

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Perekonomian Indonesia diselenggarakan atas dasar demokrasi ekonomi yang berprinsip kepada asas efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, kebersamaan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kesatuan dan kemajuan ekonomi nasional, perlu didukung dengan adanya lembaga perekonomian yang kokoh dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat.<sup>1</sup> Maka dari itu perlu adanya suatu peraturan/regulasi yang bersifat komprehensif dan sistematis sebagai bentuk upaya meningkatkan pembangunan ekonomi nasional dalam menghadapi perekonomian dunia di era globalisasi.

Dalam dunia ekonomi, sifat pelaku usaha sejatinya berupaya untuk mencari keuntungan sebesar-besarnya dan memperkuat dominasinya dengan membentuk suatu kerja sama antar sesama pelaku usaha dalam mengembangkan kegiatan usaha<sup>2</sup>. Dalam hal memperkuat dominasinya, pelaku usaha dapat melakukan strategi bisnis yang biasa dikenal sebagai penggabungan (merger), peleburan (konsolidasi) dan pengambilalihan (akuisisi). Tindakan pelaku usaha yang meliputi penggabungan, peleburan dan pengambilalihan

---

<sup>1</sup> .R.I., *Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007*, Bagian Menimbang, Huruf a.

<sup>2</sup> Houttua Manalu, "Notifikasi Aksi Korporasi Sebagai Instrmen Hukum Pencegahan Praktik Monopoli dan Pesaingan Usaha Tidak Sehat", *Undang: Jurnal Hukum*, II (Oktober, 2019), 33-67.

tersebut memiliki keuntungan bagi pelaku usaha karena dapat menciptakan efisiensi dan efektifitas dalam kegiatan berusaha yang akan menekan biaya produksi suatu badan usaha/perusahaan.<sup>3</sup>

Namun apabila tindakan pelaku usaha tersebut tidak dikontrol dan diawasi maka akan ada efek negatif yang akan ditimbulkan terhadap atmosfer persaingan usaha sehat. Pelaku usaha yang melakukan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan tersebut akan mengurangi jumlah pesaingnya di pasar bersangkutan serta memperkuat dominasi badan usaha hasil penggabungan, peleburan dan pengambilalihan.<sup>4</sup> Akibat dari hal tersebut, dikhawatirkan akan berpotensi kepada terhambatnya pengusaha baru untuk memasuki pasar (*entry to barrier*). Tidak hanya *entry to barrier*, hal tersebut juga akan berdampak pada potensi munculnya tindakan *coordinate effect*, dimana pelaku usaha akan lebih mudah untuk melakukan kerja sama dan berkoordinasi untuk mengatur jumlah produksi, menentukan harga (*price fixing*), melakukan perjanjian pembagian wilayah dan hal-hal lain yang memiliki unsur anti persaingan yang pada akhirnya apabila hal tersebut tidak dilakukan upaya pencegahan maka akan merugikan konsumen (rakyat).<sup>5</sup>

---

<sup>3</sup> Rachmadi Usman, 2013, "*Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*", Jakarta, Sinar Grafika, hlm. 635.

<sup>4</sup> Muchamad Arifin, 2017, "*Pertanggung Jawaban Hukum Atas Keterlambatan Pemberitahuan Akusisi Asing Kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha*". *Lex Reinnaissance*, Volume 2 Nomor 2, Juli. Hlm. 264

<sup>5</sup> Endah Widwianingsih, 2009, "*Pranotifikasi penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia (Studi Komparatif Pedoman Merger Amerika, Uni Eropa dan Jepang)*", Tesis, Program Pasca Sarjana Universitas Indonesia, Jakarta, Hlm. 5

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat merupakan produk hukum yang dibentuk untuk mengendalikan persaingan usaha dan mengatur agar pasar tidak diatur-atur sehingga terciptanya iklim persaingan usaha sehat yang seimbang antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum (rakyat). Undang-undang ini mendorong untuk para pelaku usaha agar bersaing secara sehat dengan berinovasi dan meningkatkan kualitas produknya agar terlindunginya kesempatan berusaha yang sama antar pelaku usaha dan juga terlindunginya hak-hak konsumen atau masyarakat luas. Karena dengan bersaing secara sehat, rakyat akan diuntungkan dengan tersedianya produk yang berkualitas dengan harga yang terjangkau serta masyarakat memiliki kebebasan untuk memilih suatu produk, karena tersedianya barang/jasa yang variatif di pasar.

Dalam melaksanakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dalam Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 tersebut diatur bahwa setiap badan usaha yang hendak melakukan penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan saham dengan nilai aset yang melebihi Rp 2.500.000.000.000,00 (dua triliun lima ratus miliar rupiah) dan nilai penjualan sebesar Rp5.000.000.000.000,00 (lima triliun rupiah) atau bagi pelaku usaha di

bidang perbankan yang nilai asetnya melebihi Rp20.000.000.000.000,00 (dua puluh triliun rupiah) mewajibkan untuk melakukan notifikasi. Notifikasi adalah pemberitahuan/pelaporan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan yang dilakukan oleh badan usaha kepada Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU). Dalam PP No. 57 Tahun 2010 juga dijelaskan terdapat 2 (dua) sistem notifikasi yang dapat dilakukan oleh pelaku usaha di Indonesia yakni post-notifikasi dan pra-notifikasi. Dalam penerapannya terkait dengan pra-notifikasi, di Indonesia sendiri pra-notifikasi disebut sebagai konsultasi.

Post-Notifikasi diatur dalam Pasal 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010. Dalam pasal tersebut memberikan penjelasan bahwa post-notifikasi wajib untuk dilakukan oleh pelaku usaha yang telah melakukan kegiatan penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan saham. Pemberitahuan tersebut wajib dilakukan selambat-lambatnya dalam waktu 30 (Tiga Puluh) hari sejak tanggal penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan berlaku efektif secara yuridis. Adapun konsekuensi dari keterlambatan notifikasi atas penggabungan, peleburan dan pengambilalihan saham/aset tersebut yang diatur dalam Pasal 47 ayat 2 UU No. 5 Tahun 1999, apabila dinilai terbukti menimbulkan praktek monopoli dan/atau menyebabkan persaingan usaha tidak sehat terdapat pemberlakuan sanksi administratif yang akan diberikan kepada pelaku usaha, sanksi administratif tersebut dapat berupa penetapan pembatalan atas penggabungan, peleburan dan

pengambilalihan dana/atau pengenaan denda serendah-rendahnya Rp. 1.000.000.000.00 (satu miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp. 25.000.000.000.00 (dua puluh lima miliar rupiah).

Ketentuan mengenai konsultasi diatur dalam Pasal 10 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 dan Pasal 20 ayat (1) Peraturan Komisi Pengawasan Persaingan Usaha Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2019 tentang Penilaian Terhadap Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan Badan Usaha yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa pelaku usaha dapat melakukan konsultasi tertulis kepada KPPU sebelum melaksanakan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan saham dan/atau aset perusahaan. Berbeda dengan post-notifikasi, tidak ada pemberlakuan sanksi kepada pelaku usaha bagi yang tidak berkeinginan untuk melakukan konsultasi. Sehingga, dapat dikatakan bahwa konsultasi bersifat sukarela (*voluntary*) yang artinya dapat dilakukan dan dapat untuk tidak dilakukan oleh pelaku usaha.

Perbedaan sifat ketentuan notifikasi (pemberitahuan) antara konsultasi dengan post-notifikasi tersebut, menggambarkan adanya ketidaklarasan yang menimbulkan ketidakpastian hukum dan kurangnya efektifitas bagi pelaku usaha yang memiliki rencana untuk melakukan kegiatan penggabungan, peleburan atau pengambilalihan, maupun bagi KPPU sendiri sebagai komisi yang mengawasi persaingan usaha di Indonesia. Letak ketidakpastian hukum dan kurangnya

efektifitas dengan diterapkannya 2 (dua) model notifikasi tersebut adalah apabila pelaku usaha melakukan post-notifikasi yang mana pemberitahuan dilakukan setelah terjadinya penggabungan, peleburan dan pengambilalihan yang ternyata diakhir penilaian KPPU menemukan adanya indikasi praktik monopoli dan persiangan usaha tidak sehat, maka penggabungan, peleburan dan pengambilalihan tersebut akan dikenakan sanksi berupa pembatalan dan/atau pengenaan denda oleh KPPU.

Di lain sisi, apabila pelaku usaha melakukan konsultasi dengan maksud untuk menghindari sanksi tersebut, konsultasi tetap tidak dapat mengapuskan sifat kewajiban dari post-notifikasi. Hal ini dijelaskan, dalam Pasal 10 ayat (4) PP No. 57 Tahun 2010 bahwa konsultasi yang diterapkan di Indonesia merupakan konsultasi pelaku usaha kepada KPPU dengan bentuk output berupa penetapan yang hanya memberikan penilaian suatu penggabungan, peleburan dan pengambilalihan dapat berpotensi pada praktik monopoli dan persiangan usaha tidak sehat atau tidak, sehingga KPPU tidak dapat memberikan persetujuan ataupun penolakan terhadap rencana kegiatan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan badan usaha.<sup>6</sup> Hal ini dinilai kurang memberi kekuatan bagi sistem notifikasi di Indonesia yang seharusnya mengedepankan fungsinya sebagai

---

<sup>6</sup> Asosiasi pengusaha Indonesia, *Policy Brief : Perlunya Amandemen UU No.5/1999 Yang Transparan dan Berkeadilan untuk Menciptakan Persaingan Usaha Yang Ideal Sekaligus Mendorong Pertumbuhan Ekonomi Berkelanjutan*, 10 Oktober 2020, [https://apindo.or.id/userfiles/publikasi/pdf/Policy\\_Brief--RUU\\_Persaingan\\_Usaha-101017.pdf](https://apindo.or.id/userfiles/publikasi/pdf/Policy_Brief--RUU_Persaingan_Usaha-101017.pdf), (12:30)

*promotive preventif* agar tercapainya situasi persaingan usaha yang bukan anti persaingan.

Berdasarkan dengan latar belakang yang telah dijelaskan diatas, penulis ingin meneliti dan mengkaji bagaimana pelaksanaan konsultasi dalam penggabungan, peleburan dan pengambilalihan badan usaha di Indonesia. Maka, penulis mengangkat judul penelitian “PENERAPAN KONSULTASI DALAM PENGGABUNGAN, PELEBURAN, DAN PENGAMBILALIHAN BADAN USAHA (STUDI PERSAINGAN USAHA SEHAT DI INDONESIA)”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian dalam latar belakang diatas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana Konsep Konsultasi dalam Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Badan Usaha di Indonesia?
2. Apakah Konsultasi dalam Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Badan Usaha dapat mencegah terjadinya persaingan usaha tidak sehat di Indonesia?

## **C. Tujuan Penelitian**

Jika dilihat dari rumusan masalah yang telah dikemukakan, maka tujuan dari penelitian ini adalah

1. Untuk mengetahui dan mengkaji Konsep Konsultasi dalam Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Badan Usaha.

2. Untuk mengetahui peran Konsultasi dalam Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Badan Usaha di Indonesia dapat mencegah terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat atau tidak.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang akan diperoleh dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Ilmu Pengetahuan
  - a. Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan ilmu pengetahuan yang diperoleh selama menempuh studi di Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta.
  - b. Untuk lebih memperkaya khasanah keilmuan bagi penulis baik dibidang hukum secara umum dan secara khusus dibidang hukum bisnis, serta untuk menemukan keselarasan antara ilmu hukum yang diperoleh universitas dengan praktek di lapangan.
2. Manfaat pembangunan secara praktis dari hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi penulis serta dapat menjadi bahan masukan dan pertimbangan bagi seluruh pihak-pihak terkait, dalam hal ini baik masyarakat, pemerintah maupun para penegak hukum.