



BATASAN ASET DAN OMSET DALAM SUATU MERGER YANG MENIMBULKAN PERAKTEK MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT

Tri Anggara Putra, Yeni Triana, Fadly Daeng Yusuf

Dosen Fakultas Hukum Universitas Lancang Kuning

Email : trianggaraputra.law@gmail.com yenitriana@unilak.ac.id fadlydaeng@unilak.ac.id

Abstract

The long-term goal of holding this research is to contribute to science, especially to civil law, companies and business competition. The later contribution aims to create a new concept to improve the rule of law, improve the oversight mechanism for the implementation of laws and regulations. The specific target of this research is to provide education to the community as business actors in carrying out their business activities. This type of research is Normative Juridical Law Research. The target of this research is to analyze the extent to which assets and turnover are limited in a merger that creates monopolistic practices and unfair business competition. The output of this research is to enrich teaching materials for civil law courses, companies and business competition, as well as scientific articles. This research contributes to science as well as to society and individual enterprises. The intended contribution is to create a new concept to improve legal regulations related to individual companies, as well as to provide a source of information for companies and the public to improve legal relations, legal consequences and monitor the implementation of asset ownership of an individual company in Indonesia.

Keywords: Monopoly Law, Business Competition Law, Mergers, Acquisitions

Abstrak

Tujuan jangka panjang diadakan penelitian ini dimaksudkan memberi berkontribusi bagi ilmu pengetahuan khususnya terhadap hukum perdata, Perusahaan dan persaingan usaha. Kontribusi nantinya bertujuan melahirkan konsep baru untuk memperbaiki aturan hukum, memperbaiki mekanisme pengawasan pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Target Khusus penelitian ini adalah memberikan edukasi kepada masyarakat selaku Pelaku usaha dalam menjalankan aktivitas usahanya. Jenis Penelitian ini adalah Penelitian Hukum Yuridis Normatif. Target penelitian ini adalah untuk menganalisis tentang sejauh mana batasan aset dan omset dalam suatu merger yang menimbulkan peraktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Luaran penelitian ini adalah memperkaya bahan ajar mata kuliah hukum perdata, perusahaan dan Persaingan usaha, serta artikel ilmiah. Penelitian ini berkontribusi bagi ilmu pengetahuan juga bagi masyarakat dan perusahaan perorangan. Kontribusi dimaksud adalah melahirkan konsep baru untuk memperbaiki aturan hukum terkait perusahaan perorangan, sekaligus memberikan sumber informasi bagi perusahaan dan masyarakat untuk perbaikan

hubungan hukum, akibat hukum dan pengawasan pelaksanaan kepemilikan asset sebuah perusahaan peorangan di Indonesia.

Kata Kunci : Hukum Monopoli, Hukum Persaingan Usaha, Merger, Akuisisi

A. PENDAHULUAN

Larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat atau yang dikenal dengan hukum persaingan usaha merupakan bagian etika bisnis yang dimasukkan dalam “ranah” hukum. 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, 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.”

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

¹Abdul R. Saliman. 2011. “kata pengantar”. *Hukum Bisnis Untuk Perusahaan*. Jakarta. Kencana Prenada Media Group.

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.

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, dapatlah 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;
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 tentu yang dilakukan oleh sebuah atau sekelompok perusahaan jika diberikan toleransi dapat menyebabkan mekanisme pasar sudah tidak berjalan lagi, dimana 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 member produk monopoli itu.⁵

Oleh karena itu, untuk mengatur persaingan usaha tidak sehat dan monopoli ini di butuhkan 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.⁶ Seperti undang-undang bidang ekonomi pada umumnya, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 mempunyai tujuan yang sangat kental dengan tujuan yang bersifat ekonomis 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.

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 pengambilan saham (selanjutnya disebut Merger, konsolidasi dan Akuisisi).⁷

⁴*Ibid.*

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

⁶Selanjutnya ditulis Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

⁷Syamsul Maarif. 2010. *Merger dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha*. Jakarta. DegrafPublishing. hal. 1-2.

Pasal 28 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 menyatakan:⁸

- (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:⁹

- (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.¹⁰ 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 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 persen, 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 1999.¹¹

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 Nomor 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Maka Pasal 28 dan 29 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 kini dapat berjalan

⁸*Ibid.*, hal. 2-3.

⁹*Ibid.*, hal. 3.

¹⁰<http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol21494/rencana-merger-dan-akuisisi-wajib-dilaporkan-ke-kppu.hari.sabtu.26.oktober.2012>. Pukul 03. 59 PM..

¹¹*Ibid* hal 3.

dengan efektif, karena Peraturan Pemerintah sebagai peraturan pelaksanaannya telah diresmikan oleh presiden.¹²

Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 memiliki 4 (empat) hal pembahasan yaitu:

- 1) Penilaian merger dan akuisisi yang menyebabkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat
- 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, yaitu konsentrasi pasar, hambatan masuk pasar, potensi perilaku anti persaingan, efisiensi dan keadilan. Adapun batasan nilai yang wajib untuk dilaporkan ke KPPU adalah jika perusahaan hasil merger dan akuisisi memiliki aset gabungan melebihi Rp. 2,5 Triliun, omzet 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:¹³

- (1) Pemberitahuan dilakukan paling lambat 30 hari kerja sejak merger dan akuisisi telah efektif secara yuridis.
- (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.
- (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.

Kewajiban menyampaikan pemberitahuan secara tertulis tersebut tidak berlaku bagi Pelaku Usaha yang melakukan Penggabungan Badan Usaha, Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan saham antar perusahaan yang terafiliasi. Selain itu, KPPU juga berupaya untuk mempermudah dan memberikan kejelasan mengenai mekanisme pelaporan merger dengan memberikan layanan konsultasi. Konsultasi tersebut dapat dilakukan secara lisan maupun tertulis oleh pelaku usaha yang akan melakukan merger dan akuisisi dan memenuhi batasan nilai. KPPU hanya memberikan pendapat secara tertulis apabila konsultasi dilakukan secara tertulis, dimana penilaian terhadap konsultasi tertulis dilakukan melalui alat analisis yang sama dengan penilaian pemberitahuan dalam jangka waktu paling lama 90 hari kerja.

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

¹²Media berkala Komisi Pengawasan Persaingan Usaha. Kompetisi edisi 23. 2010. Hal. 4. Selanjutnya ditulis Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010.

¹³*Ibid.*, hal. 4-5.

secara yuridis. Setelah penantian selama 10 tahun, KPPU berharap lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 ini mampu mensinergiskan upaya penegakan hukum persaingan usaha, khususnya mengenai merger dan akuisisi. Dengan demikian, penegakan hukum persaingan usaha di tanah air akan semakin solid dan efektif.¹⁴

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 aset dan laba badan usaha yang ingin merger dan akuisisi. Untuk merger, badan usaha wajib lapor jika gabungan nilai aset 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 persen. Sedangkan untuk akuisisi, badan usaha yang wajib lapor jika akuisisi sahamnya di atas 25 persen (*voting shares*) atau di bawah 25 persen dengan kendali faktual.

Pada dasarnya perlakuan *notification threshold* dimaksudkan agar otoritas persaingan lebih efektif dalam penggunaan waktu dan sumber daya sehingga tidak semua rencana merger harus dianalisis, akan tetapi fokus pada kegiatan merger yang diperkirakan mempunyai dampak signifikan di pasar. 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 aset 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 aset atau penjualan di bawah batas yang di tentukan.¹⁵

Berangkat dari deskripsi kasus di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti permasalahan batasan suatu aset dan omzet dalam suatu merger dan dampak hukumnya. 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.¹⁶

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum yuridis normatif. Penelitian hukum normatif atau penelitian perpustakaan ini merupakan penelitian yang mengkaji studi dokumen, yaitu menggunakan berbagai data sekunder seperti peraturan perundang-undangan, keputusan pengadilan, teori hukum, dan dapat berupa pendapat para sarjana. Penelitian jenis normatif ini menggunakan analisis kualitatif yakni dengan menjelaskan data-data yang ada dengan kata-kata atau pernyataan bukan dengan angka-angka.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pada dasarnya kriteria batasan aset dan omzet dalam suatu merger yang dapat menyebabkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, di tentukan pada penilaian yang dilakukan oleh KPPU dalam *Notification Threshold*. Yang dimaksudkan agar otoritas persaingan lebih efektif dalam penggunaan waktu dan sumber daya sehingga

¹⁴*Ibid.*

¹⁵ Syamsul Maarif. 2010. *Merger Dalam...Op.cit.* hal.37

¹⁶ *Ibid.*

tidak semua rencana merger harus dianalisis akan tetapi fokus pada kegiatan merger yang diperkirakan mempunyai dampak signifikan dipasar.¹⁷

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 aset atau omset mencapai jumlah tertentu. Dengan kata lain, pelaku usaha tidak perlu mengeluarkan biaya dan sumber daya lainnya yang diperlakukan untuk lolos dalam proses notifikasi apabila nilai aset atau omset penjualan di bawah batas yang ditentukan.¹⁸

Tidak mudah menentukan batas nilai yang tepat untuk diberlakukan dalam pra-notifikasi merger. Pada satu pihak nilai *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.¹⁹

KPPU telah menetapkan batasan nilai (*notification threshold*). Dengan mendasarkan pada data perdagangan saat ini, KPPU berpendapat bahwa transaksi merger atau akuisisi di atas nilai yang telah ditetapkan dalam Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Komisi No. 1 Tahun 2009 berpotensi melahirkan persaingan usaha tidak sehat dan monopoli.²⁰

Pasal 3:

- (1) *Pelaku usaha dapat melakukan pra-notifikasi jika penggabungan atau peleburan badan usaha memenuhi ketentuan sebagai berikut:*
- (2) *Nilai asset badan usaha hasil penggabungan atau peleburan melebihi Rp. 2.500.000.000.000,00 (dua triliun lima ratus miliar rupiah); atau*
 - a. *Nilai penjualan (omzet) badan usaha hasil penggabungan atau peleburan melebihi Rp. 5.000.000.000.000,00 (lima triliun rupiah); atau*
 - b. *Mengekibatkan penguasaan pangsa pasar lebih dari 50% (lima puluh persen) pada pasar bersangkutan.*
- (3) *Khusus untuk industri jasa keuangan (bank dan non-bank) berlaku ketentuan sebagai berikut:*
 - a. *Nilai aset badan usaha hasil penggabungan atau peleburan melebihi Rp. 10.000.000.000.000,00 (sepuluh triliun rupiah); atau*
 - b. *Nilai penjualan (omzet) badan usaha hasil penggabungan atau peleburan melebihi Rp. 15.000.000.000.000,00 (lima belas triliun rupiah); atau*
 - c. *Mengakibatkan penguasaan pangsa pasar lebih dari 50% (lima puluh persen) pada pasar bersangkutan.*

Pasal 4

Pelaku usaha dapat melakukan pra-notifikasi pengambilalihan apabila memenuhi ketentuan sebagai berikut:

- a. *Pengambilalihan saham dengan hak suara sekurang-kurangnya 25% (dua puluh lima persen); atau*
- b. *Pengambilalihan saham dengan hak suara kurang dari 25% (dua puluh lima persen) namun menyebabkan perpindahan kendali secara efektif; atau*

¹⁷ *Ibid.* Hal.37.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Ibid.* Hal.37-38.

- c. Pengambilalihan asset atau transaksi lainnya yang menyebabkan perpindahan kendali secara efektif; dan
- d. Pengambilalihan mengakibatkan nilai asset atau nilai penjualan (omzet) atau pangsa pasar memenuhi batas sebagaimana dalam Pasal 3.

Merger	Akuisisi
Gabungan nilai aset: - di atas Rp 2,5 triliun (non bank) - di atas Rp 10 triliun (bank dan lembaga keuangan), atau Gabungan nilai omzet: - di atas Rp 5 triliun (non bank) - di atas Rp 15 triliun (bank dan lembaga keuangan), atau Gabungan pangsa pasar di atas 50%	Saham: - di atas 25% voting shares atau - di bawah 25% dengan kendali faktual Aset: - tangible atau intangible -digunakan untuk melakukan kegiatan utama -beralihnya pengendalian Memenuhi nilai aset atau omzet atau pangsa pasar

Gambar 1: Gabungan asset dan omzet dalam suatu merger.

Sumber perhitungan dan cara menghitung *threshold* diatur dalam Petunjuk Pelaksanaan Perkom No. 1 Tahun 2009 yaitu laporan keuangan terakhir perusahaan yang telah diaudit oleh akuntan publik. Selanjutnya disebutkan bahwa:²¹

“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 dan akuisisi adalah nilai penjumlahan dari masing-masing perusahaan yang akan melakukan merger. Perusahaan besar seringkali memiliki anak perusahaan yang berbadan 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.²²

Atas dasar pertimbangan tersebut, Petunjuk Pelaksanaan Perkom No. 1 Tahun 2009 mengatur lebih lanjut:

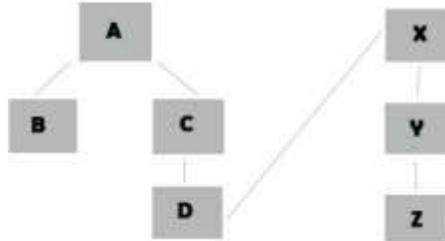
“Untuk keperluan pra-notifikasi merger, pihak yang melakukan merger didefinisikan sebagai satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha bergantung pada independensi dari pelaku usaha yang bersangkutan. Komisi berpegang beberapa pelaku usaha yang terpisah secara entitas hukum sebagai satu kelompok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

²¹ *Ibid.* Hal.39.

²² *Ibid.* Hal. 39-40.

terdiri dari seluruh nilai aset dan nilai penjualan badan usaha induk tertinggi beserta pelaku-pelaku usaha yang dikendalikannya”

Berdasarkan penjelasan tersebut maka nilai aset dan nilai omset 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:²³



Gambar 2: Skema Perhitungan Nilai Aset dan Omzet

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 memiliki saham lebih dari 25% pada Z. maka nilai *aset* dan *omzet* yang dihitung pada transaksi ini adalah $(A+B+C+D) + (X+Y+Z)$.²⁴

Di samping *threshold*, nilai *aset* atau *omzet*, Perkom No. 1 Tahun 2009 juga menetapkan *threshold* penguasaan pasar hasil penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan di atas 50%. Alternatif *threshold* pangsa pasar ditentukan oleh KPPU agar dapat menjangkau merger perusahaan di bawah *threshold* nilai aset 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.²⁵

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 kepada KPPU sekalipun nilai aset atau nilai penjualan hasil mergernya masih di bawah *threshold* yang ditetapkan.²⁶

Dalam melakukan penilaian terhadap pra-notifikasi merger terdapat tiga tahapan penilaian yang dilakukan oleh KPPU, yaitu:

1) Penilaian awal

Penilaian awal dilakukan dalam jangka waktu paling lama 30 hari kerja terhitung sejak dokumen pra notifikasi dinyatakan lengkap oleh KPPU. Penilaian awal dilakukan KPPU dalam rangka menyukur perubahan derajat konsentrasi pasar hasil merger dan akuisisi yang dilakukan oleh pelaku usaha. Langkah-langkah dalam mengukur perubahan derajat konsentrasi pasar dimulai dengan melakukan pendefinisian pasar bersangkutan. Hal yang perlu diperhatikan dalam melakukan definisi pasar bersangkutan adalah *product market* dan *geographic market*. Petunjuk pelaksanaan perkom No. 1 Tahun 2009 bagiam

²³ *Ibid.*

²⁴ *Ibid.* Hal.41.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ *Ibid.* Hal.42.

4.2. tentang Penilaian Komisi Terhadap Rencana Merger (*substantive test*) telah menjelaskan secara singkat bagaimana metode untuk mendefinisikan pasar bersangkutan ini dilakukan.²⁷

Setelah pasar bersangkutan didefinisikan maka dapat diketahui pangsa pasar masing-masing pelaku usaha pada pasar bersangkutan tersebut. Dengan menggunakan data pangsa pasar tersebut maka derajat konsentrasi pasar dapat diukur perubahannya pasca merger atau akuisisi. Dalam bagian 4.2. tentang Petunjuk Pelaksanaan Perkom No. 1 Tahun 2009 tersebut KPPU menggunakan instrument *Hirschman Herfindabl Index* (HHI) sebagai instrument utama yang digunakan dalam mengukur perubahan derajat konsentrasi pasar, serta membagi HHI pasca merger ke dalam empat spectrum. Perhitungan HHI diperoleh melalui jumlah kuadrat dari pangsa pasar masing-masing pelaku usaha. Simulasi cara perhitungan HHI adalah sebagai berikut:²⁸

Pada suatu pasar bersangkutan terdapat lima pelaku usaha dengan masing-masing pangsa pasarnya adalah A (30%), B (25%), C (20%), D (15%), dan E (10%). A berencana untuk mengakuisisi E. dengan demikian HHI sebelum akuisisi adalah:²⁹

$$\begin{aligned} \text{HHI} &= 30^2 + 25^2 + 20^2 + 15^2 + 10^2 \\ &= 900 + 625 + 400 + 125 + 100 \\ &= \mathbf{2150.} \end{aligned}$$

Sedangkan HHI pasca akuisisi A terhadap E adalah sebagai berikut:

$$\begin{aligned} \text{HHI} &= (30+10)^2 + 25^2 + 20^2 + 15^2 \\ &= 1600 + 625 + 400 + 125 \\ &= \mathbf{2750.} \end{aligned}$$

Dalam petunjuk pelaksanaan perkom No. 1 Tahun 2009 bagian 4.1 dan 4.2, dinyatakan KPPU membagi HHI ke dalam empat spectrum, yaitu:³⁰

- 1) HHI di bawah 1800: Komisi mengeluarkan *No Objection Letter*,
- 2) HHI antara 1800 sampai dengan 3000: Komisi melakukan penilaian menyeluruh.
- 3) HHI antara 3000 sampai dengan 4000: Komisi mengeluarkan *Conditional No Objection Letter*.
- 4) HHI di atas 4000: Komisi mengeluarkan *Objection Letter*.

Dalam simulasi di atas, maka rencana akuisisi akan ditindaklanjuti ke dalam tahap penilaian menyeluruh karena HHI pasca akuisisi adalah 2750 sehingga ke dalam apektrum kedua.

Pengertian yang dimaksud dengan *Objection Letter*, *Conditional No Objection Letter* dan *No Objection Letter* telah dijelaskan dalam Petunjuk Pelaksanaan Perkom No. 1 Tahun 2009 Bagian 4.5 tentang Output Pra-Notifikasi, yaitu:³¹

- 1) *No Objection Letter*, yaitu tidak ada keberatan Komisi terhadap rencana merger sehingga rencana merger dapat diteruskan.
- 2) *Objection Letter*, yaitu ada keberatan Komisi terhadap rencana merger, sehingga meskipun rencana merger dapat diteruskan oleh pelaku usaha, Komisi akan melakukan pemeriksaan secara resmi terhadap merger setelah merger selesai dilaksanakan dengan ancaman penetapan pembatalan terhadap merger tersebut. *Objection Letter* juga dapat dikeluarkan oleh Komisi dalam hal pelaku usaha yang

²⁷ *Ibid.* Hal.44.

²⁸ *Ibid.* Hal.44-45.

²⁹ *Ibid.*

³⁰ *Ibid.* Hal.45-46.

³¹ *Ibid.*

melakukan pra-notifikasi menyebabkan Komisi sulit dalam memperoleh data yang diperlukan dalam melakukan analisis.

- 3) *Conditional No Objection Letter*, yaitu tidak ada keberatan Komisi terhadap rencana merger, selama memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan oleh Komisi terpenuhi. Jika merger diteruskan tanpa memenuhi syarat-syarat tersebut, maka Komisi akan melakukan pemeriksaan secara resmi terhadap merger setelah merger selesai dilaksanakan dengan ancaman penetapan pembatalan terhadap merger tersebut.

2) Penilaian menyeluruh

Penilaian menyeluruh dilakukan dalam jangka waktu paling lama 60 hari kerja sejak berakhir tahap penilaian awal. Pasal 6 ayat (2) Perkom No. 1 Tahun 2009 menyatakan bahwa dalam penilaian menyeluruh akan dipertimbangkan hal-hal sebagai berikut.³²

- a) Kemungkinan perilaku antipersaingan oleh badan usaha hasil penggabungan atau peleburan atau pengambilalihan pada pasar bersangkutan, baik secara sepihak maupun bersama-sama dengan pesaingnya;
- b) Efisiensi yang dihasilkan oleh penggabungan, peleburan dan pengambilalihan maka perseroan/badan usaha yang bersangkutan akan dinyatakan pailit atau keluar dari pasar sehingga merugikan masyarakat dan kepentingan umum.

Dalam petunjuk pelaksanaan Perkom No. 1 Tahun 2009 Bagian 4.2 tentang Penilaian Komisi Terhadap Rencana Merger lebih jauh diterangkan mengenai hal-hal yang dinilai dalam tahap penilaian menyeluruh beserta penjelasannya masing-masing, yaitu meliputi:³³

- (1) Hambatan masuk ke pasar (*entry barrier*).
- (2) Kemungkinan kerugian konsumen melalui tindakan unilateral.
- (3) Kemungkinan kerugian konsumen melalui tindakan kolusif.
- (4) Efisiensi.
- (5) Kemungkinan badan usaha akan keluar dari pasar/industry.
- (6) Merger vertikal.

Hasil dari penilaian menyeluruh adalah pendapat awal KPPU yang dapat berupa *No Objection Letter*, *Conditional No Objection Letter*, dan *Objection Letter*.

3) Konsultasi

Konsultasi dimaksudkan sebagai forum pengganti upaya hukum terhadap pendapat KPPU atas rencana atau akuisisi yang berupa *Conditional No Objection Letter* atau *Objection Letter*. Karena pendapat KPPU bukanlah putusan dan oleh karenanya tidak dapat diajukan upaya hukum ke pengadilan negeri sebagaimana putusan KPPU dalam menangani perkara persaingan.³⁴

Dalam forum konsultasi ini, pelaku usaha diberi kesempatan untuk menolak pendapat awal KPPU disertai dengan bukti-bukti analisis yang dimilikinya. Konsultasi dibatasi dalam jangka waktu paling lama 30 hari kerja sejak dikeluarkannya pendapat awal KPPU. Dalam jangka waktu tersebut KPPU akan mengumumkan pendapat akhir dari penilaian merger dan akuisisi.³⁵

D. PENUTUP

³² *Ibid.* Hal.47.

³³ *Ibid.* Hal.48.

³⁴ *Ibid.* Hal. 48-49.

³⁵ *Ibid.* Hal.49.

Penilaian merger yang dilakukan oleh KPPU didasarkan pada beberapa aspek, yaitu konsentrasi pasar, hambatan masuk pasar, potensi perilaku anti persaingan, efisiensi dan kepailitan. 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.

Kedepannya, notifikasi haruslah bersifat wajib tidak hanya bagi pelaku usaha yang memiliki aset dan omset yang telah di atur, namun juga bagi pelaku usaha yang memiliki aset dan omsetnya di bawah ketentuan yang telah di atur.

DAFTAR PUSTAKA

Buku-Buku

- Abdul R. Saliman. 2011. "kata pengantar". *Hukum Bisnis Untuk Perusahaan*. Jakarta. Kencana Prenada Media Group.
- Kasmir, 2003. *Manajemen Perbankan*, Raja Grafindo. Jakarta.
- Muhammad, 2006. *Bank Syari'ah*, Ekonisia, Yogyakarta.
- Mustafa Kamal Rokan. 2012. "Sambutan dari Prof. Nur A. Fadhil Lubis." *Hukum Persaingan Usaha*. Jakarta. RajaGrafindo.
- Thomas Suyatno. Et.al. 2003. *Kelembagaan Bank*, Gramedia. Jakarta.

Media Cetak

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

Perundang-Undangan

- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Monopoli
- Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.