



**MERGER PERSEROAN TERBATAS
DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERSAINGAN
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999**

TESIS

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

OLEH :

**AHMAD KHUMAIDL SH
NIM. B 4 A 099011**

PEMBIMBING :

PROF. DR. SRI REDJEKI HARTONO, SH

**PROGRAM PASCASARJANA ILMU HUKUM
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2002**

**MERGER PERSEROAN TERBATAS
DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERSAINGAN
MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 1 TAHUN 1999**

Disusun Oleh :

Ahmad Khumaidi, SH
NIM : B 4 A 099011

Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada tanggal 10 Juni 2002

Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing

Mengetahui Ketua Program
Magister Ilmu Hukum


Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, SH
NIP : 130368053




Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arief, SH
NIP : 130350519

KATA PENGANTAR

Puji syukur ke hadirat Allah S.W.T. berkat rahmat dan karunia-Nya, penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini.

Setelah mengalami beberapa kendala dalam penyusunan tesis ini, akhirnya penulis dapat menyelesaikan tesis yang berjudul **"Merger Perseroan Terbatas Dalam Perspektif Hukum Persaingan Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1999"**.

Dalam memenuhi kehendak menuliskan hal-hal yang ingin dituangkan ke dalam tesis ini, harus diakui bahwa penulis bukanlah termasuk orang yang mudah menuliskan gagasan dan pikirannya sesuai kaidah penulisan ilmiah. Penulis menyadari sepenuhnya bahwa tesis ini selesai karena bantuan dari berbagai pihak.

Maka adalah tepat apabila penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih yang tidak terhingga dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Ibu Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, SH. yang dengan segala ketulusan hati bersedia membimbing penulis dalam penelitian dan penulisan tesis ini.

Penulis juga menyampaikan banyak terima kasih atas dorongan dan bantuan yang diberikan selama ini, sehingga sudah sepatutnya penulis mengucapkan rasa terima kasih yang mendalam kepada:

1. Bapak Prof. Ir. Eko Budihardjo, MSc, Rektor Universitas Diponegoro Semarang.

2. Bapak Prof. Dr. H. Barda Nawawi Arief, SH, Ketua Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang.
3. Bapak Prof. Dr. H. Muladi, SH, Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Diponegoro yang telah mendorong usaha peningkatan Sumber Daya Manusia (SDM) di Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI
4. Bapak Prof. Dr. Erman Rajaguguk, SH, LLM, Wakil Sekretaris Kabinet, yang telah merintis kerja sama dalam rangka meningkatkan Sumber Daya Manusia (SDM) di Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI
5. Bapak Prof. Dr. Romli Atmasasmita, SH. LLM, Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI (waktu itu menjabat Direktur Jenderal Administrasi Hukum Umum Departemen Kehakiman dan Hak Asasi Manusia RI) yang telah memberikan fasilitas untuk menyelesaikan Program Magister Ilmu Hukum.
6. Bapak Ir. H. Moh. Iqbal, Ketua Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang telah bersedia membimbing dan memberikan data-data dalam penelitian.
7. Bapak Theo F. Toemion, Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) yang telah bersedia membimbing dan memberikan data-data dalam penelitian.
8. Orang tua tercinta, Istri tercinta Dra. Endah Handayani Purwaningtyas dan seluruh keluarga yang telah memberikan dukungan semangat dan motivasi hingga selesainya tesis ini.
9. Semua sahabat dan rekan yang selama ini memberikan semangat.

10. Dosen beserta staf pengajar Program Magister Ilmu Hukum Universitas
Diponegoro.

11. Karyawan dan Staf Administrasi Program Magister Ilmu Hukum Universitas
Diponegoro

Akhir kata semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi penulis dan yang
memerlukan.

Jakarta, 10 Juni 2002

Penulis

RINGKASAN

Merger Perseroan Terbatas disatu sisi merupakan alternatif bagi pengembangan perusahaan agar diperoleh peningkatan efisiensi, memperoleh pangsa pasar yang lebih luas dan memperluas jalur distribusi, tetapi dilain sisi merger Perseroan Terbatas secara tidak langsung dapat menimbulkan akibat negatif terhadap persaingan usaha. Karena mempunyai akibat negatif terhadap persaingan usaha, maka merger Perseroan Terbatas dijadikan obyek dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 memberikan “rambu-rambu” terhadap merger Perseroan Terbatas yang berpotensi menimbulkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, dalam 2 (dua) pasal yaitu Pasal 28 dan Pasal 29, namun didalam pelaksanaannya belum dapat operasional karena sampai saat ini belum didukung adanya peraturan pelaksanaanya. Belum adanya peraturan pelaksanaan tersebut, maka prosedur merger Perseroan Terbatas masih mengacu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan Dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas sebagai “*lex generalis*” dari prosedur merger Perseroan Terbatas.

Pengaturan merger Perseroan Terbatas antara Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terdapat harmonisasi atau sinkronisasi pengaturan dari kedua peraturan perundang-undangan tersebut.

Pencegahan kemungkinan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam merger Perseroan Terbatas, selain dapat dilakukan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) juga dapat dilakukan oleh instansi-instansi yang berwenang dalam memberikan persetujuan merger dan masyarakat dengan memberikan laporan adanya dugaan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam merger Perseroan Terbatas.

ABSTRACT

Merger of limited liability company on the one hand is an alternative for expanding company's business so as a better efficiency, broader market segment and more stable distribution line can be achieved, but on the other hand, the merger may indirectly give negative impact to business competition in general. Based on these reasons, the merger of limited liability company is taken as the object of Law Number 5 of 1999 on Prohibition to Monopolistic Practice and Unfair Business Competition.

Law Number 5 of 1999, in two (2) of its articles, has prescribed "limitations" for merger limited liability company which may have potential to create a monopolistic practice and unfair competition, namely in Article 28 and Article 29, but in its implementation such articles have yet to be effected since until present no implementation regulation having been stipulated to implement the law. Due to the absence of such implementation regulation, the procedure of merger of limited liability company still refers to the provision of Law Number 1 of 1995 on Limited Liability Company and Government Regulation Number 27 of 1998 on Merger, Consolidation and Acquisition of Limited Liability Company as the laws of general application "*lex generalis*" for the procedure of merger of limited liability company.

In adapting the merger of limited liability company between Law Number 1 of 1995 and Law Number 5 of 1999 there is harmonization and synchronization of regulations prescribed in both of the laws.

Preventive actions against the possibility of monopolistic practice and unfair competition in merger of limited liability company may be performed either by “*Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)*” or other competent institutions in charge of giving approval for the merger, including by the public who can report the allegation of monopolistic practice unfair business competition found in the merger of limited liability company.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
KATA PENGANTAR.....	iii
RINGKASAN.....	vi
ABSTRACT.....	viii
DAFTAR ISI.....	x
DAFTAR TABEL.....	xvi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Penelitian.....	1
B. Pembatasan Masalah.....	8
C. Permasalahan.....	8
D. Kerangka Teori.....	9
E. Tujuan Penelitian.....	18
F. Kontribusi Penelitian.....	18
1. Teoritis.....	19
2. Praktis.....	19
G. Metodologi Penelitian.....	19
a. Metode Pendekatan.....	20
b. Spesifikasi Penelitian.....	21
c. Sumber Data.....	22
d. Teknik Pengumpulan Data.....	22
H. Sistematika Penulisan.....	23

BAB II	TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI MERGER PERSEROAN TERBATAS DAN KEBIJAKAN PERSAINGAN USAHA.....	25
A.	Merger Perseroan Terbatas dan Persaingan Usaha Pada Umumnya.....	25
1.	Pengertian Merger.....	25
2.	Sejarah Perkembangan Merger di Indonesia.....	29
a.	Periode Sebelum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas.....	31
b.	Periode Sesudah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995.....	34
3.	Tujuan Merger.....	36
4.	Dasar Hukum Merger.....	41
a.	Dasar Hukum Utama.....	42
b.	Dasar Hukum Merger Dibidang Perbankan.....	43
c.	Dasar Hukum Kontraktual.....	44
1).	Ketentuan Tentang Perikatan Pada Umumnya.....	45
2).	Ketentuan Tentang Perjanjian Jual Beli.....	45
d.	Dasar Hukum Merger Sehubungan Dengan Status Perusahaan.....	46
1).	Peraturan Dibidang Pasar Modal.....	46
2).	Peraturan Dibidang Penanaman Modal Asing atau Penanaman Modal Dalam Negeri.....	51
3).	Peraturan yang Berkenaan Dengan Badan Usaha Milik Negara.....	52
e.	Peraturan Khusus yang Berkaitan dengan Kegiatan Merger.....	53
5.	Jenis-Jenis Merger.....	55
a.	Merger Horisontal.....	58
b.	Merger Vertikal.....	59

c. Merger Konglomerat.....	60
6. Merger Sebagai Strategi Untuk Menguasai Bahan Baku.....	61
7. Merger Sebagai Strategi Untuk Menguasai Pangsa Pasar.....	63
8. Pengertian Persaingan Usaha.....	64
9. Jenis-Jenis Persaingan Usaha.....	71
a. Persaingan Sehat atau Sempurna " <i>Fair/Perfect Competition</i> ".....	71
b. Persaingan Tidak Sehat/Sempurna " <i>Unfair/imperfect Competition</i> ".....	74
1). Monopoli.....	74
2). Oligopoli.....	78
3). Persaingan Monopolistik.....	82
10. Persaingan Usaha di Era Globalisasi.....	83
11. Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat yang Sering Dijumpai di Indonesia.....	85
B. Kebijakan Persaingan Usaha Pada Umumnya.....	88
1. Tujuan dan Instrumen Kebijakan Persaingan Usaha.....	88
a. Tujuan Kebijakan Persaingan Usaha.....	88
b. Instrumen Kebijakan Persaingan Usaha.....	92
2. Perkembangan Kebijakan Persaingan Usaha di Indonesia.....	96
3. Persaingan Usaha Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.....	101
a. Latar Belakang Terbentuknya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.....	101
b. Ruang Lingkup Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.....	103

c. Hal-hal yang Dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.....	104
1). Perjanjian yang Dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.....	105
2). Kegiatan yang Dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.....	113
3). Posisi yang Dominan yang Dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.....	117
4. Peran dan Fungsi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Dalam Perekonomian di Indonesia.....	124
C. Aspek Hukum Merger Perseroan Terbatas dan Persaingan Usaha.....	128
1. Aspek Hukum Merger Perseroan Terbatas.....	128
2. Aspek Hukum Persaingan Usaha.....	133
3. Harmonisasi Merger Perseroan Terbatas dan Persaingan Usaha.....	139
a. Hubungan Merger Perseroan Terbatas dengan Persaingan Usaha Tidak Sehat.....	139
b. Prinsip-prinsip Hukum Merger Perseroan Terbatas dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.....	142
c. Pengaruh Merger Perseroan Terbatas Terhadap Persaingan Usaha Tidak Sehat.....	144
d. Pengaturan Merger Perseroan Terbatas Dalam Undang-Undang Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.....	148

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN TENTANG MERGER PERSEROAN TERBATAS DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERSAINGAN MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999.....	151
A. Hasil Penelitian	151
1. Prosedur Merger Perseroan Terbatas Di Indonesia Dengan Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat	151
2. Korelasi Pengaturan Merger Perseroan Terbatas Antara Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas Dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat	209
3. Pencegahan Terhadap Kemungkinan Terjadinya Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Dalam Merger Perseroan Terbatas	216
B. Pembahasan	232
1. Prosedur Merger Perseroan Terbatas Di Indonesia Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.....	232
2. Korelasi Pengaturan Merger Perseroan Terbatas Antara Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas Dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat	256

3. Pencegahan Terhadap Kemungkinan Terjadinya Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Dalam Merger Perseroan Terbatas	268
BAB IV PENUTUP	278
A. Kesimpulan	278
B. Saran.....	280
DAFTAR PUSTAKA.....	282
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

Tabel	Halaman
1. Kondisi/praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang Paling Sering Ditemukan di Indonesia.....	86
2. Permohonan Pengesahan, Persetujuan Anggaran Dasar Perseroan Terbatas yang Masuk di Sub Dit Badan Hukum Departemen Kehakiman dan HAM.....	154
3. Persetujuan merger Perseroan Terbatas yang dikeluarkan BKPM Tahun 1998.....	154
4. Persetujuan merger Perseroan Terbatas yang dikeluarkan BKPM Tahun 1999.....	155
5. Persetujuan merger Perseroan Terbatas yang dikeluarkan BKPM Tahun 2000.....	156
6. Persetujuan merger Perseroan Terbatas yang dikeluarkan BKPM Tahun 2001.....	157
7. Persetujuan Merger Perseroan Terbatas dengan Fasilitas PMA dan PMDN Tahun 1998-2001.....	159
8. Perkembangan Penanganan Laporan Terhadap Dugaan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.....	168
9. Waktu Penanganan dan Penyelesaian Perkara oleh KPPU.....	231

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Penelitian

Dalam dunia usaha, persaingan harus dipandang sebagai hal yang positif. Dalam teori ilmu ekonomi persaingan yang sempurna "*perfect competition*" adalah suatu kondisi pasar "*market*" yang ideal.¹ Paling tidak ada empat asumsi yang melandasi agar terjadinya persaingan yang sempurna pada suatu pasar tertentu.² Pertama, pelaku usaha tidak dapat menentukan secara sepihak harga atas produk atau jasa. Adapun yang menentukan harga adalah pasar berdasarkan equilibrium permintaan dan penawaran "*supply and demand*". Kedua, barang dan jasa yang dihasilkan oleh pelaku usaha mempunyai kebebasan untuk masuk ataupun keluar dari pasar "*perfect homogeneity*", selanjutnya pelaku usaha mempunyai kebebasan untuk masuk ataupun keluar dari pasar "*perfect mobility of resources*" dan terakhir konsumen dan pelaku pasar memiliki informasi yang sempurna "*perfect information*" tentang berbagai hal.

Walaupun dalam kehidupan nyata sukar ditemui pasar yang didasarkan pada mekanisme persaingan yang sempurna, namun persaingan dianggap sebagai

¹ Paul A. Samuelson, *Economics An Introductory Analysis*, USA, Mc Grow-Hill Book Company Inc. 1948, hal. 36.

² Robert S Pindyck and Daniel L. Rubinfeld, *Microeconomic*, USA: Prentice Hall International Inc, 1998, hal. 283-284

suatu hal yang esensial dalam ekonomi pasar "*market economy*".³ Oleh karenanya dalam keadaan nyata yang kerap terjadi adalah persaingan tidak sempurna "*imperfect competition*" persaingan yang tidak sempurna terdiri dari persaingan monopolistik "*monopolistic competition*" dan oligopoli.⁴

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

Suatu pasar dimana tidak terdapat persaingan disebut sebagai "monopoli". Ada beberapa asumsi yang menjadi dasar untuk menentukan adanya monopoli.⁵ Pertama, apabila pelaku usaha mempunyai pengaruh untuk menentukan harga "*price maker*". Kedua pelaku usaha tidak merasa perlu untuk menyesuaikan diri terhadap pesaing "*seller do not behave strategically*" dan terakhir, adanya "*entry*

³ Hoon Hian Tack, et al, *Economic: Theory and Applications*, Singapore, Mc Grow Hill Book Co, 1998, hal. 14.

⁴ John Sloman, *Essential of Economic*, Prentice Hall Europe, Greet Britain, 1998, hal. 107.

⁵ Michael-Kantz dan Harveey S Rosen, "*Microeconomic*", USA: Richard D Irwin Inc, 1994, hal. 432-433.

barrier” bagi pelaku usaha yang ingin masuk dalam pasar yang sudah dimonopoli oleh pelaku usaha.

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

Di beberapa negara, hukum persaingan dikenal dengan istilah “*Antitrust Laws*” atau anti monopoli. Di Indonesia istilah yang sering digunakan adalah hukum persaingan atau anti monopoli. Di Indonesia hukum anti monopoli diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Undang-Undang ini merupakan pengaturan secara khusus dan komprehensif yang berkaitan dengan persaingan antar pelaku usaha.

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

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas membuka kemungkinan bagi Perseroan Terbatas untuk saling melakukan penggabungan atau merger, akan tetapi penggabungan atau merger tersebut tidak mengarah pada penguasaan sumber-sumber ekonomi atau pemusatan kekuatan ekonomi pada suatu kelompok, sehingga menimbulkan praktek monopoli, oligopoli, monopsoni atau persaingan usaha yang tidak sehat.

Sebagaimana diketahui, masalah merger, konsolidasi dan akuisisi Perseroan Terbatas sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas. Sedangkan merger, konsolidasi dan akuisisi yang bergerak dibidang perbankan juga telah ada ketentuan yang mengaturnya yaitu Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan, Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank dan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 222/KMK.017/Tahun 1993.

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

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

Dalam suasana perkembangan ekonomi yang sangat dinamis seperti sekarang ini, diberbagai negara banyak dijumpai Perseroan Terbatas yang melakukan

penggabungan “merger” dengan Perseroan Terbatas lain. Sebagian permohonan yang diajukan diterima dan diijinkan oleh komisi persaingan dan hanya sebagian kecil saja yang ditolak atau perlu disempurnakan. Bila kita lihat pengaturan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan saham bermuara pada hukum persaingan diberbagai negara, pengawasan penggabungan dilakukan melalui mekanisme “Pre merger Notification”. Tujuan dari mekanisme ini adalah untuk mencegah terjadinya praktek monopoli dan terganggunya persaingan usaha yang tidak sehat.

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

Namun demikian sesuai Pasal 28 dan Pasal 29 tersebut, penggabungan, peleburan dan pengambilalihan saham, baik yang terkena kewajiban melapor maupun yang tidak perlu melapor, apabila mengakibatkan terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat tetap dapat dikenakan sanksi pasal-pasal yang ada dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Penggabungan perusahaan dapat dilakukan dengan berbagai cara yaitu penggabungan horizontal terjadi antara dua pelaku usaha (perusahaan) atau lebih yang saling bersaing dan memproduksi atau menjual barang yang sama atau barang

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

Merger vertikal dapat dilakukan baik ke bawah maupun ke atas. Merger vertikal yang dilakukan ke bawah sebagai misal, perusahaan yang bergerak dalam bidang manufaktur melakukan merger terhadap distributornya. Sedangkan merger yang dilakukan ke atas misalnya perusahaan manufaktur melakukan merger terhadap perusahaan yang memasok bagian tertentu dari produk yang dihasilkan. Sedangkan penggabungan konglomerasi terjadi antara dua pelaku usaha atau lebih yang tidak saling bersaing dan produk yang dihasilkan oleh masing-masing pelaku usaha itu tidak bersaing atau tidak ada kaitannya sama sekali. Sebagai contoh perusahaan yang melakukan merger terhadap perusahaan yang bukan pesaing atau potensi menjadi pesaing atau distributor atau pemasoknya.

Dari ketiga jenis merger yang diuraikan di atas, masing-masing mempunyai konsekuensi bagi persaingan yang berbeda satu sama lain. Dengan adanya tindakan merger horizontal, akan berakibat pada suatu pasar yaitu berkurangnya suatu perusahaan karena perusahaan dimerger dan ada suatu perusahaan yang memiliki pangsa pasar yang lebih besar dari sebelumnya. Bagi

perusahaan yang melakukan merger, perusahaan tersebut akan mempunyai kekuatan pasar "*market power*" yang lebih besar. Sehingga dalam merger horizontal tidak hanya menyangkut asset atau saham saja tetapi juga penyatuan atau pengambilalihan kekuatan pasar.

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

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

B. Pembatasan Masalah

Berdasarkan atas latar belakang di atas, dengan mengingat semakin besar keinginan pelaku usaha untuk melakukan merger guna meningkatkan daya saing perusahaan dalam menghadapi persaingan bebas serta adanya pembatasan-pembatasan agar merger tidak menimbulkan atau mengganggu persaingan yang sehat atau bahkan menimbulkan monopoli, dan mengingat luasnya materi maka perlu diadakan pembatasan masalah yang akan dibahas yaitu tentang pengaturan merger, dampak merger terhadap penguasaan pasar atau persaingan.

C. Permasalahan

Dari pembatasan masalah di atas maka masalah yang dapat dikemukakan dalam tesis ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana prosedur merger Perseroan Terbatas di Indonesia dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak sehat?
2. Bagaimana korelasi pengaturan merger Perseroan Terbatas antara Undang-Undang Nomor 1 tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ?
3. Bagaimana pencegahan terhadap kemungkinan terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam merger Perseroan Terbatas?

D. Kerangka Teori

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

- a) Teori tersebut berguna untuk lebih mempertjarn atau lebih mengkhususkan fakta yang hendak diselidiki atau diuji kebenarannya.
- b) Teori tersebut berguna didalam mengembangkan sistem klasifikasi fakta, membina struktur konsep-konsep serta memperkembangkan definisi-definisi,
- c) Teori biasanya merupakan suatu ikhtiar daripada hal-hal yang telah diketahui serta diuji kebenarannya yang menyangkut obyek yang diteliti,
- d) Teori memberikan kemungkinan pada prediksi fakta mendatang, oleh karena itu telah diketahui sebab-sebab terjadinya fakta tersebut dan mungkin faktor-faktor tersebut akan timbul lagi pada masa-masa mendatang,
- e) Teori memberikan petunjuk-petunjuk terhadap kekurangan-kekurangan pada pengetahuan peneliti.⁶

Dalam penelitian ini kerangka teori disusun dengan menggunakan metode klasifikasi⁷, yaitu dengan memilih ruang lingkup, mengumpulkan istilah-istilah pokok dan kemudian menyusunnya secara sistematis.

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

⁶ Soeryono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-PRESS, Jakarta, 1986, hal. 12

⁷ Ibid, hal. 129

Pengertian “persaingan” berasal dari kata “saing” kata saing mempunyai persamaan kata dengan “lomba” (atau mengatasi, dahulu mendahului) sehingga kata “persaingan” mempunyai arti usaha memperlihatkan keunggulan masing-masing yang dilakukan oleh perorangan (perusahaan negara pada bidang perdagangan, produksi, persenjataan dan sebagainya).⁸

Sedangkan dalam bahasa Inggris persaingan disebut dengan “*Competition*”. *Competition* adalah the freedom to copete with others for business opportunities on what ever terms appear desirable ... elsewhere.⁹

Marshall C. Howard berpendapat bahwa persaingan merupakan istilah umum yang dapat digunakan untuk segala sumber daya yang ada. Persaingan adalah “jantungnya” ekonomi pasar bebas.¹⁰ Menurut teori, suatu sistem ekonomi pasar bebas memiliki ciri: adanya persaingan, bebas dari segala hambatan, tersedianya sumber daya yang optimal.¹¹

Dengan adanya persaingan, pelaku usaha dipaksa untuk menghasilkan produk-produk berkualitas. Perusahaan-perusahaan yang dikelola dengan efisien akan memperoleh keuntungan yang besar dan tetap eksis, sebaliknya perusahaan yang tidak efisien akan mengalami kekalahan dalam persaingan bisnis, sebagai suatu

⁸ Depdikbud, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, Edisi kedua, cetakan III, 1994, hal. 861.

⁹ William Rawlinson dan Malactly P. Cornwell-Kelly, *European Community Law*, Waterlow Publisher, Edisi pertama, 1990, hal. 204

¹⁰ Marshall C. Howard, *Competition is the heart of free enterprise economy, anti trust law and trade regulation: Selected issues and case studies*, Englewood Cliffs, New Jersey, USA, 1983, hal. 2

¹¹ Marshall C. Howard, *Legal Aspect on Marketing*, Mc. Graw-Hill Book Company, New York, 1967, hal. 1

konsekuensi logis dari persaingan sempurna adalah terciptanya harga yang bersaing dan kualitas barang yang baik, serta adanya berbagai pilihan terhadap suatu produk barang dan jasa.

Dalam upaya merebut konsumen sebanyak-banyaknya pelaku usaha yang menghasilkan barang selalu berusaha memperbaiki mutu barang sejenis agar lebih laku dipasaran. Disamping memiliki aspek positif sebagaimana tersebut di atas, persaingan juga tidak bisa dihindari faktor-faktor negatif. Faktor-faktor negatif itu terjadi khususnya pada persaingan bebas mutlak dalam kebebasan berusaha yang mutlak ini menumbuhkan pelaku usaha yang hanya menginginkan keuntungan sebesar-besarnya. Dalam persaingan demikian tidak diinginkan adanya campur tangan pemerintah.

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

Dalam rangka meningkatkan daya saing serta agar tetap eksis dalam persaingan, pelaku usaha selain berupaya untuk melakukan diversifikasi dan ekstensifikasi, pelaku usaha banyak menempuh jalan dengan melakukan

restrukturisasi perusahaan. Secara sederhana restrukturisasi perusahaan "*Corporate Restructuring*" bisa diartikan sebagai pembenahan/perombakan mendasar terhadap seluruh mata rantai bisnis perusahaan dengan tujuan terciptanya daya saing dan kompetisi. Perombakan terhadap perusahaan tidak hanya menyangkut aspek bisnis saja tetapi juga menyangkut aspek organisasi, manajemen keuangan, maupun aspek legal/hukum.¹²

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

Berdasarkan pertumbuhan dari segi ekonomi dan managerial, restrukturisasi perusahaan merupakan salah satu alternatif yang dapat diambil oleh badan usaha dan berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 restrukturisasi perusahaan hanya dapat dilakukan oleh badan usaha yang berbentuk badan hukum dan salah satu badan usaha yang berbadan hukum adalah Perseroan terbatas.

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

¹² Placidius Sudibyo, *Restrukturisasi Perusahaan*, Seminar Nasional Restrukturisasi Perusahaan diselenggarakan oleh Fakultas Hukum dalam rangka Dies Natalis ke-41, Universitas Diponegoro, 28 September 1988.

Penggabungan atau lebih dikenal dengan merger, merupakan istilah baru. Pengertian merger baru dimasukkan dalam Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 yang diatur dalam Pasal 102 sampai dengan Pasal 109. Sedangkan pengertian penggabungan Perseroan Terbatas dapat kita jumpai pada Pasal 1 butir (1), Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan Dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas yang berbunyi sebagai berikut :

“Penggabungan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh suatu Perseroan Terbatas atau lebih untuk menggabungkan diri dengan perseroan lain yang telah ada dan selanjutnya Perseroan yang menggabungkan diri menjadi bubar.”

Sedangkan Placidius Sudibyo dan Nindyo Pramono memberikan batasan merger terjadi apabila:¹³

Satu perseroan bergabung dengan yang lain dan hanya satu yang melanjutkan eksistensinya sebagai badan hukum. Pengertian merger ini dapat digambarkan sebagai berikut :

PT. A
_____ MERGER _____ PT. A
PT. B

Bagi Perseroan Terbatas merger atau penggabungan Perseroan Terbatas dari segi ekonomis mempunyai tujuan sebagai berikut :

¹³ Placidius Sudibyo dan Nindyo Pramono, *Merger dan Akuisisi*, Makalah Seminar Nasional Peranan prinsip Akuntansi Indonesia dalam Pembangunan Jangka Panjang Tahap Kedua, Jakarta 16-17 Desember 1997.

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

Berkaitan dengan tujuan diadakan merger, Mas'ud Machfoedz memberikan beberapa alasan dan contoh penggabungan badan usaha, yaitu :¹⁴

- a) Pemanfaatan aset yang lebih efisien dalam satu kesatuan perusahaan sebagai contoh, apabila PKBI bergabung menjadi satu dengan Kanindotex, secara economic scale dapat ditingkatkan;
- b) Integrasi usaha, dengan penguasaan atau penggabungan badan usaha yang segaris biaya produksimenjadi lebih murah. Sebagai contoh, apabila Indofood bergabung menjadi satu dengan Bogasari, maka kesulitan perolehan bahan baku mie instant dapat dihindari;
- c) Profesionalisme manajemen, dengan penggabungan badan usaha diharapkan mampu menarik manajemen yang profesional. Sebagai contoh, penguasaan Papan Sejahtera oleh Hasjim Group;
- d) Sinergi financial dan ekonomi, apabila perusahaan yang merugi bergabung dengan perusahaan yang memperoleh laba, maka perusahaan yang merugi akan menampilkan performance yang lebih baik dan perusahaan yang laba akan berkurang pajaknya karena dikurangi oleh perusahaan yang bergabung. Sebagai contoh, penggabungan Toko Gunung Agung dan Multi Gunung Agung pada tahun 1988.

¹⁴ Mas'ud Machfoedz, *Undang-Undang Perseroan 1995 dan Perlindungan Minoritas Dari Praktek Bisnis (Pasar Modal) yang Tidak Sehat*, Makalah Seminar Nasional "Menyongsong Berlakunya Undang-Undang Nomor 1 tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas dan Implikasinya Terhadap perkembangan Dunia Usaha di Indonesia" Kerjasama Asosiasi Pengajar Hukum Dagang Seluruh Indonesia, September 1995, hal 9-10

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

- a) Terciptanya atau bertambahnya konsentrasi pasar yang dapat menyebabkan harga produk semakin tinggi.
- b) Kekuatan pasar "*market power*" menjadi semakin besar yang dapat mengancam pelaku usaha yang lebih kecil.

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

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

Bagi hukum persaingan, akibat negatif yang ditimbulkan dari penggabungan Perseroan Terbatas bagi persaingan pasar, yang sangat diwanti-wanti adalah bahwa dengan merger tersebut mengakibatkan hilangnya pesaing potensial. Dengan hilangnya pesaing potensial tersebut, maka dapat dikatakan bahwa merger dianggap berbahaya bagi kelangsungan suatu pasar.

Demikian juga, dengan melihat potensi-potensi yang diakibatkan adanya suatu merger Perseroan Terbatas yang mengarah pada monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, maka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat memberikan suatu rambu-rambu terhadap merger yang berpotensi menguasai kekuatan pasar sebagaimana tercantum dalam Pasal 28 dan Pasal 29 dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, yang berbunyi sebagai berikut :

Pasal 28 :

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

- (3). Ketentuan lebih lanjut mengenai penggabungan atau peleburan badan usaha yang dilarang sebagaimana dimaksud ayat (1), dan ketentuan mengenai pengambilalihan saham perusahaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pasal 29 :

- (1). Penggabungan atau peleburan badan usaha, atau pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 yang berakibat nilai aset dan atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu, wajib diberitahukan kepada Komisi selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal penggabungan, peleburan atau pengambilalihan tersebut.
- (2). Ketentuan tentang penetapan nilai aset dan atau nilai penjualan serta tata cara pemberitahuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Dari kedua pasal di atas dapat dikatakan bahwa penggabungan atau merger Perseroan Terbatas dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat manakala dengan penggabungan Perseroan Terbatas mengakibatkan bertambahnya konsentrasi pasar dan kekuatan pasar pada suatu perusahaan menjadi semakin besar sehingga harga produk makin tinggi dan mengancam pelaku usaha yang lebih kecil itu, sehingga penggabungan Perseroan Terbatas mempunyai kecenderungan untuk

penguasaan pasar secara monopoli yang dapat menghilangkan persaingan usaha yang sehat.

E. Tujuan Penelitian

Secara umum tujuan dari penelitian ini dimaksudkan untuk memberi gambaran bagaimanakah pengaturan merger Perseroan Terbatas dalam perspektif hukum persaingan menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Secara khusus penelitian ini dimaksudkan untuk :

1. Mengkaji dan memperoleh penjelasan bagaimana prosedur merger di Indonesia dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat?
2. Memperoleh penjelasan mengenai sejauh mana ketidakkorelasian pengaturan merger antara Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat?
3. Memperoleh gambaran tentang pencegahan terhadap kemungkinan terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam merger Perseroan Terbatas?

F. Kontribusi Penelitian

Sehubungan dengan hal-hal tersebut diatas maka penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baik dari segi teoritis maupun dari segi praktis.

1. Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan akan dapat dijadikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan substansi disiplin dibidang ilmu hukum, khususnya hukum perusahaan (Restrukturisasi Perusahaan) dan hukum persaingan "*Competition Law*"

2. Praktis

- a) Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pikiran bagi penyusunan peraturan pelaksana yang berkaitan dengan pengaturan merger dan larangan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat di Indonesia.
- b) Menjadi bahan dan dasar penelitian serta kepustakaan dibidang hukum dagang dan hukum persaingan.
- c) Bermanfaat bagi perusahaan yang akan merger, agar merger yang dilakukan tidak mempunyai dampak terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.
- d) Dapat menciptakan model merger yang ideal yang tidak mengakibatkan adanya penguasaan pasar.

G. Metode Penelitian

Penulisan tesis ini yang berjudul Merger Perseroan Terbatas Dalam Perspektif Hukum Persaingan menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 membutuhkan data yang akurat yang dititikberatkan kepada data primer dari

penelitian lapangan yang didukung dengan data sekunder yang diperoleh dari penelitian kepustakaan sehingga permasalahan pokok yang diteliti dapat dijawab secara tuntas. Agar data yang dimaksud dapat diperoleh dan dibahas. Penulis metode sebagai berikut

a) Metode Pendekatan

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

Pendekatan yuridis normatif ini merupakan pendekatan yang meliputi penelitian yang berupa usaha penemuan hukum *in concreto*.¹⁵ Untuk mengetahui sejauhmana peraturan perundang-undangan yang ada dapat diterapkan yaitu dengan menganalisa bahan pustaka yang merupakan data sekunder.¹⁶ Dalam penelitian normatif ini yang berlaku adalah teori-teori hukum normatif sebagai kerangka konseptualnya. Dalam penulisan ini digunakan penelitian inventarisasi hukum positif dan penelitian terhadap taraf sinkronisasi baik secara vertikal maupun horisontal dari

¹⁵ Ronny Hanintjo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hal. 12.

¹⁶ Ibid, hal 9.

peraturan-peraturan hukum tertulis.¹⁷ Taraf sinkronisasi vertikal yaitu sinkronisasi suatu peraturan berdasarkan hierarkies peraturan perundang-undangan, sedangkan sinkronisasi horisontal yaitu sinkronisasi suatu perundang-undangan lain dalam kaitannya dalam bidang-bidang lain yang mungkin mempunyai hubungan timbal balik.

Sedangkan pendekatan yuridis empiris digunakan untuk mengetahui pengaruh penggabungan Perseroan Terbatas bagi persaingan usaha. Dalam pendekatan yuridis empiris ini juga dimaksudkan untuk mempelajari dan meneliti hubungan timbal balik antara hukum dengan lembaga-lembaga sosial yang lain,¹⁸ oleh karena itu penelitian ini mempergunakan teori-teori sosial mengenai hukum atau teori sosial dan kerangka konseptualnya bersifat "*logico-empiris*".¹⁹

Penelitian yuridis empiris atau sosiologis dilakukan dengan cara meneliti data yang diperoleh langsung dari masyarakat atau data primer dengan cara melakukan pengamatan, studi lapangan dan wawancara.

b) Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat diskriptif dan analitis karena secara spesifik penelitian ini bertujuan memberikan gambaran mengenai merger Perseroan Terbatas dan pengaruhnya terhadap persaingan usaha serta pengaturannya dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Monopoli dan Persaingan Usaha

¹⁷ Soerjono Soekanto, op cit, hal 50.

¹⁸ Ronny Hanintjo Soemitro, op cit, hal 34.

¹⁹ Ibid, hal 36.

Tidak Sehat, sehingga dari analisis ini dapat diperoleh kesimpulan umum mengenai merger Perseroan Terbatas yang paling ideal dan tidak mengakibatkan monopoli atau persaingan usaha tidak sehat.

c) Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder, data primer atau data yang diperoleh langsung dari instansi terkait melalui penelitian lapangan. Sedangkan data sekunder yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bahan-bahan hukum primer, yaitu Pancasila, UUD 1945, dan peraturan perundang-undangan, serta yurisprudensi;
2. Bahan hukum sekunder, yakni: buku teks, laporan penelitian, artikel ilmiah, rancangan undang-undang, dan data statistik;
3. Bahan hukum tersier. Bahan ini dijadikan sebagai pedoman untuk mengkaji bahan primer dan sekunder, yang diperoleh dari kamus, bibliografi dan ensiklopedia.²⁰

d) Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data untuk penulisan tesis ini dilakukan melalui wawancara, dan studi kepustakaan, dengan mengkaji sejumlah literatur seperti

²⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif; Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan III, Jakarta, Rajawali, 1990, hal. 14-15

peraturan perundang-undangan, buku artikel, makalah, laporan hasil penelitian, majalah dan surat kabar yang berkenaan dengan persaingan bisnis. Analisis data dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif.

H. Sistematika Penulisan

Hasil penelitian ini disusun dalam sebuah tesis yang terdiri dari 4 (empat) bab. Untuk memudahkan pemahaman terhadap tesis ini, maka disusun suatu sistematika sebagai berikut :

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

Bab II. Merupakan tinjauan pustaka terhadap substansi merger Perseroan Terbatas dalam perspektif hukum persaingan menuju Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Pembahasan pada bab ini terdiri dari merger Perseroan Terbatas dan persaingan usaha pada umumnya, kebijakan persaingan usaha pada umumnya serta aspek hukum merger Perseroan Terbatas dan Persaingan Usaha.

Bab III. Pada bab ini merupakan uraian hasil penelitian yang telah dilakukan dan pembahasan terhadap permasalahan yang menjadi fokus penelitian. Pada bab ini akan diuraikan hasil penelitian mengenai prosedur merger Perseroan

Terbatas dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, korelasi pengaturan merger Perseroan Terbatas antara Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.serta pencegahan terhadap kemungkinan terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam merger Perseroan Terbatas. Setelah diuraikan hasil penelitian mengenai permasalahan tersebut di atas, pada bagian pembahasan akan dianalisis masing-masing permasalahan tersebut dengan tehnik analisis yang telah diuraikan pada bab sebelumnya sehingga mencapai tujuan yang diharapkan dari penelitian ini.

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

BAB II
TINJAUAN PUSTAKA
MENGENAI MERGER PERSEROAN TERBATAS DAN
KEBIJAKAN PERSAINGAN USAHA

A. Merger Perseroan Terbatas dan Persaingan Usaha Pada Umumnya

1. Pengertian Merger

Merger akhir-akhir ini telah menjadi trend bagi perusahaan sebagai suatu cara alternatif untuk mengembangkan perusahaan serta memperluas jaringan usahanya, terutama bagi kelompok usaha yang ingin berkembang secara cepat dalam waktu yang relatif singkat, sebab dengan merger suatu perusahaan tidak perlu membesarkan suatu perusahaan dari kecil, tetapi cukup menggabungkan diri dengan perusahaan yang sudah besar atau yang sedang berkembang. Sebelum membahas merger secara mendalam, tidak ada salahnya bila kita mengerti mengenai definisi atau pengertian dari merger itu sendiri.

Selain merger, ada beberapa istilah yang sering digunakan sehari-harinya yang mempunyai arti yang sama dengan merger antara lain "*Fusi*", "*Absorpsi*" atau "penggabungan". Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas menggunakan istilah "Penggabungan". Walaupun banyak istilah yang mempunyai arti yang sama dengan merger, tetapi bila kita lihat dari definisinya maka istilah-

istilah tadi mempunyai kesamaan. Dibawah ini akan kami sajikan beberapa definisi merger.

Pengertian merger dapat kita temukan dalam Black's Law Dictionary, istilah merger dimaksudkan adalah sebagai suatu "*Fusi*" atau "*Absorpsi*" dari suatu benda atau hak kepada benda atau hak lain. Secara umum "*Fusi*" atau "*Absorpsi*" tersebut dilakukan oleh suatu subyek yang kurang penting dengan subyek yang lebih penting, subyek yang kurang penting tersebut kemudian membubarkan diri.¹

Merger juga dapat diartikan sebagai : is the absorption of one existing corporation by another, the absorption corporation continuous to exist while the one being absorbed ceases to exist. A merger can be illustrated by the equation $A + B = A$.²

Menurut Ronald A. Anderson, merger didefinisikan sebagai berikut : "when two corporation merger, one absorbs the other. One corporation preserve its original character and identify and continuous to exist, and the other disappear and its corporate existence terminates".³

Sedangkan Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, SH. Memberikan definisi merger adalah "Penggabungan sedemikian rupa dari dua perusahaan atau lebih (Perseroan Terbatas), sehingga dari segi ekonomi dapat dianggap sebagai suatu

¹ Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, St Minnesota, USA West Publishing Co, 1979, hal 891.

² Rate A Howell et al, *Business Law, Text and Case*, Fourth Edition, The Dryden Press, Orlando, Florida, 1998, hal 888.

³ Ronald A. Anderson, et al, *Business Law*, South Western Publishing Co, Cincinnati, Ohio, 1984, hal. 685.

kesatuan.⁴ Sedangkan menurut Placidius Sudibyo dan Nindy Purnomo memberikan batasa merger terjadi apabila :⁵

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

Pengertian merger ini dapat digambarkan sebagai berikut :



Douglas Whitman dan John William Gergacz dalam bukunya yang berjudul "*The Legal Environment of Business*" memberikan suatu definisi mengenai merger sebagai berikut : "The joining together of two companies that previously operated as separate entities, where by one company ceases to exist as separate entity".⁶

Definisi-definisi merger tersebut di atas merupakan pengertian mengenai merger yang berupa pendapat para sarjana, sedangkan definisi atau pengertian merger yang digunakan dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia terutama pengertian merger yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995

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

⁵ Placidius Sudibyo dan Nindy Purnomo, *Merger dan Akuisisi*, Makalah pada Seminar Nasional "Peran Prinsip Akutansi Indonesia Dalam Pembangunan Jangka Panjang Tahap Kedua", Jakarta, 16-17 Desember 1997, hal. 7.

⁶ Douglas Whitman dan John William Gergacz, *The Legal Environment of Business*, Second Edition, Random House, Business Division, New York, 1988, hal. 5-6.

Tentang Perseroan Terbatas dan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Juncto Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan adalah sebagai berikut :

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 mengatur mengenai merger dalam suatu Bab tersendiri yaitu Bab VII tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan mulai dari Pasal 102 sampai dengan Pasal 109. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 menggunakan istilah “Penggabungan” untuk merger. Walaupun Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 baik dalam Pasal 1 yang mengatur mengenai Ketentuan Umum yang memberikan penjelasan peristilahan maupun penjelasan Pasal 102 sampai dengan Pasal 109 tidak dijumpai definisi apa yang dimaksud dengan “Penggabungan” itu. Definisi “Penggabungan” baru dapat kita jumpai dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas, yang merupakan Peraturan Pelaksana dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995.

Pengertian “Penggabungan” dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan dapat kita jumpai pada pasal 1 butir (1) yang berbunyi sebagai berikut :

“Penggabungan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh suatu Perseroan Terbatas atau lebih untuk menggabungkan diri dengan Perseroan lain yang telah ada dan selanjutnya Perseroan yang menggabungkan diri menjadi bubar”.

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas tersebut, Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 Tentang Perbankan telah memberikan aturan main mengenai Merger, Konsolidasi dan Akuisisi yang menyangkut bank. Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas, Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan menggunakan istilah “Merger”, dimana didalam penjelasan Pasal 28 ayat (1) dari Undang-Undang tersebut telah memberikan definisi mengenai merger sebagai berikut “merger” (penggabungan usaha) adalah penggabungan dari dua bank atau lebih dengan cara tetap mempertahankan berdirinya salah satu bank dengan melikuidasi bank-bank lainnya.

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

- a. Perbuatan hukum itu dilakukan oleh dua Perseroan terbatas atau lebih
- b. Dengan tetap mempertahankan salah satu perusahaan sedangkan perusahaan lainnya dibubarkan atau secara hukum perusahaan yang dibubarkan tersebut eksistensinya sudah tidak ada lagi.

2. Sejarah Perkembangan Merger di Indonesia

Perkembangan merger dalam sejarah mengalami pasang surut, namun demikian suatu benang merah yang dapat ditarik dari sejarah tersebut adalah pasang

surutnya merger tersebut mempunyai korelasi positif dengan pasang surutnya bisnis di negara yang bersangkutan.⁷ Artinya, perkembangan merger selalu mengikuti keadaan bisnis dan ekonomi suatu negara. Apabila keadaan bisnis dan ekonomi suatu negara lagi booming maka mergerpun banyak dilakukan oleh suatu perusahaan, sebaliknya pada saat ekonomi dalam keadaan resesi maka kegiatan mergerpun menurun hal ini adalah wajar, karena merger dipandang salah satu upaya untuk memperluas suatu usaha yang tentunya memerlukan “cost” dan modal, apabila prospek bisnis ditempat tersebut tidak baik maka orang enggan mengeluarkan “cost” dan modal tersebut untuk melakukan merger.

Perkembangan merger di Indonesia sebetulnya dimulai sebelum adanya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas, Namun pengaturan merger pada saat sebelum adanya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 masih bersifat sektoral dan pengaturannya dalam Perundang-undangan masih pada tingkat dibawah Undang-Undang.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas merupakan tonggak sejarah tentang hukum merger. Karena dengan Undang-Undang tersebut yang mulai diatur mengenai merger secara komprehensif dalam tingkat Undang-Undang. Dilihat dari sejarah perkembangan hukum merger di Indonesia, dapat dibagi dalam 2 periode sebagai berikut :

⁷ Munir Fuady, *Hukum Tentang Merger*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hal 13

a. Periode sebelum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas

Di Indonesia sejarah perkembangan hukum merger masih terbilang baru. Dalam tingkat Undang-Undang pengaturan merger di Indonesia baru dimulai sejak berlakunya Undang-Undang Nomor 1 tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas namun hal ini tidak berarti bahwa sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 1 tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas tersebut merger tidak pernah dilakukan di Indonesia sebab dalam kenyataannya praktek merger di Indonesia sudah dilakukan jauh sebelum Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995. Dasar hukum praktek merger di Indonesia sebelum Undang-Undang Nomor 1 tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas adalah sebagai berikut :

1) Dasar hukum kontraktual

Praktek merger di Indonesia pada dasarnya ada 2 macam ketentuan yang mengatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata khususnya buku ke-III yang berlaku terhadap merger yaitu sebagai berikut :

a) Ketentuan Perikatan pada Umumnya

Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tidak diatur secara khusus perjanjian mengenai merger, jadi dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tidak ada satu pasal yang mengatur tentang perjanjian mengenai merger namun dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata khususnya buku ke-III terdapat ketentuan

umum tentang perikatan yang berlaku terhadap semua jenis perjanjian, termasuk perjanjian merger. Ketentuan umum mengenai perikatan dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata diatur dalam Pasal 1233 sampai dengan Pasal 1456.

Ketentuan dalam pasal-pasal tersebut misalnya mengenai syarat-syarat sahnyanya suatu perjanjian, kekuatan berlakunya perjanjian, akibat hukum dari perjanjian, macam-macam perjanjian, hapusnya perikatan, berlaku juga untuk perjanjian merger.

b) Ketentuan tentang perjanjian jual beli

Dalam tehnik pelaksanaan perjanjian merger suatu perseroan sering dijumpai jual beli saham perseroan. Sebagaimana kita ketahui bahwa dalam suatu perjanjian jual beli termasuk juga jual beli saham disamping berlaku ketentuan umum tentang perikatan sebagaimana tersebut di atas berlaku juga ketentuan khusus mengenai jual beli, yang diatur dalam Pasal 1457 sampai dengan Pasal 1540 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Di dalam perjanjian merger sering terdapat perjanjian jual beli maka dalam Pasal 11 dari Keputusan Menteri Keuangan Nomor 222/KMK.017/1993 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank, ditentukan bahwa salah satu dokumen yang harus dilampirkan dalam pengajuan permohonan untuk memperoleh ijin merger disamping akte perjanjian merger juga harus dilampirkan akte jual beli saham. Selain teknis pelaksanaan dengan cara jual

beli saham perjanjian jual beli saham, perjanjian merger juga dikenal dengan metode inbreng saham. Inbreng saham ini dilakukan bersama-sama atau sebagai ganti jual beli saham. Dalam metode inbreng saham ini sering dibuat suatu perjanjian inbreng.

2) Dasar hukum dibidang usaha khusus

Perbankan merupakan Perseroan Terbatas yang mempunyai kegiatan usaha bidang khusus. Merger dalam Perseroan Terbatas yang mempunyai bidang khusus seperti perbankan ini, selain tunduk kepada ketentuan merger dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas, juga tunduk pada ketentuan merger pada bidang perbankan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Juncto Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perbankan. Dalam bidang perbankan telah terdapat beberapa peraturan perundang-undangan yang telah dikeluarkan oleh Pemerintah yang mengatur ketentuan mengenai merger dalam bidang perbankan, antara lain :

- a) Keputusan Menteri Keuangan Nomor Kep. 614/MK/II/8/1971 mengenai Pemberian Kelonggaran Perpajakan Kepada Bank-Bank Swasta Nasional yang melakukan penggabungan (merger)
- b) Keputusan Menteri Keuangan Nomor 278/KMK.01/1989 Tanggal 25 Maret 1989 Tentang Peleburan dan Penggabungan Usaha Bank.

- c) Surat Edaran Bank Indonesia Nomor 21/15/BPPP tanggal 25 Maret 1989 Tentang Peleburan Usaha dan Penggabungan Usaha bagi Bank Umum Swasta Nasional, Bank Pembangunan dan Bank Perkreditan Rakyat.
- d) Keputusan Menteri Keuangan Nomor 222/KMK.017/1993 Tanggal 26 Pebruari 1993 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisis Bank. Keputusan Menteri Keuangan Nomor 222/KMK.017/1993 ini menggantikan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 278/KMK.01/1989.

b Periode Sesudah Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas

Berbeda dengan pengaturan merger sebelumnya yang hanya bersifat sektoral dan pada tingkat dibawah Undang-Undang, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Pereroan Terbatas mengatur merger secara komprehensif. Merger pada periode sesudah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 dapat dicatat dalam sejarah hukum bisnis sebagai era kepastian hukum bagi tindakan merger.⁸

Sebagaimana kita ketahui bahwa dalam Kitab Undang-Undang Hukum Dagang didalam pasal-pasal tentang Perseroan Terbatas tidak kita jumpai adanya pengaturan merger, konsolidasi dan akuisisi yang secara komprehensif baru diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas. Pengaturan merger pada periode setelah ini adalah sebagai berikut :

⁸ Ibid, hal 23.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas mengatur tentang merger, konsolidasi dan akuisisi mulai dari Pasal 102 sampai dengan Pasal 109 dan Pasal 76 yang mengatur mengenai qorum dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) untuk merger, konsolidasi dan akuisisi.

Seperti kita ketahui bahwa Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 menggunakan istilah “Penggabungan” untuk merger, “Pengambilalihan” untuk akuisisi dan istilah “Peleburan” untuk konsolidasi.

Sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas, Pemerintah pada tanggal 24 Pebruari 1998 telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 ini mengatur penggabungan dan peleburan bagi perusahaan, dimana Perseroan Terbatas yang membubarkan diri itu tidak perlu dilakukan likuidasi terlebih dahulu. Sebab menurut Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas penggabungan dan peleburan dapat dilakukan dengan atau tanpa terlebih dahulu dilakukan likuidasi.

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 membuka kemungkinan berlakunya ketentuan khusus yang mengatur tentang penggabungan, peleburan dan pengambilalihan Perseroan Terbatas yang mempunyai bidang-bidang khusus seperti Perbankan dan Pasar Modal. Dengan kata lain ketentuan-ketentuan mengenai merger, konsolidasi dan akuisisi dalam Undang-Undang Perbankan adalah “*Lex specialis*”

sedangkan ketentuan merger, konsolidasi dan akuisisi dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas merupakan "*lex Generalis*"

Dalam bidang perbankan, setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Pemerintah telah mengeluarkan beberapa Peraturan Perundang-Undangan yang berkenaan dengan merger khususnya dalam bidang perbankan yaitu sebagai berikut :

- a) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 Tanggal 7 Mei 1999 Tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank.
- b) Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 32/51/KEP/DIR Tanggal 14 Mei 1999 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank Umum.
- c) Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 32/52/KEP/DIR Tanggal 14 Mei 1999 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank Perkreditan Rakyat.

3. Tujuan Merger

Dalam rangka untuk melakukan pembinaan dan pengembangan usaha agar mampu menghadapi arus globalisasi dibidang ekonomi, maka dipandang perlu untuk menciptakan suatu iklim berusaha yang sehat dan efisien.

Guna menciptakan suatu iklim usaha yang sehat dan efisien, khususnya bagi Perseroan Terbatas yang merupakan suatu wadah ekonomi, iklim usaha yang

sehat dan efisien betul betul diharapkan oleh pelaku usaha agar keberadaan Perseroan Terbatas tetap eksis dalam melakukan usahanya. Salah satu cara yang dapat ditempuh oleh Perseroan Terbatas untuk menciptakan iklim usaha yang sehat dan efisien dapat ditempuh dengan melakukan merger.

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

- a. **Pertimbangan Pasar**
Dengan merger dan akuisisi untuk memperluas pangsa pasar. Dalam hal ini, baik untuk menghasilkan mata rantai produksi yang lengkap maupun untuk memperluas distribusi produk dalam satu area atau memperluas area distribusi
- b. **Penghematan Distribusi**
Sistem distribusi tunggal, termasuk tetapi tidak terbatas pada salesmen, dealers, retail outlets dan transportation facilities, seringkali dapat menangani dua produk yang mempunyai metode distribusi/market yang serupa, dengan menghemat biaya daripada mereka hanya menangani produk tunggal.
- c. **Diversifikasi**
Hal ini dimaksudkan untuk mengelak dari resiko penempatan semua telur ayam dalam satu keranjang, dimana bisa jadi telur ayam akan pecah semua. Karena itu, diadakanlah penganekaragaman jenis usaha, untuk meminimalkan resiko

terhadap pasar tertentu dan atau untuk dapat berpartisipasi pada bidang-bidang yang baru tumbuh.

d. Keuntungan Manufaktur

Banyak keuntungan dapat dipetik dengan menggabungkan dua unit manufaktur atau lebih. Biasanya segi-segi kelemahan dapat diperkuat, overcapacity dapat dihilangkan dan overhead dapat dikurangi. Dan problem-problem yang bersifat temporer karenanya dapat dipecahkan.

e. Riset and Development (R&D)

Biaya-biaya R&D dapat dikurangi dengan terbukanya kesempatan untuk menggunakan laboratorium bersama, pendidikan bersama dapat dipecahkan.

f. Pertimbangan Finansial

Dalam hal ini untuk meningkatkan earning per share dan memperbaiki image di pasar dan mencapai stabilitas dan sekuritas finansial

g. Pemanfaat Excess Capital

Excess capital masing-masing perusahaan dapat saling dimanfaatkan

h. Pertimbangan Sumber Daya Manusia

Bagi perusahaan yang kekurangan/mempunyai kelemahan dibidang SDM dapat dibantu oleh perusahaan lain yang SDM nya lebih baik

i. Kecanggihan dan Otomatisasi

Perkembangan bisnis menuju kepada penggunaan sarana yang semakin canggih dan otomatisasi. Untuk itu diperlukan biaya yang tinggi dan kemampuan SDM yang tangguh. Perusahaan-perusahaan yang kecil akan sulit mengikuti perkembangan ini kecuali dengan membesarkan diri, antara lain dilakukan dengan merger dan akuisisi.⁹

Dengan melihat keuntungan-keuntungan yang didapat apabila suatu Perseroan Terbatas melakukan merger dengan Perseroan lainnya sebagaimana tersebut di atas, selain untuk memperoleh tambahan sinergi, Perseroan Terbatas yang melakukan merger mempunyai suatu sasaran atau tujuan lain. Tujuan atau sasaran lain dari merger antara lain sebagai berikut :¹⁰

a. Untuk Meningkatkan Konsentrasi Pasar

⁹ Ibid, hal 54-55.

¹⁰ Ibid, hal 58-59

Apabila perusahaan besar yang melakukan merger dengan perusahaan sejenis atau dengan perusahaan yang terintegrasi secara vertikal, maka pasar cenderung lebih terkonsentrasi. Untuk itu, rambu-rambu hukum anti monopoli mesti diwaspadai. Akan tetapi apabila merger dilakukan oleh perusahaan-perusahaan kecil menyebabkan perusahaan tersebut menjadi lebih besar, sehingga dapat bersaing dengan perusahaan yang memang sudah duluan besar. Hal ini akan mengurangi konsentrasi pasar oleh satu atau lebih perusahaan besar saja.

b. Untuk Meningkatkan Efisiensi

Merger dua atau lebih perusahaan dapat meningkatkan efisiensi, efisiensi dalam produksi, efisiensi dalam pemasaran dan penghematan overhead cost. Banyak biaya yang dapat dipotong atau bahkan banyak tenaga kerja dapat dikeluarkan, dalam memproduksi produk yang sama dengan sebelum merger dilakukan. Akan tetapi dengan merger dimana perusahaan menjadi semakin besar dan pesaing dipasar semakin berkurang, dapat menyebabkan pola persaingan pasar menjadi tajam. Hal ini dapat juga mengarah kepada tidak efisiennya perusahaan yang bersangkutan.

c. Untuk Mengembangkan Inovasi Baru

Memang dengan dilakukan merger, perusahaan menjadi besar sehingga riset dan pengembangan dapat dikembangkan secara canggih. Hal tersebut dapat mendorong untuk timbulnya inovasi baru dalam menghasilkan produk-produk dari perusahaan yang bersangkutan. Akan tetapi apabila perusahaan sudah terlalu besar, dan tidak atau kurang persaingannya dipasar, bisa juga menyebabkan perusahaan tersebut akan tetap mempertahankan produk yang sudah ada apa adanya, sehingga mengurangi semangat untuk mendapatkan inovasi baru.

d. Sebagai Alat Investasi

Terutama bagi merger yang memerlukan pembayaran sejumlah dana dari pihak yang menggabungkan diri, maka merger seperti itu dapat merupakan alat untuk investasi bagi perusahaan yang menggabungkan diri tersebut. Apabila perusahaan yang menggabungkan diri tersebut merupakan perusahaan asing atau perusahaan campuran asing, maka investasi tersebut dapat dipandang sebagai suatu investasi asing. Dan jika nanti investasi tersebut ditarik kembali (divestasi), maka diharapkan akan dapat banyak capital gain dari merger tersebut.

e. Sebagai Sarana Alih Teknologi

Jika terjadi merger, perusahaan yang satu dapat menimba pengalaman dan teknologi dari perusahaan lain. Dengan demikian dapat merupakan sarana pengalihan teknologi.

- f. Mendapat Akses Internasional
Biasanya tidak mudah bagi suatu perusahaan untuk sampai mendapat akses ke pasar internasional. Untuk itu dapat ditempuh dengan merger dengan suatu perusahaan asing sehingga pasar dari perusahaan asing tersebut dapat diakses.
- g. Untuk Meningkatkan Daya Saing
Telah disebutkan bahwa dengan merger, suatu perusahaan dapat meningkatkan efisiensi dan melakukan inovasi-inovasi. Hal tersebut dapat memberikan nilai tambah bagi peningkatan daya saingnya, misalnya daya saing ekspor maupun impor.
- h. Untuk Memaksimalkan Sumber Daya
Dengan merger, maka sumber daya didua atau lebih perusahaan yang bergabung dapat dimanfaatkan secara maksimal. Disamping itu dapat pula dilakukan pengurangan duplikasi dan memaksimalkan penggunaan aktiva yang menganggur sehingga produksinya dapat didorong secara maksimal.
- i. Untuk Menjamin Pasokan Bahan Baku
Khususnya terhadap merger vertikal yakni merger antara perusahaan hulu dengan hilir, maka merger seperti ini dapat menjamin tersedianya bahan baku karena mempunyai perusahaan pemasok bahan baku.

Sedangkan menurut Joseph Kralinger dalam bukunya *Merger & Acquisition: Managing The Transaction* sebagaimana dikutip oleh Prof. Dr. Sutan Remy Sjahdeini, SH adalah sebagai berikut merger, konsolidasi dan akuisisi Perseroan terbatas mempunyai tujuan dan memperoleh manfaat antara lain :

- a. Meningkatkan barriers of market entry bagi calon pesaing yang akan muncul,
- b. Menyingkirkan perusahaan pesaing dengan menjadikan perusahaan pesaing itu sebagai sasaran merger, konsolidasi dan akuisisi,
- c. Membeli product line atau lines untuk melengkapi product lines dari perusahaan yang akan mengambilalih atau menghilangkan ketergantungan perusahaan tersebut pada product lines atau service lines yang ada pada saat itu,

- d. Untuk memperoleh akses pada teknologi baru teknologi yang lebih baik yang dimiliki oleh perusahaan yang menjadi sasaran merger, konsolidasi dan akuisisi,
- e. Memperoleh pasar atau pelanggan-pelanggan baru yang tidak dimilikinya namun dimiliki oleh perusahaan yang menjadi sasaran merger, konsolidasi dan akuisisi,
- f. Membeli kantor-kantor (manufacturing, distribution, sales, administrative offices) dan membeli fasilitas dan perlengkapan lain dari perusahaan yang menjadi sasaran merger, konsolidasi dan akuisisi untuk meningkatkan kapasitas.
- g. Memperoleh hak-hak pemasaran dan hak-hak produksi yang belum dipunyai oleh perusahaan yang menjadi sasaran merger, konsolidasi dan akuisisi,
- h. Memperoleh bisnis yang belum dipunyai namun dipunyai oleh perusahaan yang sasaran merger, konsolidasi dan akuisisi,
- i. Memperoleh kepastian atas pemasokan bahan-bahan baku yang kualitasnya baik yang selama ini dipasok oleh perusahaan yang menjadi sasaran merger, konsolidasi dan akuisisi,
- j. Memperkuat kualitas dan keahlian atau menambah jumlah sumber daya manusia dari perusahaan yang bersangkutan dengan sumber daya manusia dari perusahaan lain yang menjadi sasaran merger, konsolidasi dan akuisisi,
- k. Melakukan investasi atas keuangan perusahaan yang berlebih dan tidak dipakai (idle).¹¹

4. Dasar Hukum Merger

Setiap tindakan atau perbuatan yang dilakukan di negara hukum haruslah mempunyai dasar hukumnya, begitu juga perbuatan hukum yang berupa merger perusahaan yang mempunyai kedudukan yang sangat penting dalam hukum

¹¹ Sutan Remy Sjahdeini, *Aspek Hukum Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Dalam Upaya Penyehatan Perusahaan*, Makalah Seminar Tentang Aspek Hukum Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Dalam Era Globalisasi Diselenggarakan Oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI, Jakarta, tanggal 10-11 September 1997.

perusahaan tersebut. Secara yuridis yang merupakan dasar hukum bagi tindakan merger tersebut adalah sebagai berikut :

a. Dasar hukum Utama

Yang menjadi dasar hukum utama bagi suatu merger Perseroan terbatas adalah Undang-Undang Nomor 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas dan Peraturan Pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas yang merupakan "*Lex generalis*" dari dasar hukum suatu merger. Dimana dalam Undang-Undang tersebut, Merger, Peleburan, dan Pengambilalihan diatur mulai Pasal 102 sampai dengan Pasal 109 dan Pasal 76 mengenai Qorum Rapat Umum Pemegang Saham untuk merger, peleburan dan pengambilalihan.

Disamping pasal-pasal tersebut, sebagai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Pemerintah pada tanggal 24 pebruari 1998 menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan, namun dalam Peraturan Pemerintah tersebut hanya khususnya mengatur penggabungan, peleburan dan pengambilalihan bagi perusahaan tanpa melalui tindakan likuidasi terlebih dahulu.

b. Dasar Hukum Merger Dibidang Perbankan

Pada umumnya bank berbentuk Perseroan Terbatas, maka merger, konsolidasi dan akuisisi bank mengacu pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas dan Peraturan Pelaksananya sebagai "*Lex generalis*"

Dibidang perbankan merger konsolidasi dan akuisisi bank selain mengacu pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995, juga harus memperhatikan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 juncto Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 Tentang Perbankan serta berbagai Peraturan Pemerintah yang berkaitan dengan Perbankan, baik yang mencakup dalam Paket kebijakan maupun tidak.

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

- 1) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas (Bab VII, Pasal 102 sampai dengan Pasal 109)
- 2) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998.
- 3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal (bagi Bank yang sudah go public)
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 70 Tahun 1992 Tentang Bank Umum (Bab II, Pasal 15 sampai dengan Pasal 20).

- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1997 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 1996 Tentang Ketentuan dan Tata Cara Pencabutan Izin Usaha, Pembubaran dan Likuidasi Bank.
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 Tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank.
- 7) Surat Keputusan Bank Indonesia Nomor 32/51/KEP/DIR Tanggal 14 Mei 1999 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank.
- 8) Surat Keputusan Bank Indonesia Nomor 32/52/KEP/DIR Tanggal 14 Mei 1999 Tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank Perkreditan Rakyat.

c. Dasar Hukum Kontraktual

Seperti telah kita ketahui bahwa tindakan merger sebenarnya tidak lain adalah suatu “perjanjian”, oleh karena itu ketentuan-ketentuan hukum tentang perjanjian atau ketentuan-ketentuan tentang perikatan sebagaimana terdapat dalam Buku ke-III Kitab Undang-Undang Hukum Perdata berlaku juga terhadap merger.

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

1) Ketentuan Tentang Perikatan Pada Umumnya

Dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata memang tidak diatur secara khusus mengenai perjanjian merger atau dengan kata lain bahwa dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tidak ada satu pasalpun yang berbicara tentang perjanjian merger. Namun pada prinsipnya merger merupakan suatu perjanjian sehingga ketentuan-ketentuan tentang perikatan yang diberlakukan terhadap setiap perjanjian sebagaimana terdapat dalam Buku ke-III Kitab Undang-Undang Hukum Perdata berlaku juga terhadap perjanjian merger. Ketentuan umum mengenai perikatan diatur mulai Pasal 1233 sampai dengan Pasal 1456. Sehingga ketentuan-ketentuan mengenai syarat sahnya perjanjian, kekuatan berlakunya perjanjian, akibat hukum dari perjanjian macam-macam perjanjian hapusnya perikatan sebagaimana diatur dalam pasal-pasal tersebut semuanya berlaku juga untuk suatu perjanjian merger.

2) Ketentuan Tentang Perjanjian Jual Beli.

Dalam perjanjian merger seringkali dijumpai adanya jual beli saham. Dalam perjanjian jual beli termasuk juga jual beli saham disamping berlaku ketentuan umum tentang perikatan sebagaimana tercantum dalam Buku ke-II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata berlaku juga ketentuan khusus mengenai jual beli yang tercantum mulai Pasal 1457 sampai dengan Pasal 1540 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Disamping adanya perjanjian jual beli saham, dalam merger sering dijumpai adanya inbreng saham bersama-sama dengan atau sebagai gantinya jual beli saham sehingga dalam merger sering juga dijumpai adanya perjanjian inbreng.

d. Dasar Hukum Merger Sehubungan Dengan Status Perusahaan

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

1) Peraturan dibidang Pasar Modal

Jika salah satu atau lebih dari Perseroan Terbatas yang melakukan merger tersebut merupakan perusahaan terbuka atau "*Go public*", maka untuk melaksanakan merger tersebut perlu mengacu pada Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 Tentang Pasar Modal dan ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh Badan Pengawas Pasar Modal. Ketentuan-ketentuan yang harus dipenuhi bagi Perseroan terbuka yang akan melakukan merger adalah sebagai berikut :

(a). Prosedur

Suatu merger dimana satu atau lebih perusahaan yang terlibat adalah perusahaan terbuka maka untuk itu diperlukan prosedur khusus yang agak berbeda dengan prosedur merger untuk perusahaan biasa maupun perusahaan yang bergerak dibidang perbankan karena untuk merger perseroan terbuka banyak instansi yang dilibatkan mulai dari Departemen kehakiman dan HAM, Departemen Keuangan, Badan Pengawas Pasar Modal atau Bank Indonesia. Diantara prosedur khusus yang harus dipenuhi oleh perusahaan terbuka yang akan melakukan merger apabila pengisuan saham baru tidak perlu dilakukan prosedur biasa lewat "*right issue*". Disamping itu jika salah satu atau lebih diantara perusahaan yang akan merger merupakan perusahaan terbuka maka yang mesti survival adalah perusahaan terbuka tersebut tetapi jika yang survival bukan perusahaan terbuka maka perlu dilakukan proses "*going private*".

(b). Keterbukaan Informasi

Bagi perusahaan terbuka, keterbukaan informasi merupakan hal yang sangat penting dan merupakan faktor yang dominan dalam pengaturan hukum mengenai pasar modal. Keterbukaan informasi adalah wajib bagi perseroan yang akan melakukan merger sebagaimana diatur dalam Pasal 84 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 Tentang Pasar Modal ditentukan sebagai berikut :

“Emiten dan perusahaan publik yang melakukan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan perusahaan lain wajib mengikuti ketentuan mengenai keterbukaan, kewajiban dan pelaporan yang ditetapkan oleh Badan Pengawas pasar modal dan peraturan perundang-undangan lainnya yang berlaku”.

Ketentuan adanya keterbukaan informasi dimaksudkan untuk melindungi pemodal dari praktek yang merugikan pemodal dari tindakan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan, termasuk penyertaan yang melibatkan emiten atau perusahaan publik.

Ketentuan mengenai keterbukaan informasi sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 84 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995, kemudian ditindaklanjuti dengan Keputusan Kepala Badan Pengawas Pasar Modal Nomor : KEP-86/PM/1996, dimana dalam keputusan tersebut juga mewajibkan adanya keterbukaan informasi bagi suatu perseroan terbuka melakukan merger, dalam hal-hal sebagai berikut :

- (1). Merger harus disetujui oleh RUPS (Ketentuan dalam Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas dan Pasar modal).
- (2). Panggilan Rapat Umum Pemegang Saham harus dilakukan lewat 2 (dua) surat Kabar (ketentuan dalam Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas dan Pasar Modal).

- (3). Rancangan merger wajib diumumkan lewat 2 (dua) surat kabar paling lambat 14 hari sebelum Rapat umum Pemegang Saham (ketentuan dalam Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas).
- (4). Direksi hasil merger wajib mengumumkan hasil merger lewat 2 (dua) surat kabar paling lambat 30 hari setelah merger selesai dilakukan (ketentuan dalam Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas).
- (5). Karena tindakan merger termasuk informasi atau tindakan material menurut Pasal 1 ayat 7 Undang-Undang Pasar Modal, maka ada kewajiban bagi emiten untuk segera melaporkan kepada Bappepam dan mengumumkan kepada masyarakat paling lambat hari kerja kedua setelah keputusan atau diperolehnya informasi atau material.

(c). Aspek Saham dan Pasar Sekunder

Aspek lain yang perlu diperhatikan dalam melakukan merger bagi perusahaan terbuka adalah aspek saham dan jual beli saham di pasar sekunder. Banyak yang harus dilakukan dalam hubungan dengan saham itu sendiri, misalnya melakukan penukaran saham dengan saham dari perusahaan yang masih eksis, pemusnahan saham lama dan lain-lain masalah teknis yang berlaku di Bursa Efek dimana saham tersebut diperdagangkan.

(d). Aspek perlindungan Pemegang Saham Publik

Sebagaimana telah kita ketahui bahwa Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas telah memberikan suatu rambu-rambu agar dalam melakukan merger tidak boleh sampai merugikan pihak pemegang saham publik yang umumnya pemegang saham minoritas dalam perusahaan yang bersangkutan. Ketentuan-Ketentuan dibidang pasar modal banyak yang mengatur mengenai perlindungan kepada pemegang saham minoritas atau pemegang saham publik, ketentuan-ketentuan yang memberikan perlindungan bagi pemegang saham minoritas atau pemegang saham publik, antara lain sebagai berikut :

- (1).Keharusan keterbukaan.
- (2).Keharusan pemberlakuan asas “super Majority” untuk Rapat umum Pemegang Saham yang menyetujui merger (Ketentuan Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas).
- (3).Hak pemegang saham minoritas untuk menjual sahamnya dengan harga yang layak (Ketentuan Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas).
- (4).Rapat Umum Pemegang Saham independen juga terjadi benturan kepentingan, misalnya terhadap merger dalam satu group perusahaan (Ketentuan Undang-Undang Tentang Pasar Modal).

(5). Jika dengan merger terjadi penyertaan oleh perusahaan terbuka, maka saham dan aset perusahaan target harus diaudit dan dinilai secara profesional oleh penilai independen (Ketentuan Undang-Undang Tentang Pasar Modal).

(6). Tindakan merger harus diumumkan kepada publik (Ketentuan Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas).

Ketentuan merger bagi perusahaan publik atau emiten diatur dalam Keputusan ketua badan Pengawas pasar Modal Nomor 52/PM/1997 Tentang Penggabungan Usaha dan Peleburan Usaha perusahaan publik atau emiten, dengan lampirannya yang dikenal peraturan Nomor IX.G.1. prinsip-prinsip yang diatur dalam kedua peraturan tersebut di atas tidak jauh berbeda dengan ketentuan yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas.

2) Peraturan Dibidang Penanaman Modal Asing Atau Penanaman Modal Dalam Negeri.

Merger yang dilakukan oleh satu atau lebih dari perusahaan dimana satu atau lebih perusahaan yang merger tersebut adalah perusahaan yang didirikan dalam rangka penanaman modal asing atau penanaman modal dalam negeri, maka pelaksanaan merger harus memperhatikan ketentuan-ketentuan yang berlaku bagi perusahaan penanaman modal asing atau penanaman modal dalam negeri.

Merger yang melibatkan perusahaan yang didirikan dalam rangka penanaman modal asing atau penanaman modal dalam negeri diperlukan ijin atau

laporan dari instansi yang berwenang, dalam hal ini BKPM dan atau Presiden, jika akibat dari merger tersebut salah satu atau lebih dari perusahaan penanaman modal asing atau penanaman modal dalam negeri :

- a) Berubah statusnya menjadi perusahaan penanaman modal asing/perusahaan penanaman modal dalam negeri atau perusahaan non fasilitas (non PMA/PMDN).
- b) Karena merger, perusahaan penanaman modal asing atau penanaman modal dalam negeri dibubarkan atau dilikuidasi.
- c) Karena merger, dalam perusahaan penanaman modal asing atau penanaman modal dalam negeri terjadi perubahan susunan pemegang saham, perubahan susunan direksi atau komisaris, penambahan atau pengurangan direksi/komisaris atau pekerja asing.
- d) Karena merger terjadi perubahan lainnya dalam perusahaan penanaman modal asing atau penanaman modal dalam negeri seperti perubahan maksud dan tujuan atau perubahan anggaran dasar lainnya.

3) Peraturan yang berkenaan dengan Badan Usaha Milik Negera.

Merger yang salah satu atau lebih perusahaan yang berstatus Badan Usaha Milik Negara harus tunduk pada ketentuan-ketentuan yang berkenaan dengan Badan Usaha Milik Negara. Hal-hal yang perlu diperhatikan bagi perusahaan Badan Usaha Milik Negara yang akan melakukan merger adalah sebagai berikut :

- a) Apakah merger diperbolehkan untuk perusahaan Badan Usaha Milik Negara yang bergerak dibidang yang bersangkutan.
- b) Apakah boleh dilakukan merger dengan perusahaan yang bergerak dibidang yang bersangkutan.
- c) Apakah merger tersebut sesuai dengan policy dibidang swastanisasi BUMN dibidang yang bersangkutan.
- d) Perlu diperhatikan adanya perijinan atau pelaporan bagi tindakan merger tersebut dari instansi terkait dalam hal ini Departemen Keuangan atau Presiden Republik Indonesia.
- e. **Peraturan khusus yang berkaitan dengan kegiatan merger.**

Seperti kita ketahui bahwa merger tidak hanya melibatkan sektor hukum perusahaan saja tetapi juga melibatkan beberapa sektor hukum lainnya sebagai konsekuensi dari merger tersebut. Sektor hukum yang melibatkan dalam merger antara lain hukum Ketenagakejaan, hukum Pertanahan, hukum yang berhubungan dengan likuidasi perusahaan serta hukum anti monopoli atau persaingan usaha.

Akibat hukum dari pelaksanaan merger Perseroan Terbatas, satu atau lebih Perseroan Terbatas yang menjadi target dari merger menjadi bubar karena dalam merger hanya ada satu Perseroan Terbatas yang tetap eksis. Bubarnya Perseroan Terbatas yang menjadi target dari merger seringkali menyebabkan adanya

rasionalisasi terhadap pekerja, direksi atau bahkan komisaris sebagai konsekuensi dari merger tersebut. Oleh karena itu tidak dapat dipungkiri bahwa tindakan merger akan melibatkan hukum ketenagakerjaan.

Disamping melibatkan masalah ketenagakerjaan, dalam merger seringkali juga terjadi adanya peralihan aset-aset dari perusahaan yang telah bubar kepada perusahaan yang tetap eksis. Salah satu pengalihan aset perusahaan yang paling krusial adalah pengalihan aset yang berupa barang tidak bergerak (misalnya tanah), karena dalam pengalihan tanah diperlukan adanya balik nama dan pendaftaran sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Peralihan hak atas tanah atau pengelolaan atau hak milik atas satuan rumah susun karena merger atau konsolidasi perusahaan menurut Pasal 43 dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dapat dilakukan sebagai berikut :

- a) Jika merger atau konsolidasi perusahaan tidak didahului dengan likuidasi perusahaan dapat didaftarkan akta yang membuktikan terjadinya merger atau konsolidasi perusahaan setelah tindakan merger dan konsolidasi tersebut disahkan oleh pejabat yang berwenang untuk itu sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b) Apabila tindakan merger atau konsolidasi tersebut didahului dengan tindakan likuidasi perusahaan yang bergabung atau melebur, maka akan didaftarkan peralihan haknya berdasarkan pemidahan hak dalam rangka likuidasi yang

dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh pejabat pembuat akte tanah yang berwenang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut.

Merger Perseroan Terbatas, selain berhubungan dengan masalah ketenagakerjaan dan masalah pertanahan sebagaimana diuraikan di atas, tindakan merger sangat riskan terhadap terjadinya monopoli atau persaingan usaha tidak sehat. Hal ini adalah wajar karena salah satu tujuan merger adalah untuk meningkatkan konsentrasi pasar. Karena salah satu tujuan adalah penguasaan pasar yang dapat menimbulkan monopoli maka dalam tindakan merger perlu adanya rambu-rambu yang berupa upaya untuk mencegah terciptanya atau bertambahnya konsentrasi pasar yang dapat menyebabkan harga produk semakin tinggi serta kekuatan pasar "*market power*" menjadi semakin besar yang dapat mengancam pelaku usaha yang lebih kecil. Rambu-rambu sebagaimana dimaksud di atas dituangkan dalam sebuah Undang-Undang Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat.

5. Jenis-jenis Merger

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

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

Menurut kepustakaan bentuk merger berdasarkan sikap direksi terhadap perusahaan yang akan digabung dapat dibedakan antara "*Agreed Merger*" dimana direksi perusahaan yang akan digabungkan sejak awal menyetujui dilakukan merger, bahkan direksi mengusulkan dan mendorong agar perusahaan yang akan menerima tertarik untuk melakukan merger.¹² "*Unopposed Merger*" yaitu direksi perusahaan yang akan digabungkan tidak menolak rencana penggabungan perusahaan tetapi juga tidak berinisiatif mendorong perusahaan untuk melakukan merger.¹³ Sedangkan "*Defended Merger*" yaitu direksi sejak awal menolak rencana merger bahkan berusaha mencegah terjadinya merger.¹⁴

Menilik bentuk merger berdasarkan sikap direksi terhadap perusahaan yang akan digabung, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 menganut bentuk "*Agreed Merger*". Hal ini terlihat dalam Pasal 102 ayat 2, dimana dalam melakukan merger diisyaratkan adanya partisipasi aktif dari direksi perusahaan penerima

¹² Muchyar Yara, *Merger (Penggabungan Perusahaan) Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995*, Nadhilah Ceria Indonesia, Jakarta, 1995, hal. 34.

¹³ Ibid, hal. 34

¹⁴ Ibid, hal. 34.

maupun perusahaan yang akan digabung khususnya dalam rangka penyusunan rancangan penggabungan dan penyelenggaraan Rapat Umum Pemegang Saham.

Bentuk merger bila dilihat dari status hukumnya dapat dibedakan antara "*Statutory Mergers*" dimana merger yang dilakukan oleh dua perusahaan atau lebih secara sah dan tuntas berdasarkan ketentuan-ketentuan yang berlaku.¹⁵, sedangkan "*De-facto Mergers*" yaitu merger yang dilakukan dua perusahaan atau lebih tanpa didukung oleh peraturan hukum yang berlaku.¹⁶ pada bentuk merger ini meskipun perusahaan penerima "*Absorbing Company*" telah menguasai sebagian besar hak-hak, serta kewajiban-kewajiban perusahaan yang digabung "*Absorbing Company*" namun perusahaan penerima masih hidup dan mempunyai kedudukan yang penuh sebagai perusahaan yang mandiri. Bentuk merger ini dapat diartikan sebagai "*Akuisisi asset*".

Dari kategori merger yang ditinjau dari status hukum, terlihat secara tegas bahwa Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 menganut bentuk "*Statutory Mergers*", hal mana dapat kita ketahui dalam ketentuan-ketentuan sebagai berikut :

- a. Pasal 102 ayat 3, yang mewajibkan pelaksanaan merger berdasarkan Rancangan Penggabungan yang disetujui atau disahkan oleh Rapat Umum Pemegang Saham masing-masing perusahaan yang terlibat didalam proses merger.

¹⁵ Ibid, hal. 33.

¹⁶ Ibid, hal. 33.

- b. Pasal 104 ayat 1, yang menggolongkan merger sebagai “suatu perbuatan hukum” yang artinya bahwa pelaksanaan merger harus didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku;
- c. Pasal 106 ayat 1, yang mensyaratkan adanya persetujuan dari Menteri Kehakiman atas perubahan Anggaran Dasar perusahaan penerima penggabung;
- d. Pasal 107 ayat 1 juncto ayat 3 huruf a, yang bahwa perusahaan yang akan digabungkan menjadi bubar setelah dilakukan merger dan seluruh aktiva dan pasiva perusahaan yang digabungkan ini beralih kedalam perusahaan penerima penggabungan.

Bentuk merger diinjau dari sudut jenis kegiatan usaha dari perusahaan yang terlihat dalam merger dapat dibagi menjadi 3 (tiga) yaitu:

a. Merger Horizontal

Merger horizontal yaitu perusahaan yang bergabung, bergerak dalam usaha yang sejenis atau tadinya bersaing dan perusahaan tersebut sebagian besar mempunyai pasar pembelian dan penjualan yang sama¹⁷. Sehingga dalam merger horizontal terdapat karakteristik yang penting yaitu perusahaan tersebut mempunyai produk yang sama dan pemasaran produk tersebut dilakukan pada wilayah yang sama.

¹⁷ Sukanto Reksodiprodjo, *Pengelolaan Merger dan Akuisisi, Aspek Target*, Makalah Seminar IKANED-IBII, Jakarta, 5 Pebruari 1992.

Tujuan utama dari merger horizontal ini adalah untuk mewujudkan efisiensi dalam produksi, promosi dan memasuki pasar yang sudah mapan, misal dari merger horizontal adalah perusahaan A dan B melakukan merger, masing-masing memproduksi kecap dan memiliki wilayah pemasaran di Jawa tengah.

b. Merger Vertikal

Merger vertikal yaitu merger yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan yang bergerak didalam bidang atau jenis usaha yang sejenis, tetapi berbeda pada tingkat operasinya.¹⁸ Sedangkan Black's Dictionary mengartikan merger vertikal sebagai "Merger between two firm that have a buyer-seller relationship that is, one produce a product that is then sold the other."¹⁹

Merger vertikal dapat dilakukan baik ke bawah maupun ke atas. Merger vertikal yang dilakukan kebawah sebagai misal perusahaan yang bergerak dalam bidang manufaktur melakukan merger dengan perusahaan distributornya. Sedangkan merger yang dilakukan ke atas misalnya perusahaan manufaktur melakukan merger dengan yang memasok bagian tertentu dari produk yang dihasilkan. Sehingga hubungan perusahaan yang melakukan merger merupakan hubungan produser-supplier atau hubungan dari hulu ke hilir.

Dengan demikian merger vertikal dilatarbelakangi tujuan untuk menjamin pengadaan yang berkesinambungan atas bahan baku yang dibutuhkan bagi kegiatan

¹⁸ Mucyar Yara, op cit, hal 30.

¹⁹ Henry Campbell, op cit, hal 1401.

produksi atau menjamin jalur pemasaran atas barang dan jasa atau juga untuk menekan biaya produksi dan pemasaran

c. Merger Konglomerat

Merger konglomerat yaitu merger yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan yang saling tidak mempunyai hubungan, baik dalam arti horizontal (jenis usaha dan tingkat operasi kegiatan yang sama) maupun dalam arti yang vertikal (jenis usaha yang sama tetapi berbeda dalam tingkat operasi kegiatan).²⁰ Black's Law Dictionary memberikan definisi merger konglomerat adalah sebagai berikut : "merger of corporation which are neither competition nor potential or actual customers or supplier of each other, ... one in which there are no economics relationship between acquiring and the acquired firm"²¹

Merger konglomerat ini mempunyai tujuan yaitu untuk memperkecil resiko karena keharusan diversifikasi dan memperkecil ketergantungan perusahaan terhadap satu atau beberapa bidang produksi saja, sebagai contoh dari merger konglomerat adalah perusahaan yang bergerak dibidang industri sepatu melakukan merger dengan perusahaan yang bergerak dibidang angkutan.

²⁰ Muchyar Yara, op cit, hal 30.

²¹ Henry Campbell Black, op cit, hal 892.

6. Merger Sebagai Strategi Untuk Menguasai Bahan Baku

Merger merupakan suatu cara menuju ke titik akhir, yang merupakan kondisi akhir tercapainya beberapa sasaran strategis dari perusahaan penerima penggabungan. Sasaran strategis dari merger dapat bervariasi, meliputi pertumbuhan perusahaan, mendapatkan pasokan bahan baku mendapatkan keunggulan kompetitif dalam pasar produk yang ada, pengembangan pasar atau perluasan produk atau bahkan untuk mengurangi resiko.²²

Dari beberapa sasaran umum yang melatarbelakangi merger, jenis strategis tertentu seperti penguasaan pasokan bahan baku ataupun penguasaan pangsa pasar merupakan alternatif yang banyak dijadikan alasan suatu perusahaan untuk melakukan merger dengan perusahaan lainnya.

Salah satu dari sasaran diadakan merger adalah untuk memperoleh pasokan bahan baku yang dibutuhkan perusahaan dengan harga murah. Dengan cukupnya bahan baku tersebut, perusahaan dapat memproduksi barang dan jasa sesuai kebutuhan yang diinginkan masyarakat tanpa mengalami kekurangan pasokan bahan baku.

Dalam rangka untuk memperoleh pasokan bahan baku, salah satu alternatif yang dapat ditempuh adalah dengan jalan melakukan merger dengan

²² P.S. Sudarsanam, *"The Essence of Merger and Acquisitions"*, Terjemahan Ir. Rahmad Herutomo, Andi Yogyakarta, Yogyakarta, 1999, hal. 31.

perusahaan pemasok bahan baku. Bentuk vertikal atau yang sering disebut sebagai merger antara perusahaan hulu dengan hilir merupakan bentuk merger yang memungkinkan untuk menjamin tersedianya bahan baku karena mempunyai perusahaan pemasokan bahan bakunya sendiri.²³

Merger antara 2 (dua) perusahaan atau lebih yang bergerak dalam bidang atau jenis usaha yang sama, tetapi berbeda tingkat operasinya sering dilatarbelakangi tujuan atau sasaran untuk menjamin pengadaan yang berkesinambungan atas pasokan bahan baku yang dibutuhkan bagi kegiatan produksi, sebagai contoh :

Perseroan Terbatas “Sepatu Mas” sebagai produsen sepatu kulit dan Perseroan Terbatas “Kulit Sapi” yang bergerak dalam penyamakan kulit, yang memasok kulit kepada perusahaan sepatu. Guna menjamin tersediannya kulit maka Perseroan Terbatas “Sepatu Mas” melakukan merger dengan Perseroan Terbatas “Kulit Sapi”. Perseroan Terbatas “Sepatu Mas” sebagai perusahaan penerima penggabungan dari Perseroan Terbatas “Kulit Sapi” sebagai perusahaan yang digabungkan. Dengan mergernya kedua perusahaan tersebut, maka Perseroan Terbatas “Sepatu Mas” menguasai pasokan kulit karena Perseroan Terbatas “Sepatu Mas” menjadi produsen kulit mentah dan produsen sepatu.

²³ Munir Fuadi, op cit, hal. 59.

7. Merger Sebagai Strategi Untuk menguasai Pangsa Pasar

Sebagaimana telah kita ketahui bahwa salah satu sasaran umum yang melatarbelakangi dilakukan merger adalah untuk meningkatkan konsentrasi pasar. Keinginan untuk meningkatkan konsentrasi pasar yang ditimbulkan suatu merger secara langsung dapat mengakibatkan meningkatnya penguasaan pangsa pasar "*market share*". Hal ini senada dengan pendapat yang dikemukakan oleh Muchyar Yara, SH, MH yang mengatakan "keinginan untuk meningkatkan penguasaan pasar "*market share*" juga dapat menjadi salah satu motivasi terjadinya suatu merger".²⁴

Pada umumnya merger yang dilakukan dengan tujuan memperbesar penguasaan pangsa pasar ini dilaksanakan dalam bentuk merger horisontal.²⁵ Merger yang dilakukan 2 (dua) perusahaan atau lebih yang sebelumnya saling bersaing dalam menjual produk yang sama, secara teoritis akan meningkatkan penguasaan pasar secara berlipat ganda. Meningkatnya penguasaan pangsa pasar terlihat jelas pada merger horizontal, dimana pada bentuk merger ini perusahaan-perusahaan yang melakukan merger mempunyai karakteristik yang sama yaitu memproduksi barang dan jasa yang sejenis dan pemasaran terhadap produk dilakukan dalam wilayah yang sama juga, sehingga apabila merger dilakukan oleh perusahaan-perusahaan secara horizontal, maka persaingan antara perusahaan-perusahaan tersebut dapat dihilangkan dan pangsa pasar yang dikuasai tentu akan menjadi lebih besar.

²⁴ Muchyar Yara, op cit, hal. 38.

²⁵ Muchyar Yara, op cit, hal. 38.

Untuk memberikan gambaran yang lebih jelas, dibawah ini disajikan contoh meningkatnya penguasaan pangsa pasar sebagai akibat dilakukannya merger adalah sebagai berikut :

Perseroan Terbatas “Sejahtera” dan Perseroan terbatas “Mapan” yang keduanya memproduksi dan menjual produk yang sejenis dan masing-masing menguasai 20 % dari pangsa pasar. Setelah Perseroan Terbatas “Sejahtera” dan Perseroan Terbatas “Mapan” melakukan merger, dengan Perseroan Terbatas “Sejahtera” sebagai perusahaan penerima penggabungan dan Perseroan Terbatas “Mapan” sebagai perusahaan yang digabungkan, maka pangsa pasar yang dikuasai oleh Perseroan Terbatas “Sejahtera” bukan menjadi 40 % tetapi menjadi 50 % atau 60 % atau lebih. Hal ini disebabkan merger menghasilkan peningkatan daya saing, karena dana yang sebelumnya dipergunakan untuk biaya promosi atau bersaing, kini dapat dialihkan untuk kegiatan peningkatan mutu produksi.

Dengan melihat contoh di atas, terlihat bahwa merger dapat meningkatkan penguasaan pangsa pasar secara berlipat ganda, sehingga merger Perseroan Terbatas dijadikan suatu strategi untuk meningkatkan pangsa pasar produk yang dihasilkan perusahaan yang melakukan merger.

8. Pengertian Persaingan Usaha

Hampir setiap orang pernah menggunakan kata “persaingan” dalam percakapan sehari-hari. Demikian juga dalam bidang perdagangan atau bisnis

merupakan suatu yang lazim terjadi. Walaupun demikian, masih banyak yang tidak mengerti atau keliru mengartikan kata “persaingan” yang sebenarnya, baik dalam arti umum maupun perdagangan atau bisnis.

Kata “persaingan” berasal dari kata “saing” dimana kata “saing” merupakan persamaan kata dari berlawanan, berkonkuren, berlomba-limba (dahulu mendahului, atas mengatasi dan sebagainya).²⁶ Persaingan adalah usaha memperlihatkan keunggulan masing-masing yang dilakukan oleh perseorangan (perusahaan, negara pada bidang perdagangan, produksi, persenjataan dan sebagainya).²⁷

Sedangkan dalam bahasa Inggris disebut “*competition*”, Competition is a freedom to compete which other for business opportunities on what ever terms appear desirable ... elsewhere, ...²⁸

Persaingan dalam sistem dunia usaha harus dipandang sebagai hal yang positif dan merupakan suatu faktor yang penting dalam upaya memajukan perekonomian. Hal ini dapat terlihat bahwa dengan adanya persaingan, pelaku usaha dipaksa untuk menghasilkan produk-produk yang berkualitas dengan harga yang murah. Pelaku usaha harus memenuhi keinginan konsumen akan produk-produk yang berkualitas dengan harga yang murah, untuk melakukan hal itu produsen harus

²⁶ W.J.S. Poeradarminto, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1976, hal. 849.

²⁷ Depdikbud, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1994, hal 861.

²⁸ William Rawlinson dan Malactly P. Cornwell-Kelly, *European Community Law*, 1-st. Ed, Waterlow Publisher, London, 1990, hal 204.

menerapkan efisiensi dan selalu melakukan penemuan-penemuan baru “inovasi” terhadap produk-produk yang dihasilkan. Dengan metode ini diharapkan produsen akan memperoleh keuntungan dari konsumen karena pelaku usaha mampu melayani konsumen secara efisien, sebaliknya pelaku usaha yang tidak mampu menjalankan usahanya dengan baik dan efisien akan mengalami kerugian bahkan kebangkrutan karena dijauhi oleh konsumen sehingga perusahaan tersebut harus ditutup.²⁹ Sebagai konsekuensi logis dari persaingan sempurna adalah terciptanya harga yang bersaing dan kualitas barang yang baik bagi konsumen serta adanya berbagai pilihan terhadap barang dan jasa.

Marsahall C. Howard berpendapat bahwa persaingan merupakan istilah umum yang dapat digunakan untuk segala sumber daya yang ada. Persaingan adalah “jantungnya” ekonomi pasar bebas.³⁰ Menurut teori, suatu sistem pasar bebas memiliki ciri: adanya persaingan bebas dari segala hambatan, tersedianya sumber daya yang optimal.³¹

Persaingan dapat terjadi apabila adanya kegiatan-kegiatan dari pelaku usaha yang bebas dan adanya barang substitusi atau barang pengganti yang tunduk

²⁹ Marshall C. Howard. *Legal Aspect on Marketing*, McGraw-Hills book Company, New York, 1967, hal. 1-2.

³⁰ Marshall C. Howard, *Antitrust Law and Trade Regulation, Selected Issues and Case Studies*, Englewood Cliffs, New Jersey, USA, 1983, hal.2

³¹ Marshal C. Howard, *Legal Aspect an Marketing*, op cit, hal. .

pada kekuatan pasar, oleh karena itu dalam membicarakan persaingan tentu akan menyangkut kebebasan usaha, barang substitusi dan pasar bersama.³²

Persaingan terkait erat dengan semakin terbukanya pasar bebas. Dalam situasi pasar bebas iklim berusaha terbuka untuk siapa saja yang ingin menjalankan usaha. Dalam kondisi seperti ini tidak ada larangan atau batasan-batasan bagi setiap orang untuk masuk ke pasar. Konsep pasar bebas yang demikian merupakan hasil perjuangan dari penganut ekonomi liberalisme, yang dipelopori oleh Adam Smith. Adam Smith juga menentang segala bentuk pembatasan di sektor industri karena dinilai bertentangan dengan kebebasan kodrati (manusia).³³

Dalam persaingan bebas, akan selalu timbul pengusaha-pengusaha yang efisien, karena usaha-usahanya selalu menciptakan proses baru, atau memperbaiki proses yang ada, sehingga dapat bekerja lebih efisien.³⁴

Dalam upaya merebut konsumen sebanyak-banyaknya produsen yang menghasilkan barang sejenis berusaha memperbaiki mutu barang sejenis agar lebih laku dipasaran. Selain akibat positif dari adanya persaingan sebagaimana tersebut di atas, Marshall C. Howard menegaskan bahwa manfaat yang umum dari proses persaingan ekonomi adalah terbentuknya harga-harga yang semurah mungkin bagi

³² Tim BPHN, *Naskah Akademik Perundang-Undangan Persaingan Usaha Dibidang Industri*, BPHN, Jakarta, 1984, hal 45.

³³ A. Sonny Keraf, *Pasar Bebas, Keadilan dan Peran Pemerintah*, Kanisius, Yogyakarta, Cetakan I, 1996, hal 137.

³⁴ Tim BPHN, loc cit.

barang-barang dan jasa, yang disertai tersedianya pilihan-pilihan bentuk maupun kualitas barang dan jasa.³⁵

Indikator adanya persaingan usaha adalah tersedianya banyak produsen yang semuanya dapat memberikan kontribusi kepada perdagangan dan pasar. Kemudian harga-harga dalam pasar itu ditentukan oleh keseimbangan (equilibrium) antara permintaan "*demand*" dan penawaran "*supply*". Keseimbangan ini dicapai manakala jumlah penjual yang mau menjual sama dengan jumlah pembeli yang mau membeli.³⁶

Disamping memiliki aspek positif, dalam persaingan usaha juga terdapat hal-hal yang tidak dapat dihindari yang merupakan faktor-faktor negatif yang dapat mengganggu sistem perekonomian. Faktor-faktor negatif itu terjadi khususnya dalam persaingan bebas yang mutlak. Kebebasan berusaha yang mutlak ini menumbuhkan pengusaha-pengusaha industri yang hanya menginginkan keuntungan yang sebesar-besarnya. Dalam persaingan yang demikian tidak diinginkan adanya campur tangan pemerintah, dengan kata lain motif persaingan adalah untuk mencapai keuntungan yang sebesar-besarnya.

Dalam persaingan yang demikian itu akan timbul ketidakmerataan pembagian pendapatan, karena kendali ekonomi hanya ada pada orang seorang. Oleh

³⁵ Marshal C. Howard, *Legal Aspect on Marketing*, op cit, hal. 1.

³⁶ Martin C. Schitzer, *Contemporary Government and Business Relation*, Houghton Mifflin, Boston, 1987, hal 74-75.

karena itu, pengusaha kecil yang modalnya terbatas akan tersisih dengan sendirinya, bahkan tidak jarang mereka harus gulung tikar, karena kalah dalam persaingan dengan pengusaha besar.

Dalam menghadapi persaingan usaha, berbagai kiat usaha dilakukan produsen, seperti diversifikasi dan ekstensifikasi usaha. Oleh karena itu tidak mengherankan apabila pengusaha selalu berhasrat untuk menguasai berbagai sektor industri strategis mulai dari industri hulu hingga hilir. Dampak persaingan usaha yang demikian adalah kepemilikan suatu usaha berada dalam satu tangan “konglomerat”, sehingga ia bisa mengendalikan perekonomian.

Iklim persaingan yang demikian cenderung mengarah kepada iklim persaingan usaha yang tidak sehat. Hal ini terjadi karena pranata hukum yang membatasi kegiatan usaha yang cenderung menguasai berbagai sektor usaha masih belum jelas. Sehingga persaingan antar sesama pengusaha semakin ketat dan cenderung tidak “fair”. Apabila kondisi yang demikian itu tidak diantisipasi sesegera mungkin, baik melalui perangkat hukum khususnya hukum ekonomi maupun melalui penegakan etika bisnis, maka kemungkinan besar akan turut memberi peluang terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat.

Kondisi persaingan usaha yang demikian dinilai turut mewarnai iklim persaingan usaha di Indonesia. Akibatnya banyak penguasaha yang merasa kuatir dan ragu-ragu dalam menjalankan usahanya.

Pengusaha yang tidak atau kurang memiliki akses ke birokrasi merasa kuatir menghadapi iklim usaha yang demikian itu, karena mekanisme pasar belum sepenuhnya dapat menjadi acuan, sehingga ada yang mengatakan bahwa urusan pengembangan usaha tidak cukup hanya mengacu pada hukum permintaan dan penawaran, melainkan juga mesti memiliki akses pada kekuasaan.³⁷

Dalam kondisi seperti itu, para pengusaha tidak hanya mengandalkan visi bisnis belaka, tetapi mereka mesti mengandalkan juga visi non bisnis. Untuk itu para pengusaha berusaha mencari akses melalui organisasi yang dekat dengan kekuasaan, agar memperoleh fasilitas atau kemudahan-kemudahan dalam menjalankan usahanya. Akibatnya lahirlah pengusaha-pengusaha besar yang mendapatkan fasilitas monopoli, subsidi dan proteksi pemerintah.³⁸

Perlakuan khusus yang diberikan oleh birokrasi kepada konglomerat tertentu dinilai tidak adil karena bertentangan dengan prinsip keadilan sosial. Perlakuan khusus kepada konglomerat tertentu merupakan bentuk campur tangan pemerintah yang terlalu besar terhadap kegiatan ekonomi. Menurut komentar Arief Budiman dalam bukunya Yushihira Kunio yang berjudul *Kapitalisme Semu Asia Tenggara*, berpendapat bahwa campur tangan pemerintah yang terlalu besar terhadap kegiatan ekonomi mengakibatkan terganggunya persaingan bebas dan membuat

³⁷ Hanan Pamungkas, *Persaingan Bisnis dan Masalah Masyarakat*, Bisnis Indonesia, 22 Juli 1995.

³⁸ Yahya A. Muhaimin, *Bisnis Dan Politik: Kebijakan Ekonomi Indonesia 1950-1980*, LP3ES, Jakarta, Cetakan I, 1990; hal. 256.

kapitalisme menjadi tidak dinamis.³⁹ Perlakuan yang demikian itu merupakan salah satu diskriminasi dalam persaingan usaha. Adanya diskriminasi dalam persaingan usaha akan menghambat potensi kewirausahaan terutama dalam menghadapi persaingan usaha di era globalisasi.

9. Jenis-jenis Persaingan Usaha

Ditinjau dari bentuk atau mekanisme pasar persaingan usaha dibagi menjadi 2 (dua) bentuk yaitu persaingan sehat atau persaingan sempurna "*fair/perfect competition*" dan persaingan tidak sehat atau persaingan tidak sempurna "*unfair/imperfect competition*".

a. Persaingan Sehat atau Sempurna "*Fair/Perfect Competition*"

Suatu pasar dikatakan persaingan sempurna apabila jumlah penjual akan produk yang sama ada banyak, barang yang diperjualbelikan homogen, seorang penjual secara individu tidak dapat mempengaruhi pasar.⁴⁰ Oleh karena itu seorang penjual hanya bertindak sebagai "*Price Taker*" selain itu pengetahuan penjual dan pembeli dianggap sempurna dan perusahaan baru mudah masuk pasar.

Menurut Dr. Boediono memberikan suatu definisi pasar persaingan sempurna (*perfect Competition*) adalah :

³⁹ Yushira Kunio, *Kapitalisme Semu Asia Tenggara*, LP3ES, Jakarta, 1990, hal. XIV.

⁴⁰ Sri Adiningsih, *Ekonomi Mikro*, BPFE, Yogyakarta, Cetakan III, 1999, hal. 98

Pasar dimana : (a) jumlah produsen banyak dan volume produksi setiap produsen hanya merupakan bagian yang kecil dari volume transaksi total di dalam pasar, (b) produk yang dihasilkan oleh para produsen adalah “homogen” sehingga produksi satu produsen merupakan substitut yang sempurna bagi hasil produksi produsen lain, (c) setiap produsen bisa mendapatkan informasi pasar (harga yang berlaku) dengan cepat dan tepat (sempurna). Ketiga sifat utama dari pasar persaingan sempurna ini mempunyai implikasi bahwa : (a) seorang produsen (secara individual) tidak bisa mempengaruhi harga pasar yang berlaku; harga ditentukan oleh “pasar” untuknya, (b) kurva permintaan yang dihadapi oleh seorang produsen adalah garis lurus horisontal yang berarti bahwa dia bisa menjual output berapapun pada tingkat harga yang berlaku tanpa mengakibatkan penurunan harga jual, (c) macam keputusan yang perlu diambil oleh seorang produsen (untuk mencapai) keuntungan maksimum atau posisi equilibriumnya) adalah berapa volume output yang harus diproduksi/dijual; sedangkan harga jualnya ditentukan oleh pasar.⁴¹

Sedangkan Sadono Sukirno memberikan batasan mengenai pasar persaingan sempurna sebagai struktur pasar atau industri dimana terdapat banyak penjual dan pembeli, dan setiap penjual ataupun pembeli tidak dapat mempengaruhi keadaan pasar.⁴² Pasar persaingan sempurna menurut Drs. T. Gilarso adalah persaingan murni “*Pure Competition*”

Keadaan pasar yang bercirikan :

1. Banyak penjual/produsen dan banyak pembeli
2. Barang yang diperjualbelikan sama/homogen
3. Orang bebas masuk atau keluar bidang usaha atau cabang industri yang bersangkutan
4. Persaingan disebut “sempurna” (perfect competition) apabila semua pihak benar-benar mengetahui pasar.⁴³

⁴¹ Boediono, *Seri Sinopsis Pengantar Ilmu Ekonomi No. 1: Ekonomi Mikro*, BPFE, Yogyakarta, Edisi II, 1999, hal 108.

⁴² Sadono Sukirno, *Pengantar Teori Mikro Ekonomi*, Rajawali Pers, Jakarta, Edisi ke-II, 1995, hal 230.

⁴³ T. Gilarso, *Pengantar Ilmu Ekonomi Bagian Mikro Jilid 2*, Kanisius, Yogyakarta, 1994, hal 12.

Persaingan sempurna ditandai dengan tersedianya barang sejenis yang diproduksi oleh beberapa perusahaan, barang dan jasa tersebut mempunyai fungsi yang sama. Dengan tersedianya barang-barang sejenis ini dapat menghambat pengendalian harga sepihak oleh produsen sehingga apabila suatu perusahaan memainkan harga atau menetapkan harga yang lebih tinggi, pembeli secara mudah dapat beralih ke perusahaan lain yang memproduksi dan mendistribusikan barang sejenis.

Dalam persaingan sempurna, tidak ditemui adanya berbagai larangan untuk masuk dalam kegiatan usaha. Pangsa pasar terbuka untuk siapapun, dalam upaya untuk memproduksi atau mendistribusikan barang dan jasa. Demikian juga bagi perusahaan tidak ada larangan untuk keluar atau masuk pasar. Kebebasan bagi perusahaan untuk keluar masuk pasar menyebabkan muncul banyak produsen untuk setiap jenis barang dan jasa.

Dengan melihat ciri dan kondisi persaingan sehat tersebut di atas, jelaslah bahwa persaingan sehat atau sempurna merupakan struktur pasar yang paling ideal karena sistem pasar ini dianggap sebagai struktur pasar yang akan menjamin terwujudnya kegiatan memproduksi barang dan jasa yang sangat tinggi efisiensinya.

b. Persaingan Tidak Sehat/sempurna “*unfair/imperfect competition*”

1) Monopoli

Jenis persaingan usaha yang mempunyai ciri-ciri yang berlawanan dengan persaingan sempurna adalah monopoli. Monopoli adalah suatu keadaan dimana didalam pasar hanya ada satu penjual sehingga tidak ada pihak lain yang menyainginya.⁴⁴

Drs. T Gilarso memberikan definisi monopoli sebagai berikut :

Monopoli adalah keadaan pasar dimana :

1. Yaitu hanya ada satu produsen/penjual yang menguasai seluruh suplai suatu barang/jasa tertentu;
2. Barang/jasa yang dijual tidak ada pengganti (subtitut) yang baik;
3. Pasaran atau bidang usaha tsb tidak dapat (atau sulit sekali) dimasuki pihak lain (ada entry barries-rintangan untuk masuk bidang itu).⁴⁵

Sedangkan Dr. Sri Adiningsih, M.Sc memberikan batasan bahwa pasar suatu barang dikatakan monopoli apabila hanya ada satu penjual di pasar, oleh karena itu perusahaan dapat mempengaruhi harga di pasar.⁴⁶ Sedangkan menurut Pasal 1 Huruf (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, monopoli adalah penguasaan atas produksi dan atau penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku satu kelompok pelaku usaha.

⁴⁴ Boediono, op cit, hal. 125.

⁴⁵ T. Gilarso, op cit, hal.114.

⁴⁶ Sri Adiningsih, op cit, hal.114.

Dalam Black's Law Dictionary, monopoly diartikan sebagai privilege peculiar advantage vested in one or more persons or companies, consisting in the exclusive right (or power) to carry on particular business or trade, manufacture a particular article, or control the sale of the whole supply of a particular commodity.⁴⁷ Berbeda dengan definisi yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang secara langsung menunjuk pada penguasaan pasar, dalam Black's Law Dictionary penekanan lebih diberikan pada adanya suatu hak istimewa "*privilege*" yang menghapuskan persaingan bebas, yang tentu pada akhirnya juga akan menciptakan penguasaan pasar.

Monopoli dapat terjadi disebabkan oleh 3 (tiga) faktor yaitu perusahaan yang melakukan monopoli mempunyai suatu sumber daya tertentu yang unik dan tidak dimiliki oleh perusahaan lain, perusahaan yang monopoli dapat menikmati skala ekonomi dalam kegiatan yang dilakukannya serta pemerintah melalui Undang-Undang memberikan hak monopoli kepada perusahaan tertentu.⁴⁸

Salah satu sumber penting dari adanya monopoli adalah pemilikan suatu sumber daya yang unik "istimewa" yang tidak dimiliki oleh seorang atau perusahaan lain, sebagai suatu contoh adalah "suara emas" dari seorang penyanyi terkenal atau kemampuan bermain yang sangat luar biasa dari seorang pemain sepak bola. Hanya

⁴⁷ Henry Campbell Black, op cit, hal

⁴⁸ Sudono Sukirno, op cit, hal. 263.

merekalah yang mempunyai kepandaian tersebut dan harus dibayar lebih mahal dari biasa apabila masyarakat ingin menikmatinya, demikian juga monopoli dapat berlaku apabila perusahaan menguasai seluruh atau sebagian besar bahan mentah yang tersedia.

Dalam perkembangan teknologi yang pesat, produksi yang efisien hanya dapat dilakukan apabila jumlah produksinya sangat besar sekali dan meliputi hampir seluruh produksi yang diperlukan di dalam pasar, keadaan inilah yang dikatakan menikmati skala ekonomis yang paling maksimum. Keadaan ini suatu perusahaan mencapai keadaan dimana ongkos produksi mencapai minimum, jumlah produksi hampir menyamai jumlah permintaan di pasar. Akibat dari skala ekonomis yang demikian, perusahaan dapat menurunkan harga barang apabila produksi semakin tinggi. Pada tingkat produksi yang tinggi, harga adalah sedemikian rendahnya sehingga perusahaan-perusahaan baru tidak akan sanggup bersaing dengan perusahaan yang terlebih dahulu berkembang sehingga keadaan ini menciptakan monopoli. Monopoli yang diakibatkan skala ekonomi yang demikian itu merupakan monopoli ilmiah "*Natural Monopoly*"

Di dalam Undang-Undang, Pemerintah yang mengatur kegiatan perusahaan-perusahaan terdapat beberapa peraturan yang akan mewujudkan kekuasaan monopoli. Undang-Undang yang memberikan hak monopoli pada perusahaan tertentu misalnya peraturan mengenai Hak Cipta, Merk dan Paten serta hak usaha eksklusif "*exclusif franchise*" yang diberikan pada perusahaan tertentu.

Berbeda dengan persaingan sempurna, dimana harga barang atau jasa ditentukan oleh pasar yaitu berdasarkan permintaan "*demand*" dan penawaran "*supply*", sedangkan dalam monopoli baik jumlah barang atau jasa maupun harga ditentukan produsen. Jumlah "*quantity*" yang ada dipasaran selalu terbatas dibandingkan jumlah permintaan atas barang atau jasa. Pembatasan jumlah barang atau jasa yang ada dipasaran dimaksudkan agar diperoleh harga yang setinggi-tingginya sehingga keuntungan yang diperoleh menjadi besar. Keuntungan yang besar merupakan salah satu tujuan dari monopoli, karena didalam monopoli selalu mengoptimalkan keuntungan "*profit*" dalam praktek persaingan, monopoli tidak selalu dilarang oleh pemerintah, ada beberapa monopoli yang diperbolehkan antara lain :

1. Monopoli yang diberikan kepada penemu barang baru, seperti oktroi dan paten. Maksudnya untuk memberikan insentif bagi pemikir yang kreatif dan inovatif;
2. Monopoli yang diberikan oleh pemerintah kepada BUMN, lazimnya barang yang diproduksi dianggap menguasai hajat hidup orang banyak. Sebagai misal , PLN, Garuda, Telkom dan sebagainya;
3. Monopoli yang diberikan kepada perusahaan swasta dengan kredit pemerintah;
4. Monopoli dan kedudukan monopolistik yang diperoleh secara natural karena monopolis menang dalam persaingan yang dilakukan secara sehat. Dalam hal demikian memang tidak apa-apa, namun entrance (masuknya siapa saja kedalam investasi yang sama harus terbuka lebar-lebar);
5. Monopoli dan kedudukan monopolistik yang diperoleh secara natural karena investasinya terlalu besar sehingga hanya satu saja yang berani dan bisa merealisasikan investasinya. Meskipun demikian, pemerintah tetap harus bersikap persuasif dan kondusif didalam memecahkan monopoli;

6. Monopoli dan kedudukan monopolistik yang terjadi karena pembentukan kartel ofensif;
7. Monopoli dan kedudukan monopolistik yang terjadi karena pembentukan kartel yang defensif;
8. Monopoli yang diberikan kepada suatu organisasi dengan maksud untuk membentuk dana bagi yayasan, yang dananya lalu dipakai untuk tujuan tertentu, seperti kegiatan sosial dan sebagainya.⁴⁹

Adapun monopoli yang dilarang oleh pemerintah karena bertentangan dengan kepentingan umum, antara lain :

- a) Monopoli diberikan kepada satu atau beberapa perusahaan swasta tertentu saja tanpa melalui Undang-Undang;
- b) Monopoli atau kedudukan monopolistik diperoleh dari kerjasama antara dua atau lebih organisasi sejenis baik dalam bentuk pengaturan perasingan diantara mereka sendiri maupun atau bentuk peleburan (fusi).⁵⁰

Kegiatan monopoli akan goyah atau berakhir karena dipengaruhi beberapa hal antara lain masuknya barang atau jasa yang sejenis kedalam pasar sehingga jumlah barang dan jasa yang ada dipasaran melebihi kuota yang ditetapkan monopolis, adanya "*black market*" sehingga harga barang dan jasa tersebut turun, serta salah satu anggota monopolis tidak konsisten terhadap kuota barang dan harga yang diperjanjikan.

2) Oligopoli

Antara persaingan sempurna dan monopoli terdapat 2 (dua) tipe struktur pasar, yaitu oligopoli dan persaingan monopolistik, yang menggambarkan the major

⁴⁹ Kwik Kian Gie, *Analisa Ekonomi Politik Indonesia*, Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi IBII dan Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. 1994, hal 243-244.

⁵⁰ Ibid, hal 350.

remaining market form.⁵¹ Suatu pasar dikatakan oligopoli apabila ada dua atau beberapa penjual produk yang sama dipasar dimana pangsa pasar dari perusahaan yang beberapa tersebut di pasar cukup besar.⁵² Sedangkan pengertian oligopoli lain menurut Dr. Boediono yaitu oligopoli adalah keadaan dimana hanya ada beberapa (misalnya) antara 2-10 (perusahaan) yang menguasai pasar baik secara independen (sendiri-sendiri) maupun secara diam-diam bekerja sama.⁵³

Oligopoli bisa dibedakan antara oligopoli dengan diferensiasi produk yaitu produk yang dijual oleh perusahaan yang satu dengan yang lainnya dapat dibedakan misalnya industri mobil, kosmetik dan lain-lain, dengan oligopoli tanpa diferensiasi produk yaitu produk yang dijual adalah homogen sehingga konsumen akan indferen antara barang yang satu dengan barang lainnya misalnya industri kimia, seng, dan lain-lain.

Dalam oligopoli terdapat beberapa perusahaan yang menguasai sebagian besar pasar dan disamping itu terdapat pula beberapa perusahaan kecil. Perusahaan yang menguasai pasar sangat mempengaruhi satu sama lainnya "*mutual interdependence*" yang merupakan ciri khusus dari oligopoli. Selain ciri tersebut oligopoli juga mempunyai ciri-ciri antara lain menghasilkan barang standard atau

⁵¹ Edgar K. Browning dan Jacqueline M. Browning, *Micro Economic Theory and Applications*, Toronto, Little, Brown and Company, Boston, 1993, hal. 363.

⁵² Sri Adiningsih, op cit, hal 127.

⁵³ Boediono, op cit, hal 137.

barang berbeda corak industri, dalam oligopoli yang demikian banyak dijumpai dalam industri yang menghasilkan bahan mentah.

Sedangkan ciri yang lainnya dari oligopoli adalah kekuasaan menentukan harga adakalanya lemah dan adakalanya sangat tangguh dari kemungkinan ini yang mana akan dilakukan tergantung pada bentuk kerjasama diantara perusahaan-perusahaan dalam pasar oligopoli. Tanpa adanya kerjasama kekuasaan menentukan harga menjadi lebih terbatas.

Apabila suatu firma menurunkan harga, dalam waktu singkat ia akan menarik banyak pembeli. Perusahaan yang kehilangan pembeli akan melakukan tindakan balasan dengan mengurangi harga yang lebih besar lagi sehingga akhirnya perusahaan yang mula-mula menurunkan harga kehilangan langganannya, tetapi kalau perusahaan dalam pasar oligopoli bekerja sama dalam menentukan harga, maka harga dapat distabilkan pada tingkat yang mereka kehendaki. Dalam hal ini kekuasaan mereka untuk menentukan harga adalah sangat kuat yaitu sama seperti dalam monopoli.

Selain itu oligopoli juga mempunyai ciri bahwa pada umumnya perusahaan oligopoli perlu melakukan promosi secara iklan. Iklan secara terus menerus sangat diperlukan oleh perusahaan oligopoli yang menghasilkan barang yang berbeda corak. Pengeluaran untuk iklan biasanya besar sekali. Kegiatan promosi secara iklan mempunyai 2 (dua) tujuan yaitu menarik pembeli baru dan

mempertahankan pembeli lama. Perusahaan oligopoli yang menghasilkan barang standard membuat pengeluaran untuk iklan yang lebih sedikit, iklan tersebut terutama bertujuan untuk memelihara hubungan baik dengan masyarakat.

Dalam struktur pasar oligopoli, pangsa pasar untuk industri tertentu dikuasai oleh beberapa perusahaan besar. Dalam struktur pasar yang demikian, perusahaan dominan dijadikan pimpinan harga. Perusahaan lain mengikuti dalam upaya menghindari resiko persaingan. Oleh karena itu, perilaku kepemimpinan harga termasuk struktur pasar oligopoli yang kolusif. Bentuk kolusi sering ditemukan dalam praktek baik berbentuk persekongkolan diam-diam maupun secara eksplisit. Di negara yang mempunyai Undang-Undang Anti Monopoli atau sejenisnya, kolusi secara eksplisit diawasi, bahkan dilarang karena merugikan konsumen. Disamping itu, barriers to entry pasar oligopoli amat tinggi bagi produsen baru.

Perusahaan-perusahaan dalam industri oligopoli sering berusaha mengkoordinasi putusan mengenai harga dan produk. Kadang-kadang koordinasi dan kolusi ini diorganisasi dalam bentuk kartel dan kadang-kadang bentuk kepemimpinan harga "*price leadership*".⁵⁴ Jadi pada asalnya industri oligopolistik kondusif terhadap munculnya formasi-formasi kartel.

⁵⁴ Edgar K. Browning dan Jacqueline M. Browning, op cit, hal 374.

3) Persaingan Monopolistik

Persaingan monopolistik menggambarkan adanya elemen kompetisi atau persaingan maupun monopoli. Persaingan monopolistik melibatkan pasar dengan beberapa penjual menawarkan produk-produk yang dapat diganti "*deferensiatif*". Hal ini berarti konsumen tidak melihat produk suatu perusahaan identik dengan perusahaan lainnya. Jika suatu perusahaan membuat produk yang berbeda, tetapi masih ada kesamaan dengan produk perusahaan lainnya, maka derajat kekuasaan monopoli yang dimilikinya kecil.

Dr. Boediono, memberikan batasan mengenai persaingan monopolistik apabila suatu pasar ada banyak produsen, tetapi ada unsur-unsur diferensiasi produk (perbedaan merek, bungkus dan sebagainya) diantara produk-produk yang dihasilkan masing-masing produsen.⁵⁵

Sadono Sukirno menjelaskan bahwa pasar persaingan monopolistik pada dasarnya adalah pasar yang berada diantara dua jenis pasar yang ekstrem, yaitu persaingan sempurna dan monopoli. Oleh sebab itu sifat-sifatnya mengandung unsur sifat-sifat pasar monopoli, dan unsur-unsur sifat pasar persaingan sempurna. Pasar persaingan monopolistik dapat didefinisikan sebagai suatu pasar dimana terdapat banyak produsen yang menghasilkan barang yang berbeda corak (*differentiated*

⁵⁵ Boediono, op cit, hal 144.

product).⁵⁶ Sebagaimana halnya dengan jenis-jenis persaingan lainnya persaingan monopolistik mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

1. Terdapat banyak penjual
2. Barang bersifat berbeda corak
3. Perusahaan mempunyai sedikit kekuasaan mempengaruhi harga
4. Masuknya perusahaan kedalam industri relatif mudah
5. Persaingan mempromosikan penjualan sangat aktif.

10. Persaingan Usaha di Era Globalisasi

Kehadiran berbagai bentuk perjanjian organisasi perdagangan internasional seperti General Agreement on Tariff and Trade (GATT) yang dijalankan oleh World Trade Organization (WTO), Asia Pacific Economic Corporation (APEC) dan Asian Free Trade Area (AFTA), menuntut adanya persamaan perlakuan terhadap semua pelaku ekonomi baik ditingkat nasional, regional maupun ditingkat internasional. Salah satu prinsip dasar dari persetujuan internasional tersebut adalah untuk mencegah praktek diskriminasi antar sesama pengusaha.

Kehadiran berbagai bentuk organisasi dunia bertujuan untuk menciptakan perdagangan bebas, membantu menciptakan pertumbuhan ekonomi dan pembangunan negara berkembang sehingga tercapai kesejahteraan umat manusia.

⁵⁶ Sadono Sukirno, Op cit, hal. 294.

Apapun bentuk organisasi perdagangan bebas tersebut menuntut keterbukaan pasar, perlakuan yang sama bagi produk impor dan ekspor serta mendorong terwujudnya perdagangan yang jujur "*fair*".

Oleh karena itu perlakuan istimewa yang diberikan pemerintah kepada pengusaha seperti monopoli, proteksi, kartel dan sebagainya dipandang bertentangan dengan semangat persaingan bebas. Disamping itu, pemberian fasilitas-fasilitas tersebut dapat menghambat iklim kewirausahaan.

Kehadiran berbagai bentuk organisasi perdagangan internasional merupakan suatu tantangan bagi usaha kita untuk dapat bersaing dipasaran dunia. Untuk menghadapi persaingan global tersebut tentu saja iklim berusaha harus ditumbuhkembangkan dalam suasana yang kondusif dengan memperhatikan kondisi obyektif.

Memperhatikan tuntutan eksternal yang obyektif, maka semakin jelas bahwa persaingan di era globalisasi harus transparan dan mesti mengandalkan profesionalisme, bukan dengan menggunakan kekuasaan sebagai alat untuk memenangkan persaingan. Kiat-kiat bisnis dengan maksud memperoleh berbagai fasilitas tertentu sudah waktunya dihilangkan dalam rangka menghadapi persaingan bebas. Tekad tersebut pernah dikemukakan oleh Mar'ie Muhammad waktu menjabat sebagai Menteri Keuangan, menghimbau para pengusaha untuk tidak lagi menggunakan cara "patgulipat". Dalam dunia yang semakin transparan, cara ini

sudah bukan jamannya lagi. Beliau meminta agar semua pihak bersikap realistis sebab dengan kondisi sekarang Indonesia akan sulit bersaing. kunci memenangkan persaingan terletak pada kata "cometitiveness rate".⁵⁷

11. Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Yang Sering dijumpai di Indonesia

Latar belakang pembentukan Undang-Undang Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat memiliki beberapa faktor, salah satunya adalah kuatnya faktor desakan dari masyarakat internasional yang menginginkan iklim persaingan usaha yang sehat di Indonesia dengan menerapkan ketentuan-ketentuan dari World Trade Organization (WTO).

Dengan adanya faktor tersebut, maka konsep pengaturan yang dimuat dalam Undang-Undang Tentang larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat merupakan adopsi atas konsep-konsep pengaturan yang ditemukan dalam Undang-Undang Anti Monopoli di beberapa negara. Dalam Undang-Undang Anti Monopoli terdapat 14 (empat belas) kondisi atau praktek persaingan usaha tidak sehat yang dilarang oleh undang-undang tersebut, yaitu praktek monopoli; penetapan harga; diskriminasi harga; predatory pricing; pembagian wilayah; perjanjian pemboikotan; perbuatan pemboikotan; kartel; penyalahgunaan posisi dominan;

⁵⁷ Media Indonesia, 11 Desember 1995, hal 1

ologopsoni; integrasi vertikal; kondisi pasar tanpa persaingan; praktek monopsoni dan penyalahgunaan merger.

Dari 14 (empat belas) kondisi praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat di Indonesia menurut penelitian dari Research on Business Actors' Awareness on the enforcement of the Competition Law and Awareness on the new commission adalah sebagai berikut⁵⁸

TABEL. 1

KONDISI/PRAKTEK MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT YANG PALING SERING DITEMUKAN DI INDONESIA

No.	Jawaban Responden	Jumlah	Pct Of Responses	Pct Of Cases
1.	Praktek Oligopoli	226	10,8 %	74,6 %
2.	Praktek Predatory Pricing	191	9,1 %	63,0 %
3.	Penyalahgunaan Merger	179	8,5 %	59,1 %
4.	Praktek Integrasi Vertikal	167	7,9 %	55,1 %
5.	Praktek Penetapan Harga	165	7,9 %	54,5 %
6.	Penyalahgunaan Posisi Dominan	165	7,9 %	53,1 %
7.	Praktek Monopsoni	161	7,7 %	47,2 %
8.	Pembagian Wilayah	143	6,8 %	47,2 %
9.	Praktek Oligopsoni	138	6,6 %	45,5 %
10.	Praktek Diskriminasi Harga	129	6,1 %	42,6 %
11.	Kondisi Pasar Tanpa Persaingan	128	6,1 %	42,2 %
12.	Kartel	107	5,1 %	35,3 %
13.	Praktek pemboikotan	107	5,1 %	35,3 %
14.	Perjanjian Pemboikotan	95	4,5 %	31,4 %
N = 303				
Sebanyak 6 Responden tidak menjawab				

⁵⁸ Research on Business Actors' Awareness on the enforcement of the Competition Law and Awareness on the New commission, *Reaksi pelaku Usaha Atas Berlakunya UU No. 5/1999 dan Keberadaan Komisi Pengawas Persaingan Usaha*, Makalah seminar Sehari Partnership for Business Competition, Jakarta, 25 Juli 2000, hal. 37

Dari tabel tersebut di atas dapat terlihat bahwa kondisi atau praktek persaingan usaha yang tidak sehat yang sering terjadi di Indonesia adalah praktek oligopoli yaitu adanya beberapa pengusaha yang memiliki kekuatan untuk menentukan pasar, menguasai penjualan suatu barang atau jasa yang sama sehingga mengakibatkan kompetisi terbatas dan harga tinggi. Hal ini terbukti praktek oligopoli mencapai 74,6 % dari responden.

Diurutan kedua praktek predatory pricing sebanyak 63 % responden mengaku pernah mendapati adanya penetapan harga yang sangat rendah untuk sementara waktu agar pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke pasar karena harga pasar yang ada terlalu rendah untuk bisa mendapatkan keuntungan, dalam kegiatan usaha mereka sehari-hari.

Selanjutnya adalah praktek penyalahgunaan merger yaitu penggabungan dua atau lebih perusahaan secara resmi untuk memperbesar penguasaan pasar dan menghambat perusahaan pesaing. Praktek penyalahgunaan merger sebesar 59,1 % serta diikuti oleh praktek integrasi vertikal yaitu penggabungan antara perusahaan yang memproduksi bahan baku dengan perusahaan yang memproduksi bahan jadi, termasuk juga perusahaan yang menangani distribusi dan pemasarannya yang mempunyai tujuan menguasai pasar. Praktek penyalahgunaan integrasi vertikal menempati urutan keempat yaitu sebesar 55,1 %.

Secara garis besar berdasarkan tabel di atas kondisi atau praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang sering dijumpai di Indonesia, praktek penyalahgunaan merger yang menempati urutan ketiga sebesar 59,1 %, sedangkan praktek integrasi vertikal yaitu merger vertikal atau yang disebut merger hulu hilir yang bertujuan menguasai pasar, menempati urutan keempat yaitu sebesar 55,1 %

B. Kebijakan Persaingan Usaha Pada Umumnya

1. Tujuan dan Instrumen Kebijakan Persaingan Usaha

Seperti halnya kebijakan-kebijakan lainnya, kebijakan persaingan usaha mempunyai sasaran atau tujuan yang akan dicapai serta mempunyai alat atau instrumen yang dapat dipakai untuk mencapai tujuan atau sasaran kebijakan tersebut. Sasaran dan instrumen kebijakan persaingan akan diuraikan lebih lanjut di bawah ini.

a. Tujuan Kebijakan Persaingan Usaha

Secara garis besar, persaingan ekonomi berbasis pasar mempunyai maksud yaitu suatu situasi dimana perusahaan atau penjual secara bebas berupaya mendapatkan langganan pembeli guna mencapai tujuan tertentu, misalnya laba penjualan atau bagian pasar. Persaingan dalam konteks ini sering disamakan dengan revitalisasi.⁵⁹ Revitalisasi yang kompetitif dapat terjadi dalam hal harga kuantitas,

⁵⁹ Ibid, hal. 36

pelayanan atau gabungan dari hal-hal tersebut dan faktor-faktor lain yang dapat dinilai oleh pelanggan.

Persaingan memaksa perusahaan-perusahaan menjadi efisien dan menawarkan lebih banyak pilihan produk serta pelayanan yang lebih rendah. Dalam ekonomi pasar yang kompetitif, harga dan laba cenderung bebas dari distorsi dan menciptakan insentif bagi perusahaan-perusahaan untuk mengalih-ulang sumber daya dari pemakaian yang bernilai lebih rendah ke lebih tinggi. Pengambilan keputusan yang didesentralisasi oleh perusahaan-perusahaan meningkatkan kesejahteraan konsumen dan menambah efisien yang dinamis dalam bentuk inovasi, perubahan teknologi dan kemajuan perekonomian secara keseluruhan.

Disamping itu, perusahaan-perusahaan juga memiliki insentif untuk mendapatkan kekuatan pasar yaitu untuk memperoleh keleluasaan mengendalikan harga dan faktor-faktor lain yang menentukan transaksi usaha. Kekuatan pasar yang demikian dapat diperoleh dengan membatasi persaingan, mendirikan rintangan-rintangan perdagangan mengadakan kesepakatan kolusif untuk membatasi harga dan output, menjalankan praktek-praktek usaha anti persaingan. Contoh-contoh persaingan usaha tidak sempurna di atas dipandang sebagai kegagalan pasar yang mengakibatkan pengalokasian sumber daya yang tidak efisien dan mempunyai pengaruh merugikan bagi kinerja industri dan kesejahteraan ekonomi. Kegagalan pasar tersebut memungkinkan para penjual dengan hati-hati mengurangi output untuk

memaksa harga yang lebih tinggi atas beban konsumen dan masyarakat pada umumnya.

Kedua pandangan di atas bersifat kontroversi. Disatu sisi tujuan dari persaingan adalah untuk memaksimalkan efisiensi ekonomi. Menurut pandangan ini, tidak ada ruang untuk kriteria sosial politik seperti keadilan dan kewajaran dalam persaingan. Sedangkan disisi lain persaingan mempunyai nilai-nilai ganda yang tidak dapat dengan mudah diukur atau direduksi hingga menjadi sebuah tujuan ekonomi tunggal. Untuk menjembatani tujuan dari masing-masing pandangan tersebut diperlukan adanya suatu kebijakan persaingan. Dalam menentukan kebijakan persaingan dibutuhkan adanya seperangkat peraturan hukum yang jelas untuk menjamin kepastian dalam penerapan kebijakan persaingan.

Kebijakan persaingan mempunyai tujuan utama antara lain mempertahankan proses persaingan atau persaingan bebas, atau melindungi atau meningkatkan persaingan yang efektif.⁶⁰ Tujuan ini mempunyai sinonim dengan menghapus atau mencegah pengekangan-pengekangan yang tidak wajar atas persaingan. Tujuan ini berkaitan dengan kebebasan perdagangan, kebebasan pilihan dan akses kepasar.

⁶⁰ Bank Dunia dan Organisasi Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi (OECD), *Kerangka Rancangan dan Pelaksanaan Undang-Undang dan Kebijakan Persaingan*, hal 7.

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

Memperbaiki akses dan membuka pasar-pasar dengan mengurangi rintangan-rintangan untuk masuk melalui deregulasi, privatisasi, penurunan tarif atau penghapusan kuota dan lisensi dan memasarkan skema-skema secara khusus ditekankan sebagai tujuan penting dalam pelaksanaan kebijakan persaingan.

Selain tujuan tersebut kebijakan persaingan mempunyai tujuan tambahan antara lain mencegah penyalahgunaan kekuatan ekonomi serta memberikan perlindungan kepada konsumen dan produsen yang menginginkan kebebasan bertindak secara kompetitif, melindungi usaha kecil memelihara sistem perusahaan yang bebas, mencapai efisien ekonomi dan mempertahankan keadilan dan kejujuran.⁶¹

⁶¹ Ibid, hal 8.

b. Instrumen Kebijakan Persaingan Usaha

Kebijakan persaingan mencakup berbagai jenis instrumen yang secara konvensional dikategorikan sebagai struktural atau perilaku (tindak tanduk).⁶² Pendekatan struktural dihubungkan terutama dengan merger dan monopoli atau posisi dominan dari perusahaan, sedangkan instrumen tingkah laku "*behavioral*" dihubungkan dengan tingkah laku bisnis seperti penetapan harga "*price fixing*" dan perjanjian-perjanjian kolusi lainnya, pengekangan-pengekangan vertikal "*vertical restraints*" dan penyalahgunaan posisi pasar yang dominan "*abuse of dominant market position*".⁶³ Meskipun instrumen struktural dan instrumen perilaku kebijakan persaingan cenderung diterapkan secara terpisah, tetapi hubungan antara struktur pasar dengan perilaku usaha saling mempengaruhi.

Pendukung-pendukung kebijakan persaingan mempunyai pandangan yang sama mengenai perjanjian kartel sebagai usaha untuk menimbulkan monopoli. Begitu juga terhadap praktek-praktek "*price fixing*" dan "*bid-rigging*".⁶⁴ Namun didalam mengatasi masalah tersebut di atas standard ekonomi dan hukum yang berbeda diterapkan, umpamanya berkenaan dengan "*price fixing agreements*". Di Australia, Eropa, Jerman dan Amerika, "*price fixing*" semata-mata adalah ilegal dan merupakan perbuatan kriminal. Di Kanada, walaupun perjanjian semacam itu

⁶² Ibid, hal 10

⁶³ Erman Rajagukguk, *Makalah larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Tidak sehat: Perjanjian Yang dilarang*, hal 2

⁶⁴ Ibid. hal 2

dimasukkan kedalam tindakan kriminal, perbuatan itu sendiri harus dibuktikan mempengaruhi pasar secara substantif. Di Swedia, Inggris "*a rule of reason*" diterapkan untuk menetapkan legalitas dari "*price fixing agreements*".

Pengertian "*a rule of reason*" adalah suatu pendekatan hukum yang dilakukan oleh badan pelaksanaan Undang-Undang Persaingan atau pengadilan dimana usaha untuk mengevaluasi apakah praktek pembatasan bisnis membawa akibat yang melahirkan anti persaingan untuk memutuskan apakah praktek pembatasan tersebut dilarang.⁶⁵

Suatu pembatasan-pembatasan pasar yang meningkatkan persaingan perlu diteliti dan mungkin menciptakan efisiensi yang menguntungkan. Upamanya, suatu pabrik membatasi supply suatu barang di pasar geografis yang berbeda bagi pengecer-pengecer yang ada, sehingga mereka akan mendapat untung dan memiliki insentif untuk mengiklankan barang tersebut dan menjalankan pelayanan yang lebih baik kepada konsumen. Tindakan ini mungkin akan mengakibatkan bertambahnya permintaan akan barang tersebut karena harganya lebih murah. Lawan dari pendekatan "*a rule of reason*" adalah menyatakan praktek-praktek tertentu adalah ilegal "*price fixing agreements*" dan "*resale price maintenance*" dibanyak negara adalah ilegal.

⁶⁵ Ibid, hal 2

Mengenai instrumen struktural kebijakan persaingan, kehadiran monopoli dan posisi perusahaan yang dominan di pasar dinegara-negara industri barat pada hakekatnya tidak melanggar hukum. Tetapi, menyadari bahwa karakteristik struktur pasar yang demikian dapat menimbulkan penyalahgunaan kekuatan ekonomi, maka jenis-jenis perilaku tertentu perlu diselidiki dan dikoreksi, termasuk diantaranya adalah praktek-praktek seperti pemasangan harga untuk perampasan pasar, pembelian terlebih dulu bahan mentah yang langka atau saluran-saluran distribusi dan pengambilalihan konsumen atau pemasok dengan cara mencegah atau menghapuskan jalan masuk oleh pesaing. Praktek-praktek ini perlu diteliti kasus per kasus karena dapat menjadi bagian strategi usaha sah yang dirancang untuk mendapatkan keuntungan persaingan daripada untuk membatasi persaingan. Mungkin ada garis tipis antara penggunaan dan penyalahgunaan kekuatan ekonomi dan monopoli atau posisi pasar yang dominan suatu perusahaan memang dapat merefleksikan kinerja kompetitif yang lebih unggul.

Ketidaksesuaian yang paling signifikan mengenai tujuan dan instrumen kebijakan persaingan timbul dalam memberlakukan merger. Berbagai motif yang mendasari keputusan perusahaan untuk memperbesar usaha melalui merger dari pada melakukan ekspansi internal dan intervensi baru. Dalam hal merger horosontal, motif yang mendasari merger adalah peningkatan kekuatan pasar atau efisiensi ekonomi atau bahkan kedua-duanya.

Dalam mengendalikan kekuatan pasar yang diakibatkan dari merger horisontal terdapat dua jenis pendekatan kebijakan yaitu pendekatan struktural dan pendekatan manfaat biaya.⁶⁶ Pendekatan struktural menekankan tes persaingan yang menguji apakah meningkatnya tingkat konsentrasi akibat suatu merger dapat menimbulkan banyak penurunan persaingan. Pendekatan ini mengisyaratkan bahwa praktek-praktek bisnis anti persaingan oleh perusahaan-perusahaan besar dapat dihindari dengan mempertahankan suatu lingkungan yang tak terkonsentrasi melalui pencegahan merger diluar bagian pasar khusus atau ambang ukuran.

Pendekatan manfaat biaya menekankan evaluasi terhadap perilaku pasca merger perusahaan dan kemampuannya untuk menjalankan kekuatan pasar dengan menaikkan atau mempertahankan harga, dengan memperhitungkan pertimbangan-pertimbangan seperti efisiensi dan manfaat lain yang dapat timbul akibat merger.

Ini tidak berarti pertimbangan struktural tidak relevan dengan pendekatan kebijakan ini, tetapi data konsentrasi atau bagian pasar, bersama dengan informasi mengenai faktor-faktor ekonomi lain seperti rintangan-rintangan untuk masuk dan persaingan luar negeri, dapat digunakan untuk menetapkan apakah setelah terjadi merger perusahaan-perusahaan dapat mengurangi atau mencegah persaingan secara besar-besaran melalui kendali yang leluasa atas harga pasar, output dan faktor-faktor terkait. Dengan kata lain, pendekatan ini lebih berfokus pada tingkat laku pasar yang

⁶⁶ Bank Dunia dan Organisasi kerjasama dan Pembangunan Ekonomi (OECD), op cit, hal 12.

aktual atau potensial untuk melakukan merger dibandingkan dominasi pasar yang dapat ditimbulkan oleh merger tersebut.

2. Perkembangan Kebijakan Persaingan Usaha di Indonesia

Dibandingkan dengan sejarah hukum yang lain, sejarah hukum anti monopoli relatif lebih baru baik sejarahnya dalam dunia internasional maupun sejarahnya di Indonesia. Tidak banyak yang dicatat dalam sejarah Indonesia diseperti kelahiran dan perkembangan hukum persaingan ini. Yang banyak dicatat dalam sejarah justru tindakan-tindakan atau perjanjian-perjanjian yang sebenarnya dilarang oleh undang-undang larangan praktek monopoli.

Dimasa pemerintahan Orde Baru misalnya, dimasa itu sangat banyak terjadi praktek monopoli, oligopoli dan perbuatan lain yang menjurus kepada persaingan usaha tidak sehat. Misalnya monopoli tepung terigu, monopoli cengkeh, monopoli jeruk di Kalimantan, monopoli peredaran film dan masih banyak lagi, bahkan dapat dikatakan bahwa keberhasilan beberapa konglomerat besar di Indonesia juga bermula dari tindakan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat lainnya, yang dibiarkan saja bahkan didorong oleh pemerintah waktu itu.

Karena itu, tidak mengherankan jika cukup banyak praktisi maupun teoritis hukum dan ekonomi kala itu menyerukan agar segera dibuat sebuah Undang-Undang yang mengatur mengenai persaingan atau yang lebih dikenal dengan

Undang-Undang Antimonopoli. Seruan-seruan tersebut terasa tidak bergeming sampai dengan lengsernya rezim Orde Baru. Setelah lama ditunggu akhirnya dimasa reformasi, diundangkan sebuah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Memang sebelum lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, secara minim dalam beberapa Undang-Undang telah diatur tentang larangan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat mekipun dirasa tidak memadai. Ketentuan tentang larangan monopoli dan peraingan usaha tidak sehat sebelum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tersebut, diatur dalam ketentuan-ketentuan sebagai berikut :

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1984 Tentang Perindustrian;
- b. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;
- c. Undang-Undang Nomor 1 tahun 1995 Tentang Perseroan terbatas.

Pada prinsipnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1984 Tentang Perindustrian juga melarang industri-industri yang mengakibatkan terjadinya monopoli atau persaingan usaha yang tidak sehat, hanya saja peraturan larangan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam Undang-Undang tersebut kurang jelas sehingga larangan tersebut jarang diterapkan.

Ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1984 Tentang Perindustrian yang melarang praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat tercantum pada Pasal 7 ayat 2 dan 3 serta Pasal 9 ayat 2.

Pasal 7 ayat 2 dan 3 :

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

-
2. mengembangkan persaingan yang tidak baik dan sehat serta mencegah persaingan yang tidak jujur.
 3. Mencegah pemusatan atau penguasaan industri oleh satu kelompok atau perorangan dalam bentuk monopoli yang merugikan masyarakat.

Pasal 9 ayat 2

Pengaturan dan pembinaan bidang usaha industri dilakukan dengan memperhatikan

-
2. Penciptaan iklim yang sehat bagi pertumbuhan industri dan pencegahan persaingan yang tidak jujur antara perusahaan-perusahaan yang melakukan kegiatan industri, agar dapat dihindarkan pemusatan atau penguasaan industri oleh satu kelompok atau perorangan dalam bentuk monopoli yang merugikan masyarakat.

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana memuat larangan terhadap persaingan curang dalam perdagangan, yang diatur pada Pasal 382 bis yang selengkapnya berbunyi sebagai berikut :

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

Meskipun Kitab Undang-Undang Hukum Pidana memuat ancaman pidana bagi perbuatan pidana persaingan curang sebagaimana tercantum pada Pasal 382 bis, tetapi ternyata dalam prakteknya ancaman pidana itu tidak pernah diterapkan bagi pelaku persaingan curang.

Seperti telah kita ketahui bahwa tindakan merger, konsolidasi dan akuisisi sangat rentan terhadap munculnya tindakan monopoli atau pemupukan kekuasaan yang besar dalam satu atau beberapa tangan. Oleh karena itu, Undang-Undang Perseroan Terbatas memberikan rambu-rambu pada tindakan merger, konsolidasi dan akuisisi agar tidak menimbulkan monopoli, walaupun rambu-rambu itu sangat simpel.

Adapun ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas yang melarang merger, konsolidasi dan akuisisi perusahaan yang

merugikan kepentingan persaingan sehat dapat kita dapati dalam penjelasan Undang-Undang Perseroan Terbatas bagian umum yang berbunyi :

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

Selain penjelasan bagian umum dari Undang-Undang Perseroan Terbatas, pengaturan mengenai persaingan terhadap tindakan merger, konsolidasi dan akuisisi diatur juga dalam Pasal 104 Ayat 1 yang berbunyi sebagai berikut :

Pasal 104 Ayat 1

Perbuatan hukum penggabungan, peleburan dan pengambilalihan perseroan harus memperhatikan :

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

Penjelasan Pasal 104 Ayat 1

“..... selanjutnya dalam penggabungan, peleburan dan pengambilalihan harus pula dicegah kemungkinan terjadinya monopoli, atau monopsoni dalam berbagai bentuk yang merugikan masyarakat.”

Demikian perkembangan kebijakan persaingan dalam berbagai perundang-undangan Indonesia, dimana pengaturan persaingan dalam perundang-undangan masih bersifat simpel dan sporadis, sampai dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

3. Persaingan Usaha Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

a. Latar Belakang Terbentuknya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

Setelah lama ditunggu, akhirnya suatu Undang-Undang yang mengatur mengenai Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, atau sering disebut sebagai Undang-Undang Antimonopoli, diundangkan di Indonesia. Walaupun terlambat, akhirnya Indonesia memiliki Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang diundangkan tanggal 5 Maret 1999. Undang-Undang ini merupakan hasil Hak Inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat dan mulai berlaku satu tahun sejak diundangkan atau mulai berlaku sejak tanggal 5 Maret 2000.

Selama era Orde Baru, upaya berbagai pihak agar Indonesia segera memiliki Undang-Undang Antimonopoli tidak pernah berhasil. Keinginan masyarakat Indonesia untuk segera memiliki Undang-Undang Antimonopoli dilatarbelakangi makin banyaknya praktek-praktek persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh perusahaan besar yang memiliki posisi dominan karena pangsa pasar yang dikuasainya. Praktek-praktek mereka dirasakan sangat merugikan kehidupan berusaha dari perusahaan kecil dan menengah disamping sangat merugikan konsumen.

Ketidakberhasilan pemerintah Orde Baru untuk menyetujui Undang-Undang Antimonopoli, didasari beberapa alasan yaitu :

- a. Pemerintah menganut konsep bahwa perusahaan-perusahaan besar perlu ditumbuhkan untuk menjadi lokomotif pembangunan. Perusahaan-perusahaan tersebut hanya mungkin menjadi besar untuk kemudian menjalankan fungsinya sebagai lokomotif pembangunan apabila perusahaan-perusahaan itu memberikan proteksi yang dapat menghalangi masuknya perusahaan lain dalam bidang usaha tersebut dengan kata lain memberikan posisi monopoli pada perusahaan tersebut.
- b. Pemberian fasilitas monopoli perlu ditempuh karena perusahaan itu telah bersedia menjadi pioner disektor yang bersangkutan, tanpa fasilitas monopoli dan proteksi, maka sulit bagi pemerintah untuk dapat memperoleh kesediaan investor untuk menanamkan modalnya disektor tersebut.
- c. Untuk menjaga berlangsungnya praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme demi kepentingan kroni-kroni mantan Presiden Soeharto dan pejabat-pejabat yang berkuasa pada waktu itu.⁶⁷

⁶⁷ Sutan Remy Sjahdeni, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Makalah Diskusi Panel tentang Antimonopoli, diselenggarakan oleh Kelompok Kajian Ilmu Hukum Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Bandung, tanggal 4 September 1999.

Berbagai alasan dan pertimbangan formal, baik alasan politis, ekonomis, sosial maupun yuridis, dapat saja dikemukakan Pemerintah Orde Baru, namun mengingat Indonesia telah menandatangani Perjanjian Marrakesh yang telah diratifikasi Dewan Perwakilan Rakyat dengan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994, yang mengharuskan Indonesia membuka diri dan tidak boleh memberikan perlakuan diskriminatif, antara lain berupa pemberian proteksi terhadap "*entry barrier*" suatu perusahaan dan adanya tekanan dari International Monetary Fund yang telah menjadi kreditor bagi Indonesia dalam rangka mengatasi krisis ekonomi yang melanda Indonesia dan membuat terpuruknya ekonomi Indonesia secara luas, agar Pemerintah segera memberantas praktek-praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang terjadi di Indonesia, maka mau tidak mau Indonesia akhirnya harus memberlakukan Undang-Undang Antimonopoli dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

b. Ruang Lingkup Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

Jika kita telusuri Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, maka kita dapat temukan pengaturan mengenai tindakan-tindakan yang berhubungan pasar yang perlu diatur dalam suatu Undang-Undang Antimonopoli yang sekaligus merupakan ruang lingkup dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Ruang lingkup Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah sebagai berikut :

1. Perjanjian yang dilarang;
2. Kegiatan yang dilarang;
3. Penyalahgunaan posisi dominan;
4. Komisi Pengawas Persaingan Usaha;
5. Tata cara penanganan perkara;
6. Sanksi-sanksi;
7. Perkecualian-perkecualian.

c. Hal-hal yang Dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

Untuk mencegah terjadinya persaingan usaha tidak sehat, yang menjurus kearah terjadinya monopoli, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat melarang dilakukan tindakan-tindakan tertentu oleh pelaku usaha. Secara garis besar tindakan-tindakan tersebut dapat digolongkan kedalam 3 macam katagori, pertama adalah tindakan yang dilakukan dalam rangka kerjasama dengan pelaku usaha ekonomi yang berupa suatu perjanjian, kedua dalam bentuk kegiatan atau perbuatan hukum yang dilakukan oleh pelaku usaha dan atau kelompok usaha tersebut tanpa melibatkan pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha lainnya, ketiga adalah bentuk tindakan atau perbuatan yang dilakukan oleh pelaku usaha dalam rangka untuk penguasaan pasar secara dominan.

1) Perjanjian yang Dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999

Salah satu yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah dilarangnya perjanjian-perjanjian tertentu yang dianggap dapat menimbulkan monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat dengan pengertian perjanjian pada umumnya yaitu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Pasal 1313 KUH Perdata berbunyi :

Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan yang mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih.

Sedangkan Pasal 1 ayat 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 memberikan pengertian perjanjian adalah sebagai berikut:

Perjanjian adalah suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apapun, baik tertulis maupun tidak tertulis.

Melihat kedua pasal tersebut di atas menunjukkan bahwa tiap orang atau pelaku usaha bebas untuk berkontrak atau mengadakan perjanjian. Meskipun kebebasan untuk berkontrak atau mengadakan perjanjian diberikan kepada setiap subyek hukum namun ada batasan, aturan dan norma-norma tertentu yang harus diikuti. Norma-norma tersebut biasanya berupa pelarangan yang ditentukan dalam Undang-Undang. Larangan yang diberikan Undang-Undang merupakan larangan atas

obyek suatu perjanjian, sehingga setiap perjanjian yang dilakukan oleh subyek hukum atau pelaku usaha yang memuat ketentuan-ketentuan yang dilarang adalah batal demi hukum dan tidak memiliki kekuatan mengikat sama sekali bagi para pihak yang melakukan perjanjian.

Untuk mencegah terjadinya monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 melarang pelaku usaha untuk membuat perjanjian tertentu dengan pelaku usaha lainnya. Larangan tersebut merupakan larangan terhadap keabsahan obyek perjanjian. Dengan demikian berarti setiap perjanjian yang dibuat dengan obyek perjanjian berupa hal-hal yang dilarang oleh Undang-Undang adalah batal demi hukum dan karenanya tidak dapat dilaksanakan oleh pelaku usaha yang menjadi subyek perjanjian tersebut. Obyek perjanjian yang dilarang untuk diadakan pelaku usaha menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah sebagai berikut :

1. Secara bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan atau pemasaran barang dan jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat (Pasal 4 ayat 1);

Tolok ukur yang dijadikan parameter oleh undang-undang untuk menentukan apakah pelaku usaha patut diduga atau dianggap secara bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa apabila dua atau

tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75 % pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

2. Menetapkan harga tertentu atas suatu barang dan atau jasa yang harus dibayar oleh konsumen atau pelanggan pada pasar yang bersangkutan yang sama (Pasal 5 ayat 1), dengan pengecualian :
 - a. Perjanjian yang dibuat dalam suatu usaha patungan; atau
 - b. Perjanjian yang didasarkan undang-undang yang berlaku (pasal 5 ayat 2);
3. Perjanjian yang mengakibatkan pembeli yang satu harus membayar dengan harga berbeda dari harga yang harus dibayar oleh pembeli lain untuk barang dan atau jasa yang sama (Pasal 6);
4. Menetapkan harga dibawah pasar, yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat (pasal 7);
5. Perjanjian yang memuat persyaratan bahwa penerima barang dan atau jasa tidak akan menjual atau memasok kembali barang dan atau jasa yang telah diterimanya tersebut, dengan harga yang lebih rendah dari pada yang telah diperjanjikan sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat (Pasa 18)
6. Perjanjian yang bertujuan untuk membagi wilayah pemasaran atau alokasi pasar terhadap suatu barang dan atau jasa tertentu, sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat (Pasal 9).

Perjanjian ini dapat bersifat vertikal dan horisontal. Perjanjian ini dilarang karena pelaku usaha meniadakan atau mengurangi persaingan dengan cara membagi wilayah pasar atau alokasi pasar. Wilayah pemasaran dapat berarti wilayah Republik Indonesia atau bagian wilayah Negara Republik Indonesia misalnya kabupaten, propinsi atau wilayah regional lainnya. Membagi wilayah pemasaran atau alokasi pasar berarti membagi wilayah untuk memperoleh atau memasok barang, jasa atau barang dan jasa, menetapkan siapa saja dapat memperoleh atau memasok barang, jasa atau barang dan jasa

7. Perjanjian yang dapat menghalangi pelaku usaha lain untuk melakukan usaha yang sama, baik untuk tujuan pasar dalam negeri maupun pasar luar negeri (Pasal 10 ayat 1);
8. Perjanjian untuk menolak menjual setiap barang dan jasa dari pelaku usaha lain, yang mengakibatkan :
 - a. Kerugian atau dapat diduga menerbitkan kerugian bagi pelaku usaha lain; atau
 - b. Pembatasan bagi pelaku usaha lain dalam menjual atau membeli setiap barang
9. Perjanjian yang bermaksud mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat (Pasal 11);

10. Perjanjian untuk melakukan kerja sama dengan membentuk gabungan perusahaan atau perseroan yang lebih besar, dengan tetap mempertahankan kelangsungan hidup masing-masing perusahaan atau perseroan anggotanya yang bertujuan untuk mengontrol produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa, sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan tidak sehat (Pasal 12);

11. Perjanjian yang bertujuan secara bersama-sama menguasai pembelian atau penerimaan pasokan barang dan atau jasa tertentu, agar dapat mengendalikan harga atas barang dan atau jasa tertentu tersebut dalam pasar yang bersangkutan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat (Pasal 13 ayat 1);

Pelaku usaha patut diduga atau dianggap secara bersama-sama menguasai pembelian dan atau penerimaan pasokan apabila dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75 % pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

12. Perjanjian yang bertujuan untuk menguasai sejumlah produk yang termasuk dalam rangkaian produksi barang atau jasa tertentu, yang mana setiap rangkaian produksi merupakan hasil pengolahan atau proses lanjutan, baik dalam satu rangkaian langsung maupun tidak langsung, yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat (Pasal 14).

Yang dimaksud dengan menguasai produksi sejumlah produk yang termasuk dalam rangkaian produksi atau yang lazim disebut dengan integrasi vertikal adalah penguasaan serangkaian proses produksi atas barang tertentu mulai dari hulu sampai hilir atau proses yang berlanjut atas suatu layanan jasa tertentu oleh pelaku usaha tertentu. Praktek integrasi vertikal meskipun dapat menghasilkan barang atau jasa dengan harga murah, tetapi dapat menimbulkan persaingan usaha tidak sehat yang merusak sendi-sendi perekonomian masyarakat. Praktek-praktek seperti ini dilarang sepanjang menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat.

13. Perjanjian yang memuat persyaratan bahwa pihak yang menerima barang dan atau jasa hanya akan memasok atau tidak memasok kembali barang dan atau jasa tersebut kepada pihak tertentu dan atau pada suatu tempat tertentu (Pasal 15 ayat 1);

Pengertian memasok disini menyediakan pasokan, baik barang maupun jasa, dalam kegiatan jual beli, sewa menyewa, sewa beli, dan sewa guna usaha (leasing).

14. Perjanjian yang memuat persyaratan bahwa pihak yang menerima barang dan atau jasa tertentu harus bersedia untuk membeli barang dan atau jasa lain dari pelaku usaha pemasok (Pasal 15 ayat 2);

15. Perjanjian mengenai pemberian harga atau potongan harga tertentu atas barang dan atau jasa, yang memuat persyaratan bahwa pelaku usaha yang menerima barang dan atau jasa dari pelaku usaha pemasok:
- a. Harus bersedia membeli barang dan atau jasa lain dari pelaku usaha pemasok; atau
 - b. Tidak akan membeli barang dan atau jasa yang sama atau sejenis dari pelaku usaha lain yang menjadi pesaing dari pelaku usaha pemasok (Pasal 15 ayat 3).
16. Perjanjian dengan pihak lain diluar negeri yang memuat ketentuan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat (Pasal 16).

Dari larangan-larangan sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa kecuali jenis-jenis perjanjian tertentu (sebagaimana diatur dalam Pasal 5, Pasal 6, Pasal 10 dan Pasal 15) pada prinsipnya obyek perjanjian yang dilarang bukan bersifat mutlak dan tidak dapat ditawar-tawar lagi. Hal tersebut dapat kita lihat dari perumusan pasal-pasal yang berbunyi “yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat”. Yang merupakan syarat pokok batalnya perjanjian tersebut. Selama tidak dapat dibuktikan bahwa suatu perjanjian dengan obyek

perjanjian sebagaimana tersebut di atas telah mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat maka perjanjian tersebut sah demi hukum.

Larangan dengan perumusan pasal “yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat”, dalam hukum antimonopoli dikenal dengan teori Rule of Reason, dimana praktek monopoli dan bentuk persaingan tidak sehat lainnya baru dianggap bertentangan dengan hukum jika akibatnya dapat merugikan pesaing dan atau konsumen. Titik beratnya adalah unsur material dari perbuatan tersebut.⁶⁸

Sedangkan larangan sebagaimana tercantum dalam Pasal 5, Pasal 6, Pasal 10 dan Pasal 15, yang memang jelas merupakan suatu perjanjian yang menciptakan persaingan usaha tidak sehat, sudah sewajarnya jika perjanjian tersebut dianggap batal demi hukum yang berarti juga dianggap tidak pernah ada sejak awal. Larangan tersebut dalam hukum antimonopoli dikenal dengan teori Per Se, dimana praktek monopoli dan persaingan tidak sehat harus dianggap dengan sendirinya bertentangan dengan hukum, tanpa melihat apakah ada eksese negatifnya. Titik beratnya adalah unsur formal dari perbuatan tersebut.⁶⁹

⁶⁸ Munir Fuady, op cit, hal 11.

⁶⁹ Munir Fuady, op cit, hal 11.

2) Kegiatan yang Dilarang Oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

Berbeda dengan definisi “perjanjian” definisi “kegiatan” tidak dapat kita temukan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Namun jika ditafsirkan secara “*a'contrario*” maka dapat dikatakan bahwa pada dasarnya yang dimaksud dengan kegiatan adalah tindakan atau perbuatan hukum sepihak yang dilakukan oleh satu pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha tanpa adanya keterkaitan hubungan (hukum) secara langsung dengan pelaku usaha atau kelompok usaha lainnya.⁷⁰

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mengatur kegiatan yang dilarang dalam Bab IV yang terdiri dari 8 Pasal. Jika kita tinjau karakteristik dari kegiatan yang dilarang dapat digolongkan kedalam 4 (empat) kegiatan :

1. Monopoli, yang diatur dalam Pasal 17
2. Monopsoni, yang diatur dalam Pasal 18
3. Penguasaan pasar, yang diatur dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 21
4. Persekongkolan yang diatur dalam Pasal 22 sampai dengan Pasal 24

Untuk lebih jelasnya kegiatan-kegiatan yang dilarang tersebut dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Kegiatan yang dilakukan oleh pelaku usaha yang bertujuan untuk memperoleh penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat

⁷⁰ Ahmad Yani & Gunawan Widjaya, op cit, hal 31.

mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Parameter yang dijadikan tolok ukur oleh Undang-Undang untuk menyatakan bahwa pelaku usaha diduga atau dianggap melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang atau jasa yang sama adalah :

- a. Barang dan atau jasa yang bersangkutan belum ada substansinya;
 - b. Mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk kedalam persaingan usaha barang dan atau jasa yang sama;
 - c. Atau satu pelaku atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50 % pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.
2. Kegiatan untuk menguasai penerimaan pasokan atau menjadi pembeli tunggal atas barang dan atau jasa dalam pasar bersangkutan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Tolok ukurnya adalah apabila suatu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50 % pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.
3. Satu atau lebih kegiatan yang dilakukan, baik oleh satu pelaku usaha sendiri maupun bersama-sama dengan pelaku usaha lainnya yang bertujuan untuk :
- a. Menolak dan atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar yang bersangkutan dengan cara yang

tidak wajar atau dengan alasan non ekonomi, misalnya karena perbedaan suku, ras, status sosial dan lain-lain; atau

- b. Menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan usaha dengan pelaku usaha pesaing itu; atau
- c. Membatasi peredaran dan atau penjualan barang dan atau jasa pada pasar yang bersangkutan; atau
- d. Melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu

Yang pada akhirnya dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

- 4. Melakukan pemasokan barang dan atau jasa dengan cara melakukan jual rugi atau menetapkan harga yang sangat rendah dengan maksud untuk menyingkirkan atau mematikan usaha pesaingnya dipasar bersangkutan sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
- 5. Melakukan kecurangan dalam menetapkan biaya produksi dan biaya lainnya yang menjadi bagian dari komponen harga barang dan atau jasa untuk memperoleh biaya faktor produksi yang lebih rendah dari seharusnya yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.

6. Melakukan persekongkolan dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat
7. Melakukan persekongkolan dengan pihak lain untuk mendapatkan informasi kegiatan usaha pesaingnya yang diklasifikasikan sebagai rahasia perusahaan sehingga mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.
8. Melakukan persekongkolan dengan pihak lain untuk menghambat produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa pelaku usaha pesaingnya dengan maksud agar barang dan atau jasa yang ditawarkan atau dipasok dipasar bersangkutan menjadi berkurang baik dari kualitas maupun ketepatan waktu yang dipersyaratkan.

Melihat larangan-larangan tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa kegiatan yang dilarang sebagaimana tercantum dalam angka 1 sampai 5 adalah murni dilakukan oleh pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha untuk menciptakan suasana persaingan usaha yang tidak sehat. Sedangkan kegiatan yang tercantum dalam angka 6 sampai dengan angka 8 adalah merupakan bentuk persekongkolan atau kerja sama dengan pihak lain, yang secara langsung merugikan kepentingan dari pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha lainnya yang secara tidak langsung mengakibatkan terjadinya praktek persaingan usaha yang tidak sehat yang mengarah monopoli.

3) Posisi Dominan yang Dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

Dalam Pasal 1 ayat 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 memberikan definisi posisi dominan adalah sebagai berikut :

Posisi dominan adalah keadaan dimana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar bersangkutan dengan kaitan dengan pangsa pasar yang dikuasai, atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi diantara pesaingnya dipasar bersangkutan dalam kaitan dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan, serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu.

Dari definisi tersebut di atas dapat kita katakan bahwa suatu posisi dominan cenderung dimiliki oleh pelaku usaha yang secara fisik telah menguasai pangsa pasar secara dominan. Tanpa adanya penguasaan pasar yang dominan tidak mungkin pelaku usaha tertentu atau kelompok pelaku usaha tertentu dapat memiliki posisi dominan atas pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha lain yang menjadi saingannya.

Memiliki posisi dominan di pasar dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 karena posisi dominan dapat mengakibatkan pemilik posisi dominan dapat dengan mudah mendikte pasar dan menetapkan syarat-syarat yang tidak sesuai dengan kehendak pasar. Hal yang demikian jelas dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan yang tidak sehat. Undang-Undang Nomor 5 Tahun

1999 mengatur larangan posisi dominan dalam Bab V yang terdiri dari pasal 25 sampai dengan Pasal 29. Yang dilarang dalam posisi dominan di pasar adalah sebagai berikut :

a. Penyalahgunaan posisi dominan

Syarat penghalang dalam perdagangan merupakan hal yang dilarang juga dalam undang-undang, karena hal tersebut dapat mengakibatkan terjadinya persaingan pasar yang tidak sehat. Larangan terhadap syarat penghalang dalam perdagangan dan hal-hal yang merupakan penyalahgunaan posisi dominan dipasar, kita dapati dalam Pasal 25 ayat 1

Pasal 25

- (1). Pelaku usaha dilarang menggunakan posisi dominan baik secara langsung maupun tidak langsung untuk :
 - a. Menetapkan syarat-syarat perdagangan dengan tujuan untuk mencegah dan atau menghalangi konsumen memperoleh barang dan atau jasa yang bersaing, baik dari segi harga maupun kualitas; atau
 - b. Membatasi pasar dan pengembangan teknologi; atau
 - c. Menghambat pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing untuk memasuki pasar yang bersangkutan

Selanjutnya Pasal 25 ayat 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 juga mengatur bahwa pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha dianggap sebagai pemilik posisi dominan jika :

- a. Satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai 59 % atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu; atau
- b. Dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai 75 % atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Jadi sebenarnya posisi dominan memang didefinisikan untuk mencerminkan siapa sebenarnya “penguasa pasar” dari suatu produk tertentu apakah pasar masih cukup heterogen, dengan penguasaan berimbang oleh dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha atau pasar sudah cenderung homogen dengan produk dari pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha tertentu

b. Jabatan Rangkap

Memiliki jabatan rangkap di perusahaan-perusahaan juga berpotensi untuk terjadinya monopoli atau persaingan curang karena itu Pasal 26 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 menyatakan sebagai berikut :

Pasal 26

Seseorang yang memiliki jabatan sebagai direksi atau komisaris dari suatu perusahaan, pada waktu bersamaan dilarang merangkap menjadi direksi atau komisaris pada perusahaan lain, apabila perusahaan-perusahaan :

- a. Berada dalam pasar bersangkutan yang sama; atau
- b. Memiliki keterkaitan yang erat dalam bidang dan atau jenis usaha; atau
- c. Secara bersama-sama dapat menguasai pangsa pasar

Yang dapat mengakibatkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Dari ketentuan tersebut terlihat bahwa suatu jabatan rangkap dapat dilarang oleh undang-undang apabila memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

1. Minimal adanya dua perusahaan;
2. Seorang mempunyai jabatan di dua perusahaan tersebut;
3. Jabatan rangkap tersebut baik sebagai direksi atau komisaris;
4. Jabatan rangkap tersebut dapat mengakibatkan terjadinya monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
5. Kedua perusahaan tersebut mempunyai salah satu hubungan bisnis sebagai berikut :
 - a. Berada dalam pasar bersangkutan yang sama; atau
 - b. Memiliki keterkaitan yang erat dalam bidang dan atau jenis usaha; atau
 - c. Secara bersama dapat menguasai pangsa pasar.

Dari uraian tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 melarang adanya jabatan rangkap baik jabatan rangkap vertikal atau "*vertical interlock*" yaitu jika seorang menduduki jabatan direksi atau komisaris di dua perusahaan produsen dan supplier sekaligus, maupun jabatan rangkap horizontal "*horizontal interlock*" yaitu jika seseorang menduduki posisi direksi atau komisaris di dua perusahaan yang bergerak di bidang yang sama.

c. Pemilikan Saham

Kepemilikan saham pada beberapa perusahaan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan curang dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Hal mana tercantum pada Pasal 27 yang berbunyi sebagai berikut :

Pelaku usaha dilarang memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, atau mendirikan beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan yang sama apabila kepemilikan tersebut mengakibatkan :

- a. Pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50 % pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu;
- b. Dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75 % pangsa pasar satu jenis barang dan jasa tertentu.

Dari Pasal 27 tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa kepemilikan saham dilarang apabila memenuhi unsur-unsur sebagai berikut :

1. Ada beberapa perusahaan sejenis;
2. Seorang pelaku usaha memiliki saham di perusahaan tersebut;
3. Kepemilikan saham tersebut adalah kepemilikan saham mayoritas (lebih dari 50% saham);
4. Beberapa perusahaan sejenis tersebut melakukan kegiatan usaha dalam bidang usaha yang sama dipasar yang sama;
5. Atau pelaku usaha mendirikan beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama pada pasar yang sama;
6. Kepemilikan saham tersebut mengakibatkan :
 - a. Pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha mengasai lebih dari 50 % pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu;
 - b. Dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75 % pangsa pasar satu jenis barang dan jasa tertentu.

d. Merger, Konsolidasi dan Akuisisi

Merger, konsolidasi dan akuisisi menjadi obyek pengamatan dari hukum anti monopoli, hal ini disebabkan karena merger, konsolidasi dan akuisisi dapat menimbulkan akibat yang negatif pada persaingan pasar yang sehat. Akibat yang

negatif dari merger, konolidasi dan akuisisi terhadap suatu persaingan pasar adalah sebagai berikut :

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

Parameter yang dijadikan dasar untuk mengukur adanya suatu konsentrasi pasar dapat dilihat dari dua hal sebagai berikut :

- a. Berapa banyak pelaku pasar produk yang bersangkutan;
- b. Berapa besar pangsa pasar yang dikuasainya.

Merger, konsolidasi dan akuisisi dapat mengurangi tingkat kompetisi yang secara kuantitatif dijabarkan dengan penguasaan pasar secara dominan oleh satu atau lebih pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha, karena itu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 memberikan rambu-rambu kepada pelaksanaan merger, konsolidasi dan akuisisi yang berpotensi untuk terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, yang diatur dalam Pasal 28 dan 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

4. Peran dan Fungsi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Dalam Perekonomian Dunia

Pembangunan ekonomi Indonesia ditujukan untuk meningkatkan kehidupan masyarakat yang adil dan makmur serta sejahtera. Hal ini adalah sesuai dengan cita-cita dan amanat Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Oleh karena itu di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat ditetapkan azas demokrasi ekonomi didalam perekonomian Indonesia, yang berarti bahwa pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya harus memperhatikan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum (Pasal 2). Dengan ditetapkan azas demokrasi ekonomi ini, merupakan landasan bagi pelaku usaha dalam menjalankan usahanya di Indonesia.

Sebagaimana halnya Undang-Undang Antimonopoli di beberapa negara, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menetapkan tujuannya didalam Pasal 3 yaitu :

- a. Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- b. Mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah dan pelaku usaha kecil;
- c. Mencegah praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan

d. Terciptanya efektivitas dalam kegiatan usaha.

Menurut M. Udin Silalahi, SH, LLM dari keempat tujuan Undang-Undang tersebut dapat dirumuskan menjadi dua tujuan pokok yaitu tujuan dibidang ekonomi dan tujuan meta ekonomi atau tujuan diluar ekonomi.⁷¹

Didalam Pasal 3 huruf a ditetapkan tujuan Undang-Undang ini untuk menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional. Jadi kedua tujuan tersebut ada didalamnya saling berdampingan yaitu menjaga kepentingan umum yang merupakan tujuan di luar ekonomi, yang memberikan rasa aman dan pasti kepada semua pelaku usaha dan masyarakat didalam berusaha, dan meningkatkan ekonomi nasional adalah merupakan tujuan nasional adalah merupakan tujuan ekonomi.

Didalam Pasal 3 huruf a ditetapkan tujuan Undang-Undang ini untuk menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional. Jadi kedua tujuan tersebut ada didalamnya saling berdampingan yaitu menjaga kepentingan umum yang merupakan tujuan diluar ekonomi, yang memberikan rasa aman dan pasti kepada semua pelaku usaha dan masyarakat didalam berusaha, dan meningkatkan ekonomi nasional adalah merupakan tujuan ekonomi.

⁷¹ M. Udin Silalahi, *Undang-Undang Antimonopoli di Indonesia*, Jurnal Hukum Bisnis Volume 10 tahun 2000, hal 28.

Didalam huruf b Pasal 3 ditetapkan lagi tujuan ekonomi yaitu mewujudkan iklim usaha yang kondusif dan adanya persaingan usaha tidak sehat. Sedangkan huruf c Pasal 3 ditetapkan bahwa tujuan Undang-Undang ini mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha. Ini adalah merupakan tujuan ekonomi. Kemudian dalam huruf d Pasal 3 ditetapkan juga tujuan ekonomi yaitu terciptanya efektifitas dan efisiensi dalam berusaha.

Jadi pada prinsipnya tujuan Undang-Undang ini ada dua yaitu tujuan dibidang ekonomi dan diluar ekonomi. Kalau tujuan ekonomi tercapai yaitu meningkatkan ekonomi nasional, maka tujuan diluar ekonomi juga akan tercapai yaitu meningkatnya kesejahteraan rakyat.

Didalam sistem ekonomi, peranan Pemerintah dibidang perekonomian perlahan-lahan dikurangi, bahkan dinegara-negara industri boleh dikatakan hampir tidak ada lagi. Pemerintah hanya mengusahakan dan menyediakan sarana-sarana untuk menciptakan adanya sistem perekonomian dan persaingan yang transparan dan sehat melalui peraturan perundang-undangan yang jelas.

Pemerintah tidak lagi ikut aktif sebagai pelaku ekonomi melainkan sebagai organisator yang menyediakan sarana-sarana berusaha dan menjamin adanya

persaingan usaha yang sehat diantara pelaku ekonomi.⁷² Demikian juga Badan Usaha Milik Negara perlahan lahan akan atau sudah diprivatisasi, kendati Pemerintah masih mempunyai perusahaan BUMN, tetapi secara yuridis BUMN dihadapan Undang-Undang Antimonopoli ini mempunyai kedudukan yang sama dengan perusahaan swasta, artinya perusahaan BUMN dikenakan Undang-Undang Antimonopoli, kalau perusahaan BUMN itu melanggar Undang-Undang Antimonopoli ini.

Boleh dikatakan dalam era globalisasi sekarang pelaku ekonomi swastalah yang mempunyai peranan penting didalam menjalankan proses perkembangan perekonomian suatu negara. Kerena perkembangan proses perekonomian lebih banyak diserahkan kepada swasta untuk mengelola dan menjalankannya, oleh karena itu peranan aktif dan inisiatif para pelaku usaha swasta sangat dibutuhkan didalam era globalisasi sekarang. Dalam upaya mendukung perkembangan perekonomian Indonesia, pemerintah perlu mengundang peraturan perundang-undangan yang transparan dan dengan pelaksanaan yang konsekuen serta menyediakan sarana-sarana lainnya, untuk mewujudkannya pemerintah Republik Indonesia telah mengundang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pada tanggal 5 Maret 1999.

⁷² Ibid, hal 29

Undang-Undang ini antara lain menetapkan peranan dan fungsinya di dalam pasal 3 yaitu menyelenggarakan dan menjamin adanya persaingan usaha yang sehat antara pelaku usaha dipasar dan memberikan kesempatan yang sama kepada semua pelaku usaha untuk berusaha di pasar. Jadi fungsi utama dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah menjamin adanya persaingan diantara pelaku usaha.

C. Aspek Hukum Merger Perseroan Terbatas dan Persaingan Usaha

1. Aspek Hukum Merger Perseroan Terbatas

Persaingan usaha yang semakin lama semakin tajam terlebih-lebih dalam memasuki era globalisasi, dimana perusahaan-perusahaan senantiasa mencari jalan untuk meningkatkan efisiensi dan meningkatkan kinerjanya. Menghadapi persaingan usaha yang semakin tajam ini, cara-cara tradisional sudah dianggap tidak cukup untuk meningkatkan keuntungan perusahaan. Salah satu alternatif yang banyak dijumpai untuk meningkatkan efisiensi perusahaan yakni dengan cara melakukan merger, konsolidasi dan akuisisi perusahaan.

Pada awalnya tindakan merger, konsolidasi dan akuisisi merupakan salah satu pilihan yang dapat diambil dengan dasar pemikiran untuk mencapai tujuan ekonomis dan menejerial. Salah satu alasan bersifat ekonomis atau menejerial merger perseroan yaitu untuk meningkatkan konsentrasi pasar, untuk meningkatkan efisiensi, untuk menjamin pasokan bahan baku serta untuk menguasai pasar.

Setelah pertimbangan ekonomis dan menejerial, merger dilakukan berdasarkan pertimbangan hukum, pertimbangan hukum dalam sebuah merger perusahaan dijadikan pertimbangan akhir untuk menentukan apakah tindakan merger tersebut cukup aman dari segi hukum yakni apakah merger melanggar ketentuan Undang-Undang atau melanggar hak dan kepentingan pihak-pihak lain.⁷³

Pertimbangan hukum bagi suatu merger perusahaan adalah sangat penting terutama bila dihubungkan dengan persaingan usaha, dimana perangkat hukum berguna untuk membatasi pelaksanaan merger yang dapat mengakibatkan timbulnya persaingan usaha tidak sehat.

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

Bila disimak ketentuan Pasal 104 ayat 1 huruf b maka terdapat persyaratan agar pelaksanaan merger hendaknya memperhatikan kepentingan masyarakat dan persaingan sehat dalam melakukan usaha. Hal ini kemudian

⁷³ Ibid, hal. 29

dipertegas lagi pada bagian umum penjelasan Undang-Undang Perseroan terbatas yang menyatakan :

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

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

Masalah disini, bagaimana menentukan dan siapakah yang berwenang menetapkan bahwa merger telah menghasilkan perusahaan yang mempunyai

kekuatan pasar yang mampu membatasi persaingan sehat serta mengarah pada situasi monopoli dan monopsoni.

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

Undang-Undang Perseroan Terbatas khususnya Pasal 104 tidak memberikan batasan yang tegas sehubungan dengan pengertian persaingan sehat dan monopoli atau monopsoni yang dikaitkan dengan masalah tingkat penguasaan pangsa pasar. Kalau masalah ini tidak diatur dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas maka seperti biasanya yang terjadi dinegara lain masalah batas minimum penguasaan pangsa pasar yang diperkenankan diatur dalam Undang-Undang Antimonopoli, di Indonesia batas minimum penguasaan pangsa pasar diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Selanjutnya, siapakah yang berwenang menetapkan bahwa suatu merger dapat mengakibatkan terganggunya kebebasan atau persaingan sehat didalam pasar dan lebih jauh lagi dapat menciptakan situasi monopoli juga tidak diatur dalam

Undang-Undang Perseroan Terbatas. Undang-Undang Perseroan Terbatas dalam Pasal 106 ayat 1 hanya menetapkan :

Rancangan penggabungan yang telah mendapat persetujuan RUPS dilampirkan dalam permohonan perubahan anggaran dasar perseroan untuk mendapat persetujuan Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat 1.

Meskipun tidak secara tegas dinyatakan dalam ketentuan tersebut tetapi pada akhirnya Menteri Kehakimanlah yang mempunyai wewenang untuk menetapkan keabsahan pelaksanaan suatu merger yang dilakukan oleh perusahaan. Sesuai dengan ruang lingkup tugas dan wewenang yang dimiliki Menteri Kehakiman maka pertimbangan utama yang digunakan untuk menyetujui atau menolak permohonan merger perseroan adalah hanya pertimbangan hukum atau yuridis. Artinya apakah keputusan RUPS tentang merger tersebut telah diambil sesuai dengan ketentuan anggaran dasar yang bersangkutan dan tidak bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Sementara itu menurut Pasal 104 ayat 1 Undang-Undang Perseroan Terbatas pelaksanaan merger juga wajib mempertimbangkan aspek-aspek non yuridis yaitu aspek ekonomi seperti kepentingan perseroan, pemegang saham minoritas dan karyawan, kepentingan masyarakat, persaingan sehat, serta masalah monopoli. Pertimbangan aspek-aspek ekonomis di atas tentunya sulit dilakukan oleh Menteri Kehakiman.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat maka pertimbangan non yuridis yang berhubungan dengan masalah persaingan usaha atau monopoli yang diakibatkan dari suatu merger diberikan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Dimana sesuai dengan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 merger yang berakibat nilai aset atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu wajib diberitahukan kepada komisi selambat-lambatnya 30 hari sejak tanggal penggabungan merger tersebut.

Dengan demikian menentukan sahnya merger diperlukan dua pertimbangan yaitu pertimbangan hukum yang diberikan oleh Menteri Kehakiman dan penilaian terhadap merger yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat diberikan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

2. Aspek Hukum Persaingan Usaha

Monopoli dan monopsoni bukanlah sesuatu yang absolut haram didalam perekonomian kita karena untuk sektor-sektor yang penting bagi negara dan bangsa maka sektor-sektor tersebut boleh dikuasai secara penuh oleh negara, hal ini terlihat dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945. Disini faktor “kepentingan umum”

sangat menentukan dan inilah yang menjadi landasan konstitusional dari monopoli dan oligopoli dalam beberapa sektor tertentu.⁷⁴

Dalam beberapa perangkat Perundang-Undangan, dapat kita lihat ketentuan yang melarang secara tegas mengenai monopoli dan oligopoli, akan tetapi dalam sektor-sektor yang tidak bersifat “kepentingan umum” larangan akan monopoli dan oligopoli ini tidak pernah terumus secara jelas.⁷⁵

Namun perlu juga diakui bahwa semangat yang mengungkapkan ketidaksetujuan akan adanya monopoli dan oligopoli itu ada dalam banyak kebijaksanaan pemerintah terutama setelah program “delapan jalur pemerataan” digulirkan oleh pemerintah.

Dalam kaitan ini serangkaian usaha membina dan memperkuat golongan ekonomi lemah haruslah ditafsirkan sebagai bagian dari kekhawatiran akan dikuasanya perekonomian kita oleh segelintir golongan ekonomi kuat. Kekhawatiran tersebut dapat kita lihat dalam Undang-Undang Perindustrian, dimana dalam Undang-Undang Perindustrian tersebut semakin tegas menyalakan lampu kuning sebagai pertanda bahaya akan berkembangnya monopoli dan oligopoli serta persaingan usaha tidak sehat lainnya.

⁷⁴ T. Mulya Lubis, *Perusahaan Negara dan Keterlibatannya dalam Perekonomian Indonesia*, Kertas Kerja Seminar Pusat Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 1976.

⁷⁵ Ibid

Dilarangnya persaingan usaha tidak sehat khususnya monopoli dan oligopoli tidak bisa tidak karena dalam beberapa sektor tertentu monopoli dan oligopoli makin hari makin terasa.⁷⁶ Dalam industri semen dan tepung terigu hal ini bukan rahasia lagi, demikian juga terhadap bisnis cengkeh, monopoli dan oligopoli ini disebabkan bukan karena kelebihan modal atau akibat penggunaan teknologi tetapi disebabkan karena pemerintah mempunyai keinginan untuk memelihara tingkat harga atau stabilitas harga, sehingga kita merasa bahwa dengan adanya monopoli dan oligopoli masyarakat tidak dirugikan.

Pendapat tersebut di atas, meskipun didasarkan pada suatu itikad baik namun terdengar naif, karena dalam kenyataannya sering kita dengar keluhan-keluhan bahwa monopoli dan oligopoli itu lebih banyak merugikan masyarakat dari pada keuntungan yang didapat oleh masyarakat. Lebih lagi dengan adanya monopoli, masyarakat menjadi begitu tergantung "*dependent*" pada produsen tanpa bisa menuntut produsen akan kualitas barang atau jasa yang lebih baik.

Selain itu semangat pengusaha lain untuk masuk ke pasar praktis tidak mungkin lagi karena semangat tersebut segera dibunuh dengan beberapa cara. Ada beberapa cara yang digunakan untuk mematikan pesaing, misalnya dengan menurunkan harga jual sampai ketitik terendah sehingga perusahaan pesaing merugi atau dengan cara membeli mayoritas saham perusahaan pesaing atau sekaligus

⁷⁶ T. Mulya Lubis, *Hukum dan Ekonomi*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1992, Hal. 102.

melakukan "taking over" dan banyak lagi cara-cara yang lebih kotor yang terkadang dicampur dengan teror.

Dalam persaingan usaha tidak sehat naluri untuk menindas pesaing yang kecil dan lemah begitu kerasnya,⁷⁷ dan naluri untuk menindas merupakan semacam "silent agreement" diantara monopolist. Persetujuan diam-diam saat ini sudah dilaksanakan secara canggih dengan cara iklan dan persuasif dibuat sedemikian rupa sehingga konsumen dikondisikan untuk merasa tidak dirugikan dengan adanya persaingan usaha tidak sehat.⁷⁸

Dalam dunia usaha di Indonesia, monopolist dan oligopolist sejak tahun 1966 hanya menunggu waktu saja. Secara perlahan-lahan tetapi pasti beberapa pengusaha muncul sebagai monopolist dan oligopolist, hal ini dapat kita lihat dipasaran Indonesia sudah mulai dipilah-pilah "market devision". Mereka sudah mengadakan persetujuan diam-diam yang membagi pasaran Indonesia untuk produk-produknya, sehingga tidak heran jika disuatu daerah tertentu produk dengan merk "X" lebih dominan dari merk dagang "Y". untuk menghindari kecurigaan biasanya ada beberapa daerah tertentu yang dijadikan semacam daerah bebas bagi semua merk dagang, mirip "free trade zones".

⁷⁷ Ibid, hal. 103.

⁷⁸ Ibid, hal. 103

Pemilahan tersebut biasanya didasarkan atas penguasaan pasar "*market share*" sehingga semua ditentukan oleh seberapa besar penguasaan atas pasar oleh seorang pengusaha..

Baik "*market share*" maupun "*market devision*" sangat menentukan dalam menetapkan harga barang atau jasa "*price fixing*" dan biasanya dalam hal terjadinya dua hal tersebut dipastikan tidak akan pernah ada kompetisi. Sebaliknya yang ada adalah "kode harga" yang diumumkan secara sepihak oleh monopolist dan "kode harga" ini akhirnya akan menjadi pedoman harga. Proses dari "*price signal*" menjadi "*price leadership*" biasanya monopolist menggunakan cara yang canggih dan tidak bisa dilawan oleh pengusaha baru yang mencoba menjadi pesaing mereka. Dalam menghadapi cara atau praktek persaingan usaha tidak sehat yang menggunakan cara-cara yang canggih tersebut, pemerintah sering tidak berdaya. Ketidakberdayaan pemerintah salah satunya disebabkan oleh pengusaha yang sering merusak aparat pemerintah dengan segala macam upeti, hadiah, dan suap. Oleh karena itu meskipun pemerintah bersuara keras menghapus praktek persaingan usaha tidak sehat namun suara keras itu hanya sebagai pelipur lara.

Berkembang biaknya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat tersebut tidaklah terlepas dari peluang-peluang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dari sekian banyak peraturan perundang-undangan setidaknya dapat kita lihat dua hal; pertama, pengaturan mengenai larangan

monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dikatakan belum pernah ada. Para pembuat Undang-Undang agaknya baru berpikir mengenai perlunya mencegah terjadinya persaingan curang "*unfair practices*" jadi sebetulnya monopoli secara hukum diperbolehkan asal tidak diperoleh dengan cara-cara yang curang.

Kedua, dalam jaman kemerdekaan ini para pembuat Undang-Undang juga masih belum menghasilkan produk Undang-Undang yang akan menangkai praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat lainnya kecuali secara sumir diatur dalam Undang-Undang Perindustrian. Sebaliknya kita melihat beberapa produk perundang-undangan yang menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dengan demikian mendorong bertumbuhnya monopoli dan persaingan usaha lainnya.

Sebuah contoh sederhana yang dapat kita lihat dalam perundang-undangan mengenai perusahaan daerah dan perusahaan negara. Praktek persaingan usaha tidak sehat yang mendorong tumbuhnya monopoli bisa terlihat. Disini banyak perusahaan swasta meskipun mereka mampu tetapi tetap tidak bisa tumbuh dan berkembang. Apalagi jika kita melihat perusahaan daerah dan perusahaan negara yang sangat sering dijalankan dengan "baju" kekuasaan karena banyak pimpinan yang diangkat berasal dari bekas pejabat sipil maupun militer.

Kalau sekarang mulai tumbuh keprihatinan akan bahaya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, maka kekhawatiran ini sangat wajar, kekhawatiran inipun tidak dapat disebut terlambat. Sehingga menghadapi bahaya monopoli dan

persaingan usaha tidak sehat lainnya, banyak reaksi yang muncul yang merupakan kekhawatiran terhadap praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Sebagai tanggapan atas reaksi ketidaksetujuan terhadap praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat akhirnya pada tanggal 5 Maret 1999 Pemerintah Indonesia mengundangkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat. Dimana ruang lingkup Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 memuat larangan-larangan terhadap kegiatan, perjanjian maupun penguasaan posisi dominan yang menyebabkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

3. Harmonisasi Merger Perseroan Terbatas dan Persaingan Usaha

Seperti kita ketahui bahwa merger Perseroan Terbatas dan persaingan usaha mempunyai keterkaitan. Di bawah ini akan diuraikan keterkaitan antara keduanya adalah sebagai berikut :

a. Hubungan Merger Perseroan Terbatas dengan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Pelaksanaan merger Perseroan Terbatas memang sangat riskan terjadi monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, oleh karena itu ilmu hukum monopoli mempunyai rambu-rambu yang harus ditaati sehingga pelaksanaan merger Perseroan Terbatas tidak mengakibatkan terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Dengan kata lain bahwa merger itu diperbolehkan namun jangan sampai menimbulkan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Sebagai contoh di USA Pasal 7 dari Clayton Act kurang lebih menyebutkan bahwa perusahaan yang terlibat dalam hukum bisnis tidak boleh memperoleh seluruh atau sebagian dari saham atau modal ataupun asset dari perusahaan lain yang juga terlihat dalam bisnis jika akuisisi tersebut secara substansial dapat memperkecil atau cenderung menciptakan monopoli.

Merger Perseroan Terbatas mempunyai efek negatif terhadap suatu persaingan pasar. Efek negatif dari merger terhadap suatu persaingan pasar adalah sebagai berikut :

1. Terciptanya atau bertambahnya konsentrasi pasar yang dapat menyebabkan harga produk semakin tinggi;
2. Kekuatan pasar (market power) menjadi semakin besar yang dapat mengancam pebisnis kecil.⁷⁹

Suatu konsentrasi pasar dapat diukur dari dua faktor yaitu :

1. Berapa banyak pelaku pasar untuk produk yang bersangkutan;
2. Berapa besar pangsa pasar yang dikuasainya.⁸⁰

⁷⁹ Munir Fuady, Op cit, hal 143.

⁸⁰ Ibid.

Konsentrasi pasar dapat dikelompokkan dalam tiga katagori sebagai berikut :

1. Pasar yang bersifat atomistis

Dalam hal ini dipasar sangat banyak pelaku usaha yang menguasai pangsa pasar yang kecil-kecil. Dapat dikatakan dalam pasar tidak terjadi konsentrasi pasar

2. Pasar yang bersifat monopolistis

Dalam hal ini, hanya satu pelaku usaha yang ada dipasar, jadi pelaku usaha tersebut menguasai 100% pangsa pasar. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa konsentrasi pasar sangat tinggai (100 %), walaupun ada pelaku usaha lain mereka hanya menguasai pangsa pasar yang kecil-kecil saja.

3. Pasar yang bersifat oligopolistis

Dalam hal ini dua atau tiga pelaku pasar menguasai bagian terbesar dari pangsa pasar jika ada pelaku pasar lainnya, hanya menguasai bagian kecil dari pangsa pasar tersebut.

Dengan melihat konsentrasi pasar dan penguasaan pasar, maka dapat ditelaah efek monopoli dari suatu merger dengan melihat beberapa faktor sebagai berikut :

1. Harga yang berkolusi
2. Skala ekonomi yang tereksplorasi;
3. Kekuasaan untuk monopoli (monopoly power)

4. Interdependensi yang oligopolistik.⁸¹

Disamping itu terdapat beberapa faktor dipertimbangkan untuk menentukan seberapa jauh merger dapat dikategorikan sebagai merger yang dilarang oleh hukum anti monopoli. Faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut :

1. Arah kecenderungan perubahan kondisi pasar;
2. Kondisi finansial dari pelaku pasar;
3. Kemudahan untuk masuk ke pasar, kemudian berkembang dalam teori “jalan masuk” (Entrenchment theory)
4. Ketersediaan produk substitusi;
5. Sifat dari produk;
6. Syarat-syarat penjualan produk;
7. Market performance;
8. Dampak efisiensi dari merger.⁸²

b. Prinsip-prinsip Hukum Merger Perseroan Terbatas dan Persaingan Usaha Tidak sehat.

Seperti kita ketahui baik merger Perseroan Terbatas maupun persaingan usaha mempunyai prinsip-prinsip. Untuk mengetahui prinsip-prinsip merger Perseroan Terbatas dan persaingan usaha, sebagai bahan perbandingan di USA beberapa prinsip hukum tentang merger yang berhubungan dengan hukum persaingan yang diperoleh sumber-sumber yuridis sebagai berikut :

1. Keputusan-keputusan dari Mahkamah Agung dari kasus-kasus merger.
2. Pernyataan-pernyataan dari pejabat pemerintah yang berhubungan dengan penegakan hukum persaingan.

⁸¹ Ibid, hal 144

⁸² Ibid, hal. 145.

3. Petunjuk-petunjuk dari Departemen Kehakiman

Setelah menelusuri sumber-sumber yuridis di USA John L. Harvey dan Albert Newgarden dalam bukunya *Management Guides of Mergers and Acquisition* sebagaimana dikutip Munir Fuady, SH, MH, LLM menarik kesimpulan bahwa prinsip-prinsip hukum tentang merger yang berhubungan dengan hukum persaingan adalah sebagai berikut :

- (1). Jika mungkin perluasan bisnis dilakukan dengan pertumbuhan internal (*internal Growth*)
- (2). Merger atau pengambilalihan perusahaan lain dalam bisnis dengan mana pihak pengambil alih juga terlibat secara signifikan dalam bisnis yang sama, mungkin akan dicegah atau dibatalkan oleh pengadilan atau pemerintah.
- (3). Pemerintah atau pengadilan juga akan mencegah atau membatalkan terhadap merger pengambilalihan perusahaan tempat perusahaan pengambil alih membeli atau menjual produknya secara signifikan jika perusahaan yang diambil alih tersebut merupakan sumber dari *supply* atau sumber dari *outlet* dari perusahaan pesaingnya.
- (4). Pemerintah atau pengadilan akan mencegah atau membatalkan pengambilalihan atau merger secara konglomerat atas suatu perusahaan jika :
 - a. Perusahaan target merupakan *potential entrant* dalam bisnisnya pihak perusahaan pengambil alih;
 - b. Merger atau pengambilalihan tersebut menghasilkan perusahaan-perusahaan yang besar yang berbeda jauh dengan perusahaan-perusahaan lain yang pesaingnya yang terbesar.
- (5). Pemerintah atau pengadilan akan mencegah atau membatalkan merger konglomerat atau pengambilalihan yang dapat memberikan kesempatan untuk melakukan *resiprositas*. Jadi tidak dilarang terhadap merger konglomerat atau pengambilalihan oleh perusahaan besar terhadap perusahaan kecil atau yang tidak memungkinkan adanya kesempatan atau melakukan *resiprositas*.
- (6). Adalah dilarang jika terjadi suatu pengambilalihan/merger konglomerat atau merger perluasan produk, yang dilakukan oleh perusahaan besar, dimana dana yang berasal dari bisnis perusahaan besar tersebut dipergunakan untuk mendukung bisnis perusahaan target sehingga hal ini dapat menggerogoti perusahaan pesaingnya.

- (7). Pemerintah atau pengadilan akan mencegah atau membatalkan pengambilalihan atau merger yang bertipe perluasan produk jika dilakukan oleh perusahaan besar yang telah menguasai secara dominan dalam penjualan produk tertentu terhadap perusahaan yang menjual produk yang komplementer terhadap produk perusahaan pengambilalih akan menjadi lebih serius jika seandainya perusahaan target tersebut merupakan satu dari perusahaan dominan terhadap bisnis yang telah terkonsentrasi.⁸³

c. Pengaruh Merger Perseroan Terbatas Terhadap Persaingan Usaha Tidak Sehat

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

Jenis-jenis merger tersebut memberikan warna tersendiri atau pengaruh terhadap persaingan usaha tidak sehat. Pengaruh merger terhadap persaingan usaha tidak sehat diuraikan sebagai berikut :

1. Merger horizontal

Dengan merger horizontal, perusahaan-perusahaan yang melakukan merger tersebut menjual produk yang sama, sehingga apabila merger itu dilakukan, maka persaingan antara perusahaan-perusahaan yang menjual produk yang sama itu berkurang jumlahnya atau bahkan ditiadakan dan pangsa pasar yang dikuasai tentu akan menjadi lebih besar dari sebelumnya.

⁸³ Munir Fuady, Op Cit, hal 150-152

Untuk mengetahui apakah suatu merger horizontal dianggap melanggar prinsip anti monopoli atau persaingan sehat, hukum harus mempertimbangkan benar-benar faktor-faktor sebagai berikut :

(a). Post merger concentration. Dalam hal ini akan dilihat bagaimana konsentrasi pasar setelah dilakukan merger tersebut.

(b). Peningkatan konsentrasi pasar karena merger.

2. Merger vertikal

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

Jadi yang sangat dikhawatirkan dengan adanya merger vertikal adalah terjadinya pengekanan terhadap masuknya pihak pesaing ke pasar "*entry barrier*". Dalam

ilmu hukum anti monopoli disebutkan bahwa untuk dapat dikatakan bahwa telah terjadinya "*entry barrier*" sebagai akibat adanya merger vertikal, haruslah terdapat faktor-faktor sebagai berikut :

- a. Derajat integrasi vertikal diantara dua pasar tersebut haruslah sedemikian ekstensif sehingga dengan memasuki kedalam satu pasar "*primary market*" berarti harus juga memasuki pasar yang lainnya "*secondary market*".
- b. Memasuki kedalam "*secondary market*" mensyaratkan harus dimasukinya "*primary market*" dan memasuki "*primary market*" harus jauh lebih sulit daripada memasuki "*secondary market*".
- c. Struktur dan sifat lain dari "*primary market*" haruslah sangat kondusif kepada terjadinya hal-hal yang kompetitif.

Jadi dalam merger vertikal memang ada kemungkinan akan mengurangi kompetisi pasar secara substansial atau kecenderungan menimbulkan monopoli dipasar.

3. Merger konglomerat

Merger konglomerat dapat terjadi dimana masing-masing perusahaan yang melakukan merger sebelumnya tidak mempunyai hubungan bisnis jadi bukan supplier atau bukan konsumen. Merger konglomerat dapat menimbulkan masalah terhadap persaingan pasar apabila merger tersebut untuk memperluas pasar, atau perluasan geografis pasar. Merger konglomerat ini juga akan dapat menimbulkan

pengaruh negatif terhadap persaingan pasar, oleh karena itu merger konglomerat diwanti-wanti oleh hukum monopoli. Pengaruh negatif dari merger konglomerat antara lain mengambat atau menyulitkan para pelaku pasar pendatang baru atau justru merger dilakukan dengan pihak pelaku usaha pendatang baru tersebut.

Bagi hukum persaingan, akibat negatif bagi persaingan yang diakibatkan dari pelaksanaan merger konglomerat yang sangat diwanti-wanti adalah bahwa dengan merger konglomerat tersebut akan mengakibatkan hilangnya pesaing potensial sebab pihak yang bergabung dengan cara merger konglomerat tersebut, sewaktu merger dilakukan biasanya tidak dalam keadaan bersaing secara langsung yang dapat mengakibatkan perubahan struktur, konsentrasi atau penguasaan pangsa pasar yang ada hanyalah hilangnya pesaing potensial. Karena itu sering dikatakan bahwa merger konglomerat hanya menimbulkan "*secondary effect*" terhadap persaingan pasar dan oleh hukum merger konglomerat ini dianggap berbahaya bagi suatu pasar, sehingga didalam hukum antimonopoli disebut dengan teori "*potential competitor*" dimana teori ini mengatakan bahwa agar dapat dikatakan bertentangan dengan hukum antimonopoli maka merger konglomerat tersebut haruslah dilakukan dengan pihak yang merupakan "*potential competitor*" sehingga merger tersebut dapat mengakibatkan terjadinya pengekanan persaingan pasar.

d. Pengaturan Merger Perseroan Terbatas Dalam Undang-Undang Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat

Sebagaimana telah diuraikan di atas, bahwa merger, konsolidasi dan akuisisi Perseroan Terbatas sangat rentan atau berpotensi untuk terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Oleh karena itu untuk mencegah atau setidaknya tidaknya mengurangi terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang timbul dari adanya merger Perseroan Terbatas, maka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mengaturnya dalam Pasal 28 dan Pasal 29. Pasl 28 dan Pasal 29 menyatakan sebagai berikut :

Pasal 28

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

Pasal 29

- (1).Penggabungan atau peleburan badan usaha, atau pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 yang berakibat nilai aset atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu, wajib diberitahukan kepada komisi selambat-lambatnya 30 (tigapuluh) hari sejak tanggal penggabungan, peleburan atau pengambilalihan tersebut.
- (2).Ketentuan tentang penetapan nilai aset dan atau nilai penjualan serta tata cara pemberitahuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diatur dalam Peraturan Pemerintah.

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

Ketentuan Pasal 28 dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tersebut bukanlah hal yang baru. Sebab, jauh-jauh sebelum adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, ketentuan tersebut telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas, dimana ditentukan bahwa suatu merger, konsolidasi dan akuisisi perusahaan haruslah dilakukan dengan memperhatikan antara lain kepentingan masyarakat dan persaingan sehat (Pasal 104 ayat 1 huruf b).

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

B A B III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN TENTANG MERGER PERSEROAN TERBATAS DALAM PERSPEKTIF HUKUM PERSAINGAN MENURUT UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999

A. Hasil Penelitian

Dari penelitian yang penulis lakukan di Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Badan Kordinasi Penanaman Modal (BKPM) dan Sub Direktorat Badan Hukum Direktorat Perdata Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia, maka dapat disajikan hasil penelitian sebagai berikut:

1. Prosedur Merger Perseroan Terbatas di Indonesia Dengan Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Pada tanggal 5 Maret 1999 Pemerintah dan DPR RI telah melahirkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 ini meskipun telah diundangkan pada tahun 1999, namun baru berlaku efektif satu tahun kemudian. Sejalan dengan reformasi politis dan ekonomi yang sedang berjalan, Undang-Undang ini diharapkan dapat membangkitkan kembali gairah usaha di Indonesia untuk mulai menjalankan sektor riil yang sempat terpuruk.

Monopoli telah memberikan suatu kesan bagi masyarakat luas yang secara konotatif tidak baik dan merugikan kepentingan banyak orang¹. Banyaknya persepsi yang ada, tidak hanya dikalangan masyarakat awam melainkan juga dikalangan dunia usaha, telah membuat makna monopoli bergeser dari pengertiannya semula. Perkataan monopoli sering menghantui benak kita dengan suatu keadaan dimana seseorang atau sekelompok orang melakukan penguasaan atas suatu bidang kegiatan tertentu secara mutlak tanpa memberikan kesempatan pada orang lain untuk turut serta mengambil bagian².

Suara sumbang mengenai monopoli memang banyak terdengar. Adanya kelompok tertentu yang memonopoli suatu bidang atau produk tertentu mulai menjangkiti dan mewabah di Indonesia. Sebagai bentuk penguasaan pasar atau produk tertentu, monopoli bukan saja dapat menarik keuntungan sebesar-besarnya tetapi juga dapat mengganggu sistem dan mekanisme perekonomian yang sedang berjalan sebagai akibat distorsi ekonomi yang ditaburkannya, seiring dengan semakin besarnya penguasaan atas pangsa pasar produk tertentu.³

Sebuah atau beberapa perusahaan yang memonopoli produk tertentu dapat menentukan harga suatu produk sesuka hatinya karena mekanisme pasar sudah tidak berjalan lagi. Apalagi produk yang dimonopoli itu merupakan kebutuhan primer, sehingga dapat dipastikan dapat mengeruk keuntungan sebesar-besarnya.

¹ Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Bisnis : Merger Dalam Perspektif Monopoli*, Rajawali Pers, Jakarta, 2002, hal 1

² Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Bisnis : Anti Monopoli*, Rajawali Pers, Jakarta, 1999, hal 2

³ Gunawan Widjaja, *op cit*, hal 2

Berbicara mengenai monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, kita tidak dapat melepaskan perhatian kita dengan gejala berkembangnya konglomerasi yang banyak menimbulkan reaksi dari kalangan masyarakat dan para ahli. Proses konglomerasi dapat timbul dari berbagai macam sebab, salah satunya adalah yang dilakukan melalui proses penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan atau yang lebih dikenal dengan istilah merger, konsolidasi dan akuisisi⁴. Melalui proses merger konsolidasi dan akuisisi tersebut badan-badan usaha mencoba untuk meningkatkan daya saingnya yang dengan demikian diharapkan dapat menciptakan efisiensi dalam produksi untuk menghasilkan produk yang berkualitas dengan harga yang relatif murah. Merger, konsolidasi dan akuisisi yang dilakukan diharapkan dapat meningkatkan kinerja finansial, yang pada akhirnya akan meningkatkan daya saing dengan memacu perkembangan teknologi yang lebih besar hingga pada akhirnya akan menciptakan pasar dengan persaingan sempurna.

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

⁴Ibid, hal 2

TABEL 2.
PERMOHONAN PENGESAHAN, PERSETUJUAN ANGGARAN DASAR
PERSEROAN TERBATAS DAN MERGER PERSEROAN TERBATAS
YANG MASUK DI SUB DIT. BADAN HUKUM
DEPARTEMEN KEHAKIMAN DAN HAM

No.	Tahun	Permohonan Pengesahan dan Persetujuan Anggaran Dasar	Permohonan Merger
1.	1998	48.058	32
2.	1999	33.381	37
3.	2000	41.062	43
4.	2001	28.441	46

Sumber : Departemen Kehakiman dan HAM

Permohonan Merger Perseroan Terbatas dengan status Penanaman Modal Asing dan Penanaman Modal Dalam Negeri dapat kita lihat perkembangannya melalui data di bawah ini

TABEL 3.
PERSETUJUAN MERGER PERSEROAN TERBATAS YANG
DIKELUARKAN BKPM TAHUN 1998

No.	Sektor	Proyek	Investasi (Rp. Juta)	PMDN / PMA
1.	SEKTOR PRIMER 1. Tanaman Pangan 2. Perkebunan 3. Peternakan 4. Perikanan 5. Kehutanan 6. Pertambangan	1	19.504	PMDN
2.	SEKTOR SEKUNDER 7. Industri Makanan	1	710.815	PMDN

3.	8. Industri Tekstil	1	129.962	PMDN
	9. Industri Kayu	2	4.758	PMDN
	10. Industri Kertas	1	24.041	PMDN
	11. Industri Farmasi			
	12. Industri Kimia			
	13. Industri Mineral Non Logam			
	14. Industri Logam Dasar			
	15. Industri Barang Logam			
	16. Industri lainnya			
	SEKTOR TERSIER			
	17. Listrik dan air			
	18. Bangunan			
	19. Perdagangan			
	20. Hotel dan Restoran			
	21. Pengangkutan			
	22. Perumahan, Kawasan Industri			
	23. Perkantoran			
	24. Jasa lainnya			
	J U M L A H	6	889.080	

Sumber : Badan Koordinasi dan Penanaman Modal

TABEL 4.

**PERSETUJUAN MERGER PERSEROAN TERBATAS YANG
DIKELUARKAN BKPM TAHUN 1999**

No.	Sektor	Proyek	Investasi (Rp. Juta)	PMDN / PMA
1.	SEKTOR PRIMER			
	1. Tanaman Pangan			
	2. Perkebunan			
	3. Peternakan			
	4. Perikanan			
	5. Kehutanan	3	68.626	PMDN
	6. Pertambangan			
2.	SEKTOR SEKUNDER			
	7. Industri Makanan	2	132.962	PMDN
	8. Industri Tekstil	2	61.326	PMDN
	9. Industri Kayu			
	10. Industri Kertas			

3.	11. Industri Farmasi	1	5.091	PMA
	12. Industri Kimia			
	13. Industri Mineral Non Logam			
	14. Industri Logam Dasar	1	34.381	PMDN
	15. Industri Barang Logam			
	16. Industri lainnya			
	SEKTOR TERSIER			
	17. Listrik dan air			
	18. Bangunan			
	19. Perdagangan			
	20. Hotel dan Restoran	9	302.386	
	21. Pengangkutan			
	22. Perumahan, Kawasan Industri			
	23. Perkantoran			
	24. Jasa lainnya			
	J U M L A H			

Sumber : Badan Koordinasi dan Penanaman Modal

TABEL 5.

**PERSETUJUAN MERGER PERSEROAN TERBATAS YANG
DIKELUARKAN BKPM TAHUN 2000**

No.	Sektor	Proyek	Investasi (Rp. Juta)	PMDN / PMA
1.	SEKTOR PRIMER	1	42.276	PMDN
	1. Tanaman Pangan			
	2. Perkebunan			
	3. Peternakan			
	4. Perikanan			
	5. Kehutanan			
2.	6. Pertambangan	1	86.801	PMA
	SEKTOR SEKUNDER	2	93.523	PMDN
	7. Industri Makanan			
	8. Industri Tekstil	3	362.045	PMA
	9. Industri Kayu	2	114.982	PMDN
	10. Industri Kertas			
	11. Industri Farmasi	1	12.152	PMDN
	12. Industri Kimia			
	13. Industri Mineral Non Logam			

3.	14. Industri Logam Dasar 15. Industri Barang Logam 16. Industri lainnya	2	70.236	PMDN
	SEKTOR TERSIER 17. Listrik dan air 18. Bangunan 19. Perdagangan 20. Hotel dan Restoran 21. Pengangkutan 22. Perumahan, Kawasan Industri 23. Perkantoran 24. Jasa lainnya	2	56.725	PMA
	J U M L A H	14	838.740	

Sumber : Badan Koordinasi dan Penanaman Modal

TABEL 6.

**PERSETUJUAN MERGER PERSEROAN TERBATAS YANG
DIKELUARKAN BKPM TAHUN 2001**

No.	Sektor	Proyek	Investasi (Rp. Juta)	PMDN / PMA
1.	SEKTOR PRIMER			
	1. Tanaman Pangan	1	18.315	PMDN
	2. Perkebunan	1	23.525	PMDN
	3. Peternakan			
	4. Perikanan	1	23.525	PMDN
	5. Kehutanan			
2.	6. Pertambangan	2	1.207.327	PMDN
	SEKTOR SEKUNDER			
	7. Industri Makanan	1	875.475	PMDN
	8. Industri Tekstil	1	1.095.708	PMDN
	9. Industri Kayu	2	781.649	PMDN
	10. Industri Kertas	1	52.317	PMDN
	11. Industri Farmasi	3	300.724	PMDN
	12. Industri Kimia	1	66.981	PMDN
	13. Industri Mineral Non Logam			
	14. Industri Logam Dasar	1	66.981	PMA

3.	15. Industri Barang Logam 16. Industri lainnya	2	82.250	PMA
	SEKTOR TERSIER 17. Listrik dan air 18. Bangunan 19. Perdagangan 20. Hotel dan Restoran 21. Pengangkutan 22. Perumahan, Kawasan Industri			
	23. Perkantoran 24. Jasa lainnya	2	42.760	PMDN
	J U M L A H	18	4.568.095	

Sumber : Badan Koordinasi dan Penanaman Modal

Dari tabel persetujuan merger Perseroan Terbatas yang dikeluarkan oleh Badan Koordinasi dan Penanaman Modal maka dapat dirangkum bahwa persetujuan merger Perseroan Terbatas dengan fasilitas Penanaman Modal Asing dan Penanaman Modal Dalam Negeri mengalami peningkatan⁵. Hal ini dapat kita lihat dalam tabel di bawah ini :

⁵ Wawancara dengan Kepala Bagian Hukum Badan Koordinasi Penanaman Modal, Jakarta, 20 Nopember 2001

TABEL 7
PERSETUJUAN MERGER PERSEROAN TERBATAS DENGAN FASILITAS
PMA DAN PMDN TAHUN 1998 – 2001

Tahun	Persetujuan Merger Perseroan Terbatas		
	PMA	PMDN	Jumlah
1998	-	6	6
1999	1	8	9
2000	6	8	14
2001	3	15	18

Sumber : Badan Koordinasi Penanaman Modal yang diolah

Walaupun merger Perseroan Terbatas ditujukan untuk kepentingan menciptakan persaingan usaha yang sehat, dengan meningkatkan efisiensi dan laju pertumbuhan teknologi yang semakin pesat, namun pada kenyataannya merger juga mempunyai sisi buruk yaitu dapat menciptakan distorsi ekonomi⁶. Hal ini dapat kita lihat dari kondisi/praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang paling sering ditemukan di Indonesia, dimana penyalahgunaan merger Perseroan Terbatas menempati peringkat keempat dari 14 praktek persaingan usaha tidak sehat yang sering terjadi di Indonesia. (lihat Tabel 1).

Merger Perseroan Terbatas sejak awal sudah dikatakan mempunyai sifat yang mendua⁷, dimana masing-masing saling bertolak belakang satu dengan yang

⁶ Bank Dunia, Washinton DC dan Organisasi Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi (OECD) Paris, *Kerangka Rancangan dan Pelaksanaan Undang-Undang dan Kebijakan Persaingan* hal. 63

⁷ Muchyar Yara, *Merger (Penggabungan Perusahaan) Menurut Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Perseroan Terbatas Nomor 1 Tahun 1995*, Nadhilah Ceria Indonesia, Jakarta, 1995, hal 170.

lain. Pada satu pihak, sebagai badan hukum dan juga lembaga ekonomi, merger dinilai dapat mendorong laju pertumbuhan dan perkembangan ekonomi. Sehingga suatu Perseroan Terbatas dibenarkan untuk melakukan merger dengan Perseroan Terbatas lainnya dengan alasan untuk efisiensi perusahaan atau untuk mempertahankan perseroan agar supaya tetap eksis. Di lain pihak merger juga dapat dinilai sebagai suatu ancaman terhadap kehidupan perekonomian karena melalui merger akan terbentuk suatu perusahaan-perusahaan besar yang dapat menciptakan praktek monopoli atau persaingan tidak sehat lainnya yang merugikan masyarakat.⁸

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tampaknya membuktikan sikap mendua dalam memandang merger, bahkan bentuk kombinasi perusahaan lainnya seperti peleburan dan pengambilalihan. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas di samping menandai legalitas terhadap kombinasi Perseroan Terbatas, namun juga restriktif terutama dalam kaitannya dengan kemungkinan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat.

Sikap restriktif Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 terhadap praktek kombinasi Perseroan Terbatas terlihat dari keberadaan Pasal 104-nya. Dalam pasal ini disebutkan :

- (1). Perbuatan hukum penggabungan, peleburan dan pengambilalihan harus memperhatikan :

⁸ Ibid, hal 170.

- a. Kepentingan perseroan, pemegang saham minoritas dan karyawan perseroan; dan
 - b. Kepentingan masyarakat dan persaingan sehat dalam melakukan usaha.
- (2). Penggabungan, peleburan dan pengambilalihan tidak mengurangi hak pemegang saham minoritas untuk menjual sahamnya sesuai dengan harga yang wajar.

Adapun penjelasan Pasal 104 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 menegaskan bahwa :

Ketentuan ini menegaskan bahwa penggabungan, peleburan dan pengambilalihan tidak dapat dilakukan kalau merugikan kepentingan pihak-pihak tertentu.

Selanjutnya dalam penggabungan, peleburan dan pengambilalihan harus pula dicegah kemungkinan terjadinya monopoli dan monopsoni dalam berbagai bentuk yang merugikan masyarakat.

Ketentuan tersebut jelas masih terkesan amat umum dan sama sekali belum memberikan kepastian hukum yang dapat menjamin pencegahan kemungkinan terjadinya monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat yang dapat merugikan masyarakat secara adil dan demokratis⁹. Disamping itu, ketentuan-ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 mengenai penggabungan, peleburan dan pengambilalihan perusahaan belum mengakomodasi berbagai kepentingan yang

⁹ Ibid, hal 171.

melingkupi. Hal ini disebabkan karena Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 masih melihat praktek kombinasi (penggabungan, peleburan dan pengambilalihan) sekedar sebagai tindakan hukum, belum mengakomodasi kepentingan ekonomi dari praktek kombinasi perusahaan.¹⁰

Guna menjembatani sikap yang mendua dari tindakan merger, banyak negara yang menempuh upaya pragmatis yaitu pada satu sisi merger tetap diperkenankan untuk dipraktekkan, tetapi pada sisi lainnya dilakukan upaya-upaya yang bertujuan membatasi dampak negatif yang dapat ditimbulkan dari pelaksanaan merger itu.

Upaya membatasi dampak negatif dari merger pada pokoknya mencerminkan dalam 2 (dua) hal yaitu

1. Disediakkannya pranata hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang menjamin terselenggaranya persaingan sehat dalam pasar dan peraturan perundang-undangan yang bertujuan mencegah terjadinya monopoli dalam kehidupan perekonomian sebagai akibat pelaksanaan merger pada khususnya dan penyatuan perusahaan pada umumnya. Peraturan perundang-undangan ini dalam kepustakaan hukum ekonomi dikenal dengan nama Undang-Undang Antimonopoli "*Antimonopoly law/Anti-trust law*"
2. Dibentuknya suatu lembaga hukum dalam bentuk badan atau institusi yang memiliki wewenang untuk memberikan ijin dan mengawasi pelaksanaan merger.

¹⁰ Ibid, hal 172.

Badan ini, seperti di Amerika Serikat dinamakan Federal Trade Commission atau di Jepang dinamakan Fair Trade Commission, berwenang melarang pelaksanaan suatu merger apabila dinilai merger tersebut dapat mengakibatkan pembatasan kebebasan atau persaingan sehat serta menciptakan situasi monopoli.

Seperti halnya dengan upaya untuk menjembatani sikap yang mendua dari tindakan merger sebagaimana tersebut di atas, dalam menjembatani sikap yang mendua dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995, pemerintah telah mengundang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat serta dibentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).

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

Dengan adanya rambu-rambu terhadap pelaksanaan merger dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, maka dapat dicegah terjadinya monopoli dan persaingan usaha yang diakibatkan dari tindakan merger. Sehingga dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, dapat dikatakan bahwa

Undang-Undang tersebut telah mengakomodasi kepentingan ekonomi terutama persaingan usaha yang sehat dari praktek merger perseroaan¹¹. Dengan demikian pengaturan merger di Indonesia bukan saja merupakan tindakan hukum saja yang berkaitan dengan prosedur, persyaratan dan tata cara persetujuan merger tetapi mengandung aspek ekonomi khususnya persaingan usaha¹².

Meskipun pengaturan merger dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 hanya dimuat dalam 2 (dua) pasal yaitu Pasal 28 dan Pasal 29 dipandang cukup memberikan perlindungan yang sama bagi setiap pelaku usaha didalam upaya untuk menciptakan persaingan usaha yang sehat.

Seperti halnya dalam bidang hukum lainnya, maka dalam bidang hukum anti monopoli inipun berlaku prinsip bahwa tidak ada gunanya sebagus dan sesempurna apapun peraturan tertulis jika hal tersebut tidak bisa diwujudkan ke dalam praktek. Agar praktek dapat berjalan sesuai dengan yang dikehendaki oleh peraturan tertulis, maka aspek pelaksanaan hukum (law enforcement) harus juga diatur, diarahkan dan dilaksanakan secara rapi. Jika tidak, ketentuan tertulis hanya menjadi semacam kertas yang sia-sia.¹³

¹¹ Wawancara dengan Direktur Komunikasi Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Jakarta, 4 September 2001

¹² Wawancara dengan Direktur Komunikasi Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Jakarta, 4 September 2001

¹³ Munir Fuady, *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal 118

Agar implementasi Undang-Undang ini serta peraturan pelaksanaannya dapat berjalan efektif sesuai asas, maka dibutuhkan suatu badan independen yang terlepas dari pengaruh pemerintah dan pihak lain, yang berwenang melakukan pengawasan persaingan usaha dan menjatuhkan sanksi.¹⁴

Untuk itu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat telah membentuk suatu Komisi yang diberi nama Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi ini di Amerika Serikat dikenal dengan nama FTC (The Federal Trade Commission). Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 tanggal 8 Juli 1999 Tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha dan pengangkatan keanggotaan Komisi Pengawas Persaingan Usaha berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 162/M Tahun 2000 tanggal 7 Juni 2000.

Komisi ini dibentuk dengan tujuan untuk mengawasi pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Komisi ini bertanggung jawab langsung kepada Presiden Republik Indonesia. Komisi ini diharapkan menjadi ujung tombak dari penegakan hukum anti monopoli.¹⁵ Sesuai Pasal 4 Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 Komisi Pengawas Persaingan Usaha mempunyai tugas sebagai berikut :

¹⁴ Ibid, hal. 118

¹⁵ Ibid, hal. 183

- a. Melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999;
- b. Melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 24 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999;
- c. Melakukan penilaian terhadap ada atau tidaknya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal 28 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999;
- d. Mengambil tindakan sesuai dengan wewenang Komisi sebagaimana diatur dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999;
- e. Memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- f. Menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999;
- g. Memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja Komisi kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat

Dilihat dari tugas sebagaimana tersebut di atas maka Komisi Pengawas Persaingan Usaha mempunyai fungsi sebagai berikut :

- a. Penilaian terhadap perjanjian, kegiatan usaha, dan penyalahgunaan posisi dominan;
- b. Pengambilan tindakan sebagai pelaksana kewenangan;
- c. Pelaksanaan administratif.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai pengawas pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 mempunyai tugas dan wewenang yang sangat berat. Hal ini mengingat bahwa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya komisi ini memiliki empat peranan dibidang hukum dan kebijaksanaan persaingan usaha yang meliputi:

1. Menyusun peraturan pelaksanaan (quasi legislatif).
2. Melaksanakan peraturan yang dibuat (quasi eksekutif).
3. Menjatuhkan sanksi kepada pelaku usaha yang melanggar (quasi yudikatif), dan
4. Memberikan saran pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Dalam menjalankan tugas Komisi Pengawas Persaingan Usaha mempunyai wewenang mengawasi praktek-praktek usaha tidak sehat yang dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Dalam melakukan pengawasan terhadap praktek-praktek usaha tidak sehat yang dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Komisi Pengawas Persaingan Usaha, selain mempunyai inisiatif sendiri

untuk memeriksa dugaan praktek monopoli dan persaingan usaha, Komisi Pengawas Persaingan Usaha juga menerima laporan dari masyarakat terhadap dugaan praktek monopoli dan persaingan usaha.¹⁶

Terhadap dugaan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, baik yang merupakan inisiatif dari KPPU maupun laporan dari masyarakat KPPU menindaklanjutinya dengan melakukan pemeriksaan terhadap dugaan tersebut, dimana sampai tanggal 14 Pebruari 2002 Komisi Pengawas Persaingan Usaha telah melakukan pemeriksaan sebagaimana terlihat pada tabel dibawah ini.

TABEL. 8

**PERKEMBANGAN PENANGANAN LAPORAN TERHADAP DUGAAN
PRAKTEK MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT**

No.	Materi Laporan	Perkembangan Penanganan
1.	Laporan tender di PT Caltex Pacific Indonesia oleh PBN dan SP	Perkara telah diputus Majelis Komisi pada tanggal 20 April 2001
2.	Laporan dari INKOPTI	Diputuskan dalam rapat Komisi laporan dibatalkan
3.	Laporan tentang PT Indomarco Prismatama	Perkara telah diputus Majelis Komisi pada tanggal 4 Juli 2001, sekarang sedang dilaksanakan monitoring dan evaluasi pelaksanaan putusan.
4.	Laporan PT Mustika Ratu	Sudah dijawab sekretariat bahwa penanganannya bukan wewenang KPPU
5.	Laporan Asosiasi Produsen Buku Tulis Indonesia (APBTI)	Diputuskan dalam Rapat Komisi tanggal 2 Agustus 2001 laporan sebagai informasi bagi Tim Kajian Kertas
6.	Laporan tentang Integrasi vertikal DOC	Dalam rapat tanggal 10 Januari 2002 diputuskan untuk dilakukan Pemeriksaan Pendahuluan.
7.	Laporan pemilik POM bensin di Indramayu	Sudah dijawab sekretariat bahwa penanganannya bukan kewenangan KPPU
8.	Laporan Equil (air mineral)	Laporan tidak lengkap dan pelapor diberitahu agar melengkapi namun sampai sekarang tidak dilengkapi
9.	Laporan retail es krim (Indomeiji)	Sudah dijawab sekretariat bahwa penanganannya bukan kewenangan KPPU

¹⁶ Wawancara dengan Direktur Penyelidikan dan Penegakan Hukum Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Jakarta, 5 September 2001

10.	Laporan tentang tender bakalan sapi di Surabaya	Diputuskan sejak tanggal 2 Oktober 2001 s/d 14 Januari 2002 pemeriksaan lanjutan
11.	Laporan GAFEKSI	Sekretariat sedang dimintakan kelengkapan data
12.	Laporan tentang PT Calmarine	Sudah dijawab sekretariat bahwa penanganannya bukan kewenangan KPPU
13.	Laporan carbon black	Diputuskan dalam rapat komisi tanggal 8 Nopember 2001 diputuskan dibentuk Tim monitoring
14.	Laporan tentang tarif taxi (inisiatif)	KPPU sudah mengirim surat kepada Menteri Perhubungan untuk mengoreksi kewenangan penetapan tarif taxi
15.	Laporan PT Gemilang Technodrill Paripurna	Sudah dijawab sekretariat bahwa penanganannya bukan kewenangan KPPU, karena perkara sedang diproses di PTUN
16.	Laporan Gabungan Kontraktor Nasional Indonesia (GAPEKNAS)	Diputuskan dalam rapat komisi tanggal 2 Agustus 2001 dijadikan kajian jika anggaran memungkinkan
17.	Laporan terhadap Asuransi Jiwa Tugu Mandiri (PT. CPI)	Sudah dijawab sekretariat bahwa penanganannya bukan kewenangan KPPU
18.	Laporan PT. Nusa Metrikom Ekakarma tentang tender di PT. Telkom	Rapat komisi tanggal 15 Nopember 2001 memutuskan pemeriksaan pendahuluan dari tanggal 21 Nopember 2001 s/d 18 Januari 2002
19.	Laporan INACA (inisiatif)	Sudah dilakukan dengar pendapat tanggal 6 Juli 2001. KPPU sudah mengirim surat ke Menhub No. 206/K/VII/2001 tanggal 30 Juli 2001. Respon Menhub surat no. PR.303/2/6 Phb-2001 tanggal 14 September 2001
20.	Laporan tender pipa di Maxus oleh PT. Sari Prambanan	Diputuskan dalam rapat komisi tanggal 10 Pebruari 2002 dilakukan pemeriksaan pendahuluan
21.	Laporan CV. Dharma Feed Lestari	Sudah dijawab sekretariat bahwa penanganannya bukan kewenangan KPPU
22.	Laporan Forum Komunikasi (Perusahaan Pengadaan Barang & jasa (FKPPBJ) tentang tender MRO di PT. YPF Maxus	Diputuskan oleh Ketua KPPU untuk dilakukan dengar pendapat dan dilaksanakan tanggal 9 Oktober 2001. Tim telah memanggil pelapor tanggal 7 Nopember 2001 untuk mengklarifikasi laporan. Pelapor telah menyerahkan draft usulan yang diinginkan pelapor. Diputuskan agar sekretariat mengundang kembali pelapor untuk klarifikasi terakhir.
23.	Laporan Gabungan Perusahaan Penilai Indonesia (GAPPI) tentang penentuan daftar rekanan di Bank Mandiri	Dalam rapat komisi tanggal 29 Nopember 2001 diputuskan pemeriksaan pendahuluan dari tanggal 12 Desember 2001 s/d 8 Pebruari 2002
24.	Laporan APKIN tentang iklan PT. Dwi Kelinci	Diputuskan dalam rapat komisi untuk dipelajari keterkaitannya dengan UU No. 5 Tahun 1999. Tim telah bertemu dengan APKIN tanggal 12 Desember 2001 untuk mengkonfirmasi laporan setelah munculnya iklan baru. Tim sedang mempelajari informasi terakhir.

25.	Laporan PT. Tri Elang Jaya Maritim tentang pemberlakuan PP No. 82 tahun 1999	Diputuskan dalam rapat komisi agar memanggil Pemerintah. Ditjen Perhubungan Laut dipanggil tanggal 21 September 2001. Pemerintah telah menunda pemberlakuan PP sampai 2004 dan rapat komisi tanggal 9 Oktober 2001 memutuskan untuk mengkaji PP No. 82 Tahun 1999. Komisi memutuskan bahwa laporan akan dijadikan kajian.
26.	Laporan PT. Carana Bungapersada tentang tender Benite & Baronite di PT YPF Maxus	Diputuskan dilaksanakan pemeriksaan pendahuluan dari tanggal 20 Nopember 2001 s/d 16 Januari 2002
27.	Laporan H.M.A.S. Alex Asmasoebrata tentang lelang Katalis di PT Petrokimia Gresik	Laporan belum lengkap, pelapor agar melengkapi laporannya dan sedang diteliti oleh sekretariat. Tanggal 13 Nopember 2001 sudah bertemu dengan pelapor dan sedang dipelajari masukan terakhir.
28.	Laporan H.M.A.S. Alex Asmasoebrata tentang pengadaan perangkat CCTV di Garuda, Gudang Cargo Kantor Cabang Cengkareng	Dalam rapat tanggal 10 Pebruari 2002 diputuskan untuk dilakukan pemeriksaan pendahuluan.
29.	Laporan H.M.A.S. Alex Asmasoebrata tentang lelang pengadaan dan instalasi perangkat x-ray di Garuda, Gudang Cargo Perwakilan Cengkareng	Dalam rapat tanggal 10 Pebruari 2002 diputuskan untuk dilakukan pemeriksaan pendahuluan.
30.	Laporan PT Parolamas tentang daftar rekanan asuransi di BNI	Rapat komisi tanggal 15 Januari 2001 diputuskan pemeriksaan pendahuluan dari tanggal 21 Nopember 2001 s/d 18 Januari 2001
31.	Laporan dari Badan Otonomi Gotong Royong Penempatan TKI Khusus Timur Tengah tentang Perlakuan tidak adil oleh Depnakertrans.	Dalam rapat komisi tanggal 29 Nopember 2001 diputuskan monitoring
32.	Laporan PT Mahabina Kreasitama tentang tender UNOCAL berkaitan dengan larangan impor finished product casing dan tubing	Dalam rapat komisi tanggal 10 Pebruari 2002 diputuskan untuk mengundang Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral guna berdiskusi mengenai peraturan di bidang migas
33.	Laporan tentang tender pengadaan kendaraan pemadaman kebakaran di PT. Angkasa Pura I	Dalam rapat komisi tanggal 10 Pebruari 2002 diputuskan masuk Buku II.
34.	Laporan tentang pengadaan perangkat X-ray di PT. Angkasa Pura I dan II	Dalam rapat komisi tanggal 10 Pebruari 2002 diputuskan masuk Buku II.

35.	Laporan tentang tender pembangunan pabrik karung plastik di PTP	Pelapor diminta melengkapi laporannya dan sampai sekarang belum melengkapi laporannya.
36.	Laporan CV Rombo Via Sejahtera tentang tender di BPEN	Dalam rapat komisi tanggal 10 Pebruari 2002 diputuskan masuk Buku II.
37.	Laporan tentang dampak negatif pengadaan barang dengan sistem aliansi di PT Caltex	Sekretariat sudah mengirimkan surat kepada pelapor memberitahukan bahwa laporanya diperlukan sebagai informasi tambahan.
38.	Lelang pengembangan TVRI	Sekretariat sudah mengirim surat kepada pelapor untuk menegaskan keseriusan dalam melapor sebab laporan pertama tidak ditandatangani
39.	Informasi tentang KKN diberbagai komoditi	
40.	Informasi (surat kaleng) tentang penyelundupan gula dan beras di Kalimantan Barat.	

Sumber : Komisi Pengawas Persaingan Usaha

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

Guna mencegah terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang diakibatkan dari tindakan merger, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mengamanatkan dalam Pasal 29 agar pegabungan, peleburan dan pengambilalihan saham yang berakibat nilai aset dan nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu wajib memberitahukan kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal penggabungan peleburan dan pengambilalihan

tersebut. Pemberitahuan merger sebagaimana tercantum dalam Pasal 29 tersebut, dalam hukum persaingan lazim disebut sebagai mekanisme "*Post Merger Notification*"

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

Untuk lebih efektifnya pelaksanaan ketentuan Pasal 28 dan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, selain dibutuhkan peraturan pelaksana juga harus ada suatu pedoman atau paling tidak suatu garis besar "*merger guidelines*" yang dapat dipakai untuk bagi kalangan usahawan dalam menilai apakah nantinya suatu tindakan merger yang akan dilakukan olehnya berdampak pada persaingan usaha tidak sehat atau dapat menimbulkan praktek monopoli¹⁷, oleh karena seperti yang disebut di atas merger dapat mengambil bentuk penyatuan kegiatan secara horizontal, vertikal maupun konglomerasi. Dalam hal tersebut sampai saat ini, Komisi Pengawas Persaingan Usaha nampaknya masih belum dapat menghasilkan

¹⁷ Wawancara dengan Pejabat Direktur Eksekutif Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Jakarta, 3 September 2001.

suatu garis besar atau pedoman "*merger guidelines*" tentang merger, konsolidasi atau akuisisi yang berdimensi monopoli yang dapat disosialisasikan kepada pelaku usaha atau masyarakat pada umumnya.

Belum adanya Peraturan Pemerintah dan pedoman "*merger guidelines*" mengenai merger tersebut maka dapat dikatakan bahwa Pasal 28 dan Pasal 29 belum dapat operasional meskipun Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 telah berlaku secara efektif, sehingga prosedur dan tata cara merger Perseroan Terbatas dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 masih mengacu pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan Dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas sebagai peraturan *umum* "*lex Generalis*" dari tindakan merger.¹⁸

Demikian juga halnya dengan pemberitahuan adanya merger, karena belum adanya peraturan pelaksanaan yang mengatur tentang prosedur dan tata cara pemberitahuan adanya merger Perseroan Terbatas, pedoman "*merger guidelines*" mengenai merger, maka Komisi Pengawas Persaingan Usaha tidak mengharuskan kepada pengusaha untuk memberitahukan adanya merger Perseroan Terbatas dengan mekanisme "*Post Merger Notification*" yaitu mekanisme pemberitahuan merger kepada Komisi yang dilakukan setelah terjadinya merger Perseroan Terbatas, melainkan juga dengan mekanisme pemberitahuan sebelum diadakan merger "*Pre*

¹⁸ Wawancara dengan Pejabat Direktur Eksekutif Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Jakarta, 3 September 2001.

Merger Notification".¹⁹ Dimana pemberitahuan merger dilakukan sebelum dilakukan merger.

Dalam hal pemberitahuan adanya merger, Komisi Pengawas Persaingan Usaha menentukan persyaratan-persyaratan yang harus dilampirkan sebagai bahan pertimbangan guna menentukan bahwa merger yang akan dilakukan atau yang sudah dilakukan, apakah akan mengakibatkan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Lampiran-lampiran itu antara lain sebagai berikut :

- a. Neraca dari masing-masing Perseroan Terbatas yang akan melakukan merger,
- b. Aset yang sudah dihitung,
- c. Akta merger atau Rancangan merger,
- d. Joint Venture atau kontrak pengalihan/inbreng,
- e. Rancangan Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga,
- f. Dana cadangan /profit,
- g. Laporan kapasitas produksi atau Prospektus masing-masing perseroan Terbatas sebelum merger.²⁰

¹⁹ Wawancara dengan Pejabat Direktur Eksekutif Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Jakarta, 4 September 2001.

²⁰ Wawancara dengan Pejabat Direktur Eksekutif Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Jakarta, 4 September 2001.

Perlu diketahui dari data yang ada di Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sampai saat ini belum ada pemberitahuan mengenai merger baik melalui mekanisme "*Pre Merger Notification*" maupun mekanisme "*Pre merger Natification*" yang diterima oleh Komisis Pengawas Persaingan Usaha. Hal ini, menurut anggota Komisi Pengawas Persaingan Usaha yaitu Dr. Pande Raja Silalahi disebabkan karena belum adanya peraturan pelaksana dan atau Petunjuk Teknis mengenai merger dan tata cara pemberitahuan yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.²¹

Belum adanya Peraturan Pelaksana dan Petunjuk Teknis Tentang Prosedur dan Tata Cara Merger serta ketentuan mengenai penetapan nilai aset dan nilai penjualan, maka Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam menilai apakah tindakan merger Perseroan Terbatas melakukan praktek monopoli dan persaingan tidak sehat, tidak melakukan kajian terhadap proses merger itu sendiri tetapi dengan jalan memeriksa terhadap Perseroan Terbatas hasil merger yang diduga telah melakukan persaingan curang.²²

²¹ Wawancara dengan Dr. Pande Raja Silalahi, Anggota Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Jakarta, 6 September 2001.

²² Wawancara dengan Dr Syamsul Maarif, SH, MH, Anggota Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Jakarta, 6 September 2001.

Dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang didalamnya memberikan rambu-rambu terhadap merger Perseroan Terbatas agar tidak terjadi praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, belum adanya peraturan pelaksana atau Petunjuk Teknis serta pedoman "*merger guidelines*" mengenai merger tersebut di atas, maka dapat disarikan bahwa prosedur merger Perseroan Terbatas dengan adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 masih mengacu pada Ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Tentang Pengabungan, Peleburan Dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas yang merupakan ketentuan Umum "*Lex Generalis*"²³

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

Lintas sejarah merger di Amerika Serikat dalam kaitannya dengan anti monopoli di Amerika Serikat dimulai dengan dikeluarkannya The Sherman Act dipengujung abad 19. The Sherman Act adalah peraturan perundang-undangan yang pertama kali dikeluarkan sehubungan dengan larangan praktek monopoli, dan guna

²³ Wawancara dengan Pejabat Direktur Eksekutif Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Jakarta, 3 September 2001.

meningkatkan persaingan usaha bagi perlindungan konsumen di Amerika Serikat. Ada 2 pasal (section) dalam The Sherman Act ini disebut dengan akar atau dasar pemberlakuan dan pelaksanaan ketentuan anti persaingan usaha tidak sehat di Amerika Serikat. Selain Sherman Act ketentuan mengenai larangan anti monopoli juga dapat ditemukan dalam The Clayton Act. Ada 4 Section dalam The Clayton Act yang dapat kita perhatikan sehubungan dengan kebijakan persaingan usaha di Amerika Serikat.

Sebagaimana telah disebutkan terdahulu bahwa penggabungan, peleburan dan pengambilalihan, jika dilihat dari efek atau akibatnya yang menghasilkan suatu sinergi kerja pelaku usaha yang lebih kuat dan efisien, memang cenderung melahirkan penguasaan pasar secara monopoli dan dapat menghilangkan persaingan usaha yang sehat. Di Amerika Serikat, ketentuan yang melarang penggabungan, peleburan dan pengambilalihan ini diatur dalam The Clayton (Antitrust) Act. Dalam The Clayton Act penggabungan, peleburan dan pengambilalihan yang dilarang adalah peleburan, penggabungan dan pengambilalihan yang akan dapat mengakibatkan berkurangnya tingkat kompetisi diantara sesama pelaku usaha. Dengan demikian selama proses penggabungan, peleburan maupun pengambilalihan tersebut dianggap tidak mengurangi "*competitiveness degree*" dari dunia usaha, maka penggabungan, peleburan maupun pengambilalihan tersebut tidak dilarang.

Dalam The Clayton Act, maksud dari pelaku usaha melakukan tindakan merger, akuisisi dan konsolidasi harus diberitahukan kepada Federal Trade

Commissions (FTC) dalam jangka 30 (tiga puluh) sebelum tanggal pelaksanaannya. Pemberitahuan dimuka "*Pre Merger Notification*" ini diperlukan sebagai bahan evaluasi dan pertimbangan oleh FTC dan Departemen Kehakiman untuk menolak atau menerima penggabungan, peleburan maupun pengambilalihan tersebut. Federal Trade Commission (FTC) dalam menentukan apakah suatu penggabungan, peleburan dan pengambilalihan dapat mengarah kepada terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat membutuhkan parameter dasar²⁴ sebagai acuan penilaian yaitu :

1. Penentuan mengenai pasar bersangkutan.

Penentuan pasar yang bersangkutan sangat relevan dan perlu mendapat perhatian dalam menilai ada tidaknya merger yang melanggar ketentuan yang menyebabkan berkurangnya efek persaingan usaha yang tidak sehat. Salah satu yang dapat dipakai adalah pendekatan "*elasticity of demand*"²⁵, dengan pendekatan tersebut dapat diketahui sampai berapa jauh sensitivitas suatu produk terhadap perubahan harga yang dinyatakan dengan persentase perubahan kebutuhan atau persentase perubahan harga.

2. Penilaian Tingkat kompetisi

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

- a). Ada tidaknya eliminasi dalam persaingan secara langsung.

²⁴ Gunaawan Widjaja, *Merger Dalam Perspektif Monopoli*, op cit, hal 83

²⁵ Ibid, hal 83

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

Meskipun hasil penilaian yang dilakukan dengan menggunakan parameter yang ada telah menunjukkan tidak adanya potensi penggabungan, peleburan dan pengambilalihan menjadi monopoli, namun jika kemudian fakta menunjukkan sebaliknya maka penggabungan, peleburan dan pengambilalihan tersebut dapat ditinjau kembali dengan segala akibat hukumnya.²⁶ Ini penting agar pelaku usaha tetap berusaha dalam jalur hukum dan aturan main serta kode etik yang ditetapkan.

3. The Hairfindahl- Hirschman Index (HHI)

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

²⁶ Ibid, hal 88

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

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

1. Jika hasil merger menunjukkan HHI masih berada dibawah 1.000 maka merger tidak perlu ditolak karena tidak akan ada konsentrasi baru dari pasar yang bersangkutan;
2. Jika setelah merger HHI berada pada 1.000 sampai dengan 1.800, dengan peningkatan HHI yang nilai kurang dari 100 point maka usulan atas merger masih dapat diterimadan dilakukan. Namun demikian jika terjadi penambahan HHI yang melebihi 100 point, maka usulan merger ini perlu mendapat perhatian;
3. Jika setelah merger HHI berada diatas 1.800 dan merger ini meningkatkan HHI lebih 50 point, maka terhadap merger ini perlu diberikan perhatian. Selanjutnya setelah merger terjadi kenaikan HHI lebih dari 100 point, maka merger ini dianggap “berbahaya” karena akan mempertinggi kekuatan dalam pasar yang bersangkutan.

Penilaian merger yang melahirkan monopoli dan persaingan tidak sehat di Amerika Serikat dilakukan dengan mempergunakan horizontal merger guidelines dan

non-horizontal merger guidelines²⁷. Horizontal merger guidelines merupakan pedoman kebijakan departemen Kehakiman dan Federal Trade commission Amerika Serikat dalam melaksanakan ketentuan section 7 Clayton Act, section 1 Sherman Act yang berhubungan dengan merger dan akuisisi horizontal. Dengan membuat pedoman ini semudah dan sejelas mungkin, Federal trade Commission (FTC) dan Departemen Kehakiman Amerika Serikat mengurangi ketidakpastian pelaksanaan ketentuan anti trust yang berhubungan dengan merger horizontal.

Guidelines ini dibuat dengan tujuan utama untuk menunjukkan cara kerja analitis dari FTC dan Departemen Kehakiman Amerika Serikat dalam menentukan apakah suatu merger yang dilakukan secara substansi mengurangi tingkat kompetisi atau tidak²⁸. Dalam guidelines ini analisa difokuskan pada tindakan yang paling mungkin dilakukan oleh konsumen atau produsen, sebagai pelaku ekonomi. Dalam hal ini yang diacu adalah keuntungan dari tindakan tertentu yang berfokus pada keuntungan ekonomis dan bukan keuntungan yang tercermin dalam pembukuan. Dalam pengertian ekonomis disini dimaksudkan sebagai nilai lebih dari penghasilan “*revenue*” dibandingkan biaya “*cost*” termasuk didalamnya biaya modal yang ditanamkan “*cost of invested capital*”.

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

²⁷ Wawancara dengan Pejabat Direktur Eksekutif Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Jakarta, 3 September 2001.

²⁸ Gunawan Widjaja, *Merger Dalam Perspektif Monopoli*, op cit, hal 93

penciptaan atau peningkatan kekuatan pasar²⁹. Dalam menilai merger yang menghambat persaingan FTC dan Departemen Kehakiman Amerika Serikat berusaha menghindari ketercampuradukan yang tidak perlu terhadap merger yang bersifat meningkatkan persaingan atau yang bersifat netral terhadap tingkat persaingan yang ada. Ada 5 hal yang dipertimbangkan oleh FTC dan Departemen Kehakiman Amerika Serikat dalam menilai perlu tidaknya suatu merger horisontal dilarang karena membawa akibat yang bersifat non kompetitif. Kelima hal tersebut :

- 1). FTC dan Departemen Kehakiman Amerika Serikat akan menilai lebih dahulu apakah merger yang dilakukan akan secara signifikan meningkatkan konsentrasi pasar;
- 2). FTC dan Departemen Kehakiman Amerika Serikat akan menilai apakah merger tersebut akan meningkatkan efek yang mengurangi persaingan;
- 3). FTC dan Departemen Kehakiman Amerika Serikat akan menilai apakah dimungkinkan masuknya pelaku usaha lain dalam pasar dalam waktu yang singkat, dengan mudah dan memungkinkan untuk mencegah, atau memberikan respon guna menanggulangi akibat dari hilangnya tingkat persaingan sebagai akibat dari merger tersebut.
- 4). FTC dan Departemen Kehakiman Amerika Serikat akan menilai setiap bentuk efisiensi yang secara wajar tidak dapat diperoleh pelaku usaha (yang melakukan merger) melalui cara lain;

²⁹ Ibid, hal 94

5). FTC dan Departemen Kehakiman Amerika Serikat akan menilai apakah merger tersebut juga membawa akibat kegagalan bagi pelaku usaha yang melakukan merger, yang menyebabkan berkurangnya atau hapusnya harta kekayaan milik pelaku usaha yang merger tersebut, yang dipergunakan untuk memproduksi barang atau jasa dari pasar.

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

Sedangkan ketentuan mengenai non horizontal merger guidelines merupakan ketentuan yang ditetapkan Departemen Kehakiman Amerika Serikat dalam merger guidelines tanggal 14 Juni 1984. Dalam guidelines ini, yang disebut non horizontal merger adalah merger antara pelaku usaha yang tidak berada atau beroperasi dalam pasar yang sama. Meskipun pada prinsipnya merger non horizontal ini tidak melibatkan pelaku usaha yang terlibat atau beroperasi dalam pasar yang sama namun demikian merger ini akan dipertimbangkan oleh Departemen Kehakiman jika merger ini membawa akibat perubahan konsentrasi pasar dalam suatu pasar yang bersangkutan³⁰.

Dalam beberapa hal tertentu, merger non horizontal dari pelaku usaha yang telah ada pada satu pasar yang bersangkutan tertentu (pelaku usaha yang

³⁰ Ibid, hal 111

- 5). FTC dan Departemen Kehakiman Amerika Serikat akan menilai apakah merger tersebut juga membawa akibat kegagalan bagi pelaku usaha yang melakukan merger, yang menyebabkan berkurangnya atau hapusnya harta kekayaan milik pelaku usaha yang merger tersebut, yang dipergunakan untuk memproduksi barang atau jasa dari pasar.

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

Sedangkan ketentuan mengenai non horizontal merger guidelines merupakan ketentuan yang ditetapkan Departemen Kehakiman Amerika Serikat dalam merger guidelines tanggal 14 Juni 1984. Dalam guidelines ini, yang disebut non horizontal merger adalah merger antara pelaku usaha yang tidak berada atau beroperasi dalam pasar yang sama. Meskipun pada prinsipnya merger non horizontal ini tidak melibatkan pelaku usaha yang terlibat atau beroperasi dalam pasar yang sama namun demikian merger ini akan dipertimbangkan oleh Departemen Kehakiman jika merger ini membawa akibat perubahan konsentrasi pasar dalam suatu pasar yang bersangkutan³⁰.

Dalam beberapa hal tertentu, merger non horizontal dari pelaku usaha yang telah ada pada satu pasar yang bersangkutan tertentu (pelaku usaha yang

³⁰ Ibid, hal 111

diambil alih) dengan pelaku usaha yang memiliki kapasitas untuk masuk dalam pasar yang bersangkutan tersebut (pelaku usaha yang akan mengambil alih) dapat menimbulkan akibat yang kurang baik bagi persaingan usaha. Jika pelaku usaha yang akan mengambil alih tersebut memiliki ciri yang khas dan kemungkinan yang besar untuk masuk dalam pasar yang bersangkutan, dan merger tersebut mengakibatkan pelaku usaha yang akan mengambil alih tersebut tidak jadi masuk dalam pasar yang bersangkutan, maka para pelaku usaha yang telah ada dalam pasar yang bersangkutan memiliki kemungkinan untuk melakukan kolaborasi dengan meningkatkan harga jual produk-produk mereka dalam pasar yang bersangkutan. Hal ini pada dasarnya merupakan konsekuensi dari hilangnya kesempatan penyempurnaan kinerja pasar dengan masuknya pelaku usaha baru dalam pasar yang bersangkutan.

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

Untuk memperjelas, di bawah ini kami sajikan contoh kasus merger Perseroan Terbatas dalam perspektif hukum persaingan yaitu perkara yang tercatat di United States District Court for the District of Colombia, Civil Action No. 99-1875 (G K) antara United States of America sebagai penggugat "*Plaintiff*" versus Cargill Incorporated and Continental Grain Company sebagai para tergugat "*Defendants*".

Duduk persoalan dari perkara ini adalah Cargill Incorporated (Cargill) and Continental Grain Company (Continental) adalah pedagang besar padi dan sejenisnya. Kedua pelaku usaha tersebut mempunyai jaringan distribusi yang cukup luas, meliputi pengangkutan dalam wilayah negara bagian, pengangkutan terminal rel kereta api, pengangkutan melalui sarana air dan pelabuhan, kegiatan pembelian padi dari petani, menyimpannya dan kemudian menjualnya kepada konsumen, baik di dalam maupun diluar negeri. Selain itu kedua pelaku usaha juga memiliki kegiatan usaha dalam bentuk pengolahan padi dan makanan ternak sapi. Pada tanggal 9 Oktober 1998, Cargill membuat perjanjian dengan Continental untuk melakukan penggabungan usaha, terhadap perjanjian yang dibuat tersebut Departemen Kehakiman Amerika Serikat memasukkan surat gugatan dengan tuduhan perjanjian merger yang dilakukan oleh Cargill terhadap Continental akan secara substantif mengurangi tingkat persaingan dalam jasa penjualan padi didalam 9 (sembilan) pasar yang bersangkutan, dengan melanggar ketentuan section 7 the Clayton Act. Dalam pasar-pasar yang bersangkutan tersebut, Cargill memiliki kekuatan pasar untuk menekan harga pembelian kepada petani-petani Amerika Serikat dan pemasok

lainnya khususnya padi dan produk sejenisnya. Gugatan tersebut juga menyatakan bahwa transaksi tersebut akan menyebabkan Cargill dan salah satu pelaku usaha dalam pasar yang bersangkutan, menguasai lebih dari 80 % pangsa pasar di Chicago dan Illinois. Cargill dan pelaku usaha tersebut adalah pelaku usaha yang diberikan hak oleh Chicago Board of Trade (CBOT) untuk melakukan pengangkutan dan penyelesaian transaksi futures untuk komoditas jagung dan kedelai. Konsentrasi pasar tersebut hingga lebih dari 80 % dikhawatirkan dapat meningkatkan resiko manipulasi harga futures.

Berdasarkan hal-hal tersebut Departemen Kehakiman mengajukan usulan penyelesaian dimana sebelum merger dapat dilakukan, Continental diwajibkan melepas harta kekayaan berupa:

1. Pengangkutan sungainya di Lockport, Illinois;
2. Pengangkutan sungainya, di Caruthersville (Cattonwood Point), Missouri;
3. Pengangkutan darat jalur kereta api di Salina, Kansas;
4. Pengangkutan darat jalur kereta api di Troy, Ohio;
5. Pengangkutan pelabuhan di Stockton, Californis; dan
6. Pengangkutan pelabuhan di Baeumont, Texas.

Selain itu Continental juga diwajibkan untuk melepaskan hak minoritasnya pada pengangkutan sungai Birds Point, Missouri. Selanjutnya untuk melindungi pasar futures CBOT, Continental diwajibkan untuk mendivestasikan pengangkutan pelabuhan Chicago.

Selain Continental, Cargill juga diwajibkan untuk melakukan divestasi pada:

1. Pengangkutan sungainya di East Dubuque, Iowa;
2. Pengangkutan sungainya di Morris, Illinois; dan
3. Pengangkutan pelabuhannya di Seattle, Washington (dengan opsi untuk mempertahankan pengangkutan pelabuhannya di Seattle jika Cargill tidak mengambil alih pengangkutan pelabuhan Continental di Tacoma).

Sebagai tambahan, Cargill juga diwajibkan untuk menyetujui perjanjian untuk memberikan hak kepada perusahaan distribusi padi lainnya yang independen, untuk mempergunakan satu pertiga dari kapasitas pengangkut sungainya yang terletak di Havana, Illinois, untuk menghindari konsentrasi yang berlebih antara pelaku usaha-pelaku usaha yang menguasai poin penyerahan CBOT. Sebagai konsekuensi logis, Cargill dilarang untuk merger dengan Continental yang harus didivestasi sebagaimana telah disebutkan diatas. Selanjutnya juga ditentukan bahwa, perjanjian non kompetisi antara Cargill dan Continental dibatasi hanya untuk jangka waktu yang tidak lebih dari tiga tahun.

Terhadap kasus ini Departemen Kehakiman dan Federal Trade Commission dalam memutuskan kasus tersebut dengan mempergunakan beberapa analisa sebagai berikut:

1. Analisa Ketentuan Anti Trust

Horizontal merger guidelines mendefinisikan kekuatan pasar dalam situasi monopoli sebagai kemampuan penjual untuk mempertahankan harga diatas tingkat kompetisi (atau mengurangi kualitas atau pelayanan dibawah tingkat kompetisi) untuk jangka waktu waktu yang signifikan. Merger dapat memfasilitasi pelaksanaan kekuatan pasar dengan, menciptakan struktur pasar yang memungkinkan secara sepihak menaikkan harga atau mengurangi hasil produksi atau penjualan. Untuk menentukan apakah merger tersebut akan menciptakan, meningkatkan atau memfasilitasi pelaksanaan kekuatan pasar, Departemen terlebih dahulu menentukan pasar dimana Cargill dan Continental berkompetisi.

Menurut horizontal merger guidelines pasar didefinisikan sebagai rangkaian produk atau jasa dalam wilayah geografis tertentu dimana "*monopolist hipotetis*" akan mengambil tindakan menguntungkan melalui kenaikan harga yang kecil tapi signifikan dan berjangka waktu lama. Jika fakta-fakta yang ada yang menunjukkan "*monopolist hipotetis*" dari suatu produk atau jasa tertentu dapat memaksakan kenaikan harga maka produk tersebut dianggap sebagai pasar produk yang bersangkutan, sehingga perlu uji kenaikan harga yang 'kecil tapi signifikan dan berjangka waktu lama", sehingga apabila merger akan memaksa kenaikan harga "kecil tapi signifikan dan berjangka waktu lama" maka Departemen Kehakiman dan FTC akan menolak permohonan merger tersebut.

2. Analisa terhadap monopsoni

Dalam kasus monopsoni, fokus pembahasan ditujukan dengan menganalisa apakah perusahaan yang akan melakukan merger adalah dua dari beberapa pelaku usaha yang merupakan pembeli dalam pasar yang bersangkutan dan apakah perusahaan yang melakukan merger akan memperoleh kekuatan pasar yang cukup untuk menekan harga pembelian produknya dari pemasoknya. Dengan demikian Departemen akan menentukan apakah pembeli dapat melemahkan maksud monopolist untuk meningkatkan harga secara “kecil tapi signifikan dan berjangka waktu lama” dengan mengalihkan pembeliannya kepada produk atau pelaku usaha lainnya. Analisa yang dilakukan Departemen dalam melakukan evaluasi atas seluruh dokumen yang diserahkan oleh Cargill dan Continental, wawancara dengan pihak-pihak, termasuk lembaga-lembaga, instansi dan pejabat yang terkait dengan industri pertanian, petani, organisasi pertanian dan perkebunan serta ahli dalam bidang perdagangan dan pertanian. Dari hasil penelitian tersebut Departemen mengetahui arus penjualan padi dimulai dari petani kepengangkut dalam kota kepengangkut sungai, lalu berlanjut ke pembeli lokal atau kepengangkut pelabuhan dan selanjutnya diekspor keseluruh penjuru dunia. Dari penelitian juga diketahui bahwa Cargill dan Continental bersaing dalam tahap-tahap tersebut secara variatif. Persaingan drapat terjadi pada tingkat pembelian pada petani penyimpanan maupun penjualannya.

3. Analisa Cargill dan Continental sebagai penjual padi dan sejenisnya dengan kualitas dan mutu standar.

Cargill dan Continental secara bersama-sama bersaing dalam pasar nasional maupun internasional sebagai penjual padi dan sejenisnya dengan kualitas dan mutu standar. Walaupun kedua perusahaan tersebut adalah perusahaan pertanian yang besar, namun mereka memiliki pangsa pasar yang kecil dalam pasar yang bersangkutan dimana mereka bersaing selama ini. Salah satu cara untuk menilai konsentrasi pasar diantar pedagang padi adalah kapasitas gudang penyimpanan dengan ukuran ini secara bersama-sama Cargill dan Continental hanya memiliki kurang dari 8 % total kapasitas penyimpanan padi diluar pertanian. Melalui hasil wawancara dengan para pembeli produk pertanian juga diperoleh kesimpulan bahwa mereka percaya merger Continental oleh Cargill tidak dapat memberikan kekuatan pasar untuk menaikkan harga komoditas standar yang mereka beli dari Cargill.

4. Analisa Cargill dan Continental sebagai penjual komoditas khusus.

Penelitian yang dilakukan menunjukkan bahwa Cargill dan Continental bukanlah dua pelaku usaha sebagai penjual komoditas khusus, dari hanya sejumlah kecil pelaku usaha penjual komoditas khusus. Hasil penelitian ini membawa Departemen Kehakiman pada kesimpulan bahwa merger Cargill terhadap Continental tidak akan menyebabkan penguasaan pasar oleh Cargill. Analisa Cargill dan Continental sebagai pembeli padi walaupun Cargill dan Continental bersaing dalam penjualan padi secara nasional dan internasional, penelitian Departemen

menunjukkan bahwa Cargill dan Continental hanya bersaing dalam pembelian padi untuk wilayah yang relatif kecil. Penelitian memperlihatkan bahwa petani cenderung untuk menjual hasil pertaniannya dalam wilayah yang terbatas disekitar lokasi pertaniannya, atau petani menjual hasil pertaniannya kepada pembeli yang mempunyai pengangkutan. Pemetaan yang dibuat dengan mempergunakan daerah kepemilikan wilayah pengangkutan menunjukkan adanya beberapa wilayah yang secara geografis berada dalam wilayah persaingan Cargill dan Continental. Dari wilayah-wilayah tersebut kemudian ditentukan jumlah pelaku usaha yang ada dalam pasar geografis tersebut. Analisa dilakukan dengan melakukan pengujian terhadap masing-masing wilayah geografis. Dalam kasus Cargill ditemukan 9 (sembilan) wilayah geografis yang merupakan pasar yang dimiliki Cargill dalam menciptakan kekuatan pasar dan meningkatkan kemungkinan terjadinya monopsoni.

5. Analisa Cargill dan Continental sebagai operator pengangkutan sungai yang ditunjuk oleh Chicago Board Of Trade sebagai penyelesaian transaksi futures

Penelitian yang dilakukan menunjukkan bahwa dengan mergernya Cargill terhadap Continental akan menguasai 80 % dari seluruh kapasitas yang penyerahan jagung dan kedelai berdasarkan kontrak future yang ditujukan oleh CBOT hal ini membuka kemungkinan yang cukup besar bagi Cargill untuk melakukan tindakan baik sepihak maupun koordinasi untuk memanipulasi pasar future jagung dan kedelai yang melanggar section 7 the Clayton Act. Untuk keperluan ini maka Cargill

diwajibkan untuk melakukan devistasi atas fasilitas yang dimilikinya di lock port dan fasilitas di Morris sebelum merger itu dilakukan.

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

Komisi perdagangan AS menyelidiki proposal merger perusahaan Coca Cola terhadap perusahaan Dr. Pepper dan menyimpulkan bahwa kedua perusahaan tersebut bersaing dalam suatu pasar yang diberi label "minuman ringan Carbonat". Dalam pasar tersebut Coca Cola merupakan pasar terbesar dengan lebih dari 37 % penjualan di Amerika Serikat pada tahun 1985 dan Dr. Pepper adalah perusahaan

terbesar ke empat (setelah Pepsi Co dan Phillip Morris, produsen Seven-Up) dengan hampir 5 % penjualan di Amerika Serikat. Komisi berpendapat bahwa merger tersebut akan secara nyata mengurangi persaingan dan meminta pengadilan mencegahnya. Pengadilan menetapkan bahwa walaupun mungkin terdapat sedikit persaingan diantara beberapa jenis minuman yang berbeda, sebenarnya persaingan utama terhadap Coca Cola adalah minuman ringan carbonat lainnya, sehingga minuman-minuman tersebut merupakan suatu pasar. Bukti utama yang digunakan oleh hakim sebagai pegangan dalam mencapai keputusan ini adalah dokumen-dokumen pemasaran internal dari Coca Cola yang menyatakan kekuatiran terus menerus mengenai reaksi-reaksi persaingan dari penjual minuman ringan karbonat lainnya terhadap kemungkinan tindakan-tindakan Coca Cola, tetapi tidak ada kekuatiran mengenai (atau bahkan penyebutan tentang) reaksi-reaksi para penguasa pabrik susu, kopi, atau minuman-minuman lain. Pengadilan akhirnya memutuskan memerintahkan agar merger tidak dilakukan.

Kasus lain mengenai merger yaitu antara United States versus United Shoe Machinery Corp. (1953), yang duduk permasalahannya adalah sebagai berikut : United Shoe Machinery Corp (USMC) adalah sebuah perusahaan yang dibentuk dari hasil penggabungan perusahaan-perusahaan kecil. Dari hasil penggabungan tersebut USMC menguasai lebih dari 75 % kebutuhan mesin pembuat sepatu. USMC menjadi satu-satunya pabrikan yang dapat menawarkan suatu rangkaian mesin-mesin pembuat sepatu dengan riset dan pengembangan (R&D) yang ekstensif. USMC hanya

menyewakan "*lease*" mesin dan tidak menjualnya sewa tersebut diberikan untuk jangka waktu 10 (sepuluh) tahun dengan pemberian layanan purna jual yang gratis. USMC menghendaki para penyewanya untuk menjalankan mesin tersebut pada kapasitas penuh jika memungkinkan. Pemerintah Amerika Serikat selanjutnya menggugat USMC dengan tuduhan telah melakukan monopoli atas pasar mesin pembuat sepatu.

Dari kasus tersebut, pengadilan memutuskan bahwa USMC telah melakukan monopoli sehingga melanggar Section 2 Sherman Act. Putusan tersebut didasarkan pada dua hal pokok sebagai berikut :

1. Bahwa secara nyata USMC memang telah menguasai lebih dari 75 % pangsa pasar mesin-mesin pembuat sepatu, dengan segala macam fasilitas yang diberikan olehnya. Selain itu USMC juga mempunyai kapasitas untuk menciptakan sesuatu yang lebih dari yang lain. Untuk menghadirkan suatu pesaing usaha yang dapat berkompetisi USMC boleh dikatakan sangat sulit, kalau tidak dikatakan tidak mungkin. Banyak sumber daya yang harus digali dan dihasilkan serta diberdayakan sebelum pada akhirnya suatu pelaku usaha dapat bersaing dengan USMC.
2. Sistem penyewaan yang diberlakukan dan bukan penjualan telah melahirkan jaringan kerja sama yang sangat solid, yang secara tidak langsung juga mengurangi tingkat kompetisi.

Sedangkan kasus praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat di Indonesia, mulai berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 sampai saat ini KPPU telah memutus perkara 2 (dua) kasus dibawah ini :

Kasus pertama pada tanggal 20 April 2001 KPPU telah mencatat sejarah baru dalam pelaksanaan hukum persaingan usaha. Untuk pertama kalinya lembaga ini berhasil mengeluarkan keputusan yang menyangkut terjadinya pelanggaran yang dilakukan dalam proses tender untuk pengadaan casing dan tubing di PT Caltex Pacific Indonesia.

Dalam menangani perkara ini KPPU telah membentuk sebuah majelis yang bertugas untuk melakukan pemeriksaan sampai kemudian membuat keputusan terhadap perkara ini. Majelis tersebut mulai bekerja pada tanggal 26 Oktober 2000. Dalam melakukan pemeriksaan Majelis telah memanggil berbagai pihak, yakni sebanyak 22 (duapuluh dua) saksi yang dianggap penting untuk dimintai keterangan dan kemudian meneliti 41 (empatpuluh satu) dokumen yang diterima dan ditemukan sendiri oleh majelis. Saksi yang diperiksa adalah pihak yang melaporkan, pihak yang dilaporkan, pelaku usaha yang mengikuti tender, pelaku usaha yang didiskualifikasi sebagai peserta tender, pejabat pemerintah, Pertamina, saksi ahli dan saksi kunci yang identitasnya dilindungi KPPU. Selain melakukan pemeriksaan dengan jalan memanggil para saksi, Majelis juga telah melakukan kunjungan lapangan untuk melakukan konfirmasi terhadap keterangan-keterangan yang didapat selama pemanggilan.

Duduk perkara dalam kasus Caltex dimulai dengan terjadinya diskriminasi kepada peserta tender sebagai akibat adanya perubahan persyaratan tender yang diberlakukan oleh PT Caltex Pacific Indonesia dan persekongkolan antara peserta tender untuk menentukan pemenang tender. Dari duduk perkara ini Majelis terus menganalisa aspek hukumnya berdasarkan pemeriksaan yang dilakukan secara sinambung sesuai jadwal waktu yang baku.

Berdasarkan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh majelis komisi, maka menetapkan bahwa pelanggaran yang dilakukan adalah Pasal 22 mengenai persekongkolan dalam menentukan pemenang tender. Aspek hukum yang telah ditemukan ini, didukung oleh bukti-bukti nyata dalam proses pemeriksaan.

Setelah melakukan serangkaian pemeriksaan, maka Majelis pada tanggal 21 April 2001 telah mengambil putusan terhadap perkara tersebut. Putusan-putusan yang diambil oleh KPPU adalah :

1. Menyatakan pengadaan casing dan tubing yang dilakukan oleh PT Caltex Pacific Indonesia terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, karena penentuan pemenang tender dihasilkan melalui persekongkolan antar sesama peserta tender.
2. Memerintahkan kepada PT Caltex Pacific Indonesia untuk menghentikan kegiatan pengadaan casing dan tubing berdasarkan tender nomor Q-034210-0000-0000-52 selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak PT Caltex menerima pemberitahuan putusan.

Terhadap putusan KPPU tersebut, pimpinan PT Caltex Pacific Indonesia telah menghadap KPPU dan menyatakan menerima putusan dan akan melaksanakan putusan tersebut. Hal tersebut kemudian diperkuat dengan surat pemberitahuan dari PT Caltec Pacific Indonesia kepada KPPU. Pada saat ini KPPU telah membentuk sebuah Tim untuk memonitor pelaksanaan putusan tersebut oleh PT Caltec Pacific Indonesia

Kasus kedua, selain putusan mengenai tender yang dilakukan oleh PT Caltex Pacific Indonesia, Majelis KPPU telah selesai melakukan pemeriksaan terhadap perkara yang menyangkut keberadaan minimarket Indomaret (PT Indomarco Prismaatama) ditengah-tengah warung tradisional. Majelis yang menangani perkara ini telah mulai bekerja sejak tanggal 10 Nopember 2000 sampai dengan 17 Mei 2001, maka pada tanggal 4 Juli 2001 membacakan keputusannya.

Dalam melakukan pemeriksaan Majelis ini telah memanggil sebanyak 63 saksi guna dimintai keterangannya. Saksi tersebut berasal dari pelaku usaha minimarket, pemilik warung kecil, pejabat pemerintah, distributor utama, pelaku usaha ritail menengah dan besar, pelaku usaha koperasi, dan pelaku usaha produsen.

Duduk perkara kasus ini, PT Indomarco Prismaatama dalam menjalankan usahanya berupa pendirian minimarket bernama Indomaret telah menyebabkan tersingkirnya warung tradisional disekitar lokasi dimana minimarket Indomeret berada. Oleh karena itu keberadaan Indomaret harus ditinjau kembali.

Dalam pandangan Majelis Komisi PT Indomarco Prismatama telah dipandang mengabaikan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Asas dan Tujuan yaitu bahwa PT Indomarco Prismatama telah menjalankan kegiatan usahanya kurang memperhatikan asas demokrasi ekonomi dan kurang memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dengan kepentingan umum.

Pertimbangan hukum yang dipakai oleh Komisi Pengawas Persaingan usaha dalam memutus kasus PT Indomarco Prismatama berdasarkan hal-hal sebagai berikut :

1. Bahwa dari keterangan-keterangan yang terungkap dalam pemeriksaan baik dari Saksi Pelapor, Terlapor, dan para Saksi maupun dokumen-dokumen, majelis komisi menemukan fakta-fakta sebagai berikut :
 - a. Bahwa PT Indomarco Prismatama adalah Badan Hukum Indonesia yang didirikan pada tanggal 21 Nopember 1998 dihadapan Notaris Benny Kristianto, SH dengan Akta Notaris Nomor 207 yang beberapa kali telah dirubah terakhir dengan Akta Notaris Nomor 47 pada tanggal 27 April 2001;
 - b. Bahwa Toko swalayan Indomaret milik PT Indomarco Prismatama yang berlokasi di daerah permukiman dan dilokasi-lokasi dimana telah terdapat banyak pengecer-pengecer kecil yang melakukan kegiatan usaha yang sama atau hampir sama dengan yang dilakukan oleh PT Indomarco Prismatama. Hal tersebut dirasakan, baik langsung maupun tidak langsung mengganggu

kegiatan usaha yang dilakukan oleh pengecer kecil. Perkembangan semacam ini menimbulkan keresahan sosial terutama bagi pengecer kecil yang berada disekitar lokasi Indomaret;

- c. Bahwa PT Indomarco Prismatama dalam menjalankan usahanya menjual produk-produk tertentu dengan harga yang lebih murah dibandingkan harga jual pengecer kecil, yang dilakukan dengan memberikan diskon secara berkala setiap dua minggu, setiap bulan melalui Promosi Super Hemat yang menurut pengecer kecil disekitarnya berakibat turunnya omset penjualan mereka;
- d. Bahwa PT Indomarco Prismatama memiliki keterkaitan sejarah dengan PT Indomarco Adi Prima yang ditunjukkan oleh jabatan rangkap sebagai Direktur Utama oleh PT Indomarco Prismatama yaitu antara tahun 1988 sampai tanggal 1 April 2000. Terlapor pada masa tersebut selain menduduki jabatan Direktur Utama PT Indomarco Adi Prima juga Direktur Utama PT Indomarco Prismatama. Disamping itu majelis menemukan fakta bahwa 80 % saham PT Indomarco Adi Prima dimiliki oleh PT Indofood Sukses Makmur. Dengan adanya jabatan rangkap dan kepemilikan saham seperti tersebut di atas memungkinkan dapat dilakukannya kontrol manajemen secara vertikal yang bisa berakibat terganggunya persaingan usaha tidak sehat;

- e. Bahwa saham PT Indomarco Prismatama sebesar 49 % adalah dimiliki oleh PT Indomarco Perdana. Disamping itu PT Indomarco Perdana juga bertindak sebagai pemasok. Terlapor memegang jabatan rangkap selain menjadi Direktur Utama di PT Indomarco Prismatama juga sebagai Direktur Utama PT Indomarco Perdana. Dengan demikian antara PT Indomarco Prismatama dengan PT Indomarco Perdana dimungkinkan terjadinya hubungan manajemen yang dapat berakibat persaingan usaha tidak sehat;
- f. Bahwa terjadinya perjanjian tertulis antara PT Indomarco Adi Prima dengan PT Goro Batara Sakti yang berisi bahwa PT Goro Batara Sakti tidak diperkenankan menjual atau memasok kembali kepada pelaku usaha lain selain kepada koperasi. Perjanjian semacam ini dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat;
- g. Bahwa Majelis Komisi menemukan fakta sejumlah warung kecil disekitar Toko Swalayan Indomaret di wilayah Jakarta, Bekasi dan Tangerang sebagai berikut :
- 1). Seluruh warung menyatakan merasa terpengaruh dengan berdirinya Toko Swalayan Indomaret yaitu penurunan omset penjualan;
 - 2). Terdapat harga-harga yang lebih murah untuk produk tertentu khususnya yang berasal dari PT Indomarco Adi Prima yang dijual di toko swalayan Indomaret;

- 3). Sebagian besar warung kecil yang berada disekitar toko swalayan Indomaret, memiliki kemampuan bersaing yang rendah karena keterbatasan menejemen, permodalan dan akses terhadap pemasok barang.
- h. Majelis Komisi menemukan fakta bahwa PT Indomarco Prismatama menerapkan strategi pemasaran modern dengan konsep 4P (produk, price, place and Promotion). Strategi ini tidak dapt diikuti pengecer kecil yang sampai saat ini masih dikelola secara tradisional. Kehadiran Toko Swalayan Indomaret menimbulkan keresahan sosial bagi keberadaan pengecer atau warung-warung kecil karena ketidakseimbangan kemampuan manajemen, permodalan dan daya saingnya;
- i. Bahwa terlapor merupakan perusahaan yang bergerak dalam usaha eceran. Terlapor mendapatkan pasokan barang-barangnya dari berbagai distributor melalui pembelian secara langsung kepada distributor dalam jumlah besar sehingga posisinya disetarakan dengan grosir (wholeseller) dalam kebijakan harga;
- j. Berdasarkan fakta-fakta tersebut Majelis berpendapat bahwa terlapor merupakan perusahaan yang bergerak dalam usaha eceran. Terlapor menjual barang-barangnya langsung kepada konsumen, baik melalui outlet milik sendiri maupun melalui Toko Waralaba Swalayan Indomaret yang bekerjasama dengan Terlapor maupun melaui outlet milik Terlapor. Terlapor

bukan merupakan pemasok kepada pengusaha lain atas barang-barang yang dibelinya dari distributor.

2. Bahwa Terlapor dalam menjalankan usaha ecerannya melalui Toko Swalayan Indomaret, melakukan praktek pemasaran produk-produk tertentu dengan harga diskon Super Hemat untuk 40 item produk setiap bulan dalam jangka waktu dua mingguan, membuka waktu pelayanan yang lebih awal, perijinan-perijinan tempat usaha dan peruntukan lokasi yang kurang tepat. Mengingat Pasal 2 mengandung pengertian bahwa setiap pelaku usaha dalam menjalankan kegiatannya perlu memperhatikan keseimbangan umum dengan memberikan kesempatan kepada pelaku usaha lain dalam menjalankan usahanya sebagai pesaing atau yang berpotensi sebagai pesaing agar dapat berkembang secara wajar. Sedangkan dalam Pasal 3 juga dinyatakan tentang perlunya untuk menjaga kepentingan umum dan menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha bagi pelaku usaha besar, menengah, dan kecil. Majelis berpendapat bahwa Terlapor tidak sungguh-sungguh melaksanakan apa yang telah diamanatkan dalam Pasal 2 dan Pasal 3 tersebut karena selama ini telah menimbulkan keresahan dan mengganggu keberadaan warung kecil disekitarnya, sehingga kegiatan Terlapor tidak sejalan dengan Pasal 2 dan Pasal 3, asas dan tujuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat.
3. Bahwa berdasarkan fakta-fakta yang terungkap didalam pemeriksaan, penyelidikan, maupun keterangan para pihak, Majelis Komisi berpendapat bahwa

sebagian besar toko-toko kecil sebagai pengecer kalah bersaing dengan Terlapor, karena toko-tokopengecer tersebut menghaddapi kendala manajemen, skala ekonomi yang kecil, keterbatasan akses terhadap jalur distribusi dan kendala sumber daya permodalan maupun sumber daya manusia. Karena itu untuk menciptakan persaingan yang seimbang diantara pelaku usaha dalam bisnis eceran diperlukan upaya-upaya khusus untuik meningkatkan daya saing para pengecer kecil. Pemberdayaan pengecer kecil terutama meliputi pembinaan manajemen, akses pada sumber barang atau jalur distribusi dan pengembangan sumber daya manusia, sehingga mampu bersaing secara seimbang dengan pelaku usaha lain;

4. Berdasarkan fakta-fakta, Majelis Komisi berpendapat sebagai berikut :

- a. Bahwa saham Terlapor sebesar 49 % adalah dimiliki oleh PT Indomarco Perdana. Disamping itu PT Indomarco Perdana juga bertindak sebagai pemasok. Terlapormemegang jabatan rangkap selaku Direktur Utama di Terlapor juga sebagai Direktur Utama PT Indomarco Perdana. Dengan demikian antara Terlapor dengan PT Indomarco perdana dimungkinkan terjadi hubungan manajemen yang dapat berakibat persaingan tidak sehat. Disamping itu Terlapor mempunyai hubungan sejarah, bahwa Terlapor pernah menduduki jabatan Direktur Utama di PT Indomarco Adi Prima sebagai pemasoknya sejak tahun 1988 hingga tanggal 1 April tahun 2000 sebelum PT Indomarco Adi Prima diambil alih oleh PT Indofood Sukses Makmur, Tbk,

sebagai pabrikan. Sedangkan sampai saat ini PT Indomarco yang secara manajemen dikuasai oleh PT Indofood Sukses Makmur Tbk tetap sebagai pemasok Terlapor untuk produk-produk Indofood. Berkaitan dengan itu Majelis Komisi menduga adanya kemungkinan integrasi vertikal yang dilakukan oleh sejumlah pelaku usaha yang dapat mengakibatkan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, hal ini dapat diduga melanggar Pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat;

- b. Bahwa telah terjadi adanya suatu perjanjian tertutup antara PT Indomarco Adi Prima dengan PT Goro batara Sakti yang berisi bahwa penerima pasokan tidak diperkenankan menjual atau memasok kembali kepada Pihak tertentu; oleh karena itu Majelis menduga adanya pelanggaran Pasal 15 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat.

Setelah melakukan serangkaian pemeriksaan maka Majelis pada tanggal 4 Juli 2001 telah mengambil putusan terhadap berkas tersebut. Putusan yang diambil oleh KPPU adalah

1. Menyatakan bahwa PT Indomarco Prisma dalam mengembangkan usahanya kurang memperhatikan prinsip keseimbangan sesuai asas demokrasi ekonomi dalam menumbuhkan persaingan sehat antara kepentingan pelaku usaha dengan kepentingan umum.

2. Memerintahkan kepada PT Indomarco Prismatama untuk menghentikan ekspansinya dipasar-pasar tradisional yang berhadapan langsung dengan pengecer kecil dalam rangka mewujudkan keseimbangan persaingan antara pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil.
3. Menyatakan bahwa PT Indomarco Prismatama dalam mengembangkan usahanya untuk melibatkan masyarakat setempat diantaranya dengan memperbesar porsi kegiatan waralaba.
4. Merekomendasikan kepada pemerintah untuk segera menyempurnakan dan mengefektifkan pelaksanaan peraturan dan langkah-langkah kebijakan yang meliputi antara lain dan tidak terbatas kebijakan lokasi dan tata ruang, perijinan, jam buka, dan lingkungan sosial
5. Merekomendasikan kepada pemerintah segera melakukan pembinaan dan pemberdayaan usaha kecil menengah atau pengecer kecil agar memiliki daya saing lebih tinggi dan dapat berusaha secara berdampingan dengan usaha-usaha menengah atau besar.
6. Menyatakan untuk melakukan pengkajian, monitoring dan penyelidikan lebih lanjut terhadap dugaan adanya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh pelaku usaha yang berkaitan dengan usaha eceran dalam jalur vertikal termasuk dugaan praktek diskriminasi harga dan perjanjian tertutup.

Terhadap putusan KPPU tersebut pimpinan PT Indomarco Prismatama telah menyatakan bahwa menerima keputusan tersebut untuk menindaklanjuti pelaksanaan keputusan, pada saat ini KPPU telah membentuk sebuah tim untuk memonitor pelaksanaannya.

Sedangkan dugaan praktek monopoli yang berkaitan merger yang dikemukakan oleh Muchyar Yara, SH. MH adalah monopoli dibidang produksi dan pemasaran mie instan.³¹ Dugaan monopoli yang berkaitan dengan merger tersebut diatas dapat dapat digambarkan sebagai berikut :

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

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

³¹ Muchyar Yara, op cit, hal 113

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

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

Contoh pelaksanaan merger diantara produsen mie instant adalah penggabungan antara CV Matahari yang memproduksi mie instant merk Sarimie ke dalam PT Indofood. Menyusul penyatuan perusahaan oleh beberapa produsen mie instant diluar Salim Group ke dalam PT Indofood, maka akhirnya pada tahun 1990, CV Matahari yang merupakan produsen mie instant terbesar diluar Salim Group,

akhirnya terpaksa juga menggabungkan diri atau merger ke dalam Salim Group yaitu ke dalam anak perusahaan Salim Group yang bernama PT Surya Pangan Indonesia, sementara merk produk mie instan nya tetap dipertahankan , yaitu Sarimie.

Ditinjau dari aspek teori merger , maka penggabungan perusahaan antara CV Matahari dan PT Surya Pangan Indonesia, merupakan merger berbentuk horizontal yang dilatarbelakngi motivasi untuk meningkatkan penguasaan pasar serta dilaksanakan menurut teori triangular merger.

Permasalahannya adalah bahwa Salim Group telah menguasai industri mie instant dari tahap hulu ke hilirnya, dimana pada satu pihak Salim Group menguasai industri hulu, berupa pabrik tepung terigu (PT Bogasari Flour Mills) yang merupakan produsen dan pemasok tunggal tepung terigu di Indonesia dan dilain pihak melalui kegiatan penyatuan perusahaan (merger dan akuisisi) Salim Group telah menguasai lebih dari 90% pangsa pasar mie instant di Indonesia, melalui PT Indofood Group. Ini jelas menunjukkan bahwa Salim Group telah memegang kendali monopoli dibidang industri dan pemasaran mie instant di Indonesia.

Jika praktek monopoli dibidang industri dan pemasaran mie instant ini terus dibiarkan berlangsung, maka dapat dipastikan produsen-produsen mie instant lainnya di luar Salim Group yang masih tersisa, cepat atau lambat akan jatuh ke tangan Salim Group, sehingga akhirnya Salim Group akan menguasai 100% pangsa pasar Mie instant di Indonesia

Dengan kekuasaan monopoli ini, Salim Group dapat menentukan harga jual, kurang memperhatikan mutu produksi, dan tidak memperdulikan pengawasan mutu produk mie instant yang ada di pasaran, sehingga akan merugikan pertumbuhan dan kegiatan perekonomian nasional.

2. Korelasi Pengaturan Merger Perseroan Terbatas Antara Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas Dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Sebagaimana telah kita ketahui bahwa salah satu andalan dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas yang tidak dimiliki oleh pasal-pasal tentang Perseroan Terbatas dalam Kitab Undang-Undang Hukum Dagang adalah diaturnya mengenai merger, konsolidasi dan akuisisi dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas tersebut³².

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas tersebut mengatur merger, konsolidasi dan akuisisi mulai dari Pasal 102 sampai dengan Pasal 109, dan Pasal 76 mengenai quorum dan voting dalam Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) untuk merger, konsolidasi dan akuisisi.

Sebagaimana telah disebutkan terdahulu bahwa untuk melaksanakan ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 khususnya mengenai perbuatan merger, konsolidasi dan akuisisi, pada tanggal 24 Pebruari 1998 telah diterbitkan

³² Munir Fuady, *Hukum Tentang Merger*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal 23

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan Dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas yang merupakan pengejawantahan dari ketentuan-ketentuan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995.

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 ini memuat materi persyaratan, tata cara, pembuatan rencana penggabungan, peleburan dan pengambilalihan, kewajiban mengumumkan, pemberitahuan kepada karyawan, hal-hal yang harus dimuat dalam rencana penggabungan, keberatan terhadap terhadap rancangan serta hak mengajukan pembatalan terhadap tindakan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan. Sehingga dapat dikatakan bahwa Peraturan Pemerintah tersebut mengatur mengenai prosedur dan tata cara penggabungan, peleburan dan pengambilalihan Perseroan Terbatas.

Meskipun pengaturan merger dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 merupakan ketentuan yang mengatur mengenai prosedur dan tata cara penggabungan, peleburan dan pengambilalihan Perseroan Terbatas namun baik dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 telah memuat rambu-rambu pada tindakan merger agar tidak menimbulkan monopoli dan atau persaingan usaha yang tidak sehat.

Adapun rambu-rambu dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 tersebut masih bersifat simpel dan

minim serta belum ada sanksi hukumnya sehingga ketentuan larangan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat tersebut dirasa kurang memadai³³.

Ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 yang memuat rambu-rambu monopoli dan atau persaingan usaha dapat kita jumpai pada Penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 bagian umum alinea IV, yang berbunyi:

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

Selain penjelasan bagian umum dari Undang-Undang Nomor 1 tahun 1995, pengaturan persaingan usaha dan larangan monopoli terhadap perbuatan merger terdapat pula pada Pasal 104 Ayat 1 yang berbunyi sebagai berikut :

Pasal 104 Ayat 1

Perbuatan hukum penggabungan, peleburan dan pengambilalihan perseroan harus memperhatikan :

- a. Kepentingan perseroan, pemegang saham minoritas dan karyawan perseroan, dan

³³ Ibid, hal 149

- b. Kepentingan masyarakat dan persaingan sehat dalam melakukan usaha

Penjelasan Pasal 104 Ayat 1

“ ...Selanjutnya dalam penggabungan, peleburan dan pengambilalihan harus pula dicegah kemungkinan terjadinya monopoli atau monopsoni dalam berbagai bentuk yang merugikan masyarakat”

Pengaturan persaingan usaha dan atau larangan monopoli dan monopsoni sebagaimana pada Pasal 104 ayat 1 Undang-Undang nomor 1 Tahun 1995, diulang kembali dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 pada Bab II mengenai syarat-syarat penggabungan, peleburan dan pengambilalihan, yang berbunyi :

Pasal 4 Ayat 1

Penggabungan, peleburan dan pengambilalihan hanya dapat dilakukan dengan memperhatikan :

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

Dari ketentuan-ketentuan diatas, terlihat bahwa baik Undang-Undang Nomor 1 tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas telah memuat aturan tentang larangan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat walaupun masih secara minim.

Dengan berlakunya Undang Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang diundangkan pada tanggal 5 Maret 1999, maka Indonesia telah memiliki ketentuan mengenai hukum persaingan yang bersifat lebih komprehensif. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 ini mengatur ketentuan monopoli dan persaingan usaha di segala bidang usaha, termasuk juga tindakan merger Perseroan Terbatas menjadi obyek dari hukum anti monopoli.

Merger Perseroan Terbatas menjadi Obyek dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, hal ini disebabkan karena merger dapat menimbulkan akibat negatif pada persaingan pasar yang sehat. Akibat yang negatif dari merger terhadap suatu persaingan pasar adalah sebagai berikut³⁴ :

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

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

³⁴ Munir Fuady, *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, op cit, 1999, Hal 90

terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan dari adanya merger Perseroan Terbatas.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 melarang kegiatan monopoli dalam tiga bentuk yaitu: Perjanjian yang dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, kegiatan yang dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan posisi yang dominan yang dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Tindakan merger yang berpotensi untuk terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 digolongkan sebagai posisi dominan yang dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

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

Pasal 28

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

mengenai pengambilalihan saham perusahaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Pasal 29

- (1). Penggabungan atau peleburan badan usaha, atau pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 yang berakibat nilai aset atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu, wajib diberitahukan kepada komisi selambat-lambatnya 30 (tigapuluh) hari sejak tanggal penggabungan, peleburan atau pengambilalihan tersebut.
- (2). Ketentuan tentang penetapan nilai aset dan atau nilai penjualan serta tata cara pemberitahuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Dari kedua peraturan perundang-undangan tersebut yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas beserta Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan dan Penggabungan Perseroan Terbatas dan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, terdapat harmonisasi pengaturan atau korelasi pengaturan antara merger Perseroan Terbatas dan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.³⁵

³⁵ Wawancara dengan Pejabat Direktur Eksekutif Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Jakarta, 3 September 2001.

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

Sebagaimana telah diuraikan pada bagian terdahulu bahwa dalam aspek-aspek tertentu, monopoli dan persaingan usaha tidak sehat lainnya dianggap bertentangan dengan demokrasi ekonomi bangsa Indonesia. Persoalannya pada kriteria monopoli dan persaingan usaha tidak sehat lainnya yang dianggap tidak berhak hidup dalam sistem perekonomian di negeri ini, diantaranya yang berkenaan merger Perseroan Terbatas.

Kriteria monopoli dan persaingan usaha tidak sehat lainnya, yang merupakan pembatasan agar perbuatan merger itu tidak menimbulkan terjadinya monopoli dan persaingan tidak sehat lainnya, dapat kita temukan pada Penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 bagian umum, Pasal 104 Ayat 1 beserta penjelasannya sedangkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 terdapat pada Pasal 4 Ayat 1.

Salah satu upaya yang ditempuh Pemerintah untuk pencegahan kemungkinan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam merger yaitu dengan jalan memasukan larangan merger yang berpotensi terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam Undang-Undang Nomor 5

Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.³⁶

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

Agar implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dapat berjalan efektif sesuai asas dan tujuan khususnya mengenai aspek pelaksanaan hukum "*law enforcement*", maka dibentuklah suatu Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Tanggal 8 Juli 1999 Nomor 75 Tahun 1999 dan Keputusan Presiden Tanggal 7 Juni 2000 Nomor 162/M Tahun 2000 Tentang Pengangkatan Keanggotaan Komisi Pengawas Persaingan Usaha, komisi ini merupakan suatu lembaga independent yang berwenang melakukan pengawasan terhadap persaingan usaha dan menjatuhkan sanksi administrasi.

Dalam rangka pencegahan kemungkinan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam merger Perseroan Terbatas, Pasal 47 Ayat 2 Huruf e Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 memberikan wewenang kepada

³⁶ Wawancara dengan Dr. Syamsul Maarif, SH, MH, Anggota Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Jakarta 6 September 2001

Komisi Pengawas Persaingan Usaha untuk menjatuhkan sanksi Administratif yang berupa penetapan pembatalan atas penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28.

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

Pencegahan kemungkinan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam merger Perseroan Terbatas, seharusnya tidak saja menjadi tugas dari Komisi Pengawas Persaingan Usaha saja³⁷, tetapi secara praktis juga menjadi tugas instansi yang terkait dalam proses perijinan atau persetujuan dilakukannya merger Perseroan Terbatas tersebut.

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

³⁷ Wawancara dengan Pejabat Direktur Eksekutif Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Jakarta, 3 September 2001

Dalam proses persetujuan merger Perseroan Terbatas, Departemen Kehakiman dan HAM hanya memberikan pertimbangan dari segi hukum atas suatu merger Perseroan Terbatas, apakah merger Perseroan Terbatas memenuhi ketentuan-ketentuan hukum yang berhubungan dengan merger tersebut, sehingga Departemen Kehakiman dan HAM dalam hal perbuatan merger tidak bertanggung jawab terhadap aspek ekonomi yang ditimbulkan dari perbuatan merger tersebut, namun Departemen Kehakiman dan HAM khususnya Direktorat Perdata Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum dapat berperan sebagai instansi yang dapat melakukan pencegahan kemungkinan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam merger Perseroan Terbatas.³⁸

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

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

³⁸ Wawancara dengan Kepala Sub Direktorat Badan Hukum Departemen Kehakiman dan HAM, Jakarta, 13 Agustus 2001.

masyarakat dapat mengajukan keberatan terhadap merger Perseroan Terbatas ke Departemen Kehakiman dan HAM.³⁹

Dalam merger Perseroan Terbatas yang menggunakan fasilitas Penanaman Modal Dalam Negeri/Penanaman Modal Asing, mekanisme merger selain tunduk pada Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 sebagai "*Lex Generalis*", juga tunduk pada Keputusan Menteri Negara Investasi/Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 38/SK/1999 Tentang Pedoman dan Tata Cara Permohonan Penanaman Modal Yang Didiirikan Dalam Rangka Penanaman Modal Dalam Negeri Dan Penanaman Modal Asing pada bagian ke 10 Pasal 25 yang mengatur penggabungan perusahaan (merger).⁴⁰

Dalam proses penyelesaian perijinan investasi PMDN/PMA khususnya tentang persetujuan merger Perseroan Terbatas, mekanisme yang digunakan BKPM guna pencegahan kemungkinan terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat lainnya adalah sebagai berikut ⁴¹:

Perseroan Terbatas dengan fasilitas Penanaman Modal Asing/ Penanaman Modal Dalam Negeri yang melakukan merger wajib memperoleh persetujuan Menteri Inventasi/Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal sebagaimana tertuang pada Pasal 25 Ayat (1) Keputusan Menteri Negara

³⁹ Wawancara dengan Kepala Sub Direktorat Badan Hukum Departemen Kehakiman dan HAM, Jakarta, 13 Agustus 2001.

⁴⁰ Wawancara dengan Kepala Bagian Hukum Badan Koordinasi Penanaman Modal, Jakarta, 20 Nopember 2001

⁴¹ Wawancara dengan Kepala Bagian Hukum Badan Koordinasi Penanaman Modal, Jakarta, 20 Nopember 2001

Investasi/Kepala Badan Koordinasi Penanaman Modal Nomor 38/SK/1999 Tentang Pedoman dan Tata Cara Permohonan Penanaman Modal Yang Didirikan Dalam Rangka Penanaman Modal Dalam Negeri Dan Penanaman Modal Asing.

Di samping itu sesuai dengan Pasal 5 Ayat (4) Keputusan Menteri Investasi tersebut Perseroan Terbatas dengan fasilitas PMA/PMDN yang melakukan merger tidak diijinkan memasuki kegiatan usaha yang tertutup bagi penanaman modal yang dalam modal perusahaan ada pemilikan warga negara asing dan/atau badan hukum asing.

Kegiatan usaha yang tertutup bagi penanaman modal yang dalam modal perusahaan ada pemilikan warga negara asing dan/atau badan hukum asing didasarkan pada Daftar Negatif Investasi (DNI) yang berlaku dan Informasi Peluang Usaha (IPU) yang diterbitkan setiap tahun.⁴²

Daftar Negatif Investasi (DNI) dimuat dalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 118 Tahun 2000 Tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 96 Tahun 1998 Tentang Bidang Usaha Yang Tertutup dan Bidang Usaha Yang Terbuka Dengan Persyaratan Tertentu bagi Penanaman Modal.

Dalam Daftar Negatif investasi (DNI) maupun Informasi Peluang Usaha (IPU), bidang usaha yang tertutup bagi perusahaan PMA/PMDN adalah beberapa kegiatan usaha yang menyangkut hajat hidup orang banyak seperti telekomunikasi,

⁴² Wawancara dengan Kepala Bagian Hukum Badan Koordinasi Penanaman Modal, Jakarta, 20 Nopember 2001

perlistrikan, perminyakan, gas bumi dan lain-lain, karena sesuai ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 bahwa usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara. Selain kegiatan usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak, Daftar Negatif Investasi (DNI) juga memuat kegiatan usaha yang tertutup bagi PMA/PMDN karena bidang usaha tersebut rentan terhadap Praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat⁴³.

Dengan Daftar Negatif Investasi (DNI) dan Informasi Peluang Usaha (IPU) tersebut, maka pencegahan kemungkinan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam merger Perseroan Terbatas dengan fasilitas Penanaman Modal Asing/Penanaman Modal Dalam Negeri (PMA/PMDN) dapat dilakukan oleh Badan Koordinasi Penanaman Modal pada saat pemberian persetujuan merger Perseroan Terbatas tersebut.⁴⁴

Pencegahan kemungkinan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam merger perusahaan publik dapat dilakukan oleh Badan Pengawas Pasar Modal (Bapepam).⁴⁵ Bapepam sebagai otoritas pasar modal Indonesia telah memberikan rambu-rambu terhadap kemungkinan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat lainnya jauh sebelum diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

⁴³ Wawancara dengan Kepala Bagian Hukum Badan Koordinasi Penanaman Modal, Jakarta, 20 Nopember 2001

⁴⁴ Wawancara dengan Natalia Ratna Kentjana, SH, LLM, Badan Koordinasi Penanaman Modal, Jakarta, Nopember 2001

⁴⁵ Wawancara dengan Pejabat Direktur Eksekutif Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Jakarta, 3 September 2001

Bapepam telah mengeluarkan peraturan mengenai penggabungan usaha atau peleburan usaha perusahaan publik atau emiten. Dalam peraturan tersebut diatur ketentuan mengenai persyaratan, tata cara dan ketentuan lain yang berkaitan dengan penggabungan usaha atau peleburan usaha perusahaan publik atau emiten, yang di dalamnya tersirat adanya pengaturan mengenai larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Dalam kaitannya dengan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan, Undang-Undang Pasar Modal mengatur bahwa penggabungan, peleburan dan pengambilalihan yang dilakukan oleh emiten atau perusahaan publik wajib mengikuti ketentuan tentang keterbukaan kewajaran dan pelaporan yang ditetapkan oleh Bapepam dan atau peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini berarti pula bahwa penggabungan, peleburan dan pengambilalihan yang dilakukan oleh emiten atau perusahaan publik harus mengikuti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.⁴⁶

Untuk mengantisipasi masalah-masalah yang mungkin timbul sebagai akibat dari tindakan merger perusahaan publik terutama praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 Tentang Pasar Modal mewajibkan emiten atau perusahaan publik yang melakukan penggabungan,

⁴⁶ I Nyoman Tjager, *Aspek Hukum Di Bidang Pasar Modal terhadap Praktek Merjer, Konsolidasi Dan Akuisisi Di Indonesia Dan Tanggapannya Atas Pengaturan MKA Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999*, Makalah Seminar Merjer, Konsolidasi Dan Akuisisi Menurut Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999), diselenggarakan oleh Institute For Policy Studies On Investment And Competition, Jakarta, Agustus 1999, hal 3

peleburan dan pengambilalihan untuk mengikuti ketentuan keterbukaan, kewajiban, dan pelaporan yang ditetapkan Bapepam⁴⁷

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

Dalam Peraturan Nomor IX.G.1 Lampiran Keputusan Ketua Badan Pengawas Pasar Modal Nomor Kep-52/PM/1997 tersebut, dalam penggabungan usaha atau peleburan usaha perusahaan publik atau emiten disyaratkan selain mendapat persetujuan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), rancangan merger harus memuat pernyataan direksi dan komisaris kepada Bapepam dan RUPS yang menyatakan bahwa penggabungan atau peleburan usaha tersebut dilakukan dengan memperhatikan kepentingan perseroan, masyarakat dan persaingan yang sehat dalam melakukan usaha serta adanya jaminan tetap terpenuhinya hak-hak pemegang saham

⁴⁷ Ibid, hal. 4

publik dan karyawan. Pernyataan tersebut harus didukung oleh pendapat yang diberikan oleh pihak independen dan disampaikan kepada Bapepam

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

Untuk menjamin dilaksanakannya aspek keterbukaan dipasar modal maka setelah mendapat persetujuan komisaris rancangan penggabungan usaha wajib diumumkan dalam 2 (dua) surat kabar berbahasa Indonesia paling lambat akhir hari kerja kedua setelah diperolehnya persetujuan komisaris. Selain pemenuhan prinsip keterbukaan pengumuman kepada masyarakat luas ini juga dimaksudkan agar masyarakat mempunyai informasi yang cukup dalam melakukan keputusan investasi efeknya.

Pencegahan kemungkinan terjadinya praktek monopoli sebagaimana diuraikan di atas adalah pencegahan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang dapat dilakukan oleh instansi-instansi yang terkait dengan persetujuan merger Perseroan Terbatas, selain itu sesuai dengan Pasal 38 Undang-Undang

Nomor 5 Tahun 1999, pencegahan kemungkinan terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam merger Perseroan Terbatas dapat dilakukan oleh masyarakat, badan atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dengan cara penyampaian laporan kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

. Dari rumusan ketentuan Pasal 38 dapat kita ketahui bahwa tidak hanya pihak yang dirugikan saja, sebagai akibat dari terjadinya pelanggaran terhadap Undang-Undang ini, yang dapat melaporkan secara tertulis kepada KPPU dengan keterangan lengkap dan jelas tentang terjadinya pelanggaran serta kerugian yang ditimbulkan, dengan menyertakan identitas pelapor, melainkan juga setiap orang yang mengetahui telah terjadinya pelanggaran terhadap Undang-Undang ini dapat melaporkan secara tertulis kepada KPPU dengan keterangan yang jelas tentang terjadinya pelanggaran.

Tata cara penyampaian laporan dari masyarakat berdasarkan ketentuan Pasal 38 Ayat 4 diatur lebih lanjut oleh Komisi Persaingan Usaha, sebagai pelaksanaan Pasal 38 Ayat 4 Komisi Persaingan Usaha telah mengeluarkan Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Tanggal 8 September 2000 Nomor 05/KPPU/KEP/IX/2000 Tentang Tata Cara Penyampaian Laporan dan Penanganan Dugaan Pelanggaran Terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Laporan adanya dugaan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat diajukan secara tertulis dan berbahasa Indonesia. laporan tersebut harus memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dari Keputusan

Komisi Pengawas Persaingan Usaha Tanggal 8 September 2000 Nomor 05/KPPU/KEP/IX/2000 yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 3

- (1). Laporan dibuat dengan uraian yang jelas mengenai telah terjadinya atau dugaan terjadinya pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.
- (2). Laporan harus dilengkapi dengan:
 - a. Nama dan alamat lengkap pelapor; dan
 - b. Surat dan atau dokumen serta informasi pendukung lain yang memperkuat dugaan telah terjadi pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.
- (3). Komisi menjaga kerahasiaan identitas pelapor.

Setelah Komisi menerima laporan dari masyarakat tentang adanya pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Komisi segera menindak lanjuti laporan tersebut dengan melakukan penanganan perkara. Tata cara penanganan perkara diatur pada Bab VII mulai dari Pasal 38 sampai dengan Pasal 46 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 Juncto Pasal 14 sampai Pasal 25 Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Tanggal 8 September 2000 Nomor 05/KPPU/KEP/IX/2000 Tentang Tata Cara Penyampaian Laporan dan Penanganan Dugaan Pelanggaran Terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Setelah laporan memenuhi ketentuan sebagaimana tersebut diatas, selambat-lambatnya 2 (dua) hari kerja setelah menerima laporan Ketua Komisi melalui nota dinas menugaskan kepada sekretaris Komisi untuk melakukan penelitian kelengkapan laporan. Segera setelah menerima laporan lengkap dan resume laporan dari sekretaris, Ketua Komisi menyampaikan berkas laporan tersebut kepada Komisi dengan permintaan agar Komisi melakukan pemeriksaan pendahuluan.

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

Jika KPPU menetapkan perlu untuk dilakukan pemeriksaan lanjutan tersebut, KPPU wajib melakukan pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang dilaporkan. Selanjutnya jika diperlukan oleh KPPU, dalam rangka pemeriksaan lanjutan, Undang-Undang memberikan hak kepada KPPU untuk mendengar keterangan saksi, saksi ahli dan atau pihak lain yang relevan.

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

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

Majelis Komisi wajib menyelesaikan pemeriksaan lanjutan selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari kerja sejak dilakukan pemeriksaan lanjutan, jika diperlukan jangka waktu tersebut dapat diperpanjang oleh Majelis Komisi paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja. Setelah itu KPPU wajib memutuskan telah terjadi atau tidak terjadi pelanggaran terhadap Undang-Undang ini selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak selesainya pemeriksaan lanjutan. Keputusan ini dilakukan dalam suatu sidang majelis yang beranggotakan sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang anggota komisi. Setelah membacakan putusan, Majelis Komisi segera memberitahukan Putusan Komisi kepada terlapor.

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

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

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

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

Berikut ini kami sajikan tabel waktu penanganan dan penyelesaian perkara di KPPU dalam kaitannya dengan lembaga peradilan yang ada:

TABEL 9.

WAKTU PENANGANAN DAN PENYELESAIAN PERKARA OLEH KPPU

No.	Pasal	Deskripsi (uraian)	Hari
1	39 (1)	Pemeriksaan Pendahuluan	30
2	43 (1)	Pemeriksaan lanjutan	60
3	43 (1)	Perpanjangan waktu pemeriksaan lanjutan	30
4	43 (3)	Putusan ada tidaknya pelanggaran	30
5	43 (4)	Penyempaian Putusan	-
6	44 (1)	Pelaksanaan Putusan	30
Tingkat KPPU		Sub Total hari	180
7	44 (2)	Pengajuan Keberatan ke PN	14
8	45 (1)	Pemeriksaan Keberatan	14
9	45 (2)	Putusan Atas Keberatan	30
Tingkat PN		Sub Total hari	58
10	45 (3)	Kasasi Ke Mahkamah Agung	14
11	45 (4)	Putusan Kasasi oleh MA	30
Tingkat Kasasi		Sub Total hari	44

Sumber : Komisi Pengawas Persaingan Usaha

Dengan adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat serta telah dibentuknya Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), tidak berarti bahwa tanggung jawab pada pencegahan kemungkinan terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam merger Perseroan Terbatas hanya menjadi tanggung jawab Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) saja. Pencegahan kemungkinan terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat khususnya yang diakibatkan oleh merger Perseroan

Terbatas juga menjadi tanggung jawab instansi terkait dalam perijinan atau persetujuan merger tersebut serta masyarakat atau Lembaga Swadaya Masyarakat.

B. Pembahasan

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

1. Prosedur Merger Perseroan Terbatas di Indonesia Dengan Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Masalah merger Perseroan Terbatas mendapat angin segar dalam hukum positif Indonesia setelah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 inilah yang pertama kali mengatur tentang merger perusahaan secara umum dan terintegrasi, walaupun sebelumnya secara sektoral sudah ada ketentuan tentang merger.⁴⁸

Dengan diaturnya merger dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995, maka merger Perseroan Terbatas menjadi andalan dari Undang-Undang Perseroan Terbatas, karena masalah merger belum pernah mendapat pengaturan di pasal-pasal tentang Perseroan Terbatas dalam Kitab Undang-Undang Hukum Dagang, sehingga Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 dikatakan sebagai "*pionir*" dalam pengaturan merger Perseroan Terbatas.⁴⁹

⁴⁸ Munir Fuady, *Hukum Tentang Merger*, op cit, hal. 113

⁴⁹ Ibid, hal 113

Selain mengenai merger Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 juga mengatur masalah konsolidasi dan akuisisi Perseroan Terbatas. Undang-Undang Tentang Perseroan Terbatas mengatur merger, konsolidasi dan akuisi tersebut dalam satu kesatuan dan dalam satu bab khusus, yaitu bab VII, mulai Pasal 102 sampai dengan Pasal 109 serta Pasal 76 mengenai quorum Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) untuk merger, konsolidasi dan akuisisi.

Ketentuan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 yang berkenaan dengan merger, konsolidasi dan akuisisi telah dikeluarkan juga Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Tanggal 24 Februari 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan Dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas, namun dalam Peraturan Pemerintah tersebut hanya khusus mengatur mengenai Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan perusahaan tanpa melalui tindakan likuidasi terlebih dahulu.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 merupakan ketentuan umum "*Lex generalis*" dari perbuatan merger, konsolidasi dan akuisisi. Sebagai ketentuan umum baik Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 1998 memuat ketentuan persyaratan, tata cara, pembuatan rencana penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan, sehingga kedua peraturan perundangan tersebut bersifat prosedural dan yuridis.

Walaupun kedua peraturan tersebut bersifat prosedural dan yuridis, namun di dalam keduanya telah tersirat aspek ekonomi khususnya yang berhubungan dengan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat meskipun pengaturannya masih bersifat minim dan umum⁵⁰. Ketentuan anti monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 dapat kita lihat dari ketentuan Penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 bagian umum alinea IV, Pasal 104 Ayat 1 dan Penjelasan Pasal 104 Ayat 1, sedangkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 dapat kita temukan pada Pasal 4 Ayat 1

Sebagai Ketentuan Umum "*lex generalis*" dari pengaturan merger Perseroan Terbatas, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 tidak menutup kemungkinan berlakunya ketentuan khusus "*lex Specialis*" yang mengatur merger, konsolidasi dan akuisi perseroan untuk bidang bidang tertentu, seperti Perbankan dan Pasar modal demikian juga dalam rangka pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 khususnya yang berhubungan dengan masalah merger, konsolidasi dan akuisi sebagaimana tercantum dalam Pasal 36 dari Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 yang berbunyi :

Pasal 36

Peraturan Pemerintah ini berlaku bagi penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan perseroan dengan tidak mengurangi peraturan perundang-

⁵⁰ Ibid, hal 113

undangan lainnya yang mengatur secara khusus penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan perseroan.

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

Pasal 28 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 secara tersurat mendelagasikan untuk adanya suatu ketentuan khusus "*lex specialis*" terhadap ketentuan merger dan konsolidasi yang merupakan pengecualian dari ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 yang mengatur ketentuan umum penggabungan, peleburan dan pengambilalihan secara umum.⁵¹

Pengecualian dari ketentuan merger pada Undang-Undang Antimonopoli ini terletak pada kewajiban untuk pemberitahuan kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) terhadap tindakan merger yang mengakibatkan nilai aset dan atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu. Kewajiban memberitahukan

⁵¹ Wawancara dengan Erwin Syahril, SH, Anggota Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Jakarta, 2 September 2001

adanya merger kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) tersebut, tidak diatur baik dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998.

Dengan adanya pengecualian tata cara merger dan prosedur merger sebagaimana tersebut di atas, maka untuk operasionalnya tata cara dan prosedur merger yang merupakan pengecualian dari tata cara dan prosedur merger sebagaimana tertuang dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 1998 diperlukan adanya Peraturan Pemerintah mengenai merger, konsolidasi dan akuisisi sebagai pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang merupakan “aturan main” dari prosedur merger, konsolidasi dan akuisisi dalam rangka pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang merupakan “*lex specialis*” dari Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998.⁵²

Kebanyakan Undang-Undang pengendalian merger mengharuskan pemberitahuan tentang merger yakni pemberitahuan tentang niat untuk melakukan merger sebelum dilaksanakan⁵³. Tujuan persyaratan ini sudah jelas ialah untuk memungkinkan kalangan berwenang untuk menyelidiki transaksi tersebut dan bila perlu mencegah atau mengubahnya sebelum terlaksana. Undang-Undang pemberitahuan merger berbeda beda diberbagai negara, yang mencerminkan berbagai

⁵² Wawancara dengan Kepala Sub Direktorat Badan Hukum Departemen Kehakiman dan HAM, Jakarta, 13 Agustus 2001

⁵³ Bank Dunia, Washinton DC dan Organisasi Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi (OECD) Paris, op cit, hal. 64

kondisi ekonomi dan politik⁵⁴ tetapi banyak dari Undang-Undang demikian memiliki beberapa aspek yang sama.

Tidak semua merger membutuhkan pemberitahuan di muka. Persyaratan demikian akan menambah beban kepatuhan yang tidak perlu bagi masyarakat bisnis dan beban yang tidak sama bagi instansi yang berwenang mengawasi persaingan yang harus meninjau ulang pemberitahuan tersebut.⁵⁵

Pengalaman telah memperlihatkan bahwa biasanya hanya merger yang lebih besar mengandung resiko bagi persaingan, maka Undang-Undang seharusnya menetapkan ukuran ambang minimum dan dibawah ukuran tersebut merger tidak perlu dilaporkan.⁵⁶ Akan tetapi ini tidak berarti bahwa merger dibawah ambang ukuran tidak membutuhkan Undang-Undang pengendalian merger.

Instansi berwenang mengawasi persaingan tetap memegang kuasa untuk menantang merger demikian, membubarkannya setelah terlaksana bila perlu atau mencegah pelaksanaannya bila instansi tersebut mengetahui tentang hal tersebut sebelumnya selain melalui pemberitahuan pre merger.

Ambang atau ambang-ambang ukuran dapat dinyatakan dalam bentuk penjualan tahunan "*omset*", total asset atau keduanya. Ukuran transaksi (nilai sekuritas atau asset yang akan diakuisisi atau dimerger) dan ukuran para pihak (ukuran minimum masing-masing pihak) hendaknya diikutsertakan dalam ambang

⁵⁴ Ibid, hal 65

⁵⁵ Ibid, hal 65

⁵⁶ Ibid, hal 65

tersebut. Ambangnya hendaknya dinyatakan dengan suatu cara yang mengijinkan, bila mungkin penyesuaian inflasi secara otomatis misalnya upah-upah minimum.

Dibeberapa negara ambang pemberitahuan dinyatakan seluruhnya atau sebagian suatu bagian pasar minimum misalnya suatu merger yang menghasilkan bagian pasar melebihi 25 % harus dilaporkan.⁵⁷ Kesulitan dalam tes demikian adalah bahwa sikap subyektif para pihak yang melakukan merger perlu mendefinisikan pasar untuk keperluan pemberitahuan tentang transaksi. Definisi pasar merupakan kegiatan yang rumit, para pihak mungkin mendefinisikan pasar atau pasar-pasar terkait demikian rupa sehingga pemberitahuan tidak dibutuhkan, tetapi definisi pasar yang mereka buat bisa keliru dan sekalipun dilakukan dengan itikad baik bisa berakibat kegagalan untuk pemberitahuan tentang suatu merger yang potensial anti persaingan.

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

Jika kita lihat Pasal 29 ayat 1 yang mewajibkan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan yang berakibat nilai asset dan atau nilai penjualan melebihi jumlah tertentu untuk melakukan pemberitahuan dan Pasal 29 Ayat 2 yang mendelegasikan untuk menetapkan nilai asset dan atau nilai penjualan diatur dalam

⁵⁷ Ibid, hal. 65

Peraturan Pemerintah maka dapat ditarik bahwa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menganut mekanisme pemberitahuan "*Post Merger Notifikation*" dengan menggunakan ukuran ambang minimum (nilai asset dan atau nilai penjualan)

Penggunaan mekanisme "*Post Merger Notifikation*" dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 didasarkan pada pertimbangan adanya kekhawatiran bahwa pemberitahuan yang dilakukan sebelum dilakukan merger "*Pre Merger Notifikation*" berubah menjadi lembaga perijinan yang dapat menimbulkan hal-hal yang tidak diinginkan dan menghambat dunia usaha.⁵⁸

Apabila kita cermati pengaturan merger, konsolidasi dan akuisi yang bermuara pada hukum persaingan diberbagai negara khususnya di Amerika Serikat, pengawasan merger dilakukan melalui mekanisme "*Pre Merger Notifikation*". Tujuan dari mekanisme "*Pre Merger Notifikation*" ini adalah untuk mencegah terjadinya Praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat⁵⁹. Dengan mekanisme seperti ini Komisi dan Departemen Kehakiman diberikan wewenang untuk melakukan analisa atas rencana suatu penggabungan, untuk kemudian diputuskan apakah menolak atau mengabulkan rencana penggabungan tersebut.

⁵⁸ Muchtar, Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Saham Sesuai Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Makalah seminar Merjer, Konsolidasi dan Akuisisi Menurut Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999), Diselenggarakan oleh Institute For Policy Studies On Investment And competition, Jakarta, Agustus 1999

⁵⁹ Wawancara dengan Erwin Syahril, SH, Anggota Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Jakarta, 2 September 2001

Dinegara-negara yang menganut pemberitahuan dengan mekanisme "*Pre Merger Natification*", Undang-Undang atau Peraturan Pelaksananya hendaknya memperinci informasi yang harus dilengkapi bersama dengan pemberitahuan tersebut. Dikebanyakan negara pemberitahuan awal tidak terlalu luas, hendaknya memuat cukup informasi untuk mengingatkan instansi yang berwenang mengawasi persaingan terhadap kemungkinan timbulnya masalah-masalah yang menyangkut persaingan. Instansi tersebut kemudian akan mengumpulkan informasi-informasi tambahan guna membuat keputusan yang lebih berdasarkan informasi. Pengajuan awal "*Pre Merger Natification*" biasanya memuat informasi berikut ini:

1. Nama dan alamat-alamat perusahaan yang terlibat dalam transaksi
2. Uraian tentang transaksi, misalnya merger, akuisisi aset atau saham, usaha patungan, nilai asset atau saham yang diakuisisi dan salinan setiap dokumen terkait dengan transaksi seperti kesepakatan merger.
3. Saat yang ditetapkan untuk transaksi.
4. Informasi keuangan mengenai perusahaan-perusahaan yang akan melakukan merger termasuk penjualan atau omset dan total asset serta salinan laporan keuangan tahunan yang bersangkutan atau yang lainnya.
5. Rincian struktur organisasi perusahaan-perusahaan yang akan melakukan merger dan perusahaan-perusahaan yang berafiliasi dan rincian kepentingan kepemilikan yang signifikan.

6. Uraian tentang produk-produk dan jasa-jasa dipasok oleh masing-masing perusahaan.

Dibeberapa negara, informasi berikut ini juga diwajibkan dalam pengajuan awal:

1. Suatu uraian tentang pasar-pasar terkait yang dilayani oleh masing-masing perusahaan dan bagian mereka dalam masing-masing pasar;
2. Alasan untuk merger dan manfaat yang diharapkan.
3. Laporan tahunan tertentu dan laporan keuangan serta dokumen-dokumen intern yang menganalisis merger yang dipersiapkan untuk para pembuat keputusan.

Setelah pengajuan awal tersebut para pihak mewajibkan menunggu selama jangka waktu yang telah ditentukan sebelum melaksanakan transaksi merger tersebut. Masa menunggu ini biasanya tidak lama, barangkali kira-kira sebulan. Selama masa awal menunggu tersebut, instansi tersebut memiliki kuasa untuk mewajibkan agar para pihak memasukkan informasi tambahan yang disebutkan secara spesifik. Dikeluarkannya permintaan yang kedua ini membutuhkan perpanjangan masa menunggu lebih lanjut, sementara para pihak mengumpulkan informasi yang diminta dan instansi meninjau ulang informasi tersebut. Undang-Undang mungkin mengatur bahwa masa menunggu tersebut dihentikan dulu sampai para pihak secara nyata memenuhi permintaan kedua dan setelah itu masa tersebut mulai lagi berjalan.

Rencana ini memberikan dorongan yang kuat bagi para pihak untuk mengumpulkan informasi dengan cepat dan memberikan tanggapan yang lengkap tetapi instansi tersebut hendaknya tidak memiliki kebijaksanaan yang tak terbatas untuk memperpanjang masa menunggu dengan permintaan yang berulang atau terlalu teknis untuk mendapatkan informasi.

Dengan menggunakan prosedur pemberitahuan "*Pre Merger Notification*" yang demikian, maka Komisi diharapkan tidak akan melakukan pembatalan tindakan merger Perseroan Terbatas karena sebelum dilakukan merger telah dianalisa dahulu mengenai dampak dari merger terhadap praktek monopoli dan terganggunya persaingan usaha yang tidak sehat⁶⁰. Mekanisme ini dirasakan lebih menguntungkan Perseroan Terbatas yang akan melakukan merger karena untuk melakukan merger dibutuhkan biaya yang tidak sedikit sehingga apabila Komisi menolak permohonan merger maka biaya untuk merger tidak ada.

Disamping itu, apabila merger Perseroan Terbatas telah dilaksanakan maka dalam pelaksanaan merger antara dua perusahaan atau lebih telah terjadi percampuran asset atau kekayaan dari masing-masing perusahaan yang melakukan merger, sehingga apabila digunakan mekanisme "*Post Merger Notification*" maka akan terjadi kesulitan dalam memisahkan atau membagi asset dari perusahaan tersebut apabila terjadi pembatalan dari merger yang telah dilaksanakan.⁶¹ Kesulitan

⁶⁰ Wawancara dengan Erwin Syahril, SH, Anggota Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Jakarta, 2 September 2001

⁶¹ Wawancara dengan Kepala Sub Direktorat Badan Hukum Departemen Kehakiman dan HAM, Jakarta, 13 Agustus 2001

tersebut kemungkinannya lebih kecil terjadi apabila digunakan mekanisme "*Pre Merger Natification*" karena sebelum adanya merger telah diadakan kajian atau analisa terhadap pengaruh merger dan konsentrasi pasar serta persaingan usaha yang tidak sehat sehingga pembatalan merger sangat kecil kemungkinannya.

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

Meskipun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 secara tersurat dalam Pasal 29 mewajibkan kepada Perseroan Terbatas yang melakukan merger untuk memberitahukan kepada Komisi melalui mekanisme "*Post Merger Natification*", dimana kewajiban memberitahukan kepada Komisi ini merupakan pengecualian dari prosedur umum merger sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998. Namun sampai saat ini peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 khususnya yang

berhubungan merger, konsolidasi dan akuisisi, tata cara pemberitahuan, serta penetapan nilai aset dan atau nilai penjualan yang melebihi nilai tertentu belum ada.

Belum adanya peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tersebut, maka Komisi Pengawas Persaingan Usaha tidak hanya menerima pemberitahuan adanya merger melalui mekanisme "*Post Merger Notification*" saja tetapi Komisi juga menerima pemberitahuan melalui mekanisme "*Pre Merger Notification*".⁶² Hal ini didasarkan pada pengalaman di beberapa negara yang mengizinkan para pihak memasukkan pemberitahuan secara sukarela kepada instansi yang berwenang mengawasi persaingan. Aturan-aturan dan prosedur mengenai pemberitahuan berlaku sepenuhnya kepada pemberitahuan-pemberitahuan yang disampaikan secara sukarela ini. Disamping itu Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam menilai apakah tindakan merger Perseroan Terbatas melakukan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat lainnya, tidak melakukan kajian terhadap proses merger itu sendiri tetapi dengan jalan meneliti setiap Perseroan Terbatas hasil merger yang diduga telah melakukan persaingan curang. Dengan demikian saat ini, Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam hal adanya dugaan merger yang melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat maka yang diperiksa atau diteliti adalah apakah perusahaan hasil merger tersebut telah melakukan praktek usaha yang tidak sehat, bukan pada proses mergernya perusahaan tersebut.

⁶² Wawancara dengan Pejabat Direktur Eksekutif Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Jakarta, 3 September 2001

Selain belum adanya peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang khusus mengatur mengenai merger, konsolidasi dan akuisi dan penetapan nilai asset dan nilai penjualan, belum operasionalnya pelaksanaa Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 khususnya Pasal 28 dan Pasal 29, juga disebabkan karena belum adanya "*merger guidelines*". Sebagaimana halnya dengan negara-negara yang telah memiliki Undang-Undang Antimonpoli, "*merger guidelines*" dibuat dengan tujuan untuk menunjukkan cara kerja analitis dari komisi dan Departemen Kehakiman dalam menentukan apakah suatu merger yang dilakukan secara substantif mengurangi tingkat kompetisi atau tidak, sehingga guidelines merupakan garis besar atau pedoman yang berisikan dasar-dasar analisa dalam melakukan penilaian pelaksanaan merger.

Belum adanya ketentuan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terutama yang mengatur mengenai merger, konsolidasi dan akuisisi serta tata cara pemberitahuan adanya merger Perseroan Terbatas yang merupakan "*lex spesialis*" dari Undang-Undang Nomor 1 tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas, maka prosedur atau tata cara merger yang digunakan adalah prosedur merger yang sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas sebagai ketentuan umumnya.

Prosedur merger Perseroan Terbatas yang sesuai dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 adalah sebagai berikut:

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

- a. Nama dan tempat kedudukan perseroan yang akan melakukan penggabungan;
- b. Alasan serta penjelasan masing-masing Direksi perseroan yang akan melakukan penggabungan dan persyaratan penggabungan;
- c. Tata cara konvensi saham dari masing-masing perseroan yang akan melakukan penggabungan terhadap saham perseroan hasil penggabungan;
- d. Rancangan perubahan Anggaran Dasar perseroan hasil penggabungan;
- e. Neraca, perhitungan laba rugi yang meliputi 3 (tiga) tahun buku terakhir dari semua perseroan yang akan melakukan penggabungan; dan
- f. Hal-hal yang perlu diketahui oleh pemegang saham masing-masing perseroan , antara lain;
 - 1). Neraca proforma perseroan hasil penggabungan sesuai dengan standar akuntansi keuangan, serta perkiraan mengenai hal-hal yang berkaitan dengan

keuntungan dan kerugian serta masa depan perseroan yang dapat diperoleh dari penggabungan berdasarkan hasil penilaian ahli yang independen;

- 2). Cara penyelesaian status karyawan perseroan yang akan menggabungkan diri;
- 3). Cara penyelesaian hak dan kewajiban perseroan terhadap pihak ketiga;
- 4). Cara penyelesaian hak-hak pemegang saham yang tidak setuju terhadap penggabungan perseroan;
- 5). Susunan, gaji dan tunjangan lain bagi Direksi dan Komisaris perseroan hasil penggabungan;
- 6). Perkiraan jangka waktu pelaksanaan penggabungan;
- 7). Laporan mengenai keadaan dan jalannya perseroan serta hasil yang telah dicapai;
- 8). Kegiatan utama perseroan dan perubahan selama tahun buku yang sedang berjalan;
- 9). Rincian masalah yang timbul selama tahun buku yang sedang berjalan yang mempengaruhi kegiatan perseroan;
- 10). Nama Direksi dan Komisaris; dan
- 11). Gaji dan tunjangan lain bagi anggota Direksi dan Komisaris.

Usulan rencana penggabungan tersebut merupakan bahan untuk menyusun rancangan penggabungan yang disusun bersama oleh direksi perseroan yang akan melakukan penggabungan. Rancangan penggabungan setidaknya memuat hal-hal yang tercantum dalam usulan rencana penggabungan serta memuat

penegasan dari perseroan yang akan menerima penggabungan mengenai penerimaan peralihan segala hak dan kewajiban dari perseroan yang akan menggabungkan diri.

Tahap kedua, setelah dibuat rancangan penggabungan tersebut di atas, Direksi masing-masing perusahaan yang bergabung harus membuat pengumuman yang dimuat dalam dalam 2 (dua) surat kabar harian serta diumumkan secara tertulis kepada karyawan perseroan yang akan melakukan penggabungan paling lambat 14 (empat belas) hari sebelum pemanggilan Rapat umum Pemegang Saham (RUPS).

Selanjutnya diberikan waktu 30 (tigapuluh hari) bagi siapa saja yang mempunyai keberatan terhadap rencana penggabungan dimaksud untuk menyapaikan keberatan kepada Direktur Perdata Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Departemen Kehakiman RI atau bagi siapa saja yang mempunyai persoalan dengan perusahaan-perusahaan yang akan melakukan penggabungan untuk menyelesaikan dengan direksi bersangkutan.

Tahap ketiga, penyelenggaraan Rapat Umum Luar Biasa Pemegang Saham masing-masing perusahaan yang akan melakukan penggabungan. Rancangan penggabungan serta konsep akta penggabungan wajib dimintakan persetujuan kepada Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) dalam hal penggabungan harus memenuhi ketentuan dari Pasal 76 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 yang berbunyi sebagai berikut:

Pasal 76

Dalam hal penggabungan, peleburan dan pengambilalihan, kepailitan dan pembubaran persroan, keputusan RUPS sah apabila dihadiri oleh pemegang saham yang mewakili paling sedikit $\frac{3}{4}$ (tiga perempat) bagian dari seluruh saham dengan hak suara yang sah dan disetujui oleh paling sedikit $\frac{3}{4}$ (tiga perempat) bagian dari jumlah suara tersebut.

Konsep penggabungan yang telah mendapat persetujuan dari Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) dituangkan dalam akta penggabungan yang dibuat dihadapan Notaris dalam bahasa Indonesia (Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1988).

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

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

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

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

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

Tahap kesembilan, penerimaan persetujuan atau penyampaian laporan Menteri Kehakiman dan HAM RI atas perubahan Anggaran Dasar perusahaan penerima penggabungan.

Dalam penggabungan perseroan dilakukan dengan mengadakan perubahan Anggaran Dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995, maka penggabungan mulai berlaku sejak tanggal persetujuan perubahan Anggaran Dasar oleh Menteri Kehakiman dan HAM, sehingga perseroan yang menggabungkan diri bubar, terhitung sejak tanggal persetujuan Menteri atas perubahan Anggaran Dasar.

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

Sedangkan penggabungan perseroan dilakukan tanpa disertai perubahan Anggaran Dasar, maka penggabungan mulai berlaku sejak tanggal penandatanganan akta penggabungan, demikian juga perseroan yang menggabungkan diri menjadi bubar sejak ditandatangani akta penggabungan tersebut.

Dari uraian di atas dapat penulis kemukakan bahwa meskipun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 telah berlaku secara efektif sejak tanggal 5 Maret 2000, namun belum adanya Peraturan Pelaksana terutama yang berhubungan dengan masalah merger sehingga Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 belum dapat operasional. Karena belum operasionalnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, maka prosedur merger yang berlaku sampai saat ini masih mengacu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan Dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas sebagai ketentuan umum "*lex generalis*" dari perbuatan merger Perseroan Terbatas.

Kalau dilihat dari prosedur merger sebagaimana tersebut di atas maka kewajiban memberitahukan melalui "*Pre Merger Natification*" dapat dilakukan pada tahap kelima yaitu pengajuan permohonan ijin, sedangkan bila digunakan mekanisme "*Post Merger Natification*", maka pemberitahuan kepada Komisi dilakukan setelah prosedur merger sesuai dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 selesai dilakukan.

Dari kasus-kasus merger Perseroan Terbatas dalam perspektif hukum persaingan sebagaimana tersebut dalam hasil penelitian diatas, dapat dianalisa sebagai berikut :

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

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

Dalam memberikan penilaian untuk menolak atau mengabulkan permohonan merger, Federal Trade Commission dan Departemen Kehakiman berpedoman pada "*merger guidelines*" yang merupakan pedoman untuk menganalisa apakah merger yang dilakukan secara substansi mengurangi tingkat kompetisi. Dalam menganalisa permohonan merger, Federal Trade Commission menggunakan beberapa parameter untuk mengukur konsentrasi pasar akibat dari merger. Parameter itu antara lain penentuan pasar yang bersangkutan, penilaian tingkat kompetisi dan the Hairfindahl-Hirschman Index (HHI).

Dalam kasus-kasus merger dalam perspektif hukum persaingan yang terbagi dalam hasil penelitian di atas, baik kasus Cargill, Coca Cola dan United Shoe Machinery Corp (USMC) dapat diketahui bahwa Federal Trade Commission dan Departemen Kehakiman melakukan penilaian terhadap konsentrasi pasar atau penguasaan pasar yang akan ditimbulkan oleh tindakan merger.

Federal Trade Commission dalam kasus-kasus tersebut, dengan menggunakan analisa penentuan pasar ditemukan bahwa konsentrasi pasar atau penguasaan pasar yang tinggi dari perusahaan-perusahaan yang akan melakukan merger yaitu kasus Cargill menguasai pasar lebih dari 80 %, kasus USMC menguasai lebih dari 75 % kebutuhan mesin sepatu, sedangkan kasus Coca-Cola, dimana Coca-Cola merupakan produsen minuman carbonat terbesar yang akan melakukan merger dengan Dr. Papper merupakan produsen minuman carbonat terbesar keempat,

sehingga merger kedua perusahaan tersebut dikhawatirkan mengurangi persaingan dalam produksi minuman berkarbonat.

Dalam kasus mergernya Continental kedalam Cargill Incorporated, keduanya merupakan pedagang besar padi dan sejenisnya yang mempunyai jaringan distribusi yang cukup luas dan juga berusaha dalam bidang pengangkutan, oleh Federal Trade Commission merger tersebut dianggap secara substansial mengurangi tingkat persaingan dalam wilayah pasar yang bersangkutan dan merger tersebut menguasai 80 % pangsa pasar padi, sehingga kasus ini melanggar section 7 The Clayton Act.

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

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

Karena Salim Group pemilik satu-satunya pabrik tepung terigu di Indonesia sebagai pemasok bagi bahan baku mie instant, maka tentunya PT Indofood dan PT Surya Pangan Indonesia dapat menjalankan kegiatannya dengan lancar, sedangkan produsen-produsen lainnya akhirnya satu demi satu tidak dapat bertahan dan menyatukan ke PT Indofood karena kurangnya pasokan bahan baku dan tidak dapat bersaing dengan produsen mie Instant dari kelompok Salim Group.

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

Dari fakta-fakta tersebut, maka terlihat bahwa Salim Group telah melakukan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yaitu mergernya produsen-produsen mie instant kedalam PT Indofood yang mengakibatkan penguasaan pasar yang terlalu besar dan penyalahgunaan integrasi vertikal dimana antara PT Bogasari Flour Mills sebagai produsen tunggal tepung terigu dan PT Indofood sebagai produsen mie instant tindakan merupakan satu group usaha dibawah Salim Group sehingga dapat dikatakan bahwa Salim Group menguasai industri mie instant dari tahap hulu sampai kehilirnya.

Sehingga dalam kasus ini, PT Indofood selain melanggar Pasal 28 mengenai tindakan merger yang dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, juga melanggar Pasal 14 mengenai perjanjian integrasi vertikal serta Pasal 17 mengenai kegiatan monopoli.

Dari dugaan tersebut penulis kemukakan bahwa dugaan ini praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat oleh Salim Group khususnya dibidang produksi dan pemasaran mie instant, segera untuk ditindaklanjuti oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), karena kalau tidak segera ditindaklanjuti dikhawatirkan akan mematikan produsen-produsen lainnya serta dapat memntukan harga secara sepihak sehingga akan merugikan perekonomian Indonesia.

2. Korelasi Pengaturan Merger Perseroan Terbatas Antara Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas Dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

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

Ketentuan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 masih bersifat minim dan sektoral, sehingga ketentuan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat tersebut dirasa tidak memadai dan sayangnya ketentuan yang tidak memadai tersebut ternyata tidak populer dalam masyarakat dan tidak pernah diterapkan dalam kenyataan⁶³.

Ketentuan tentang anti monopoli dan persaingan tidak sehat sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, diatur dalam ketentuan-ketentuan sebagai berikut:

- a. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1994 Tentang Perindustrian;
- b. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;
- c. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas.

Ketentuan-ketentuan yang tersebar diberbagai Undang-Undang tersebut memuat ketentuan larangan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat masih bersifat sektoral dan tidak memuat sanksi hukum bagi pelanggarnya (penegakan hukum) serta tidak adanya lembaga atau badan yang mengawasi pelaksanaan ketentuan tersebut, sehingga ketentuan larangan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat tersebut tidak pernah diterapkan.⁶⁴

⁶³ Munir Fuady, *Hukum Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, op cit, hal 42

⁶⁴ Wawancara dengan Direktur Penyidikan dan Penegakan Hukum Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Jakarta, 5 September 2001

Seperti tersebut di atas, salah satu Undang-Undang yang berisi muatan larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat adalah Undang-Undang Nomor 1 tahun 1995 yang mengatur masalah Perseroan Terbatas serta Peraturan Pelaksananya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas

Ketentuan anti monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas dapat kita temukan pada Penjelasan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 pada Bagian Umum, pasal 104 Ayat 1 dan Penjelasan Pasal 104 Ayat 1. Sedangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas hanya terdapat Pada Pasal 4 Ayat 1.

Baik dalam Undang Undang Nomor 1 Tahun 1995 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998, ketentuan anti monopoli tersebut hanya merupakan rambu-rambu atau memberikan wanti-wanti agar merger Perseroan Terbatas tidak mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Berbeda dengan peraturan perundang-undangan yang memuat ketentuan larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat tersebut di atas, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan

Usaha Tidak Sehat memuat ketentuan anti monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang bersifat komprehensif dan mencakup dalam segala bidang usaha⁶⁵.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, merger perseroan menjadi obyek dari larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa merger perseroan sangat rentan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Dalam praktek persaingan seringkali merger Perseroan Terbatas dijadikan sebagai upaya untuk memperoleh posisi dominan dalam persaingan usaha, oleh karena itu merupakan hal yang wajar, kalau merger Perseroan Terbatas dijadikan obyek dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.⁶⁶

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

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

⁶⁵ Munir Fuady, Hukum Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat, op cit, hal 43

⁶⁶ Wawancara dengan Direktur Penyidikan dan Penegakan Hukum Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Jakarta, 5 September 2001

usaha dalam Peraturan Pemerintah sebagaimana tercantum dalam Pasal 28 ayat 3..

Pasal 28 ayat 1 selengkapnya berbunyi :

“Pelaku usaha dilarang melakukan penggabungan dan atau peleburan badan usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat”.

Dari ketentuan Pasal 28 ayat 1 terdapat beberapa unsur:

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

Unsur penggabungan dan unsur peleburan dapat diklasifikasi sebagai unsur sebab sedangkan unsur terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dapat diklasifikasikan sebagai unsur akibat yang pertama (kondisi umum). Artinya apabila terjadi unsur penggabungan badan usaha yang tidak berakibat pada terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat maka proses penggabungan tersebut tidak melanggar ketentuan Pasal 28 ayat 1, sehingga sanksi tidak dapat dijatuhkan.⁶⁷

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

⁶⁷ Ronny Bako, *makalah seminar merger, konsolidasi dan akuisisi menurut Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU Nomor 5 Tahun 1999) yang diselenggarakan oleh Institute For Policy Studies on Investment and Competition, Jakarta, Agustus 1999*, hal. 5

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

- a. Dikuasainya produksi;
- b. Dikuasainya pemasaran, atas:
 - barang;
 - jasa;
 - Barang dan jasa.
- c. Dikuasainya produksi serta pemasaran barang dan atau jasa.

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

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

Sub unsur pasar bersangkutan yang dimaksud adalah :

- a. Adanya pasar;
- b. Memiliki jangkauan atau daerah pemasaran tertentu;
- c. Oleh pelaku usaha;
- d. Adanya barang yang sama;
- e. Adanya barang yang sejenis;

- f. Adanya substitusi barang;
- g. Adanya jasa yang sama;
- h. Adanya jasa yang sejenis;
- i. Adanya substitusi jasa.

Sub unsur pelaku usaha adalah

- a. Setiap orang perorangan;
- b. Badan usaha terdiri dari :
 - Berbentuk badan hukum, misalnya Perseroan Terbatas;
 - Berbentuk bukan badan usaha;
- c. Didirikan dan berkedudukan dalam wilayah hukum di Republik Indonesia;
- d. Melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Republik Indonesia;
- e. Sendiri maupun bersama-sama;
- f. melalui perjanjian, terdiri dari :
 - perjanjian tertulis;
 - penyelenggaraan berbagai kegiatan usaha;
 - Dalam bidang ekonomi.
- g. Menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha;
- h. Dalam bidang ekonomi.

Pasal 28 Ayat 3 mendelegasikan adanya suatu peraturan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1998 yang mengatur secara khusus mengenai

penggabungan, peleburan dan pengambilalihan dalam kerangka hukum persaingan, Pasal 28 Ayat 3 selengkapnya berbunyi:

“ Ketentuan lebih lanjut mengenai penggabungan atau peleburan badan usaha yang dilarang sebagaimana dimaksud dalam Ayat 1, dan ketentuan mengenai pengambilalihan saham perusahaan sebagaimana Ayat 2, diatur dalam Peraturan Pemerintah.”

Bila kita dicermati, Peraturan Pemerintah sebagaimana didelegasikan Pasal 28 Ayat 3 setidaknya-tidaknya memuat hal-hal sebagai berikut :

1. Kriteria umum tentang hal-hal yang dilarang secara terperinci;
2. Kriteria yang jelas tentang pemusatan kekuatan ekonomi;
3. Kriteria yang jelas tentang penguasaan yang nyata;
4. Kriteria penguasaan produksi (secara khusus) yang diijinkan/dibolehkan dan yang dilarang, sesuai masing-masing sektor;
5. Kriteria tentang penguasaan pemasaran yang diijinkan/dibolehkan dan yang dilarang atas barang dan/jasa:
6. Memberikan kewenangan kepada Ketua KPPU untuk menerbitkan putusan (dalam bentuk guidelines) tentang :
 - a. Kriteria yang jelas tentang pasar bersangkutan;
 - b. Kriteria yang jelas tentang pasar;
 - c. Kriteria yang jelas tentang jangkauan/daerah pemasaran tertentu;
 - d. Kriteria tentang barang yang sama;
 - e. Kriteria tentang barang yang sejenis;

- f. Kriteria tentang substitusi barang;
- g. Kriteria tentang jasa yang sama;
- h. Kriteria tentang jasa yang sejenis;
- i. Kriteria tentang substitusi jasa.

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

Kewajiban untuk memberitahukan kepada KPPU, harus dilakukan apabila merger berakibat pada nilai aset dan nilai penjualan melebihi jumlah tertentu, sedangkan ketentuan penetapan nilai aset dan nilai penjualan tertentu sebagaimana diamanatkan pada Pasal 29 Ayat 2 akan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Selain penetapan nilai aset dan nilai penjualan, Pasal 29 Ayat 2 juga pengamanatkan adanya Peraturan Pemerintah mengenai tata cara pemberitahuan. Namun sampai saat ini ketiga Peraturan Pemerintah tersebut belum ada.

Hal-hal yang perlu diatur dalam Peraturan Pemerintah sesuai dengan amanat Pasal 29 Ayat 2 adalah sebagai berikut :

1. Kriteria secara khusus tentang asset apa saja yang dapat diperhitungkan sebagai asset perusahaan,

2. Kriteria secara khusus tentang nilai asset berdasarkan pandangan ahli profesi, seperti menurut ahli :
 - a. Ahli hukum dari konsultan hukum;
 - b. Ahli pajak dari Ikatan Konsultan Pajak Indonesia atau Ditjen Pajak
 - c. Akutan publik dari Kantor Publik terdaftar;
 - d. Ahli penaksir dari Kantor appraisal.
3. Pendapat-pendapat dari kalangan profesi tersebut harus dilampirkan.
4. Memberikan kewenangan kepada Ketua KPPU untuk memberikan putusan (dalam bentuk guidelines) tentang :
 - a. Kriteria yang jelas tentang batasan nilai asset perusahaan yang diijinkan.
 - b. Kriteria yang jelas terhadap nilai penjualan untuk masing-masing sektor usaha.
 - c. Batasan nilai penjualan minimal yang diijinkan untuk diperhitungkan untuk masing-masing sektor usaha.
 - d. Kriteria tentang nilai penjualan yang melebihi jumlah tertentu.
5. Mekanisme tentang tata cara pemberitahuan oleh pelaku usaha yang melakukan penggabungan, peleburan dan/atau akuisisi harus disesuaikan dengan masing-masing sektor, mengingat adanya 2 aturan hukum yang berbeda tentang kewajiban pelaporan untuk sektor badan usaha di Departemen Kehakiman (diatur dalam Undang-Undang Nomor 1 tahun 1995 Juncto Peraturan Pemerintah Tahun

1998), dengan sektor perbankan yang ditangani oleh Bank Indonesia dan Menteri Keuangan.

Sedangkan tata cara pemberitahuan yang perlu diatur dalam Peraturan Pemerintah berdasarkan amanat Pasal 29 ayat (2):

1. Adanya mekanisme secara administratif;
 - a. Adanya kewajiban Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS) bagi pelaku usaha yang akan melakukan Penggabungan, Peleburan atau Pengambilalihan; (Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Pasal 105 Juncto Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Pasal 6 ayat (1))
 - b. Adanya kewajiban dari pelaku usaha untuk membentuk perjanjian tentang penggabungan, peleburan atau pengambilalihan.
2. Adanya mekanisme secara teknis;
 - a. Adanya ijin dari Menteri Kehakiman; atau
 - b. Adanya ijin dari menteri Keuangan (KMK 222/1993) dan ijin dari Bank Indonesia (Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998)
3. Setelah mekanisme administratif dan teknis dilakukan oleh pelaku usaha, selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari diberitahukan kepada Komisi.

Dari uraian tersebut di atas, dapat penulis kemukakan bahwa antara Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas dan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Tentang

Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, terdapat harmonisasi atau sinkronisasi pengaturan dari kedua peraturan perundang-undangan tersebut.

Harmonisasi atau sinkronisasi kedua peraturan tersebut dapat kita lihat dari materi kedua peraturan tersebut. Dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 yang merupakan dasar hukum utama dari perbuatan hukum merger Perseroan Terbatas. Disamping memuat prosedur dan tata cara merger Perseroan Terbatas, juga memuat ketentuan mengenai larangan praktek monopoli yang diakibatkan dari tindakan merger, walaupun ketentuan-ketentuan tersebut hanya merupakan wanti-wanti "*warning*" agar merger Perseroan Terbatas tidak menimbulkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sehingga ketentuan tersebut belum memberikan kepastian hukum yang dapat menjamin pencegahan kemungkinan terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang diakibatkan dari merger Perseroan Terbatas.

Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang memuat pengaturan larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, menjadikan merger Perseroan Terbatas sebagai obyek dari pengaturan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Berbeda dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995, pengaturan larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat hanya bersifat

"warning" sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 secara jelas melarang merger Perseroan Terbatas yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, disamping itu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 telah memuat sanksi yang tegas terhadap merger Perseroan Terbatas yang mengakibatkan terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat serta mengamanatkan adanya suatu Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang mengawasi jalannya praktek persaingan usaha di Indonesia, sehingga Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 lebih menjamin kepastian hukum yang dapat menjamin pencegahan kemungkinan terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang diakibatkan dari merger Perseroan Terbatas.

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

Suatu kebijakan "*antitrust*" yang dirancang dan disusun dengan baik tidak cukup apabila berhenti hanya sampai kepada melarang dilakukannya praktek-praktek untuk melakukan kesepakatan harga diantara perusahaan-perusahaan yang bersaing "*collusive pricing*" dan melarang praktek monopoli "*monopoly pricing*" yaitu penetapan harga oleh suatu perusahaan yang memiliki posisi monopolistik.⁶⁸ Kebijakan anti monopoli yang demikian dapat diselundupi oleh pelaku usaha dengan melakukan merger diantara pelaku usaha menjadi suatu perusahaan yang dapat berkiprah sebagai suatu perusahaan yang berkedudukan monopoli dan dapat

⁶⁸ Richard A. Posner, *Antitrust Law (An Economic Perspective)*, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1976, hal 26.

melakukan praktik "*monopoly pricing*" tanpa dikenai sanksi karena dianggap telah melanggar kebijakan anti monopoli.⁶⁹

Suatu kebijakan anti monopoli yang baik haruslah pula melarang dilakukannya merger, konsolidasi dan akuisisi diantara perusahaan-perusahaan yang bersaing apabila hasil merger, konsolidasi dan akuisisi tersebut memiliki kedudukan yang monopolistik, karena merger, konsolidasi dan akuisisi dapat meniadakan persaingan diantara perusahaan-perusahaan yang bersaing bahkan merger dapat lebih efektif dari pada apabila antara perusahaan-perusahaan yang bersaing itu membuat suatu "*price-fixing agreement*"⁷⁰

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

Merger dan penggabungan dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 berdasarkan Pasal 28 Ayat (1), sedangkan akuisisi dilarang berdasarkan Pasal 28 Ayat (2). Pelanggaran atas Pasal 28 Ayat (1) dan Pasal 28 Ayat (2) diancam dengan pidana berdasarkan Pasal 48 Ayat (1) dan tindakan administratif

⁶⁹ Ibid, hal. 27

⁷⁰ Ibid, hal 27

yang berupa penetapan pembatalan atas penggabungan, peleburan dan pengambilalihan badan usaha.

Seperti juga halnya dalam bidang hukum yang lain, maka dalam hukum anti monopoli inipun berlaku suatu prinsip bahwa tidak ada gunanya sebagus dan sesempurna apapun peraturan jika hal tersebut tidak bisa diwujudkan dalam ke dalam praktek. Agar praktek dapat berjalan sesuai dengan yang dikehendaki oleh peraturan, maka aspek pelaksanaan hukum "*law enforcement*" juga harus diatur, diarahkan dan dilaksanakan secara baik. Jika tidak, peraturan yang telah dibuat tersebut menjadi sia-sia.

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

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

Badan khusus ini ditugasi untuk menjadi "polisi" dan sekaligus diberikan kewenangan yudisial yaitu untuk menjatuhkan sanksi dan mengambil tindakan

administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Selain mempunyai tugas sebagai “polisi” dan mempunyai kewenangan yudisial. Dalam hal merger, badan ini mempunyai tanggung jawab terhadap pencegahan kemungkinan terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam merger Perseroan Terbatas.

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

Menurut hemat penulis, untuk efektivitas pencegahan kemungkinan terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam merger yang dilakukan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha, seharusnya pemberitahuan adanya merger Perseroan Terbatas tidak hanya dikenakan pada merger yang berakibat nilai aset dan atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu saja tetapi dikenakan kepada semua Perseroan Terbatas yang melakukan merger.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Komisi Pengawas Persaingan

Usaha-lah yang berwenang untuk melakukan pencegahan kemungkinan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha, namun untuk lebih efektifnya pencegahan kemungkinan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat pencegahan tersebut perlu melibatkan instansi yang terkait dengan proses pengesahan dan persetujuan Merger Perseroan Terbatas, misalnya Departemen Kehakiman dan HAM Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) untuk perseroan dengan fasilitas Penanaman Modal Asing atau Penanaman Modal Dalam Negeri (PMA/PMDN), Badan Pengawas Pasar Modal (Bapepam) untuk perusahaan publik dan Instansi terkait lainnya.

Dalam hal permohonan merger Perseroan Terbatas, Departemen Kehakiman dan HAM yang dalam hal ini Sub Direktorat Badan Hukum Direktorat Perdata Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum mempunyai tugas dan peran dalam hal :

1. Meneliti apakah prosedur merger telah dilaksanakan sesuai dengan praktek-praktek yang lazim, serta apakah merger tersebut tidak merugikan masyarakat. Misalnya, apakah suatu merger sudah diumumkan didalam surat kabar yang mempunyai oplag nasional atau yang terbit ditempat kedudukan perusahaan-perusahaan yang melakukan merger. Hal ini penting untuk memberikan kesempatan kepada warga masyarakat yang merasa dirugikan akibat dilaksanakannya suatu merger agar dapat mengetahui tentang adanya merger tersebut dan mengajukan keberatan-keberatan.

2. Memberikan persetujuan atau pengesahan atas perubahan Anggaran Dasar perusahaan penerima penggabungan. Setiap merger pasti mengakibatkan bertambahnya modal perusahaan penerima penggabungan dan karena perusahaan ini berbentuk Perseroan Terbatas maka perubahan modal yang tercantum dalam Anggaran Dasar mutlak memerlukan persetujuan atau pengesahan dari Menteri Kehakiman dan HAM.

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

Pengumuman ini dimaksudkan agar warga masyarakat yang merasa dirugikan akibat dilaksanakan suatu merger dan memberi kesempatan kepada masyarakat mengajukan keberatan kepada Menteri Kehakiman dan HAM Cq. Direktur Perdata, apabila merger Perseroan Terbatas tersebut berakibat terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Badan Koordinasi Penanaman Modal dalam melakukan pencegahan kemungkinan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat berdasarkan Daftar Negatif Investasi (DNI) dan Informasi Peluang Usaha yang

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

Pencegahan kemungkinan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dapat dilakukan pula oleh Badan Pengawas Pasar Modal (Bapepam). Undang-undang Nomor 8 Tahun 1995 Tentang Pasar Modal telah mensyaratkan kewajiban bagi perseroan terbuka yang merger untuk mematuhi ketentuan tentang keterbukaan, kewajaran dan pelaporan yang ditetapkan oleh Badan Pengawas Pasar Modal (Bapepem)

Badan Pengawas Pasar Modal dalam rangka pencegahan kemungkinan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat telah mengeluarkan peraturan yang pada hakekatnya untuk menjaga agar transaksi-transaksi merger atau konsolidasi dilakukan dengan prosedur yang wajar dan nilai transaksi yang wajar pula, salah satunya Peraturan Nomor IX.G.1 Lampiran Keputusan Ketua Badan Pengawas Pasar Modal Nomor Kep-52/PM/1997 Tentang Penggabungan Usaha atau Peleburan usaha Perusahaan Publik atau Emiten. Dalam peraturan tersebut

mensyaratkan dalam merger atau konsolidasi perusahaan publik selain disyaratkan mendapat persetujuan Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), rancangan merger harus memuat pernyataan direksi, komisaris dan Rapat Umum Pemegang Saham yang menyatakan penggabungan atau peleburan perusahaan publik harus memperhatikan kepentingan perseroan, masyarakat dan persaingan yang sehat.

Selain pengawasan dari instansi yang terkait dengan pengesahan atau persetujuan merger, pecagahan kemungkinan terjadinya monopoli dapat dilakukan oleh masyarakat dan atau Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) dengan cara memberikan laporan mengenai dugaan atau terjadinya Praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat kepada Komisi Pengawas persaingan Usaha (KPPU), sebagaimana tercantum dalam Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 05/KPPU/KEP/IX/2000 Tentang Tata Cara Penyampaian Laporan dan Penanganan Dugaan Pelanggaran Terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

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

Lembaga Swadaya Masyarakat dapat berperan dalam pencegahan kemungkinan terjadinya monopoli dan persaingan usaha dalam merger Perseroan Terbatas

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

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

Dari uraian tersebut di atas, dapat penulis kemukakan bahwa dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, wewenang pencegahan terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam merger Perseroan Terbatas terletak pada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Namun dalam pelaksanaan

instansi yang terkait dalam pengesahan dan persetujuan merger serta masyarakat atau Lembaga Swadaya Masyarakat dapat berperan sebagai pencegah terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam merger Perseroan Terbatas.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dari uraian yang telah diberikan diatas, dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Merger Perseroan Terbatas telah menjadi fenomena global yang aktual dalam bidang hukum persaingan, dimana disatu sisi merger Perseroan Terbatas merupakan suatu alternatif bagi pengembangan perusahaan agar diperoleh peningkatan efisiensi, memperoleh pangsa pasar yang lebih luas dan memperluas jalur distribusi, tetapi disisi lainnya merger dapat menimbulkan akibat negatif terhadap persaingan usaha. Karena adanya akibat negatif terhadap persaingan usaha yang diakibatkan oleh perbuatan merger, maka merger perseroan terbatas dijadikan obyek dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Meskipun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 telah berlaku efektif namun Undang-Undang tersebut belum operasional, hal ini disebabkan karena belum adanya peraturan pelaksana yang merupakan "*lex spesialis*" prosedur merger, sehingga sampai saat ini prosedur merger masih mengacu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1995 sebagai "*lex generalis*."

2. Ketentuan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dapat juga diketemukan pada Undang Undang Nomor 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 Tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas, namun ketentuan tersebut masih bersifat minim dan sektoral sedangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang bersifat Komprehensif, menjadikan merger Perseroan Terbatas sebagai obyek dari Undang-Undang tersebut. Baik Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 maupun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terdapat harmonisasi atau sinkronisasi pengaturan dari kedua peraturan perundang-undangan tersebut.
3. Guna mengawasi pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 agar dapat berjalan efektif sesuai asas dan tujuan khususnya aspek pelaksanaan hukum "*law enforcement*", maka dibentuklah Komisi Pengawas Persaingan Usaha, komisi ini merupakan suatu lembaga independent yang berwenang melakukan pengawasan terhadap persaingan usaha dan menjatuhkan sanksi administratif. Pencegahan kemungkinan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam merger Perseroan Terbatas tidak saja menjadi tanggung jawab Komisi Pengawas Persaingan Usaha, tetapi dapat juga dilakukan oleh instansi yang berwenang dalam memberikan persetujuan merger seperti Badan Koordinasi Penanaman Modal, Badan Pengawas Pasar Modal atau bahkan masyarakat baik orang perorangan maupun kelompok dapat melakukan pencegahan dengan

memberikan laporan adanya dugaan praktek monopoli dan persaingan usaha dalam merger perseroan terbatas kepada KPPU.

B. Saran

Meskipun terlambat, Indonesia telah memiliki suatu Undang-Undang yang mengatur mengenai larangan praktek monopoli dan Persaingan usaha tidak sehat yakni Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang mulai berlaku efektif sejak tanggal 5 Maret 2000. Dengan adanya Undang-Undang ini, orang yang bergerak dibidang hukum dan bisnis merasa sedikit lega, karena yang dinanti-nantikan selama beberapa dasawarsa akhirnya terwujud juga. Akan tetapi, kegembiraan karena adanya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tersebut patut ditahan dulu, sebab ada hal yang lebih penting lagi yaitu pelaksanaan dari Undang-Undang tersebut "*law enforcement*". Jadi penjuangan memang masih jauh, karena sampai saat ini peraturan pelaksana dari Undang-Undang tersebut belum diterbitkan pemerintah khususnya peraturan yang berhubungan dengan merger Perseroan Terbatas. Oleh karena belum adanya peraturan pelaksana tersebut maka Undang-Undang tersebut meskipun telah berlaku efektif namun belum dapat operasional. Agar implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1995 dapat berjalan secara efektif sesuai asas dan tujuannya, penulis menyarankan agar pemerintah segera menerbitkan Peraturan Pemerintah yang mengatur tata cara penggabungan, peleburan dan pengambilalihan Perseroan Terbatas dalam kerangka hukum persaingan, penetapan nilai asset dan nilai penjualan, tata cara

pemberitahuan merger. Disamping segera menerbitkan Peraturan Pemerintah sebagaimana tersebut diatas, yang tak kalah pentingnya adalah menyusun pedoman atau garis besar merger "*merger guidelines*" yang merupakan pedoman untuk menilai apakah nantinya suatu tindakan merger, konsolidasi dan akuisisi yang akan dilakukan olehnya berdampak terhadap persaingan usaha tidak sehat atau dapat menimbulkan praktek monopoli.

DAFTAR PUSTAKA

- A Anderson, Ronald et all, *Business Law*, South Western Publishing Co, Cincinnati, Ohio, 1984
- Adiningsih, Sri, *Ekonomi Mikro*, BPFE-Yogyakarta, Yogyakarta, Edisi Pertama, 1999.
- Ahaditomo, *Posisi Industri Kefarmasian kaitannya Dengan UU No. 5 Tahun 1999*, Makalah Seminar Merjer, Konsolidasi, Dan Akuisisi Menurut Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999) diselenggarakan oleh Institute for Policy Studies On Investment And Competition, Jakarta, Agustus 1999.
- A Howel, Rate, et all, *Business Law, Tex and Cases*, Fourth Edition, The Dry den Press, Orlando, Florida, 1988.
- Allen and Overy, (et all) *Merger And Acquisitions Yearbook 1998: A Special Supplement To International Financial Law*, International Financial law Published, 1998.
- A Samuelson, Paul, *Economics An Introductory Analysis*, USA, Mac Graw-Hill Book Company Inc, 1948.
- Bagian Hukum dan Masyarakat Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, *Metodologi Penelitian Ilmu Sosial Dengan Orientasi Pada Penelitian Bidang Hukum*, Semarang, 1999.
- Bako, Ronny, *Makna Hukum Dari Ketentuan Pasal 28 Dan 29 UU No. 5 Tahun 1999*, Makalah Seminar Merjer, Konsolidasi, Dan Akuisisi Menurut Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999) diselenggarakan oleh Institute for Policy Studies On Investment And Competition, Agustus 1999.
- Bank Dunia dan Organisasi Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi (OECD), *Kerangka Rancangan Dan Pelaksanaan Undang-Undang Dan Kebijakan Persaingan*.
- Bubchuck, Lucian Arye, *Corporate Law and Economic Analysis*, Havard Law School, Cambridge University Press, 1990.
- Bengtsson, Mc Donagh Ann, *Manajemen Merger dan Akuisisi*, Seri Manajemen No.150, PT. Pustaka Binaman Pressindo, 1994.

Black's, Herry Campbell, *Black's Law Dictionary*, West Publishing Co., SA. Paul Minn, 1979.

Boediono, *Ekonomi Mikro, Seri Sinopsis Pengantar Ilmu Ekonomi No. 1*, BPEF-Yogyakarta, Yogyakarta, 1999.

Brietzke, Paul H, *America's Experience with Merger: Is it Relevant Under Indonesia's New Competition Law?*, Makalah Seminar Merjer, Konsolidasi, Dan Akuisisi Menurut Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999) diselenggarakan oleh Institute for Policy Studies On Investment And Competition, Jakarta, Agustus 1999.

Browning, Edgar K dan Jacqueline M. Rowning, *Micro Economic Theory and Applications*, Toronto, Little Brown And Company, Boston, 1993

Buxbaum, Hertig, Hirsch, Hopt (Eds), *European Business Law, Legal And Economic Analysis Integration And Harmonization*, Edited by Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1991.

Chatamarrasjid, *Menyingkap Tabir Perseroan (Piercing The Corporate Veil) Kapita Selekta Hukum Perusahaan*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.

C Howard, Marshall, *Competition is the Heart Of Free Enterprise Economy, Anti trust Law And trade Regulation, Selected Issues And Case Studies*, Englewood Cliffs, New Jersey, USA, 1983.

_____, *Legal Aspect On Marketing*, Mc Graw-Hill Book Company, New York, 1967.

David, S. Silver, *Strategy Partnering; Creating The Borders Organization*, Butterwort Heinemann, 1993.

David, Wheeler & Silalanpa, *The Stakeholder Corporation*, Mc Graw Hill, 1997

Depdikbud, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1994.

Djalil, Sofyan A, *Merjer, Konsolidasi Dan Akuisisi Dari Sudut Kepentingan BUMN Di Indonesia Dan Tanggapannya Tentang Pengaturan MKA Dalam UU No. 5 Tahun 1999*, Makalah Seminar Merjer, Konsolidasi, Dan Akuisisi Menurut Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999) diselenggarakan oleh Institute for Policy Studies On Investment And Competition, Jakarta, Agustus 1999.

- Dorresteyn, Andriaan, Ina Kuiper dan Geoffrey Morse, *European Corporate Law*, Kluwer Law And Taxation Publishers, Netherlands, 1994.
- Elips, *Kamus Hukum Ekonomi*, Edisi Pertama, Jakarata. 1997.
- E Williamson Oliver, *Merger Acquisitions, And Leveraged Buyouts: An Efficiency Assessment, Corporate law and Economic Analysis*, Edited by Lucian Arye Bebchuk, Harvard Law School, Cambridge University Press, 1990.
- Faisal Sanafiah, *Penelitian Kualitatif: Dasar-Dasar dan Aplikasi*, Y.A.3. Malang, 1990.
- F. Alkhafaji, Abbas, *Restructuring American Corporation, Causes, Effects And Implications*, Quorum Books, New York, 1990.
- F. Myers Henry F, "Will Mergers Help Or Hurt In The Long Run?", Wall Street Journal (May 2, 1988).
- Fuady, Munir, *Hukum Tentang Merger*, Citra Aditya Bakti Bandung, 1995
- _____, *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, Citra Aditya Bakti Bandung, 1999.
- _____, *Hukum Perusahaan Dalam Paradigma Hukum Bisnis*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.
- Gaughan Patrick, *Merger Acquisition And Corporate Restructuring*, John Wiley & Sons, Inc, New York, 1996.
- Gautama, Sudargo, *Komentari Atas Undang-Undang PT (Baru) Tahun 1995 No. 1 Perbandingan Dengan Peraturan Lama*, Citra Aditya Bakti Bandung, 1995.
- Gilarso T, *Pengantar Ilmu Ekonomi, Bagian Mikro Jilid 2*, Kanisius, Yogyakarta, 1993.
- H Hoffman Jr, William dan William A. Raabe (editor), *West's Federal Taxation Corporations, Partnerships, Estate And Trust*, Annual Edition, 1989.
- Hadi, Sutrisno, *Statistik 2*, Andi Offset, Yogyakarta, 1988.
- Hartono, CFG Sunaryati, *Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Abad Kedua Puluh*, Alumni Bandung, 1994.
- Hartono, Sri Rejeki, *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*, Mandar Maju, Bandung, 2000.

- _____, *Kapita Selekta Hukum Perusahaan*, Mandar Maju, Bandung, 1999
- _____, *Penggabungan Perusahaan*, Masalah-Masalah Hukum, majalah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, Nomor 4 – 1986.
- _____, *Bentuk-Bentuk Kerjasama Dalam Dunia Niaga* Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945, Semarang, 1985.
- Heermann, Peter, *German Experience in Conducting Merger, Consolidation And Acquisition In The Context Of Antimonopoly And Comment On The Law No. 5 Of 1999*, Makalah Seminar Merjer, Konsolidasi, Dan Akuisisi Menurut Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999) diselenggarakan oleh Institute for Policy Studies On Investment And Competition, Jakarta, Agustus 1999.
- Hian Tack, Hoon, (et al) *Economic Theory And Applications*, Mac Grow Hill Book Co, Singapore, 1998.
- Himpunan Peraturan Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro Semarang (tanpa tahun) Serta Ubahannya Tertanggal 28 Januari 1998: A. Format Thesis (Halaman 18 Lampiran), B. Format Proposal (Halaman 21 Lampiran), 1998.*
- Hutabarat, Pos M, *Analisa Ekonomi Terhadap Hukum Persaingan*, Majalah Hukum Nasional, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, 1999.
- Ichsan Ahmad, *Dunia Usaha Untuk Indonesia: Segi Hukum Segi Manajemen Struktur/Bentuk Hukum Kebijaksanaan Pemerintah*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1986.
- James, Chimy & Nitin Nohira, *Fast Forward: The Ideas On Managing Business Change*, Harvard Business review Book, 1996.
- Juwana Hikmahanto, *Merjer, Konsolidasi dan Akuisisi Dalam Hukum Prespektif Persaingan Dan UU No. 5 Tahun 1999*, Makalah Seminar Merjer, Konsolidasi, Dan Akuisisi Menurut Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999) diselenggarakan oleh Institute for Policy Studies On Investment And Competition, Jakarta, Agustus 1999.
- Kantz, Michael and Harveey S Rosen, *Micro Economic*, Richard D Iwin Inc, USA, 1994.

- Keraf, Gorys, *Diksi Dan Gaya Bahasa, Sari Retoretika*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994
- Kein, Ward, *Corporate Financial Strategy*, Butter worth, Heinemann, 1993.
- Kian Gie, Kwik, *Analisa Ekonomi Politik Indonesia*, Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi IBII dan Gramedia Pustaka Utama, jakarta, 1995.
- , *Sinergis Dan Kemungkinan Penyalahgunaan Merger & Akuisisi Pada Unit-Unit Dalam Suatu Group Bisnis*, 1992.
- Kian Wie, Thee, *Pandangan Ekonomi Terhadap Pengaturan Merjer, Konsolidasi, Dan Akuisisi dalam UU No. 5 Tahun 1999*, Makalah Seminar Merjer, Konsolidasi, Dan Akuisisi Menurut Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999) diselenggarakan oleh Institute for Policy Studies On Investment And Competition, Jakarta, Agustus 1999.
- , *Competition Policy in Indonesia A Critical Look At Indonesia,s New Antimonopoly And Unfair Competition Law*, Makalah Seminar Merjer, Konsolidasi, Dan Akuisisi Menurut Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999) diselenggarakan oleh Institute for Policy Studies On Investment And Competition, Jakarta, Agustus 1999.
- Kotter, P. John, *Leading Change*, Harvard Business School Press, Boston Massachusetts, 1996.
- Koentjaraningrat, *Metode-Metode Penelitian Masyarakat*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1993.
- Kunio, Yushihara, *Kapitalisme Semu Asia Tenggara*, LP3ES, Jakarta, 1990.
- Lee, Marks, Mitchell, *From Turmoil To Triumph*, Lexington Books, 1996.
- Loekman Soesanto, *Pengalaman Konsultan Pajak Dan Akuntan Dalam Mempersiapkan Merjer, Konsolidasi dan Akuisisi Dan Komentar Sekitar MKA Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999*, Makalah Seminar Merjer, Konsolidasi, Dan Akuisisi Menurut Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999) diselenggarakan oleh Institute for Policy Studies On Investment And Competition, Jakarta, Agustus 1999.
- Lubis, T. Mulya, *Hukum Dan Ekonomi*, Sinar Harapan, Jakarta, 1992.

- Machfoedz Mas'ud, *Undang-Undang Perseroan 1995 Dan Perlindungan Minoritas Dari Praktek Bisnis, (Pasar Modal) Yang Tidak Sehat*, 1996.
- Manurung, Ronald, *Mekanisme Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Di Perusahaan*, Makalah Seminar Tentang Aspek Hukum Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Dalam Era Globalisasi, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta, 10 –11 September 1997.
- Matsushita, Mitsuo dan John D. Davis, *Introduction To Japanese Anti Monopoly Law*, Yuhikaku Publishing, Tokyo, 1990.
- Moena, I Nyoman, *Manfaat Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bagi Perusahaan*, Makalah Seminar Tentang Aspek Hukum Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Dalam Era Globalisasi, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta, 10 –11 September 1997.
- Moleong, Lexy J, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosda Karya, Bandung, 1995.
- Muhaimin, Yahya A, *Bisnis dan Politik: Kebijaksanaan Ekonomi Indonesia 1950 – 1980*, LP3ES, Jakarta, Cetakan I, 1990.
- Muhammad, Abdulkadir, *Hukum Perseroan Terbatas Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.
- Muhammad Mar'ie, *Tergantung Mata Memandang*, Info Bank No. 125, Volume XIII, 1990.
- Mulyadi, Kartini, *Problema Pokok Dalam Merger Dan Akuisisi*, 1992.
- Nasution, S. dan M. Thomas, *Buku Penuntun Pembuat Thesis, Skripsi, Disertasi dan Makalah*, Bina Aksara, Jakarta, 1996.
- Muchtar, *Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Saham Sesuai Undang-Undang No. 5 Tahun 1999*, Makalah Seminar Merger, Konsolidasi, Dan Akuisisi Menurut Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999) diselenggarakan oleh Institute for Policy Studies On Investment And Competition, Jakarta, Agustus 1999.
- Nohria, Nitin & Ghoshal, Sumantra, *The Diffrentia Ted Network Organizing Multinational Corporations for Value Creation*, Jossey –Bass Publishers, San Francisco, 1997.

- Nusantara, Abdul Hakim G. dan Benny K. Harman, *Analisa Dan Perbandingan Undang-Undang Antimonopoli*, Alex Media Komputindo, Jakarta, 1999.
- Oliver, MC and A. Marshall Emid, *Company Law, Eleventh Edition*, The M & E Handbook Series, 1991.
- Pamungkas, Hanan, *Persaingan Bisnis Dan Masalah Masyarakat*, Bisnis Indonesia, 22 Juli 1995.
- Partnership For Business Competition, *Pengantar Menuju Pelaksanaan Persaingan Usaha*, Position Paper, Seminar sehari Partnership For Business Competition, Jakarta, 25 Juli 2000.
- Posner, Richard A, *Antitrust Law (An Economic Perspective)*, The University of Chicago Press, Chicago and London, 1993.
- Raharjo, Satjipto, *Aneka Persoalan Hukum Dan Masyarakat*, Alumni Bandung, 1977.
- _____, *Ilmu Hukum*, Alumni, Bandung, 1986.
- Rajagukguk, Erman, *Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat: Perjanjian Yang Dilarang*, Makalah.
- _____, *Merger, Akuisisi Dan Konsolidasi*, Makalah Seminar Tentang Aspek Hukum Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Dalam Era Globalisasi, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta 10 -11 September 1997.
- Rawlinson, William an Malactly P. Cornwell – Kelly, *European Community Law*., Water Low publisher, 1990.
- Reksodiprodjo, Sukanto, *Pengelolaan Merger dan Akuisisi, Aspek Target*, Makalah seminar IKANED – IBII, Jakarta 5 Pebruari 1992.
- Research On Business Actors' Awareness On The Enforcement Of The Competition Law And Awareness On The New Commotion, *Reaksi pelaku Usaha Atas Berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan Keberadaan Komisi Pengawas Persaingan Usaha*, Makalah Seminar sehari Partnership For Business Competition, Jakarta, 1992.
- Ritzer, George, Penyadur Alimandan, *Sosiologi Ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*, Rajawali Press, Jakarta, 1992.
- Robert, Massoudi & dkk, *Rightsizing For Corporate Survival*, Prestige Hall, 1995.

- Sadler, Philip, *Managing Change*, 1995.
- Savage, M. Charles, *Fifth Generation Management: Co Creating Through Virtual Enterprising, Dynamic Teaming and Knowledge Network*, Butter-worth-Heinemann, 1996.
- Schitzer, Martin C, *Contemporary Government and Business Relation*, Houghton Mifflin, Boston, 1987.
- Schuit, Steven R dan Jan-Erik Janssen, *Acquisition, Takeovers And Joint Ventures Legal And Taxation*, Kluwer Law International, Netherlands, 1996.
- Silalahi, M. Udin, *Undang-Undang Antimonopoli Indonesia: Peranan Dan Fungsinya Di Dalam Perekonomian Indonesia*, Jurnal Hukum Bisnis, Volume Sepuluh, 2000.
- Silalahi, Pande Radja, *Merjer, Konsolidasi dan Akuisisi Dari Sudut perbankan Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999*, Makalah Seminar Merjer, Konsolidasi, Dan Akuisisi Menurut Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999) diselenggarakan oleh Institute for Policy Studies On Investment And Competition, Jakarta, Agustus 1999.
- Simanjuntak, Emmy Pangaribuan, *Perusahaan Kelompok (Group Company/Concern)*, Seksi Hukum Dagang, FH UGM Yogyakarta, 1994.
- Soekanto, Soeryono dan Mamudji, Sri, *Penelitian Hukum Normatif*, CV. Rajawali, Jakarta, 1985.
- Soekanto, Soeryono, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarata, 1986.
- Stanley, Foster, Reed & Lajouse Reed Alexandra, *The Art Of Merger & Acquisition*, Irwin Publishing, 1996.
- Soemitro, Ronny Hanintijo, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri*, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1990.
- Sudarsanam, P.S, *The Essence of Mergers And Acquisitions*, Terjemahan Rahmad Herutomo, Andi, Yogyakarta, 1999.
- Sukirno, Sadono, *Pengantar Teori Mikro Ekonomi*, Rajagrafindo Perdasa, Jakarta, 1994.
- Sutarto, *Ensiklopedia Ekonomi*.

Sutamtio, Retnowulan, *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*, Ikatan Hukum Indonesia (IKAHI) Cabang Mahkamah Agung RI, Jakarta, 1995.

Syahdaeni, Remi Sutan, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Makalah Diskusi Panel tentang Antimonopoli diselenggarakan oleh Kelompok Kajian Ilmu Hukum Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Bandung, 4 September 1999.

_____, *Aspek Hukum Merger, Akuisisi Dan Konsolidasi Dalam Upaya Penyehatan Perusahaan*, Makalah Seminar Tentang Aspek Hukum Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Dalam Era Globalisasi, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta 10 –11 September 1997.

_____, *Kebebasan Berkontrak Dan Perlindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank Di Indonesia*, Jakarata, Institut Bankir Indonesia, 1993.

Sloman, John, *Essential of Economic*, Prentice Hall Europe, Greet Britain, 1998.

Sudibyo Placidius A dan NindyoPramono, *Merger Akuisisi*, Jakarta, 1997.

Sudibyo Placidius, *Restrukturisasi Perusahaan*, Seminar Nasional Restrukturisasi Perusahaan diselenggarakan oleh Fakultas Hukum dalam Rangka Dies Natalis Ke-41 Universitas Diponegoro, 23 September 1988.

Sumardjono, Maria S.W., *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian Sebuah Panduan Dasar*, Penerbit Pustaka Gramedia, Jakarata, 1996.

S Pinddycle and Daniel L. Rubinfeld, *Micro Economic*, Prentice Hall International Inc, USA, 1998.

Tim Badan Pembinaan Hukum Nasional, *Naskah Akademik Perundang-Undangan Persaingan Usaha di Bidang Industri*, BPHN, Jakarta, 1984.

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

Tumbuan, Fred B.G, *Merger Antara Perusahaan Nasional Dengan Perusahaan Asing (Cross-Border Mergers)*, Makalah Seminar Tentang Aspek Hukum

Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Dalam Era Globalisasi, diselenggarakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, Jakarta 10-11 September 1997.

Widjaja, Gunawan, *Merger Dalam Perspektif Monopoli*, Seri Hukum Bisnis, Rajawali Pres, Jakarta, 2002.

Whitman Douglas dan John William Gergecz, *The Legal Environment Of Business*, Second Edition, Random House, Business Division, New York, 1988.

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

Yara, Muchyar, *Merger (Penggabungan Perusahaan) Menurut Undang-Undang Perseroan Terbatas Nomor 1 Tahun 1995*, Nahdhilah Ceria Indonesia, Jakarta, 1995.

Yayasan Pusat Pengkajian Hukum, *Akuisisi Perusahaan (Corporate Acquisition)*, Jakarta, 1992.