

**BATASAN ASSET DAN OMZET DALAM SUATU MERGER YANG
DI LARANG OLEH UNDANG- UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999**

TESIS



Oleh:

TRI ANGGARA PUTRA

Nomor Mhs : 12912031
BKU : Hukum Bisnis
Program Studi : Ilmu Hukum

PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2013

**BATASAN ASSET DAN OMZET DALAM SUATU MERGER YANG
DILARANG OLEH UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999**

TESIS

Oleh:

TRI ANGGARA PUTRA

Nomor Mhs : 12912031
BKU : Hukum Bisnis
Program Studi : Ilmu Hukum

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan ke Dewan Penguji Ujian
Tesis

Pembimbing I

Dr. Siti Anisah,. S.H., M.Hum.

Tanggal _____

Pembimbing II

Ery Arifudin.,S.H.,M.H.

Tanggal _____

**Mengetahui
Ketua Program**

Dr. Ni'matul Huda, S.H.,M.Hum

Tanggal _____

**BATASAN ASSET DAN OMZET DALAM SUATU MERGER YANG DI
LARANG OLEH UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999**

TESIS

Oleh:

TRI ANGGARA PUTRA

Nomor Mhs : 12912031

BKU : Hukum Bisnis

Program Studi : Ilmu Hukum

Telah dipertahankan di depan Dewan Penguji pada tanggal 10 Mei 2013 dan dinyatakan **LULUS**

Tim Penguji

Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum.

Tanggal _____

Ery Arifudin, S.H., M.H.

Tanggal _____

Nandang Sutrisno, S.H., LL.M., M.Hum., Ph.D.

Tanggal _____

**Mengetahui
Ketua Program**

Dr. Ni'matul Huda, S.H., M.Hum

Tanggal _____

MOTO

“ Allah akan meninggikan orang- orang yang beriman diantaramu dan orang- orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat, dan Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan”

(QS. Al Mujaadilah: 11)

“Sesungguhnya sesudah kesulitan itu ada kemudahan. Maka apabila kamu telah selesai (dari suatu urusan). Kerjakanlah dengan sungguh- sungguh (urusan) yang lain. Dan hanya kepada Tuhanmulah hendaknya kamu berharap”

(QS. Alam Nasyroh: 6- 8)

LEMBAR PERSEMBAHAN

Kupersembahkan karya kecil ini, untuk cahaya hidup, yang senantiasa ada saat suka maupun duka, selalu setia mendampingi, saat kulemah tak berdaya (papa dan mama tercinta) yang selalu memanjatkan doa kepada putra bungsu tercinta dalam setiap sujudnya. Terima kasih untuk semuanya.

Untuk ribuan tujuan yang harus dicapai, untuk jutaan impian yang akan dikejar, untuk sebuah pengharapan, agar hidup jauh lebih bermakna, karena tragedi terbesar dalam hidup bukanlah kematian tapi hidup tanpa tujuan. Teruslah bermimpi untuk sebuah tujuan, pastinya juga harus diimbangi dengan tindakan nyata, agar mimpi dan juga angan, tidak hanya menjadi sebuah bayangan semu.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrohmaannirrohim

Assalamu'alaikum Wr. Wb

Puji syukur Alhamdulillah tidak lupa penulis ucapkan kehadiran Allah SWT yang telah memberikan Rahmat dan Karunia-nya kepada penulis, sehingga penulis dapat menyusun dan menyelesaikan tesis ini yang berjudul KEKUATAN HUKUM DARI PUTUSAN MAHKAMAH KONSTITUSI YANG BERSIFAT MENGIKAT (studi atas No. 011/ PUU- III/ 2005 tentang sisdiknas).

Namun demikian penulis adalah manusia biasa dan menyadari bahwa tidak ada yang sempurna di muka bumi ini, sehingga dalam skripsi ini tentunya masih banyak kesalahan dan kekurangannya, oleh karena itu penulis sangat terbuka dan berterimakasih kepada pembaca untuk menyampaikan kritik dan saran yang bersifat konstruktif, sehingga berguna sebagai penyempurna serta pelaksanaan yang lebih baik pada waktu yang akan datang.

Selanjutnya dalam penyelesaian skripsi ini penulis banyak mendapatkan dukungan dan dorongan dari berbagai pihak. Oleh karena itu dengan segala kerendahan dan ketulusan hati penulis menghaturkan rasa ucapan terimakasih sedalam- dalamnya kepada:

1. Allah SWT, yang telah memberikan rahmat dan karunia- Nya.
2. Ayah dan Ibuku tercinta, Ayah Ir. H. Eko Cahyono Wil Karado dan Ibu Hj. Ellyda Razali. Yang telah membimbing, mengarahkan dan memotivasi jalan

hidupku tanpa kenal lelah. Begitu banyak kebaikan, limpahan kasih sayang yang kalian berikan. Terima kasih atas kesabaran, pengertian, do'a dan serta dukungannya baik moril maupun materil kepada ananda.

3. Kakak- kakak saya, Rika Perdana Sari, ST., Eng dan Dwi Maya Charlly, SH., M. Hum terima kasih atas dukungan, motivasi, cinta, nasehat dan serta dukungannya selama ini.
4. Ibu Dr. Siti Annisah., SH., M. Hum., selaku Dosen Pembimbing I, yang telah meluangkan waktu di tengah kesibukan beliau yang begitu padat dengan penuh keikhlasan dan kesabaran, telah membimbing, mengarahkan, memberikan ide, serta gagasan kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
5. Bapak Ery Arifudin., SH., M.H., selaku dosen pembimbing II tesis, yang telah meluangkan waktu di tengah kesibukan beliau yang begitu padat dengan penuh keikhlasan dan kesabaran, telah membimbing, mengarahkan, memberikan ide serta gagasan kepada penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
6. Segenap dosen Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang dengan keikhlasan dan ketulusan hati telah memberikan ilmunya.
7. Seluruh kariawan dan kariawati Fakultas Hukum Program Pascasarjana Universitas Islam Indonesia yang telah membantu terselenggaranya proses belajar mengajar.
8. Seluruh Saudara Kontrakan Mojo 393, terima kasih atas, dukungan, dan hari-hari selama 5 tahun ini yang telah kita lewatkan bersama- sama. Semoga kelak kita semua berhasil dan sukses menggapai cita-cita di jalannya masing-masing.

9. Buat teman-teman Komisariat Kota Pekanbaru, terimakasih telah memberikan keluarga kecil selama saya menuntut ilmu di kota Yogyakarta.
10. Buat pihak-pihak yang belum bisa penulis sebutkan satu persatu, terimakasih atas doa, dukungan dan dorongan. Semoga kebaikan yang telah diberikan kepada saya akan mendapatkan pahala di sisi Allah SWT.

Akhir kata dengan segala kerendahan hati, penulis mempersembahkan tesis ini. Semoga tesis ini dapat bermanfaat untuk menambah wawasan dan pengetahuan bagi pihak-pihak yang berkepentingan, serta penulis sendiri. Penulis menyadari sepenuhnya, dalam tesis ini terdapat banyak kekurangan baik dari sisi kualitas maupun kuantitasnya. Untuk itu penulis sangat menghargai setiap masukan dan koreksi yang konstruktif demi penyempurnaan tesis ini.

Jazakumullah Khoiron Katsirah,

Wassalamu' alaikum Wr. Wb.

Yogyakarta, 10 Juni 2013.

Penulis

Tri Anggara Putra.SH

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN MOTO	iv
HALAMAN PERSEMBAHAN	v
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Tinjauan Pustaka	10
E. Metode Penelitian	15
F. Kerangka Penulisan	17
BAB II TINJAUAN UMUM TENTANG PERSAINGAN USAHA, KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA DAN MERGER	19
A. Tinjauan Umum Tentang Persaingan Usaha.....	19
B. Komisi Pengawas Persaingan Usaha	29
1. Komisi Persaingan di Beberapa Negara	31
2. Tugas dan Wewenang KPPU.....	35

C. Merger atau Penggabungan	39
1. Pengertian Merger	41
a. Istilah Merger	43
b. Istilah Akuisisi	44
c. Istilah Konsolidasi	45
2. Perbedaan Antara Merger dengan Akuisisi	46
a. Kompensasi	47
b. Dilusi Saham	47
c. Eksistensi Perusahaan Asal	48
d. Konsolidasi Manajemen	48
e. Cara Perpindahan Saham	48
3. Bentuk-bentuk Merger	49
a. Bentuk- bentuk merger ditinjau dari sudut jenis kegiatan usaha perusahaan-perusahaan yang terlibat	50
b. Bentuk-bentuk merger ditinjau dari sudut status hukumnya	52
c. Bentuk-bentuk merger ditinjau dari sudut sikap direksi perusahaan yang akan digabungkan	55
d. Bentuk merger dari sudut perpajakan	56
4. Motivasi yang Melatarbelakangi Merger	60
a. Teori Efisiensi	60
b. Teori Diversifikasi	62

c. Teori Kekuatan Pasar	63
d. Teori Keuntungan Pajak	63
e. Teori “ <i>Undervaluation</i> ”	64
f. Teori Prestise	65
5. Perlindungan hukum	
terhadap pihak lemah dalam merger	65
a. Perlindungan pihak yang lemah secara structural ...	65
b. Perlindungan pihak yang lemah secara finansial	67

BAB III	BATASAN NILAI <i>ASSET</i> DAN <i>OMZET</i> DALAM SUATU MERGER YANG DILARANG OLEH UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999.....	69
	A. Dasar Hukum bagi KPPU untuk Memberikan Batasan <i>Asset</i> dan <i>Omzet</i> bagi Pelaku Usaha Dalam Kewajiban Pra Botifikasi Merger	69
	B. Batasan <i>asset</i> dan <i>omzet</i> dalam suatu merger yang dapat menyebabkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat	92
BAB IV	PENUTUP	140
	A. Kesimpulan	140
	B. Saran	142

ABSTRAKSI

Judul tesis dalam penelitian ini adalah tentang **“BATASAN ASSET DAN OMZET DALAM SUATU MERGER YANG DILARANG OLEH UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999”**. Beberapa hal yang melatarbelakangi penelitian ini adalah dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat terhadap larangan kegiatan Merger yang dapat menyebabkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Pelaku usaha dalam melakukan merger haruslah mematuhi ketentuan yang telah diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Banyak perusahaan yang melakukan merger tidak memperhatikan bagaimana ketentuan merger itu sendiri, di karenakan ketidak jelasan dalam undang-undang nomor 5 tahun 1999 tentang notifikasi.

Metode penelitian hukum ini menggunakan data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer yaitu berdasarkan undang-undang nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Nomor 11 Tahun 2010 tentang Pra-Notifikasi Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan, serta peraturan perundang-undangan lainnya yang memiliki keterkaitan dengan masalah yang detail, badan sekunder dan bahan hukum tertier.

Hasil penelitian ini adalah Ketentuan mengenai penggabungan, peleburan dan pengambilalihan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat diatur dalam Pasal 28 dan Pasal 29. Penggabungan, peleburan dan pengambilalihan yang dilarang adalah yang berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan usaha, dan untuk meminimalisir dampak negatif tersebut maka pelaku usaha yang memenuhi nilai *asset* dan nilai penjualan tersebut wajib melapor kepada Komisi. Dalam hal pengambilalihan, maka pihak yang melakukan Pra notifikasi adalah pelaku usaha yang akan mengambilalih, sedangkan pelaku usaha yang akan di ambilalih tidak wajib menyampaikan Pra notifikasi. Untuk melakukan Pra notifikasi harus memenuhi dua syarat, yaitu: memenuhi definisi merger dan memenuhi *notification threshold*.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat merupakan bagian etika bisnis yang dimasukkan dalam “ranah” hukum atau yang dikenal dengan hukum persaingan usaha. Persoalan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat memiliki dampak yang luas, tidak hanya merugikan konsumen dan pelaku usaha lain, namun juga merusak struktur pasar serta merugikan negara akibat tindakan inefisiensi.¹ Oleh karena itu, penegakan hukum persaingan usaha sangatlah penting, mengingat semakin modernnya teknologi dan informasi, serta berkembangnya pelaku bisnis, sehingga revitalisasi peran negara serta penguatan regulasi semakin mendesak dilakukan.² Berkaitan dengan ini, terdapat beberapa referensi tentang tujuan hukum persaingan usaha antara lain:³

1. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD, 1994) menyatakan bahwa tujuan dari suatu undang-undang persaingan usaha adalah:

“to control or eliminate restrictive agreements or arrangement among enterprises, or acquisition and/or abuse of dominant positions of market power, which limit access to markets or otherwise unduly restrain competition, adversely affecting domestic or international trade or economic development.”

¹Abdul R. Saliman. 2011. *Hukum Bisnis Untuk Perusahaan*. Jakarta. Kencana Prenada Media Group. hal. vi.

²Mustafa Kamal Rokan. 2012. “Sambutan dari Prof. Nur A. Fadhil Lubis.” *Hukum Persaingan Usaha*. Jakarta. RajaGrafindo. hal. Vii.

³Dikutip dalam tulisan HMBC Rikrik Rizkiyana, et.al. “Catatan Kritis terhadap Hukum Acara Persaingan Usaha di Indonesia.” Disampaikan dalam Lokakarya Penelitian Komisi Hukum Nasional RI Tahun 2011. *Penegakan Hukum Persaingan Usaha: Kajian terhadap Hukum Acara dan Pelaksanaan Putusan KPPU*. Jakarta, 20 Oktober 2011.

Namun begitu UNCTAD memberi peluang untuk dicantumkannya tujuan-tujuan spesifik lainnya seperti:

"the creation, encouragement, and protection of competition; control of the concentration of capital and/or economic power; encouragement of innovation; protection and promotion of social welfare and in particular the interests of consumers, etc., and take into account the impact of restrictive business practices on their trade and development."

2. Roger Alan Boner dan Reinald Krueger (1991) menyatakan bahwa:

"In practice, most forms of competition policy are designed either to undermine the ability of suppliers to exercise market power or to inhibit the ability of dominant enterprises to abuse their size. This is because the exercise of market power is often incompatible with economic efficiency, and dominance allows a supplier to erect private barriers to trade, restrict competition, and compromise the economic freedom and visibility of other parties."

3. Ernest Gellhorn (1986) menyatakan bahwa:

"The antitrust laws are designed to control exercise of private economic power by preventing monopoly, punishing cartels, and otherwise protecting competition; ...to increase consumer welfare by assuring that markets remain open to entry and that output can expand-thus to maximize national wealth; ...and whether antitrust law also serves to promote equality of business opportunity, the just distribution of goods, or other social or political goals is a matter of intense debate."

4. Sementara Alison Jones and Brenda Sufrin, 2001 menyatakan bahwa:

"Competition Law exists to protect the process of competition in a free market economy – that is, an economic system in which the allocation of resources is determined solely by the supply and demand in free markets and is not directed by the government regulation."

Berdasarkan tujuan-tujuan yang dikemukakan di atas, dapat dikatakan secara sederhana bahwa tujuan dari hukum persaingan usaha terkait dengan objek yang dilindungi adalah:⁴

1. Melindungi pelaku usaha terutama pelaku usaha yang tidak dominan;

⁴*Ibid.*

2. Melindungi konsumen dari ekonomi biaya tinggi dimana konsumen dihindari dari mengeluarkan biaya (tinggi) yang tidak sesuai dengan kualitas produk yang diterima;
3. Melindungi negara dari inefisiensi kegiatan ekonomi yang dapat mengurangi kesejahteraan nasional;
4. Melindungi proses persaingan usaha itu sendiri dalam arti melindungi sistem mekanisme pasar yang wajar yang didasarkan kepada berlakunya hukum alamiah penawaran dan permintaan (*supply and demand*) agar tidak terganggu oleh suatu tindakan pelaku usaha maupun kebijakan Pemerintah.

Memonopoli suatu bidang atau produk tertentu yang dilakukan oleh sebuah atau sekelompok perusahaan jika diberikan toleransi dapat menyebabkan mekanisme pasar sudah tidak berjalan lagi. Tindakan memonopoli produk tertentu tersebut dapat dengan mudahnya menentukan harga suatu produk tanpa kewajaran. Dengan demikian dapat dipastikan tindakan segelintir kelompok perusahaan tersebut dapat mengeruk keuntungan yang sebesar-besarnya. Sedangkan masyarakat tidak ada pilihan lain kecuali membeli produk monopoli itu.⁵

Istilah monopoli sering dipakai orang untuk menunjuk 3 (tiga) titik berat yang berbeda, yaitu:

1. Istilah monopoli dipakai untuk menggambarkan suatu struktur pasar (keadaan korelatif permintaan dan penawaran).

⁵ Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja. 2006. *Seri Hukum Bisnis: Anti Monopoli*, RajaGrafindo Persada. Jakarta. hal. 3.

2. Istilah monopoli juga sering dipergunakan untuk menggambarkan posisi, yakni posisi penjual yang memiliki penguasaan dan kontrol eksklusif atas barang atau jasa tertentu.
3. Istilah monopoli juga digunakan untuk menggambarkan kekuatan (*power*) yang dipegang oleh penjual untuk menguasai penawar, menentukan harga, serta memanipulasi harga.⁶

Oleh karena itu, untuk mengatur persaingan usaha tidak sehat dan monopoli ini dibutuhkan sebuah jenis larangannya dan Undang-Undang. Sejak 5 Maret 1999, diundangkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.⁷ Seperti undang-undang bidang ekonomi pada umumnya, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 mempunyai tujuan yang sangat kental dengan tujuan yang bersifat ekonomi yaitu untuk menciptakan iklim usaha yang sehat, efektif dan efisien. Akan tetapi, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 juga mempunyai tujuan yang terkait dengan masalah keadilan ekonomi yaitu mendorong pertumbuhan ekonomi dan menjaga agar ekonomi pasar bekerja dengan wajar, serta untuk mencegah timbulnya pemusatan kekuatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu yang dapat menghalangi persaingan yang sehat dan wajar.⁸

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 adalah satu dari sedikit undang-undang yang berlaku efektif secara langsung karena tidak memerlukan banyak peraturan pemerintah. Dalam batang tubuhnya hanya terdapat dua pasal yang diamanatkan untuk diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah, yaitu Pasal 28 dan 29 mengenai penggabungan,

⁶Ari Siswanto. 2002. *Hukum Persaingan Usaha*. Bogor. Ghalia Indonesia. hal. 19.

⁷Selanjutnya ditulis Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

⁸ *Ibid.*

peleburan, dan pengambilan saham (selanjutnya disebut Merger, konsolidasi dan Akuisisi).⁹

Pasal 28 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 menyatakan:¹⁰

- (1) Pelaku usaha dilarang melakukan penggabungan atau peleburan badan usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- (2) Pelaku usaha dilarang melakukan pengambilan saham perusahaan lain apabila tindakan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai penggabungan atau peleburan badan usaha yang dilarang sebagai mana yang dimaksud ayat (1) dan ketentuan mengenai pengambilalihan saham perusahaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), diatur dalam peraturan pemerintah.

Selanjutnya Pasal 29 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 menyatakan:¹¹

- (1) Penggabungan atau peleburan badan usaha, atau pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 yang berakibat nilai asset dan atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu, wajib diberitahukan kepada komisi, selambat-lambatnya 30 hari sejak tanggal penggabungan, peleburan atau pengambilalihan tersebut.
- (2) Ketentuan tentang penetapan nilai asset dan atau nilai penjualan serta tata cara pemberitahuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Secara teoritis, merger dan akuisisi adalah satu aksi korporasi yang menggabungkan dua perusahaan atau lebih sehingga ada potensi untuk meningkatkan konsentrasi pasar dan perubahan pengendalian perusahaan yang semakin terkonsentrasi.¹² Dilihat dalam dunia usaha, merger dan akuisisi adalah hal biasa. Namun untuk menjaga kepentingan publik hendaknya merger dan akuisisi jangan sampai merugikan kesejahteraan rakyat. Biasanya, merger dan akuisisi dilakukan lantaran ada

⁹ Syamsul Maarif. 2010. *Merger dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha*. Jakarta. Degraf Publishing. hal. 1-2.

¹⁰ *Ibid.*, hal. 2-3.

¹¹ *Ibid.*, hal. 3.

¹² <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol21494/rencana-merger-dan-akuisisi-wajib-dilaporkan-ke-kppu>. hari sabtu. 26 oktober 2012. Pukul 03. 59 PM..

resesi, depresi atau krisis untuk mempertahankan eksistensi perusahaan. Dalam keadaan normal, merger dan akuisisi dilakukan untuk meningkatkan efisiensi dan daya saing.

Apabila dilihat dari sisi hukum persaingan, merger dan akuisisi berpotensi menimbulkan praktik monopoli. Kalau penguasaan pasar sudah lebih dari 50%, KPPU harus turun tangan untuk mengawasi. Sebelum Peraturan Pemerintah tentang merger lahir, KPPU sudah dapat melakukan penindakan bagi pelaku usaha yang merger dan akuisisinya menimbulkan praktik monopoli atau persaingan tidak sehat. Instrumen pasal yang dapat dikenakan antara lain Pasal 17, 19 dan 25 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.¹³

Untuk memperkuat implementasi Pasal 28 dan 29 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dapat berjalan dengan efektif, diperlukan sebuah Peraturan Pemerintah. Pada tanggal 20 Juli 2010, Presiden Republik Indonesia telah menandatangani Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dengan demikian, Pasal 28 dan 29 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 kini dapat berjalan dengan efektif, karena Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksanaannya telah diresmikan oleh presiden.¹⁴

Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 memiliki 4 (empat) hal pembahasan yaitu:¹⁵

1. Penilaian merger dan akuisisi yang menyebabkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat

¹³*Ibid.*

¹⁴Media berkala Komisi Pengawasan Persaingan Usaha.Kompetisi edisi 23. 2010. hal. 4. Selanjutnya ditulis Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010.

¹⁵ *Ibid.*

2. Batas nilai notifikasi atau pemberitahuan
3. Tata cara penyampaian pemberitahuan
4. Konsultasi.

Penilaian merger dan akuisisi yang dilakukan oleh KPPU didasarkan pada beberapa aspek, yaitu¹⁶

1. Konsentrasi pasar,
2. Hambatan masuk pasar,
3. Potensi perilaku anti persaingan,
4. Efisiensi dan
5. Kepailitan.

Adapun batasan nilai yang wajib untuk dilaporkan ke KPPU adalah jika perusahaan hasil merger dan akuisisi memiliki *asset* gabungan melebihi Rp. 2,5 Triliun, *omzet* gabungan melebihi Rp. 5 Triliun, sementara khusus untuk perbankan, peraturan ini hanya berlaku jika *asset* gabungan melebihi Rp. 20 Triliun. Bagi perusahaan yang hendak melaporkan rencana mergernya harus mengacu pada tata cara pemberitahuan merger yang terdiri atas:¹⁷

1. Pemberitahuan dilakukan paling lambat 30 hari kerja sejak merger dan akuisisi telah disepakati oleh kedua belah pihak atau lebih.
2. Pemberitahuan dilakukan dengan cara mengisi formulir yang ditetapkan KPPU dimana setiap satu hari keterlambatan didenda Rp. 1 Miliar (maksimum total denda Rp. 25 Miliar).
3. Komisi melakukan penilaian paling lambat dalam jangka waktu 90 hari kerja.
4. Komisi mengeluarkan pendapat mengenai ada atau tidaknya dugaan praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat terhadap merger dan akuisisi tersebut.

¹⁶ *Ibid.*

¹⁷ *Ibid.*, hal. 4-5.

5. Komisi juga berhak mengambil tindakan sesuai dengan kewenangannya terhadap merger dan akuisisi yang diduga mengakibatkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.
6. Komisi berwenang membatalkan merger dan akuisisi apabila terbukti dapat mengakibatkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Output dari konsultasi tersebut bukan berupa persetujuan ataupun penolakan terhadap rencana Penggabungan Badan Usaha, Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan saham perusahaan lain, melainkan berupa saran, bimbingan dan Konsultasi juga tidak menghapuskan kewenangan KPPU untuk melakukan penilaian setelah Penggabungan Badan Usaha, Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan saham perusahaan lain berlaku efektif secara yuridis.¹⁸

Meski demikian, tidak semua badan usaha wajib melaporkan rencana merger dan akuisisi. Dalam pra-notifikasi disebutkan kategori perusahaan yang wajib lapor. Salah satunya mengenai batas minimal (*threshold*) nilai *asset* dan laba badan usaha yang ingin merger dan akuisisi. Untuk merger, badan usaha wajib lapor jika gabungan nilai *asset* non bank di atas Rp. 2,5 triliun, sedangkan bank dan lembaga keuangan di atas Rp. 10 triliun. Sementara untuk gabungan nilai *omzet* non bank di atas Rp. 5 triliun, dan bank serta lembaga keuangan di atas Rp. 15 triliun. Merger juga wajib dilaporkan jika gabungan pangsa pasarnya lebih dari 50%. Sedangkan untuk akuisisi, badan usaha yang wajib lapor jika akuisisi sahamnya di atas 25% (*voting shares*) atau di bawah 25% dengan kendali faktual.

Pada dasarnya perlakuan *notification threshold* dimaksudkan agar otoritas persaingan lebih efektif dalam penggunaan waktu dan sumber daya, sehingga tidak

¹⁸*Ibid.*

semua rencana merger harus dianalisis, akan tetapi fokus pada kegiatan merger yang diperkirakan mempunyai dampak signifikan di pasar (nilai *asset* dan *omzet* yang melebihi). Selain itu, notifikasi *threshold* juga dimaksudkan untuk memberikan kepastian bagi pelaku usaha yaitu notifikasi rencana merger perlu disampaikan kepada KPPU, apabila transaksi tersebut menghasilkan nilai *asset* dan *omzet* mencapai jumlah tertentu. Dengan kata lain, pelaku usaha tidak perlu mengeluarkan biaya dan sumber daya lainnya yang diperlukan untuk lolos dalam proses notifikasi apabila nilai *asset* atau penjualan di bawah batas yang ditentukan.¹⁹

Berangkat dari deskripsi kasus di atas, maka timbul sebuah pertanyaan yang sangat mendalam. Yaitu permasalahan batasan suatu *asset* dan *omzet* dalam suatu merger yang menimbulkan praktek monopoli dan/ persaingan usaha tidak sehat. Karena tidak mudah menentukan batas nilai yang tepat untuk diberlakukan dalam pra-notifikasi sebuah merger. Pada satu pihak lain *threshold* perlu cukup tinggi sehingga tidak semua transaksi merger perlu dipelajari oleh otoritas persaingan yaitu KPPU. Merger yang sederhana dan bukan besar, misalnya, tidak perlu terhambat karena harus dikaji lebih dahulu oleh KPPU. Namun demikian, juga tidak tepat apabila nilai *threshold* terlalu tinggi, karena akan berdampak pada lolosnya transaksi merger yang ternyata mempunyai dampak di dalam pasar.²⁰ Pertanyaan yang kedua yaitu adanya suatu ketidakpastian hukum terkait notifikasi dalam sebuah merger. Dua undang-undang di Indonesia mengatur berbeda mengenai notifikasi sebuah merger. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang menerapkan *pre-notifikasi* sedangkan Undang-Undang No. 40 Tahun 2007

¹⁹ Syamsul Maarif. 2010. *Merger Dalam...op.cit.* hal. 37

²⁰ *Ibid.*

menggunakan *post-notifikasi*. Jika yang melakukan merger adalah Perseroan Terbatas, proses internal pra merger mengikuti ketentuan Undang-Undang No. 40 Tahun 2007. Namun, terkait dengan notifikasi, Perseroan Terbatas yang merger itu mengikuti Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Padahal ada perbedaan antara kedua undang-undang tersebut. Untuk itu, penulis mencoba mengkritisi ketentuan yang menjadi dasar hukum oleh KPPU dalam menentukan kategori notifikasi bagi pelaku merger tersebut.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas maka di ambil rumusan masalah sebagai berikut:

1. Apa dasar hukum bagi KPPU untuk memberikan batasan *asset* dan *omzet* bagi pelaku usaha dalam kewajiban pra-notifikasi merger?
2. Bagaimana kriteria batasan *asset* dan *omzet* dalam suatu merger yang dapat menyebabkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Menganalisis dasar hukum bagi KPPU untuk memberikan batasan *asset* dan *omzet* bagi pelaku usaha dalam kewajiban pra-notifikasi merger.
2. Mengkaji batasan *asset* dan *omzet* dalam sebuah merger yang dapat menyebabkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

D. Tinjauan Pustaka

Untuk mengawasi pelaksanaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dibentuk suatu komisi. Pembentukan ini didasarkan pada Pasal 34 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang mengintruksikan bahwa pembentukan susana organisasi, tugas, dan fungsi komisi ditetapkan melalui keputusan presiden. Komisi ini kemudian dibentuk berdasarkan Keppres No. 75 Tahun 1999 dan diberi nama Komisi Pengawas Persaingan Usaha atau KPPU.²¹

Dengan demikian, penegakan hukum persaingan usaha berada dalam kewenangan KPPU. Namun demikian, tidak berarti bahwa tidak ada lembaga lain yang berwenang menangani perkara monopoli dan persaingan usaha. Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung juga diberi wewenang untuk menyelesaikan perkara tersebut. Pengadilan Negeri diberi wewenang untuk menangani keberatan terhadap putusan KPPU menangani pelanggaran hukum persaingan yang menjadi perkara pidana karena tidak dijalkannya putusan KPPU yang sudah *in kracht*. Mahkamah Agung diberi kewenangan untuk menyelesaikan perkara pelanggaran hukum persaingan apabila terjadi kasasi terhadap keputusan Pengadilan Negeri tersebut.²²

Sebagai suatu lembaga independen, dapat dikatakan bahwa kewenangan yang dimiliki komisi sangat besar yang meliputi juga kewenangan yang dimiliki oleh lembaga peradilan. Kewenangan tersebut meliputi penyidikan, penuntutan, konsultasi, memeriksa, mengadili dan memutuskan perkara.²³

Dalam konteks ketatanegaraan, KPPU merupakan lembaga negara komplementer (*state auxiliary organ*) yang mempunyai wewenang berdasarkan Undang-Undang No. 5

²¹ KPPU. *op.cit.* hal. 311.

²² *Ibid*

²³ *Ibid.*

Tahun 1999 untuk melakukan penegakan hukum persaingan usaha. Secara sederhana *state auxiliary organ* adalah lembaga negara yang dibentuk di luar konstitusi dan merupakan lembaga yang membantu pelaksanaan tugas lembaga negara pokok (eksekutif, legeslatif dan yudikatif) yang sering juga disebut dengan lembaga independen semu negara. Peran sebuah lembaga independen semu negara menjadi penting sebagai upaya *responsive* bagi negara-negara yang tengah transisi dari otoriterisme ke demokrasi.²⁴

Jika dibandingkan dengan *state auxiliary organ* lainnya seperti KPK maka terdapat persamaan dan perbedaan antara KPK dengan KPPU. Beberapa persamaan antara keduanya adalah kedua komisi ini dibentuk berdasarkan ketentuan undang-undang. KPK dibentuk dengan Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi, sedangkan KPPU dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Namun demikian sejalan dengan pemikiran Jimly asshiddiqie, kedua komisi ini berbeda dalam hal kedudukannya. KPK disebut sebagai Komisi Negara yang independen berdasarkan konstitusi atau yang memiliki *constitutional importance*. Hal ini dikarenakan walaupun pembentukan KPK dengan undang-undang, namun keberadaan KPK memiliki sifat *constitutional importance* berdasarkan Pasal 24 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Sedangkan KPPU merupakan lembaga independen lain yang dibentuk berdasarkan undang-undang.²⁵

²⁴*Ibid.*, hal. 312

²⁵*Ibid.*

KPPU diberi status sebagai pengawas pelaksanaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Status hukumnya adalah sebagai lembaga yang independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah dan pihak lain. Anggota KPPU dianggap dan diberhentikan oleh presiden atas persetujuan DPR. Anggota KPPU dalam menjalankan tugasnya bertanggungjawab kepada presiden. Hal ini sejalan dengan praktek di amerika dimana FTC bertanggung jawab kepada presiden. Ketentuan ini wajar karena KPPU melaksanakan sebagai dari tugas-tugas pemerintah, sedangkan kekuasaan tertinggi pemerintah ada dibawah presiden. Walaupun demikian, tidak berarti KPPU dalam menjalankan tugasnya dapat tidak bebas dari campur tangan pemerintah. Independensi tetap dijaga dengan ketertiban DPR untuk turut serta menentukan dan mengontrol pengangkatan dan pemberhentian anggota KPPU.²⁶

Disamping tugas dan wewenang yang dimiliki KPPU yang begitu penting, dalam kenyataannya, KPPU masih mengalami kendala dalam pelaksanaan tugasnya. Kendala tersebut mengakibatkan KPPU belum dapat menjalankan tugasnya secara optimal. Contoh kendala yang dihadapi KPPU adalah:²⁷

1. Walaupun KPPU berwenang untuk melakukan penelitian dan menyelidiki, namun KPPU masih mengalami kendala dalam pengeledahan terhadap pelaku usaha yang diindikasikan melakukan pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.
2. Dalam melakukan penelitian dan penyelidikan, KPPU seringkali terkendala dengan sifat kerahasiaan perusahaan sehingga KPPU tidak dapat mendapatkan data perusahaan yang diperlukan.
3. Walaupun KPPU berwenang untuk meminta keterangan dari instansi pemerintah, namun sampai sekarang belum terjalin kerjasama yang baik antara KPPU dengan instansi pemerintah dalam hal penyelidikan terhadap dugaan persaingan usaha tidak sehat. Sehingga KPPU seringkali mengalami kesulitan dalam melakukan tugasnya karena kurangnya data pendukung.

²⁶*Ibid.* hal. 312-313.

²⁷*Ibid.* hal. 313-314.

4. Walaupun KPPU berwenang untuk memanggil pelaku usaha atau saksi, tetapi KPPU tidak dapat memaksa kehadiran mereka.

Adanya kendala tersebut mengakibatkan KPPU belum dapat secara optimal melaksanakan yang dimilikinya. Selain mengatasi permasalahan-permasalahan di atas, tantangan yang harus dijawab selanjutnya adalah memperjelas status kelembagaan KPPU dalam sistem ketatanegaraan. Hal ini penting karena ketidakjelasan status KPPU dalam sistem ketatanegaraan menyebabkan komisi ini menjadi rentan diperbedakan keberadaannya utamanya ketika komisi ini menjalankan tugas dan fungsinya.²⁸

Salah satu perbuatan yang potensial melanggar atau pertentangan dengan tujuan pembentukan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 adalah merger. Perkembangan merger dalam sejarah mengalami pasang surut. Namun, suatu benang merah yang dapat ditarik dari sejarah tersebut adalah bahwa pasang surutnya merger mempunyai korelasi positif dengan pasang surutnya bisnis di negara yang bersangkutan. Artinya, pada saat keadaan bisnis dan ekonomi suatu negara lagi *booming*, maka pada prinsipnya merger pun banyak dilakukan. Sebaliknya, pada saat ekonomi dalam keadaan resesi, maka kegiatan mergerpun menurun. Hal ini adalah wajar karena merger dipandang sebagai salah satu cara memperluas usaha yang tentu memerlukan *cost* dan modal di mana *cost* dan modal tersebut segan dikeluarkan orang jika prospek bisnis di tempat tersebut tidak baik.²⁹

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 mempunyai tujuan yang sangat kental dengan tujuan yang bersifat ekonomi yaitu untuk menciptakan iklim usaha yang sehat, efektif dan efisien. Akan tetapi, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 juga mempunyai

²⁸*Ibid.* hal. 314

²⁹Munir Fuady. 2008. *Hukum tentang Merger (Berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007)*. Bandung. Citra Aditya Bakti. hal. 1.

tujuan yang terkait dengan masalah keadilan ekonomi yaitu mendorong pertumbuhan ekonomi dan menjaga agar ekonomi pasar pekerjaan dengan wajar, serta untuk mencegah timbulnya pemusatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu yang dapat menghalangi yang sehat dan wajar.

Disamping banyaknya undang-undang di Indonesia, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 adalah satu dari sedikit undang-undang yang berlaku efektif secara langsung karena tidak memerlukan banyak peraturan pemerintah. Dalam batang tubuhnya hanya terdapat dua pasal yang diamanatkan untuk diatur lebih lanjut dalam peraturan pemerintah, yaitu Pasal 28 dan 29 mengenai penggabungan, peleburan dan pengambilalihan saham (selanjutnya di sebut dengan merger dan akuisisi).

E. Metode Penelitian

1. Fokus Penelitian

Fokus penelitian ini adalah Menganalisis dasar hukum bagi KPPU untuk memberikan batasan *asset* dan *omzet* bagi pelaku usaha dalam kewajiban pra-notifikasi merger dan Mengkaji batasan *asset* dan *omzet* dalam sebuah merger yang dapat menyebabkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

2. Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder, yang meliputi:

- a. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan yang mengikat, terdiri dari:

- 1) Undang- Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
 - 2) Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
 - 3) Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 tentang penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham perusahaan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.
 - 4) Peraturan KPPU No. 1 Tahun 2009 tentang Pra-Notifikasi Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan.
 - 5) Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 11 Tahun 2010 tentang Konsultasi penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham perusahaan.
 - 6) Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 3 Tahun 2012 tentang perubahan kedua atas peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan tentang Penggabungan atau Peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham perusahaan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat
 - 7) Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 4 Tahun 2012 tentang pedoman pengenaan denda keterlambatan pemberitahuan penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambil alihan saham perusahaan.
- b. Bahan Hukum Skunder, yaitu bahan hukum yang memberikan kejelasan atas bahan hukum primer, yang terdiri dari buku-buku kepustakaan, artikel, jurnal

hukum maupun tulisan- tulisan lain yang berhubungan dengan topik bahasan peneliti ini.

- c. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan kejelasan atas bahan hukum primer dan bahan hukum skunder, seperti kamus hukum, kamus besar Bahasa Indonesia, serta bahan dari internet.

3. Teknik Pengumpulan Data

Mengingat data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data skunder, maka teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi pustaka dan studi dokumen.

4. Metode Pendekatan

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan metode pendekatan yuridis normatif.

5. Analisis Data

Analisis data yang dituangkan secara deskriptif, yaitu data yang diperoleh disajikan secara deskriptif dan dianalisis secara kualitatif.

F. Kerangka Penulisan

Bab I menguraikan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian yang digunakan, serta sistematika penulisan.

Bab II memaparkan teori mendasar mengenai praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. merger, akuisisi dan konsolidasi yang menjelaskan tentang pengertian, praktek merger, akuisisi dan konsolidasi di beberapa negara, dan juga menjelaskan

KPPU dalam sejarahnya lahir di Indonesia dan juga menjelaskan tentang tugas dan wewenangnya.

Bab III tinjauan tentang dasar hukum bagi KPPU untuk memberikan batasan *asset* dan *omzet* bagi pelaku usaha dalam kewajiban pra-notifikasi merger dan juga Mengkaji batasan *asset* dan *omzet* dalam sebuah merger yang dapat menyebabkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Bab IV adalah penutup yang berisi kesimpulan dan saran. Kesimpulan dan saran ini diharapkan memberikan sumbangsih terhadap salah satu cabang ilmu hukum di Indonesia khususnya dalam hukum persaingan usaha.

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PERSAINGAN USAHA, KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA DAN MERGER

A. Tinjauan Umum Persaingan Usaha

Persaingan dalam kegiatan usaha senafas dengan kegiatan usaha itu sendiri. Pada prinsipnya, setiap orang berhak menjual atau membeli barang atau jasa “apa”, “dengan siapa”, “barang banyak”, serta “bagaimana cara” produksi, inilah apa yang disebut dengan ekonomi pasar. Sejalan dengan itu, perilaku dan struktur pasar terkadang tidak dapat diprediksi, sehingga tidak jarang pelaku usaha menimbulkan kecurangan, pembatasan yang menyebabkan beberapa pelaku usaha lain mengalami kerugian bahkan matinya usaha tersebut.³⁰

Setelah runtuhnya sistem-sistem ekonomi perencanaan di Eropa Timur lebih dari satu dasawarsa yang lalu, banyak negara dunia ketiga juga mulai memilih kebijakan ekonomi yang baru. Negara-negara berkembang semakin sering memanfaatkan instrumen-instrumen seperti harga dan persaingan, untuk meningkatkan dinamika pembangunan di negara masing-masing. Hal ini disebabkan oleh pengalaman menyedihkan dari kegagalan birokrasi, yang terlalu membebani pemerintah dan pejabat Negara dalam sistem ekonomi terencana. Seperti Negara-negara bekas blok timur, negara-negara berkembang juga harus membayar mahal akibat kebijakan ekonomi perencanaan ini. Hal ini terlihat dari tingkat kesejahteraan masyarakat mereka. Inilah akibat penyangkalan terhadap “prinsip ekonomi” yang melekat pada sistem ekonomi

³⁰ Mustafa Kamal Rokan. *op.cit.* hal. 1.

terencana padahal prinsip tersebut merupakan syarat mendasar bagi aktivitas ekonomi yang sehat.³¹

“*New deal*” dalam kebijakan ekonomi banyak negara berkembang ingin mengakhiri pemborosan sumber daya semacam ini. Kebijakan ekonomi baru yang dialami oleh negara-negara dunia ketiga yang sudah terlebih dahulu memanfaatkan instrumen-instrumen pasar dan persaingan dalam membangun ekonomi bangsa. Dewasa ini sudah lebih 80 negara di dunia yang telah memiliki Undang-Undang Persaingan Usaha dan Anti Monopoli dan lebih dari 20 negara lainnya sedang berupaya menyusun aturan perundangan yang sama. Langkah negara-negara tersebut sementara mengarah pada satu tujuan yaitu meletakkan dasar bagi suatu aturan hukum untuk melakukan regulasi guna menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat. Persaingan usaha yang sehat (*fair competition*) merupakan salah satu syarat bagi negara-negara mengelola perekonomian yang berorientasi pasar.³² Bagi negara yang ingin mengikis habis kegiatan perekonomian yang mendasarkan pada kondisi pasar yang tidak ideal dan penuh dengan persaingan usaha yang tidak sehat, undang-undang anti monopoli merupakan sesuatu yang sangat penting dan berharga.³³

Inti dari ekonomi pasar adalah desentralisasi keputusan, berkaitan dengan “apa”, “berapa banyak”, dan “bagaimana” produksi. Ini berarti individu harus diberi ruang gerak tertentu untuk pengambilan keputusan. Suatu proses pasar hanya dapat dikembangkan di dalam struktur pengambilan keputusan yang terdesentralisasi artinya

³¹ KPPU., *op.cit.* hal. 1.

³² Johnny Ibrahim, 2009, *Hukum Persaingan Usaha, Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, Bayumedia, Malang, hal. 1.

³³ L. Budi Kagramanto, 2008, *Mengenal Hukum Persaingan Usaha Berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999*. Laros, Surabaya, hal. 6.

bahwa terdapat individu-individu independen dalam jumlah secukupnya, yang menyediakan pemasokan dan permintaan dalam suatu pasar, karena proses-proses pasar memerlukan saat-saat aksi dan reaksi pelaku-pelaku pasar yang tidak dapat diprediksi. Ini adalah satu-satunya cara untuk menjamin bahwa kekeliruan-kekeliruan perencanaan oleh individu tidak semakin terakumulasi sehingga akhirnya menghentikan fungsi pasar sebagai umpan balik sibernetis (*cybernetic*).³⁴

Kecenderungan dan kegandrungan negara-negara di dunia terhadap pasar bebas telah diprediksikan sebelumnya oleh Francis Fukuyama pada era tahun 1990-an. Menurut Fukuyama, prinsip-prinsip liberal dalam ekonomi “pasar bebas”, telah menyebar dan berhasil memproduksi kesejahteraan material yang belum pernah dicapai sebelumnya. Kedua hal tersebut terjadi di Negara-negara industri dan di Negara-negara berkembang. Padahal menjelang Perang Dunia II, negara-negara tersebut masih merupakan negara dunia ketiga yang sangat miskin. Oleh karena itu, menurut Fukuyama sebuah revolusi liberal dalam pemikiran ekonomi kadang-kadang mendahului dan kadang-kadang mengikuti gerakan menuju kebebasan politik di seluruh dunia. Bagaimanapun juga, untuk memastikan terselenggaranya pasar bebas versi Fukuyama tersebut, rambu-rambu dalam bentuk aturan hukum, tetap perlu dipatuhi oleh para pelaku pasar.³⁵

Salah satu esensi penting bagi terselenggaranya pasar bebas tersebut adalah persaingan para pelaku pasar dalam memenuhi kebutuhan konsumen. Dalam hal ini persaingan usaha merupakan sebuah proses di mana para pelaku usaha dipaksa menjadi

³⁴ KPPU, *op.cit.* hal. 1-2.

³⁵ *Ibid.*

perusahaan yang efisien dengan menawarkan pilihan-pilihan produk dan jasa dalam harga yang lebih rendah. Persaingan hanya bila ada dua pelaku usaha atau lebih yang menawarkan produk dan jasa kepada para pelanggan dalam sebuah pasar. Untuk merebut hati konsumen, para pelaku usaha berusaha menawarkan produk dan jasa yang menarik, baik dari segi harga, kualitas dan pelayanan. Kombinasi ketiga faktor tersebut untuk memenangkan persaingan merebut hati para konsumen dapat diperoleh melalui inovasi, penerapan teknologi yang tepat, serta kemampuan manajerial untuk mengarahkan sumber daya perusahaan dalam memenangkan persaingan. Jika tidak, pelaku usaha akan tersingkir secara alami dari arena pasar.³⁶

Sementara itu para ekonom dan praktisi hukum persaingan sepakat bahwa umumnya persaingan menguntungkan bagi masyarakat. Pembuat kebijakan persaingan pada berbagai jenjang pemerintahan perlu memiliki pemahaman yang jelas mengenai keuntungan persaingan, tindakan apa saja yang dapat membatasi maupun mendorong persaingan dan bagaimana kebijakan yang mereka terapkan dapat berpengaruh terhadap proses persaingan. Pemahaman ini akan membantu pembuat kebijakan untuk bisa mengevaluasi dengan lebih baik apakah kebijakan tertentu, misalnya dalam hukum persaingan usaha atau perdagangan menciptakan suatu manfaat luas bagi rakyat.³⁷

Agar persaingan dapat berlangsung, maka kebijakan ekonomi nasional di negara-negara berkembang pertama-tama harus menyediakan sejumlah prasyarat: yang pertama-tama diperlukan adalah mewujudkan pasar yang berfungsi dan mekanisme harga. Dalam konteks tersebut, yang dituju adalah penyediaan akses pasar sebebaskan mungkin dan pada

³⁶ *Ibid.*

³⁷ *Ibid.* hal. 2-3.

saat yang sama menyediakan insentif untuk meningkatkan jumlah dari pengusaha nasional. Tingkat integrasi sejumlah pasar setempat dan regional juga harus ditingkatkan melalui peningkatan infrastruktur negara (misalnya jaringan komunikasi dan transportasi). Akhirnya, suatu kebijakan moneter yang berorientasi stabilitas merupakan prasyarat bagi berfungsinya ekonomi persaingan. Hanya dengan cara ini distorsi-distorsi persaingan yang berpotensi melumpuhkan mekanisme harga dapat dihindari.³⁸

Dapat dipahami mengapa dalam pasar bebas harus dicegah penguasaan pasar oleh satu, dua, atau beberapa pelaku usaha saja (monopoli dan oligopoli), karena dalam pasar yang hanya dikuasai oleh sejumlah pelaku usaha maka terbuka peluang untuk menghindari atau mematikan bekerjanya mekanisme pasar (*market mechanism*) sehingga harga-harga ditetapkan secara sepihak dan merugikan konsumen. Pelaku usaha yang jumlahnya sedikit dapat membuat berbagai kesepakatan untuk membagi wilayah pemasaran, mengatur harga, kualitas, dan kuantitas barang dan jasa yang ditawarkan (kartel) guna memperoleh keuntungan yang setinggi-tingginya dalam waktu yang relatif singkat. Persaingan di antara para pelaku usaha juga dapat terjadi secara curang (*unfair competition*) sehingga merugikan konsumen, bahkan negara. Oleh karena itu, pengaturan hukum untuk menjamin terselenggaranya pasar bebas secara adil mutlak diperlukan.³⁹

Secara makro, saat ini kecenderungan banyak negara menganut pasar bebas,⁴⁰ di mana pelaku usaha “secara bebas” dapat memenuhi kebutuhan konsumen dengan

³⁸ *Ibid.*

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ Kecenderungan dan kegandrungan banyak negara telah diprediksi oleh Francis Fukuyama pada era tahun 1990-an dimana ia memprediksi prinsip-prinsip pasar bebas telah membayar dan berhasil memproduksi kesejahteraan material yang belum pernah terjadi sebelumnya. Lihat, Francis Fukuyama, *the end of History and The Last of Man*, Terj. Amrullah kemenangan Kapitalis dan Demokrasi Liberal, (Yogyakarta: Qalam, 2004), hal. 4.

memberikan produk yang beragam sekaligus efisien. Kebebasan pasar dalam sistem ini tidak jarang membuat pelaku melakukan perbuatan (*behavior*) yang membentuk struktur pasar (*market structure*) yang bersifat monopolistik atau oligopolistik. Dalam konteks itulah, peran negara hadir sebagai penengah dan pelurus. Dengan kata lain, hukum persaingan usaha hadir sebagai penengah antara ekonomi pasar bebas dan peran negara dalam ekonomi.⁴¹

Pada dasarnya hukum persaingan usaha sudah di atur sejak zaman dahulu, dapat dilihat seperti masa Nabi Muhammad Saw, serta zaman keemasan Islam. Sejarah hukum (pengaturan) dalam berusaha telah di sebutkan dalam Al-Quran sekaligus dilakoni oleh Nabi Muhammad Saw. Baik saat beliau sebagai pedagang maupun sebagai regulator (saat diangkat menjadi khalifah). Terminologi larangan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam hukum Islam disebut sebagai istilah perilaku *ikhtikar*, *talaq ar-rukban*, *tadlis*, *ta'alluq*. Hukum Islam secara tegas melarang praktek monopoli, *barrier to entry*, jual rugi, diskriminasi harga dan seterusnya. Norma larangan praktek monopoli telah secara tegas disampaikan Rasulillah Saw. “Barangsiapa melakukan monopoli, maka dia adalah pendosa.”⁴² Sejarah pemikiran ekonomi Islam juga mengetengahkan sejarah pengawasan terhadap praktek monopoli merupakan salah satu lembaga yang sangat

⁴¹ Mustafa Kamal Rokan. *Hukum Persaingan Usaha... op.cit.* hal. 2.

⁴² Berdasarkan hadis ini, Yusuf Qardhawi mengatakan bahwa tindakan monopoli adalah haram, dan merupakan penopang kapitalisme. Penopang kapitalisme lainnya adalah riba. Islam menghendaki harga berdasarkan dari hasil pasar sempurna. Namun, lebih lanjut Qardhawi mengatakan, jika terjadi kondisi yang memaksa, maka boleh melakukan monopoli pasar. Lihat, Muhammad, *Etika Bisnis Islam*, (Yogyakarta: Akademi Manajemen Perusahaan YKPN, 2004), hal. 213. di kutip dalam buku Mustafa Kamal Rokan. *Hukum Persaingan Usaha...op.cit.* hal. 2.

penting dihadirkan oleh otoritas negara dalam rangka menjaga “*fairness*” pelaku usaha di pasar.⁴³

Sejarah islam menyebutkan, setelah terbentuknya negara di Madinah, Rasulullah Saw. Sebagai kepala pemerintahan melakukan reformasi dan modifikasi struktur lembaga secara revolusioner yang sebelumnya merupakan jejak peradaban musyrik. Dalam rangka mereformasi struktur pasar salah satu kebijakan Rasulullah Saw. Adalah melakukan sistem pengawasan yang terpadu.⁴⁴

Beberapa abad setelah kejayaan Islam, hukum persaingan usaha baru dikenal secara formal di Amerika Serikat. Pada tahun 1980, atas inisiatif senator John Sherman dari praktek Republik, kongres Amerika Serikat mengesahkan undang-undang dengan judul “*Act to Protect Trade and Commerce Against Unlawful Restraints and Monopolies*”. Yang lebih dekat dengan *Sherman Act* disesuaikan dengan nama penggagasnya. Akan tetapi, dikemudian hari muncul serangkaian aturan perundang-undangan sebagai perubahan atau tambahan untuk memperkuat aturan hukum sebelumnya. Kelompok aturan perundang-undangan tersebut diberi nama “*Antitrust Law*”, karena pada awalnya aturan hukum tersebut diajukan untuk mencegah

⁴³ Salah satu kitab tertua yang membahas secara detail tentang hukum pasar dan lembaga pengawas adalah Kitab Ahkam al-suq karya Yahya bin Umar. Pemikiran beliau dapat dilihat dalam Hummad bin Abdurrahman Al-Janidal, Manahij al-Bahitsin fi al-iqtishad al-islami, (Riyadh: Syirkah al-Ubaikan li al-Thaba’ah wa al-nasyr, 1406 H). Lihat buku Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha. Ibid.*

⁴⁴ Pasca terbentuknya negara (islam) di madinah, Rasulullah Saw. Sebagai kepala pemerintahan melakukan reformasi dan modifikasi struktur lembaga secara revolusioner yang sebelumnya merupakan peradaban musyrik. Secara sederhana, paling tidak terdapat tiga (3) hal yang dilakukan Rasulullah Saw, saat itu. *Pertama*, melakukan seluruh kebijakan atas dasar akhlak mulia (*akhlak al-karimah*) dengan memberikan teladan yang baik. Di sinilah letak kunci keberhasilan Rasulullah Saw, dalam memerankan diri sebagai kepala pemerintahan. Kebijakan negara dapat berlangsung secara total ketika pemimpinnya mencerminkan akhlak mulia sehingga kebijakan tersebut “turun” kepada pejabat yang lebih rendah sampai yang terendah. Sehingga seluruh kebijakan yang diambil dapat teraplikasi pada masyarakat. *Kedua*, Rasulullah Saw, melakukan sistem pengawasan yang terpadu. *Ketiga*, Rasulullah Saw melakukan skala prioritas dalam kebijakan pemerintah, termasuk dalam bidang ekonomi. *Ibid.*

pengelompokan kekuatan industri-industri yang membentuk “*trust*” (sejenis kartel atau penggabungan) untuk memonopoli komoditi-komoditi strategis dan menyingkirkan para pesaing lain yang tidak tergabung dalam *trust* tersebut. *Antitrust Law* terbukti dapat mencegah pemusatan kekuatan ekonomi pada sekelompok perusahaan sehingga perekonomian lebih tersebar, membuka kesempatan usaha bagi para pendatang baru, serta memberikan perlindungan hukum bagi terselenggaranya proses persaingan yang berorientasi pada mekanisme pasar.⁴⁵

Sedangkan sejarah hukum persaingan usaha di Uni Eropa sendiri yang beranggotakan 27 (dua puluh tujuh) Negara, lebih di dasari oleh hukum di negara masing-masing yang di sebut *Competition Law*. Yang pada awalnya Uni Eropa merupakan suatu Masyarakat (*Community*) yang dibentuk dalam komunitas batu bara dan baja di Eropa (*European Coal and Steel Community - ECSC*) diawali oleh 6 negara anggota yaitu Perancis, Jerman, Italia, Belanda, Belgia, dan Luksemburg. Keenam negara tersebut mengambil langkah penting yang berlatar belakang antar pemerintahan (*intergovernmentalism*), dengan meletakkan kedaulatan yang terintegrasi di atas kedaulatan nasional (*supranational authority*) sebagai lembaga mandiri yang berkekuatan mengikat bagi para konstituen negara-negara anggotanya. Atas kesamaan kepentingan tersebut maka pada tahun 1951 ditandatangani perjanjian di Paris, yang dikenal sebagai *ECSC Treaty* atau Traktat Paris. Melalui traktat ECSC, *Community* mencoba melakukan pendekatan integrasi sektor ekonomi lainnya yang pada akhirnya menuju integrasi ekonomi secara menyeluruh.⁴⁶

⁴⁵ KPPU. *op.cit.* hal. 4.

⁴⁶ *Ibid.* hal. 11.

Pada konferensi menteri luar negeri dari enam negara penandatangan traktat ECSC di Mesina tahun 1955, Italia tercapai persetujuan untuk mengintegrasikan ekonomi dan terbentuklah apa yang disebut dengan *European Atomic Energy Community* - EURATOM dan *Economic European Community* – EEC, yang ditandatangani pada 1957 selanjutnya dikenal sebagai Traktat Roma. Tonggak penting lainnya terjadi pada 1986 dengan ditandatanganinya *Single European Act* - SEA yang mengarah terbentuknya “pasar tunggal.” Baru pada 1992 *Treaty on European Union* - TEU ditandatangani di *Maastricht* sehingga dikenal sebagai Traktat *Maastricht*, dan traktat ini melahirkan sebutan *European Union* (EU).⁴⁷

Tujuan utama dibentuknya Masyarakat Eropa (EC) adalah terciptanya pasar bebas. Ketentuan-ketentuan khusus yang mengaturnya adalah Pasal 3 (a) yang melarang adanya cukai; Pasal 3 (b) mengatur *Community's common commercial policy* seperti dalam bidang pertanian, perikanan dan transport; pasal 3 (g) secara khusus mewajibkan *Community* memasyarakatkan bahwa ‘persaingan dijamin dalam internal market tidak terganggu, dan Pasal 3 (h) mengatur tentang perkiraan tingkat kebutuhan hukum dalam pasar bebas.⁴⁸

Dalam pasar bebas semua sumber ekonomi harus bergerak secara bebas, tidak ada hambatan oleh batasan negara. Oleh karena itu Traktat Roma menetapkan empat kebebasan (*four freedoms*) yang mengikat yaitu kebebasan perpindahan barang, kebebasan berpindah tempat kerja, kebebasan memilih tempat tinggal dan lalu lintas jasa yang bebas, lalu lintas modal yang bebas. Pasar bebas mempunyai kebijakan yang

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ *Ibid.*

komersial umum, relasi komersial dengan negara-negara ketiga dan kebijakan persaingan. Salah satu dari ketentuan-ketentuan khusus yang mengatur pasar bebas yang mempunyai peranan sangat penting bagi Masyarakat Eropa adalah Hukum Persaingan Usaha. Dasar Kebijakan Hukum Persaingan Usaha oleh Masyarakat Eropa diatur dalam pasal 3 (g) *EC Treaty*, bahwa persaingan dijamin di pasar antara anggota masyarakat Uni Eropa tidak terdistorsi. Sebagai peraturan pelaksanaan Pasal 3 (g) *EC Treaty* tersebut ditetapkan di dalam Pasal 81 dan Pasal 82 *EC Treaty*.⁴⁹

*The main objectives of competition policy within the EC may be summarized as follows:*⁵⁰

- (a) To create and maintain a single market for benefit of producers and consumers ('market integration')*
- (b) To prevent large undertakings from abusing their power ('equity')*
- (c) To persuade firms to rationalise production and distribution and to keep up to date with technical progress ('efficiency')*

Persaingan usaha pada dasarnya tidaklah merupakan suatu tindakan yang salah. Karena pada hakekatnya setiap usaha yang hendak kita jalankan mengkehendaki untuk dapat menguasai pasar.

*The modern approach to competition from the latter part of the nineteenth century onwards derives from the theory of perfect competition. As a model rather than an account of what happens in real life, perfect competition assumes various factors: that all markets contain a large number of buyers and sellers, that the sellers produce indetical (or interchangeable) products, that resources can flow freely from one area of economic activity to another, and that there no 'barriers to entry or exit' (i.e. restrictions on new businesses entering or existing businesses leaving the market).*⁵¹

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ Penelope Kent. 1992. *Frameworks Law of the European Union*, England, Pearson Education Limited, hal. 226.

⁵¹ *Ibid.*

Dapat di simpulan bahwa sisi manfaat persaingan dalam dunia usaha adalah cara yang efektif untuk mencapai pendayagunaan sumber daya secara optimal. Dengan adanya rivalitas akan cenderung menekan ongkos-ongkos produksi sehingga harga menjadi lebih rendah serta kualitasnya semakin meningkat. Bahkan lebih dari itu persaingan dapat menjadi landasan fundamental bagi kinerja di atas rata-rata untuk jangka panjang dan dinamakannya keunggulan bersaing yang lestari (*sustainable competitive advantage*) yang dapat memperoleh melalui tiga strategi genetik, yakni keunggulan biaya, diferensiasi dan fokus biaya.⁵²

B. Komisi Pengawas Persaingan Usaha

Salah satu tujuan negara Indonesia yang terkandung dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah memajukan kesejahteraan umum bagi seluruh rakyat Indonesia. Tujuan tersebut diimplementasikan melalui kegiatan pembangunan ekonomi yang secara rinci diatur dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.⁵³

Karakteristik perekonomian menurut Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 adalah usaha bersama dengan orientasi kekeluargaan, dimana cabang produksi yang vital dan menguasai hajat hidup orang banyak adalah dikuasai oleh negara. Sistem perekonomian Indonesia berupaya menghindarkan diri dari sistem *free fight liberalism* yang mengeksploitasi manusia, maupun dominasi perekonomian oleh negara, serta

⁵² Johny Ibrahimmedia, 2006. *Hukum Persaingan Usaha (filosofi, Teori dan Implikasi Penerapannya di Indonesia)*. Malang. Bayu Media. hal. 102-103.

⁵³ Sunaryati Hartono, 1991. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, hal. 30.

persaingan curang dalam berusaha dengan melakukan pemusatan kekuatan ekonomi pada satu kelompok tertentu saja.⁵⁴

Karakteristik perekonomian Indonesia menganut demokrasi ekonomi, dimana demokrasi ekonomi menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi dalam proses produksi dan pemasaran barang dan/atau jasa. Perlu diciptakan iklim yang kondusif guna mendorong kesempatan tersebut. Pengembangan dunia usaha sebagai wujud partisipasi masyarakat dalam pembangunan harus dihindarkan dari terjadinya pemusatan ekonomi dalam bentuk monopoli yang merugikan masyarakat. Artinya harus ada persaingan usaha yang sehat diantara para pelaku usaha.⁵⁵

Salah satu usaha untuk menjamin adanya iklim persaingan usaha yang sehat diantara para pelaku usaha yaitu dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Substansi undang-undang ini mengatur tentang larangan praktek monopoli, persaingan usaha tidak sehat, menjabarkan perbuatan apa saja yang dapat merusak persaingan usaha melalui monopoli, monopsoni, kartel, oligopoli, oligopsoni, persengkongkolan, serta menjabarkan suatu komisi independen yang disebut Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Selain itu, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 juga mengatur sanksi dan prosedur penegakan hukum. Tujuan dari undang-undang bukan hanya untuk melindungi konsumen atau pelaku usaha, tetapi dalam jangka

⁵⁴ Ningrum Natasya Sirait. 2004. *Hukum Persaingan di Indonesia*. Pustaka Bangsa Press. Medan, hal. 1.

⁵⁵ Rachmadi Usman, 2004. *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. hal. 7.

panjang justru memelihara proses persaingan itu sendiri. Undang-undang diharapkan memberikan “*level playing field*” yang relatif sama bagi semua pelaku usaha.⁵⁶

KPPU diberi status sebagai pengawas pelaksanaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Status hukumnya adalah sebagai lembaga yang independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah dan pihak lain. Anggota KPPU diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas persetujuan DPR. Anggota KPPU dalam menjalankan tugasnya bertanggung jawab kepada Presiden. Hal ini sejalan dengan praktek di Amerika dimana FTC bertanggung jawab kepada Presiden. Ketentuan ini wajar karena KPPU melaksanakan sebagian dari tugas tugas pemerintah, sedangkan kekuasaan tertinggi pemerintahan ada dibawah Presiden. Walaupun demikian, tidak berarti KPPU dalam menjalankan tugasnya dapat tidak bebas dari campur tangan pemerintah. Independensi tetap dijaga dengan keterlibatan DPR untuk turut serta menentukan dan mengontrol pengangkatan dan pemberhentian anggota KPPU.⁵⁷

Menurut Syamsul Ma’arif, KPPU adalah lembaga yang tepat untuk menyelesaikan persoalan persaingan usaha yang mempunyai peran *multifunction* dan keahlian sehingga dianggap mampu menyelesaikan dan mempercepat proses penanganan perkara.⁵⁸

1. Komisi Persaingan di Beberapa Negara

Lembaga yang serupa dengan KPPU di Australia adalah *the Australian Competition and Consumer Commission* (ACCC). Sebagaimana KPPU, ACCC

⁵⁶ Ningrum Natasya Sirait, 2004. *Hukum Persaingan...op.cit.*, hal. 10.

⁵⁷ *Ibid.*

⁵⁸ Syamsul Ma’arif, *tantangan Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, dalam jurnal hukum bisnis”vol, 19 Mei-Juni, 2002.

adalah sebuah lembaga independen (*independent statutory authority*) yang dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan *the Trade Practices Act* 1974 dan peraturan-peraturan yang lain. ACCC mempunyai seorang ketua, wakil ketua, anggota komisi tetap, anggota komisi yang diangkat secara *ex officio* dan *associate members*. Anggota ACCC disebut *the commission* (komisi). ACCC mempunyai lima komite untuk membantu tugas Komisi membuat keputusan. Komisi ini berisi anggota *full time* dan atau *associate dan ex officio commissioners* yang mempunyai keahlian dalam bidang-bidang tertentu. Komisi ini bertemu secara rutin, biasanya seminggu sekali, untuk membuat keputusan tentang masalah-masalah yang tengah diselidiki oleh ACCC.⁵⁹

Mirip dengan KPPU, tanggung jawab utama ACCC adalah memastikan bahwa pelaku usaha dan masyarakat mematuhi hukum persaingan usaha. Namun demikian, dibandingkan dengan KPPU, akses masyarakat Australia kepada ACCC lebih mudah. Hal ini karena ACCC mempunyai kantor di semua ibukota negara bagian di Australia dan *Townsville* untuk menangani keluhan masyarakat dan pertanyaan.⁶⁰

Sebagaimana KPPU, ACCC juga dapat melakukan penelitian, penyelidikan dan memberikan panduan kepada kalangan pelaku usaha dan konsumen tentang hak dan kewajiban yang mereka miliki berkaitan dengan hukum persaingan. Namun, kekuasaan ACCC lebih luas daripada KPPU karena ACCC mempunyai wewenang untuk memberikan otorisasi kepada pelaku usaha yang ingin dikecualikan dari berlakunya hukum persaingan dengan alasan adanya manfaat bagi masyarakat.

⁵⁹KPPU. *op.cit.*.hal. 316.

⁶⁰ *Ibid.*

Namun, tidak ada otorisasi untuk *misuse of market power*. Otorisasi akan diberikan apabila tindakan pelaku usaha mendatangkan manfaat kepada masyarakat melebihi dampak negatif tindakan tersebut terhadap persaingan.⁶¹

ACCC juga mempunyai hak untuk menerima *notification* untuk perbuatan *exclusive dealing*. Menurut Pasal 93 *the Trade Practices Act*, pelaku usaha yang melakukan *exclusive dealing* yang memberikan notifikasi kepada the ACCC akan mendapatkan pengecualian dengan syarat adanya manfaat kepada masyarakat yang melebihi dampak *negatif exclusive dealing* tersebut terhadap persaingan. Menurut Pasal 29 (1) UU Antimonopoli, KPPU juga berhak menerima semacam “*notification*” untuk tindakan penggabungan, akuisisi dan peleburan. Namun, menurut Pasal ini, hak semacam itu terbatas untuk penggabungan, akuisisi dan peleburan yang berakibat nilai aset dan atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu.⁶² Di samping itu, notifikasi menurut Pasal ini bukan untuk mengecualikan tindakan yang melanggar persaingan, tetapi untuk mencegah terjadinya penggabungan, akuisisi dan peleburan yang menyebabkan terjadinya praktek monopoli.

Di Amerika Serikat, Komisi yang menangani persaingan usaha disebut the Federal Trade Commission (FTC). Sebagaimana KPPU, FTC adalah suatu lembaga independen yang bertanggung jawab kepada Kongres. Struktur organisasi Komisi adalah: 5 komisioner yang dicalonkan oleh presiden dan dilantik oleh senat dan

⁶¹ *Ibid.* lihat juga Terry A and Giugni D, *Business, Society and the Society* .1997. Harcourt Brace dan Company, Australia. hal. 648-649.

⁶² *Ibid.*

bertugas selama 7 tahun. Presiden kemudian memilih satu komisioner sebagai ketua. Tidak boleh ada lebih dari 3 komisioner yang berasal dari partai politik yang sama.⁶³

FTC bertugas untuk menjaga pasar yang kompetitif untuk konsumen dan pelaku usaha. Berbeda dengan KPPU, FTC mempunyai beberapa biro yaitu Biro perlindungan konsumen (*Bureau of Consumer Protection*), Biro persaingan (*the Bureau of Competition*) dan Biro Ekonomi (*the Bureau of Economics*). Tugas Biro Perlindungan Konsumen adalah untuk melindungi konsumen dari praktek praktek yang tidak adil, menipu atau tidak jujur. Biro ini melaksanakan berbagai UU perlindungan konsumen yang dikeluarkan Kongres dan peraturan perdagangan yang dikeluarkan oleh FTC. Kewenangan Biro ini dapat mencakup investigasi ke perusahaan individu (*individual company*) dan industri (*industry-wide investigations*). Selain itu, Biro ini juga membuat peraturan tentang proses beracara serta memberikan pendidikan bagi konsumen dan bisnis.⁶⁴

Biro Persaingan di dalam FTC bertugas mencegah merger yang berakibat pada tidak adanya persaingan (*anticompetitive mergers*) dan praktek bisnis anti kompetitif lainnya. Dengan melindungi persaingan, Biro ini mempromosikan kebebasan konsumen untuk memilih barang dan jasa di pasaran dengan harga dan kualitas yang sesuai dengan kebutuhan mereka untuk menunjang bisnis dengan memastikan tingkat persaingan yang adil di antara para pesaing. Biro ini melaksanakan tugas dengan melihat usulan merger (*proposed mergers*) dan efek anti kompetisi lainnya. Apabila syarat syarat telah dipenuhi, Biro Persaingan dapat

⁶³ *Ibid.* hal. 318.

⁶⁴ *Ibid.*

merekomendasikan FCT untuk mengambil langkah penegakan hukum formal untuk melindungi konsumen. Biro ini juga berfungsi sebagai sumber riset dan kebijakan dalam masalah persaingan dan menyediakan panduan untuk pelaku usaha.⁶⁵

Biro Ekonomi membantu FTC mengevaluasi adanya efek ekonomi dari suatu perbuatan. Untuk melakukan hal tersebut, Biro ini melakukan analisis ekonomi, membantu investigasi dan pembuatan peraturan persaingan dan perlindungan konsumen. Biro ini juga menganalisa akibat peraturan pemerintah dalam hal persaingan dan konsumen serta memberikan analisa ekonomi dari proses pasar kepada Kongres. Biro Ekonomi juga menyediakan panduan dan bantuan untuk pelaksanaan perlindungan konsumen dan persaingan. Dalam bidang persaingan usaha, Biro ini berpartisipasi dalam investigasi terhadap dugaan tindakan anti persaingan dan menyediakan saran dari segi ekonomi. Jika penegakan hukum mulai dilaksanakan, Biro ini mengintegrasikan analisis ekonomi ke dalam proses penegakan hukum dengan cara antara lain menghadirkan saksi ahli dan bekerja sama dengan Biro Persaingan untuk menentukan tindakan pemulihan yang pantas. Dalam masalah perlindungan konsumen, Biro ini menyediakan bantuan ekonomi dan analisa terhadap tindakan Komisi yang potensial dalam kasus kasus perlindungan konsumen. Biro Ekonomi juga menyediakan analisa terhadap tingkat sanksi yang pantas untuk membuat jera tindakan yang merugikan konsumen.⁶⁶

2. Tugas dan Wewenang KPPU

⁶⁵ *Ibid.* hal. 319.

⁶⁶ *Ibid.* hal. 319-320.

Disamping tugas dan wewenang yang dimiliki KPPU yang begitu penting, dalam kenyataannya, KPPU masih mengalami kendala dalam pelaksanaan tugasnya. Kendala tersebut mengakibatkan KPPU belum dapat menjalankan tugasnya secara optimal. Contoh kendala yang dihadapi oleh KPPU adalah:⁶⁷

- a. Walaupun KPPU berwenang untuk melakukan penelitian dan penyelidikan, namun KPPU tidak mempunyai wewenang untuk melakukan penggeledahan terhadap pelaku usaha yang diindikasikan melakukan pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.
- b. Dalam melakukan penelitian dan penyelidikan, KPPU seringkali terkendala dengan sifat kerahasiaan perusahaan sehingga KPPU tidak bisa mendapatkan data perusahaan yang diperlukan.
- c. Walaupun KPPU berwenang untuk meminta keterangan dari instansi Pemerintah, namun sampai sekarang belum terjalin kerjasama yang baik antara KPPU dengan instansi pemerintah dalam hal penyelidikan terhadap dugaan persaingan usaha tidak sehat. Sehingga KPPU seringkali mengalami kesulitan dalam melakukan tugasnya karena kurangnya data pendukung.
- d. Walaupun KPPU berwenang untuk memanggil pelaku usaha atau saksi, tetapi KPPU tidak bisa memaksa kehadiran mereka.

Selain mengatasi permasalahan-permasalahan di atas, tantangan yang harus dijawab selanjutnya adalah memperjelas status kelembagaan KPPU dalam sistem ketatanegaraan. Hal ini penting karena ketidakjelasan status KPPU dalam sistem ketatanegaraan menyebabkan Komisi ini menjadi rentan untuk diperdebatkan

⁶⁷ *ibid.* hal. 313-314.

keberadaannya utamanya ketika komisi ini menjalankan tugas dan fungsinya.⁶⁸ Serta, masih banyak masyarakat yang belum cukup menyadari banyak hal yang telah dilakukan KPPU. Meskipun tak kurang upaya KPPU dalam menginternalisasikan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 melalui aktivitas sosialisasi dan publikasi, persaingan usaha bukan konsep sederhana yang dapat dengan mudah diterima masyarakat. Tidak mengejutkan bila banyak pihak yang masih saja meragukan kiprah KPPU, bahkan meragukan arti penting persaingan usaha bagi kepentingan publik.⁶⁹

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 menjelaskan bahwa tugas dan wewenang Komisi Pengawas Persaingan Usaha adalah sebagai berikut:⁷⁰

Tugas

1. Melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 16;
2. Melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 24;
3. Melakukan penilaian terhadap ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal 28;
4. Mengambil tindakan sesuai dengan wewenang Komisi sebagaimana diatur dalam Pasal 36;
5. Memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
6. Menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan Undang-undang ini;
7. Memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja Komisi kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Wewenang

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ Media Berkala Komisi Pengawas Persaingan Usaha (Kompetensi). edisi ke-10. Tahun 2008. hal. 2.

⁷⁰ <http://www.kppu.go.id/id/tentang-kppu/tugas-dan-wewenang/>. Hari senin. Tanggal 16 Desember 2012. Pukul 02.14.PM.

1. Menerima laporan dari masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
2. Melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
3. Melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau yang ditemukan oleh Komisi sebagai hasil penelitiannya;
4. Menyimpulkan hasil penyelidikan dan atau pemeriksaan tentang ada atau tidak adanya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
5. Memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini;
6. Memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli, dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini;
7. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud huruf e dan huruf f, yang tidak bersedia memenuhi panggilan Komisi;
8. Meminta keterangan dari instansi Pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini;
9. Mendapatkan, meneliti, dan atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan atau pemeriksaan;
10. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat;
11. Memberitahukan putusan Komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
12. Menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini.

Dalam melaksanakan pengawasan, KPPU berwenang melakukan penyelidikan dan pemeriksaan terhadap pelaku usaha, saksi ataupun pihak lain, maka komisi dapat memulai pemeriksaan terhadap para pihak yang dicurigakan melanggar ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 baik ada tindaknya laporan kepada KPPU. Komisi dapat memulai prosedur pemeriksaan berdasarkan fakta yang dilaporkan (masyarakat, pelaku usaha) atau berdasarkan fakta yang dikumpulkan dan diteliti atas inisiatif komisi sendiri. Artinya, pelanggaran yang dilakukan atas undang-undang ini bukanlah delik yang bersifat aduan (oleh pihak yang dirugikan). Apabila dipandang perlu, maka guna

memperoleh penjelasan mengenai adanya indikasi pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, dapat dilakukan suatu dengan pendapat yang dihadiri oleh para pihak.⁷¹

Jadi, KPPU berwenang untuk melakukan penelitian dan penyelidikan dan akhirnya memutuskan apakah pelaku usaha tertentu telah melanggar Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 atau tidak. Pelaku usaha yang merasa keberatan terhadap Putusan KPPU tersebut diberikan kesempatan selama 14 hari setelah menerima pemberitahuan putusan tersebut untuk mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri.⁷²

Sebagai pemegang amanat, KPPU diberikan beberapa kewenangan dalam menjalankan tugasnya. Salah satu kewenangan tersebut adalah melakukan penilaian terhadap Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana tertuang di dalam Pasal 28 dan 29 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Kedua Pasal tersebut memerintahkan adanya Peraturan Pemerintah (PP) yang mengatur lebih lanjut mengenai tata cara Pemberitahuan Pelaksanaan Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan Saham.⁷³

C. Merger atau Penggabungan

Pelaku usaha sebagai subjek ekonomi senantiasa berupaya untuk memaksimalkan keuntungan dalam menjalankan kegiatan usahanya. Memaksimalkan keuntungan akan diupayakan oleh pelaku usaha dengan berbagai cara, dan salah satu

⁷¹ Mustafa Kamal Rokan. *Hukum Persaingan...loc.cit.* Hal. 282-283.

⁷² KPPU. *op.cit.* Hal. 315.

⁷³ Jurnal Persaingan Usaha. Edisi 5 - Tahun 2001. hal. 34.

cara yang dapat ditempuh oleh pelaku usaha adalah dengan metode merger. Maksimalisasi keuntungan diharapkan dapat terjadi karena secara teori, merger dapat menciptakan efisiensi sehingga mampu mengurangi biaya produksi perusahaan hasil merger.⁷⁴

Selain untuk alasan efisiensi, merger juga merupakan salah satu bentuk pelaku usaha untuk keluar dari pasar atau bagi pelaku usaha kecil jika dianggap tidak ada lagi yang dapat dilakukan untuk meneruskan usahanya. Merger juga dapat menjadi salah satu jalan keluar jika pelaku usaha mengalami kesulitan likuidasi, sehingga kreditor, pemilik, dan karyawan dapat terlindungi dari kepailitan.⁷⁵

Merger juga menjadi jalan keluar bagi pelaku usaha dalam memenuhi peraturan pemerintah apabila masih ingin bertahan dalam pasar. Sebagai misal adanya program arsitektur perbankan Indonesia yang dijalankan oleh Bank Indonesia yang menginginkan peningkatan kecukupan rasio cadangan dari bank umum, membuat para pelaku usaha pemilik bank dihadapkan pada 2 (dua) pilihan, yaitu menyuntikan dana tambahan atau melakukan merger.⁷⁶

Kebijakan merger adalah bagian dari kebijakan persaingan, yang juga merupakan bagian kebijakan publik yang cukup luas, yang mempengaruhi bisnis (kegiatan usaha), pasar, dan ekonomi. Ada 2 (dua) alasan mengapa merger diperlukan:⁷⁷

- a. Merger mengurangi persaingan yang ada antara pihak-pihak yang melakukan merger dan mengurangi jumlah pesaing di dalam pasar, dimana pengurangan jumlah perusahaan pesaing ini memiliki efek substansial pada keseluruhan persaingan

⁷⁴ KPPU. *op.cit.*, hal. 189.

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Ibid.* hal. 190.

dipasar. Orientasi pasar akan tujuan konsumen dan efisiensi akan berkurang, bahkan pada kondisi dimana tidak terdapat hukum persaingan.

- b. Penegakan ketentuan larangan hukum persaingan usaha belumlah sempurna. Mendeteksi dan membuktikan pelanggaran terhadap ketentuan larangan sulit dilakukan. Kebutuhan akan aturan hukum berkurang dengan memperoleh kondisi persaingan sehingga insentif dan kesempatan untuk berkolusi, penyalahgunaan posisi dominan, dan pelanggaran hukum lainnya dapat dicegah sejak dini, atau setidaknya mampu menekan efek negatif dari merger.

1. Pengertian Merger

F.T. Davis Jr., seorang praktisi hukum di suatu firma hukum Atlanta, Amerika Serikat, menyatakan bahwa merger merupakan transaksi korporasi yang paling canggih dan dalam praktek, merger merupakan reorganisasi tipe “A”⁷⁸. Sementara Puranam mengatakan, bahwa merger dan akuisisi merupakan “demonstrasi visi dan strategi yang paling dramatis” dalam dunia korporasi (*corporate world*) di mana dengan 1 (satu) gerakan saja, merger dan akuisisi dapat mengubah usaha perusahaan, karir para manajer, dan meningkatkan nilai pemegang saham⁷⁹. W.G. Byrnes dan B.K. Chesterton yang melihat dari sisi kualitas keputusan (*Decision*) mengatakan bahwa merger pada dasarnya merupakan salah satu bentuk “keputusan manajemen puncak” (*top management*) yang tipikal (khas) di samping akuisisi, investasi modal yang besar, diversifikasi, peluncuran produk baru, atau

⁷⁸ F.T. Davis Jr., *Business Acquisition, Deck Book, With Checklists and Forms*, 2nd Edition, institute for Business, Englewood Cliffs, N.J., 1981, hal.4. di kutip dalam bukunya Cornelius Simanjuntak. 2004. *Hukum Merger Perseroan Terbatas (teori dan praktek)*. Bandung. PT. Citra Aditya Bakti. hal. 1.

⁷⁹ Peter J. Buckley and Pervez N. Ghauri, *Internasional Mergers and Acquisitions*, Thomson, London. 2001. hal. 1.

penanaman modal patungan (*joint venture*)⁸⁰. Sedangkan pengertian merger ditinjau dari sudut hukum perusahaan adalah:

“The absorption of one company by another, latter retaining it’s own name and identity and acquiring assets, liabilities, franchises, and powers of former, and absorbed company ceasing to exist as separate business entity”.⁸¹

Merger menurut definisi yang diberikan oleh *Encyclopedia of banking and Finance* adalah:⁸²

“a combination of two or corporations, where the dominant unit absorbs the passive unit, the former continuing operations, usually under the same name”

Beberapa ahli hukum Indonesia juga ikut menyumbangkan pendapatnya mengenai pengertian merger. Seperti misalnya, Bacelius Ruru, mengartikan merger sebagai penggabungan usaha dari dua atau lebih perusahaan yang pada akhirnya bergabung ke dalam salah satu perusahaan yang telah ada sebelumnya.⁸³

Sedangkan Kartini Mulyadi, mantan Notaris di Jakarta yang kini sebagai konsultan hukum, mengartikan merger sebagai transaksi di mana dua atau lebih perseroan menggabungkan usaha mereka berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada, sehingga hanya satu perseroan saja yang tinggal.⁸⁴

Secara sederhana, merger, akuisisi, dan konsolidasi, atau yang diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia dan dipakai dalam peraturan perundang-undangan dengan

⁸⁰ W.G. Byrnes dan B.K. Chesterton, *Decisions, Strategies and New Ventures, Modern Tools for Top Management*, Goerge Allen and unwin Ltd., Great Britain, 1973. hal. 14.

⁸¹ Henry Campbell Black, *Black’s Law Dictionary*, Fifth Edition, (St.Paul Minnesota:West Publishing Co., 1979). hal. 72.

⁸² Ahmad Yani & Gunawan Widjaja.1999. *seri Hukum Bisnis Anti Monopoli*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta. hal. 42-43.

⁸³ Muchyar Yara. 1995. Merger (penggabungan perusahaan) Menurut Undang-Undang Perseroan Terbatas No. 1 Tahun 1995. Jakarta. PT. Nadhilah Ceria Indonesia. hal. 24.

⁸⁴ *Ibid.*

istilah peleburan⁸⁵, pengambilalihan⁸⁶ dan penggabungan⁸⁷, (untuk selanjutnya disebut merger) dapat diartikan sebagai “*the act or on instance of combining or uniting*”.⁸⁸ Merger adalah bentuk penggabungan perusahaan atau bergabungnya dua atau lebih pelaku usaha yang independen atau berintegrasinya kegiatan yang dilakukan oleh dua pelaku usaha secara menyeluruh dan permanen.⁸⁹

Sebelum Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 lahir, pengertian merger, konsolidasi dan akuisisi ini di gabungkan menjadi satu pembahasan di dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 yang kini telah di ubah menjadi Undang-Undang No. 40 Tahun 2007. Secara garis besar, ada beberapa istilah dari merger ini yang masing-masing merupakan variasi. Istilah-istilah tersebut adalah:

a. Istilah Merger

Dengan istilah merger ini dimaksudkan adalah sebagai suatu “fusi” atau “absorpsi” dari suatu benda atau hak pada benda atau hak pada benda atau hak lainnya. Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 menggunakan istilah “penggabungan”⁹⁰ untuk pengertian merger ini.

⁸⁵ Ketentuan Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Pasal 1 butir 10 “Peleburan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh dua perseroan atau lebih untuk meleburkan diri dengan cara mendirikan satu perseroan baru yang karena hukum memperoleh aktiva dan pasiva dari Perseroan yang meleburkan diri dan status badan hukum perseroan yang meleburkan diri berakhir karena hukum”

⁸⁶ Ketentuan Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Pasal 1 butir 11 “ Pengambilalihan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh badan hukum atau orangperorangan untuk mengambil alih saham perseroan yang mengakibatkan berakhirnya pengendalian atas perseroan tersebut”

⁸⁷ Ketentuan Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Pasal 1 butir 9 “penggabungan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu perseroan atau lebih untuk menggabungkan diri dengan perseroan lain yang telah ada yang mengakibatkan aktiva dan pasiva dari Perseroan yang menggabungkan diri beralih karena hukum kepada Perseroan yang menerima penggabungan dan selanjutnya status badan hukum Perseroan yang menggabungkan diri berakhir karena hukum”.

⁸⁸ KPPU. *Hukum Persaingan Usaha Antara...Op.cit.* hal 191. Lihat juga Bryan A.Garner, et.al. ed. *Black's Law Dictionary 7th* ed. (St. Paul, Minnesota: West Group, 1999). hal. 1002.

⁸⁹ *Ibid.* hal. 191. Lihat juga Earnest Gellhorn and William E.Kovacic, *Anti Trust Law and Economics* (St.paul,Minnesota:WestPublishing,1994)p. 348.

⁹⁰ Baca Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas.

Secara umum dapat dikatakan bahwa dalam hal ini, fusi atau absorpsi tersebut dilakukan oleh suatu subjek yang kurang penting dengan subjek lain yang lebih penting. Subjek yang kurang penting tersebut kemudian membubarkan diri.

Dengan demikian, merger perusahaan berarti dua perusahaan melakukan fusi di mana salah satu diantaranya akan lenyap (dibubarkan).⁹¹

b. Istilah Akuisisi

Secara umum dapat dikatakan bahwa akuisisi adalah perbuatan memiliki harta benda tertentu. Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 menggunakan istilah “pengambilalihan” untuk pengertian akuisisi ini.

Adapun yang dimaksudkan akuisisi dalam hubungan dengan perusahaan adalah suatu pengambilalihan kepentingan pengontrol (*controlling interest*) dalam perusahaan lain.

Secara lebih spesifik, akuisisi perusahaan merupakan tindakan untuk mengambil alih suatu perusahaan oleh perusahaan lain, yang biasanya, tetapi tidak selamanya dicapai dengan membeli saham biasa dari perusahaan lain.⁹²

Karena dengan kata “akuisisi” mengandung makna “memiliki” atau “mengambil alih” (*take over*). Untuk dapat dikatakan akuisisi perusahaan dalam arti pengambilalihan saham, pengambilalihan mana mestinya paling tidak

⁹¹ Munir Fuady. *Hukum Tentang Merger...op.cit.* hal. 1-2.

⁹² *Ibid.* hal. 2.

pengambil alihnya dapat menjadi mayoritas biasa (*simple majority*), yaitu minimal 51% dari seluruh saham perusahaan yang diambil alih.⁹³

Berbeda dengan merger, pada kasus akuisisi, tidak ada perusahaan yang melebur ke perusahaan lainnya. Jadi, setelah terjadi akuisisi, kedua perusahaan masih tetap *axist*, hanya kepemilikannya yang telah berubah.⁹⁴

c. Istilah Konsolidasi

Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 menggunakan istilah “peleburan” untuk pengertian ini. Pertama konsolidasi ini kurang populer dalam praktek dan kurang banyak diminati orang. Konsolidasi perusahaan terjadi jika sebuah perusahaan baru dibentuk untuk mengambil alih net asset dari dua perusahaan lainnya yang telah dikombinasi.⁹⁵

Dengan kata lain, konsolidasi suatu perusahaan berarti suatu proses di mana dua atau lebih perusahaan meleburkan diri dan dalam prose tersebut juga dibentuk suatu perusahaan baru yang mengabil alih aset-aset dan mengasumsi (pengambil alih) kewajiban dari kedua atau lebih perusahaan yang meleburkan diri tersebut.⁹⁶

Lebih jelasnya dapat dikatakan bahwa konsolidasi perusahaan terjadi jika:⁹⁷

“yang didalamnya itu telah dilebur dua maskapai atau lebih yang sama pentingnya, menjadi satu maskapai yang seluruhnya baru, dengan tidak adanya maskapai-maskapai yang semula hidup terus. Istilah ini (konsolidasi) sering juga sebagai gantinya *amalgamation*”.

⁹³ *Ibid.* hal. 3.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ *Ibid.*

⁹⁷ *Ibid.* hal. 4.

2. Perbedaan Antara Merger Dengan Akuisisi

Pemaparan yang akurat tentang substansi dan makna merger menjadi sangat relevan dan absah, mengingat terminologi merger di satu pihak dan akuisisi di pihak lain sangat erat terkait dan bahkan tidak jarang dipergunakan secara tukar menukar, namun pada dasarnya hasil struktur perusahaan (antara merger dan akuisisi) sangat berbeda. Di paparkan oleh Gerry D. Smith et.al., bahwa pemakaian istilah merger dan akuisisi tersebut adalah:⁹⁸ *"Although the terms acquisition and merger are closely related and sometimes used interchangeably, the resulting company structure should be distinguished"*.

Lebih lanjut, Gerry D. Smith et.al., mengatakan bahwa merger sering merupakan hasil dari beberapa perusahaan yang menyetujui untuk mengkobinasikan (bergabung) dan menciptakan suatu nama dan identitas baru, mengeluarkan saham baru, mengimplementasikan suatu struktur organisasi yang baru dan membuat beberapa perubahan lainnya, yang rumusan teks aslinya adalah:⁹⁹

"mergers are often the result firms mutually agreeing to combine and create a new name and identity, issue new stock, implement a new organizational structure, and make other changes".

Berbeda dengan pendapat umum para sarjana termasuk ahli keuangan, bisnis dan hukum yang melihat hasil (produk) akhir merger dan akuisisi berbeda. Ricky W. Griffin dan Ronald J. Ebert¹⁰⁰ yang lebih melihat sisi realitas hasil (produk) akhir

⁹⁸ *Ibid.*

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ Ricky W. Griffin and Ronald J. Ebert *business*, 6th Edition, Prentice Hall, Upper Saddle River, New Jersey, 2002, hal. 56.

merger dan akuisisi mengatakan bahwa sekalipun banyak peristiwa secara umum (*public*) disebut sebagai merger, dalam realitas peristiwa-peristiwa tersebut adalah akuisisi. Alasannya adalah:¹⁰¹

- a. Dari perusahaan-perusahaan yang akan selalu merupakan pihak pengendali lebih 1/2 (setengah) kepemilikan dari perusahaan hasil kombinasi (merger).
- b. Perusahaan atau lebih mana perusahaan yang mengakuisisi akan mempertahankan identitasnya dan perusahaan lainnya akan bubar.

Ada beberapa perbedaan yuridis antara merger dan jual beli saham/akuisisi (saham), yaitu:¹⁰²

a. Kompensasi

Dalam hal akuisisi/jual beli saham, pihak yang menjual saham (pemegang saham perusahaan target) menerima sejumlah kompensasi biasanya dalam bentuk uang sebagai imbalan atau harga dari sahamnya yang dilepas kepada pihak perusahaan pengakuisisi. Sementara pada merger, pada prinsipnya tidak ada pembayaran sehingga tidak ada *asset* dari perusahaan *asset*, yaitu dari perusahaan yang menggabungkan diri yang dilepas untuk membiayai transaksi merger yang bersangkutan.

b. Dilusi Saham

Dengan akuisisi/jual beli saham, maka ada kemungkinan saham di perusahaan target tidak bertambah, khususnya apabila yang diakuisisi tersebut adalah saham yang telah diisukan yang sekarang dipegang oleh pemegang saham

¹⁰¹ Cernelius Simanjuntak, 2004, *hukum merger perseroan terbatas, teori dan praktek*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 4.

¹⁰² Munir Fuady. *Hukum Tentang Merger...op.cit.* hal. 9-10.

lama. Lain halnya apabila yang dibeli tersebut adalah saham baru yang khususnya diisukan untuk akuisisi tersebut. Akan tetapi, dalam hal merger, sudah pasti akan ada saham baru yang diisukan untuk diperuntukkan kepada perusahaan yang akan menggabungkan diri. Dengan demikian, karena saham bertambah banyak di perusahaan target, dengan merger ini akan terjadi pula apa yang disebut dengan dilusi saham. Artinya, ada berkurangnya nilai saham tersebut disebabkan jumlah saham yang lebih banyak dalam suatu perusahaan.

c. Eksistensi Perusahaan Asal

Dalam hal jual beli saham/akuisisi, baik perusahaan pengakuisisi maupun perusahaan-perusahaan target tetap eksis setelah akuisisi dilakukan. Hanya komposisi pemegang saham perusahaan target yang berubah. Akan tetapi, dalam hal merger, perusahaan yang menggabungkan diri bubar setelah merger dan dalam hal konsolidasi, bahkan kedua perusahaan yang meleburkan diri bubar dan yang tetap eksis justru perusahaan ketiga yang baru dibentuk.

d. Konsolidasi Manajemen

Dalam hal akuisisi/jual beli saham karena kepemilikan saham berubah drastis, terserah kepada pemegang saham baru, apakah mempertahankan atau mengganti manajemen perusahaan target tersebut. Akan tetapi, dalam hal merger, karena dua perusahaan menggabungkan diri, desakan pada pemekaran manajemen lebih nyata sungguhpun hal tersebut tidak demi hukum terjadi.

e. Cara Perpindahan Saham

Dalam hal akuisisi/jual beli saham, maka ada saham perusahaan target yang berpindah tangan sehingga diperlukan transaksi peralihan hak atas saham.

Atau alternatifnya, dapat juga pengisuan saham baru untuk pihak perusahaan yang mengambil alih pengontrolan dalam peluasan target. Akan tetapi, dalam hal merger, peralihan saham, walaupun ada, terjadi demi hukum sebagai akibat dari tindakan merger tersebut.

Dalam konteks keilmuan, merger dan akuisisi bisa didekati dari dua perspektif yaitu dari disiplin keuangan perusahaan (*corporate finance*) dan dari manajemen strategi (*strategic management*). Dari sisi keuangan perusahaan, merger dan akuisisi adalah salah satu bentuk keputusan investasi jangka panjang yang harus diinvestigasi dan dianalisis dari aspek kelayakan bisnisnya. Sementara itu dari perspektif manajemen strategi, merger dan akuisisi adalah salah satu alternatif strategi pertumbuhan melalui jalur eksternal untuk mencapai tujuan perusahaan. Apabila dilihat dari kedua perspektif tersebut, maka tujuan merger dan akuisisi tidak lain adalah untuk membangun keunggulan kompetitif perusahaan jangka panjang yang pada gilirannya dapat meningkatkan nilai perusahaan atau memaksimalkan kemakmuran pemilik perusahaan atau pemegang saham.¹⁰³

3. Bentuk-Bentuk Merger

Ditinjau dari sudut bentuknya, merger dapat dibagi atas 3 (tiga) kelompok, yaitu, merger berdasarkan jenis kegiatan usaha dari perusahaan-perusahaan yang

¹⁰³ Abdul Moin. 2007. *Merger, Akuisisi & Divestasi*. EKONISIA, Fakultas Ekonomi UII, Yogyakarta. hal. 2.

terlibat, merger berdasarkan status hukumnya, dan merger berdasarkan sikap direksi dari perusahaan yang akan digabungkan.¹⁰⁴

a. Bentuk-bentuk merger ditinjau dari sudut jenis kegiatan usaha perusahaan-perusahaan yang terlibat.

Merger dalam kelompok ini dapat dibagi atas:

1) Merger Harizontal

Yaitu merger yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan yang mempunyai jenis dan tingkat kegiatan usaha yang sama, dan sebelumnya justru saling bersaing di dalam memproduksi barang/jasa yang sama, atau menjual/memasarkan barang atau jasa yang sama dalam suatu wilayah pemasaran.¹⁰⁵

2) Merger Vertikal

Yaitu merger yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan yang bergerak di dalam bidang/jenis usaha yang sejenis, tetapi berbeda dalam tingkat operasinya.¹⁰⁶

Seperti contoh, merger antara perusahaan assembling mobil dengan perusahaan produsen suku cadang mobil, atau merger antara perusahaan distributor mobil dengan perusahaan agen penjualan mobil.¹⁰⁷

Black's Law Dictionary mengartikan merger vertical, sebagai, "*Merger between two firms that have a buyer-seller relationship; that is, one produce a product that is than sold to the other*", merger vertikal

¹⁰⁴ Muchyar Yara. *Merger (penggabungan Perusahaan)...op.cit.* hal. 29.

¹⁰⁵ *Ibid.* hal. 30.

¹⁰⁶ *Ibid.*

¹⁰⁷ *Ibid.*

dilatarbelakangi tujuan untuk menjamin pengadaan yang berkesinambungan atas bahan baku yang dibutuhkan bagi kegiatan produksi, atau menjamin jalur pemasaran atas barang dan jasa, atau juga untuk menekan biaya produksi dan pemasaran.¹⁰⁸

3) Merger Konglomerat

Yaitu merger yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan yang saling tidak mempunyai hubungan, baik dalam arti horizontal, maupun dalam arti vertical.¹⁰⁹ Contoh dari praktek semacam ini antara lain penggabungan perusahaan *viks Richardson*, sebuah perusahaan yang bergerak di bidang produksi obat-obatan, yang kemudian menggabungkan diri kedalam *Procter & Gamble*, sebuah perusahaan yang bergerak di bidang produksi barang-barang kebutuhan rumahtangga.¹¹⁰ Tipe merger konglomerat ini dapat di dibedakan dalam beberapa jenis, yaitu:

- a) Tipe Perluasan Geografis (*Geographic Extension*), yang dipakai guna memperluas pangsa pasar. Tujuan merger disini adalah untuk memperluas jaringan pemasaran perusahaan yang menerima penggabungan dengan memanfaatkan jaringan pemasaran yang dimiliki dan yang digabungkan. Masing-masing perusahaan memiliki atau menguasai jaringan (*network*) pemasaran di daerah-daerah pemasaran (*market area*) yang berbeda.¹¹¹

¹⁰⁸ *Ibid.*

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ Ridwan Khairandy. 2009. *Perseroan Terbatas: Doktrin, Peraturan Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*. Total Media. Yogyakarta. hal. 285.

¹¹¹ *Ibid.* hal. 286.

- b) Tipe Perluasan Produk (*Product Extension*), yang dilakukan antara sesama produsen dan barang-barang yang mirip atau hamper sejenis, tetapi yang bukan competitor. Tujuan dari merger ini yaitu untuk memperluas bidang usaha perusahaan penerima penggabungan dengan cara mengambilalih kegiatan produksi barang atau jasa dari perusahaan yang digabungkan.¹¹²
- c) Tipe Konglomerat Murni (*Pure Conglomerate Merger*), yang merupakan merger dari dua perusahaan, dimana perusahaan-perusahaan yang bergabung tersebut tidak memiliki pangsa pasar yang hamper sejenis ataupun secara fungsional tidak memiliki hubungan ekonomi. Tujuan dari merger ini hanya semata-mata untuk perluasan usaha penggabungan, tanpa memperhatikan hal-hal yang khusus, seperti keistimewaan jaringan pemasaran produksi, yang melekat pada perusahaan yang digabungkan. Bentuk merger konglomerat ini sangat jarang dipraktekkan dibandingkan dengan kedua bentuk merger lainnya.¹¹³

b. Bentuk-bentuk merger ditinjau dari sudut status hukumnya.

Merger dalam kelompok ini dapat dibedakan, atas:

1) *Statutory Mergers*

Yaitu merger yang dilakukan oleh dua atau lebih perusahaan secara sah dan tuntas berdasarkan ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku, baik yang dilakukan oleh pihak yang berwenang maupun berdasarkan perjanjian

¹¹² *Ibid.* hal. 286-287.

¹¹³ *Ibid.* hal. 287.

merger yang dibuat oleh para pihak. Disini salah satu perusahaan (perusahaan penerima penggabungan) telah hidup dan melanjutkan aktivitasnya secara otomatis berhak atas segala harta (*asset*), kewajiban, dan utang (*liabilities*) dari perusahaan-perusahaan yang digabungkan (*absorbed company*) yang menjadi hilang atau lenyap status identitasnya sebagai perusahaan.¹¹⁴

Keadaan yang dialami oleh masing-masing pihak ini, yaitu *absorbing company* (yang tetap hidup dan menjalankan aktivitasnya) dan *absorbed company* (yang menjadi lenyap), sepenuhnya sah menurut hukum yang berlaku di tempat perusahaan-perusahaan yang terlibat merger itu berdomisili.¹¹⁵

2) *De-facto Mergers*

Yaitu merger yang dilakukan oleh dua atau lebih perusahaan tanpa didukung oleh peraturan hukum yang berlaku di tempat perusahaan-perusahaan yang terlibat merger tersebut berdomisili. Meskipun perusahaan penerima penggabungan telah menguasai sebagian besar harta, hak-hak serta bertanggung jawab atas kewajiban dan utang-utang dari perusahaan yang digabungkan, namun yang terakhir ini secara hukum tetap dianggap masih hidup dan mempunyai kedudukan yang penuh sebagai perusahaan yang mandiri. *De-facto mergers* ini dapat juga diartikan sebagai akuisisi *asset*.¹¹⁶

¹¹⁴Muchyar Yara. *Merger (penggabungan Perusahaan)...op.cit.* hal. 33.

¹¹⁵ *Ibid.*

¹¹⁶ *Ibid.* hal. 33-34.

Namun dewasa ini telah berkembang beberapa metode pelaksanaan pembangunan perseroan. Metode pelaksanaan penggabungan tersebut adalah sebagai berikut:¹¹⁷

a) Metode *Statutory Merger*

Pertama-tama perusahaan penerima penggabungan dan perusahaan yang digabungkan membuat kesempatan untuk melakukan penggabungan perjanjian penggabungan perusahaan (perjanjian merger). Setelah itu, seluruh harta, hak dan kewajiban perusahaan yang digabungkan diambilalih oleh perusahaan penerima penggabungan. Setelah proses pengalihan tersebut selesai, perusahaan yang digabungkan membubarkan diri.

Perusahaan penerima penggabungan terus hidup untuk melanjutkan aktivitas yang sebelumnya oleh perusahaan yang digabungkan. Para pemegang saham perusahaan yang digabungkan menerima penggantian dalam bentuk saham di perusahaan penerima penggabungan sebagai kompensasi atas saham yang dimiliki sebelumnya di perusahaan yang digabungkan.

b) Metode *Cash Merger*

Metode ini pada dasarnya adalah penggabungan dari metode pelaksanaan *Statutory merger*. Bedanya, dalam metode ini seluruh pemegang saham perusahaan yang digabungkan menerima kompensasi berupa uang tunai atas saham-saham di perusahaan yang digabungkan.

¹¹⁷ Munir Fuady. 1999, *Hukum Tentang Merger*. PT. Citra Aditya Bakti, Bandung. hal. 41-45.

c) Metode *Triangular Merger*

Triangular merger mencakup tiga perseroan, yakni perusahaan induk, anak perusahaan, dan perusahaan yang akan digabungkan. Dengan metode ini, perusahaan induk terlebih dahulu membentuk perseroan atau perusahaan baru (sebagai anak perusahaan). Anak perusahaan ini mendapat uang tunai atau saham yang cukup dari perusahaan induk untuk melakukan penggabungan dengan perusahaan yang digabungkan. Target *company* atau perusahaan yang digabungkan menggabungkan diri perusahaan yang baru dibentuk tersebut. Dalam hal ini maka anak perusahaan tersebut menjadi perseroan penerima penggabungan.¹¹⁸

c. Bentuk-bentuk merger ditinjau dari sudut sikap direksi perusahaan yang akan digabungkan.

Merger dalam kelompok ini dapat dibagi atas:¹¹⁹

- 1) *Agreed Merger*, dimana direksi perusahaan yang akan digabungkan sejak awal menyetujui dilakukannya merger, bahkan adakalanya justru direksi perusahaan direksi perusahaan yang akan digabungkan inilah yang mengusulkan dan mendorong agar perusahaan yang akan menerima penggabungan tertarik untuk melakukan merger.
- 2) *Unopposed Merger*, dimana direksi perusahaan yang akan digabungkan tidak menolak rencana penggabungan perusahaan, tetapi juga tidak berinisiatif

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ Munir Fuady. *Hukum Tentang Merger...op.cit.* hal. 34-35.

mendorong perusahaan yang akan menerima penggabungan untuk melakukan merger.

3) *Defended Merger*, dimana sejak awal direksi perusahaan yang akan digabungkan menolak rencana merger, bahkan kadangkala aktif melakukan tindakan-tindakan guna mencegah terjadinya merger.

4) *Competitive Merger*, di sini direksi perusahaan yang akan digabungkan menghadapi lebih dari satu tawaran untuk melakukan merger dari dua atau lebih perusahaan yang akan menerima penggabungan, sehingga direksi mempunyai kemampuan untuk menentukan pilihan yang paling menguntungkan.

d. Bentuk merger dari sudut perpajakan

1) Bentuk umum penggabungan usaha (*basic merger*)

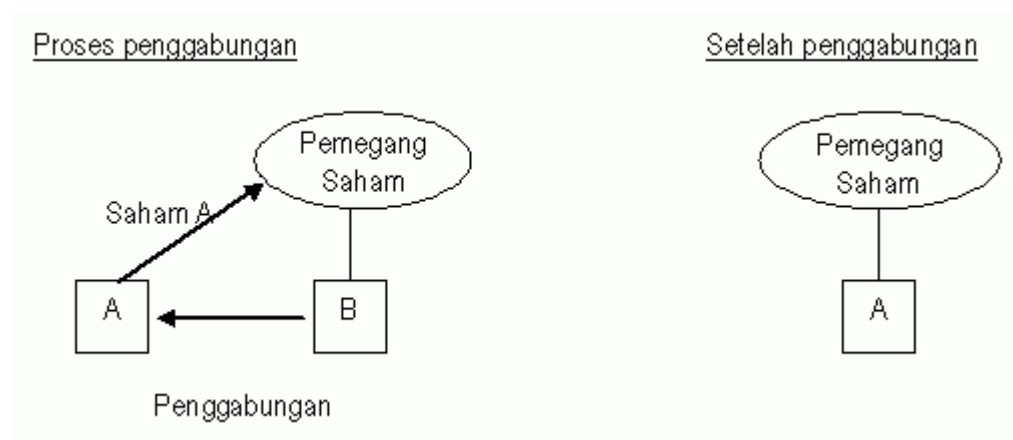
Prinsip-prinsip mendasar dari bentuk umum merger ini adalah sebagai berikut:¹²⁰

- a) Semua aktiva, selain uang kas yang dibayarkan kepada para pemegang saham yang tidak setuju (*disapproving shareholders*), dan hutang dari 1 (satu) badan usaha atau lebih (*transferor company*) dialihkan kepada badan usaha lainnya (*acquiring company*);
- b) Para pemegang saham dari badan usaha yang mengalihkan harta tersebut yang setuju dengan penggabungan usaha (*approving shareholders*) menjadi pemegang saham dari badan usaha yang menerima pengalihan harta; dan

¹²⁰ Cernelius Simanjuntak, *hukum merger perseroan terbatas...op.cit.* hal. 34.

- c) Badan usaha yang mengalihkan harta tersebut menghentikan kegiatan usahanya dan digabungkan ke dalam badan usaha yang menerima pengalihan harta.

Diagram bentuk merger tersebut di atas adalah:



Gambar 1: Penggabungan Usaha (*basic merger*)¹²¹

Keterangan:

A : *Acquiring company*

B : *Transferor company*

- 2) Penggabungan usaha ke induk perusahaan (*upstream merger*)

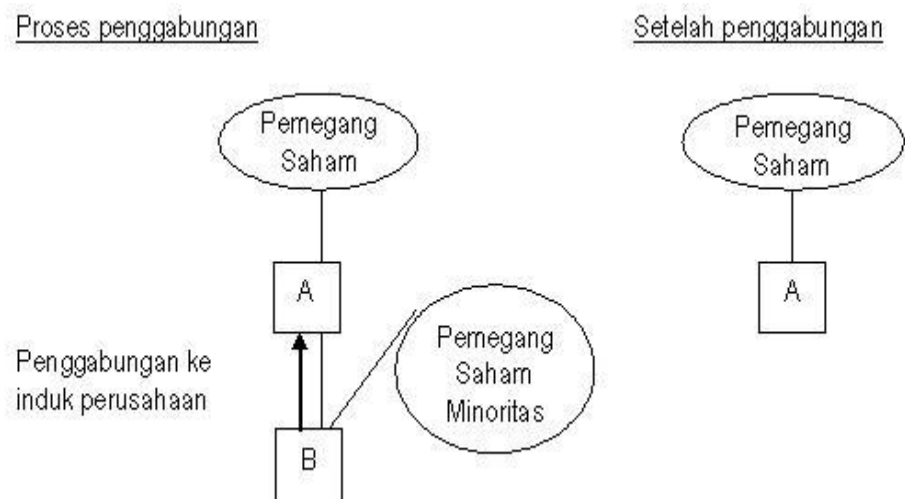
Dalam penggabungan usaha ke induk perusahaan, sebelumnya penggabung, suatu induk perusahaan (*parent company*) memiliki saham pada anak perusahaan (*subsidiary company*). Konsekuensi hukum dari *upstream merger* ini adalah sebagai berikut:¹²²

¹²¹ http://www.google.co.id/imgres?hl=id&client=firefox-a&hs=2aW&tbo=d&rls=org.mozilla:en-US:official&biw=1280&bih=598&tbm=isch&tbnid=pIwjAfUFH8xsRM:&imgrefurl=http://www.ortax.org/files/lampiran/99PJ42_SE23.htm&docid=5jGUZfsWKESgBM&imgurl=http://www.ortax.org/files/lampiran/99PJ42_SE23_files/image001.gif&w=505&h=217&ei=yIXHUJeHGc2trAfnqIGADw&zoom=1&iact=hc&vpx=4&vpy=338&dur=1724&hovh=147&hovw=343&tx=160&ty=127&sig=109517694639972625597&page=1&tbnh=113&tbnw=264&start=0&ndsp=15&ved=1t:429,r:10,s:0,i:107. Hari rabu, Tanggal, 12 Desember 2012. Pukul 02.17 PM.

¹²² Cernelius Simanjuntak, *hukum merger perseroan terbatas...op.cit.* hal. 34-35.

- a) Semua aktiva kecuali uang kas yang dibayarkan kepada para pemegang saham yang tidak setuju (*disapproving shareholders*), dan hutang anak perusahaan dialihkan kepada induk perusahaan;
- b) Para pemegang saham minoritas (*minority shareholders*) dari anak perusahaan dapat memilih menjadi pemegang saham dari induk perusahaan atau menukarkan sahamnya pada anak perusahaan dengan uang tunai; dan
- c) Anak perusahaan menghentikan kegiatan usahanya dan digabungkan ke dalam induk perusahaan.

Dalam penggabungan usaha ke induk perusahaan ini, induk perusahaan adalah badan usaha yang menerima pengalihan harta (*acquiring company*), sedangkan anak perusahaan adalah badan usaha yang mengalihkan harta (*transferor company*). Diagram bentuk merger tersebut adalah:



Gambar 2: Penggabungan Usaha ke Induk Perusahaan

(*upstream merger*)¹²³

Keterangan:

A : *Acquiring company (parent company)*

B : *Transferor company (subsidiary company)*

3) Penggabungan usaha ke anak perusahaan (*downstream merger*)

Dalam penggabungan usaha ke induk perusahaan, sebelum penggabungan, suatu induk perusahaan (*parent company*) memiliki saham pada anak perusahaan. Konsekuensi hukum dari *Downstream Merger* ini adalah sebagai berikut:¹²⁴

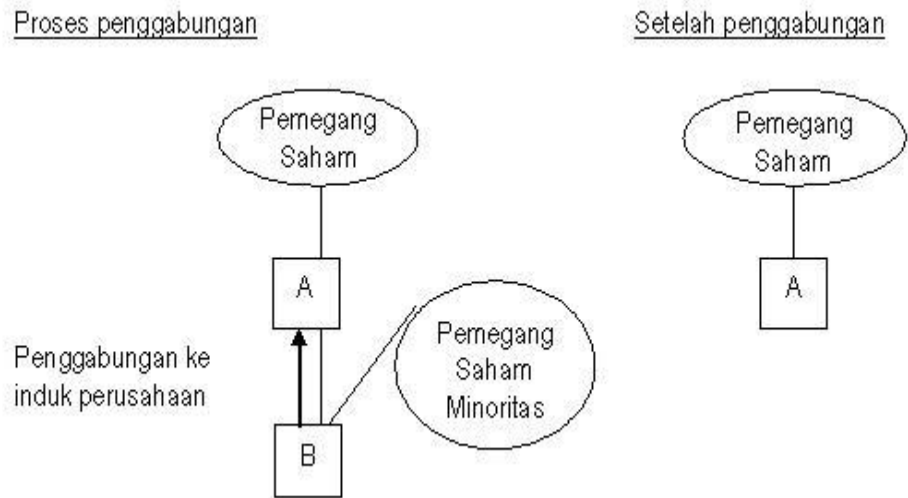
- a) Sebuah aktiva, kecuali uang kas yang dibayarkan kepada para pemegang saham yang tidak setuju (*disapproving shareholders*). Dan hutang perusahaan induk dialihkan kepada anak perusahaan;
- b) Para pemegang saham dari induk perusahaan yang setuju dengan penggabungan usaha (*approving shareholders*) menjadi pemegang saham dari anak perusahaan; dan
- c) Induk perusahaan menghentikan kegiatan usahanya dan digabungkan ke dalam anak perusahaan.

Dalam penggabungan usaha ke anak perusahaan ini, induk perusahaan adalah badan usaha yang mengalihkan hartanya, sedangkan anak perusahaan adalah badan usaha yang menerima pengalihan harta (*acquiring company*).

Diagram bentuk merger tersebut di atas adalah:

¹²³http://www.ortax.org/files/lampiran/99PJ42_SE23.htm. Hari rabu. Tanggal, 12 Desember 2012. Pukul 02.17 PM.

¹²⁴ Cernelius Simanjuntak, 2004, *hukum merger perseroan terbatas...op.cit.* hal. 36.



Gambar 3: Penggabungan usaha ke anak perusahaan (*downstream merger*)¹²⁵

Keterangan:

A : *Transferor company (parent company)*

B : *Acquiring company (subsidiary company)*

4. Motivasi yang Melatarbelakangi Merger

Merger terjadi karena perusahaan-perusahaan yang terlihat (*absorbing company and absorbed company*) mempunyai tujuan atau motivasi tertentu yang hendak dicapai melalui merger tersebut. Sehubungan dengan ini, terdapat beberapa teori yang menjelaskan motivasi yang melatarbelakangi terjadinya suatu merger, antara lain:¹²⁶

a. Teori Efisiensi

Menurut teori ini merger dapat meningkatkan efisiensi, karena akan melahirkan “sinergi”, yang secara sederhana diartikan sebagai “2+2=5”, yaitu

¹²⁵http://www.ortax.org/files/lampiran/99PJ42_SE23.htm...op.cit.

¹²⁶Munir Fuady. 1999, *Hukum Tentang Merger...op.cit* hal. 35-41.

suatu konsep dalam ilmu ekonomi yang mengatakan gabungan faktor-faktor yang komplementer akan melahirkan keuntungan yang berlipat ganda.

Dengan perkataan lain sinergi dapat digambarkan sebagai berikut. Bila kemampuan perusahaan A diwakilkan dengan angka 2 (dua) dan kemampuan perusahaan B diwakilkan juga dengan angka 2 (dua), maka jika kemudian jika kemudian perusahaan B digabungkan ke dalam perusahaan A melalui merger, setelah merger kemampuan perusahaan A tidak menjadi 4 (empat), melainkan menjadi 5 (lima) atau mungkin lebih.

Sinergi sebagai motivasi atau tujuan yang melatarbelakangi terjadinya suatu merger, dapat dibedakan atas 3 (tiga) jenis, yaitu:

1) Sinergi Manajemen

Bilamana manajemen perusahaan A kurang efisien dibandingkan dengan manajemen perusahaan B, maka merger dapat menjadi jalan untuk meningkatkan efisiensi. Hanya saja agar peningkatan efisiensi di sini mampu melahirkan sinergi manajemen, disyaratkan kedua perusahaan yang digabungkan memiliki bidang kegiatan usaha yang sama, sehingga para manajer dari kedua perusahaan itu mempunyai landasan pengetahuan yang relatif sama tentang kegiatan usaha yang dikelolanya. Oleh karenanya, bentuk merger yang tepat bagi penggabungan perusahaan yang bertujuan melahirkan sinergi manajemen adalah merger horizontal.

2) Sinergi Operasi

Bilamana misalnya perusahaan A yang kuat di bidang penelitian dan pengembangan bergabung dengan perusahaan B yang kuat di bidang

pemasaran, maka gabungan unsur-unsur potensial dari kedua perusahaan tersebut diharapkan akan melahirkan sinergi operasi. Merger yang bertujuan melahirkan sinergi operasi ini dapat saja dilakukan di antara perusahaan-perusahaan yang bergerak dalam bidang dan tingkat kegiatan yang sama (*merger horizontal*), atau yang bergerak dalam bidang kegiatan yang sama tapi tetap berbeda dalam tingkatnya kegiatannya (*merger vertical*) atau bahkan antara perusahaan-perusahaan yang tidak memiliki kesamaan baik dalam bidang maupun tingkat kegiatan (*merger konglomerat*).

3) *Sinergi Keuangan*

Pembangunan dua atau lebih perusahaan melalui merger akan meningkatkan kemampuan keuangan perusahaan penerima penggabungan, baik melalui pinjaman/kredit bank, atau melalui penerbitan saham-saham baru. Hal ini pada gilirannya akan mendorong naiknya kemampuan perusahaan penerima penggabungan untuk mengembangkan usahanya lebih lanjut.

Mengingat pertimbangan utamanya adalah melahirkan sinergi keuangan, maka pada umumnya bentuk merger yang dilakukan di sini adalah merger konglomerat.

b. Teori Diversifikasi.

Penganekaragaman bidang usaha atau diversifikasi dapat juga menjadi motivasi yang melatarbelakangi terjadinya suatu merger. Dengan memiliki bidang usaha yang beraneka ragam, maka suatu perusahaan dapat menjaga stabilitas pendapatannya, misalnya, pada tahun tertentu divisi komputer

mengalami penurunan tingkat penjualan, namun pada tahun yang sama divisi farmasi mengalami peningkatan penjualan, sehingga secara keseluruhan pendapatan/income perusahaan dapat tetap dijaga sesuai dengan target yang direncanakan.

c. Teori Kekuatan Pasar.

Keinginan untuk meningkatkan penguasaan pasar (*market share*) juga dapat menjadi salah satu motivasi terjadinya suatu merger. Penggabungan dua atau lebih perusahaan yang sebelumnya saling bersaing menjual produk yang sama, secara teoritis akan meningkatkan penguasaan pangsa pasar secara berlipat ganda. Pada umumnya merger yang dilakukan dengan tujuan memperbesar penguasaan pangsa pasar ini dilakukan dalam bentuk “merger horizontal”.

d. Teori Keuntungan Pajak

Keuntungan dibidang perpajakan melalui pengurangan kewajiban membayar pajak dapat menjadi motivasi yang melatarbelakangi suatu merger.

Misalnya, perusahaan A adalah perusahaan yang senantiasa memperoleh keuntungan yang besar, sehingga kewajiban pembayaran pajaknya pun besar. Sedangkan perusahaan B baru mulai meraih keuntungan yang sangat kecil setelah bertahun-tahun mengalami kerugian, sehingga perusahaan B masih memiliki fasilitas pembebasan pajak akibat akumulasi kerugiannya itu. Dengan menggabungkan perusahaan B ke dalam perusahaan A melalui merger, maka fasilitas pembebasan pajak yang semula dimiliki oleh perusahaan B akan beralih ke perusahaan A, dan fasilitas ini kemudian dapat dipergunakan oleh perusahaan A untuk mengurangi perhitungan kewajiban pajaknya. Merger yang dilakukan

dengan tujuan memperoleh keuntungan pajak ini pada umumnya berbentuk “merger konglomerat”, meskipun tidak tertutup kemungkinan berbentuk “merger horizontal” atau “merger vertikal”.

e. Teori “*Undervaluation*”

Penilaian harta yang lebih rendah dari harga sebenarnya pada suatu perusahaan akan mendorong minat perusahaan lainnya untuk menggabungkan perusahaan yang pertama ke dalam perusahaannya melalui merger. Bilamana merger dapat dilaksanakan, maka perusahaan penerima penggabungan akan memperoleh keuntungan dari selisih harga harta milik perusahaan yang digabungkan.

Keadaan ini terjadi karena beberapa sebab, antara lain:

- 1) Manajemen tidak mampu mengoprasikan perusahaan secara maksimal, sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh perusahaan itu. Sehingga kinerja perusahaan menjadi rendah, dan akibat harga saham-sahamnyapun menjadi rendah.
- 2) Bidang usaha yang dilakukan oleh perusahaan tersebut, pada saat itu kurang diminati oleh investor, sehingga harga sahamnya di pasar menjadi turun.
- 3) Perusahaan tersebut menerapkan kebijaksanaan pembayaran dividen yang terbatas (*limited distributor of dividends*), sehingga tidak diminati oleh para investor dan akibatnya harga sahamnya menjadi turun.

Dalam situasi seperti ini perusahaan penerima penggabungan akan memperoleh keuntungan, karena mendapat tambahan harta dengan harga yang lebih rendah dari harga sebenarnya.

f. Teori Prestise

Meskipun sulit untuk diterima secara logika, namun kenyataannya banyak merger dilakukan bukan karena motivasi ekonomis, melainkan karena motivasi ingin meningkatkan prestise. Melalui merger, sebuah perusahaan akan menjadi semakin besar, dan hal ini akan meningkatkan prestise direksi perusahaan yang bersangkutan. Di samping itu, dengan semakin membesarnya perusahaan berarti pula renumerasi (gaji dan fasilitas lainnya) bagi anggota direksi akan menjadi bertambah besar pula.

Studi yang dilaksanakan di Inggris pada tahun 1970, membuktikan bahwa merger yang dilandasi motivasi meningkatkan prestise para anggota direksi perusahaan penerima penggabungan, ternyata jauh lebih banyak dilakukan dibandingkan dengan perkiraan sebelumnya.

5. Perlindungan hukum terhadap pihak lemah dalam merger

Dengan adanya tindakan merger dan akuisisi, ada pihak-pihak tertentu yang tergolong lemah/kecil yang kedudukannya menjadi riskan. Karena itu, adalah menjadi tugas sector hukum untuk menjaga keadilan/keseimbangan dengan melindungi pihak yang lemah tersebut.¹²⁷

Adapun pihak lemah yang kedudukannya krusial jika terjadi merger tersebut, antara lain, mereka yang lemah secara structural, financial, dan lokalisasi.

a. Perlindungan pihak yang lemah secara struktural.

¹²⁷ Munir Fuady. *Hukum Tentang Merger...loc.cit.* hal. 119.

Dalam hal ini dimaksudkan bahwa kedudukan pihak tersebut dalam struktur pembagian wewenang dari suatu perusahaan sangat lemah dibandingkan dengan kedudukan pihak lainnya.¹²⁸

Sebagai contoh, menurut sistem hukum positif kita, dari segi *corporate law*, kedudukan para pekerja di perusahaan lebih lemah dari kedudukan pihak lain, seperti pemegang saham, direktur, atau komisaris. Para pekerja sama sekali tidak dilibatkan, baik dalam hal penentuan *policy* maupun operasional perusahaan.¹²⁹

Para pekerja dalam perusahaan yang akan merger merupakan salah satu pihak yang mesti sangat diperhatikan dan dipertimbangkan sebelum merger dilakukan. Beberapa hal yang harus diperhatikan sehubungan dengan para pekerja ini dalam hubungan dengan merger adalah sebagai berikut:¹³⁰

- 1) Prinsip-prinsip umum mengenai kebijaksanaan kesejahteraan sosial yang akan diterapkan setelah merger.
- 2) Waktu yang pantas untuk berkonsultasi dengan organisasi pekerja.
- 3) Cara dan saat untuk menginformasikan merger kepada pekerja.
- 4) Cara-cara untuk mencegah atau setidaknya meminimalkan kemungkinan kerugian materil kepada pihak-pihak pekerja, termasuk memberikan kompensasi yang bersifat materil.
- 5) Aktivitas khusus dan organisasi pekerja dalam perusahaan.
- 6) Suatu garansi terhadap keamanan dan ketersediaan pekerjaan setelah merger.

¹²⁸ *Ibid.*

¹²⁹ *Ibid.*

¹³⁰ *Ibid.* hal. 120.

Dalam kasus-kasus merger dan akuisisi, sering kali dengan alasan peningkatan efisiensi dan perampingan usaha, setelah merger dan akuisisi, sebagian pekerja diputuskan untuk di-PHK. Pihak pekerja menurut sistem hukum kita hamper-hampir tidak punya upah hukum apa pun untuk menolak PHK tersebut.¹³¹

Karena itu, asalkan PHK tersebut dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka PHK tersebut sudah sah. Dimana Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 mensyaratkan perlindungan terhadap pihak karyawan perusahaan, di samping perlindungan pihak-pihak lainnya, dalam hal terjadinya merger, akuisisi dan konsolidasi. Untuk hal tersebut, Pasal 126 ayat (1) Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas selengkapnya berbunyi:¹³²

“Perbuatan hukum penggabungan, peleburan, pengambilalihan, atau pemisahan wajib memperhatikan kepentingan:

- 1. Perseroan. Pemegang saham minoritas, karyawan perseroan;*
- 2. Kreditor dan mitra usaha lainnya dari perseroan; dan*
- 3. Masyarakat dan persaingan sehat dalam melakukan usaha”*

b. Perlindungan pihak yang lemah secara finansial

Ada juga pihak tertentu yang sebenarnya dalam struktur kedudukannya kuat secara yuridis, misalnya para pemegang saham. Akan tetapi, karena ikatan finansial yang lemah antara yang bersangkutan dan perusahaan, misalnya, karena sahamnya minoritas, konsekuensinya posisi yang bersangkutan juga akhirnya menjadi lemah. Dalam hal ini kembali sektor hukum dimintakan perannya untuk

¹³¹ *Ibid.*

¹³² Lihat Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas. Pasal 126.

menjaga keadilan dan kesebandingan hukum dengan member perlindungan kepada pemegang saham minoritas sampai batas-batas tertentu.¹³³

¹³³ Munir Fuady, *Hukum Tentang Merger...loc.cit.* hal. 121.

BAB III

BATASAN MINIMAL ASSET DAN OMZET DALAM SUATU MERGER YANG DILARANG OLEH UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999

A. Dasar Hukum bagi KPPU untuk Memberikan Batasan *Asset* dan *Omzet* bagi Pelaku Usaha Dalam Kewajiban Pra Notifikasi Merger.

Meskipun dalam banyak hal merger berdampak positif, akan tetapi transaksi merger juga mempunyai dampak negatif terhadap persaingan dan konsumen. Hal ini dapat terjadi ketika transaksi merger dilakukan untuk melahirkan atau menambah kekuatan perusahaan di pasar. Dengan kekuatan tersebut, perusahaan dapat menaikkan harga di atas harga kompetisi dan menurunkan jumlah dan kualitasnya. Hal ini sangat merugikan konsumen.

Selain itu, kekuatan atau penguasaannya dalam pasar bersangkutan tersebut membuat perusahaan tidak lagi mempunyai insentif untuk meningkatkan kualitas teknologi dan menambah inovasinya. Dengan kekuatan dan penguasaannya perusahaan hasil merger bahkan dapat menciptakan atau meningkatkan hambatan masuk bagi pendatang baru untuk masuk kepasar. Oleh karena itu analisis aspek persaingan terhadap transaksi merger harus dilakukan untuk menghindari dampak negatif.¹³⁴

Berdasarkan pertimbangan ekonomi itulah maka peraturan perundang-undangan yang mengatur perseroan mewajibkan kepada perusahaan untuk

¹³⁴ Syamsul Maarif. *Merger, Konsolidasi, Akuisisi dan Pemisahan PT. Menurut Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 dan Hubungannya dengan Hukum Persaingan*. Dikutip dalam Jurnal Hukum Bisnis (Artikel Utama). hal. 42.

melakukan analisis aspek persaingan terhadap transaksi merger yang hendak mereka lakukan. Ketentuan mengenai merger perseroan diatur dalam beberapa ketentuan. Khususnya mengenai aspek persaingan setidaknya terdapat dua ketentuan utama, yaitu Pasal 126 Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, serta Pasal 28 dan 29 Undang-Undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.¹³⁵

Ketentuan Pasal 126 Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 pada intinya mewajibkan diadakannya analisis aspek persaingan usaha terhadap transaksi merger. Ketentuan Pasal 126 pada intinya mewajibkan diadakannya analisis aspek persaingan usaha terhadap transaksi merger. Ketentuan pasal 126 bahkan memperluas berlakunya kewajiban tersebut, yaitu bukan hanya terhadap transaksi merger sebagaimana diatur sebelumnya dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1995, akan tetapi juga pemisahan perusahaan.¹³⁶

Kewajiban yang sama juga tercantum dalam undang-undang yang mengatur kegiatan perdagangan dan bisnis, yaitu tentang pasal 28 dan 29 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pada intinya kedua ketentuan tersebut maka transaksi merger besar, yang dapat dilihat dari nilai aset dan atau penjualannya, wajib diberitahukan kepada KPPU untuk dilakukan *review*.¹³⁷

Dapat di lihat pula di dalam Pasal 126 Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 menyebutkan bahwa transaksi merger yang dapat menimbulkan monopoli atau

¹³⁵ *Ibid.*

¹³⁶ *Ibid.*

¹³⁷ *Ibid.*

monopsoni wajib dicegah. Menurut penulis, bukan hanya lembaga otoritas persaingan saja yang berkewajiban mencegah terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam merger, akuisisi dan konsolidasi ini. Banyak pihak mempunyai kewajiban untuk mencegah sesuai dengan peran dan otoritasnya masing-masing yaitu perseroan yang hendak melakukan merger, Notaris, menteri hukum dan HAM, KPPU dan bahkan anggota masyarakat. Perseroan wajib melakukan upaya maksimal untuk mencegah terjadinya merger yang berdampak negatif. Alasannya, adalah bahwa baik Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 maupun Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 menegaskan pelarangan terhadap transaksi merger yang menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan.

Pejabat pembuat akta notaris juga berkewajiban untuk memastikan bahwa perseroan telah memenuhi semua kewajiban sebagaimana diatur dalam Undang-Undang yang berlaku dan berhak menolak untuk melakukan legalisasi transaksi merger apabila transaksi tersebut belum diizinkan oleh KPPU. Menteri Hukum dan HAM juga merupakan pihak yang mempunyai kewajiban untuk mencegah terjadinya merger yang anti-persaingan. Kewajiban tersebut dapat dipenuhi ketika perseroan mengajukan permohonan pengesahan perubahan akta pendirian perseroan. Dalam hal ini Menteri Hukum dan HAM berwenang, misalnya untuk menolak permohonan tersebut apabila pemohon belum melengkapi dokumennya dengan perizinan dari otoritas persaingan (KPPU).¹³⁸

Sebagai lembaga persaingan, KPPU mempunyai kewajiban untuk mencegah terjadinya transaksi merger yang anti-persaingan. Kewajiban tersebut dapat dipenuhi

¹³⁸ *Ibid.*

melalui analisis pendalaman terhadap data dan hasil analisis yang disampaikan oleh perseroan sebelum transaksi merger benar-benar dilakukan. Sesuai dengan ketentuan pasal 47 ayat (2) huruf f, KPPU berwenang membatalkan transaksi merger apabila hal tersebut berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan. Anggota masyarakat juga berpeluang untuk ikut serta mengawasi transaksi merger. Berdasarkan ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, anggota masyarakat bergak menyampaikan laporan dugaan pelanggaran terhadap dugaan pelanggaran ketentuan pasal 28 dan 29 mengenai merger.¹³⁹

Mengenai sistem notifikasi transaksi merger, pada dasarnya terdapat dua sistem notifikasi yaitu pre-notifikasi dan post-notifikasi. Sistem pre-notifikasi dimaksudkan sebagai notifikasi yang disampaikan oleh pelaku usaha kepada otoritas persaingan sebelum mereka menutup transaksi merger. Dalam sistem pre-notifikasi mayoritas negara membaginya kedalam dua macam, yaitu sukarela dan wajib. Notifikasi wajib berlaku terhadap transaksi merger yang nilai *asset* dan *omzet* salah satu perseroan atau hasil merger mencapai batas nilai tertentu. Sistem pre notifikasi dipakai oleh banyak negara, karena sistem ini dipandang lebih efektif untuk mencegah terjadi transaksi merger yang dapat menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan maupun konsumen. Otoritas persaingan dapat menyetujui dengan syarat atau melarang sebuah transaksi apabila berdasarkan data yang cukup lengkap, otoritas persaingan yakin bahwa transaksi tersebut menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan. Notifikasi biasanya diikuti dengan permintaandata dan

¹³⁹ *Ibid.*

dokumen yang diperlukan oleh otoritas persaingan untuk dapat menilai apakah transaksi merger berpotensi menimbulkan dampak negatif.¹⁴⁰

Post notifikasi dimaksudkan sebagai notifikasi oleh pelaku usaha kepada otoritas persaingan usaha sesudah transaksi mergernya ditutup. Berdasarkan notifikasi tersebut otoritas persaingan kemudian melakukan analisis, dan apabila hasil analisis menunjukkan bahwa transaksi merger berpotensi menimbulkan dampak negative terhadap persaingan maka transaksi tersebut harus direvisi atau justru dibatalkan oleh otoritas persaingan. Hanya sedikit negara yang menerapkan sistem post notifikasi.¹⁴¹

Meskipun dalam hal tertentu *post notifikasi* dapat digunakan tetapi sistem ini justru melahirkan ketidak pastian dan biaya yang cukup besar bagi pelaku usaha. Persiapan transaksi merger memerlukan biaya yang tidak sedikit dan waktu yang cukup panjang tetapi belum tentu transaksinya disetujui oleh otoritas persaingan. Hampir tidak mungkin untuk mengembalikan kondisi perseroan pasca merger ke kondisi sebelum merger dilakukan.¹⁴²

Dapat diketahui bahwa sistem yang paling efektif adalah sistem pre notifikasi. Bagi otoritas persaingan usaha yaitu KPPU, sistem ini mampu mengefektifkan peranannya untuk mencegah transaksi merger yang berpotensi menimbulkan dampak negatif karena KPPU mempunyai kesempatan untuk melakukan *review* sebelum merger ditutup. Bagi pelaku usaha, sistem pre notifikasi juga positif karena efektif menghindari mereka dari kerugian baik waktu maupun

¹⁴⁰ *Ibid.* hal. 44.

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² *Ibid.*

biaya yang besar untuk persiapan sampai penutupan transaksi merger. Akan lebih besar kerugian bagi pelaku usaha apabila akhirnya transaksi merger perseroan tersebut dibatalkan oleh KPPU.

Namun di Indonesia sendiri muncul perdebatan terkait notifikasi merger. 2 (dua) Undang-Undang yang mengatur tentang merger, tidak menjelaskan secara terperinci tentang sistem notifikasi merger. Baik Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat maupun Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (PT). *Beleid* mengenai merger dan akuisisi di kedua undang-undang ini menyebut, ketentuan lebih lanjut akan diatur dalam Peraturan Pemerintah.¹⁴³

Undang-Undang Anti Monopoli yang mulai berlaku sejak tahun 2000, mencantumkan klausul tentang merger dan akuisisi pada pasal 28 dan 29. Sedangkan Undang-Undang Perseroan Terbatas, merger dan akuisisi yang berlaku mulai tahun 2007, diatur dalam Pasal 122 sampai Pasal 134.¹⁴⁴ Adapun penjelasannya sebagaiberikut:

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Pasal 28 ayat (3), mengatakan bahwa “ketentuan lebih lanjut mengenai penggabungan atau peleburan badan usaha yang dilarang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dan ketentuan mengenai pengambilalihan saham perusahaan sebagaimana dimaksud ayat dalam (2) pasal ini, diatur dalam Peraturan Pemerintah.” Dan Pasal 29 (2), “ketentuan tentang penetapan nilai aset dan atau nilai penjualan serta tata cara pemberitahuan sebagaimana

¹⁴³ <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol20693/merger-dan-akuisisi-diatur-dalam-dua-pp>. hari jumat. tanggal 7 Februari 2013. Pukul 04.45 PM.

¹⁴⁴ *Ibid.*

dimaksud dalam ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah”. Sedangkan Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Pasal 134, “ketentuan lebih lanjut mengenai Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan diatur dengan Peraturan Pemerintah”.

Syamsul Maarif berpendapat bahwa, merger dan akuisisi diatur dalam dua Peraturan Pemerintah yang berbeda. Peraturan Pemerintah merger dan akuisisi yang pertama di bawah Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 dan Peraturan Pemerintah yang kedua di bawah Undang-Undang No 5 Tahun 1999. Dibuat dua karena Peraturan Pemerintah di bawah Undang-Undang Perseroan Terbatas hanya mengatur Perseroan Terbatas saja, sedangkan Peraturan Pemerintah di bawah Undang-Undang Anti Monopoli mengatur semuanya, tidak hanya Perseroan Terbatas, tetapi juga merger dan akuisisi badan usaha lain seperti CV, koperasi, publik akuntan, jelasnya.¹⁴⁵ Adapun penjelasannya sebagai berikut:

1. Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas.

Syarat umum penggabungan ini diatur dalam Pasal 126 Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas jo Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas, bahwa perbuatan hukum Penggabungan,

¹⁴⁵ Pendapat samsul Maarif dalam diskusi dengan penulis pada tanggal 22 september 2013. Berlokasi di kampus magister hukum UII Cikditiro Yogyakarta.

Peleburan, Pengambilalihan, atau Pemisahan wajib memperhatikan kepentingan:¹⁴⁶

- a. Perseroan, pemegang saham minoritas, karyawan Perseroan;
- b. kreditor dan mitra usaha lainnya dari Perseroan; dan
- c. masyarakat dan persaingan sehat dalam melakukan usaha.

Seperti yang diungkapkan oleh M. Yahya Harahap bahwa syarat-syarat tersebut bersifat “kumulatif”, sehingga satu saja di antaranya dilanggar, mengakibatkan perbuatan hukum penggabungan tidak dapat dilaksanakan.¹⁴⁷

Lebih lanjut, Yahya Harahap menambahkan bahwa selain syarat tersebut, Pasal 123 ayat (4) Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 menambah satu lagi syarat bagi Perseroan tertentu yang akan melakukan penggabungan syaratnya, perlu mendapat “persetujuan” dari “instansi terkait”. Menurut penjelasan pasal ini, yang dimaksud Perseroan tertentu yang memerlukan persyaratan persetujuan dari instansi terkait adalah Perseroan yang mempunyai “bidang usaha khusus”. Antara lain lembaga keuangan bank dan yang non-bank. Sedang yang dimaksud dengan instansi terkait, antara lain Bank Indonesia (“BI”) untuk penggabungan perseroan perbankan.¹⁴⁸

a. Menyusun rancangan penggabungan

Pasal 123 mengatur langkah atau proses pertama yang mesti dilakukan perseroan yang akan menggabungkan diri. Antara perseroan yang akan menggabungkan diri dengan perseroan yang akan menerima

¹⁴⁶ <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4d1358d8a0a80/langkah-demi-langkah-proses-merger-perseroan>. hari jumat. tanggal 8 februari 2013. Pukul 06.23 PM.

¹⁴⁷ M. Yahya Harahap. *Hukum Perseroan Terbatas...loc.cit.* hal. 486.

¹⁴⁸ *Ibid.*

penggabungan, harus menempuh langkah pertama terlebih dahulu, yaitu menyusun rancangan penggabungan.¹⁴⁹

Sehubung dengan masalah penyusunan rancangan penggabungan terdapat dua versi sebagai berikut. Pertama, versi Pasal 7 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1998:¹⁵⁰

- 1) Direksi perseroan yang akan menerima dan yang akan menggabungkan diri, masing-masing menyusun "Usulan Rancangan Penggabungan",
- 2) Usulan rancangan penggabungan yang dibuat oleh direksi masing-masing, wajib mendapat persetujuan Dewan Kehormatan mereka.

Kedua, Pasal 123 ayat (1) dan ayat (3) Undang-Undang No. 40 Tahun 2007. Pasal ini tidak ada menyebut penyusunan usul rancangan penggabungan, tetapi langsung menyebut:

- 1) Rancangan penggabungan, adapun harus memuat sekurang-kurangnya:¹⁵¹
 - a) nama dan tempat kedudukan dari setiap Perseroan yang akan melakukan Penggabungan;
 - b) alasan serta penjelasan Direksi Perseroan yang akan melakukan Penggabungan dan persyaratan Penggabungan;
 - c) tata cara penilaian dan konversi saham Perseroan yang menggabungkan diri terhadap saham Perseroan yang menerima Penggabungan;

¹⁴⁹ M. Yahya Harahap, 2011, Hukum Perseroan Terbatas, Sinar Grafika, Jakarta, 486-487.

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4d1358d8a0a80/langkah-demi-langkah-proses-merger-perseroan>. *op.cit.*

- d) rancangan perubahan anggaran dasar Perseroan yang menerima Penggabungan apabila ada;
- e) laporan keuangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66 ayat (2) huruf a yang meliputi 3 (tiga) tahun buku terakhir dari setiap Perseroan yang akan melakukan Penggabungan;
- f) rencana kelanjutan atau pengakhiran kegiatan usaha dari Perseroan yang akan melakukan Penggabungan
- g) reraca proforma Perseroan yang menerima Penggabungan sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia. Yang dimaksud dengan neraca proforma adalah neraca yang disusun berdasarkan perhitungan transaksi atau kegiatan usaha dalam suatu periode yang akan datang (*proforma balance sheet*). Neraca proforma biasanya dijadikan target posisi keuangan yang harus dicapai suatu badan usaha.¹⁵²
- h) cara penyelesaian status, hak dan kewajiban anggota Direksi, Dewan Komisaris, dan karyawan Perseroan yang akan melakukan Penggabungan diri;
- i) cara penyelesaian hak dan kewajiban Perseroan yang akan menggabungkan diri terhadap pihak ketiga;
- j) cara penyelesaian hak pemegang saham yang tidak setuju terhadap Penggabungan Perseroan;

¹⁵² Johar Arifin. et.al., 2010, Kamus Istilah Pasar Modal, Akutansi Keuangan dan Perbankan, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta. hal. 235.

- k) nama anggota Direksi dan Dewan Komisaris serta gaji, honorarium dan tunjangan bagi anggota Direksi dan Dewan Komisaris Perseroan yang menerima Penggabungan;
 - l) perkiraan jangka waktu pelaksanaan Penggabungan
 - m) laporan mengenai keadaan, perkembangan, dan hasil yang dicapai dari setiap Perseroan yang akan melakukan Penggabungan;
 - n) kegiatan utama setiap Perseroan yang melakukan Penggabungan dan perubahan yang terjadi selama tahun buku yang sedang berjalan; dan
 - o) rincian masalah yang timbul selama tahun buku yang sedang berjalan yang mempengaruhi kegiatan Perseroan yang akan melakukan Penggabungan.
- 2) Yang menyusun rancangan penggabungan adalah direksi yang akan menggabungkan diri dan yang akan menerima penggabungan (pasal 123 ayat (1)),¹⁵³
- 3) Setelah rancangan penggabungan selesai disusun, baru diminta persetujuan dari masing-masing dewan kehormatan perseroan (Pasal 123 ayat (3)),¹⁵⁴
- 4) Apabila dewan kehormatan masing-masing perseroan member persetujuan kepada rancangan penggabungan, barulah rancangan itu

¹⁵³ M. Yahya Harahap...*op.cit.*, hal. 487.

¹⁵⁴ *Ibid.*

diajukan kepada masing-masing RUPS perseroan untuk mendapatkan persetujuan, (Pasal 123 ayat (3)).¹⁵⁵

b. Penggabungan disetujui oleh Rapat Umum Pemegang Saham (“RUPS”)

Setelah rancangan penggabungan disetujui oleh Dewan Komisaris dari masing-masing perseroan yang menggabungkan diri, kemudian rancangan tersebut harus diajukan kepada Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) masing-masing perseroan untuk mendapat persetujuan.¹⁵⁶

Pasal 87 ayat (1) Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 mensyaratkan bahwa keputusan RUPS diambil berdasarkan musyawarah untuk mufakat. Penjelasan pasal ini mengatakan, yang dimaksud dengan “musyawarah untuk mufakat” adalah hasil kesepakatan yang disetujui oleh pemegang saham yang hadir atau diwakili dalam RUPS.¹⁵⁷

Ketentuan mengenai RUPS ini dapat juga kita temui dalam Pasal 89 ayat (1) Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa RUPS untuk menyetujui Penggabungan dapat dilangsungkan jika dalam rapat paling sedikit 3/4 (tiga perempat) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara hadir atau diwakili dalam RUPS dan keputusan adalah sah jika disetujui paling sedikit 3/4 (tiga perempat) bagian dari jumlah suara yang dikeluarkan, kecuali anggaran dasar menentukan kuorum kehadiran dan/atau ketentuan tentang persyaratan pengambilan keputusan RUPS yang lebih besar.

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ C.R.T. Kansil, 1995, *Hukum Perusahaan Indonesia (aspek hukum dalam ekonomi)*, PT. Pradya Paramita, Jakarta, hal. 34.

¹⁵⁷ *op.cit.* hal. 491.

Sehubungan dengan itu, cara mengambil keputusan RUPS dalam rangka penggabungan perseroan yang harus diterapkan dan ditegakkan.¹⁵⁸

- a. Prioritas pertama, didahulukan dan diupayakan keputusan diambil dengan cara musyawarah untuk mufakat, sehingga dapat menghasilkan keputusan RUPS yang disetujui bersama oleh pemegang saham yang hadir atau diwakili dalam RUPS;
- b. Namun, apabila gagal mengambil keputusan dengan cara musyawarah untuk mufakat yang digariskan Pasal 87 ayat (1) Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 dimaksud, baru diterapkan dan ditegakkan ketentuan yang ditetapkan Pasal 89 ayat (1) Undang-Undang No. 40 Tahun 2007, yakni keputusan RUPS sah apabila disetujui paling sedikit $\frac{3}{4}$ (tiga perempat) bagi dari jumlah suara yang dikeluarkan.

Jika RUPS pertama tidak mencapai atau gagal mencapai forum, dapat diadakan RUPS kedua dengan kuorum kehadiran paling sedikit:

- a) $\frac{2}{3}$ (dua pertiga) bagian dari jumlah seluruh saham dengan hak suara, hadir atau diwakili dalam RUPS;
- b) Sedang keputusan sah jika disetujui paling sedikit $\frac{3}{4}$ (tiga perempat) bagian dari jumlah suara yang dikeluarkan.

Sekiranya RUPS kedua ini gagal karena tidak mencapai kuorum, dapat lagi diadakan RUPS ketiga dengan jalan perseroan mengajukan

¹⁵⁸ *Ibid.*

permohonan kepada Ketua Pengadilan Negeri agar ditetapkan kuorum RUPS ketiga.¹⁵⁹

c. Pembuatan akta penggabungan

Setelah masing-masing RUPS menyetujui rancangan penggabungan yang diajukan, maka rancangan penggabungan dituangkan dalam sebuah Akta Penggabungan¹⁶⁰ yang dibuat:

1. di hadapan notaris; dan
2. dalam Bahasa Indonesia.

Kemudian salinan akta penggabungan tersebut dilampirkan untuk menyampaikan pemberitahuan penggabungan kepada Menteri Hukum dan HAM (Menteri)¹⁶¹ untuk dicatat dalam daftar perseroan.

Apabila terdapat perubahan terhadap Anggaran Dasar (AD) sebagaimana diatur dalam Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 maka perlu adanya persetujuan dari Menteri. Untuk itu perlu mengajukan permohonan untuk mendapat persetujuan Menteri atas penggabungan dengan perubahan Anggaran Dasar.

d. Pengumuman hasil penggabungan

Pasal 133 ayat (1) Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 mensyaratkan bagi Direksi perseroan yang menerima penggabungan wajib mengumumkan hasil penggabungan dengan cara:

1. diumumkan dalam 1 (satu) surat kabar atau lebih;

¹⁵⁹ Lihat pasal 86 ayat 5 Undang-Undang No. 40 Tahun 2007.

¹⁶⁰ Lihat Pasal 128 ayat [1] Undang-Undang No. 40 Tahun 2007.

¹⁶¹ Lihat Pasal 21 ayat [3] Undang-Undang No. 40 Tahun 2007.

2. dilakukan paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal berlakunya penggabungan.

Pengumuman dimaksudkan agar pihak ketiga yang berkepentingan mengetahui bahwa telah dilakukan Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan. Dalam hal ini pengumuman wajib dilakukan dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak tanggal:¹⁶²

- a. persetujuan Menteri atas perubahan anggaran dasar dalam hal terjadi Penggabungan;
- b. pemberitahuan diterima Menteri baik dalam hal terjadi perubahan anggaran dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (3) maupun yang tidak disertai perubahan anggaran dasar.

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

Tindakan penggabungan, peleburan dan/atau pengambilalihan disadari atau tidak, akan mempengaruhi persaingan antar para pelaku usaha di dalam pasar bersangkutan dan membawa dampak kepada konsumen dan masyarakat. Penggabungan, peleburan atau pengambilalihan dapat mengakibatkan meningkatnya atau berkurangnya persaingan yang berpotensi merugikan konsumen dan masyarakat. Penggabungan, peleburan atau pengambilalihan yang berakibat nilai aset dan/atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu wajib

¹⁶² Lihat penjelasan pasal 133 Undang-Undang No. 40 Tahun 2007.

diberitahukan kepada Komisi, selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal penggabungan, peleburan atau pengambilalihan. Ketentuan tentang nilai aset dan/atau nilai penjualan serta tata cara pemberitahuan dimaksud telah diatur melalui Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan Yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebagai pelaksanaan amanat Pasal 28 dan 29 Undang Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 29 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dan Pasal 5 Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 pemberitahuan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan kepada Komisi wajib dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak tanggal Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan berlaku efektif secara yuridis. Akan tetapi Pasal 10 Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 memberikan hak kepada pelaku usaha untuk melakukan Konsultasi kepada Komisi secara sukarela baik secara tertulis maupun lisan sebelum melaksanakan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan.

Dengan demikian berdasarkan Pasal 29 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, Pasal 5 dan Pasal 10 Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 pengawasan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan dilakukan oleh Komisi dalam dua bentuk, yaitu:

- a. *Post-evaluasi* (Pemberitahuan);

Sesuai dengan ketentuan Pasal 29 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 jo Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010, pengawasan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan yang diatur adalah pengawasan setelah Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan dilaksanakan (*post-evaluation*). Artinya, setelah para pelaku usaha melakukan penggabungan, peleburan atau pengambilalihan saham, maka perusahaan hasil Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan melakukan pemberitahuan kepada Komisi.

b. *Pra-evaluasi* (Konsultasi).

Sesuai dengan ketentuan Pasal 10 Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 bahwa pelaku usaha diberikan hak untuk melakukan konsultasi atas rencana Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan kepada Komisi. Konsultasi dilakukan baik secara tertulis maupun lisan. Konsultasi dapat diajukan kepada Komisi apabila batasan nilai Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan memenuhi ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010. Konsultasi dilakukan secara sukarela oleh pelaku usaha kepada Komisi mengenai rencana suatu Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan.

Komisi mendorong para pelaku usaha untuk melakukan Konsultasi guna meminimalkan resiko kerugian yang mungkin diderita oleh pelaku usaha jika Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihannya dapat mengakibatkan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, karena di kemudian hari akan dibatalkan oleh Komisi.

Penilaian yang diberikan oleh Komisi terhadap Konsultasi Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan tidak menghapuskan kewenangan Komisi untuk melakukan penilaian setelah Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Saham. Namun, untuk menghindari redudansi penilaian terhadap Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan yang sama melalui Konsultasi dan Pemberitahuan, Komisi berkomitmen untuk hanya melakukan satu kali penilaian terhadap satu peristiwa Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan, selama tidak ada perubahan material atas data yang disampaikan oleh pelaku usaha pada saat Konsultasi Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan atau perubahan kondisi pasar yang material pada saat pemberitahuan. Dalam hal terdapat perubahan material atas data yang disampaikan oleh pelaku usaha atau kondisi pasar, maka Komisi akan menggunakan kewenangannya untuk melakukan penilaian ulang terhadap Pemberitahuan setelah Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan dilaksanakan.

Oleh karena itu jika pelaku usaha secara sukarela telah melakukan Konsultasi, maka Komisi tidak akan mengubah penilaian terhadap Pemberitahuan. Meskipun demikian, guna memenuhi ketentuan Pasal 29 Undang-Undang No. 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 No. 57 Tahun 2010 yang mengatur mengenai kewajiban pelaku usaha untuk

menyampaikan Pemberitahuan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan kepada Komisi.

Terkait dengan dasar hukum dari Peraturan Komisi dan Petunjuk Pelaksanaan *Pra-Notifikasi* Penggabungan, Peleburan dan atau Pengambilalihan adalah Pasal 28 dan Pasal 29 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.¹⁶³

Dalam Pasal 28 ayat (1) dan (2) berbunyi:

- (1) *Pelaku usaha dilarang melakukan penggabungan atau peleburan badan usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;*
- (2) *Pelaku usaha dilarang melakukan pengambilalihan saham perusahaan lain apabila tindakan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.*

dan Pasal 29 ayat (1) berbunyi:

- (1) *Penggabungan atau peleburan badan usaha atau pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 yang berakibat nilai aset dan atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu, wajib diberitahukan kepada Komisi, selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan tersebut.*

¹⁶³ Dikutip dari Lampiran Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2009. Tanggal 13 Mei 2009. hal.3.

atas dasar tersebut Komisi dapat menjatuhkan sanksi administratif sesuai Pasal 47 ayat (2) huruf e berupa:

“penetapan pembatalan atas penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28.”

Sesuai dengan Pasal 47 ayat (2) huruf e diatas Komisi berwenang untuk menetapkan pembatalan penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan yang dapat mengakibatkan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Namun demikian, guna memberikan kepastian dalam dunia usaha, Komisi memberikan kesempatan kepada pelaku usaha untuk melakukan notifikasi kepada Komisi sebelum pelaku usaha melaksanakan penggabungan, peleburan dan atau pengambilalihan. Komisi kemudian akan menilai dampak dari rencana penggabungan, peleburan dan atau pengambilalihan tersebut dan memberikan pendapat terhadap rencana penggabungan, peleburan dan atau pengambilalihan tersebut.¹⁶⁴

Dalam hal Komisi menilai rencana penggabungan, peleburan dan atau pengambilalihan tersebut tidak akan mengurangi tingkat persaingan, maka Komisi akan terikat atas penilaiannya tersebut dan tidak akan menggunakan kewenangan untuk membatalkan penggabungan, peleburan dan atau pengambilalihan di kemudian hari. Dengan demikian pelaku usaha terhindar dari ketidakpastian apakah penggabungan, peleburan dan atau pengambilalihan yang dilaksanakannya akan dibatalkan oleh Komisi karena

¹⁶⁴ *Ibid.* hal. 4.

dianggap mengakibatkan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.¹⁶⁵

Seperti yang telah dijelaskan diatas, tidak hanya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 saja yang berisi muatan larangan praktek monopoli dan sistem notifikasi. Salah satu Undang-Undang yang berisi muatan larangan praktek monopoli dan sistem notifikasi sebuah merger juga di bahas di dalam Undang-Undang No.40 Tahun 2007 serta Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1998 tentang penggabungan,peleburan dan pengambilalihan.

Baik dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 dan Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1998, ketentuan anti monopoli tersebut hanyalah merupakan rambu-rambu atau memberikan wanti-wanti agar merger perseroan terbatas tidak mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Berbeda dengan peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat tersebut di atas, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat memuat ketentuan anti monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang bersifat komperhensif dan mencakup dalam segala bidang usaha.

Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, merger perseroan menjadi objek dari larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa merger perseroan sangat rentan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Dalam praktek persaingan seringkali

¹⁶⁵ *Ibid.*

merger perseroan terbatas dijadikan sebagai upaya untuk memperoleh posisi dominan dalam persaingan usaha, oleh karena itu merupakan hal wajar apabila merger perseroan dijadikan objek dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Merger perseroan sebagai objek dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dapat kita lihat dengan adanya peraturan merger dalam bagian tersendiri yaitu bagian keempat dari Undang-Undang No.5 Tahun 1999 yang mengatur mengenai penggabungan, peleburan dan pengambilalihan. Pada bagian keempat tersebut merger perseroan terbatas diatur dalam pasal 28 dan 29.

Pasal 28 Undang-Undang No.5 Tahun 1999 memuat larangan merger, konsolidasi dan akuisisi perusahaan yang mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang tercantum dalam pasal 28 ayat 1 serta mengamanatkan adanya peraturan mengenai merger, konsolidasi dan akuisisi badan usaha dalam peraturan pemerintah sebagaimana tercantum dalam pasal 28 ayat 3.

Dari ketentuan pasal 28 ayat 1 terdapat beberapa unsur di dalamnya, yaitu:

1. Unsur penggabungan;
2. Unsur peleburan;
3. Unsur terjadinya praktek monopoli;
4. Unsur persaingan usaha tidak sehat.

Unsur penggabungan dan unsur peleburan dapat diklasifikasi sebagai unsur sebab sedangkan unsur terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dapat diklasifikasikan sebagai unsur akibat yang pertama. Maksudnya, apabila terjadi unsur penggabungan badan usaha yang tidak berakibat pada terjadinya praktek

monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat maka proses penggabungan tersebut tidak melanggar ketentuan pasal 28 ayat 1, sehingga sanksi tidak dapat dijatuhkan. Maka harus terpenuhinya keempat unsur tersebut, agar dapat masuk kedalam kriteria yang dilarang.

Maka penulis berpendapat bahwa sistem pre notifikasi lah yang lebih efektif dibandingkan menggunakan sistem post notifikasi. Dikarenakan sistem pre notifikasi ini lebih fair dan pasti bagi pelaku usaha dalam melakukan kegiatan merger. Selain itu dalam prakteknya hampir tidak mungkin pelaku usaha yang sudah melakukan merger kemudian diperintahkan untuk mengembalikan perusahaannya menjadi dua atau lebih etentisnya seperti keadaan semula sebelum merger dilakukan. Dan juga sistem pre notifikasi ini sebagai menjalankan amanat pasal 28 dan 29 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 terhadap perbuatan melawan hukum, ketik jujuran dan menghambat persaingan.

Terkait dengan penjatuhan sanksi, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 seperti halnya Undang-Undang persaingan pada umumnya, memberi alternatif di antara metode pendekatan untuk menilai tindakan pelaku usaha. Pendekatan tersebut adalah *per se illegal* dan *rule of reason*.¹⁶⁶ Seperti halnya pemikiran KPPU sebagai lembaga persaingan yang berani menyatakan bahwa ketentuan dalam undang-undang persaingan usaha termasuk dalam katagori *rule of reason* dan *per se* tidak diketahui. Alasan yang dapat dikemukakan adalah bahwa KPPU mendasarkan diri pada penafsiran setiap pasal dengan menggunakan analisis dari kedua prinsip tersebut. Dikatakan berdasarkan penafsiran karena memang undang-undang sendiri tidak

¹⁶⁶ *Ibid.* hal. 82.

menyatakan secara tegas tentang keberadaan *rule of reason* dan *per se*, sehingga hal itu dimungkinkan melalui cara penafsiran.¹⁶⁷

Dalam lingkup doktrin *rule of reason*, jika suatu kegiatan yang dilarang dilakukan oleh seorang pelaku usaha dilihat seberapa jauh efek negatifnya. Jika terbukti secara signifikan adanya unsur yang menghambat persaingan, baru diambil tindakan hukum. Ciri-ciri pembeda terhadap larangan yang bersifat *rule of reason*, pertama adalah bentuk aturan yang menyebutkan adanya persyaratan tertentu yang harus terpenuhi sehingga memenuhi kualifikasi adanya potensi bagi terjadinya praktik monopoli dan atau praktik persaingan usaha yang tidak sehat seperti yang dapat ditemukan dalam Pasal 4, Pasal 9, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 26, dan Pasal 28 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Ciri kedua adalah apabila dalam aturan tersebut memuat anak kalimat “patut diduga atau dianggap”. Pengaturan seperti itu dapat ditemukan dalam Pasal 4 angka (2), Pasal 13 angka (2), Pasal 17 angka (2), dan Pasal 18 angka (2).¹⁶⁸

Dengan demikian, terkait dari pemaparan di atas terkait dengan penjatuhan sanksi tentunya tidak boleh dilakukan secara sembarangan, harus dapat benar-benar dibuktikan oleh KPPU bahwa praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat akan benar-benar terjadi apabila pelaku usaha melanggar norma *Rule of Reason* tersebut. Maka sesuai dengan bunyi pasal 28 dan pasal 29 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 terhadap merger, akuisisi dan konsolidasi. KPPU mengeluarkan Perkom

¹⁶⁷ <http://www.scribd.com/doc/80084096/Rule-of-Reason-Dalam-UU-Persaingan-Usaha-Bukanlah-Delik-Materiil>. tanggal 29 maret 2013. Pukul 10.21 AM.

¹⁶⁸ *Ibid.*

No. 11 Tahun 2010 untuk mencegah terjadinya perbuatan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, sebagai penerapan pasal 28 dan 29 Undang-Undang No.5 Tahun 1999. Adanya batasan *asset* dan *omzet* yang ditentukan oleh KPPU dalam menilai perusahaan yang akan melakukan merger tersebut. Batasan ini bertujuan untuk menghindari terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Dan juga adanya kewajiban bagi perseroan terbatas untuk melaporkan merger, akuisisi dan konsolidasinya terlebih dahulu kepada KPPU. Agar menghindari unsur-unsur yang terdapat dalam persaingan usaha tidak sehat, yang antara lainnya yaitu terjadinya perbuatan melawan hukum yang dilakukan pengusaha, menghambat persaingan dan juga terjadinya ketidakjujuran dalam pemberian data merger tersebut kepada KPPU apabila merger tersebut tidak di laporkan kepada lembaga persaingan.

B. Batasan *asset* dan *omzet* dalam suatu merger yang dapat menyebabkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Dapat dikatakan bahwa restrukturisasi perusahaan merupakan satu tindakan yang penting dan merupakan kebutuhan dalam dunia usaha, dalam rangka menuju sistem kehidupan perekonomian dan dunia usaha yang sehat.¹⁶⁹ Pada tanggal 20 Juli 2010 telah disahkan dan diberlakukan secara efektif Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.¹⁷⁰

¹⁶⁹ Sri Rejeki Hartono, 2000, *Kapita Selekta Hukum Perusahaan*, Mandar Maju, Bandung, hal. 39.

¹⁷⁰ Munir Fuady. *Hukum Tentang Merger...loc.cit.* hal. 121.

Berbeda dengan *merger control* yang dimiliki oleh Lembaga Pengawas Persaingan dari negara-negara lain yang mengatur merger dan akuisisi secara pra notifikasi, Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 mengatur Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan Saham secara post notifikasi. Hal ini tentu saja didasarkan pada perintah di dalam Pasal 28 dan 29 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang menyebutkannya demikian. Oleh karena Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 sifatnya post notifikasi, maka kewenangan KPPU adalah menerima pemberitahuan wajib secara tertulis atas Penggabungan, Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan Saham Perusahaan yang telah berlaku efektif secara yuridis, yaitu telah terjadi penggabungan Perseroan Terbatas. Upaya untuk menjalankan ketentuan Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 secara komprehensif, maka KPPU membuat ketentuan lebih lanjut yang mengatur mengenai:¹⁷¹

1. Formulir Pemberitahuan Penggabungan, Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan Saham Perusahaan (Perkom No. 10 Tahun 2010 yang telah disahkan dan berlaku efektif tanggal 20 Agustus 2010);
2. Konsultasi Penggabungan, Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan Saham Perusahaan (Perkom No. 11 Tahun 2010 yang telah disahkan dan berlaku efektif tanggal 20 Agustus 2010). Perkom ini merupakan pengganti Peraturan Komisi No. 1 Tahun 2009 tentang Pra Notifikasi Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan (Perkom No. 1 Tahun 2009); dan
3. Perkom No. 2 Tahun 2013 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 13 tahun 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan

¹⁷¹ *Ibid.* hal. 35.

Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang dapat Mengakibatkan terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Sebagai pedoman Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. sebagai pelaksanaan amanat Pasal 28 dan 29 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Ketiga ketentuan yang dikeluarkan oleh KPPU ini diharapkan mampu menjelaskan lebih terperinci sehingga tidak memberikan penafsiran ganda pada pelaku usaha dan *stake holder* yang berkepentingan terhadapnya. Seperti di ketahui, sebelum dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 dan dalam upaya mengisi kekosongan hukum terkait merger dan akuisisi, KPPU mengeluarkan Perkom No. 1 Tahun 2009 yang diberlakukan pada tanggal 13 Mei 2009. Perkom ini mengatur tentang petunjuk pelaksanaan yang membahas mengenai:¹⁷²

1. Penggabungan, Peleburan, dan atau Pengambilalihan seperti apa yang bisa dinotifikasikan kepada Komisi;
2. Prosedur pra notifikasi Penggabungan, Peleburan, dan atau Pengambilalihan; dan
3. Aspek-aspek yang akan dinilai oleh Komisi dalam memberikan pendapatnya.

Selama kurun waktu lebih kurang 1 (satu) tahun semenjak Perkom No. 1 Tahun 2009 diberlakukan, pelaku usaha terbiasa menggunakan Perkom ini untuk melakukan pra notifikasi kepada KPPU, namun semenjak Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010

¹⁷² *Ibid.* hal. 36.

berlaku, maka KPPU dan pelaku usaha harus menyesuaikan diri dengan ketentuan Peraturan Pemerintah ini. Namun Perkom No. 1 Tahun 2009 telah di ubah menjadi Perkom No. 11 Tahun 2010, yang pada dasarnya isi dari kedua perkom ini tidak ada perbedaannya. Namun terdapat beberapa perbedaan diantara ketentuan Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 dengan Perkom No. 11 Tahun 2010. Untuk mengetahui perbedaan tersebut, terutama mengenai prosedur atau langkah-langkah penilaian yang dilakukan KPPU terhadap pra notifikasi/Pemberitahuan Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan Saham, maka tulisan ini akan mengupas lebih dalam penjelasan diantara ketentuan Perkom No. 11 Tahun 2010 dengan Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010. Mengingat pentingnya pengukuran konsentrasi pasar dalam sebuah penilaian Pemberitahuan Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan Saham, maka Penulis akan memfokuskan diri pada penjelasan terkait perhitungan konsentrasi pasar tersebut. Pengukuran konsentrasi pasar berdasarkan Perkom No. 11 Tahun 2010 dilakukan pada tahap Penilaian Awal, sedangkan pengukuran konsentrasi pasar berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 terdapat pada tahap penilaian (secara keseluruhan) karena Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 tidak mengenal istilah Penilaian Awal dan Penilaian Menyeluruh.¹⁷³

1. Peraturan Komisi No. 11 Tahun 2010

Perkom No. 11 Tahun 2010 merupakan peraturan yang dibuat oleh Komisi dalam upaya mengisi kekosongan hukum terkait merger dan akuisisi sebelum adanya Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010. Perkom ini merupakan petunjuk pelaksanaan yang hanya menjelaskan mengenai pra notifikasi yaitu pemberitahuan

¹⁷³ *Ibid.* hal. 39.

yang bersifat sukarela oleh pelaku usaha yang akan melakukan Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan Saham untuk memperoleh pendapat Komisi mengenai dampak yang ditimbulkan dari rencana Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan.¹⁷⁴

Pra notifikasi dapat dilakukan setelah terdapat perjanjian atau kesepakatan atau nota kesepahaman atau dokumentasi tertulis lainnya diantara para pihak yang menyatakan adanya rencana untuk melakukan penggabungan atau peleburan perusahaan atau pengambilalihan.¹⁷⁵

a. Kriteria penggabungan atau peleburan badan usaha atau pengambilalihan saham yang dapat dinotifikasikan

Sebelum melakukan pra notifikasi, pelaku usaha yang hendak melakukan pra notifikasi harus memenuhi 2 (dua) ketentuan persyaratan pra notifikasi, yaitu: memenuhi definisi merger dan akuisisi; dan memenuhi *notification threshold* sesuai dengan ketentuan Perkom No. 11 Tahun 2010.¹⁷⁶

1) Definisi merger dan akuisisi

Definisi dari merger dan akuisisi yang digunakan adalah definisi yang sesuai dengan ketentuan Perkom No. 11 Tahun 2010, yaitu merger yang merupakan tindakan pelaku usaha yang mengakibatkan:¹⁷⁷

- a. Terciptanya konsentrasi kendali dari beberapa pelaku usaha yang sebelumnya independen kepada satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha; atau

¹⁷⁴ *Ibid.*

¹⁷⁵ *Ibid.*

¹⁷⁶ *Ibid.* hal. 39-40.

¹⁷⁷ *Ibid.*

- b. Beralihnya satu kendali dari satu pelaku usaha kepada pelaku usaha lainnya yang sebelumnya masing-masing independen sehingga menciptakan konsentrasi pengendalian atau konsentrasi pasar.

Hal yang perlu diperhatikan dari definisi merger ini adalah tindakan pelaku usaha yang hendak melakukan Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan Saham atas bergabungnya perusahaan yang independen atau tidak terafiliasi. Pengertian afiliasi dapat ditemukan dan diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, yang menyebutkan:¹⁷⁸

Pasal 1 angka 1. Afiliasi adalah:

- a. hubungan keluarga karena perkawinan dan keturunan sampai derajat kedua, baik secara horizontal maupun vertikal;
- b. hubungan antara Pihak dengan pegawai, direktur, atau komisaris dari Pihak tersebut;
- c. hubungan antara 2 (dua) perusahaan di mana terdapat satu atau lebih anggota direksi atau dewan komisaris yang sama;
- d. hubungan antara perusahaan dan Pihak, baik langsung maupun tidak langsung, mengendalikan atau dikendalikan oleh perusahaan tersebut;
- e. hubungan antara 2 (dua) perusahaan yang dikendalikan, baik langsung maupun tidak langsung, oleh Pihak yang sama; atau
- f. hubungan antara perusahaan dan pemegang saham utama.

Dalam penjelasannya, yang dimaksud dengan “pengendalian” adalah kemampuan untuk menentukan, baik langsung maupun tidak langsung, dengan cara apa pun pengelolaan dan atau kebijaksanaan perusahaan, sedangkan yang dimaksud dengan “pemegang saham utama” adalah pihak yang baik secara langsung maupun tidak langsung, memiliki sekurang-kurangnya 20% (dua puluh per seratus) hak suara dari seluruh saham yang

¹⁷⁸ *Ibid.* Undang-Undang No. 8 Tahun 1995 Tentang Pasar Modal.

mempunyai hak suara yang dikeluarkan oleh suatu Perseroan atau jumlah yang lebih kecil dari itu sebagaimana ditetapkan oleh Badan Pengawas Pasar Modal (BPPM).¹⁷⁹

KPPU memperhatikan definisi dan penjelasan “pengendalian” berdasarkan Undang-Undang No. 8 Tahun 1995. Namun, KPPU memiliki besaran persentase saham sendiri untuk “pengendalian”, yaitu dikuasainya sekurang-kurangnya 25% (dua puluh lima per seratus) saham dengan hak suara (*voting share*). Pemahaman atas definisi ini penting untuk menentukan transaksi pengambilalihan saham yang dapat dinotifikasikan, yaitu pengambilalihan saham yang menyebabkan beralihnya kendali perusahaan dari pemilik lama perusahaan yang diakuisisi kepada pemilik baru perusahaan yang mengakuisisi dan mengakibatkan kedua perusahaan atau kedua kelompok usaha tersebut memenuhi batasan nilai penjualan atau nilai aset atau pangsa pasar yang dapat dinotifikasikan kepada KPPU.¹⁸⁰

Beralihnya kendali perusahaan dapat pula dilakukan melalui pengambilalihan *asset*. Dalam hal peralihan/perpindahan kendali perusahaan yang dapat dinotifikasikan kepada KPPU yaitu pengambilalihan *asset* yang digunakan untuk melakukan salah satu kegiatan usaha utama perusahaan atau *asset* utama perusahaan atau *asset* yang penting bagi perusahaan dalam menjalankan kegiatan usaha yang memberikan kendali secara faktual terhadap siapapun yang menguasai *asset* tersebut. *Asset* utama antara satu

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ *Ibid.* hal. 40-41.

perusahaan dengan perusahaan lain dapat berbeda-beda sesuai dengan jenis usahanya. Misalnya *asset* utama untuk perusahaan air minum adalah infrastruktur yang berupa: jaringan perpipaan air minum, hidran, sambungan, meteran, jaringan perpipaan air limbah, unit pengelolaan, stasiun pompa, reservoir dan lain-lain.¹⁸¹

2) *Notification threshold* sesuai dengan ketentuan Perkom No. 11 Tahun 2010

Selain harus memenuhi definisi merger yang terdapat di dalam Perkom No. 11 Tahun 2010, pelaku usaha yang hendak melakukan Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha harus memenuhi *notification threshold*, yaitu sebagai berikut:¹⁸²

1. Nilai aset badan usaha hasil penggabungan atau peleburan melebihi Rp. 2.500.000.000.000,00 (dua triliun lima ratus miliar rupiah); atau
2. Nilai penjualan (*omzet*) badan usaha hasil penggabungan atau peleburan melebihi Rp. 5.000.000.000.000,00 (lima triliun rupiah); atau
3. Mengakibatkan penguasaan pangsa pasar lebih dari 50% (lima puluh persen) di pasar bersangkutan.

Sedangkan untuk industri jasa keuangan (bank dan non-bank) berlaku ketentuan:¹⁸³ Nilai *asset* badan usaha hasil penggabungan atau peleburan melebihi Rp. 20.000.000.000.000,00 (duapuluh triliun rupiah).

¹⁸¹ *Ibid.*

¹⁸² Lihat Perkom No. 1 Tahun 2009. Terkait *notification threshold*.

¹⁸³ *Ibid.*

Sumber perhitungan dan cara menghitung *threshold* diatur dalam Petunjuk Pelaksanaan Perkom No. 11 Tahun 2010 yaitu laporan keuangan terakhir perusahaan yang telah diaudit oleh akuntan publik. Selanjutnya disebutkan bahwa:¹⁸⁴

“Dalam hal salah satu pihak yang melakukan merger memiliki perbedaan yang signifikan antara nilai penjualan tahun terakhir dengan nilai penjualan tahun sebelumnya (terdapat selisih lebih besar dari 30%), maka nilai penjualannya dihitung berdasarkan rata-rata nilai penjualan 3 tahun terakhir”

Nilai aset dan nilai penjualan hasil merger adalah nilai penjumlahan dari masing-masing perusahaan yang akan melakukan merger. Perusahaan besar seringkali memiliki anak perusahaan yang berbadan hukum terpisah dengan tujuan untuk melaksanakan kegiatan perusahaan secara mandiri namun di bawah kendali dari induk perusahaan. Atau dalam beberapa transaksi akuisisi, perusahaan membuat perusahaan baru yang pendiriannya hanya ditujukan untuk bertindak sebagai pemegang saham dari perusahaan yang akan diakuisisi. Baik dalam kondisi pertama maupun kedua, maka nilai aset atau nilai penjualan (*omzet*) akan berbeda secara signifikan.¹⁸⁵

Atas dasar pertimbangan tersebut, Petunjuk Pelaksanaan Perkom No. 11 Tahun 2010 mengatur lebih lanjut:

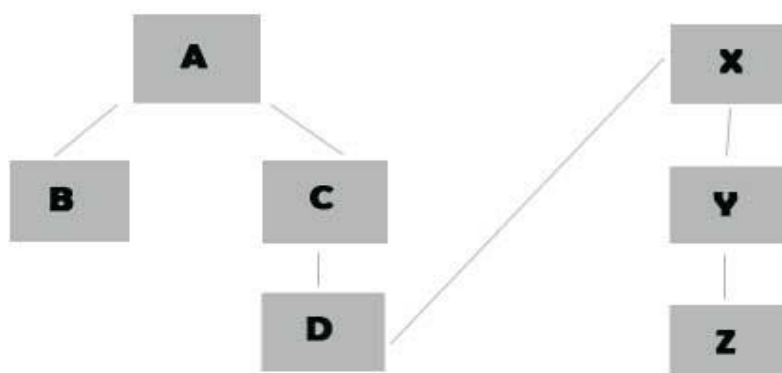
“Untuk keperluan pra-notifikasi merger, pihak yang melakukan merger didefinisikan sebagai satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha bergantung pada independensi dari pelaku usaha yang bersangkutan. Komisi berpegang beberapa pelaku usaha yang terpisah secara entitas hukum sebagai satu kelompok pelaku usaha selama pelaku-pelaku usaha tersebut dikendalikan oleh pihak yang sama atau oleh satu badan usaha

¹⁸⁴ Syamsul Maarif, *Merger Dalam Perspektif...loc.cit.* hal. 39.

¹⁸⁵ *Ibid.* hal. 39-40.

induk tertinggi. Yang dimaksud dengan dikendalikan adalah dikuasainya sekurang-kurangnya 25% saham dengan hak suara (*voting shares*). Oleh karena itu perhitungan nilai asset dan nilai penjualan dari kelompok pelaku usaha terdiri dari seluruh nilai asset dan nilai penjualan badan usaha induk tertinggi beserta pelaku-pelaku usaha yang dikendalikannya”

Berdasarkan penjelasan tersebut maka nilai *asset* dan nilai *omzet* tidak hanya dihitung berdasarkan laporan keuangan perusahaan yang akan melakukan merger dan akuisisi namun berdasarkan laporan keuangan dari seluruh anggota kelompok atau anak perusahaan dari satu pelaku usaha. Selama masih terdapat pemegang saham minimal 25% maka pemegang saham tersebut dianggap sebagai bagian dari kelompok pelaku usaha yang sama. Ilustrasi perhitungan tersebut dapat digambarkan sebagai berikut:¹⁸⁶



Gambar 2: Skema Perhitungan Nilai Asset dan Omzet¹⁸⁷

Pada gambar di atas, A bermaksud mengakuisisi X melalui D. A memiliki saham lebih 25% pada B dan C. C memiliki saham lebih dari 25% pada D. sedangkan X memiliki saham lebih dari 25% pada Y, dan Y

¹⁸⁶ *Ibid.*

¹⁸⁷ *Ibid*

memiliki saham lebih dari 25% pada Z. maka nilai *asset* dan *omzet* yang dihitung pada transaksi ini adalah $(A+B+C+D) + (X+Y+Z)$.¹⁸⁸

Di samping *threshold*, nilai *asset* atau *omzet*, Perkom No. 1 Tahun 2009 juga menetapkan *threshold* penguasaan pasar hasil penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan di atas 50%, yang menimbulkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Seperti contoh konflik di antara PT. Carrefour Indonesia dan Komisi Pengawas Persaingan Usaha, yang menimbulkan perkara bagi PT. Carrefour Indonesia, menurut data penelitian yang dilakukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha, pangsa pasar PT. Carrefour Indonesia untuk sektor ritel dinilai telah melebihi batas yang dianggap wajar, sehingga berpotensi menimbulkan persaingan usaha yang tidak sehat. Selain itu, para pemasok juga melaporkan tentang adanya dugaan PT. Carrefour Indonesia menjual barang secara mahal serta biaya dan syarat perdagangan yang memberatkan. Selain meningkatnya pangsa pasar PT. Carrefour Indonesia dalam bisnis ritel nasional, akuisisi PT. Carrefour Indonesia terhadap PT. Alfa Retailindo juga mengakibatkan meningkatkan biaya syarat perdagangan yang harus ditanggung pemasoknya.¹⁸⁹

Komisi Pengawas Persaingan Usaha juga telah melakukan dua kajian pangsa pasar PT. Carrefour Indonesia di sektor hulu (dengan pemasoknya) dan sektor hilir (dengan pesaingnya). Komisi Pengawas Persaingan Usaha menemukan bukti awal, pasca akuisisi PT. Alfa Retailindo, pangsa pasar PT.

¹⁸⁸ *Ibid.* hal. 41.

¹⁸⁹ <http://michaelorstedstatahi.wordpress.com/2010/08/24/akuisisi-yang-dilakukan-carrefour-indikasi-monopoli/>. Hari selasa. Tanggal 22 april 2013. Pukul 03.41 AM.

Carrefour Indonesia di sisi hulu naik dari 44, 75% menjadi 66, 73%. Sedangkan di sisi hilirnya naik dari 37, 98% menjadi 48, 38%.¹⁹⁰

Pangsa pasar inilah yang jadi dalih bahwa PT. Carrefour Indonesia telah diduga melanggar Pasal 17 ayat 1 dan Pasal 25 ayat 1 huruf a. Pasal 17 tentang larangan melakukan monopoli yaitu menguasai lebih dari 50% pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu, sedangkan pasal 25 tentang penyalahgunaan posisi dominan yang bisa merugikan konsumen dan menghalangi pelaku usaha lain masuk ke pasar serupa.¹⁹¹

Alternatif *threshold* pangsa pasar yang ditentukan oleh KPPU bertujuan agar dapat menjangkau merger perusahaan di bawah *threshold* nilai *asset* dan *omzet*, tetapi diduga mergernya menyebabkan penguasaan pasar yang tinggi. Dengan mempertimbangkan pasar geografis Indonesia yang terdiri atas beberapa kepulauan, maka meskipun merger yang direncanakan tidak berdampak secara nasional namun berdampak signifikan secara regional merger tersebut perlu dinotifikasikan terlebih dahulu kepada KPPU.¹⁹²

Penggunaan *threshold* pangsa pasar lebih menitikberatkan pada subjektivitas pelaku usaha yang akan melakukan merger dalam menilai dampak penguasaan pasar hasil mergernya. Jika pelaku usaha menilai merger perusahaannya dan perusahaan lain akan mengakibatkan penguasaan pasar melebihi dari 50%, maka pelaku usaha tersebut perlu melakukan notifikasi

¹⁹⁰ *Ibid.*

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² Syamsul Maarif. *Merger Dalam Perspektif...op.cit.*, hal. 41.

kepada KPPU sekalipun nilai aset atau nilai penjualan hasil mergernya masih di bawah *threshold* yang ditetapkan.¹⁹³

Ukuran *threshold* berdasarkan pangsa pasar hasil Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan Saham yang mengakibatkan penguasaan pangsa pasar lebih dari 50% (lima puluh persen) di pasar bersangkutan sulit untuk diterapkan. Hal tersebut dikarena tidak semua pelaku usaha mempunyai informasi yang cukup dan akurat terkait pangsa pasarnya sendiri dan pangsa pasar pesaingnya. Pangsa pasar dihitung dari penggabungan pangsa pasar tahun terakhir pelaku usaha yang melakukan Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan Saham. Jika terdapat perbedaan yang signifikan antara pangsa pasar tahun terakhir dengan pangsa pasar tahun sebelumnya (perbedaannya lebih besar dari 10%) maka pangsa pasar yang dihitung adalah pangsa pasar hasil perhitungan rata-rata. Terdapat perbedaan perhitungan *threshold* untuk pra notifikasi penggabungan atau peleburan badan usaha dengan perhitungan *threshold* untuk pra notifikasi pengambilalihan saham. Hal ini tidak terlepas dari skema Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan Saham yang akan dilakukan oleh pelaku usaha.¹⁹⁴

b. Pra Penilaian Awal

Sebelum dilakukan proses Penilaian Awal, harus dipastikan bahwa pelaku usaha yang hendak melakukan penggabungan atau peleburan badan usaha atau

¹⁹³ *Ibid.* hal. 42.

¹⁹⁴ *Jurnal Persaingan Usaha edisi.5...op.cit.*, hal. 42-43.

pengambilalihan saham telah mengisi formulir notifikasi dengan benar dan memberikan dokumen yang lengkap untuk kebutuhan Penelitian Awal. Terdapat 2 (dua) bentuk formulir yang dikeluarkan KPPU, yaitu:¹⁹⁵

1. Formulir pra notifikasi penggabungan atau peleburan badan usaha (Form M). Formulir M diperuntukan untuk pelaku usaha yang hendak melakukan penggabungan atau peleburan badan usaha. Biasanya hanya diisi oleh pelaku usaha yang menerima penggabungan sehingga hanya terdapat satu formulir untuk satu rencana penggabungan atau peleburan badan usaha.
2. Formulir pra notifikasi pengambilalihan (Form A). Formulir A diperuntukan untuk pelaku usaha yang hendak melakukan pengambilalihan. Biasanya hanya diisi oleh pelaku usaha yang mengambilalih sehingga hanya terdapat satu formulir untuk satu rencana pengambilalihan.

Setelah proses penyampaian pra notifikasi selesai dilakukan, tahap berikutnya yang dilakukan KPPU adalah memberikan nomor referensi dan melakukan pemeriksaan terhadap kelengkapan informasi dalam pengisian formulir pra notifikasi. Nomor referensi yang diberikan terhadap formulir pra notifikasi sangat sederhana dan mudah dimengerti. Misalnya: A0110, dengan makna A untuk Akuisisi (pengambilalihan), 01 untuk urutan pertama pra

¹⁹⁵ *Ibid.*

notifikasi ke KPPU, dan 10 untuk menunjukkan tahun. Apabila dibaca secara harfiah menjadi pra notifikasi pengambilalihan saham pertama di tahun 2010.¹⁹⁶

Di dalam formulir pra notifikasi Perkom No. 11 Tahun 2010 diminta pula beberapa dokumen pendukung yang harus disertakan kepada KPPU, yaitu:¹⁹⁷

- a. Surat Kuasa;
- b. Anggaran Dasar Perusahaan;
- c. *Company Profile*;
- d. Laporan Keuangan 3 (tiga) tahun terakhir;
- e. Skema Kepemilikan Badan Usaha Induk Tertinggi (BUIT) atau pengendali tertinggi dari badan usaha terhadap perusahaan;
- f. Dokumen Rencana Pengambilalihan; dan
- g. Lampiran-lampiran lain yang dibutuhkan.

Pada saat dokumen-dokumen tersebut di atas telah dilengkapi, maka KPPU mengeluarkan surat kelengkapan dokumen dimana didalamnya memuat pernyataan telah menerima dokumen pra notifikasi secara lengkap dan memenuhi syarat administrasi. Dalam tahap ini tidak menutup kemungkinan KPPU akan mengundang pelaku usaha yang melakukan pra notifikasi untuk melakukan klarifikasi. Tujuannya adalah untuk memperoleh keterangan atas kebenaran data di dalam formulir atau untuk memperoleh tambahan informasi di luar dokumen-dokumen yang telah diberikan.¹⁹⁸

¹⁹⁶ *Ibid.*

¹⁹⁷ *Ibid.*

¹⁹⁸ *Ibid.*

Dalam menangani pra notifikasi, sering kali pelaku usaha penerima penggabungan atau pelaku usaha pengambil alih tidak dapat memberikan informasi yang akurat dari pelaku usaha yang menggabungkan diri atau yang diambilalihnya. Tidak jarang KPPU meminta data dan informasi secara terpisah-pisah. Hal ini tentu saja sangat beralasan, karena rencana Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan Saham bisa saja batal (gagal karena tidak mencapai kesepakatan harga atau karena alasan-alasan lain) sehingga para pelaku usaha ini masih saling menjaga kerahasiaan perusahaannya.¹⁹⁹

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 ayat (5) Perkom No. 11 Tahun 2010, KPPU akan melakukan Penilaian Awal dalam jangka waktu selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal dikeluarkannya surat pernyataan dokumen lengkap.²⁰⁰

c. Penilaian Awal

Berdasarkan ketentuan Pasal 5 angka 1 Perkom No. 11 Tahun 2010, Penilaian awal dilakukan untuk menilai ada tidaknya kekhawatiran praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat akibat dari rencana penggabungan atau peleburan badan usaha atau pengambilalihan saham berdasarkan pengukuran derajat konsentrasi pada pasar bersangkutan. Jadi berdasarkan ketentuan tersebut, fokus utama dari penilaian awal adalah konsentrasi pada pasar bersangkutan. Sebagai perbandingan, dalam hukum

¹⁹⁹ *Ibid.* hal. 44.

²⁰⁰ *Ibid.*

pengawasan terhadap penggabungan di Eropa maupun Jerman, “Konsentrasi” merupakan fokus utama yang mendasari semua usaha pengawasan.²⁰¹

Dalam menghitung konsentrasi pasar tidak bisa terlepas dari penentuan pasar bersangkutan. Oleh karena itu, KPPU akan menentukan pasar bersangkutan terlebih dahulu sebelum memulai analisa apapun dalam tahap penilaian awal ini.

1) Penentuan Pasar Bersangkutan

Pasar bersangkutan berdasarkan Peraturan Komisi No. 3 Tahun 2009 tentang Pedoman Penerapan Pasal 1 Angka 10 tentang Pasar Bersangkutan berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 (“Pedoman Pasar Bersangkutan”) adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut.²⁰²

Pengertian pasar bersangkutan berdasarkan pasal 1 angka 10 tersebut diatas menekankan pada konteks horizontal yang menjelaskan posisi pelaku usaha beserta pesaingnya. Berdasarkan pasal tersebut, cakupan pengertian pasar bersangkutan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dapat dikategorikan dalam dua perspektif, yaitu pasar berdasarkan geografis dan pasar berdasarkan produk. Pasar berdasarkan cakupan geografis terkait dengan jangkauan dan/atau daerah pemasaran. Sementara, pasar berdasarkan produk terkait dengan kesamaan, atau kesejenisan dan/atau tingkat

²⁰¹ *Ibid.*

²⁰² *Ibid.*

substitusinya. Beberapa unsur penting dalam pasal mengenai pasar bersangkutan tersebut adalah:²⁰³

a) Pasar

Pasar adalah lembaga ekonomi di mana para pembeli dan penjual baik secara langsung maupun tidak langsung dapat melakukan transaksi perdagangan barang dan atau jasa.

b) Jangkauan atau daerah pemasaran

Mengacu pada penetapan pasar bersangkutan berdasarkan aspek geografis atau daerah/teritori yang merupakan lokasi pelaku usaha melakukan kegiatan usahanya, dan/atau lokasi ketersediaan atau peredaran produk dan jasa dan/atau dimana beberapa daerah memiliki kondisi persaingan relatif seragam dan berbeda dibanding kondisi persaingan dengan daerah lainnya.

c) Pelaku usaha

Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.

d) Sama atau sejenis atau substitusi

²⁰³ Lampiran Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 3 Tahun 2009. Tanggal 1 Juli 2009.

Mengacu pada pengertian pasar bersangkutan berdasarkan produk. Produk akan dikategorikan dalam pasar bersangkutan atau dapat digantikan satu sama lain apabila menurut konsumen terdapat kesamaan dalam hal fungsi/peruntukkan/ penggunaan, karakter spesifik, serta perbandingan tingkat harga produk tersebut dengan harga barang lainnya. Dari sisi penawaran, barang substitusi merupakan produk yang potensial dihasilkan oleh pelaku usaha yang berpotensi masuk ke dalam pasar tersebut.

Definisi pasar bersangkutan merupakan tahapan awal dari analisis persaingan usaha yang penerapannya dilakukan secara kasus per kasus. Proses pembuktian dugaan pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 pada umumnya diawali dengan penetapan definisi produk dan pasar bersangkutannya. Melalui penetapan pasar bersangkutan, dapat diperoleh informasi serta ukuran yang jelas mengenai pasar, pelaku usaha yang terlibat serta dampak anti persaingan dari setiap dugaan pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

2) Pangsa Pasar

Pangsa pasar adalah presentase nilai jual atau nilai beli barang atau jasa tertentu yang dikuasai oleh pelaku usaha pada pasar bersangkutan dalam tahun kalender tertentu.

Dalam upaya mendapatkan data dengan akurat dan valid terkait pangsa pasar, KPPU meminta pelaku usaha untuk mengisi persentase pangsa pasar dalam formulir pra notifikasinya. Apabila pelaku usaha yang hendak

melakukan Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan Saham memberikan data pangsa pasarnya dan KPPU sependapat dengan penentuan pasar bersangkutan, maka data pangsa pasar dari pelaku usaha tersebut sudah cukup dapat dijadikan dasar perhitungan konsentrasi pasar.²⁰⁴

Akan tetapi pada kenyataannya, sering sekali KPPU tidak sependapat dalam penentuan pangsa pasar yang ditentukan oleh pelaku usaha, sehingga harus menghitung sendiri pangsa pasar pelaku usaha tersebut berdasarkan unit penjualan atau pendapatan penjualan atau membandingkan pendapatan individual suatu perusahaan dengan pendapatan total industri di pasar bersangkutan yang sama.²⁰⁵

3) Perhitungan Nilai Konsentrasi Pasar

Nilai konsentrasi pasar dapat menunjukkan tingkat persaingan dalam suatu pasar/industri, maka perusahaan yang akan melakukan merger wajib untuk melakukan pre notifikasi kepada KPPU. Agar KPPU dapat menilai merger perusahaan tersebut apakah berdampak menimbulkan suatu praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Contoh dari perusahaan yang melakukan pre notifikasi kepada KPPU adalah notifikasi (1) pengambilalihan saham (akuisisi) PT. Jabal Nor oleh PT. Anugrah Karya raya pada 4 Januari 2013; (2) akuisisi Wyeth (Hongkong) *Holding Company Limited* oleh Nestle S.A. pada 11 Januari 2013; (3) akuisisi PT. Pembangkitan Pustaka Parahiangan oleh PT. Medco Power Indonesia pada 11 Januari 2013 dan (4)

²⁰⁴ *Ibid.*

²⁰⁵ *Ibid.*

dan akuisisi Medco Sarana Kalibaru oleh Puma Energy Pte. Ltd., pada 22 Januari 2013.²⁰⁶

Notifikasi akuisisi ini kini dalam tahap pemeriksaan dokumen dan berdasarkan pasal 28 dan 29 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan (Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010) dan Peraturan Komisi No. 3 Tahun 2012 tentang pedoman pelaksanaan merger, maka dalam waktu maksimal 90 hari kerja akan melakukan pemeriksaan dokumen dan dilanjutkan dengan penilaian.²⁰⁷

Pemeriksaan dokumen yang dilakukan meliputi pengumpulan dan klarifikasi dokumen atau data terkait struktur kepemilikan perusahaan dan *asset* serta *omzet* perusahaan baik perusahaan yang mengakuisisi atau yang diakuisisi. Hal ini dilakukan untuk menentukan apakah (1) *threshold* dari akuisisi ini memenuhi batas minimal di atas Rp. 2,5 triliun untuk akumulasi *asset* dan Rp. 5 triliun untuk akumulasi *omzet* (yang ada di wilayah Indonesia); (2) apakah para pihak dalam akuisisi tidak terafiliasi atau tidak. Dalam arti apakah mereka mereka memiliki hubungan *interdependent* satu sama lain atau apakah mereka berada dalam pengendalian Badan Usaha Induk Tertinggi (BUIIT) yang sama; (3) apakah para pihak dalam akuisisi termasuk “merger asing” yaitu akuisisi yang melibatkan 2 perusahaan yang

²⁰⁶ <http://www.kppu.go.id/id/4-notifikasi-akuisisi-di-januari-2013/>. dikutip pada hari selasa, tanggal 24 April 2013. Pukul 01.39 PM. dalam tulisan nanang, Kategori: Berita Merger, Headlines, tanggal 3 Februari 2013.

²⁰⁷ *Ibid.*

keduanya memiliki anak perusahaan di Indonesia atau salah satunya menjual produknya di Indonesia.²⁰⁸

Apabila analisa ini terpenuhi, selanjutnya Komisi akan melakukan penilaian yang meliputi aspek; konsentrasi pasar yang terbentuk, aspek efisiensi, aspek potensi perilaku persaingan tidak sehat dan aspek dasar penyelamatan perusahaan dari kepailitan.²⁰⁹

Alat ukur yang umum dipergunakan untuk menghitung konsentrasi pasar adalah *Concentration Ratio* (CR) dan *Herfindhal-Hirschman Index* (HHI). KPPU menggunakan HHI untuk menilai Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan Saham, namun apabila tidak dimungkinkan untuk digunakan sebagai alat perhitungan, maka KPPU akan menggunakan CR.²¹⁰

a) *Concentration Ratio* (CR)

CR atau rasio konsentrasi merupakan persentase dari output industri yang dimiliki oleh beberapa perusahaan besar. CR untuk “n” perusahaan besar dalam suatu industri dapat dihitung dengan menjumlahkan total pangsa pasar dari perusahaan-perusahaan besar tersebut. CR dapat dihitung dengan menggunakan rumus:²¹¹

$$CR = \sum_{i=1}^n S_i$$

Dimana S_i adalah pangsa pasar dari perusahaan i .

²⁰⁸ *Ibid.*

²⁰⁹ *Ibid.*

²¹⁰ *op. cit.*, hal. 46.

²¹¹ *Ibid.*

Perhitungan CR paling tepat untuk industri dengan produk homogen, karena mampu menjelaskan distribusi kumulatif dari penjualan atau sama dengan *market share*.

CR yang umum dipergunakan adalah *four-firm concentration ratio* atau CR4. CR4 menggambarkan total pangsa pasar yang dimiliki oleh empat perusahaan terbesar dalam suatu industri. $CR4 = S1 + S2 + S3 + S4$ Salah satu acuan yang dapat dipergunakan untuk mengklasifikasi industri dengan CR4 adalah sebagai berikut:²¹²

1. $CR4 = 0$, *perfect competition*,
2. $0 < CR4 < 40$, *effective competition* atau *monopolistic competition*,
3. $40 \leq CR4 < 60$, *loose oligopoly* atau *monopolistic competition*,
4. $60 \leq CR4$, *tight oligopoly* atau *dominant firm with a competitive fringe*,
5. $90 \leq CR4$, *effective monopoly* (mendekati monopoly) atau *dominant firm with a competitive fringe*.

Kelemahan menggunakan CR dalam perhitungan pangsa pasar adalah hasil perhitungan tidak dapat menunjukkan tingkat dominansi dari suatu perusahaan di dalam pasar.

b) Herfindhal-Hirschman Iindex (HHI)

²¹² *Ibid.*

HHI dihitung dengan menjumlahkan kuadrat pangsa pasar setiap perusahaan dalam suatu industri. HHI dapat dihitung dengan menggunakan rumus:²¹³

$$HHI = \sum_{i=1}^n S_i^2$$

Dimana S_i adalah pangsa pasar dari perusahaan i .

Nilai HHI menghitung ukuran dan distribusi relatif dari perusahaan yang ada di pasar dan mendekati nol ketika suatu pasar memiliki perusahaan yang banyak dan memiliki pangsa pasar yang hampir sama. Nilai HHI akan meningkat jika jumlah dari perusahaan di suatu pasar berkurang perbedaan pangsa pasar diantara perusahaan semakin besar. Kelebihan HHI dibandingkan CR4 adalah sebagai berikut:²¹⁴

1. HHI merefleksikan distribusi dari pangsa pasar dari keempat perusahaan teratas dan komposisi dari pasar diluar keempat perusahaan tersebut.
2. HHI memberikan bobot yang lebih besar secara proporsional kepada pangsa pasar untuk perusahaan-perusahaan yang lebih besar. Hal ini mencerminkan peran yang lebih dominan bagi perusahaan yang lebih besar di dalam interaksi kompetisi.

Berdasarkan Perkom No. 11 Tahun 2010, KPPU membagi tingkat konsentrasi HHI untuk menyimpulkan perlu tidaknya penilaian secara

²¹³ *Ibid.* hal. 46.

²¹⁴ *Ibid.*

menyeluruh terhadap suatu rencana Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan Saham, yaitu:²¹⁵

- a. HHI di bawah 1800: Komisi mengeluarkan *No Objection Letter*.
- b. HHI antara 1800 sampai dengan 3000: Komisi melakukan penilaian menyeluruh.
- c. HHI antara 3000 sampai dengan 4000: Komisi mengeluarkan *Conditional No Objection Letter*.
- d. HHI di atas 4000: Komisi mengeluarkan *Objection Letter*.

c) Keterbatasan Pengukuran Konsentrasi Pasar

Pengukuran konsentrasi pasar bukannya tidak memiliki keterbatasan apalagi jika dikaitkan dengan pendefinisian pasar bersangkutan, misalkan:

- a. Kompetisi impor tidak dihitung;
- b. Lingkup pasar seringkali hanya menggambarkan kondisi nasional, sementara kekuatan pasar di tingkat lokal kurang diperhatikan.
- c. Pengukuran konsentrasi hanya mengukur berdasarkan data yang tersedia pada periode pengukuran.
- d. Penyusunan Laporan Penilaian Awal.

Perkom No. 11 Tahun 2010 tidak memuat format baku sebagaimana laporan penilaian awal itu dibuat, namun dari pengalaman

²¹⁵ *Ibid.* hal. 47.

dalam membuat laporan penilaian awal. Biasanya laporan penilaian awal memuat sekurang-kurangnya informasi sebagai berikut:²¹⁶

- a. Identitas Para Pihak
- b. Kriteria Notifikasi
- c. Skema Akuisisi
- d. Rencana Pengambilalihan
- e. Nilai Transaksi
- f. Rencana Pasca Pengambilalihan
- g. Pasar Bersangkutan
- h. Pangsa Pasar
- i. Nilai Konsentrasi Pasar
- j. Kesimpulan dan Rekomendasi

Dalam upaya mempermudah pelaku usaha, *stakeholder* dan masyarakat untuk memahami langkah-langkah yang dilakukan KPPU terhadap pra notifikasi Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan Saham berdasarkan ketentuan Perkom No. 11 Tahun 2010, berikut adalah Skema Prosedur Penilaian Awal Komisi terhadap Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan Saham berdasarkan Perkom No. 11 Tahun 2010.²¹⁷

2. Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010

²¹⁶ *Ibid.*

²¹⁷ *Ibid.*

Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 merupakan peraturan pelaksana Pasal 28 dan 29 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 mengenai Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan. Secara umum, materi yang diatur di dalam Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 meliputi:²¹⁸

- a. Penggabungan Badan Usaha, Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan Saham yang dapat mengakibatkan terjadinya Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat;
- b. Tata cara penyampaian pemberitahuan;
- c. Penilaian Komisi; dan
- d. Konsultasi.

Adapun penjelasan pada teknis penanganan pra notifikasi berdasarkan Peraturan Komisi No. 11 Tahun 2010. Namun, Komisi telah merumuskan tujuan dari dibentuknya Pedoman Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 adalah sebagai berikut:²¹⁹

- a. Agar ada kesamaan penafsiran terhadap Pasal 28 dan 29 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010, sehingga terdapat kepastian hukum dan dapat menghindari terjadinya kekeliruan atau sengketa dalam penerapannya.
- b. Agar Pasal 28 dan 29 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 dapat senantiasa diterapkan secara konsisten, tepat, dan adil.

²¹⁸ *Ibid.* hal. 49.

²¹⁹ *Ibid.*

- c. Menjaga agar Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan senantiasa meningkatkan efisiensi perekonomian sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan nasional.
- d. Mencegak Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat oleh pelaku usaha sebagai akibat dari Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan.
- e. Mendorong Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan yang bertujuan untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Sebelum membahas mengenai proses penilaian konsentrasi pasar yang dilakukan oleh Komisi, terdapat satu tahapan penting yang harus diperhatikan, yaitu kriteria Penggabungan Badan Usaha, Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan Saham yang dapat diberitahukan. Pelaku usaha yang hendak melakukan Penggabungan Badan Usaha, Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan Saham harus memenuhi syarat/kondisi sebagai berikut terlebih dahulu sebelum melakukan pemberitahuan, yaitu:²²⁰

1. Memenuhi definisi merger dan akuisisi; dan
2. Memenuhi *notification threshold*.

Definisi merger dan akuisisi berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 sama dengan definisi merger dan akuisisi berdasarkan ketentuan Peraturan Komisi No. 11 Tahun 2010. Sedangkan penjelasan Peraturan Pemerintah

²²⁰ *Ibid.* hal. 50.

No. 57 Tahun 2010 memberikan definisi mengikat untuk istilah “dikendalikan” dan “terafiliasi.”²²¹ Yang dimaksud dengan “dikendalikan” adalah:

- a. Pemilikan saham atau penguasaan suara lebih dari 50% (lima puluh persen) dalam badan usaha; atau
- b. Adanya pemilikan saham atau penguasaan suara kurang dari 50% (lima puluh persen) tetapi dapat mempengaruhi dan menentukan kebijakan pengelolaan badan usaha dan/atau mempengaruhi dan menentukan pengelolaan badan usaha.

Yang dimaksud dengan “terafiliasi” adalah:²²²

- a. Hubungan antara perusahaan, baik langsung maupun tidak langsung, mengendalikan atau dikendalikan oleh perusahaan tersebut;
- b. Hubungan antara 2 (dua) perusahaan yang dikendalikan, baik langsung maupun tidak langsung oleh pihak yang sama; atau
- c. Hubungan antara perusahaan dan pemegang saham utama.

Selain harus memenuhi definisi merger dan akuisisi yang terdapat di dalam Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010, pelaku usaha yang hendak melakukan Penggabungan Badan Usaha, Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan Saham Perusahaan harus memenuhi *notification threshold*, yaitu sebagai berikut:²²³

1. Nilai *asset* badan usaha hasil penggabungan atau peleburan melebihi Rp. 2.500.000.000.000,00 (dua triliun lima ratus miliar rupiah); atau

²²¹ *Ibid.*

²²² *Ibid.*

²²³ *Ibid.* hal. 51.

2. Nilai penjualan (*omzet*) badan usaha hasil penggabungan atau peleburan melebihi Rp. 5.000.000.000.000,00 (lima triliun rupiah).

Sedangkan bagi pelaku usaha di bidang perbankan berlaku kewajiban menyampaikan pemberitahuan secara tertulis jika nilai *asset* melebihi Rp. 20.000.000.000.000,00 (dua puluh triliun rupiah). Perhitungan nilai *asset* dan nilai penjualan (*omzet*) berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 sama dengan perhitungan nilai *asset* dan nilai penjualan (*omzet*) berdasarkan ketentuan Peraturan Komisi No. 11 Tahun 2010. Hanya saja, *notification threshold* yang diatur oleh Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 tidak mengatur mengenai pangsa pasar setelah Penggabungan Badan Usaha, Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan Saham Perusahaan sebagaimana yang diatur Peraturan Komisi No. 11 Tahun 2010. Sebagaimana kita ketahui bahwa Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 mengatur mengenai Pemberitahuan dan Konsultasi kepada Komisi. Pemberitahuan dilakukan setelah Penggabungan Badan Usaha, Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan Saham dilaksanakan, sedangkan Konsultasi dilakukan sebelum Penggabungan Badan Usaha, Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan Saham dilaksanakan. Berikut penjelasan terkait perbedaan antara Konsultasi dan Pemberitahuan:²²⁴

a. Pemberitahuan

Pemberitahuan diatur di dalam Peraturan Komisi No. 10 Tahun 2010 tentang Formulir Pemberitahuan Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan (Perkom No. 10 Tahun 2010). Formulir ini

²²⁴ *Ibid.*

merupakan pemberitahuan resmi yang wajib disampaikan oleh pelaku usaha kepada Komisi, apabila Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang dilakukan mengakibatkan nilai aset atau nilai penjualannya melebihi jumlah nilai yang ditentukan dalam Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010. Formulir Pemberitahuan terdiri atas:

- b. Formulir untuk Pemberitahuan Penggabungan Badan Usaha (Form M1);
- c. Formulir untuk Pemberitahuan Peleburan Badan Usaha (Form K1);
- d. Formulir untuk Pemberitahuan Pengambilalihan Saham Perusahaan (Form A1).

Pelaku usaha yang melakukan Pemberitahuan notifikasi harus mengisi formulir Pemberitahuan yang sesuai dengan rencana bisnis yang akan dilakukan. Formulir tersebut harus diisi dengan data yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya dengan disertai lampiran data-data seperti:

- b. Anggaran Dasar Perusahaan;
- c. Profil Perusahaan;
- d. Laporan Keuangan 3 (tiga) tahun terakhir;
- e. Skema kepemilikan Badan Usaha Induk Tertinggi (BUIIT); serta
- f. Dokumen yang menunjukkan penggabungan berlaku efektif secara yuridis, dan ringkasan penggabungan.

Adapun yang dimaksud dengan penggabungan yang berlaku efektif secara yuridis adalah sesuai dengan ketentuan Pasal 133 Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas pada bagian penjelasan, yaitu sejak tanggal:

1. Persetujuan Menteri atas perubahan Anggaran Dasar dalam hal terjadi Penggabungan;
2. Pemberitahuan diterima Menteri baik dalam hal terjadi perubahan Anggaran Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (3) maupun yang tidak disertai perubahan Anggaran Dasar; dan
3. Pengesahan Menteri atas Akta Pendirian Perseroan dalam hal terjadi Peleburan.

Pelaku usaha dapat menyampaikan Pemberituannya kepada Komisi paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan berlaku efektif secara yuridis. Keterlambatan penyampaian Pemberitahuan dikenakan sanksi administratif sebesar Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) setiap harinya dengan keseluruhan sanksi paling tinggi adalah Rp. 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah).²²⁵

Setelah pelaku usaha melakukan proses penyampaian pemberitahuan, tahap berikutnya yang dilakukan KPPU adalah memberikan nomor referensi dan melakukan pemeriksaan terhadap kelengkapan informasi dalam pengisian formulir pemberitahuan.²²⁶

Nomor referensi yang diberikan terhadap formulir pemberitahuan hamper sama dengan nomor referensi yang diberikan pada pra notifikasi berdasarkan Peraturan Komisi No. 11 Tahun 2010. Perbedaanya hanya pada Kode formulir

²²⁵ *Ibid.* hal. 52.

²²⁶ *Ibid.*

yang mengikuti Peraturan Komisi No. 10 Tahun 2010. Misalnya: A10110 dengan makna A1 untuk Akuisisi (pengambilalihan), 01 untuk urutan pertama pra notifikasi ke KPPU, dan 10 untuk menunjukkan tahun. Jadi, A10110 adalah pemberitahuan pengambilalihan saham pertama di tahun 2010.²²⁷

Setelah pemberian nomor referensi, langkah berikutnya yang dilakukan Komisi akan di atur di dalam Pedoman Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010. Secara garis besar penilaian tersebut di atur di dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010, yaitu penilaian dengan menggunakan analisis.²²⁸

1) Konsentrasi Pasar

Konsentrasi pasar merupakan indikator awal untuk menilai apakah Penggabungan Badan Usaha, Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan Saham Perusahaan dapat mengakibatkan terjadinya Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat. Penggabungan Badan Usaha, Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan saham perusahaan yang menciptakan konsentrasi pasar rendah tidak berpotensi mengakibatkan Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat. Sebaliknya Penggabungan Badan Usaha, Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan saham perusahaan yang menciptakan konsentrasi pasar tinggi berpotensi mengakibatkan Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat bergantung pada analisis lainnya pada pasar bersangkutan.²²⁹

²²⁷ *Ibid.*

²²⁸ *Ibid.*

²²⁹ Lampiran Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 13 Tahun 2010 Tanggal, 18 Oktober 2010. hal. 16

Langkah analisis konsentrasi pasar diawali dengan terlebih dahulu mendefinisikan Pasar Bersangkutan. Pasar bersangkutan sesuai dengan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut.²³⁰

Penjelasan lebih lengkap mengenai Pasar Bersangkutan dapat dilihat pada Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 3 Tahun 2009 tentang Pedoman Penerapan Pasal 1 angka 10 tentang Pasar Bersangkutan (Perkom No. 3 Tahun 2009) mengenai Pasar Bersangkutan yang diterbitkan oleh Komisi.²³¹

2) Hambatan Masuk ke Pasar (*Entry Barrier*)

Tanpa adanya Hambatan Masuk Pasar, Pelaku Usaha pasca merger dengan penguasaan pangsa pasar yang besar akan kesulitan untuk melakukan perilaku anti persaingan, karena setiap saat dapat dihadapkan dengan tekanan persaingan dari pemain baru di pasar.²³²

Sebaliknya, dengan eksistensi hambatan masuk pasar yang tinggi, Badan Usaha hasil Penggabungan, Badan Usaha hasil Peleburan, atau Pelaku Usaha yang melakukan Pengambilalihan saham perusahaan lain dengan penguasaan pasar menengah memiliki kemungkinan untuk menyalahgunakan posisinya untuk menghambat persaingan atau mengeksploitasi konsumen

²³⁰ *Ibid.*

²³¹ *Ibid.*

²³² *Ibid.*

karena pemain baru akan kesulitan untuk memasuki pasar dan memberikan tekanan persaingan terhadap Pelaku Usaha yang telah ada di dalam pasar.²³³

Komisi menilai setidaknya Hambatan Masuk Pasar terdiri atas:²³⁴

- a. Hambatan *absolut* berupa regulasi pemerintah, lisensi pemerintah, hak kekayaan intelektual;
- b. Hambatan struktural berupa kondisi penawaran dan permintaan, dalam hal ini misalnya jika *incumbent* menguasai *supply* yang diperlukan untuk melakukan produksi (misalnya sumber daya alam), perusahaan yang ada menguasai akses terhadap teknologi tinggi, *network effect* yang kuat, skala ekonomi, *sunk cost* yang besar dan biaya yang harus dikeluarkan jika konsumen beralih ke produk lain (*consumer's switching cost*) yang tinggi;
- c. Hambatan berupa keuntungan strategis yang dinikmati oleh *incumbent*, misalnya *first mover advantage*, perilaku *incumbent* yang agresif terhadap pendatang baru, diferensiasi produk yang banyak, *tying* dan *bundling*, atau perjanjian distribusi yang bersifat eksklusif.

Indikasi adanya Hambatan Masuk Pasar yang tinggi dapat dilihat dari data historis jumlah pelaku usaha di dalam Pasar Bersangkutan dari tahun ke tahun, jumlah pelaku usaha potensial yang masuk ke dalam Pasar Bersangkutan, perbandingan antara biaya yang diperlukan masuk ke pasar

²³³ *Ibid.*

²³⁴ *Ibid.*

dengan pendapatan yang diperkirakan dari pasar serta waktu yang dibutuhkan untuk mengganti biaya tersebut dan lain-lain.²³⁵

Analisis terhadap hambatan masuk pasar tidak hanya memperhatikan kemudahan pemain baru memasuki pasar, namun kekuatan pemain baru tersebut juga harus cukup imbang dalam memberikan tekanan persaingan, dan waktu yang diperlukan untuk masuk ke dalam pasar tidak terlalu lama agar dapat memberikan tekanan persaingan. Jika ketiga hal ini terpenuhi maka sulit bagi perusahaan pasca merger untuk berperilaku anti persaingan, karena kondisi persaingan dapat terus terjaga dengan kehadiran pemainbaru di pasar.²³⁶

Tindakan anti persaingan yang mungkin dilakukan oleh pelaku usaha dalam kondisi Hambatan Masuk Pasar yang tinggi dapat dilakukan sendiri (tindakan unilateral) ataupun bersama dengan pesaingnya (tindakan kolusif).²³⁷

3) Potensi Perilaku Anti Persaingan

a) Unilateral Effect

Merger yang melahirkan satu Pelaku Usaha yang relatif dominan terhadap Pelaku Usaha lainnya di pasar, memudahkan Pelaku Usaha tersebut untuk menyalahgunakan posisi dominannya demi meraih

²³⁵ *Ibid.*

²³⁶ *Ibid.*

²³⁷ *Ibid.*

keuntungan yang sebesar-besarnya bagi perusahaan dan mengakibatkan kerugian bagi konsumen (tindakan unilateral).²³⁸

Tindakan unilateral dapat dilakukan baik kepada pelaku usaha lainnya yang lebih kecil maupun langsung kepada konsumen secara keseluruhan. Akibat dari tindakan-tindakan tersebut berakibat pada terhambatnya persaingan yang diindikasikan melalui harga yang tinggi, kuantitas produk yang berkurang, atau menurunnya layanan purna jual.²³⁹

Skenario umum terhadap tindakan unilateral yang anti persaingan adalah perusahaan A merger dengan perusahaan B, dimana tanpa merger jika perusahaan A menaikkan harga jualnya, maka konsumen dapat beralih membeli produk dari perusahaan B dan pesaing lainnya. Dengan melakukan merger antara perusahaan A dan B, maka kerugian yang diderita oleh perusahaan A dengan menaikkan harga jualnya akan tetap dinikmati karena konsumen beralih membeli produk B yang menjadi satu kesatuan usaha dari perusahaan A.²⁴⁰

Lebih jauh lagi, perusahaan lain di pasar akan turut menaikkan harga jualnya karena hal tersebut tetap menguntungkan mengingat konsumen mengalihkan pembeliannya karena adanya kenaikan harga dari perusahaan A pasca merger. Dalam skenario ini maka seluruh konsumen

²³⁸ *Ibid.*

²³⁹ *Ibid.* hal. 19.

²⁴⁰ *Ibid.*

akan dirugikan karena harus membayar lebih terhadap produk yang sama pasca merger dilaksanakan.²⁴¹

Skenario lain adalah dampak anti persaingan dari tindakan unilateral yang tidak disebabkan oleh kenaikan harga. Yaitu, jika pasca merger maka kondisi persaingan tidak memberikan insentif kepada perusahaan-perusahaan untuk menciptakan produk dengan kualitas terbaik, atau menambah jenis produknya di pasar, sehingga merger tersebut menekan inovasi bagi perusahaan-perusahaan yang ada di pasar.²⁴²

Hal lain yang penting untuk diperhatikan dalam menilai kemungkinan adanya tindakan unilateral pasca merger adalah eksistensi *Buyer Power*. Meskipun perusahaan pasca merger menjadi sangat dominan di pasar, namun keberadaan pembeli dengan kekuatan besar akan mencegah kemampuan perusahaan pasca merger untuk menggunakan kekuatan pasar yang dimilikinya.²⁴³

Komisi akan melakukan analisis terhadap seluruh faktor-faktor yang relevan guna menilai ada tidaknya insentif pelaku usaha hasil merger dalam melakukan tindakan-tindakan yang anti persaingan secara unilateral. Komisi antara lain akan memperhatikan dan mempertimbangkan: rencana usaha dari perusahaan yang melakukan merger, dokumen rencana merger, dokumen analisis pasar, dokumen

²⁴¹ *Ibid.*

²⁴² *Ibid.*

²⁴³ *Ibid.*

market intelligent, serta dokumen-dokumen lainnya yang dapat menunjukkan kecenderungan tindakan unilateral pasca merger dilaksanakan.²⁴⁴

b) *Coordinated Effect*

Sebaliknya, dalam hal merger tidak melahirkan Pelaku Usaha yang dominan di pasar, namun masih terdapat beberapa pesaing signifikan, maka merger tersebut memudahkan terjadinya tindakan anti persaingan yang dilakukan secara terkoordinasi dengan pesaingnya baik secara langsung maupun tidak langsung (tindakan kolusif).²⁴⁵

Dalam hal merger tidak melahirkan pelaku usaha yang dominan di pasar, namun masih terdapat beberapa pesaing signifikan, maka sulit bagi pelaku usaha hasil merger untuk berperilaku anti persaingan karena akanmendapat tekanan persaingan efektif dari pelaku usaha pesaingnya.²⁴⁶

Meskipun demikian, berkurangnya jumlah pelaku usaha di pasar sebagai akibat merger yang terjadi, dapat memudahkan atau semakin memperkuat terjadinya tindakan anti persaingan yang dilakukan bersama-sama dengan pesaingnya tersebut, yang diindikasikan melalui harga yang tinggi, kuantitas produk yang berkurang, atau menurunnya layanan purna jual. Agar berhasil melakukan tindakan yang terkoordinasi antara pesaing, setidaknya ada tiga kondisi yang perlu dipenuhi: (1) Adanya

²⁴⁴ *Ibid.*

²⁴⁵ *Ibid.*

²⁴⁶ *Ibid.* hal. 20.

syarat koordinasi yang bisa diidentifikasi, misalnya acuan harga (2) Adanya mekanisme hukuman yang efektif bagi peserta yang melanggar perilaku terkoordinasi (3) Tekanan persaingan terlalu lemah untuk menyebabkan perilaku terkoordinasi menjadi tidak stabil. Kondisi historis persaingan pada suatu pasar menjadi penting untuk diketahui dalam menilai kecenderungan ada atau tidaknya atau semakin menguatnya perilaku terkoordinasi pasca merger.²⁴⁷

Dalam melakukan analisis terhadap ketiga kriteria di atas, Komisi akan memperhatikan antara lain: sejauh mana pasar transparan sehingga antarpesaing bisa saling mengetahui strategi persaingan masing-masing, seberapa homogen atau terdiferensiasi produk yang dijual di pasar, keberadaan perusahaan “*maverick*” di pasar yang dapat menyebabkan ketidakstabilan perilaku terkoordinasi, keterkaitan erat antar pesaing misalnya melalui kepemilikan saham silang atau kesamaan komisaris dan direksi, data historis tentang kemudahan masuknya pemain baru di pasar, adanya *buyer power* di pasar yang dapat memecah perilaku terkoordinasi, dan hal-hal lain yang dapat menunjukkan kecenderungan timbul atau semakin menguatnya perilaku terkoordinasi pasca merger.²⁴⁸

c) *Market Foreclosure*

Merger yang dilakukan secara vertikal dapat menciptakan terhalangnya akses pesaing baik pada pasar hulu maupun pasar hilir

²⁴⁷ *Ibid.*

²⁴⁸ *Ibid.*

sehingga mengurangi tingkat persaingan pada pasar hulu atau pasar hilir tersebut. Merger vertikal pada umumnya tidak menimbulkan dampak seserius merger horizontal, karena merger horizontal langsung mengubah struktur pasar sedangkan merger vertikal tidak langsung mengubah struktur pasar. Merger vertikal adalah merger yang terjadi di dalam suatu mata rantai proses produksi atau pemasaran, misalnya antara pelaku usaha pemasok bahan baku dengan pelaku usaha manufaktur, atau pelaku usaha *wholesaler* dengan pelaku usaha *retailer* dan seterusnya.²⁴⁹

Dalam kondisi tertentu, perusahaan hasil merger mampu menaikkan biaya yang diperlukan pesaing untuk menjual produknya ke pasar, misalnya dengan tidak memberikan akses terhadap jaringan distribusi kepada pesaingnya, atau memberikan akses namun dengan harga yang diskriminatif. Atau perusahaan hasil merger menguasai pasar input sehingga menolak untuk memasok atau memasok dengan harga yang lebih tinggi kepada pesaingnya.²⁵⁰

Pada sisi lain, merger vertikal juga berpotensi untuk memfasilitasi perilaku terkoordinasi dalam hal merger vertikal menyebabkan transparansi pasar semakin meningkat, adanya kepemilikan saham silang, atau interaksi yang semakin intens antar pesaing melalui perusahaan di pasar lain (*multi-market contacts*).²⁵¹

²⁴⁹ *Ibid.*

²⁵⁰ *Ibid.*

²⁵¹ *Ibid.*

Dampak yang ditimbulkan adalah sama dengan dampak dari perilaku terkoordinasi yang dapat ditimbulkan dalam merger horizontal. Hal pertama yang menjadi perhatian Komisi dalam hal merger vertikal adalah adanya kekuatan pasar atau posisi dominan yang dimiliki oleh perusahaan yang melakukan merger, baik pada pasar hulu maupun pada pasar hilir.²⁵²

Tanpa adanya kekuatan pasar atau posisi dominan yang dimiliki, kecil kemungkinan merger vertikal dapat mengarah pada tindakan yang dapat menyebabkan dampak *unilateral* maupun terkoordinasi di pasar.

Oleh karena itu dalam prosedur konsultasi untuk merger vertikal Komisi tidak akan melanjutkan penilaian ketahap Penilaian Menyeluruh jika kelompok usaha yang melakukan merger tidak memiliki posisi dominan di pasar hulu atau pasar hilir. Hal lain yang akan dipertimbangkan Komisi adalah adanya insentif bagi perusahaan hasil merger untuk menutup akses pesaing baik pada pasar hulu maupun pasar hilir. Selain itu Komisi akan memperhatikan apakah konsumen diuntungkan atau dirugikan dengan adanya merger vertikal tersebut melalui perhitungan efisiensi pasca merger.²⁵³

4) Efisiensi

Dalam hal merger bertujuan untuk meningkatkan efisiensi, maka perlu dilakukan perbandingan antara efisiensi yang dihasilkan dengan

²⁵² *Ibid.* hal. 21.

²⁵³ *Ibid.*

dampak anti persaingan yang ditimbulkannya. Dalam hal nilai dampak anti persaingan melampaui nilai efisiensi yang diharapkan dicapai dari merger, maka persaingan yang sehat akan lebih diutamakan dibanding dengan mendorong efisiensi bagi Pelaku Usaha.²⁵⁴

Persaingan yang sehat baik langsung maupun tidak langsung akan dengan sendirinya melahirkan Pelaku Usaha yang lebih efisien di pasar. Argumen efisiensi harus diajukan oleh Pelaku usaha yang akan melakukan merger dengan menunjukkan perhitungan efisiensi yang dihasilkan oleh merger yang bersangkutan dan keuntungan yang akan dinikmati oleh konsumen sebagai hasil dari efisiensi tersebut. Komisi akan melakukan penelitian secara mendalam terhadap argumen efisiensi yang diajukan oleh pelaku usaha tersebut.²⁵⁵

Argumen efisiensi yang diajukan oleh Pelaku Usaha dapat mencakup penghematan biaya, peningkatan penggunaan kapasitas yang telah ada, peningkatan skala atau skop ekonomi, peningkatan jaringan atau kualitas produk, dan hal-hal lain sebagai akibat dari merger yang dilakukan.²⁵⁶

Efisiensi cenderung berdampak terhadap penurunan harga dalam jangka pendek jika perusahaan hasil merger melakukan penghematan terhadap *variable cost* atau *marginal cost*. Sebaliknya, penghematan terhadap *fixed cost* pada umumnya tidak berdampak terhadap penurunan harga dalam jangka pendek sehingga efisiensi dalam hal ini tidak dinikmati oleh

²⁵⁴ *Ibid.*

²⁵⁵ *Ibid.*

²⁵⁶ *Ibid.*

konsumen secara langsung. Oleh karena itu Komisi menekankan pentingnya argumen efisiensi secara jelas membedakan antara penghematan terhadap *variable cost, marginal cost, atau fixed cost*.²⁵⁷

5) Kepailitan

Dalam hal alasan Pelaku Usaha melakukan merger adalah untuk menghindari terhentinya Badan Usaha tersebut untuk beroperasi di pasar/industri, maka diperlukan suatu penilaian. Dalam hal kerugian konsumen lebih besar apabila Badan Usaha tersebut keluar dari pasar/industry dibanding jika Badan Usaha tersebut tetap berada dan beroperasi di pasar/industri, maka tidak terdapat kekhawatiran berkurangnya tingkat persaingan di pasar berupa praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang diakibatkan dari merger tersebut.²⁵⁸

Argumen kepailitan harus diajukan oleh Pelaku usaha yang akan melakukan merger dengan menunjukkan tanpa adanya merger, pelaku usaha yang bersangkutan akan mengalami kepailitan, dan hanya dengan merger kepailitan tersebut dapat dihindari.

Dalam menilai argumen kepailitan ini, Komisi akan memperhatikan beberapa faktor antara lain.²⁵⁹

²⁵⁷ *Ibid.*

²⁵⁸ *Ibid.* hal. 22.

²⁵⁹ *Ibid.*

- a. perusahaan dalam kondisi keuangan yang tidak tertolong lagi sehingga tanpa merger akan menyebabkan perusahaan tersebut akan keluar dari pasar dalam jangka waktu dekat;
- b. perusahaan tidak dimungkinkan untuk melakukan reorganisasi usaha untuk menyelamatkan kelangsungan hidupnya
- c. tidak ada alternatif lain yang tidak anti persaingan selain merger dalam upaya penyelamatan dari kepailitan.

Dalam hal Komisi berpendapat bahwa kondisi persaingan tidak akan berkurang atau tidak mengalami perubahan apabila badan usaha tersebut tidak keluar dari pasar/industri dibanding jika badan usaha tersebut keluar dari pasar/industri, maka Komisi kemungkinan tidak akan melihat adanya kekhawatiran berupa praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang diakibatkan dari merger tersebut.²⁶⁰

Analisis konsentrasi pasar merupakan indikator awal penilaian. Perhitungannya secara konsep dan teori sama dengan penilaian konsentrasi pasar berdasarkan Peraturan Komisi No. 1 Tahun 2009 yaitu menggunakan HHI, namun apabila tidak dimungkinkan untuk digunakan sebagai alat perhitungan, maka akan menggunakan CR. Hasil perhitungan konsentrasi pasar akan melahirkan kesimpulan Komisi berupa:²⁶¹

1. Apakah Penggabungan Badan Usaha, Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan Saham Perusahaan menciptakan konsentrasi pasar tinggi

²⁶⁰ *Ibid.*

²⁶¹ *Jurnal Persaingan Usaha edisi.5...op.cit.* hal. 52-53.

yang berpotensi mengakibatkan terjadinya Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat; atau

2. Apakah Penggabungan Badan Usaha, Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan Saham Perusahaan yang menciptakan konsentrasi pasar rendah tidak berpotensi mengakibatkan terjadinya Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Kondisi Penggabungan Badan Usaha, Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan Saham Perusahaan yang menciptakan konsentrasi pasar tinggi dan berpotensi mengakibatkan terjadinya Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat bergantung pada analisis lain, yaitu: hambatan masuk pasar; potensi perilaku anti persaingan; efisiensi; dan/ atau kepailitan pada pasar bersangkutan yang sama.²⁶²

Dalam hal penentuan konsentrasi pasar tinggi atau rendah akan diatur lebih rinci (berapa nilai HHI untuk dikategorikan terkonsentrasi tinggi dan berapa nilai HHI untuk dikategorikan terkonsentrasi rendah) dalam Pedoman Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010. Perlu diketahui, Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 tidak menggunakan istilah Penilaian Awal dan Penilaian Menyeluruh (seperti yang digunakan pada Peraturan Komisi No. 1 Tahun 2009). Istilah yang digunakan hanya Penilaian yang mencakup beberapa penilaian komisi sebagaimana disebutkan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010.²⁶³

²⁶² *Ibid.*

²⁶³ *Ibid.*

Sebagai contoh, semenjak berlakunya Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 di tahun 2010, Komisi langsung menerima 1 (satu) pemberitahuan secara tertulis atas Pengambilalihan Saham (Akuisisi) PT. Agung Bara Prima oleh PT. Tuah Turangga Agung pada tanggal 25 Agustus 2010. Pada pemberitahuan tersebut, Komisi tidak melakukan penilaian ulang karena tidak menemukan adanya perubahan material atas data yang disampaikan dan kondisi pasar pada saat pra notifikasi dan pemberitahuan (sebelumnya PT. Tuah Turangga Agung telah melakukan pra notifikasi dengan hasil pendapat adalah Tidak Keberatan).²⁶⁴

b. Konsultasi

Pelaku usaha yang telah memenuhi kriteria Penggabungan Badan Usaha, Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan Saham yang dapat diberitahukan, dapat secara sukarela untuk melakukan Konsultasi, hal ini tergantung dari pertimbangan pelaku usaha sendiri. Sedangkan Pemberitahuan bersifat wajib untuk semua pelaku usaha yang telah memenuhi kriteria. Konsultasi adalah permohonan saran, bimbingan, dan/atau pendapat tertulis yang diajukan oleh pelaku usaha kepada Komisi atas rencana Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan sebelum Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan berlaku efektif secara yuridis.²⁶⁵

²⁶⁴ http://www.kppu.go.id/docs/Merger/pendapat_a10110.pdf. Hari senin.Tanggal 17 September 2012. Pukul 09.32.

²⁶⁵ *op.cit.* hal. 54.

Konsultasi diatur di dalam Peraturan Komisi No. 11 Tahun 2010 tentang Konsultasi Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan (Perkom No. 11 Tahun 2010). Formulir ini merupakan Peraturan Pengganti Perkom No. 1 Tahun 2009. Didalamnya sama-sama mengatur tentang tata cara pra notifikasi yang dilakukan kepada KPPU, namun terdapat beberapa perbedaan seperti:²⁶⁶

1. Perkom No. 11 Tahun 2010 menggunakan istilah konsultasi sebagai pengganti pra notifikasi.
2. Nilai *notification treshold* Perkom No. 11 Tahun 2010 yang mengikuti ketentuan Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010.
3. Perkom No. 11 Tahun 2010 mengikuti Pedoman Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 dalam penentuan nilai pangsa pasar yang dikategorikan terkonsentrasi tinggi atau terkonsentrasi rendah.

Adapun Formulir Konsultasi terdiri atas:

- a. Formulir Konsultasi Penggabungan Badan Usaha (Form M2);
- b. Formulir Konsultasi Peleburan Badan Usaha (Form K2);
- c. Formulir Konsultasi Pengambilalihan Saham Perusahaan (Form A2).

²⁶⁶ *Ibid.*

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan.

Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Pelaku usaha yang telah memiliki rencana yang matang untuk melakukan merger dan telah memenuhi syarat yang ditetapkan oleh Komisi dapat melakukan Konsultasi kepada Komisi. Konsultasi dapat dilakukan baik secara lisan maupun tertulis. Namun untuk kepastian bagi pelaku usaha, maka Komisi mendorong agar setiap konsultasi selalu dilakukan atau bermuara pada konsultasi tertulis kepada Komisi.
2. Ketentuan mengenai penggabungan, peleburan dan pengambilalihan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat diatur dalam Pasal 28 dan Pasal 29. Penggabungan, peleburan dan pengambilalihan yang dilarang adalah yang berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan usaha, dan untuk meminimalisir dampak negatif tersebut maka pelaku usaha yang memenuhi nilai *asset* dan nilai penjualan tersebut wajib melapor kepada Komisi. Pasal 28 dan pasal 29 merupakan *lex imperfecta* yang mempersyaratkan adanya Peraturan Pemerintah yang mengatur mengenai penggabungan, peleburan dan pengambilalihan, serta nilai *asset* dan nilai penjualan yang wajib dilaporkan kepada Komisi. Sembari menunggu

Rancangan Peraturan Pemerintah disahkan, KPPU telah mengeluarkan Perkom Nomor 11 Tahun 2012 yang mengatur mengenai Pra notifikasi penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan. Pra notifikasi adalah pemberitahuan secara sukarela oleh pelaku usaha yang akan melakukan penggabungan atau peleburan badan usaha atau pengambilalihan saham untuk mendapatkan pendapat Komisis mengenai dampak yang ditimbulkan dari rencana penggabungan atau peleburan badan usaha atau pengambilalihan. Dalam hal pengambilalihan, maka pihak yang melakukan Pra notifikasi adalah pelaku usaha yang akan mengambilalih, sedangkan pelaku usaha yang akan di ambilalih tidak wajib menyampaikan Pra notifikasi. Untuk melakukan Pra notifikasi harus memenuhi dua syarat, yaitu: memenuhi definisi merger dan memenuhi *notification threshold*. Prosedur penilaian Pra notifikasi yang dilakukan oleh KPPU yaitu:

- a. Penilaian Awal yang dilakukan dalam jangka waktu paling lama 30 hari kerja terhitung dokumen Pra notifikasi dinyatakan lengkap oleh KPPU. Penilaian awal dilakukan untuk mengukur perubahan derajat konsentrasi pasar hasil merger maupun akuisisi dengan menggunakan perhitungan *Herfindahl Hirschman Index* (HHI).
- b. Penilaian Menyeluruh, dilakukan dalam jangka waktu paling lama 60 hari kerja sejak berakhirnya tahap Penilaian Awal. Hasil dari penilaian menyeluruh adalah pendapat awal KPPU berupa *No Objection Letter*, *Conditional No Objection Letter*, dan *Objection Letter*.

- c. Konsultasi, dilakukan dalam jangka waktu paling lama 30 hari kerja sejak dikeluarkannya Pendapat Awal KPPU.
 - d. Monitoring, jangka waktunya disesuaikan dengan lamanya pelaksanaan syarat-syarat yang ditetapkan oleh Komisi. Monitoring dilakukan terhadap Pendapat Akhir Komisi yang berupa *Conditional No Objection Letter*.
3. Penilaian merger yang dilakukan oleh KPPU didasarkan pada beberapa aspek, yaitu konsentrasi pasar, hambatan masuk pasar, potensi perilaku anti persaingan, efisiensi dan kepaillitan. Adapun batasan nilai yang wajib untuk dilaporkan ke KPPU adalah jika perusahaan hasil merger dan akuisisi memiliki aset gabungan melebihi Rp. 2,5 Triliun, omset gabungan melebihi Rp. 5 Triliun, sementara khusus untuk perbankan, peraturan ini hanya berlaku jika aset gabungan melebihi Rp. 20 Triliun. Bagi perusahaan yang hendak melaporkan rencana mergernya harus mengacu pada tata cara pemberitahuan merger yang terdiri atas:
- a. Pemberitahuan dilakukan paling lambat 30 hari kerja sejak merger dan akuisisi telah efektif secara yuridis.
 - b. Pemberitahuan dilakukan dengan cara mengisi formulir yang ditetapkan KPPU dimana setiap satu hari keterlambatan didenda Rp. 1 Miliar (maksimum total denda Rp. 25 Miliar).
 - c. Komisi melakukan penilaian paling lambat dalam jangka waktu 90 hari kerja.

- d. Komisi mengeluarkan pendapat mengenai ada atau tidaknya dugaan praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat terhadap merger dan akuisisi tersebut.
- e. Komisi juga berhak mengambil tindakan sesuai dengan kewenangannya terhadap merger dan akuisisi yang diduga mengakibatkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.
- f. Komisi berwenang membatalkan merger dan akuisisi apabila terbukti dapat mengakibatkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

B. Saran

1. Bagi perusahaan yang hendak melakukan merger, sebaiknya melakukan pra notifikasi terlebih dahulu kepada KPPU. Agar mengetahui apakah merger tersebut akan menimbulkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat atau tidak. Pra notifikasi merupakan langkah yang terbaik. Karna selain lebih mengirit waktu, pra notifikasi juga mengirit biaya perusahaan.
2. Diperlukan juga suatu peraturan dimana memberikan hak pembelaan dan keberatan kepada pelaku merger yang dinyatakan hasil dari merger tersebut menimbulkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat oleh KPPU.
3. Amandemen terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 merupakan suatu yang sangat perlu dilakukan guna perbaikan hukum persaingan usaha di Indonesia. Terkait hukum acara persaingan usaha, hal yang paling mendasar untuk segera dibenahi adalah mengenai kualifikasi kelembagaan dan kewenangan KPPU. Sudah saatnya kelembagaan dan kewenangan KPPU diperjelas dan dipertegas, apakah sebagai

penyelidik, penyidik dan penuntut umum ataukah merupakan suatu kuasi peradilan dengan segala kewenangan yang melekat kepada institusi tersebut. Dengan adanya kejelasan dan ketegasan itu, diharapkan dapat tercapai penanganan perkara di KPPU maupun penanganan perkara yang merupakan upaya hukum terhadap Putusan KPPU yang sesuai dengan asas-asas *due process of law*.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU

- Abdul R. Saliman. 2011.. *Hukum Bisnis Untuk Perusahaan*. Jakarta. Kencana Prenada Media Group.
- Abdul Moin. 2007. *Merger, Akuisisi & Divestasi*. EKONISIA, Fakultas Ekonomi UII, Yogyakarta.
- Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja. 2006. *Seri Hukum Bisnis: Anti Monopoli*, RajaGrafindo Persada. Jakarta.
- Ahmad Yani & Gunawan Widjaja.1999. *seri Hukum Bisnis Anti Monopoli*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Ari Siswanto. 2002. *Hukum Persaingan Usaha*. Ghalia Indonesia. Bogor.
- Cernelius Simanjuntak, 2004, *hukum merger perseroan terbatas, teori dan praktek*, Citra Aditya Bakti, bandung.
- C.R.T. Kansil, 1995, *Hukum Perusahaan Indonesia (aspek hukum dalam ekonomi)*, PT. Pradnya Paramita, Jakarta.
- Earnest Gellhorn and William E.Kovacic, 1994, *Anti Trust Law and Economics*, WestPublishing. St.paul, Mennesota.
- Henry Campbell Black, 1979, *Black's Law Dictionary*, Fifth Edition, West Publishing Co. St. Paul Minnesota.
- Johny Ibrahimmedia, 2006. *Hukum Persaingan Usaha (filosofi, Teori dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*. Bayu Media. Malang.

- Johar Arifin. et.al., 2010, Kamus Istilah Pasar Modal, Akutansi Keuangan dan Perbankan, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta.
- Munir Fuady. 1999, *Hukum Tentang Merger*. PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Mustafa Kamal Rokan. 2012. "Sambutan dari Prof. Nur A. Fadhil Lubis." *Hukum Persaingan Usaha*. RajaGrafindo. Jakarta.
- Muchyar Yara. 1995. *Merger (penggabungan perusahaan) Menurut Undang-Undang Perseroan Terbatas No. 1 Tahun 1995*. PT. Nadhilah Ceria Indonesia. Jakarta.
- Munir Fuady. 2008. *Hukum tentang Merger (Berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007)*. Citra Aditya Bakti. Bandung.
- M. Yahya Harahap, 2011, Hukum Perseroan Terbatas, Sinar Grafika, Jakarta
- Ningrum Natasya Sirait. 2004. *Hukum Persaingan di Indonesia*. Pustaka Bangsa Press. Medan.
- Penelope Kent. 1992. *Frameworks Law of the European Union*, Pearson Education Limited, England.
- Peter J. Buckley and Pervez N. 2001, *Ghuri, Internasional Mergers and Acquisitions*, Thomson, London.
- Rachmadi Usman, 2004. *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Ridwan Khairandy. 2009. *Perseroan Terbatas: Doktrin, Peraturan Perundang-Undangan dan Yurisprudensi*. Total Media. Yogyakarta.
- Ricky W. Griffin and Ronald J. 2002, *Ebertbusiness, 6th Edition, Prentice Hall*, Upper Saddle River, New Jersey.

Syamsul Maarif. 2010. *Merger dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha*. Jakarta. Degraf Publishing.

Sunaryati Hartono, 1991. *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung.

Terry A and Giugni D, Business, 1997, *Society and the Society*. Harcourt Brace and Company, Australia.

W.G. Byrnes dan B.K. Chesterton, 1973, *Decisions, Strategies and New Ventures, Modern Tools for Top Management*, George Allen and Unwin Ltd., Great Britain.

B. ARTIKEL

Lokakarya Penelitian Komisi Hukum Nasional RI Tahun 2011. *Penegakan Hukum Persaingan Usaha: Kajian terhadap Hukum Acara dan Pelaksanaan Putusan KPPU*. Jakarta, 20 Oktober 2011.

Media berkala Komisi Pengawasan Persaingan Usaha. Kompetisi edisi 23. 2010. Selanjutnya ditulis Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010.

Jurnal Hukum Bisnis”vol, 19 Mei-Juni 2002.

Media Berkala Komisi Pengawas Persaingan Usaha (Kompetensi). edisi ke-10. Tahun 2008.

Jurnal Persaingan Usaha. Edisi 5 - Tahun 2001.

Jurnal Hukum Bisnis “Vol, Juni-july 2002.

C. PERUNDANG-UNDANGAN

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang dapat mengakibatkan Terjadinya Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan dan pengambilalihan Perseroan Terbatas.

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 11 Tahun 2010

D. INTERNET

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol21494/rencana-merger-dan-akuisisi-wajib-dilaporkan-ke-kppu>. hari sabtu. 26 oktober 2012. Pukul 03. 59 PM.

<http://www.kppu.go.id/id/tentang-kppu/tugas-dan-wewenang/>. Hari senin. Tanggal 16 Desember 2012. Pukul 02.14.PM.

http://www.google.co.id/imgres?hl=id&client=firefox-a&hs=2aW&tbo=d&rls=org.mozilla:en-US:official&biw=1280&bih=598&tbnid=pIwjAfUFH8xsRM:&imgrefurl=http://www.ortax.org/files/lampiran/99PJ42_SE23.htm&docid=5jGUZfsWKESgBM&imgurl=http://www.ortax.org/files/lampiran/99PJ42_SE23_files/image001.gif&w=505&h=217&ei=yIXHUJeHGc2trAfnqIGADw&zoom=1&iact=hc&vpx=4&vpy=338&dur=1724&hovh=147&hovw=343&tx=160&ty=127&sig=109517694639972625597&page=1&tbnh=113&tbnw=264&start=0&ndsp=15&ved=1t:429,r:10,s:0,i:107. Hari rabu. Tanggal, 12 Desember 2012. Pukul 02.17 PM.

http://www.ortax.org/files/lampiran/99PJ42_SE23.htm. Hari rabu. Tanggal, 12 Desember 2012. Pukul 02.17 PM.

<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol20693/merger-dan-akuisisi-diatur-dalam-dua-pp>. hari jumat. tanggal 7 Februari 2013. Pukul 04.45 PM.

<http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4d1358d8a0a80/langkah-demi-langkah-proses-merger-perseroan>. hari jumat. tanggal 8 february 2013. Pukul 06.23 PM.

<http://www.scribd.com/doc/80084096/Rule-of-Reason-Dalam-UU-Persaingan-Uusaha-Bukanlah-Delik-Materiil>. tanggal 29 maret 2013. Pukul 10.21 AM.

<http://michaelorstedсатаhi.wordpress.com/2010/08/24/akuisisi-yang-dilakukan-carrefour-indikasi-monopoli/>. Hari selasa. Tanggal 22 april 2013. Pukul 03.41 AM.

<http://www.kppu.go.id/id/4-notifikasi-akuisisi-di-januari-2013/>. dikutip pada hari selasa, tanggal 24 April 2013. Pukul 01.39 PM. dalam tulisan nanang, Kategori: Berita Merger, Headlines, tanggal 3 Februari 2013.

http://www.kppu.go.id/docs/Merger/pendapat_a10110.pdf. Hari senin. Tanggal 17 September 2012. Pukul 09.32.

E. WAWANCARA.

Samsul Maarif dalam diskusi dengan penulis pada tanggal 22 september 2013.

Bertempat di kampus Magister Hukum UII Cikditiro Yogyakarta.