

Keterlambatan Pelaporan Pengambilalihan Saham Perusahaan dalam Sistem *Post Merger Notification* Menurut Undang-Undang Persaingan Usaha di Indonesia

Ahmad Sabirin

achmadsobirinfull@gmail.com

Raafid Haidar Herfian

raafidhaidarh@gmail.com

Fakultas Hukum, Universitas Trisakti

Abstract

The application of post merger notification in Indonesia makes it very difficult for the reporting itself and the finances of business actors. This is because the burden that is borne by business actors is not only the reporting process but also the amount of fines obtained if there is a delay in reporting. Given, mergers and acquisitions are carried out to maximize the value of the company for shareholders. Performing mergers and acquisitions leads to dominant positions and monopolistic practices. Therefore, mergers and acquisitions require KPPU's approval. However, approval requests are made before or after the transaction is executed. Reporting will be carried out after the transaction is carried out using the standards set by government regulations based on Law Number 5 of 1999. This study shows the effectiveness of reports that are carried out after the transaction occurs. This research uses a legal approach, a case approach, and a comparative approach. Comparative approach by comparing the laws of several other countries. The study came to the conclusion that certain value transactions must be reported to KPPU so as not to cause uncertainty and high transaction costs. In addition, Indonesian regulation is not similar to transactions in other countries, particularly ASEAN that implemented pre-merger notification system.

Keywords: *Delay in Reporting of Company Shares Acquisition, Post Merger Notification System, the Law on Business Competition in Indonesia.*

Abstrak

Penerapan *post merger notification* yang diberlakukan di Indonesia sangat mempersulit dalam pelaporannya itu sendiri dan keuangan para pelaku usaha. Hal tersebut, karena bebanyang ditanggung oleh pelaku usaha tidak hanya proses pelaporan tetapi juga besarnya denda yang didapat jika terjadi keterlambatan pelaporan. Mengingat, merger dan akuisisi dilakukan untuk memaksimalkan nilai perusahaan bagi pemegang saham. Melakukan merger dan akuisisi mengarah pada posisi dominan dan praktik monopoli. Oleh karena itu, merger, dan akuisisi memerlukan persetujuan KPPU. Namun, permintaan persetujuan dilakukan sebelum atau setelah transaksi dijalankan. Pelaporan akan dilakukan setelah transaksi dilakukan dengan menggunakan standar yang ditetapkan oleh peraturan Pemerintah berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Penelitian ini menunjukkan efektivitas laporan yang dijalankan setelah terjadinya transaksi. Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum, pendekatan kasus, dan pendekatan komparatif. Pendekatan komparatif dengan membandingkan hukum beberapa negara lain. Kajian tersebut sampai pada kesimpulan bahwa transaksi nilai tertentu harus dilaporkan ke KPPU agar tidak menimbulkan ketidakpastian dan biaya transaksi yang tinggi. Selain itu, regulasi Indonesia tidak serupa dengan transaksi di negara lain, khususnya ASEAN yang menerapkan sistem pre-merger.

Kata kunci: *Keterlambatan Pelaporan Pengambilalihan Saham Perusahaan, Sistem Post Merger Notification, Undang-Undang Persaingan Usaha di Indonesia*

Pendahuluan

Krisis finansial Asia menyebabkan ekonomi Indonesia melemah pada masa Orde Baru ternyata mengandung hikmah, yaitu lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5/1999) dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UU No. 8/1999).[1] Hal ini berimbas pada pembenahan terhadap perusahaan menyangkut aspek bisnis, organisasi, manajemen keuangan, maupun aspek-aspek hukum.[2]

Kondisi tersebut membuktikan, bahwa Peraturan Perundang-undangan memiliki peranan sangat signifikan dalam memberikan pengawasan dan kepastian hukum bagi seluruh pelaku kegiatan perekonomian di Indonesia, sebagaimana dijelaskan pada peraturan persaingan usaha dalam UU No. 5/1999,[3] yang mana untuk dapat bersaing dengan perusahaan raksasa, baik di dalam negeri maupun luar negeri, perusahaan berusaha memperkuat modalnya, menekan biaya produksi, mengejar keuntungan pajak tertentu, meningkatkan kapasitas produksi, berusaha berproduksi di titik paling efisien dengan tujuan utama memperbesar profit yang diterima, dan berusaha untuk mengurangi inefisiensi manajemennya.[4]

Secara umum, maksimalisasi keuntungan diharapkan lahir dari penggabungan (merger) atau peleburan (konsolidasi) badan usaha dan pengambilalihan saham perusahaan (akuisisi), karena dapat mengurangi biaya produksi sehingga tercipta produk yang efisien.[5] Merger dapat menjadi jalan keluar jika pelaku usaha mengalami kesulitan likuiditas, sehingga kreditur, pemilik, dan karyawan dapat terlindungi dari kepailitan.[6]

Merger dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang diatur dalam 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 No. 57/2010) sebagai pelaksanaan amanat Pasal 28 dan 29 UU No. 5/1999.

KPPU sebagai lembaga yang mengawasi persaingan usaha tidak sehat, memiliki salah satu tugas KPPU adalah melakukan *review* atas merger. Tugas tersebut, biasa dikenal dengan *post merger*. *Post merger* adalah kewajiban pelaporan bagi perusahaan yang setelah melakukan merger. Namun, ada hal yang menarik terkait regulasi *post merger notification* dalam UU No.

5/1999, yakni jika tidak memberitahukan kepada KPPU, perusahaan dapat dikenakan sanksi berupa denda administratif sebesar Rp1.000.000.000 (satu miliar rupiah) per hari atas keterlambatan. Hal ini besaran denda atas keterlambatan yang diberikan KPPU terhadap pelaku usaha tidak sejalan dengan besar-kecilnya suatu usaha yang dijalankan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 29 Ayat 1 UU No. 5/1999, terlihat bahwa Undang-Undang Persaingan Usaha Indonesia mengatur tentang permohonan *pre-merger* atau pascamerger. Ketentuan pemberitahuan ini setelah penggabungan berbeda dari peraturan yang ditetapkan di Amerika Serikat dan Uni Eropa. Di Amerika Serikat, Bagian 7 Undang-Undang Clayton menyatakan pelaku usaha wajib melakukan notifikasi *pre-merger* Otoritas Persaingan Amerika Serikat, Komisi Perdagangan Federal (FTC), dan Divisi Hukum Persaingan Bisnis (Divisi Antitrust), anggota Departemen Kehakiman Amerika Serikat.[7] Demikian pula, bagian dari Pasal 4, Bagian 1 Peraturan Penggabungan EC, Pasal 13/2004 (ECMR), menetapkan bahwa pelaporan pra-penggabungan terdiri dari dua jenis: pelaporan wajib dan pelaporan sukarela. Menurut ECHR, pemberitahuan sebelumnya diperlukan untuk merger yang akan mengarah pada merger, lebih dari 500 juta Euro di seluruh dunia dan lebih dari 250 juta Euro untuk kedua belah pihak dalam wilayah Uni Eropa. Tentu hal ini berbeda dengan Indonesia, di mana masih menggunakan *post merger* untuk pelaporan perusahaan yang akan melakukan merger, hal ini tentunya merugikan para pelaku usaha baik secara finansial dan administratif. Pasal 2 ayat (1) dan (2) Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 3 Tahun 2019 tentang Penilaian terhadap Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat (Peraturan KPPU No. 3/2019) menyatakan:

- (1) "Penggabungan Badan Usaha, Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan saham perusahaan lain yang berakibat nilai Aset dan/atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu wajib diberitahukan secara tertulis dengan mengisi formulir kepada Komisi";
- (2) "Jumlah tertentu yang wajib diberitahukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) apabila:
 - a. Nilai Aset Badan Usaha hasil Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan Saham Perusahaan melebihi Rp2.500.000.000.000 (dua triliun lima ratus miliar rupiah); atau

- b. Nilai Penjualan Badan Usaha hasil Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan Saham Perusahaan melebihi Rp5.000.000.000.000 (lima triliun rupiah)”.

Selama ini, penerapan *post merger notification* yang dilakukan oleh KPPU di Indonesia dan atas keterlambatan pelaporan tentu sangat merugikan pelaku usaha karena besaran denda yang didapat. Hal ini tentunya merugikan pelaku usaha yang telah mengorbankan waktu tenaga dan dana untuk menjalankan aksi korporasi tersebut, meskipun dalam praktiknya sesuai dengan ketentuan.

Selain itu, *post merger notification* terlihat membebankan para pelaku usaha, hal ini bisa dilihat jika misalnya pelaku usaha terindikasi ada *unfair business* pascamerger, sehingga jika sudah merger baru notifikasi, maka hal tersebut nantinya jika sampai mergernya dibatalkan oleh KPPU, tentu akan sangat mengganggu usaha para pelaku usaha tersebut. Mengingat pasal 47 berdasarkan UU No. 5/1999 tentang Tindakan Administratif angka (1) Komisi memiliki kewenangan untuk menjatuhkan sanksi pada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang tersebut, yang kemudian dipertegas dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 44 Tahun 2021 Pelaksanaan Larangan Praktik Monopoli Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Pedoman Pengenaan Sanksi Denda Pelanggaran Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebagai peraturan pelaksana.

Berdasarkan pada pasal tersebut tentu, KPPU dapat menetapkan pembatalan atas penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham; dan atau penetapan pembayaran ganti rugi akibat transaksinya; dan atau pengenaan denda serendah-rendahnya Rp 1.000.000.000,00, besaran tersebut berdasarkan pada PP No 44 Tahun 2021 Pasal 6 Huruf (f) dan Pasal 2 angka (1) Perkom Nomor 2 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengenaan Sanksi Denda Pelanggaran Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis dalam *artikel* ini ingin mengetahui KPPU dalam menerapkan denda keterlambatan pelaporan atas merger dalam sistem *post merger notification*, dan urgensi penerapan *pre-merger notification* dianggap sangat penting. Penelitian ini mengusulkan diperlukannya pembatasan nilai transaksi untuk diberlakukannya *pre-merger notification*.^[8]

Metode Penelitian

Kata metodologi berasal dari bahasa Yunani yaitu *methodos* (Latin: *methodus*) dan *logos*. *Methodos* adalah sebuah upaya atau usaha untuk mencari pengetahuan dan sebuah proses mengenai “*howto conductsuchresearchactivities*”. Dengan suatu penelitian (*research*) tersebut manusia mencari (*search*) temuan-temuan baru, berupa pengetahuan yang benar, yang dapat dipakai untuk menjawab suatu pertanyaan atau untuk memecahkan suatu masalah. Menurut Peter Mahmud, “Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi”.^[9] Secara harfiah mula-mula metode diartikan sebagai suatu jalan yang harus ditempuh menjadi penyelidikan atau penelitian berlangsung menurut suatu rencana tertentu.^[10] Metode penelitian hukum merupakan suatu cara yang sistematis dalam melakukan sebuah penelitian.^[11] Secara lebih lanjut Soerjono Soekanto menerangkan bahwa “Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematis dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya”.

Dalam penelitian hukum, terdapat beberapa jenis (metode) pendekatan, yang setidaknya akan menggunakan salah satu, dalam usaha mengumpulkan dan mendapatkan informasi dari berbagai aspek untuk menjawab sebuah permasalahan hukum. Menurut Peter Mahmud Marzuki, terdapat lima metode pendekatan, yaitu: pendekatan Undang-Undang, pendekatan kasus, pendekatan historis, pendekatan perbandingan, dan pendekatan konseptual.

Penelitian ini menggunakan penelitian pustaka di mana semua sumber diambil dari berbagai buku-buku yang berhubungan dengan permasalahan yang akan dibahas, internet, jurnal-jurnal, artikel-artikel di media elektronik maupun media cetak, penelitian ini juga menggunakan pendekatan *statute approach*, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dilengkapi dengan pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dan pendekatan historis (*historical approach*).

Pembahasan

1. Sistem Post Merger Notification di Indonesia

Ketentuan mengenai merger berlaku secara umum bagi seluruh pelaku usaha. Pelaku usaha yang dimaksud berdasarkan pada Pasal 1 angka (5) bahwa;

“Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi”.

Mengingat cangkupan pelaku usaha yang dimaksud sangat luas, oleh karena itu ketentuan merger memiliki cakupan yang sangat luas, bahkan dalam kasus-kasus tertentu merger merupakan strategi nasional untuk menciptakan daya saing di tingkat internasional,[12] dan bahkan merger dilakukan secara transnasional untuk tujuan tersebut. Mengingat cakupannya yang luas, secara khusus aktivitas merger di bidang usaha perbankan dan pasar modal memiliki peraturan tersendiri yang dikeluarkan oleh lembaga otoritasnya masing-masing.

Pasal 28 ayat (3) dan PP No. 57/2010 mensyaratkan pengaturan mengenai larangan merger yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 28 ayat (1) dan (2). Pengaturan dalam PP No. 57/2010 mengenai penilaian merger yang dilakukan oleh KPPU, serta pemberitahuan atas merger, sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 28 ayat (1) dan (2), dan Pasal 29 ayat (1) yang berbunyi:

Pasal 28

- (1) “Pelaku usaha dilarang melakukan penggabungan atau peleburan badan usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- (2) Pelaku usaha dilarang melakukan pengambilalihan saham perusahaan lain apabila tindakan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat”.

Pasal 29

- (1) “Penggabungan atau peleburan badan usaha, atau pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 yang berakibat nilai aset dan atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu, wajib diberitahukan kepada Komisi, selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal penggabungan, peleburan atau pengambilalihan tersebut”.

Berdasarkan Pasal 3 PP No. 57/2010, KPPU akan melakukan penilaian terhadap merger yang telah berlaku efektif secara yuridis, di mana

penilaian tersebut menggunakan analisis: 1). Konsentrasi pasar; 2). Hambatan masuk pasar; 3). Potensi perilaku anti persaingan; 4). Efisiensi; dan/atau 5). Kepailitan.[13]

Merger, konsolidasi, dan akuisisi merupakan bentuk aksi korporasi, di Indonesia wewenang pengawasannya ada pada KPPU untuk melakukan penilaian yang nantinya apakah rencana merger, konsolidasi, dan akuisisi dapat mengakibatkan penyalahgunaan posisi dominan (*abuse of dominant position*). Metode penilaian yang digunakan KPPU adalah *Substantial Lessening of Competition (SLC) test*. SLC test ini telah digunakan oleh otoritas persaingan usaha di Amerika Serikat yang kemudian diikuti oleh banyak negara.

“The test depends on whether the conduct, practice, provision of a contract, arrangement or understanding (CAU) or transaction has the purpose, effect or likely effect of substantially lessening competition (SLC) in a market”.

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 jumlah penjualan maupun menaikkan harga jauh di atas harga kompetitif untuk jangka waktu yang relatif lama. Pada intinya *SLC test* mengatakan bahwa transaksi merger harus dilarang.

Sistem *Post Merger Notification* merupakan sistem yang digunakan di Indonesia saat ini, *Post Merger Notification* adalah pelaporan setelah terjadinya merger, konsolidasi, dan akuisisi perusahaan ke KPPU. Dalam hal pemberitahuan atau pelaporan atas merger, tidak boleh lebih dari 30 (tiga puluh) hari setelah aksi korporasi itu terjadi. Akan tetapi, tidak semua pelaku usaha memahami ketentuan ini. Oleh sebab itu, pada beberapa kasus pelaku usaha dikenai sanksi yang bervariasi, mulai dari surat teguran, denda dalam jumlah besar, hingga pembatalan aksi korporasi tersebut. Sehubungan dengan kondisi ini, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas mengatur bahwa setiap aksi korporasi yang meliputi penggabungan, peleburan dan pengambilalihan akuisisi harus dituangkan persetujuannya oleh para pemegang saham dalam suatu akta notariil dan dilaporkan oleh Notaris kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia apabila diperlukan. Hal tersebut diatur dalam Pasal 5 ayat (1) PP No. 57/2010.

- (1) Pelaku Usaha dilarang melakukan Penggabungan Badan Usaha, Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan saham perusahaan lain yang dapat mengakibatkan terjadinya Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Penggabungan Badan Usaha, Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan saham perusahaan lain yang berakibat nilai aset dan/atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu wajib diberitahukan secara tertulis kepada Komisi paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak tanggal telah berlaku efektif secara yuridis Penggabungan Badan Usaha, Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan saham perusahaan.

Jika pengambilalihan saham perusahaan bergerak dibidang perbankan di mana dilakukan oleh dua orang atau lebih maka pelaku usaha wajib melakukan pemberitahuan kepada KPPU apabila nilai aset perusahaan hasil dari akuisisi melebihi Rp. 20.000.000.000.000,- (dua puluh triliun rupiah). Sedangkan apabila salah satu pihak yang melakukan pengambilalihan saham (akuisisi) bergerak di bidang perbankan dan pihak lainnya tidak bergerak di bidang perbankan diwajibkan untuk melakukan pemberitahuan kepada KPPU jika nilai aset perusahaan hasil akuisisi melebihi Rp. 2.500.000.000.000,- (dua triliun lima ratus miliar rupiah).

2. Penerapan Denda oleh KPPU atas Keterlambatan Pemberitahuan atau Notifikasi Pengambilalihan Saham Perusahaan/Merger

Dalam rangka melakukan *self-assessment*, penting diketahui oleh pelaku usaha bahwa jenis-jenis transaksi yang wajib dilaporkan ke KPPU terdiri dari transaksi Penggabungan (Merger), Peleburan (Konsolidasi), Pengambilalihan Saham (Akuisisi), *Take Over* (Pembelian sebagian besar saham dari pemilik saham), *Public Take Over* (Pembelian sebagian besar saham dari pemilik saham di bursa saham) dan Penambahan Modal atau penerbitan saham baru yang mengakibatkan terdilusinya kepemilikan saham di perusahaan sebelumnya.

Hanya saja, tidak seluruh jenis transaksi di atas wajib dilaporkan ke KPPU. Berdasarkan Pasal 5 ayat (2) dan (3),^[7] hanya transaksi dengan nilai aset gabungan sebesar Rp2,5 triliun atau transaksi dengan nilai omset/penjualan gabungan sebesar Rp5 triliun yang wajib dilaporkan. Khusus untuk merger dan akuisisi perbankan, hanya transaksi dengan batasan nilai aset gabungan sebesar Rp20 Triliun yang wajib dilaporkan ke KPPU. Batasan

waktu adalah hal paling krusial dalam pelaporan merger dan akuisisi kepada KPPU. Hal ini mengingat denda keterlambatan Rp1 miliar per-hari yang akan dikenakan oleh KPPU.

Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) PP 57/2010 disebutkan bahwa pemberitahuan wajib dilakukan kepada KPPU paling lama 30 hari kerja sejak tanggal merger dan akuisisi telah berlaku efektif secara yuridis. Tidak hanya soal waktu 30 hari, namun termasuk juga kapan suatu merger dan akuisisi berlaku secara efektif yuridis juga penting diketahui para pelaku usaha. Sesuai dengan PP No. 57/2010 bahwa terlapor wajib memberitahukan kepada KPPU mengenai merger atau akuisisi selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari kerja sejak tanggal merger telah berlaku efektif secara yuridis, konsolidasi, dan akuisisi. KPPU telah merilis Peraturan KPPU No. 3/2019. Aturan ini memuat petunjuk dan tata cara penyampaian transaksi merger dan akuisisi ke KPPU.

Melalui Peraturan KPPU No. 3/2019 yang telah dirilis, yang mana pada bila terlambat. Sesuai dengan Perkom No. 2 Tahun 2021, bahwa terlapor wajib memberitahukan kepada KPPU mengenai merger atau akuisisi selambat-lambatnya 30 (tiga puluh hari) hari kerja sejak tanggal merger telah berlaku efektif secara yuridis, konsolidasi, dan akuisisi. Berdasarkan Pasal 6 PP No. 44/2021, pengenaan denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah), dengan memperhatikan ketentuan mengenai besaran denda sebagaimana diatur lebih lanjut pada Pasal 12 Peraturan Pemerintah ini. Berdasarkan Pasal 12 PP 44 Tahun 2021 disebutkan sanksi paling sedikit berupa denda sebesar 50 persen dari keseluruhan keuntungan atau 10 persen dari total penjualan. Dalam pasal tersebut juga menyatakan sebagai jaminan pemenuhan atas putusan Komisi yang memuat tindakan administratif berupa denda, terlapor wajib menyerahkan jaminan bank yang cukup, paling banyak 20% (dua puluh persen) dari nilai denda, paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima pemberitahuan putusan Komisi.

Konsekuensi penerapan notifikasi ini, bila hasil merger mengakibatkan pengaruh terhadap konsentrasi pasar, maka KPPU bisa memberikan persyaratan tertentu untuk dipatuhi dan diubah pelaku usaha (*remedies*) atau dapat melakukan penetapan pembatalan atas merger dalam Pasal 28 UU No. 5/1999, meskipun hal ini belum pernah dilakukan oleh KPPU. Semua kewenangan ini diberikan kepada KPPU agar semua pelaku usaha dapat menjalankan bisnisnya secara benar tanpa menyalahi prinsip persaingan usaha yang sehat.

Jika semua bersaing secara sehat, maka akan tercipta efisiensi dan produktivitas yang pada akhirnya mendorong pertumbuhan ekonomi. Namun, yang menjadi pertanyaannya adalah apakah denda yang diberlakukan pada *post merger notification* tersebut telah memberikan keadilan pada pelaku usaha? Mengingat besaran denda besaran maksimum sebesar 25 (dua puluh lima) miliar rupiah atas keterlambatan

selama 30 (tiga puluh) hari. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, tabel berikut kiranya bisa menjawab atas pertanyaan tersebut.

Sejak Februari s.d. Juli 2020, KPPU menggelar sidang pada beberapa perusahaan berikut dan memberikan denda yang terbilang cukup tinggi. Berikut daftar perusahaan beserta denda yang dijatuhkan dari beberapa putusan.

Tabel 1.

Penjatuhan Denda dari Beberapa Putusan KPPU

No	Nama Perusahaan	Besaran Denda Rupiah
1.	PT FKS Multi Agro, Tbk	Rp 1.438.000.000,00
2.	PT Merdeka Copper Gold, Tbk.	Rp 1.000.000.000,00
3.	PT Dharma Satya Nusantara Tbk	Rp 1.250.000.000,00
4.	PDAM Way Rilau Kota Bandar Lampung	Rp 1.747.000.000,00
5.	PT Bangun Cipta Kontraktor	Rp 3.843.000.000,00
6.	PT Bangun Tjipta Sarana	Rp 2.358.000.000,00
7.	PT Matahari Pontianak Indah Mall	Rp 1.025.000.000,00
8.	PT PLN Batubara	Rp 1.000.000.000,00
9.	PT Sarana Farmindo Utama	Rp 2.250.000.000,00
10.	PT Solusi Transportasi Indonesia	Rp 7.500.000.000,00
11.	PT Teknologi Pengangkutan Indonesia	Rp 4.000.000.000,00
12.	PT Solusi Transportasi Indonesia	Rp22.500.000.000,00
13.	PT Teknologi Pengangkutan Indonesia	Rp15.000.000.000,00
Total		Rp64.609.000.000,00
<i>Range data</i> : Februari – Juli 2020		
Sumber Data: http://putusan.kppu.go.id/simper/menu/		

Berdasarkan pada tabel di atas penjatuhan denda oleh KPPU sebelum adanya PP No.44 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Larangan Praktik Monopoli Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengenaan Sanksi Denda Pelanggaran Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebagai peraturan pelaksana. Besaran denda tersebut, tentu akan berdampak pada perekonomian para pelaku usaha dan karyawan. Namun, setelah berlakunya PP No. 44 Tahun 2021 sanksi administratif bagi pelaku usaha yang melanggar bisa dikenakan sanksi administratif, pada PP No. 44 tahun 2021 tersebut Pasal 2 Huruf (f) pengenaan denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah), namun dengan tetap memperhatikan ketentuan mengenai besaran denda dan Pasal 11 sanksi yang bisa dikenakan berupa pembatalan atas penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham pada Pelaku Usaha telah melanggar ketentuan Pasal 28 Undang-Undang. Demikian, maka apakah penerapan sistem *pre-merger* dapat dijadikan solusi atau jalan keluar untuk mendukung

hukum persaingan usaha di Indonesia.

3. Sistem *Pre-Merger Notification* sebagai Sebuah Solusi dalam Penerapan Pengambilalihan Saham Perusahaan/Merger

Indonesia menjadi satu dari sedikit negara yang masih menerapkan rezim *post merger notification* dalam pelaporan aksi korporasi berupa merger atau akuisisi, meski keinginan untuk mengubah rezim itu diamini oleh berbagai pihak. KPPU menyatakan bahwa pangkal dari rezim *post merger notification* adalah UU No. 5/1999.

Pasal 28 UU No. 5/1999 menyatakan bahwa pelaku ekonomi dilarang menggabungkan atau meleburkan perusahaan, yang dapat menimbulkan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Pelaku ekonomi juga dilarang memperoleh saham di perusahaan lain jika perilaku tersebut dapat menimbulkan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Transaksi yang melibatkan merger unit bisnis, integrasi unit bisnis, atau akuisisi saham menawarkan potensi persaingan usaha

tidak sehat, termasuk pengelolaan sumber daya dan integrasi bisnis. Sistem *post merger notification* yang menjadi dasar pelaporan merger pada 29 UU No. 5/1999. Pasal 29 jelas disebutkan bahwa pelaporan atas merger ataupun akuisisi yang nilai aset dan/atau nilai penjualannya melebihi batas yang telah ditetapkan, maka "wajib" melaporkan kepada KPPU dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal merger dilakukan dan efektif secara yuridis.

Pelaku usaha dapat melakukan konsultasi (*pre-merger*) tetapi juga wajib melakukan pemberitahuan dan pelaporan kepada KPPU setelah melakukan merger. Artinya dalam hal ini KPPU memberikan penilaian sebelum terjadinya merger dalam suatu perusahaan, apakah akan ada kemungkinan terjadinya praktik monopoli atau hukum persaingan usaha tidak sehat. Ketentuan tersebut bisa saja sangat membantu pelaku usaha yang akan melakukan merger, namun sangatlah tidak efektif dan memberatkan pelaku usaha apabila yang telah melakukan konsultasi tetapi juga mesti melakukan pelaporan setelahnya sehingga apabila pelaku usaha telat melaporkan dapat dikenakan sanksi berupa denda administratif.

Pengaturan mengenai notifikasi merger tersebut tidak sesuai dengan era revolusi industri saat ini, sebab pengaturan tersebut dapat menghambat percepatan laju pembangunan. Sepatutnya pengaturan notifikasi merger diperbaharui sesuai perkembangan saat ini yang sejalan dengan semangat persaingan usaha yang sehat. *Post notification* menimbulkan tidak efisien dan tidak efektif dalam transaksi merger dan menimbulkan ketidakpastian bagi pelaku usaha. Selama ini pelaku usaha cenderung untuk melakukan *post merger notification*, dikarenakan jika KPPU tidak menolak transaksi penggabungan, peleburan dan pengambilalihan, maka proses pemeriksaan lebih lanjut tidak diperlukan. Jika dilakukan *pre-merger notification*, maka pelaku usaha akan melalui proses pemeriksaan terlebih dahulu.

Post notification menimbulkan tidak efisien dan tidak efektif dalam transaksi merger dan menimbulkan ketidakpastian bagi pelaku usaha. Anna Maria Tri Anggarini[14] menyimpulkan bahwa pelaku usaha cenderung untuk melakukan *post merger notification*, dikarenakan jika KPPU tidak menolak transaksi penggabungan, peleburan dan pengambilalihan, maka proses pemeriksaan lebih lanjut tidak diperlukan. Jika dilakukan *pre-merger notification*, maka pelaku usaha akan melalui proses pemeriksaan terlebih dahulu.

Keputusan KPPU untuk tidak menyetujui transaksi merger dan merger memakan biaya. Keringanan berupa pembatalan atau transfer transaksi. Ini mempengaruhi hal-hal berikut: 1) Transaksi antara penjual unit bisnis dan pembeli unit bisnis ditutup sepenuhnya. Pengembalian dana pembelian ini terkait dengan biaya penggantian, terutama biaya bunga. Pengalihan transaksi juga menimbulkan biaya tambahan sebagai tanggapan atas upaya hukum yang diberikan. 2) Dampak terhadap Pemangku Kepentingan, seperti pekerja memiliki dampak yang tidak jelas karena pemegang saham baru tidak jelas, pemasok juga dilupakan, pembatalan berdampak buruk di mata pemasok, Pemerintah juga sulit menentukan pajak transaksi atas jual beli agen ini. Kreditur juga akan mengalami ketidakpastian atas keputusan pembatalan ini, pihak terkait lainnya seperti penasihat hukum, notaris, akuntan. Pihak-pihak ini mengalami menunggu transaksi ini. Dalam hal pembatalan, para pihak akan menerima kompensasi yang lebih sedikit daripada saat transaksi selesai. Sedangkan biaya yang harus dikeluarkan dengan kewajiban pelaporan terhadap kegiatan penggabungan dan peleburan badan usaha. Kegiatan menimbulkan biaya yang besar. Biaya-biaya meliputi biaya investigasi, biaya pemberitahuan dan adanya *opportunity cost* pada waktu investigasi sedang dilakukan.

Risiko bahwa pre-penggabungan akan membocorkan transaksi dan membutuhkan waktu lama untuk diproses. KPPU membutuhkan waktu untuk menyelidiki transaksi yang akan dilakukan sebelum memberikan pendapat. Laporan pascamerger mengungkapkan risiko kerahasiaan transaksi, yang dapat menimbulkan spekulasi transaksi jika pelaku ekonomi adalah perusahaan publik. Kebocoran ini mengarah pada perdagangan orang dalam. Jika anda memiliki *insider trading*, harga transaksi akan berfluktuasi jika harga saham naik secara signifikan. Notifikasi pascamerger membuat proses transaksi antar para pihak menjadi lebih cepat, namun harus menunggu persetujuan dari KPPU. Tindakan korektif yang diputuskan di kemudian hari dapat mengakibatkan ketidakpastian transaksi.

Kelemahan *post merger*, dapat dilihat apabila pelaku usaha ingin mendapat persetujuan atau izin dari KPPU untuk disetujui, pelaku bisnis memerlukan waktu tunggu yang relatif lama sehingga adanya *opportunity cost* yang mana, selama masa tunggu ini, pelaku bisnis boleh melakukan hal apapun termasuk *corporate action* atas pengambilalihan, penggabungan dan peleburan. Apabila pendapat KPPU merupakan membatalkan, maka pelaku usaha memerlukan

biaya yang tinggi karena pembatalan tersebut. Biaya-biaya meliputi biaya investigasi, biaya pemberitahuan dan adanya *opportunity cost* pada waktu investigasi sedang dilakukan. Apabila pendapat KPPU merupakan menaruh denda sehingga hal ini juga akan mengakibatkan ketidakjelasan dan ketidakpastian, dan yang menjadi pertanyaan denda tersebut menjadi kewajiban ditanggung oleh siapa? Misalnya, apabila biaya tambahan menjadi kewajiban yang ditanggung oleh pembeli, maka hal ini akan menambah biaya yang harus dikeluarkan, sedangkan biaya tambahan ditanggung oleh pelaku usaha, apakah menjadi tanggungan pembeli atau penjual. Demikian keputusan yang diambil oleh KPPU akan menimbulkan ketidakpastian bagi penjual, pembeli dan pelaku usaha, jika KPPU mengenakan denda administratif maupun pembatalan transaksi.

Di samping itu, perusahaan asing yang mempunyai operasi pada Indonesia pula harus mengungkapkan pelaporan pada KPPU, bila mereka melakukan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan. Transaksi ini terjadi bila negara berdiri dan mempunyai operasi pada Indonesia, maka pelaku bisnis asing harus pula melakukan penyampaian pemberitahuan atau notifikasi kepada KPPU.

Berdasarkan pada kelemahan dan dampak yang ditimbulkan pemberlakuan *post merger* tersebut, penting kiranya Indonesia menerapkan *pre-merger*. Mengingat, mayoritas negara-negara di dunia telah menerapkan sistem *pre-merger notification* sebagai upaya yang tepat guna menghindari terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Beberapa contoh negara maju yang menerapkan sistem *pre-merger notification* antara lain adalah Amerika Serikat, Jepang, Australia, dan Korea Selatan.[6] Beberapa negara tersebut memiliki kekuatan perekonomian yang mempengaruhi perekonomian dunia, termasuk memberikan dampak terhadap perekonomian Indonesia. Mayoritas negara di dunia menilai bahwa sistem *pre-merger notification* sebagai sebuah sistem yang tepat dan efektif dalam meminimalisasi pemusatan kekuatan ekonomi yang dilakukan oleh salah satu atau beberapa pelaku usaha di negara tersebut. *Pre-merger* memiliki keuntungan bahwa pelaku ekonomi dapat memperoleh persetujuan untuk melakukan transaksi sehingga mengurangi biaya yang ditimbulkan.

Selain itu, sistem *pre-merger notification* dinilai sebagai upaya atau langkah tepat dalam membangun suasana persaingan usaha yang baik dan sehat serta dapat dengan mu-

dah dilakukan penilaian, pemantauan, dan pengawasan maupun evaluasi akibat adanya suatu merger perusahaan. *Pre-merger notification* ini berperan sebagai tindakan represif atas akuisisi yang mengakibatkan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat. Prosedur kewajiban tersebut dapat digolongkan sebagai tindakan represif karena jika suatu akuisisi sudah terlanjur dieksekusi, akan tetapi berdasarkan pemeriksaan yang dilakukan oleh KPPU atas pemberitahuan akuisisi oleh pelaku usaha yang bersangkutan dapat mengakibatkan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat, maka akuisisi tersebut akan dilarang oleh KPPU dan menyusul pernyataan tersebut akan dilakukan pembatalan atas akuisisi tersebut. Berdasarkan beberapa pertimbangan di atas, para penulis merekomendasikan pemberlakuan sistem *pre-merger notification* di Indonesia karena lebih tepat dan memberikan banyak keuntungan serta efisiensi baik bagi pelaku usaha maupun bagi KPPU dalam melakukan pemantauan dan pengawasan akibat adanya praktik merger.

Pemberlakuan sistem *pre-merger notification* dapat mencegah terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Pemberlakuan sistem *post merger notification* saat ini di Indonesia kurang dapat meminimalisasi praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Selain itu, adanya batasan waktu dalam melakukan pelaporan sangat memberatkan pelaku usaha. KPPU harus mampu memberikan pelayanan terbaik demi terciptanya kesinambungan usaha yang sehat dalam perekonomian pasar Indonesia maupun pada perekonomian dunia yang turut berdampak pada ekonomi Indonesia melalui laju investasi dan pertumbuhan ekonomi.[15]

Kewenangan KPPU untuk dapat melakukan pengawasan lebih dini yakni dengan perubahan rezim *post-merger notification* menjadi *pre-merger notification* merupakan hal yang perlu dilakukan, karena hal tersebut diyakini sebagai bentuk optimalisasi yang diperlukan agar KPPU mampu memberikan pengawasan yang intensif terhadap segala bentuk pelaksanaan merger yang berdampak pada terciptanya persaingan tidak sehat. Hal tersebut tentu memberikan keuntungan bagi KPPU dan pelaku usaha, karena akan menghapus potensi untuk terjadinya pembatalan merger suatu perusahaan yang berdampak pada kerugian materiil yang tidak sedikit. Disamping hal tersebut tentu penerapan *pre-merger notification* harus dilakukan pertimbangan yang lebih maksimal dengan melihat konsekuensi yang mungkin terjadi.

Selain itu, dengan mempertimbangkan situasi di era pandemi Covid-19 seperti sekarang

ini memberikan dampak dahsyat bagi seluruh bidang kehidupan dan melemahkan pertumbuhan ekonomi, sudah sepatutnya Indonesia memperbaharui pengaturan dan sistem pelaporan atas adanya merger tersebut disebabkan sulitnya pergerakan akses orang dalam melakukan pelaporan selama pandemi Covid-19 dan denda administratif yang dikenakan sangat tinggi dan memberatkan pelaku usaha yang terkena dampak Covid-19.

Simpulan dan Rekomendasi

Berdasarkan pembahasan diatas, penulis dapat menyimpulkan bahwa penerapan *post merger notification* yang diberlakukan di Indonesia sangat tidak efektif dan tidak efisien untuk diterapkan di Indonesia, mengingat masih banyak para pelaku usaha yang tidak mengikuti ketentuan tersebut sehingga mengakibatkan banyaknya pelaku usaha yang mengalami keterlambatan dalam melakukan *post merger notification*. Sedangkan pelaksanaan *post merger* tersebut merugikan pelaku usaha terkait efisiensi, dan biaya yang harus dikeluarkan, serta besaran denda yang menjadi tanggung jawab pelaku usaha jika mengalami keterlambatan pelaporan terkait merger yang dilakukan.

Mengingat, merger dan akuisisi dilakukan untuk memaksimalkan nilai perusahaan bagi pemegang saham. Melakukan merger, merger dan akuisisi mengarah pada posisi dominan dan praktik monopoli. Oleh karena itu, merger, dan akuisisi memerlukan persetujuan KPPU. Namun, permintaan persetujuan dilakukan sebelum atau setelah transaksi dijalankan. Pelaporan akan dilakukan setelah transaksi dilakukan dengan menggunakan standar yang ditetapkan oleh peraturan Pemerintah berdasarkan UU No. 5/1999. Penelitian ini menunjukkan efektivitas laporan yang dijalankan setelah terjadinya transaksi. Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum, pendekatan kasus, dan pendekatan komparatif. Pendekatan komparatif dengan membandingkan hukum beberapa negara lain. Kajian tersebut sampai pada kesimpulan bahwa transaksi nilai tertentu harus dilaporkan ke KPPU agar tidak menimbulkan ketidakpastian dan biaya transaksi yang tinggi. Selain itu, regulasi Indonesia serupa dengan transaksi serupa di negara lain, khususnya ASEAN.

Daftar Pustaka

- [1] D. W. Widyantari, H. N. Widhiyanti, and Z. Alam, "Tinjauan Yuridis Keterkaitan Hukum Persaingan Usaha Terhadap Perlindungan Konsumen Di Indonesia (Studi Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 26/KPPU-L/2007 Tentang Kartel Sms Dan Nomor 25/KPPU-I/2009 Tentang Penetapan Harga Fuel Surcharge)," *Jurnal Hukum Universitas Brawijaya*, vol. 05, 2010.
- [2] P. Sudibyo, "Restrukturisasi Perusahaan," Seminar Nasional Restrukturisasi Perusahaan Diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Dalam Rangka Dies Natalis ke-41 Universitas Diponegoro, 1988.
- [3] R. Mantili, "Problematika Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dalam Rangka Menciptakan Penegakan Hukum," *Jurnal Hukum Padjadjaran*, vol. 3.
- [4] W. K. Viscusi, J. M. Vernon, and J. E. Harrington, *Economics of Regulation and Antitrust*, 3rd ed. London: The MIT Press, 2001.
- [5] S. Maarif, *Merger Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha*. Jakarta: PT. Penebar Swadaya, 2010.
- [6] A. F. Lubis, A. M. T. Anggraini, K. Toha, and I. B. Kagramanto, *Hukum Persaingan Usaha, Kedua*. Jakarta: KPPU, 2017.
- [7] J. H. Shenefield and I. M. Stelzer, *The Antitrust Laws A Primer*, 4th ed. Washington: The AEI Press, 2001.
- [8] B. P., C. R., R. C., and R. I. M., "Optimal Pre-Merger Notification Thresholds: a Contribution To the Italian Debate," *Italian Antitrust Review*, 3, p. 166, 2014.
- [9] M. Marzuki, *Penelitian Hukum*. Jakarta:encana Prenada Media Group, 2011.
- [10] J. Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayu Publishing, 2006.
- [11] A. Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2014.
- [12] J. Alison, Sufrin, and Brenda EC, *Competition Law: Text, Cases, and Materials*. London: Oxford University Press Inc, 2017.
- [13] H. Knud et al, *Undang-Undang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Revision*. Jakarta: Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit dan Katalis, 2002.
- [14] A. M. T. Anggraini, "Mandatory Post Merger Notification Under The Merger Review Regulation In Indonesia," *Celebrating Diversity: 10 years of ASLI, 10th Asian Law Institute Conference*, p. 1, 2013.
- [15] F. I. Suhandi, "Kebijakan Pre-Merger Notification Badan Usaha Sebagai Penegakan Hukum di Era Revolusi Industri 4.0," vol. 3, pp. 129-142, 2019.