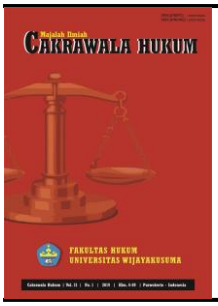

CAKRAWALA HUKUM

MAJALAH ILMIAH FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS WIJAYA KUSUMA

Volume 21 Issue 2, September 2019

P-ISSN: 1411-2191

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License

Ekspansi Perusahaan *Group* Ditinjau dari Undang-Undang No. 4 Th. 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

Hartana

Direktur Utama PT. Bumi Kencana Eka Sejahtera, Indonesia

Corresponding author: hartana_palm@yahoo.com

ARTICLE INFO

Article History:

- *Submitted: 11/7/2019*
- *Accepted: 21/8/2019*
- *Published: 10/9/2019*

How to cite:

Awaludin, A., (2019), *Menguji Pertimbangan Mens Rea dalam Pemidanaan Kasus Korupsi,* Cakrawala Hukum, 21 (1), 40-51

ABSTRACT

The expansion of group companies in the coal mining sector has implications for: first, Misuse of Dominant Position, secondly, Market Control. One thing that cannot be avoided from the expansion of a company or diversification of this business is the addition of several new companies and directly also has implications for the ownership of subsidiary shares by the parent company. This affiliated relationship is regulated in Article 26 and Article 27 of Law No. 5 of 1999 concerning Dual Positions and concerning Cross Share Ownership. Affiliation relationships that result from multiple positions in a number of companies or cross share ownership in several companies can influence the business actor's policy, because this influence can control the company.

Keyword: *expansion, group companies, mining*

Abstrak. 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 terafliasi ini diatur di dalam Pasal 26 dan Pasal 27 Undang-Undang No 5 Tahun 1999 yaitu tentang Jabatan Rangkap dan tentang Kepemilikan Saham Silang. Hubungan afliasi yang diakibatkan adanya jabatan rangkap oleh seseorang pada beberapa perusahaan atau kepemilikan saham silang di beberapa perusahaan dapat mempengaruhi kebijakan pelaku usaha tersebut, karena pengaruh tersebut dapat mengendalikan perusahaan tersebut.

Kata *Kunci*: eskpansi, perusahaan *group*, pertambangan

Copyright © 2019 Cakrawala Hukum. All rights reserved.

I. Pendahuluan

Sepuluh tahun terakhir terdapat pertumbuhan perusahaan pertambangan batubara di Indonesia yang sangat pesat. Hal ini dikarenakan meningkatnya permintaan batubara sebagai pasokan energi di masa mendatang yang membuat industri ini memiliki daya tarik yang sangat besar bagi para investor.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]

Kegiatan penyelidikan batubara terus dilanjutkan. Penyelidikan batubara pada 1915-1918 di Sumatera Selatan menghasilkan sumberdaya dan cadangan batubara baru. Pada tahun 1919, Belanda membuka penambangan batubara di Tanjung Enim dengan metode penambangan terbuka di tambang Air Laya. Pada tahun 1923-1940, penambangan dilakukan dengan metode penambangan bawah tanah. Pemenuhan kepentingan komersial dilakukan mulai tahun 1938 oleh penambangan batubara Bukit Asam, yaitu pada Air Laya untuk batubara jenis bituminous dan Suban untuk batubara jenis semi antrasit. Pada tahun 1950, Pemerintah Republik Indonesia mengesahkan pembentukan Perusahaan Negara Tambang Arang Bukit Asam (PN TABA) seiring berakhirnya kekuasaan pemerintah Kolonial Belanda. [2]

Kembali pada bahasan pertumbuhan perusahaan pertambangan batubara di Indonesia. Banyak perusahaan batubara mengajukan Izin Usaha Pertambangan (IUP). Menurut Jero Wacik, pemerintah telah menetapkan proyek membangun PLTU, selain proyek 10.000 Megawatt (MW) tahap II yang mayoritas PLTU batubara, ditambah lagi PLTU 7.000 MW yang merupakan terobosan untuk mengantisipasi kurangnya pasokan listrik di Jawa pada 2018.[3]

Pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo, proyek pembangunan PLTU tetap berlanjut. Proyek pembangkit listrik tersebut ternaung dalam program 35.000 MW dan diharapkan dapat selesai dalam 5 (lima) tahun ke depan. Peresmian proyek ini dilakukan di Pantai Samas, Bantul, Yogyakarta pada tanggal 4 Mei 2015. Presiden Joko Widodo menegaskan bahwa proyek 35.000 MW bukanlah proyek infrastruktur yang ambisius. Pada kesempatan yang sama, Presiden Joko Widodo juga mengatakan bahwa pemerintah punya utang kepada rakyat yang harus dipenuhi karena banyak rakyat Indonesia yang belum menikmati listrik.[4]

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*

---

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

2 *Ibid.*

3 Rista Rama Dhany. *Jero: Masa Depan Pengusaha Tambang Batu Bara Akan Cerah*. Diakses dari http://finance.detik.com/read/2014/03/07/161757/2518939/1034/jero-masa-depan-pengusaha-tambang-batu-bara-akan-cerah pada tanggal 14 November 2014.

4 Rista Rama Dhany. *Resmikan Proyek Listrik 35.000 MW, Jokowi: Ini Bukan Proyek Ambisius*. Diakses dari: http://finance.detik.com/read/2015/05/04/125155/2904887/1034/resmikan-proyek-listrik-35000-mw-jokowi-ini-bukan-proyek-ambisius pada tanggal 20 Juni 2015.

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

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. Dalam penelitian ini penulis menulis tentang Ekspansi Perusahaan *Group* Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara.

II. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Data diperoleh melalui studi kepustakaan. Penelitian ini bermaksud untuk menyajikan data mengenai Ekspansi Perusahaan *Group* Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara. Berdasarkan bentuknya penelitian ini dikategorikan sebagai penelitian evaluatif dan preskriptif, penelitian evaluatif karena penelitian ini bermaksud memberikan analisis yang mendalam terhadap Ekspansi Perusahaan *Group* Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral Dan Batubara.

III. Hasil dan Pembahasan

1. Pengertian Ekspansi Perusahaan

Perusahaan harus melakukan usaha terobosan agar kontinuitas kehidupannya dapat dipertahankan yaitu melalui investasi pengembangan usaha atau lebih sering dikenal dengan sebutan ekspansi perusahaan. Ekspansi merupakan manifestasi dari keinginan untuk mempertahankan keberadaan perusahaan dalam jangka waktu yang panjang. Perusahaan tidak didirikan dengan maksud untuk berhenti setelah mendapatkan keuntungan sementara. Ekspansi dilakukan untuk memberikan pertumbuhan bagi perusahaan. Ekspansi adalah memperbesar perusahaan baik dengan jalan mendirikan usaha baru dengan produk baru ataupun produk yang sudah ada di tempat lain ataupun juga meningkatkan produksi barang yang telah diproduksi.

Perusahaan yang ingin mempertahankan keberlangsungan hidupnya harus peka terhadap peluang dan ancaman yang ada. Hal ini dimaksudkan sebagai bagian dari upaya untuk mencapai kehidupan perusahaan yang lebih baik dengan cara memenuhi kebutuhan konsumen. Bambang Riyanto menerangkan dalam konteks ekspansi, ada dua motif utama yang mendasari suatu perusahaan melakukan ekspansi, yaitu motif ekonomi dan motif psikologis. Mengenai kedua motif tersebut diuraikan sebagai berikut: [6]

1. Motif Ekonomi

Apabila ekspansi suatu perusahaan didasarkan pada pertimbangan untuk memperbesar atau menstabilisir laba yang diperoleh. Hal ini terjadi misalnya karena semakin besarnya permintaan terhadap produk atau jasa yang diproduksi oleh suatu perusahaan. Makin besarnya jumlah produksi yang dapat dijual, berarti semakin besar kemungkinan untuk mendapatkan laba yang lebih besar, sehingga dengan demikian setiap pimpinan perusahaan mempunyai harapan dan

[6] Bambang Riyanto, 1999, *Dasar-dasar Pembelanjaan Perusahaan*, Edisi ke Empat. Yogyakarta: BPFE, hlm: 231.

keinginan untuk dapat selalu mengembangkan dan meluaskan perusahaan.[7] Dorongan tersebut adalah wajar karena perusahaan untuk dapat mempertahankan dan bahkan mengembangkan keberadaan perusahaan haruslah memperoleh keuntungan. Keuntungan yang diperoleh perusahaan mempunyai beberapa fungsi atau kegunaan antara lain sebagai berikut:

a. Alat pengukur prestasi perusahaan.
b. Dapat dipergunakan untuk memenuhi kewajiban-kewajiban perusahaan.
c. Sebagai sumber dana perusahaan.

2. Motif Psikologis

Ekspansi yang dilakukan dalam kategori motif psikologis semacam ini seringkali atau bahkan tidak melakukan perhitungan ekonomis terdahulu. Ekspansi ini didasarkan pada *personal ambition* dari pemilik atau pimpinan perusahaan untuk memperoleh *prestige* dan kekuasaan yang lebih besar. Hal yang menonjol dari motif psikologis adalah lebih didorong oleh insting atau *judgement* berupa keberanian untuk mengambil risiko meskipun tanpa didukung oleh pertimbangan rasionalitas yang matang.

Dengan demikian, ekspansi merupakan suatu bentuk perluasan usaha baik dalam meningkatkan komponen aktiva lancar, aktiva tetap atau lainnya sebagai motif yang meningkatkan nilai ekonomi maupun *personal ambition* dari pimpinan perusahaan untuk mencapai suatu tujuan. [8]

2. Pengertian Perusahaan Grup

Perusahaan *group* memiliki peran yang semakin penting dalam kegiatan usaha di Indonesia. Perusahaan *group* menjadi bentuk usaha yang paling banyak dipilih oleh pelaku usaha di Indonesia. Perusahaan *group* adalah suatu susunan dari perusahaan-perusahaan yang secara yuridis tetap mandiri dan yang satu dengan yang lain merupakan satu kesatuan ekonomi yang dipimpin oleh perusahaan induk.[9]

Fenomena tentang adanya perusahaan-perusahaan yang bergabung dan terikat satu sama lain dalam satu *concern* tumbuh pada dasawarsa terakhir baik dalam skala nasional maupun dalam skala internasional. Perusahaan kelompok atau *group* dapat disusun secara vertikal dan horizontal. Perusahaan *group* disusun secara vertikal dapat dikatakan ada apabila perusahaan-perusahaan yang terkait di dalam susunan itu merupakan mata rantai dari perusahaan-perusahaan yang melakukan suatu proses produksi. Perusahaan-perusahaan itu masing-masing mengusahakan lanjutan dari usaha perusahaan lain, misalnya perusahaan pertama memulai dari bahan baku, dilanjutkan ke perusahaan lain untuk mengolah menjadi bahan setengah jadi, dilanjutkan lagi ke perusahaan lain menjadi produksi terakhir untuk konsumen dan pemasarannya diusahakan oleh perusahaan lain. Semua perusahaan yang terkait itu merupakan satu kesatuan dalam perusahaan *group*. [10]

Perusahaan *group* yang disusun secara horizontal adalah perusahaan-perusahaan yang masing-masing bergerak dalam bidang-bidang usaha yang sangat beragam. Perusahaan-perusahaan yang tersusun secara terkait satu sama lain tidak hanya menangani produksi tertentu dalam arti satu jenis tertentu melainkan berbagai jenis produksi, misalnya produksi pertanian, industri, perdagangan, jasa angkutan perhotelan, bank dan asuransi. Jadi, terdapat diversifikasi usaha dan sering dikenal dengan sebutan konglomerat.[11]

---

7 *Ibid.*

8 *Ibid.*

9 Emmy Pangaribuan Simanjuntak, 2008. *Hukum Perusahaan Kelompok dan Globalisasi Usaha (Concern).* Bahan Ajar Mata Kuliah Hukum Dagang Internasional. Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, hlm: 1.

10 *Ibid*.

11 *Ibid*, hlm: 2

Keberadaan dan pengakuan yuridis terhadap perusahaan *group* menjadi salah satu perdebatan yang telah berlangsung lama serta melibatkan berbagai wilayah yuridiksi yang berbeda. Perbedaan pendapat mengenai pengertian yuridis terhadap status badan hukum ini bersumber dari belum adanya pengakuan yuridis terhadap status badan hukum dari perusahaan *group*. Bahkan, realitas bisnis terkini yang ditandai oleh dominasi perusahaan *group* dibandingkan dengan bentuk perusahaan yang lain ternyata belum dapat menjadi justifikasi atas pengakuan yuridis terhadap perusahaan *group* sebagai suatu badan hukum tersendiri sebagaimana bentuk-bentuk organisasi perusahaan lain seperti perseroan terbatas.[12]

Belum adanya pengakuan yuridis terhadap status badan hukum dari perusahaan *group* menyebabkan peraturan perundang-undangan tidak mengatur mengenai konstruksi perusahaan *group*. Sebaliknya, perundang-undangan masih menggunakan pendekatan perseroan tunggal dari perseroan-perseroan yang menjadi konstituen perusahaan *group*, sehingga peraturan perundang-undangan masih mempertahankan pengakuan yuridis formal dari status badan hukum induk dan anak perusahaan. Keterkaitan induk dan anak perusahaan dalam konstruksi perusahaan *group* tidak menghapuskan kemandirian yuridis dari status badan hukum induk dan anak perusahaan, walaupun anak perusahaan tunduk di bawah kendali induk perusahaan.[13]

Apabila dibandingkan dengan hukum perseroan, hukum perusahaan *group* menangani gejala khusus dari tersusunnya perusahaan-perusahaan yang secara yuridis mandiri dalam suatu susunan yang erat antara satu sama lain, sehingga dari sudut pandang ekonomi dipandang sebagai suatu kesatuan yang berada di bawah pimpinan sentral. Perusahaan *group* merupakan suatu kesatuan ekonomi yang tersusun dari perusahaan-perusahaan berbadan hukum mandiri yang dipandang sebagai induk dari anak perusahaan.[14]

Sesuai dengan peruntukan hukum perseroan sebagai kerangka pengaturan bagi perseroan tunggal, terhadap induk dan anak perusahaan yang berbentuk perseroan terbatas berlaku prinsip hukum yang sama dengan perseroan tunggal, yaitu perseroan sebagai subjek hukum mandiri dan berlakunya *limited liability*[15] pada pemegang saham. Hukum perseroan sebagai kerangka pengaturan perseroan tunggal tidak mengatur konstruksi perusahaan *group*, tetapi mengatur keterkaitan antara induk dan anak-anak perusahaan sebagai hubungan diantara badan hukum mandiri. Implikasi dari digunakannya hukum perseroan untuk mengatur keterkaitan antara badan hukum induk dan anak perusahaan adalah bentuk jamak secara yuridis dalam perusahaan *group*.[16]

Sebaliknya pengakuan yuridis terhadap kemandirian dari badan hukum induk dan anak perusahaan menimbulkan komplikasi permasalahan hukum yang terkait dengan perusahaan *group*. Kepemilikan saham induk pada anak perusahaan, penempatan direksi pada anak perusahaan, maupun kontrak bersuara menjadi alasan keberadaan bagi timbulnya keterkaitan antara induk dan anak perusahaan. Induk perusahaan memiliki kewenangan untuk bertindak sebagai pimpinan sentral, yang mengendalikan dan mengkoordinasikan anak-anak perusahaan dalam suatu tatanan manajemen untuk mendukung tujuan kolektif perusahaan *group* sebagai satu kesatuan ekonomi.

3. Ekspansi Perusahaan *Group* Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara

---

12 Sulistiowati, 2013, *Tanggung Jawab Hukum Pada Perusahaan Grup Di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Erlangga, hlm: 15

13 Sulistiowati, 2009, *Keterikatan Induk Dan Anak Perusahaan Dalam Konstruksi Perusahaan Kelompok Dan Implikasinya Kepada Kelompok Ketiga Di Indonesia*, Disertasi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta, hlm: 39

14 *Ibid*, hlm: 40

15 *Wayne M. Gazur, The Limited Liability Company Experiment: Unlimited Flexibility, Uncertain Role, Law and Contemporary Problems, Vol. 58, No. 2, Partnerships (Spring, 1995), Duke University School of Law,* hlm: 135

16 *Ibid,* hlm: 41

Dalam Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dijelaskan bahwa Izin Usaha Pertambangan (IUP) terdiri dari dua tahap, yaitu: [17]

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 kegiatan usahanya, tergantung kepada kemampuan finansial, sumber daya manusia dan teknologi yang dimiliki oleh pemegang IUP. [18]

IUP diberikan oleh Bupati/ Walikota, Gubernur atau Menteri sesuai kewenangannya, yaitu: [19]

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.[20] Badan usaha diarahkan pada perolehan IUP dan IUPK, mengingat badan usaha memiliki kemampuan untuk memenuhi persyaratan administrasi, teknis dan finansial yang cukup komplek. 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 s*okoguru* 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 komplek, maka seyogyanya bentuk badan hukum yang relevan digunakan adalah Perseroan Terbatas.

---

17 Pasal 36 ayat (1) Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

18 Pasal 36 ayat (2) Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

19 Terhitung sejak tanggal 30 September 2014 sejak diundangkannya Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Bupati dan/atau walikota tidak lagi berwenang menetapkan Wilayah Izin Usaha Pertambangan (WIUP) serta Izin Usaha Pertambangan (IUP) ke perusahaan. Kewenangan itu kini hanya dimiliki oleh Gubernur dan Menteri Energi dan Sumber Daya Mineral. Perinciannya: Pemerintah Provinsi (Pemprov) berwenang menetapkan WIUP di areal tambang yang ada di wilayahnya. Adapun daerah tambang lintas provinsi menjadi kewenangan pusat yang diwakili Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral. Mengenai kewenangan Gubernur dan Menteri ESDM dalam sektor pertambangan lengkapnya dapat dilihat pada lampiran Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

20 Pasal 38 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

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 kerena 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*.

Selanjutnya, 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 batuabara. 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."

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 *group*nya. 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 keuanggulan 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.[21] 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

[21] Pasal 60 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

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.[22]

Pemegang IUP Eksplorasi dan IUP Operasi Produksi masing-masing diberikan luas area yang dikelolanya. Ketentuan tersebut adalah sebagai berikut: [23]

a. Pemegang IUP Eksplorasi Batubara diberi WIUP dengan luas paling sedikit 5.000 (lima ribu) hektar dan paling banyak 50.000 (lima puluh ribu) hektar.
b. Pemegang IUP Operasi Produksi batubara diberi WIUP dengan luas paling banyak 15.000 (lima belas ribu) hektar.

Luasan tersebut di atas diberikan kepada 1 (satu) badan usaha, koperasi, atau perseorangan. Apabila anak usaha atau afiliasi badan usaha yang telah menang lelang ingin mengikuti lelang WIUP lain, hal tersebut diperbolehkan karena Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 tidak mengatur kepemilikan luas maksimal yang boleh dimiliki oleh perusahaan *group*. Pemberian luas sedemikian itu memberikan arti bahwa hanya pelaku usaha atau subyek hukum yang memiliki kemampuan finansial baik yang sebenarnya mampu mengusahakan dengan luasan sekian hektar tersebut.

Dalam hal ini, penulis beranggapan bahwa seharusnya pemerintah dapat memberikan pembatasan luas maksimal kepemilikan IUP untuk 1 (satu) perusahaan *group* demi mewujudkan keadilan masyarakat. Hal ini dimaksudkan agar pengusahaan pertambangan batubara tidak hanya dikuasai oleh pengusaha bermodal besar yang jumlahnya hanya ada beberapa kelompok saja. Dengan adanya pembatasan luas maksimal bagi perusahaan *group* diharapkan semua pelaku kegiatan usaha di sektor pertambangan batubara mendapatkan kesempatan berusaha yang sama dalam memanfaatkan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Pembatasan luas maksimal kepemilikan IUP ini sudah terjadi pada *layer* pertama. Hal ini dikarenakan yang dihitung disini adalah kepemilikan secara *group*.

Oleh karena itu, menurut penulis, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM) diharapkan dapat membuat regulasi yang mengatur mengenai pembatasan luas maksimal kepemilikan IUP dalam satu *group* yang di dalamnya memuat 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. Dengan demikian diharapkan akan mewujudkan keadilan di masyarakat.

Akan tetapi, pemerintah dalam hal ini belum merasa perlu untuk melakukan pembatasan ekspansi perusahaan *group* (kepemilikan luas maksimal IUP), hal ini dikarenakan PNBP berupa *royalty* dan iuran tetap dari sektor pertambangan merupakan salah satu penyetor terbesar APBN. Realisasi PNBP tahun 2016 Sub Sektor Minerba adalah sebesar Rp 27,2 Triliun, mengalami penurunan sebesar Rp 2,42 Triliun atau 8% dibandingkan dengan realisasi PNBP Tahun 2015 sebesar Rp 29,63 Triliun. [24] Sementara itu, berdasarkan rincian lembar kerja pembahasan target APBN-P 2017 dimana volume produksi batubara disesuaikan dengan RPJMN pada tahun 2017

---

[22] John Rowls*, 1995, A Theory of Justice, Teori Keadilan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.hlm: 76

[23] Pasal 61 dan Pasal 52 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.

[24] Laporan Kinerja, 2016. Direktorat Jenderal Minral dan Batubara, Kemerian Energi Sumber Data Mineral, hlm: 38

sebesar 413 Juta Ton, sementara asumsi kurs 1 USD sebesar Rp 13.400,- berdasarkan asumsi makro yang diterbitkan oleh Pemerintah. [25] Selain itu, batubara saat ini sudah dianggap bukan hanya menjadi sebuah komoditas, tapi lebih dianggap sebagai ketahanan energi nasional yang penggunaannya harus sejalan dengan amanah Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yaitu: "Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Oleh karena itu dibutuhkan peran pemerintah sebagai regulator dalam mengatur eksploitasi di bidang pertambangan.

Selain pemberian luas area, Pemegang IUP Eksplorasi dan IUP Operasi Produksi masing-masing juga diberikan masa berlaku dalam pengusahaan IUP-nya. Ketentuan tersebut adalah sebagai berikut: [26]

a. Izin Usaha Pertambangan Eksplorasi untuk pertambangan batubara dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 7 (tujuh) tahun. Izin usaha ini tidak dapat diperpanjang. Setiap pemegang Izin Usaha Pertambangan Eksplorasi dijamin untuk memperoleh Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi sebagai kelanjutan kegiatan usaha pertambangannya.
b. Izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi untuk Pertambangan batubara dapat diberikan dalam jangka waktu paling lama 20 (dua puluh) tahun dan dapat diperpanjang 2 (dua) kali masing-masing 10 (sepuluh) tahun. Dengan kata lain, izin Usaha Pertambangan Operasi Produksi dari awal pemberiannya maksimal dapat diberikan selama 40 tahun.

Pemegang IUP atau Izin Usaha Pertambangan Khusus (IUPK) wajib menggunakan perusahaan jasa pertambangan lokal dan/atau nasional. Apabila tidak terdapat perusahaan jasa pertambangan lokal dan/atau nasional, pemegang IUP atau IUPK dapat menggunakan perusahaan jasa pertambangan lain yang berbadan hukum Indonesia. Jenis usaha jasa pertambangan tersebut meliputi: [27]

a. Konsultasi, perencanaan, pelaksanaan, dan pengujian peralatan di bidang: penyelidikan umum, eksplorasi, studi kelayakan, konstruksi pertambangan, pengangkutan, lingkungan pertambangan, pasca tambang dan reklamasi, keselamatan dan kesehatan kerja.
b. Konsultasi, perencanaan, dan pengujian peralatan di bidang: penambangan atau pengolahan dan pemurnian.

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 dilakukan apabila: [28]

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

---

25 Laporan Kinerja, 2017. Direktorat Jenderal Minral dan Batubara, Kemerian Energi Sumber Data Mineral, hlm: 55
26 Pasal 42 dan Pasal 47 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.
27 Pasal 124 Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan Batubara.
28 Pasal 126 ayat (2) Undang-Undang No. 4 Tahun 2009 Tentang Pertambangan Mineral dan 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.[29] 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 dukukan finansial yang besar. Hal demikian ini pula terjadi bagi subyek hukum atau peserta lelang WIUPK.[30]

IV. Penutup

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 terafliasi ini diatur di dalam Pasal 26 dan Pasal 27 Undang-Undang No 5 Tahun 1999 yaitu tentang Jabatan Rangkap dan tentang Kepemilikan Saham Silang. Hubungan afliasi yang diakibatkan adanya jabatan rangkap oleh seseorang pada beberapa perusahaan atau kepemilikan saham silang di beberapa perusahaan dapat mempengaruhi kebijakan pelaku usaha tersebut, karena pengaruh tersebut dapat mengendalikan perusahaan tersebut. Pada akhirnya pengaruh tersebut dapat mempengaruhi persaingan di pasar bersangkutan di industri tertentu. Sementara itu, penguasaan pasar atau dengan kata lain menjadi penguasa di pasar merupakan keinginan dari hampir semua pelaku usaha karena penguasaan pasar yang cukup besar memiliki korelasi positif dengan tingkat keuntungan yang mungkin bisa diperoleh oleh pelaku usaha. Pihak yang dapat melakukan penguasaan pasar adalah para pelaku usaha yang mempunyai *market power*, yaitu pelaku usaha yang dapat menguasai pasar, sehingga dapat menentukan harga barang dan/atau jasa yang di pasar yang bersangkutan. Dari 5 (lima) perusahaan pertambangan batubara yang diteliti apabila melakukan aksi korporasi, sehingga menjadi 1 (satu) perusahaan *group*, jumlah produksi batubaranya tidak mencapai 50%. Hal tersebut tidak terbukti melanggal Pasal 17 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Daftar Pustaka

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

Bambang Riyanto, 1999, *Dasar-dasar Pembelanjaan Perusahaan*, Edisi ke Empat. Yogyakarta: BPFE.

Emmy Pangaribuan Simanjuntak, 2008. *Hukum Perusahaan Kelompok dan Globalisasi Usaha (Concern).* Bahan Ajar Mata Kuliah Hukum Dagang Internasional. Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

John Rowls*, 1995, A Theory of Justice, Teori Keadilan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Laporan Kinerja, 2016. Direktorat Jenderal Minral dan Batubara, Kemerian Energi Sumber Data Mineral.

Laporan Kinerja, 2017. Direktorat Jenderal Minral dan Batubara, Kemerian Energi Sumber Data Mineral.

Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.

[29] Pasal 13 Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.

[30] Pasal 56 Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2010 Tentang Pelaksanaan Kegiatan Usaha Pertambangan Mineral dan Batubara.

Rista Rama Dhany. *Jero: Masa Depan Pengusaha Tambang Batu Bara Akan Cerah*. Diakses dari http://finance.detik.com/read/2014/03/07/161757/2518939/1034/jero-masa-depan-pengusaha-tambang-batu-bara-akan-cerah pada tanggal 14 November 2014.

Rista Rama Dhany. *Resmikan Proyek Listrik 35.000 MW, Jokowi: Ini Bukan Proyek Ambisius*. Diakses dari: http://finance.detik.com/read/2015/05/04/125155/2904887/1034/resmikan-proyek-listrik-35000-mw-jokowi-ini-bukan-proyek-ambisius pada tanggal 20 Juni 2015.

Sulistiowati, 2009, *Keterikatan Induk Dan Anak Perusahaan Dalam Konstruksi Perusahaan Kelompok Dan Implikasinya Kepada Kelompok Ketiga Di Indonesia*, Disertasi Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.

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

Sulistiowati, 2013, *Tanggung Jawab Hukum Pada Perusahaan Grup Di Indonesia*, Jakarta: Penerbit Erlangga.

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

Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah.

Wayne M. Gazur, *The Limited Liability Company Experiment: Unlimited Flexibility, Uncertain Role, Law and Contemporary Problems, Vol. 58, No. 2, Partnerships (Spring, 1995), Duke University School of Law.*