



Notifikasi Merger Sebagai Upaya Pengawasan KPPU Berdasarkan Hukum Nasional dan Perbandingan dengan Singapura

Alifia Jasmine

1. Fakultas Hukum, Universitas
Indonesia, Indonesia

Correspondence address to:

Alifia Jasmine, Fakultas Hukum,
Universitas Indonesia, Indonesia

Email address:

Alifia.jasmine21@ui.ac.id

Abstract

Economic development in Indonesia is currently very rapid and has brought Indonesia into a wider open market and encouraged business competition. The existence of business competition also encourages a merger of companies to optimise their business. The government has also taken its role in regulating business competition through Law No. 5 of 1999 and establishing the KPPU as an institution that monitors the business competition climate in Indonesia. One of the things supervised by the KPPU is the act of merger carried out by a company, where there is an obligation to provide notification to the KPPU if the company merges with another company. This research uses a normative juridical method with a statute approach, conceptual approach and comparative approach. Secondary data used in this research is primary legal material (legislation), secondary legal material (doctrine), and tertiary legal material (encyclopaedia or public opinion), which will be analysed using juridical qualitative. The use of these three approaches is to answer problems regarding the concept of supervision by state institutions (KPPU) in supervising business competition, especially mergers, as well as to make comparisons between Indonesia and Singapore. Based on the research results, it was found that there are differences in regulatory regimes related to company merger notifications between Indonesia and Singapore, which can affect the ease of doing business in each country.

Keywords: *business competition; merger; notification*



This article published by Fakultas Hukum, Universitas Warmadewa is open access under the term of the Creative Common, CC-BY-SA license

Pendahuluan

Saat ini, pertumbuhan ekonomi adalah komponen penting dalam menganalisis pembangunan dan mengukur prestasi dari perkembangan ekonomi suatu negara. Adanya pertumbuhan ekonomi di suatu negara mengindikasikan bahwa terdapat proses perubahan secara berkesinambungan menuju kondisi yang lebih baik di negara tersebut. Pertumbuhan ekonomi ini dipengaruhi oleh berbagai aspek seperti sumber daya alam (SDA), sumber daya manusia (SDM), modal, tenaga manajerial dan organisasi produksi, teknologi, serta politik. Salah satu dampak dari berkembangnya ekonomi suatu negara adalah terbukanya pasar yang luas.

Terbukanya pasar yang luas ini secara langsung maupun tidak langsung akan mendorong perusahaan untuk meningkatkan produksi, pemasaran barang dan/atau jasa, dan mengembangkan perusahaan tersebut menjadi lebih besar dari sebelumnya. Keseluruhan proses ini tentunya tidak lepas dari adanya persaingan dengan perusahaan lainnya. Persaingan ini akan memacu perusahaan pada lingkungan usaha yang sehat sehingga tujuan dari pertumbuhan ekonomi akan tercapai dan tidak memunculkan adanya pemusatan kekuasaan ekonomi pada perusahaan tertentu.

Dalam rangka mewujudkan persaingan usaha yang sehat dan mewujudkan pemerataan ekonomi masyarakatnya, Pemerintah mengundang UU No. 5 Tahun 1999 yang mengatur mengenai larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dan berbagai peraturan turunan lainnya. Dalam Bab VI UU No. 5 Tahun 2019 diatur mengenai Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) untuk mengawasi pelaksanaan iklim persaingan usaha di Indonesia. Berbagai cara dilakukan Pelaku Usaha untuk meningkatkan skala usahanya, termasuk diantaranya merger dan akuisisi atau dalam UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT) sebagaimana telah diubah dengan UU No. 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti UU No. 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut UU Cipta Kerja) dikenal dengan istilah “penggabungan” dan “pengambilalihan”.

Penggabungan, juga dikenal sebagai merger, adalah ketika satu atau lebih perusahaan melakukan tindakan hukum untuk menggabungkan diri dengan perusahaan lain yang sudah ada. Dengan melakukan penggabungan ini, semua aktiva dan kewajiban perusahaan yang menggabungkan diri beralih ke perusahaan yang menerima penggabungan, dan status badan hukum perusahaan yang menggabungkan diri berakhir karena hukum. Sementara itu, pengambilalihan, juga dikenal sebagai “akuisisi,” adalah tindakan hukum yang dilakukan oleh badan hukum atau orang perseorangan untuk mengambil alih saham perusahaan, sehingga mereka memiliki kontrol penuh atas perusahaan. Salah satu aksi korporasi merger yang cukup menyorot perhatian di Indonesia adalah Merger antara Gojek (PT Aplikasi Karya Anak Bangsa) dan Tokopedia (PT Tokopedia) menjadi PT GoTo Gojek Tokopedia. Sebelum bergabung, kedua perusahaan merupakan perusahaan unicorn dengan valuasi yang cukup besar hingga sempat menyandang gelar decacorn sebelum akhirnya kembali lagi menjadi unicorn di akhir 2022. Melansir CNBC Indonesia, total nilai transaksi penggabungan bruto (*gross transaction value/GTV*) ini hingga akhir 2020 lalu lebih dari US\$ 22 (dua puluh dua) miliar atau setara dengan Rp 319 (tiga ratus sembilan belas) triliun (kurs Rp 14.500/US\$) (CNBC Indonesia, 2021).

Pelaksanaan aksi korporasi yang dilakukan Pelaku Usaha, baik merger maupun akuisisi, tentunya wajib dilakukan dengan menaati ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku termasuk memperhatikan aspek persaingan yang sehat dan kepentingan masyarakat. Pelaku usaha memiliki kewajiban memberikan notifikasi merger yang dilakukannya kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Pada pelaksanaannya di Indonesia, notifikasi Merger dibagi menjadi 2 (dua) jenis yaitu *Pre-Merger Notification* dan *Post Merger Notification*. Adapun pra notifikasi merupakan Pelaksanaan notifikasi aksi korporasi yang diberikan oleh Pelaku Usaha berkaitan dengan aksi korporasi seperti akuisisi maupun merger secara sukarela atau inisiatif dari perusahaan tersebut untuk melakukannya, sementara *Post Merger Notification* adalah sistem notifikasi pasca merger (*mandatory post-notification*) yang dianut oleh Indonesia dalam pelaksanaan kontrol merger bagi perusahaan-perusahaan (Yusuf, 2022). Notifikasi merger tersebut wajib dilakukan oleh Pelaku

Usaha agar aksi korporasi tersebut dapat dinilai oleh KPPU apakah tidak akan menimbulkan adanya suatu persaingan usaha yang tidak sehat, mengingat apabila merger tersebut berpotensi berdampak buruk dan melanggar ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 1999, maka rencana merger tersebut dapat dilakukan dicegah atau dibatalkannya oleh KPPU.

Notifikasi wajib disampaikan kepada KPPU oleh perusahaan yang menerima penggabungan Badan Usaha, perusahaan hasil Peleburan Badan Usaha, perusahaan yang melakukan pengambilalihan saham, dan perusahaan yang menerima atau mengambil alih aset dengan jumlah tertentu selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak transaksi merger tersebut berlaku efektif secara yuridis yang mana ketentuan ini menekankan bahwa Indonesia masih menerapkan sistem *Post Merger Notification* dalam pelaporan transaksi merger tersebut. Notifikasi merger ini dilakukan semata-mata untuk menghindari adanya penyalahgunaan posisi dominan yang mana lazim ditemukan dalam praktik monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat. Posisi dominan adalah ketika sebuah perusahaan memiliki posisi tertinggi di pasar bersangkutan dalam hal kemampuan keuangan, akses ke pasokan atau penjualan, dan kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu. Penyalahgunaan atas posisi dominan ini dapat berupa kepemilikan saham, jabatan rangkap, maupun aksi lainnya yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999. Dari perspektif ekonomi, menurut teori yang disampaikan oleh Stucke & Grunes (Stucke & Grunes, 2016), praktik monopoli yang disebabkan oleh dominasi pasar atas penguasaan data akan sulit untuk ditantang oleh para kompetitor usaha sebab dibutuhkan biaya dan adanya tingkat kesulitan yang tinggi. Hal tersebut berakibat kepada peluang pelaku usaha untuk meraih margin keuntungan dengan tingkat yang besar, keputusan dengan lebih bijaksana, dan penjualan yang lebih tinggi. Keberadaan dominasi pasar tersebut akan membawa pada pemusatan kekuatan ekonomi dan menciptakan iklim persaingan usaha yang tidak sehat.

Guna mencegah dan mengatasi permasalahan pemusatan kekuatan ekonomi dan persaingan usaha yang tidak sehat, KPPU hadir sebagai lembaga penegak hukum yang berfungsi sebagai alat pemaksa bagi setiap pihak yang berkepentingan untuk patuh kepada setiap ketentuan hukum terkait dengan persaingan usaha di Indonesia. Berdasarkan Pasal 21 Peraturan KPPU No. 3 Tahun 2019, KPPU berwenang dalam melakukan pengawasan atas adanya merger yang dilakukan oleh perusahaan dan diduga telah memenuhi batasan nilai wajib notifikasi. Pengawasan ini dapat berasal dari informasi masyarakat, berita, instansi pemerintahan, atau sumber lain yang dapat dipertanggungjawabkan dan dilakukan untuk dapat menciptakan kepastian hukum guna mendorong kemajuan iklim usaha yang kondusif bagi para Pelaku Usaha.

Dalam hukum administrasi negara, pengawasan didefinisikan sebagai proses tindakan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan dengan yang diinginkan, direncanakan, atau diperintahkan (Admosudirjo, 1994). Pengawasan sangat penting bagi suatu negara, terutama negara yang sedang berkembang. Sebagai upaya pencegahan dan represif untuk mencegah pelanggaran, pengawasan dilakukan untuk memastikan bahwa segala tindakan sesuai dengan peraturan dan untuk mencapai tujuan negara atau organisasi. Upaya pengawasan tersebut mencakup pengawasan vertikal, horisontal, eksternal, internal, dan preventif dan represif. Dalam bukunya, Prajudi mengungkapkan bahwa tindakan pengawasan haruslah dilakukan dengan memperhatikan asas-asas yang ada dalam pengawasan, antara lain asas tercapainya tujuan, asas efisiensi, asas tanggung jawab, asas pengawasan terhadap masa depan, asas langsung, asas refleksi perencanaan, asas penyesuaian dengan organisasi, asas individual, asas standar, asas pengawasan terhadap strategis, asas kekecualian, asas pengendalian fleksibel, asas peninjauan Kembali, serta asas tindakan (Admosudirjo, 1994)

Terdapat 4 (empat) macam pengawasan berdasarkan Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 1 Tahun 1989 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengawasan Melekat, antara lain Pengawasan Melekat, Pengawasan Fungsional, Pengawasan Masyarakat, dan Pengawasan Legislatif. Keempat pengawasan tersebut dapat diterapkan oleh instansi-instansi pemerintah dalam menjalankan tugas, fungsi, serta kewenangan pengawasan yang melekat padanya, termasuk KPPU yang memiliki kewenangan untuk mengawasi atas adanya aksi korporasi berupa merger yang dilakukan perusahaan-perusahaan yang beroperasi di Indonesia.

Adanya pengawasan ini tentunya sangat diperlukan untuk membangun persaingan usaha yang sehat antara para pelaku usaha dalam suatu negara. Di Indonesia, hukum persaingan usaha berkembang sejak diundangkannya UU No. 5 Tahun 1999 dan menjadi bagian pengembangan dari hukum ekonomi yang memiliki karakteristik dan bersifat fungsional dengan meniadakan perbedaan antara hukum publik dan hukum privat yang selama ini dikenal (Usman, 2013). UU No. 5 Tahun 1999 dibentuk sebagai pengatur sebuah pasar bebas untuk mencegah ketidakseimbangan kekuasaan/kekuatan terhadap pasar oleh satu atau beberapa pelaku usaha saja (monopoli atau oligopoli), sebab sebuah pasar yang memiliki sejumlah pelaku usaha dengan kekuatan dominan akan mematikan bekerjanya mekanisme pasar yang akan berdampak merugikan pembeli. Dalam menilai suatu tindakan persaingan usaha, hukum persaingan usaha memiliki dua pendekatan yaitu pendekatan *rule of reason* dan *per se illegal*. Secara singkat, pendekatan *rule of reason* memfokuskan pada pendekatan kasus untuk kemudian dijadikan suatu evaluasi mengenai akibat dari adanya kegiatan usaha tersebut yang mana bersifat menghambat atau mendukung persaingan. Dalam pendekatan ini hukum persaingan usaha bertolak dari tindakan-tindakan bisnis yang sudah dilakukan pelaku bisnis dan memberikan penilaian apakah terkandung unsur persaingan usaha tidak sehat. Sementara itu, pendekatan *per se illegal* merupakan pendekatan yang berpatok pada undang-undang yang menyatakan setiap perjanjian atau kegiatan usaha tertentu sebagai ilegal, tanpa pembuktian lebih lanjut atas dampak yang ditimbulkan dari perjanjian atau kegiatan usaha tersebut. Melalui kedua pendekatan tersebut, penelitian ini akan melihat kebijakan notifikasi merger sebagai suatu tindakan dan upaya yang dilakukan negara, dalam hal ini melalui KPPU, untuk mencegah adanya larangan terhadap UU No. 5 Tahun 1999 dan persaingan usaha yang tidak sehat khususnya atas adanya aksi korporasi berupa merger dan akuisisi yang dilakukan oleh pelaku usaha di Indonesia serta meninjau kebijakan dan penerapan dari ketentuan atau peraturan perundang-undangan sejenis yang berlaku di Singapura

Sebagaimana telah dijelaskan di atas, penelitian ini akan membahas mengenai bagaimana penerapan sistem notifikasi pada aksi korporasi berupa penggabungan (merger) dikaitkan dengan upaya pengawasan KPPU dalam pencegahan persaingan usaha tidak sehat serta bagaimana perbandingan pelaksanaan sistem notifikasi pada aksi korporasi berupa penggabungan (merger) antara Indonesia dengan Singapura. Penelitian ini dilakukan untuk menentukan serta merumuskan penerapan sistem notifikasi pada penggabungan (merger) dapat digunakan sebagai pencegahan persaingan usaha tidak sehat dikaitkan dengan fungsi pengawasan yang dijalankan oleh KPPU dan untuk mengetahui perbandingan praktik pelaksanaan sistem notifikasi pada penggabungan perusahaan sebagai suatu upaya pencegahan persaingan usaha tidak sehat antara Indonesia dan Singapura.

Melansir data Bank Dunia mengenai Indeks Kemudahan Berbisnis atau *Ease of Doing Business* (EOBD), Singapura berhasil menempati urutan kedua di dunia. Peringkat tersebut sangat tinggi dan terpaut jauh dengan Indonesia yang hanya menduduki urutan ke-73 dari 190 negara (World Bank: Doing Business Archive, 2020). Peringkat kemudahan berusaha merupakan penilaian yang diberikan oleh World Bank atas kemudahan melakukan bisnis di negara tersebut untuk memotivasi negara-negara di dunia agar melakukan reformasi regulasi sehingga dapat merangsang dinamika persaingan usaha sebagai akibat dari kebijakan yang dibuat (Abimanyu & Tobing, 2023). Selain itu, Singapura sendiri termasuk negara yang banyak melakukan aksi korporasi berupa penggabungan (*merger*) dan pengambilalihan (akuisisi/*acquisition*) (atau secara bersama-sama disebut M&A). Melansir IMAA Institute (IMAA, n.d.), meskipun trennya menurun, namun selama 3 (tiga) tahun terakhir perusahaan-perusahaan di Singapura banyak melakukan M&A. Dari tahun 2021-2023, Singapura mencatatkan M&A sebanyak 926 laporan, 860 laporan, dan 648 laporan untuk masing-masing tahunnya. Sementara itu, untuk tahun yang sama, KPPU mencatat bahwa sepanjang tahun 2021-2023, Indonesia mencatatkan sebanyak 233 laporan, 323 laporan, dan 112 laporan aksi korporasi berupa M&A (KPPU, n.d.). Mengingat banyaknya aksi korporasi berupa M&A yang dilakukan di Singapura, maka hal tersebut menjadi menarik untuk ditelaah lebih lanjut bagaimana penerapan notifikasinya dalam rangka menjaga iklim persaingan usaha di negara tersebut.

Metode

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan *statute approach*, *conceptual approach*, dan *comparative approach*. Penelitian hukum normatif merupakan penelitian yang mengutamakan data kepustakaan yang penelitian terhadap data sekunder, yaitu data yang diperoleh dan dikumpulkan peneliti dari sumber yang telah tersedia (Soemitro, 1990). Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini berupa bahan hukum primer (peraturan perundang-undangan), bahan hukum sekunder (doktrin), dan bahan hukum tersier (ensiklopedia atau opini masyarakat), dengan menggunakan analisis kualitatif yuridis. *Statute approach* merupakan penelitian dengan pendekatan peraturan perundang-undangan yang mengkaji dan meneliti aturan hukum yang menjadi fokus suatu penelitian (Ibrahim, 2006).

Dalam penelitian ini, penggunaan *statute approach* digunakan terhadap peraturan perundang-undangan terkait dengan pengawasan KPPU dan *corporate action* dalam bentuk merger yang dilakukan perseroan terbatas. Selain itu, pendekatan *statute approach* juga dilakukan dalam meninjau pengaturan pengawasan lembaga pengawas persaingan usaha di Singapura. Selanjutnya, penggunaan *conceptual approach*, atau pendekatan penelitian pada konsep dan doktrin, dilakukan terhadap konsep pengawasan oleh lembaga negara. Selain *statute approach* dan *conceptual approach*, penelitian ini juga menggunakan pendekatan *comparative approach* dengan membandingkan ketentuan mengenai pengawasan oleh lembaga negara dalam persaingan usaha, khususnya untuk tindakan merger yang dilakukan oleh perseroan terbatas antara Indonesia dengan Singapura.

Hasil dan Pembahasan

Penerapan Sistem Notifikasi pada Merger (Penggabungan) sebagai Upaya Pengawasan KPPU dalam Mencegah Persaingan Usaha Tidak Sehat

Merger atau Penggabungan merupakan aksi korporasi dimana satu atau lebih perusahaan melakukan tindakan hukum untuk menggabungkan diri dengan perusahaan lain yang sudah ada. Dengan melakukan penggabungan ini, semua aktiva dan kewajiban perusahaan yang menggabungkan diri beralih ke perusahaan yang menerima penggabungan, dan status badan hukum perusahaan yang menggabungkan diri berakhir karena hukum. Beberapa peraturan perundang-undang telah menjelaskan definisi dan hal-hal terkait dengan merger seperti dalam UUPT yang mengatur mengenai definisi dan mekanisme atau tata cara merger oleh perusahaan, UU No. 5 Tahun 1999 yang mengatur mengenai larangan merger apabila mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, PP No. 27 Tahun 1998, PP No. 57 Tahun 2010, Peraturan KPPU No. 3/2019, dan yang terbaru dengan Peraturan KPPU No. 3 Tahun 2023. Peraturan-peraturan tersebut pada intinya mengatur lebih lanjut mengenai merger terkait dengan persaingan usaha tidak sehat. Pada hakikatnya, pelaku usaha melakukan merger sebagai bentuk usaha menyelamatkan perusahaannya dari berbagai persoalan yang dapat mengancam eksistensi perusahaan. Merger dimanfaatkan sebagai sarana memperluas jaringan usaha dalam rangka pengembangan perusahaan dan untuk mencapai suatu sasaran strategis dan sasaran finansial tertentu demi kepentingan pemilik perusahaan yang bersangkutan (Sutedi, 2015). Merger dilakukan terhadap perusahaan dengan bentuk badan hukum yang sama, dalam konteks ini sebagai contoh, perseroan terbatas tidak dapat melakukan merger dengan perusahaan daerah melainkan harus dengan perseroan terbatas lainnya.

Berdasarkan UUPT, merger pada perseroan terbatas dilakukan dengan cara memperoleh persetujuan RUPS terlebih dahulu dengan memperhatikan kepentingan perusahaan, kreditor maupun mitra usaha, serta masyarakat dan persaingan usaha yang sehat. Ketentuan tersebut mengisyaratkan bahwa pelaksanaan merger yang dilakukan oleh perusahaan wajib memperhatikan persaingan usaha agar merger tidak mengarah kepada monopoli atau kekuatan dominan yang secara lebih lanjut akan mematikan bekerjanya mekanisme pasar dan perekonomian. Dalam hal ini, KPPU memiliki peran untuk mengawasi pelaksanaan persaingan usaha di Indonesia. KPPU harus

mampu memberikan pelayanan yang terbaik bagi terciptanya kelangsungan usaha yang sehat dalam perekonomian pasar Indonesia maupun perekonomian dunia yang juga berdampak pada perekonomian Indonesia melalui laju investasi dan pertumbuhan ekonomi (Suhandi, 2019).

Pengawasan yang dilakukan KPPU mencakup pula tindakan merger dengan memberlakukan sistem notifikasi atau pemberitahuan kepada KPPU dalam hal suatu perusahaan akan melakukan merger dengan perusahaan lainnya. Pemberitahuan atau notifikasi kepada KPPU tersebut dilakukan apabila nilai aset atau nilai penjualannya mencapai jumlah tertentu yaitu apabila nilai aset gabungan sebesar Rp2,5 triliun atau Rp20 triliun untuk pelaku usaha di bidang perbankan, dan/atau nilai penjualan gabungan sebesar Rp5 triliun. Notifikasi ini wajib disampaikan oleh pelaku usaha paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal efektif merger dalam hal ini terhitung sejak tanggal pengesahan akta perubahan anggaran dasar oleh Menteri Hukum dan HAM. Dengan demikian, maka ketentuan notifikasi merger dari perusahaan kepada KPPU ini menganut sistem *Post Merger Notification* atau sistem notifikasi pasca merger (*mandatory post-notification*) mengingat notifikasi dilakukan setelah proses merger terjadi. Untuk menertibkan serta menegakkan proses notifikasi merger kepada KPPU ini, pemerintah juga mengatur mengenai pengenaan denda yang akan dikenakan kepada perusahaan yang tidak melakukan notifikasi merger yaitu dengan mengenakan sanksi berupa denda administrative sebesar Rp1 miliar per hari keterlambatan dengan denda maksimum Rp25 miliar.

Pengawasan didefinisikan sebagai proses tindakan yang membandingkan apa yang dijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan dengan yang diinginkan, direncanakan, atau diperintahkan. Pengawasan perlu dilakukan dalam menjalankan suatu negara mengingat banyaknya aspek yang berperan, beragamnya pelaksanaan atau eksekusi suatu tindakan termasuk tindakan dalam bidang ekonomi, serta adanya cita-cita, keinginan atau kepentingan berbagai pihak dalam menjalankan kegiatan ekonominya. Dalam bernegara, para aparatur negara menjalankan tugasnya sesuai dengan peraturan yang ada. Peraturan tersebut dapat dikatakan berperan sebagai pedoman sekaligus pengawas bagi aparatur negara tersebut dalam melaksanakan tugas-tugas umum pemerintahan dan pembangunan. Hal tersebut guna mewujudkan pemerintahan yang baik dan bersih (*good and clean government*).

Donnelly, et al. (Donnelly, James, & Ivancevich, 1984) mengelompokkan pengawasan menjadi tiga tipe dasar, yaitu *preliminary control* atau pengawasan pendahuluan untuk menghilangkan penyimpangan yang diinginkan, *current control* atau pengawasan yang dilakukan saat pekerjaan tersebut dilaksanakan, dan *feedback control* atau pengawasan untuk mengukur hasil dari kegiatan yang dijalankan. Adapun parameter bagi suatu pengawasan yang dilakukan oleh suatu lembaga negara dapat dilihat dari keefektivitasannya. Pengawasan tersebut dianggap efektif apabila pengawasan tersebut mudah dipahami memberikan informasi yang akurat dan tepat waktu, bersifat ekonomis, dan dapat diterima oleh lembaga tersebut.

Apabila dikaitkan dengan konsep pengawasan, maka kebijakan notifikasi pada pelaku usaha atau perusahaan yang melakukan merger merupakan suatu upaya KPPU dalam mengawasi persaingan usaha di Indonesia. Hal tersebut dikarenakan kebijakan notifikasi merger tersebut merupakan suatu tindakan yang dijalankan oleh KPPU dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya yaitu untuk melakukan penelitian, penyelidikan, serta menindak pelaku usaha yang diduga atau terbukti melakukan praktik persaingan usaha tidak sehat. Tindakan pengawasan yang dilakukan KPPU terhadap Perusahaan yang melakukan merger tersebut telah diamanatkan dalam Bab VI UU No. 5 Tahun 1999 yang pada intinya menjelaskan tujuan dibentuknya KPPU, tugas, serta kewenangan KPPU dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 1999 yang mana salah satu ruang lingkupnya adalah aksi korporasi merger. Sebagaimana diatur juga dalam UU No. 5 Tahun 1999, pada saat Perusahaan melakukan aksi korporasi merger, Perusahaan perlu memperhatikan berbagai hal termasuk dampak dari tindakan merger tersebut apakah akan mengakibatkan praktik monopoli atau menimbulkan adanya suatu persaingan usaha yang tidak sehat.

Selain itu, apabila mengacu pada tipe-tipe pengawasan sebagaimana dikemukakan oleh Donnelly, pengawasan yang dilakukan KPPU dalam tindakan merger yang dilakukan Perusahaan

telah mencerminkan ketiga tipe pengawasan tersebut, yakni *preliminary control*, *current control*, dan *feedback control*. Penerapan *preliminary control* dilakukan dengan mengatur tindakan notifikasi merger itu sendiri sebagaimana tertuang dalam PP 27/1998, PP 57/2010, Per.KPPU 3/2019, dan Per.KPPU 3/2023, yang mengatur lebih lanjut mengenai tindakan merger dalam kaitannya dengan persaingan usaha tidak sehat. Dalam pengawasan merger dengan tipe *current control*, KPPU memiliki kebijakan konsultasi atas rencana merger yang hendak dilakukan oleh perusahaan. Konsultasi yang dilakukan oleh perusahaan kepada KPPU ini bersifat sukarela dan bertujuan untuk meminimalisir risiko kerugian yang dapat diderita oleh perusahaan jika ternyata dikemudian hari ditemukan bahwa merger yang dilakukan perusahaan tersebut mengakibatkan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat sehingga dibatalkan oleh KPPU.

Selain itu, kebijakan notifikasi merger kepada KPPU juga menunjukkan pengawasan *feedback control* atau pengawasan untuk mengukur hasil dari kegiatan yang dijalankan. Penerapan ketentuan notifikasi merger dari perusahaan kepada KPPU yang menganut sistem *Post Merger Notification* atau sistem notifikasi pasca merger (*mandatory post-notification*) dilakukan dimana perusahaan telah melakukan proses merger. Dalam hal ini, KPPU menerima notifikasi merger tersebut untuk menjadikan acuan atau tolak ukur apakah tindakan merger yang dilakukan perusahaan tersebut terindikasi monopoli atau persaingan usaha yang sehat ataupun tidak.

Perbandingan Pelaksanaan Sistem Notifikasi pada Merger (Penggabungan) antara Indonesia dan Singapura

Sebagai salah satu negara yang sempat diduduki oleh Inggris, hukum di Singapura banyak dipengaruhi oleh hukum Inggris termasuk hukum perdagangannya. Namun, di abad ke-21 Singapura mulai mengembangkan hukumnya termasuk hukum persaingan usaha yang cenderung mengarah pada sistem ekonomi pasar bebas dan kebijakan perdagangan yang liberal. Sama halnya dengan Indonesia yang telah mengatur mengenai kebijakan notifikasi merger yang dilakukan perusahaan dan membentuk KPPU selaku lembaga yang berwenang mengawasi tindakan tersebut, Singapura juga telah memiliki ketentuan yang cukup komprehensif mengenai praktik merger perusahaan dan notifikasi merger kepada pihak pemerintah. Peraturan perundang-undangan terkait dengan pengendalian merger di Singapura diatur dalam *Competition Act 2004*. Ketentuan dalam Pasal 54 *Competition Act 2004* mengatur pada intinya melarang tindakan merger dan akuisisi yang mengakibatkan, diperkirakan, atau akan mengakibatkan adanya persaingan usaha yang tidak sehat atau pengurangan persaingan usaha secara substansial/ *substantial lessening of competition* (SLC).

Penegakan *Competition Act 2004* di Singapura pada umumnya dijalankan oleh *Competition and Consumer Commission of Singapore* (CCCS). CCCS merupakan lembaga pemerintah dibawah Kementerian Perdagangan dan Industri Singapura yang bertugas untuk melakukan investigasi, penegakan larangan praktik-praktik yang memiliki dampak buruk terhadap persaingan usaha di Singapura, serta memberikan nasihat kepada pemerintah, otoritas publik atau organisasi perlindungan konsumen mengenai kebutuhan dan kebijakan nasional sehubungan dengan masalah persaingan usaha dan masalah perlindungan konsumen secara umum.

Memang tidak semua merger menimbulkan permasalahan terkait dengan persaingan usaha atau justru keberadaan merger yang dilakukan perusahaan-perusahaan membawa dampak positif. Dalam hal ini, CCCS mengambil perannya dalam menilai apakah merger yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan di Singapura akan menyebabkan berbagai hal yang mengarah pada persaingan usaha tidak sehat atau hal lain yang menyebabkan berkurangnya persaingan secara substansial, seperti mengakibatkan kenaikan harga di atas harga yang berlaku, penurunan kualitas, dan/atau berkurangnya pilihan produk dan jasa bagi konsumen. Dengan peran CCCS dalam menilai merger yang dilakukan, maka hal tersebut merupakan bentuk pengawasan merger yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan di Singapura. Untuk mengatur lebih lanjut, Pemerintah Singapura melalui CCCS pun telah mengeluarkan pedoman yang menjadi acuan bagi perusahaan yang akan melakukan merger, antara lain melalui *Guidelines on Merger Procedures* dan *Guidelines on the Substantive Assessment of Mergers*.

Dalam melakukan pengawasan terhadap merger yang dilakukan perusahaan-perusahaan di Singapura, berdasarkan Pasal 57 *Competition Act 2004* diatur bahwa perusahaan yang akan melakukan merger dapat memberitahukan rencana merger tersebut kepada CCCS. Pemberitahuan ini dimaksudkan agar CCCS dapat memberikan panduan serta penilaian kepada perusahaan apakah merger tersebut dapat dilakukan dan tidak melanggar larangan yang diatur dalam Pasal 54 *Competition Act 2004* mengenai larangan tindakan merger dan akuisisi yang mengakibatkan, diperkirakan, atau akan mengakibatkan adanya persaingan usaha yang tidak sehat. Hasil dari pemberitahuan merger tersebut nantinya CCCS akan mengeluarkan pemberitahuan secara tertulis kepada perusahaan apabila memang tindakan merger tersebut nantinya berpotensi melanggar Pasal 54 *Competition Act 2004* dan CCCS tidak akan memberikan sanksi atas adanya potensi tersebut karena merger belum dilaksanakan.

Selain memberitahukan rencana merger yang akan dilakukan oleh perusahaan kepada CCCS, perusahaan yang melakukan merger pun dapat memberitahukan kepada CCCS apabila merger telah dilakukan. Atas pemberitahuan tersebut CCCS akan melakukan penilaian dan Keputusan apakah merger yang dilakukan perusahaan tersebut melanggar ketentuan Pasal 54 *Competition Act 2004*. Apabila merger yang dilakukan perusahaan tersebut terbukti melanggar Pasal 54 *Competition Act 2004*, maka CCCS akan memberikan pemberitahuan tertulis dan perusahaan dapat mengajukan permohonan kepada Menteri (saat ini Menteri Perdagangan dan Industri) untuk meminta pengecualian dari Pasal 54 *Competition Act 2004* atas tindakan merger tersebut atau dengan inisiatif mengubah rencana merger tersebut sehingga tidak melanggar ketentuan dalam *Competition Act 2004*. Berbeda dengan cara sebelumnya, yaitu dengan memberitahukan rencana merger perusahaan kepada CCCS, apabila ditemukan bahwa terdapat pelanggaran terhadap Pasal 54 *Competition Act 2004* dan Menteri tidak menyetujui permohonan pengecualian pelanggaran tersebut, maka CCCS dapat menjatuhkan denda kepada perusahaan. Keberadaan denda tersebut sebelumnya pernah dijatuhkan pada merger antara Grab dan Uber karena dianggap mengakibatkan berkurangnya persaingan secara substansial dalam penyediaan layanan *platform ride-bailing* di Singapura dan hal tersebut merupakan sanksi pertama kali yang dijatuhkan oleh CCCS (Healey, 2020).

Dari kedua kebijakan mengenai notifikasi merger tersebut, maka dapat terlihat persamaan berikut perbedaan yang cukup signifikan antara Indonesia dan Singapura dalam hal notifikasi merger. Pada dasarnya, baik Indonesia maupun Singapura sama-sama telah memiliki peraturan yang cukup komprehensif mengenai persaingan usaha yang sehat dalam mewujudkan iklim usaha yang sehat di masing-masing negara. Kedua negara tersebut pun telah memiliki peraturan mengenai penerapan merger yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan yang ada di negara masing-masing. Hanya saja, terdapat perbedaan dalam menerapkan kebijakan notifikasi/pemberitahuan merger bagi perusahaan-perusahaan antara di Indonesia dan di Singapura.

Sebagaimana telah dijabarkan dalam pembahasan sebelumnya, peraturan perundang-undangan di Indonesia mengatur kewajiban untuk melaporkan merger yang dilakukan oleh perusahaan paling lambat 30 hari setelah merger atau penggabungan tersebut efektif kepada KPPU. Ketentuan notifikasi merger ini menganut sistem *Post Merger Notification* atau sistem notifikasi pasca merger (*mandatory post-notification*) mengingat notifikasi dilakukan setelah proses merger terjadi. Selain itu, Indonesia juga menerapkan sistem konsultasi sebagai notifikasi merger yang dilakukan pada saat merger belum terjadi. Sistem notifikasi dengan konsultasi ini bersifat tidak wajib atau *voluntary* yang dilakukan oleh perusahaan dan bertujuan untuk meminimalisir risiko apabila ternyata merger yang dilakukan oleh perusahaan tersebut terindikasi praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Hampir sama dengan Indonesia, Singapura menerapkan konsep pengaturan dan evaluasi secara sukarela yang meminta notifikasi kepada CCCS sebelum atau sesudah transaksi (*pre-notifikasi* dan *post-notifikasi*) sebagaimana diatur dalam *Competition Act 2004*. Rezim pengaturan mengenai notifikasi merger ini bersifat sukarela (*voluntary*) karena untuk mendukung kemudahan berbisnis di Singapura sekaligus hal tersebut dirasa dapat meminimalisir biaya-biaya yang harus dikeluarkan untuk penyelenggaraan sistem notifikasi merger oleh pemerintah ini. Selain itu, penerapan rezim

pengaturan notifikasi merger yang bersifat sukarela ini didasari oleh pemikiran negara tersebut yang menganggap bahwa adanya perubahan persaingan usaha yang disebabkan oleh berbagai aksi korporasi perusahaan, termasuk merger, tidak selalu menyebabkan persaingan usaha menjadi tidak sehat. Meskipun demikian, perusahaan-perusahaan yang melakukan merger dituntut untuk melakukan penilaian terhadap mergernya apakah akan melanggar ketentuan dalam *Competition Act 2004* atau tidak secara mandiri. Selain itu, perusahaan yang melakukan merger juga dituntut untuk memutuskan apakah perusahaan tersebut akan memberitahukan merger kepada CCCS atau dapat menanggung risiko atas merger mereka sendiri dengan meneruskan proses merger tanpa berkonsultasi atau memberikan notifikasi kepada CCCS.

Kebijakan notifikasi merger yang diterapkan di Singapura dapat dikatakan mendorong iklim persaingan usaha yang dibangun oleh negara tersebut yang mana mengarah pada pasar bebas dan perdagangan yang liberal dengan memberikan berbagai keringanan serta kelonggaran bagi perusahaan-perusahaan yang beroperasi di Singapura dalam menjalankan kewajibannya, termasuk ketidakwajiban bagi perusahaan dalam memberikan notifikasi merger kepada CCCS selaku lembaga yang berwenang. Namun, ketidakwajiban ini tidak serta merta membuat Singapura lengah terhadap iklim persaingan usaha di negaranya. Singapura tetap menjaga persaingan usaha dengan menerapkan *Competition Act 2004*, membuat penilaian serta rekomendasi dari tindakan merger yang dilaporkan atau dikonsultasikan kepada CCCS, serta menindak perusahaan-perusahaan yang terbukti melakukan aksi korporasi, termasuk merger, yang melanggar ketentuan *Competition Act 2004*.

Simpulan

Berdasarkan uraian yang telah dijelaskan bahwa baik Indonesia maupun Singapura telah memiliki regulasi untuk menjaga iklim persaingan usaha di negaranya termasuk mengatur hal terkait dengan notifikasi merger yang dilakukan perusahaan. Di Indonesia sendiri, terdapat lembaga yang mengawasi persaingan usaha yaitu KPPU, yang mana salah satu bentuk pengawasan yang dilakukan oleh KPPU adalah dengan menerapkan kebijakan notifikasi merger. Notifikasi merger di Indonesia dilakukan dengan menganut sistem *Post Merger Notification* atau sistem notifikasi pasca merger (*mandatory post-notification*) yang mana notifikasi dilakukan oleh perusahaan setelah proses merger terjadi dan notifikasi tersebut bersifat wajib. Selain itu, KPPU juga memiliki mekanisme *pre-notifikasi* yang mana perusahaan dapat mengkonsultasikan rencana mergernya kepada KPPU untuk ditelaah apakah merger tersebut melanggar UU No. 5 Tahun 1999 atau tidak. Namun, sistem pre-notifikasi atau konsultasi ini bersifat tidak wajib sehingga memberikan pilihan bagi perusahaan yang akan melakukan merger apakah akan melakukan konsultasi terlebih dahulu untuk meminimalisir kerugian apabila suatu saat merger dibatalkan karena terindikasi melanggar ketentuan persaingan usaha atau tidak. Sementara itu, Singapura juga telah mengatur mengenai notifikasi bagi perusahaan-perusahaan yang akan melakukan merger sebagaimana tertuang dalam *Competition Act 2004*. Berbeda dengan Indonesia yang mewajibkan notifikasi merger, sistem notifikasi merger bersifat tidak wajib atau dilakukan secara sukarela oleh perusahaan yang melakukan merger (*voluntary*). Singapura juga menggunakan kebijakan yang meminta notifikasi kepada CCCS, lembaga yang mengawasi persaingan usaha dan perlindungan konsumen Singapura, sebelum serta sesudah transaksi (*pre-notifikasi* dan *post-notifikasi*). Sistem notifikasi merger secara *voluntary* ini dianggap tepat karena dapat mendukung kemudahan berbisnis di Singapura.

Meskipun Indonesia telah lebih dulu mengatur mengenai persaingan usaha dan sistem notifikasi merger dibandingkan dengan Singapura, namun pada kenyataannya Indonesia belum dapat menyaingi Singapura dalam hal kemudahan berbisnis berdasarkan Indeks Kemudahan Berbisnis (EODB) yang diterbitkan oleh *World Bank*. Hal ini dapat dilihat dari fleksibilitas regulasi di Singapura dalam hal merger yang tidak mewajibkan perusahaan-perusahaan yang merger untuk memberikan notifikasi melainkan dapat melakukan penilaian sendiri terkait merger yang dilakukan oleh perusahaannya apakah telah sesuai peraturan yang ada, khususnya *Competition Act 2004*. Namun, hal tersebut dilakukan dengan tetap menjaga persaingan usaha di Singapura dengan adanya CCCS yang menegakkan *Competition Act 2004*, membuat penilaian serta rekomendasi dari

tindakan merger yang dilaporkan atau dikonsultasikan kepada CCCS, serta memberikan sanksi bagi perusahaan yang melanggar *Competition Act 2004*.

Daftar Pustaka

- Abimanyu, N. L., & Tobing, C. R. (2023). Pengaruh Tingkat Kemudahan Berusaha Terhadap Kinerja Ekspor dan Impor Indonesia. *Buletin Ilmiah Litbang Perdagangan*, 17(1), 87-109. doi:10.55981/bilp.2023.15
- Admosudirjo, P. (1994). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- CNBC Indonesia. (2021, December 27). *CNBC Indonesia*. (S. Sidik, Editor) Dipetik April 17, 2024, dari CNBC Indonesia: <https://www.cnbcindonesia.com/market/20211227155255-17-302401/ini-dia-8-merger-akuisisi-paling-fenomenal-sepanjang-2021/2>
- Donelly, J. H., James, G. L., & Ivancevich, J. L. (1984). *Fundamentals of Management*. n.a: Business Publications.
- Healey, D. (2020). Grab–Uber Merger in Southeast Asia: the Singapore Approach. *Journal of Antitrust Enforcement*, 8(3), 638–648.
- Ibrahim, J. (2006). *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publishing.
- IMAA. (n.d.). *Institute for Mergers, Acquisitions & Alliances*. Diambil kembali dari Institute for Mergers, Acquisitions & Alliances: <https://imaa-institute.org/>
- KPPU. (n.d.). *Komisi Pengawas Persaingan Usaha*. Diambil kembali dari Komisi Pengawas Persaingan Usaha: <https://kppu.go.id/>
- Soemitro, R. H. (1990). *Metodologi Penelitian Hukum*. Jakarta: Ghalia.
- Suhandi, F. I. (2019). Kebijakan Pre-Merger Noticiation Badan Usaha Sebagai Penegakan Hukum di Era Revolusi Industri 4.0. *Lex Scientia Law Review*, 3(2), 129-142.
- Sutedi, A. (2015). *Buku Pintar Hukum Perseroan Terbatas*. Jakarta: Raih Asa Sukses.
- Usman, R. (2013). *Hukum Acara Persaingan Usaha di Indonesia*. Jakarta: Sinar.
- World Bank: Doing Business Archive. (2020, May 1). *Ease of Doing Business Rankings 2020*. Dipetik May 2, 2024, dari Doing Business Archive: <https://archive.doingbusiness.org/en/rankings>
- Yusuf, M. F. (2022). Reformulasi Sistem Post Merger Notification untuk Menghindari Rechtvacuum Pembatalan Merger oleh KPPU. *Jurnal Persaingan Usaha*, 2(2), 111-117. doi:<https://doi.org/10.55869/kppu.v2i2.44>