

---

**PERTIMBANGAN BESARAN DENDA TERHADAP  
PERUSAHAAN YANG TERLAMBAT MELAKUKAN  
PEMBERITAHUAN AKUISISI KEPADA KOMISI PENGAWAS  
PERSAINGAN USAHA**

**Nadaria Julita<sup>1</sup> dan Henni Wijayanti<sup>2</sup>**

nadariajulitaaa@gmail.com, henniw2015@gmail.com

Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta

Jl. K. H. Ahmad Dahlan Cirendeu, Ciputat, Tangerang Selatan

**Abstrak**

Sejak Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dibentuk, masih banyak perusahaan yang salah menafsirkan ketentuan yang mengatur kewajiban pemberitahuan akuisisi kepada KPPU. Sehingga, mengakibatkan mereka dikenakan denda yang nominalnya tidak sedikit. Dalam menjatuhkan besaran denda, KPPU sebenarnya telah memiliki pedoman agar denda yang dijatuhkan tidak menimbulkan ketidakadilan. Namun, sepanjang KPPU mengadili perkara semacam ini hingga saat ini, masih banyak perusahaan yang mengajukan permohonan keberatan atas denda yang KPPU jatuhkan. Salah satu perkara yang menarik untuk diteliti ialah Perkara No.02/KPPU-M/2019. Hal ini menarik, karena sepanjang perusahaan tersebut telah melakukan akuisisi dan tidak mendapatkan keuntungan ekonomi, namun denda yang dijatuhkan kepadanya merupakan denda tertinggi yang pernah dijatuhkan KPPU kepada pelaku-pelaku usaha yang mengalami perkara serupa. Ditambah dalam perkara tersebut, KPPU telah mengakui bahwasanya tidak ada hal-hal yang memberatkan melainkan hanya ada hal-hal yang meringankan bagi perusahaan tersebut. Sebab itu, penelitian ini akan meriset bagaimana pertimbangan KPPU dalam menjatuhkan denda dan apakah terhadap perkara ini KPPU telah patuh terhadap pedoman dalam

---

<sup>1</sup> Mahasiswa Program Sarjana Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta.

<sup>2</sup> Dosen Tetap Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Jakarta.

menjatuhkan denda. Dalam penelitian ini, penulis mengambil data yang bersifat primer, sekunder dan tersier lalu mengolahnya dengan analisa kualitatif, yaitu suatu analisa data yang digunakan untuk aspek - aspek normatif (yuridis) melalui metode yang bersifat deskriptif analisis. Hasil penelitian membuktikan bahwasanya KPPU telah tidak sesuai dengan pedoman yang ada dan telah menimbulkan ketidakadilan bagi perusahaan tersebut.

**Kata Kunci:** Akuisisi, Pertimbangan, Denda, Perusahaan, KPPU.

### *Abstract*

*Since the Business Competition Supervisory Commission (KPPU) was formed, there are still many companies that have misinterpreted the provisions governing the obligation to notify the KPPU of acquisitions, resulting in them being subject to fines that are not small in amount. In imposing the amount of the fine, KPPU actually has guidelines so that the fine imposed does not cause injustice, but as long as KPPU is adjudicating this kind of case up to now, there are still many companies that have filed objections to the fine imposed by KPPU. One of the interesting cases to be investigated is Case No. 02/KPPU-M/2019. This is interesting, because as long as the company has made an acquisition and has not received any economic benefits, the fine imposed on him is the highest fine ever imposed by the KPPU on business actors experiencing similar cases. In addition to this case, KPPU has acknowledged that there are no aggravating things, but only mitigating things for the company. Therefore, this study will research how the KPPU's considerations in imposing fines and whether in this case the KPPU has complied with the guidelines in imposing fines. In this study, the authors took primary, secondary and tertiary data and then processed them with qualitative analysis, namely an analysis of data used for normative (juridical) aspects through descriptive analysis methods. The results of the research prove that KPPU has not complied with the existing guidelines and has caused injustice to the company.*

**Keywords:** Acquisition, Consideration, Fines, Company, KPPU.

## A. PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang Masalah

Akuisisi merupakan upaya bagi perusahaan untuk meningkatkan pangsa pasarnya guna meningkatkan pendapatan bagi perusahaan. Namun, tidak jarang akuisisi dilakukan sebagai upaya untuk mengurangi tingkat persaingan usaha antara pelaku usaha, hal ini merupakan persaingan usaha yang tidak sehat, karena dapat berpotensi melakukan monopoli. Perbuatan monopoli merupakan perbuatan yang dilarang dalam Undang – Undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut UU No.5/1999). Perbuatan monopoli merupakan perbuatan yang sangat mengecewakan, karena sejatinya persaingan usaha yang sehat merupakan salah satu elemen penting bagi suatu negara dalam mengelola kegiatan perekonomian yang berorientasi pada pasar dengan tujuan kesejahteraan pada masyarakat.

Sebab itu, setiap perbuatan akuisisi yang dilakukan oleh perusahaan yang telah memenuhi kriteria yang diatur pada UU No.5/1999, tidak hanya wajib melakukan pemberitahuan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia berdasarkan Pasal 29 dan Pasal 30 UU No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, namun wajib juga melakukan pemberitahuan akuisisi kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (selanjutnya disebut KPPU) berdasarkan Pasal 29 UU No.5/1999. Terhadap pelanggaran pada ketentuan tersebut, maka berdasarkan Pasal

47 huruf g UU No.5/1999, KPPU berwenang menjatuhkan sanksi denda kepada perusahaan tersebut dengan denda serendah-rendahnya Rp1.000.000.00,00 (satu milyar rupiah) dan setinggi - tingginya Rp25.000.000.000,00 (dua puluh lima milyar rupiah).

Kendati sudah ditentukannya besaran denda yang seharusnya dijatuhkan kepada pelaku usaha yang melanggar UU No.5/1999, namun demikian terdapat ketidakjelasan mengenai penerapan penjatuhan sanksi denda. Sebagai upaya penanggulangan permasalahan tersebut dan sebagai bentuk pemenuhan tugasnya, KPPU mengeluarkan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pedoman Tindakan Administratif Sesuai Ketentuan Pasal 47 Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disingkat PERKPPU N0.4/2009) yang ditujukan untuk memberikan penjelasan terkait pelaksanaan Pasal 47 UU No.5/1999 dan juga penjelasan terkait pertimbangan KPPU dalam menjatuhkan sanksi tindakan administratif.

Namun pada kenyataannya masih banyak perusahaan yang mengajukan permohonan keberatan kepada pengadilan negeri atas besaran denda yang dijatuhkan dalam putusan KPPU. Salah satu perusahaan yang mengajukan keberatan terhadap besaran denda yang diberikan oleh KPPU ialah PT Citra Prima Sejati.

Sepanjang dibentuknya KPPU pada 7 Juni 2000, tercatat 45 perusahaan telah melanggar ketentuan Pasal 29 UU No.5 Tahun 1999,

(Database KPPU: 2021) yang mana alasan pelanggaran perusahaan tersebut terhadap ketentuan tersebut secara mayoritas beralaskan karena kesalahan perusahaan tersebut dalam menafsirkan ketentuan Pasal 29 UU No.5/1999 *juncto* Pasal 5 Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Selanjutnya disingkat PP No.57/2010) mengenai penghitungan nilai penjualan gabungan dan nilai aset gabungan perusahaan sebagai nilai batas wajib atau tidaknya mereka untuk melakukan pemberitahuan akuisisi kepada KPPU.

PT Citra Prima Sejati merasa keberatan terhadap besaran denda yang diberikan dalam Putusan KPPU Perkara Nomor: 02/KPPU-M/2019 sebesar Rp10.330.000.000.00 (Sepuluh Milyar Tiga Ratus Tiga Puluh Juta Rupiah). Besaran denda ini dirasa begitu besar bagi PT Citra Prima Sejati, dikarenakan nilai penjualan gabungan dari PT Citra Prima Sejati beserta PT. Mitra Bisnis Harvest selaku perusahaan yang diakuisisi adalah Rp0 (nol Rupiah) dan PT Citra Prima Sejati tidak mendapatkan manfaat ekonomi dari kegiatan akuisisi tersebut, bahkan senyatanya, pelaksanaan akuisisi terhadap perusahaan yang diakuisisi justru melemahkan kemampuan keuangan PT Citra Prima Sejati karena menyebabkan PT Citra Prima Sejati mengalami kerugian yang nyata (*real loss*) atas kegiatan akuisisi tersebut.

Sebab itu, penulis bermaksud untuk mengkaji bagaimana pertimbangan KPPU dalam menjatuhkan sanksi denda administratif keterlambatan terhadap perusahaan yang melanggar ketentuan Pasal 29 UU No.5/1999, mengingat terhadap kasus ini KPPU dalam menjatuhkan denda dirasa begitu besar dan memberatkan PT Citra Prima Sejati yang tentunya menimbulkan rasa ketidakadilan

Penelitian ini bertujuan untuk dapat memberikan jawaban bagi perusahaan-perusahaan yang mengalami permasalahan serupa, mengingat sejak dibentuknya KPPU pada 7 Juni 2000, tercatat 45 perusahaan telah melanggar ketentuan Pasal 29 UU No.5 Tahun 1999 yang mana alasan pelanggaran perusahaan tersebut terhadap ketentuan tersebut ialah dikarenakan kesalahan perusahaan dalam menafsirkan ketentuan Pasal 29 UU No.5/1999 jo Pasal 5 PP No.57/2010, dan tak sedikit dari mereka mengajukan permohonan keberatan kepada Pengadilan Negeri.

## **2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dalam bagian latar belakang di atas, penelitian ini hendak menjawab 2 (dua) permasalahan sebagai berikut:

- a. Apakah akuisisi yang dilakukan oleh PT. Citra Prima Sejati kepada PT Minera Bisnis Harvest telah memenuhi kriteria wajib melakukan pemberitahuan kepada KPPU sesuai dengan Pasal 29 UU No.5

Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Usaha Tidak Sehat? dan

- b. Apakah penentuan besaran denda keterlambatan pemberitahuan akuisisi yang dilakukan oleh PT Citra Prima Sejati kepada PT Minera Bisnis Harvest sudah sesuai dengan Peraturan KPPU No.4 Tahun 2009 tentang Pedoman Tindakan Administratif sesuai Ketentuan Pasal 47 Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat?

### 3. Metode Penelitian

Riset ini dilakukan dengan pengambilan data primer atau bahan hukum primer yang terdiri dari peraturan perundang-undangan, catatan catatan resmi, atau risalah dalam pembuatan peraturan perundang undangan, bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang mendukung dan memperkuat bahan hukum primer memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang ada sehingga dapat di lakukan analisa dan pemahaman yang lebih mendalam (Soerjono Soekanto, 2003:23) serta bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang merupakan pelengkap yang sifatnya memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

Pengolahan data dilakukan dengan menggunakan analisa kualitatif, yaitu suatu analisa data yang digunakan untuk aspek-aspek normatif (yuridis) melalui metode yang bersifat deskriptif analisis, yaitu

menguraikan gambaran dari data yang diperoleh dan menghubungkannya satu sama lain untuk mendapatkan suatu kejelasan terhadap suatu kebenaran atau sebaliknya, sehingga memperoleh gambaran yang baru ataupun menguatkan suatu gambaran yang sudah ada atau sebaliknya. (Soerjono Soekanto, 2003:126)

Pendekatan kasus (*case approach*) dilakukan dengan cara melakukan kajian terhadap perkara keberatan terhadap penjatuhan denda akibat keterlambatan pemberitahuan akuisisi yang dilakukan oleh PT Prima Sejati terhadap PT Mitra Bisnis Harvest telah menjadi putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum yang tetap dengan Putusan No.897/Pdt.Sus-KPPU/2019/PN Jkt.Sel dan karena ruang lingkup penelitian ini adalah pada disiplin Ilmu Hukum, khususnya Hukum Perusahaan maka penelitian ini merupakan bagian dari penelitian hukum yakni dengan cara meneliti bahan pustaka yang dinamakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan. (Soerjono Soekanto, 1985:46)

## **B. PEMBAHASAN**

### **1. Akuisisi Memperhatikan Persaingan Usaha yang Sehat**

Istilah Perseroan Terbatas (PT) yang digunakan dewasa ini, dulunya dikenal dengan istilah (*Naamloze Vennootschap*). (Rudhi Prasetya, 2014:63) Istilah tersebut telah menjadi baku di dalam masyarakat dan di

dalam berbagai peraturan perundang undangan, misalnya UU No.4 Tahun 2007

tentang Perseroan Terbatas dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal. PT terdiri dari dua kata, yaitu Perseroan dan Terbatas. Perseroan merujuk pada modal PT yang terdiri dari sero-sero atau saham-saham. Sedangkan kata Terbatas merujuk kepada tanggung jawab pemegang saham yang luasnya hanya terbatas pada nilai nominal saham yang dimilikinya. (H.M.N. Purwosutjipto, 2009:1).

Sejak waktu ke waktu, perusahaan atau perseroan terbatas lebih menyukai pertumbuhan eksternal melalui merger dan akuisisi dibanding pertumbuhan internal. Pada umumnya tujuan dilakukannya merger dan akuisisi adalah mendapatkan nilai tambah. Keputusan untuk merger dan akuisisi bukan sekedar menjadikan dua ditambah dua menjadi empat tetapi merger dan akuisisi harus menjadikan dua ditambah dua menjadi lima dan seterusnya. Strategi merger dan akuisisi merupakan salah satu bentuk strategi populer, yang awalnya naik daun pada era tahun 1970-an (Prihartono A.P, 2018:1-15).

Namun saat ini, akuisisi tidak sembarang dapat dilakukan. Pada Pasal 126 ayat 1 UU PT, secara tegas menyatakan bahwa dalam melakukan akuisisi harus memperhatikan kepentingan Perseroan Terbatas, pemegang saham minoritas dan karyawan Perseroan Terbatas, kreditor dan mitra usaha lainnya dari Perseroan Terbatas, serta masyarakat dan persaingan sehat dalam melakukan usaha.

Atas dasar itulah, perbuatan akuisisi perlu dilakukan pengawasan oleh KPPU agar tidak merugikan masyarakat maupun melanggar prinsip persaingan sehat dalam melakukan usaha, pengawasan ini dilakukan dengan mewajibkan perusahaan yang melakukan akuisisi atau pengambilalihan perusahaan dengan menjadi pemilik saham yang mayoritas untuk melakukan pemberitahuan akuisisi kepada KPPU dengan paling lambat 30 (tiga puluh) hari semenjak dilakukannya perbuatan akuisisi tersebut.

## **2. Pentingnya Pemberitahuan Akuisisi**

Pengambilalihan perusahaan atau akuisisi adalah suatu perbuatan hukum yang tentunya akan menimbulkan akibat hukum tersendiri, baik terhadap status dari perusahaan tersebut maupun status terhadap pekerja dari perusahaan yang bersangkutan. Karena proses pengambilalihan perusahaan atau akuisisi dilakukan dengan cara pembelian sebagian atau seluruhnya saham dari perusahaan perseroan yang diambil alih, maka akibat hukumnya bagi status perusahaan perseroan yang diambil alih adalah beralihnya pengendalian perseroan tersebut sebesar saham yang dibeli oleh pihak yang mengambil alih. (H. Zaeni Asyhadie dan Budi Sutrisno, 2012: 110).

Beralihnya pengendalian dari perseroan tersebut, maka status pekerja pada perseroan yang bersangkutan berdasarkan Pasal 61 ayat 2 dan 3 UU No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, bahwa pada prinsipnya perjanjian kerja antara perusahaan dengan pekerja atau buruh

tidak berakhir secara otomatis karena beralihnya hak atas perusahaan kecuali jika diperjanjikan lain dalam perjanjian peralihan perusahaan. Berdasarkan Pasal 63 ayat 1 dan 2 UU No.13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan, bahwa hubungan kerja antara pekerja dan pengusaha akan berakhir apabila pihak pekerja itu sendiri yang tidak mau lagi bekerja sama dengan pemilik perusahaan yang baru atau sebaliknya dimana pihak pengusaha yang tidak mau lagi bekerja sama dengan pekerja yang lama.

Berdasarkan batasan waktu kewajiban pemberitahuan merger dan akuisisi yang diatur dalam Pasal 29 UU No.5/1999 dan Pasal 5 PP No.57/2010, beberapa hasil penelitian mengatakan bahwa kebijakan hukum persaingan usaha Indonesia menganut sistem *post-merger notification*. (Audi Naura Dhaneswara, 2012: Vol.4) *Post merger notification* merupakan pemberitahuan setelah terjadinya merger dan akuisisi kepada KPPU. Dalam hal pemberitahuan, tidak boleh lebih dari 30 (tiga puluh) hari setelah aksi korporasi atas akuisisi atau merger terjadi. (Ahmad Sabirin dan Azizah Arfah, 2020)

Adapun pemberitahuan akuisisi kepada KPPU ialah guna menghindari adanya praktek prinsip persaingan usaha yang tidak sehat dan akuisisi pun tidak dapat dilakukan apabila akan merugikan pihak-pihak tertentu dan juga harus dicegah dari kemungkinan akan terjadinya praktek monopoli atau monopsoni dalam berbagai bentuk yang dapat merugikan masyarakat.

### 3. Kriteria Perusahaan Wajib Melakukan Pemberitahuan Akuisisi

Kriteria perusahaan wajib melakukan pemberitahuan akuisisi sebagaimana yang diatur dalam Lampiran Peraturan KPPU No. 3 Tahun 2019 tentang Penilaian Terhadap Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktek Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat, menyebutkan bahwa Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan yang berakibat nilai aset dan/atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu, wajib memberitahukan secara tertulis dengan mengisi formulir. Adapun kriteria wajib notifikasi (pemberitahuan) adalah Batasan Nilai (*Threshold*) dari perusahaan tersebut.

Batasan Nilai yang dimaksud dalam hal ini ialah pada nilai aset Badan Usaha yang melebihi Rp. 2.500.000.000.000,00 (dua triliun lima ratus miliar rupiah) dan nilai penjualan yang melebihi Rp5.000.000.000.000,00 (lima triliun rupiah). Apabila seluruh pelaku usaha pada transaksi akuisisi tersebut bergerak dalam bidang perbankan maka nilai aset dibatasi pada minimum Rp20.000.000.000.000,00 (dua puluh triliun rupiah), dan apabila salah satu pelaku usaha pada transaksi akuisisi bergerak dalam bidang perbankan dan pihak lainnya bergerak bukan dalam bidang perbankan, maka nilai aset dibatasi pada minimum Rp2.500.000.000.000,00 (dua triliun lima ratus miliar rupiah) hal ini diatur pada Pasal 5 ayat (1) PP No.57/2010.

#### 4. Analisis Putusan

Pada tanggal 28 November 2013, PT Citra Prima Sejati melakukan pengambilalihan (akuisisi) saham PT Mitra Bisnis Harvest sebanyak 320.202 (tiga ratus dua puluh ribu dua ratus dua) saham. Pada saat kegiatan akuisisi dahulu dilakukan, PT Citra Prima Sejati mengira bahwa nilai aset dan/atau nilai penjualan gabungan miliknya beserta PT Mitra Bisnis Harvest tidak melebihi batasan nilai aset dan/atau nilai penjualan yang ditentukan dalam ketentuan Pasal 5 ayat (2) PP No. 57/2010.

PT Citra Prima Sejati tidak menyangka bahwa ternyata nilai aset dan nilai penjualan yang dihitung oleh KPPU, termasuk nilai aset dan nilai penjualan dari Badan Usaha Pengendali tersebut, yang notabene tidak berada dalam kendali atau kekuasaannya, karena sejauh yang PT Cita Prima Sejati ketahui dan pahami, baik dari segi akuntansi maupun dari segi hukum, aset dari pemegang saham atau badan usaha pengendali bukan milik dari perusahaan anak, atau bukan miliknya selaku anak perusahaan, melainkan milik pemegang saham pada badan usaha pengendali tersebut.

Selain itu, PT Citra Prima Sejati pun tidak memiliki hak keuangan terhadap badan usaha pengendali. Baik hak atas laba yang dibagikan (dividen) ataupun hak atas sisa kekayaan hasil likuidasi, karena PT Citra Prima Sejati bukan pemegang saham pada badan usaha pengendali.

Walaupun demikian, PT Citra Prima Sejati tetap bersalah karena tidak memberitahukan akuisisi yang dilakukannya kepada KPPU sesuai dengan ketentuan perundang – undangan yang berlaku.

Berdasarkan tanggal berlaku efektif secara yuridis yaitu tanggal 24 Desember 2013, maka sehingga PT Citra Prima Sejati wajib menyampaikan pemberitahuan pengambilalihan (akuisisi) saham PT Buana Minera Harvest kepada KPPU paling lambat pada tanggal 7 Februari 2014 dan pada faktanya, PT Citra Prima Sejati Keberatan baru menyampaikan pemberitahuan pengambilalihan (akuisisi) saham PT Buana Minera Harvest kepada KPPU pada tanggal 26 April 2019. Oleh karena itu, PT Citra Prima Sejati telah terlambat melaksanakan kewajibannya melakukan pemberitahuan (notifikasi) selama 1.220 (seribu dua ratus dua puluh) hari atau 5 (lima) tahun 2 (dua) bulan 14 (empat belas) hari atau setidaknya tidaknya telah terlambat lebih dari 25 (dua puluh lima) hari.

Terhadap hal tersebut, Majelis KPPU menjatuhkan amar putusan yang menyatakan PT Citra Prima Sejati terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 29 UU No. 5/1999 *Jo* Pasal 5 PP No. 57/2010 dan menghukum PT Citra Prima Sejati dengan membayar denda sebesar Rp10.330.000.000,00 (Sepuluh Milyar Tiga Ratus Tiga Puluh Juta Rupiah) yang harus disetor ke Kas Negara.

Amar putusan tersebut didasarkan dengan pertimbangan Majelis KPPU yang sangat tidak sesuai dengan amar putusan. Pertimbangannya ialah KPPU berhak menjatuhkan sanksi administratif, rentang besaran

denda yang dapat dijatuhkan KPPU menurut UU, pengenaan denda ditujukan untuk menjerakan pelaku usaha atau ditiru oleh pelanggar lainnya, keterlambatan pemberitahuan ialah lima tahun dua bulan empat belas hari, rincian perhitungan denda untuk PT Citra Prima Sejati dikenakan dari nilai denda maksimal sebesar Rp25.000.000.000,00 (Dua Puluh Miliar Rupiah) karena adanya keterlambatan pemberitahuan selama lebih dari 25 (dua puluh lima) hari kerja dengan mempertimbangkan hal-hal yang memberatkan dan meringankan bagi PT Citra Prima Sejati dan Majelis KPPU menyatakan tidak ada hal-hal yang memberatkan bagi PT Citra Prima Sejati dan hanya ada hal-hal yang meringankan bagi PT Citra Prima Sejati yaitu sebagai berikut:

- a. Telah mengakui adanya kesalahan penafsiran terhadap ketentuan Pasal 29 UU No. 5/1999 jo. Pasal 5 PP No. 57/2010;
- b. Belum mendapatkan manfaat ekonomi dari PT Mitra Bisnis Harvest setelah proses pengambilalihan saham;
- c. Belum pernah dinyatakan bersalah dalam Putusan yang berkekuatan hukum tetap karena melanggar UU No. 5/1999; dan
- d. Telah bersikap baik dan kooperatif selama proses persidangan

Merasa keberatan terhadap putusan tersebut, PT Citra Prima Sejati mengajukan permohonan keberatan kepada Pengadilan Negeri dan Pengadilan Negeri menjatuhkan amar putusan yang menyatakan bahwa permohonan keberatan PT Citra Prima Sejati diterima. Memperbaiki putusan KPPU dengan menjatuhkan denda kepada PT Citra Prima Sejati

sebesar Rp5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah) serta membayar biaya perkara sebesar Rp354.500,00 (tiga ratus lima puluh empat ribu lima ratus rupiah). Amar putusan tersebut dijatuhkan dengan pertimbangan hakim, bahwasanya tidak terdapat hal-hal yang memberatkan PT Citra Prima Sejati, tetapi hanya ada hal-hal yang meringankan. Dengan memperhatikan hal yang meringankan dalam pertimbangan Putusan tersebut, dalam hal ini Majelis Hakim berpendapat bahwa hukuman Denda sebesar Rp. 10.330.000.000,00- (sepuluh milyar tiga ratus tiga puluh juta Rupiah) yang dijatuhkan terhadap KPPU sangatlah tidak adil, dimana PT Citra Prima Sejati belum mendapatkan manfaat ekonomi atau menikmati hasil setelah proses pengambilalihan saham serta mengingat alasan akuisisi dilakukan ialah untuk mengkonversi utang yang tidak sanggup dibayarkan oleh PT Mitra Bisnis Harvest.

#### **5. Kewajiban Pemberitahuan kepada KPPU atas Akuisisi PT Citra Prima Sejati**

Penelitian ini berfokus pada perkara keberatan besaran denda atas keterlambatan pemberitahuan akuisisi PT Citra Prima Sejati terhadap PT Mitra Bisnis Harvest sebagai objek pada penelitian ini, maka perlu dibahas apakah PT Citra Prima Sejati telah memiliki kewajiban untuk melakukan pemberitahuan kepada KPPU atas akuisisi yang dilakukannya terhadap PT Mitra Bisnis Harvest yang dilakukannya pada 28 November 2013 lalu.

Guna menentukan apakah PT Citra Prima Sejati wajib memberitahukan atau tidak, maka KPPU harus menghitung nilai aset

dan/atau nilai penjualan gabungan PT Citra Prima Sejati, sebagaimana telah diatur dalam ketentuan Pasal 5 ayat (4) PP No. 57/2010. Nilai aset dan/atau nilai penjualan yang dihitung tidak hanya meliputi nilai aset dan/atau nilai penjualan dari perusahaan yang melakukan pengambilalihan (akuisisi), tetapi juga nilai aset dan/atau nilai penjualan dari perusahaan yang terkait secara langsung dengan perusahaan yang bersangkutan secara vertikal, yaitu induk perusahaan sampai dengan Badan Usaha Induk Tertinggi dan anak perusahaan sampai dengan anak perusahaan yang paling bawah. Nilai aset dan/atau nilai penjualan Badan Usaha Induk Tertinggi yang dihitung adalah nilai aset dan/atau nilai penjualan seluruh anak perusahaan. Hal ini dikarenakan secara ekonomi, nilai aset anak perusahaan merupakan nilai aset dari induk perusahaan.

Berdasarkan hasil pemeriksaan dan fakta persidangan yang dimuat dalam Putusan NO. 897/Pdt.Sus-KPPU/2019/PN Jkt.Sel, diketahui nilai aset dan nilai penjualan gabungan PT Citra Prima Sejati sampai dengan Badan Usaha Induk Tertinggi adalah sebagai berikut:

Tabel 1. Nilai Asset Gabungan

Tahun	Nilai Aset PT Bumi Resources, Tbk + PT Citra Prima Sejati	Nilai Aset PT Mitra Bisnis Harvest (Perusahaan yang di Akuisisi)	Nilai Aset Gabungan
2010	IDR 28.533.124.460.853	N/A	IDR 25.533.124.460.853
2011	IDR 34.904.063.826.228	IDR 2.353.003.4700	IDR 34.906.416.829.688
2012	IDR 28.993.180.746.400	IDR 100.617.400	IDR 28.933.283.363.800
2013	IDR 41.400.782.259.147	IDR 98.342.400	IDR 41.400.880.601.547

(Sumber: Putusan No. 897/Pdt.Sus-KPPU/2019/PN Jkt Sel)

Tabel 2. Nilai Penjualan Gabungan

Tahun	Nilai Penjualan PT Bumi Resources, Tbk + PT Citra Prima Sejati	Nilai Penjualan PT Mitra Bisnis Harvest	Nilai Penjualan Gabungan
2010	IDR 4.102.850.514.528	IDR 0	IDR 4.102.850.514.528
2011	IDR 4.822.808.164.744	IDR 0	IDR 4.822.808.164.744
2012	IDR 6.281.623.228.900	IDR 0	IDR 6.281.623.228.900
2013	IDR 8.585.203.855.755	IDR 0	IDR 8.585.203.855.755

(Sumber: Putusan No. 897/Pdt.Sus-KPPU/2019/PN Jkt Sel)

Maka berdasarkan perhitungan nilai aset dan nilai penjualan PT Citra Prima Sejati tersebut sampai dengan Badan Usaha Induk Tertinggi yaitu PT Bumi Resources, Tbk, dapat dikatakan telah memenuhi batasan nilai aset dan penjualan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 ayat (2) PP No.5/2010, oleh karena itu maka pengambilalihan saham yang dilakukan oleh PT Citra Prima Sejati wajib dilaporkan secara tertulis paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak tanggal efektif yuridis.

Berdasarkan tanggal berlaku efektif secara yuridis yaitu tanggal 24 Desember 2013, maka sehingga PT Citra Prima Sejati wajib menyampaikan pemberitahuan pengambilalihan (akuisisi) saham PT Buana Minera Harvest kepada KPPU paling lambat pada tanggal 7 Februari 2014.

Namun pada faktanya, yang dimuat dalam Putusan No. 897/Pdt.Sus-KPPU/2019/PN Jkt.Sel, PT Citra Prima Sejati baru menyampaikan pemberitahuan pengambilalihan (akuisisi) saham PT Buana Minera Harvest kepada KPPU pada tanggal 26 April 2019. Oleh karena itu, PT Citra Prima Sejati telah terlambat melaksanakan kewajibannya melakukan pemberitahuan (notifikasi) selama 1.220 (seribu dua ratus dua puluh) hari atau 5 (lima) tahun 2 (dua) bulan 14 (empat belas) hari atau setidaknya - tidaknya telah terlambat lebih dari 25 (dua puluh lima) hari.

## 6. Penentuan Besaran Denda Keterlambatan Pemberitahuan Akuisisi PT Citra Prima Sejati

Dalam menjatuhkan denda administrasi keterlambatan kepada perusahaan yang melanggar ketentuan Pasal 29 UU No.5/1999, terdapat pedoman bagi KPPU agar besaran denda administrasi keterlambatan yang dijatuhkan terhadap perusahaan yang bersalah dapat memenuhi rasa keadilan, maka dengan itu pedoman pengenaan denda administrasi keterlambatan pemberitahuan akuisisi telah diatur agar dapat dipatuhi oleh KPPU pada Peraturan KPPU No.4/2009.

KPPU dalam menentukan besaran denda akan menempuh dua langkah, yaitu pertama, KPPU akan menentukan besaran nilai dasar. Selanjutnya, KPPU melakukan penyesuaian dengan menambahkan atau mengurangi besaran nilai dasar tersebut. Nilai dasar dihitung berdasarkan nilai penjualan/pembelian barang atau jasa perusahaan yang melakukan akuisisi pada pasar bersangkutan. Pada umumnya nilai penjualan akan dihitung berdasarkan nilai keseluruhan penjualan pada tahun sebelum pelanggaran dilakukan. Dalam menentukan nilai penjualan terlapor, KPPU akan menggunakan nilai perkiraan penjualan yang paling menggambarkan nilai penjualan sebenarnya. Nilai penjualan akan ditentukan sebelum PPN dan pajak lainnya yang terkait langsung dengan nilai penjualan tersebut.

Kedua, KPPU akan melakukan penyesuaian terhadap besaran nilai dasar denda dengan memperhatikan aspek-aspek terkait yakni hal-hal

yang memberatkan, hal-hal yang meringankan, dan kemampuan untuk membayar. Dalam hal KPPU menilai terdapat hal-hal yang meringankan, maka Besaran Nilai Dasar Denda tersebut dapat dikurangi, begitupun sebaliknya.

2 (dua) langkah utama untuk menjatuhkan pengenaan denda sebagaimana di atas adalah sangat beralasan dan bersesuaian dengan semangat dari pengenaan denda yang dinyatakan dalam Peraturan KPPU No. 4 /2009, yang pada intinya menyatakan bahwa denda adalah usaha untuk mengambil keuntungan yang didapatkan oleh pelaku usaha yang dihasilkan dari tindakan anti persaingan. Sebab, pada prinsipnya, keuntungan usaha hanya ada jika total pendapatan dari penjualan melebihi total biaya yang telah dikeluarkan. Hal tersebut juga yang menjadi alasan KPPU dalam Peraturan KPPU No. 4/2009 dalam menyatakan bahwa jika perhitungan denda kurang dari Rp.1.000.000.000 (satu miliar Rupiah), (yang mungkin saja terjadi dikarenakan nilai penjualan PT Citra Prima Sejati sangat kecil atau bahkan tidak ada), maka dengan mempertimbangkan aspek keadilan, denda dapat dikenakan atau diganti dengan bentuk sanksi yang lainnya. Selain daripada itu, KPPU wajib mempertimbangkan aspek kemampuan membayar dari PT Citra Prima Sejati.

Namun berdasarkan analisis peneliti, KPPU tidak menggunakan nilai penjual dari PT Citra Prima Sejati sebagai dasar untuk menentukan besaran nilai dasar denda, hal mana sebenarnya diwajibkan dalam

pedoman pengenaan denda yang dibuat sendiri oleh KPPU, yakni Peraturan KPPU No. 4/2009 sebagaimana substansi dari peraturan tersebut telah dipaparkan sebelumnya. Dengan tanpa dasar, KPPU justru menggunakan nilai denda maksimal sebesar Rp25.000.000.000 (dua puluh lima miliar Rupiah) sebagai Besaran Nilai Dasar Denda, seolah-olah PT Citra Prima Sejati melakukan pelanggaran berat terkait substansi UU No. 5/1999, dan seolah-olah PT Citra Prima Sejati telah memperoleh keuntungan yang sangat besar atas pelanggaran tersebut.

Selain itu, KPPU juga tidak mempertimbangkan aspek kemampuan membayar dari PT Citra Prima Sejati meskipun KPPU telah mengetahui secara pasti bahwa Nilai penjualan gabungan dari PT Citra Prima Sejati beserta PT. Mitra Bisnis Harvest selaku perusahaan yang diakuisisi adalah Rp0 (nol Rupiah) dan PT Citra Prima Sejati tidak mendapatkan manfaat ekonomi dari kegiatan akuisisi tersebut.

Akibat dari penjatuhan denda yang bertentangan dengan Peraturan KPPU No. 4/2009, hukuman denda yang diterima oleh PT Citra Prima Sejati menjadi sangat berat, sangat tidak memenuhi rasa keadilan dan sangat tidak setimpal dengan pelanggaran yang terjadi. Padahal, dalam pertimbangan Majelis Komisi KPPU pada Putusannya No. 02/KPPU-M/2019, sudah dengan sangat jelas menyatakan bahwa tidak ada hal-hal yang memberatkan bagi PT Citra Prima Sejati. Dan juga, KPPU pun telah mempertimbangkan hal-hal yang meringankan bagi PT Citra Prima Sejati.

Jika merujuk pada pedoman pengenaan denda sebagaimana diatur oleh KPPU sendiri dalam Peraturan KPPU No. 4/2009, dimana KPPU dengan tegas menyatakan bahwa:

- a. denda merupakan usaha untuk mengambil keuntungan yang didapatkan oleh pelaku usaha yang dihasilkan dari tindakan anti persaingan; dan
- b. Besaran Nilai Dasar Denda wajib merujuk pada Nilai Penjualan terlapor, maka Besaran Nilai Dasar Denda yang seharusnya ditetapkan oleh KPPU dalam pertimbangan dan Putusan No. 02/KPPUM/2019 adalah Rp0 (nol Rupiah). Sebab, nilai penjualan PT Citra Prima Sejati dari tahun 2010 s.d. 2013 dan nilai penjualan PT. Mitra Bisnis Harvest dari tahun 2010 s.d. 2013 adalah Rp0 (nol Rupiah).

Hal tersebut (pada poin 2) bukan disebabkan oleh adanya suatu rekayasa laporan keuangan, namun penyebabnya karena perusahaan-perusahaan tersebut belum/tidak operasional sehingga tidak ada penjualan atau pendapatan yang dihasilkan. Bahkan, dengan tidak operasionalnya PT Mitra Bisnis Harvest dan ditolaknya perpanjangan Izin Usaha Pertambangan (IUP) PT Mitra Bisnis Harvest oleh Kepala Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral Provinsi Sumatera Selatan, maka PT Citra Prima Sejati telah mengalami kerugian yang nyata, baik dari segi ekonomi maupun dari segi akuntansi. Berkenaan dengan kondisi bahwa dalam hal ternyata Besaran Nilai Dasar Denda adalah Rp0, atau kurang

dari nilai denda terendah sebesar Rp1.000.000.000 (satu miliar Rupiah), KPPU dalam Peraturan KPPU No. 4/2009 telah menyatakan secara jelas bahwa jika perhitungan denda kurang dari Rp1.000.000.000 (satu miliar Rupiah), maka dengan mempertimbangkan aspek keadilan, denda dapat dikenakan atau diganti dengan bentuk sanksi yang lainnya. Berdasarkan hal-hal sebagaimana diuraikan di atas, jelas bahwa KPPU salah dalam menerapkan hukum berkenaan dengan pengenaan denda, karena hal tersebut tidak sesuai dengan pedoman pengenaan denda sebagaimana dibuat dan diatur oleh KPPU sendiri dalam Peraturan KPPU No. 4/2009.

Bahwasanya wewenang atau tugas KPPU adalah melakukan *monitoring* atau pemantauan aktif atas kegiatan pelaku usaha yang diduga melanggar UU No. 5/1999, termasuk melalui internet atau media massa dalam jaringan (*online*). Dengan wewenang dan/atau tugas yang demikian, seharusnya KPPU telah lama mengetahui adanya kegiatan pengambilalihan saham PT Mitra Bisnis Harvest oleh PT Citra Prima Sejati, paling tidak pada bulan Januari 2014, karena kegiatan akuisisi tersebut telah diberitakan di media *online* yang dapat diakses melalui internet oleh siapapun.

Namun yang sangat disayangkan, KPPU baru mengirimkan surat kepada PT Citra Prima Sejati pada tahun 2018. Jika KPPU segera menyurati PT Citra Prima Sejati pada tahun 2014, dapat dipastikan bahwa pemberitahuan kegiatan pengambilalihan saham ini tidak mengalami keterlambatan hingga 5 (lima) tahun. Dengan demikian, bukan hanya PT

Citra Prima Sejati saja yang melakukan kelalaian, akan tetapi KPPU selaku pengawas persaingan usaha telah lalai pula dalam melakukan *monitoring* atau pemantauan aktif.

## C. PENUTUP

### 1. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan dan analisis peneliti pada sebelumnya, maka terhadap penelitian ini dapat disimpulkan beberapa hal sebagai berikut:

- a. Akuisisi yang dilakukan oleh PT Citra Prima Sejati kepada PT Minera Bisnis Harvest telah memenuhi kriteria wajib melakukan pemberitahuan akuisisi kepada KPPU sebagaimana diatur pada Pasal 29 UU No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Usaha Tidak Sehat, dikarenakan akuisisi yang dilakukan PT Citra Prima Sejati telah mengakibatkan perubahan pada nilai aset dan nilai penjualan keseluruhan atas perusahaan-perusahaan terkait sebagaimana menjadi kriteria wajib melakukan pemberitahuan yang disebutkan pada Pasal 5 ayat (4) PP No.57/2010 yakni mengakibatkan nilai aset gabungannya bernilai Rp41.400.880.601.547 dan nilai penjualan gabungannya sebesar Rp8.585.203.855.755 pada tahun 2013 ; dan
- b. Penjatuhan denda administrasi keterlambatan pemberitahuan akuisisi yang dilakukan oleh PT Citra Prima Sejati kepada PT Minera Bisnis Harvest yang dijatuhkan oleh Majelis KPPU telah

tidak sesuai dengan pedoman penjatuhan denda administrasi keterlambatan yang telah diatur dalam Peraturan KPPU No.4/2009. Hal ini karena, pada Peraturan KPPU tersebut mengatur secara jelas bahwasanya KPPU dalam menjatuhkan denda administrasi keterlambatan kepada perusahaan yang telah terbukti melanggar ketentuan Pasal 29 UU No.5/1999 terkait kewajiban melakukan pemberitahuan (notifikasi) akuisisi kepada KPPU dengan waktu paling lambat 30 hari, harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

- 1) Hal-hal yang memberatkan;
- 2) Hal-hal yang meringankan;
- 3) Rentang besaran denda; dan
- 4) Kemampuan untuk membayar.

Nyatanya Majelis Komisi KPPU mengakui bahwasanya tidak ada hal-hal yang memberatkan dan hanya ada hal-hal yang meringankan bagi PT Citra Prima Sejati dalam perkara ini, seperti berikut:

- 1) PT Citra Prima Sejati telah mengakui adanya kesalahan penafsiran ketentuan Pasal 29 UU 5/1999 jo. Pasal 5 PP 57/2010;
- 2) PT Citra Prima Sejati belum mendapatkan manfaat ekonomi dari PT Mitra Bisnis Harvest setelah proses pengambilalihan (akuisisi) saham; dan
- 3) PT Citra Prima Sejati belum pernah dinyatakan bersalah dalam putusan yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht*); dan

- 4) PT Citra Prima Sejati telah bersikap baik dan kooperatif selama proses persidangan.

Sebab itu, besaran denda administrasi keterlambatan yang dijatuhkan oleh KPPU yakni sebesar Rp10.330.000.000 (sepuluh milyar tiga ratus tiga puluh juta rupiah) sangatlah tidak sesuai dengan PERATURAN KPPU No.4/2009 dan tidak adil bagi PT Citra Prima Sejati serta sangat memberatkannya.

## 2. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, akan menyampaikan beberapa saran sebagai berikut:

- a. Berdasarkan hasil analisis peneliti, bahwasanya keterlambatan pemberitahuan akuisisi kepada KPPU begitu menjadi hal yang krusial mengingat rentang denda yang dapat dijatuhkan KPPU begitu besar dan tentunya sangat dapat memberatkan pelaku usaha. Dengan hal tersebut agar perkara ini tidak kerap terjadi lagi seperti yang sudah – sudah yang mana hampir seluruh pembelaan perusahaan yang melakukan pelanggaran tersebut ialah dikarenakan kesalahan dalam menafsirkan Pasal 29 UU No.5/1999 jo Pasal 5 PP No.57/2010 terkait menghitung nilai jual perusahaan dan nilai jual aset perusahaan sebagai syarat wajib atau tidaknya pemberitahuan akuisisi dilakukan kepada KPPU, maka sebaiknya KPPU melakukan campaign atau sosialisasi ataupun

pemberitahuan terhadap seluruh perusahaan nasional maupun internasional yang berdiri di Wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terkait penafsiran yang benar dalam memaknai atau memahami kedua pasal tersebut; dan

- b. Dalam menjatuhkan denda administrasi keterlambatan pemberitahuan akuisisi kepada KPPU, diharapkan Majelis Komisi KPPU yang menangani perkara semacam ini dapat memperhatikan terlebih dahulu kesanggupan perusahaan membayar denda dan nilai penjualan yang diperoleh oleh perusahaan setelah mengakuisisi suatu perusahaan dibanding memperhatikan lamanya waktu keterlambatan pemberitahuan akuisisi 90 perusahaan yang dilakukannya, hal ini dikarenakan senyatanya banyak perusahaan yang salah menafsirkan ketentuan Pasal 29 UU No.5/1999 jo Pasal 5 PP 57/2010 sehingga tidak kunjung segera melakukan pemberitahuan kepada KPPU dan hanya melaporkan kepada Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham), yang sebab itu penjatuhan denda administrasi keterlambatan kerap kali sangat memberatkan bagi perusahaan – perusahaan, dengan ini maka permohonan keberatan penetapan denda administrasi yang dijatuhkan oleh KPPU dan diajukan kepada Pengadilan Negeri akan berkurang karena perusahaan – perusahaan memiliki kesanggupan untuk membayar denda tersebut dan merasa adil karena besaran denda dilihat dari ringan/berat pelanggaran yang dilakukannya.

## DAFTAR PUSTAKA

- Asyhadie, H.Z. dan B.S. (2012). Hukum Perusahaan dan Kepailitan. Jakarta: Erlangga.
- Dhaneswara, A.N. (2021). 'Urgensi Penerapan Sistem Pre-Merger Notifikasi sebagai Sistem Pengawasan Merger, Konsolidasi dan Akuisisi di Indonesia', *Jurist-Diction*, 4(2).
- Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengawasan dan Penanganan Perkara Kemitraan.
- KPPU. Database Putusan KPPU. URL: <http://putusan.kppu.go.id/simper/menu>. Diakses pada tanggal 20 Februari 2021 Pukul 20.00 WIB.
- Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan Atau Peleburan Badan Usaha Dan Pengambilan Saham Perusahaan Yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- Prasetya, R. (2014). Kedudukan Mandiri Perseroan Terbatas Disertai Dengan Ulasan Menurut Undang Undang No. 1 Tahun 1995. Yogyakarta: FH UII Press.
- Purwosutjipto, H.M.. (2009). Pengertian Pokok Hukum Dagang Indonesia. Yogyakarta: Total Media.

Sabirin, A. dan A.A. (2020). 'Keterlambatan Pelaporan Pengambilalihan Saham dalam Sistem Post Merger Notification Menurut Undang-Undang Persaingan Usaha di Indonesia', in *Prociding Legal Development Towards A Digital Society Era*. NCLOS.

Soekanto, S. dan S.M. (1985). *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Rajawali.

Soekanto, S. dan S.M. (2003). *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.