



UNIVERSITAS INDONESIA

TINJAUAN YURIDIS  
PENGGABUNGAN (MERGER) PERSEROAN TERBATAS  
DITINJAU DARI UU NO. 5 TAHUN 1999 TENTANG  
LARANGAN PRAKTEK MONOPOLI DAN PERSAINGAN  
USAHA TIDAK SEHAT

TESIS

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat  
Untuk Memperoleh Gelar Magister Hukum (M.H.)

Oleh :  
PURWANTO  
NPM.0606005492



PROGRAM PASCASARJANA

FAKULTAS HUKUM

Jakarta, 2008



UNIVERSITAS INDONESIA

TINJAUAN YURIDIS  
PENGABUNGAN (MERGER) PERSEROAN TERBATAS  
DITINJAU DARI UU No. 5 TAHUN 1999 TENTANG  
LARANGAN PRAKTEK MONOPOLI DAN PERSAINGAN  
USAHA TIDAK SEHAT

TESIS

Dipersiapkan dan disusun oleh:

Nama : PURWANTO  
NPM : 0606005492

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan telah diterima sebagai bagian dari persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum (MH) pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, pada bulan Januari 2008.

Pembimbing,

Syamsul Ma'arif, S.H., LL.M Ph.D

Ketua Program Pascasarjana  
Fakultas Hukum  
Universitas Indonesia,



Dr. Jufrina Rizal, S.H., M.A.



UNIVERSITAS INDONESIA

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : PURWANTO  
NPM : 0606005492  
Konsentrasi : HUKUM EKONOMI  
Judul : "TINJAUAN YURIDIS PENGGABUNGAN (MERGER)  
PERSEROAN TERBATAS DITINJAU DARI  
UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999  
LARANGAN PRAKTEK MONOPOLI DAN  
PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT"

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan telah diterima sebagai bagian dari persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum (MH) pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, pada bulan Januari 2008.

DEWAN PENGUJI:

Sri Mamudji, S.H., M.LL.  
Ketua Sidang/Penguji

\_\_\_\_\_

Syamsul Maarif, S.H., LL.M. Phd  
Pembimbing/Penguji

  
\_\_\_\_\_

Suharnoko, S.H., M.LI  
Penguji

  
\_\_\_\_\_

## KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan puji syukur alhamdulillah kepada Allah S.W.T., serta rahmat dan salam senantiasa terlimpah kepada Rasulullah Muhammad S.A.W., sehingga Penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini.

Tesis ini merupakan salah satu syarat dalam Sidang Pasca Sarjana guna memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Pendidikan Magister Hukum, Universitas Indonesia.

Penulis ingin menyampaikan rasa hormat dan terima kasih yang teramat dalam kepada Bapak Syamsul Ma'arif, SH., LL.M., Ph.D selaku pembimbing yang penuh kesabaran, perhatian dan pengertiannya telah memberikan bimbingan dan arahan selama proses penyelesaian tesis ini.

Proses penulisan tesis ini juga terwujud berkat bantuan dan dukungan baik moril maupun materil dari banyak pihak dan Penulis, untuk itu Penulis ingin mengucapkan terima kasih setulus-tulusnya kepada :

- Putriku Afifah Kurnia Purwanti dan Aqeela Aynunnisa Purwanti, istriku Titis Nuruliyah, yang selalu dengan ikhlas, tulus, sabar dan penuh pengertian memberikan

kesempatan dan semangat kepada Penulis, terima kasih atas limpahan cinta dan kasih sayang, serta pengertian, kesabaran dan doanya semoga Allah S.W.T berkenan untuk membalas segala sesuatu yang telah diberikan kepada Penulis;

- Orangtua yang tercinta Bpk Sadeni dan Ibu Siti Sutinah yang telah memberikan segalanya kepada Penulis, terima kasih atas kasih sayang, kepercayaan, teladan, doa dan bimbingan yang tak pernah terputus, Penulis tidak dapat memberikan dan membalas segala yang telah Bapak dan Ibu berikan kepada Penulis selama ini, semoga Allah S.W.T berkenan untuk membalas segala sesuatu yang telah diberikan kepada Penulis tanpa bertepian;
- Segenap dosen pengajar pada Program Studi Pasca Sarjana, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, terima kasih atas ilmu dan pengetahuan serta pengalaman yang telah diberikan dan diajarkan selama Penulis melakukan kegiatan perkuliahan;
- Bapak Nurul Huda selaku staf sekretariat Program Pasca Sarjana yang telah membantu penulis dalam

perkuliahan dan penyusunan serta proses administratif selama perkuliahan berlangsung;

- Mohammad Yunus Affan dan rekan-rekan satu ruangan di SubDit Pidana Umum Departemen Hukum dan HAM yang telah membantu dan memaklumi serta doanya untuk kelancaran dalam menyusun tesis ini;
- Segenap Civitas Akademika Program Studi Pasca Sarjana, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia;
- Teman-teman kelas Kerjasama Departmen Hukum dan HAM RI, awal kita kita memang 30 orang dan akhirnya harus ikhlas kehilangan 2 teman kita. Mas Ardi, Hazmi, dan Mas Akhmad Kumaidi yang telah rela meluangkan waktunya untuk berbagi dan menolong teman apabila mengalami kesusahan dengan ikhlas;
- Terima kasih Penulis haturkan kepada para pihak yang telah membantu Penulis dalam penyelesaian tesis ini, yang tidak dapat disebutkan satu persatu di sini.
- Penulis persembahkan buat Almarhumah Ibunda Suminah yang semasa hidupnya telah melimpahkan kasih sayangnya yang tak bisa diukur dengan apapun.

Akhir kata, bila dalam tulisan penelitian ini ini terdapat kekurangan, Penulis menghaturkan maaf atas ketidak sempurnaan tersebut. Penulis mengharapkan saran dan masukan untuk perbaikan yang bermanfaat atas tesis ini. Semoga Allah S.W.T. selalu melimpahkan rahmat serta hidayahNya kita semua. Amin.

Jakarta, Januari 2008

Purwanto

## ABSTRAK

- (A) PURWANTO (NPM : 0606005492)
- (B) Tinjauan Yuridis Penggabungan (merger) Perseroan Terbatas Ditinjau Dari UU No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- (C) 165 halaman, 2007
- (D) Penggabungan (merger) Perseroan Terbatas disatu sisi merupakan alternatif bagi pengembangan perusahaan agar diperoleh peningkatan efisiensi, memperoleh pangsa pasar yang lebih luas dan memperluas jalur distribusi, tetapi disisi lain penggabungan (merger) Perseroan Terbatas secara tidak langsung dapat menimbulkan akibat negatif terhadap persaingan usaha. Karena mempunyai akibat negatif terhadap persaingan usaha, maka penggabungan (merger) Perseroan Terbatas dijadikan obyek dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 memberikan "rambu-rambu" terhadap penggabungan (merger) Perseroan Terbatas yang berpotensi menimbulkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, dalam 2 (dua) pasal yaitu Pasal 28 dan Pasal 29, namun belum didukung adanya peraturan pelaksanaannya. Belum adanya peraturan pelaksanaan tersebut, maka prosedur penggabungan (merger) Perseroan Terbatas masih mengacu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas sebagai "*Lex Generalis*" dari prosedur penggabungan (merger) Perseroan Terbatas. Pengaturan penggabungan (merger) Perseroan Terbatas antara Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terdapat harmonisasi atau sinkronisasi pengaturan dari kedua peraturan perundang-undangan tersebut. Pencegahan kemungkinan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam penggabungan (merger) Perseroan Terbatas, selain dapat dilakukan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) juga dapat dilakukan oleh instansi-instansi yang berwenang dalam memberikan persetujuan penggabungan (merger) dan masyarakat dengan memberikan laporan adanya dugaan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam penggabungan (merger) Perseroan Terbatas.
- (E) Syamsul Maarif, SH, LL.M, PhD
- (F) Purwanto

## ABSTRAK

- (A) PURWANTO (NPM : 0606005492)
- (B) Jurisdictional review of Company Merger Within Perspective of Law Number 5/ 1999 About Monopolistic Practice and Unfair Competition
- (C) 167 Page, 2008
- (D) Merger of limited liability company on the one hand is an alternative for expanding company's business so as a better efficiency, broader market segment and more stable distribution line can be achieved, but on the other hand, the merger may indirectly give negative impact to business competition in general. Based on these reasons, the merger of limited liability company is taken as the object of Law Number 5 of 1999 on Prohibition to Monopolistic Practice and Unfair Business Competition. Law Number 5 of 1999, in two (2) of its articles, has prescribed "limitations" for merger limited liability company which may have potential to create a monopolistic practice and unfair competition, namely in article 28 and article 29, but in its implementation such articles have yet to be effected since until present no implementation regulation having been stipulated to implement the law. Due to the absence of such implementation regulation, the procedure of merger of limited liability Company still Number 40 of 2007 on limited liability Company and Government Regulation Number 27 of 1998 on Merger, Consolidation and Acquisition of Limited Liability Company as the laws of general application "*lex generalis*" for the procedure of merger of limited liability company. In adapting the merger of limited liability company between Law Number 40 of 2007 and Law Number 5 of 1999 there is harmonization and synchronization of regulation prescribed in the both of the laws. Preventive actions against the possibility of monopolistic practice and unfair competition in merger of limited liability company may be performed either by "*Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)*" or the competent institutions in charge of giving approval for the merger, including by the public who can report the allegation of monopolistic practice unfair business competition found in the merger of limited liability company.
- (E) Syamsul Maarif, SH, LL.M, PhD
- (F) Purwanto

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
RINGKASAN	ii
ABSTRACT	iii
DAFTAR ISI	iv
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Pokok Permasalahan	11
C. Tujuan Penelitian	12
D. Kerangka Teori	13
E. Metode Penelitian	21
1. Metode Pendekatan	21
2. Bahan Penelitian	22
3. Pengumpulan Data	23
F. Sistematika Penulisan	23
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI PENGGABUNGAN (MERGER) PERSEROAN TERBATAS DAN KEBIJAKAN PERSAINGAN USAHA</b>	
A. Penggabungan (merger) Perseroan Terbatas dan Persaingan Usaha Tidak Sehat	26
1. Pengertian Penggabungan (merger) Perseroan Terbatas	26
2. Sejarah Perkembangan Penggabungan (merger) di Indonesia	31
3. Tujuan Penggabungan (merger)	33
4. Dasar Hukum Penggabungan (merger)	35
a. Dasar Hukum Utama	36

b. Dasar Hukum Penggabungan di Bidang Perbankan	36
c. Dasar Hukum Kontraktual	38
1). Ketentuan tentang perikatan pada umumnya	39
2). Ketentuan tentang perjanjian jual beli	39
d. Dasar Hukum Penggabungan (merger) Sehubungan dengan Status Perusahaan	40
1). Peraturan di Bidang Pasar Modal	40
2). Peraturan di bidang Penanaman Modal Asing atau Penanaman Modal Dalam Negeri	42
3). Peraturan yang berkenaan dengan badan usaha milik negara	43
5. Jenis-Jenis Penggabungan (merger)	44
a. Merger Horizontal	46
b. Merger Vertikal	47
c. Merger Konglomerat	47
6. Pengertian Persaingan Usaha	47
7. Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang Sering di Jumpai di Indonesia	50
B. Kebijakan Persaingan Usaha Pada Umumnya	52
1. Tujuan Kebijakan Persaingan Usaha	52
2. Instrumen Kebijakan Persaingan Usaha	53

C. Aspek Hukum Penggabungan Perseroan Terbatas dan Persaingan Usaha	55
1. Aspek Hukum Penggabungan Perseroan Terbatas	55
2. Aspek Hukum Persaingan Usaha	58
3. Harmonisasi Penggabungan Perseroan Terbatas dan Persaingan Usaha	60
a). Hubungan penggabungan perseroan terbatas dengan persaingan usaha tidak sehat	60
b). Pengaruh penggabungan perseroan terbatas terhadap persaingan usaha tidak sehat	62
c). Peraturan Penggabungan (merger) Perseroan terbatas dalam Undang-Undang Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat	65
<b>BAB III Penggabungan (merger) Perseroan Terbatas Ditinjau Dari UU No. 5 Tahun 1999</b>	
A. Penggabungan (merger) Perseroan Terbatas di Indonesia dengan Berlakunya UU No. 5 Tahun 1999	69
B. Penggabungan (merger) Perseroan Terbatas di Amerika Serikat dengan berlakunya Undang-Undang Anti Monopoli	77

C. Kasus Penggabungan (merger) Perseroan Terbatas di Amerika Serikat yang melanggar ketentuan hukum persaingan usaha	91
D. Kasus Penggabungan (merger) Perseroan Terbatas di Indonesia	94
E. Korelasi Pengaturan Merger Perseroan Terbatas Antara UU No 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas Dengan UU No. 5 Tahun 1999	95
F. Pencegahan Terhadap Kemungkinan Terjadinya Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Dalam Merger Perseroan Terbatas	102
<b>BAB IV   PEMBAHASAN</b>	116
A. Prosedur Penggabungan (Merger) Perseroan Terbatas di Indonesia dengan Berlakunya UU No. 5 Tahun 1999	116
B. Korelasi Pengaturan penggabungan (Merger) Perseroan Terbatas Antara UU No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas dengan UU No. 5 Tahun 1999	135

	C. Pencegahan Terhadap Kemungkinan Terjadinya Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam Merger kedua Perseroan Terbatas	146
<b>BAB V</b>	<b>PENUTUP</b>	156
	A. Kesimpulan	156
	B. Saran	159
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>		161

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Perkembangan merger, konsolidasi, dan akuisisi dalam sejarah hukum ekonomi mengalami pasang surut. Namun demikian, suatu benang merah yang dapat ditarik dari sejarah tersebut adalah bahwa pasang surutnya praktek merger, konsolidasi, dan akuisisi, mempunyai korelasi positif dengan pasang surutnya dunia usaha dan perdagangan di negara yang bersangkutan. Maksudnya, pada saat keadaan dimana usaha dan perdagangan suatu negara yang sedang berkembang sangat pesat, maka pada prinsipnya kegiatan merger, konsolidasi, dan akuisisi dalam praktek cenderung meningkat.

Akan tetapi sebaliknya pada saat keadaan dunia usaha dan perdagangan sedang menurun, maka kegiatan merger, konsolidasi dan akuisisi pun mengalami penurunan. Hal demikian ini adalah wajar, karena merger, konsolidasi, dan akuisisi dipandang sebagai salah satu upaya dalam pengembangan usaha yang tentu

saja membutuhkan cost dan modal yang jumlahnya cukup besar, dimana cost dan modal tersebut tidak akan dikeluarkan, jika prospek dunia usaha dan perdagangan di negara tersebut tidak atau kurang baik.<sup>1</sup>

Sejarah hukum tentang merger, konsolidasi, dan akuisisi masih terbilang baru, tidak hanya di Indonesia, tetapi juga di negara-negara lain. Oleh sebab itu, lahirnya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dianggap sebagai tonggak sejarah lahirnya hukum merger, konsolidasi dan akuisisi, yang dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 disebut dengan istilah penggabungan, peleburan dan pengambilalihan perseroan. Sebelum Undang-Undang Perseroan Terbatas diundangkan dan berlaku efektif, praktek merger, konsolidasi dan akuisisi dilakukan berdasarkan ketentuan dalam Buku III KUH Perdata mengenai prinsip-prinsip perjanjian pada umumnya sebagai ketentuan umum dan tahun 2007 Undang-Undang Perseroan terbatas telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

Persoalan tentang pengaturan perbuatan atau tindakan merger dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang mengatur tentang larangan praktek monopoli dan

---

<sup>1</sup> Munir Fuady, *Hukum Tentang Merger*, (Bandung Citra Aditya Bakti, 1999), hal. 13.

persaingan usaha tidak sehat di tanah air semakin menarik untuk dicermati. Pada prinsipnya perbuatan atau tindakan Penggabungan (merger) suatu usaha diperbolehkan, sepanjang pelaksanaan perbuatan merger itu dilakukan secara terkendali, terarah serta bermanfaat dan tidak merugikan kepentingan pelaku usaha lainnya serta tidak menimbulkan praktek monopoli dan persaingan curang yang berakibat merugikan orang lain.

Dalam dunia usaha, persaingan harus dipandang sebagai hal yang positif. Dalam teori ilmu ekonomi persaingan yang sempurna "perfect competition" adalah suatu kondisi pasar "market" yang ideal.<sup>2</sup> Paling tidak ada empat asumsi yang melandasi agar terjadinya persaingan yang sempurna pada suatu pasar tertentu.<sup>3</sup> Pertama, pelaku usaha tidak dapat menentukan secara sepihak harga atas produk atau jasa. Adapun yang menentukan harga adalah pasar berdasarkan equilibrium permintaan dan penawaran "supply and demand". Kedua, barang dan jasa yang dihasilkan oleh pelaku usaha mempunyai kebebasan untuk masuk ataupun keluar dari pasar "perfect homogeneity", selanjutnya pelaku usaha mempunyai kebebasan untuk masuk ataupun keluar dari

---

<sup>2</sup> Paul A. Samuelson, *Economics An Introductory Analysis*, Mc Grow-Hill Book Company Inc. 1948, hal.36

<sup>3</sup> Robert S Pindyck and Daniel. Rubinfeld, *Microeconomic*, : Printice Hall International Inc, 1998, hal. 283-284

pasar "perfect mobility of resources" dan terakhir konsumen dan pelaku pasar memiliki informasi yang sempurna "perfect information" tentang berbagai hal.

Walaupun dalam kehidupan nyata sukar ditemui pasar yang didasarkan pada mekanisme persaingan yang sempurna, namun persaingan dianggap sebagai suatu hal yang esensial dalam ekonomi pasar "market economy".<sup>4</sup> Oleh karenanya dalam keadaan nyata yang kerap terjadi adalah persaingan tidak sempurna "imperfect competition" persaingan yang tidak sempurna terdiri dari persaingan monopolistik "monopolistic competition" dan oligopoli.<sup>5</sup>

Persaingan memberikan keuntungan kepada para pelaku usaha maupun kepada konsumen. Dengan adanya persaingan maka pelaku usaha akan berlomba-lomba untuk terus memperbaiki produk ataupun jasa yang dihasilkan sehingga pelaku usaha terus menerus berusaha melakukan inovasi dan berupaya keras memberi produk atau jasa yang terbaik bagi konsumen. Persaingan akan berdampak pada efisiensinya pelaku usaha dalam menghasilkan produk atau jasa. Disisi lain dengan adanya persaingan maka konsumen sangat diuntungkan karena mereka

---

<sup>4</sup> Hoon Hian Tack, et al, *Economic: Theory and Applications*, Singapore, Mc Grow Hill Book Co, 1998, hal. 14

<sup>5</sup> John Sloman, *Essential of Economic*, Prentice Hall Europe, Greet Britain, 1998, hal. 107

mempunyai pilihan dalam membeli produk atau jasa tertentu dengan harga yang murah dan kualitas yang baik.

Suatu pasar dimana tidak terdapat persaingan disebut sebagai "monopoli". Ada beberapa asumsi yang menjadi dasar untuk menentukan adanya monopoli.<sup>6</sup> Pertama, apabila pelaku usaha mempunyai pengaruh untuk menentukan harga "price maker". Kedua pelaku usaha tidak merasa perlu untuk menyesuaikan diri terhadap pesaing "seller do not behave strategically" dan terakhir, adanya "entry barrier" bagi pelaku usaha yang ingin masuk dalam pasar yang sudah dimonopoli oleh pelaku usaha.

Setelah membaca asumsi-asumsi di atas, persaingan yang tidak sehat akan mematikan persaingan itu sendiri dan pada gilirannya akan memunculkan monopoli.

Di beberapa negara, hukum persaingan dikenal dengan istilah "Antitrust Laws" atau anti monopoli. Di Indonesia istilah yang sering digunakan adalah hukum persaingan atau anti monopoli. Di Indonesia hukum anti monopoli diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha

---

<sup>6</sup> Michael-Kantz dan Harveey S Rosen, "Microeconomic", : Richard D Irwin Inc, 1994, hal. 432-433.

Tidak Sehat. Undang-Undang Ini merupakan pengaturan secara khusus dan komprehensif yang berkaitan dengan persaingan antar pelaku usaha.

Untuk meningkatkan daya saing dan memacu kompetisi perusahaan serta untuk pertimbangan agar perusahaan dapat tetap eksis, seringkali terjadi suatu Perseroan Terbatas melakukan suatu pengembangan perusahaan dengan jalan melakukan restrukturisasi perusahaan melalui penggabungan atau merger dengan Perseroan Terbatas lainnya.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas membuka kemungkinan bagi Perseroan Terbatas untuk saling melakukan penggabungan atau merger, akan tetapi penggabungan atau merger tersebut tidak mengarah pada penguasaan sumber-sumber ekonomi atau pemusatan kekuatan ekonomi pada suatu kelompok, sehingga menimbulkan praktek monopoli, oligopoli, monopsoni atau persaingan usaha tidak sehat.

Sebagaimana diketahui, masalah merger, konsolidasi dan akuisisi Perseroan Terbatas sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 yang telah diganti dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Sedangkan

merger, konsolidasi dan akuisisi yang bergerak dibidang perbankan juga telah ada ketentuan yang mengaturnya yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank dan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 222/KMK.017/Tahun 1993.

Ketentuan-ketentuan mengenai merger, konsolidasi dan akuisisi (MKA) di beberapa produk perundang-undangan sebagaimana tersebut diatas, lebih banyak mengatur yang berkaitan dengan prosedur, persyaratan dan tatacara pengesahan atau persetujuan merger, konsolidasi dan akuisisi (MKA).

Sedangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dimana Pasal 28 mengamanatkan mengenai larangan merger, konsolidasi dan akuisisi (MKA) yang mengakibatkan terjadinya praktek Monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Sedangkan Pasal 29 mengamanatkan pengaturan merger, konsolidasi dan akuisisi pada nilai aset atau nilai penjualan melebihi batas tertentu yang harus dilaporkan kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).

Dalam suasana perkembangan ekonomi yang sangat dinamis seperti sekarang ini, diberbagai negara banyak dijumpai Perseroan terbatas yang melakukan penggabungan "merger" dengan Perseroan Terbatas lain. Sebagian permohonan yang diajukan, diterima dan diijinkan oleh komisi persaingan dan hanya sebagian kecil saja yang ditolak atau perlu disempurnakan. Bila kita lihat pengaturan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan saham bermuara pada hukum persaingan diberbagai negara, pengawasan penggabungan dilakukan melalui mekanisme *Pre merger Notification*". Tujuan dari mekanisme ini adalah untuk mencegah terjadinya praktek monopoli dan terganggunya persaingan usaha tidak sehat.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tidak digunakan sistem "*Pre merger Notification*", karena mekanisme ini dikhawatirkan akan berubah menjadi lembaga perizinan yang dapat menimbulkan hal-hal yang tidak diinginkan dan menghambat dunia usaha. Dengan dasar pemikiran itu, maka penggabungan sebelumnya tidak perlu minta ijin, namun cukup memberitahukan setelah dilakukan penggabungan. Hal ini diatur dalam Pasal 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Namun demikian sesuai Pasal 28 dan Pasal 29 tersebut, penggabungan, peleburan dan pengambilalihan

saham, baik yang terkena kewajiban melapor maupun yang tidak perlu melapor, apabila mengakibatkan terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat tetap dapat dikenakan sanksi pasal-pasal yang ada dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Penggabungan perusahaan dapat dilakukan dengan berbagai cara yaitu penggabungan horizontal terjadi antara dua pelaku usaha (perusahaan) atau lebih yang saling bersaing dan memproduksi atau menjual barang yang sama atau barang substitusi yang paling mirip atau mendekati satu sama lain serta pada jalur produksi atau distribusi yang relatif sama. Sehingga dalam merger horizontal paling tidak ada karakteristik yang penting yaitu produk yang sama dan pemasaran terhadap produk dilakukan pada wilayah yang sama. Penggabungan vertikal terjadi antara dua pelaku usaha (perusahaan) atau lebih pada tingkat produksi yang berbeda, namun mempunyai saling keterkaitan.

Merger vertikal dapat dilakukan baik ke bawah maupun keatas. Merger vertikal yang dilakukan ke bawah sebagai misal, perusahaan yang bergerak dalam bidang manufaktur melakukan merger terhadap distributornya. Sedangkan merger yang dilakukan ke atas misalnya perusahaan manufaktur melakukan merger terhadap

perusahaan yang memasok bagian tertentu dari produk yang dihasilkan. Sedangkan penggabungan konglomerasi terjadi antara dua pelaku usaha atau lebih yang tidak saling bersaing dan produk yang dihasilkan oleh masing-masing pelaku usaha itu tidak bersaing atau tidak ada kaitannya sama sekali. Sebagai contoh perusahaan yang melakukan merger terhadap perusahaan yang bukan pesaing atau potensi menjadi pesaing atau distributor atau pemasoknya.

Dari ketiga jenis merger yang diuraikan diatas, masing-masing mempunyai konsekuensi bagi persaingan yang berbeda satu sama lain. Dengan adanya tindakan merger horizontal, akan berakibat pada suatu pasar yaitu berkurangnya suatu perusahaan karena perusahaan dimerges dan atau suatu perusahaan yang memiliki pangsa pasar yang lebih besar dari sebelumnya. Bagi perusahaan yang melakukan merger, perusahaan tersebut akan mempunyai kekuatan pasar "market power" yang lebih besar. Sehingga dalam merger horizontal tidak hanya menyangkut asset atau saham saja tetapi juga penyatuan atau pengambilalihan kekuatan pasar.

Sedang merger vertikal akan membawa konsekuensi yaitu adanya kemungkinan perlakuan yang istimewa dari perusahaan yang melakukan merger terhadap satu

perusahaan (perusahaan yang dimerger) dari sejumlah perusahaan dipasar tertentu dan adanya kemungkinan kedudukan yang lebih tinggi dari suatu perusahaan dibandingkan perusahaan sejenis pada pasar tertentu. Sementara itu merger konglomerat tidak menimbulkan konsekuensi apapun terhadap pasar karena merger konglomerat perusahaan yang melakukan merger dan perusahaan yang dimerger tidak mempunyai titik singgung yang sama. Namun demikian harus disadari bahwa secara tidak langsung akan berdampak pada ekonomi secara keseluruhan (makro). Hal ini mengingat dengan adanya merger konglomerat, usaha kecil tidak akan mampu bersaing dan pada gilirannya usaha kecil akan mati sendiri. Sehingga merger konglomerat akan memunculkan apa yang disebut "*super monopolist*".

Menilik secara sepiantas terhadap konsekuensi persaingan yang ditimbulkan dari tindakan merger seperti tersebut diatas, adalah wajar apabila merger mendapat pengaturan dalam hukum persaingan.

#### B. Pokok Permasalahan

Berdasarkan atas latar belakang di atas, dengan mengingat semakin besar keinginan pelaku usaha untuk melakukan merger guna meningkatkan daya saing perusahaan dalam menghadapi persaingan bebas serta

adanya pembatasan-pembatasan agar merger tidak menimbulkan atau mengganggu persaingan yang tidak sehat atau bahkan menimbulkan monopoli, dan mengingat luasnya materi maka perlu diadakan pembatasan masalah yang akan dibahas yaitu:

1. Bagaimana prosedur penggabungan (merger) Perseroan Terbatas di Indonesia dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat?
2. Bagaimana korelasi pengaturan penggabungan (merger) Perseroan Terbatas antara Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan terbatas dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat?
3. Bagaimana pencegahan terhadap kemungkinan terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam Penggabungan (merger) Perseroan Terbatas?

#### C. Tujuan Penelitian

Dari pembatasan masalah diatas maka permasalahan yang dapat dikemukakan dalam tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui prosedur penggabungan (merger) Perseroan Terbatas di Indonesia dengan berlakunya

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat?

2. Untuk mengetahui korelasi pengaturan penggabungan (merger) Perseroan Terbatas antara Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan terbatas dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat?
3. Untuk mengetahui bagaimana pencegahan terhadap kemungkinan terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam penggabungan (merger) Perseroan terbatas?

#### D. Kerangka Teori

Untuk memberikan arahan terhadap penelitian yang dilakukan, disusunlah suatu kerangka teori. Kerangka teori atau teori suatu penelitian mempunyai beberapa kegunaan antara lain:

- a) Teori tersebut berguna untuk lebih mempertajam atau lebih mengkhususkan fakta yang hendak diselidiki atau diuji kebenarannya.
- b) Teori tersebut berguna didalam mengembangkan sistem klasifikasi fakta, membina struktur konsep-konsep serta memperkembangkan definisi-definisi.

- c) Teori merupakan suatu ikhtiar daripada hal-hal yang telah diketahui serta diuji kebenarannya yang menyangkut obyek yang diteliti.
- d) Teori memberikan kemungkinan pada prediksi fakta mendatang, oleh karena itu telah diketahui sebab-sebab terjadinya fakta tersebut dan mungkin faktor-faktor tersebut akan timbul lagi pada masa-masa mendatang.
- e) Teori memberikan petunjuk-petunjuk terhadap kekurangan-kekurangan pada pengetahuan peneliti.<sup>7</sup>

Dalam penelitian ini kerangka teori disusun dengan menggunakan metode klasifikasi,<sup>8</sup> yaitu dengan memilih ruang lingkup, mengumpulkan istilah-istilah pokok dan kemudian menyusunnya secara sistematis.

Arah penelitian mulai dari pembahasan tentang persaingan dan monopoli restrukturisasi perusahaan. Merger Perseroan terbatas, serta ketentuan-ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang mengatur mengenai merger.

Pengertian "persaingan" berasal dari kata "saing" kata saing mempunyai persamaan kata dengan "lomba" (atau menguasai, dahulu mendahului) sehingga

---

<sup>7</sup> Soeryono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-PRESS, 1986), hal. 12

<sup>8</sup> *Ibid*, hal. 129

kata "persaingan" mempunyai arti usaha memperlihatkan keunggulan masing-masing yang dilakukan oleh perorangan (perusahaan negara pada bidang perdagangan, produksi, persenjataan dan sebagainya).<sup>9</sup>

Sedangkan dalam bahasa Inggris persaingan disebut dengan "Competition". Competition adalah the freedom to compete with others for business opportunities on what ever terms appear desirable ... elsewhere.<sup>10</sup>

Marshall C. Howard berpendapat bahwa persaingan merupakan istilah umum yang dapat digunakan untuk segala sumber daya yang ada. Persaingan adalah "jantungnya" ekonomi pasar bebas.<sup>11</sup> Menurut teori, suatu sistem ekonomi pasar bebas memiliki ciri, adanya persaingan, bebas dari segala hambatan, tersedianya sumber daya yang optimal.<sup>12</sup>

Dengan adanya persaingan, pelaku usaha dipaksa untuk menghasilkan produk-produk berkualitas. Perusahaan-perusahaan yang dikelola dengan efisien akan

---

<sup>9</sup> Depdikbud, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Edisi kedua, cetakan III (Jakarta, Balai Pustaka, 1994), hal. 861

<sup>10</sup> William Rawlinson dan Malactly P. Cornwell-Kelly, *European Community Law*, Waterlaw Publisher, Edisi pertama, 1990, hal. 204

<sup>11</sup> Marshall C. Howard, *Competitions is the heart of free enterprise economy, anti trust law and trade regulation: Selected issues and case studies*, Englewood cliffs, (New Jersey, 1983), hal. 2

<sup>12</sup> Marshaal C. Howard, *Legal Aspect on Marketing*, Mc. Graw-Hill Book Company, New York, 1967, hal. 1

memperoleh keuntungan yang besar dan tetap eksis, sebaliknya perusahaan yang tidak efisien akan mengalami kekalahan dalam persaingan bisnis, sebagai suatu konsekuensi logis dari persaingan sempurna adalah terciptanya harga yang bersaing dan kualitas barang yang baik, serta adanya berbagai pilihan terhadap suatu produk barang dan jasa.

Dalam menghadapi persaingan, pelaku usaha selalu berusaha melakukan diversifikasi dan ekstensifikasi usaha, oleh karena itu tidak mengherankan apabila pelaku usaha berhasrat menguasai berbagai sektor industri strategis, mulai dari industri hulu hingga hilir, sehingga salah satu dampak negatif dari persaingan adalah kepemilikan suatu usaha berada dalam satu tangan (konglomerat) sehingga ia bisa mengendalikan pasar yang akhirnya akan mengarah pada iklim persaingan yang tidak sehat.

Dalam rangka meningkatkan daya saing serta agar tetap eksis dalam persaingan, pelaku usaha selain berupaya untuk melakukan diversifikasi dan ekstensifikasi, pelaku usaha banyak menempuh jalan dengan melakukan restrukturisasi perusahaan. Secara sederhana restrukturisasi perusahaan "*Corporate Restructuring*" bisa diartikan sebagai pembenahan/

perombakan mendasar terhadap seluruh mata rantai bisnis perusahaan dengan tujuan terciptanya daya saing dan kompetisi. Perombakan terhadap perusahaan tidak hanya menyangkut aspek bisnis saja tetapi juga menyangkut aspek organisasi, manajemen keuangan, maupun aspek legal/ hukum.<sup>13</sup>

Dalam rangka restrukturisasi organisasi harus memperhatikan pada komponen yang sangat penting yang menyangkut structure, system dan culture. Restrukturisasi organisasi dalam hal ini dilakukan dengan upaya memperkecil besaran perusahaan melalui penggabungan beberapa fungsi perusahaan yang disebut dengan istilah "horizontal approach".

Berdasarkan pertumbuhan dari segi ekonomi dan managerial, restrukturisasi perusahaan merupakan salah satu alternatif yang dapat diambil oleh badan usaha dan berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 restrukturisasi perusahaan hanya dapat dilakukan oleh badan usaha yang berbentuk badan hukum dan salah satu badan usaha yang berbadan hukum adalah Perseroan terbatas.

---

<sup>13</sup> Placidius Sudibyo, *Restrukturisasi Perusahaan*, Seminar Nasional Restrukturisasi Perusahaan diselenggarakan oleh Fakultas Hukum dalam Rangka Dies Natalis ke-41, Universitas Diponegoro, 28 september 1988.

Restrukturisasi perusahaan khususnya Merger, Konsolidasi dan akuisisi dari segi hukum hanya dapat dilakukan oleh badan usaha yang berbadan hukum atau Perseroan Terbatas.

Penggabungan atau lebih dikenal dengan merger, baru dimasukkan dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 1 tahun 1995 yang diatur dalam Pasal 102 sampai dengan Pasal 109, kemudian diganti dengan Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 yang diatur dalam Bab VIII Pasal 122 sampai dengan Pasal 137. sedangkan pengertian penggabungan Perseroan terbatas dapat kita jumpai pada Pasal 1 butir (1), Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan Perseroan Terbatas yang berbunyi sebagai berikut:

"Penggabungan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu Perseroan terbatas atau lebih untuk menggabungkan diri dengan perseroan lain yang telah ada dan selanjutnya Perseroan yang menggabungkan diri menjadi bubar."

Sedangkan Placidius Sudibyo dan Nindyo Pramono memberikan batasan merger terjadi apabila:<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> Placidius Sudibyo dan Nindyo Pramono, *Merger dan akuisisi*, Makalah Seminar Nasional Peranan Prinsip akuntansi Indonesia dalam

Satu perseroan bergabung dengan yang lain dan hanya satu yang melanjutkan eksistensinya sebagai badan hukum.

Bagi Perseroan Terbatas, penggabungan (merger) Perseroan Terbatas dari segi ekonomis mempunyai tujuan sebagai berikut:

- a) Memperoleh pangsa pasar market share yang lebih luas.
- B) Menciptakan kerjasama dan kemitrausahaan dengan perusahaan perseroan yang menggabungkan diri.
- c) Memperluas jalur distribusi.
- d) Meningkatkan efisiensi.
- e) Meningkatkan posisi daya saing dan
- f) meningkatkan economic scale dan sinergi yang kokoh dan harmonis.

Dengan melihat maksud dan alasan penggabungan Perseroan Terbatas sebagaimana telah diuraikan diatas, maka terlihat bahwa penggabungan Perseroan Terbatas secara tidak langsung dapat menimbulkan akibat negatif terhadap suatu persaingan usaha, sebagai berikut:

- a) Terciptanya atau bertambahnya konsentrasi pasar yang dapat menyebabkan harga produk semakin tinggi.

---

Pembangunan Jangka Panjang Tahap Kedua, Jakarta 16-17 Desember 1997.

b) Kekuatan pasar "*market power*" menjadi semakin besar yang dapat mengancam pelaku usaha yang lebih kecil.

Menilik dari akibat negatif yang dapat ditimbulkan dari pelaksanaan penggabungan Perseroan terbatas terhadap persaingan usaha, dapat ditarik kesimpulan bahwa penggabungan Perseroan Terbatas yang menghasilkan suatu sinergi kerja pelaku usaha yang lebih efisien dan kuat, memang akan mempunyai kecenderungan untuk penguasaan pasar secara monopoli yang dapat menghilangkan persaingan usaha yang sehat.

Karena adanya suatu efek atau akibat negatif yang timbul dari pelaksanaan penggabungan, maka penggabungan Perseroan Terbatas yang berupa suatu kecenderungan adanya penguasaan pasar, maka penggabungan Perseroan Terbatas dijadikan suatu obyek pengamatan dari hukum persaingan khususnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Bagi hukum persaingan, akibat negatif yang ditimbulkan dari penggabungan Perseroan Terbatas bagi persaingan pasar yang sangat diwanti-wanti adalah bahwa penggabungan (merger) tersebut mengakibatkan hilangnya pesaing potensial, dengan hilangnya pesaing potensial tersebut, maka dapat dikatakan bahwa penggabungan

(merger) dianggap berbahaya bagi kelangsungan suatu pasar.

Dengan melihat potensi-potensi yang diakibatkan adanya suatu penggabungan (merger) Perseroan Terbatas yang mengarah pada monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, maka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat memberikan suatu rambu-rambu terhadap penggabungan (merger) yang berpotensi menguasai kekuatan pasar sebagaimana tercantum dalam Pasal 28 dan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

#### E. Metode penelitian

##### 1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis normatif karena penulisan ini dimaksudkan untuk membahas secara teoritik mengenai Penggabungan (merger) Perseroan Terbatas dan pengaruhnya bagi persaingan usaha serta pengaturannya dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Pendekatan yuridis normatif ini merupakan pendekatan yang meliputi penelitian yang berupa usaha

penemuan hukum in concerto.<sup>15</sup> Untuk mengetahui sejauhmana peraturan perundang-undangan yang ada dapat diterapkan yaitu dengan menganalisa bahan pustaka yang merupakan data sekunder.<sup>16</sup> Dalam penelitian normatif ini yang berlaku adalah teori-teori hukum normatif sebagai kerangka konseptualnya. Dalam penulisan ini digunakan penelitian inventarisasi hukum positif dan penelitian terhadap taraf sinkronisasi baik secara vertikal maupun horisontal dari peraturan-peraturan hukum tertulis.<sup>17</sup> Taraf sinkronisasi vertikal yaitu sinkronisasi suatu peraturan berdasarkan hierarkies peraturan perundang-undangan, sedangkan sinkronisasi horisontal yaitu sinkronisasi suatu perundang-undangan lain dalam kaitannya dalam bidang-bidang lain yang mungkin mempunyai hubungan timbal balik.

## 2. Bahan Penelitian

Bahan yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder, data primer atau data yang diperoleh langsung dari instansi terkait melalui penelitian lapangan. Sedangkan data sekunder

---

<sup>15</sup> Ronny Hanintjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Yurimetri*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990), hal. 12

<sup>16</sup> *Ibid*, hal. 9

<sup>17</sup> Soekanto, *op cit*, hal. 50.

yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a) Bahan-bahan hukum primer, yaitu Pancasila, UUD 1945, dan peraturan perundang-undangan, serta yurisprudensi;
- b) Bahan hukum sekunder, yakni buku teks, laporan penelitian, artikel ilmiah, rancangan undang-undang, dan data statistik;
- c) Bahan hukum tersier, bahan ini dijadikan sebagai pedoman untuk mengkaji bahan hukum primer dan sekunder, yang diperoleh dari kamus, bibliografi dan ensiklopedia.<sup>18</sup>

### 3. Pengumpulan Data

Pengumpulan data untuk penulisan tesis ini dilakukan melalui studi kepustakaan, dengan mengkaji sejumlah literatur seperti peraturan perundang-undangan, buku artikel, makalah, laporan hasil penelitian, majalah dan surat kabar yang berkenaan dengan persaingan bisnis. Analisis data dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif.

### F. Sistematika Penulisan

---

<sup>18</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat, cetakan III, (Jakarta: Rajawali, 1990), hal. 14-15

Hasil penelitian ini disusun dalam sebuah tesis yang terdiri dari 5 (lima) bab. Untuk memudahkan pemahaman terhadap tesis ini, maka disusun suatu sistematika sebagai berikut:

Bab I. Berisi gambaran mengenai tesis yaitu latar belakang penulisan tesis, pembahasan dan permasalahan, tujuan tesis, kontribusi yang diharapkan dalam penulisan tesis ini dan kerangka teori yang memberikan petunjuk untuk mengantarkan pembaca agar lebih mudah dalam memahami uraian-uraian pada bab-bab selanjutnya.

Bab II. Merupakan tinjauan pustaka terhadap substansi penggabungan (merger) Perseroan terbatas mengenai tinjauan yuridis tentang penggabungan (merger) perseroan Terbatas ditinjau dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Pembahasan pada bab ini terdiri dari merger Perseroan terbatas dan persaingan usaha pada umumnya, kebijakan persaingan usaha pada umumnya serta aspek hukum merger Perseroan Terbatas dan Persaingan Usaha.

Bab III. Pada bab ini merupakan uraian hasil penelitian yang telah dilakukan terhadap permasalahan yang menjadi fokus penelitian. Pada bab ini diuraikan hasil penelitian mengenai prosedur penggabungan (merger) Perseroan Terbatas dan berlakunya Undang-

Undang Nomor 5 Tahun 1999, korelasi pengaturan penggabungan (merger) Perseroan Terbatas antara Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 serta pencegahan terhadap kemungkinan terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam penggabungan (merger) Perseroan terbatas. Setelah diuraikan hasil penelitian mengenai permasalahan tersebut diatas.

Bab IV. pada bab ini merupakan pembahasan terhadap hasil penelitian dan menganalisa masing-masing permasalahan tersebut dengan tehnik analisis yang telah diuraikan pada bab sebelumnya sehingga mencapai tujuan yang diharapkan dari penelitian ini.

Bab V. Merupakan bagian penutup, pada bagian ini disajikan kesimpulan yang dapat diambil dari analisis, dari hasil penelitian dan saran-saran yang perlu disampaikan oleh penulis sebagai penyempurnaan kebijaksanaan dibidang ekonomi.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### MENGENAI PENGGABUNGAN (MERGER) PERSEROAN TERBATAS

#### DAN KEBIJAKAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT

#### A. Penggabungan (merger) Perseroan Terbatas dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

##### 1. Pengertian Penggabungan (merger) Perseroan Terbatas

Pengertian penggabungan (merger) dapat kita temukan dalam *Blak's Law Dictionary*, istilah penggabungan (merger) dimaksudkan adalah sebagai suatu "Fusi" atau "Absorpsi" dari suatu benda atau hak kepada benda atau hak lain. Secara umum "Fusi" atau "Absorpsi" tersebut dilakukan oleh suatu subyek yang kurang penting dengan subyek yang lebih penting, subyek yang kurang penting tersebut kemudian membubarkan diri.<sup>19</sup>

Pengertian "penggabungan perseroan terbatas" atau lazim disebut "merger" menurut Munir Fuady dalam bukunya berjudul *Hukum Tentang Merger*, dijelaskan bahwa

---

<sup>19</sup> Henry Campbell Black, *Blak's Law Dictionary*, St. Minnesota, West Publishing Co, 1979, hal 891. Sebagaimana dikutip oleh Habib Adjie, dalam bukunya, *Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan dalam Perseroan Terbatas*, (Bandung, Mandar Maju, 2003)

dengan istilah merger ini dimaksudkan adalah sebagai suatu "fusi" atau Absorpsi dari suatu benda atau hak kepada benda atau hak lainnya. Undang-undang tentang Perseroan terbatas menggunakan istilah penggabungan untuk pengertian merger ini.

Dengan demikian penggabungan perusahaan (merger) berarti dua perusahaan melakukan fusi, dimana salah satu diantaranya akan lenyap (dibubarkan).<sup>20</sup>

Sri Redjeki Hartono, memberikan definisi merger adalah "Penggabungan sedemikian rupa dari dua perusahaan atau lebih (Perseroan Terbatas), sehingga dari segi ekonomi dapat dianggap sebagai suatu kesatuan."<sup>21</sup>

Menurut Cornelius Simanjuntak definisi merger begitu bervariasi dengan narasi kalimat yang panjang ataupun singkat, namun secara substansi kesemuanya mengandung pengertian yang sama, yaitu kombinasi (bergabungnya) 2 (dua) perusahaan atau lebih dimana perusahaan yang mengakuisisi akan mempertahankan identitasnya dan perusahaan lainnya akan bubar.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Munir Fuady, *Hukum Tentang Merger*, (Bandung, Citra Aditya Bakti, 1999), hal.2.

<sup>21</sup> Sri Redjeki Hartono, *Penggabungan Perusahaan*, Masalah-masalah Hukum, Majalah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, Nomor 4- 1986, hal. 4

<sup>22</sup> Cornelius Simanjuntak, *Hukum Merger Perseroan terbatas, Teori dan Praktek*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hal. 4.

Sedangkan menurut Placidus Sudibyo dan Nindyo Purnomo memberikan batasan merger terjadi apabila :<sup>23</sup>

“Apabila suatu perseroan bergabung dengan yang lain dan hanya satu yang melanjutkan eksistensinya sebagai badan hukum”.

Pengertian merger ini dapat digambarkan sebagai berikut:



Definisi-definisi merger tersebut diatas merupakan pengertian mengenai penggabungan (merger) yang berupa pendapat para sarjana.

Sedangkan definisi atau pengertian merger yang digunakan dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia terutama pengertian penggabungan (merger) yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, dapat kita jumpai pada Bab I mengenai Ketentuan Umum pada Pasal 1 butir (9) yang berbunyi sebagai berikut :

“Penggabungan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu Perseroan atau lebih untuk

---

<sup>23</sup> Placidus Sudibyo dan Nindyo Purnomo, *Merger dan Akuisisi*, Makalah pada Seminar Nasional “Peranan Prinsip Akuntansi Indonesia Dalam Pembangunan Jangka Panjang Tahap Kedua”, Jakarta, 16-17 Desember 1997, hal. 1.

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".<sup>24</sup>

Selanjutnya, penggabungan (merger) perseroan terbatas menurut Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas, ditegaskan dalam Pasal 1 yang berbunyi bahwa :

"Penggabungan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu perseroan atau lebih untuk menggabungkan diri dengan perseroan lain yang telah ada dan selanjutnya perseroan yang menggabungkan diri menjadi bubar".<sup>25</sup>

Pengertian penggabungan (merger) juga dapat ditemukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank. Dalam Pasal 1 butir 2 Peraturan Pemerintah tersebut, ditegaskan bahwa :

"Merger adalah penggabungan dari 2 (dua) bank atau lebih dengan cara tetap mempertahankan berdirinya

---

<sup>24</sup> Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas*, No. 40 Tahun 2007, LN No. 206 Tahun 2007, TLN No. 4756, ps. 1 butir 9

<sup>25</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas*, PP No. 27 Tahun 1998, LN No. 40 Tahun 1998, TLN No. 3741, ps. 1 ayat 1

salah satu bank dan membubarkan bank-bank lainnya tanpa melikuidasi terlebih dahulu”.<sup>26</sup>

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 mengatur mengenai penggabungan (merger) dalam suatu Bab tersendiri yaitu Bab VIII tentang Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, dan Pemisahan usaha mulai dari Pasal 122 sampai dengan Pasal 137. Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 menggunakan istilah “Penggabungan” untuk merger.

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas tersebut, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan telah memberikan aturan main mengenai Merger, Konsolidasi dan akuisisi yang menyangkut Bank. Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan terbatas, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan menggunakan istilah “merger”, dimana didalam penjelasan Pasal 28 ayat (1) dari Undang-Undang tersebut telah memberikan definisi mengenai merger sebagai berikut “merger” (penggabungan usaha) adalah penggabungan dari dua bank atau lebih dengan cara tetap mempertahankan berdirinya salah satu bank dengan melikuidasi bank-bank lainnya.

---

<sup>26</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank*, PP Nomor 28 Tahun 1999, Pasal 1 butir 1.

Dari beberapa pengertian merger diatas, maka dapat disimpulkan bahwa merger Perseroan Terbatas dapat terjadi apabila:

- a. Perbuatan hukum itu dilakukan oleh dua Perseroan Terbatas atau lebih.
- b. Dengan tetap mempertahankan salah satu perusahaan sedangkan perusahaan lainnya berakhir karena hukum.

## **2. Sejarah Perkembangan Penggabungan (Merger) di Indonesia**

Perkembangan penggabungan (merger) dalam sejarah mengalami pasang surut, namun demikian suatu benang merah yang dapat ditarik dari sejarah tersebut adalah bahwa pasang surutnya merger tersebut mempunyai korelasi positif dengan pasang surutnya bisnis dan ekonomi suatu negara yang bersangkutan.<sup>27</sup> Artinya, perkembangan penggabungan (merger) selalu mengikuti keadaan bisnis dan ekonomi suatu negara. Apabila keadaan bisnis dan ekonomi suatu negara lagi boming maka pada prinsipnya penggabungan (merger) banyak dilakukan oleh suatu perusahaan, sebaliknya pada saat ekonomi dalam keadaan resesi maka kegiatan penggabungan (merger) menurun, hal ini adalah wajar, karena merger dipandang salah satu upaya untuk memperluas suatu usaha

---

<sup>27</sup> Munir Fuady, *op cit*, , hal 13

yang tentunya memerlukan "cost" dan modal, apabila prospek bisnis ditempat tersebut tidak baik maka orang enggan mengeluarkan "cost" dan modal tersebut untuk melakukan penggabungan (merger).

Perkembangan penggabungan (merger) Perseroan terbatas di Indonesia sebetulnya dimulai sebelum adanya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan terbatas sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, namun pengaturan penggabungan (merger) pada saat sebelum adanya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Sebagaimana telah dirubah dengan 40 Tahun 2007 masih bersifat sektoral dan pengaturannya dalam Perundang-undangan masih pada tingkat dibawah Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas merupakan tonggak sejarah tentang hukum penggabungan (merger) sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007. Karena dengan Undang-Undang tersebut, mulai diatur mengenai ketentuan tentang penggabungan (merger) secara komprehensif dalam tingkat Undang-Undang.

### 3. Tujuan Penggabungan (Merger)

Salah satu alasan untuk melakukan merger, akuisisi, dan konsolidasi adalah untuk meningkatkan efisiensi dan mempertinggi daya saing perusahaan. Tentu saja dalam melakukan merger itu tidak boleh melanggar ketentuan yang ada dalam peraturan perundang-undangan, antara lain Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat. Bank sebagai lembaga keuangan yang melakukan fungsi intermediasi berdasarkan kepercayaan memerlukan pengaturan khusus dalam melakukan merger, akuisisi, dan konsolidasi.<sup>28</sup>

Dalam rangka untuk melakukan pembinaan dan pengembangan usaha agar mampu menghadapi arus globalisasi dibidang ekonomi, maka dipandang perlu untuk menciptakan suatu iklim berusaha yang sehat dan efisien. Guna menciptakan suatu iklim usaha yang sehat dan efisien, khususnya bagi Perseroan Terbatas yang merupakan suatu wadah ekonomi, iklim usaha yang sehat dan efisien betul-betul diharapkan oleh pelaku usaha agar keberadaan Perseroan Terbatas tetap eksis dalam melakukan usahanya. Salah satu cara yang dapat ditempuh oleh Perseroan Terbatas untuk menciptakan iklim usaha

---

<sup>28</sup> Chatamarrasjid, *Penerobosan Cadar Perseroan dan Soal-soal actual Hukum Perusahaan*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004), hal. 87

yang sehat dan efisien dapat ditempuh dengan melakukan penggabungan (merger).

Tujuan utama suatu Perseroan Terbatas melakukan penggabungan (merger) dengan Perseroan Terbatas lainnya adalah dalam rangka untuk meningkatkan sinergi perusahaan. Dengan penggabungan (merger) diharapkan suatu Perseroan Terbatas mendapat tambahan sinergi dari penggabungan (merger) tersebut. Adanya tambahan sinergi perusahaan yang diperoleh dari penggabungan (merger), maka penggabungan bagi perseroan terbatas diharapkan sebagai upaya untuk menyembuhkan perusahaan yang sedang sakit. Menurut Munir Fuady, SH, LLM, tambahan sinergi yang diperoleh suatu Perseroan terbatas apabila melakukan penggabungan (merger) berasal dari beberapa keuntungan yang dapat diperoleh dari penggabungan (merger) tersebut, antara lain sebagai berikut:

- a. Pertimbangan Pasar
- b. Penghematan Distribusi
- c. Diversifikasi
- d. Keuntungan Manufaktur
- e. Riset and Development (R&D)
- f. Pertimbangan Finansial
- g. Pemanfaatan Excess Capital
- h. Pertimbangan Sumber Daya Manusia

i. Kecanggihan dan Otomatisasi.<sup>29</sup>

Dengan melihat keuntungan-keuntungan yang didapat apabila suatu Perseroan Terbatas melakukan Penggabungan (merger) dengan perseroan lainnya sebagaimana tersebut diatas, selain untuk memperoleh tambahan sinergi, Perseroan terbatas yang melakukan Penggabungan (merger) mempunyai suatu sasaran atau tujuan lain. Tujuan atau sasaran lain dari penggabungan (merger) antara lain sebagai berikut:<sup>30</sup>

- a. Untuk meningkatkan konsentrasi pasar.
- b. Untuk meningkatkan efisiensi.
- c. Untuk mengembangkan inovasi baru.
- d. Sebagai alat investasi.
- e. Sebagai sarana alih teknologi.
- f. Mendapat akses internasional.
- g. Untuk meningkatkan daya saing.
- h. Untuk memaksimalkan sumber daya.
- i. Untuk menjamin pasokan bahan baku.

#### **4. Dasar Hukum Penggabungan (Merger)**

Setiap tindakan atau perbuatan yang dilakukan dinegara hukum haruslah mempunyai dasar hukumnya, begitu juga perbuatan hukum yang berupa penggabungan

---

<sup>29</sup> Ibid, hal. 54-55.

<sup>30</sup> Ibid, hal. 58-59.

(merger) perusahaan yang mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam hukum perusahaan tersebut. Secara yuridis yang merupakan dasar hukum bagi tindakan penggabungan (merger) tersebut adalah sebagai berikut:

**a. Dasar Hukum Utama**

Yang menjadi dasar hukum utama bagi suatu penggabungan (merger) perseroan terbatas adalah Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan terbatas (dahulu UU No.1 Tahun 1995), dan peraturan pelaksanaannya masih tetap menggunakan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan.

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan terbatas yang merupakan "*Lex Generalis*" dari dasar hukum suatu penggabungan (merger). Dimana Undang-Undang tersebut Penggabungan (merger), Peleburan, dan Pengambilalihan diatur dalam Bab VIII mulai Pasal 122 sampai dengan Pasal 137 dan Pasal 89 mengenai Kuorum Rapat Umum Pemegang Saham untuk Penggabungan (merger), Peleburan dan Pengambilalihan.

**b. Dasar Hukum Penggabungan dibidang Perbankan**

Pada umumnya bank berbentuk Perseroan Terbatas, maka penggabungan, konsolidasi dan akuisisi bank mengacu pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang

Perseroan Terbatas dan Peraturan Pelaksanaannya sebagai "Lex Generalis".

Dibidang perbankan penggabungan (merger), Konsolidasi dan akuisisi bank selalu mengacu pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, juga harus memperhatikan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 juncto Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan serta berbagai Peraturan Pemerintah yang berkaitan dengan Perbankan, baik yang mencakup dalam paket kebijakan maupun tidak

Dari uraian tersebut diatas, maka dapat diuraikan bahwa dasar hukum merger dibidang perbankan adalah sebagai berikut :

- 1). Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan terbatas sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 (Bab VIII, Pasal 122 sampai dengan Pasal 137).
- 2). Undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998.
- 3). Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Bab V, bagian keempat, Pasal 28 dan Pasal 29)

- 4). Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 1992 Tentang Bank Umum (Bab II, Pasal 15 sampai dengan Pasal 20).
- 5). Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1997 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1996 tentang Ketentuan dan Tata Cara Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran dan Likuidasi Bank.
- 6). Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas.
- 7). Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank.
- 8). Surat Keputusan Bank Indonesia Nomor 32/51/KEP/DIR Tanggal 14 Mei 1999 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank.
- 9). Surat Keputusan Bank Indonesia Nomor 32/52/KEP/DIR Tanggal 14 Mei 1999 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank.

#### **c. Dasar Hukum Kontraktual**

Seperti telah kita ketahui bahwa tindakan penggabungan (merger) sebenarnya tidak lain adalah suatu "perjanjian", oleh karena itu ketentuan-ketentuan hukum tentang perjanjian atau ketentuan-ketentuan tentang perikatan sebagaimana terdapat dalam Buku ke-

III Kitab Undang-Undang Hukum Perdata berlaku juga terhadap penggabungan (merger).

Dalam Buku ke-III Kitab Undang-Undang Hukum Perdata terdapat dua macam ketentuan yang berlaku terhadap suatu merger yaitu sebagai berikut:

1). Ketentuan tentang perikatan pada umumnya.

Dalam KUH Perdata sebetulnya tidak ada satu pasal pun yang berbicara tentang perjanjian penggabungan (merger) tetapi dalam KUH perdata vide buku ke-III terdapat ketentuan umum tentang perikatan yang diberlakukan terhadap setiap jenis perjanjian, termasuk perjanjian penggabungan (merger). Ketentuan umum mengenai perikatan ini diatur mulai dari Pasal 1233 sampai dengan Pasal 1456.<sup>31</sup>

2). Ketentuan tentang perjanjian jual beli.

Untuk suatu jual beli, termasuk untuk jual beli saham, masih berlaku ketentuan umum tentang perikatan yang terdapat dibagian awal dari buku ke-II KUHPerdata mulai dari Pasal 1457 dan Pasal 1540 KUHPerdata.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Munir Fuadi, *op cit*, hal, 74

<sup>32</sup> Munir Fuadi, *op cit*, hal, 75

**d. Dasar Hukum Penggabungan (merger) Sehubungan dengan Status Perusahaan**

Dasar hukum Penggabungan (merger) bagi perusahaan yang mempunyai status khusus misalnya Perseroan Tertutup dengan status Terbuka atau "go public", Perseroan terbatas dengan fasilitas Penanaman Modal Asing serta Perseroan Terbatas yang berupa perusahaan Badan Usaha Milik Negara, selain didasarkan pada dasar hukum utama dan dasar hukum kontraktual juga berkaitan dengan peraturan-peraturan yang berkaitan dengan status perusahaan tersebut.

**1) Peraturan dibidang Pasar Modal**

Jika salah satu atau lebih dari Perseroan Terbatas yang melakukan penggabungan (merger) tersebut merupakan perusahaan terbuka atau "Go public", maka untuk melaksanakan penggabungan tersebut perlu mengacu pada Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Pasar Modal dan ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh Badan Pengawas Pasar Modal. Ketentuan-ketentuan yang harus dipenuhi bagi Perseroan Terbuka yang akan melakukan penggabungan (merger) adalah sebagai berikut:

(a) Prosedur

Suatu penggabungan (merger) yang terlibat satu atau lebih perusahaan terbuka, maka diperlukan prosedur khusus yang agak berbeda dengan prosedur untuk penggabungan (merger) perusahaan selain bank. Untuk penggabungan (merger) perusahaan terbuka, banyak instansi yang terlibat, mulai dari Departemen Hukum dan HAM, Departemen Keuangan, Bapepam, dan Bank Indonesia.<sup>33</sup>

(b) Keterbukaan Informasi

Suatu perusahaan terbuka yang akan melakukan penggabungan, masalah yang sangat penting adalah keterbukaan informasi merupakan factor yang sangat dominan dalam pengaturan hukum mengenai pasar modal.<sup>34</sup>

(c) Aspek Saham dan Pasar sekunder

Dalam rangka melakukan penggabungan (merger) bank aspek yang harus diperhatikan adalah aspek saham dan jual beli saham di pasar sekunder. Misalnya melakukan penukaran saham dengan saham dari perusahaan yang masih eksis, pemusnahan saham

---

<sup>33</sup> Munir Fuadi, *op cit* hal. 76

<sup>34</sup> Munir Fuadi, *op cit*, hal. 77

lama, dan masalah teknis yang berlaku di Bursa Efek dimana saham tersebut diperdagangkan.

(d) Aspek perlindungan Pemegang Saham Publik

Dengan dilakukannya penggabungan, maka tidak boleh sampai merugikan pihak pemegang saham public yang umumnya merupakan pemegang saham minoritas.

**2) Peraturan dibidang Penanaman Modal Asing atau Penanaman Modal Dalam Negeri**

Penggabungan yang dilakukan oleh satu atau lebih perusahaan dimana satu atau lebih perusahaan yang merger tersebut adalah perusahaan yang didirikan dalam rangka Penanaman Modal Asing atau Penanaman Modal Dalam Negeri, maka pelaksanaan penggabungan (merger) harus memperhatikan ketentuan-ketentuan yang berlaku bagi perusahaan Penanaman Modal Asing (PMA) atau Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN).

Penggabungan (merger) yang melibatkan perusahaan yang didirikan dalam rangka penanaman modal asing atau penanaman modal dalam negeri diperlukan izin atau laporan dari instansi yang berwenang, dalam hal ini Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) dan atau Presiden, jika akibat dari penggabungan (merger) tersebut salah satu atau lebih dari perusahaan PMA atau PMDN:

- (a) Berubah statusnya menjadi perusahaan PMA/PMDN.
- (b) Karena merger, perusahaan PMA/PMDN dibubarkan.
- (c) Karena merger, dalam perusahaan PMA/PMDN terjadi perubahan susunan pemegang saham, perubahan susunan pengurus, penambahan atau pengurangan direksi.
- (d) Karena merger, terjadi perubahan-perubahan lainnya dalam perusahaan PMA/PMDN, seperti perubahan maksud dan tujuan, atau perubahan anggaran dasar lainnya.

**3) Peraturan yang Berkenaan dengan Badan Usaha Milik Negara.**

Perusahaan yang berstatus Badan Hukum Milik Negara yang akan melakukan penggabungan (merger) harus tunduk pada ketentuan-ketentuan yang berkenaan dengan Badan Usaha Milik Negara. Hal-hal yang perlu diperhatikan adalah sebagai berikut:<sup>35</sup>

- a). Apakah penggabungan (merger) diperbolehkan untuk perusahaan Badan Hukum Milik Negara yang bergerak dibidang yang bersangkutan.
- b). Apakah boleh dilakukan penggabungan (merger) dengan perusahaan yang bergerak dibidang yang bersangkutan.

---

<sup>35</sup> Munir Fuady, *op cit*, hal 80

c). Apakah penggabungan (merger) tersebut sesuai dengan police dibidang swastanisasi Badan Usaha Milik Negara dibidang yang bersangkutan.

d). Perlu diperhatikan adanya perjanjian atau pelaporan bagi tindakan penggabungan (merger) tersebut dari instansi terkait dalam hal ini Departemen Keuangan atau Presiden Republik Indonesia.

#### **5. Jenis-jenis Penggabungan (merger)**

Penggabungan Perseroan Terbatas terjadi apabila satu atau lebih Perseroan Terbatas menggabungkan diri dengan Perseroan Terbatas lainnya. Latar belakang atau motivasi dilakukannya penggabungan bervariasi, sehingga akan mengakibatkan timbulnya berbagai macam penggabungan.

Ditinjau dari sudut bentuknya, penggabungan dapat dibagi menjadi 3 (tiga) kelompok, yaitu penggabungan berdasarkan sikap direksi terhadap perusahaan yang akan digabungkan, penggabungan berdasarkan status hukumnya serta penggabungan berdasarkan jenis kegiatan usaha dari perusahaan-perusahaan yang terlibat.

Menurut kepustakaan bentuk penggabungan berdasarkan sikap direksi terhadap perusahaan yang akan

digabung dapat dibedakan antara "Agreed Merger" dimana direksi perusahaan yang akan digabungkan sejak awal menyetujui dilakukannya penggabungan, bahkan direksi mengusulkan dan mendorong agar perusahaan yang akan menerima tertarik untuk melakukan merger.<sup>36</sup> "Unopposed Merger" yaitu direksi perusahaan yang akan digabungkan tidak menolak rencana penggabungan perusahaan tetapi juga tidak berinisiatif mendorong perusahaan untuk melakukan merger.<sup>37</sup> Sedangkan "Defended Merger" yaitu direksi sejak awal menolak rencana merger bahkan berusaha mencegah terjadinya merger.<sup>38</sup>

Bentuk penggabungan (merger) bila dilihat dari status hukumnya dapat dibedakan antara "Statutory Mergers" dimana penggabungan (merger) yang dilakukan oleh dua perusahaan atau lebih secara sah dan tuntas berdasarkan ketentuan-ketentuan yang berlaku.<sup>39</sup> Pada bentuk penggabungan (merger) ini meskipun perusahaan penerima "Absorbing Company" telah menguasai sebagian besar hak-hak, serta kewajiban-kewajiban perusahaan yang digabung, namun perusahaan penerima masih hidup dan mempunyai kedudukan yang penuh sebagai perusahaan

---

<sup>36</sup> Muchyar Yara, *Merger (Penggabungan Perusahaan) Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995*, (Jakarta: Nadhilah Ceria Indonesia, 1995), hal. 34

<sup>37</sup> Ibid, hal. 34

<sup>38</sup> Ibid, hal. 34

<sup>39</sup> Ibid, hal. 33

yang mandiri. Bentuk penggabungan (merger) ini dapat diartikan sebagai "Akuisisi asset".

Bentuk penggabungan (merger) ditinjau dari sudut jenis kegiatan usaha dari perusahaan yang terlibat dalam penggabungan (merger) dapat dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu:

a). Merger Horizontal.

Merger horizontal yaitu perusahaan yang bergabung, bergerak dalam usaha yang sejenis atau tadinya bersaing dan perusahaan tersebut sebagian besar mempunyai pasar pembelian dan penjualan yang sama.<sup>40</sup> Dibandingkan dengan bentuk Merger yang ada, merger horizontal, banyak menyebabkan terjadinya monopoli, alasannya yaitu terdapat kesamaan mendasar (pokok) diantara merger horizontal dan praktek monopoli karena keduanya terkait dengan barang atau jasa.

b). Merger Vertikal.

Merger vertical yaitu merger yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan yang bergerak didalam bidang atau jenis usaha sejenis, tetapi berbeda pada tingkat operasinya.<sup>41</sup>

---

<sup>40</sup> Sukanto Reksodiprodjo, Pengelolaan Merger dan Akuisisi, Aspek Target, Makalah Seminar IKANED-IBII, Jakarta, 5 Pebruari 1992

<sup>41</sup> Muchyar Yara, Op cit, hal 30.

c). Merger Konglomerat.

Merger konglomerat yaitu merger yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan yang saling tidak mempunyai hubungan, baik dalam arti horizontal (jenis usaha yang sama tetapi berbeda dalam tingkat operasi kegiatan).<sup>42</sup>

## 6. Pengertian Persaingan Usaha

Kata "persaingan" berasal dari kata "saing" dimana kata "saing" merupakan persamaan kata dari berlawanan, berkonkuren, berlomba-lomba (dahulu-mendahului, atas mengatasi dan sebagainya).<sup>43</sup>

Persaingan adalah usaha memperlihatkan keunggulan masing-masing yang dilakukan oleh perseorangan (perusahaan, Negara pada bidang perdagangan, produksi, persenjataan dan sebagainya).<sup>44</sup>

Persaingan dapat terjadi apabila adanya kegiatan-kegiatan dari pelaku usaha yang bebas dan adanya barang substitusi atau barang pengganti yang tunduk pada kekuatan pasar, oleh karena itu dalam

---

<sup>42</sup> Muchyar Yara, Op cit, hal 30.

<sup>43</sup> W.J.S Poeradarminto, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1976, hal. 849.

<sup>44</sup> Depdikbud, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1994, hal. 861

membicarakan persaingan tentu akan menyangkut kebebasan bersama, barang substitusi dan pasar bersama.<sup>45</sup>

Persaingan terkait erat dengan semakin terbukanya pasar bebas. Dalam situasi pasar bebas iklim berusaha terbuka untuk siapa saja yang ingin menjalankan usaha. Dalam kondisi seperti ini tidak ada larangan atau batasan-batasan bagi setiap orang untuk masuk ke pasar. Konsep pasar bebas yang demikian merupakan hasil perjuangan dari penganut ekonomi liberalisme, yang dipelopori oleh Adam Smith. Adam Smith juga menentang segala bentuk pembatasan di sektor industri karena dinilai bertentangan dengan kebebasan kodrati.<sup>46</sup>

Dalam Persaingan bebas, akan selalu timbul pengusaha-pengusaha yang efisien, karena usaha-usahanya selalu menciptakan proses baru, atau memperbaiki proses yang ada, sehingga dapat bekerja lebih efisien.<sup>47</sup>

Iklim persaingan yang demikian cenderung mengarah kepada iklim persaingan usaha yang tidak sehat. Hal ini terjadi karena pranat hukum yang membatasi kegiatan usaha yang cenderung menguasai berbagai sektor usaha masih belum jelas. Sehingga

---

<sup>45</sup> Tim BPHN, *Naskah Akademik Perundang-Undangan Persaingan Usaha Dibidang Industri*, BPHN, Jakarta, 1984, hal. 45.

<sup>46</sup> A. Sonny Keraf, *Pasar Bebas, Keadilan dan Peran Pemerintah*, Cetakan I, (Yogyakarta: Kanisius, 1996), hal. 137

<sup>47</sup> Tim BPHN, *loc cit.*

persaingan antar sesama pengusaha semakin ketat dan cenderung tidak "fair". Apabila kondisi yang demikian itu tidak diantisipasi sesegera mungkin, baik melalui perangkat hukum khususnya hukum ekonomi maupun melalui penegakan etika bisnis, maka kemungkinan besar akan turut memberi peluang terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat.

Pengusaha yang tidak atau kurang memiliki akses ke birokrasi merasa kuatir menghadapi iklim usaha yang demikian itu, karena mekanisme pasar belum sepenuhnya dapat menjadi acuan, sehingga ada yang mengatakan bahwa urusan pengembangan usaha tidak cukup hanya mengacu pada hukum permintaan dan penawaran, melainkan juga mesti memiliki akses pada kekuasaan.<sup>48</sup>

Dalam kondisi seperti itu, para pengusaha tidak hanya mengandalkan visi bisnis belaka, tetapi mereka mesti mengandalkan juga visi non bisnis. Untuk itu para pengusaha berusaha mencari akses melalui organisasi yang dekat dengan kekuasaan, agar memperoleh fasilitas atau kemudahan-kemudahan dalam menjalankan usahanya. Akibatnya lahirlah pengusaha-pengusaha besar yang

---

<sup>48</sup> Pamungkas, Hanan, *Persaingan Bisnis dan Masalah Masyarakat*, Bisnis Indonesia, 22 Juli 1995

mendapatkan fasilitas monopoli, subsidi dan proteksi pemerintah.<sup>49</sup>

## **7. Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang Sering di Jumpai di Indonesia**

Latar belakang pembentukan Undang-Undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah pembangunan ekonomi pada pembangunan jangka panjang pertama telah menghasilkan banyak kemajuan, antara lain meningkatnya kesejahteraan rakyat. Kemajuan pembangunan yang telah dicapai didorong oleh kebijakan pembangunan di berbagai bidang, termasuk pembangunan ekonomi yang tertuang dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara dan rencana pembangunan lima tahunan.<sup>50</sup>

Peluang-peluang usaha yang tercipta selama tiga dasawarsa sebelum lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, dalam kenyataannya belum menjadikan seluruh masyarakat dapat berpartisipasi dalam pembangunan di berbagai sektor ekonomi. Perkembangan usaha swasta selama periode tersebut, di satu sisi diwarnai oleh berbagai bentuk kebijakan Pemerintah yang kurang tepat

---

<sup>49</sup> Muhaimin, Yahya A., *Bisnis Dan Politik: Kebijaksanaan Ekonomi Indonesia 1950-1980*, LP3ES, Jakarta, Cetakan I, 1990, hal. 256

<sup>50</sup> Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, bagian umum

sehingga pasar terdistorsi. Fenomena tersebut telah berkembang dan didukung oleh adanya hubungan yang terkait antara pengambil keputusan dengan para pelaku usaha, baik secara langsung maupun tidak langsung, sehingga lebih memperburuk keadaan.<sup>51</sup>

Definisi monopoli diatur dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang penulis kutip sebagai berikut:

Monopoli adalah penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau penggunaan jasa tertentu oleh 1 (satu) pelaku usaha atau 1 (satu) kelompok pelaku usaha."

Praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang menjadi fokus utama dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 didefinisikan dalam Paal 1 angka 2 dan angka 6, yang penulis kutip sebagai berikut:

"Praktek monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh 1 (satu) atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasanya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum."

"Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha."<sup>52</sup>

---

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> Cornelius Simanjuntak, *op. cit.*, hal. 127

## **B. Kebijakan Persaingan Usaha Pada Umumnya**

### **1. Tujuan Kebijakan Persaingan Usaha**

Kebijakan persaingan mempunyai tujuan utama antara lain mempertahankan proses persaingan atau persaingan bebas, atau melindungi atau meningkatkan persaingan yang efektif.<sup>53</sup> Tujuan ini mempunyai sinonim dengan menghapus atau mencegah pengekangan-pengekangan yang tidak wajar atas persaingan. Tujuan ini berkaitan dengan kebebasan perdagangan, kebebasan pilihan dan akses pasar.

Pada awalnya tujuan utama mempertahankan dan meningkatkan persaingan yang efektif adalah untuk mengkaunter pembatasan-pembatasan pihak swasta atas persaingan, hal itu dapat kita lihat dari Undang-Undang Persaingan, dikebanyakan Negara yang melarang kesepakatan-kesepakatan pemasangan harga dan penyalahgunaan posisi pasar yang dominan. Tetapi selama kira-kira dua dekade terakhir peranan kebijakan persaingan telah berkembang secara signifikan termasuk untuk mengurangi pengaruh-pengaruh yang merugikan dari intervensi pemerintah dipasar.

---

<sup>53</sup> Bank Dunia dan Organisasi Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi (OECD), *Kerangka Rancangan dan Pelaksanaan Undang-Undang dan Kebijakan Persaingan*, hal 7.

Tujuan pelaksanaan kebijakan persaingan usaha tercantum dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang berbunyi:

**Pasal 3**

- (1) Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi dan ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- (2) Mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil;
- (3) Mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan
- (4) Terciptanya efektifitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha

**2. Instrumen Kebijakan Persaingan Usaha**

Kebijakan persaingan mencakup berbagai jenis instrument yang secara konvensional dikategorikan sebagai structural atau pelaku (tindak-tanduk).<sup>54</sup>

---

<sup>54</sup> Bank Dunia dan Organisasi Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi (OECD), Ibid, hal 10

Pendekatan structural dihubungkan terutama dengan merger dan monopoli atau posisi dominant dari perusahaan, sedangkan instrument tingkah laku "behavioral" dihubungkan dengan tingkah laku bisnis seperti penetapan harga "price fixing" dan perjanjian-perjanjian kolusi lainnya. Pengekangan-pengekangan vertical "vertical restraints" dan penyalahgunaan posisi pasar yang dominan "abuse of dominant market position". Pendukung-pendukung kebijakan persaingan mempunyai pandangan yang sama mengenai perjanjian kartel sebagai usaha untuk menimbulkan monopoli, begitu juga terhadap praktek-praktek "price fixing" dan "bid-rigging".<sup>55</sup>

Mengenai instrument struktural kebijakan persaingan, kehadiran monopoli dan posisi perusahaan yang dominan di pasar di negara-negara industri barat pada hakekatnya tidak melanggar hukum. Tetapi menyadari bahwa karakteristik struktur pasar yang demikian dapat menimbulkan penyalahgunaan kekuatan ekonomi, maka jenis-jenis perilaku tertentu perlu diselidiki dan dikoreksi, termasuk diantaranya adalah praktek-praktek seperti pemasangan harga untuk perampasan pasar, pembelian terlebih dahulu bahan mentah yang langka atau

---

<sup>55</sup> Erman Rajagukguk, *Makalah Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat: Perjanjian Yang Dilarang*, hal. 2

saluran-saluran distribusi dan pengambilalihan konsumen atau pemasok dengan cara mencegah atau menghapuskan jalan masuk oleh pesaing. Praktek-praktek ini perlu diteliti kasus perkasus karena dapat menjadi bagian strategi usaha yang sah yang dirancang untuk mendapatkan keuntungan persaingan daripada untuk membatasi persaingan.

### **C. Aspek Hukum Penggabungan Perseroan Terbatas dan Persaingan Usaha**

#### **1. Aspek Hukum Penggabungan Perseroan Terbatas**

Penggabungan perusahaan sebagaimana kita ketahui sangat rentan terhadap terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Oleh karena itu aspek hukum diperlukan sebagai alat untuk mempertimbangkan apakah perusahaan hasil penggabungan akan mempunyai kekuatan pasar yang mengakibatkan terjadinya pembatasan kebebasan atau persaingan pasar yang cenderung menciptakan monopoli. Jika jawabannya adalah "ya" maka ijin penggabungan tidak diberikan tetapi jika jawabannya "tidak" maka ijin penggabungan harus diberikan.

Bila disimak ketentuan Pasal 126 ayat 1 huruf (c) maka terdapat persyaratan agar pelaksanaan

penggabungan hendaknya memperhatikan kepentingan masyarakat dan persaingan sehat dalam melakukan usaha.

Dari ketentuan diatas nampaknya dapat dipahami, bahwa Undang-Undang Perseroan terbatas melarang pelaksanaan Penggabungan yang dapat mengakibatkan meningkatnya konsentrasi pasar oleh sekelompok kecil pengusaha atau perusahaan, yang pada gilirannya dapat menciptakan situasi monopoli dan monopsoni. Sehingga dapat dikatakan pula bahwa Undang-Undang Perseroan Terbatas melarang pelaksanaan penggabungan horizontal dan penggabungan vertikal yang dapat mengakibatkan terjadinya pemusatan kekuatan pangsa pasar, dan mengakibatkan terjadinya kebebasan atau persaingan yang bebas didalam pasar yang akhirnya menciptakan monopoli dan monopsoni.

Persaingan tidak sehat dan monopoli erat sekali kaitannya dengan masalah penguasaan pasar. Dimana hukum anti monopoli memiliki batasan dalam menentukan minimal penguasaan pasar, yaitu sebuah perusahaan atau kelompok perusahaan telah menguasai 50% dari pangsa pasar, maka perusahaan itu dikatakan sebagai perusahaan yang mempunyai kekuatan pasar yang mampu membatasi persaingan sehat dan merupakan kekuatan monopoli.

Undang-Undang Perseroan Terbatas khususnya Pasal 126 tidak memberikan batasan yang tegas sehubungan dengan pengertian persaingan sehat dan monopoli atau monopsoni yang dikaitkan dengan masalah tingkat penguasaan pangsa pasar. Kalau masalah ini tidak diatur dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas maka seperti biasanya yang terjadi dinegara lain masalah batas minimum penguasaan pangsa pasar yang diperkenankan diatur dalam Undang-Undang Anti Monopoli, di Indonesia batas minimum penguasaan pangsa pasar diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat maka pertimbangan non yuridis yang berhubungan dengan masalah persaingan usaha dan monopoli yang diakibatkan dari suatu penggabungan (merger) diberikan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Sesuai dengan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Penggabungan (merger) yang berakibat nilai asset atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu wajib diberitahukan kepada komisi selambat-

lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal penggabungan (merger) tersebut.

Dengan demikian untuk menentukan sahnyanya penggabungan (merger) diperlukan dua pertimbangan yaitu pertimbangan yang diberikan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia RI dan penilaian terhadap penggabungan (merger) yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang diberikan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

## **2. Aspek Hukum Persaingan Usaha**

Monopoli dan Monopsoni bukanlah sesuatu yang absolut haram didalam perekonomian kita karena untuk sektor-sektor yang penting bagi Negara dan bangsa maka sektor-sektor tersebut boleh dikuasai secara penuh oleh Negara, hal ini terlihat dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Disini faktor "kepentingan umum" sangat menentukan dan inilah yang menjadi landasan konstitusional dari monopoli dan oligopoly dalam beberapa sektor.<sup>56</sup>

Dalam beberapa perangkat Perundang-undangan, dapat kita lihat ketentuan yang melarang secara tegas mengenai monopoli dan oligopoly, akan tetapi dalam

---

<sup>56</sup> Todung Mulya Lubis, *Perusahaan Negara dan Keterlibatannya dalam Perekonomian Indonesia*, Kertas Kerja Seminar Pusat Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1976.

sektor-sektor yang bersifat "kepentingan umum" larangan akan monopoli dan oligopoly ini tidak pernah terumus secara jelas.<sup>57</sup>

Dilarangnya persaingan usaha tidak sehat khususnya monopoli dan oligopoly tidak bisa tidak karena dalam beberapa sektor tertentu monopoli dan oligopoly makin hari makin terasa.<sup>58</sup> Dalam industri semen dan tepung terigu hal ini bukan rahasia lagi, monopoli dan oligopoly ini disebabkan karena pemerintah mempunyai keinginan untuk memelihara tingkat harga atau stabilitas harga, sehingga kita merasa bahwa dengan adanya monopoli dan oligopoly masyarakat tidak dirugikan.

Dalam dunia usaha di Indonesia, monopolist dan oligopolist sejak tahun 1966 hanya menunggu waktu saja. Secara perlahan-lahan tetapi pasti beberapa pengusaha muncul sebagai monopolist dan oligopolist, hal ini dapat kita lihat dipasaran Indonesia sudah mulai dipilah-pilah "market division". Mereka sudah mengadakan persetujuan secara diam-diam yang membagi pasaran Indonesia untuk produk-produknya, sehingga tidak heran jika disuatu daerah tertentu produk dengan

---

<sup>57</sup> Ibid

<sup>58</sup> Todung Mulya Lubis, *Hukum dan Ekonomi*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1992), hal. 102.

merk "X" lebih dominan dari merk dagang "Y". Untuk menghindari kecurigaan biasanya ada beberapa daerah tertentu yang dijadikan semacam daerah bebas bagi semua merk dagang, mirip "free trade Zones".

### **3. Harmonisasi Penggabungan Perseroan terbatas dan Persaingan Usaha**

#### **a). Hubungan Penggabungan Perseroan terbatas dengan Persaingan Usaha Tidak Sehat.**

Pelaksanaan Penggabungan Perseroan terbatas memang sangat riskan terjadi monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, oleh karena itu ilmu hukum monopoli mempunyai rambu-rambu yang harus ditaati sehingga pelaksanaan penggabungan Perseroan terbatas tidak mengakibatkan terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Dengan kata lain bahwa penggabungan itu diperbolehkan namun jangan sampai menimbulkan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Penggabungan Perseroan Terbatas mempunyai efek negatif terhadap suatu persaingan pasar. Efek negative dari penggabungan terhadap suatu persaingan pasar adalah sebagai berikut :

- (1). Terciptanya atau bertambahnya konsentrasi pasar yang dapat menyebabkan harga produk semakin tinggi;

(2). Kekuatan pasar (market power) menjadi semakin besar yang dapat mengancam pebisnis kecil.<sup>59</sup>

Suatu konsentrasi pasar dapat diukur dari dua faktor yaitu:

(1). Berapa banyak pelaku pasar untuk produk yang bersangkutan;

(2). berapa besar pangsa pasar yang dikuasainya.<sup>60</sup>

Konsentrasi pasar dapat dikelompokkan dalam tiga kategori sebagai berikut :

(1). Pasar yang bersifat atomistis.

(2). Pasar yang bersifat monopolistis.

(3). Pasar yang bersifat oligopolies.

#### **b) . Pengaruh Penggabungan (merger) Perseroan terbatas Terhadap Persaingan Usaha Tidak Sehat**

Sebagaimana kita ketahui bahwa bentuk penggabungan (merger) ditinjau dari sudut jenis kegiatan usaha dari perusahaan yang terlibat dalam penggabungan (merger) dibagi menjadi 3 yaitu: Merger horizontal, vertikal dan merger konglomerat.

Jenis-jenis penggabungan (merger) tersebut memberikan warna tersendiri atau pengaruh terhadap persaingan usaha tidak sehat. Pengaruh penggabungan

---

<sup>59</sup> Fuady, Munir, *op cit*, hal. 143.

<sup>60</sup> *Ibid.*

(merger) terhadap persaingan usaha tidak sehat diuraikan sebagai berikut:

1. Merger Horizontal.

Dibandingkan dengan bentuk merger yang ada, merger vertikal dan merger konglomerat, merger yang berbentuk horizontal, yaitu merger 2 (dua) perusahaan yang memiliki lini usaha yang sama atau yang bersaing di industri yang sama "banyak menyebabkan terjadinya monopoli". Alasannya terdapat kesamaan mendasar (pokok) di antara merger horizontal dan praktek monopoli, yaitu keduanya terkait dengan "barang atau jasa sejenis". Inilah yang membedakannya dengan merger vertikal atau merger konglomerat dimana kedua tipe (bentuk) merger ini melibatkan perusahaan-perusahaan yang memiliki produk yang beragam atau tingkatan produksi yang berbeda. Namun demikian tidak semua merger horizontal akan mengakibatkan terjadinya praktek monopoli karena apabila penguasaan pangsa pasar 1 (satu) jenis barang atau jasa tertentu oleh 1 (satu) pelaku usaha atau 1 (satu) kelompok pelaku usaha (yang melakukan merger) menguasai tidak lebih dari 50% (lima puluh persen) atau merger yang terjadi tidak akan

mengakibatkan barang atau jasa yang bersangkutan tidak ada substitusinya atau merger tersebut tidak mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang atau jasa yang sama.<sup>61</sup>

## 2. Merger Vertikal

Merger vertikal atau lebih dikenal dengan merger hulu ke hilir meskipun secara langsung tidak berpengaruh terhadap persaingan pasar, tidak seperti merger horizontal dimana akan ada pesaing yang hilang karena melakukan merger ke dalam perusahaan lain yang menjual produk yang sama. Akan tetapi merger vertikal dapat juga membawa akibat tidak baik, terhadap persaingan usaha karena merger vertikal dapat menyebabkan perusahaan menguasai produk dari hulu ke hilir, sehingga menjadi penghalang bagi pendatang baru dalam bisnis yang bersangkutan (entry barrier), menimbulkan kolusi dan sebagainya. Namun perlu diakui pula bahwa merger vertikal akan meningkatkan efisiensi baik efisiensi dalam penggunaan teknologi maupun efisiensi dalam hal pendistribusian suatu produk tersebut. Jadi yang

---

<sup>61</sup> Cornelius Simanjuntak, *Hukum Tentang Merger Perseroan Terbatas, Teori dan Praktek, op cit*, hal. 128

sangat ditakutkan dengan adanya merger vertikal ini adalah terjadinya pengekangan terhadap masuknya pihak pesaing ke pasar.<sup>62</sup>

### 3. Merger Konglomerat

Merger konglomerat dapat terjadi dimana masing-masing perusahaan yang melakukan merger sebelumnya tidak mempunyai hubungan bisnis, jadi bukan supplier atau bukan konsumen. Merger konglomerat dapat menimbulkan masalah terhadap persaingan pasar apabila merger tersebut untuk memperluas pasar, atau perluasan geoprafis pasar. Merger konglomerat ini juga akan dapat menimbulkan pengaruh negatif terhadap persaingan pasar. Pengaruh negatif dari merger konglomerat antara lain menghambat atau menyulitkan para pelaku pasar pendatang baru atau justru merger dilakukan dengan pihak pelaku usaha pendatang baru tersebut.

Bagi hukum persaingan, akibat negatif bagi persaingan yang diakibatkan dari pelaksanaan merger konglomerat adalah bahwa dengan merger konglomerat tersebut akan mengakibatkan hilangnya pesaing potensial, sebab pihak yang bergabung dengan cara merger konglomerat tersebut, sewaktu merger dilakukan

---

<sup>62</sup> Munir Fuady, *Hukum Tentang Merger*, op cit, hal. 146

biasanya tidak dalam keadaan bersaing secara langsung yang dapat mengakibatkan perubahan struktur, konsentrasi atau penguasaan pangsa pasar yang ada hanyalah hilangnya pesaing potensial.<sup>63</sup>

**c). Peraturan Penggabungan (merger) Perseroan terbatas dalam Undang-Undang Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat**

Sebagaimana telah diuraikan diatas, bahwa penggabungan (merger), Konsolidasi, dan akuisisi Perseroan Terbatas sangat rentan atau berpotensi untuk terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Oleh karena itu untuk mencegah atau setidaknya-tidaknya mengurangi terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang timbul dari adanya Penggabungan (merger) Perseroan Terbatas, maka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mengaturnya dalam Pasal 28 dan Pasal 29 yang bunyinya sebagai berikut:

**Pasal 28**

(1). Pelaku usaha dilarang melakukan penggabungan atau peleburan badan usaha yang dapat

---

<sup>63</sup> Munir Fuady, *op cit*, hal. 148

mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

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

#### Pasal 29

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

pemberitahuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Dari kedua pasal tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa tindakan penggabungan (merger), konsolidasi dan akuisisi dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 apabila tindakan merger, konsolidasi dan akuisisi tersebut dapat mengakibatkan praktek monopoli dan atau persaingan curang.

Ketentuan Pasal 28 dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tersebut bukanlah hal yang baru, jauh-jauh sebelum adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, ketentuan tersebut telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 1995 Tentang Perseroan terbatas sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007, dimana ditentukan bahwa suatu merger, konsolidasi dan akuisisi perusahaan haruslah dilakukan dengan memperhatikan antara lain kepentingan masyarakat dan persaingan sehat dalam melakukan usaha (Pasal 126 ayat 1 huruf c).

Namun dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 diatur pula ketentuan dalam hal merger, konsolidasi dan akuisisi perusahaan yang berakibat nilai asset atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu, maka wajib diberitahukan kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

### BAB III

#### **PENGGABUNGAN (MERGER) PERSEROAN TERBATAS DITINJAU DARI UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999 TENTANG LARANGAN PRAKTEK MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT**

##### **A. Penggabungan (merger) Perseroan Terbatas di Indonesia dengan Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat**

Pada tanggal 5 Maret 1999 Pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, namun baru berlaku efektif satu tahun kemudian. Sejalan dengan reformasi politik dan ekonomi yang sedang berjalan, Undang-undang ini diharapkan dapat membangkitkan kembali gairah usaha di Indonesia dalam menjalankan sektor riil yang sempat terpuruk.

Monopoli telah memberikan suatu kesan bagi masyarakat luas yang secara konotatif tidak baik dan

merugikan kepentingan banyak orang.<sup>64</sup> Banyaknya persepsi yang ada, tidak hanya dikalangan masyarakat awam melainkan juga dikalangan dunia usaha, telah membuat makna monopoli bergeser dari pengertiannya semula. Perkataan monopoli sering menghantui benak kita dengan suatu keadaan dimana seseorang atau sekelompok orang melakukan penguasaan atas suatu bidang kegiatan tertentu secara mutlak tanpa memberikan kesempatan pada orang lain untuk turut serta mengambil bagian.<sup>65</sup>

Suara sumbang mengenai monopoli memang banyak terdengar, adanya kelompok tertentu yang memonopoli suatu bidang atau produk tertentu mulai mewabah di Indonesia. Sedangkan bentuk penguasaan pasar atau produk tertentu, monopoli bukan saja dapat menarik keuntungan sebesar-besarnya tetapi juga dapat mengganggu sistem dan mekanisme perekonomian yang sedang berjalan sebagai akibat distorsi ekonomi yang ditaburkannya, seiring dengan semakin besarnya penguasaan atas pangsa pasar produk tertentu.<sup>66</sup>

Berbicara mengenai monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, kita tidak dapat melepaskan perhatian kita dengan gejala berkembangnya konglomerasi

---

<sup>64</sup> Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Bisnis: Merger Dalam Perspektif Monopoli*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2002), hal. 1

<sup>65</sup> Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Bisnis: Anti Monopoli*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1999), hal. 2.

<sup>66</sup> Ahmad Yani & Gunawan Widjaja, *op cit*, hal 3.

yang banyak menimbulkan reaksi dari kalangan masyarakat dan para ahli. Proses konglomerasi dapat timbul dari berbagai macam sebab, salah satunya adalah yang dilakukan melalui proses penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan atau yang lebih dikenal dengan istilah merger, konsolidasi dan akuisisi.<sup>67</sup>

Penggabungan (merger) sebagai bagian dari strategi pengembangan perusahaan agar tetap eksis dan kuat, sehingga penggabungan (merger) akhir-akhir ini menjadi trend bagi perusahaan sebagai alternatif untuk mengembangkan perusahaan dan memperluas jaringan terutama disaat krisis ekonomi saat ini. Hal ini dapat dilihat dari permohonan penggabungan (merger) Perseroan Terbatas yang masuk pada Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagaimana tabel dibawah ini:

**TABEL 1**  
**PERMOHONAN PENGESAHAN, PERSETUJUAN ANGGARAN DASAR**  
**PERSEROAN TERBATAS DAN MERGER PERSEROAN TERBATAS**  
**YANG MASUK DI SUB DIT. BADAN HUKUM**  
**DEPARTEMEN HUKUM DAN HAM**

No.	Tahun	Permohonan Pengesahan dan Persetujuan Anggaran Dasar	Permohonan Penggabungan (merger)
1	2004	30520	30
2	2005	38441	37
3	2006	30922	44
4	2007	22880	39

Sumber : Departemen Hukum dan HAM

<sup>67</sup> *Ibid*, hal 2.

Merger Perseroan Terbatas sejak awal sudah mempunyai sifat yang mendua,<sup>68</sup> dimana masing-masing saling bertolak belakang satu dengan yang lain. Dilain pihak merger juga dapat dinilai sebagai suatu ancaman terhadap kehidupan perekonomian karena melalui merger akan terbentuk suatu perusahaan-perusahaan besar yang dapat menciptakan praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat lainnya yang merugikan masyarakat.<sup>69</sup>

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang merupakan pengaturan larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang bersifat komprehensif dan mempunyai tujuan untuk menegakkan aturan hukum dan memberikan perlindungan yang sama bagi setiap pelaku usaha di dalam upaya untuk menciptakan persaingan usaha yang sehat, dimana didalamnya juga memberikan suatu rambu-rambu terhadap penggabungan Perseroan Terbatas.

Seperti halnya dalam bidang hukum lainnya, maka dalam bidang hukum anti monopoli inipun berlaku prinsip bahwa tidak ada gunanya sebegus dan sesempurna apapun peraturan tertulis jika hal tersebut tidak bisa

---

<sup>68</sup> Muchyar Yara, *Merger (penggabungan Perusahaan) Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas*, (Jakarta : Nadhilah Ceria Indonesia, 1995), hal 170.

<sup>69</sup> *Ibid*, hal 170.

diwujudkan ke dalam praktek. Agar praktek dapat berjalan sesuai dengan yang dikehendaki oleh peraturan tertulis, maka aspek pelaksanaan hukum (law enforcement) harus juga diatur, diarahkan dan dilaksanakan secara rapi. Jika tidak, ketentuan tertulis hanya menjadi semacam kertas yang sia-sia.<sup>70</sup>

Agar implementasi Undang-Undang ini serta peraturan pelaksanaannya dapat berjalan efektif sesuai asas, maka dibutuhkan suatu badan independen yang terlepas dari pengaruh pemerintah dan pihak lain, yang berwenang melakukan pengawasan persaingan usaha dan menjatuhkan sanksi.<sup>71</sup>

Untuk itu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat telah membentuk suatu Komisi yang diberi nama Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 75 tahun 1999 tanggal 8 Juli 1999 Tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha dan pengangkatan keanggotaan Komisi Pengawas Persaingan Usaha berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 162/M Tahun 2000 tanggal 7 Juni 2000.

---

<sup>70</sup> Munir Fuady, *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003), hal. 117.

<sup>71</sup> *Ibid*, hal 118.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) adalah lembaga independen yang dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan penegakan hukum terhadap pelanggaran praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Bebas dari pengaruh dan kontrol pemerintah maupun pihak manapun, KPPU memiliki wewenang menyusun peraturan pelaksanaan, melakukan pemeriksaan terhadap pihak yang diduga melakukan pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, menerbitkan putusan, dan mengenakan sanksi hukum yang mengikat terhadap pelaku pelanggaran undang-undang tersebut.<sup>72</sup>

Komisi Pengawas Persaingan Usaha mempunyai tugas dan wewenang yang sangat berat. Hal ini mengingat bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya komisi ini mempunyai tugas yang meliputi:

1. Melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 16;
2. Melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan

---

<sup>72</sup> Profil Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, hal. 4.

usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 24;

3. Melakukan penilaian terhadap ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal 28;
4. Mengambil tindakan sesuai dengan wewenang Komisi sebagaimana diatur dalam Pasal 36;
5. Memberikan saran pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
6. Menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan Undang-Undang ini;
7. Memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja Komisi kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.<sup>73</sup>

Terhadap dugaan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, baik yang merupakan inisiatif dari KPPU maupun laporan dari masyarakat, KPPU menindaklanjutinya dengan melakukan pemeriksaan

---

<sup>73</sup> Indonesia, *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, bagian ketiga, Pasal 35

terhadap dugaan tersebut, dimana sampai tahun 2007 perkara yang ditangani oleh KPPU sebanyak 76 Perkara.<sup>74</sup>

Sebagaimana telah diuraikan diatas, bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 melarang kepada pelaku usaha untuk melakukan penggabungan (merger) Perseroan Terbatas, apabila dengan penggabungan (merger) Perseroan terbatas tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Larangan penggabungan (merger) Perseroan terbatas tersebut tercantum pada Pasal 28 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Pengaturan merger dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, mendelegasikan adanya peraturan pelaksanaan yang berupa Peraturan Pemerintah sebagaimana tercantum pada Pasal 28 ayat 3 dan Pasal 29 ayat 2. Peraturan Pelaksana yang mengatur tentang merger dan ketentuan tentang penetapan nilai aset dan atau nilai penjualan serta tata cara pemberitahuan sampai saat ini belum diterbitkan oleh Pemerintah.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang didalamnya memberikan rambu-

---

<sup>74</sup>

, daftar perkara KPPU

rambu terhadap penggabungan (merger) Perseroan Terbatas agar tidak terjadi praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, dan belum adanya peraturan pelaksana atau petunjuk teknis serta pedoman mengenai penggabungan tersebut, maka dapat disarikan bahwa prosedur penggabungan (merger) Perseroan Terbatas dengan adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 masih mengacu pada Ketentuan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan terbatas yang merupakan ketentuan umum "*Lex Generalis*".

**B. Penggabungan (merger) Perseroan Terbatas di Amerika Serikat dengan berlakunya Undang-Undang Anti Monopoli**

Sebagai perbandingan mengenai pengaturan merger yang bermuara pada hukum persaingan, di bawah ini kami bandingkan dengan pengaturan merger di Amerika Serikat yang dapat dianggap sebagai salah satu negara yang ketentuan mengenai Persaingan Usaha dan Anti Trustnya paling berkembang.

Lintas sejarah merger di Amerika Serikat dalam kaitannya dengan anti monopoli di Amerika Serikat dimulai dengan dikeluarkannya The Sherman Act di

penghujung abad 19. The Sherman Act adalah peraturan perundang-undangan yang pertama kali dikeluarkan sehubungan dengan larangan praktek monopoli, dan guna meningkatkan persaingan usaha bagi perlindungan konsumen di Amerika Serikat. Ada 2 pasal (section) dalam The Sherman Act yaitu:

Pasal 1

"Every contract, combination in the form of trust or otherwise, or conspiracy, in restraint of trade or commerce among the several states, or with foreign nations, is declared to be illegal"

Pasal 2

"Every person who shall monopolize, or attempt to monopolize, or combine or conspire with any other person or persons, to monopolize any part of trade or commerce among several States, or with foreign nations, shall be deemed guilty of a misdemeanor, and, on conviction there of, shall be punished by fine not exceeding fifty thousand dollars, or by imprisonment not exceeding one year, or by both said punishments, in the discretion of the court"

Selain Sherman Act ketentuan mengenai larangan anti monopoli juga dapat ditemukan dalam The Clayton Act. Ada 4 Section dalam The Clayton Act yang dapat kita perhatikan sehubungan dengan kebijakan persaingan usaha di Amerika Serikat yaitu :

Section 3 the Clayton Act berbunyi:

"It shall be unlawful for any person engaged in commerce, in the course of such commerce, to lease

or make a sale or contract for sale of goods, wares, merchandise, machinery, supplies, or other commodities, whether patented or unpatented, for use, consumption, or resale within the United States or any territory there of or the district of Columbia or any insular possession or other place under the jurisdiction of United States, or fix a price charged there of, or discount from, or rebate upon, such price, on the condition, agreement, or understanding that the lessee or purchaser there of shall not use or deal in the goods, wares, merchandise, machinery, supplies, or other commodities of the lessor or seller, where the effect of such lease, sale, or contract for sale or such condition, agreement or understanding may be to substantially lessen competition or tend to create a monopoly in any line of commerce".

Section 4 the Clayton Act memberikan hak gugatan kepada pihak yang dirugikan, dan jumlah serta macam ganti rugi yang dapat dituntut, berbunyi:

"Any person who shall be injured in his business or property by reason of anything forbidden in the antitrust laws may sue there for in any district court of the United States in the district in which the defendant resides or is found or has as agent, without respect to the amount in controversy, and shall threefold the damages by him sustained, and the cost of suit, including a reasonable attorney's fee..."

Section 7 the Clayton act, yang mengatur tentang pengambilalihan saham suatu perseroan terbatas oleh perseroan terbatas lainnya, secara lengkapnya menyatakan bahwa:

"No Corporation engaged in commerce shall acquire, directly or indirectly, the whole or any part of the stock or other share capital and no corporation subject to the jurisdiction of the Federal Trade

Commission shall acquire the whole or any part of the assets of another corporation engaged also in commerce, where in any line of commerce in any section of the country, the effect of such acquisition may be substantially to lessen competition, or to tend to create a monopoly.

No corporation shall acquire, directly or indirectly, the whole or any part of the stock or other share capital and no corporation subject to the jurisdiction of the Federal Trade Commission shall acquire the whole or any part of the assets of one or more corporations engaged in commerce, where in any line of commerce in any section of the country, the effect of such acquisition, of such stocks or assets, or of the use of such stock by the voting or granting of proxies or otherwise, may be substantially to lessen competition, or to tend to create a monopoly.

This section shall not apply to corporations purchasing such stock solely for investment and not using the same by voting or otherwise to bring about, or in attempting to bring about, the substantial lessening of competition. Nor shall anything contained in this section prevent a corporation engaged in commerce from causing the formation of subsidiary corporations for the actual carrying on of their immediate lawful business, or the natural and legitimate branches or extensions thereof, or from owning and holding all or part of the stock of such subsidiary corporations, when the effect of such formation is not to substantially lessen competition".

Sebagaimana telah disebutkan terdahulu bahwa penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan, jika dilihat dari efek atau akibatnya yang menghasilkan suatu sinergi kerja pelaku usaha yang lebih kuat dan efisien, memang cenderung melahirkan penguasaan pasar secara monopoli dan dapat menghilangkan persaingan

usaha yang sehat. Di Amerika Serikat, ketentuan yang melarang penggabungan, peleburan dan pengambilalihan ini diatur dalam The Clayton (Antitrust) Act. Dalam The Clayton Act penggabungan, peleburan dan pengambilalihan yang dilarang adalah peleburan, penggabungan, dan pengambilalihan yang akan dapat mengakibatkan berkurangnya tingkat kompetisi diantara sesama pelaku usaha. Dengan demikian selama proses penggabungan, peleburan maupun pengambilalihan tersebut dianggap tidak mengurangi "competitiveness degree" dari dunia usaha, maka penggabungan, peleburan maupun pengambilalihan tersebut tidak dilarang.

Dalam The Clayton Act, maksud dari pelaku usaha melakukan tindakan merger, akuisisi dan konsolidasi harus diberitahukan kepada Federal Trade Commissions (FTC) dalam jangka 30 (tiga puluh) hari sebelum tanggal pelaksanaannya. Federal Trade Commissions (FTC) yang dibentuk melalui undang-undang merupakan badan pemerintahan federal yang bertugas mengawasi dan mencegah praktek-praktek kompetisi yang tidak fair, atau berdasarkan pada ketentuan Pasal 5 FTC Act sebagai berikut:<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> A, James Barnes, *Business Law*, (Illinois: Richard D. Irwin, Inc., 1978), hal. 119 sebagaimana dikutip oleh Muhyar Yara dalam bukunya *Merger (Penggabungan Perusahaan)* menurut Undang-Undang

1. Persaingan yang tidak sehat.
2. Tindakan yang dinilai dapat mengganggu iklim persaingan yang sehat;
3. Kegiatan usaha yang mengganggu kepentingan umum;
4. Kegiatan usaha yang tidak etis dan bersifat menindas serta yang dapat menyebabkan kerugian yang besar pada konsumen.
5. Penyebaran iklan palsu yang menyesatkan masyarakat.

Pemberitahuan dimuka "*Pre Merger Notification*" ini diperlukan sebagai bahan evaluasi dan pertimbangan oleh FTC dan Departemen Kehakiman untuk menolak atau menerima penggabungan, peleburan maupun pengambilalihan tersebut. Federal Trade Commission (FTC) dalam menentukan apakah suatu penggabungan, peleburan dan pengambilalihan dapat mengarah kepada terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat membutuhkan parameter dasar<sup>76</sup> sebagai acuan penilaian yaitu :

1. Penentuan mengenai pasar bersangkutan.

Penentuan pasar bersangkutan sangat relevan dan perlu mendapat perhatian dalam menilai ada tidaknya

---

Perseroan Terbatas nomor 1 Tahun 1995, ( Jakarta: Nadhilah Ceria Indonesia, 1995), hal 60.

<sup>76</sup> Gunawan Widjaja, *Merger Dalam Perspektif Monopoli*, op cit, hal 83.

merger yang melanggar ketentuan yang menyebabkan berkurangnya efek persaingan usaha yang tidak sehat. Salah satu yang dapat dipakai adalah pendekatan "*elasticity of demand*"<sup>77</sup>, dengan pendekatan tersebut dapat diketahui sampai berapa jauh sensitivitas suatu produk terhadap perubahan harga yang dinyatakan dengan persentase perubahan kebutuhan atau persentase perubahan harga. Beberapa faktor yang dapat dipertimbangkan untuk menentukan pasar bersangkutan dan suatu barang atau jasa dengan memperhatikan:

- a). Karakteristik khusus dan masing-masing produk;
- b). Fasilitas pengadaan produk yang spesifik dan masing-masing produk;
- c). Harga dan masing-masing produk yang berlaku dimasyarakat;
- d). Sensitifitas dan masing-masing produk terhadap perubahan harga di masyarakat;
- e). Adanya vendor-vendor atau pemasok-pemasok khusus bagi masing-masing produk;
- f). Pengakuan atas masing-masing produk tersebut oleh masyarakat luas pengguna atau pemakai produk tersebut.

---

<sup>77</sup> *Ibid*, hal. 83.

## 2. Penilaian Tingkat Kompetisi.

Penilaian tingkat kompetisi sebagai akibat dari penggabungan, peleburan atau pengambilalihan, ada 5 hal yang perlu diperhatikan :

- a) Ada tidaknya eliminasi dalam persaingan secara langsung.
- b) Kemungkinan terjadinya praktek persaingan tidak sehat oleh perusahaan hasil penggabungan, peleburan dan pengambilalihan.
- c) Potensi masuknya kompetitor baru dalam pasar bersangkutan.
- d) Tendensi atau potensi untuk terulangnya proses penggabungan, peleburan dan pengambilalihan oleh pelaku-pelaku usaha lainnya.
- e) Trend pasar bersangkutan.

Meskipun hasil penilaian yang dilakukan dengan menggunakan parameter yang ada telah menunjukkan tidak adanya potensi penggabungan, peleburan dan pengambilalihan menjadi monopoli, namun jika kemudian fakta menunjukkan sebaliknya maka penggabungan, peleburan dan pengambilalihan tersebut dapat ditinjau kembali dengan segala akibat hukumnya.<sup>78</sup> Ini penting

---

<sup>78</sup> *Ibid*, hal. 88

agar pelaku usaha tetap berusaha dalam jalur hukumnya dan aturan main serta kode etik yang ditetapkan.

### 3. The Hairfindahl - Hirschman Index (HHI)

Selain kedua hal tersebut, untuk menentukan apakah suatu merger dapat diterima atau tidak, oleh Federal Trade Commission (FTC) dipergunakan salah satu ukuran konsentrasi yang disebut dengan The Hairfindahl-Hirschman Index (HHI). HHI ini pada dasarnya dipergunakan untuk menentukan tingkat konsentrasi (kejenuhan) suatu produk dalam pasar bersangkutan yang "dikuantifikasi" dengan suatu index dalam bentuk ukuran angka 0 sampai dengan 10.000 dengan pembagian tingkat konsentrasi sebagai berikut:

1. HHI dibawah 1.000 berarti tidak ada konsentrasi dipasar yang bersangkutan;
2. HHI antara 1.000 sampai 1.800 menunjukkan adanya konsentrasi moderat dalam pasar bersangkutan;
3. HHI diatas 1.800 menunjukkan pasar bersangkutan mempunyai konsentrasi yang tinggi.

Selanjutnya untuk menguji apakah suatu merger diperkenankan atau tidak, dipergunakan acuan sebagai berikut:

1. Jika hasil merger menunjukkan HHI masih berada dibawah 1.000 maka merger tidak perlu ditolak

karena tidak akan ada konsentrasi baru dari pasar yang bersangkutan;

2. Jika setelah merger HHI berada pada 1.000 sampai dengan 1.800, dengan peningkatan HHI yang nilai kurang dari 100 point maka usulan atas merger masih dapat diterima dan dilakukan. Namun demikian jika terjadi penambahan HHI yang melebihi 100 point, maka usulan merger ini perlu mendapat perhatian;

3. Jika setelah merger HHI berada diatas 1.800 dan merger ini meningkatkan HHI lebih 50 point, maka terhadap merger ini perlu diberikan perhatian. Selanjutnya setelah merger terjadi kenaikan HHI lebih dari 100 point, maka merger ini dianggap "berbahaya" karena akan mempertinggi kekuatan dalam pasar yang bersangkutan.

Penilaian merger yang melahirkan monopoli dan persaingan tidak sehat di Amerika Serikat dilakukan dengan mempergunakan horizontal merger guidelines dan non-horizontal merger guidelines. Horizontal merger guidelines merupakan pedoman kebijakan departemen Kehakiman dan Federal Trade Commission Amerika Serikat dalam melaksanakan ketentuan section 7 Clayton Act, section 1 Sherman Act yang berhubungan dengan merger

dan akuisis horizontal. Dengan membuat pedoman ini semudah dan sejelas mungkin, Federal Trade Commissions (FTC) dan Departemen Kehakiman Amerika Serikat mengurangi ketidakpastian pelaksanaan ketentuan anti trust yang berhubungan dengan merger horizontal.

Guidelines ini dibuat dengan tujuan utama untuk menunjukkan cara kerja analistis dari FTC dan Departemen Kehakiman Amerika Serikat dalam menentukan apakah suatu merger yang dilakukan secara substansi mengurangi tingkat kompetisi atau tidak<sup>79</sup>. Dalam Guidelines ini analisa difokuskan pada tindakan yang paling mungkin dilakukan oleh konsumen atau produsen, sebagai pelaku ekonomi. Dalam hal ini yang diacu adalah keuntungan yang tercermin dalam pembukuan. Dalam pengertian ekonomis disini dimaksudkan sebagai nilai lebih dari penghasilan "revenue" dibandingkan biaya "cost" termasuk didalamnya biaya modal yang ditanamkan "cost of invested capital"

Tema utama dari guidelines ini adalah bahwa merger tidak diijinkan, jika merger tersebut menciptakan atau meningkatkan kekuatan pasar atau memfasilitasi penciptaan atau peningkatan kekuatan

---

<sup>79</sup> Gunawan Widjaja, *Merger Dalam Perspektif Monopoli*, op cit, hal. 93

pasar.<sup>80</sup>Dalam menilai merger yang menghambat persaingan FTC dan Departemen Kehakiman Amerika Serikat berusaha menghindari ketercampuradukan yang tidak perlu terhadap merger yang bersifat meningkatkan persaingan atau yang bersifat netral terhadap tingkat persaingan ada. Ada 5 hal yang dipertimbangkan oleh FTC dan Departemen Kehakiman Amerika Serikat dalam menilai perlu tidaknya suatu merger horizontal dilarang karena membawa akibat yang bersifat non kompetitif. Kelima hal tersebut:

- 1) FTC dan Departemen Kehakiman Amerika Serikat akan menilai apakah merger yang dilakukan akan secara signifikan meningkatkan konsentrasi pasar;
- 2) FTC dan Departemen Kehakiman Amerika Serikat akan menilai apakah merger tersebut akan meningkatkan efek yang mengurangi persaingan;
- 3) FTC dan Departemen Kehakiman Amerika Serikat akan menilai apakah dimungkinkan masuknya pelaku usaha lain dalam pasar dalam waktu yang singkat, dengan mudah dan memungkinkan untuk mencegah, atau memberikan respon guna menanggulangi akibat dari hilangnya tingkat persaingan sebagai akibat dari merger tersebut.

---

<sup>80</sup> *Ibid*, hal. 94.

- 4) FTC dan Departemen Kehakiman Amerika Serikat akan menilai setiap bentuk efisiensi yang secara wajar tidak dapat diperoleh pelaku usaha (yang melakukan merger) melalui cara lain;
- 5) FTC dan Departemen Kehakiman Amerika Serikat akan menilai apakah merger tersebut juga membawa akibat kegagalan bagi pelaku usaha yang melakukan merger, yang menyebabkan berkurangnya atau hapusnya harta kekayaan milik pelaku usaha yang merger tersebut, yang dipergunakan untuk memproduksi barang atau jasa dari pasar.

Dalam hal ini berarti ada lima hal pokok yang akan dinilai oleh Federal Trade Commissions apabila ada permohonan merger yaitu konsentrasi pasar akibat non kompetisi yang dapat terjadi masuknya pelaku usaha baru efisiensi dan kegagalan penggabungan.

Merger diperkirakan tidak akan menciptakan atau meningkatkan kekuatan pasar atau memfasilitasi penciptaan atau peningkatan kekuatan pasar kecuali jika merger tersebut mengakibatkan peningkatan konsentrasi pasar secara signifikan, yang berakhir pada pasar yang terkonsentrasi. Ini berarti merger yang tidak meningkatkan konsentrasi pasar secara signifikan atau

yang tidak menyebabkan lahirnya pasar yang terkonsentrasi tidak memerlukan analisa lebih jauh.<sup>81</sup>

Sedangkan ketentuan mengenai non horizontal merupakan ketentuan yang ditetapkan Departemen Kehakiman Amerika Serikat dalam merger guidelines tanggal 14 Juni 1984. Dalam Guidelines ini, yang disebut non horizontal merger adalah merger antar pelaku usaha yang tidak berada atau beroperasi dalam pasar yang sama. Meskipun pada prinsipnya merger non horizontal ini tidak melibatkan pelaku usaha yang terlibat atau beroperasi dalam pasar yang sama namun demikian merger ini akan dipertimbangkan oleh Departemen Kehakiman jika merger ini membawa akibat perubahan konsentrasi pasar dalam suatu pasar yang bersangkutan.<sup>82</sup>

Dalam beberapa hal tertentu, merger non horizontal dari pelaku usaha yang telah ada pada satu pasar yang bersangkutan tertentu (pelaku usaha yang diambil alih) dengan pelaku usaha yang memiliki kapasitas untuk masuk dalam pasar yang bersangkutan tersebut (pelaku usaha yang akan mengambil alih) dapat menimbulkan akibat yang kurang baik bagi persaingan

---

<sup>81</sup> Gunawan Widjaja, *Merger Dalam Perspektif Monopoli*, op cit, hal. 95

<sup>82</sup> *Ibid*, hal. 111

usaha. Jika pelaku usaha yang akan mengambilalih tersebut memiliki ciri yang khas dan kemungkinan yang besar untuk masuk dalam pasar yang bersangkutan, dan merger tersebut mengakibatkan pelaku usaha yang akan mengambilalih tersebut tidak jadi masuk dalam pasar yang bersangkutan, maka para pelaku usaha yang telah ada dalam pasar yang bersangkutan memiliki kemungkinan untuk melakukan kolaborasi dengan meningkatkan harga jual produk-produk mereka dalam pasar yang bersangkutan. Hal ini pada dasarnya merupakan konsekuensi dari hilangnya kesempatan penyempurnaan kinerja pasar dengan masuknya pelaku usaha baru dalam pasar yang bersangkutan.

Pada dasarnya metode, cara dan langkah-langkah yang diberlakukan untuk menilai apakah suatu merger horisontal dianggap menciptakan atau meningkatkan konsentrasi pasar atau memfasilitasi penciptaan atau peningkatan konsentrasi pasar yang merugikan persaingan usaha yang sehat dipergunakan juga dalam menilai merger non horisontal yang dikhawatirkan dapat menyebabkan terjadinya hambatan terhadap penciptaan persaingan usaha yang sehat. Indeks HHI dalam menilai konsentrasi pasar juga menjadi pedoman pokok dalam menilai ada tidaknya pasar yang terkonsentrasi dan apakah suatu

merger yang non horisontal akan dapat mempengaruhi tingkat konsentrasi pasar.

**C. Kasus Penggabungan (merger) Perseroan Terbatas di Amerika Serikat yang melanggar ketentuan hukum persaingan usaha**

Kasus merger dalam perspektif hukum persaingan adalah perusahaan Coca Cola dengan perusahaan Dr. Pepper pada tahun 1986 di Amerika Serikat perusahaan Coca Cola mengumumkan niatnya untuk membeli perusahaan Dr. Pepper dan melakukan merger untuk operasinya masing-masing perusahaan memproduksi minuman ringan karbonat dipabrik dengan cita rasa berbeda. FTC mungkin telah menyimpulkan bahwa pasar-pasar produk terkait relatif sempit, misalnya pasar demikian semata-mata atas minuman-minuman. Dalam hal tersebut kedua perusahaan tentunya bukanlah pesaing sungguhan dan merger kemungkinan besar tidak akan bersifat anti persaingan. Dipihak lain, FTC mungkin telah mendefinisikan pasar terkait jauh lebih luas, yang mencakup beberapa jenis minuman seperti minuman karbonat, kopi, teh, sari buah, susu bahkan air. Maka kedua perusahaan tentunya merupakan pesaing tetapi dalam suatu pasar yang demikian besar sehingga merger yang dilakukan tidak mungkin dianggap anti persaingan.

FTC menyelidiki proposal merger perusahaan Coca Cola terhadap perusahaan Dr. Pepper dan menyimpulkan bahwa kedua perusahaan tersebut bersaing dalam suatu pasar yang diberi label "minuman ringan Carbonat". Dalam pasar tersebut Coca Cola merupakan pasar terbesar dengan lebih dari 37% penjualan di Amerika Serikat pada tahun 1985 dan Dr. Pepper adalah perusahaan terbesar keempat (setelah Pepsi Co dan Phillip Morris, produsen Seven-Up) dengan hampir 5% penjualan di Amerika Serikat. Komisi berpendapat bahwa merger tersebut akan secara nyata mengurangi persaingan dan meminta pengadilan mencegahnya. Pengadilan menetapkan bahwa walaupun mungkin terdapat sedikit persaingan diantara beberapa jenis minuman yang berbeda, sebenarnya persaingan utama terhadap Coca Cola adalah minuman ringan carbonat lainnya, sehingga minuman-minuman tersebut merupakan suatu pasar. Bukti utama yang digunakan oleh hakim sebagai pegangan dalam mencapai keputusan ini adalah dokumen-dokumen pemasaran internal dari Coca Cola yang menyatakan kekuatiran terus menerus mengenai reaksi-reaksi persaingan dari penjual minuman ringan karbonat lainnya terhadap kemungkinan tindakan-tindakan Coca Cola, tetapi tidak ada kekuatiran mengenai (atau bahkan penyebutan tentang) reaksi-reaksi

para penguasa pabrik susu, kopi, atau minuman-minuman lain. Pengadilan akhirnya memutuskan memerintahkan agar merger tidak dilakukan.

#### **D. Kasus Penggabungan (merger) Perseroan Terbatas di Indonesia**

Sedangkan kasus praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat di Indonesia, mulai berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 sampai saat ini KPPU telah memutuskan sebanyak 57 perkara<sup>83</sup>.

Kasus pertama pada tanggal 20 April 2001 KPPU telah mencatat sejarah baru dalam pelaksanaan hukum persaingan usaha.

Sedangkan dugaan praktek monopoli yang berkaitan merger yang dikemukakan oleh Muchyar Yara, SH. MH adalah monopoli dibidang produksi dan pemasaran mie instan.<sup>84</sup> dugaan monopoli yang berkaitan dengan merger tersebut diatas dapat digambarkan sebagai berikut

:

Dari tahun ke tahun pangsa pasar mie instant di Indonesia meningkat secara pesat. Pada tahun 1990 diketahui, bahwa masyarakat Indonesia mengkonsumsi sekitar 400 juta bungkus mie instant setiap bulannya, atau sekitar kurang lebih 4,8 milyar bungkus mie instant pertahunnya, yang terdiri dari

---

<sup>83</sup>

<sup>84</sup> Muchyar Yara, *op cit*, hal. 113

belasan merk yang diproduksi oleh beberapa perusahaan.

Salah satu produsen mie instant di Indonesia adalah PT Indofood Sukses Makmur, yang merupakan salah satu perusahaan dibawah Salim Group. Dengan demikian, disamping memiliki PT Indofood, Salim Group juga pemilik PT Bogasari Flour Mills, yang merupakan satu-satunya perusahaan yang memproduksi dan memasarkan tepung terigu di Indonesia.

Dengan berbekal monopoli tepung terigu sebagai bahan baku utama mie instant, maka unit Salim Group dibidang mie instant, yaitu PT Indofood mengalami perkembangan yang sangat fantastis. Jika pada awalnya PT Indofood hanya memproduksi dan memasarkan kurang lebih 10 merk mie instant, diantaranya Supermie, Sarimie, dan tentunya juga Indomie. Kini PT Indofood telah menguasai lebih dari 90% dari seluruh pangsa pasar mie instant di Indonesia, serta menyerap kurang lebih 20.000 ton tepung terigu setiap bulannya, sedangkan produsen mie instant lainnya diluar PT Indofood hanya menyerap 2.000 sampai 3.000 ton tepung terigu perbulannya.

Karena memiliki sendiri satu-satunya pabrik terigu di Indonesia sebagai pemasok tunggal bagi bahan baku mie instant, maka tentunya PT Indofood milik Salim Group ini dapat menjalankan kegiatannya dengan lancar, sementara produsen-produsen mie lainnya akan selalu diliputi perasaan was-was, sehingga akhirnya satu demi satu tidak dapat bertahan, dan menyatukan diri ke dalam Salim Group melalui merger atau akuisisi.

**E. Korelasi Pengaturan Merger Perseroan Terbatas Antara Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas Dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.**

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas tersebut mengatur Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, dan Pemisahan mulai dari Pasal 122 sampai dengan Pasal 137, dan Pasal 89 mengenai kuorum dan voting dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) untuk penggabungan, peleburan, pengambilalihan, dan pemisahan.

Meskipun Undang-Undang Perseroan sudah diganti, tetapi Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998, masih tetap berlaku sebelum ada penggantinya. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 terdapat materi persyaratan, tata cara, pembuatan rencana penggabungan, peleburan dan pengambilalihan, kewajiban mengumumkan, pemberitahuan kepada karyawan, hal-hal yang harus dimuat dalam rencana penggabungan, keberatan terhadap rancangan serta hak mengajukan pembatalan terhadap tindakan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan. Sehingga dapat dikatakan bahwa Peraturan Pemerintah tersebut mengatur mengenai prosedur dan tata cara

penggabungan, peleburan dan pengambilalihan Perseroan Terbatas.

Meskipun pengaturan penggabungan (merger) dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 merupakan ketentuan yang mengatur mengenai prosedur dan tata cara penggabungan, peleburan dan pengambilalihan Perseroan Terbatas namun baik dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 1998 telah memuat rambu-rambu pada tindakan penggabungan (merger) agar tidak menimbulkan monopoli atau persaingan usaha yang tidak sehat.

Adapun rambu-rambu dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 tersebut masih bersifat simpel dan minim serta belum ada sanksi hukumnya sehingga ketentuan larangan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat tersebut dirasa kurang memadai. Ketentuan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 yang memuat rambu-rambu monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat dapat kita jumpai pada Pasal 126 ayat 1 yang berbunyi sebagai berikut :

Pasal 126 ayat 1

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

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

Penjelasan Pasal 126 ayat 1

"...Selanjutnya dalam penggabungan, peleburan, pengambilalihan, dan pemisahan harus juga dicegah kemungkinan terjadinya monopoli atau monopsoni dalam berbagai bentuk yang merugikan masyarakat"

Dari ketentuan-ketentuan diatas, terlihat bahwa baik Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas telah memuat aturan tentang larangan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat walaupun masih secara minim.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang diundangkan pada tanggal 5 Maret

1999, maka Indonesia telah memiliki ketentuan mengenai hukum persaingan yang bersifat lebih komprehensif. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 ini mengatur ketentuan monopoli dan persaingan usaha di segala bidang usaha, termasuk juga tindakan merger Perseroan Terbatas menjadi obyek dari hukum anti monopoli.

Merger Perseroan Terbatas menjadi obyek dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, hal ini disebabkan karena merger dapat menimbulkan akibat negatif pada persaingan pasar yang sehat. Akibat yang negatif dari merger terhadap suatu persaingan pasar adalah sebagai berikut<sup>85</sup>:

1. Terciptanya atau bertambahnya konsentrasi pasar yang dapat menyebabkan harga produk semakin tinggi;
2. Kekuatan pasar "market power" menjadi semakin besar yang dapat mengancam pelaku usaha kecil.

Dari akibat negatif yang dapat ditimbulkan oleh merger Perseroan Terbatas terhadap persaingan usaha tersebut diatas, pada akhirnya dapat mengurangi tingkat kompetisi yang secara kuantitatif dijabarkan dengan penguasaan pasar secara dominan. Oleh karena itu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 memberikan rambu-rambu

---

<sup>85</sup> Munir Fuady, *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, op cit, 1999, hal. 90

terhadap tindakan merger, guna mencegah atau setidaknya tidaknya mengurangi terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan dari adanya merger Perseroan Terbatas.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 melarang kegiatan monopoli dalam tiga bentuk yaitu:

1. Perjanjian yang dilarang;
2. Kegiatan yang dilarang; dan
3. Posisi yang dominan.

Tindakan penggabungan (merger) yang berpotensi untuk terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 digolongkan sebagai posisi dominan yang dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Ketentuan yang mengatur mengenai tindakan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan Perseroan Terbatas dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 diatur dalam Pasal 28 dan Pasal 29 yang berbunyi sebagai berikut :

Pasal 28

- 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 pengambil alihan 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 sebagaimana dimaksud ayat (1), dan ketentuan mengenai pengambilalihan saham perusahaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), diatur dalam Peraturan Pemerintah.

#### Pasal 29

1. Penggabungan atau peleburan badan usaha, atau pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 yang berakibat nilai aset 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.

Pengaturan tentang penggabungan dan peleburan pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 pada dasarnya sama dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 perbedaannya jika pada UU No.1 Tahun 1995 peraturan pelaksanaannya memuat ketentuan yang relatif kurang lengkap, tapi pada UU No. 40 Tahun 2007 sebagian ketentuan yang sebelumnya dimuat pada peraturan pelaksanaan, dipindahkan menjadi materi muatan UU No. 40 Tahun 2007

Dari kedua peraturan perundang-undangan tersebut yaitu Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas beserta Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan dan Penggabungan Perseroan Terbatas dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, terdapat harmonisasi pengaturan atau korelasi pengaturan antara merger Perseroan Terbatas dan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

**F. Pencegahan Terhadap Kemungkinan Terjadinya Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Dalam Merger Perseroan Terbatas.**

Sebagaimana telah diuraikan pada bagian terdahulu bahwa dalam aspek-aspek tertentu, monopoli

dan persaingan usaha tidak sehat lainnya dianggap bertentangan dengan demokrasi ekonomi bangsa Indonesia. Persoalannya pada kriteria monopoli dan persaingan usaha tidak sehat lainnya yang dianggap tidak berhak hidup dalam sistem perekonomian dinegeri ini, diantaranya yang berkenaan dengan penggabungan (merger) Perseroan Terbatas.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang merupakan aturan hukum mengenai larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang bersifat komprehensif menempatkan merger Perseroan Terbatas sebagai obyek dari Undang-Undang Antimonopoli ini. Hal ini terlihat dalam Pasal 28 dan Pasal 29 yang memberikan larangan terhadap merger yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Dalam rangka pencegahan kemungkinan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam merger Perseroan Terbatas, Pasal 47 Ayat 2 Huruf e Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 memberikan wewenang kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha untuk menjatuhkan sanksi Administratif yang berupa penetapan pembatalan atas penggabungan atau peleburan badan usaha

dan pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam pasal 28.

Namun belum adanya peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 khususnya yang berhubungan dengan merger Perseroan Terbatas, menyebabkan pelaksanaan Undang-Undang tersebut belum berjalan secara sempurna sehingga Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) belum dapat melaksanakan tugas untuk melakukan pengawasan terhadap praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang diakibatkan oleh Merger Perseroan Terbatas.

Dalam proses perijinan dan persetujuan merger Perseroan Terbatas sebenarnya melibatkan beberapa instansi terkait diantaranya adalah Departemen Kehakiman dan HAM, Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), Badan Pengawas Pasar Modal (Bapepam) dan instansi terkait lainnya.

Dalam proses persetujuan merger Perseroan Terbatas, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia hanya memberikan pertimbangan dari segi hukum atas suatu penggabungan (merger) Perseroan Terbatas, apakah penggabungan (merger) Perseroan Terbatas memenuhi ketentuan-ketentuan hukum yang berhubungan dengan penggabungan (merger) tersebut, sehingga Departemen

Hukum dan HAM dalam hal perbuatan penggabungan (merger) tidak bertanggung jawab terhadap aspek ekonomi yang ditimbulkan dari perbuatan merger tersebut, namun Departemen Hukum dan HAM khususnya Direktorat Perdata Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum dapat berperan sebagai instansi yang dapat melakukan pencegahan kemungkinan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam merger Perseroan Terbatas.<sup>86</sup>

Pencegahan yang dapat dilakukan oleh Direktorat Perdata dapat kita lihat dari persyaratan yang harus dipenuhi oleh Perseroan Terbatas yang akan melakukan merger yaitu untuk mengumumkan merger Perseroan Terbatas tersebut dalam surat kabar yang mempunyai oplag nasional maupun yang terbit ditempat kedudukan perusahaan-perusahaan yang akan melakukan merger.

Pengumuman dalam surat kabar tersebut dimaksudkan agar merger Perseroan Terbatas tersebut tidak merugikan masyarakat dan memberikan kesempatan pada warga masyarakat yang merasa dirugikan akibat dilaksanakannya suatu merger, untuk mengajukan keberatan-keberatannya demikian juga apabila merger Perseroan Terbatas tersebut akan mengakibatkan monopoli

---

<sup>86</sup> Wawancara dengan Kepala Sub Direktorat Badan Hukum Departemen Hukum dan HAM, Jakarta, 15 Nopember 2007.

dan persaingan usaha tidak sehat masyarakat dapat mengajukan keberatan terhadap merger Perseroan Terbatas ke Departemen Hukum dan HAM.<sup>87</sup>

Dalam kaitannya dengan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan, Undang-Undang Pasar Modal mengatur bahwa penggabungan, peleburan dan pengambilalihan yang dilakukan oleh emiten atau perusahaan publik wajib mengikuti ketentuan tentang keterbukaan kewajaran dan pelaporan yang ditetapkan oleh Bapepam dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini berarti pula bahwa penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan yang dilakukan oleh emiten atau perusahaan publik harus mengikuti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.<sup>88</sup>

Untuk mengantisipasi masalah-masalah yang mungkin timbul sebagai akibat dari tindakan merger perusahaan publik terutama praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, Undang-Undang Nomor 8

---

<sup>87</sup> Wawancara dengan Kepala Sub Direktorat Badan Hukum Departemen Hukum dan HAM, Jakarta, 20 Nopember 2007.

<sup>88</sup> I Nyoman Tjager, *Aspek Hukum di Bidang Pasar Modal terhadap Praktek Merjer, Konsolidasi dan Akuisisi di Indonesia dan Tanggapannya Atas Pengaturan MKA Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999*, Makalah Seminar Merjer, Konsolidasi Dan Akuisisi Menurut Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999), diselenggarakan oleh Institute For Policy Studies On Investment And Competition, Jakarta, Agustus 1999, hal. 3.

Tahun 1995 Tentang Pasar Modal mewajibkan emiten atau perusahaan publik yang melakukan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan untuk mengikuti ketentuan keterbukaan, kewajaran, dan pelaporan yang ditetapkan Bapepam.<sup>89</sup>

Bapepam dalam rangka pencegahan kemungkinan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat telah mengeluarkan peraturan yang pada hakekatnya dimaksudkan untuk menjaga agar transaksi-transaksi merger atau konsolidasi dilakukan dengan prosedur yang wajar dan dengan nilai transaksi yang wajar pula, sebagaimana tertuang dalam Peraturan Nomor X.K.1 Lampiran keputusan Ketua Badan Pengawas Pasar Modal Nomor Kep-86/PM/1996 Tentang Keterbukaan Informasi yang Harus Segera Diumumkan Kepada Publik dan Peraturan Nomor IX.G.1 Lampiran Keputusan Ketua Badan Pengawas Pasar Modal Nomor Kep-52/PM/1997 Tentang Penggabungan Usaha atau Peleburan Usaha Perusahaan Publik atau Emiten.

Dalam Peraturan Nomor IX.G.1 Lampiran Keputusan Ketua Badan Pengawas Pasar Modal Nomor Kep-52/PM/1997 tersebut, dalam penggabungan usaha atau peleburan usaha perusahaan publik atau emiten disyaratkan selain

---

<sup>89</sup> *Ibid*, hal. 4.

mendapat persetujuan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), rancangan merger harus memuat persyaratan direksi dan komisaris kepada Bapepam dan RUPS yang menyatakan bahwa penggabungan atau peleburan usaha tersebut dilakukan dengan memperhatikan kepentingan perseroan, masyarakat dan persaingan sehat dalam melakukan usaha serta adanya jaminan tetap terpenuhinya hak-hak pemegang saham publik dan karyawan. Pernyataan tersebut harus didukung oleh pendapat yang diberikan oleh pihak independen dan disampaikan kepada Bapepam.

Rancangan merger yang telah mendapat persetujuan komisaris, direksi masing-masing perseroan melakukan peninjauan kelayakan penggabungan usaha atau peleburan usaha. Peninjauan kelayakan tersebut meliputi keadaan usaha perseroan serta perkembangan usaha perseroan, hasil analisis pihak independen mengenai kewajaran nilai saham dan aktiva tetap serta aspek hukum penggabungan usaha atau peleburan usaha tersebut, termasuk didalam peninjauan tersebut adalah akibat yang ditimbulkan dari proses merger khususnya mengenai monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Untuk menjamin dilaksanakannya aspek keterbukaan dipasar modal maka setelah mendapat persetujuan komisaris rancangan penggabungan usaha

wajib diumumkan dalam 2 (dua) surat kabar berbahasa Indonesia paling lambat akhir dari kerja kedua setelah diperolehnya persetujuan komisaris. Selain pemenuhan prinsip keterbukaan pengumuman kepada masyarakat luas ini juga dimaksudkan agar masyarakat mempunyai informasi yang cukup dalam melakukan keputusan investasi efeknya.

Pencegahan kemungkinan terjadinya praktek monopoli sebagaimana diuraikan di atas adalah pencegahan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang dapat dilakukan oleh instansi-instansi yang terkait dengan persetujuan merger Perseroan Terbatas, selain itu sesuai dengan Pasal 38 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, pencegahan kemungkinan terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam merger Perseroan Terbatas dapat dilakukan oleh masyarakat, badan atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dengan cara penyampaian laporan kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Dari rumusan ketentuan Pasal 38 dapat kita ketahui bahwa tidak hanya pihak yang dirugikan saja, sebagai akibat dari terjadinya pelanggaran terhadap Undang-Undang ini, yang dapat melaporkan secara tertulis kepada KPPU dengan keterangan lengkap dan

jasas tentang terjadinya pelanggaran serta kerugian yang ditimbulkan, dengan menyertakan identitas pelapor, melainkan juga setiap orang yang mengetahui telah terjadinya pelanggaran terhadap Undang-Undang ini dapat melaporkan secara tertulis kepada KPPU dengan keterangan yang jelas tentang terjadinya pelanggaran.

Tata cara penyampaian laporan dari masyarakat berdasarkan ketentuan Pasal 38 Ayat 4 diatur lebih lanjut oleh Komisi Persaingan Usaha, sebagai pelaksanaan Pasal 38 Ayat 4 Komisi Persaingan Usaha telah mengeluarkan Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Tanggal 18 April 2006, Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Penanganan Perkara di Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Laporan adanya dugaan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat diajukan secara tertulis dan berbahasa Indonesia. Laporan tersebut harus memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 dari Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Tanggal 18 April 2006 Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Penanganan Perkara di Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang berbunyi :

Pasal 12<sup>90</sup>

- 1) Laporan dibuat secara tertulis dengan ditandatangani oleh Pelapor dan dalam Bahasa Indonesia dengan memuat keterangan yang jelas dan lengkap mengenai telah terjadinya atau dugaan terjadinya pelanggaran terhadap Undang-Undang dengan menyertakan identitas diri;
- 2) Laporan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) di atas disampaikan kepada Ketua Komisi;
- 3) Dalam hal Komisi telah memiliki kantor perwakilan di daerah, Laporan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat disampaikan kepada Ketua Komisi melalui Kantor Perwakilan di daerah.

Setelah Komisi menerima laporan dari masyarakat tentang adanya pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Komisi segera menindak lanjuti laporan tersebut dengan melakukan penanganan perkara. Tata cara penanganan perkara diatur pada Bab VII mulai dari Pasal 38 sampai dengan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Juncto Pasal 14 sampai Pasal 25 Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Tanggal 18 April 2006 Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Penyampaian Laporan dan

---

<sup>90</sup> Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Nomor 1 Tahun 2006, Tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU, Pasal 12.

Penanganan Dugaan Pelanggaran Terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Setelah laporan memenuhi ketentuan sebagaimana tersebut diatas, selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari kerja setelah menerima laporan Ketua Komisi melalui nota dinas menugaskan kepada sekretaris Komisi untuk melakukan penelitian kelengkapan laporan. Segera setelah menerima laporan lengkap dan resume laporan dari sekretaris, Ketua Komisi menyampaikan berkas laporan tersebut kepada Komisi dengan permintaan agar Komisi melakukan pemeriksaan pendahuluan.

Pasal 39 ayat 1 Undang-Undang mewajibkan KPPU untuk, berdasarkan laporan yang telah diterima, melakukan pemeriksaan pendahuluan. Dari pemeriksaan pendahuluan tersebut, dalam jangka waktu selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak KPPU menerima laporan tersebut, KPPU wajib menetapkan perlu atau tidak dilakukan pemeriksaan lanjutan.<sup>91</sup>

Jika KPPU menetapkan perlu untuk dilakukan pemeriksaan lanjutan tersebut, KPPU wajib melakukan pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang dilaporkan. Selanjutnya jika diperlukan oleh KPPU, dalam rangka pemeriksaan lanjutan, Undang-Undang memberikan hak

---

<sup>91</sup> Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pasal 39 ayat (1)

kepada KPPU untuk mendengar keterangan saksi, saksi ahli dan atau pihak lain yang relevan.

Dalam pemeriksaan Lanjutan Majelis Komisi melakukan penilaian terjadi atau tidak terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh terlapor dan atau ada atau tidak ada kerugian sebagai akibat dari pelanggaran tersebut. Dalam melakukan penilaian majelis menilai kebenaran alat bukti, alat bukti pemeriksaan KPPU berupa<sup>92</sup>:

1. Keterangan saksi;
2. Keterangan ahli;
3. Surat dan atau dokumen;
4. Petunjuk;
5. Keterangan pelaku usaha.

Majelis Komisi wajib menyelesaikan pemeriksaan lanjutan selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari kerja sejak dilakukan pemeriksaan lanjutan, jika diperlukan jangka waktu tersebut dapat diperpanjang oleh Majelis Komisi paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja. Setelah itu KPPU wajib memutuskan telah terjadi atau tidak terjadi pelanggaran terhadap Undang-Undang ini selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak

---

<sup>92</sup> Pasal 42 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

selesainya pemeriksaan lanjutan.<sup>93</sup> Keputusan ini dilakukan dalam suatu sidang majelis yang beranggotakan sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang anggota komisi. Setelah membacakan putusan, Majelis Komisi segera memberitahukan Putusan Komisi kepada terlapor.

Terhadap putusan Komisi, terlapor dapat mengajukan keberatan dalam waktu 14 (empat belas) hari terhitung sejak menerima pemberitahuan. Apabila terlapor tidak mengajukan keberatan maka Putusan Komisi telah mempunyai kekuatan hukum tetap dan sebagai putusan akhir (final). Sebagai konsekuensinya putusan tersebut bersifat eksekutorial, dengan pengertian bahwa putusan tersebut dapat dimintakan penetapan eksekusi kepada Pengadilan Negeri.<sup>94</sup>

Undang-Undang menentukan bahwa dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak pelaku usaha menerima pemberitahuan keputusan KPPU, pelaku usaha wajib melaksanakan putusan tersebut dan menyampaikan laporan pelaksanaan kepada KPPU. Jika putusan tersebut tidak dijalankan oleh pelaku usaha dalam jangka waktu yang telah ditentukan, maka KPPU menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik untuk dilakukan penyelidikan sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku,

---

<sup>93</sup> Pasal 43 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

<sup>94</sup> Pasal 45 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

putusan KPPU tersebut sebagai bukti permulaan yang cukup bagi penyidik untuk melakukan penyelidikan.<sup>95</sup>

Sedangkan pelaku usaha yang tidak menerima putusan KPPU dapat mengajukan kepada Pengadilan Negeri selambat-lambatnya 14(empat belas) hari setelah pemberitahuan putusan tersebut diterima. Pengadilan tersebut harus memeriksa keberatan yang diajukan oleh pelaku usaha dalam 14 (empat belas) hari sejak diterimanya keberatan tersebut, dan harus memberikan putusan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak dimulainya pemeriksaan keberatan tersebut.

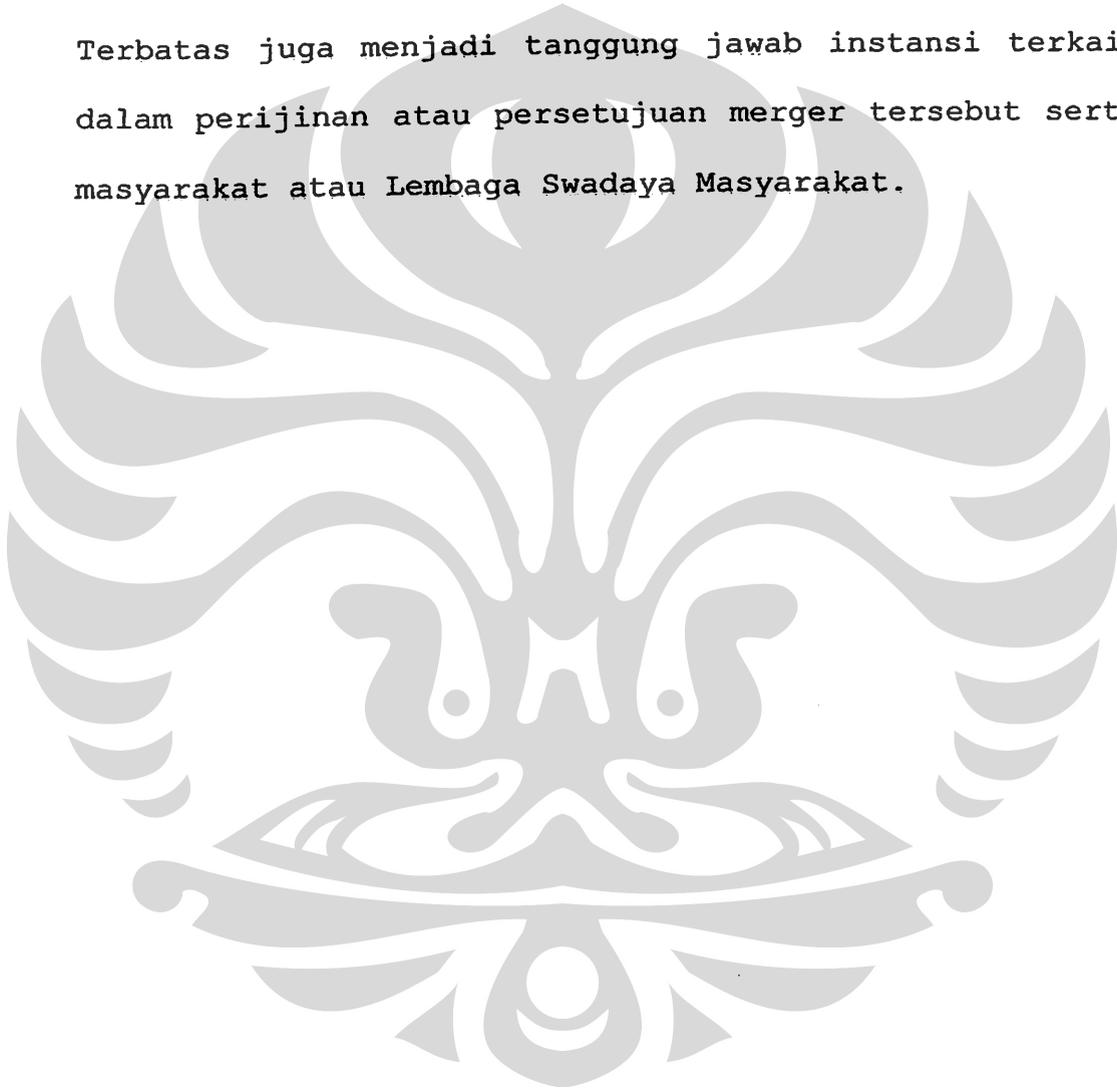
Selanjutnya, jika terdapat keberatan atas putusan Pengadilan Negeri maka pihak yang berkeberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri, dapat mengajukan keberatan kepada Mahkamah Agung dalam waktu 14 (empat belas) hari sejak putusan dijatuhkan. Mahkamah Agung harus memberikan putusan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak permohonan kasasi diterima.

Dengan adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan persaingan Usaha Tidak Sehat serta telah dibentuknya Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), tidak berarti bahwa tanggung jawab pada pencegahan kemungkinan terjadinya monopoli

---

<sup>95</sup> Pasal 44 *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999*

dan persaingan usaha tidak sehat dalam merger Perseroan Terbatas hanya menjadi tanggung jawab Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) saja. Pencegahan kemungkinan terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat khususnya yang diakibatkan oleh merger Perseroan Terbatas juga menjadi tanggung jawab instansi terkait dalam perijinan atau persetujuan merger tersebut serta masyarakat atau Lembaga Swadaya Masyarakat.



## BAB IV

### PEMBAHASAN

Berdasarkan hasil penelitian tersebut diatas, maka dapat disajikan pembahasan sebagai berikut :

#### **1. Prosedur Penggabungan (Merger) Perseroan Terbatas di Indonesia dengan Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.**

Masalah penggabungan (merger) Perseroan Terbatas mendapat angin segar dalam hukum positif Indonesia setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 inilah yang pertama kali mengatur tentang merger perusahaan secara umum dan terintegrasi, walaupun sebelumnya secara sektoral sudah ada ketentuan tentang merger.<sup>96</sup>

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas mengatur penggabungan (merger),

---

<sup>96</sup> Munir Fuady, *Hukum Tentang Merger*, cetakan II, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2002), hal. 113

peleburan, pengambilalihan, dan pemisahan tersebut dalam satu kesatuan dan dalam satu bab khusus, yaitu bab VIII, mulai Pasal 122 sampai dengan Pasal 137 serta Pasal 89 mengenai kuorum Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) untuk merger, konsolidasi dan akuisisi.<sup>97</sup>

Ketentuan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 yang berkenaan dengan penggabungan (merger), peleburan, pengambilalihan, dan pemisahan peraturan pelaksanaannya masih menggunakan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas,<sup>98</sup> namun dalam Peraturan Pemerintah tersebut hanya khusus mengatur mengenai Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan perusahaan tanpa melalui tindakan likuidasi terlebih dahulu.

Sebagai ketentuan umum "lex generalis" dari pengaturan merger Perseroan Terbatas, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 tidak menutup kemungkinan berlakunya ketentuan khusus "lex specialis" yang mengatur merger, konsolidasi dan akuisisi perseroan untuk bidang-bidang tertentu, seperti Perbankan dan Pasar Modal demikian

---

<sup>97</sup> Indonesia, *Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas*

<sup>98</sup> *Ibid*, Bab XIV, Pasal 159

juga dalam rangka pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 khususnya yang berhubungan dengan masalah merger, konsolidasi dan akuisisi sebagaimana tercantum dalam Pasal 36 dari Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 yang berbunyi:

Pasal 36<sup>99</sup>

Peraturan Pemerintah ini berlaku bagi penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan perseroan dengan tidak mengurangi peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur secara khusus penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan perseroan.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat atau yang lebih dikenal dengan Undang-undang Anti Monopoli, dimana didalamnya memuat pengaturan pencegahan terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang diakibatkan dari tindakan merger sebagaimana tertuang dalam Pasal 28 dan Pasal 29 Undang-Undang tersebut, maka dapat dikatakan bahwa Undang-Undang tersebut telah mengakomodasi kepentingan ekonomi terutama persaingan usaha tidak sehat dari praktek merger Perseroan Terbatas.

---

<sup>99</sup> Indonesia, *Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan, pengambilalihan Perseroan Terbatas.*

Pengecualian dari ketentuan merger pada Undang-Undang Antimonopoli ini terletak pada kewajiban untuk pemberitahuan kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) terhadap tindakan merger yang mengakibatkan nilai aset dan atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu.<sup>100</sup> Kewajiban memberitahukan adanya merger kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) tersebut, tidak diatur baik dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998.

Dengan adanya pengecualian tata cara merger dan prosedur merger sebagaimana tersebut di atas, maka untuk operasionalnya tata cara dan prosedur merger yang merupakan pengecualian dari tata cara dan prosedur merger sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 1998 diperlukan adanya Peraturan Pemerintah mengenai merger, konsolidasi dan akuisisi sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang merupakan "aturan main" dari prosedur merger, konsolidasi dan akuisisi.

---

<sup>100</sup> Indonesia, *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Mnopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Pasal 29 ayat (1)

Kebanyakan Undang-Undang pengendalian merger mengharuskan pemberitahuan tentang merger yakni pemberitahuan tentang niat untuk melakukan merger sebelum dilaksanakan.<sup>101</sup> Tujuan persyaratan ini sudah jelas ialah untuk memungkinkan kalangan berwenang untuk menyelidiki transaksi tersebut dan bila perlu mencegah atau mengubahnya sebelum terlaksana. Undang-Undang pemberitahuan merger berbeda-beda diberbagai negara, yang mencerminkan berbagai kondisi ekonomi dan politik<sup>102</sup> tetapi banyak dari Undang-Undang demikian memiliki beberapa aspek yang sama.

Tidak semua merger membutuhkan pemberitahuan dimuka. Persyaratan demikian akan menambah beban kepatuhan yang tidak perlu bagi masyarakat bisnis dan beban yang tiak sama bagi instansi yang berwenang mengawasi persaingan yang harus meninjau ulang pemberitahuan tersebut.<sup>103</sup>

Dibeberapa negara ambang pemberitahuan dinyatakan seluruhnya atau sebagian suatu bagian pasar minimum misalnya suatu merger yang menghasilkan bagian pasar melebihi 25% harus dilaporkan.<sup>104</sup> Kesulitan dalam

---

<sup>101</sup> Bank Dunia, Washington DC dan Organisasi Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi (OECD) Paris, *Kerangka Rancangan dan Pelaksanaan Undang-Undang dan Kebijakan Persaingan*, hal.63

<sup>102</sup> *Ibid*, hal. 65

<sup>103</sup> *Ibid*, hal. 65

<sup>104</sup> *Ibid*, hal. 65

tes demikian adalah bahwa sikap subyektif para pihak yang melakukan merger perlu mendefinisikan pasar untuk keperluan pemberitahuan tentang transaksi. Definisi pasar merupakan kegiatan yang rumit, para pihak mungkin mendefinisikan pasar atau pasar-pasar terkait demikian rupa sehingga pemberitahuan tidak dibutuhkan, tetapi definisi pasar yang mereka buat bisa keliru dan sekalipun dilakukan dengan itikad baik bisa berakibat kegagalan untuk pemberitahuan tentang suatu merger yang potensial anti persaingan.

Kewajiban untuk memberitahukan adanya merger tersebut, menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dilakukan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal penggabungan tersebut sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 29. Mekanisme pemberitahuan tersebut dalam hukum antimonopoli lebih dikenal dengan sebutan mekanisme "*Post Merger Notification*".

Penggunaan mekanisme "*Post Merger Notification*" dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 didasarkan pada pertimbangan adanya kekhawatiran bahwa pemberitahuan yang dilakukan sebelum dilakukan merger "*Pre Merger Notification*" berubah menjadi lembaga perijinan yang

dapat menimbulkan hal-hal yang tidak diinginkan dan menghambat dunia usaha.<sup>105</sup>

Dengan menggunakan prosedur pemberitahuan "*Pre Merger Notification*" yang demikian, maka Komisi diharapkan tidak akan melakukan pembatalan tindakan merger Perseroan Terbatas karena sebelum dilakukan merger telah dianalisa dahulu mengenai dampak dari merger terhadap praktek monopoli dan terganggunya persaingan usaha tidak sehat. Mekanisme ini dirasakan lebih menguntungkan Perseroan Terbatas yang akan melakukan merger karena untuk melakukan merger dibutuhkan biaya yang tidak sedikit sehingga apabila Komisi menolak permohonan merger maka biaya untuk merger tidak ada.

Disamping itu, apabila merger Perseroan Terbatas telah dilaksanakan maka dalam pelaksanaan merger antara dua perusahaan atau lebih telah terjadi percampuran asset atau kekayaan dari masing-masing perusahaan yang melakukan merger, sehingga apabila digunakan mekanisme "*Post Merger Notification*" maka akan terjadi kesulitan dalam memisahkan atau membagi

---

<sup>105</sup> Muchtar, *Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Saham Sesuai Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999*, Makalah Seminar Merger, Konsolidasi, Dan Akuisisi Menurut Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999) diselenggarakan oleh Institute for Policy Studies On Investment And Competition, Jakarta, Agustus 1999.

asset dari perusahaan tersebut apabila terjadi pembatalan dari merger yang telah dilaksanakan.<sup>106</sup> Kesulitan tersebut kemungkinannya lebih kecil terjadi apabila digunakan mekanisme "Pre Merger Notification" karena sebelum adanya merger telah diadakan kajian atau analisa terhadap pengaruh merger dan konsentrasi pasar serta persaingan usaha yang tidak sehat sehingga pembatalan merger sangat kecil kemungkinannya.

Dari perbandingan mekanisme "Post Merger Notification" digunakan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dengan mekanisme "Pre Merger Notification" yang banyak digunakan di beberapa negara, dapat kami kemukakan bahwa mekanisme "Pre Merger Notification" lebih baik jika dibandingkan dengan mekanisme "Post Merger Notification" karena pada "Pre Merger Notification" kemungkinan adanya pembatalan dari tindakan merger kecil sekali karena sebelumnya telah diadakan analisa terhadap dampak dari merger tersebut serta pada mekanisme "Pre Merger Notification" tidak merugikan Perseroan Terbatas yang akan melakukan merger.

Meskipun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 secara tersurat dalam Pasal 29 mewajibkan kepada

---

<sup>106</sup> Wawancara dengan Kepala Sub Direktorat Badan Hukum Departemen Hukum dan HAM, Jakarta, 18 Desember 2007

Perseroan Terbatas yang melakukan merger untuk memberitahukan kepada Komisi melalui mekanisme "Post Merger Notification", dimana kewajiban memberitahukan Komisi ini merupakan pengecualian dari prosedur umum merger sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998. Namun sampai saat ini peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 khususnya yang berhubungan dengan merger, konsolidasi dan akuisisi, tata cara pemberitahuan, serta penetapan nilai aset dan atau nilai penjualan yang melebihi nilai tertentu belum ada.

Belum adanya ketentuan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terutama yang mengatur mengenai merger, konsolidasi dan akuisisi serta tata cara pemberitahuan adanya merger Perseroan Terbatas yang merupakan "*lex specialis*" dari Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas dan Peraturan pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas, maka prosedur atau tata cara merger yang digunakan adalah prosedur merger yang sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas

dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas sebagai ketentuan umumnya.

Prosedur merger Perseroan Terbatas yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 adalah sebagai berikut :

Tahap pertama, Direksi perseroan yang akan menggabungkan diri dan menerima penggabungan masing-masing menyusun rencana penggabungan.<sup>107</sup> Usulan tersebut wajib mendapat persetujuan komisaris dan sekurang-kurangnya memuat sebagaimana tercantum dalam Pasal 7 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 sebagai berikut :<sup>108</sup>

- a. Nama dan tempat kedudukan perseroan yang akan melakukan gabungan;
- b. Alasan serta penjelasan masing-masing Direksi perseroan yang akan melakukan penggabungan dan persyaratan penggabungan;
- c. Tata cara konvensi saham dari masing-masing perseroan yang akan melakukan penggabungan terhadap saham perseroan hasil penggabungan;

---

<sup>107</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998, *op. cit*, Pasal 7 ayat (1)

<sup>108</sup> *Ibid*, Pasal 7 ayat (2)

- d. Rancangan perubahan Anggaran Dasar perseroan hasil penggabungan;
- e. Neraca, perhitungan laba rugi yang meliputi 3 (tiga) tahun buku terakhir dari semua perseroan yang akan melakukan penggabungan, dan;
- f. Hal-hal yang perlu diketahui oleh pemegang saham masing-masing perseroan, antara lain;
- 1) Neraca proforma perseroan hasil penggabungan sesuai standar akuntansi keuangan, serta perkiraan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan keuntungan dan kerugian serta masa depan perseroan yang dapat diperoleh dari penggabungan berdasarkan hasil penilaian ahli yang independen;
  - 2) Cara penyelesaian status karyawan perseroan yang akan menggabungkan diri;
  - 3) Cara penyelesaian hak dan kewajiban perseroan terhadap pihak ketiga;
  - 4) Cara penyelesaian hak-hak pemegang saham yang tidak setuju terhadap penggabungan perseroan;
  - 5) Susunan, gaji dan tunjangan lain bagi Direksi dan Komisaris hasil penggabungan;
  - 6) Perkiraan jangka waktu pelaksanaan penggabungan;
  - 7) Laporan mengenai keadaan dan jalannya perseroan serta hasil yang telah dicapai;

- 8) Kegiatan utama perseroan dan perubahan selama tahun buku yang sedang berjalan;
- 9) Rincian masalah yang timbul selama tahun buku yang sedang berjalan yang mempengaruhi kegiatan perseroan;
- 10) Nama Direksi dan Komisaris, dan;
- 11) Gaji dan tunjangan lain bagi anggota Direksi dan Komisaris.

Usulan rencana penggabungan tersebut merupakan bahan untuk menyusun rancangan penggabungan yang disusun bersama oleh direksi perseroan yang akan melakukan penggabungan. Rancangan penggabungan setidaknya memuat hal-hal yang tercantum dalam usulan rencana penggabungan serta memuat penegasan dari perseroan yang akan menerima penggabungan mengenai penerimaan peralihan segala hak dan kewajiban dari perseroan yang akan menggabungkan diri.

Tahap kedua, setelah dibuat rancangan penggabungan tersebut diatas, Direksi masing-masing perusahaan yang bergabung harus membuat pengumuman yang dimuat dalam-dalam 2 (dua) surat kabar harian serta diumumkan secara tertulis kepada karyawan perseroan yang akan melakukan penggabungan paling lambat 14

(empat belas) hari sebelum pemanggilan Rapat umum Pemegang Saham (RUPS).

Selanjutnya diberikan waktu 30 (tiga puluh) hari bagi siapa saja yang mempunyai keberatan terhadap rencana penggabungan dimaksud untuk menyampaikan keberatan kepada Direktur Perdata Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia atau bagi siapa saja yang mempunyai persoalan dengan perusahaan-perusahaan yang akan melakukan penggabungan untuk menyelesaikan dengan direksi bersangkutan.

Tahap ketiga, penyelenggaraan Rapat Umum Pemegang Saham masing-masing perusahaan yang akan melakukan penggabungan. Rancangan penggabungan serta konsep akta penggabungan wajib dimintakan persetujuan kepada Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). Rapat Umum Pemegang Saham dalam hal penggabungan harus memenuhi ketentuan dari Pasal 89 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 89<sup>109</sup>

- (1) RUPS untuk menyetujui penggabungan, peleburan, pengambilalihan, atau pemisahan, pengajuan permohonan agar perseroan dinyatakan pailit,

---

<sup>109</sup> Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas

perpanjangan jangka waktu berdirinya, dan pembubaran Perseroan dapat dilangsungkan jika dalam rapat paling sedikit  $\frac{3}{4}$  (tiga perempat) bagian dan dalam jumlah seluruh saham dengan hak suara hadir atau diwakili dalam RUPS dan keputusan adalah sah jika disetujui paling sedikit  $\frac{3}{4}$  (tiga perempat) dan jumlah suara yang dikeluarkan, kecuali anggaran dasar menentukan kuorum kehadiran dan/atau ketentuan tentang persyaratan pengambilan keputusan RUPS yang lebih besar.

Konsep penggabungan yang telah mendapat persetujuan dari Rapat Umum Pemegang Saham dituangkan dalam akta penggabungan yang dibuat dihadapan Notaris dalam bahasa Indonesia (Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998).

Tahap keempat, penyelenggaraan Rapat Umum Gabungan Pemegang Saham perusahaan penerima penggabungan dan perusahaan yang digabungkan, yang bertujuan untuk mengkonfirmasi atau menegaskan kembali putusan-putusan yang telah dibuat dalam Rapat Umum Luar Biasa para pemegang saham masing-masing perusahaan (tahap ketiga).

Tahap kelima, pembuatan dan penandatanganan perjanjian penggabungan perusahaan (perjanjian merger), yang mengatur secara lebih rinci putusan-putusan Rapat Umum Pemegang Saham tersebut pada tahap ketiga dan keempat. Pada perjanjian merger ini biasanya dicantumkan secara gantung yaitu penggabungan perusahaan baru berlaku efektif setelah memperoleh izin atau persetujuan dari instansi-instansi yang terkait.

Tahap keenam, pengajuan permohonan izin bagi perusahaan-perusahaan tertentu yang akan melakukan merger sesuai dengan status dan usaha perusahaan.

Tahap ketujuh, pembuatan dan penandatanganan perjanjian atau dokumen-dokumen yang berkenaan dengan pengalihan harta, kewajiban, tanggung jawab, izin, lisensi, dan lain-lainnya dari perusahaan yang digabungkan kepada perusahaan penerima penggabungan.

Tahap kedelapan, pengajuan permohonan kepada Menteri Hukum dan HAM RI untuk menyetujui perubahan anggaran dasar perusahaan penerima penggabungan sesuai dengan Rapat Umum Pemegang Saham tersebut pada tahap ketiga.

Tahap kesembilan, penerimaan persetujuan atau penyampaian laporan Menteri Hukum dan HAM RI atas

perubahan Anggaran Dasar perusahaan penerima penggabungan.

Dalam penggabungan perseroan dilakukan dengan mengadakan perubahan Anggaran Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, maka penggabungan mulai berlaku sejak tanggal persetujuan perubahan Anggaran Dasar oleh Menteri Hukum dan HAM, sehingga perseroan yang menggabungkan diri bubar, terhitung sejak tanggal persetujuan Menteri atas Perubahan Anggaran Dasar.

Dalam hal penggabungan perseroan dilakukan dengan disertai perubahan Anggaran Dasar yang tidak memerlukan persetujuan Menteri, maka penggabungan mulai berlaku sejak tanggal pendaftaran akta penggabungan dan akta perubahan Anggaran Dasar dalam Daftar Perusahaan, sehingga terhitung sejak tanggal pendaftaran akta penggabungan dan akta perubahan Anggaran Dasar dalam daftar Perusahaan perseroan yang membubarkan diri menjadi bubar.

Sedangkan penggabungan perseroan dilakukan tanpa disertai perubahan Anggaran Dasar, maka penggabungan mulai berlaku sejak tanggal penandatanganan akta penggabungan, demikian juga

perseroan yang menggabungkan diri menjadi bubar sejak ditandatangani akta penggabungan tersebut.

Dari uraian diatas dapat penulis kemukakan bahwa meskipun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 telah berlaku efektif sejak tanggal 5 Maret 2000, namun belum adanya Peraturan Pelaksana terutama yang berhubungan dengan masalah merger sehingga Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 belum dapat operasional. Merger yang berlaku sampai saat ini masih mengacu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas sebagai ketentuan umum "*lex generalis*" dari perbuatan merger Perseroan Terbatas.

Kalau dilihat dari prosedur merger sebagaimana tersebut diatas maka kewajiban memberitahukan melalui "*Pre Merger Notification*" dapat dilakukan pada tahap kelima yaitu pengajuan permohonan izin, sedangkan bila digunakan mekanisme "*Post Merger Notification*", maka pemberitahuan kepada Komisi dilakukan setelah prosedur merger sesuai dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 sampai selesai.

Dari Kasus-kasus merger Perseroan Terbatas dalam perspektif hukum persaingan sebagaimana tersebut dalam hasil penelitian sebagai berikut:

Hukum persaingan di Amerika Serikat didasarkan pada The Sherman Act dan The Clayton Act, ketentuan mengenai penggabungan, peleburan dan pengambilalihan diatur dalam The Clayton (Antitrust) Act. Dalam The Clayton Act, penggabungan, peleburan dan pengambilalihan yang dilarang adalah penggabungan, peleburan dan pengambilalihan yang akan berakibat berkurangnya tingkat kompetisi diantara pelaku.

Sebagai pelaksanaan dari The Sherman Act dan The Clayton Act dibentuk suatu komisi yang disebut dengan Federal Trade Commission (FTC) sebagai instansi yang mengawasi pelaksanaan hukum persaingan di Amerika Serikat. Dalam hal kasus merger, Federal Trade Commission dan Departemen Kehakiman yang berwenang untuk menilai apakah suatu merger itu diperbolehkan atau ditolak.

Dalam memberikan penilaian untuk menolak atau mengabulkan permohonan merger, Federal Trade Commission dan Departemen Kehakiman berpedoman pada "merger guidelines" yang merupakan pedoman untuk menganalisa apakah merger yang dilakukan secara substansi

mengurangi tingkat kompetisi. Dalam menganalisa permohonan merger, Federal Trade Commission menggunakan beberapa parameter untuk mengukur konsentrasi pasar akibat dari merger. Parameter itu antara lain penentuan pasar yang bersangkutan, penilaian tingkat kompetisi dan The Hairindahl-hirschman Index (HHI).

Dalam kasus salim group, dimana salim group mempunyai anak perusahaan diantaranya PT. Bogasari Flour Mill yang merupakan produsen dan pemasar tepung terigu sebagai bahan baku utama mie instant, PT. Indofood dan PT. Surya Pangan Indonesia sebagai produsen dari mie instan diduga melakukan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dibidang produksi dan pemasaran mie instant.

Dugaan melakukan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat didasarkan pada fakta bahwa PT. Bogasari Flour Mill sebagai pemegang monopoli tepung terigu telah memasok sebagian besar tepung terigu ke PT. Indofood dan PT. Surya Pangan Indonesia, sedangkan produsen-produsen mie instant lainnya (diluar salim group) diliputi perasaan was-was akan pasokan bahan baku mie instant.

Karena Salim Group pemilik satu-satunya pabrik tepung terigu di Indonesia sebagai pemasok bagi bahan

baku mie instan, maka tentunya PT.Indofood dan PT.Surya Pangan Indonesia dapat menjalankan kegiatannya dengan lancar, sedangkan produsen-produsen lainnya akhirnya satu demi satu tidak dapat bertahan karena kurangnya pasokan bahan baku dan tidak dapat bersaing dengan produsen mie instan dari kelompok salim group.

Mergernya produsen-produsen mie instan terutama CV Matahari yang memproduksi mie instan merk sarimi yang merupakan produsen mie instan terbesar diluar Salim Group ke dalam anak perusahaan Salim Group melahirkan penguasaan pasar yang sangat besar oleh PT. Indofood terhadap produksi dan pemasaran mie instan di Indonesia dengan menguasai lebih dari 90 % pangsa pasar mie instan.

Dari fakta-fakta tersebut, maka terlihat bahwa Salim Group telah melakukan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yaitu mergernya produsen-produsen mie instan ke dalam PT. Indofood yang mengakibatkan penguasaan pasar yang terlalu besar dan penyalahgunaan integrasi vertikal dimana antara PT.Bogasari Flour Mills sebagai produsen tunggal tepung terigu dan PT. Indofood sebagai produsen mie instan merupakan satu group usaha dibawah Salim Group sehingga

dapat dikatakan bahwa salim group menguasai industri mie instant dari tahap hulu sampai kehilirnya.

**2. Korelasi Pengaturan penggabungan (Merger) Perseroan Terbatas Antara UU Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas dengan UU Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.**

Seperti telah kita ketahui bahwa sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang memuat ketentuan hukum mengenai anti monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang bersifat komprehensif, dalam peraturan perundang-undangan kita telah diatur mengenai ketentuan mengenai monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang tersebar dalam berbagai peraturan.

Ketentuan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 masih bersifat minim dan sektoral, sehingga ketentuan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat tersebut dirasa tidak memadai dan sayangnya ketentuan yang tidak memadai tersebut ternyata tidak populer

dalam masyarakat dan tidak pernah diterapkan dalam kenyataan.<sup>110</sup>

Ketentuan tentang anti monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, diatur dalam ketentuan-ketentuan sebagai berikut:<sup>111</sup>

a. Undang-Undang Perindustrian No. 5 Tahun 1984

Pada prinsipnya UU No. 5 Tahun 1984 Pasal 7 ayat (2) dan (3) intinya juga melarang industri-industri yang mengakibatkan terjadinya monopoli atau persaingan curang, hanya saja makna dan konsep larangan tersebut dalam UU yang bersangkutan sangat tidak terfokus dan tidak jelas.

Pasal 7 ayat (2) dan (3)

Pemerintah melakukan pengaturan, pembinaan, dan pengembangan terhadap industri, untuk:

(2) Mengembangkan persaingan yang baik dan sehat serta mencegah persaingan yang tidak jujur.

(3) Mencegah pemusatan atau penguasaan industri oleh satu kelompok atau perorangan dalam bentuk monopoli yang merugikan masyarakat.

---

<sup>110</sup> Munir Fuady, *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, cetakan 2. (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2003), hal. 42.

<sup>111</sup> *Ibid*, hal.42

b. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana Indonesia, terdapat satu pasal yang melarang dan menghukum tindakan persaingan curang dalam perdagangan, yaitu Pasal 382 bis, yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut:

Barang siapa untuk mendapatkan, melangsungkan atau memperluas hasil perdagangan atau perusahaan milik sendiri atau orang lain, melakukan perbuatan curang untuk menyesatkan khalayak umum atau seorang tertentu, diancam karena persaingan curang, dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan atau pidana denda paling banyak tiga belas ribu lima ratus rupiah, bila perbuatan itu dapat menimbulkan kerugian bagi konkuren-konkurennya atau konkuren-konkuren orang lain.

c. Undang-Undang Perseroan Terbatas No. 1 Tahun 1995

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 juga mengatur tentang persaingan curang dalam perdagangan, namun masih sangat simpel karena hanya mengatur mengenai perusahaan yang merger, akuisisi dan konsolidasi. Memori penjelasan atas UU Perseroan Terbatas No. 1 Tahun 1995 pada bagian umum dengan tegas menyatakan bahwa tujuan utama dari pengaturan tentang merger, akuisisi dan konsolidasi perusahaan adalah untuk mencegah konsentrasi kekuasaan perdagangan dalam satu

tangan dengan cara melakukan monopoli atau monopsoni. Memori penjelasan dari UU tentang Perseroan Terbatas No.1 Tahun 1995 antara lain menyatakan :

Untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak sehat akibat menumpuknya kekuatan ekonomi pada sekelompok kecil pelaku ekonomi serta sejauh mungkin mencegah monopoli dan monopsoni dalam segala bentuknya yang merugikan masyarakat, maka dalam UU ini diatur pula persyaratan dan tata cara untuk melakukan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan.

Pasal 104 ayat (1) UU Perseroan terbatas

Perbuatan hukum penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan perseroan harus memperhatikan:

- a. Kepentingan perseroan, pemegang saham minoritas, dan karyawan perseroan; dan
- b. Kepentingan masyarakat dan persaingan sehat dalam melakukan usaha.

Ketentuan-ketentuan yang tersebar diberbagai Undang-Undang tersebut memuat ketentuan larangan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat masih bersifat sektoral dan tidak memuat sanksi hukum bagi pelanggarnya serta tidak adanya lembaga atau badan yang mengawasi pelaksanaan ketentuan tersebut, sehingga ketentuan larangan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat tersebut tidak pernah diterapkan.

Salah satu Undang-Undang yang berisi muatan larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat adalah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas serta Peraturan Pelaksananya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas.

Ketentuan anti monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 dapat kita temukan pada Penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 pada Bagian Umum, Pasal 126 ayat 1 huruf c dan Penjelasan Pasal 126 ayat 1. Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas hanya terdapat pada Pasal 4 ayat 1.

Baik adanya Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998, ketentuan anti monopoli tersebut hanya merupakan rambu-rambu atau memberikan wanti-wanti agar merger perseroan terbatas tidak mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Berbeda dengan peraturan Perundang-Undangan yang memuat ketentuan larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat tersebut diatas, Undang-

Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat memuat ketentuan anti monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang bersifat komprehensif dan mencakup dalam segala bidang usaha.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, merger perseroan menjadi obyek dari larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa merger perseroan sangat rentan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Dalam Praktek persaingan seringkali merger Perseroan Terbatas dijadikan upaya untuk memperoleh posisi dominan dalam persaingan usaha, oleh karena itu merupakan hal yang wajar, kalau merger perseroan terbatas dijadikan obyek dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Penggabungan (merger) Perseroan Terbatas sebagai obyek dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dapat kita lihat dengan adanya pengaturan merger dalam bagian tersendiri yaitu bagian keempat dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang mengatur mengenai penggabungan, peleburan dan pengambilalihan. Pada Bagian Keempat tersebut merger perseroan terbatas diatur dalam Pasal 28 dan Pasal 29.

Pasal 28 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 memuat larangan merger, konsolidasi dan akuisisi perusahaan yang mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sebagaimana tercantum dalam Pasal 28 ayat 1 serta mengamanatkan adanya peraturan mengenai merger, konsolidasi dan akuisisi badan usaha dalam Peraturan Pemerintah sebagaimana tercantum dalam Pasal 28 ayat 3.

Dari ketentuan Pasal 28 ayat 1 terdapat beberapa unsur:

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

Unsur penggabungan dan unsur peleburan dapat diklasifikasi sebagai unsur sebab, sedangkan unsur terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dapat diklasifikasikan sebagai unsur akibat yang pertama (kondisi umum). Artinya apabila terjadi penggabungan badan usaha yang tidak berakibat pada terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat maka proses penggabungan tersebut tidak

melanggar ketentuan Pasal 28 ayat 1, sehingga sanksi tidak dapat dijatuhkan.<sup>112</sup>

Dari keempat unsur diatas, maka yang dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, apabila keempat unsur tersebut memenuhi beberapa kriteria yang dilarang. Kriteria yang mencakup pada unsur diatas dapat dirinci sebagai berikut.

Sebagai contoh dari kriteria yang dilarang terhadap unsur penggabungan badan usaha artinya penggabungan yang dilarang adalah penggabungan yang mengakibatkan terjadinya praktek monopoli, yaitu penggabungan yang dilakukan badan usaha dengan menggunakan pemusatan kekuatan ekonomi yang berakibat:

d. Dikuasainya produksi;

e. Dikuasainya pemasaran, atas;

- barang;

- jasa;

- barang dan jasa.

f. Dikuasainya produksi serta pemasaran barang dan atau jasa

---

<sup>112</sup> Ronny Bako, *Makalah Seminar Merger, Konsolidasi dan Akuisisi menurut Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU Nomo 5 Tahun 1999) yang diselenggarakan oleh Institute for Policy Studies On Investment And Competition, Jakarta, Agustus 1999, hal. 5*

Arti dari kekuatan ekonomi yang dilakukan oleh badan usaha ketika melakukan penggabungan terdapat 3 (tiga) sub unsur yaitu:

- a. Penguasaan yang nyata;
- b. Atas pasar yang bersangkutan;
- c. Oleh pelaku satu atau lebih pelaku usaha.

Sub unsur pasar bersangkutan yang dimaksud adalah:

- a. Adanya pasar;
- b. Memiliki jangkauan atau daerah pemasaran tertentu;
- c. Oleh pelaku usaha;
- d. Adanya barang yang sama;
- e. Adanya barang yang sejenis;
- f. Adanya substitusi barang;
- g. Adanya jasa yang sama;
- h. Adanya jasa yang sejenis;
- i. Adanya substitusi jasa;

Sub unsur pelaku usaha adalah:

- a. Setiap orang perorangan;
- b. Badan usaha terdiri dari:
  - Berbentuk badan hukum, misalnya Perseroan Terbatas.
  - Berbentuk bukan badan usaha.
- c. Didirikan dan berkedudukan dalam wilayah hukum RI.
- d. Melakukan kegiatan dalam wilayah hukum RI;
- e. Sendiri maupun bersama-sama;

- f. Melalui perjanjian;
- g. Menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha;
- h. dalam bidang ekonomi.

Pasal 28 ayat 3 mendelegasikan adanya suatu peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang mengatur secara khusus mengenai penggabungan, peleburan dan pengambilalihan dalam kerangka hukum persaingan.

Pasal 29 mengatur kewajiban untuk memberitahukan kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha apabila merger, konsolidasi dan akuisisi berakibat nilai aset dan atau nilai penjualan melebihi jumlah tertentu selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal merger, konsolidasi dan akuisisi tersebut.

Kewajiban untuk memberitahukan kepada KPPU, harus dilakukan apabila merger berakibat pada nilai aset dan nilai penjualan melebihi jumlah tertentu, sedangkan ketentuan penetapan nilai aset dan nilai penjualan tertentu sebagaimana diamanatkan pada Pasal 29 ayat 2 akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Selain penetapan nilai aset dan nilai penjualan, Pasal 29 ayat 2 juga mengamanatkan adanya Peraturan Pemerintah mengenai tata cara pemberitahuan.

Namun sampai saat ini ketiga peraturan tersebut belum ada.

Dari uraian tersebut diatas, dapat penulis kemukakan bahwa antara Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas dan Peraturan Pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Tentang Penggabungan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, terdapat harmonisasi atau sinkronisasi pengaturan dari kedua peraturan perundang-undangan tersebut.

Harmonisasi atau sinkronisasi kedua peraturan tersebut dapat kita lihat dari materi kedua peraturan tersebut. Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 sebagaimana telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 yang merupakan dasar hukum utama dari perbuatan hukum penggabungan (merger) Perseroan Terbatas. Disamping memuat prosedur dan tata cara penggabungan (merger) Perseroan Terbatas, juga memuat ketentuan mengenai larangan praktek monopoli yang dikaibatkan dari tindakan penggabungan (merger), walaupun ketentuan-ketentuan tersebut hanya merupakan peringatan atau

warning agar penggabungan (merger) Perseroan Terbatas tidak menimbulkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sehingga ketentuan tersebut belum memberikan kepastian hukum yang dapat menjamin pencegahan kemungkinan terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang diakibatkan dari penggabungan (merger) Perseroan terbatas.

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang memuat pengaturan larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, menjadikan penggabungan (merger) perseroan terbatas sebagai obyek dari pengaturan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Berbeda dengan UU Nomor 40 Tahun 2007, pengaturan larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat hanya bersifat peringatan sedangkan dalam UU Nomor 5 Tahun 1999 secara jelas melarang penggabungan (merger) Perseroan terbatas yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, disamping itu UU Nomor 5 Tahun 1999 telah memuat sanksi yang tegas terhadap penggabungan Perseroan terbatas yang mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat serta mengamanatkan adanya suatu Komisi Pengawas

Persaingan Usaha yang mengawasi jalannya praktek persaingan usaha di Indonesia, sehingga UU Nomor 5 Tahun 1999 lebih menjamin kepastian hukum yang dapat menjamin pencegahan kemungkinan terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang diakibatkan dari penggabungan perseroan terbatas.

### **3. Pencegahan Terhadap Kemungkinan Terjadinya Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam Merger kedua Perseroan Terbatas**

Suatu kebijakan "antitrust" yang dirancang dan disusun dengan baik, tidak cukup apabila berhenti hanya sampai kepada melarang dilakukannya praktek-praktek untuk melakukan kesepakatan harga diantara perusahaan-perusahaan yang bersaing "collusive pricing" dan melarang praktek monopoli "monopoli pricing" yaitu penetapan harga oleh suatu perusahaan yang memiliki posisi monopolistik.<sup>113</sup> Kebijakan anti monopoli yang demikian dapat diselundupi oleh pelaku usaha dengan melakukan merger diantara pelaku usaha menjadi suatu perusahaan yang dapat berkiprah sebagai suatu perusahaan yang berkedudukan monopoli dan dapat melakukan praktek

---

<sup>113</sup> Richard A. Posner, *Antitrust Law (An Economic Perspective)*, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1976, hal 26

"*monopoli pricing*" tanpa dikenai sanksi karena dianggap telah melanggar kebijakan anti monopoli.<sup>114</sup>

Suatu kebijakan anti monopoli yang baik haruslah pula melarang dilakukannya penggabungan (merger), konsolidasi dan akuisisi diantara perusahaan-perusahaan yang bersaing apabila hasil penggabungan (merger), konsolidasi dan akuisisi tersebut memiliki kedudukan yang monopolistik, karena penggabungan (merger), konsolidasi dan akuisisi dapat meniadakan persaingan diantara perusahaan-perusahaan yang bersaing bahkan penggabungan (merger) dapat lebih efektif dari pada apabila antara perusahaan-perusahaan yang bersaing itu membuat suatu "price-mixing agreement".<sup>115</sup>

Sehubungan dengan akibat buruk terhadap kelangsungan persaingan sehat yang ditimbulkan oleh merger, konsolidasi dan akuisisi, maka Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat harus pula melarang dilakukan merger, konsolidasi dan akuisisi yang menghasilkan perusahaan yang memiliki kedudukan monopolistik.

Merger dan penggabungan dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 berdasarkan Pasal 28 ayat (1), sedangkan akuisisi dilarang berdasarkan Pasal 28

---

<sup>114</sup> *Ibid*, hal. 27

<sup>115</sup> *Ibid*, hal. 27

ayat (2). Pelanggaran atas Pasal 28 ayat (1) dan Pasal 28 Ayat ayat (2) diancam dengan pidana berdasarkan Pasal 48 ayat (1) dan tindakan administratif yang berupa penetapan pembatalan atas penggabungan, peleburan dan pengambilalihan badan usaha.

Untuk dapat terwujudnya ketentuan-ketentuan tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat ke dalam praktek, maka dibutuhkan suatu badan yang tugas pokoknya adalah mengawasi pelaksanaan dari ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Untuk itu, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 telah membentuk apa yang disebut dengan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Komisi ini adalah suatu lembaga independent yang khusus dibentuk untuk mengawasi jalannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Tugas dan wewenang Komisi ini diatur dalam Pasal 35 dan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Badan khusus ini ditugasi untuk menjadi "polisi" dan sekaligus diberikan kewenangan yudisial yaitu untuk menjatuhkan sanksi dan mengambil tindakan administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Selain mempunyai tugas sebagai polisi dan mempunyai kewenangan yudisial. Dalam hal penggabungan (merger), badan ini

memunyai tanggung jawab terhadap pencegahan kemungkinan terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam penggabungan perseroan Terbatas.

Pencegahan kemungkinan terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam penggabungan (merger) dapat dilakukan oleh Komisi ini dengan cara mewajibkan kepada Perseroan Terbatas untuk memberikan laporan tentang adanya penggabungan, (merger), konsolidasi dan akuisisi yang berakibat nilai asset dan atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu sebagaimana tercantum dalam Pasal 29 serta menjatuhkan sanksi dan tindakan administrasi berupa penetapan pembatalan atas penggabungan, peleburan dan pengambilalihan.

Menurut penulis, untuk efektivitas pencegahan kemungkinan terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam penggabungan (merger) yang berakibat nilai Asset dan atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu saja tetapi dikenakan kepada semua Perseroan terbatas yang melakukan penggabungan (merger).

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Komisi Pengawas Persaingan Usaha lah yang berwenang untuk melakukan pencegahan kemungkinan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha, namun untuk

lebih efektifnya pencegahan kemungkinan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, pencegahan tersebut perlu melibatkan instansi yang terkait dalam proses pengesahan dan persetujuan penggabungan (merger) Perseroan terbatas, misalnya Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia dan Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) untuk perseroan dengan fasilitas Penanaman Modal Asing atau Penanaman Modal Dalam Negeri (PMA/PMDN), Badan Pengawas Pasar Modal (BAPEPAM) untuk perusahaan publik dan instansi terkait lainnya.

Dalam hal permohonan penggabungan (merger) Perseroan Terbatas, Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia yang dalam hal ini Sub Direktorat Badan Hukum Direktorat Perdata Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum mempunyai tugas dan peran dalam hal:

1. Meneliti apakah prosedur penggabungan (merger) telah dilaksanakan sesuai dengan praktek-praktek yang lazim, serta apakah penggabungan (merger) sudah diumumkan didalam surat kabar yang mempunyai oplah nasional atau yang terbit ditempat kedudukan perusahaan-perusahaan yang melakukan penggabungan (merger). Hal ini penting untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat yang merasa dirugikan

akibat dilaksanakannya suatu penggabungan (merger) agar dapat mengetahui tentang adanya penggabungan (merger) tersebut dan mengajukan keberatan-keberatan.

2. Memberikan persetujuan atau pengesahan atas perubahan Anggaran Dasar perusahaan penerima penggabungan. Setiap penggabungan (merger) pasti melibatkan bertambahnya modal perusahaan penerima penggabungan dan karena perusahaan ini berbentuk Perseroan Terbatas maka perubahan modal yang tercantum dalam Anggaran Dasar mutlak memerlukan persetujuan atau pengesahan dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Apabila kita cermati tugas dan peranan Sub Direktorat Badan Hukum dalam hal permohonan penggabungan (merger) khususnya pada angka 1 tersebut diatas maka dapat dikatakan bahwa Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia dapat melakukan pencegahan kemungkinan terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang diakibatkan dari penggabungan (merger) Perseroan Terbatas. Pencegahan tersebut dilakukan dengan cara menetapkan adanya persyaratan untuk mengumumkan adanya penggabungan (merger) Perseroan Terbatas dalam surat kabar.

Pengumuman ini dimaksudkan agar warga masyarakat yang merasa dirugikan akibat dilaksanakan suatu penggabungan (merger) dan memberi kesempatan kepada masyarakat mengajukan keberatan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Cq. Direktur Perdata, apabila penggabungan (merger) Perseroan terbatas tersebut berakibat terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Badan Koordinasi Penanaman Modal dalam melakukan pencegahan kemungkinan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat berdasarkan Daftar Negatif Investasi (DNI) dan Informasi Peluang Usaha yang berlaku. Dimana didalam Daftar Negatif Investasi memuat sektor usaha yang tertutup bagi Penanaman Modal Asing maupun Penanaman Modal Dalam Negeri karena sektor tersebut menguasai hajat hidup orang banyak dan sektor yang rentan terhadap praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sehingga dengan adanya Daftar Negatif Investasi tersebut kemungkinan terjadinya Praktek monopoli yang diakibatkan penggabungan (merger) Perseroan Terbatas dengan fasilitas Penanaman Modal Asing/ Penanaman Modal Dalam Negeri (PMA/PMDN) dapat dicegah sedini mungkin.

Selain pengawasan dari instansi yang terkait dengan pengesahan atau persetujuan penggabungan (merger), pencegahan kemungkinan terjadinya monopoli dapat dilakukan oleh masyarakat dan atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dengan cara memberikan laporan mengenai dugaan atau terjadinya Praktek Monopoli dan persaingan usaha tidak sehat kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha, sebagaimana tercantum dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU.

Menurut hemat penulis, laporan masyarakat atau Lembaga Swadaya Masyarakat khususnya lembaga swadaya masyarakat pemerhati masalah persaingan usaha lebih efektif karena masyarakat adalah pihak pertama yang merasakan akibat dari monopoli dan persaingan usaha tidak sehat lainnya, sedangkan Lembaga Swadaya Masyarakat sebagai lembaga kontrol diluar Pemerintah sehingga dengan diberikan wewenang untuk menyampaikan laporan adanya dugaan atau terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat lainnya masyarakat atau Lembaga Swadaya Masyarakat dapat berperan dalam pencegahan kemungkinan terjadinya monopoli dan persaingan usaha dalam penggabungan (merger) Perseroan Terbatas.

Pencegahan kemungkinan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha sebagai akibat dari tindakan penggabungan (merger) selain dapat dilakukan oleh instansi yang berwenang atau masyarakat, pencegahan dapat dilakukan oleh pelaku usaha yang akan melakukan penggabungan (merger) tersebut, apabila sudah diterbitkan suatu pedoman "Merger guidelines", Merger Guidelines bisa berfungsi sebagai suatu pedoman atau paling tidak suatu garis besar yang dapat dipakai bagi kalangan usahawan dalam menilai apakah nantinya suatu penggabungan (merger) yang akan dilakukan olehnya akan berdampak terhadap persaingan usaha tidak sehat atau dapat menimbulkan praktek monopoli. Merger guidelines berisi mengenai metode, cara dan langkah-langkah serta parameter yang dilakukan untuk menilai apakah suatu penggabungan (merger) dianggap menciptakan atau mengakibatkan konsentrasi pasar.

Dengan adanya merger guidelines pelaku usaha yang akan melakukan penggabungan (merger) diharapkan dapat menganalisa sendiri apakah penggabungan (merger) yang akan dilakukan akan menimbulkan monopoli atau persaingan usaha tidak sehat lainnya, sehingga penggabungan (merger) yang akan dilakukannya tidak ditolak oleh Komisi.

Dari uraian tersebut diatas, dapat penulis kemukakan bahwa dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, wewenang pencegahan terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam penggabungan (merger) terletak pada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Namun dalam pelaksanaan instansi yang terkait dalam pengesahan dan persetujuan penggabungan (merger) serta masyarakat atau Lembaga Swadaya Masyarakat dapat berperan sebagai pencegah terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam penggabungan (merger) Perseroan Terbatas.

## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Dari uraian yang telah dibahas pada Bab sebelumnya, maka dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Penggabungan Perseroan Terbatas telah menjadi fenomena global yang aktual dalam bidang hukum persaingan, dimana disatu sisi Penggabungan (merger) Perseroan Terbatas merupakan suatu alternatif bagi pengembangan perusahaan agar diperoleh peningkatan efisiensi, memperoleh pangsa pasar yang lebih luas dan memperluas jalur distribusi, tetapi disisi lainnya penggabungan (merger) dapat menimbulkan akibat negatif terhadap persaingan usaha. Karena adanya akibat negatif terhadap persaingan usaha yang diakibatkan oleh penggabungan (merger), maka penggabungan perseroan terbatas dijadikan obyek dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan

Persaingan Usaha Tidak Sehat. Meskipun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 telah berlaku efektif namun Undang-Undang tersebut belum operasional, hal ini disebabkan karena belum adanya peraturan pelaksana yang merupakan "*Lex Specialis*" Prosedur Merger, sehingga sampai saat ini prosedur merger masih mengacu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 sebagai "*Lex Generalis*".

2. Ketentuan Monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dapat juga diketemukan pada Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas, namun ketentuan tersebut masih bersifat minim dan sektoral sedangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang bersifat komprehensif, menjadikan penggabungan (merger) Perseroan Terbatas sebagai obyek dari Undang-Undang tersebut. Baik Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 maupun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terdapat harmonisasi atau sinkronisasi pengaturan dari kedua peraturan perundang-undangan tersebut.

3. Guna mengawasi pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 agar dapat berjalan efektif sesuai asas dan tujuan khususnya aspek pelaksanaan hukum "law Enforcement", maka dibentuklah Komisi Pengawas Persaingan Usaha, komisi ini merupakan suatu lembaga independent yang berwenang melakukan pengawasan terhadap persaingan usaha dan menjatuhkan sanksi administratif. Pencegahan kemungkinan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam penggabungan (merger) Perseroan Terbatas tidak saja menjadi tanggung jawab Komisi Pengawas Persaingan Usaha, tetapi dapat juga dilakukan oleh instansi yang berwenang dalam memberikan persetujuan penggabungan (merger) seperti Badan Koordinasi Penanaman Modal, Badan Pengawas Pasar Modal atau bahkan masyarakat, baik orang perorangan maupun kelompok, dapat melakukan pencegahan dengan memberikan laporan adanya dugaan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam penggabungan (merger) perseroan terbatas kepada KPPU.

## B. Saran

Meskipun terlambat, tetapi Indonesia telah memiliki suatu Undang-Undang yang mengatur mengenai larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang mulai berlaku efektif sejak tanggal 5 Maret 2000. Dengan adanya Undang-Undang ini, orang yang bergerak dibidang hukum dan bisnis merasa sedikit lega, karena yang dinanti-nantikan selama beberapa dasawarsa akhirnya terwujud juga. Akan tetapi kegembiraan karena adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tersebut patut ditahan dulu, sebab ada hal yang lebih penting lagi yaitu pelaksanaan dari Undang-Undang tersebut "Law enforcement". Jadi perjuangan memang masih jauh, karena sampai saat ini peraturan pelaksana dari Undang-Undang tersebut belum diterbitkan pemerintah khususnya peraturan yang berhubungan dengan penggabungan (merger) Perseroan Terbatas. Oleh karena belum adanya peraturan pelaksana tersebut maka Undang-Undang tersebut, meskipun telah berlaku efektif namun belum dapat operasional. Agar implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dapat berjalan secara efektif sesuai asas dan tujuannya, penulis menyarankan agar pemerintah

segera menerbitkan peraturan pemerintah yang mengatur tata cara penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan perseroan terbatas dalam kerangka hukum persaingan, penetapan nilai asset dan nilai penjualan, tata cara pemberitahuan penggabungan (merger). Disamping segera menerbitkan Peraturan Pemerintah sebagaimana tersebut diatas, yang tak kalah pentingnya adalah menyusun pedoman atau garis besar penggabungan (merger) yang merupakan pedoman untuk menilai apakah nantinya suatu tindakan penggabungan (merger), konsolidasi dan akuisisi yang akan dilakukan olehnya berdampak terhadap persaingan usaha tidak sehat atau dapat menimbulkan praktek monopoli.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bako, Ronny, Makalah Seminar Merger, Konsolidasi dan Akuisisi menurut Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU Nomo 5 Tahun 1999) yang diselenggarakan oleh Institute for Policy Studies On Investment And Competition, Jakarta, Agustus 1999
- Bank Dunia, Washington DC dan Organisasi Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi (OECD) Paris, Kerangka Rancangan dan Pelaksanaan Undang-Undang dan Kebijakan Persaingan
- Black, Henry Campbell, Blak's Law Dictionary, St. Minnesota, USA West Publishing Co, 1979, hal 891. Sebagaimana dikutip oleh Habib Adjie, dalam bukunya, Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan dalam Perseroan Terbatas, Bandung, Mandar Maju, 2003
- Chatamarrasjid, Penerobosan Cadar Perseroan dan Soal-soal actual Hukum Perusahaan, Citra Aditya Bakti, Bandung 2004
- Depdikbud, Kamus Umum Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, Edisi kedua, cetakan III, 1994
- Fuady, Munir, Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2003
- Fuady, Munir, Hukum Tentang Merger, Citra Aditya Bakti, Bandung 1999
- Hartono, Sri Redjeki, Penggabungan Perusahaan, Masalah-masalah Hukum, Majalah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, Nomor 4- 1986

- Howard, Marshall C., Competitions is the heart of free enterprise economy, anti trust law and trade regulation: Selected issues and case studies, Englewood cliffs, New Jersey, USA, 1983
- Howard, Marshall C., Legal Aspect on Marketing, Mc. Graw-Hill Book Company, New York, 1967
- Kantz, Michael dan Harvey S Rosen, "Microeconomic", USA: Richard D Irwin Inc, 1994
- Keraf, A. Sonny, Pasar Bebas, Keadilan dan Peran Pemerintah, Kanisius, Yogyakarta, Cetakan I, 1996
- Lubis, Todung Mulya, Perusahaan Negara dan Keterlibatannya dalam Perekonomian Indonesia, Kertas Kerja Seminar Pusat Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1976.
- Lubis, Todung Mulya, Hukum dan Ekonomi, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1992
- Muchtar, Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Saham Sesuai Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Makalah Seminar Merjer, Konsolidasi, Dan Akuisisi Menurut Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999) diselenggarakan oleh Institute for Policy Studies On Investment And Competition, Jakarta, Agustus 1999.
- Muhaimin, Yahya A., Bisnis Dan Politik: Kebijakan Ekonomi Indonesia 1950-1980, LP3ES, Jakarta, Cetakan I, 1990
- Pamungkas, Hanan, Persaingan Bisnis dan Masalah Masyarakat, Bisnis Indonesia, 22 Juli 1999
- Ponserm Richard A., Antitrust Law (An Economic Perspective), The University of Chicago Press, Chicago and London, 1976
- Profil Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia

- Rajagukguk, Erman, Makalah Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat: Perjanjian Yang Dilarang
- Reksodiprodjo, Sukanto, Pengelolaan Merger dan Akuisisi, Aspek Target, Makalah Seminar IKANED-IBII, Jakarta, 5 Pebruari 1992
- Robert S Pindycle and Daniel. Rubinfeld, Microeconomic, USA: Printice Hall International Inc, 1998
- Ronny Hanintijo Soemitro, Metodologi Penelitian Hukum dan Yurimetri, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990
- Samuelson, Paul A., Economics An Introductory Analysis, USA, Mc Grow-Hill Book Company Inc. 1948
- Simanjuntak, Cornelius, Hukum Merger Perseroan terbatas, Teori dan Praktek, Citra Aditya Bakti, Bandung 2004
- Sloman, John, Essential of Economic, Prentice Hall Europe, Greet Britain, 1998
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamuji, Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat, cetakan III, Jakarta, Rajawali, 1990
- Soekanto, Soerjono, Pengantar Penelitian Hukum, UI-PRESS, Jakarta, 1986
- Sudibyo, Placidius, Restrukturisasi Perusahaan, Seminar Nasional Restrukturisasi Perusahaan diselenggarakan oleh Fakultas Hukum dalam Rangka Dies Natalis ke-41, Universitas Diponegoro, 28 september 1988.
- Sudibyo, Placidius dan Nindyo Pramono, Merger dan akuisisi, Makalah Seminar Nasional Peranan Prinsip akuntansi Indonesia dalam Pembangunan Jangka Panjang Tahap Kedua, Jakarta 16-17 Desember 1997.
- Tack, Hoon Hian, et al, Economic: Theory and Applications, Singapore, Mc Grow Hill Book Co, 1998

Tim BPHN, Naskah Akademik Perundang-Undangan Persaingan Usaha Dibidang Industri, BPHN, Jakarta, 1984

Tjager, I Nyoman, Aspek Hukum di Bidang Pasar Modal terhadap Praktek Merjer, Konsolidasi dan Akuisisi di Indonesia dan Tanggapannya Atas Pengaturan MKA Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Makalah Seminar Merjer, Konsolidasi Dan Akuisisi Menurut Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999), diselenggarakan oleh Institute For Policy Studies On Investment And Competition, Jakarta, Agustus 1999

Widjaja, Gunawan, Seri Hukum Bisnis: Merger Dalam Perspektif Monopoli, Rajawali Pers, Jakarta, 2002

William Rawlinson dan Malactly P. Cornwell-Kelly, European Community Law, Waterlaw Publisher, Edisi pertama, 1990

W.J.S Poeradarminto, Kamus Umum Bahasa Indonesia, Balai Pustaka, Jakarta, 1976

Yani, Ahmad dan Gunawan Widjaja, Seri Hukum Bisnis: Anti Monopoli, Rajawali Pers, Jakarta, 1999

Yara, Muchyar, Merger (penggabungan Perusahaan) Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, Nadhilah Ceria Indonesia, Jakarta, 1995

, daftar perkara KPPU

#### UNDANG-UNDANG

Indonesia, *Undang-Undang Nomor Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, No. 5 Tahun 1999, LN No. 33 Tahun 1999, TLN NO. 3817

Indonesia, *Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas*, No. 40 Tahun 2007, LN No. 206 Tahun 2007, TLN No. 4756

## PERATURAN PEMERINTAH

Indonesia, *Peraturan Pemerintah Tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas*, PP No. 27 Tahun 1998, LN NO. 40 Tahun 1999, TLN NO. 3741

Indonesia, *Peraturan Pemerintah tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank*, PP No. 28 Tahun 1999, LN NO. 61 Tahun 1999, TLN NO. 3840

## PERATURAN KOMISI

*Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Nomor 1 Tahun 2006, Tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU*