

December 2022

TINJAUAN YURIDIS NOTIFIKASI MERGER DALAM HUKUM PERSAINGAN USAHA : STUDI KASUS PT FKS MULTI AGRO TBK

Muhammad Surya Mustariyakuma

Full text of this article is available at <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasiswa>



Part of the Administrative Law Commons, Banking and Finance Law Commons, Bankruptcy Law Commons, Business Organizations Law Commons, Civil Law Commons, Civil Procedure Commons, Computer Law Commons, Conflict of Laws Commons, Constitutional Law Commons, Construction Law Commons, Contracts Commons, Courts Commons, Criminal Law Commons, Criminal Procedure Commons, Family Law Commons, Government Contracts Commons, Health Law and Policy Commons, Human Rights Law Commons, Insurance Law Commons, International Law Commons, International Trade Law Commons, Internet Law Commons, Jurisprudence Commons, Law and Economics Commons, Law and Philosophy Commons, Law and Politics Commons, Law of the Sea Commons, Legal History Commons, Legislation Commons, Marketing Law Commons, Military, War, and Peace Commons, Oil, Gas, and Mineral Law Commons, Organizations Law Commons, Other Law Commons, Privacy Law Commons, Public Law and Legal Theory Commons, Religion Law Commons, Rule of Law Commons, Social Welfare Law Commons, State and Local Government Law Commons, Supreme Court of the United States Commons, Taxation-Federal Commons, Taxation-Federal Estate and Gift Commons, Taxation-Transnational Commons, Tax Law Commons, Torts Commons, Transnational Law Commons, Transportation Law Commons, Water Law Commons, and the Workers' Compensation Law Commons

Recommended Citation

Mustariyakuma, Muhammad Surya (2022) "TINJAUAN YURIDIS NOTIFIKASI MERGER DALAM HUKUM PERSAINGAN USAHA : STUDI KASUS PT FKS MULTI AGRO TBK," *"Dharmasiswa" Jurnal Program Magister Hukum FHUI*: Vol. 2, Article 13.

Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasiswa/vol2/iss1/13>

This Article is brought to you for free and open access by the Faculty of Law at UI Scholars Hub. It has been accepted for inclusion in "Dharmasiswa" Jurnal Program Magister Hukum FHUI by an authorized editor of UI Scholars Hub.

TINJAUAN YURIDIS NOTIFIKASI MERGER DALAM HUKUM PERSAINGAN USAHA : STUDI KASUS PT FKS MULTI AGRO TBK

Cover Page Footnote

T.M. Zakir, Derajat Urgensi Regulasi Merger: Mencegah Pengaturan yang Berlebihan dalam Efektifitas Regulasi Meger dan Akuisisi, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2010), hlm. 39. Perdana A. Saputro, Hukum Meger Indonesia dalam Konteks Hukum Persaingan Usaha, (Tangerang: CR Publishing, 2012), hlm. 11 Ibid. Indonesia, Undang-undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, UU No. 5 Tahun 1999, LN No. 33, TLN No. 3817, Pasal 28. Andi Fahmi Lubis, et al, Hukum Persaingan Usaha: Antar, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, hlm. 284 Alison Jones and Brenda Sufrin, EC Competition Law, Text, Cases, and Materials, (New York: Oxford University Press, 2004), hlm. 848-854. Indonesia, Undang-undang tentang Larangan Praktek Monopoli ... Pasal 29. Bryan A. Garner ed. et al, Black's Law Dictionary, seventh edition, (West Group, St. Paul. Minn, 1999), hlm. 1002. Jones and Sufrin, EC Competition Law... hlm. 847 Ernest Gellhorn and William E. Kovacic, Antitrust Law and Economics in a Nutshell, (West Publishing, Co, St. Paul Minnesota, 1994), hlm. 348. Henry Campbell Black, Black's Law Dictionary, 6th ed. (West Publishing Co. St. Paul – Minn, USA, 1990), hlm. 988. Indonesia, Undang-undang Tentang Perseroan Terbatas, UU No. 40 Tahun 2007, LN No. 106, TLN No. 4756, Pasal 1 butir 9. Ibid, Pasal 1 butir 10. Ibid, Pasal 1 butir 11. Lihat Elyta Ras Ginting, hlm. 84, lihat juga Jones and Sufrin, EC Competition Law... hlm. 850-852, dan lihat juga Debra J, et.al, Section of Antitrust Law Antitrust Law Developments, 5th Edition, (s.l: American Bar Association, 2002), hlm. 327, 362, 368. Indonesia, Undang-Undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 28 Ibid, Pasal 29 Penjelasan UU No. 40 Tahun 2007 Pasal 126 ayat (1) butir c "Selanjutnya, dalam Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, atau Pemisahan harus juga dicegah kemungkinan terjadinya monopoli atau monopsoni dalam berbagai bentuk yang merugikan masyarakat". Knud Hansen et al., Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, (Jakarta: Katalis-Publishing-Media Services, 2002), hlm. 357. Indonesia, 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, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2010 Nomor 89. Pasal 3. J. C. V. Horne & John M. Wachowicz, Fundamentals of Financial Management, 13th ed., Prentice Hall, 2008 Andi Fahmi Lubis, et al, Hukum Persaingan Usaha : Buku Teks, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Jakarta : 2017. Hal. 268 Ibid, hal. 269 Isu ini dalam merger horizontal dikenal sebagai istilah Williamson trade-off. Lihat S. Martin, Industrial Organization in Context, (Oxford Univ. Press, 2010), hlm. 393 Sryani Br. Ginting, "Dampak Hukum Notifikasi Merger Menciptakan Persaingan Usaha Yang Sehat," Jurnal Law Pro Justitia, Vol. I, No. 1. (2015), hlm. 58. Ibid.

TINJAUAN YURIDIS NOTIFIKASI MERGER DALAM HUKUM PERSAINGAN USAHA : STUDI KASUS PT FKS MULTI AGRO TBK

Muhammad Surya Mustariyakuma

Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Korespondensi: muhammadsuryamustari@gmail.com

Abstrak

Merger, Konsolidasi dan Akuisisi merupakan aksi korporasi yang jamak terjadi dalam dunia usaha. Aksi korporasi tersebut merupakan sarana bagi perusahaan untuk memperkuat posisinya di pasar serta memaksimalkan profit perusahaan. Namun di lain sisi, Merger, Konsolidasi dan Akuisisi tersebut juga berpotensi menimbulkan praktik anti persaingan dengan bergabungnya dua perusahaan besar sehingga menguasai pangsa pasar dan mematikan pelaku usaha lain. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 secara eksplisit mengatur mengenai ketentuan merger, konsolidasi, dan akuisisi yakni pada pasal 28 dan 29. Lebih lanjut, ketentuan teknis mengenai notifikasi merger diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010. Dalam perjalanannya, ketentuan PP No. 57 Tahun 2010 tersebut dapat dikatakan belum efektif untuk mencegah terjadinya Praktik Persaingan Usaha Tidak Sehat. Hal tersebut karena Rezim Notifikasi Merger di Indonesia masih menganut sistem Notifikasi Pasca Merger. Lebih lanjut tulisan ini akan membahas secara khusus pengaturan mengenai Merger beserta contoh kasus notifikasi merger, dengan contoh kasus Putusan KPPU No. 19/ KPPU-M/2019 dengan terlapor PT FKS Multi Agro Tbk.

Kata Kunci: merger, konsolidasi, akuisisi, notifikasi dan persaingan usaha.

Abstract

Mergers, Consolidations and Acquisitions are corporate actions that commonly occur in the business world. The corporate action is a means for companies to strengthen its position in the market and maximize corporate profits. But on the other hand, the Merger, Consolidation and Acquisition also has the potential to lead to anti-competitive practices by joining two large companies so as to dominate the market share and kill other business actors. Law No. 5 of 1999 explicitly regulates the provisions of mergers, consolidations, and acquisitions, namely articles 28 and 29. Furthermore, the technical provisions regarding merger notification are regulated in Government Regulation No. 57 of 2010. In his travels, the provisions of PP No. 57 of 2010 can be said to have not been effective in preventing the occurrence of Unfair Business Competition Practices. That is because the Merger Notification Regime in Indonesia still adheres to the Post-Merger Notification system. Furthermore, this article will discuss specifically the regulation on Mergers along with examples of merger notification cases, with examples of KPPU Decision No. 19 / KPPU-M / 2019 with PT FKS Multi Agro Tbk reported.

Keywords: Merger, Consolidations, Acquisitions, Notification and Competition.

I. PENDAHULUAN

Tindakan penggabungan (merger), peleburan (konsolidasi), atau pengambilalihan (akuisisi) merupakan aksi korporasi yang cukup jamak dijumpai dewasa ini. Merger sebenarnya merupakan tindakan korporasi yang wajar yang dapat mensinergikan sumberdaya yang dipunyai masing-masing perusahaan yang melakukan merger Merger juga dilakukan untuk mencapai tujuan ekonomis perusahaan yang bersangkutan (*profit maximization*).¹ Dengan demikian melalui merger dapat tercipta efisien, menciptakan produk baru atau teknologi baru yang berguna untuk masyarakat.² Merger seperti ini akan berdampak positif dan menguntungkan konsumen karena akan memperbanyak pilihan barang atau jasa serta hadirnya teknologi yang lebih baru daripada sebelumnya yang akan meningkatkan tingkat kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan.³

Salah satu isu yang menjadi perhatian adalah ketentuan mengenai merger dalam perspektif hukum persaingan usaha. Ketentuan mengenai merger konsolidasi dan akuisisi

¹ T.M. Zakir, *Derajat Urgensi Regulasi Merger: Mencegah Pengaturan yang Berlebihan dalam Efektifitas Regulasi Meger dan Akuisisi*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2010), hlm. 39.

² Perdana A. Saputro, *Hukum Meger Indonesia dalam Konteks Hukum Persaingan Usaha*, (Tangerang: CR Publishing, 2012), hlm. 11

³ *Ibid.*

tertuang dalam Pasal 28 Undang-Undang Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. yang pada pokoknya menyatakan bahwa :⁴

- 1) Pelaku usaha dilarang melakukan penggabungan atau peleburan badan usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
- 2) Pelaku usaha dilarang melakukan pengambilalihan saham perusahaan lain apabila tindakan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
- 3) Ketentuan lebih lanjut mengenai penggabungan atau peleburan badan usaha yang dilarang sebagaimana dimaksud ayat (1), dan ketentuan mengenai pengambilalihan saham perusahaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), diatur dalam Peraturan Pemerintah.”

Kegiatan merger dapat menjadi pro persaingan, namun juga dapat menjadi anti persaingan apabila tidak ada kontrol dari otoritas persaingan usaha. Keberadaan merger di dalam dunia usaha seharusnya membawa pengaruh yang cukup positif bagi perusahaan yang gagal dari segi operasional. Namun, pada praktiknya, kegiatan merger banyak disalahgunakan oleh pelaku usaha yang bermaksud untuk mengekspansi pasarnya. Selain itu sering kali juga timbul benturan antara kepentingan merger dengan alasan efisiensi dan permasalahan persaingan usaha. Pelaku usaha akan selalu mempergunakan alasan efisiensi sebagai landasan merger dan otoritas persaingan usaha akan lebih melihat kepada permasalahan persaingan usahanya terlebih dahulu. Merger yang mengarah kepada anti persaingan adalah merger yang dikhawatirkan oleh hukum persaingan. Karena secara langsung maupun tidak langsung, merger dapat membawa pengaruh yang relatif besar terhadap kondisi persaingan di pasar yang bersangkutan. Pada kondisi di mana terdapat dua atau lebih perusahaan bergabung, maka pangsa pasar kedua perusahaan yang bergabung tersebut akan bersatu dan membentuk gabungan pangsa pasar yang lebih besar.

Di Amerika Serikat, kekhawatiran utama dari merger adalah penciptaan atau penguatan market power dari perusahaan hasil merger⁵. Di Uni Eropa, beberapa dampak yang menjadi perhatian sebagai akibat dari suatu merger, antara lain:⁶struktur pasar yang berdampak buruk; ketakutan terhadap lahirnya bisnis raksasa; sektor sensitif yang dikuasai asing; pengangguran.

Oleh karenanya, salah satu cara untuk menghindari terjadinya merger yang menyebabkan persaingan usaha tidak sehat adalah dengan adanya pengaturan mengenai Notifikasi Merger. Notifikasi merger adalah Notifikasi merger merupakan pemberitahuan tertulis dari pengusaha untuk KPPU tentang penggabungan perusahaan (merger) yang dilakukan oleh perusahaan terkait. Di Indonesia ketentuan Notifikasi merger juga telah diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999 Lebih lanjut ketentuan mengenai notifikasi merger disebutkan dalam Pasal 29 yang berbunyi:⁷

- 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.

⁴ Indonesia, *Undang-undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, UU No. 5 Tahun 1999, LN No. 33, TLN No. 3817, Pasal 28.

⁵ Andi Fahmi Lubis, *et al*, *Hukum Persaingan Usaha: Antar, Komisi Pengawas Persaingan Usaha*, hlm. 284

⁶ Alison Jones and Brenda Sufirin, *EC Competition Law, Text, Cases, and Materials*, (New York: Oxford University Press, 2004), hlm. 848-854.

⁷ Indonesia, *Undang-undang tentang Larangan Praktek Monopoli ...* Pasal 29.

- 2) Ketentuan tentang penetapan nilai aset dan atau nilai penjualan serta tata cara pemberitahuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diatur dalam Peraturan Pemerintah”

Namun dalam implementasinya, ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 1999 belum mengatur lebih khusus mengenai Notifikasi Merger tersebut hingga akhirnya pada tahun 2010 pemerintah mengesahkan 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.

Berdasarkan uraian tersebut, maka tulisan ini akan mencoba membahas lebih khusus mengenai ketentuan notifikasi merger dalam hukum persaingan usaha di Indonesia serta menyertakan kasus terkini yang menjadi implementasi dari penegakan hukum persaingan usaha dalam konteks notifikasi merger.

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan sebelumnya ada dua pertanyaan yang menjadi pembahasan dalam artikel ini, yaitu: Bagaimana ketentuan Merger dan Notifikasi Merger yang berlaku di Indonesia? dan bagaimana penerapan ketentuan Notifikasi Merger di Indonesia dalam Putusan KPPU Perkara No. 19 / KPPU-M/2019 dengan terlapor PT FKS Multi Agro?

II. PEMBAHASAN

A. Pengaturan Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi

Secara sederhana, merger, akuisisi dan konsolidasi, dapat diartikan sebagai “*the act or an instance of combining or uniting*.”⁸ Merger adalah bentuk penggabungan perusahaan atau bergabungnya dua atau lebih pelaku usaha yang independen⁹ atau berintegrasinya kegiatan yang dilakukan oleh dua pelaku usaha secara menyeluruh dan permanen.¹⁰

Secara komprehensif Henry Black memberi batasan merger sebagai berikut:¹¹ “*Merger is an amalgamation of two corporations pursuant to statutory provision in which one of the corporations survives and the other disappears. The absorption of one company by another, the former losing its legal identity and latter retaining its own name and identity and acquiring assets, liabilities, franchises, and powers of former, and absorbed company ceasing exist as separate business entity.*”

Secara peraturan perundang-undangan, merger, akuisisi, dan konsolidasi atau yang diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia menjadi penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan memiliki perbedaan definisi. Definisi penggabungan dalam Pasal 1 butir 9 UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas disebutkan sebagai 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.¹²

⁸ Bryan A. Garner ed. et al, *Black's Law Dictionary, seventh edition*, (West Group, St. Paul. Minn, 1999), hlm. 1002.

⁹ Jones and Sufrin, *EC Competition Law...* hlm. 847

¹⁰ Ernest Gellhorn and William E. Kovacic, *Antitrust Law and Economics in a Nutshell*, (West Publishing, Co, St. Paul Minnesota, 1994), hlm. 348.

¹¹ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, 6th ed. (West Publishing Co. St. Paul – Minn, USA, 1990), hlm. 988.

¹² Indonesia, *Undang-undang Tentang Perseroan Terbatas*, UU No. 40 Tahun 2007, LN No. 106, TLN No. 4756, Pasal 1 butir 9.

Sedangkan peleburan dalam Pasal 1 angka 10 UU No. 40 Tahun 2007 dinyatakan sebagai 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.¹³ Dalam Pasal 1 angka 11 UU No. 40 Tahun 2007 disebutkan bahwa pengambilalihan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh badan hukum atau orang perseorangan untuk mengambil alih saham Perseroan yang mengakibatkan beralihnya pengendalian atas perseroan tersebut.¹⁴

Secara umum merger dapat terjadi dalam 3 (tiga) macam bentuk¹⁵, yaitu: *pertama*, merger horizontal. Merger horizontal terjadi apabila dua perusahaan yang memiliki lini usaha yang sama bergabung atau apabila perusahaan-perusahaan yang bersaing di industri yang sama melakukan merger. Dengan kata lain, merger horizontal adalah merger antar pesaing. Kedua, merger vertikal. Merger vertikal melibatkan suatu tahapan operasional produksi yang berbeda yang saling terkait satu sama lainnya, mulai dari hulu hingga ke hilir. Merger vertikal adalah merger antara dua atau lebih perusahaan yang tidak saling bersaing, namun berada dalam rantai pasok (supply of chain) yang sama. Merger vertikal dapat juga berbentuk 2 jenis yakni *upstream vertical merger* dan *downstream vertical merger*. Ketiga, merger konglomerat. Merger konglomerat terjadi apabila 2 (dua) perusahaan yang tidak memiliki lini usaha yang sama bergabung. Dengan kata lain, merger konglomerat terjadi antara perusahaan-perusahaan yang tidak bersaing dan tidak memiliki hubungan penjual-pembeli.

Ketentuan mengenai Merger dalam Hukum Persaingan Indonesia sendiri diatur dalam Pasal 28 UU No. 5 Tahun 1999 yang berbunyi:¹⁶

- 1) Pelaku usaha dilarang melakukan penggabungan atau peleburan badan usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
- 2) Pelaku usaha dilarang melakukan pengambilalihan saham perusahaan lain apabila tindakan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
- 3) Ketentuan lebih lanjut mengenai penggabungan atau peleburan badan usaha yang dilarang sebagaimana dimaksud ayat (1), dan ketentuan mengenai pengambilalihan saham perusahaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), diatur dalam Peraturan Pemerintah.”

Kemudian mengenai notifikasi merger secara umum diatur pada Pasal 29 yang berbunyi:¹⁷

- 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.
- 2) Ketentuan tentang penetapan nilai aset dan atau nilai penjualan serta tata cara pemberitahuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diatur dalam Peraturan Pemerintah.”

¹³ *Ibid*, Pasal 1 butir 10.

¹⁴ *Ibid*, Pasal 1 butir 11.

¹⁵ Lihat Elyta Ras Ginting, hlm. 84, lihat juga Jones and Sufrin, *EC Competition Law...* hlm. 850-852, dan lihat juga Debra J, et.al, *Section of Antitrust Law Antitrust Law Developments, 5th Edition*, (s.l: American Bar Association, 2002), hlm. 327, 362, 368.

¹⁶ Indonesia, *Undang-Undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Pasal 28

¹⁷ *Ibid*, Pasal 29

Sejalan dengan UU No. 5 Tahun 1999, UU No. 40 Tahun 2007 dalam Pasal 126 ayat (1) butir c, telah mengatur bahwa merger atau pemisahan wajib memperhatikan kepentingan masyarakat dan persaingan sehat dalam melakukan usaha.¹⁸

Pengaturan pasal mengenai merger dalam UU No. 5 Tahun 1999 dapat dikatakan sebagai sebuah *lex imperfecta* karena baru dapat diimplementasikan setelah pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) yang disyaratkan oleh Pasal 28 ayat (3) dan Pasal 29 ayat (2)¹⁹. Pada tahun 2010 PP yang disyaratkan oleh Pasal 28 dan pasal 29 telah diterbitkan. Oleh karena itu, larangan tersebut sudah dapat dilaksanakan.

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 (PP No. 57 Tahun 2010) merupakan peraturan yang dibentuk untuk mengatur lebih lanjut ketentuan yang disebutkan pada Pasal 28 ayat (3) mengatur mengenai larangan merger yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 28 ayat (1) dan (2). Di dalam PP No. 57 Tahun 2010 diatur mengenai pelarangan merger, penilaian merger yang dilakukan oleh KPPU, serta pemberitahuan atas penggabungan dan peleburan badan usaha serta pengambilalihan saham perusahaan, sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 29 ayat (1).

Berdasarkan Pasal 3 PP 57 No. Tahun 2010, Komisi akan melakukan penilaian terhadap penggabungan badan usaha, peleburan badan usaha, atau pengambilalihan saham perusahaan yang telah berlaku efektif secara yuridis, di mana penilaian tersebut akan menggunakan analisis:²⁰

1. konsentrasi pasar;
2. hambatan masuk pasar;
3. potensi perilaku antipersaingan;
4. efisiensi; dan/atau
5. kepailitan.

Banyak alasan perusahaan untuk melakukan tindakan merger, namun utamanya adalah untuk menciptakan nilai lebih (*value*) bagi pemegang saham. Salah satu *value* yang tercipta dari merger adalah sinergi. Sinergi adalah kondisi ketika kinerja perusahaan hasil merger (*gabungan*) lebih tinggi dari kinerja ketika perusahaan berdiri sendiri terpisah²¹. Nilai lebih yang muncul dari merger berasal dari efisiensi yang berhasil dicapai. Pengurangan duplikasi fasilitas akan dapat menghasilkan efisiensi.

Salah satu sumber efisiensi lain adalah skala ekonomis (*economies of scale*), dimana biaya per unit akan menjadi lebih murah ketika perusahaan memproduksi dalam jumlah output yang lebih besar. Selain dari produksi dan operasional perusahaan, efisiensi juga dapat

¹⁸ Penjelasan UU No. 40 Tahun 2007 Pasal 126 ayat (1) butir c “Selanjutnya, dalam Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, atau Pemisahan harus juga dicegah kemungkinan terjadinya monopoli atau monopsoni dalam berbagai bentuk yang merugikan masyarakat”.

¹⁹ Knud Hansen *et al.*, *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, (Jakarta: Katalis-Publishing-Media Services, 2002), hlm. 357.

²⁰ Indonesia, 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, Lembaran Negara Republik Indonesia (LNRI) Tahun 2010 Nomor 89. Pasal 3.

²¹ J. C. V. Horne & John M. Wachowicz, *Fundamentals of Financial Management*, 13th ed., Prentice Hall, 2008

muncul karena terciptanya pengelolaan (management) yang lebih baik ketika perusahaan melakukan merger.²²

Namun di sisi lain, terutama untuk merger horizontal, merger juga berdampak pada peningkatan market power. Peningkatan market power muncul karena merger horizontal akan meningkatkan pangsa pasar perusahaan hasil merger, dan tereliminasi satu atau lebih pesaing, sehingga kemampuan perusahaan untuk menaikkan harga menjadi meningkat. Peningkatan market power ini akan berdampak pada penurunan kesejahteraan konsumen di pasar.²³

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa merger dapat berdampak positif dalam bentuk efisiensi dan penurunan biaya namun pada saat yang bersamaan juga dapat meningkatkan market power²⁴. Tujuan dari kebijakan merger adalah memastikan bahwa keuntungan efisiensi yang dihasilkan merger lebih tinggi daripada peningkatan market power-nya. Hal ini dapat dilakukan dengan cara melarang sama sekali sebuah aktivitas merger, atau memberikan beberapa rekomendasi perubahan sebelum merger diperbolehkan.

B. Notifikasi Merger

Notifikasi merger merupakan pemberitahuan tertulis dari pengusaha untuk KPPU tentang penggabungan perusahaan (merger) yang dilakukan oleh perusahaan terkait. Tata cara penyampaian pemberitahuan diatur dalam Pasal 18 sampai dengan Pasal 12 Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang dapat Mengakibatkan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yaitu:²⁵

1. Pemberitahuan tertulis dari pengusaha dilakukan dengan cara mengisi formulir notifikasi merger dari KPPU yang memuat identitas perusahaan, rancangan merger, nilai aset atau nilai hasil penjualan perusahaan.
2. Setelah menerima notifikasi tersebut di atas, KPPU menilai ada atau tidaknya dugaan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat akibat dari merger tersebut (paling lama 90 hari terhitung sejak notifikasi diterima oleh KPPU)
3. Diberikan kesempatan untuk pengusaha melakukan konsultasi secara lisan ataupun tertulis dengan KPPU, apabila nilai aset dan/atau nilai penjualan melebihi syarat dari peraturan KPPU.
4. KPPU memberikan saran, bimbingan atau pendapat tertulis kepada perusahaan terkait dan bukan berupa persetujuan atau penolakan.
5. Merger diberlakukan efektif secara yuridis dengan pengawasan KPPU.

Suatu merger haruslah dipastikan bahwa setelah merger tidak terjadi konsentrasi pasar yang merupakan tindakan monopoli yaitu posisi dominan yang dilarang oleh ketentuan antimonopoli, yaitu:

1. Pencegahan konsumen untuk memperoleh barang atau jasa yang bersaing
2. Pembatasan pasar dan pengembangan teknologi
3. Menghambat pesaing untuk bisa masuk pasar

²² Andi Fahmi Lubis, et al, *Hukum Persaingan Usaha : Buku Teks*, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Jakarta : 2017. Hal. 268

²³ *Ibid*, hal. 269

²⁴ Isu ini dalam merger horizontal dikenal sebagai istilah Williamson trade-off. Lihat S. Martin, *Industrial Organization in Context*, (Oxford Univ. Press, 2010), hlm. 393

²⁵ Sryani Br. Ginting, "Dampak Hukum Notifikasi Merger Menciptakan Persaingan Usaha Yang Sehat," *Jurnal Law Pro Justitia*, Vol. I, No. 1. (2015), hlm. 58.

4. Memiliki jabatan rangkap
5. Pemilikan saham.

Penilaian KPPU terhadap merger yang dilakukan oleh perusahaan yang diatur dalam Pasal 3 PP No. 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang dapat Mengakibatkan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menggunakan analisis:

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

Notifikasi merger terdiri dari Pra-Notifikasi dan Post-Notifikasi. PraNotifikasi adalah pemberitahuan yang bersifat sukarela oleh pelaku usaha yang akan melakukan penggabungan atau peleburan badan usaha atau pengambilalihan usaha untuk mendapatkan pendapat Komisi (KPPU) mengenai dampak yang ditimbulkan dari rencana penggabungan atau peleburan badan usaha atau pengambilalihan (Pasal 1 butir 6 Perkom No. 1 Tahun 2009). KPPU yang memiliki kewenangan mengawasi merger untuk mencegah potensi monopoli atau persaingan usaha tidak sehat, maka KPPU melakukan penilaian sebagai nilai batas yang dipersyaratkan untuk merger (threshold), dilanjutkan penilaian menyeluruh sampai KPPU memberikan hasil penilaian dengan mengumumkan pendapat akhir KPPU terhadap rencana penggabungan atau peleburan atau pengambilalihan (merger), menurut Perkom No. 1 Tahun 2009.

Post-Notifikasi menurut Pasal 5 Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010, merupakan pemberitahuan tertulis yang wajib diberikan oleh perusahaan yang melakukan merger kepada KPPU paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak tanggal telah berlaku efektif secara yuridis penggabungan, peleburan atau pengambilalihan yang berisikan nilai aset dan/atau nilai penjualan (untuk perusahaan Rp 2.500.000.000.000,- (Dua triliun lima ratus milyar rupiah) nilai aset dan/atau Rp 5.000.000.000.000,- (Lima triliun rupiah) nilai penjualan, untuk bank nilai aset melebihi Rp 20 Triliun). Menurut Pasal 6 PP No. 57 Tahun 2010, apabila pengusaha tidak melakukan pemberitahuan (Post Notifikasi) tersebut maka akan dikenai sanksi denda administratif yaitu Rp 1.000.000.000,- (satu milyar rupiah) untuk setiap hari keterlambatan dan maksimum denda Rp 25.000.000.000,- (dua puluh lima milyar rupiah).

Perbedaan antara Pra-Notifikasi dan Post-Notifikasi terletak pada 2 (dua) hal, yaitu :²⁶ pertama, waktu dilakukannya notifikasi atau pemberitahuan merger Pra-Notifikasi diberikan sebelum merger dilakukan oleh pengusaha yang akan melakukan merger, sedangkan Post-Notifikasi dilakukan setelah merger berlaku efektif secara yuridis.

Kedua, kekuatan memaksa dari kedua notifikasi merger Pra-Notifikasi dilakukan secara sukarela oleh pengusaha yang akan melakukan merger atau bersifat konsultasi, sedangkan Post-Notifikasi diwajibkan oleh KPPU dengan pemberian sanksi denda administratif jika pengusaha tidak memberikan notifikasi atau pemberitahuan tersebut.

C. Studi Kasus PT FKS Multi Agro

Salah satu contoh perkara yang terkait Notifikasi Merger adalah Putusan KPPU Perkara No. 19 / KPPU-M/2019. Perkara ini berawal dari penyelidikan terhadap keterlambatan pemberitahuan Pengambilalihan Saham yang dilakukan oleh PT FKS Multi

²⁶ *Ibid.*

Agro, Tbk sebagai Terlapor. Setelah melewati fase persidangan ditemukan fakta bahwa Terlapor melakukan keterlambatan pemberitahuan (notifikasi) akuisisi atas kepemilikan saham PT Terminal Bangsa Mandiri dengan transaksi sebanyak 2.970 (dua ribu sembilan ratus tujuh puluh) lembar saham atau setara dengan nominal Rp29.700.000.000,00 (dua puluh sembilan miliar tujuh ratus juta rupiah). Transaksi tersebut menyebabkan terjadinya perubahan komposisi kepemilikan saham oleh PT FKS Multi Agro, Tbk sebesar 99% karena Terlapor menjadi pemegang saham mayoritas sehingga menyebabkan perubahan pengendalian pada PT Terminal Bangsa Mandiri.

Dalam hal ini, pengambilalihan (akuisisi) saham PT Terminal Bangsa Mandiri oleh Terlapor telah berlaku efektif secara yuridis sejak tanggal 1 Agustus 2015 dan Terlapor wajib menyampaikan pemberitahuan (notifikasi) pengambilalihan (akuisisi) saham kepada Komisi paling lambat pada tanggal 14 September 2015. Namun, pada faktanya Terlapor baru melakukan notifikasi pada tanggal 30 Oktober 2019.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) PP Nomor 57 Tahun 2010 yang mengatur bahwa notifikasi wajib diberitahukan secara tertulis kepada KPPU paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak tanggal telah berlaku efektif secara yuridis atas penggabungan badan usaha, peleburan badan usaha, atau pengambilalihan saham perusahaan. Lebih lanjut, pengambilalihan (akuisisi) saham PT Terminal Bangsa Mandiri oleh Terlapor telah berlaku efektif secara yuridis sejak tanggal 1 Agustus 2015 dan Terlapor wajib menyampaikan pemberitahuan (notifikasi) pengambilalihan (akuisisi) saham kepada Komisi paling lambat pada tanggal 14 September 2015. Namun, pada faktanya Terlapor baru melakukan notifikasi pada tanggal 30 Oktober 2019. Dengan demikian, Terlapor telah terlambat melaksanakan kewajiban melakukan pemberitahuan (notifikasi) pengambilalihan (akuisisi) saham selama 1.008 (seribu delapan) hari.

KPPU melalui Putusan Majelis KPPU No. 19 / KPPU-M/2019, secara penerapan hukum dalam perkara ini, penulis berpendapat majelis telah memberikan pertimbangan yang cukup tepat dimana berdasarkan fakta yang ada, tindakan yang dilakukan terlapor telah memenuhi unsur Pasal 29 UU No. 5 Tahun 1999 jo Pasal 5 ayat (1) PP No. 57 Tahun 2010. Dalam pertimbangan hakim, hakim memutus PT FKS Multi Agro Tbk dengan denda sebesar Satu Miliar Rupiah. Pertimbangan hakim lainnya adalah PT FKS Agro Tbk telah bekerja sama dengan baik, serta Merger yang dilakukan tidak menimbulkan persaingan usaha yang tidak sehat sehingga denda yang diputus bukan menjadi denda yang maksimal, yaitu dua puluh lima miliar rupiah.

Dari kasus ini dapat disimpulkan bahwa kebijakan notifikasi pasca merger yang dianut Indonesia ini perlu diubah, khususnya pada UU No. 5 Tahun 1999. Bila berkaca pada ketentuan yang ada, KPPU hanya dapat menghukum denda dengan besaran maksimal apabila adanya keterlambatan notifikasi pasca merger terbentuk. Bila Merger yang terjadi pada faktanya menimbulkan persaingan yang tidak sehat, KPPU tidak memiliki kekuatan untuk membatalkan merger tersebut. Hal ini tentu menjadi masalah, karena tujuan adanya notifikasi adalah mencegah terjadinya praktik persaingan usaha tidak sehat. Oleh karenanya, Indonesia dalam UU Persaingan Usahanya perlu merubah aturan Notifikasi Merger, dari sebelumnya Notifikasi Pasca Merger, menjadi sistem Notifikasi Pre Merger. Dengan adanya kewajiban melaporkan rencana Merger sebelum dilaksanakannya merger tersebut, KPPU dapat menilai dan memutuskan kepada pelaku usaha apakah merger tersebut dapat atau tidak untuk dilakukan, dengan melihat efek dari merger tersebut apakah berpotensi menimbulkan persaingan usaha tidak sehat. Dengan demikian, notifikasi merger dapat menjadi salah satu cara yang efektif untuk mencegah terjadinya persaingan usaha tidak sehat.

III. KESIMPULAN

Dari pembahasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa Indonesia dalam implementasinya masih menggunakan rezim Notifikasi Pasca Merger sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999 serta PP No. 57 Tahun 2010.

Putusan Majelis KPPU No. 19 / KPPU-M/2019 dengan Terlapor PT FKS Multi Agro Tbk, dalam perkara ini majelis telah memberikan pertimbangan yang cukup tepat dimana berdasarkan fakta yang ada, tindakan yang dilakukan terlapor telah memenuhi unsur Pasal 29 UU No. 5 Tahun 1999 jo Pasal 5 ayat (1) PP No. 57 Tahun 2010.

Namun apabila ditelaah lebih lanjut, ketentuan mengenai Notifikasi Merger di Indonesia yang berlaku di Indonesia masih menganut Notifikasi Pasca Merger yang mana ketentuan tersebut hanya menitikberatkan pada denda keterlambatan pelaporan. Hal ini menjadi masalah karena bila merger tersebut ternyata diduga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat, tidak ada instrumen hukum yang menjadi dasar untuk mencegah atau membubarkan merger tersebut. Dengan demikian perlu adanya perubahan rezim notifikasi merger, dari Notifikasi Pasca Merger menjadi Notifikasi Pra Merger.

Melihat efektifitas Notifikasi Merger di Indonesia, dimana Indonesia dalam notifikasi merger masih menganut rezim Notifikasi Pasca Merger, maka untuk kedepan perlu pembaharuan terhadap undang-undang hukum persaingan usaha. Mengingat UU tersebut telah berlaku lebih dari 20 tahun tersebut, yang salah satunya mengatur notifikasi merger dari ketentuan sebelumnya Notifikasi Pasca Merger, menjadi rezim Notifikasi Pre Merger. Diharapkan perubahan ketentuan tersebut dapat membuat pengawasan praktik anti persaingan menjadi lebih efektif di masa depan untuk mencegah terjadinya praktik persaingan usaha tidak sehat.

Daftar Pustaka

Buku

- ABA Section of Antitrust Law, *Antitrust Law Developments, 5th Edition*, 2002. Agreement on Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (TRIPS). Annex 1 C.
- Andersen, William R. and Rogers, C. Paul III, *Antitrust Law: Policy and Practice*, Matthew Bender, Third ed., 1999
- Black, Henry Campbell, *Black's Law Dictionary*, 6th ed. West Publishing Co. St. Paul – Minn, USA, 1990
- Garner, Bryan A. (ed.) (et.al), *Black's Law Dictionary*, seventh edition, West Group, St. Paul. Minn, 1999
- Gellhorn, Ernest dan Kovacic, William E., *Antitrust Law and Economics in a Nutshell*, West Publishing, Co, St. Paul Minnesota, 1994
- Hansen, Knud, et al., *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Jakarta: Katalis-Publishing-Media Services, 2002
- Horne, J. C. V., Wachowicz, John M., J. *Fundamentals of Financial Management*, 13th ed., Prentice Hall, 2008.
- Jones, Alison and Sufrin, Brenda, *EC Competition Law, Text, Cases, and Materials*, New York: Oxford University Press, 2004.
- Lubis, Andi Fahmi. et al, *Hukum Persaingan Usaha : Buku Teks*. Jakarta : Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2017.
- Martin, S., *Industrial Organization in Context*, Oxford Univ. Press, 2010

Saputro, Perdana A., *Hukum Meger Indonesia dalam Konteks Hukum Persaingan Usaha*. Tangerang: CR Publishing, 2012.

Zakir, T.M., *Derajat Urgensi Regulasi Merger: Mencegah Pengaturan yang Berlebihan dalam Efektifitas Regulasi Meger dan Akuisisi*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2010.

Artikel

Ginting, Sryani Br. “Dampak Hukum Notifikasi Merger Menciptakan Persaingan Usaha Yang Sehat,” *Jurnal Law Pro Justitia*, Vol. I, No. 1. (2015), hlm. 44-63.

Peraturan Perundang-Undangan

Indonesia. *Undang-Undang tentang Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, UU Nomor 5 Tahun 1999, LN No. 33, TLN No. 3817.

Indonesia. *Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas*, UU Nomor 40 Tahun 2007, LN No. 266 Tahun 2007, TLN No.

Indonesia. *Peraturan Pemerintah Tentang Penggabungan Atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, PP Nomor 57 Tahun 2010, LN No. 89, TLN No. 5144.