

**KEWAJIBAN NOTIFIKASI PENGAMBILALIHAN ASET PERUSAHAAN DALAM
PERSPEKTIF HUKUM PERSAINGAN USAHA**

Anna Maria Tri Anggraini
Fakultas Hukum, Universitas Trisakti
anna.mta@trisakti.ac.id

Abstract

The Indonesian business competition supervisory agency, KPPU, issued KPPU Regulation No. 3/2019 which regulates the control system for merger, consolidation, and acquisition of company shares (P3S). This regulation was established to address the development of supervisory issues, including the expansion of the term expropriation, which includes the takeover of assets. Although it is not explicitly regulated in Law no. 5/1999 and PP No. 57/2010, the facts on the ground show that the enactment of the KPPU Regulation has been complied with by business actors within a period of more than a year since its stipulation. This article presents two research issues regarding the reasons behind KPPU's issuance of the regulation, and the legal implications of the enactment of new regulations for business actors and practitioners. This article is the result of normative research supported by secondary data in the form of legal regulations in the field of competition, comparisons with several countries, examples of the takeover of Uber assets by Grab, and also using interviews with two KPPU sources. The data was then analyzed qualitatively and concluded by using a deductive method. The conclusion drawn is that the purpose of KPPU in drafting the regulation is to prevent monopolistic practices and unfair business competition, by conducting benchmarking which results in the finding that the takeover of assets can also potentially give a chance to a concentrated market and anti-competitive behavior. The formation of the regulation also has juridical and sociological implications, namely fulfilling the legal aspect and being obeyed by business actors by notifying the takeover of shares and assets.

Keywords: Notification, Assets Acquisition, Business Competition

Abstrak

Lembaga pengawas persaingan, KPPU, menerbitkan Perkom No. 3/2019 yang mengatur tentang sistem pengendalian atas penggabungan, peleburan dan pengambilalihan saham perusahaan (P3S). Peraturan ini dibentuk untuk menjawab perkembangan isu pengawasan, antara lain perluasan istilah pengambilalihan, yang meliputi pula pengambilalihan aset. Meskipun tidak diatur secara eksplisit dalam UU No. 5/1999 maupun PP No. 57/2010, fakta di lapangan menunjukkan bahwa pengundangan Peraturan KPPU tersebut telah dipatuhi oleh pelaku usaha dalam kurun waktu lebih dari setahun sejak ditetapkannya. Artikel ini mengemukakan dua masalah penelitian tentang hal-hal yang melatarbelakangi KPPU menerbitkan peraturan tersebut, dan implikasi hukum pemberlakuan peraturan baru terhadap

pelaku usaha maupun praktisi. Artikel ini merupakan hasil penelitian normatif yang didukung data sekunder berupa peraturan hukum di bidang persaingan, perbandingan dengan beberapa negara, contoh pengambilalihan aset Uber oleh Grab, dan juga menggunakan wawancara dengan dua narasumber KPPU. Data tersebut kemudian dianalisis secara kualitatif dan menyimpulkannya dengan metode deduktif. Kesimpulan yang dihasilkan adalah bahwa maksud KPPU menyusun peraturan tersebut adalah melakukan pencegahan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, dengan melakukan *benchmarking* yang menghasilkan temuan, bahwa pengambilalihan aset juga dapat berpotensi melahirkan pasar yang terkonsentrasi dan perilaku antipersaingan. Pembentukan peraturan tersebut juga berimplikasi secara yuridis maupun sosiologis, yakni memenuhi aspek legalitas dan dipatuhi pelaku usaha dengan melakukan notifikasi pengambilalihan saham maupun aset.

Kata Kunci: Notifikasi, Pengambilalihan Aset, Persaingan Usaha

A. Pendahuluan

Pembentukan Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 (PP No. 57/2010)¹ sebagai pelaksanaan atas penggabungan, peleburan dan pengambilalihan saham perusahaan (P3S) sesuai yang diatur Pasal 28 dan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 (UU No. 5/1999) membawa dampak cukup signifikan bagi pelaku usaha yang melakukan aksi korporasi.² Hal ini terlihat dari makin meningkatnya notifikasi atas P3S kepada lembaga pengawas persaingan di Indonesia, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), yang menerima mandat untuk melakukan penilaian atas P3S. Peningkatan notifikasi perusahaan disebabkan adanya kewajiban lapor yang disertai denda yang mencapai miliaran Rupiah bila terjadi keterlambatan atas notifikasi.³

Hasil penilaian yang dilakukan oleh KPPU dinyatakan dalam bentuk Penetapan Notifikasi,⁴ berupa adanya dugaan (*objection letter*) atau tidak adanya dugaan praktik

¹ 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.

² Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

³ Pasal 6 PP No. 57/2010.

⁴ Pasal 18 ayat (1) Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2019 tentang Penilaian terhadap Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat (Perkom No. 3/2019).

monopoli atau persaingan usaha tidak sehat (*no objection letter*).⁵ Bahkan, KPPU dapat memberikan penilaian berupa persetujuan bersyarat (*conditional no objection letter*) disertai dengan syarat-syarat perubahan/perbaikan (*remedy requirement*) yang meliputi struktur atau perilaku.⁶ Perolehan penetapan notifikasi dari KPPU merupakan jaminan bagi perusahaan untuk melanjutkan bidang usaha baru sebagai hasil dari restrukturisasi perusahaan berupa P3S.

Kewajiban melakukan notifikasi atas P3S berlaku secara universal. Hal ini terlihat dari ketentuan mekanisme notifikasi dalam undang-undang antimonopoli di banyak negara. Hanya saja, banyak negara cenderung lebih mewajibkan notifikasi sebelum P3S berlaku efektif (*pre-merger notification*) daripada membebani kewajiban notifikasi setelah P3S berlaku secara efektif (*post-merger notification*). Apalagi dengan berlakunya ketentuan denda atas keterlambatan notifikasi bagi pelaku usaha yang relatif tinggi mengakibatkan pelaku usaha wajib meningkatkan *awareness*-nya sebelum memutuskan P3S, khususnya untuk perusahaan yang nilai aset atau omzetnya melebihi batasan nilai tertentu sesuai PP No. 57/2010.⁷

Sejak dibentuknya PP No. 57/2010, tercatat telah terjadi peningkatan penyelesaian perkara keterlambatan notifikasi P3S berdasarkan Pasal 29 UU No. 5/1999. Bahkan pada tahun 2019, perkara keterlambatan notifikasi merger dan akuisisi mencapai angka tertinggi sebanyak 24%, perkara tender 15%, perkara pengawasan kemitraan 6%, perkara perjanjian vertikal 3% dan perkara penetapan harga 3%.⁸ Makin bertambahnya perkara keterlambatan merger menunjukkan meningkatnya aksi korporasi perusahaan melalui P3S yang tidak dilaporkan ke KPPU. Bertambahnya perkara keterlambatan notifikasi P3S ke KPPU ini rupanya juga sejalan dengan bertambahnya notifikasi ke lembaga ini, serta beragamnya masalah yang timbul dari hasil analisis atas potensi dampak yang ditimbulkan atas P3S, sehingga pada akhirnya pada tanggal 2 Oktober 2019, KPPU menerbitkan Perkom No. 3/2019 yang mengatur pula kewajiban notifikasi bagi pelaku usaha yang melakukan pengambilalihan aset.

⁵ Pasal 18 ayat (2) *Perkom No. 3/2019*.

⁶ Pasal 19 *Perkom No. 3/2019*.

⁷ Pasal 6 *PP No. 57/2010*.

⁸ KPPU RI, *Laporan Tahunan 2019* (Jakarta: KPPU, 2019), 39, https://kppu.go.id/wp-content/uploads/2020/06/Laporan-Tahunan-KPPU-2019_ok.pdf.

Peraturan tersebut khususnya tentang “perluasan istilah” pengambilalihan saham dinilai secara yuridis-formal tidak sesuai dengan sistem pembentukan peraturan perundang-undangan⁹, karena KPPU menyusun peraturan ini dianggap tidak mendasarkan pada ketentuan peraturan yang lebih tinggi tingkatannya baik menurut PP No. 57/2020, khususnya pengertian Pasal 1 angka 3, serta Pasal 28 ayat (2) dan Pasal 29 ayat (1) UU No. 5/1999. Ketidaksesuaian secara yuridis-formal ini mendorong dilakukan kajian secara substansi tentang hal-hal yang melatarbelakangi KPPU membentuk Perkom No. 3/2019 ini. Di sisi lain, terdapat fakta hasil rekam catatan hasil notifikasi P3S sepanjang tahun 2020 yang menunjukkan bahwa sebanyak sepertiga pelaku usaha yang melakukan notifikasi pengambilalihan aset.¹⁰ Berdasarkan uraian tersebut, perlu dilakukan kajian dengan pembatasan kajian terkait pengambilalihan saham perusahaan.

Permasalahan yang menjadi pokok bahasan artikel ini adalah mengenai: (a) mengapa KPPU menerbitkan Perkom No. 3/2019 yang antara lain mengatur ketentuan kewajiban notifikasi pengambilalihan aset, padahal hal ini tidak diatur secara eksplisit dalam PP No. 57/2010 dan UU No. 5/1999?; dan (b) bagaimana implikasi hukum bagi pelaku usaha dan praktisi terkait kewajiban notifikasi pengambilalihan aset perusahaan setelah pembentukan Perkom No. 3/2019?

Artikel ini merupakan penelitian normatif-kualitatif, yaitu melakukan penelitian dengan cara menjabarkan data yang diperoleh berdasarkan norma hukum, teori, konsep, dan kaidah yang relevan dengan objek.¹¹ Sifat penelitian ini adalah preskriptif, yakni penelitian yang bertujuan mendapatkan saran mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah tertentu.¹² Penelitian ini menggunakan data sekunder, yang diperoleh dari berbagai bahan pustaka, terkait pendapat doktrin serta praktik negara lain tentang alasan penyusunan aturan

⁹ *Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* jo. *Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*.

¹⁰ “Pemberitahuan Merger 2020,” KPPU, diakses 20 Januari 2021, <https://kppu.go.id/pemberitahuan-merger-2020/>.

¹¹ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: PT Grafindo Media Pratama, 2010), 98.

¹² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: Universitas Indonesia, 1986), 15.

kewajiban notifikasi pengambilalihan aset dalam Perkom No. 3/2019. Selain itu, untuk mendapatkan informasi tentang alasan dan latar belakang KPPU menetapkan Peraturan tersebut dilakukan wawancara dengan narasumber, yakni Daniel Agustino Agustino, Direktur Merger dan Akuisisi KPPU dan Mohammad Reza, Staf Ahli Unsur Pembantu Komisi Bidang Hukum KPPU.

Data yang diperoleh sehubungan dengan penelitian ini dilakukan dengan cara studi 27is aki melalui studi dokumen. Studi dokumen terhadap data sekunder melalui, yaitu:

- a. Bahan hukum primer, adalah bahan-bahan hukum yang mengikat, yang terdiri dari UU No. 5/1999, PP No. 57/2010, Perkom No. 3/2019;
- b. Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti peraturan yang digunakan negara lain terkait objek penelitian, hasil penelitian, karya ilmiah dan artikel yang berhubungan erat dengan pengambilalihan aset perusahaan dan penerapannya sebagai hasil notifikasi ke KPPU.

Pada tahap selanjutnya diupayakan untuk menjawab pokok permasalahan serta memperoleh kesimpulan dan saran. Data yang diperoleh kemudian diolah dan dianalisis dengan pendekatan kualitatif. Pengambilan kesimpulan dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode penalaran deduktif, yaitu proses bernalar yang bermula dari pernyataan atau tesis yang sifatnya umum tentang mekanisme pengambilalihan dari perspektif hukum persaingan, untuk tiba pada suatu kesimpulan yang khusus tentang suatu hal tertentu, yakni mekanisme notifikasi pengambilalihan aset perusahaan yang wajib dilaporkan ke KPPU.¹³

¹³ Sulistyio Irianto dan Shidarta, *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi* (Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2011), 98.

B. Pembahasan

B.1. Latar Belakang Pembentukan Ketentuan Kewajiban Notifikasi Pengambilalihan Aset dalam Perkom No. 3/2019

Ketentuan kewajiban notifikasi P3S diatur dalam 29 ayat (1) UU No. 5/1999.¹⁴ Baik Pasal 28 maupun Pasal 29, mengamanatkan pembentukan peraturan pemerintah sebagai pelaksanaan, dan setelah lebih dari sepuluh tahun kemudian terbentuklah PP No. 57/2010 yang ditetapkan oleh Presiden pada tanggal 20 Juli 2010. Bagian Menimbang menyatakan bahwa peraturan ini dibentuk untuk melaksanakan ketentuan Pasal 28 ayat (3) dan Pasal 29 ayat (2) UU No. 5/1999.¹⁵ Sedangkan yang dimaksud pengambilalihan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh Pelaku Usaha yang mengambilalih saham Badan Usaha yang mengakibatkan beralihnya pengendalian atas Badan Usaha tersebut.¹⁶

Sebagai pelaksanaan dari Pasal 28 ayat (3) dan Pasal 29 ayat (2) UU No. 5/1999 peraturan ini menentukan prosedur notifikasi baik secara sukarela sebelum P3S efektif (*voluntary pre-merger notification*) dan kewajiban melaporkan setelah P3S efektif (*mandatory post-merger notification*). Sistem notifikasi yang mewajibkan melaporkan ke lembaga pengawas setelah P3S efektif merupakan sistem yang tidak lazim dianut di negara lain, mengingat fungsi pengawasan KPPU hanya berjalan secara efektif setelah berlangsungnya P3S secara efektif. Dalam hal ini, fungsi pencegahan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat menjadi kurang optimal, meskipun peraturan ini memberikan kesempatan bagi pelaku usaha yang secara sukarela melakukan notifikasi atas rencana P3S-nya. Sebagai contoh misalnya, terdapat tiga anggota ASEAN yang sejak awal dibentuknya undang-undang anti monopoli telah mengatur notifikasi ke lembaga pengawas persaingan di negaranya

¹⁴ Pasal 29 ayat (1) UU No. 5/1999 menyatakan: “(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.”

¹⁵ Pasal 28 ayat (3) dan Pasal 29 ayat (2) UU No. 5/1999.

¹⁶ Pasal 1 angka 3 PP No. 57/2010.

sebelum P3S efektif, yakni Thailand¹⁷, Vietnam¹⁸, dan Singapura¹⁹. Hanya saja, Thailand dan Vietnam membebaskan kewajiban sebelum P3S, sementara hanya Singapura yang bersifat sukarela (*voluntary*).

Pembahasan di tingkat internasional, UNCTAD (*United Nations Conference on Trade and Development*) juga menyatakan, bahwa:

“...The main objective of merger control policy is to avoid and prevent anti-competitive concentrations, to identify the most anti-competitive effects, to have the possibility to correct problems and to efficiently allocate resources...”

Tujuan utama kebijakan pengendalian merger (*merger control*) adalah mencegah konsentrasi pasar yang sifatnya anti persaingan, mengidentifikasi dampak yang paling mengganggu pasar kompetitif, dan memberikan kesempatan untuk mengoreksi masalah atas alokasi sumber-sumber yang tidak efisien.²⁰ Dalam kesimpulan akhirnya, diketahui bahwa sebagian besar negara telah mengadopsi pendekatan *ex-ante* (sebelum terjadinya tindakan) dalam sistem pengendalian merger:

“... Most countries have adopted an ex-ante approach to merger control. Unlike anti-competitive agreements and abuses of market power, which are investigated ex post, the control of concentrations provides competition authorities an opportunity to carry out an assessment beforehand, thus preventing ex ante potential damage to consumers”.²¹

Berbeda halnya dengan pengawasan terhadap kegiatan penyalahgunaan posisi dominan yang lebih menggunakan pendekatan *ex-post* (setelah terjadinya tindakan), karena otoritas persaingan akan melakukan investigasi setelah terjadinya konsentrasi pasar yang berpotensi mengakibatkan kerugian pada konsumen. Demikian pula halnya dengan sistem pengendalian P3S di negara-negara yang tergabung dalam OECD (*Organization for Economic Co-Operation*

¹⁷ Section 26 *Trade Competition Act BE 3542/1999*.

¹⁸ Article 18 *Law on Competition No. 27/2004/QH11*.

¹⁹ Section 34 Chapter 50B *Singapore Competition Act (Original Enactment: Act 4; Revised Edition 2006, 31st January 2006)*.

²⁰ UNCTAD, *Challenges in The Design of a Merger Control Regime for Young and Small Competition Authorities* (Geneva: United Nations, 2017), 6.

²¹ *Ibid.*

and Development) lebih memilih sistem kewajiban notifikasi sebelum merger efektif (*mandatory pre-merger notifications*).²²

Hal penting yang perlu disimak dalam sistem pengendalian terhadap rencana P3S adalah batasan-batas formal, baik terkait durasi pelaporan maupun ambang batas (*threshold*) perusahaan yang diwajibkan notifikasi dihitung dari penjumlahan aset atau omzet perusahaan yang melakukan P3S.²³ Ketentuan durasi waktu yang membatasi selambat-lambatnya 30 hari sejak tanggal P3S efektif mengimplikasikan pembebanan sanksi berupa denda keterlambatan.²⁴ Sedangkan ketentuan ambang batas yang hanya didasarkan pada nilai aset atau omzet (penjualan) menjadi kurang lengkap bila dikaitkan dengan ketentuan UU No. 5/1999 yang memberikan batasan (*threshold*) pada besaran pangsa pasar,²⁵ seperti halnya ketentuan tentang ambang batas perusahaan yang diwajibkan notifikasi di Vietnam²⁶ dan Singapura²⁷. Rasio pembatasan ini karena hanya perilaku perusahaan yang memiliki posisi dominan yang berpotensi mengakibatkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Namun demikian, ketentuan ambang batas ini tidak terlepas dari bunyi Pasal 29 ayat (1) UU No. 5/1999 *jo.* Pasal 5 ayat (1) PP No. 57/2010, yang pada hakikatnya mengukur dari penggabungan nilai aset dan/atau nilai penjualan, yakni dengan nilai aset gabungan sebesar 2,5 triliun Rupiah dan/atau nilai penjualan (omzet) sebesar 5 triliun Rupiah, dan di bidang perbankan dengan nilai aset melebihi 20 triliun Rupiah.²⁸ Pengertian aset seringkali diterjemahkan sebagai kekayaan perusahaan atau perseroan. Pengertian pengambilalihan aset tidak didefinisikan secara eksplisit dalam Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU PT). Sebagian besar U UPT mengatur tentang pengambilalihan

²² “Merger Control in The Time of COVID-19,” OECD, diakses 21 Februari 2021, <http://www.oecd.org/competition/Merger-control-in-the-time-of-COVID-19.pdf>.

²³ Pasal 5 ayat (2) PP No. 57/2010.

²⁴ Pasal 6 PP No. 57/2010.

²⁵ Pasal 4, Pasal 13, Pasal 17 dan Pasal 25 UU NO. 5/1999.

²⁶ Section 16-24 Law No. 27/2004/QH/11, menentukan ambang batas (*threshold*) besaran pangsa minimal sebesar 30% atau gabungan pangsa pasar sampai sebesar minimal 50%.

²⁷ Section 54 Chapter 50B Competition Act 2006, menyatakan bahwa ambang batas (*threshold*) pangsa pasarnya melebihi 40% atau gabungan pangsa pasar dari tiga perusahaan terbesar adalah lebih dari 70%.

²⁸ Pasal 5 ayat (2) dan (3) PP No. 57/2010.

saham.²⁹ Mengingat ketiadaan rumusan secara jelas, perlu merujuk pada ketentuan tentang pelepasan dan penjaminan aset perusahaan dalam UU PT. Pasal 102 UU PT menyebutkan, bahwa:

“Direksi wajib meminta persetujuan RUPS untuk mengalihkan kekayaan perseroan, atau menjadikan jaminan utang kekayaan perseroan yang merupakan lebih dari 50% jumlah kekayaan bersih perseroan dalam satu transaksi atau lebih, baik yang berkaitan maupun tidak.”

Ketentuan ini dapat ditafsirkan sebagai “embrio” dari akuisisi perusahaan dengan cara pengambilalihan aset. Lebih lanjut, Penjelasan Pasal 102 ayat (1) paragraf 1 menyatakan, bahwa:

“Yang dimaksud dengan ‘kekayaan Perseroan’ adalah semua barang baik bergerak maupun tidak bergerak, baik berwujud maupun tidak berwujud, milik Perseroan.”³⁰

Dengan demikian, akuisisi perusahaan dengan cara pengambilalihan aset tetap dimungkinkan di Indonesia dan bisa tumbuh kembang.³¹ Pidato Pengukuhan sebagai Guru Besar Tetap dalam Ilmu Hukum Keperdataan di Fakultas Hukum Universitas Indonesia, menyatakan bahwa pengaturan tentang akuisisi perusahaan dikaitkan dengan larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sudah saatnya dipertimbangkan untuk masuk ke dalam revisi UU PT di masa mendatang. Pengalaman di negara-negara Eropa berkaitan dengan larangan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat ternyata membuka pintu bagi terjadinya pelanggaran, dengan cara melakukan akuisisi aset.³²

Untuk memperjelas ketentuan pengambilalihan aset, KPPU mengeluarkan Pedoman Penilaian terhadap Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan pada tanggal 6 Oktober 2020. Bentuk pengambilalihan terbagi atas pengambilalihan saham dan pengambilalihan yang

²⁹ Pasal 125 *Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas*: “Pengambilalihan dilakukan dengan cara pengambilalihan saham yang telah dikeluarkan dan atau akan dikeluarkan oleh perseroan melalui direksi perseroan atau langsung dari pemegang saham”.

³⁰ Penjelasan Pasal 102 *UU No. 40/2007*.

³¹ Mys, “Akuisisi Perusahaan Tidak Bisa Dilakukan Dengan Penggabungan,” *Hukumonline*, diakses 22 Februari 2021, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/ho120496/akuisisi-perusahaan-tidakbisa-dilakukan-dengan-cara-penggabungan/>.

³² *Ibid.*

dipersamakan dengan saham, yang masing-masing dapat dilakukan dengan berbagai variasi transaksi, antara lain pengambilalihan saham dan pengambilalihan yang dipersamakan dengan saham, termasuk perpindahan aset dan *participating interest*.³³ Lebih lanjut dijelaskan bahwa perpindahan aset terjadi ketika Badan Usaha mengambil alih aset pelaku usaha lain, sehingga terjadi perubahan pengendalian atau kepemilikan terhadap aset tersebut. Perpindahan aset tidak menjadikan pelaku usaha yang diambilalih asetnya menjadi anak perusahaan Badan Usaha yang mengambil alih.³⁴

Wujud aset yang diambil alih dapat berupa aset berwujud (*tangible aset*) dan aset tidak berwujud (*intangible aset*). Aset tidak berwujud atau dikenal juga sebagai aktiva tidak berwujud merujuk pada aset dari pelaku usaha yang tidak memiliki bentuk fisik, misalnya merek, hak cipta, paten, lisensi, data penjualan, data konsumen, data digital, dan *big data*. Sedangkan pengambilalihan *participating interest* merupakan istilah yang lazim dikenal dalam kegiatan usaha eksplorasi dan produksi minyak dan gas bumi.³⁵

Perpindahan aset yang wajib notifikasi adalah perpindahan aset yang mengakibatkan beralihnya pengendalian dan/atau penguasaan aset dan/atau meningkatkan kemampuan penguasaan atas suatu pasar tertentu oleh Badan Usaha yang mengambil alih. Ambang batas (*threshold*) nilai transaksi perpindahan aset untuk pelaku usaha non perbankan adalah lebih dari 250 miliar Rupiah, sedangkan untuk perbankan sebesar lebih dari 2,5 triliun Rupiah.³⁶

Pengaturan pengambilalihan yang meliputi pengambilalihan saham maupun aset sudah lazim diterapkan di negara-negara yang memiliki sistem pengendalian P3S di bidang hukum persaingan, karena pada hakikatnya, perubahan pengendalian dapat disebabkan baik pengambilalihan saham maupun aset. Ketentuan *Merger Review* Uni Eropa khususnya *Article 3 (1)* menyatakan, bahwa:

³³ KPPU RI, *Pedoman Penilaian terhadap Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan* (Jakarta: KPPU, 2020), 7-8.

³⁴ *Ibid.*, 12.

³⁵ *Ibid.*, "...*Participating interest* dapat didefinisikan sebagai proporsi biaya eksplorasi dan produksi yang akan ditanggung, dan proporsi produksi yang akan diterima masing-masing pihak, sebagaimana tercantum dalam kontrak kerja sama."

³⁶ *Ibid.*, 25-26.

“A concentration shall be deemed to arise where a change of control on a lasting basis results from: (a) the merger of two or more previously independent undertakings or parts of undertakings, or (b) the acquisition, by one or more persons already controlling at least one undertaking, or by one or more undertakings, whether by purchase of securities or assets, by contract or by any other means, of direct or indirect control of the whole or parts of one or more other undertakings”.

Ketentuan ini pada dasarnya menyatakan bahwa beralihnya “konsentrasi pasar” bila terjadi perubahan pengendalian yang disebabkan atas penggabungan atau pengambilalihan satu atau lebih perusahaan yang mengendalikan sedikitnya satu atau lebih perusahaan, baik melalui pembelian surat berharga (termasuk saham) atau aset, dengan perjanjian atau cara lain, baik secara langsung maupun tidak langsung mengendalikan seluruh atau sebagian saham dari satu atau lebih perusahaan.³⁷

Pengawasan terhadap kewajiban notifikasi yang hanya meliputi pengambilalihan saham³⁸ melahirkan suatu fakta, bahwa terjadi peralihan konsentrasi pasar melalui pengambilalihan aset yang mungkin berpotensi mengakibatkan praktik monopoli dan persaingan tidak sehat. Sebagai contoh adalah proses akuisisi aset yang pernah terjadi di Indonesia pada hari Senin, 26 Maret 2018, ketika Grab Indonesia mengambilalih aset Uber Indonesia, di mana kesepakatan ini dinilai sebagai kesepakatan terbesar di Asia Tenggara.³⁹ Kesepakatan pengambilalihan aset meliputi peralatan, kontrak, dan karyawan, serta layanan aplikasi dan data pelanggan milik Uber Indonesia digabungkan dengan layanan aplikasi milik Grab Indonesia. Semua ini merupakan aset yang mempengaruhi proses bisnis transportasi berbasis aplikasi untuk memperoleh keuntungan ekonomi. Atas pengambilalihan aset Uber, telah disepakati bahwa Uber Indonesia memiliki saham sebesar 27,5% (dengan taksiran senilai

³⁷ Article 3 (1) *Council Regulation (EC) No 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation) (Text with EEA relevance), Official Journal L 024, 29/01/2004 P. 0001 – 0022.*

³⁸ Pasal 28 ayat (2) dan 29 ayat (1) *UU No. 5/1999 jo. PP No. 57/2010.*

³⁹ Trio Hamdani, “Grab Akuisisi Uber Hingga Jadi Decacorn Pertama Asia Tenggara,” *Detik*, diakses 22 Februari 2021, <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4448147/grab-akuisisi-uber-hingga-jadi-decacorn-pertama-asia-tenggara>; Andri Donnal Putera, “Resmi Akuisisi Uber, Berikut Rencana Grab,” *Kompas*, diakses 22 Februari 2021, <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/03/26/102018726/resmi-akuisisi-uber-berikut-rencana-grab>.

USD 1,6 miliar) di Grab Indonesia. Pengambilalihan aset ini mengakibatkan adanya perubahan konsentrasi pasar karena jumlah pesaing di industri angkutan berbasis aplikasi menjadi berkurang, yakni hanya tinggal satu pesaing saja di pasar sejenis yang adalah Gojek.

Faktanya bahwa telah terjadinya perubahan struktur pasar yang signifikan melalui pengambilalihan aset Uber oleh Grab Indonesia, namun berdasarkan Pasal 29 UU No. 5/1999 dan PP No. 57/2010, KPPU tidak memiliki kewenangan untuk melakukan penilaian atas aksi korporasi ini, yang dapat dilakukan oleh lembaga pengawas persaingan ini adalah dampak pengambilalihan aset terhadap pasar transportasi berbasis aplikasi di pasar Indonesia.⁴⁰ Dampak atas pengambilalihan aset antara lain adalah beralihnya konsentrasi pasar, dan kemungkinan potensi perilaku pelanggaran yang lain, misalnya apakah perilaku pelaku usaha pasca pengambilalihan aset melakukan tindakan diskriminasi, penyalahgunaan posisi dominan, atau *barrier to entry* pesaing potensial dengan cara “banting harga” (*predatory prices*). Fakta inilah yang mendorong KPPU menerbitkan Perkom No. 3/2019. Definisi pengambilalihan menurut Pasal 1 angka 4 adalah:

“Perbuatan hukum yang dilakukan oleh pelaku usaha untuk mengambilalih saham dan/atau aset perusahaan yang mengakibatkan beralihnya pengendalian perusahaan dan/atau aset perusahaan tersebut.”

Bila KPPU saat itu memiliki kewenangan untuk menilai hasil pengambilalihan aset Uber oleh Grab Indonesia, mungkin akan menghasilkan penilaian bahwa terjadi perubahan konsentrasi pasar setelah pengambilalihan aset Uber oleh Grab Indonesia yang berpotensi menimbulkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat di pasar Indonesia.⁴¹

Berbeda halnya saat tindakan pengambilalihan aset Uber oleh Grab dilakukan di Singapura, *Competition and Consumer Commission Singapore* (CCCS) dalam rilisnya pada tanggal 5 Juli 2018, menyatakan tentang temuannya, bahwa pengambilalihan aset *Uber's*

⁴⁰ Samuel Pablo, “KPPU Mulai Selidiki Akuisisi Uber-Grab,” CNBC Indonesia, diakses 23 Februari 2021, <https://www.cnbcindonesia.com/tech/20180710132434-37-22812/kppu-mulai-selidiki-akuisisi-uber-grab>.

⁴¹ Pasal 13 ayat (3) *Perkom No. 3/2019*, yang menyatakan: “Penilaian sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan dengan menggunakan analisis: 1. konsentrasi pasar; 2. hambatan masuk pasar; 3. potensi perilaku anti persaingan; 4. efisiensi; dan/atau 5. Kepailitan”; KPPU, “Cara Hindari Denda 1 Miliar Per-Hari,” Kompetisi, diakses 24 Februari 2021, <https://kppu.go.id/wp-content/uploads/2020/04/63-kompetisi-ebook.pdf>.

Southeast Asian oleh Grab dinilai telah menyebabkan berkurangnya persaingan secara substansial, sehingga mengarahkan untuk menetapkan *remedies* dengan cara mengembalikan persaingan di pasar (sejenis) dan membebaskan sejumlah denda.⁴²

B.2. Implikasi Hukum bagi Pelaku Usaha terkait Kewajiban Notifikasi Pengambilalihan Aset Perusahaan setelah Pembentukan Perkom No. 3/2019

Istilah implikasi sering digunakan untuk menjelaskan adanya suatu keterlibatan, keadaan terlibat, atau memiliki hubungan keterlibatan.⁴³ Sedangkan *Law Dictionary* menerjemahkan kata implikasi sebagai asumsi tentang suatu kondisi untuk mencapai tujuan, bukan hanya satu melainkan beberapa tujuan tertentu.⁴⁴ Pembahasan tentang implikasi hukum penetapan kewajiban notifikasi pengambilalihan aset pasca pembentukan Perkom No. 3/2019 mengarah pada asumsi terkait masalah fungsi, keberlakuan dan implementasi dalam praktik notifikasi pengambilalihan aset di KPPU.

Ditinjau dari fungsi pembentukannya, setidaknya terdapat pertimbangan dalam membentuk peraturan ini, bahwa peraturan KPPU sebelumnya sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan kebutuhan hukum, sehingga perlu diperbaharui.⁴⁵ Persoalan mendasar yang dihadapi KPPU adalah adanya fakta pengambilalihan aset Uber oleh Grab Indonesia yang diduga mengakibatkan pasar terkonsentrasi, karena kedua perusahaan tersebut berada di pasar bersangkutan (*relevant market*) yang sama, sehingga berpotensi melakukan tindakan anti persaingan. Secara umum analisis potensi perilaku anti persaingan didasarkan pada analisis dampak, baik dampak yang sifatnya unilateral (*unilateral conduct*), dampak terkoordinasi (*coordinated conduct*), dan penutupan akses pasar (*market foreclosure*).⁴⁶ *Unilateral conduct*

⁴² “Grab/Uber Merger: CCCS Provisionally Finds that the Merger Has Substantially Lessened Competition, Proposes Directions to Restore Market Contestability and to Impose Financial Penalties,” CCCS Media Release, diakses 23 Februari 2021, <https://www.cccs.gov.sg/media-and-consultation/newsroom/media-releases/grab-uber-merger-pid>.

⁴³ “Implikasi,” KBBI, diakses 24 Februari 2021, <https://kbbi.web.id/implikasi>.

⁴⁴ “Implication,” Black’s Law Dictionary Free Online Legal Dictionary 2nd Ed, diakses 24 Februari 2021, <https://thelawdictionary.org/implication/>.

⁴⁵ Bagian Menimbang huruf b *Perkom No. 3/2019*.

⁴⁶ KPPU RI, *Pedoman Penilaian*, 54.

merujuk pada tindakan yang dilakukan oleh perusahaan yang menduduki posisi monopoli atau dominan di pasar sejenis seperti monopolisasi atau penyalahgunaan posisi dominan.⁴⁷ Sedangkan *coordinated conduct* secara umum merujuk pada kemampuan perusahaan untuk saling menyesuaikan perilaku dengan cara menaikkan atau menurunkan harga dengan tujuan menyingkirkan pesaing.⁴⁸ Bentuk potensi hambatan lain akibat P3S adalah *market foreclosure* atau *vertical foreclosure* adalah perilaku yang bersifat menghambat atau menutup akses dari pelaku di pasar *upstream* terhadap pelaku di pasar *downstream*.⁴⁹

Ketiadaan aturan secara eksplisit yang mewajibkan notifikasi pengambilalihan aset ini merupakan sesuatu kebutuhan masyarakat yang mendambakan sistem persaingan usaha sehat guna terwujudnya kesejahteraan masyarakat sesuai tujuan pembentukan UU No. 5/1999.⁵⁰ Atas dasar berbagai pertimbangan di atas dan dengan membandingkan sistem pengendalian P3S (*merger review*) di banyak negara serta munculnya praktik pengambilalihan aset Uber oleh Grab, KPPU memutuskan membentuk Peraturan KPPU No. 3/1999. Pembentukan aturan ini bila ditinjau dari fungsinya sesuai dengan teori Roscoe Pound, yakni *law is a tool of social engineering*. Konsep Roscoe Pound dari Aliran *Sociological Jurisprudence* menguraikan mengenai pengaruh hukum terhadap masyarakat dengan pendekatan dari hukum ke masyarakat.⁵¹ Konsep dasar teori ini adalah bahwa hukum harus dipandang sebagai suatu lembaga masyarakat yang berfungsi memenuhi kebutuhan sosial. Tugas ilmu hukum adalah mengembangkan suatu kerangka yang mampu memenuhi kebutuhan sosial dan ekonomi secara optimal. Pemenuhan kebutuhan suatu masyarakat tidak lepas dari peran hukum dalam

⁴⁷ The University of Melbourne, “Unilateral Conduct: Subject LAWS90066/2016,” Handbook Archive, diakses 26 Februari 2021, <https://archive.handbook.unimelb.edu.au/view/2016/laws90066/#:~:text=Anti%2Dcompetitive%20unilateral%20conduct%20generally.is%20likely%20to%20harm%20competition>.

⁴⁸ Kai-Uwe Kuhn, “The Coordinated Effects of Mergers,” *Law & Economics Working Papers Archive: 2003-2009*, Art. 34 (2004): 3.

⁴⁹ James Mancini, *et. al.*, “Abuse of Dominance in Digital Markets,” OECD, diakses 26 Februari 2021, www.oecd.org/competition/globalforum/abuse-of-dominance-in-digital-markets.htm.

⁵⁰ Pasal 3 huruf a UU No. 5/1999.

⁵¹ Johannes Ibrahim Kosasih dan Johanes Hermanto Sirait, “Konsepsi *Law as a Tool of Social Engineering* Sebagai Upaya Manajemen Hukum Dalam Menciptakan Kepastian Hukum” dalam *Kumpulan Kertas Kerja Panelis dalam Konferensi Nasional Optimalisasi Community Well-Being dalam Perspektif Multidisipliner* (Bandung: Universitas Kristen Maranatha, 2015), 45.

mengarahkan masyarakat di masa mendatang. Pembentukan sistem notifikasi⁵² yang memasukkan pengambilalihan aset berfungsi mengarahkan ke depan yang berfungsi pencegahan timbulnya konsentrasi pasar yang berpotensi mengakibatkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, yang pada akhirnya mengurangi kesejahteraan masyarakat.

Teori Roscoe Pound ini dikritik oleh penganut aliran Positivisme yang lebih melihat tujuan dan fungsi hukum adalah menjamin kepastian.⁵³ Dari sisi legalitas dan kepastian hukum, pembentukan Perkom No. 3/2019 secara yuridis tidak sesuai dengan ketentuan pengambilalihan saham menurut UU No. 5/1999 maupun PP No. 57/2010, karena kedua peraturan tersebut tidak menyebut secara eksplisit pengambilalihan aset melainkan pengambilalihan saham yang berbeda pengertiannya. Namun demikian, Peraturan KPPU ini tetap dinyatakan berlaku selama tidak “dikoreksi” oleh Mahkamah Agung melalui uji material. Kewenangan hak uji materiil Mahkamah Agung bersumber dari atribusi dari Pasal 24A ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945), yang berbunyi: “Mahkamah Agung berwenang menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang”.⁵⁴ Selain itu, Undang-Undang No. 5 Tahun 2004 tentang Mahkamah Agung (UU Mahkamah Agung), khususnya Pasal 31A ayat (2) menyatakan, bahwa:

“Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) hanya dapat dilakukan oleh pihak yang menganggap haknya dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang, yaitu: (a) perorangan warga negara Indonesia; (b) kesatuan masyarakat hukum adat sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip negara kesatuan Republik Indonesia yang diatur dalam Undang-undang; (c) badan hukum publik atau badan hukum privat”.⁵⁵

⁵² Pasal 28 ayat (2) dan Pasal 29 ayat (1) *UU No. 5/1999 jo. PP No. 57/2010*.

⁵³ Linus J. McManaman, “Social Engineering: The Legal Philosophy of Roscoe Pound,” *St. John’s Law Review* 33, no. 1 (December 1958): 1.

⁵⁴ Pasal 24 A ayat (1) *UUD NRI Tahun 1945* dijabarkan kembali dalam *Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman* dan *Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung*.

⁵⁵ *Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil*.

Terkait dengan hal ini, Putusan Hak Uji Materiil No. 70P/HUM/2013 tanggal 25 Februari 2014 menyatakan bahwa terdapat lima kriteria pemohon hak uji materiil, yaitu: 1) Salah satu dari tiga kelompok yang diatur dalam Pasal 31 A ayat (2) UU Mahkamah Agung; 2) Subjek tersebut memang mempunyai hak; 3) Dirugikan oleh berlakunya peraturan perundang-undangan; 4) Hubungan sebab-akibat (*causal verband*) antara kerugian dan berlakunya objek permohonan; 5) Bila dikabulkan, kerugian tidak lagi atau tidka akan terjadi dengan dibatalkannya objek hak uji materi. Namun demikian, sejak diundangkannya Perkom No. 3/2019 pada tanggal 3 Oktober 2019 melalui Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 1130, tidak ada keberatan atas pemberlakuan regulasi ini. Bahkan peraturan ini cenderung dipatuhi oleh pelaku usaha yang melakukan pengambilalihan aset untuk melakukan notifikasi ke KPPU.

Atas dasar uraian tersebut, terlihat bahwa secara sosiologis peraturan ini memang diperlukan masyarakat, mengingat fungsi pembentukannya lebih bersifat pencegahan dari tindakan yang berpotensi mengakibatkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Landasan sosiologis merupakan pertimbangan atau alasan yang menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam berbagai aspek. Landasan sosiologis lebih menyangkut fakta empiris mengenai perkembangan masalah dan kebutuhan masyarakat dan negara.⁵⁶

Perkembangan sistem notifikasi pasca diundangkannya Perkom No. 3/2019 mulai tahun 2020 menunjukkan bahwa pelaku usaha memberikan pelaporan ke KPPU atas pengambilalihan aset perusahaan. Dari 102 notifikasi P3S yang masuk ke KPPU, notifikasi pengambilalihan saham sebanyak 64 pelaporan (63%), pengambilalihan aset berjumlah 36 pelaporan (35%), dan 2 pelaporan penggabungan (2%).⁵⁷ Angka itu menunjukkan bahwa sebagian besar, bahkan hampir semua notifikasi berupa pengambilalihan, dan pengambialihan aset merupakan pilihan yang kedua setelah pengambilalihan saham. Secara sosiologis, hal ini

⁵⁶ *Lampiran I UU No. 12/2011 Bab IV Landasan Filosofis, Sosiologis dan Yuridis*. Lihat BPHN, *Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2017), 89

⁵⁷ KPPU, "Pemberitahuan Merger 2020."

menunjukkan tingkat kepatuhan pelaku usaha kepada Perkom No. 3/2019 relatif tinggi bila mengingat aturan ini baru diundangkan kurang dari dua tahun yang lalu.

Informasi mengenai penyusunan Perkom No. 3/2019 dan implementasinya di KPPU ditambah dengan hasil wawancara yang dilakukan terhadap Direktur Merger dan Akuisisi KPPU, Daniel Agustino, menyatakan bahwa penetapan peraturan tersebut dilakukan melalui studi komparatif dengan negara-negara yang telah lama memberlakukan sistem *merger review* seperti Amerika Serikat dan Uni Eropa yang mendefinisikan pengambilalihan tidak hanya meliputi pengambilalihan saham melainkan juga aset. Untuk menerjemahkan aset, KPPU juga telah menetapkan pedoman baru tentang penggabungan, peleburan dan pengambilalihan di tahun 2020, setahun setelah dibentuknya Perkom No. 3/2019.⁵⁸ Tahap penyusunan rancangan peraturan dengan cara melakukan *benchmarking* atau studi perbandingan (hukum) merupakan salah satu metode yang bermanfaat dan bertujuan untuk mrnginformsiksn perancangan peraturan hukum nasional, dan membantu penentu kebijakan di bidang eksekutif maupun yudikatif dalam menyelesaikan permasalahan yang sulit, serta memberikan dasar unifikasi dan harmonisasi hukum, atau sekedar menambah pengetahuan dan memperluas pemahaman dalam pendidikan hukum.⁵⁹ Lebih lanjut, Daniel Agustino menyatakan bahwa perlu kehati-hatian dalam menggunakan metode perbandingan ini, karena tidak semua sistem hukum yang berlaku di negara lain akan berlaku efektif di negara ini, mengingat perbedaan budaya, sosial dan politik yang berbeda, dan masing-masing negara memiliki kedaulatan untuk menentukan aturan hukum nasional yang akan diberlakukan di negaranya.⁶⁰

Hasil wawancara dengan Mohammad Reza, Staf Ahli Unsur Pembantu Komisi Bidang Hukum KPPU, bahwa alasan (rasio) KPPU menerbitkan peraturan tersebut adalah untuk mengisi kekosongan hukum, yakni tiadanya pengaturan kewajiban notifikasi pengambilalihan aset yang akhir-akhir ini banyak dilakukan, yang kadang kala bertujuan menghindari kewajiban

⁵⁸ Wawancara dengan Daniel Agustino Agustino selaku Direktur Merger dan Akuisisi KPPU, 22 Februari 2021.

⁵⁹ Ralf Michaels, "Comparative Law," dalam *Oxford Handbook of European Private Law*, ed. Basedow, Hopt, Zimmermann (Oxford: Oxford University Press, 2011), 1.

⁶⁰ Edward J. Eberle, "The Method and Role of Comparative Law," *Washington University Global Studies Law Review* 8, no. 3 (January 2009): 457-66.

lapor ke KPPU sesuai PP No. 57/2010. Sebagai contoh, Grab yang melakukan pengambilalihan aset Uber yang nilainya sangat spektakuler, dan telah mengakibatkan perubahan struktur pasar atau pemain di pasar sejenis. Tindakan aksi korporasi ini lolos dari pengawasan KPPU karena baik PP No. 57/2010 dan UU No. 5/1999 tidak menyebutkan secara eksplisit ketentuan pengambilalihan aset.⁶¹

Dari sisi yuridis formalnya, membuat pedoman pasal adalah perintah Pasal 35 huruf f UU No. 5/1999, namun menurut pendapat Mahkamah Konstitusi untuk menguji pedoman dan/atau peraturan KPPU adalah kewenangan Mahkamah Agung untuk menilainya.⁶² Penggunaan Pasal 35 huruf f sebagai dasar pembenaran menetapkan peraturan maupun pedoman P3S, khususnya dengan menambahkan pengertian saham dengan memperluas menjadi aset kurang tepat, mengingat arti pengambilalihan saham berbeda dengan pengambilalihan aset, meskipun dampak yang ditimbulkan dari keduanya adalah dapat mengubah struktur pasar atau konsentrasi pasar.

Menanggapi tentang kepatuhan pelaku usaha melakukan notifikasi atas pengambilalihan aset, Mohammad Reza berpandangan bahwa hal ini karena pelaku usaha tidak ingin menempuh risiko dianggap melanggar ketentuan Pasal 29 ayat (1) UU No. 5/1999 tentang keterlambatan pemberitahuan merger dan akuisisi. Selain itu, pelaku usaha yang merencanakan melakukan aksi korporasi melalui pengambilalihan aset tidak ingin menghadapi masalah di masa yang akan datang. Hal ini mungkin karena pelaku usaha merasakan lebih mendapatkan manfaatnya dengan mematuhi peraturan dan pedoman tersebut. Dengan demikian, mereka menganggap meskipun rumit namun mendapatkan kepastian hukum untuk tidak dipermasalahkan terkait dugaan potensi pelanggaran ketentuan UU No. 5/1999, sehingga merasa tidak perlu melakukan uji material (*judicial review*) ke Mahkamah Agung dengan pertimbangan kalkulasi *cost-benefit ratio*. Lebih lanjut, pelaku usaha juga berpendapat walaupun tidak eksplisit diatur dalam UU No. 5/1999 dan PP No. 57/2010, namun

⁶¹ Wawancara dengan Mohammad Reza selaku Staf Ahli Unsur Pembantu Komisi Bidang Hukum KPPU, 26 Februari 2021.

⁶² Pasal 35 huruf f UU No. 5/1999 menyatakan, bahwa “Tugas KPPU meliputi: f. menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan undang-undang ini.”

pembentukan peraturan baru ini justru melindungi pelaku usaha dari kemungkinan tindakan sewenang-wenang KPPU terhadap keadaan yang belum ada pengaturannya.⁶³

Dikemukakan pula oleh Mohammad Reza, bahwa penerbitan Perkom No. 3/2019 merupakan aturan kebijakan (*beleids regel*), istilah ini merujuk pada pendapat Guru Besar Hukum Tata Negara, Jimly Asshiddiqie, yang menyebut *beleids, policy*, atau kebijakan, karena secara formal tidak dapat atau memang bukan berbentuk peraturan sifatnya resmi. Terbitnya aturan kebijakan ini di banyak negara tidak dapat dihindarkan karena dibutuhkan dalam praktik. Dalam praktik di Indonesia, aturan kebijakan yang dikenal dibuat dalam beberapa bentuk, antara lain surat edaran (*circular*), misalnya Surat Edaran Bank Indonesia, surat perintah atau instruksi seperti Instruksi Presiden (Inpres), pedoman kerja atau manual, petunjuk pelaksanaan (juklak), petunjuk teknis (juknis), buku panduan (*guidance*), kerangka acuan (*terms of reference*), dan desain kerja atau desain proyek (*project design*).⁶⁴

Informasi dari kedua pejabat KPPU di atas menunjukkan bahwa pemberlakuan Perkom No. 3/2019 berimplikasi secara yuridis maupun sosiologis. Implikasi yuridis adalah terkait tentang kekuatan mengikat suatu aturan yang diperlukan dalam sistem notifikasi pengambilalihan saham yang memasukkan pengertian aset sebagai “perluasan” dari saham, yang ditujukan untuk mengisi kekosongan hukum. Sepanjang mekanisme pengambilalihan aset dipertimbangkan dapat berdampak signifikan bagi perkembangan sistem notifikasi P3S di Indonesia, maka peraturan tersebut akan tetap berlaku. Sedangkan secara sosiologis faktanya bahwa pembentukan peraturan KPPU ini dipatuhi secara sukarela oleh pelaku usaha yang melakukan pengambilalihan aset.

⁶³ Pasal 35 huruf f UU No. 5/1999

⁶⁴ Muhammad Yasin, “Dari Protokol Hingga Imbauan: Kenali Aneka Jenis Beleidsregel Terkait Covid-19,” Hukumonline, diakses 27 Februari 2021, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e8305ba0bee6/dari-protokol-hingga-imbauan--kenali-aneka-jenis-ibeleidsregel-i-terkait-covid-19/>.

C. Penutup

KPPU menerbitkan Perkom No. 3/2019 yang antara lain mengatur tentang pengambilalihan aset, karena adanya kebutuhan untuk melakukan pengawasan atas pengambilalihan aset yang dapat mengakibatkan pasar terkonsentrasi dan berpotensi menimbulkan dampak praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Pengundangan peraturan ini dipicu dari munculnya fakta pengambilalihan aset Uber oleh Grab dengan nilai yang signifikan, dan diduga mengubah struktur pasar. Penyusunan peraturan dan pedoman P3S yang baru juga didukung dengan studi perbandingan praktik yang berlaku secara universal pengertian pengambilalihan (akuisisi), yang mencakup pengambilalihan saham maupun aset.

Pembentukan Perkom No. 3/2019 berimplikasi secara yuridis maupun sosiologis. Secara yuridis terkait tentang aspek legalitas suatu aturan, bahwa Perkom No. 3/2019 adalah sah dan memiliki kekuatan mengikat bagi seluruh pemangku kepentingan, karenanya wajib dipatuhi pelaku usaha yang melakukan aksi korporasi dalam bentuk pengambilalihan saham maupun aset. Sedangkan implikasi sosiologis adalah bahwa kepatuhan pelaku usaha terwujud dengan besarnya jumlah notifikasi pengambilalihan aset di tahun 2020 sebesar 35% dari seluruh jumlah notifikasi P3S di tahun yang sama.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3817.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Undang-undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung. Lembaran Negara

Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4958.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 157. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5076.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan Atas UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 183, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6398.

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. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2010 Nomor 89, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5144.

Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil.

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2019 tentang Penilaian Terhadap Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2019 Nomor 1130.

Trade Competition Act BE 3542/1999.

Law on Competition No. 27/2004/QH11.

Council Regulation (EC) No. 139/2004 of 20 January 2004 on the control of concentrations between undertakings (the EC Merger Regulation) (Text with EEA relevance), Official Journal L 024, 29/01/2004 P. 0001 – 0022.

The Singapore Competition Act, Chapter 50B, (Original Enactment: Act 4; Revised Edition 2006, 31st January 2006).

Buku

BPHN. *Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2017.

Irianto, Sulistyono dan Shidarta. *Metode Penelitian Hukum: Konstelasi dan Refleksi*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia, 2011.

KPPU RI. *Laporan Tahunan 2019*. Jakarta: KPPU, 2019. https://kppu.go.id/wp-content/uploads/2020/06/Laporan-Tahunan-KPPU-2019_ok.pdf.

KPPU RI. *Pedoman Penilaian terhadap Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan*. Jakarta: KPPU, 2020.

Kosasis, Johannes Ibrahim dan Johannes Hermanto Sirait. "Konsepsi *Law as a Tool of Social Engineering* Sebagai Upaya Manajemen Hukum Dalam Menciptakan Kepastian Hukum." Dalam Kumpulan Kertas Kerja Panelis dalam Konferensi Nasional Optimalisasi *Community Well-Being* dalam Perspektif Multidisipliner, 44-58. Bandung: Universitas Kristen Maranatha, 2015.

Michaels, Ralf. "Comparative Law." Dalam *Oxford Handbook of European Private Law*, ed. Basedow, Hopt, Zimmermann, 1-7. Oxford: Oxford University Press, 2011.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamuji. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: PT Grafindo Media Pratama, 2010.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia, 1986.

Jurnal Ilmiah

Eberle, Edward J. "The Method and Role of Comparative Law." *Washington University Global Studies Law Review* 8, no. 3 (January 2009): 451-86.

Kuhn, Kai-Uwe. "The Coordinated Effects of Mergers." *Law & Economics Working Papers Archive: 2003-2009*, Art. 34 (2004): 1-48.

McManaman, Linus J. "Social Engineering: The Legal Philosophy of Roscoe Pound." *St. John's Law Review* 33, no. 1 (December 1958): 1-47.

Media Internet

Black's Law Dictionary Free Online Legal Dictionary 2nd Ed. "Implication." Diakses 24 Februari 2021. <https://thelawdictionary.org/implication/>.

CCCS Media Release. "Grab/Uber Merger: CCCS Provisionally Finds that the Merger Has Substantially Lessened Competition, Proposes Directions to Restore Market Contestability and to Impose Financial Penalties." Diakses 23 Februari 2021. <https://www.cccs.gov.sg/media-and-consultation/newsroom/media-releases/grab-uber-merger-pid>.

Hamdani, Trio. Detik. "Grab Akuisisi Uber Hingga Jadi Decacorn Pertama Asia Tenggara." Diakses 22 Februari 2021. <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-4448147/grab-akuisisi-uber-hingga-jadi-decacorn-pertama-asia-tenggara>.

KBBI. "Implikasi." Diakses 24 Februari 2021. <https://kbbi.web.id/implikasi>.

KPPU. "Pemberitahuan Merger 2020." Diakses 20 Januari 2021. <https://kppu.go.id/pemberitahuan-merger-2020/>.

KPPU. "Cara Hindari Denda 1 Miliar Per-Hari." Kompetisi. Diakses 24 Februari 2021. <https://kppu.go.id/wp-content/uploads/2020/04/63-kompetisi-ebook.pdf>.

Mancini, James *et. al.* OECD. "Abuse of Dominance in Digital Markets." Diakses 26 Februari 2021. www.oecd.org/competition/globalforum/abuse-of-dominance-in-digital-markets.htm.

Mys. Hukumonline. "Akuisisi Perusahaan Tidak Bisa Dilakukan Dengan Penggabungan." Diakses 22 Februari 2021. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol20496/akuisisi-perusahaan-tidakbisa-dilakukan-dengan-cara-penggabungan/>.

Pablo, Samuel. CNBC Indonesia. "KPPU Mulai Selidiki Akuisisi Uber-Grab." Diakses 23 Februari 2021. <https://www.cnbcindonesia.com/tech/20180710132434-37-22812/kppu-mulai-selidiki-akuisisi-uber-grab>.

Putera, Andri Donnal. Kompas. "Resmi Akuisisi Uber, Berikut Rencana Grab." Diakses 22 Februari 2021. <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/03/26/102018726/resmi-akuisisi-uber-berikut-rencana-grab>.

The University of Melbourne. "Unilateral Conduct: Subject LAWS90066/2016." Diakses 26 Februari 2021.

<https://archive.handbook.unimelb.edu.au/view/2016/laws90066/#:~:text=Anti%2Dcompetitive%20unilateral%20conduct%20generally,is%20likely%20to%20harm%20competition.>

Yasin, Muhammad. Hukumonline. “Dari Protokol Hingga Imbauan: Kenali Aneka Jenis Beleidsregel Terkait Covid-19.” Diakses 27 Februari 2021. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5e8305ba0bee6/dari-protokol-hingga-imbauan--kenali-aneka-jenis-ibeleidsregel-i-terkait-covid-19/>.

Wawancara

Daniel Agustino, Direktur Merger dan Akuisisi KPPU, 22 Februari 2021.

Mohammad Reza, Staf Ahli Unsur Pembantu Komisi Bidang Hukum KPPU, 26 Februari 2021.