

Mandatory Pre Merger Notification System Sebagai Peraturan Notifikasi Merger Badan Usaha Di Indonesia Suatu Tinjauan Teori Maslahah

Isna Nur Fitriyah

Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang

Email : isnanurfitria@gmail.com

Abstrak:

Perubahan sistem notifikasi *merger* sedang dibahas oleh DPR dan Presiden. Perubahan tersebut tertuang pada Rancangan perubahan Undang-undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Sistem *post merger notification* yang dianut oleh Indonesia memiliki berbagai kelamahan, sehingga perlu dirubah menjadi *pre merger notification*. Berdasarkan hal tersebut, dalam artikel ini dibahas mengenai (1) kelemahan dari sistem *mandatory post merger notification system* (2) tinjauan teori *Maslahah* Mengenai *Mandatory Pre Merger Notification* sistem sebagai upaya perubahan sistem notifikasi. Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif yang menggunakan pendekatan undang-undang. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder dengan bahan hukum primer yakni peraturan perundang-undangan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa *post merger notification system* bukanlah sistem yang tepat untuk mencegah tindak monopoli akibat dari *merger*, sedangkan *pre merger notification* merupakan sistem yang dirasa tepat untuk mencegah tindak monopoli, dikarenakan notifikasi yang dilakukan sebelum *merger* berlangsung.

Kata Kunci: *Merger*, Monopoli, Badan Usaha

Pendahuluan

Persaingan usaha merupakan suatu kegiatan kompetitif antar para pelaku usaha, suatu persaingan usaha dapat dinilai baik apabila dilakukan dengan cara-cara yang benar, sehingga menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat, efektif, serta efisien. Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat merupakan pedoman yuridis bagi para pelaku usaha yang memuat segala aturan mengenai anti monopoli serta memberikan rambu-rambu kepada seluruh pelaku usaha agar dapat menciptakan persaingan usaha yang sehat.

Salah satu bentuk kegiatan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli adalah penggabungan atau peleburan suatu badan usaha yang disebut juga dengan *Merger*. *Merger* merupakan bentuk integrasi usaha yang sering dilakukan

pelaku usaha untuk mencapai proses produksi yang lebih efisien¹, serta strategi untuk memperluas ruang lingkup kegiatan usahanya.

Untuk menghindari adanya praktik monopoli yang dilakukan oleh pelaku usaha melalui *merger*, maka undang-undang telah mengatur adanya suatu notifikasi atau pemberitahuan secara tertulis yang harus dilakukan oleh pelaku usaha kepada komisi pengawas persaingan usaha dalam melakukan *merger*. Apabila nilai aset dari adanya merger tersebut mencapai sebesar Rp 2.500.000.000.000,00 (dua triliun lima ratus miliar rupiah); dan/atau nilai penjualan sebesar Rp 5.000.000.000.000,00 (lima triliun rupiah). Bagi Pelaku Usaha di bidang perbankan kewajiban menyampaikan pemberitahuan secara tertulis berlaku jika nilai aset melebihi Rp.20.000.000.000.000,00 (dua puluh triliun rupiah)²

Sistem pemberitahuan *Merger* yang diterapkan di Indonesia saat ini, berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 menganut *Post Merger Notification System* atau notifikasi yang dilakukan setelah suatu badan usaha melakukan merger. Sebagaimana diatur didalam pasal 29 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang menghendaki supaya *Merger* tidak mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat maka dijelaskan pada Pasal 29 ayat (1) bahwa Penggabungan atau peleburan badan usaha 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. Jika suatu badan usaha yang telah melakukan *Merger* terbukti melakukan tindak monopoli, maka dapat dikenai sanksi antara lain pembatalan atas *Merger* dari badan usaha tersebut, pengenaan denda serendah-rendahnya Rp. 1.000.000.000 (Satu miliar rupiah) dan setinggi tingginya Rp. 25.000.000 (dua puluh lima miliar rupiah)³

Selain *post merger notification system*, peraturan mengenai pemberitahuan *merger* sebagaimana diatur didalam Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 dan Peraturan Komisi No. 1 Tahun 2009, juga menerapkan sistem pemberitahuan *voluntary pre merger notification system* yang mana pemberitahuan dilakukan sebelum proses *merger* berlangsung. Sistem pemberitahuan ini bersifat sukarela yang kemudian dikenal dengan konsultasi kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha terkait rencana *merger*. Terdapat berbagai kelemahan dalam penerapan peraturan *post merger notification system* dan *voluntary Pre merger notification system*, yang mana hal tersebut dapat berdampak merugikan bagi pelaku usaha. Sifat sukarela yang diterapkan pada sistem Pra Notifikasi membuat para pelaku usaha enggan melakukan konsultasi kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha, dilansir dari website KPPU di Tahun 2019 tidak banyak perusahaan yang melakukan konsultasi, bahkan terdapat berbagai kasus keterlambatan pemberitahuan seperti yang terjadi pada PT Citra Prima Sejati yang telah melakukan pengambilalihan saham PT Buana Minera Harvest dan PT Mitra Bisnis Harvest, hal tersebut menyebabkan PT Citra Prima Sejati harus membayar denda sebesar 30,8 M sebagaimana diatur didalam Pasal 29 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.⁴

¹ Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha* (Bojonegoro: Gahlia Indonesia, 2004) h. 33

² Peraturan Pemerintah No. 57 tahun 2010 tentang Penggabungan Atau Peleburan Badan Usaha Dan Pengambilalihan Saham Perusahaan Yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

³ Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

⁴ <http://www.kppu.go.id/id/merger-dan-akuisisi/konsultasi/>,

Dengan mekanisme *Post Merger Notification System*, jika dikemudian hari terbukti terjadi monopoli perusahaan tersebut, maka mergernya yang telah usai dilakukan sesuai dengan Undang-Undang No. 4 Tahun 2017 tentang Perseroan Terbatas jo Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 2017 tentang Penggabungan Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan, akan sulit untuk dianulir, dikarenakan Komisi Pengawas Persaingan Usaha menetapkan sanksi pembatalan perjanjian kooperasi bagi pelaku usaha yang melakukan tindak monopoli dari hasil *merger*.

Selain itu, ketidakselarasan aturan mengenai *merger* yang diatur didalam Undang-undang No.5 Tahun 1999 dengan Peraturan Komisi No. 1 Tahun 2009 juga dikhawatirkan akan merugikan dan memberikan dampak negatif kepada pelaku usaha, dan juga terhadap perlindungan konsumen di Indonesia.

Melihat dari hal tersebut, muncul gagasan untuk melakukan perubahan sistem notifikasi, rencana perubahan tersebut yakni mengubah dari mekanisme *Post Merger Notification System* menuju *Mandatory Pre merger Notification System*, perubahan sistem ini yang kemudian perlu dikaji urgensinya bagi keberlangsungan merger, keberlangsungan kesehatan bisnis dan persaingan usaha, untuk itulah penelitian terkait dengan notifikasi merger ini penting untuk dilakukan dengan teori masalah sebagai pijakan analisis terkait penting atau tidaknya perubahan notifikasi merger tersebut. Penelitian dengan tema mengenai *Merger* telah dilakukan oleh beberapa peneliti, akan tetapi pembahasan yang dianalisis berbeda-beda, oleh karena itu untuk menghindari pengulangan dalam pembahasan serta diharapkan mampu melengkapi data dalam penelitian ini, maka perlu mengetahui mengenai penelitian yang sama atau sejenis yang telah diteliti sebelumnya. Sebelumnya telah ada penelitian yang sejenis dengan penelitian yang mengangkat tema mengenai “ *Merger Notification System* ”, yaitu :Jurnal yang berjudul “urgensi Amandemen Undang Undang Tentang Persaingan Usaha di Indonesia : Problem dan Tantangan”, dari penelitian ini didapatkan hasil analisis bahwa seyogyanya Undang Undang tentang persaingan usaha hendaknya segera di amandamen, selama 13 tahun diundangkannya undang undang ini, tidak menutup kemungkinan adanya permasalahan-permasalahan yang diakibatkan karena kekurangan dan ketidakjelasan dari undang undang ini. Tidak dapat dipungkiri bahwa untuk mengamandemen suatu undang undang membutuhkan waktu yang cukup lama, meskipun begitu seharusnya pemberian dapat dilakukan melalui pasal pasal yang dianggap penting seperti merubah post notifikasi, ke pre notifikasi, memperbaiki proses beracara di dalam KPPU, dan juga mengenai kedudukan KPPU dalam sistem ketatanegaraan Indonesia.⁵ Perbedaan dari penelitian terdahulu dengan penelitian ini adalah pada pembahasan terkait urgensi dari pra-notifikasi yang ditinjau dari teori *masalah*.

Jurnal berjudul “Dampak Hukum Notifikasi Merger Menciptakan Persaingan Usaha Yang Sehat” penelitian ini mengenali dampak dari notifikasi merger yang diatur didalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, yang difungsikan untuk memberikan kepastian kepada badan usaha dan juga dilakukan untuk melindungi kepentingan dari pihak karyawan perusahaan atau bank terkait, pemegang saham minoritas, Kreditur dan mitra usaha lain⁶ kelebihan didalam penelitian ini adalah pembahasan mengenai dampak notifikasi masih kurang pemaparanya, selain itu

⁵Kurnia Toha, *Urgensi Amandemen Undang Undang Tentang Persaingan Usaha di Indonesia : Problem dan Tantangan*. (Universitas Indonesia, 2019) h. 89

⁶ Jurnal Oleh, Sryani Br. Ginting (Jurnal Law Pro Justitia, 2015) *Dampak Hukum Notifikasi Merger Menciptakan Persaingan Usaha Yang Sehat*

perbedaan antara penelitian ini, dengan dan penelitian yang akan dilakukan adalah bahwa penelitian ini membahas mengenai dampak yang ditimbulkan dari notifikasi merger, hal tersebut sangat general, dampak baik atau dampak buruk yang akan ditimbulkan dari notifikasi merger, dijelaskan dipenelitian tersebut, sedangkan penelitian yang akan datang langsung menjelaskan mengenai dampak baik yang ditimbulkan dari sistem pra notifikasi.

Metode Penelitian

Jenis penelitian ini adalah penelitian yuridis-normatif (*normatif legal research*) dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan. Penelitian hukum normatif merupakan pengkajian konsep suatu norma atau kaidah yang berlaku didalam masyarakat⁷. Norma hukum yang akan dikaji adalah yang ada di dalam Rancangan Perubahan Undang Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat serta aturan pelaksananya yakni Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan Atau Peleburan Badan Usaha Dan Pengambilalihan Saham Perusahaan Yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Bahan hukum dari penelitian ini adalah undang undang No. 5 Tahun 1999 tentang Persaingan Usaha tidak sehat, Undang-undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, Peraturan Pemerintah No. 57 tahun 2010 tentang Penggabungan Atau Peleburan Badan Usaha Dan Pengambilalihan Saham Perusahaan Yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan juga Peraturan Komisi No. 1 Tahun 2009 tentang Pra Notifikasi, Bahan hukum sekunder adalah buku-buku yang berhubungan dengan penelitian ini.

Hasil dan Pembahasan

Kelemahan Sistem Mandatory Post Merger Notification System di Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999

Merger pada dasarnya merupakan aktivitas yang dilakukan oleh pelaku usaha untuk mencapai efisiensi dalam industri, yang akan memberikan banyak manfaat kepada konsumen,⁸ bukan ditujukan untuk memonopoli pasar dunia usaha. Tindakan merger yang mengarah kepada praktek monopoli jelas dilarang oleh hukum persaingan usaha. Peleburan serta penggabungan dua perusahaan akan membentuk suatu pangsa pasar yang lebih luas dari pada sebelum melakukan penggabungan, penguasaan pangsa pasar inilah yang kemudian menjadi tolak ukur, ada atau tidaknya tindakan monopoli dari perusahaan hasil merger. Berdasarkan pada pasal 29 Undang Undang No. 5 Tahun 1999 Pelaku Usaha yang melakukan merger wajib untuk melakukan notifikasi kepada KPPU sesuai dengan ketentuan yakni: apabila nilai aset badan usaha hasil dari merger melebihi Rp 2.500.000.000.000,00 (dua triliun lima ratus miliar rupiah) atau nilai penjualan (omzet) badan usaha hasil merger melebihi dari nilai Rp5.000.000.000.000,00 (lima triliun rupiah).

Nilai penjualan aset hasil merger adalah jumlah nilai penjualan dan/atau aset yang didapatkan dari kisaran berdasarkan penjumlahan nilai penjualan dan/atau aset tahun terakhir yang telah diaudit dari masing masing pihak yang melakukan merger ditambah

⁷ Abdul Kadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004) h.52

⁸ Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, (Bogor: Ghalia Indonesia 2002) h. 34

dengan nilai penjualan dan/atau aset dari seluruh badan usaha yang secara langsung maupun tidak langsung.

Merger yang dilakukan memenuhi batasan nilai penjualan dan/atau nilai aset maka wajib diberitahukan kepada Komisi. Berdasarkan Undang Undang No. 5 Tahun 1999 sistem dari notifikasi adalah post notifikasi yakni Pelaku usaha harus melakukan pemberitahuan paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal merger telah berlakuk atau disebut juga dengan *post merger notification*. Sistem post notifikasi merger telah dianut Indonesia sekitar kurang lebih 20 Tahun sejak berlakunya Undang-Undang No.5 Tahun 1999, dalam kurun waktu tersebut terdapat berbagai kelemahan sehingga perlu adanya perubahan. Komisi Pengawas Persaingan Usaha hendak mengganti rezim notifikasi menjadi pre notifikasi, karena sistem post notifikasi dirasa menyulitkan pelaku usaha dan juga tidak memberikan kepastian bagi pelaku usaha. Pelaku usaha yang melakukan merger tidak dapat mengetahui hasil penilaian Komisi sebelum merger berlangsung. Apabila hasil dari merger terbukti melakukan monopoli, maka merger tersebut akan dikenai sanksi pembubaran. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa sistem notifikasi post merger lima kelemahan sebagai berikut. Pertama, Sistem Post Merger Notifikasi tidak memberikan kepastian bagi pelaku usaha. Notifikasi yang dilakukan setelah *merger* (post notifikasi) dapat menimbulkan ketidakpastian bagi pelaku usaha, dikarenakan *merger* dapat dibubarkan apabila melakukan tindak monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Pasal 47 Undang Undang No. 5 Tahun 1999 yang mengatur tentang sanksi administratif bagi pelaku usaha, yang melakukan tindak monopoli dan persaingan usah tidak sehat, akan dapat dijatuhi sanksi berupa tindakan administratif berupa: (a) penetapan pembatalan perjanjian (b) Penghentian integrasi vertikal (c) penghentian aktivitas bisnis dari perusahaan yang melakukan *merger*. Sanksi berupa pembatalan perjanjian korporasi yang diberlakukan bagi pelaku usaha apabila melakukan tindak monopoli dapat memberikan dampak kerugian yang besar bagi pelaku usaha. *Merger* yang dilakukan dengan proses yang panjang, sebagaimana diatur didalam Undang Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, yakni: Memenuhi syarat-syarat penggabungan. Pasal 126 UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, jo. Pasal 4 ayat (1) PP No. 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas, bahwa perbuatan hukum Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, atau Pemisahan wajib memperhatikan kepentingan: perseroan, pemegang saham, karyawan perseroan, kreditor, mitra usaha, masyarakat (konsumen). Menyusun rancangan penggabungan. Diatur dalam Pasal 123 Undang Undang Perseroan Terbatas yang menyebutkan: Direksi perseroan yang akan melakukan *merger*, menerima rancangan penyusunan *merger*, kemudian terhadap rancangan tersebut, dimintakan persetujuan kepada Dewan Komisaris dari setiap perseroan yang melakukan *merger*. Penggabungan disetujui oleh Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS). Pembuatan Akta *merger*. Pengumuman Hasil *merger*

Proses *merger* yang ditempuh juga membutuhkan biaya yang banyak dari tiap-tiap badan usaha yang melakukan *merger*, sehingga akan dapat menimbulkan kekhawatiran bagi pelaku usaha, apabila terbukti *merger* yang telah dilakukan mengakibatkan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, maka akan dikenai sanksi pembubaran. Selain itu, Bagi Perusahaan yang telah melakukan Pre Notifikasi, hal tersebut tidak dapat menggugurkan adanya kewajiban Post Notifikasi. Post Notifikasi masih tetap harus dilakukan oleh pelaku usaha, meskipun telah melakukan Pre Notifikasi.

Kedua, Post Merger Notifikasi tidak dapat mencegah adanya tindak monopoli. Post notifikasi merger cenderung hanya memberikan ruang kepada Komisi untuk mengevaluasi terkait penilaian merger yang telah dilakukan oleh pelaku usaha, karena

merger telah berlaku efektif secara yuridis, sehingga pencegahan tindak monopoli tidak dapat dilakukan sedini mungkin sebelum merger disahkan. Notifikasi merger bukan hanya diatur dalam Undang Undang No. 5 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010, akan tetapi juga diatur dalam peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Peraturan Komisi yang mengatur mengenai notifikasi merger, antara lain: a) Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2009 tentang Pra-Notifikasi Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan; b) Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 10 Tahun 2010 tentang formulir pemberitahuan Penggabungan, Peleburan Badan Usaha, dan Pengambilalihan Saham Perusahaan; c) Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 11 Tahun 2010 tentang Konsultasi Penggabungan dan Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan; d) Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 10 Tahun 2011 tentang Perubahan atas peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 13 Tahun 2010 tentang pedoman pelaksanaan tentang penggabungan atau peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham perusahaan yang dapat mengakibatkan Terjadinya praktik monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.⁹

Ketiga, Sanksi Denda yang tidak efektif Kurun waktu hingga 2020 tidak sedikit pelaku usaha yang terkena Sanksi oleh KPPU, hal tersebut disebabkan karena pelaku usaha terlambat melakukan notifikasi, terlambatnya pelaku usaha dalam melakukan notifikasi dikarenakan pelaku usaha yang kurang pemahaman terkait dengan notifikasi merger. Beberapa perusahaan yang terkena sanksi antara lain, PT Nippon Indosari Corpindo Tbk (ROTI) yang mengakuisisi PT Prima Top Boga terkena denda sebesar Rp2,8 miliar¹⁰. Selain itu, PT Profesional Telekomunikasi Indonesia (Protelindo) juga terkena denda 1,1 Miliar dikarenakan terlambat memberitahukan akuisisi saham PT Iforte Solusi Infotek ke Komisi Pengawas Persaingan Usaha.¹¹

Keempat, Menghilangkan Marwah Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Bukan hanya terkait pada pelaku usaha, sistem post notifikasi juga dapat menghilangkan marwah KPPU, sebagai komisi pencegah tindak monopoli, sistem post notifikasi bukanlah sistem yang tepat bagi pencegahan tindak monopoli, dikarenakan pemberitahuan yang dilakukan setelah merger disahkan tidak dapat mengidentifikasi sejak awal adanya monopoli dari suatu upaya merger. Berdasarkan pada Undang-undang No 5 Tahun 1999, Komisi pengawas persaingan usaha memiliki beberapa tugas yang salah satunya adalah untuk mencegah tindak monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam perekonomian di Indonesia. Komisi berhak melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 16 Undang Undang No. 5 Tahun 1999. Post notifikasi merger cenderung hanya memberikan ruang kepada Komisi untuk mengevaluasi terkait penilaian merger yang telah dilakukan oleh pelaku usaha, karena *merger* telah berlaku efektif secara yuridis.

Dua Sistem notifikasi *merger* yang tidak efisien. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 menghendaki notifikasi dilakukan dengan sistem post notifikasi merger, sedangkan komisi mengatur terkait pre merger. Sehingga pada saat ini, Indonesia menganut dua sistem notifikasi, yakni post merger yang bersifat wajib, dan pre merger

⁹ Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia* (Jakarta:Sinar Grafika,2013) h. 621

¹⁰ Judul.... <https://www.wartaekonomi.co.id/read205067/akuisisi-bonchef-sari-roti-malah-kena-denda-rp28-miliar.html> (diakses pada tanggal 01 Januari 2020)

¹¹ <https://nasional.kontan.co.id/news/terlambat-laporkan-akuisisi-kppu-denda-protelindo-rp-11-miliar> (diakses pada 1 Januari 2020)

yang bersifat sukarela. Dua sistem notifikasi, yakni post notifikasi dan pre notifikasi yang diatur didalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dan Peraturan Komisi dapat menimbulkan ketidakefektifan dalam penerapannya, sehingga perlu untuk dipilih salah satu sistem yang tepat untuk diterapkan di Indonesia, dan sistem tersebut adalah *mandatory pre merger notification*.

Tinjauan Teori Maslahah Mengenai Mandatory Pre Merger Notification sistem sebagai perubahan sistem notifikasi di dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999

Pre merger notifikasi sangat bermanfaat bagi masyarakat. Dalam tinjauan maslahah, kebermanfaatan suatu hal menjadi sebuah keharusan guna menolak kerusakan. Hal ini menjadi salah satu pegangan para ulama' dalam melakukan ijtihad hukum¹². *Maslahah* menurut Imam 'Izzudin Ibn Abd As-Salam mempunyai dua pengertian Pertama adalah kenikmatan (*ladhdhah*) dan yang kedua kebahagiaan (*farah*)¹³ *Maslahah* bertujuan untuk mencapai hakikat kebenaran hukum yang sesuai dengan tujuan syari'at. Konsep *maslahah* menurut pandanganya, bahwa seorang mujtahid harus mempertimbangkan *kemaslahatan* dan kemudaratan dari suatu persoalan atau kasus.

Perubahan sistem notifikasi yang diatur didalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dengan Peraturan Komisi No.1 Tahun 2009 penting untuk dilakukan, sinkronisasi peraturan merger dengan cara merubah sistem mandatori post notifikasi menjadi mandatori pre notifikasi yang mana Pemberitahuan yang dilakukan setelah *merger* dipandang sebagai peraturan yang dapat merugikan pelaku usaha dalam melakukan *merger*, dikarenakan, proses *merger* yang telah ditempuh sedemikian panjang, seperti yang diatur di dalam Pasal 123 Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan terbatas, dengan biaya yang tidak sedikit, harus dibubarkan karena dianggap melakukan praktik monopoli.

Proses yang dapat merugikan para pelaku usaha jelas akan menimbulkan kerugian, Imam 'Izzudin Ibn Abd As-Salam mengartikan sebagai suatu *kemafsadatan* atau kerusakan. Teori *Maqashid Syari'ah* menurut izzudin ada dua kata utama *mashlahah* dan *mafsadah*.¹⁴ *Kemafsadatan* dalam suatu aturan harus dihilangkan dan dihindari, Imam 'Izzudin Ibn Abd As-Salam mengkonsepkan mengenai Ijtima' *Maslahah wa Mafasid*, yang dimaksud dengan Ijtima' Mafasid adalah kemaslahatan yang terkandung dalam perbuatan, berkemungkinan terdapat suatu kemadharatan. Akan tetapi, diupayakan terlebih dahulu untuk meninggalkan kemadharatan dari pada mengambil kemanfaatan.

Sistem post notifikasi merupakan sistem yang dianggap akan menimbulkan suatu *kemafshadatan*, dikarenakan dapat merugikan pelaku usaha dalam melakukan *merger*. Praktek monopoli yang terindikasi setelah merger disahkan dikarenakan pemberitahuan dengan sistem post notifikasi jelas akan merugikan secara materiil bagi pelaku usaha, Sanksi terberat yang dapat dijatuhkan oleh KPPU adalah pembubaran. Adapun kemaslahatan yang ditimbulkan dari diubahnya sistem notifikasi menjadi pra-notifikasi adalah sebagai berikut.

1. Berkurangnya peluang tindak monopoli

¹² Amin Farid, *Kemaslahatan & Pembaharuan Hukum Islam* (Semarang: Walisongo Press, 2008) h. 6

¹³ Izz al-Din binAbd al-salam, *Qawa'id al -ahkam fi maslahih al-anam* (Kairo:Dar al-bayan al-arabi, 1990), h.15

¹⁴ Johari, "Konsep Maslahah Izzudin Ibn Abdi Salam (Telaah Kitab Qawa'id alAhkam Limashalih al-Anam)", Jurnal, Institut Keislaman Hasyim As'ari (IKAHA) Tebuireng Jombang (2013), hal. 75

Tindak monopoli yang ditimbulkan dari *Merger* suatu badan usaha dengan adanya notifikasi kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha sebelum dilakukanya merger (Pra Notifikasi) dapat dianulir, dikarenakan kekuatan pangsa pasar akan diidentifikasi sebelum *merger* disahkan. Data yang dilansir dari website resmi Komisi Pengawas Persaingan Usaha, bahwa dari seluruh pelaku usaha yang melakukan merger dan melakukan konsultasi (pra-notifikasi) dapat terindikasi diawal mengenai ada atau tidaknya dugaan tindak monopoli, seperti halnya dilakukan oleh PT Komatsu Patria Attachment dengan PT Komatsu Indonesia dan PT Komatsu Reman Indonesia, yang menghasilkan tidak adanya dugaan praktik monopoli yang dihasilkan dari perseroan tersebut.

Pencegahan tindak monopoli oleh pra notifikasi *merger* dapat mengakomodir dari sistem post notifikasi yang tidak dapat mencegah dengan maksimal. Adanya monopoli dapat berakibat pada kekayaan yang terkonsentrasi ditangan segelintir pelaku usaha sehingga hal tersebut dapat menciptakan kesenjangan sosial dan ekonomi bagi pelaku usaha lainnya. Selain itu juga akan berdampak negatif bagi konsumen, dikarenakan konsumen akan dibatasi dengan persebaran produk dari pelaku usaha yang melakukan monopoli saja, sehingga daya pilih bagi konsumen untuk memilih produk yang dinikmati akan sedikit.

Pasal 31 di dalam Rancangan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 mengatur mengenai Pre-Notifikasi, bahwa Rencana penggabungan atau rencana peleburan badan usaha, rencana pengambilalihan saham, rencana pengambilalihan aset atau rencana pembentukan usaha patungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 yang berakibat nilai aset dan/atau nilai penjualan melebihi jumlah tertentu, wajib memperoleh persetujuan KPPU sebelum penggabungan atau peleburan badan usaha, pengambilalihan saham, pengambilalihan aset, atau pembentukan usaha patungan berlaku efektif secara yuridis.¹⁵

Penilaian terhadap pre notifikasi dilakukan dalam dua tahap, yaitu tahap Penilaian Awal paling lama dalam jangka waktu 30 hari kerja sejak formulir dan dokumen konsultasi tertulis telah lengkap. Bila diperlukan, Komisi dapat memperpanjang ke tahap Penilaian Menyeluruh paling lama 60 hari kerja. Dalam proses mekanisme pemberitahuan yang dilakukan oleh pelaku usaha kepada komisi sebagaimana diatur didalam peraturan KPPU No. 1 tahun 2009 merupakan suatu langkah awal untuk menentukan serta menilai ada tidaknya kekhawatiran timbulnya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Penilaian yang dilakukan komisi untuk mengukur besaran penguasaan pangsa pasar yang bersangkutan. Penguasaan pangsa pasar yang wajar boleh dilakukan pelaku usaha tidak lebih dari 50% .Apabila penilaian awal menunjukkan konsentrasi yang tinggi, maka penilaian dilanjutkan kepada tahap selanjutnya yakni penilaian tahap menyeluruh untuk dapat menentukan secara valid persenan penguasaan pangsa pasar yang dilakukan oleh pelaku usaha.

Kemaslahatan dari notifikasi merger harus menjadi satu tolak ukur pokok pemerintah untuk menetapkan pre notifikasi, Imam Izzudin Bin Abd Salam mengemukakan bahwa Hukum Islam sepenuhnya merupakan suatu maslahah, yang bentuk representasinya merupakan penghilangan *mafsadah* dan juga berbentuk perwujudan *maslahah*.¹⁶ Penghilangan *kemadharatan* pada sistem notifikasi merger yang awalnya post notifikasi diganti menjadi pre notifikasi merupakan salah satu

¹⁵ Undang-Undang No. 5 Tahun 1999

¹⁶ Johari, "Konsep Maslahah Izzudin Ibn Abdi Salam (Telaah Kitab Qawa'id alAhkam Limashalih al-Anam)", Jurnal, Institut Keislaman Hasyim As'ari (IKAHA) Tebuireng Jombang (2013), hal. 71

maslahah dikarenakan dengan cara menghilangkan *mafsadat* yang ditimbulkan dari sistem yang telah ada, yakni post notifikasi.

2. Memperjelas sistem notifikasi

Ketidakpastian dari Aturan Post Notifikasi didalam Undang Undang No. 5 Tahun 1999 dapat diperbaiki dengan cara merubah sistem notifikasi. Peraturan Komisi mengantur mengenai pre notifikasi yang bersifat sukarela, sebagai solusi merubah sifat sukarela tersebut menjadi suatu kewajiban, Oleh karena itu ketidakpastian terkait notifikasi merger bagi pelaku usaha akan dapat dihilangkan.

3. Pra-notifikasi adalah sistem pengawasan yang efektif

Pra-notifikasi merupakan suatu sistem pengawasan yang efektif dan efisien, sistem Pra Notifikasi dapat membantu para pelaku usaha untuk mengetahui hasil dari nilai aset serta pangsa pasar yang akan terjadi setelah dilakukannya *Merger*. Seperti yang dilakukan oleh PT XL Axiata dengan PT Axis Telkom dimana KPPU menilai berbagai aspek dari dua perseroan tersebut, antara lain mengenai pangsa pasar bersangkutan, konsentrasi pasar, hambatan masuk, potensi perilaku anti persaingan, efisiensi, dan kepailitan. Yang kemudian menghasilkan nilai aset sebesar 45,27M.

4. Mengembalikan marwah KPPU sebagai komisi pencegah tindak monopoli dan persaingan tidak sehat.

Mengembalikan marwah KPPU yang berwenang mengawasi dan melakukan pencegahan terhadap tindak persaingan usaha tidak sehat dan Monopoli. Sebagaimana diatur didalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 bahwa KPPU memiliki tugas untuk melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Adanya sistem post notifikasi dapat mempersempit proses pengawasan yang dilakukan oleh KPPU, sekalipun ada peraturan mengenai pre notifikasi yang bersifat sukarela, akan tertapi pre notifikasi tersebut bukanlah suatu kewajiban bagi pelaku usaha, sehingga tidak dapat mengikat bagi para pihak yang akan melakukan *Merger*.

Kemaslahatan yang ditimbulkan dari sistem pra notifikasi seyogyanya dapat mendorong perumus perubahan Undang-Undang No.5 Tahun 1999 untuk segera mengesahkan perubahan tersebut. Secara terminologis, *maslahah* merupakan suatu kemanfaatan yang dikehendaki oleh Allah SWT bagi hamba-hambanya, baik berupa pemeliharaan agama mereka, pemeliharaan jiwa, pemeliharaan kehormatan diri serta keturunan, pemeliharaan akal budi, dan pemeliharaan harta kekayaan.

Para ulama ushul fiqh mengakategorisasikan *al-maslahah* dari segi tingkatanya menjadi 3 macam:

1. *Al-dharuriyat* merupakan kategori maslahah yang pokok, dalam artian demi tegaknya kehidupan manusia didunia, sehingga ketika tidak adanya dharuriyat ini, maka kehidupan didunia akan rusak, jenis dari maslahah ini adalah (memelihara agama, akal, jiwa, kehormatan, dan harta kekayaan)
2. *Al-hajiyyat* merupakan kategori maslahah sekunder, sehingga maslahah ini merupakan maslahah yang mendatangkan kelancaran, kemudahan, kesuksesan, bagi kehidupan manusia secara utuh menyeluruh.
3. *Al-tahsiniyat* maslahah yang terdapat dalam segala perbuatan yang dapat mendatangkan kesantunan, kemuliaan, dan keindahan¹⁷

¹⁷ Asmawi, *Perbandingan Ushul Fiqh* (Jakarta: Amzah, 2011) h. 128

Dari ketiga kategori maslahah yang dikemukakan oleh para Ulama Ushul Fiqh, bahwa pengubahan post notifikasi menjadi pre notifikasi merupakan kategori maslahah pada tingkatan *hajiyat*, hal tersebut dikarenakan termasuk pada maslahah yang ditujukan untuk mendatangkan kelancaran bagi pelaku usaha untuk saling bersaing secara sehat dalam melakukan kegiatan perekonomian.

Perubahan sistem notifikasi merger yang awalnya post menjadi pre notifikasi juga merupakan suatu upaya preventif untuk menutup pintu kerusakan. Dalam Ilmu Fiqh dikenal salah satu sumber dan dalil Hukum Islam, yakni *Sadd Al-Dzari'ah* yang merupakan upaya mujahid untuk menetapkan larangan terhadap satu kasus hukum, larangan tersebut ditujukan untuk menghindari perbuatan yang dilarang.¹⁸

Dalam Hadist Nabi yang diriwayatkan oleh Al-Nasa'i, Al-Turmudzi, dan Al-Hakim yang berbunyi:

دَعْ مَا يُرِيبُكَ إِلَيْ مَا لَا يُرِيبُكَ

Yang artinya :

“Beralilah dari hal yang meragukan kepada hal yang tidak meragukan (HR. Al-Nasa'i, al-Turmudzi, dan Al-Hakim)”

Sistem notifikasi post *merger* yang diterapkan di Indonesia, dapat menimbulkan suatu ketidakpastian (keraguan) kepada para pelaku usaha dalam melakukan *merger*, berbeda halnya dengan pre *merger* sistem notifikasi yang dapat memberikan kepastian bagi pelaku usaha yang akan melakukan *merger*, dikarenakan penilaian dari dampak monopoli yang ditimbulkan dari *merger* telah diketahui di awal sebelum *merger* tersebut disahkan.

Sadd adz-dzari'ah pun bisa disandarkan kepada kedua kaidah ini, karena dalam *sadd adz-dzari'ah* terdapat unsur mafsadah yang harus dihindari, juga keyakinan pada perkara yang akan membawa kerusakan.¹⁹ Adapun secara harfiah, apabila seseorang membolehkan suatu perbuatan, maka seharusnya ia juga membolehkan segala hal yang akan mengantarkan kepada hal tersebut. Begitupun dengan perihal sebaliknya, bahwa apabila seseorang melarang suatu perbuatan, maka ia pun melarang segala hal yang dapat mengantarkan kepada perbuatan tersebut. Seperti pendapat Ibnu Qayyim, bahwa, “ketika Allah melarang suatu hal, maka Allah pun akan melarang dan mencegah segala jalan dan perantara yang bisa mengantarkan kepadanya. Hal itu untuk menguatkan dan menegaskan pelarangan tersebut. Namun jika Allah memperbolehkan seluruh jalan dan wasilah tersebut, maka dapat dipastikan hal ini bertolak belakang dengan pelarangan yang telah ditetapkan.

Saddu Dzari'ah adalah mencegah segala sesuatu yang menjadi jalan menuju kerusakan. Oleh karenanya, jika ada suatu perbuatan kebaikan yang akan mengakibatkan terjadinya kerusakan, maka, hendaklah perbuatan yang baik tersebut diperhatikan dengan teliti agar tidak menimbulkan kerusakan. Maksud dan tujuan dari dirubahnya dari post notifikasi ke pre notifikasi, sejatinya adalah untuk mencegah suatu kerusakan-kerusakan yang ditimbulkan. Tertutupnya pintu kerusakan karena berlakunya sistem Pre Notifikasi, juga dikarenakan sistem tersebut selaras dengan tugas, fungsi, dan wewenang dari KPPU untuk mencegah dan mengatasi tidak monopoli dan persaingan usaha tidak sehat akibat dari *merger*.

¹⁸ Asmawi, *perbandingan ushul fiqh* (Jakarta: Amzah, 2011) h. 143

¹⁹ Hifdhotul Munawaroh, *Sadd Al-Dzari'at Dan Aplikasinya Pada Permasalahan Fiqih Kontemporer* (Jurnal Ijtihad Vol. 12, 2018) h. 7

Kesimpulan

Terdapat berbagai kelemahan dari sistem post notifikasi sehingga perlu adanya perubahan sistem. Ketidak efektifan dari sistem post notifikasi dapat merugikan pelaku usaha dan perlindungan konsumen. Kekhawatiran terkait kepastian dari sistem post notifikasi juga dapat menyulitkan proses merger. Tindak monopoli yang tidak dapat dicegah dengan sistem post notifikasi, hilangnya marwah KPPU sebagai komisi pencegah tindak monopoli dan juga dua sistem notifikasi antara post notifikasi dan pre notifikasi akan menghambat pelaku usaha dalam melakukan merger, itulah sederet kelemahan dari sistem post notifikasi, sehingga perlu untuk dirubah menjadi pra notifikasi.

Mandatory Pre Merger Notification sistem sebagai solusi perubahan sistem notifikasi merger, karena dirasa dapat menimbulkan kemaslahatan. Berdasarkan teori *maslahah*, bahwa *mandatory pre merger notification system* dapat menimbulkan suatu kemanfaatan bagi pelaku usaha karena persaingan pangsa pasar akan berlangsung sehat, yang akan berdampak pada pertumbuhan perokonomian Nasional secara makro, dikarenakan tindak monopoli akan dapat dicegah dari awal sebelum merger tersebut disahkan. *Pre merger notification* juga akan memberikan *maslahah* bagi perlindungan konsumen, dikarenakan daya pilih konsumen pada suatu produk tidak hanya dibatasi oleh produk dari pelaku usaha yang memonopoli pasar saja. Perubahan dari *post notification* kepada *Pre notification* merupakan tingkatan *maslahah* yang diupayakan untuk memberikan kelancaran dan menghilangkan kesukaran bagi pelaku usaha satu dengan pelaku usaha lainnya dalam bersaing dipasar ekonomi, dalam hal ini termasuk kedalam *maslahah hajiyat*. Hal tersebut juga merupakan jalan untuk menutup kerusakan (*sadd dzari'ah*).

DAFTAR PUSTAKA

- Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
- Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas
- Peraturan Pemerintah No. 57 tahun 2010 tentang Penggabungan Atau Peleburan Badan Usaha Dan Pengambilalihan Saham Perusahaan Yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
- Abdul Kadir Muhammad, Hukum dan Penelitian Hukum, Bandung: Citra Aditya Bakti, 2004.
- Amin Farih, Kemaslahatan & Pembaharuan Hukum Islam, Semarang: Walisongo Press, 2008.
- Amirudin dan Zainal Asikin, Pengantar Metode Penelitian Hukum, Jakarta : PT Raja Grafindo Persada 2004.
- Arie Siswanto, Hukum Persaingan Usaha, Bojonegoro: Gahlia Indonesia, 2004.
- Asmawi, perbandingan ushul fiqh, Jakarta: Amzah, 2011.
- Aziza, Hukum Perseroan Terbatas, Malang: Setara Press, 2016.
- Hifdhotul Munawaroh, *Sadd Al-Dzari'at Dan Aplikasinya Pada Permasalahan Fiqih Kontemporer* Jurnal Ijtihad Vol. 12, 2018.

- I made Pasek Diantha, Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum, Jakarta : Prenadamedia Group, 2016.
- Izz al-Din binAbd al-salam,Qawaид al -ahkam fi masalih al-anam, Kairo:Dar al-bayan al-arabi, 1990.
- Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Jakarta : Kencana, 2005.
- Rachmadi Usman, Hukum Persaingan Usaha di Indonesia, Jakarta:Sinar Grafika,2013.
- Sugiyono, metode Penelitian kuantitatif, kualitatif dan RAD , Bandung: Alfabeta, 2012.
- Johari, “Konsep Maslahah Izzudin Ibn Abdi Salam (Telaah Kitab Qawa’id alAhkam Limashalih al-Anam)”, Jurnal, Institut Keislaman Hasyim As’ari (IKAHA) Tebuireng Jombang, 2013.
- Terlihat Laporkan Akuisisi KPPU Denda Protelindo (Jakarta: Nasionalkonta.co.id, 2017)<https://nasional.kontan.co.id/news/terlambat-laporkan-akuisisi-kppu-dendapotelindo-rp 11-miliar> (Diakses pada 1 Januari 2020)