

# PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP INVESTOR PUBLIK DALAM PENAWARAN TENDER

Devi Famelia Nining Astuti<sup>1</sup>, Fahmi Fairuzzaman<sup>2</sup>

Program Studi Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Muhammadiyah Surakarta

## Abstrak

Pelaksanaan penawaran tender, tujuan utama yang ingin dicapai adalah memberikan kesempatan yang seimbang bagi semua penawar, sehingga dapat menghasilkan biaya yang murah dengan keluaran yang optimal dan berdaya guna. Penegakan hukum dalam bentuk perlindungan hukum dalam kegiatan ekonomi bisnis khususnya pasar modal tidak bisa dilepaskan dari aspek hukum perusahaan. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis empiris, dimana penulis melakukan pelaksanaan langsung ke lapangan dengan melihat realita yang ada. Hasil penelitian penulisan ini adalah ketentuan tender di Indonesia prinsipnya perbedaan antara Voluntary Tender Offer dan Mandatory Tender Offer adalah bahwa Voluntary Tender Offer atau penawaran tender sukarela tidak disebabkan keharusan adanya pengendali baru, sementara dalam Mandatory Tender Offer atau penawaran tender wajib pengendali baru mutlak harus ada, sehingga secara prinsip tujuan pelaksanaan keduanya tidaklah sama. Perlindungan hukum terhadap investor publik dalam penawaran tender adalah maka pihak emiten yang akan menjual efek dalam Penawaran Umum harus memberikan kesempatan kepada investor untuk membaca prospektus berkenaan dengan efek yang diterbitkan, sebelum pemesanan ataupun pada saat pemesanan dilakukan.

**Kata Kunci:** Penawaran Tender, Perlindungan Hukum, Investor Publik

## Abstract

In carrying out the tender offer, the main objective to be achieved is to provide equal opportunities for all bidders, so that it can produce low costs with optimal and efficient output. Law enforcement in the form of legal protection in business economic activities, especially the capital market, cannot be separated from the legal aspects of the company. The approach method used in this research is empirical juridical, where the author carries out direct implementation in the field by looking at the existing reality. The results of this writing research are that tender provisions in Indonesia, in principle, the difference between a Voluntary Tender Offer and a Mandatory Tender Offer is that a Voluntary Tender Offer or voluntary tender offer is not due to the need for a new controller, while in a Mandatory Tender Offer or mandatory tender offer a new controller absolutely must exist, So in principle the objectives of implementing both are not the same. Legal protection for public investors in a tender offer is that the issuer who will sell securities in a Public Offering must provide investors with the opportunity to read the prospectus relating to the securities being issued, before ordering or at the time the order is made.

**Keywords:** Tender Offer, Legal Protection, Public Investors

## 1. PENDAHULUAN

Proses tender merupakan persaingan antara para penyedia barang atau jasa agar barang atau jasa dibeli oleh pihak yang melakukan penawaran tender yang bersangkutan. Pelaksanaan penawaran tender, tujuan utama yang ingin dicapai adalah memberikan kesempatan yang seimbang bagi semua

penawar, sehingga dapat menghasilkan biaya yang murah dengan keluaran yang optimal dan berdaya guna. Sebelum di terbitkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, seringkali terjadi dimana dalam suatu tender proyek besar dilakukan dengan tidak transparan, artinya sebelum tender dilakukan telah diketahui siapa yang akan menjadi pemenang tender, meskipun demikian pelaksanaan tender tetap dilaksanakan dengan beberapa peserta tender.

Penjelasan Pasal 22 Undang-Undang No. 5 tahun 1999 tender adalah tawaran mengajukan sebuah harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang, atau untuk menyediakan jasa. Dalam praktek pengertian tender sama dengan pengertian “lelang” yang secara tidak langsung telah disebutkan dalam Perpres No. 54 tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Barang/Jasa Instansi Pemerintah, misalnya dalam metode pemilihan penyedia barang dan jasa, dapat dilakukan dengan cara pelelangan umum, pelelangan terbatas maupun pelelangan terbatas, yang dimaksud dengan pelelangan umum adalah metode pemilihan penyedia barang/pekerjaan konstruksi/jasa lainnya untuk semua pekerjaan yang dapat diikuti oleh semua penyedia barang/pekerjaan konstruksi/jasa lainnya yang memenuhi syarat. Adapun pelelangan terbatas adalah metode pemilihan penyedia barang/pekerjaan konstruksi dengan jumlah penyedia yang mampu melaksanakan diyakini terbatas dan untuk pekerjaan yang kompleks. Pelelangan sederhana adalah metode pemilihan penyedia barang/jasa lainnya untuk pekerjaan yang bernilai paling tinggi Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah).

Pelaksanaan tender tujuan utamanya untuk mencapai dan memberikan kesempatan yang seimbang bagi semua penawaran sehingga menghasilkan harga yang paling murah dengan output/keluaran yang optimal dan berhasil guna diakui bahwa harga murah bukanlah semata-mata ukuran untuk menentukan kemenangan dalam pengadaan barang atau jasa. Melalui mekanisme penawaran tender sependapat mungkin dihindari penawaran dengan panitia penyelenggaraan lelang. Pasal 3 Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 yang mengatur tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang atau Jasa Pemerintah disebutkan pula, bahwa dalam rangka pengadaan barang atau jasa wajib diterapkan berbagai prinsip antara lain efisiensi, efektif, terbuka dan bersaing, transparan, adil atau tidak deskriminatif, serta akuntabel.

Nilai-nilai efisiensi dan keadilan dapat dilihat pada tujuan undang-undang tersebut yakni menjaga kepentingan umum serta melindungi konsumen menumbuhkan iklim usaha yang sehat, menjamin kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi setiap orang, mencegah praktik-praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha dan menciptakan efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha dalam rangka meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat. Sehingga dapat dipastikan bahwa tujuan tersebut tidak hanya menekan pada aspek persaingan, namun juga sebagai *behaviour of*

*conduct* dalam tatanan dunia usaha. Dimana seluruh pelaku usaha wajib memperhatikan suatu keseimbangan kepentingan pelaku usaha dengan kepentingan umum.

Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah ketentuan penawaran tender berdasarkan hukum di Indonesia dan bagaimana perlindungan hukum terhadap investor publik dalam penawaran tender.

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini yaitu untuk mengetahui ketentuan penawaran tender berdasarkan hukum di Indonesia dan untuk mengetahui perlindungan hukum terhadap investor publik dalam penawaran tender. Manfaat penelitian ini secara teoritis yaitu hasil penelitian nantinya akan bermanfaat bagi perkembangan ilmu hukum pada umumnya, sedangkan manfaat praktiknya bagi pelaku usaha diharapkan menjadi sumbangan pemikiran dalam memahami kegiatan yang dilarang oleh UU No. 5 tahun 1999 pada pasal 22 khususnya mengenai tender secara vertical dan secara horizontal dan bagi pemerintah diharapkan menjadi sumbangan pemikiran dimana pemerintah sebagai tonggak roda pembangunan ekonomi terkhusus di bidang tender.

## **2. METODE**

Metode Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini bersifat yuridis empiris, yaitu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi dimasyarakat dengan maksud untuk mengetahui dan menemukan fakta fakta dan data yang dibutuhkan, setelah data yang dibutuhkan terkumpul kemudian menuju kepada identifikasi masalah yang pada akhirnya menuju pada penyelesaian masalah.

## **3. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

### **3.1 Ketentuan Penawaran Tender Berdasarkan Hukum di Indonesia**

Penawaran Tender Wajib diberlakukan bagi seseorang yang melakukan tindakan yang mengakibatkan pengambilalihan atau pengendalian suatu perusahaan. Ambang batas angka kepemilikan saham (trigger point) yang menimbulkan kewajiban untuk melakukan penawaran tender wajib adalah 25%, 50% atau 75% dari total hak suara dari perusahaan target. Setelah akuisisi saham mencapai atau melewati trigger point, pihak pengakuisisi diharuskan untuk melakukan penawaran tender wajib atas semua saham, termasuk segala yang dapat dikonversi atau dieksekusi menjadi saham dari perusahaan target.

Dalam hal menghitung angka ambang batas pengambilalihan/akuisisi, dikenal dengan *Chain Principle* (Prinsip Rantai): Kondisi dimana pihak pengakuisisi memperoleh tingkat kontrol yang signifikan (dengan memegang saham yang memberikan 50% atau lebih dari total hak suara atau memiliki kekuatan untuk mengendalikan manajemen atau operasi) dari perusahaan target, baik

dengan cara kepemilikan saham secara langsung atau kepemilikan saham melalui perusahaan lain (tidak langsung), pengakuisisi tersebut tetap diharuskan untuk melakukan penawaran tender wajib.

Berdasarkan Pasal 1 (6) POJK Pengambilalihan Perusahaan Terbuka, disebutkan pengertian Penawaran Tender Wajib adalah sebagai berikut: “Penawaran Tender Wajib adalah penawaran untuk membeli sisa saham Perusahaan Terbuka yang wajib dilakukan oleh Pengendali baru.”

Berdasarkan pengertian tersebut, maka dapat dipahami bahwa pada prinsipnya perbedaan antara Voluntary Tender Offer dan Mandatory Tender Offer adalah bahwa Voluntary Tender Offer atau penawaran tender sukarela tidak disebabkan keharusan adanya pengendali baru, sementara dalam Mandatory Tender Offer atau penawaran tender wajib pengendali baru mutlak harus ada, sehingga secara prinsip tujuan pelaksanaan keduanya tidaklah sama. Tujuan keduanya, disebutkan sepintas dalam POJK masing-masing. Misalnya, dalam penjelasan Pasal 4 huruf (i) POJK Penawaran Tender Sukarela menyebutkan bahwa: “Contoh tujuan dan rencana atas Perusahaan Sasaran setelah Penawaran Tender Sukarela selesai dilaksanakan antara lain rencana untuk mengubah struktur modal, kebijakan dividen, atau mengubah manajemen.”

Selain daripada itu, Agus Riyanto menjelaskan perbedaan tujuan penawaran tender sukarela dan penawaran tender wajib, bahwa: ”Tujuan Penawaran Tender Wajib adalah dapat mengendalikan perusahaan publik setelah pengambilalihan, sementara itu Penawaran Tender Sukarela adalah tindakan pembelian terhadap seluruh sisa saham publik dengan tujuan merubah perusahaan terbuka menjadi perusahaan tertutup (go private).” Mengenai go private, Andy Porman Tambunan menjelaskan bahwa jika *go public* adalah aksi korporasi yang menawarkan sahamnya ke publik dan kemudian mencatatkan saham-saham tersebut di bursa efek agar dapat diperdagangkan di pasar modal, go private adalah kebalikannya. Perusahaan yang melakukan go private akan membeli kembali saham-sahamnya dari publik melalui penawaran terbuka (*tender offer*) yang diumumkan di media massa. Kemudian, perusahaan tersebut akan mengajukan permohonan untuk menghapus pencatatan sahamnya dari bursa efek. Permohonan seperti ini disebut *voluntary delisting* atau *delisting* secara sukarela.

### **3.2 Perlindungan Hukum Terhadap Investor Publik Dalam Penawaran Tender**

Investor yang membeli saham menikmati sejumlah hak yang berkaitan dengan kepemilikan mereka. Tidak seperti hukum kemitraan, dimana pemilik bisnis juga para manajer utama bisnis, pemilik perusahaan biasanya tidak menjalankan perusahaan. Pemegang saham dalam perusahaan yang terlindung dari tanggung jawab pribadi untuk utang dan kewajiban dari korporasi. Namun, para pemegang saham dapat kehilangan investasi mereka harus korporasi gagal.

Undang-undang Negara sering kali berbeda sehubungan dengan *default* hak-hak pemilik saham biasa. Korporasi juga dapat mengeluarkan beberapa kelas saham biasa, seperti saham biasa non voting atau saham biasa dengan khusus dividen hak.

Tidak seperti saham biasa, pemegang saham preferen berhak atas dividen tetap dan hak-hak tetap untuk menerima persentase aset perusahaan adalah dilikuidasi. Sehubungan dengan hak dividen, contoh saham tersebut akan mencakup nama seperti "\$20 pilihan," yang berarti pemegang saham berhak untuk menerima \$20 dalam dividen per saham sebelum dividen yang dibayarkan kepada pemilik saham biasa.

Perlindungan hukum sangat erat kaitannya dengan aspek keadilan. Menurut pendapat Soediman Kartohadiprodo, pada hakikatnya tujuan adanya hukum adalah mencapai keadilan. Maka dari itu, adanya perlindungan hukum merupakan salah satu medium untuk menegakkan keadilan salah satunya penegakkan keadilan di bidang ekonomi khususnya pasar modal.

Penegakan hukum dalam bentuk perlindungan hukum dalam kegiatan ekonomi bisnis khususnya pasar modal tidak bisa dilepaskan dari aspek hukum perusahaan khususnya mengenai perseroan terbatas, karena perlindungan hukum dalam pasar modal melibatkan para pihak pelaku pasar modal terutama pihak emiten, investor dan lembaga-lembaga penunjang kegiatan pasar modal yang mana para pihak tersebut didominasi oleh subjek hukum berupa badan hukum berbentuk perseroan terbatas.

Rezim Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 Tentang Pasar Modal (selanjutnya disebut UUPM) menentukan dan mengatur bahwa otoritas yang berwenang atas pasar modal adalah Bapepam-LK. Otoritas ini berada dibawah Kementerian Keuangan untuk membina, mengatur, dan mengawasi pasar modal. Dalam kegiatannya, Bapepam-LK berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Keuangan. Bapepam-LK lah yang memiliki wewenang untuk melaksanakan perlindungan hukum pasar modal yang bersifat preventif dan represif.

Untuk melindungi investor maka pihak emiten yang akan menjual efek dalam Penawaran Umum harus memberikan kesempatan kepada investor untuk membaca prospektus berkenaan dengan efek yang diterbitkan, sebelum pemesanan ataupun pada saat pemesanan dilakukan. Pada akhirnya setelah Bapepam-LK memperhatikan kelengkapan dan kejelasan dokumen emiten untuk melakukan Penawaran Umum demi memenuhi prinsip keterbukaan pasar modal. Hal ini penting mengingat prospektus atas efek merupakan pintu awal dan waktu untuk mempertimbangkan bagi investor apakah akan memutuskan membeli atau tidak atas suatu efek.

OJK memiliki tugas salah satunya adalah menegakkan perlindungan konsumen jasa keuangan di Indonesia. Perlindungan konsumen dalam pasar modal selanjutnya akan disebut sebagai perlindungan investor pasar modal karena konsumen dalam sektor pasar modal adalah pemodal atau investor. Maka dari itu, aspek perlindungan terhadap investor pasar modal menjadi kewenangan OJK. Perihal perlindungan konsumen tercantum dalam Pasal 28, Pasal 29, dan Pasal 30 UU OJK yang merupakan ketentuan-ketentuan yang mengatur secara eksplisit perihal perlindungan konsumen dan masyarakat atas industri jasa keuangan. Bentuk perlindungan hukum yang dilakukan OJK terhadap

konsumen bersifat pencegahan atau preventif dan pemberian sanksi atau represif, mengingat bahwa tugas OJK adalah menjalankan fungsi pengaturan dan pengawasan sektor jasa keuangan.

Bentuk perlindungan hukum lainnya yang bersifat represif adalah jika terjadi sengketa antara konsumen dengan perusahaan industri jasa keuangan, maka OJK berwenang melakukan pembelaan hukum demi kepentingan konsumen dan masyarakat. Pembelaan hukum tersebut meliputi memerintahkan perusahaan jasa keuangan untuk menyelesaikan pengaduan yang dilakukan oleh konsumen yang merasa dirugikan melalui cara;

- a) memerintahkan atau melakukan tindakan tertentu kepada Lembaga Jasa Keuangan untuk menyelesaikan pengaduan konsumen yang dirugikan Lembaga Jasa Keuangan dimaksud;
- b) mengajukan gugatan untuk memperoleh kembali harta kekayaan milik pihak yang dirugikan dari pihak yang menyebabkan kerugian, baik yang berada di bawah penguasaan pihak yang menyebabkan kerugian dimaksud maupun di bawah penguasaan pihak lain dengan itikad tidak baik; dan/atau untuk memperoleh ganti kerugian dari pihak yang menyebabkan kerugian pada konsumen dan/atau Lembaga Jasa Keuangan sebagai akibat dari pelanggaran atas peraturan perundang-undangan di sektor jasa keuangan.

## **4. PENUTUP**

### **4.1 Kesimpulan**

Berdasarkan pembahasan dari penelitian diatas, penulis dapat mengambil kesimpulan bahwa :

1. Ketentuan Penawaran Tender Berdasarkan Hukum di Indonesia yaitu Penawaran Tender Wajib diberlakukan bagi seseorang yang melakukan tindakan yang mengakibatkan pengambilalihan atau pengendalian suatu perusahaan. Untuk itulah, OJK menerbitkan Peraturan Otoritas Jasa Keuangan (POJK) Nomor 54 /POJK.04/2015 tentang Penawaran Tender Sukarela (selanjutnya disebut POJK Penawaran Tender Sukarela), serta menerbitkan POJK Nomor 9 /POJK.04/2018 tentang Pengambilalihan Perusahaan Terbuka (selanjutnya disebut POJK Pengambilalihan Perusahaan Terbuka). Kedua POJK tersebut menjadi payung hukum pelaksanaan Penawaran Tender Wajib (*Mandatory Tender Offer*) dan Penawaran Tender Sukarela (*Voluntary Tender Offer*).
2. Perlindungan Hukum Terhadap Investor Publik Dalam Penawaran Tender bahwa Dalam kegiatannya, Bapepam-LK berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Keuangan. Bapepam-LK lah yang memiliki wewenang untuk melaksanakan perlindungan hukum pasar modal yang bersifat preventif dan represif. Dalam rezim UUPM, Bapepam-LK merupakan pengejawantahan institusi untuk mengembalikan kepercayaan masyarakat terhadap pasar yang mengalami depresi sejak munculnya krisis keuangan di sejumlah negara Asia. Pada akhirnya pun kiris keuangan inilah yang turut menjadi salah satu faktor pembentukan OJK sebagai lembaga pengawas jasa keuangan di Indonesia.

## 4.2 Saran

Dari pembahasan dan penjelasan diatas penulis memberikan saran sebagai berikut :

1. Semakin berkembangnya Pasar Modal yang sangat pesat maka timbullah berbagai aspek hukum terutama yang menyangkut aspek perlindungan hukum terhadap investor, yang dianggap paling esensial sebagai penyokong dana dalam pembiayaan suatu perusahaan. Pasar Modal yang sedang berkembang harus memiliki dasar, struktur dan iklim yang memberikan keyakinan dan kepercayaan pada para investor, bahwa dana yang ditanamkan harus aman dan bahkan memperoleh pendapatan yang kompetitif baik sekarang maupun yang akan datang.
2. Setiap bentuk ataupun jenis investasi memberikan tingkat keuntungan dan risiko yang berbeda-beda, maka timbullah suatu anggapan yaitu semakin besar tingkat keuntungan dari suatu investasi maka semakin besar pula tingkat risikonya, dan sebaliknya semakin kecil tingkat keuntungan dari suatu investasi maka semakin kecil pula tingkat risikonya. Di samping itu, berani tidaknya menanggung risiko itu tergantung pada investor itu sendiri yang mempunyai hak dalam mengambil keputusan yang tepat yang dikehendaki.

## DAFTAR PUSTAKA

- Agus Riyanto, 2017, Penawaran Tender: Antara Wajib dan Sukarela, <http://business-law.binus.ac.id/konsultasi-hukum/penawaran-tender/>, diakses pada tanggal 8 Juni 2023
- Bambang Waluyo, 2002, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika, hal. 15
- Muskibah, "Larangan Persekongkolan dalam Tender Perspektif Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat," *Inovatif: Jurnal Ilmu Hukum* 6, no. 7 (2013): 1-2
- Peraturan Pemerintah Nomor 29 tahun 2000 tentang Penyelenggaraan Jasa Konstruksi.
- Susanti Adi. 2012. *Hukum Persaingan Usaha di Indoensia Dalam Teori dan Praktek Serta Penerapan Hukumnya*. Cetakan ke-1. Jakarta: Kencana, hal. 277.
- Sutantya R. Hadhikusuma dan Sumantoro, *Pengertian Pokok Hukum Perusahaan: Bentuk-bentuk perusahaan yang berlaku di Indonesia*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1996), h. 5-8.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- Undang-undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas