

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Semakin meningkatnya aktivitas perekonomian pasca krisis moneter tentunya adalah perkembangan yang menggembirakan bagi dunia perekonomian kita, terlebih bagi pelaku usaha untuk mempersiapkan diri guna memasuki dunia perekonomian Indonesia yang membaik.

Perkembangan yang signifikan ini tentunya adalah suatu tantangan bagi kita semua, Indonesia telah bertekad untuk ikut serta dalam lingkup perdagangan regional maupun Internasional. Hal ini berarti bahwa dalam sistem pasar bebas, para pelaku usaha akan bebas memasuki pasar negara manapun, dalam arti bahwa tidak ada rintangan (*artificial barrier*) yang akan menghalangi usaha yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun dari pelaku usaha sendiri. Apabila sebelumnya pelaku usaha tidak melakukan antisipasi untuk menghadapi sistem perekonomian pasar bebas, misalnya dengan meningkatkan standard produk, kualitas, manajemen, pemasaran dan sebagainya, maka pelaku usaha ini akan kalah bersaing dengan produk yang berasal dari luar yang mempunyai kualitas, manajemen, standard produk dan pemasaran yang lebih baik. Dan akibat terburuk dari kekalahan tersebut adalah perusahaan tersebut akan gulung tikar. Sehingga untuk menghindari kemungkinan terburuk tersebut tidak jarang banyak pengusaha menggunakan cara-cara yang tidak diperkenankan demi kelanggengan usahanya. Pelaku usaha akan melakukan segala upaya untuk memperoleh

keuntungan yang maksimum dengan pengorbanan yang sekecil-kecilnya, dan keuntungan yang paling besar bagi pelaku usaha adalah jika dia dapat menguasai pasar dan menentukan apa yang harus terjadi dalam pasar walaupun kadang cara yang digunakan kurang terpuji.¹

Cara yang terkadang digunakan adalah, dengan melakukan monopoli pasar, hal ini jelas dilarang. Menurut Adam Smith monopoli tidak baik bagi perekonomian karena dengan monopoli ini para konsumen dipaksa harus membayar harga yang lebih tinggi dari harga yang sebenarnya.²

Selain itu menurut Asril Sitompul praktek monopoli dilarang terutama karena dapat menghambat persaingan usaha yang sehat³. Persaingan usaha yang sehat ini sangat penting karena dengan adanya persaingan maka akan tercapai efisiensi dalam perdagangan (*allocative efficiency*) dan efisiensi dalam produksi (*productive efficiency*) serta dapat mendorong meningkatnya kreativitas.⁴ Efisiensi dalam perdagangan dapat tercapai karena dengan adanya persaingan maka konsumen akan dapat memenuhi kebutuhannya dengan harga yang wajar, sedangkan efisiensi produksi akan tercapai karena produsen akan memproduksi barang atau jasa dengan biaya dan sumber daya yang mendekati marjinal.⁵

GBHN tahun 1993 sebagai landasan *law making policy* di Indonesia, dalam garis kebijaksanaan ekonomi menyatakan :

¹ PBC, Persaingan Usaha Dan Hukum Yang mengaturnya di Indonesia, Jakarta, 2001, Hal. 39

² Adam Smith, *The Wealth of Nation*, Hal. 424 dalam Elyta Ras Ginting, Hukum Antimonopoli Indonesia (Analisa Dan Perbandingan, UU No. 5 Th. 1999), Bandung, Citra Aditya Bakti, 2001, Hal. 62

³ Asril sitompul, Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Citra Aditya Bakti, 1999, Bandung, Hal. 4

⁴ Ibid

⁵ Ibid

Dalam demokrasi ekonomi sedapat mungkin dihindarkan persaingan tidak sehat serta pemusatan ekonomi pada suatu kelompok dalam berbagai bentuk monopoli dan monopsoni yang merugikan masyarakat (konsumen) dan cita-cita keadilan sosial.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas dan dalam rangka menyiapkan diri menghadapi pasar bebas pada tanggal 5 Maret 1999 oleh Pemerintah Republik Indonesia, setelah melalui perdebatan yang sengit di Dewan Perwakilan rakyat, akhirnya lahir suatu peraturan perundang-undangan tentang larangan praktik Monopoli dan Persaingan usaha tidak sehat, yaitu UU No. 5 Th. 1999 . Dengan lahirnya undang-undang ini mungkin sebagian pelaku usaha bisa bernafas lega, karena dengan lahirnya undang-undang ini diharapkan akan membawa angin segar bagi iklim bisnis di Indonesia yang sedang mengalami kelesuan bahkan dapat dikatakan kemandekan. Hal ini setidaknya memperlihatkan niat baik dari pemerintah untuk membuka sistem ekonomi dan bisnis yang selama ini penuh dengan proteksi dan praktek monopoli baik dari pemerintah melalui BUMN maupun monopoli swasta melalui sindikasi ataupun konglomerasi.⁶

Kehadiran regulasi tentang persaingan ini disadari atau tidak masih terdapat kekurangannya, fakta yang ada bahwa undang-undang ini lahir berdasarkan atas desakan IMF, maksudnya adalah IMF akan mengucurkan bantuan keuangan jika Indonesia mempunyai peraturan yang mengatur tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, Indonesia meyetujuinya dan lahirlah UU No. 5 Th. 1999 . Karena berdasarkan desakan kemudian yang tercipta adalah peraturan yang tidak komprehensif, partial, menimbulkan bias dan terdapat kesan terburu-buru.

⁶Ibid. Hal. 6

Pada intinya undang – undang ini mengatur tiga hal pokok yang berkaitan dengan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yaitu perjanjian yang dilarang , kegiatan yang dilarang dan posisi dominan. Dalam pengaturannya tentang posisi dominan diantaranya terdapat larangan terhadap penggabungan, peleburan dan pengambilalihan. Hal ini termaktub dalam pasal 28 undang-undang ini, yang menegaskan bahwa:

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

Juga dalam pasal 29 menegaskan bahwa :

1. Penggabungan atau peleburan badan usaha, atau pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam pasal 28 yang berakibat nilai aset dan atau penjualannya melebihi jumlah tertentu, wajib diberitahukan kepada komisi, selambat – selambatnya 30 (tigapuluh) hari sejak tanggal penggabungan, peleburan atau pengambilalihan tersebut.
2. Ketentuan tentang penetapan nilai aset dan atau nilai penjualan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), diatur dalam peraturan pemerintah.

Pelaku usaha dalam upayanya mencapai posisi dominan adalah melakukan pengambilalihan atau akuisisi. Menurut Marcel Go bahwa, dalam rangka mengembangkan dimensi eksternal perusahaan para konglomerat cenderung memilih alternatif akuisisi ketimbang kombinasi bisnis lainnya seperti merger dan konsolidasi.⁷ Kecenderungan ini adalah sejalan dengan perilaku konglomerat yang

⁷ Marcel Go, Akuisisi Bisnis : Analisis dan Pengolahan, Rineka Cipta, Jakarta, 1992, Hal. 13

umumnya cenderung ingin mengembalikan atau memiliki kekuatan dalam pengelolaan bisnis. Disamping itu karakteristik lainnya adalah berusaha menghilangkan ketergantungan kepada pihak lain. Oleh karena itu pada prinsipnya ciri perilaku ini mempunyai relevansi yang erat sekali dengan ciri dari perilaku para pengusaha pada umumnya yang selalu menekankan pada usaha menebar resiko bisnis⁸. Dengan semakin meningkatnya arus globalisasi ekonomi yang cenderung menyebabkan suatu negara menjadi tanpa batas (*borderless*) secara ekonomi maka tujuan yang akan diperoleh dari akuisisi tidak hanya terbatas pada usaha menebar resiko, usaha mengurangi ketergantungan dan usaha memperluas arus kas. Apabila dikaji lebih mendalam lagi maka dapat diketahui bahwa ada tujuan lain selain tujuan-tujuan tersebut diatas, yakni⁹ :

1. Memanfaatkan "*loopholes*" dalam peraturan perpajakan yang berlaku terutama masalah perbedaan peraturan perpajakan antara perusahaan induk yang berdomisili (*host country*) dan perusahaan negara sumber (*source country*).
2. Menyuntik sejumlah dana kepada perusahaan target yang sedang mengalami kesulitan likuiditas melalui penerapan akuisisi dengan dalih diversifikasi, sebagai wujud dari taktik "*transfer profit*" di antara perusahaan dalam satu atap atau kepemilikan yang sama.
3. Mendapatkan keuntungan dari selisih lebih antara saham yang disepakati pada saat transaksi akuisisi dengan dengan harga saham yang sebenarnya. Harga saham yang diperjualbelikan dapat lebih tinggi atau pun lebih

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.* Hal. 14

rendah dari harga sebenarnya, tergantung pada tujuan dan keuntungan yang akan diraih.

4. Menciptakan penguasaan pangsa pasar yang lebih luas yang cenderung mengarah pada monopolistis dan mematikan perusahaan pesaing.

Dengan melihat berbagai tujuan tersebut maka terdapat juga kemungkinan akuisisi yang terjadi antar negara (akuisisi lintas negara/*cross border acquisition*).

Tidak hanya konglomerat saja yang memilih akuisisi sebagai alternatif usaha dalam rangka pengembangan dimensi eksternal perusahaan dibandingkan dengan alternatif pilihan yang lain, negara dalam hal ini BUMN pun demikian. Hal ini dilatarbelakangi oleh alasan yang sama seperti apa yang dilakukan oleh konglomerat. Cuma terdapat satu perbedaan yang pokok antara pelaku usaha swasta dengan negara yakni akuisisi oleh pelaku usaha swasta dilarang apabila menimbulkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sedangkan akuisisi oleh perusahaan negara (BUMN) diperbolehkan meskipun menimbulkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Jika dilihat secara sektoral, pada umumnya BUMN memiliki posisi strategis sejalan dengan misi negara dan pemerintah. Dari sudut pandang posisi tersebut maka kekuatan BUMN sebenarnya dalam banyak hal bersifat eksklusif. Hal-hal yang mengandung eksklusifitas itu meliputi¹⁰ :

1. Jumlah dan nilai aset yang besar.
2. Posisi dan bidang usaha yang strategis.
3. Akses ke kekuasaan lebih besar.

¹⁰ I Putu Gede Ary Suta, Menuju Pasar Modal Modern, Yayasan SAD Satria Bhakti, Jakarta, 2000 Hal. 349.

4. Akses ke sumber pendanaan lebih besar, khususnya bank-bank pemerintah lebih besar.
5. Perlakuan birokrasi berbeda dengan swasta. Ada perlakuan khusus (privilege) dari birokrasi terhadap BUMN.
6. Definisi negara sebagai pemilik dan pemerintah sebagai regulator sulit untuk dipisahkan dan melekat pada BUMN itu sendiri.

Jika dilihat eksklusifitas BUMN tersebut di atas disatu sisi dengan fungsi negara sebagai regulator akan kita temui adanya kejanggalan, jika kita berpijak pada kondisi persaingan usaha sehat. Contoh yang paling sederhana adalah kasus akuisisi Indosat oleh STT (*Singapore Technologies telemedia*) dan perannya sebagai salah satu aset negara yang menguasai hajat hidup orang banyak¹¹. Mungkin STT hanya mengakuisisi saham Indosat sebesar 41, 94 % dan jika ditinjau dari hukum persaingan hal ini belum mencapai kualifikasi 50% sehingga akuisisi tersebut bukan merupakan suatu pelanggaran¹². Kita akan memaklumi jika latar belakang diadakannya akuisisi tersebut adalah benar-benar sesuai dengan prinsip Demokrasi Ekonomi yang merupakan misi yang diemban tiap BUMN artinya bahwa bidang usaha tersebut harus tetap mengedepankan kemakmuran rakyat.¹³ Tapi fakta berbicara lain bahwa penguasaan atas faktor yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak tersebut tidak lagi oleh negara, sehingga tidak selamanya penguasaan tersebut bermuara pada kemakmuran rakyat.

¹¹ www.x-phones.com, dikunjungi pada 22 desember 2002

¹² *Ibid*

¹³ Pasal 2 UU No. 5 Th. 1999

Berdasarkan uraian diatas, maka sebagi bahan penulisan dapat ditarik dua pokok permasalahan :

1. Bagaimana peran negara (selaku regulator) dalam hal terjadinya akuisisi ?
2. Bagaimanakah mekanisme dan prosedur akuisisi ?

2. Penjelasan judul.

Berdasarkan judul “Akuisisi Oleh Pelaku Usaha Yang Mengarah Pada Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat”, Penulis akan menjelaskan beberapa pengertian penting agar menimbulkan penafsiran yang sesuai sebagaimana yang Penulis maksudkan.

a. Akuisisi.

Akuisisi diatur dalam beberapa peraturan perundang- undangan. Dan dalam beberapa peraturan perundang-undangan kita istilah yang digunakan selain Akuisisi adalah “Pengambilalihan”.

1. Undang- Undang Nomor 1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.

UU P.T tidak memberikan definisi secara pasti tentang akuisisi atau pengambilalihan tapi memberikan pengertian tentang cara melakukan akuisisi atau pengambilalihan yang tertuang dalam pasal 103 ayat (2) :

pengambilalihan sebagaimana dimaksud (1) dapat dilakukan melalui pengambilalihan seluruh atau sebagian besar saham yang dapat mengakibatkan beralihnya pengendalian terhadap perseroan tersebut.

2. Menurut pasal 28 dan pasal 29 UU No. 5 Th. 1999

Pasal 28 UU No. 5 Th. 1999 menjelaskan mengenai akuisisi yang termaktub dalam ayat (2)-nya :

Pelaku usaha dilarang melakukan pengambilalihan saham perusahaan lain apabila tindakan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Kemudian lebih lanjut dijelaskan dalam pasal 29 ayat (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 penggabungannya, peleburan atau pengambilalihan tersebut.

3. Peraturan Pemerintah No. 27 Th. 1998 tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas.

Tertuang dalam pasal 1 ayat (3) :

pengambilalihan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh badan hukum atau orang perseorangan untuk mengambilalihan baik seluruh ataupun sebagian besar saham perseroan yang dapat mengakibatkan pengendalian terhadap perseroan tersebut.

4. Peraturan Pemerintah No. 28 Th. 1999 tentang Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi Bank.

Tertuang dalam pasal 1 ayat (4):

Akuisisi adalah pengambilalihan kepemilikan suatu Bank yang mengakibatkan beralihnya pengendalian terhadap Bank.

b. Pelaku usaha.

Menurut UU No. 5 Th. 1999 tentang Larangan Pratik monopoli dan persaingan Usaha Tidak Sehat, yang dimaksud dengan pelaku usaha adalah :

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

Pelaku usaha yang dimaksudkan dalam UU No. 5 Th. 1999 adalah semua pelaku usaha baik yang mempunyai posisi dominan maupun yang tidak. Tapi dalam pembahasan ini Penulis membatasi pelaku usaha hanya yang mempunyai posisi dominan saja.

c. Praktik Monopoli.

Pasal 1 Angka 2 UU No. 5 Th. 1999 memberikan pengertian bahwa;

Praktik Monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasaanya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.

d. Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Pasal 1 angka 6 memberikan pengertian bahwa yang dimaksud dengan persaingan usaha tidak sehat adalah :

persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.

Secara umum judul diatas dimaksudkan untuk mengetahui keberadaan lembaga akuisisi sebagai sarana yang digunakan oleh pelaku usaha dalam rangka membangun efisiensi dan efektivitas yang nantinya mengarah pada

praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Definisi tersebut diatas dapat memperjelas definisi akuisisi atau pengambilalihan serta pengaturannya yang diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan.

3. Alasan Pemilihan Judul.

Pemilihan judul "Akuisisi oleh pelaku usaha yang mengarah pada praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat", berdasarkan pertimbangan bahwa akuisisi sebagai metode yang efektif dalam pengembangan usaha ternyata juga oleh sebagian pelaku usaha adalah metode yang efektif pula dalam pelaksanaan praktik monopoli yang terselubung. Kehadiran UU No. 5 Th. 1999 yang diharapkan membawa angin segar bagi pertumbuhan dan perkembangan perekonomian kita ternyata hanya isapan jempol belaka, jika kita berpijak pada fakta yang ada. Selain itu pengaturannya yang partial dan tidak komprehensif seringkali menimbulkan celah sehingga bisa dimanfaatkan oleh pelaku usaha untuk melaksanakan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

4. Tujuan Penulisan

Tujuan yang ingin dicapai dalam penulisan skripsi ini adalah memberikan sumbangan pemikiran tentang Akuisisi, pengaturan, mekanisme, jenis, dampaknya bagi iklim perekonomian di Indonesia terutama sekali terhadap iklim persaingan usaha. Terakhir tujuan dari penulisan Skripsi ini adalah mensosialisasikan tentang pengaturan larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

5. Metodologi.

a. Pendekatan Masalah

Bentuk kajian pendekatan masalah yang digunakan adalah kajian yuridis normatif yang bertitik bertolak pada esensi sistematika isi perundang-undangan yang ada khususnya UU No. 5 Th. 1999.

b. Sumber Bahan Hukum.

Bahan hukum yang digunakan dalam skripsi ini terdiri dari bahan hukum primer yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tulisan ini dan bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang menunjang pembahasan permasalahan yang diperoleh dari Perpustakaan, berupa buku-buku, tulisan-tulisan ilmiah, surat kabar, majalah, jurnal, penelusuran data maupun berita di Internet, kegiatan perkuliahan, serta makalah hasil seminar yang ada hubungannya dengan materi yang terkait dengan penulisan.

c. Teknik pengumpulan dan pengolahan bahan hukum

Teknik yang penulis gunakan adalah teknik pengumpulan data studi kepustakaan dengan menggunakan buku-buku, surat kabar, artikel-artikel, majalah, artikel yang memuat pendapat ahli baik di media cetak maupun elektronik. Kemudian data dikumpulkan dan disusun secara sistematis sehingga mendukung pembahasan masalah.

d. Analisis Bahan hukum.

Analisis data yang digunakan adalah dengan metode deskriptif analitis, yang artinya menguraikan peraturan yang ada, atau yang dikaji, dengan fenomena yang ada di masyarakat. Selanjutnya dianalisis dengan merujuk

pada ketentuan perundang-undangan melalui penguraian atau mengelaborasi unsur-unsur dalam pasal dikaitkan dengan substansi masalah yang dibahas berdasarkan sumber data yang ada.

6. Pertanggungjawaban Sistematika.

Penulisan pertanggungjawaban sistematika ini dimaksudkan untuk memudahkan pembaca dalam mengetahui secara menyeluruh melalui uraian singkat materi skripsi skripsi. Sistematika skripsi terdiri dari empat bab.

Pada bab I dibahas tentang pendahuluan yang akan menjelaskan secara garis besar mengenai permasalahan, latar belakang, dan rumusannya secara singkat sebelum memulai pembahasan yang selanjutnya. Bab ini merupakan pengantar yang sifatnya umum untuk mengantar kepada permasalahan pokok yang akan dibahas.

Selanjutnya untuk bab II akan membahas peran negara selaku regulator dalam mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, terutama berkaitan dengan pokok bahasan kita adalah praktek monopoli dengan cara akuisisi. Juga tidak ketinggalan pula akan diuraikan pula peran KPPU (Komisi Pengawas Persaingan Usaha) selaku lembaga independen dalam rangka mengawasi praktek persaingan usaha di Indonesia, kemudian yang terakhir akan diuraikan pula mengenai akuisisi lintas batas negara (*cross border acquisition*). Hal ini menurut hemat penulis sangat menarik untuk diangkat berkaitan dengan keikutsertaan pemerintah meratifikasi berbagai kesepakatan internasional yang membawa konsekuensi pada negara tanpa batas, sehingga

berkaitan dengan tema pokok yang penulis angkat kita perlu mengetahui bagaimana persiapan pemerintah untuk mengantisipasi *cross border acquisition*, yang tentunya harus dipikirkan pula mengenai kemungkinan terjadinya monopoli atas akuisisi lintas batas tersebut.

Bab III akan menguraikan akuisisi secara menyeluruh, meliputi bentuk-bentuk akuisisi, prosedur akuisisi dan upaya hukum atas putusan KPPU. Bentuk-bentuk akuisisi dibahas disini karena sedikit banyak melalui bentuk inilah kita akan mengetahui akuisisi yang dilakukan oleh pelaku usaha yang kemudian apakah akuisisi tersebut mengakibatkan monopoli atau tidak. Sedangkan untuk prosedur akuisisi meskipun tidak termasuk dalam kajian hukum persaingan juga kami kemukakan karena dengan melihat prosedur tersebut kita akan mengetahui tahapan-tahapan suatu akuisisi, sehingga jika ada indikasi bahwa proses akuisisi tersebut akan menyebabkan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Dengan mengetahui prosedur tersebut aparat pemerintah dalam hal ini KPPU atau masyarakat bisa melaporkan dan mencegahnya. Terakhir akan diuraikan mengenai upaya hukum atas putusan KPPU sebagai bentuk jaminan kepastian hukum oleh pemerintah kepada pelaku usaha dalam hukum persaingan usaha.

Bab IV merupakan bab penutup penulisan skripsi ini, berisi suatu kesimpulan dari semua permasalahan yang dibahas pada bab II dan bab III. Kesimpulan yang didapat kemudian disusun sedemikian rupa sehingga merupakan suatu konklusi yang utuh dan singkat yang akan menjawab

permasalahan yang dibahas pada bab-bab sebelumnya, dan kemudian disampaikan beberapa saran yang diarahkan pada kesimpulan dari penulis.