pasca merger saat konsultasi dibawah 1800, namun pada saat pemberitahuan diperoleh nilai HHI diatas 1800.

Penilaian pemberitahuan merger didasarkan pada konsentrasi pasar, hambatan masuk pasar, potensi perilaku anti persaingan, efisiensi, dan/atau kepailitan. Hasil dari penilaian yang dilakukan KPPU berupa pendapat atas merger, yaitu pendapat tidak adanya dugaan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha yang diakibatkan merger; pendapat adanya dugaan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat yang diakibatkan merger; atau pendapat tidak adanya dugaan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat yang diakibatkan merger dengan catatan yang harus dipenuhi oleh pelaku usaha.

Penilaian merger dilakukan berdasarkan analisis terhadap unsur – unsur yang ditentukan dalam pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah nomor 57 tahun 2010. Tidak menutup kemungkinan bahwa selama proses penilaian, KPPU menemukan dugaan adanya potensi berkurangnya persaingan dalam pasar akibat merger. Apabila selama proses penilaian KPPU menemukan hal yang demikian, maka KPPU dapat memberikan syarat (*remedies*) kepada para pihak yang melakukan



merger.<sup>22</sup> Pada umumnya, penilaian terhadap potensi berkurangnya persaingan melibatkan berbagai parameter untuk mencegah merger yang cenderung memperkuat kontrol terhadap perusahaan – perusahaan sejenis atau untuk menentukan dominasi perusahaan tertentu dalam suatu pasar.<sup>23</sup>

Tujuan adanya syarat adalah untuk mengakhiri pelanggaran terhadap larangan monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat secara efektif. Penerapan syarat dapat dikatakan efektif apabila dapat memberikan dampak jangka panjang yang berkesinambungan.<sup>24</sup> Syarat yang baik adalah syarat yang dapat mengembalikan persaingan kepada kondisi semula, pengeluaran atau biaya administrasi yang rendah, dan alokasi aset divestasi yang efisien. Struktur pasar kembali sama seperti sebelum merger, merupakan indikator bahwa syarat yang diajukan telah diterapkan dengan baik, karena dapat mengembalikan persaingan pada kondisi semula.<sup>25</sup>

Setiap bentuk syarat harus memenuhi asas proporsionalitas. Syarat diajukan oleh perusahaan hasil merger dengan mengajukan proposal syarat. Jenis syarat yang dapat diajukan oleh perusahaan antara lain syarat struktural dan syarat perilaku. Syarat struktural mengubah struktur pasar melalui pengalihan harta perusahaan, baik yang berwujud dan tidak berwujud.<sup>26</sup> Syarat perilaku mewajibkan perusahaan merger untuk melaksanakan tindakan – tindakan tertentu atau tidak melaksanakan tindakan – tindakan tertentu yang terkait dengan pasar.<sup>27</sup> KPPU juga dapat memberikan rekomendasi dan saran kepada pemerintah terkait kondisi industri yang melakukan merger.

KPPU melakukan monitoring dalam rangka mendapatkan informasi mengenai adanya perbuatan hukum merger yang diduga telah memenuhi syarat tetapi tidak diberitahukan kepada KPPU. Monitoring dituangkan dalam Laporan Hasil Monitoring untuk mengidentifikasi keterlambatan pemberitahuan merger. Penetapan keterlambatan pemberitahuan merger diputuskan oleh KPPU dalam Rapat Komisi. Pasal 6 Peraturan Pemerintah nomor 57 tahun 2010 menentukan bahwa KPPU berwenang untuk menjatuhkan sanksi berupa denda administratif terhadap badan usaha yang terlambat melakukan pemberitahuan merger. Kewenangan KPPU untuk menjatuhkan denda bagi keterlambatan pemberitahuan

---

<sup>22</sup>Lampiran Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 tahun 2013, halaman 30.

<sup>23</sup>Zulheri, "Competition Merger Review for Cross – Border Mergers and Acquisitions in Indonesia", *Indonesia Law Review*, 2017, Volume 7, Nomor 3, halaman 405.

<sup>24</sup>Ritter, Cyril, "How Far Can the Commission Go When Imposing Remedies for Antitrust Infringements?", *Journal of European Competition Law and Practice*, 2016, Volume 7, Nomor 9, halaman 588.

<sup>25</sup>Davies, Stephen, dan Matthew Olczak, "Assessing the Efficacy of Structural Merger Remedies: Choosing Between Theories of Harm?", *Review of*

---

*Industrial Organization*, 2010, Volume 37, Nomor 2, halaman 84.

<sup>26</sup>Ritter, Cyril, *Op.Cit.*, halaman 596.

<sup>27</sup>*Ibid*, halaman 595.

merger dipertegas kembali dalam ketentuan pasal 12 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha nomor 4 tahun 2012.

Pada dasarnya, hukum persaingan usaha melarang perusahaan untuk melakukan tindakan antikompetitif, karena tidak hanya mengurangi persaingan usaha, namun juga merugikan konsumen.<sup>28</sup> Penilaian terhadap merger dilakukan dengan mengkaji efek anti persaingan yang timbul dari suatu merger berdasarkan harga yang berkolusi, skala ekonomi yang tereksplotasi, kekuasaan untuk monopoli (monopoly power), dan interdependensi yang oligopolistik.<sup>29</sup> Pengawasan merger melalui penilaian atas transaksi merger harus dipandang sebagai suatu metode screening untuk mencari indikasi alasan dan motif perusahaan melakukan merger dan berbagai tindakan antikompetitif.<sup>30</sup>

Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam melakukan penilaian terhadap pemberitahuan maupun konsultasi transaksi merger didasarkan pada lingkup analisis yang ditentukan dalam pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah nomor 57 tahun 2010, yang meliputi potensi merger untuk menciptakan konsentrasi pasar tinggi; kemungkinan hambatan masuk pasar; adanya potensi perilaku anti persaingan; tingkat efisiensi merger; dan alasan merger karena kepailitan.

Perusahaan pertambangan yang akan melakukan merger dengan akibat nilai aset dan/atau nilai

penjualan melebihi jumlah tertentu dapat melakukan konsultasi secara lisan atau tertulis kepada KPPU. Tindakan konsultasi rencana merger sejak tahun 2010 hingga tahun 2018 dilakukan oleh 27 perusahaan, dimana 10 diantaranya merupakan merger perusahaan pertambangan. Hanya dua pendapat konsultasi terhadap rencana merger yang dapat diakses publik, yaitu pengambilalihan saham Eastern Star Resources Pty Ltd oleh Vale Austria Holdings GmbH serta pengambilalihan saham PT HD Finance Tbk oleh PT Tiara Marga Trakindo.

KPPU menyatakan bahwa tidak terdapat dugaan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat terhadap dua rencana merger tersebut, sebagaimana tertera masing – masing dalam Pendapat Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) tentang Pengambilalihan (Akuisisi) Saham Perusahaan Eastern Star Resources Pty Ltd oleh Perusahaan Vale Austria Holdings GmbH dan Pendapat Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 04/KPPU/PDPT/II/2013 tentang Konsultasi Pengambilalihan Saham (Akuisisi) Saham Perusahaan PT HD Finance Tbk oleh PT Tiara Marga Trakindo.

Kewajiban pemberitahuan bagi pihak yang menerima merger atau pihak yang melakukan pengambilalihan tidak harus bersamaan dengan dikeluarkannya pendapat konsultasi oleh KPPU. Daftar perusahaan yang telah melakukan notifikasi pasca merger dapat diketahui dalam situs resmi Komisi Pengawas Persaingan Usaha. perusahaan – perusahaan

<sup>28</sup>Zulheri, *Op.Cit.*, halaman 402.

<sup>29</sup>Nugroho, Susanti Adi, *Op.Cit.*, halaman 465.

<sup>30</sup>Zulheri, *Op.Cit.*, halaman 404.

pertambangan yang melakukan merger telah mematuhi persyaratan dan peraturan hukum persaingan usaha. Hasil analisis Komisi Pengawas Persaingan Usaha selama ini menunjukkan bahwa merger perusahaan pertambangan tidak mengindikasikan adanya unsur praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat, sehingga Komisi Pengawas Persaingan Usaha belum pernah membatalkan merger perusahaan pertambangan.

Pengaturan mengenai pemberitahuan merger tercantum dalam pasal 6 Peraturan Pemerintah nomor 57 tahun 2010. Merger harus diberitahukan kepada Komisi Pengawas Usaha dalam jangka waktu paling lambat 30 hari sejak tanggal merger telah berlaku efektif secara yuridis. Keterlambatan pemberitahuan merupakan pelanggaran terhadap pasal 6 tersebut. KPPU menindak perusahaan yang diduga terlambat melakukan pemberitahuan transaksi merger. Hal ini dapat diketahui dari laman website Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang mencantumkan beberapa putusan terkait Dugaan Keterlambatan Pemberitahuan terkait Dugaan Pelanggaran Pasal 29 Undang – Undang nomor 5 tahun 1999 jo. Pasal 5 Peraturan Pemerintah nomor 57 tahun 2010 atas Keterlambatan Pemberitahuan atas Pengambilalihan Saham.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha telah memeriksa empat perusahaan pertambangan atas pelanggaran terkait dugaan keterlambatan pemberitahuan atas pengambilalihan saham. Keempat perusahaan tersebut adalah PT Tiara

Marga Trakindo, PT Darma Henwa Tbk, PT Bumi Kencana Eka Sejahtera, dan LG International Corp. PT Tiara Marga Trakindo dan PT Darma Henwa Tbk masing – masing diberi sanksi denda oleh KPPU akibat keterlambatan pemberitahuan transaksi merger.

PT Tiara Marga Trakindo terbukti terlambat melakukan pemberitahuan merger dengan PT HD Finance Tbk. selama 41 hari kerja. Tanggal pengambilalihan berlaku efektif secara yuridis adalah pada 24 Juni 2013. Terlapor telah melakukan konsultasi merger, dan pemberitahuan disampaikan pada KPPU setelah terlapor menguasai lebih dari 51% saham. Terlapor berpendapat bahwa sanksi denda hanya ditujukan bagi pengambilalihan yang menyebabkan monopoli atau persaingan usaha tidak sehat.

PT Darma Henwa, Tbk. terbukti terlambat melakukan pemberitahuan merger dengan PT Cipta Multi Prima selama 50 hari kerja. Terlapor berpendapat bahwa kedua perusahaan merupakan perusahaan terafiliasi karena memiliki direktur yang sama, maka kewajiban pemberitahuan tidak berlaku. Bapak Ivi diangkat sebagai Direktur perusahaan target setelah ada keputusan RUPS untuk mengalihkan saham kepada PT Darma Henwa, Tbk. dan kesepakatan untuk menempatkan Bapak Ivi sebagai direktur.

LG International Corp terbukti terlambat melakukan pemberitahuan merger dengan PT Binsar Natorang selama 20 hari kerja. Terlapor tidak sengaja terlambat karena memiliki kendala waktu dalam melengkapi

dokumen. Terlapor menganggap bahwa pemberitahuan tidak wajib karena beranggapan batasan nilai transaksi tidak terpenuhi. Terlapor terlambat menyadari bahwa meskipun akuisisi tidak menyebabkan monopoli dan /atau persaingan usaha tidak sehat namun *threshold* tetap berlaku.

Perusahaan pertambangan keempat yang diperiksa oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha terkait keterlambatan pemberitahuan atas pengambilalihan saham adalah PT Bumi Kencana Eka Sejahtera yang mengambilalih saham PT Andalan Satria Lestari. Pengambilalihan saham dilakukan melalui dua tahap, dimana kedua tahap berlaku efektif masing – masing pada tanggal 27 Februari 2012 dan 27 April 2012. Pemberitahuan baru dilaksanakan setelah pengambilalihan saham tahap kedua, yaitu pada 25 Mei 2012, karena pengambilalihan saham pertama tidak mengakibatkan perubahan kendali perusahaan target.

Hal ini yang merupakan titik kesalahpahaman antara PT Bumi Kencana Eka Sejahtera selaku terlapor dengan tim investigator KPPU. Majelis menilai bahwa tanggal efektif pengambilalihan saham adalah 30 hari sejak terbitnya dokumen penerimaan pemberitahuan oleh menteri tanggal 27 April 2012. Berdasarkan hal tersebut, Majelis Komisi melalui putusan Perkara Nomor 08/KPPU-M/2012 menyatakan bahwa PT Bumi Kencana Eka Sejahtera tidak terlambat melakukan pemberitahuan.

Pengawasan KPPU terhadap tindakan merger perusahaan pertambangan tidak hanya seputar

penilaian atas konsultasi dan pemberitahuan, namun juga meliputi pemberian hukuman denda terhadap perusahaan pertambangan yang terlambat melakukan pemberitahuan. Perkara merger yang masuk ke dalam Komisi Pengawas Persaingan Usaha tidak ada yang mengindikasikan telah terjadi praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, namun lebih kepada ketidakpatuhan dalam melakukan pemberitahuan transaksi merger.

#### **IV. KESIMPULAN**

Berdasarkan uraian hasil penelitian dan pembahasan, maka dapat disimpulkan sebagai berikut.

1. Pengaturan tentang merger bagi perusahaan pertambangan terdapat dalam hukum perseroan terbatas dan hukum persaingan usaha. Hukum perseroan terbatas mengatur mengenai merger dalam Undang – Undang nomor 40 tahun 2007 dan Peraturan Pemerintah nomor 27 tahun 1998. Hukum pertambangan tidak mengatur mengenai merger perusahaan pertambangan, sehingga pengaturannya mengacu pada hukum perseroan terbatas. Hukum persaingan usaha Indonesia tidak mengatur secara khusus mengenai merger bagi perusahaan pertambangan. Pengaturan umum mengenai merger terdapat dalam Undang – Undang nomor 5 tahun 1999, dengan penjabaran lebih lanjut dapat ditemukan dalam Peraturan Pemerintah nomor 57 tahun 2010 dan peraturan – peraturan KPPU.
2. Pengawasan KPPU terhadap tindakan merger perusahaan pertambangan dapat dilakukan



melalui penilaian atas konsultasi yang bersifat sukarela maupun pemberitahuan merger yang bersifat wajib. Hasil penilaian KPPU berupa pendapat mengenai ada atau tidaknya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Ruang lingkup pengawasan KPPU juga meliputi kepatuhan perusahaan pertambangan untuk melakukan pemberitahuan merger dengan tepat waktu. Keterlambatan pemberitahuan merupakan pelanggaran, sehingga perlu diperiksa lebih lanjut dan dijatuhi denda apabila terbukti melakukan pelanggaran. Perkara merger yang masuk ke dalam Komisi Pengawas Persaingan Usaha tidak ada yang mengindikasikan telah terjadi praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, namun lebih kepada ketidakpatuhan dalam melakukan pemberitahuan transaksi merger.

## V. DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Harahap, M. Yahya. 2016. *Hukum Perseroan Terbatas*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Hermansyah. 2009. *Pokok - Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2007. *Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Nugroho, Susanti Adi. 2012. *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia Dalam Teori dan Praktik serta*

*Penerapan Hukumnya*. Jakarta: Prenadamedia Group.

Suteki, and Galang Taufani. 2018. *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori, dan Praktik)*. Depok: Rajawali Pers.

Usman, Rachmadi. 2013. *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.

### Jurnal

Davies, Stephen, dan Matthew Olczak. 2010. "Assesing the Efficacy of Structural Merger Remedies: Choosing Between Theories of Harm?" *Review of Industrial Organization* 37 (2): 83 - 99.

Ritter, Cyril. 2016. "How Far Can the Commission Go When Imposing Remedies for Antitrust Infringements?" *Journal of European Competition Law and Practice* 7 (9): 587 - 598.

Shiau, Daren, dan Elsa Chen. 2014. "ASEAN Developments in Merger Control." *Journal of European Competition Law & Practice* 5 (3): 149-157.

Zulheri. 2017. "Competition Merger Review for Cross-Border Mergers and Acquisitions in Indonesia." *Indonesia Law Review* 7 (3): 395-417.

### Peraturan Perundang – Undangan

Undang – Undang nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Undang – Undang nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi



- Undang – Undang nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
- Undang – Undang nomor 4 tahun 2009 tentang Mineral dan Batu Bara
- Keputusan Presiden Republik Indonesia nomor 75 tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha
- Peraturan Pemerintah nomor 27 tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas
- Peraturan Pemerintah nomor 57 tahun 2010 tentang Penggabungan Badan Usaha, atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Persaingan Usaha Tidak Sehat
- Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha nomor 11 tahun 2010 Tentang Konsultasi Penggabungan Atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan
- Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha nomor 4 tahun 2012 tentang Pedoman Pengenaan Denda Keterlambatan Pemberitahuan Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan
- Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usahanomor 2 tahun 2013 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 13 tahun 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang dapat Mengakibatkan terjadinya Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat