

# **SISTEM NOTIFIKASI DALAM HAL TERJADI PENGGABUNGAN, PELEBURAN, ATAU PENGAMBILALIHAN SAHAM PERUSAHAAN**

Devi Andani

Fakultas Hukum Universitas Janabadra, Yogyakarta

Jalan Timoho II No.40, Yogyakarta, 55225

devi\_andani@janabadra.ac.id

## **Abstract**

*This study aims as an indication of monopolistic practices and / or unfair business competition as well as reviewing and knowing the notification system in the event of an ideal merger, consolidation or acquisition of shares so that they can function as a means of control. This research belongs to the type of qualitative research by following the typology of normative legal research, research data is collected by means of literature and document studies, relevant to the related theory and written descriptively and analyzed qualitatively. The results of this study indicate that notification of mergers, mergers or acquisition of shares can be used to determine the existence of monopolistic practices and / or unfair business competition, even though the post notification system implies that the Business Competition Supervisory Commission (KPPU) has not been able to carry out its maximum control system. . The post notification system is intended as a notification by business actors to KPPU, after the merger, consolidation, or takeover of company shares is carried out. Based on the notification, KPPU then conducts an analysis, and if the results of the analysis show that merger, merger, or takeover of company shares has the potential to cause a negative impact on competition, then the transaction must be revised or canceled. However, the revision or cancellation will become complex when the merger or consolidation of the company concerned is proven to have conducted monopolistic practices and / or unfair business competition.*

**Keywords:** Notification system, Monopoly, KPPU

## **Abstrak**

Studi ini bertujuan sebagai indikasi adanya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat serta mengkaji dan mengetahui sistem notifikasi dalam hal terjadi penggabungan, peleburan atau pengambilalihan saham yang ideal sehingga dapat berfungsi sebagai sarana kontrol. Penelitian ini termasuk jenis penelitian kualitatif dengan mengikuti tipologi penelitian hukum normatif, data penelitian dikumpulkan dengan cara studi pustaka dan dokumen, direlevansikan dengan teori yang berkaitan serta dituliskan secara deskriptif dan dianalisa secara kualitatif. Hasil studi ini menunjukkan pemberitahuan adanya penggabungan, peleburan atau pengambilalihan saham dapat digunakan untuk menentukan adanya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, meskipun dengan sistem post notifikasi yang memberikan implikasi bahwa Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) belum dapat melaksanakan secara maksimum sistem kontrolnya. Sistem post notifikasi dimaksudkan sebagai pemberitahuan oleh pelaku usaha kepada KPPU, sesudah transaksi penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan saham perusahaan dilaksanakan. Berdasarkan pemberitahuan tersebut KPPU kemudian melakukan analisis, dan apabila hasil analisis menunjukkan bahwa transaksi penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan saham perusahaan berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan, maka transaksi tersebut harus direvisi atau dibatalkan. Namun tindakan revisi atau pembatalan tersebut akan menjadi kompleks ketika penggabungan atau peleburan perusahaan yang bersangkutan ternyata terbukti melakukan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

**Kata kunci :** Sitem notifikasi, Monopoli, KPPU

## **Pendahuluan**

Undang-Undang tentang Larangan Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ditandatangani Presiden Bacharuddin Jusuf Habibie dan diundangkan pada tanggal 5 Maret 1999 serta berlaku satu tahun setelah diundangkan (Ibrahim, 2009). Adanya persaingan usaha yang sehat dan adil, dapat membantu meningkatkan kualitas suatu produk barang dan /atau jasa yang dihasilkan oleh pelaku usaha, dengan harga yang terjangkau oleh konsumen. Namun tidak dapat dipungkiri bahwa dibalik praktek usaha bisnis yang jujur dan adil tersebut, ada berbagai macam persaingan yang tidak sehat, yang mengandung unsur-unsur yang kurang adil terhadap pihak yang ekonomi atau sosialnya lebih lemah, dengan dalih pemeliharaan persaingan yang sehat (Sirait, 2004). Perilaku anti persaingan seperti itu dapat mengakibatkan inefisiensi perekonomian berupa hilangnya kesejahteraan bahkan mengakibatkan terganggunya keadilan ekonomi dalam masyarakat dan timbulnya akibat-akibat ekonomi dan sosial yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban, maupun kepentingan umum (Hermansyah, 2002).

Untuk memperluas jangkauan bisnis, maka tidak jarang dilakukan tindakan penggabungan, peleburan atau pengambilalihan saham. Tindakan penggabungan, peleburan atau pengambilalihan saham disadari atau tidak akan mempengaruhi persaingan antarpelaku usaha di dalam pasar bersangkutan dan membawa dampak kepada konsumen dan masyarakat (Widjaja, 2002). Karena itu, sesuai dengan Pasal 28 dan 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut UU Larangan Praktek Monopoli), Komisi akan melakukan pengendalian terhadap penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan. Pengendalian dilakukan terutama yang mengakibatkan berkurangnya tingkat persaingan di pasar bersangkutan dan dapat menimbulkan kerugian masyarakat (Nadapdap, 2009).

Salah satu contoh pengambilalihan perusahaan adalah yang dilakukan oleh PT Balaraja Bisco Paloma (BBP) terhadap PT

Subafood Pangan Jaya (SPJ). PT BBP yang bergerak di bidang perdagangan umum, perindustrian, jasa, pembangunan (kontraktor), pengangkutan darat, pertanian, percetakan/penerbitan, dan perbengkelan merupakan anak perusahaan dari PT Tiga Pilar Sejahtera Food Tbk (TPSF). PT BBP juga mempunyai anak perusahaan PT Putra Taro Paloma (PTP) yang bergerak dalam industri makanan ringan. Kemudian PT BBP mengambilalih PT SPJ yang bergerak di bidang perindustrian dan perdagangan, berlaku efektif pada tanggal 21 Januari 2013.

Berdasarkan Putusan Perkara Nomor 02/KPPU-M/2014, Komisi memberikan sanksi berupa denda sebesar Rp 5.000.000.000 (lima miliar rupiah) karena terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, n.d.). Jika dicermati lebih jauh, maka putusan Komisi tersebut dinilai kurang tepat, karena berdasarkan fakta yang ada, PT BBP telah terbukti melanggar Pasal 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 *juncto* Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010, dengan demikian maka harus membayar denda. Berdasarkan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010, ditetapkan bahwa besarnya denda administratif yaitu sebesar Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) untuk setiap hari keterlambatan, dengan ketentuan denda administratif secara keseluruhan paling tinggi sebesar Rp 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah) (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, n.d.).

Di sini, ada hal yang tidak diperhatikan dalam putusan tersebut meskipun sudah terdapat dalam Pendapat Komisi Nomor 30/KPPU/PDPT/XI/2013 tentang Pemberitahuan pengambilalihan Saham Perusahaan PT SPJ Oleh PT BBP (Pendapat Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 30/KPPU/PDPT/XI/2013 Tentang Pemberitahuan Pengambilalihan Saham Perusahaan PT Subafood Pangan Jaya Oleh PT

Balaraja Bisco Paloma, n.d.). Hal tersebut adalah nilai konsentrasi pasar, yang dapat menunjukkan tingkat persaingan dalam suatu pasar/industri. Nilai konsentrasi dalam suatu pasar dapat dihitung melalui *Hirschman Herfindahl Index* (HHI). Komisi juga menemukan bahwa nilai HHI Pasar Produk Bihun setelah pengambilalihan saham adalah 280. Berdasarkan Perkom 3/2012 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 Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut Perkom 3/2012). Apabila perubahan nilai HHI sebelum dan sesudah akuisisi melebihi nilai 150, maka Komisi perlu menilai aspek-aspek yang dapat mengakibatkan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak (Ginting, 2001). Sistem post notifikasi memberikan dampak bahwa Komisi hanya dapat menilai apakah penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan saham perusahaan melakukan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha setelah terjadinya penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan saham perusahaan (Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 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, n.d.).

### **Metode Penelitian**

Penelitian ini termasuk jenis penelitian kualitatif dengan mengikuti tipologi penelitian hukum normatif. Data penelitian dikumpulkan dengan cara studi pustaka dan dokumen. Data yang telah dikumpulkan akan diidentifikasi dan disusun secara sistematis, baik data yang diperoleh dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Kemudian seluruh data yang diperoleh dari studi kepustakaan dan studi dokumen tersebut direlevansikan dengan teori yang berkaitan serta dituliskan secara deskriptif dan dianalisa secara kualitatif.

### **Hasil dan Pembahasan**

Persaingan usaha terjadi disebabkan berjalan secara dinamisasi usaha yang kompetitif. Kompetisi dapat berdampak positif maupun negatif. Menjadi positif sebab akan menimbulkan efisiensi ekonomi, dan menjadi negatif jika dilakukan dengan cara-cara yang tidak benar. Untuk bertahan dalam kompetisi sekaligus mengembangkan usaha, maka para pelaku usaha harus melakukan berbagai cara atau strategi (Malaka, 2014). Salah satu alternatif yang dapat dilakukan pelaku usaha adalah dengan melakukan ekspansi usaha, strategi ekspansi usaha ini dilakukan untuk menjaga usaha seorang pelaku usaha tidak semakin terpuruk di tengah-tengah persaingan usaha yang ada, tapi malah bergabung untuk bertumbuh dan menuju perkembangan yang lebih baik lagi. Strategi pengembangan secara teoritis terbagi atas tiga, yaitu peleburan usaha atau merger, pengambilalihan usaha atau akuisisi, dan peleburan usaha atau konsolidasi (Margono, 2009).

Tujuan dari ekspansi usaha ini ada banyak, antara lain yaitu untuk mendapatkan kesempatan beroperasi dalam skala hemat, meningkatkan pangsa pasar, pengendalian finansial yang lebih baik, dan yang pasti dengan meningkatnya salah satu atau hal-hal tersebut, nilai perusahaan baru akan lebih kuat. Indikator untuk hal ini, dapat terlihat dari naiknya harga saham perusahaan pasca penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan (Rokan, 2012).

Dari sudut pandang manajemen strategi, merger (penggabungan), konsolidasi (peleburan), dan akuisisi (pengambilalihan) adalah salah satu alternatif strategi pertumbuhan eksternal untuk mencapai tujuan perusahaan. Tujuan strategi ini adalah perusahaan hasil penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan diharapkan mampu membangun keunggulan kompetitif perusahaan, yang pada saatnya nanti dapat meningkatkan nilai perusahaan sekaligus memaksimalkan kemakmuran pemilik perusahaan atau pemegang saham. Untuk mencapai tujuan normatif itu, pembuat keputusan memerlukan rencana dan langkah-langkah strategis serta informasi yang akurat agar terhindar dari resiko kegagalan. Hal ini

perlu dipertimbangkan dengan baik, mengingat penggabungan, penggabungan, dan pengambilalihan masih dipandang sebagai keputusan kontroversial yang berdampak sangat dramatis dan kompleks (Nugroho, 2014).

Menurut Munir Fuady, istilah akuisisi merupakan satu komponen dari serangkaian perbuatan hukum, yaitu berupa merger, konsolidasi, dan akuisisi. Ketiga hal tersebut kadang dalam praktek bisnis disebut dengan istilah merger dan akuisisi (M&A). Jika dengan merger perseroan yang satu masuk ke dalam perseroan yang lain, sehingga hanya tinggal satu perseroan saja, sementara dengan konsolidasi, kedua perseroan asal menjadi lenyap, dan yang tinggal adalah perseroan yang baru terbentuk. Kemudian dengan akuisisi, baik perseroan pengambilalih maupun yang diambilalih tetap eksis. Jadi dengan akuisisi tidak ada perseroan yang lenyap dan tidak ada perseroan yang baru terbentuk dari akuisisi tersebut (Fuady, 2001).

Menurut Felix Oentoeng Soebagjo, akuisisi perseroan itu pada dasarnya berbeda dengan merger dan juga berbeda dengan konsolidasi (peleburan). Jika yang dilakukan adalah akuisisi perseroan, maka baik pihak yang melakukan akuisisi maupun pihak yang diakuisisi tetap eksis. Pihak yang melakukan akuisisi akan menjadi pengendali dari pihak yang diakuisisi. Perbedaannya dengan merger atau peleburan usaha adalah bahwa pada suatu merger yang dilakukan secara penuh dan tuntas akan menjadikan satu diantara pihak-pihak yang melakukan merger akan menjadi *surviving company* sedangkan pihak-pihak lain yang merupakan *disappearing company* adalah suatu perseroan yang baru didirikan para pihak sedangkan perseroan yang merupakan peserta peleburan menjadi pendiri dari perseroan *disappearing company* (Soebagjo, 2006).

Klasifikasi akuisisi dilihat dari motivasi akuisisi dapat dibedakan menjadi dua yaitu *pertama*, akuisisi finansial (*financial acquisition*) dan *kedua*, akuisisi strategis (*strategic acquisition*) I (Go, 1992). *Pertama*, akuisisi finansial (*financial acquisition*) merupakan suatu tindakan akuisisi terhadap satu atau beberapa perusahaan tertentu yang dilaksanakan dengan tujuan usaha mencapai

keuntungan finansial. Akuisisi ini berifat spekulatif, dengan keuntungan yang diharapkan lewat pembelian saham atau aset yang murah tetapi dengan income perusahaan yang tinggi (Usman, 2013). Seringkali perusahaan target yang menjadi incaran akuisitor adalah perusahaan yang sedang mengalami kemerosotan dan dalam kondisi yang relatif lemah. Indikasinya adalah beban utang yang relatif besar, kemacetan pemasaran dan distribusi, harga saham yang semakin melemah dilantai bursa, kepasistas penganggur dan sebagainya. Namun dalam kenyataannya, tidak semua tindakan akuisisi terhadap perusahaan target mencerminkan indikasi-indikasi seperti tersebut. Perusahaan yang menjadi incaran justru perusahaan target yang memiliki posisi keuangan yang cukup likuid dan perolehan laba yang relatif tinggi serta memiliki prospek yang cukup baik (Siswoyo, 2002).

*Kedua*, akuisisi strategis (*strategic acquisition*) merupakan suatu akuisisi yang dilaksanakan dengan tujuan untuk menciptakan sinergi dengan didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan jangka panjang. Sinergi ini tidak hanya berupa sinergi finansial tetapi juga mencakup sinergi produksi, sinergi distribusi, sinergi pengembangan teknologi dan gabungan sinergi-sinergi tersebut. Latar belakang adanya akuisisi ini adalah untuk meningkatkan produktivitas perusahaan. Sebab dengan akuisisi, diharapkan dapat meningkatkan sinergi usaha, mengurangi resiko karena diversifikasi, memperluas pangsa pasar, meningkatkan efisiensi, dan sebagainya (Fuady, 2001). Sebagai contoh adalah sinergi yang diciptakan dalam produksi dan pemasaran, yaitu sinergi antara perusahaan yang menghasilkan produk tertentu (produsen) dengan perusahaan yang mendistribusikan produk tersebut (distributor). Disatu pihak, produsen memiliki keunggulan dalam teknik produksi namun tidak memiliki jaringan distribusi. Sedangkan dilain pihak, perusahaan distributor tersebut memiliki keunggulan dalam pendistribusian produk karena mempunyai jaringan distribusi yang luas dan telah mapan, akan tetapi tidak memiliki kemampuan produksi. Untuk mewujudkan sinergi maka perusahaan pertama mengakuisisi perusahaan kedua,

sehingga dapat menutup kelemahan-kelemahan mereka yang sekaligus meningkatkan penjualan dan menampilkan kekuatan yang lebih besar (Sarjana, 2014).

Kemudian berdasarkan jenis usaha perseroan atau dikaitkan dengan pemasaran, pengambilalihan dapat dibedakan menjadi tiga, yaitu *pertama*, pengambilalihan horizontal (akuisisi horizontal); *kedua*, pengambilalihan vertikal (akuisisi vertikal); dan *ketiga*, pengambilalihan konglomerat (akuisisi konglomerat). *Pertama*, pengambilalihan horizontal ditujukan untuk mengambilalih perseroan pesaing langsung (*head to head competitor*). Pesaing dimaksud dapat berupa pesaing yang memiliki produk barang atau jasa yang sama ataupun memiliki pesaing yang memiliki wilayah pemasaran yang sama (Jusmadi, 2014). *Kedua*, pengambilalihan vertikal ditujukan untuk menguasai sejumlah mata rantai produksi dan distribusi dari hulu sampai hilir (Jusmadi, 2014). *Ketiga*, pengambilalihan konglomerat ditujukan untuk mengambilalih perseroan lain yang tidak memiliki kaitan bisnis secara langsung dengan perseroan yang diambilalih (Khairandy, 2014).

Kemudian dilihat dari subjek yang melakukan pengambilalihan, pengambilalihan perseroan terdiri atas: *pertama*, pengambilalihan eksternal dan *kedua*, pengambilalihan internal. *Pertama*, pengambilalihan eksternal merupakan pengambilalihan yang terjadi dua perseroan atau lebih yang tidak berada dalam satu grup. *Kedua*, pengambilalihan internal adalah pengambilalihan di mana baik perseroan yang mengambilalih maupun yang diambilalih merupakan perseroan-perseroan yang berada dalam satu grup (*holding*) (Khairandy, 2014).

Perusahaan sebagai subjek ekonomi senantiasa berupaya untuk memaksimalkan keuntungannya. Oleh karena itu, pengambilalihan saham merupakan salah satu upaya perusahaan yang bertujuan untuk memaksimalkan keuntungannya. Maksimalisasi keuntungan diharapkan lahir dari pengambilalihan saham dapat mengurangi biaya produksi sehingga tercipta produksi yang efisien. Efisiensi diharapkan dapat tercipta karena perubahan hasil pengambilalihan saham akan dapat meng-

eksploitasi skala ekonomi dalam proses produksi. Skala ekonomi menjadi penting bila di dalam suatu pasar, biaya produksi yang diperlukan sangat tinggi dibandingkan dengan besarnya pasar. Selain itu efisiensi juga dapat dicapai oleh pengambilalihan saham melalui efisiensi pemasaran atau sentralisasi penelitian dan pengembangan (Maarif, 2010).

Sistem notifikasi adanya penggabungan, peleburan dan pengambilalihan dapat digunakan sebagai indikasi adanya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, yaitu dengan merujuk pada pendekatan hukum persaingan usaha yaitu pendekatan *Rule of Reason*. Pendekatan *Rule of Reason* ini merupakan kebalikan dari pendekatan *Per Se*. Pendekatan *per se* disebut juga *per se illegal*, *per se rules*, *per se doctrine* dan *per se violation*. Larangan-larangan yang bersifat *Per Se Illegal* adalah larangan yang bersifat jelas, tegas, dan mutlak dalam rangka memberi kepastian bagi para pelaku usaha. Larangan ini bersifat tegas dan mutlak disebabkan pelaku usaha yang sangat mungkin merusak persaingan sehingga tidak perlu lagi melakukan pembuktian akibat perbuatan tersebut. Pendekatan *Per Se Illegal* merupakan sebuah pendekatan di mana suatu perjanjian atau kegiatan usaha dilarang karena dari perjanjian tersebut telah dianggap jelas dan pasti mengurangi atau menghilangkan persaingan. Oleh karena itu dalam pendekatan ini, pelaku usaha pelapor tidak perlu membuktikan adanya dampak suatu perjanjian yang dibuat oleh pelaku usaha pesaingnya. Bukti yang diperlukan adalah bahwa perjanjian yang dimaksud telah benar adanya atau bahwa kegiatan bisnis dimaksud telah benar-benar dilakukan oleh pelaku usaha pesaingnya (Rokan, 2012).

Di dalam pendekatan *Rule of Reason* ini, hukuman terhadap perbuatan yang dituduhkan melanggar hukum persaingan harus mempertimbangkan situasi dan kondisi kasus. Karenanya, perbuatan yang dituduhkan tersebut harus diteliti terlebih dahulu, apakah perbuatan itu telah membatasi persaingan secara tidak patut. Untuk itu, disyaratkan bahwa penggugat dapat menunjukkan akibat yang ditimbulkan dari perjanjian, kegiatan, dan posisi dominan yang

telah menghambat persaingan atau menyebabkan kerugian (Rokan, 2012).

Pada Putusan Perkara Nomor 02/KPPU-M/2014 tentang Pelanggaran Pasal 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Juncto Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 Terkait Pengambilalihan Saham PT Subafood Pangan Jaya Oleh PT Balaraja Bisco Paloma, diputuskan bahwa PT BBP terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 lalu dikenakan denda Rp 5.000.000.000 (lima miliar rupiah) yang harus disetor ke Kas Negara sebagai setoran pendapatan denda pelanggaran di bidang persaingan usaha Satuan Kerja Pengawas Persaingan Usaha melalui bank Pemerintah dengan kode penerimaan 423755 (Pendapatan Denda Pelanggaran di Bidang Persaingan Usaha), kemudian salinan bukti pembayaran denda tersebut harus dilaporkan dan diserahkan ke KPPU (Putusan Perkara Nomor: 02/Kppu-M/2014 Tentang Pelanggaran Pasal 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, n.d.).

Pengenaan Pasal 29 UU 5/1999 dinilai sudah tepat, karena ketentuan Pasal 29 sudah terpenuhi. Nilai aset gabungan hasil pengambilalihan saham yang wajib dilakukan pemberitahuan adalah yang nilainya melebihi Rp 2.500.000.000.000,00 (dua triliun lima ratus miliar rupiah), sedangkan nilai aset gabungan hasil pengambilalihan saham PT BBP dihitung hingga BUIT (Badan Usaha Induk Tertinggi) adalah pengendali tertinggi dari badan usaha yang akan melakukan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan, sedangkan anak perusahaan yang paling bawah adalah badan usaha yang dikendalikan secara tidak langsung oleh perusahaan yang akan melakukan penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan adalah sebesar Rp 4.403.235.992.422,00 (empat triliun empat ratus tiga miliar dua ratus tiga puluh lima juta sembilan ratus sembilan puluh dua ribu empat ratus dua puluh dua rupiah). Kemudian pengecualian Pasal 7 PP 57/2010 tentang pemberitahuan secara tertulis tidak berlaku bagi pelaku usaha yang melakukan pengambilalihan saham antarperusahaan terafiliasi tidak terpenuhi karena PT BBP dan PT SPJ bukan merupakan perusahaan

terafiliasi, sehingga PT BBP wajib menyampaikan pemberitahuan tertulis kepada Komisi.

PT BBP juga terbukti telah melakukan keterlambatan pemberitahuan pengambilalihan saham PT SPJ selama 13 hari kerja. PT BBP baru melakukan pemberitahuan secara tertulis pada tanggal 22 Maret 2013, padahal berdasarkan ketentuan Kementerian Hukum dan HAM, tanggal pemberitahuan telah berlaku efektif secara yuridis dihitung sejak dikeluarkannya surat penerimaan pemberitahuan perubahan data perseroan dari Kementerian Hukum dan HAM pada tanggal 21 Januari 2013. Kemudian wajib melaporkan paling lama 30 hari kerja sejak tanggal berlaku efektif secara yuridis yaitu paling lambat tanggal 4 Maret 2013.

Namun jika dicermati lebih jauh, putusan dalam perkara ini dinilai ada kejanggalan. Diantaranya, dasar hukum atas pengenaan denda atas pengambilalihan PT BBP atas PT SPJ yang tidak berdasarkan pada Pasal 6 PP 57/2010. Padahal di dalam Pasal 6 sudah ditentukan bahwa Pelaku Usaha yang tidak menyampaikan pemberitahuan tertulis dikenakan sanksi berupa denda administratif sebesar Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) untuk setiap hari keterlambatan, dengan denda administratif secara keseluruhan paling tinggi sebesar Rp 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah). Seharusnya PT BBP yang melakukan keterlambatan penyampaian pemberitahuan tertulis selama 13 hari, maka denda administratif yang diberikan adalah Rp 13.000.000.000,00 (tiga belas miliar rupiah) sesuai dengan ketentuan Pasal 6 PP 57/2010. Jadi dapat dikatakan bahwa pengenaan denda kepada PT BBP sebesar Rp 5.000.000.000 (lima miliar rupiah) tidak berdasar pada PP.

TPSF Group merupakan kelompok usaha yang bergerak dalam bidang pengolahan makanan. TPSF Group merupakan produsen mie khususnya mie kering, mie instan dan bihun. Selain itu, TPSF Group juga memproduksi *snack*, biskuit, permen, dan mengembangkan kegiatan usaha dibidang perkebunan kelapa sawit, pembangkit tenaga listrik, pengolahan dan distribusi beras. PT. BBP merupakan perusahaan yang bergerak dalam bisang

pengolahan makanan, yang juga merupakan produsen makanan ringan dengan merek dagang Taro. Sedangkan PT SPJ merupakan perusahaan yang bergerak dalam bidang pengolahan makanan. Kegiatan utama PT SPJ adalah produksi bihun dengan bahan dasar jagung. Selain itu PT SPJ juga memproduksi mie kering dan bumbu dapur seperti merica dan terasi serta produk pasta yaitu makaroni yang terbuat dari jagung.

Berdasarkan uraian tersebut maka terdapat 2 (dua) produk yang saling bersinggungan, yaitu produk mie kering dan bihun. Khusus untuk produk bihun, meskipun TPSF Group memproduksi bihun dari tepung beras dan PT SPJ memproduksi bihun dari tepung jagung, namun dilihat dari sisi penawaran serta karakteristik dan kegunaan produk tidak ada perbedaan terhadap kedua produk tersebut. Maka Komisi menilai bahwa produk bihun dari tepung beras dan produk bihun dari tepung jagung berada pada pasar produk yang sama.

Kemudian mengenai Pendapat Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 30/KPPU/PDPT/XI/2013 tentang pemberitahuan pengambilalihan saham perusahaan PT Subafood Pangan Jaya oleh PT Balaraja Bisco Paloma, terdapat 2 produk yang saling bersinggungan, yaitu produk mie kering dan bihun. Khusus untuk produk bihun, meskipun Group TPSF memproduksi bihun dari tepung beras dan SPJ memproduksi bihun dari tepung jagung, namun dilihat dari sisi penawaran serta karakteristik dan kegunaan produk tidak ada perbedaan terhadap kedua produk tersebut. Karena itu komisi menilai bahwa produk bihun dari tepung beras dan produk bihun dari tepung jagung berada pada pasar produk yang sama. Selain itu, pasar bersangkutan dalam penilaian adalah pasar produk mie kering dan bihun di seluruh Indonesia.

Kemudian tentang nilai konsentrasi pasar, yang dapat menunjukkan tingkat persaingan dalam suatu pasar/industri. Nilai konsentrasi dalam suatu pasar dapat dihitung melalui *Hirschman Herfindahl Index* (HHI). HHI dihitung memperhatikan jumlah dan pangsa pasar semua perusahaan yang ada di pasar. HHI dirumuskan sebagai berikut:

$$HHI = \sum (S_i)^2 \quad S = \text{pangsa pasar setiap perusahaan di suatu pasar}$$

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, yang ditimbulkan oleh perbedaan pangsa pasar diantara perusahaan yang menjadi semakin besar. Penilaian ini menggunakan dua analisis HHI yaitu HHI minimum dan HHI maksimum. HHI minimum adalah angka HHI yang diperoleh dengan menghitung pangsa pasar pelaku usaha yang telah teridentifikasi. Sedangkan HHI maksimum adalah angka HHI yang diperoleh dengan menghitung pangsa pasar pelaku usaha termasuk yang tidak teridentifikasi.

Kemudian nilai HHI pasar produk bihun setelah pengambilalihan saham PT SPJ oleh PT BBP adalah 280. Berdasarkan Perkom 3/2012, apabila nilai HHI berada pada spektrum II (diatas 1800) dan perubahan nilai HHI sebelum dan sesudah akuisisi melebihi nilai 150, maka Komisi perlu menilai aspek-aspek yang dapat mengakibatkan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Kemudian Komisi berpendapat bahwa meski tidak terdapat kekhawatiran adanya praktek monopoli dan persaingan usaha tidaksehat setelah pengambilalihan saham, namun dikarenakan nilai perubahan HHI melebihi batas yang ditetapkan, perlu dilakukan monitoring terhadap harga bihun yang diproduksi TPSF Group selama 2 (dua) tahun. Monitoring tersebut bertujuan untuk mengawasi potensi praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan TPSF Group setelah pengambilalihan saham tersebut. Namun temuan tersebut, tidak dicantumkan dalam putusan perkara atas pengambilalihan PT SPJ oleh PT BBP. Meskipun dalam putusan komisi menyatakan bahwa perlu dilakukan monitoring terhadap TPSF Group selama 2 tahun.

Akuisisi PT SPJ oleh PT BBP dengan alasan untuk menghindari terhentinya kegiatan usaha dari pelaku usaha yang diambilalih, dinilai kurang begitu tepat. Hal

itu dikarenakan kegiatan usaha PT SPJ berjalan cukup baik terutama untuk produk bihun dari tepung jagung. Nilai HHI yang mencapai 280, dari nilai maksimal 150 seharusnya dapat digunakan sebagai rujukan indikasi praktek monopoli terhadap produk bihun di pasar. Meskipun putusan komisi telah menetapkan bahwa dilakukan monitoring terhadap PT BBP selama 2 tahun, namun dalam putusan perkara tentang keterlambatan pemberitahuan pengambilalihan saham tidak tercantumkan di dalamnya. Akuisisi yang dilakukan oleh PT BBP merupakan jenis akuisisi horizontal ditujukan untuk mengambil alih perseroan pesaing langsung, dalam hal ini PT BBP diindikasikan ingin mengambil alih produk bihun dari tepung jagung yang diproduksi oleh PT SPJ. Di lain sisi, PT BBP juga memproduksi bihun dari tepung beras, yang kemudian produk bihun tersebut terdapat dalam satu pasar produk yang sama.

Dari segi hukum persaingan kegiatan penggabungan, peleburan atau pengambilalihan perlu dikontrol karena beberapa alasan, yaitu: *pertama*, karena secara langsung maupun tidak langsung dapat membawa pengaruh terhadap kondisi persaingan di pasar yang bersangkutan, karena perusahaan yang bergabung akan membentuk pangsa pasar yang lebih besar, dan pada akhirnya akan mempengaruhi persaingan. *Kedua*, dapat menimbulkan atau bahkan memperkuat *market power*, ini dapat memperbesar kemampuan mereka untuk menyalahgunakan kekuatannya untuk menghambat persaingan sehingga merugikan konsumen. Jadi dengan kata lain, dapat menjadi alat bagi pelaku usaha untuk menyingkirkan pesaingnya dan/atau mengurangi persaingan (Nugroho, 2014).

Praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat terjadi jika badan usaha hasil penggabungan, dan/atau hasil peleburan, atau pelaku usaha yang melakukan pengambilalihan saham perusahaan lain diduga melakukan: perjanjian yang dilarang, kegiatan yang dilarang, dan/atau penyalahgunaan posisi yang dominan. Ada tiga alasan KPPU dapat mencegah penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan saham perusahaan, yaitu (Moin, 2007):

1. Jika penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan saham perusahaan dimaksudkan untuk menimbulkan dan mempertahankan posisi dominan (*dominance test*), atau menguasai produksi dan pemasaran.
  2. Jika penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan saham perusahaan dimaksudkan untuk mengurangi persaingan (*competition test*), apakah sebuah transaksi penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan saham perusahaan berpotensi mengurangi persaingan, beberapa kriteria perlu dianalisis terlebih dahulu:
    - a. Berkurangnya persaingan dapat terjadi apabila penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan saham perusahaan tersebut mampu melahirkan kemampuan perseroan hasil penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan saham perusahaan untuk mendapatkan keuntungan tidak wajar secara unilateral dengan cara mengurangi jumlah penjualan maupun menaikkan harga jauh di atas harga kompetitif untuk jangka waktu yang relatif lama.
    - b. Sejauh mana transaksi penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan saham perusahaan tersebut menimbulkan *coordinated affect*, yaitu memberikan kemampuan kepada para pelaku usaha dalam pasar untuk mendapatkan keuntungan melalui tindakan koordinasi sehingga merugikan konsumen.
  3. Jika penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan saham perusahaan menimbulkan kerugian bagi kepentingan umum (*public interest test*), misalnya pengurangan jumlah karyawan perusahaan atau PHK karena alasan efisiensi.
- Melakukan kontrol kegiatan merger terdapat perbedaan antara satu negara dengan negara lain, terutama mengenai sistem notifikasinya. Kebanyakan negara-negara yang sudah mempunyai ketentuan mengenai merger menggunakan sistem pra notifikasi, yaitu pelaku usaha menyampaikan notifikasi ke otoritas persaingan tentang rencana

penggabungan, peleburan dan pengambilalihan. Berdasarkan notifikasi tersebut otoritas persaingan menilai dan mengeluarkan pendapat apakah rencana penggabungan, peleburan dan pengambilalihan tersebut dapat diteruskan tanpa syarat atau dengan syarat atau tidak dapat diteruskan. Beberapa negara menggunakan pendekatan post notifikasi, yaitu pelaku usaha tidak diwajibkan melakukan notifikasi kegiatan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan ke otoritas persaingan sebelum mereka menutup transaksi penggabungan, peleburan dan pengambilalihan. Akan tetapi, hal ini dapat dibatalkan oleh otoritas persaingan apabila transaksi tersebut berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan (Nugroho, 2014).

Sebelum diterbitkannya Perkom 13/2010 sebagai pedoman PP 57/2010, pedoman pelaksanaan penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan saham perusahaan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, terjadi perdebatan tentang sifat kewajiban notifikasi berasal dari penafsiran Pasal 29 ayat (1) UU 5/1999. Pasal itu menyatakan bahwa 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. Pemberitahuan itu selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan. Dikatakan post notifikasi apabila merger diartikan sebagai merger yang akta perubahannya telah disetujui oleh Menteri Hukum dan HAM. Tetapi dikatakan pra notifikasi apabila diartikan sebagai pengumuman rencana merger, yaitu jauh sebelum akta perubahan perseroan disetujui oleh menteri.

Sistem pra-notifikasi dipakai oleh banyak negara, karena sistem ini dipandang lebih efektif untuk mencegah terjadinya transaksi penggabungan atau peleburan badan usaha atau pengambilalihan saham 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 berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan.

Sistem post notifikasi dimaksudkan sebagai pemberitahuan oleh pelaku usaha kepada otoritas persaingan usaha, sesudah transaksi penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan saham perusahaan dilaksanakan. Berdasarkan pemberitahuan tersebut otoritas persaingan kemudian melakukan analisis, dan apabila hasil analisis menunjukkan bahwa transaksi penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan saham perusahaan berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan, maka transaksi tersebut harus direvisi atau dibatalkan.

Namun tindakan revisi atau pembatalan tersebut akan menjadi kompleks ketika penggabungan atau peleburan perusahaan yang bersangkutan ternyata terbukti melakukan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Manakala akan dilakukan pembatalan terhadap putusan penggabungan atau peleburan, tetapi perusahaan yang sebelumnya telah bubar. Jika sudah dilakukan pemberitahuan di Kemenkumham tentang adanya penggabungan atau peleburan perusahaan, dan permohonan tersebut dikabulkan. Tetapi dikemudian hari KPPU menemukan adanya praktek monopoli dan/atau persaingan tidak sehat, maka tidak mungkin untuk menghidupkan kembali perusahaan yang telah bubar.

Oleh karena itu, tindakan di Kemenkumham tersebut menyangkut kedudukan perusahaan ditinjau dari badan hukumnya, sedangkan yang dilakukan KPPU adalah menyangkut tindakannya. Sehingga wajar apabila terjadi perbedaan tersebut. Maka untuk memberikan jalan keluar terhadap putusan KPPU tersebut yang menyatakan adanya praktek monopoli dan/atau persaingan tidak sehat, maka perusahaan dapat menjual saham kepada publik atau dilakukan *spin off* (pemisahan saham), sehingga tidak perlu lagi menghidupka perusahaan yang telah dibubarkan.

Hanya sedikit negara yang menerapkan sistem post notifikasi karena menimbulkan ketidakpastian dan biaya yang cukup besar bagi pelaku usaha, yang transaksinya tidak disetujui oleh otoritas persaingan. Hal tersebut dikarenakan tidak mungkin untuk mengembalikan kondisi perusahaan pasca penggabungan atau peleburan ke kondisi sebelum dilakukan transaksi. Penyempurnaan Pasal 29 ayat (1) UU 5/1999 dilakukan dengan adanya RUU Anti Praktik Monopoli. Penyempurnaan tersebut khususnya mengenai sistem notifikasi yang sebelumnya menggunakan post notifikasi menjadi pra notifikasi. RUU Anti Praktik Monopoli, ketentuan ini diatur dalam Pasal 31 ayat (1) RUU Anti Praktik Monopoli yang bunyinya: "Penggabungan atau peleburan badan usaha, pengambilalihan saham, pengambilalihan aset atau pembentukan usaha patungan yang berakibat nilai aset atau nilai penjualan melebihi jumlah tertentu, wajib diberitahukan kepada KPPU sebelum penggabungan atau peleburan badan usaha, pengambilalihan saham, pengambilalihan aset atau pembentukan usaha patungan berlaku efektif secara yuridis" (*Ini Beberapa Usulan Perubahan UU Anti Prakti Monopoli*, 2014). RUU Anti Monopoli tersebut telah dibahas di Badan Legislatif dan secara formal telah dimuat dalam Prolegnas Tahun 2013. Namun sampai sekarang belum ada perubahan tentang undang-undang anti monopoli di Indonesia

## **Kesimpulan**

Pengenaan denda administratif terhadap perseroan yang tidak melaporkan pemberitahuan tertulis tentang adanya penggabungan, peleburan atau pengambilalihan saham seharusnya merujuk pada Pasal 6 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. Selain itu pemberitahuan adanya penggabungan, peleburan atau pengambilalihan saham dapat digunakan untuk menentukan adanya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, meskipun dengan sistem post notifikasi yang memberikan implikasi bahwa Komisi

belum dapat melaksanakan secara maksimum sistem kontrolnya.

Sistem post notifikasi dimaksudkan sebagai pemberitahuan oleh pelaku usaha kepada Komisi, sesudah transaksi penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan saham perusahaan dilaksanakan. Berdasarkan pemberitahuan tersebut Komisi kemudian melakukan analisis, dan apabila hasil analisis menunjukkan bahwa transaksi penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan saham perusahaan berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan, maka transaksi tersebut harus direvisi atau dibatalkan. Namun tindakan revisi atau pembatalan tersebut akan menjadi kompleks ketika penggabungan atau peleburan perusahaan yang bersangkutan ternyata terbukti melakukan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

## **Daftar Pustaka**

- Fuady, M. (2001). *Hukum tentang Akuisisi, Take Over, dan LBO*. Citra Aditya Bakti.
- Ginting, E. R. (2001). *Hukum Anti Monopoli di Indonesia*. Citra Aditya Bakti.
- Go, M. (1992). *Akuisisi Bisnis: Analisis dan Pengelolaan*. Rineka Cipta.
- Hermansyah. (2002). *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Indonesia*. Kencana Prenada Media Group.
- Ibrahim, J. (2009). *Hukum Persaingan Usaha: Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*. Bayumedia Publishing.
- Ini Beberapa Usulan Perubahan UU Anti Prakti Monopoli*. (2014). Hukum Online. <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt530dc5522d523/ini-beberapa-usulan-perubahan-uu-anti-praktik-monopoli>,
- Jusmadi, R. (2014). *Konsep Hukum Persaingan Usaha: Sejarah, Kaidah Perdagangan Bebas & Pengaturan Merger-Akuisisi*. Setara Press.

- Khairandy, R. (2014). *Hukum Perseroan Terbatas*. FH UII Press.
- Maarif, S. (2010). *Merger dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha*. Degraf Publishing.
- Malaka, M. (2014). PRAKTEK MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA. *Cell*. <https://doi.org/10.1016/j.cell.2009.01.043>
- Margono, S. (2009). *Hukum Anti Monopoli*. Sinar Grafika.
- Moin, A. (2007). *Merger, Akuisisi, dan Divestasi*. Ekonisia Kampus Fakultas Ekonimi UII.
- Nadapdap, B. (2009). *Hukum Acara Persaingan Usaha*. Jala Permata Aksara.
- Nugroho, S. A. (2014). *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Kencana.
- Pendapat Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 30/KPPU/PDPT/XI/2013 Tentang Pemberitahuan Pengambilalihan Saham Perusahaan PT Subafood Pangan Jaya Oleh PT Balaraja Bisco Paloma.
- Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 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.
- 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.
- Putusan Perkara Nomor: 02/Kppu-M/2014 tentang Pelanggaran Pasal 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.
- Rokan, M. K. (2012). *Hukum Persaingan Usaha: Teori dan Prakteknya di Indonesia*. Raja Grafindo Persada.
- Sarjana, I. M. (2014). *Prinsip Pembuktian dalam Hukum Acara Persaingan Usaha*. Zifatama Publisher.
- Sirait, N. N. (2004). *Hukum Persaingan di Indonesia*. Pustaka Bangsa Press.
- Siswoyo, A. (2002). *Hukum Persaingan Usaha*. Ghalia Indonesia.
- Soebagjo, F. O. (2006). *Hukum tentang Akuisisi Perusahaan di Indonesia*. Pusat Pengkajian Hukum.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- Usman, R. (2013). *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Sinar Grafika.
- Widjaja, G. (2002). *Merger dalam Persektif Monopoli*. Raja Grafindo Persada.