



UNIVERSITAS INDONESIA

**IMPLEMENTASI KETENTUAN NOTIFIKASI
PENGGABUNGAN, PELEBURAN, DAN
PENGAMBILALIHAN BADAN USAHA DALAM HUKUM
PERSAINGAN USAHA DI INDONESIA**

TESIS

**SONYA MONICA
1006736753**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA
JANUARI 2012**



UNIVERSITAS INDONESIA

**IMPLEMENTASI KETENTUAN NOTIFIKASI
PENGGABUNGAN, PELEBURAN, DAN
PENGAMBILALIHAN BADAN USAHA DALAM HUKUM
PERSAINGAN USAHA DI INDONESIA**

TESIS

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar
Magister Hukum dalam Ilmu Hukum**

**SONYA MONICA
1006736753**

**FAKULTAS HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
JAKARTA
JANUARI 2012**

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.**

Nama : Sonya Monica

NPM : 1006736753

Tanda Tangan :



Tanggal : 16 Januari 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Sonya Monica

NPM : 1006736753

Program Studi : Hukum Ekonomi

Judul Tesis : Implementasi Ketentuan Notifikasi Penggabungan, Peleburan,
Dan Pengambilalihan Badan usaha Dalam Hukum Persaingan
Usaha Di Indonesia

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Hukum Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Kurnia Toha S.H., LL.M., Ph.D



(.....)

Penguji : Dr. Freddy Haris S.H., LL.M



(.....)

Penguji : Teddy Anggoro S.H., M.H



(.....)

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 24 Januari 2012

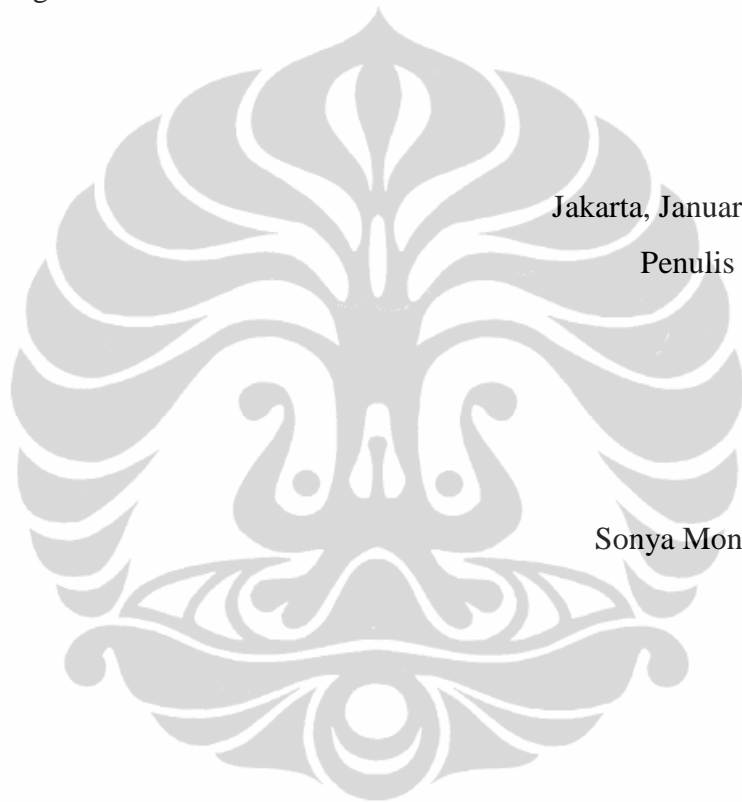
KATA PENGANTAR

Puji syukur saya ucapkan kepada Tuhan yang Maha Esa, karena berkat dan rahmat-Nya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Penulisan tesis ini dilakukan dalam rangka memenuhi salah satu syarat untuk mencapai gelar Magister Hukum Jurusan Hukum Ekonomi pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia. Saya menyadari bahwa tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak, dari masa perkuliahan sampai pada penyusunan tesis ini, sangat sulit bagi saya untuk menyelesaikan tesis ini. Karena itu, saya mengucapkan terima kasih kepada:

- (1) Bapak Kurnia Toha, SH., LL.M., Ph.D selaku dosen pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan saya dalam penyusunan tesis ini;
- (2) Para dosen yang telah memberikan ilmunya kepada penulis selama menjalankan studi di Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
- (3) Seluruh staff perpustakaan, administrasi, dan pengurus program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia di Salemba yang selalu memberikan dukungan dalam kondisi sulit dan peringatan di saat tertentu;
- (4) Keluarga besar saya, Papa Nanda Oetama, Mama Ulfanora, Adek Guntur Utama Putera, Uni Vuji Syukra, Uni Zikra Amalia, Mami, dan Oom Mukmen, serta segenap keluarga yang telah memberikan kasih sayang, semangat, doa, motivasi dan dorongan moral sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini;
- (5) Mayang Puti Seruni, Eka Putri Tanjung Sari, Ranie Maharief, Ahmad Fajri Akhinov, Agung Pribadi, Febi Patria Okti, Angger Hasanah, teman-teman terbaik yang telah membantu saya dan memberikan semangat dalam penyusunan tesis ini; serta Eko Adi Wibowo dan orangtua yang selalu memberikan semangat dan doa sepanjang pengerjaan tesis ini;
- (6) Teman-teman seperjuangan: Foni Febriliona, Audrey Jennifer Kumaat, Satyo Ariadi, Maratulus Maruba Simanjuntak, dan Rizka Adelina, simbol dari kemeranaan yang mempersatukan, yang tanpa mereka saya secara

mental tidak mungkin berhasil menyelesaikan skripsi ini; Ingrid, Mbak Intan Wahono, Kak Juli, Mas Khusen, Dea, Citra, Christine, Maya, Ayu, Andi, Tika, Louis, seluruh teman-teman Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia khususnya Kelas A Hukum Ekonomi Pagi.

Akhir kata, saya berharap Tuhan Yang Maha Esa berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang telah membantu. Semoga tesis ini membawa manfaat bagi pengembangan ilmu.



Jakarta, Januari 2012

Penulis

Sonya Monica

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS**

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Sonya Monica
NPM : 1006736753
Program Studi : Hukum Ekonomi
Fakultas : Hukum
Jenis karya : Tesis

demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*) atas karya ilmiah saya yang berjudul :

“Implementasi Ketentuan Notifikasi Penggabungan, Peleburan, Dan Pengambilalihan Badan Usaha Dalam Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia”


beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta

Pada tanggal : 16 Januari 2012

Yang menyatakan


(Sonya Monica)

ABSTRAK

Nama : Sonya Monica
Program Studi : Hukum Ekonomi
Judul : Implementasi Ketentuan Notifikasi Penggabungan, Peleburan, Dan Pengambilalihan Badan Usaha Dalam Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia

Tesis ini membahas mengenai implementasi ketentuan mengenai notifikasi penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan dalam hukum persaingan usaha di Indonesia yang terakhir dituangkan dalam Peraturan Komisi Nomor 10 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Perkom Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Permasalahan yang dibahas dalam tesis ini yaitu bagaimana pengaturan merger dalam perspektif Hukum Persaingan Usaha, bagaimana pedoman merger di Amerika Serikat, bagaimana pedoman merger di Indonesia, serta bagaimana analisa terkait ketentuan notifikasi dalam Peraturan Komisi Nomor 10 Tahun 2011 dan permasalahan dalam implementasinya.

Kata kunci:
Hukum Persaingan Usaha, Sistem Notifikasi Merger.

ABSTRACT

Nama : Sonya Monica
Program Studi : Science of Law
Judul : Implementation of Notification of Merger, Consolidation, And Acquisition
in Indonesian Law of Competition

This thesis criticize about the implementation of the provisions concerning notification of merger, consolidation, and acquisition of Indonesian Law of Competition last set forth in Commission Regulation Number 10 of Year 2011 on Amendment of Commission Regulation Number 13 of Year 2010 on Guidelines for Implementation of Merger or Consolidation Entity Shares and Takeovers companies which may result in Monopolistic Practices and Unfair Business Competition. Issues discussed in this thesis is how the merger regulate in Indonesian Law of Competition perspective, how the United States regulates the merger guidelines, how Indonesia regulates the merger guidelines, as well as the analysis of relevant provisions of the notification of Commission Regulation Number 10 of Year 2011 and the problems found in its implementation.

Key words:

Indonesian Law of Competition, Merger Notification System.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....	ii
HALAMAN PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR	iv
HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH	vi
ABSTRAK	vii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL.....	xi
I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	7
D. Kerangka Teori dan Konsep.....	7
E. Metode Penelitian	13
F. Sistematika Penulisan	15
II. TINJAUAN PENGATURAN MERGER DALAM HUKUM PERSAINGAN USAHA.....	17
A. Pengaturan dan Pedoman Merger di Amerika Serikat	17
1. Periode Gelombang Merger & Akuisisi.....	17
2. Pengaturan dan Pedoman Merger di Amerika Serikat.....	24
2.1 Tes Substansi (<i>Substantive Test</i>)	29
a. Dominance Position Test (DP Test) dan Significant Impede Effective Competition Test (SIEC Test).....	29
b. Substantial Lessening of Competition Test (SLC Test).....	30
c. Public Interest Test (PI Test).....	32
B. Pengaturan Merger Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha di Indonesia	32
1. Pengertian, Penjabaran, dan Penggunaan Istilah Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999	32
2. Bentuk-bentuk Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan	34
C. Test Substansi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.....	36
1. Metode Penghitungan Konsentrasi	37
1.1 Pasar Bersangkutan	37
1.2 Pangsa Pasar.....	39
a. Konsentrasi Rasio (CR _n).....	39
b. Herfindahl-Hirschman Index.....	39

III. IMPLEMENTASI PERATURAN KOMISI NOMOR 13 TAHUN 2010 TENTANG PEDOMAN PELAKSANAAN PENGGABUNGAN ATAU PELEBURAN USAHA DAN PENGAMBILALIHAN SAHAM PERUSAHAAN	41
A. Tata Cara Pemberitahuan, Konsultasi dan Monitoring Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan	41
1. Pemberitahuan.....	41
1.1 Syarat Pemberitahuan.....	42
1.2 Waktu Pemberitahuan	45
1.3 Prosedur Pemberitahuan.....	46
2. Konsultasi Atas Rencana Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan	47
2.1 Syarat Konsultasi	48
2.2 Waktu Konsultasi	49
2.3 Prosedur Konsultasi	49
3. Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Asing.....	50
4. Penetapan Keterlambatan Pemberitahuan dan Denda Administrasi Keterlambatan	52
5. Monitoring Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan	53
B. Penilaian Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan.....	53
1. Konsentrasi Pasar	54
2. Hambatan Masuk Pasar (<i>Entry Barrier</i>)	57
3. Potensi Perilaku Anti Persaingan	58
4. Efisiensi.....	63
5. Kepailitan	64
C. Prosedur Penilaian Pemberitahuan.....	65
1. Alur Penilaian Pemberitahuan.....	66
2. Output Penilaian Pemberitahuan.....	68
3. Studi Kasus	69
D. Prosedur Penilaian Konsultasi	72
1. Alur Penilaian Konsultasi	72
2. Output Konsultasi	75
3. Studi Kasus	75
IV. PENUTUP	82
A. Kesimpulan	82
B. Saran	84
DAFTAR PUSTAKA	85

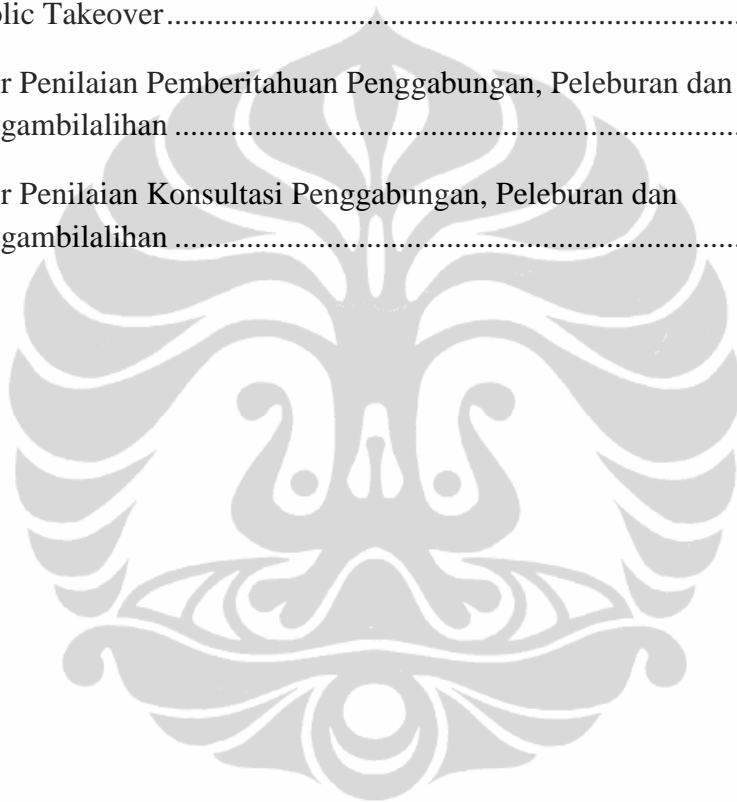
DAFTAR TABEL

Tabel 1 Marger 2011	1
Tabel 2 Periode Gelombang Merger	17



DAFTAR BAGAN

Bagan 1	Penggabungan.....	34
Bagan 2	Peleburan	34
Bagan 3	Pengambilalihan	35
Bagan 4	Takeover	35
Bagan 5	Public Takeover.....	36
Bagan 6	Alur Penilaian Pemberitahuan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan	67
Bagan 7	Alur Penilaian Konsultasi Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan	73



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tindakan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan disadari atau tidak, dapat mempengaruhi persaingan antar para pelaku usaha di dalam pasar bersangkutan dan membawa dampak kepada konsumen dan masyarakat. Penggabungan, peleburan atau pengambilalihan dapat mengakibatkan meningkatnya atau berkurangnya persaingan yang berpotensi merugikan konsumen dan masyarakat.¹ Aspek negatif bagi persaingan sehat di pasar ini dapat ditemukan apabila aktivitas tersebut dilakukan dengan maksud menguasai pasar dengan cara yang tidak *fair*.²

Sepanjang tahun 2011, nilai transaksi penggabungan usaha (merger) asing lebih dominan ketimbang domestik. Namun, dari jumlah merger, maka penggabungan usaha antar perusahaan domestik tercatat paling banyak sepanjang periode 2011.³ Berikut paparan lebih lengkap di dalam tabel.

Tabel 1 Merger 2011

Merger	Total Transaksi (Rp)	Presentase (%) Nilai Transaksi	Jumlah Merger	Presentase (%) Jumlah Merger
Indonesia (domestik)	4.626.622.628.600	6,57	16	59,26
Asing-Indonesia	26.231.555.305.000	37,28	8	29,63
Asing-Asing	39.511.908.761.835	56,15	3	11,12
Total	70.370.086.695.435	100	27	100

Sumber: KPPU

¹ Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2010), hal. 215-216.

² Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menyatakan bahwa “Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antarpelaku 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.” Lihat Suyud Margono, *Hukum Anti Monopoli*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009), hal. 130.

³ <http://m.hukumonline.com/berita/baca/lt4f0be32acda3a/terbanyak-merger-perusahaan-lokal-2011>

Praktek merger berpotensi pada terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Melalui strategi merger & akuisisi pelaku usaha berusaha untuk mempertahankan posisinya bahkan berusaha mendominasi pasar. Dominasi ini bisa didapatkan melalui penguasaan pangsa pasar yang lebih besar, melalui kepemimpinan biaya dan melalui kepemimpinan teknologi. Dominasi yang berlebihan memungkinkan tertutupnya peluang bagi pelaku usaha lain untuk berkompetisi secara sehat. Jika keadaan ini terjadi maka akan ada pihak-pihak yang dirugikan karena tidak memiliki ruang untuk bersaing secara sehat.⁴

Tindakan merger & akuisisi yang mengarah kepada anti persaingan adalah tindakan yang dikhawatirkan oleh hukum persaingan. Karena secara langsung maupun tidak langsung, merger & akuisisi dapat membawa pengaruh yang relatif besar terhadap persaingan. Dalam ilmu ekonomi, persaingan berhubungan dengan struktur pasar (*market structure*) dan perilaku dari pelaku usaha. Oleh karena itu persaingan dalam ilmu ekonomi mengacu pada kondisi struktur pasar yang bersaing dan perilaku dari pelaku usaha yang saling bersaing. Dalam hal ini struktur pasar yang bersaing mengacu pada sampai sejauh mana setiap pelaku usaha mampu mempengaruhi harga atau kondisi lainnya atau produk yang mereka jual. Sedangkan perilaku pelaku usaha yang bersaing mengacu pada sampai sejauh mana pelaku usaha itu secara individual saling bersaing secara efektif satu dengan yang lainnya.⁵ Pada kondisi di mana terdapat dua atau lebih perusahaan bergabung, lebur atau diambil alih, maka pangsa pasar kedua perusahaan yang bergabung atau diambil alih tersebut bersatu dan membentuk gabungan pangsa pasar yang lebih besar. Inilah yang menjadi fokus dari hukum persaingan.

Secara keseluruhan, kebijakan merger merupakan bagian dari kebijakan persaingan, yang juga merupakan bagian kebijakan publik yang cukup luas, yang mempengaruhi bisnis (kegiatan usaha), pasar, dan ekonomi. Kebijakan merger diperlukan karena dua alasan, yaitu:

1. Merger mengurangi persaingan yang ada antara pihak-pihak yang melakukan merger dan mengurangi jumlah pesaing di dalam pasar, dimana

⁴ Abdul Moin, *Merger, Akuisisi & Divestasi*, 2007, (Yogyakarta: Ekonisia, 2007), hal. 91.

⁵ Rhicard G. Lipsey, Peter O. Steiner & Douglas D. Poruis, *Pengantar Mikro Ekonomi*, Terjemahan: Jaka Wasana & Kirbrandoko, Jilid 2, Edisi Ke-8, (Jakarta: Erlangga, 1992), hal. 2-3.

pengurangan jumlah perusahaan pesaing ini memiliki efek substansial pada keseluruhan persaingan di pasar. Orientasi pasar akan tujuan konsumen dan efisiensi akan berkurang, bahkan pada kondisi dimana tidak terdapat hukum persaingan.

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

Maksud dan tujuan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tersebut dituangkan dalam pasal-pasal yang mengatur bentuk-bentuk perjanjian yang dilarang, kegiatan yang dilarang dan penyalahgunaan posisi dominan, yang didalamnya termasuk merger, yang dapat menimbulkan praktek monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat. ketentuan mengenai merger dalam kaitannya dengan persaingan usaha yang tidak sehat telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dalam Pasal 28 dan Pasal 29 yang merupakan bagian dari Bab Posisi Dominan. Sejalan dengan undang-undang persaingan usaha, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 dalam Pasal 126 ayat (1) butir c, telah mengatur bahwa merger atau pemisahan wajib memperhatikan kepentingan masyarakat dan persaingan sehat dalam melakukan usaha.⁶

Pasal 28 tersebut hanya menyatakan bahwa pelaku usaha yang hendak melakukan merger berkewajiban untuk memastikan bahwa tindakan mergernya tidak mengakibatkan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Apabila merger tersebut ternyata berdampak kepada persaingan usaha tidak sehat, maka merger tersebut dapat dibatalkan oleh KPPU sesuai dengan kewenangan

⁶ Penjelasan UU No. 40/2007 Pasal 126 ayat (1) butir c “Selanjutnya, dalam Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, atau Pemisahan harus juga dicegah kemungkinan terjadinya monopoli atau monopsoni dalam berbagai bentuk yang merugikan masyarakat”.

yang dimilikinya berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Pasal 47 ayat (2) butir e yang mengatur bahwa KPPU dapat mengenakan sanksi administratif berupa penetapan pembatalan atas penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham. Selain itu KPPU juga dapat mengenakan sanksi denda⁷ dan ganti rugi.

Berbeda dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Pasal 29 yang secara tegas menyatakan bahwa kewajiban bagi Pelaku Usaha untuk melaporkan telah terjadinya merger selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal terjadinya merger tersebut. Ketentuan ini jelas memperlihatkan bahwa undang-undang persaingan usaha Indonesia menganut sistem *post-merger notification*⁸. Padahal untuk mencegah terjadinya pembatalan merger, undang-undang persaingan usaha di banyak Negara lain mewajibkan pelaku usaha yang hendak merger untuk memberitahukan rencana mergernya terlebih dahulu (*pre-merger notification*) kepada otoritas persaingan usaha, sehingga otoritas tersebut dapat melakukan penilaian apakah merger tersebut mengakibatkan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, sehingga bisa ditentukan apakah merger tersebut dapat diteruskan atau tidak.

Knud Hansen, et.al, berpendapat bahwa larangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 harus diartikan bahwa rencana merger harus dilaporkan terlebih dahulu kepada KPPU untuk dilakukan pemeriksaan apakah merger tersebut berdampak buruk bagi persaingan atau tidak. Pemahaman ini didukung juga dengan sejarah hukum persaingan di negara-negara yang telah menerapkan *merger review* yang menunjukkan bahwa suatu merger yang telah selesai dilaksanakan akan sulit untuk dibatalkan dan perusahaan hasil merger dikembalikan pada keadaan semula sebelum merger. Pembatalan merger juga merugikan bagi pelaku usaha yang telah mengeluarkan biaya yang cukup besar

⁷ Berdasarkan ketentuan UU No. 5/1999 Pasal 47 ayat (2) butir g, KPPU dapat menjatuhkan denda serendah-rendahnya Rp. 1.000.000.000 (satu milyar rupiah) dan setingggingginya Rp. 25.000.000.000 (dua puluh lima milyar rupiah).

⁸ Knud Hansen, et.al., berpendapat kewajiban melapor setelah terjadinya merger bukan berarti sistem ini menganut *post-merger notification*, melainkan hanya bertujuan untuk memberitahukan lembaga pengawas mengenai diwujudkannya proses konsentrasi. Lihat Knud Hansen, et. al., *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Ed. Revisi, Cet.2, (Jakarta, Katalis, 2002),. hal.366.

untuk persiapan dan pelaksanaan merger tersebut. Pembatalan merger juga dapat berdampak kepada kondisi ketidakpastian dalam berusaha sehingga justru dapat menghambat merger yang pro kepada persaingan yang sehat.

Untuk menghindari pengaturan pasal mengenai merger dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menjadi sebuah *lex imperfecta*,⁹ sebagai pelaksanaan dari amanat Pasal 28 ayat (3) dan Pasal 29 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, pada tanggal 20 Juli 2010 Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham yang dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Substansi Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 mengatur empat hal. Pertama, cara penilaian merger dan akuisisi yang menyebabkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Kedua, batas nilai notifikasi atau pemberitahuan. Ketiga, pengaturan mengenai konsultasi, serta keempat, tata cara Pemberitahuan (*post-merger notification*).¹⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 ini melengkapi perangkat hukum komisi untuk melaksanakan kewenangan dan melakukan penilaian terhadap penggabungan atau peleburan badan usaha, serta pengambilalihan saham yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Berdasarkan amanat Pasal 35 huruf f Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, KPPU¹¹ melengkapi kebutuhan pengaturan teknis dari Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 ini dengan mengeluarkan peraturan pelaksanaan, yaitu peraturan komisi (Perkom). Usaha KPPU dengan

⁹ *Lex imperfecta* didefinisikan sebagai larangan tersebut belum dapat dilaksanakan karena masih berupa hukum yang belum sempurna. Lihat Knud Hansen, et.al hal. 357.

¹⁰ *Ibid.*,

¹¹ KPPU merupakan lembaga Negara komplementer (*state auxiliary organ*) yang mempunyai wewenang berdasarkan UU No 5 Tahun 1999 untuk melakukan penegakan hukum persaingan usaha. Secara sederhana *state auxiliary organ* adalah lembaga negara yang dibentuk diluar konstitusi. dan merupakan lembaga yang membantu pelaksanaan tugas lembaga negara pokok (Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif) yang sering juga disebut dengan lembaga independen semu negara (quasi). Lihat Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Konpress, 2006) hal. 24.

mengeluarkan Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2009 tentang Pra-Notifikasi Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan patut dihargai sebagai bentuk pelaksanaan terhadap amanat Pasal 28 ayat (3) dan Pasal 29 ayat (2) tersebut diatas. Dalam perkembangannya, KPPU kemudian mengeluarkan Perkom Nomor 10 Tahun 2010 tentang Formulir Pemberitahuan, Peraturan Komisi Nomor 11 Tahun 2010 tentang Konsultasi. Kemudian, Perkom Nomor 10 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Perkom Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Hal ini menjadi bukti bahwa pemerintah lebih serius dalam menghadapi kegiatan merger yang bersifat anti-persaingan atau setidaknya mengurangi persaingan. Tolak ukur yang digunakan KPPU dalam menilai penggabungan, peleburan dan pengambilalihan adalah *threshold notifikasi* dan *substantive test*.

Pasal 29 ayat (1) mempersyaratkan pemberitahuan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan menggunakan sistem *post notification*, yaitu pelaporan dilakukan setelah penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan selesai dilaksanakan, namun Perkom Nomor 1 Tahun 2009 dan Perkom Nomor 10 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Perkom Nomor 13 Tahun 2010 menggunakan sistem pra-notifikasi. Bagaimanakah implementasi Perkom tersebut?

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka dalam penulisan ini penulis akan menganalisis dari sisi hukum dan ekonomi atas implementasi Perkom tersebut. Oleh karena itu tulisan ini akan diberi judul **“Implementasi Ketentuan Notifikasi Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Badan Usaha Dalam Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia”**

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan tersebut di atas, maka rumusan permasalahan yang akan diteliti adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah pengaturan merger dalam perspektif hukum persaingan usaha di Indonesia?
2. Bagaimanakah implementasi ketentuan notifikasi penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan badan usaha tersebut?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari dilaksanakan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui pengaturan merger dalam perspektif hukum persaingan usaha di Indonesia.
2. Mengetahui implementasi Perkom Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan.

D. Kerangka Teori dan Konsep

Menurut Lawrence M. Friedman dalam *Legal System* mendeskripsikan tentang keberlakuan hukum atau efektivitas hukum terkait dengan kepastian hukum. Menurutnya keberlakuan kaidah hukum dipengaruhi oleh 3 (tiga) elemen dasar yaitu *structure* (aparatur hukum), *substance* (substansi hukum) dan *culture* (budaya hukum).¹²

Pertama, *structure* (aparatur hukum). Dari penjelasan Friedman ini dapat dipahami bahwa struktur dalam suatu sistem hukum berkaitan dengan sistem sebagai kerangka dalam bentuk yang kuat, adanya pengaturan yang rinci dalam mengikuti proses dalam batas yang jelas. Struktur sebagai suatu sistem berkaitan dengan lembaga penegakan hukum itu sendiri, seperti hakim, yurisdiksi pengadilan dan lain sebagainya. Sejauh yang kita ketahui, salah satu kelemahan dalam investasi di Indonesia adalah lemahnya penegakan hukum.

¹² Lawrence M. Friedman, *The Legal System, A Social Science Perspective*, (New York: Russell Sage Foundation, 1975), hal. 14.

Kedua, *substance* (substansi hukum), di mana berkaitan dengan aturan-aturan hukum yang sesungguhnya dan aturan tentang bagaimana institusi harus bertindak. Pelaku usaha memerlukan kepastian dalam rangka melakukan penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan, salah satunya terkait notifikasi, konsultasi, dan pemberitahuan mengenai rencana tersebut. Maka sudah seharusnya kebijakan-kebijakan di bidang penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan dapat memenuhi kebutuhan pelaku usaha terkait *legal certainty*.

Ketiga, *culture* (budaya hukum), yakni merupakan bagian dari budaya dalam arti umum yang meliputi kebiasaan, opini, cara melakukan dan berpikir tentang sesuatu hal dan lain sebagainya. Krisis ekonomi di Indonesia antara lain disebabkan oleh terjadinya moral hazard secara luas dan mendalam. Dalam skala yang luas, faktor moral dan etika harus dimasukkan sebagai variabel ekonomi yang penting, khususnya dalam pola tingkah laku berekonomi.

Di dalam istilah persaingan usaha, tindakan penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan suatu badan usaha pada umumnya diistilahkan sebagai merger. Merger berasal dari kata "*mergere*" (bahasa latin), yang artinya: (1) bergabung bersama, menyatu, berkombinasi (2) menyebabkan hilangnya identitas karena terserap atau tertelan sesuatu.¹³

Secara sederhana, merger, akuisisi dan konsolidasi, atau yang diterjemahkan ke dalam bahasa Indonesia dan dipakai dalam peraturan perundang-undangan dengan istilah penggabungan,¹⁴ peleburan,¹⁵ dan

¹³ Webster's New World College Dictionary, 3rd Edition, (New York: Mac Millan, 1996). Dikutip dalam Abdul Moin, *Merger, Akuisisi & Divestasi*, 2007, (Yogyakarta: Ekonisia, 2007), hal. 5.

¹⁴ Ketentuan UU No. 40/2007 Pasal 1 angka 9 "Penggabungan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu Perseroan atau lebih untuk menggabungkan diri dengan Perseroan lain yang telah ada yang mengakibatkan aktiva dan pasiva dari Perseroan yang menggabungkan diri beralih karena hukum kepada Perseroan yang menerima penggabungan dan selanjutnya status badan hukum Perseroan yang menggabungkan diri berakhir karena hukum".

¹⁵ Ketentuan UU No. 40/2007 Pasal 1 butir 10, "Peleburan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh dua Perseroan atau lebih untuk meleburkan diri dengan cara mendirikan satu Perseroan baru yang karena hukum memperoleh aktiva dan pasiva dari Perseroan yang meleburkan diri dan status badan hukum Perseroan yang meleburkan diri berakhir karena hukum".

pengambilalihan¹⁶ dapat diartikan sebagai “*the act or an instance of combining or uniting*”.¹⁷ Merger adalah bentuk penggabungan perusahaan atau bergabungnya dua atau lebih pelaku usaha yang independen¹⁸ atau berintegrasinya kegiatan yang dilakukan oleh dua pelaku usaha secara menyeluruh dan permanen.¹⁹

Secara komprehensif Henry Black memberi batasan merger sebagai berikut:²⁰

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

Merger secara umum dapat terjadi dalam 3 (tiga) macam bentuk, yaitu:²¹

a. Merger Horizontal

Merger horizontal terjadi apabila dua perusahaan yang memiliki lini usaha yang sama bergabung atau apabila perusahaan-perusahaan yang bersaing di industri yang sama melakukan merger;

b. Merger Vertikal

Merger vertikal melibatkan suatu tahapan operasional produksi yang berbeda yang saling terkait satu sama lainnya, mulai dari hulu hingga ke

¹⁶ Ketentuan UU No. 40/2007 Pasal 1 butir 11, “Pengambilalihan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh badan hukum atau orang perseorangan untuk mengambil alih saham Perseroan yang mengakibatkan beralihnya pengendalian atas Perseroan tersebut”.

¹⁷ Bryan A. Garner, et.al. ed. *Black’s Law Dictionary* 7th ed. (St. Paul, Minnesota: West Group, 1999) hal.1002.

¹⁸ Alison Jones & Brenda Sufirin, *EC Competition Law, Text, Cases, and Materials*, (New York: Oxford University Press, 2004), hal. 847.

¹⁹ Earnest Gellhorn and William E. Kovacic, *Antitrust Law and Economics* (St. paul, Mennesota: West Publishing, 1994) hal. 348.

²⁰ Henry Campbell Black, *Black’s Law Dictionary* (6th ed.) (St. Paul, Minnesota: West Publishing Co., 1990) hal. 988.

²¹ Elyta Ras Ginting, *Hukum Anti Monopoli Indonesia*, (Citra Aditya Bakti: Bandung, 2001), hal. 84.

hilir. Merger vertikal dapat juga berbentuk 2 jenis, yakni *Upstream Vertical Merger* dan *Downstream Vertical Merger*.

c. Merger Konglomerat

Merger konglomerat terjadi apabila 2 (dua) perusahaan yang tidak memiliki lini usaha yang sama bergabung. Atau dengan kata lain, merger konglomerat terjadi antara perusahaan-perusahaan yang tidak bersaing dan tidak memiliki hubungan penjual-pembeli.

Selain itu terdapat pula merger kon-generik, di mana perusahaan-perusahaan yang bergabung saling berhubungan satu sama lain, yang mempunyai kesamaan sifat produksinya, tetapi belum dapat dikatakan sebagai produsen terhadap produk yang sama (horizontal), dan bukan juga hubungan antara produsen-*supplier* (vertikal).²²

Pada berbagai bentuk merger yang umumnya terjadi, maka merger horizontal merupakan bentuk merger yang perlu diwaspadai oleh hukum persaingan. Pada merger jenis ini, dua atau lebih perusahaan yang bergerak dalam lini usaha yang sama bergabung menjadi satu entitas bisnis yang lebih besar. Jika perusahaan dengan lini usaha yang sama bergabung, maka secara otomatis jumlah pesaing di pasar akan berkurang. Hal inilah yang dapat merusak iklim persaingan, sebab semakin sedikit jumlah pesaing di dalam pasar, maka akan semakin kecil fleksibilitas persaingan di pasar yang bersangkutan. Pada akhirnya, kondisi ini akan merugikan masyarakat dan kepentingan umum.

Akibat dari berkurangnya jumlah pesaing dalam pasar serta semakin kuatnya posisi dominan perusahaan hasil merger di dalam pasar, maka potensi terjadinya hambatan masuk pasar (*entry barrier*) bagi pelaku usaha baru akan semakin besar. Hal inilah yang sangat membahayakan. Merger menjadi sangat berbahaya apabila situasi *entry barrier* ini muncul di dalam pasar.

Keberadaan merger di dalam dunia usaha seharusnya membawa pengaruh yang cukup positif bagi perusahaan yang gagal dari segi operasional. Namun, pada prakteknya, kegiatan merger banyak disalahgunakan oleh pelaku usaha yang

²² Munir Fuady, *Hukum Tentang Merger*, (Bandung: Citra Aditya Bakti), ham. 85-89.

bermaksud untuk mengekspansi pasarnya. Kegiatan merger dapat menjadi pro kepada persaingan, namun juga dapat menjadi anti-persaingan apabila tidak ada kontrol dari otoritas persaingan usaha. Selain itu sering kali juga timbul benturan antara kepentingan merger dengan alasan efisiensi dan permasalahan persaingan usaha. Pelaku usaha akan selalu mempergunakan alasan efisiensi sebagai landasan merger dan otoritas persaingan usaha akan lebih melihat kepada permasalahan persaingan usahanya terlebih dahulu.

Merger yang mengarah kepada anti-persaingan adalah merger yang dikhawatirkan oleh hukum persaingan. Karena secara langsung maupun tidak langsung, merger dapat membawa pengaruh yang relatif besar terhadap kondisi persaingan di pasar yang bersangkutan. Pada kondisi dimana terdapat dua atau lebih perusahaan bergabung, maka pangsa pasar kedua perusahaan yang bergabung tersebut akan bersatu dan membentuk gabungan pangsa pasar yang lebih besar. Inilah yang menjadi fokus dari hukum persaingan. Merger dapat menimbulkan atau bahkan memperkuat *market power* dengan meningkatkan konsentrasi pada produk relevan dan pasar geografis. Peningkatan *market power* ini dapat memperbesar kemampuan mereka untuk berkoordinasi baik secara implisit maupun eksplisit.²³

Untuk menghindari berbagai penafsiran atas istilah-istilah yang digunakan dalam penelitian ini, maka di bawah ini dijelaskan beberapa definisi operasional yang digunakan:

1. Penggabungan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu badan usaha atau lebih untuk menggabungkan diri dengan badan usaha lain yang telah ada yang mengakibatkan aktiva dan pasiva dari badan usaha yang menggabungkan diri beralih karena hukum kepada badan usaha yang menerima penggabungan dan selanjutnya status badan usaha yang menggabungkan diri berakhir karena hukum.
2. Peleburan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh dua badan usaha atau lebih untuk meleburkan diri dengan cara mendirikan satu badan usaha

²³ Debra J. Pearlstein, et.al. (ed)., *Antitrust Law Developments*, 5th ed. Vol. I (American Bar Association, 2002), hal. 317-319.

baru yang karena hukum memperoleh aktiva dan pasiva dari badan usaha yang meleburkan diri dan status badan usaha yang meleburkan diri berakhir karena hukum.

3. Pengambilalihan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh Pelaku Usaha untuk mengambilalih saham badan usaha yang mengakibatkan beralihnya pengendalian atas badan usaha tersebut.
4. Posisi dominan adalah keadaan di mana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti dipasar bersangkutan dalam kaitan dengan pangsa pasar yang dikuasai, atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi di antara pesaingnya di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan, serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu.²⁴
5. Pasar bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut.²⁵
6. Struktur pasar adalah keadaan pasar yang memberikan petunjuk tentang aspek-aspek yang memiliki pengaruh penting terhadap perilaku pelaku usaha dan kinerja pasar, antara lain jumlah penjual dan pembeli, hambatan masuk dan keluar pasar, keragaman produk, sistem distribusi, dan penguasaan pangsa pasar.²⁶
7. Pangsa pasar adalah persentase nilai jual atau beli barang atau jasa tertentu yang dikuasai oleh pelaku usaha pada pasar bersangkutan dalam tahun kalender tertentu.
8. Konsentrasi Pasar adalah fungsi dari jumlah pelaku usaha dan pangsa pasarnya masing-masing dari total nilai penjualan, total nilai kapasitas

²⁴ Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

²⁵ Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

²⁶ Pasal 1 angka 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

produksi, total nilai cadangan atau total nilai pelanggan pada suatu pasar bersangkutan.²⁷

9. Konsultasi adalah permohonan saran, bimbingan, dan atau pendapat tertulis yang diajukan oleh pelaku usaha kepada Komisi atas rencana penggabungan, peleburan atau pengambilalihan sebelum penggabungan, peleburan atau pengambilalihan berlaku efektif secara yuridis.²⁸
10. Denda Administrasi Keterlambatan adalah denda yang dijatuhkan kepada pelaku usaha yang terlambat menyampaikan Pemberitahuan tertulis atas perbuatan hukum Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan Saham Perusahaan hingga jangka waktu sebagaimana telah ditentukan dalam Peraturan Pemerintah.²⁹
11. Pemberitahuan adalah penyampaian informasi resmi secara tertulis yang wajib dilakukan oleh pelaku usaha kepada Komisi atas Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha, dan Pengambilalihan Saham Perusahaan setelah Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan Saham Perusahaan berlaku efektif secara yuridis.³⁰

E. Metode Penelitian

Dalam rangka memperoleh informasi atau data-data yang digunakan untuk menjawab permasalahan, maka penelitian skripsi ini menggunakan bentuk penelitian kepustakaan (*library research*). Tipe penelitian yang dilakukan adalah penelitian deskriptif normatif yaitu penelitian ini dimaksudkan untuk menggambarkan secara tepat sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan frekuensi suatu gejala.³¹ Dalam hal ini menggambarkan bagaimana pengaturan mengenai merger dalam perspektif

²⁷ Pengertian dan Penjabaran angka 10, Perkom 10 Tahun 2011.

²⁸ Pengertian dan Penjabaran angka 12, Perkom 10 Tahun 2011.

²⁹ Pengertian dan Penjabaran angka 14, Perkom 10 Tahun 2011.

³⁰ Pengertian dan Penjabaran angka 15, Perkom 10 Tahun 2011.

³¹ Sri Mamudji, dkk. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, Cet. 1. (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum UI), 2005, hal. 4.

hukum persaingan usaha, dan bagaimana pula penerapan ketentuan tersebut dalam penilaian terhadap merger. Penelitian dilakukan dengan metode pendekatan *yuridis-normatif*, yakni yakni pendekatan yang menitikberatkan pada penggunaan data sekunder di bidang hukum, yakni penulisan yang dilakukan dengan tujuan untuk menarik asas-asas hukum yang dapat dilakukan terhadap hukum positif baik yang tertulis dan yang tidak tertulis.³²

Data-data yang digunakan tersebut berupa;

- (a) Bahan hukum primer, yakni bahan-bahan hukum yang mengikat³³ yang terdiri dari peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia baik pada masa lampau dan yang masih berlaku hingga saat ini, yang berupa peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai masalah penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan yang beririsan dengan masalah persaingan usaha, yaitu: Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan peraturan pelaksanaannya, Undang-undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal dan peraturan pelaksanaannya, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Peraturan Komisi Nomor 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU, Peraturan Komisi Nomor 10 Tahun 2011 tentang Pra-notifikasi Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan;
- (b) Bahan hukum sekunder, yakni bahan-bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan-bahan hukum primer³⁴, seperti literatur-literatur ilmiah di bidang hukum berupa buku-buku, jurnal-jurnal, hasil penelitian, bahan seminar; maupun

³²*Ibid.*, hal. 10.

³³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1981), hal. 52.

³⁴ *Ibid.*,

- (c) Bahan hukum tertier, yakni bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder³⁵ seperti ensiklopedi, kamus, maupun internet.

Untuk menunjang penelitian dilakukan wawancara, yaitu menggali dengan pertanyaan baik menggunakan panduan (pedoman) wawancara³⁶ Pengumpulan data dilakukan dengan studi dokumen. Data dianalisa dengan menggunakan metode kualitatif, yaitu tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analitis, apa yang dinyatakan oleh sasaran penulisan yang bersangkutan dinyatakan secara tertulis atau lisan, dan perilaku nyata.³⁷ Hasil penelitian berbentuk karya tulis.

F. Sistematika Penulisan

BAB I

Pendahuluan

Pendahuluan berisikan latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka konseptual, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II

Pengaturan Merger dalam Hukum Persaingan Usaha

Bab ini akan membahas mengenai pedoman merger di Amerika, serta evolusi teori merger dan perkembangannya. Selain itu juga akan dibahas mengenai pengaturan merger dalam perspektif persaingan usaha di Indonesia.

BAB III

Implementasi Peraturan Komisi Nomor 13 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan Penggabungan atau Peleburan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan

Bab ini akan membahas secara rinci mengenai Perkom Nomor 10 Tahun 2011 tentang Perubahan atas Perkom Nomor 13 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan

³⁵ *Ibid.*,

³⁶ Sri Mamudji, dkk, *Op. Cit.*, hal. 50.

³⁷ *Ibid.*, hal. 67.

Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan implementasinya dalam penilaian KPPU terhadap suatu merger.

BAB IV

Penutup

Bab ini akan menyampaikan kesimpulan dan saran dari permasalahan.



BAB II

PENGATURAN MERGER DALAM HUKUM PERSAINGAN USAHA

A. Pengaturan Merger di Amerika Serikat

1. Perkembangan Merger dan Pengaturannya

Evolusi perkembangan merger mulai dari level domestik hingga lintas negara tidak terlepas dari proses perjalanan gelombang merger dan akuisisi yang terjadi di dunia sejak lebih dari seratus tahun belakangan ini. Gelombang-gelombang merger yang terjadi tersebut secara keseluruhan bukanlah suatu fenomena baru, karena sebelumnya telah muncul beberapa gelombang merger di masa lalu yang beberapa diantaranya ditandai dengan tampilan-tampilan yang berbeda-beda.

Sejarah mencatat bahwa perkembangan aktivitas merger tersebut terjadi dalam beberapa fase gelombang yang berbeda, dimana masing-masing dari fase gelombang ini memiliki karakteristik masing-masing yang unik. Gambaran khusus serta karakteristik yang mewarnai dari masing-masing perjalanan sejarah periode gelombang merger dapat dijelaskan dalam bagan berikut ini.³⁸

Tabel 2 Periode Gelombang Merger

PERIODE GELOMBANG MERGER	KARAKTERISITIK
Ge lombang I (1890-an – 1905-an)	“industrialisasi” dan larangan-larangan terhadap kartel (Amerika Serikat, Kanada); mendorong terjadinya integrasi secara horizontal; merger untuk monopoli dan trust dengan maksud untuk mendominasi pasar; persentase yang tinggi luas pasar dari merger yang terdiri dari lima atau lebih perusahaan.
Ge lombang II (1910 – 1920-an)	Lebih dipengaruhi oleh integrasi vertikal; berusaha untuk mengontrol seluruh rantai produksi; reaksi terhadap

³⁸ Oliver Budzinski, *The International Competition Network as an International Merger Control Institution*, makalah dalam the CSI-Conference on “International Institutions and Multinational Enterprises–Global Players, Global Markets”, November 2002, hal. 25.

	undang-undang persaingan usaha yang melarang merger horizontal (di Amerika Serikat)
Ge lombang III (1950-an – 1970-an)	Era konglomerat merger, namun juga ada horizontal dan vertikal merger; teori diversifikasi dan portofolio sebagai strategi untuk melakukan dominasi (khususnya di Amerika Serikat); <i>economies of scale</i> dan industri yang berbasis produksi secara masal.
Ge lombang IV (1980-an – 1990-an)	Strategi merger untuk meningkatkan keuntungan-keuntungan jangka pendek; membangun pasar-pasar merger & akuisisi dan dispesialisasikan pada perusahaan-perusahaan merger & akuisisi; pada awalnya banyak terjadi konglomerat merger (<i>economies of scope</i> , contohnya di Eropa), kemudian belakangan baru meningkat integrasi secara horizontal upun vertikal; terdapat faktor pendorong yang lain, seperti liberalisasi dan deregulasi pasar dan globalisasi bisnis serta pasar-pasar finansial.
Ge lombang V (1990-an – 2000)	Ditandai dengan tingginya praktek merger lintas negara; meningkatnya volume-volume transaksi; merger & akuisisi pada perusahaan yang memiliki ukuran yang sama; didominasi oleh integrasi horizontal yang disebabkan strategi kompetensi dan orientasi nilai dari pemegang saham; terdapat faktor pendorong yang lain, seperti globalisasi bisnis, integrasi pasar Eropa (Uni Eropa), liberalisasi perdagangan dan deregulasi dari jaringan industry, “ <i>new economy</i> ”.
Gelombang VI (2000-an – sekarang)	Mulai pulihnya secara bertahap perekonomian dan pasarkeuangan. Meningkatnya transaksi merger & akuisisi lintas negara yang terjadi akibat dorongan yang semakin kuat dari proses globalisasi ekonomi yang melanda dunia. Semakin kuatnya ekspansi yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan Amerika Serikat serta pertumbuhan ekonomi yang tinggi di Cina juga menjadi faktor pendorong makin masifnya transaksi merger yang terjadi. Mayoritas transaksi dilakukan pada sektor telekomunikasi serta minyak dan gas.

Aktivitas merger dan segala bentuk peraturan perundang-undangan yang mengaturnya sudah dikenal di beberapa negara maju sejak abad ke-19. Peraturan-peraturan tersebut telah mengalami beberapa kali perubahan, yang hampir sejalan dengan perkembangan dunia bisnis. Perkembangan aktivitas merger dunia

pertama kalinya terjadi di Amerika Serikat. Gelombang merger pertama kali di Amerika Serikat dimulai pada tahun 1897 hingga tahun 1904. Gelombang merger pertama ini ditandai dengan tingginya horizontal merger yang terjadi di lingkungan pabrikan. Dalam banyak hal, dikatakan bahwa merger ini terjadi sebagai akibat longgarnya ketentuan mengenai hukum perusahaan yang berlaku saat itu, serta kurangnya sumber daya manusia yang melaksanakan *the Sherman Act* yang diundangkan di tahun 1890. Runtuhnya pasar modal di tahun 1904 menandai pula berakhirnya gelombang merger yang pertama ini.

Kebangkitan ekonomi di tahun 1910-an membangkitkan kembali gelombang merger kedua antara tahun 1916 hingga tahun 1929. Gelombang merger kedua ini ditandai dengan tingginya penggunaan dana pinjaman sebagai modal merger atau akuisisi (*debt financing*). Di tahun 1910, *Congress* Amerika Serikat mulai merasakan perlunya perlindungan terhadap konsumen dari penyalahgunaan kekuatan pasar yang berlebihan dari para pengusaha yang melakukan merger, dan untuk itu maka selanjutnya diundangkanlah *the Clayton Act* pada tahun 1914. *The Clayton Act* ini diharapkan dapat menampung kebutuhan akan larangan merger yang bersifat anti persaingan, sebagaimana tidak diakomodir dalam *the Sherman Act*. Karena berlakunya *the Clayton Act* ini, maka dalam gelombang merger kedua ini tidak ditandai dengan tingginya merger horizontal, melainkan merger vertikal dan konglomerat. Ambruknya pasar modal tahun 1929 kembali mengakhiri gelombang merger kedua ini.

Gelombang merger ketiga terjadi antara tahun 1965 hingga tahun 1969, yang menandai *booming* dalam perekonomian dunia, khususnya di Amerika Serikat. Era ini merupakan era merger yang ditandai dengan gelombang besar dalam merger konglomerat. Oleh karena merger dalam gelombang ketiga ini lebih merupakan merger yang bersifat konglomerasi, maka merger dalam gelombang ketiga ini tidak ditandai dengan peningkatan konsentrasi pasar dalam suatu industri tertentu. Hal lain yang juga tidak menyebabkan tidak banyaknya konsentrasi pasar adalah dengan diundangkannya *the Celler-Kefauver Act* di tahun 1950 yang memperkuat berlakunya *the Clayton Act*. Merger pada era ini terjadi karena banyaknya dorongan faktor-faktor ekonomis dan non ekonomis dalam dunia usaha. Insentif pajak yang diberikan kepada pelaku usaha yang mau

menjual perusahaannya kepada pelaku usaha lain, turut meningkatkan jumlah atau kuantitas merger pada era tersebut. Kebangkitan pasar modal di tahun 1960-an memberikan pilihan baru dalam membiayai merger dalam era ini. Dapat dikatakan bahwa sebagian besar merger dan akuisisi yang terjadi dalam periode ini dibiayai dari hasil penjualan saham melalui bursa pasar modal.

Permulaan gelombang merger keempat ditandai dengan terjadinya hostile take over di tahun 1970-an. Gelombang merger yang keempat sendiri baru dimulai tahun 1981 dan berakhir tahun 1989. Terdapat lima karakteristik unik dari gelombang merger keempat ini. Kelima karakteristik tersebut adalah:

1. tingginya peran *Investment Bankers* dalam membujuk pelaku usaha untuk melakukan merger;
2. meningkatnya kecanggihan dalam strategi pelaksanaan akuisisi;
3. meningkatnya penggunaan utang dalam pembiayaan merger (setelah berkurang dalam gelombang merger ketiga);
4. munculnya banyak pertentangan dalam kebijakan hukum antara pemerintah federal dan pemerintah negara bagian;
5. mulai banyaknya pengambilalihan perusahaan Amerika Serikat oleh perusahaan asing.

Dengan banyaknya dukungan pembiayaan dari kalangan perbankan dan makin intensifnya kegiatan pengembangan usaha secara internasional, dalam era ini banyak sekali terjadi mega merger. Gelombang merger kelima memiliki karakteristik yang hampir sama dengan gelombang merger keempat, hanya saja dengan makin ketatnya peraturan pasar modal di Amerika Serikat, dalam era ini sudah mulai jarang terjadi *hostile take over*. Selain itu merger dalam gelombang merger kelima ini sudah lebih banyak mempergunakan kombinasi antara aset dan utang (*equity and debt financing*). Bahkan dalam era ini lebih banyak terjadi *strategic merger*, yang memungkinkan perusahaan hasil merger berkembang dengan pesat.

Hingga saat ini, dengan semakin tertinggalnya peraturan perundang-undangan di bidang hukum merger, aktivitas merger semakin menunjukkan peningkatan yang cukup signifikan, khususnya yang berbentuk *strategic merger*.

Merger jenis ini dapat membawa pengaruh pada kondisi persaingan di pasar yang bersangkutan dan bahkan dapat membahayakan persaingan.

Yang dapat disimpulkan dari peristiwa-peristiwa gelombang merger tersebut di atas adalah bahwa beberapa gelombang ditandai dengan perbedaan mendasar pada motivasi-motivasinya, namun sejumlah faktor-faktor umum masih bisa ditemukan, yaitu:

1. Semua gelombang merger yang terjadi berada dalam periode pemulihan ekonomi yang diikuti dengan jatuhnya pasar serta depresi ekonomi yang disebabkan oleh perang dan krisis energi;
2. Gelombang-gelombang merger yang terjadi sejalan dengan periode-periode dari ekspansi kredit yang sangat cepat dan pasar-pasar saham. Perlu dicatat bahwa keseluruhan dari lima gelombang merger berakhir seiring dengan hancurnya pasar-pasar saham. Oleh karena itu, sepertinya bahwa berkembangnya pasar modal adalah sebuah kondisi yang sangat dibutuhkan bagi munculnya gelombang merger;
3. Gelombang-gelombang merger didahului oleh guncangan-guncangan industri dan teknologi yang sering kali dalam bentuk inovasi-inovasi teknologi dan keuangan, guncangan-guncangan pasokan, seperti guncangan harga minyak, deregulasi dan meningkatnya persaingan di luar negeri;
4. Merger selalu muncul dalam periode-periode ketika peraturan perundang-undangan berubah, contohnya terkait dengan hukum persaingan usaha atau mekanisme-mekanisme untuk mempertahankan berlangsungnya praktek merger.³⁹

Merger merupakan salah satu upaya restrukturisasi perusahaan (*corporate restructuring*) di samping perubahan dalam struktur permodalan, operasional atau kepemilikan yang dilakukan di luar kegiatan usaha yang normal.⁴⁰ Restrukturisasi Perusahaan (*Corporate Restructuring*) diartikan sebagai upaya melakukan

³⁹ Marina Martynova & Luc Renneboog, "Takeover Waves: Triggers, Performance and Motives", TILEC Discussion Paper, DP 2005-029, October 2005, hal. 12.

⁴⁰ Cornelius Simanjuntak, 2004, *Hukum Merger Perseroan Terbatas: Teori dan Praktek*, Bandung, Citra Aditya Bakti, hal. 2.

pembenahan (strukturisasi) kembali perusahaan agar bisa beradaptasi dengan berbagai perubahan lingkungan bisnis yang tengah berlangsung. Ditengarai dengan munculnya gelombang merger pertama pada interval tahun 1897 hingga tahun 1904, yang dilanjutkan dengan gelombang merger kedua tahun 1916 hingga tahun 1929, gelombang merger ketiga tahun 1965 hingga tahun 1969, dan gelombang merger keempat pada tahun 1981 hingga tahun 1989, negara-negara maju, terutama Amerika Serikat membuat suatu peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai hal tersebut. *The Clayton Act* merupakan pionir dari pengaturan aktivitas merger, akuisisi, dan konsolidasi di kala itu, walaupun pengaturan mengenai persaingan usaha sudah diatur pertama kali oleh *The Sherman Act*.

Perkembangan merger yang terjadi di Amerika Serikat membawa pengaruh yang cukup besar bagi perkembangan merger di seluruh dunia. Hingga pada akhirnya merger dianggap dapat menimbulkan efek negatif terhadap persaingan. *American Bar Association* memisahkan dampak penggabungan merger horizontal ke dalam dua kategori. Dampak tersebut dapat terjadi karena dua hal:

1. Tindakan sendiri yang dilakukan perusahaan hasil merger (*unilateral effects*).

Merger ini menciptakan satu pelaku usaha tunggal yang memiliki kekuatan penuh atas pasar, memantapkan posisi satu pelaku usaha yang sebelumnya telah memiliki kekuatan atas pasar (posisi dominan), dan menghalangi para pelaku usaha baru untuk masuk ke pasar (*barriers to entry*). Tindakan sendiri dimungkinkan jika hasil merger menciptakan suatu perusahaan dengan kekuatan pasar (*market power*) yang besar atau secara signifikan meningkatkan kekuatan pasar yang telah dimiliki oleh salah satu perusahaan sebelum merger terjadi. Kekuatan pasar yang ada tersebut dikhawatirkan dapat dipergunakan oleh perusahaan hasil merger untuk meningkatkan harga barang atau jasa yang dijual di atas tingkat persaingan yang ada, yang pada akhirnya akan dapat merugikan kepentingan konsumen dalam jangka panjang. Kekuatan pasar yang besar sendiri tidak akan menimbulkan efek anti kompetisi, melainkan hanya jika kekuatan

pasar yang besar tersebut mengakibatkan terjadinya *barriers to entry*. Artinya kekuatan pasar yang besar tersebut menyebabkan tidak dapat atau sulitnya suatu perusahaan baru untuk masuk dalam persaingan dalam pasar yang bersangkutan. Hal yang sama juga patut dikhawatirkan terjadi dalam suatu pasar dengan struktur oligopoli, dimana terdapat sejumlah produk barang atau jasa yang heterogen, dengan jumlah pelaku usaha yang cukup banyak. Yang perlu dipertimbangkan dalam hal ini adalah bahwa diantara produk-produk yang heterogen tersebut, pasti terdapat produk-produk dengan tingkat substitusi yang dekat. Merger antara dua perusahaan dengan produk yang tingkat substitusinya dekat dan tinggi dikhawatirkan dapat menimbulkan efek anti kompetisi. Dengan pengetahuan pasar yang baik, perusahaan yang melakukan merger dapat menaikkan harga produk di atas tingkat kompetitif, tanpa merasa takut kehilangan pasarnya, oleh karena produk yang dihasilkan oleh perusahaan yang merger bersifat substitutif.⁴¹

2. Tindakan bersama pelaku usaha lain (*coordinated effects*).

Merger ini memudahkan para pelaku usaha yang telah ada didalam pasar untuk mengkoordinasikan perilaku para pelaku usaha tersebut sehingga mengurangi persaingan harga, kualitas, dan kuantitas. Contoh dampak merger ini adalah terciptanya kesepakatan eksplisit maupun implisit atas harga yang ditetapkan, pembagian wilayah dalam menjual barang dan/atau jasa. Dampak terkoordinasi ini sering terjadi dalam industri yang mempunyai ciri-ciri tertentu, yaitu produk yang homogen, penjualan dalam volume kecil, serta kesamaan dalam biaya produksi barang atau jasa.

Yang dimaksud dengan tindakan bersama dengan pelaku usaha ini adalah tindakan yang diambil oleh pelaku usaha yang merupakan pelaku usaha hasil merger, dengan pelaku usaha-pelaku usaha lain dalam pasar yang bersangkutan. Merger horizontal, yang mengurangi jumlah pelaku usaha dalam pasar yang bersangkutan jelas patut diduga akan mempermudah koordinasi di antara sesama pelaku usaha mengambil suatu tindakan atau

⁴¹ The World Bank, 1999, hal. 42-43, dikutip dari Gunawan Widjaja, 2002, *Merger Dalam Perspektif Monopoli*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 75-77.

kesepakatan di antara para pelaku usaha yang akan mengakibatkan efek anti kompetisi, seperti halnya *price fixing* (penentuan harga), mengurangi jumlah produksi, menurunkan kualitas barang hasil produksi, pembagian wilayah, dan lain-lain, yang akan mengakibatkan kerugian pada konsumen. Ada suatu paradigma yang patut dan dapat dipercaya bahwa suatu kesepakatan untuk melakukan tindakan koordinasi tersebut hanya dapat berhasil jika dipenuhi adanya keempat unsur tersebut di bawah ini:

- b. pelaku usaha-pelaku usaha yang cukup memiliki pengaruh dalam pasar yang bersangkutan bersedia untuk turut serta dalam kesepakatan tersebut;
- c. pelaku usaha-pelaku usaha ini harus memiliki kemampuan untuk turut serta lebih lanjut dalam tindakan anti kompetisi yang akan diambil kelak;
- d. pelaku usaha-pelaku usaha tersebut mampu atau dapat mendeteksi tindakan satu atau lebih pelaku usaha yang berupaya untuk melakukan “pengkhianatan” atas kesepakatan yang telah diambil tersebut;
- e. selanjutnya pelaku usaha-pelaku usaha yang loyal terhadap kesepakatan mereka, dapat memaksakan suatu ancaman hukuman kepada pelaku usaha yang berkhianat tersebut.⁴²

2. Pengaturan dan Pedoman Merger di Amerika Serikat

Pada tahun 1980, atas inisiatif senator John Sherman dari partai Republik, Kongres Amerika Serikat mengesahkan undang-undang dengan judul “*Act to Protect Trade and Commerce Against Unlawful Restraints and Monopolies*”, yang lebih dikenal dengan Sherman Act. Kemudian muncul serangkaian aturan perundang-undangan sebagai perubahan atau tambahan untuk memperkuat aturan hukum sebelumnya. Kelompok aturan perundang-undangan tersebut diberi nama

⁴² *Ibid.*,

“*Antitrust Law*” yang terbukti dapat mencegah pemusatan kekuatan ekonomi pada sekelompok perusahaan sehingga perekonomian lebih tersebar, membuka kesempatan usaha bagi para pendatang baru, serta memberikan perlindungan hukum bagi terselenggaranya proses persaingan yang berorientasi pada mekanisme pasar.

Tujuan utama Undang-Undang Antitrust adalah untuk mencegah perusahaan mendapatkan dan menggunakan kekuatan pasar untuk memaksa konsumen membayar lebih mahal untuk produk dan pelayanan yang mereka dapatkan. Ia berpendapat bahwa kepedulian utama dari Kongres Amerika adalah perusahaan akan menggunakan kekuatan pasar ”secara tidak jujur” untuk mendapatkan keuntungan dari konsumen dan pembuat undang-undang tidak memikirkan tentang efisiensi ekonomi.⁴³

Amerika Serikat memiliki beberapa pengaturan antitrust yaitu (1) *The Sherman Antitrust Act 1890*; (2) *Clayton Act 1914*; (3) *Federal Trade Commission Act 1914*; (4) *Robinson Patman Act 1934*; (5) *Celler-Kefauver Anti Merger Act 1950*; (6) *Hart-Scott-Rodino Antitrust Improvement Act 1976*; (7) dan *International Antitrust Enforcement Assistance Act 1994*.

Ketentuan mengenai kewajiban notifikasi dapat ditemukan di dalam *Hart-Scott-Rodino Antitrust Improvement Act* di mana ditentukan bahwa merger yang memenuhi *threshold* tertentu wajib melakukan pemberitahuan sebelum proses merger dilaksanakan. Maka dapat disimpulkan bahwa sistem pelaporan merger di Amerika Serikat adalah *pre-notification*. Lembaga berwenang, dalam hal ini

⁴³ Dapat disimpulkan bahwa dengan demikian Kongres telah memberikan suatu hak kepada konsumen untuk membeli produk yang harganya kompetitif dan menyatakan bahwa harga yang tinggi dari harga kompetitif berarti mengambil hak konsumen secara tidak adil. Undang-Undang Antitrust menyatakan bahwa hasil dari kapitalisme Amerika adalah barang dengan harga kompetitif adalah milik konsumen, bukan kartel. F.M. Scherer, bersama dengan ekonom yang lainnya, menunjukkan manfaat dari persaingan bagi efisiensi maupun kesejahteraan konsumen, tetapi menyadari bahwa berbagai otoritas pembuat kebijakan persaingan telah memilih atau telah diberi mandat untuk menentukan kesejahteraan konsumen sebagai tujuan utamanya. Lihat Robert H. Lande, “Wealth Transfers As The Original And Primary Concern Of Antitrust : The Efficiency Interpretation Challenged”, *Hastings Law Journal* April 1999. Lihat juga Laporan Kebijakan Persaingan Indonesia: *Indonesian Competition Report*, (Elips, 2000) hal. 5

Federal Trade Commission (FTC)⁴⁴ dan *Department of Justice* (DOJ), akan melakukan penilaian terhadap rencana merger dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari setelah pelaporan (atau lima belas hari untuk *cash tender offer*). Apabila jangka waktu tersebut habis maka transaksi dilanjutkan tanpa adanya *formal clearance* dari lembaga tersebut. Jika hasil *review* terhadap lembaga merger tersebut berupa agar dilakukan *second phase investigation* maka transaksi harus ditunda hingga hari ke tiga puluh (atau hari ke sepuluh untuk *cash tender offer*).⁴⁵ *Federal Trade Commission* (FTC)⁴⁶ dan *Department of Justice* (DOJ) melakukan penilaian berdasarkan ketentuan *Horizontal Merger Guidelines* (04/02/1992, revised 04/08/1997) dan *Non-Horizontal Merger Guidelines* (06/14/1984)⁴⁷ sebagai pelaksana dari amanat Pasal 1 *The Sherman Act*⁴⁸ dan Pasal 7 *Clayton Act*.⁴⁹

Penilaian terhadap transaksi merger dituangkan dalam suatu *merger review guidelines*, untuk menilai apakah transaksi merger yang terjadi dapat mengganggu persaingan atau tidak. Dalam hal ini, *merger review guidelines* bertindak sebagai acuan untuk menentukan boleh atau tidaknya suatu transaksi

⁴⁴ The Federal Trade Commission (FTC) adalah suatu lembaga independen yang bertanggung jawab kepada Kongres. Struktur organisasi Komisi adalah: 5 komisioner yang dicalonkan oleh presiden dan dilantik oleh senat dan bertugas selama 7 tahun. Presiden kemudian memilih satu komisioner sebagai ketua. Tidak boleh ada lebih dari 3 komisioner yang berasal dari partai politik yang sama. Lihat *The Federal Trade Commission, A Guide to the Federal Trade Commission*, www.ftc.gov/bcp/edu/pubs/consumer/general/gen03.shtm

⁴⁵ www.jftc.gov, "Mergers: Premerger Notification and The Merger Review Process".

⁴⁶ Berbeda dengan KPPU, FTC mempunyai beberapa biro yaitu Biro perlindungan konsumen (*Bureau of Consumer Protection*), Biro persaingan (*the Bureau of Competition*) dan Biro Ekonomi (*the Bureau of Economics*). Biro Persaingan di dalam FTC bertugas mencegah merger yang berakibat pada tidak adanya persaingan (*anticompetitive mergers*) dan praktek bisnis anti kompetitif lainnya. Biro ini melaksanakan tugas dengan mereview usulan merger (*proposed mergers*) dan efek anti kompetisi lainnya.

⁴⁷ www.usdoj.gov/atr/public/premerger.htm

⁴⁸ "Every contract, combination in the form of trust of otherwise, or conspiracy, in restraint of trade or commerce among the several states, or with foreign nations, is declared to be illegal."

⁴⁹ "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."

merger dilakukan, dengan mempertimbangkan aspek-aspek hukum dan ekonomi yang mungkin timbul sebagai konsekuensi dari transaksi tersebut. Karena itulah, transaksi merger secara prosedural sangat dihalalkan, tetapi efek ke depan dari semua itu harus diperhitungkan oleh otoritas persaingan. Merger merupakan suatu bentuk perbuatan hukum yang bersifat materil. Akibat dari transaksi merger akan membawa banyak pengaruh dari berbagai aspek yang sangat luas ruang lingkungannya. Hal ini yang menyebabkan ketentuan merger tidak dapat dilepaskan dari hukum persaingan usaha di negara manapun yang telah menerapkan undang-undang persaingan usaha.

Di Amerika Serikat, kekhawatiran utama dari merger adalah penciptaan atau penguatan market power dari perusahaan hasil merger. Di Uni Eropa, beberapa dampak yang menjadi perhatian sebagai akibat dari suatu merger, antara lain:⁵⁰

- a. Struktur pasar yang berdampak buruk;
- b. Ketakutan terhadap lahirnya bisnis raksasa;
- c. Sektor sensitif yang dikuasai asing;
- d. Pengangguran.

Penguasaan pangsa pasar erat kaitannya dengan posisi dominan. Dalam *ajaran Structure, Conduct and Performance (SCP)*, persentase pangsa pasar menjadi patokan dalam penentuan posisi dominan suatu perusahaan. Apabila dua atau lebih perusahaan bergabung, maka perusahaan hasil merger tersebut dapat meraih atau memperkuat posisi dominan dalam pasar. Jika demikian halnya, maka peluang terjadinya penyalahgunaan posisi dominan pun akan semakin besar.

Pedoman merger di Amerika Serikat diawali dari premis mendasar bahwa ketentuan merger anti persaingan *Clayton Act* bermaksud untuk mencegah peningkatan *market power* yang mungkin timbul sebagai konsekuensi dari merger. Dengan menggunakan basis analisis dari mikro ekonomi monopoli dan oligopoli, pedoman merger difokuskan pada enam isu krusial, yakni:⁵¹

⁵⁰ Alison Jones and Brenda Sufrin, *op. cit.*, (New York: Oxford University Press, 2004), hal. 848-854.

⁵¹ John E. Kwoka, Jr, and Lawrence J. White (Ed.), 2004, *The Antitrust Revolution: Economics, Competition, and Policy*, fourth edition, New York, Oxford University Press, hal. 14.

1. Gambaran pasar untuk analisis merger, sehingga dapat menentukan apakah partner merger saling berkompetisi dan ukuran pangsa pasar mereka dan pelaku usaha pesaing lainnya. Dengan kata lain, merger control haruslah melindungi persaingan, bukan melindungi para pesaing (*protecting competition, not competitors*);
2. Level konsentrasi pelaku usaha dalam pasar bersangkutan yang mungkin menimbulkan praktek anti persaingan dalam hal merger;
3. Efek potensial yang merugikan dari merger, baik itu melalui perbuatan koordinasi antara para pelaku usaha ataupun melalui kemungkinan bahwa perusahaan hasil merger secara unilateral dapat membawa dampak pada perubahan harga dan produksi;
4. Luas lingkup dan peranan pemain baru dalam pasar;
5. Karakteristik lain dari struktur pasar dimana perusahaan hasil merger mencoba meningkatkan *market power*;
6. Luas lingkup merger yang bersangkutan dengan cost saving dan efisiensi yang diperbolehkan sebagai alasan dari merger untuk meningkatkan market power, dan bukti efisiensi yang dapat digunakan sebagai pertimbangan.

Jika dilihat secara lebih seksama, sebenarnya *merger control* yang digunakan oleh negara-negara dunia itu memiliki persamaan teori yang cukup serupa, yakni dalam hal *competition test* yang digunakan. Secara internasional, saat ini terdapat tiga tes yang biasa digunakan sebagai pertimbangan menentukan efek dari merger terhadap persaingan, antara lain:⁵²

1. Tes Dominansi Pasar (*Market Dominance Test/ MD Test*): tes ini fokus pada apakah merger dapat menimbulkan atau memperkuat dominansi pasar (*market dominance*) atau tidak;
2. Tes *Substantial Lessening of Competition* (SLC Test): tes ini fokus pada apakah merger secara potensial menghasilkan (secara substansi) mengurangi persaingan atau tidak.

⁵² Office of Fair Trading, *The Analytical Framework For Merger Control*, Final Paper for ICN Annual Conference, London, www.internationalcompetitionnetwork.org, hlm. 1-18.

Terdapat hubungan paralel yang kuat antara pendefinisian pasar bersangkutan (*relevant market*) dengan kekuatan pasar (*market power*). SLC dan *Dominance Test* ini menguji perbedaan pangsa pasar kedua perusahaan dengan pesaing potensialnya.

2.1 Tes Substansi (*Substantive Test*)

Melihat praktek di banyak negara, ditemukan paling tidak terdapat 3 (tiga) alasan utama mencegah penutupan transaksi merger, yaitu bahwa merger dilakukan untuk menimbulkan atau mempertahankan posisi dominan (*dominant test*) atau untuk mengurangi persaingan (*lessening competition test*) atau menimbulkan kerugian terhadap kepentingan umum (*public interest test*).

a. **Dominance Position Test (DP Test) dan Significant Impede Effective Competition Test (SIEC Test)**

DP Test lebih dikenal sebagai tes substansi yang digunakan selama ini di Eropa, standar ini pada intinya mengatakan bahwa transaksi merger harus dicegah “[if it is] likely to create or strengthening dominant position [of the merging firms]“. Beberapa kriteria harus dianalisa untuk menentukan ada-tidaknya posisi dominan. Pertama, pangsa pasar perseroan hasil merger sangat besar (paramount) sehingga dalam pasar bersangkutan tidak terdapat pesaing atau pesaing berarti. Ukuran untuk menentukan adanya posisi dominan berbeda antara satu Negara dengan negara lain.

Di Jerman misalnya, dikatakan mempunyai posisi dominan di pasar apabila satu perseroan selama beberapa tahun menguasai 1/3 pasar atau lebih. Posisi dominan juga dapat dilihat dari aspek lain, misalnya kekuatan finansial, akses terhadap suplai dan pasar penjualan, serta hubungannya dengan perusahaan terkait. Selain berdasarkan pangsa pasar, juga perlu dinilai sejauh mana perseroan hasil merger mempunyai kemampuan untuk mendapatkan keuntungan dengan cara menaikkan harga jauh di atas harga

kompetitif atau mengurangi jumlah penjualan. Apabila strukturnya oligopolistik, maka dikatakan menguasai pasar secara dominan apabila dua atau tiga perseroan menguasai pasar 50% atau lebih, atau empat atau lima perseroan menguasai pasar 75% atau lebih. Juga perlu dinilai sejauhmana perseroan yang tidak bergabung dalam transisi merger tidak mempunyai pilihan lain kecuali menyesuaikan kebijakannya dengan kebijakan perseroan yang merger. Rezim kontrol merger Uni Eropa kemudian mengalami perubahan pada bulan Mei 2004 dengan diamandemennya Merger Regulation (ECMR) dan dikeluarkannya Horizontal Merger Guidelines (HMG) yang baru. Dalam Pasal 2 ayat (3) ECMR No. 139/2004 ditetapkan bahwa: *“A concentration which would significantly impede effective competition, in the common market or in a substantial part of it, in particular as a result of the creation or strengthening of a dominant position, shall be declared incompatible with the common market”*.

Sebelum diamandemen, pasal ini menjadi dasar bagi pelanggaran merger yang menciptakan atau menguatkan posisi dominan. Kini posisi dominan bukanlah harga mati, dalam arti jika merger tersebut merintangai persaingan tanpa menciptakan atau menguatkan posisi dominan maka merger tersebut tetap akan dilarang. Setelah diamandemen, Uni Eropa beralih mempergunakan Significantly Impede Effect Competition Test (SIEC Test). Pendekatan ini pada dasarnya tidak jauh berbeda dengan rezim Substantial Lessening of Competition Test (SLC Test).

b. Substantial Lessening of Competition Test (SLC Test)

SLC Test digunakan oleh otoritas persaingan di Amerika Serikat yang kemudian diikuti oleh banyak negara. Pada intinya SLC Test mengatakan bahwa transaksi merger harus dilarang *“[if it is] likely to substantially lessen competition or to facilitate its exercise”*. Beberapa kriteria harus dianalisis untuk menentukan apakah sebuah transaksi merger berpotensi mengurangi persaingan. Berkurangnya persaingan dapat terjadi

apabila sebuah merger melahirkan kemampuan perseroan hasil merger untuk mendapatkan keuntungan tidak wajar secara unilateral (unilateral effect) dengan cara mengurangi hasil penjualan maupun menaikkan harga jauh di atas harga kompetitif untuk jangka waktu yang relatif lama.

Selain unilateral effect, transaksi merger juga perlu dianalisis sejauhmana transaksi tersebut menimbulkan coordinated effect, yaitu memberikan kemampuan kepada para pelaku usaha dalam pasar untuk mendapatkan keuntungan melalui tindakan koordinasi atau suatu *accomodating reaction of the others* sehingga merugikan konsumen²⁶⁸. Salah satu kondisi yang memungkinkan *coordinated effect* adalah adanya kemampuan masing-masing pelaku usaha untuk saling mendeteksi serta kemampuan untuk menjatuhkan tindakan disiplin bagi pelaku yang menyimpang dari kesepakatan. Hal ini dimungkinkan apabila masing-masing pelaku mempunyai informasi penting yang cukup mengenai kondisi para pesaing.

Salah satu kriteria untuk menilai adanya kemampuan tersebut adalah adanya peningkatan konsentrasi pasar perseroan setelah merger. Dalam menghitung konsentrasi pasar, otoritas persaingan di Amerika Serikat yaitu DoJ dan FTC menggunakan Herfindahl-Hirschman Index (HHI). HHI dihitung dengan cara menjumlahkan hasil perkalian kuadrat pasar masing-masing perseroan di pasar bersangkutan. Tingkatan konsentrasi dibagi ke dalam tiga yaitu, pertama, tidak terkonsentrasi apabila HHI di bawah 1.000; kedua, terkonsentrasi secara moderat apabila HHI antara 1.000 sampai 1.800; dan ketiga, terkonsentrasi tinggi apabila HHI mencapai 1.800 lebih. Apabila konsentrasi pasar mencapai 1.800 lebih dan peningkatan konsentrasi pasar perseroan setelah merger (delta) mencapai lebih dari 100 poin dan faktor lain tidak berubah maka merger sangat berpotensi mengurangi persaingan dan karena itu layak dilarang.⁵³

⁵³ *Horizontal Merger Guidelines* (United States: Department of Justice and Federal Trade Commission, 1997)

c. Public Interest Test (PI Test)

PI test juga berlaku di banyak negara meskipun dalam cakupan terbatas pada sektor dan keadaan tertentu. Pada intinya PI test mengatakan bahwa merger perlu dilarang apabila merugikan kepentingan umum. Meskipun tidak dibahas secara mendalam seperti halnya DP test dan SLC test beberapa negara memperbolehkan isu kepentingan umum digunakan untuk menghentikan transaksi merger. Di Amerika Serikat, misalnya, kepentingan umum khususnya lapangan kerja dijadikan pertimbangan dalam menilai transaksi merger di sektor kereta api dan telekomunikasi. Di Jerman, larangan transaksi merger oleh otoritas persaingan yaitu Bundeskartellamt dapat ditimpa (*overruled*) a *ministerial authorization* oleh Menteri Ekonomi. Meskipun demikian, otorisasi tersebut hanya dapat dikeluarkan apabila telah terpenuhi syarat-syarat tertentu misalnya kepentingan umum atau pembangunan ekonomi nasional justru lebih diuntungkan oleh sebuah transaksi merger.

B. Pengaturan Merger dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha di Indonesia

1. Pengertian, Penjabaran, dan Penggunaan Istilah Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas menggunakan istilah penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan. Sedangkan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank menggunakan istilah merger, konsolidasi dan akuisisi, sebagai padanan dari penggabungan, peleburan dan pengambilalihan. Beberapa negara menggunakan istilah konsentrasi usaha dan *takeover*. Dalam Pedoman ini, Komisi menggunakan istilah 'Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan' yang di dalamnya tercakup juga penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan kecuali secara tegas Pedoman Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan ini menunjuk kepada salah satu bentuk peristiwa tertentu.

Meskipun Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 telah mendefinisikan apa yang dimaksud dengan penggabungan peleburan dan pengambilalihan, namun Komisi berpendapat bahwa Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mencakup pengertian yang lebih luas dibanding dengan definisi dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 yang hanya berlaku bagi Perseroan Terbatas.

Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan secara sederhana adalah tindakan pelaku usaha yang mengakibatkan:

- 1) Terciptanya konsentrasi kendali dari beberapa pelaku usaha yang sebelumnya independen kepada satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha; atau
- 2) Beralihnya suatu kendali dari satu pelaku usaha kepada pelaku usaha lainnya yang sebelumnya masing-masing independen sehingga menciptakan konsentrasi pengendalian atau konsentrasi pasar.

Dalam perspektif hukum persaingan usaha, Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan dapat berupa penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan yang sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 atau berupa Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan, sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan mengenai perbankan ataupun berupa bentuk-bentuk lainnya seperti Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan diantara beberapa firma.

Penggabungan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu badan usaha atau lebih untuk menggabungkan diri dengan badan usaha lain yang telah ada yang mengakibatkan aktiva dan pasiva dari badan usaha yang menggabungkan diri beralih karena hukum kepada badan usaha yang menerima penggabungan dan selanjutnya status badan usaha yang menggabungkan diri berakhir karena hukum.

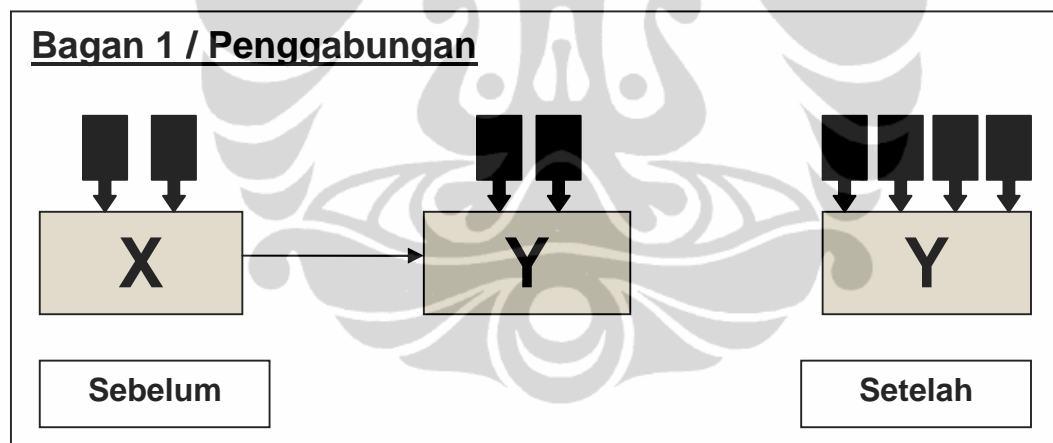
Peleburan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh dua badan usaha atau lebih untuk meleburkan diri dengan cara mendirikan satu badan usaha baru yang karena hukum memperoleh aktiva dan pasiva dari badan usaha yang

meleburkan diri dan status badan usaha yang meleburkan diri berakhir karena hukum.

Pengambilalihan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh Pelaku Usaha untuk mengambilalih saham badan usaha yang mengakibatkan beralihnya pengendalian atas badan usaha tersebut.

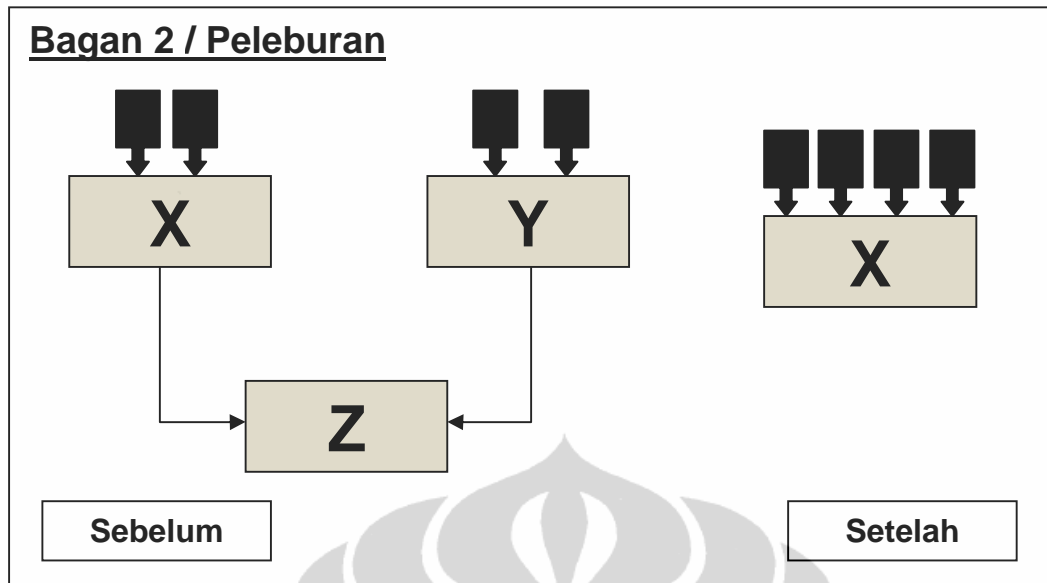
2. Bentuk-bentuk Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan

Secara umum, Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan terjadi apabila dua perusahaan atau lebih yang masing-masing independen, kemudian bergabung menjadi satu perusahaan, baik karena bergabungnya satu perusahaan kepada perusahaan lain, atau beberapa perusahaan tersebut melebur ke dalam satu perusahaan baru, atau beralihnya kendali atas satu perusahaan kepada pelaku usaha lain. Secara grafis, Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan dapat digambarkan sebagai berikut:



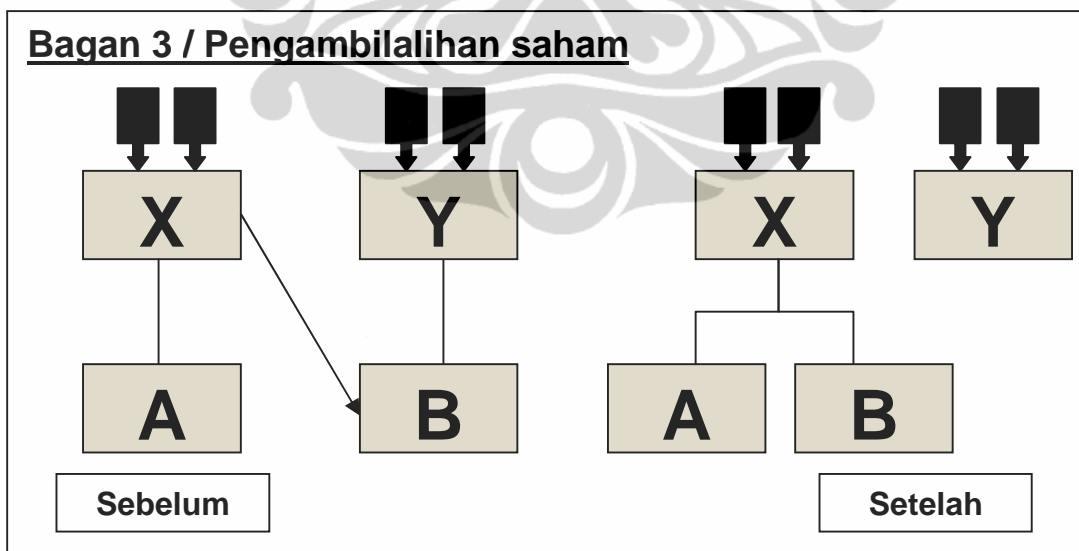
Penjelasan Bentuk I/Penggabungan

X menggabungkan dirinya terhadap Y, sehingga secara hukum X menjadi bubar sedangkan seluruh aktiva dan pasiva X secara hukum beralih kepada Y. Demikian juga dengan pemilik saham, seluruh pemilik saham X secara hukum beralih menjadi pemilik saham Y.



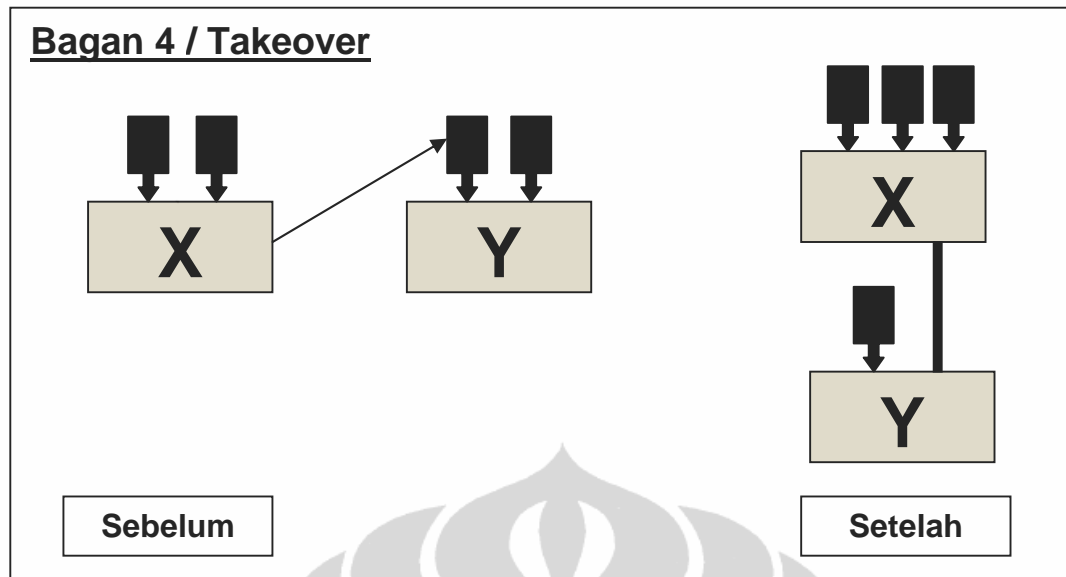
Penjelasan Bentuk II/Peleburan

Baik X dan Y secara hukum menjadi bubar, sedangkan seluruh aktiva dan pasiva X dan Y secara hukum seluruhnya beralih kepada Z, suatu entitas baru. Masing-masing pemilik saham X dan Y kemudian secara hukum beralih menjadi pemilik saham Z.



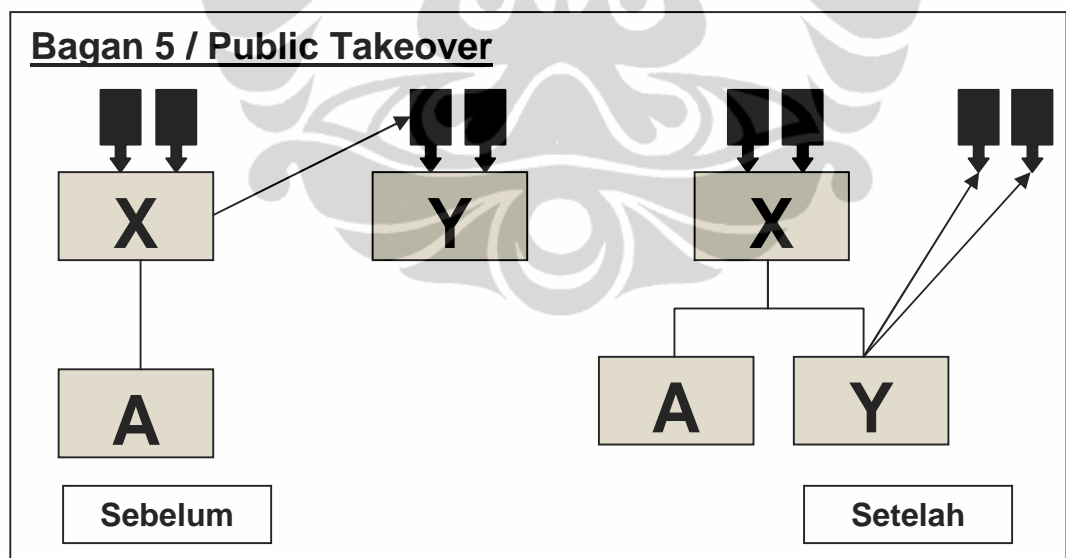
Penjelasan Bentuk III/Pengambilalihan Saham

X mengambil alih kendali atas B sehingga X menjadi pemegang saham dan pengendali dari B. Tidak ada pengalihan aktiva dan pasiva baik dari B kepada X maupun sebaliknya.



Penjelasan Bentuk IV/Takeover

X membeli sebagian besar saham atas Y langsung dari pemilik sahamnya sehingga Y menjadi anak perusahaan dari X. Terjadi perpindahan kendali dari pemegang saham Y kepada X. Badan hukum X dan Y tetap hidup tanpa adanya peralihan aktiva dan pasiva dari X kepada Y maupun sebaliknya.



Penjelasan Bentuk V/Public Takeover

Serupa dengan bentuk IV/Takeover, perbedaannya dalam bentuk ini transaksi saham terjadi melalui pasar modal. Y menjadi anak perusahaan X dan X memiliki kendali terhadap Y.

C. Test Substansi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tidak secara tegas mengatur mengenai tes substansi untuk melarang atau memperbolehkan sebuah transaksi merger. Undang-undang No. 5 Tahun 1999 menentukan bahwa apabila dapat menimbulkan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat maka transaksi merger harus dilarang bahkan dapat dibatalkan oleh KPPU. Sementara itu, Undang-undang No. 40 Tahun 2007 menentukan bahwa merger harus dicegah apabila transaksi tersebut memungkinkan terjadinya monopoli atau monopsoni.

Meskipun UU No. 5 Tahun 1999 menggunakan istilah yang berbeda dengan istilah yang dipakai oleh banyak negara tapi pada intinya mempunyai makna yang sama. Unsur praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang digunakan oleh UU No. 5 tahun 1999 pada intinya menggunakan tes substansi yang tidak berbeda dengan SLC Test maupun DP Test.

Dalam SLC Test unsure pentingnya adalah “berkurangnya persaingan” yang pada intinya sama dengan “terhambatnya persaingan” sebagai unsur penting dari tes “praktik monopoli”. Dalam DP Test unsur pentingnya adalah “posisi dominan” yang pada intinya sama dnegan “menguasai produksi dan atau pemasaran” sebagai salah satu unsur penting dari tes “praktik monopoli”. Penjelasan ketentuan pasal 126 UU No. 40 Tahun 2007 juga menunjukkan digunakannya DP test untuk menentukan apakah transaksi merger diperbolehkan. Ketentuan ini pada intinya melarang transaksi merger apabila transaksi tersebut memungkinkan pelaku usaha yang merger memonopoli pasar.

Terkait dengan PI test, UU No. 5 Tahun 1999 dengan tegas menyatakan bahwa traksaksi merger yang merugikan kepentingan umum dilarang. “Kepentingan umum” adalah salah satu unsur penting dari unsur “praktik monopoli”. Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tidak memberikan batas bahwa PI test hanya berlaku untuk sektor-sektor tertentu seperti yang dilakukan di beberapa negara antara lain Amerika Serikat, atau hanya boleh digunakan oleh otoritas tertentu seperti Menteri Ekonomi di Jerman. Ini berarti bahwa otoritas persaingan dalam hal ini KPPU dapat menggunakan PI test untuk menentukan apakah proposal merger boleh diteruskan atau harus dihentikan. Hal yang perlu dilakukan

oleh KPPU adalah bahwa pengertian kepentingan umum harus didefinisikan sehingga pelaku usaha mempunyai pegangan yang jelas. Otoritas persaingan Afrika Selatan, misalnya, pernah melarang transaksi merger karena transaksi tersebut menyebabkan Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) 40% lebih.

1. Metode Penghitungan Konsentrasi

1.1 Pasar Bersangkutan

Pasar bersangkutan sesuai dengan Pasal 1 ayat 10 UU No 5 Tahun 1999 adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut. Pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu dalam hukum persaingan usaha dikenal sebagai pasar geografis. Sedangkan barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut dikenal sebagai pasar produk. Karena itu analisis mengenai pasar bersangkutan dilakukan melalui analisis pasar produk dan pasar geografis. Analisis pasar produk padaintinya bertujuan untuk menentukan jenis barang dan atau jasa yang sejenis atau tidak sejenis tapi merupakan substitusinya yang saling bersaing satu sama lain.

Untuk melakukan analisis ini maka suatu produk harus ditinjau dari beberapa aspek, yaitu: kegunaan, karakteristik, dan harga. Sedangkan analisis pasar geografis bertujuan untuk menjelaskan di area mana saja pasar produk yang telah didefinisikan saling bersaing satu sama lain. Analisis ini pada umumnya didasarkan pada pengalaman dan pengetahuan Komisi sebelumnya, regulasi yang berlaku, data sekunder yang tersedia, keterangan dari asosiasi pelaku usaha, pelaku usaha, konsumen dan atau proxy konsumen. Guna menambah keyakinan Komisi terhadap akurasi hasil analisis terhadap pasar bersangkutan, Otoritas Pengawas Persaingan Usaha dapat melakukan serangkaian survey pasar. Survey dilakukan baik terhadap konsumen atau proxi-nya dan kepada produsen yang kemungkinan besar berada dalam pasar bersangkutan. Survey ini bertujuan untuk memperoleh keterangan mengenai perilaku konsumen dan produsen

di pasar terhadap perubahan harga yang terjadi sehingga Komisi dapat memprediksi substitutability dari suatu barang dan atau jasa. Definisi pasar bersangkutan yang akurat sangat berpengaruh dalam melakukan analisis tahap berikutnya, yaitu pangsa pasar. Semakin luas pasar bersangkutan didefinisikan, maka semakin rendah kemungkinan penguasaan pangsa pasar oleh satu pelaku usaha. Demikian sebaliknya, semakin sempit definisi suatu pasar bersangkutan, maka semakin tinggi kemungkinan penguasaan pangsa pasar oleh satu pelaku usaha.

1.2 Pangsa Pasar

Pangsa pasar mengindikasikan persentase dari total penjualan suatu barang atau jasa yang dikuasai oleh masing-masing pelaku usaha yang akan merger dan para pesaingnya dalam pasar bersangkutan. Pangsa pasar merupakan indikator awal bagi Otoritas Pengawas Persaingan Usaha untuk menyimpulkan perlu tidaknya penilaian secara menyeluruh terhadap suatu merger. Perbedaan yang signifikan atas pangsa pasar sebelum dan sesudah terjadi merger akan menjadi perhatian bagi Komisi dalam melakukan penilaian.

Merger dari dua atau lebih pelaku usaha yang menghasilkan pangsa pasar yang tinggi umumnya akan mengundang permasalahan persaingan usaha, dan sebaliknya sangat jarang terjadi permasalahan persaingan usaha dalam merger yang tidak memiliki pangsa pasar signifikan. Secara umum, terdapat dua cara untuk menilai suatu konsentrasi pasar yaitu dengan menghitung Konsentrasi Rasio (CR_n) atau dengan menggunakan HHI.

a. Konsentrasi Rasio (CR_n)

Konsentrasi Rasio menghitung agregat pangsa pasar dari sejumlah kecil dari para pelaku usaha terbesar dalam pasar. Umumnya konsentrasi rasio mempergunakan pangsa pasar dari tiga perusahaan terbesar (CR₃) atau empat (CR₄) atau lima (CR₅). Sebagai suatu misal rasio konsentrasi dari 3 perusahaan terbesar (CR₃) yang masing-masing memiliki 15% pangsa pasar akan menghasilkan CR₃ sebesar 45%.

b. Herfindahl-Hirschman Index

HHI melakukan penghitungan kuadrat dari pangsa pasar seluruh perusahaan yang aktif dalam pasar. HHI dapat menggambarkan jumlah seluruh pelaku usaha dalam pasar dan juga pangsa pasarnya. Nilai HHI dapat bervariasi antara 0 sampai dengan 10.000 yang akan terjadi apabila hanya ada satu pelaku usaha yang menguasai 100% pangsa pasar. Konsentrasi pasar dianggap tinggi apabila misalnya dalam pasar bersangkutan terdapat 6 penjual dan pasar masing-masing adalah penjual A 30%, B 25%, C 20%, D 16%, E 5%, dan F 4% karena HHI mencapai 2.222 dengan perhitungan sebagai berikut:

$$A (30^2) + B (25^2) + C (20^2) + D (16^2) + E (5^2) = 2.222$$

Ketika dua perusahaan yaitu C dan D merger maka terjadi peningkatan konsentrasi karena HHI berubah menjadi 2.862 dengan penghitungan sebagai berikut:

$$A (30^2) + B (25^2) + \{C (20) + D (16)\}^2 + E (5^2) = 2.862 \text{ dan delta HHI mencapai } 640, \text{ dengan penghitungan sebagai berikut: } 2.862 - 2.222 = 640$$

Menurut pedoman merger Amerika Serikat delta di atas 100 poin dianggap tinggi. Sementara itu, jika delta di bawah 50 poin, maka merger tersebut belum dapat dikatakan akan membahayakan persaingan usaha. Misalnya saja, jika merger terjadi antara perusahaan E dan F, meskipun HHI menjadi 2.262 namun delta masih di bawah 50 poin, yakni sebesar 40 poin. Penerapan rezim hukum persaingan tidak akan lepas dari adanya control terhadap merger yang dilaksanakan oleh otoritas pengawas persaingan usaha. Tujuan adanya kontrol tersebut adalah untuk tetap menjaga agar tetap terjaga persaingan usaha yang sehat karena merger bagaimanapun juga adalah upaya legal memperbesar pangsa pasar secara cepat dan murah dibandingkan dengan mengupayakan pertumbuhan dari pelaku usaha itu sendiri. Oleh karena itu sudah menjadi tugas dari otoritas pengawas persaingan usaha untuk mengidentifikasi tindakan merger yang dapat berdampak persaingan usaha yang tidak sehat dan menghentikannya bila perlu.

BAB III

IMPLEMENTASI PERATURAN KOMISI NOMOR 13 TAHUN 2010 TENTANG PEDOMAN PELAKSANAAN PENGGABUNGAN ATAU PELEBURAN USAHA DAN PENGAMBILALIHAN SAHAM PERUSAHAAN

A. Tata Cara Pemberitahuan, Konsultasi Dan Monitoring Penggabungan, Peleburan Dan Pengambilalihan

Sesuai dengan ketentuan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 pemberitahuan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan kepada Komisi wajib dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak tanggal Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan berlaku efektif secara yuridis. Akan tetapi Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 memberikan hak kepada pelaku usaha untuk melakukan Konsultasi kepada Komisi secara sukarela baik secara tertulis maupun lisan sebelum melaksanakan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan.

Dengan demikian berdasarkan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Pasal 5 dan Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 pengawasan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan dilakukan oleh Komisi dalam dua bentuk, yaitu:

1. Post-evaluasi (Pemberitahuan);
2. Pra-evaluasi (Konsultasi).

1. Pemberitahuan

Sesuai dengan ketentuan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 jo. Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010, pengawasan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan yang diatur adalah pengawasan setelah Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan dilaksanakan (*post-evaluation*). Artinya, setelah para pelaku usaha melakukan penggabungan, peleburan atau pengambilalihan saham, maka perusahaan hasil Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan melakukan pemberitahuan kepada Komisi.

1.1 Syarat Pemberitahuan

Pelaku Usaha wajib untuk melakukan pemberitahuan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan kepada Komisi dalam hal memenuhi ketentuan:

a. Batasan Nilai

Batasan Nilai untuk melakukan pemberitahuan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan kepada Komisi adalah apabila:

- 1) nilai aset badan usaha hasil penggabungan atau peleburan atau pengambilalihan melebihi Rp 2.500.000.000.000,00 (dua triliun lima ratus miliar rupiah); atau
- 2) nilai penjualan (omzet) badan usaha hasil penggabungan atau peleburan atau pengambilalihan melebihi Rp5.000.000.000.000,00 (lima triliun rupiah); atau

Sedangkan jika salah satu pihak yang melakukan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan bergerak di bidang perbankan, pelaku usaha wajib melakukan pemberitahuan kepada Komisi apabila nilai aset badan usaha hasil penggabungan atau peleburan atau pengambilalihan melebihi Rp20.000.000.000.000,00 (dua puluh triliun rupiah);

Jika suatu Badan Usaha telah memiliki nilai penjualan dan/atau nilai aset diatas batasan nilai yang ditetapkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 sebelum proses Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan, maka Badan Usaha tersebut tidak dikecualikan dari ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010. Nilai penjualan dan/atau aset hasil penggabungan atau peleburan adalah jumlah nilai penjualan dan/atau aset yang dihitung berdasarkan penjumlahan nilai penjualan dan/atau aset tahun terakhir yang telah diaudit dari masing-masing pihak yang melakukan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan ditambah dengan nilai penjualan dan/atau aset dari seluruh badan usaha yang secara langsung maupun tidak langsung mengendalikan atau dikendalikan oleh Badan Usaha yang melakukan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan.

Dengan demikian, nilai aset dan/atau nilai penjualan tidak hanya meliputi nilai asset dan/atau nilai penjualan dari perusahaan yang melakukan

Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan, tetapi juga nilai aset dan/atau nilai penjualan dari perusahaan yang terkait secara langsung dengan perusahaan yang bersangkutan secara vertikal, yaitu induk perusahaan sampai dengan Badan Usaha Induk Tertinggi⁵⁴ dan anak perusahaan sampai dengan anak perusahaan yang paling bawah.

Sedangkan nilai aset dan/atau nilai penjualan dari *sister company* atau perusahaan dalam Badan Usaha Induk Tertinggi atau induk perusahaan yang sama tetapi tidak memiliki hubungan pengendali atau dikendalikan dengan perusahaan yang melakukan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan, tidak termasuk di dalam perhitungan nilai aset atau nilai penjualan. Nilai aset yang dihitung adalah nilai aset yang berlokasi di wilayah Indonesia. Sama halnya dengan nilai penjualan, yang dihitung adalah nilai penjualan di wilayah Indonesia (tidak termasuk export), baik yang berasal dari dalam maupun penjualan yang bersumber dari luar wilayah Indonesia. Dalam hal salah satu pihak yang melakukan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan memiliki perbedaan yang signifikan antara nilai penjualan dan/atau nilai aset tahun terakhir dengan nilai penjualan dan/atau aset tahun sebelumnya (terdapat selisih lebih besar dari 30%), maka nilai penjualan dan/atau asetnya dihitung berdasarkan rata-rata nilai penjualan dan/atau aset 3 tahun terakhir.

Pengambilalihan Saham

Pengambilalihan saham yang menyebabkan beralihnya pelaku usaha pengendali dan mengakibatkan kedua pelaku usaha atau kedua kelompok pelaku usaha tersebut memenuhi batasan nilai penjualan wajib diberitahukan kepada Komisi.

- b. Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan antarperusahaan yang tidak terafiliasi

Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan secara sederhana adalah tindakan pelaku usaha yang mengakibatkan:

⁵⁴ Badan Usaha Induk Tertinggi adalah pengendali tertinggi dari badan usaha yang akan melakukan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan, sedangkan anak perusahaan yang paling bawah adalah badan usaha yang dikendalikan secara tidak langsung oleh perusahaan yang akan melakukan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan.

- 1) Terciptanya konsentrasi kendali dari beberapa pelaku usaha yang sebelumnya independen kepada satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha; atau
- 2) Beralihnya suatu kendali dari satu pelaku usaha kepada pelaku usaha lainnya yang sebelumnya masing-masing independen sehingga menciptakan konsentrasi pengendalian atau konsentrasi pasar.

Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan diantara perusahaan yang terafiliasi tidak merubah struktur pasar dan kondisi persaingan yang telah ada, sehingga tidak memenuhi kriteria Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan sebagaimana dimaksud dalam Pedoman ini.

Berdasarkan penjelasan Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010, yang dimaksud dengan “terafiliasi” adalah:

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

Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan yang terjadi antar perusahaan yang sahamnya dikendalikan oleh Pemerintah (BUMN) tidak dianggap sebagai Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan antar perusahaan yang terafiliasi. Hal ini mengacu kepada Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007 tentang Dugaan Pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang dilakukan oleh Kelompok Usaha Temasek. Putusan KPPU tersebut dikuatkan oleh Putusan Kasasi MA Nomor 496 K/Pdt.Sus/2008 tanggal 10 September 2008, yang menyatakan Pemerintah sebagai pemilik saham pada suatu perusahaan tidak dapat dikategorikan sebagai pelaku usaha.

1.2 Waktu Pemberitahuan

Pelaku usaha harus melakukan pemberitahuan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan telah berlaku efektif secara yuridis. Tanggal Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan berlaku efektif secara yuridis adalah:

- 1) Untuk Badan Usaha yang berbentuk perseroan terbatas, sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 133 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 pada bagian penjelasan adalah tanggal:
 - a. Persetujuan menteri atas perubahan anggaran dasar dalam terjadi Penggabungan;
 - b. Pemberitahuan diterima menteri baik dalam hal terjadi perubahan anggaran dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21 ayat (3) UU No. 40/2007 maupun yang tidak disertai perubahan anggaran dasar; dan
 - c. Pengesahan menteri atas akta pendirian perseroan dalam hal terjadi peleburan.
- 2) Dalam hal badan usaha yang melakukan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan tidak berbentuk perseroan terbatas atau berbentuk perseroan terbatas yang tidak tunduk dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, maka pemberitahuan dilakukan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal ditandatanganinya kesepakatan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan oleh para pihak.
- 3) Jika salah satu pihak yang melakukan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan adalah perseroan terbatas dan pihak lain adalah perusahaan non-perseroan terbatas, maka pemberitahuan dilakukan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal ditandatanganinya kesepakatan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan oleh para pihak;
- 4) Kemudian khusus untuk pengambilalihan saham yang terjadi di bursa efek, maka pemberitahuan dilakukan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak
 - tanggal surat jawaban Bapepam-LK terkait surat keterbukaan informasi pengambilalihan saham perseroan terbuka, jika nilai transaksi material pengambilalihan dibawah 50% ekuitas perusahaan;

- tanggal surat Perusahaan kepada Bapepam-LK tentang persetujuan RUPS terhadap pengambilalihan saham dengan transaksi material diatas 50% ekuitas perusahaan.

Komisi akan melakukan penilaian terhadap perusahaan hasil Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan tersebut untuk memberikan pendapat terhadap ada atau tidaknya dugaan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

1.3 Prosedur Pemberitahuan

- a. Pelaku usaha yang memenuhi syarat Pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada poin 1 di atas, wajib memberitahukan secara tertulis kepada Komisi dalam jangka waktu paling lama 30 hari (tiga puluh) hari kerja.
- b. Pelaku usaha yang wajib melakukan Pemberitahuan adalah:
 - i. Pelaku usaha hasil Penggabungan;
 - ii. Pelaku usaha Pengambilalih saham;
 - iii. Pelaku usaha hasil Peleburan.
- c. Pemberitahuan tersebut dilakukan secara tertulis oleh Pelaku usaha hasil Penggabungan, Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan Saham dengan cara mengisi formulir M1 untuk penggabungan badan usaha, formulir K1 untuk peleburan badan usaha, dan formulir A1 untuk pengambilalihan saham perusahaan.
- d. Formulir pemberitahuan wajib disertai dengan dokumen-dokumen yang telah dipersyaratkan serta dokumen lain yang dianggap perlu oleh Komisi.
- e. Komisi menerbitkan tanda terima pemberitahuan dan mempelajari kelengkapan formulir serta dokumen yang dipersyaratkan.
- f. Komisi berhak untuk meminta dokumen tambahan dari pelaku usaha dalam hal dipandang perlu untuk melakukan penilaian.
- g. Pelaku usaha yang telah melakukan Pemberitahuan, wajib melengkapi formulir dan dokumen yang dipersyaratkan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak tanggal Tanda Terima Pemberitahuan,

atau menyerahkan Surat Pernyataan Kesanggupan Melengkapi Dokumen Pemberitahuan yang diserahkan kepada Komisi. Jika pelaku usaha tidak melengkapi kekurangan dokumen yang dipersyaratkan tersebut sampai batas waktu 30 hari atau melebihi batas waktu kesanggupan melengkapi dokumen Pemberitahuan, maka akan dikenakan denda keterlambatan melakukan Pemberitahuan.

2. Konsultasi Atas Rencana Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan

Sesuai dengan ketentuan Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 bahwa pelaku usaha diberikan hak untuk melakukan konsultasi atas rencana Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan kepada Komisi. Konsultasi dilakukan baik secara tertulis maupun lisan. Konsultasi dapat diajukan kepada Komisi apabila batasan nilai Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan memenuhi ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010. Konsultasi dilakukan secara sukarela oleh pelaku usaha kepada Komisi mengenai rencana suatu Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan. Komisi mendorong para pelaku usaha untuk melakukan Konsultasi guna meminimalkan resiko kerugian yang mungkin diderita oleh pelaku usaha jika Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihannya dapat mengakibatkan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, karena di kemudian hari akan dibatalkan oleh Komisi.

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

perubahan material atas data yang disampaikan oleh pelaku usaha atau kondisi pasar, maka Komisi akan menggunakan kewenangannya untuk melakukan penilaian ulang terhadap Pemberitahuan setelah Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan dilaksanakan. Oleh karena itu jika pelaku usaha secara sukarela telah melakukan Konsultasi, maka Komisi tidak akan mengubah penilaian terhadap Pemberitahuan. Meskipun demikian, guna memenuhi ketentuan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Pelaku Usaha yang telah melakukan Konsultasi tetap memiliki kewajiban untuk melakukan Pemberitahuan kepada Komisi sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 yang mengatur mengenai kewajiban pelaku usaha untuk menyampaikan Pemberitahuan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan kepada Komisi.

2.1 Syarat Konsultasi

Pelaku Usaha dapat melakukan Konsultasi Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan kepada Komisi dalam hal memenuhi ketentuan:

- a. Dokumen Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan tertulis Pelaku usaha dapat melakukan Konsultasi Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan kepada Komisi selama telah terdapat kesepakatan tertulis antar pelaku usaha yang akan melakukan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan, misalnya berupa *Memorandum of Understanding (MoU)*, *Letter of Intent (LoI)*, atau perjanjian dalam bentuk lainnya.
- b. Batasan Nilai

Batasan Nilai untuk melakukan pemberitahuan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan kepada Komisi adalah apabila:

- 1) nilai aset badan usaha hasil penggabungan atau peleburan atau pengambilalihan melebihi Rp2.500.000.000.000,00 (dua triliun lima ratus miliar rupiah); atau
- 2) nilai penjualan (omzet) badan usaha hasil penggabungan atau peleburan atau pengambilalihan melebihi Rp5.000.000.000.000,00 (lima triliun rupiah); atau

Sedangkan jika salah satu pihak yang melakukan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan bergerak di bidang perbankan, pelaku usaha wajib melakukan pemberitahuan kepada Komisi apabila nilai aset badan usaha hasil penggabungan atau peleburan atau pengambilalihan melebihi Rp20.000.000.000.000,00 (dua puluh triliun rupiah);

Ketentuan mengenai tata cara perhitungan nilai aset dan nilai penjualan untuk pemberitahuan berlaku juga terhadap tata cara perhitungan nilai aset dan nilai penjualan untuk konsultasi.

- c. Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan antarperusahaan yang tidak terafiliasi Ketentuan mengenai Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan antarperusahaan yang tidak terafiliasi dalam pemberitahuan berlaku juga terhadap ketentuan mengenai Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan antarperusahaan yang tidak terafiliasi dalam konsultasi.

2.2 Waktu Konsultasi

Tidak ada batasan waktu kapan Konsultasi dapat dilakukan kepada Komisi, oleh karena itu Konsultasi dapat dilakukan pada tahap apapun sebelum Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan selesai dilaksanakan. Namun, Komisi mendorong Pelaku usaha untuk melakukan Konsultasi sedini mungkin kepada Komisi dengan mempertimbangkan kepastian transaksi dari pihak-pihak yang akan melakukan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan serta memperhitungkan jangka waktu penilaian Konsultasi.

2.3 Prosedur Konsultasi

- a. Pelaku usaha yang memenuhi syarat Konsultasi sebagaimana dimaksud pada poin 1 di atas, dapat melakukan Konsultasi, baik secara tertulis maupun lisan kepada Komisi.
- b. Konsultasi secara tertulis dilakukan oleh seluruh Pelaku usaha yang akan melakukan penggabungan atau peleburan atau oleh pelaku usaha pengambilalih, dengan cara mengisi formulir M2 untuk penggabungan

badan usaha, formulir K2 untuk peleburan badan usaha, dan formulir A2 untuk pengambilalihan saham perusahaan.

- c. Formulir Konsultasi wajib disertai dengan dokumen-dokumen yang telah dipersyaratkan serta dokumen lain yang dianggap perlu oleh Komisi.
- d. Komisi menerbitkan tanda terima konsultasi dan mempelajari kelengkapan formulir serta dokumen yang dipersyaratkan.
- e. Formulir dan dokumen yang telah dinyatakan lengkap oleh Komisi akan ditindaklanjuti dengan proses Penilaian Awal. Dimulainya proses Penilaian Awal diberitahukan secara tertulis oleh Komisi kepada Pelaku usaha.
- f. Komisi berhak untuk meminta dokumen tambahan dari pelaku usaha dalam hal dipandang perlu untuk melakukan penilaian.

3. Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Asing

Pada prinsipnya Komisi berwenang untuk mengendalikan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan yang mempengaruhi kondisi persaingan pada pasar domestik Indonesia. Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan asing yang terjadi di luar wilayah yurisdiksi Indonesia tidak menjadi perhatian Komisi selama tidak mempengaruhi kondisi persaingan domestik. Namun Komisi memiliki wewenang dan akan melaksanakan kewenangannya terhadap Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan tersebut seandainya Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan tersebut mempengaruhi pasar domestik Indonesia dengan memperhatikan efektivitas pelaksanaan kewenangan yang dimiliki oleh Komisi.

Yang dimaksud dengan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan asing ialah Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan yang memenuhi faktor-faktor sebagai berikut:

1. Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan dilakukan di luar yurisdiksi Indonesia
2. Berdampak langsung pada pasar Indonesia, yaitu:
 - Seluruh pihak yang melakukan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan melakukan kegiatan usaha di Indonesia baik secara

langsung maupun tidak langsung, misalnya melalui perusahaan di Indonesia yang dikendalikannya; atau

- Hanya satu pihak yang melakukan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan melakukan kegiatan usaha di Indonesia namun pihak lain di dalam Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan memiliki penjualan ke Indonesia
3. Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan memenuhi batasan nilai
 4. Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan antarperusahaan yang tidak terafiliasi

Komisi memiliki kewenangan terhadap Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan yang memenuhi keempat faktor di atas. Pelaku Usaha yang melakukan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan asing tersebut memiliki kewajiban hukum yang sama untuk melakukan pemberitahuan kepada Komisi dan berhak untuk melakukan Konsultasi atas rencana Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihannya kepada Komisi.

Sedangkan untuk Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan yang dilakukan oleh pihak asing terhadap pelaku usaha Indonesia (misal akuisisi saham perusahaan lokal oleh perusahaan asing), tidak dianggap sebagai Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan asing, namun dianggap sebagai Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan pada umumnya, karena Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan tersebut tidak terjadi di luar yurisdiksi Indonesia.

Untuk bentuk Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan dengan unsur asing lainnya, Komisi akan melakukan penilaian kasus per kasus dan menilai apakah Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan bersangkutan memiliki dampak terhadap persaingan pada pasar domestik serta apakah kewenangan Komisi dapat efektif untuk dilaksanakan.

4. Penetapan Keterlambatan Pemberitahuan dan Denda Administrasi Keterlambatan

1. Komisi setelah melakukan monitoring terhadap Pelaku Usaha dan berdasarkan tanggal efektif secara yuridis menetapkan Pelaku Usaha telah terlambat melakukan pemberitahuan. Komisi dalam menetapkan keterlambatan dilakukan dalam Rapat Komisi sesuai dengan ketentuan mengenai Rapat Komisi. Keterlambatan Pemberitahuan dihitung mulai 1 (satu) hari setelah 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal berlaku efektif secara yuridis.
2. Berdasarkan penetapan Keterlambatan Pemberitahuan Komisi menetapkan pengenaan denda Denda Administrasi Keterlambatan terhadap Pelaku Usaha yang terlambat melakukan Pemberitahuan. Penetapan Denda Administrasi Keterlambatan dibahas dalam Rapat Komisi.
3. Komisi menetapkan Keterlambatan dengan suatu Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang ditandatangani oleh Ketua Komisi. Keputusan Komisi Pengawas Persingan Usaha tentang Penetapan Denda Administrasi Keterlambatan Pemberitahuan mencantumkan nama Pelaku Usaha, alamat Pelaku Usaha, tanggal keterlambatan, penetapan Denda Administrasi Keterlambatan, tanggal dimulainya denda hingga tanggal berakhirnya Denda Administrasi Keterlambatan, besaran Denda Administrasi Keterlambatan, dan rekening penyetoran Denda Administrasi Keterlambatan.
4. Komisi menyampaikan salinan Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha tentang Penetapan Denda Administrasi Keterlambatan Pemberitahuan kepada Pelaku Usaha, segera setelah Keputusan tersebut ditandatangani oleh Ketua Komisi. Salinan Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha tentang Penetapan Denda Administrasi Keterlambatan Pemberitahuan yang disampaikan kepada Pelaku Usaha tidak dilampiri Risalah Rapat Komisi.

5. Monitoring Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan

1. Komisi melakukan kegiatan Monitoring dalam rangka mendapatkan informasi mengenai adanya perbuatan hukum Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan Saham Perusahaan yang diduga telah memenuhi syarat tetapi tidak diberitahukan kepada Komisi. Monitoring tersebut dilakukan oleh Sekretariat Komisi dengan penugasan dari Komisi.
2. Sumber Monitoring berasal dari sebagai berikut:
 - a. laporan dan/atau pengaduan masyarakat;
 - b. berita dari media massa;
 - c. surat resmi dari instansi terkait; atau
 - d. sumber lain yang relevan.
3. Monitoring dilakukan secara berkala dan tidak dibatasi jangka waktu tertentu.
4. Hasil Monitoring dituangkan ke dalam Laporan Hasil Monitoring Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan, yang memuat paling sedikit sebagai berikut:
 - a. Identitas pelaku usaha yang melakukan penggabungan/peleburan/pengambilalihan;
 - b. Dugaan nilai aset dan/atau nilai penjualan dari masing-masing pelaku usaha yang melakukan penggabungan/peleburan/pengambilalihan;
 - c. Dugaan skema kepemilikan dari masing-masing pelaku usaha yang melakukan penggabungan/peleburan/pengambilalihan; dan
 - d. Dugaan tanggal penggabungan/peleburan/pengambilalihan berlaku efektif secara yuridis.

B. Penilaian Penggabungan, Peleburan Dan Pengambilalihan

Pasal 28 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan dilarang apabila mengakibatkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat tersebut terjadi jika setelah Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Pelaku usaha dapat diduga melakukan perjanjian yang

dilarang, kegiatan yang dilarang, dan/atau penyalahgunaan posisi dominan. Untuk menilai apakah suatu Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan dapat menimbulkan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, Komisi akan melakukan penilaian terhadap Pemberitahuan maupun Konsultasi Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan berdasarkan analisis:

1. Konsentrasi Pasar;
2. Hambatan Masuk Pasar;
3. Potensi Perilaku Anti Persaingan;
4. Efisiensi; dan/atau
5. Kepailitan.

1. Konsentrasi Pasar

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

Langkah analisis konsentrasi pasar diawali dengan terlebih dahulu mendefinisikan Pasar Bersangkutan. Pasar bersangkutan sesuai dengan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut.⁵⁵

⁵⁵ Penjelasan lebih lengkap mengenai Pasar Bersangkutan dapat dilihat pada Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pedoman Penerapan Pasal 1

Secara umum, terdapat beberapa cara untuk menilai suatu konsentrasi pasar yaitu dengan menghitung Concentration Ratio (CRn) atau dengan menggunakan Herfindahl-Hirschman Index (HHI). Untuk keperluan penilaian Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan, Komisi akan menggunakan HHI namun dalam hal penerapan HHI tidak dimungkinkan, maka Komisi akan menggunakan penilaian CRn atau metode lain yang memungkinkan untuk menggambarkan tingkat konsentrasi pasar.

Nilai HHI diperoleh dari jumlah kuadrat dari pangsa pasar seluruh pelaku usaha di pasar bersangkutan. Misal dalam suatu pasar bersangkutan terdapat 6 pelaku usaha dengan masing-masing pangsa pasar sebagai berikut A: 15%, B: 20%, C: 10%, D: 30%, E: 10%, dan F: 15%. Maka nilai HHI pada pasar bersangkutan tersebut sebelum Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan adalah $15^2 + 20^2 + 10^2 + 30^2 + 10^2 + 15^2 = 1950$. Jika perusahaan A dan B melakukan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan, maka HHI pasca Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan pada pasar bersangkutan adalah $(15+20)^2 + 10^2 + 30^2 + 10^2 + 15^2 = 2550$.

Dalam hal Komisi tidak dapat menghitung HHI keseluruhan pada pasar bersangkutan, maka Komisi akan memfokuskan perhitungan HHI berdasarkan mayoritas perusahaan yang diketahui pangsa pasarnya meskipun pangsa pasar dari perusahaan yang kecil tidak diketahui.

Secara Umum, Komisi membagi tingkat konsentrasi pasar ke dalam dua spectrum berdasarkan nilai HHI pasca Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan, yaitu spektrum I (konsentrasi rendah) dengan nilai HHI dibawah 1800, dan spektrum II (konsentrasi tinggi) dengan nilai HHI di atas 1800. Pada ilustrasi di atas, jika A dan B melakukan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan maka konsentrasi pasar pasca Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan masuk ke dalam spektrum II karena telah melampaui 1800.

angka 10 tentang Pasar Bersangkutan (Perkom No. 3/2009) mengenai Pasar Bersangkutan yang diterbitkan oleh Komisi.

Dalam spektrum I, Komisi menilai tidak terdapat kekhawatiran adanya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang diakibatkan oleh rencana Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan. Hal ini didasarkan pada HHI industry secara rata-rata di Indonesia masih di atas 2000, oleh karena itu Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan yang menghasilkan HHI kurang dari 1800 tidak mengubah struktur pasar yang telah ada sebelumnya dan menghilangkan kekhawatiran Komisi terhadap dampak praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat pasca Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan.

Dalam spektrum II, jika perubahan HHI sebelum dan setelah Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan tidak mencapai 150, maka Komisi menilai tidak terdapat kekhawatiran adanya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat karena perubahan struktur pasar yang terjadi tidak cukup signifikan. Dalam proses konsultasi, penilaian Komisi tidak akan dilanjutkan ke tahap Penilaian Menyeluruh. Namun dalam hal perubahan HHI tersebut melebihi 150, maka Komisi akan menilai aspek-aspek lain dalam menentukan apakah Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan tersebut mengakibatkan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat. Aspek-aspek lain yang dimaksud adalah hambatan masuk pasar, kemungkinan adanya potensi perilaku antipersaingan, capaian efisiensi, serta kemungkinan keluarnya pelaku usaha dari pasar tanpa melakukan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan. Dalam proses konsultasi, Komisi akan melanjutkan penilaian ke tahap Penilaian Menyeluruh.

Dalam ilustrasi perhitungan HHI di atas, jika A dan B melakukan konsultasi Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan, maka Komisi akan melanjutkan penilaian ke tahap Penilaian Menyeluruh karena perubahan HHI sebelum dan pasca Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan telah melampaui 150, yaitu 300.

Dalam spektrum II dengan perubahan di atas 150, konsentrasi pasar yang tercipta akibat Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan semakin tinggi namun konsentrasi pasar tinggi semata tidak dapat digunakan

sebagai satu-satunya faktor untuk menyatakan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan yang dilakukan berdampak negatif pada persaingan. Perlu dilakukan penilaian terhadap kriteria-kriteria lain dalam menilai apakah Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

2. Hambatan Masuk Pasar (*Entry Barrier*)

Tanpa adanya Hambatan Masuk Pasar, Pelaku Usaha pasca Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan dengan penguasaan pangsa pasar yang besar akan kesulitan untuk melakukan perilaku anti persaingan, karena setiap saat dapat dihadapkan dengan tekanan persaingan dari pemain baru di pasar. Sebaliknya, dengan eksistensi hambatan masuk pasar yang tinggi, Badan Usaha hasil Penggabungan, Badan Usaha hasil Peleburan, atau Pelaku Usaha yang melakukan Pengambilalihan saham perusahaan lain dengan penguasaan pasar menengah memiliki kemungkinan untuk menyalahgunakan posisinya untuk menghambat persaingan atau mengeksploitasi konsumen karena pemain baru akan kesulitan untuk memasuki pasar dan memberikan tekanan persaingan terhadap Pelaku Usaha yang telah ada di dalam pasar. Komisi menilai setidaknya Hambatan Masuk Pasar terdiri atas:

- 1) Hambatan absolut berupa regulasi pemerintah, lisensi pemerintah, hak kekayaan intelektual.
- 2) Hambatan struktural berupa kondisi penawaran dan permintaan, dalam hal ini misalnya jika *incumbent* menguasai *supply* yang diperlukan untuk melakukan produksi (misalnya sumber daya alam), perusahaan yang ada menguasai akses terhadap teknologi tinggi, *network effect* yang kuat, skala ekonomi, *sunk cost* yang besar dan biaya yang harus dikeluarkan jika konsumen beralih ke produk lain (*consumer's switching cost*) yang tinggi.
- 3) Hambatan berupa keuntungan strategis yang dinikmati oleh *incumbent*, misalnya *first mover advantage*, perilaku *incumbent*

yang agresive terhadap pendatang baru, diferensiasi produk yang banyak, *tying* dan *bundling*, atau perjanjian distribusi yang bersifat eksklusif.

Indikasi adanya Hambatan Masuk Pasar yang tinggi dapat dilihat dari data historis jumlah pelaku usaha di dalam Pasar Bersangkutan dari tahun ke tahun, jumlah pelaku usaha potensial yang masuk ke dalam Pasar Bersangkutan, perbandingan antara biaya yang diperlukan masuk ke pasar dengan pendapatan yang diperkirakan dari pasar serta waktu yang dibutuhkan untuk mengganti biaya tersebut dan lain-lain.

Analisis terhadap hambatan masuk pasar tidak hanya memperhatikan kemudahan pemain baru memasuki pasar, namun kekuatan pemain baru tersebut juga harus cukupimbang dalam memberikan tekanan persaingan, dan waktu yang diperlukan untuk masuk ke dalam pasar tidak terlalu lama agar dapat memberikan tekanan persaingan. Jika ketiga hal ini terpenuhi maka sulit bagi perusahaan pasca Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan untuk berperilaku anti persaingan, karena kondisi persaingan dapat terus terjaga dengan kehadiran pemain baru di pasar. Tindakan anti persaingan yang mungkin dilakukan oleh pelaku usaha dalam kondisi Hambatan Masuk Pasar yang tinggi dapat dilakukan sendiri (tindakan unilateral) ataupun bersama dengan pesaingnya (tindakan kolusif).

3. Potensi Perilaku Anti Persaingan

Unilateral Effect

Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan yang melahirkan satu Pelaku Usaha yang relatif dominan terhadap Pelaku Usaha lainnya di pasar, memudahkan Pelaku Usaha tersebut untuk menyalahgunakan posisi dominannya demi meraih keuntungan yang sebesar-besarnya bagi perusahaan dan mengakibatkan kerugian bagi konsumen (tindakan unilateral).⁵⁶

⁵⁶ Berkurangnya persaingan dapat terjadi apabila sebuah merger melahirkan kemampuan perseroan hasil merger untuk mendapatkan keuntungan tidak wajar secara unilateral (*unilateral*)

Tindakan unilateral dapat dilakukan baik kepada pelaku usaha lainnya yang lebih kecil maupun langsung kepada konsumen secara keseluruhan. Akibat dari tindakan-tindakan tersebut berakibat pada terhambatnya persaingan yang diindikasikan melalui harga yang tinggi, kuantitas produk yang berkurang, atau menurunnya layanan purna jual. Skenario umum terhadap tindakan unilateral yang anti persaingan adalah perusahaan A Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan dengan perusahaan B, dimana tanpa Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan jika perusahaan A menaikkan harga jualnya, maka konsumen dapat beralih membeli produk dari perusahaan B dan pesaing lainnya. Dengan melakukan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan antara perusahaan A dan B, maka kerugian yang diderita oleh perusahaan A dengan menaikkan harga jualnya akan tetap dinikmati karena konsumen beralih membeli produk B yang menjadi satu kesatuan usaha dari perusahaan A. Lebih jauh lagi, perusahaan lain di pasar akan turut menaikkan harga jualnya karena hal tersebut tetap menguntungkan mengingat konsumen mengalihkan pembeliannya karena adanya kenaikan harga dari perusahaan A pasca Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan. Dalam skenario ini maka seluruh konsumen akan dirugikan karena harus membayar lebih terhadap produk yang sama pasca Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan dilaksanakan.

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

Hal lain yang penting untuk diperhatikan dalam menilai kemungkinan adanya tindakan unilateral pasca Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan adalah eksistensi *Buyer Power*. Meskipun perusahaan

effect) dengan cara mengurangi hasil penjualan maupun menaikkan harga jauh di atas harga kompetitif untuk jangka waktu yang relatif lama.

pasca Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan menjadi sangat dominan di pasar, namun keberadaan pembeli dengan kekuatan besar akan mencegah kemampuan perusahaan pasca Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan untuk menggunakan kekuatan pasar yang dimilikinya.

Komisi akan melakukan analisis terhadap seluruh faktor-faktor yang relevan guna menilai ada tidaknya insentif pelaku usaha hasil Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan dalam melakukan tindakan-tindakan yang anti persaingan secara unilateral. Komisi antara lain akan memperhatikan dan mempertimbangkan: rencana usaha dari perusahaan yang melakukan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan, dokumen rencana Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan, dokumen analisis pasar, dokumen *market inteligent*, serta dokumen-dokumen lainnya yang dapat menunjukkan kecenderungan tindakan unilateral pasca Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan dilaksanakan.

Coordinated Effect

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

Dalam hal Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan tidak melahirkan pelaku usaha yang dominan di pasar, namun masih terdapat beberapa pesaing signifikan, maka sulit bagi pelaku usaha hasil Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan untuk berperilaku anti persaingan karena akan mendapat tekanan persaingan efektif dari pelaku usaha pesaingnya.

Meskipun demikian, berkurangnya jumlah pelaku usaha di pasar sebagai akibat Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan yang terjadi, dapat memudahkan atau semakin memperkuat terjadinya tindakan anti

persaingan yang dilakukan bersama-sama dengan pesaingnya tersebut, yang diindikasikan melalui harga yang tinggi, kuantitas produk yang berkurang, atau menurunnya layanan purna jual.

Agar berhasil melakukan tindakan yang terkoordinasi antara pesaing, setidaknya ada tiga kondisi yang perlu dipenuhi: (1). Adanya syarat koordinasi yang bisa diidentifikasi, misalnya acuan harga (2). Adanya mekanisme hukuman yang efektif bagi peserta yang melanggar perilaku terkoordinasi (3). Tekanan persaingan terlalu lemah untuk menyebabkan perilaku terkoordinasi menjadi tidak stabil. Kondisi historis persaingan pada suatu pasar menjadi penting untuk diketahui dalam menilai kecenderungan ada atau tidaknya atau semakin menguatnya perilaku terkoordinasi pasca Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan.

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

Market Foreclosure

Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan yang dilakukan secara vertical dapat menciptakan terhalangnya akses pesaing baik pada pasar hulu maupun pasar hilir sehingga mengurangi tingkat persaingan pada pasar hulu atau pasar hilir tersebut. Penggabungan, Peleburan dan

Pengambilalihan vertikal pada umumnya tidak menimbulkan dampak seserius Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan horisontal, karena Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan horisontal langsung mengubah struktur pasar sedangkan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan vertikal tidak langsung mengubah struktur pasar.

Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan vertikal adalah Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan yang terjadi di dalam suatu mata rantai proses produksi atau pemasaran, misalnya antara pelaku usaha pemasok bahan baku dengan pelaku usaha manufaktur, atau pelaku usaha *wholesaler* dengan pelaku usaha *retailer* dan seterusnya. Dalam kondisi tertentu, perusahaan hasil Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan mampu menaikkan biaya yang diperlukan pesaing untuk menjual produknya ke pasar, misalnya dengan tidak memberikan akses terhadap jaringan distribusi kepada pesaingnya, atau memberikan akses namun dengan harga yang diskriminatif. Atau perusahaan hasil Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan menguasai pasar input sehingga menolak untuk memasok atau memasok dengan harga yang lebih tinggi kepada pesaingnya.

Pada sisi lain, Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan vertikal juga berpotensi untuk memfasilitasi perilaku terkoordinasi dalam vertikal Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan menyebabkan transparansi pasar semakin meningkat, adanya kepemilikan saham silang, atau interaksi yang semakin intens antar pesaing melalui perusahaan di pasar lain (*multi-market contacts*). Dampak yang ditimbulkan adalah sama dengan dampak dari perilaku terkoordinasi yang dapat ditimbulkan dalam Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan horisontal.

Hal pertama yang menjadi perhatian Komisi dalam hal Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan vertikal adalah adanya kekuatan pasar atau posisi dominan yang dimiliki oleh perusahaan yang melakukan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan, baik pada pasar hulu maupun pada pasar hilir. Tanpa adanya kekuatan pasar atau posisi dominan yang dimiliki, kecil kemungkinan Penggabungan, Peleburan dan

Pengambilalihan vertikal dapat mengarah pada tindakan yang dapat menyebabkan dampak unilateral maupun terkoordinasi di pasar. Oleh karena itu dalam prosedur konsultasi, untuk Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan vertikal Komisi tidak akan melanjutkan penilaian ke tahap Penilaian Menyeluruh jika kelompok usaha yang melakukan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan tidak memiliki posisi dominan di pasar hulu atau pasar hilir.

Hal lain yang akan dipertimbangkan Komisi adalah adanya insentif bagi perusahaan hasil Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan untuk menutup akses pesaing baik pada pasar hulu maupun pasar hilir. Selain itu Komisi akan memperhatikan apakah konsumen diuntungkan atau dirugikan dengan adanya Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan vertikal tersebut melalui perhitungan efisiensi pasca Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan.

4. Efisiensi

Dalam hal Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan bertujuan untuk meningkatkan efisiensi, maka perlu dilakukan perbandingan antara efisiensi yang dihasilkan dengan dampak anti persaingan yang ditimbulkannya. Dalam hal nilai dampak anti persaingan melampaui nilai efisiensi yang diharapkan dicapai dari Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan, maka persaingan yang sehat akan lebih diutamakan dibanding dengan mendorong efisiensi bagi Pelaku Usaha. Persaingan yang sehat baik langsung maupun tidak langsung akan dengan sendirinya melahirkan Pelaku Usaha yang lebih efisien di pasar.

Argumen efisiensi harus diajukan oleh Pelaku usaha yang akan melakukan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan dengan menunjukkan perhitungan efisiensi yang dihasilkan oleh Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan yang bersangkutan dan keuntungan yang akan dinikmati oleh konsumen sebagai hasil dari efisiensi tersebut. Komisi akan

melakukan penelitian secara mendalam terhadap argument efisiensi yang diajukan oleh pelaku usaha tersebut.

Argumen efisiensi yang diajukan oleh Pelaku Usaha dapat mencakup penghematan biaya, peningkatan penggunaan kapasitas yang telah ada, peningkatan skala atau skop ekonomi, peningkatan jaringan atau kualitas produk, dan hal-hal lain sebagai akibat dari Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan yang dilakukan. Efisiensi cenderung berdampak terhadap penurunan harga dalam jangka pendek jika perusahaan hasil Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan melakukan penghematan terhadap *variable cost* atau *marginal cost*. Sebaliknya, penghematan terhadap *fixed cost* pada umumnya tidak berdampak terhadap penurunan harga dalam jangka pendek sehingga efisiensi dalam hal ini tidak dinikmati oleh konsumen secara langsung. Oleh karena itu Komisi menekankan pentingnya argumen efisiensi secara jelas membedakan antara penghematan terhadap *variable cost*, *marginal cost*, atau *fixed cost*.

5. Kepailitan

Dalam hal alasan Pelaku Usaha melakukan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan adalah untuk menghindari terhentinya Badan Usaha tersebut untuk beroperasi di pasar/industri, maka diperlukan suatu penilaian. Dalam hal kerugian konsumen lebih besar apabila Badan Usaha tersebut keluar dari pasar/industri disbanding jika Badan Usaha tersebut tetap berada dan beroperasi di pasar/industri, maka tidak terdapat kekhawatiran berkurangnya tingkat persaingan di pasar berupa Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat yang diakibatkan dari Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan tersebut.

Argumen kepailitan harus diajukan oleh Pelaku usaha yang akan melakukan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan dengan menunjukkan tanpa adanya Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan, pelaku usaha yang bersangkutan akan mengalami

kepailitan, dan hanya dengan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan kepailitan tersebut dapat dihindari.

Dalam menilai argumen kepailitan ini, Komisi akan memperhatikan beberapa faktor antara lain: (1) perusahaan dalam kondisi keuangan yang tidak tertolong lagi sehingga tanpa Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan akan menyebabkan perusahaan tersebut akan keluar dari pasar dalam jangka waktu dekat, (2) perusahaan tidak dimungkinkan untuk melakukan reorganisasi usaha untuk menyelamatkan kelangsungan hidupnya (3) tidak ada alternatif lain yang tidak anti persaingan selain Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan dalam upaya penyelamatan dari kepailitan.

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

C. Prosedur Penilaian Pemberitahuan

Sesuai dengan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, pelaku usaha diwajibkan untuk memberitahukan hasil Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham perusahaan berlaku efektif secara yuridis. Dalam hal pelaku usaha telah melakukan Konsultasi, maka Komisi tidak akan melakukan penilaian ulang terhadap Pemberitahuan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan yang disampaikan oleh pelaku usaha sepanjang tidak terdapat perubahan data atau kondisi pasar yang material. Perubahan data atau kondisi pasar dianggap material, antara lain:

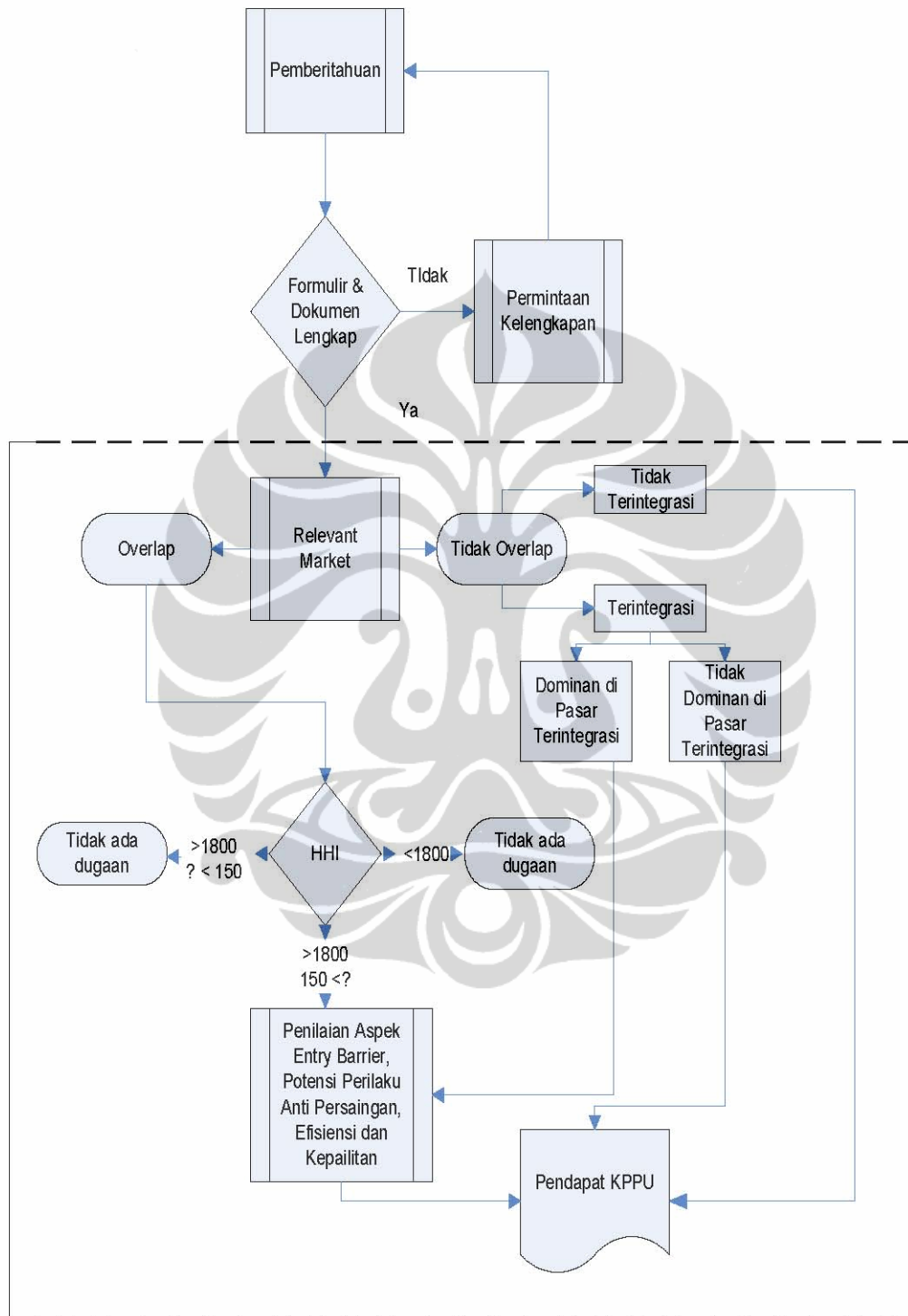
- a. Berkurangnya jumlah pelaku usaha dalam pasar bersangkutan yang memiliki tingkat konsentrasi tinggi (spektrum 2), sehingga mengurangi tingkat persaingan secara signifikan yang ditandai dengan perubahan nilai HHI lebih dari 500;
- b. Perubahan rencana kebijakan pasca Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan, sebagaimana tertuang dalam huruf f Formulir Pemberitahuan; atau
- c. Nilai HHI pasca Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan saat Konsultasi di bawah 1800 namun pada saat Pemberitahuan diperoleh nilai HHI diatas 1800.

Apabila pelaku usaha tidak melakukan Konsultasi sebelumnya, maka Komisi akan melakukan penilaian perusahaan hasil Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan sesuai dengan ketentuan penilaian yang dilakukan terhadap pelaku usaha yang melakukan Konsultasi.

1. Alur Penilaian Pemberitahuan

Komisi melakukan Penilaian Menyeluruh terhadap badan usaha hasil Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan yang hasilnya dikeluarkan selambat-lambatnya 90 (sembilan puluh) hari sejak formulir dan dokumen pemberitahuan lengkap. Hasil penilaian mencakup ada tidaknya dugaan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat atas hasil penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham perusahaan yang didasarkan pada Konsentrasi Pasar, Hambatan Masuk Pasar, Potensi Perilaku Anti Persaingan, Efisiensi; dan/atau Kepailitan. Prosedur penilaian oleh Komisi terhadap Pemberitahuan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan dapat digambarkan melalui skema sebagai berikut:

Bagan 6 Alur Penilaian Pemberitahuan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan



Penjelasan Mengenai Alur Penilaian Pemberitahuan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan

1. Pelaku usaha yang telah melakukan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan dan memenuhi syarat harus melakukan Pemberitahuan kepada Komisi paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham perusahaan berlaku efektif secara yuridis. Syarat yang dimaksud dapat dilihat pada Bab IV.B.1.
2. Pemberitahuan tersebut dilakukan secara tertulis oleh Pelaku usaha hasil Penggabungan, Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan Saham dengan cara mengisi formulir M1 untuk penggabungan badan usaha, formulir K1 untuk peleburan badan usaha, dan formulir A1 untuk pengambilalihan saham perusahaan.
3. Formulir pemberitahuan wajib disertai dengan dokumen-dokumen yang telah dipersyaratkan serta dokumen lain yang dianggap perlu oleh Komisi.
4. Komisi menerbitkan tanda terima pemberitahuan dan mempelajari kelengkapan formulir serta dokumen yang dipersyaratkan.
5. Komisi berhak untuk meminta tambahan data dan/atau dokumen kepada pelaku usaha apabila diperlukan dalam proses penilaian.
6. Formulir dan dokumen yang telah lengkap oleh Komisi akan ditindaklanjuti dengan dimulainya Penilaian. Dimulainya proses penilaian diberitahukan secara tertulis oleh Komisi kepada Pelaku usaha.
7. Dalam jangka waktu selambat-lambatnya 90 (sembilan puluh) hari kerja Komisi akan melakukan Penilaian atas Pemberitahuan yang dilakukan Pelaku Usaha. Penilaian tersebut berupa penilaian mengenai ada tidaknya kekhawatiran terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat atas penggabungan atau peleburan badan usaha dan/atau pengambilalihan saham perusahaan.
8. Dalam proses penilaian Komisi akan mengumpulkan data dan informasi dari berbagai pihak seperti, pesaing, konsumen, pemerintah, dan pihak-pihak lain yang dianggap perlu.
9. Komisi akan mengeluarkan Pendapat Komisi terhadap hasil Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan yang disampaikan kepada pelaku usaha yang bersangkutan dan mengumumkannya sekurang-kurangnya melalui website Komisi.

2. Output Penilaian Pemberitahuan

Hasil dari penilaian yang dilakukan oleh Komisi adalah berupa pendapat Komisi atas Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan. Terdapat dua kemungkinan pendapat Komisi, yaitu:

- a. Pendapat tidak adanya dugaan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat yang diakibatkan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan.

- b. Pendapat adanya dugaan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat yang diakibatkan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan.

3. Studi Kasus

Pada tanggal 27 Desember 2010, Komisi Pengawas Persaingan Usaha ("Komisi") telah menerima Pemberitahuan Pengambilalihan (Akuisisi) Saham sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan Yang dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ("PP 57/2010") serta Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 10 Tahun 2010 tentang Formulir Pemberitahuan Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan ("Perkom 10/2010") yang dilakukan oleh PT Astra International, Tbk.⁵⁷ terhadap PT General Electric Services⁵⁸.

Pada tanggal 5 Januari 2011 dokumen Pemberitahuan dinyatakan lengkap dan terhitung tanggal tersebut, Komisi melakukan Penilaian Pemberitahuan dengan mengeluarkan Surat Penetapan 01/KPPU/Pen/I/2011 tentang Penilaian

⁵⁷ PT Astra International, Tbk. ("Astra") merupakan perusahaan perdagangan yang didirikan berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia, berkedudukan di Jakarta dan beralamat di Jalan Gaya Motor Raya No. 8 Sunter II Jakarta 14330. Astra berdiri sejak tanggal 20 Februari 1957 dan memperoleh status badan hukum berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehakiman RI sejak tanggal 1 Juli 1957 Nomor:J.A.5/53/5. Anggaran Dasar terakhir Astra ialah sebagaimana diumumkan dalam Tambahan Berita Negara RI tanggal 17 Maret 2009 No. 22 yang pemberitahuan perubahannya telah disimpan di dalam database Sisminbakum Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI berdasarkan Keputusan No. AHU-56114.AH.01.02.Tahun 2008 tanggal 28 Agustus 2008. Sejak tahun 1990, Astra menjadi perusahaan publik yang tercatat di Bursa Efek Indonesia dengan kapitalisasi pasar per September 2010 sebesar Rp 229.5 triliun (US\$ 25.7 milyar). Saat ini Astra bergerak dalam enam bidang usaha, yaitu: otomotif, jasa keuangan, alat berat pertambangan dan energi, agribisnis, teknologi informasi, infrastruktur dan mata rantai logistik. Pada 31 Desember 2009 jumlah karyawan Grup Astra mencapai 126.700 orang yang tersebar di 154 perusahaan termasuk anak perusahaan, perusahaan asosiasi dan jointly controlled entities.

⁵⁸ PT General Electric Services ("GE Services") merupakan perusahaan yang didirikan pada tanggal 25 Juni 1998 dalam rangka Penanaman Modal Asing sesuai dengan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal dan izin yang diperoleh dari Badan Koordinasi Penanaman Modal. GE Services berkedudukan di Jakarta dan beralamat di Gedung BRI II, Lantai 25, Jalan Jenderal Sudirman No. 44-46 Jakarta Pusat. Anggaran Dasar terakhir GE Services ialah sebagaimana diumumkan dalam Tambahan Berita Negara RI tanggal 9 Januari 2009 No. 3 yang pemberitahuan perubahannya disimpan di dalam database Sisminbakum Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia RI berdasarkan Keputusan No. AHU-48065.AH.01.02.Tahun 2008 tanggal 5 Agustus 2008.

Terhadap Pemberitahuan Pengambilalihan (Akuisisi) Saham Perusahaan PT General Electric Services oleh PT Astra International, Tbk.

Kriteria Pemberitahuan

Nilai aset gabungan hasil Pengambilalihan Saham GE Services oleh Astra adalah sebesar Rp 90.264.329.663.327,- (Sembilan Puluh Triliun Dua Ratus Enam Puluh Empat Miliar Tiga Ratus Dua Puluh Sembilan Juta Enam Ratus Enam Puluh Tiga Ribu Tiga Ratus Dua Puluh Tujuh Rupiah); sedangkan nilai penjualan gabungan hasil Pengambilalihan Saham GE Services oleh Astra adalah Rp 98.526.661.790.354,- (Sembilan Puluh Delapan Triliun Lima Ratus Dua Puluh Enam Miliar Enam Ratus Enam Puluh Satu Juta Tujuh Ratus Sembilan Puluh Ribu Tiga Ratus Lima Puluh Empat Rupiah), sehingga ketentuan Pasal 5 ayat (2) PP 57/2010 terpenuhi.

Pengambilalihan saham yang dilakukan oleh Astra terhadap GE Services tidak dilakukan antar perusahaan yang terafiliasi, maka Ketentuan Pasal 7 PP 57/2010 terpenuhi.

Tentang Transaksi

Astra mengambilalih saham GE Services sebanyak 38.758 (Tiga Puluh Delapan Ribu Tujuh Ratus Lima Puluh Delapan) lembar saham dengan nilai total sebesar Rp 1.957.084.878.427,- (Satu Triliun Sembilan Ratus Lima Puluh Tujuh Miliar Delapan Puluh Empat Juta Delapan Ratus Tujuh Puluh Delapan Ribu Empat Ratus Dua Puluh Tujuh Rupiah) atau 100% dari saham yang dimiliki oleh GE Capital Corporation, GE Capital Hongkong, dan GE Capital International Holdings. Transaksi tersebut telah efektif secara yuridis pada tanggal 23 Desember 2010.

Kegiatan Usaha

1. Astra merupakan perusahaan yang memiliki 154 anak perusahaan yang bergerak dalam bidang otomotif, jasa keuangan, alat berat pertambangan dan energi, agribisnis, teknologi informasi, infrastruktur dan mata rantai logistik;

2. GE Services merupakan holding company yang memiliki 47% saham di PT Astra Sedaya Finance dan tidak memiliki bidang usaha lain, 53% saham PT Astra Sedaya Finance dimiliki oleh Astra;
3. PT Astra Sedaya Finance merupakan perusahaan yang bergerak dalam bidang pembiayaan pembelian mobil baru dan bekas (Automotive Financing);
4. Pengambilalihan yang dilakukan oleh Astra tidak mempengaruhi kondisi persaingan karena tidak ada kegiatan usaha yang sama antara Astra dan GE Service. Pengambilalihan yang terjadi hanya berakibat pada meningkatnya pemilikan saham Astra pada PT Astra Sedaya Finance menjadi 100% baik secara langsung maupun tidak langsung;
5. Peningkatan pemilikan saham tersebut tidak mempengaruhi pengendalian terhadap PT Astra Sedaya Finance karena sebelum pengambilalihan terjadi pun Astra merupakan pengendali dari PT Astra Sedaya Finance.

Pendapat Komisi

Berdasarkan kesimpulan di atas, Komisi berpendapat **tidak ada dugaan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat** yang diakibatkan oleh pengambilalihan saham GE Services oleh Astra.

Jika dicermati, sesuai dengan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, PT General Electric Services oleh PT Astra International, Tbk diwajibkan untuk memberitahukan hasil Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham perusahaan berlaku efektif secara yuridis. Transaksi telah efektif secara yuridis pada tanggal 23 Desember 2010, dan Pemberitahuan diterima KPPU pada tanggal 27 Desember 2010.

Jika PT General Electric Services oleh PT Astra International, Tbk telah melakukan Konsultasi, maka Komisi tidak akan melakukan penilaian ulang terhadap Pemberitahuan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan yang disampaikan oleh pelaku usaha sepanjang tidak terdapat perubahan data atau kondisi pasar yang material. Namun dalam hal ini, pelaku usaha tersebut tidak

melakukan konsultasi sebelumnya. Apabila pelaku usaha tidak melakukan Konsultasi sebelumnya, maka Komisi akan melakukan penilaian perusahaan hasil Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan sesuai dengan ketentuan penilaian yang dilakukan terhadap pelaku usaha yang melakukan Konsultasi.

Hasil penilaian mencakup ada tidaknya dugaan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat atas hasil penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham perusahaan yang didasarkan pada Konsentrasi Pasar, Hambatan Masuk Pasar, Potensi Perilaku Anti Persaingan, Efisiensi; dan/atau Kepailitan. Namun dalam Pendapat Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor A10210 ini tidak dijabarkan secara terbuka hasil penilaian menyeluruh terkait unsure-unsur yang disebutkan di atas dengan alasan data bersifat *confidential*. Hal ini sangat disayangkan karena masyarakat berhak mengetahui secara menyeluruh dasar-dasar penilaian sehingga sampai kepada pendapat akhir.

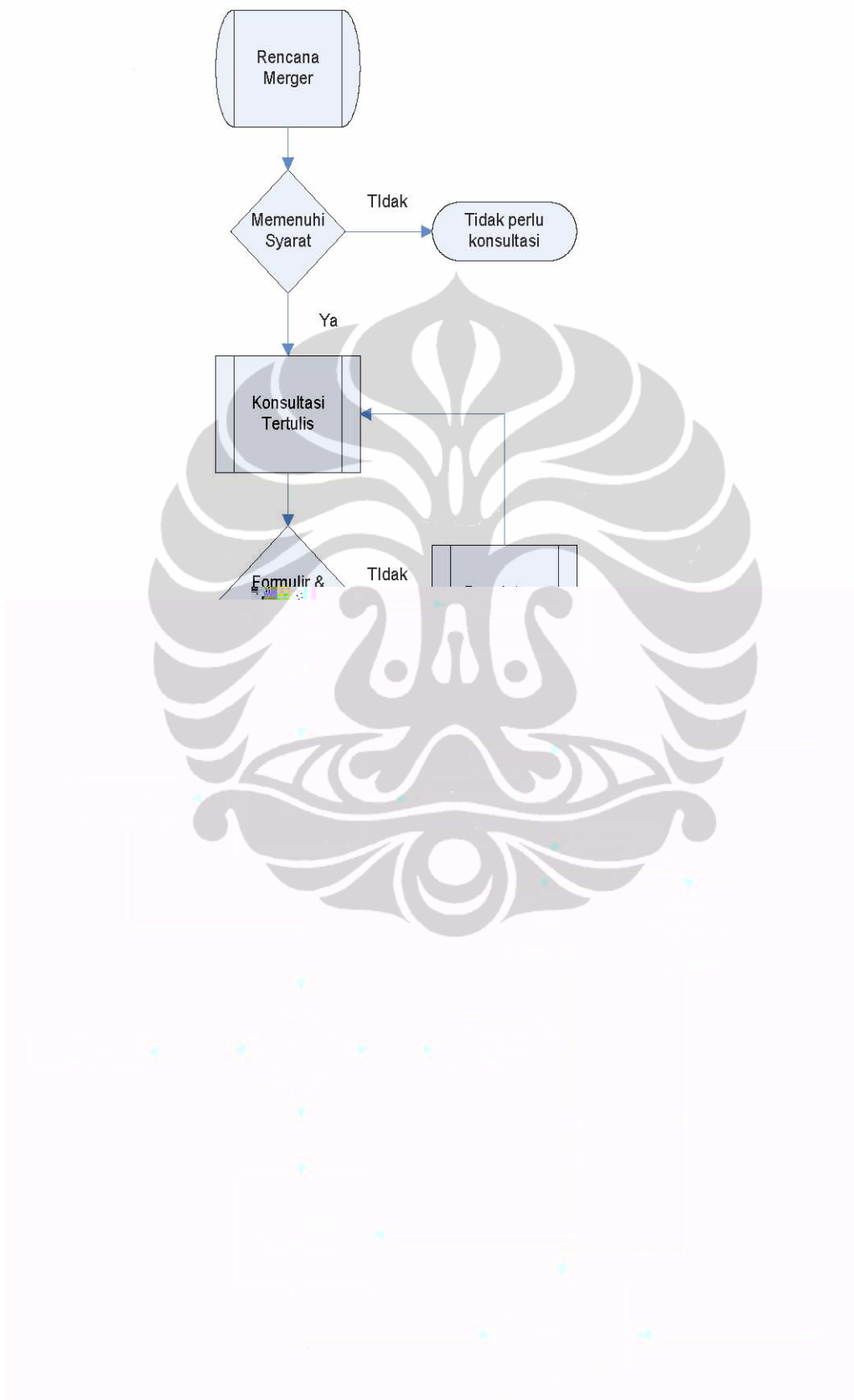
D. Prosedur Penilaian Konsultasi

Pelaku usaha yang telah memiliki rencana yang matang untuk melakukan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan dan telah memenuhi syarat yang ditetapkan oleh Komisi dapat melakukan Konsultasi kepada Komisi. Konsultasi dapat dilakukan baik secara lisan maupun tertulis. Namun untuk kepastian bagi pelaku usaha, maka Komisi mendorong agar setiap konsultasi selalu dilakukan atau bermuara pada konsultasi tertulis kepada Komisi.

1. Alur Penilaian Konsultasi

Penilaian terhadap konsultasi tertulis dilakukan dalam dua tahap, yaitu tahap Penilaian Awal paling lama dalam jangka waktu 30 hari kerja sejak formulir dan dokumen konsultasi tertulis telah lengkap. Bila diperlukan, Komisi dapat memperpanjang ke tahap Penilaian Menyeluruh paling lama 60 hari kerja. Prosedur penilaian oleh Komisi terhadap rencana Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan dapat digambarkan melalui skema sebagai berikut:

Bagan 7 Alur Penilaian Konsultasi Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan



Penjelasan Mengenai Alur Penilaian Konsultasi Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan

1. Pelaku usaha yang akan melakukan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan dan telah memenuhi persyaratan dapat melakukan Konsultasi kepada Komisi
2. Konsultasi dilakukan secara tertulis oleh Pelaku usaha mengenai rencana Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan dengan cara mengisi formulir M2 untuk penggabungan badan usaha, formulir K2 untuk peleburan badan usaha, dan formulir A2 untuk pengambilalihan saham perusahaan.
3. Formulir Konsultasi wajib disertai dengan dokumen-dokumen yang telah dipersyaratkan serta dokumen lain yang dianggap perlu oleh Komisi.
4. Komisi menerbitkan tanda terima pemberitahuan dan mempelajari kelengkapan formulir serta dokumen yang dipersyaratkan.
5. Komisi berhak untuk meminta tambahan data dan/atau dokumen kepada pelaku usaha apabila diperlukan dalam proses penilaian.
6. Formulir dan dokumen yang telah lengkap akan ditindaklanjuti dengan proses Penilaian Awal. Dimulainya proses penilaian diberitahukan secara tertulis oleh Komisi kepada Pelaku usaha.
7. Penilaian Awal dilakukan dalam jangka waktu selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari untuk menilai derajat konsentrasi pasar sebelum dan sesudah Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan melalui pengukuran HHI (untuk Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan horisontal) dan eksistensi posisi dominan (untuk Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan vertikal).
8. Berdasarkan penilaian terhadap HHI pasca Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan (Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan horisontal) dan eksistensi posisi dominan (Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan vertikal), maka terdapat dua kemungkinan hasil Penilaian Awal, yaitu:
 - a. Pendapat tidak adanya dugaan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat yang diakibatkan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan jika:
 - HHI pasca Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan di bawah 1800;
 - HHI pasca Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan di atas 1800 dengan perubahan (delta) di bawah 150; atau
 - Tidak ada posisi dominan yang dimiliki kelompok usaha yang melakukan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan vertikal
 - b. Dilanjutkan ke tahap Penilaian Menyeluruh jika:
 - o HHI pasca penggabungan, peleburan dan pengambilalihan di atas 1800 dengan perubahan (delta) di atas 150;
 - o Ada posisi dominan yang dimiliki oleh kelompok usaha yang melakukan penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan.
9. Dalam jangka waktu selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari Komisi akan melakukan Penilaian Menyeluruh dengan mengumpulkan data dan

informasi dari berbagai pihak seperti, pesaing, konsumen, pemerintah, dan pihak-pihak lain yang dianggap perlu.

10. Komisi akan mengeluarkan Pendapat Komisi terhadap rencana Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan yang disampaikan kepada pelaku usaha yang bersangkutan dan mengumumkannya sekurang-kurangnya melalui website Komisi.

2. Output Konsultasi

Terhadap Konsultasi tertulis yang dilakukan oleh Pelaku Usaha yang akan melakukan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan, terdapat tiga kemungkinan Pendapat Komisi, yaitu:

- a. Pendapat tidak adanya dugaan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat yang diakibatkan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan.
- b. Pendapat adanya dugaan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat yang diakibatkan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan.
- c. Pendapat tidak adanya dugaan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat yang diakibatkan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan dengan catatan berupa saran dan/atau bimbingan yang harus dipenuhi oleh pelaku usaha.

Untuk pendapat huruf c di atas, maka Komisi akan melakukan kegiatan monitoring terhadap pelaksanaan catatan-catatan yang telah dibuat Komisi dalam pendapatnya. Selanjutnya Komisi akan melakukan evaluasi guna menilai apakah pelaku usaha pasca Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan telah melaksanakan catatan-catatan Komisi tersebut atau tidak.

3. Studi Kasus

Pada tanggal 24 Agustus 2011 Komisi Pengawas Persaingan Usaha ("Komisi") telah menerima Konsultasi dari PT. Indo-Rama Synthetics Tbk⁵⁹ dan

⁵⁹ Berdasarkan Akta Pernyataan Keputusan RUPS IRS Nomor 26 tanggal 28 Agustus 2009, perusahaan ini bergerak dalam bidang industri petrokimia termasuk antara lain bidang

Indorama Netherlands BV atas Pengambilalihan Saham PT Polyprima Karyareksa oleh PT Indo-Rama Synthetics, Tbk dan Indorama Netherlands BV. Pada tanggal 12 September 2011 dokumen Konsultasi dinyatakan lengkap dan terhitung tanggal tersebut Komisi melakukan penilaian awal terhadap konsultasi dengan mengeluarkan Surat Penetapan 64/KPPU/Pen/IX/2011 tentang Penilaian Awal Terhadap Konsultasi Pengambilalihan (Akuisisi) Saham Perusahaan PT Polyprima Karyareksa oleh PT Indo-Rama Synthetics, Tbk dan Indorama Netherlands BV.

Komposisi kepemilikan saham IRS adalah: (1) PT. Irama Investama 50,94% ; (2) Indorama Holdings (I) Pte Ltd 2%; (3) HSBC Fund Services Clients 8,63%; (4) Public 38,43%. Berdasarkan PP 57 Tahun 2010 jo. Perkom No. 13 Tahun 2010, maka KPPU dalam menilai aset tidak hanya meliputi nilai aset dan/atau nilai penjualan dari perusahaan yang melakukan pengambilalihan saham, tetapi juga nilai aset dan/atau nilai penjualan dari perusahaan yang terkait secara langsung dengan perusahaan yang bersangkutan secara vertikal, yaitu induk perusahaan sampai dengan Badan Usaha Induk Tertinggi⁶⁰ (BUIIT). Berdasarkan komposisi kepemilikan saham dari IRS diatas maka Irama Investama merupakan BUIIT yang berada di Indonesia.

Kriteria Konsultasi

Berdasarkan *Share Purchase and Strategic Investment Agreement* yang ditandatangani oleh Fortune Consultants Ltd., PT Mulia Sakti Lestari Kurnia, IRS dan INBV menunjukkan bahwa terdapat rencana pengambilalihan saham Polyprima. Rencana Pengambilalihan saham yang dilakukan oleh IRS dan INBV terhadap Polyprima tidak dilakukan antar perusahaan yang terafiliasi. Nilai aset

industri serat (yang digunakan di industri tekstil) dan industri kemasan. IRS merupakan perusahaan yang didirikan pada tahun 1974 yang memulai produksinya pada tahun 1976 dengan pabrik pemintalan katun di Purwakarta yang mas³⁷ Kelakukan diversifikasi dan memperluas bisnis pemintalan dan menambah produksi Polyester Filament Yarns, Polyester Staple Fibres, Polyester Chips, Polyester Filament Fabrics dan PET Resin. IRS bertindak sebagai Produsen Polyester terbesar di Indonesia.

⁶⁰ BUIIT adalah pengendali tertinggi dari badan usaha yang akan melakukan merger, sedangkan anak perusahaan yang paling bawah adalah badan usaha yang dikendalikan secara tidak langsung oleh perusahaan yang akan melakukan merger.

gabungan hasil Pengambilalihan Saham antara IRS, INBV⁶¹ dan Polyprima adalah sebesar Rp. 11.340.359.366.125,- (Sebelas Triliun Tiga Ratus Empat Puluh Miliar Tiga Ratus Lima Puluh Sembilan Juta Tiga Ratus Enam Puluh Enam Ribu Seratus Dua Puluh Lima Rupiah), dan nilai penjualan gabungan hasil Pengambilalihan Saham antara IRS, INBV dan Polyprima adalah sebesar Rp. 8.425.552.111.038,- (Delapan Triliun Empat Ratus Dua Puluh Lima Miliar Lima Ratus Lima Puluh Dua Juta Seratus Sebelas Ribu Tiga Puluh Delapan Rupiah). Dengan demikian, kriteria konsultasi pengambilalihan saham IRS dan INBV terhadap Polyprima Terpenuhi.

Tentang Pasar Bersangkutan

- 1) Pasar bersangkutan di sini yaitu tentang Purified Terephthalic Acid dan Poliester
- 2) Pasar Produk

Dalam menentukan pasar produk Tim mengacu kepada Peraturan Komisi Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pedoman Penerapan Pasal 1 Angka 10 Tentang Pasar Bersangkutan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ("Pedoman Pasar Bersangkutan");

Unsur-unsur yang dianalisis:

- Indikator Harga: harga produk yang berbeda-beda secara signifikan mengindikasikan pasar produk yang terpisah dan tidak saling substitusi;
- Karakteristik dan Kegunaan Produk: produk PTA dan poliester memiliki karakteristik dan kegunaan yang berbeda tidak saling mensubstitusi produk lainnya.

- 3) Pasar Geografis

Berdasarkan Pedoman Pasar Bersangkutan Tim tidak menemukan adanya kebijakan perusahaan, biaya transportasi, lamanya perjalanan, tarif dan peraturan-peraturan yang membatasi lalu lintas perdagangan antar

⁶¹ Berdasarkan skema kepemilikan saham dan keterangan dari IRS dan INBV yang menyatakan bahwa IRS dan INBV berada dalam satu grup Indorama, oleh karena itu nilai aset dan penjualan IRS dan INBV digabung.

kota/wilayah pemasaran produk PTA, PSF, PFY, dan PET. Karena itu disimpulkan pasar geografisnya adalah seluruh Indonesia.

Berdasarkan keterangan diatas, dapat disimpulkan terdapat 4 (empat) pasar bersangkutan dalam penilaian ini yaitu pasar PTA, pasar PSF, pasar PFY, dan PET di seluruh Indonesia.

Tentang Pangsa Pasar dan Konsentrasi Pasar

1) Tentang Pangsa Pasar

Berdasarkan besaran pangsa kapasitas dan pangsa produksi terhadap produk PSF, PFY, dan PET diatas, Tim menilai bahwa tidak terdapat dominasi pasar oleh pelaku usaha atau grup pelaku usaha tertentu terhadap pasar PSF, PFY, dan PTA;

2) Eksistensi Posisi Dominan

Berdasarkan Pasal 25 ayat 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat⁶² dan Lampiran Perkom No. 10 Tahun 2011, Komisi tidak akan melanjutkan penilaian ke tahap Penilaian Menyeluruh jika kelompok usaha yang melakukan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Saham Perusahaan tidak memiliki posisi dominan di pasar hulu atau pasar hilir;

Berdasarkan besaran pangsa kapasitas dan pangsa produksi terhadap produk PSF, PFY, dan PET diatas, Tim menilai bahwa tidak terdapat dominasi pasar oleh pelaku usaha atau grup pelaku usaha tertentu terhadap pasar PSF, PFY, dan PTA;

Analisa Market *Foreclosure*

Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang dilakukan secara vertikal dapat menciptakan terhalangnya akses pesaing baik pada pasar hulu maupun pasar hilir sehingga mengurangi tingkat persaingan pada pasar

⁶² ” Pelaku usaha memiliki posisi dominan sebagaimana dimaksud ayat (1) apabila: a) satu pelaku usaha atau satu kelompok usaha menguasai 50% (lima puluh persen) atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu; atau b) dua atau tiga pelaku usaha menguasai 75% (tujuh puluh lima persen) atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.”

hulu atau pasar hilir tersebut. Pengambilalihan Polyprima yang pada akhirnya akan meningkatkan produksi Indorama di pasar poliester tidak akan menciptakan adanya kelebihan suplai poliester dikarenakan Indorama memiliki kebijakan ekspor oriented. Hal ini sesuai dengan kondisi pasar poliester yang pada saat ini sedang kelebihan suplai.

Kesimpulan Dan Pendapat Komisi

Berdasarkan Perkom No. 10 Tahun 2011, setelah dilakukannya pengambilalihan saham Polyprima oleh Indorama Grup, maka Komisi menilai tidak terdapat dugaan adanya praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat yang diakibatkan oleh pengambilalihan saham tersebut dengan pertimbangan sebagai berikut:

1. Tidak adanya dominasi pasar di pasar hulu yaitu PTA, dan pasar hilir yaitu poliester;
2. Pengambilalihan saham Polyprima akan mendukung persaingan di Pasar PTA, karena bertambahnya pelaku usaha di industri PTA;
3. Pendapat Komisi hanya terbatas pada proses Pengambilalihan Saham Polyprima oleh Indorama Grup. Jika di kemudian hari terdapat perilaku anti persaingan yang dilakukan oleh para pihak, maka perilaku itu tidak dikecualikan dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan atau Persaingan Usaha Tidak Sehat;
4. Komisi mengingatkan kepada Indorama Grup untuk melakukan kewajiban Pemberitahuan Pengambilalihan Saham PT Polyprima Karyareksa oleh PT Indorama Synthetics Tbk., dan Indorama Netherlands B.V. paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak pengambilalihan saham tersebut efektif secara yuridis.

Komisi berpendapat **tidak ada dugaan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat** yang diakibatkan pengambilalihan saham PT Polyprima Karyareksa oleh PT Indo-Rama Synthetics Tbk. dan Indorama Netherlands B.V.

Jika dicermati, penilaian terhadap konsultasi tertulis dilakukan dalam dua tahap, yaitu tahap Penilaian Awal paling lama dalam jangka waktu 30 hari kerja

sejak formulir dan dokumen konsultasi tertulis telah lengkap. Bila diperlukan, Komisi dapat memperpanjang ke tahap Penilaian Menyeluruh paling lama 60 hari kerja. Berdasarkan penilaian terhadap eksistensi posisi dominan (Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan vertikal) dalam kasus ini, maka hasil Penilaian Awal yang diperoleh yaitu pendapat tidak adanya dugaan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat yang diakibatkan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan karena dinilai tidak ada posisi dominan yang dimiliki kelompok usaha yang melakukan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan vertical tersebut.

Jika melihat *trend* Pendapat Komisi terkait Pra-Notifikasi (periode Juni 2009-Juli 2010 berdasarkan Perkom Nomor 1 Tahun 2009), Pemberitahuan (Agustus 2010-Januari 2012 berdasarkan Perkom Nomor 13 Tahun 2010 dan Perkom Nomor 10 Tahun 2011), dan Konsultasi (Oktober 2010-November 2011 berdasarkan Perkom Nomor 13 Tahun 2010 dan Perkom Nomor 10 Tahun 2011), tidak satu pun dari permohonan yang masuk ke meja Komisi berakhir dengan pendapat 'tidak adanya dugaan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat yang diakibatkan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan'. Dari bulan Juni 2009-Juli 2010, terdapat lima permohonan Pra-Notifikasi yang diperiksa. Sedangkan periode Oktober 2010-November 2011, terdapat total lima permohonan Konsultasi. Sedangkan periode Agustus 2010-Januari 2012, terdapat 47 (empat puluh tujuh) Pemberitahuan.

Pada dasarnya, elemen terpenting dalam penyusunan sistem pengendalian merger pertama-tama adalah penentuan *jurisdiction threshold*, penentuan batasan nilai *turnover* (nilai penjualan), serta penentuan *substantive test* yang akan digunakan. Ketiga hal tersebut sangat penting untuk dirumuskan terlebih dahulu mengingat elemen-elemen tersebut-lah yang mampu membantu *competition authority* masing-masing negara untuk menguji suatu transaksi merger dan menentukan apakah transaksi tersebut menimbulkan efek anti persaingan atau tidak. Dalam hal menentukan *jurisdiction threshold*, *turnover*, dan *substantive test*, perlu pemikiran dan analisa ekonomi yang cukup mendalam, di samping aspek legalitas yang komprehensif dalam suatu rumusan ketentuan yang tegas dan efektif. Pengendalian merger yang bersifat preventif (pencegahan) tentu jauh lebih

baik daripada pengendalian yang bersifat represif (penanggulangan), karena tindakan preventif dapat mencegah terjadinya merger yang bersifat anti persaingan secara lebih dini. Hal positif dari perkembangan sistem merger di Indonesia adalah mulai diberlakukannya sistem pra-notifikasi. Hal ini akan mempermudah tugas KPPU ke depannya untuk meminimalisasi aktivitas merger yang berpotensi membahayakan persaingan. Tetapi jika memungkinkan, revisi terhadap Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 dalam hal sistem pelaporan merger (dari semula *post-merger* menjadi pra-notifikasi) adalah hal yang penting untuk dilakukan mengingat aktivitas merger semakin berkembang dari hari ke hari.

Dengan adanya sistem pengendalian merger yang efektif, maka perbuatan hukum merger di Indonesia memperoleh kepastian hukum yang pasti, terutama jika dikaitkan dengan masalah persaingan usaha dan kepentingan masyarakat umum. Sistem pengendalian merger diharapkan dapat membawa manfaat pada terciptanya iklim persaingan usaha yang sehat dalam berbagai lini perekonomian nasional.

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan

1. Ketentuan mengenai penggabungan, peleburan dan pengambilalihan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat diatur dalam Pasal 28 dan Pasal 29. Penggabungan, peleburan dan pengambilalihan yang dilarang adalah yang berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan usaha, dan untuk meminimalisir dampak negatif tersebut maka pelaku usaha yang memenuhi nilai asset dan nilai penjualan tersebut wajib melapor kepada Komisi. Berdasarkan Pasal 29 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, Pasal 5 dan Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010, pengawasan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan dilakukan oleh Komisi dalam dua bentuk, yaitu: (1) Post-evaluasi (Pemberitahuan); dan (2) Pra-evaluasi (Konsultasi). Sesuai dengan ketentuan Pasal 29 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 jo. Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010, pengawasan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan yang diatur adalah pengawasan setelah Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan dilaksanakan (*post-evaluation*). Artinya, setelah para pelaku usaha melakukan penggabungan, peleburan atau pengambilalihan saham, maka perusahaan hasil Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan melakukan pemberitahuan kepada Komisi.

Sesuai dengan ketentuan Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 bahwa pelaku usaha diberikan hak untuk melakukan konsultasi atas rencana Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan kepada Komisi. Konsultasi dilakukan baik secara tertulis maupun lisan. Konsultasi dapat diajukan kepada Komisi apabila batasan nilai Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan memenuhi ketentuan sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010. Konsultasi dilakukan

secara sukarela oleh pelaku usaha kepada Komisi mengenai rencana suatu Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan. Komisi mendorong para pelaku usaha untuk melakukan Konsultasi guna meminimalkan resiko kerugian yang mungkin diderita oleh pelaku usaha jika Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihannya dapat mengakibatkan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, karena di kemudian hari akan dibatalkan oleh Komisi.

Penilaian yang diberikan oleh Komisi terhadap Konsultasi Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan tidak menghapuskan kewenangan Komisi untuk melakukan penilaian setelah Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan. Jika pelaku usaha secara sukarela telah melakukan Konsultasi, maka Komisi tidak akan mengubah penilaian terhadap Pemberitahuan. Meskipun demikian, guna memenuhi ketentuan Pasal 29 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, Pelaku Usaha yang telah melakukan Konsultasi tetap memiliki kewajiban untuk melakukan Pemberitahuan kepada Komisi sesuai dengan ketentuan Pasal 5 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 yang mengatur mengenai kewajiban pelaku usaha untuk menyampaikan Pemberitahuan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan kepada Komisi.

2. Berdasarkan ketentuan Pasal 29 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 yang menetapkan sistem notifikasi untuk penggabungan, peleburan dan pengambilalihan adalah post-merger, berbeda dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 yang saat ini sudah berlaku, serta Perkom Nomor 10 Tahun 2011. Peraturan Pemerintah dan Peraturan Komisi tersebut menjadi inkonsisten terhadap ketentuan Undang-Undang. Akan tetapi pada pelaksanaannya ditemukan permasalahan di mana tidak cukup keterbukaan terhadap informasi penilaian notifikasi tersebut agar masyarakat dapat mengakses informasi terkait suatu penggabungan, pengambilalihan, dan peleburan.

B. Saran

1. Jika memungkinkan akan lebih baik jika dilakukan revisi terhadap Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 dalam hal sistem pelaporan merger (dari semula hanya *post-merger* menjadi pra-evaluasi dan post-evaluasi) adalah hal yang penting untuk dilakukan mengingat aktivitas merger semakin berkembang dari hari ke hari.
2. Ketentuan mengenai publikasi terhadap Pendapat Akhir Komisi perlu diatur lebih lanjut bagaimana mekanisme pengumumannya, karena pengumuman tersebut dapat berdampak langsung terhadap nilai saham perusahaan terbuka yang sudah *listing* di bursa. Perusahaan-perusahaan yang menyadari resiko ini dapat saja memilih tidak mengajukan Konsultasi kepada Komisi dan hal ini dapat menyebabkan Perkom Nomor 10 Tahun 2011 menjadi tidak efektif. Akan tetapi di sisi lain, diperlukan pula keterbukaan terhadap informasi penilaian notifikasi tersebut agar masyarakat dapat mengakses informasi dan menjalankan fungsi kontrol terhadap suatu penggabungan, pengambilalihan, dan peleburan.
3. Perkom Nomor 10 Tahun 2011 sebaiknya mengatur mengenai insentif atau *reward* yang diberikan kepada pelaku usaha yang mengajukan Konsultasi dan Publikasi Pemberitahuan dan melaksanakan pendapat Komisi, berupa kepastian hukum bahwa penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan yang dilakukan oleh pelaku usaha tersebut tidak akan dibatalkan oleh Komisi.

DAFTAR REFERENSI

A. Buku

- Anggraini, AM. Tri. "Larangan Praktek Monopoli dan persaingan Usaha Tidak Sehat, *Perse Illegal* atau *Rule Of Reason*". Cet. I . Jakarta: Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003.
- Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary* (6th ed.).St. Paul, Minnesota: West Publishing Co., 1990.
- Calvani, Terry & John Siegfried. *Economic Analysis and Antitrust Law*. Canada: Little, Brown, and Toronto, 1988.
- Debra J. Pearlstein. et.al. ed., *Antitrust Law Developments*, 5th ed. Vol. I. American Bar Association, 2002).
- Friedman, Lawrence M. *The Legal System, a Social Science Perspective*. New York: Russell Sage Foundation, 1975.
- Fuady, Munir. *Hukum Tentang Merger*. Cet. II. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2002.
- _____. *Hukum tentang Akuisisi, Take Over, dan LBO*. Cet III. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2008.
- _____. *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Bebas*. Cet I. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 1999.
- Garner, Bryan A. et.al. ed. *Black's Law Dictionary* 7th ed. St. Paul, Minnesota: West Group, 1999.
- Gellhorn, Earnest and William E. Kovacic. *Antitrust Law and Economics*. St. Paul, Mennesota: West Publishing, 1994.
- Ginting, Elyta Ras. *Hukum Anti Monopoli Indonesia (Analisis dan Perbandingan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999)*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2001.
- Hansen, K. et. al., *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. Ed. Revisi, Cet.2. Jakarta: Katalis, 2002.
- Hartono, Sri Redjeki. *Hukum Ekonomi Indonesia*. Malang: Bayumedia, 2007.
- Ibrahim, Johnny. *Hukum Persaingan Usaha: Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*. Malang: Bayumedia, 2006.
- Jones, Alison & Brenda Sufirin. *EC Competition Law, Text, Cases, and Materials*. New York: Oxford University Press, 2004.

- Kwoka Jr, E., and Lawrence J. White (Ed.), fourth edition, *The Antitrust Revolution: Economics, Competition, and Policy*, New York: Oxford University Press, 2004.
- Lipsey, Rhicard G., Peter O. Steiner & Douglas D. Poruis, *Pengantar Mikro Ekonomi*. Terjemahan: Jaka Wasana & Kirbrandoko, Jilid 2, Edisi Ke-8. Jakarta: Erlangga, 1992.
- Lubis, Andi Fahmi. et. al. *Hukum Persaingan Usaha: Antara Teks dan Konteks*. Jakarta: ROV Creative Media, 2009.
- Lubis, T. Mulya. *Hukum dan Ekonomi*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1991.
- Margono, Suyud. *Hukum Anti Monopoli*. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Martin, Stephen. *Industrial Economics: Economic Analysis and Public Policy (Second Edition)*. New Jersey: Prentice Hall, 1993.
- Martynova, Marina & Luc Renneboog. "Takeover Waves: Triggers, Performance and Motives". TILEC Discussion Paper. DP 2005-029, October 2005,
- Moin, Abdul. *Merger, Akuisisi & Divestasi*. Yogyakarta: Ekonisia, 2007.
- Nugroho, Susanti Adi. *Hukum Persaingan Usaha*. Jakarta: Puslitbang Mahkamah Agung, 2011.
- Debra J. Pearlstein, et.al. (ed). *Antitrust Law Developments*. (5th ed.) Vol. I. American Bar Association, 2002.
- Posner, Richard A. *Antitrust Law (Second Edition)*. Chicago: Chicago Press, 2001.
- Rokan, Mustafa Kamal. *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2010.
- Simanjuntak, Cornelius. *Hukum Merger Perseroan Terbatas: Teori dan Praktek*. Bandung: Citra Adiyta Bakti, 2004.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press, 1981.
- Soeprapto, Maria Farida Indriati Soeprapto. *Ilmu Perundang-Undangan*. Yogyakarta: Kanisius, 1998.
- Sri Mamudji, dkk. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Cet. 1. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum UI, 2005.
- Suherman, Ade Maman. *Aspek Hukum Dalam Ekonomi Global*. Jakarta: Ghalia, 2002.
- Sullivan, E. Thomas & Jeffrey L. Harrison. *Understanding Antitrust and Its Economic Implications*. New York: Matthew Bender & Co., 1994.
- Usman, Rachmadi. *Hukum Ekonomi Dalam Dinamika*. Jakarta: Djambatan, 2000.

Widjaja, Gunawan. *Merger Dalam Perspektif Monopoli*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002.

Yani, Ahmad dan Gunawan Widjaja. *Seri Hukum Bisnis: Anti Monopoli*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2002.

Yoserwan. *Hukum Ekonomi Indonesia Dalam Era Reformasi dan Globalisasi*. Padang: Andalas University Press, 2006.

Webster's New World College Dictionary, 3rd Edition. New York: Mac Millan, 1996.

B. Artikel, Jurnal dan Karya Ilmiah

Asshiddiqie, Jimly. "Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi". Konpress, 2006.

Budzinski, Oliver. "The International Competition Network as an International Merger Control Institution". makalah dalam the CSI-Conference on International Institutions and Multinational Enterprises–Global Players, Global Markets. November 2002.

Jurnal Hukum Bisnis. *Perseroan Terbatas dan Permasalahannya*. Volume 28 No. 3 Tahun 2009.

Jurnal Hukum Bisnis. *Hukum Persaingan Usaha: Mendeteksi Praktik Kartel*. Volume 30 No. 2 Tahun 2011.

Lande, Robert H. "Wealth Transfers As The Original And Primary Concern Of Antitrust: The Efficiency Interpretation Challenged", Hastings Law Journal April 1999.

"Laporan Kebijakan Persaingan Indonesia: Indonesian Competition Report". Elips, 2000.

Majalah Kompetisi. Edisi 11 Tahun 2008. Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, 2008.

Majalah Kompetisi. Edisi 22 Tahun 2010. Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, 2010.

Tim Panitia Seminar Eksiminasi ed. Prosiding Seminar Eksiminasi Putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2007. Kasus Posisi Dominan dan Kepemilikan Silang. 2008.

Yuhassarie, Emmy dan Tri Harnowo, ed. *Undang-Undang No. 5/1999 dan KPPU: prosiding rangkaian Lokakarya Terbatas Masalah-masalah*

Keपालitan dan Wawasan Hukum Bisnis Lainnya Tahun 2004: Jakarta 17-18 Mei 2004. Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum, 2004.

D. Peraturan Perundang-undangan

Indonesia. *Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945*.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. *Pedoman Pra-Notifikasi Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Tahun 2009.

Republik Indonesia. *Undang-Undang tentang Perseroan Terbatas*, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106.

Republik Indonesia, *Undang-Undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33.

Republik Indonesia. *Peraturan Pemerintah tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas*, Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 40.

Republik Indonesia. *Peraturan Pemerintah tentang Merger Konsolidasi dan Akuisisi Bank*, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 61.

Republik Indonesia. *Peraturan Pemerintah tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 89.

Republik Indonesia. *Keputusan Presiden tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha*, Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. *Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha tentang Pra-Notifikasi Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan*, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2009.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. *Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha tentang Pedoman Pelaksanaan Tentang Penggabungan atau*

Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 13 Tahun 2010.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. *Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha tentang Pedoman Pelaksanaan Tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 13 Tahun 2010.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Pendapat KPPU Nomor A20211 Tentang Konsultasi Pengambilalihan Saham Perusahaan PT Polyprima Karyareksa Oleh PP Indo-Rama Synthetics, Tbk Dan Indorama Netherlands Bv.*

Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Pendapat Nomor A10210 Tentang Pengambilalihan Saham Perusahaan Pt General Electric Services Oleh Pt Astra International, Tbk*, 1 Maret 2011.

D. Internet

The Federal Trade Commission, A Guide to the Federal Trade Commission, www.ftc.gov/bcp/edu/pubs/consumer/general/gen03.shtm

www.jftc.gov, “Mergers: Premerger Notification and The Merger Review Process”.

Office of Fair Trading, *The Analytical Framework For Merger Control*, Final Paper for ICN Annual Conference, London, www.internationalcompetitionnetwork.org,

www.usdoj.gov/atr/public/premerger.htm

Horizontal Merger Guidelines (United States: Department of Justice and Federal Trade Commission, 1997)