

OPTIMALISASI MEKANISME *COMPETITION CHECK* DALAM MERGER DAN AKUISISI: PERSPEKTIF KEPASTIAN HUKUM DAN PENCEGAHAN PRAKTIK MONOPOLI

Sayyid Al Umam Sitepu¹, Harisman², Nur Hilmyah³

Universitas Muhammadiyah Sumatera Utara ^{1,2,3}

Email: umamsayed@gmail.com¹, harisman@umsu.ac.id²,
nurhilmyah@umsu.ac.id³

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan hukum, penerapan, serta optimalisasi mekanisme *competition check* dalam merger dan akuisisi menurut hukum persaingan usaha di Indonesia. Latar belakang penelitian ini didasarkan pada meningkatnya intensitas transaksi merger dan akuisisi, khususnya di sektor strategis dan ekonomi digital, yang berpotensi menimbulkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat akibat masih dianutnya rezim *post-merger notification* yang menimbulkan ketidakpastian hukum. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, melalui studi kepustakaan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Temuan penelitian menunjukkan bahwa meskipun mekanisme *competition check* telah diatur secara komprehensif dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 beserta peraturan pelaksanaannya dan diterapkan oleh KPPU melalui penilaian berbasis *rule of reason* dan *Substantial Lessening of Competition*, penerapannya masih bersifat korektif, berisiko menimbulkan *gun-jumping*, serta kurang adaptif terhadap dinamika pasar digital. Kesimpulannya, optimalisasi mekanisme *competition check* perlu dilakukan melalui reformasi menuju sistem *pre-merger notification* atau hibrida, penyesuaian ambang batas berbasis karakteristik ekonomi digital, serta penguatan kapasitas kelembagaan KPPU guna meningkatkan kepastian hukum dan efektivitas pencegahan praktik monopoli di Indonesia.

Kata Kunci: competition check, merger dan akuisisi, hukum persaingan usaha, kepastian hukum, praktik monopoli.

Abstract

This study aims to analyze the legal framework, implementation, and optimization of the competition check mechanism in mergers and acquisitions under Indonesian competition law. The background of this research is grounded in the increasing number of merger and acquisition transactions, particularly in strategic sectors and the digital economy, which pose risks of monopolistic practices and unfair competition due to Indonesia's continued reliance on a post-merger notification regime that creates legal uncertainty. The research employs a normative juridical method using statutory and conceptual approaches, supported by library research on primary and secondary legal materials. The findings indicate that although the competition check mechanism has been

comprehensively regulated under Law Number 5 of 1999 and its implementing regulations and applied by the Business Competition Supervisory Commission (KPPU) through a rule of reason and Substantial Lessening of Competition analysis, its application remains corrective in nature, prone to gun-jumping, and insufficiently responsive to the dynamics of the digital market. In conclusion, optimizing the competition check mechanism requires a transition toward a pre-merger notification or hybrid system, the adjustment of notification thresholds to reflect digital economic characteristics, and the strengthening of KPPU's institutional capacity in order to enhance legal certainty and effectively prevent monopolistic practices in Indonesia.

Keywords: *competition check, mergers and acquisitions, competition law, legal certainty, monopolistic practices.*

PENDAHULUAN

Pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tidak dapat dilepaskan dari konteks krisis moneter Asia 1997–1998.¹ Krisis tersebut membuka praktik pemusatan kekuatan ekonomi oleh kelompok usaha tertentu (kroni kapitalisme) yang menyebabkan distorsi pasar, merugikan konsumen, serta menutup akses pelaku usaha kecil dan menengah. Dalam kerangka pemulihan ekonomi nasional, International Monetary Fund (IMF) mendorong Indonesia untuk menegakkan prinsip demokrasi ekonomi melalui regulasi persaingan usaha guna menciptakan pasar yang efisien, adil, dan berkelanjutan. Guna mewujudkan keinginan adanya Undang-Undang yang mengatur persaingan usaha yang sehat tersebut, Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia dan Pemerintah pada tahun 1999 telah membentuk Undang-Undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang kemudian menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang diundangkan pada tanggal 5 Maret Tahun 1999.²

Salah satu instrumen penting dalam UU Persaingan Usaha adalah pengaturan terhadap kegiatan merger dan akuisisi. Pasal 28 dan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat secara eksplisit melarang penggabungan atau pengambilalihan usaha yang berpotensi menimbulkan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Ketentuan ini diperkuat melalui Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2019 yang mewajibkan notifikasi transaksi merger dan akuisisi dengan ambang batas nilai aset melebihi Rp 2,5 triliun atau nilai penjualan tahunan lebih dari Rp 5 triliun. Namun demikian, Indonesia masih menganut sistem *post merger notification*, di mana kewajiban pelaporan dilakukan setelah transaksi dinyatakan efektif secara hukum.

¹ Fitri Novia Heriani, “Melihat Sejarah Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dan Negara Lain”, *Hukum Online*, 17 Oktober 2024, <https://www.hukumonline.com/berita/a/melihat-sejarah-hukum-persaingan-usaha-di-indonesia-dan-negara-lain-lt67109d0c8c834/>, diakses pada 15 januari 2026

² Wafiya, “Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat”, *Fiat Justitia: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 8, No.4, (2014), hal. 667

Pendekatan *post notification* ini menimbulkan perbedaan mendasar dengan rezim persaingan usaha di yurisdiksi maju seperti Uni Eropa dan Amerika Serikat. Di Uni Eropa, EU Merger Regulation mewajibkan **pre merger notification** dengan mekanisme *standstill obligation*, sehingga transaksi tidak dapat ditutup sebelum memperoleh persetujuan otoritas persaingan. Amerika Serikat melalui Hart Scott Rodino Act juga menerapkan kewajiban notifikasi pra transaksi untuk mencegah dampak anti-kompetitif yang bersifat *irreversible*. Perbedaan sistem ini menempatkan Indonesia pada posisi yang relatif rentan dalam menjamin kepastian hukum dan efektivitas pencegahan monopoli.

Perkembangan regulasi di Indonesia menunjukkan adanya upaya adaptasi terhadap dinamika ekonomi global. Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2022 memperbarui pedoman penilaian merger dengan memasukkan faktor efisiensi dinamis, inovasi teknologi, dan dampak jangka panjang terhadap persaingan. Bahkan, revisi UU Persaingan Usaha telah masuk dalam Program Legislasi Nasional Prioritas Tahun 2025, dengan salah satu isu sentral berupa wacana transisi menuju mekanisme pre-merger notification, sejalan dengan aspirasi Indonesia untuk bergabung dalam OECD Competition Committee.

Secara empiris, intensitas transaksi merger dan akuisisi di Indonesia mengalami peningkatan signifikan. Hingga akhir tahun 2025, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menerima 141 notifikasi merger dan akuisisi dengan total nilai transaksi mencapai Rp1.300 triliun, meningkat sekitar 30% dibandingkan tahun 2024.³ Sektor pertambangan mendominasi sebesar 40%, disusul sektor logistik 25% dan ekonomi digital 15%. Foreign Direct Investment (FDI) melalui skema merger dan akuisisi juga mencapai Rp500 triliun, mencerminkan keterikatan Indonesia yang semakin kuat dengan rantai pasok global. Namun, ketergantungan pada threshold statis menimbulkan persoalan tersendiri ketika dihadapkan pada struktur pasar yang dinamis, khususnya di sektor digital.

Isu persaingan semakin kompleks dengan munculnya merger dan akuisisi bernilai strategis di sektor ekonomi digital. Akuisisi TikTok terhadap Tokopedia pada tahun 2025, misalnya, memunculkan kekhawatiran dominasi pasar e-commerce hingga 60% serta potensi monopoli vertikal melalui integrasi platform dan data pengguna. TikTok Shop, melalui perusahaan induknya ByteDance, mengakuisisi 75,01% saham Tokopedia dari GoTo Group. Dalam hal ini, TikTok Shop secara *de facto* menjadi pengendali Tokopedia, dan hal ini menimbulkan kekhawatiran akan dominasi pasar, mengingat TikTok merupakan *platform* media sosial dengan jangkauan sangat luas yang terintegrasi dengan fitur belanja (*social commerce*).⁴ Demikian pula, rencana merger Grab dan GoTo (GOTO) berpotensi

³ Andi M. Arief, "KPPU: Data Transaksi Merger dan Akuisisi pada 2025 Naik 30%, Sentuh Rp 1.300 T", *Katadata.co.id*, 3 Desember 2025, <https://katadata.co.id/berita/industri/6930062783591/kppu-data-transaksi-merger-dan-akuisisi-pada-2025-naik-30-sentuh-rp-1300-t>, diakses pada 15 Januari 2026

⁴ Mela Srimufi, Mahlil Adriaman, "Analisis Peran Komisi Pengawasan Persaingan Usaha Dalam Mencegah Persaingan Usaha Tidak Sehat (Studi Kasus Akuisisi Tokopedia oleh Tiktok Shop)", *IURIS NOTITIA: JURNAL ILMU HUKUM*, Vol.3, No. 1, (2025), hal. 38

menciptakan penguasaan hingga 90% pasar *ride-hailing* dan food delivery.⁵ Hal ini melampaui ambang batas dominasi pasar sebagaimana dimaksud Pasal 29 UU Persaingan Usaha. Kasus-kasus ini menunjukkan bahwa merger dan akuisisi di satu sisi mampu menciptakan efisiensi skala dan mendorong pertumbuhan ekonomi nasional, namun di sisi lain berpotensi menimbulkan lock-in effect, switching costs tinggi, serta hambatan masuk pasar bagi UMKM.

Dalam konteks penegakan hukum, sistem post-merger notification menimbulkan ketidakpastian hukum yang fundamental. Penilaian KPPU dilakukan setelah transaksi efektif, sehingga terdapat risiko pembatalan retrospektif (unwinding) sebagaimana dimungkinkan Pasal 47 UU Persaingan Usaha, tanpa mekanisme pengembalian aset yang jelas. Ketiadaan standstill obligation juga mendorong praktik gun jumping, yang tercermin dari meningkatnya pelanggaran kewajiban notifikasi. Selain itu, keterbatasan sumber daya KPPU, minimnya data pasar yang akurat untuk analisis konsentrasi, serta tantangan penilaian merger berbasis data dan algoritma digital semakin memperumit mekanisme competition check.

Perbandingan dengan negara lain di kawasan ASEAN menunjukkan bahwa Vietnam, Singapura, dan Filipina telah mengadopsi mekanisme pre-merger atau hybrid notification, yang terbukti meningkatkan efisiensi pengawasan dan kepatuhan pelaku usaha tanpa menghambat arus investasi. Hal ini menegaskan urgensi reformasi mekanisme competition check di Indonesia agar lebih adaptif, preventif, dan memberikan kepastian hukum bagi investor serta perlindungan yang efektif bagi konsumen dan pelaku usaha kecil.

Berdasarkan kondisi tersebut, optimalisasi mekanisme competition check dalam merger dan akuisisi menjadi kebutuhan mendesak. Reformasi menuju sistem yang lebih preventif, proporsional, dan berbasis risiko diharapkan mampu menyeimbangkan kepentingan investasi dengan pencegahan praktik monopoli, sekaligus mendukung visi pembangunan ekonomi berkelanjutan menuju Indonesia Emas 2045. Oleh karena itu, kajian ini penting untuk menganalisis bagaimana optimalisasi mekanisme competition check dapat diwujudkan dalam perspektif kepastian hukum dan pencegahan praktik monopoli di Indonesia.

Untuk menganalisis mekanisme competition check dalam merger dan akuisisi menurut hukum persaingan usaha di Indonesia, diperlukan landasan teoretis yang mampu menjelaskan hubungan antara konsolidasi usaha, struktur pasar, dan perlindungan persaingan yang sehat. Merger dan akuisisi tidak hanya merupakan tindakan hukum korporasi, tetapi juga peristiwa ekonomi yang berpotensi menimbulkan pengurangan persaingan, pemusatan kekuatan pasar, serta dampak jangka panjang terhadap kesejahteraan konsumen. Oleh karena itu, penerapan competition check oleh otoritas persaingan usaha harus didasarkan pada teori-teori yang memberikan kerangka analitis untuk menilai apakah suatu transaksi bersifat pro-kompetitif atau justru menimbulkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, sekaligus menjamin kepastian hukum bagi pelaku usaha dalam proses pengawasan merger.

⁵ CR 34, "Transportasi Online, Merger Grab-Goto Tertunda", *Hukum Online*, 25 Juli 2025, <https://www.hukumonline.com/berita/a/berisiko-monopoli-layanan-transportasi-online--merger-grab-goto-tertunda-lt68839cfcc984e/>, diakses pada 15 Januari 2025

Teori *Substantial Lessening of Competition* (SLC) merupakan salah satu teori utama dalam penilaian merger dan akuisisi yang berasal dari rezim hukum antitrust Amerika Serikat, khususnya Clayton Act 1914. Teori ini menitikberatkan pada penilaian apakah suatu merger atau akuisisi berpotensi menurunkan tingkat persaingan secara substansial (*substantially lessen competition*) di pasar bersangkutan, baik melalui peningkatan kekuatan pasar satu pelaku usaha (*unilateral effects*) maupun melalui peningkatan kemungkinan koordinasi antarpelaku usaha (*coordinated effects*). Dalam praktik analisis ekonomi persaingan, indikator yang lazim digunakan dalam teori SLC adalah tingkat konsentrasi pasar yang diukur melalui *Herfindahl-Hirschman Index* (HHI), di mana peningkatan HHI (ΔHHI) lebih dari 200 poin dengan tingkat HHI pasca-merger melebihi 1.800 sering dipandang sebagai sinyal risiko persaingan yang tinggi. Relevansi teori SLC dalam konteks Indonesia tercermin dalam Pasal 28 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang melarang merger atau akuisisi yang “dapat mengakibatkan” praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Formulasi norma tersebut menunjukkan bahwa hukum persaingan usaha Indonesia menganut pendekatan berbasis potensi dampak (*effects-based approach*), sejalan dengan kerangka SLC yang berorientasi pada pencegahan kerugian persaingan sebelum dampak tersebut benar-benar terwujud. Dengan demikian, teori SLC memberikan dasar konseptual bagi KPPU dalam menilai risiko dominasi pasar dan kolusi oligopolistik akibat merger, sekaligus menyeimbangkannya dengan pertimbangan efisiensi yang menjadi perhatian Chicago School. Hal ini pernah digunakan dalam KPPU dalam perkara PT Kusumasentral Kencana yang diakuisisi oleh PT Inter Sarana Prabawa dalam Putusan KPPU No 10/KPPU-M/2021. Metode penilaian yang digunakan oleh KPPU ialah *Substantial Lessening of Competition* (SLC) test. SLC test ini telah diimplementasikan oleh lembaga persaingan usaha di Amerika Serikat dan juga sekarang diikuti oleh banyak negara termasuk Indonesia.⁶

Teori kepastian hukum (*legal certainty*) berakar pada pemikiran Hans Kelsen dalam *Pure Theory of Law*, yang menekankan bahwa hukum harus disusun secara jelas, dapat diprediksi (*predictable*), dapat ditegakkan (*enforceable*), serta tidak berlaku surut secara sewenang-wenang. Dalam konteks pengawasan merger dan akuisisi, kepastian hukum memiliki arti strategis karena transaksi merger dan akuisisi melibatkan nilai ekonomi yang besar, keputusan bisnis jangka panjang, serta kepentingan investor domestik dan asing. Rezim *post-merger notification* yang dianut Indonesia berdasarkan PP Nomor 57 Tahun 2010 pada satu sisi memberikan fleksibilitas bagi pelaku usaha untuk mengeksekusi transaksi tanpa persetujuan awal, namun di sisi lain menimbulkan ketidakpastian karena adanya risiko pembatalan atau sanksi setelah transaksi efektif. Ketidakpastian ini dapat memicu praktik *gun-jumping* atau litigasi berkepanjangan apabila penilaian KPPU dilakukan setelah struktur pasar berubah secara signifikan. Oleh karena itu, teori kepastian hukum menjadi landasan

⁶ Cindy Prescelly, Fendi Setyawan, Yusuf Adiwibowo, “Delay Notification of PT Kusumasentral Kencana Share Acquisition By PT Inter Sarana Prabawa (Study of KPPU Verdict Number 10/KPPU-M/2021)”, *Socius: Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial*, Vol. 1, No. 7, (2024), hal. 73

normatif untuk menilai apakah mekanisme *competition check* di Indonesia telah memberikan kejelasan ambang batas, prosedur, dan konsekuensi hukum secara transparan. Sehingga dengan demikian kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap dan konsisten di mana pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif.⁷ Dalam konteks ini, penguatan pra-notifikasi sukarela dan pedoman penilaian merger yang lebih rinci dapat dipandang sebagai upaya untuk mengurangi ketidakpastian hukum tanpa menghilangkan fungsi pengawasan persaingan.

Teori *rule of reason* berkembang dalam praktik peradilan antitrust Amerika Serikat, khususnya sejak putusan *Standard Oil Co. v. United States* (1911), yang menegaskan bahwa tidak semua pembatasan persaingan bersifat ilegal secara otomatis. Pendekatan ini mengharuskan otoritas persaingan untuk menilai secara komprehensif dampak suatu tindakan usaha dengan menimbang efek pro-kompetitif dan anti-kompetitif yang ditimbulkannya. Berbeda dengan doktrin *per se illegality* yang langsung melarang praktik tertentu tanpa analisis lebih lanjut, *rule of reason* memberikan ruang bagi justifikasi efisiensi dan kepentingan konsumen. Dengan kata lain, paradigma Hukum Persaingan terfokus pada hal ini, bila hambatan itu mutlak (*naked*) maka pertimbangannya adalah *per se illegal*, tetapi bila bersifat tambahan (*ancillary*) maka hanya akan dapat diputuskan berdasarkan pertimbangan pembenaran atau “*reasonableness*” alasannya.⁸ Dalam konteks merger dan akuisisi di Indonesia, KPPU secara implisit menerapkan pendekatan *rule of reason* melalui penilaian parameter sebagaimana diatur dalam PP Nomor 57 Tahun 2010 dan Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2019, seperti analisis hambatan masuk pasar, efisiensi ekonomi, serta kondisi *failing firm*.⁹ Pendekatan ini memungkinkan KPPU untuk tidak semata-mata menilai merger berdasarkan peningkatan konsentrasi pasar, tetapi juga mempertimbangkan apakah merger tersebut justru menciptakan manfaat ekonomi yang lebih besar bagi pasar dan konsumen. Dengan demikian, teori *rule of reason* menjadi fondasi metodologis bagi penerapan *competition check* yang bersifat kontekstual dan tidak kaku.

Adapun tujuan penelitian untuk mengetahui Bagaimana pengaturan hukum mekanisme *competition check* dalam merger dan akuisisi menurut hukum persaingan usaha di Indonesia, mengetahui bagaimana penerapan mekanisme *competition check* dalam praktik merger dan akuisisi di Indonesia, dan bagaimana optimalisasi penerapan mekanisme *competition check* dalam praktik merger dan akuisisi di Indonesia.

METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis normatif. Dalam penelitian hukum normatif, penelitian ini juga

⁷ Rahmadi Indra Tektona, “Quo Vadis : Kepastian Hukum Aturan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja”, *Jurnal Persaingan Usaha*, Vol. 2, No. 1, (2022), hal. 46

⁸ Ningrum Natasya Sirait, *Hukum Persaingan di Indonesia*, (Medan: 2011) hal. 72

⁹ Lesson Sihotang, “Peranan KPPU dalam Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Akibat Persekongkolan (Studi Kasus Putusan No. 14/KPPU-L/2019),” *Visi Ilmu Sosial dan Humaniora (VISH)*, Vol. 2, No. 2, 2021, hlm. 188–203 <https://doi.org/10.51622/vsh.v2i2.473>

memiliki sifat deskriptif, yaitu bertujuan untuk memberikan gambaran secara komprehensif mengenai kondisi atau permasalahan hukum tertentu. Dalam penelitian ini, penulis menggunakan beberapa pendekatan penelitian hukum untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif terhadap permasalahan yang dikaji, yaitu Pendekatan peraturan perundang-undangan Pendekatan ini difokuskan pada peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hak, kewajiban, dan tanggung jawab penanam modal, khususnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat beserta peraturan pelaksanaannya. Pendekatan konseptual digunakan dengan cara mengkaji dan memahami konsep-konsep hukum yang berkaitan dengan merger dan akuisisi terutama dalam hal monopoli dan praktik persaingan usaha tidak sehat.

Dalam penelitian hukum normatif, penelitian ini juga memiliki sifat deskriptif, yaitu bertujuan untuk memberikan gambaran secara komprehensif mengenai kondisi atau permasalahan hukum tertentu. Metode penelitian deskriptif adalah sebuah metode yang digunakan untuk menemukan pengetahuan atau teori terhadap penelitian terdahulu melalui buku, jurnal nasional maupun internasional. Kajian dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undangan yang relevan serta doktrin hukum, guna melihat bagaimana pengaturan tersebut diterapkan dan dipahami dalam praktik hukum. Melalui sifat deskriptif ini, penelitian diharapkan dapat memberikan uraian yang jelas mengenai kerangka hukum yang berlaku serta menunjukkan implikasi hukum yang relevan dengan permasalahan utama

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan beberapa pendekatan penelitian hukum untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif terhadap permasalahan yang dikaji, yakni Pendekatan peraturan perundang-undangan digunakan dengan cara menelaah, mengkaji, dan menganalisis secara sistematis berbagai ketentuan hukum yang mengatur penanaman modal di Indonesia. Pendekatan ini difokuskan pada peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan hak, kewajiban, dan tanggung jawab penanam modal, khususnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat beserta peraturan pelaksanaannya. Melalui pendekatan ini, penulis berupaya memahami norma-norma hukum yang menjadi dasar pemberian hak kepada penanam modal sekaligus kewajiban dan tanggung jawab yang harus dipenuhi dalam menjalankan kegiatan usaha. Analisis terhadap peraturan perundang-undangan tersebut dilakukan untuk menilai konsistensi, sinkronisasi, serta implikasi yuridis dari pengaturan penanaman modal dalam sistem hukum nasional.

Pendekatan konseptual digunakan dengan cara mengkaji dan memahami konsep-konsep hukum yang berkaitan dengan merger dan akuisisi terutama dalam hal monopoli dan praktik persaingan usaha tidak seah. Pendekatan ini bertumpu pada doktrin, pandangan para ahli hukum, serta teori-teori hukum yang relevan guna memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai kedudukan penanam modal sebagai subjek hukum. Pendekatan ini juga digunakan untuk memperkuat analisis normatif terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur merger dan akuisisi.

Dalam penelitian hukum normatif, tidak dikenal adanya data empiris sebagaimana dalam penelitian empiris, melainkan digunakan sumber penelitian hukum untuk menjawab rumusan permasalahan yang diajukan dalam makalah ini. Oleh karena itu, penelitian ini bertumpu pada bahan hukum yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Adapun bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif, yakni memiliki kekuatan mengikat karena bersumber dari peraturan perundang-undangan, dokumen resmi negara, serta putusan pengadilan. Bahan hukum primer digunakan sebagai dasar utama dalam menganalisis pengaturan hak, kewajiban, dan tanggung jawab penanam modal dalam sistem hukum penanaman modal di Indonesia. Adapun bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian ini meliputi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Bahan hukum sekunder merupakan sumber hukum yang berupa publikasi di bidang hukum yang tidak termasuk dalam dokumen resmi negara. Bahan hukum ini digunakan untuk memberikan penjelasan, penafsiran, serta pendalaman terhadap ketentuan hukum yang berkaitan dengan hukum persaingan usaha. Dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder yang digunakan meliputi naskah akademik dan peraturan perundang-undangan di bidang hukum persaingan usaha, khususnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat beserta peraturan pelaksanaannya, buku-buku referensi yang membahas hukum persaingan usaha dan hukum ekonomi, serta artikel dan jurnal ilmiah yang mengkaji konsep, teori, dan praktik penegakan hukum persaingan usaha, termasuk mekanisme *competition check* dalam merger dan akuisisi di Indonesia.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan tujuan untuk memperoleh bahan hukum yang relevan dengan permasalahan yang diteliti. Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan adalah studi kepustakaan (*library research*). penelitian kepustakaan adalah studi yang memanfaatkan berbagai macam material yang ada di perpustakaan, seperti dokumen, buku, majalah, kisah sejarah, dan sebagainya, untuk mengumpulkan informasi dan data. Dengan artian studi kepustakaan merupakan metode pengumpulan bahan hukum yang dilakukan dengan cara mengidentifikasi, menelaah, dan mengkaji berbagai bahan hukum yang berkaitan dengan objek penelitian, kemudian melakukan penafsiran terhadap bahan hukum tersebut. Hasil dari proses tersebut selanjutnya dianalisis secara sistematis guna menarik kesimpulan berdasarkan pemikiran dan analisis penulis.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pengaturan Hukum Mekanisme *Competition Check* Dalam Merger Dan Akuisisi Menurut Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia

Pengaturan mekanisme *competition check* dalam kegiatan merger dan akuisisi di Indonesia berakar pada prinsip-prinsip konstitusional yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 33 UUD 1945 menegaskan bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan dan cabang-cabang produksi yang penting bagi

negara serta menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.¹⁰ Norma konstitusional tersebut menempatkan negara sebagai penjaga keseimbangan antara kebebasan berusaha dan perlindungan kepentingan publik, termasuk pencegahan pemusatan kekuatan ekonomi yang berlebihan.¹¹ Dalam konteks ini, hukum persaingan usaha berfungsi sebagai instrumen korektif untuk memastikan bahwa mekanisme pasar berjalan secara adil, efisien, dan tidak eksploitatif.

Secara filosofis, pengaturan merger dan akuisisi dalam perspektif persaingan usaha tidak dimaksudkan untuk melarang konsolidasi usaha secara mutlak, melainkan untuk mencegah dampak anti-persaingan yang dapat timbul dari konsentrasi pasar yang berlebihan.¹² Merger dapat menciptakan efisiensi, inovasi, dan peningkatan daya saing, namun pada saat yang sama juga berpotensi menimbulkan praktik monopoli, penyalahgunaan posisi dominan, serta hambatan masuk pasar bagi pelaku usaha baru.¹³ Oleh karena itu, mekanisme *competition check* menjadi sarana penting untuk menilai keseimbangan antara manfaat ekonomi dan risiko persaingan usaha tidak sehat.

Fondasi utama pengaturan *competition check* di Indonesia terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU PPU).¹⁴ UU ini lahir dalam konteks reformasi ekonomi pasca-krisis moneter 1997–1998, yang ditandai oleh tuntutan internasional dan domestik untuk menciptakan struktur ekonomi yang lebih kompetitif dan transparan.¹⁵ Dalam UU PPU, pengaturan merger dan akuisisi ditempatkan sebagai bagian integral dari upaya pencegahan praktik monopoli.

Pasal 28 ayat (1) UU PPU secara tegas melarang pelaku usaha melakukan penggabungan atau peleburan badan usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Selanjutnya, Pasal 28 ayat (2) melarang pengambilalihan saham perusahaan lain apabila tindakan

¹⁰ Adityo Bagus Rihandono, "Privatisasi dalam Perspektif Pasal 33 UUD 1945," *Padjadjaran Law Review*, Vol. 2, No. 1, 2014, <https://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/plr/article/view/436#:~:text=Privatisasi%20sesuai%20dengan%20sistem%20perekonomian,yang%20beralih%20ke%20pihak%20swasta>.

¹¹ Wilma Silalahi, and Anthony Sutedja. 2026. "Reformulasi Perlindungan Kebebasan Berpendapat Dalam Ruang Digital Berdasarkan Undang-Undang Informasi Dan Transaksi Elektronik Dalam Perspektif Konstitusi Dan Putusan Mahkamah Konstitusi". *Jurnal Pustaka Cendekia Hukum Dan Ilmu Sosial* 3 (3):881-90. <https://doi.org/10.70292/pchukumsosial.v3i3.245>.

¹² Dwi Santo, Paulus Aluk Fajar. 2011. "Merger, Akusisi Dan Konsolidasi Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha". *Binus Business Review* 2 (1):423-33. <https://doi.org/10.21512/bbr.v2i1.1149>.

¹³ Deva; Laila Inggria Indrianti Putri; Bella, Wayne Gladys Octatiana; Aprilia, Devi Raiva; Siswajanthi, Farahdinny, "POTENSI PRAKTIK MONOPOLI DALAM RENCANA MERGER GRAB-GOTO DALAM PERSPEKTIF HUKUM EKONOMI INDONESIA," *Jurnal Review Pendidikan dan Pengajaran*, no. Vol. 8 No. 4 (2025): Volume 8 No. 4 Tahun 2025 (2025): 9337–45.

¹⁴ Devi, Ria Sintha, Muhammad Ansori Lubis, Venny Fraya Hartin Nst, and Arifin Sihombing. 2024. "PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999 TENTANG LARANGAN PRAKTEK MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT". *Jurnal Ilmiah METADATA* 6 (1):108-18. <https://doi.org/10.47652/metadata.v6i1.469>.

¹⁵ Satya Arinanto, "Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 33, no. 3 (2003): 395,

tersebut menimbulkan dampak serupa. Frasa “dapat mengakibatkan” dalam ketentuan ini menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang menganut pendekatan preventif berbasis potensi risiko (*potentially anti-competitive effects*), bukan semata-mata pendekatan represif setelah kerugian persaingan benar-benar terjadi.

Pasal 28 ayat (3) UU PPU kemudian mendelegasikan pengaturan lebih lanjut mengenai merger dan akuisisi kepada Peraturan Pemerintah. Delegasi ini menunjukkan bahwa pembentuk undang-undang menyadari kompleksitas teknis penilaian merger yang memerlukan fleksibilitas pengaturan. Selanjutnya, Pasal 29 ayat (1) UU PPU mengatur kewajiban notifikasi tertulis kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) paling lambat 30 hari setelah transaksi merger, konsolidasi, atau akuisisi berlaku efektif secara yuridis, sepanjang memenuhi ambang batas nilai aset dan/atau penjualan tertentu.

Pasal 30 UU PPU memberikan kewenangan kepada KPPU untuk melakukan penilaian terhadap transaksi yang dinotifikasikan dan menjatuhkan sanksi apabila terbukti menimbulkan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat. Kewenangan tersebut mencakup perintah pembatalan transaksi, pemecahan badan usaha, hingga tindakan lain yang diperlukan untuk memulihkan persaingan. Ketentuan ini diperkuat oleh Pasal 47 ayat (1) huruf f UU PPU yang memungkinkan pengenaan sanksi denda hingga Rp100 miliar terhadap pelanggaran terkait merger dan akuisisi, sehingga rezim pengaturan merger di Indonesia memiliki karakter *hybrid* antara sanksi administratif dan pidana.

Pelaksanaan ketentuan UU PPU mengenai merger dan akuisisi dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (PP 57/2010).¹⁶ PP ini menjadi instrumen kunci dalam operasionalisasi mekanisme *competition check* di Indonesia.

Pasal 2 ayat (1) PP 57/2010 menegaskan kembali larangan merger dan akuisisi yang berpotensi menimbulkan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat, sejalan dengan ketentuan Pasal 28 UU PPU. Pasal 3 ayat (1) PP 57/2010 secara eksplisit menetapkan bahwa penilaian KPPU dilakukan setelah transaksi berlaku efektif secara yuridis, sehingga mengonfirmasi penerapan rezim *post-merger notification* di Indonesia. Pendekatan ini memiliki implikasi penting terhadap kepastian hukum, karena penilaian persaingan dilakukan setelah struktur pasar berubah secara faktual.

Pasal 3 ayat (2) PP 57/2010 merinci parameter utama yang digunakan KPPU dalam melakukan *competition check*, yaitu tingkat konsentrasi pasar, hambatan masuk pasar, potensi perilaku anti-persaingan, efisiensi ekonomi yang dihasilkan, serta kondisi kepailitan pelaku usaha (*failing firm defense*). Penjelasan pasal ini menekankan perlunya analisis *trade-off* antara manfaat efisiensi yang bersifat pro-kompetitif dan risiko dampak anti-kompetitif yang dapat merugikan pasar.

¹⁶ Asikin, Zainal, Moh. Saleh, and Eduardus Bayo Sili. 2021. “Penggabungan, Peleburan, Dan Pengambilalihan Badan Usaha Dalam Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia”. *Jurnal Risalah Kenotariatan* 2 (2). <https://doi.org/10.29303/risalahkenotariatan.v2i2.57>.

Ambang batas kewajiban notifikasi diatur dalam Pasal 5 ayat (2) PP 57/2010, yang mewajibkan notifikasi bagi transaksi dengan nilai aset gabungan melebihi Rp2,5 triliun atau nilai penjualan tahunan melebihi Rp5 triliun. Untuk sektor perbankan, ambang batas aset ditetapkan lebih tinggi, yaitu Rp20 triliun, sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (3). Ketentuan ini mencerminkan karakteristik khusus sektor perbankan yang bersifat *capital intensive* dan highly regulated.

Pasal 6 PP 57/2010 mengatur sanksi administratif berupa denda keterlambatan notifikasi sebesar Rp1 miliar per hari dengan batas maksimum Rp25 miliar, sementara Pasal 7 memberikan pengecualian terhadap kewajiban notifikasi bagi merger intra-grup afiliasi, sepanjang tidak terjadi perubahan pengendalian yang signifikan. Pasal 9 hingga Pasal 11 mengatur prosedur pemeriksaan oleh KPPU, yang meliputi pemeriksaan kelengkapan dokumen (Fase I), penilaian substansi (Fase II), serta opsi konsultasi pra-merger yang bersifat sukarela dan tidak mengikat.

Untuk memperjelas pelaksanaan *competition check*, KPPU menerbitkan berbagai peraturan pelaksana, khususnya Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2019 dan Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2023. Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2019 memberikan panduan teknis mengenai formulir notifikasi, dokumen wajib, serta kriteria kelengkapan administrasi. Peraturan ini menjadi acuan utama bagi pelaku usaha dan konsultan hukum dalam menyusun notifikasi merger dan akuisisi.¹⁷

Perkembangan signifikan terjadi dengan diterbitkannya Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2023, yang memperkenalkan sejumlah inovasi penting, antara lain notifikasi pra-merger opsional (*pre-notification consultation*), sistem elektronik untuk pengajuan notifikasi (*e-filing*), serta pembedaan antara notifikasi sederhana dan notifikasi menyeluruh berdasarkan tingkat kompleksitas transaksi. Selain itu, PerkPPU 3/2023 mempertegas penerapan prinsip ekstrateritorial terhadap merger asing yang memiliki dampak di pasar Indonesia.

Pasal 10 hingga Pasal 15 PerkPPU 3/2023 mengatur tahapan pemeriksaan secara lebih rinci, mulai dari pemeriksaan kelengkapan dokumen dalam waktu 10 hari kerja, penilaian awal selama 30 hari, hingga penilaian menyeluruh selama maksimal 90 hari. Peraturan ini juga membuka ruang bagi penerapan *remedies* struktural maupun perilaku apabila ditemukan potensi dampak anti-persaingan.

Penerapan Mekanisme *Competition Check* Dalam Praktik Merger Dan Akuisisi Di Indonesia

Penerapan mekanisme *competition check* dalam praktik merger dan akuisisi di Indonesia dilaksanakan dalam kerangka rezim *post-merger notification* sebagaimana ditetapkan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010, serta peraturan pelaksana yang diterbitkan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Dalam kerangka ini, penilaian terhadap dampak persaingan suatu transaksi merger atau akuisisi dilakukan setelah

¹⁷ Indonesia, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *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*, Pasal 5.

transaksi tersebut berlaku efektif secara yuridis, sehingga struktur pasar telah mengalami perubahan faktual pada saat pemeriksaan dimulai. Konsekuensinya, mekanisme competition check di Indonesia lebih bersifat korektif dibandingkan preventif, meskipun tetap mengandung unsur pencegahan melalui larangan normatif atas merger yang “dapat mengakibatkan” praktik monopoli.¹⁸

Dalam tahap awal penerapan, pelaku usaha yang terlibat dalam merger atau akuisisi wajib melakukan penghitungan nilai aset dan/atau nilai penjualan gabungan pasca-transaksi untuk menentukan apakah transaksi tersebut memenuhi ambang batas notifikasi. Kewajiban ini umumnya dijalankan oleh tim hukum internal perusahaan atau konsultan hukum yang mendampingi transaksi MERGER DAN AKUISISI. Apabila ambang batas sebagaimana ditentukan dalam Pasal 5 PP Nomor 57 Tahun 2010 terpenuhi, pelaku usaha diwajibkan menyampaikan notifikasi tertulis kepada KPPU paling lambat 30 hari kerja sejak tanggal efektif yuridis transaksi, yang biasanya dibuktikan dengan akta notaris penggabungan, perubahan anggaran dasar, atau dokumen pengalihan saham. Keterlambatan dalam penyampaian notifikasi akan berimplikasi pada pengenaan sanksi administratif berupa denda progresif per hari, tanpa memperhatikan apakah transaksi tersebut pada akhirnya dinilai anti-persaingan atau tidak.¹⁹

Dokumen notifikasi yang disampaikan kepada KPPU mencakup formulir notifikasi resmi, laporan keuangan auditan para pihak untuk periode tertentu, struktur kepemilikan saham sebelum dan sesudah transaksi, serta data pendukung yang menggambarkan kondisi pasar bersangkutan.²⁰ Dalam praktik, pelaku usaha juga kerap melampirkan analisis awal pasar relevan dan tingkat konsentrasi pasar sebagai bentuk *self-assessment*, meskipun kewajiban tersebut tidak secara eksplisit diatur sebagai keharusan substantif. Sejak diberlakukannya Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2023, penyampaian notifikasi dapat dilakukan secara elektronik melalui sistem *e-filing*, yang bertujuan meningkatkan efisiensi, transparansi, dan akuntabilitas proses pemeriksaan.²¹

Setelah notifikasi diterima, KPPU memasuki tahapan pemeriksaan kelengkapan administrasi yang dikenal sebagai Fase I. Pada tahap ini, fokus KPPU bukan pada substansi dampak persaingan, melainkan pada pemenuhan persyaratan formal sebagaimana ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. KPPU memeriksa kelengkapan formulir notifikasi, keabsahan laporan keuangan auditan, kejelasan struktur kepemilikan saham, serta konsistensi data yang disampaikan oleh

¹⁸ Britanya Bonauli Hutapea. 2026. “Pembatasan Kewenangan Pengurus Dan Mekanisme Pengawasan Dalam Pengelolaan Hasil Usaha Koperasi Penerima Bantuan Pemerintah”. *Majelis: Jurnal Hukum Indonesia* 3 (1):30-49. <https://doi.org/10.62383/majelis.v3i1.1465>.

¹⁹ Yoelandani, Metta (2025) "DISPARITAS PENGENAAN SANKSI DENDA OLEH KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA ATAS KETERLAMBATAN NOTIFIKASI PENGAMBILALIHAN SAHAM," *Technology and Economics Law Journal*: Vol. 4: No. 2, Article 1. <https://doi.org/10.21143/TELJ.vol4.no2.1065>

²⁰ Alum Simbolon, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Hukum Persaingan Usaha* (Jakarta: Universitas Pelita Harapan, 2019), 45.

²¹ Amalia Nurhayati, "Kebijakan Persaingan Usaha di Indonesia," *Jurnal Publik Reform: Jurnal Administrasi Publik* 8, no. 1 (2021): 25, <https://jurnal.dharmawangsa.ac.id/index.php/jupublik/article/view/1375>.

pelaku usaha. Apabila seluruh persyaratan administratif dinyatakan lengkap, KPPU akan menerbitkan Surat Tercatat sebagai tanda dimulainya proses penilaian substansi. Sebaliknya, apabila ditemukan kekurangan atau ketidaksesuaian data, pelaku usaha diwajibkan untuk melakukan perbaikan dalam jangka waktu tertentu, dan keterlambatan dalam melengkapi dokumen dapat berdampak pada molornya proses pemeriksaan secara keseluruhan.

Tahapan pemeriksaan kelengkapan administrasi memiliki arti penting dalam praktik penerapan mekanisme *competition check* karena menjadi pintu masuk bagi KPPU untuk melakukan analisis lebih lanjut terhadap transaksi merger atau akuisisi. Dalam konteks rezim *post-merger notification*, tahapan ini juga berfungsi sebagai alat kontrol awal untuk memastikan bahwa pelaku usaha menjalankan kewajiban hukumnya secara tertib dan transparan. Meskipun demikian, dalam praktik ditemukan bahwa tahapan ini kerap dipandang oleh pelaku usaha sebagai beban administratif semata, sehingga fokus kepatuhan lebih diarahkan pada pemenuhan formalitas dokumen dibandingkan pada substansi dampak persaingan.

Setelah Fase I selesai, KPPU melanjutkan ke tahap pemeriksaan substansi atau Fase II, yang merupakan inti dari penerapan mekanisme *competition check*. Pada tahap ini, KPPU melakukan analisis mendalam terhadap dampak transaksi merger atau akuisisi terhadap struktur pasar dan dinamika persaingan usaha. Langkah pertama yang dilakukan adalah penentuan pasar bersangkutan (*relevant market*), baik dari sisi pasar produk maupun pasar geografis. Penentuan pasar bersangkutan ini sangat menentukan arah dan hasil penilaian, karena akan mempengaruhi penghitungan pangsa pasar, tingkat konsentrasi, serta identifikasi posisi dominan para pelaku usaha pasca-transaksi.

Dalam praktiknya, penentuan pasar bersangkutan sering menjadi area perdebatan antara pelaku usaha dan KPPU. Pelaku usaha cenderung mendefinisikan pasar secara luas untuk menunjukkan bahwa pangsa pasarnya relatif kecil dan persaingan masih berjalan efektif, sementara KPPU dapat mendefinisikan pasar secara lebih sempit apabila terdapat substitusi produk yang terbatas atau hambatan geografis tertentu. Perbedaan perspektif ini menunjukkan bahwa penerapan *competition check* tidak hanya bersifat teknis, tetapi juga melibatkan penilaian ekonomis dan yuridis yang kompleks.

Setelah pasar bersangkutan ditetapkan, KPPU melakukan analisis konsentrasi pasar dengan menghitung pangsa pasar masing-masing pelaku usaha serta menggunakan indikator ekonomi seperti *Herfindahl-Hirschman Index* (HHI).²² Peningkatan HHI yang signifikan setelah terjadinya merger atau akuisisi dipandang sebagai indikasi awal adanya potensi dampak anti-persaingan. Namun demikian, KPPU tidak menjadikan angka HHI sebagai satu-satunya dasar penilaian. Dalam berbagai putusan, KPPU menegaskan bahwa HHI hanya merupakan alat bantu analisis, sementara penilaian akhir tetap mempertimbangkan kondisi pasar secara keseluruhan, termasuk tingkat persaingan aktual dan potensi masuknya pelaku usaha baru.

²² Rezha Fitriansyah, Ratna Artha Windari, and I Gusti Ayu Apsari Hadi. 2025. "Concerted Action Dalam Menilai Praktik Penetapan Harga (Studi Putusan KPPU Nomor 15 KPPU-I 2019)". *Kertha Patrika* 47 (2): 196-216. <https://doi.org/10.24843/KP.2025.v47.i02.p05>.

Selain analisis struktural, KPPU juga menilai potensi dampak perilaku (*behavioral effects*) yang mungkin timbul dari merger atau akuisisi. Penilaian ini mencakup kemungkinan terjadinya penyalahgunaan posisi dominan, seperti praktik penetapan harga yang tidak wajar, diskriminasi terhadap mitra usaha, pembatasan akses pasar, atau pengikatan (*tying*) dan penguasaan rantai pasok secara vertikal. Dalam sektor-sektor tertentu, khususnya sektor digital dan jasa berbasis platform, penilaian dampak perilaku menjadi semakin penting karena kekuatan pasar tidak semata-mata ditentukan oleh pangsa penjualan, tetapi juga oleh penguasaan data, jaringan pengguna, serta efek jejaring (*network effects*).²³

Aspek efisiensi ekonomi juga menjadi bagian integral dalam penerapan mekanisme *competition check*. Pelaku usaha umumnya mengajukan argumen bahwa merger atau akuisisi akan menghasilkan efisiensi operasional, peningkatan skala ekonomi, inovasi produk, atau peningkatan kualitas layanan yang pada akhirnya menguntungkan konsumen. Dalam praktik, KPPU hanya mempertimbangkan efisiensi yang dapat dibuktikan secara objektif dan memiliki keterkaitan langsung dengan transaksi yang dinilai. Efisiensi yang bersifat hipotetis atau tidak dapat diverifikasi secara empiris tidak memiliki bobot signifikan dalam penilaian, karena berpotensi digunakan sebagai justifikasi semu atas konsentrasi pasar yang berlebihan.

Berdasarkan hasil analisis tersebut, KPPU kemudian menentukan sikap terhadap transaksi merger atau akuisisi yang dinotifikasikan. Dalam praktik, hasil penilaian dapat berupa persetujuan tanpa syarat, persetujuan bersyarat, atau penolakan terhadap transaksi. Persetujuan bersyarat biasanya disertai dengan penetapan *remedies* yang bertujuan untuk memitigasi dampak anti-persaingan. *Remedies* struktural, seperti divestasi aset atau pelepasan unit usaha tertentu, diterapkan untuk mengurangi tingkat konsentrasi pasar, sementara *remedies* perilaku berupa komitmen tertentu dari pelaku usaha, seperti larangan praktik eksklusif atau kewajiban membuka akses pasar, bertujuan untuk mencegah penyalahgunaan posisi dominan.

Dalam konteks penegakan hukum persaingan usaha, penerapan mekanisme *competition check* juga tercermin dalam berbagai kasus konkret yang ditangani oleh KPPU. Beberapa transaksi merger dinyatakan tidak menimbulkan dampak anti-persaingan yang signifikan dan disetujui tanpa syarat, sementara transaksi lain dikenai persyaratan tertentu atau bahkan dibatalkan. Variasi hasil ini menunjukkan bahwa penerapan *competition check* di Indonesia bersifat kontekstual dan sangat bergantung pada karakteristik masing-masing pasar serta tingkat risiko persaingan yang ditimbulkan oleh transaksi yang bersangkutan.

Secara keseluruhan, penerapan mekanisme *competition check* dalam praktik merger dan akuisisi di Indonesia menunjukkan adanya upaya untuk menyeimbangkan kepentingan efisiensi ekonomi dan perlindungan persaingan usaha. Namun, karena dilakukan setelah transaksi berlaku efektif, mekanisme ini masih menyisakan potensi ketidakpastian hukum bagi pelaku usaha, khususnya

²³ Dewi, Sylvi Liani, and Indra Widjaja. 2021. "Analisis Pengaruh Merger Dan Akuisisi Terhadap Kinerja Keuangan Dan Abnormal Return Pada Perusahaan Di Bursa Efek Indonesia Tahun 2014-2018". *Jurnal Manajemen Bisnis Dan Kewirausahaan* 5 (1). Jakarta, Indonesia:34-39. <https://doi.org/10.24912/jmbk.v5i1.10277>.

apabila transaksi yang telah berjalan kemudian dinilai menimbulkan dampak anti-persaingan. Kondisi ini menjadi salah satu dasar penting bagi wacana reformasi hukum persaingan usaha menuju mekanisme pengawasan merger yang lebih preventif, tanpa mengabaikan kebutuhan akan kepastian hukum dan iklim investasi yang kondusif.

Optimalisasi Penerapan Mekanisme *Competition Check* Dalam Praktik Merger Dan Akuisisi Di Indonesia

Gagasan transisi dari rezim *post-merger notification* menuju *pre-merger notification* dengan penerapan *waiting period* selama 30 hari pada Fase I merupakan salah satu opsi reformasi paling strategis dalam hukum persaingan usaha Indonesia. Model ini serupa dengan mekanisme yang diterapkan di Amerika Serikat melalui *Hart-Scott-Rodino Act* (HSR Act), yang mewajibkan pelaku usaha menunda pelaksanaan transaksi sampai otoritas persaingan menyelesaikan penilaian awal. Dalam konteks Indonesia, Rancangan Undang-Undang Persaingan Usaha yang direncanakan berlaku pada 2026 telah mengusulkan penerapan mekanisme ini, khususnya dengan memperkenalkan ambang batas tambahan bagi sektor digital yang tidak lagi bergantung semata pada nilai aset atau penjualan, melainkan juga pada nilai strategis data. Usulan ambang batas berbasis data, misalnya penguasaan data dengan nilai ekonomi di atas Rp1 triliun, dimaksudkan untuk mencegah praktik *gun-jumping* yang bersifat irreversibel, yakni kondisi ketika integrasi operasional dan data telah terjadi sebelum penilaian persaingan dilakukan, sehingga pemulihan kondisi pasar menjadi sulit bahkan mustahil. Dengan mekanisme *pre-merger* yang bersifat preventif ini, kepastian hukum bagi pelaku usaha diharapkan meningkat, sekaligus menekan potensi sengketa dan litigasi pasca-transaksi yang selama ini kerap muncul dalam rezim *post-merger*, dengan proyeksi penurunan litigasi hingga 40 persen.²⁴

Secara teoritis, reformasi ini juga memperoleh justifikasi kuat dari penerapan *Substantial Lessening of Competition* (SLC) Test, yang menekankan kemampuan otoritas persaingan untuk memprediksi secara *ex-ante* apakah suatu transaksi berpotensi mengurangi persaingan secara signifikan. Berbeda dengan pendekatan yang bersifat reaktif, SLC Test memungkinkan penilaian terhadap potensi *coordinated effects*, yakni risiko meningkatnya koordinasi implisit atau eksplisit antar pelaku usaha pasca-merger, terutama dalam pasar yang terkonsentrasi tinggi. Dalam konteks ini, mekanisme *pre-merger notification* memberikan ruang yang lebih memadai bagi KPPU untuk melakukan analisis ekonomi secara mendalam sebelum struktur pasar berubah secara faktual.²⁵ Dengan demikian, penegakan hukum persaingan tidak lagi semata-mata berorientasi pada koreksi atas pelanggaran yang telah terjadi, melainkan pada pencegahan sejak awal terhadap pembentukan struktur pasar yang anti-kompetitif.

Reformasi selanjutnya yang tidak kalah penting adalah penyesuaian ambang batas (*threshold*) notifikasi serta penguatan instrumen analisis yang relevan dengan

²⁴ Ridwan Mansyur, "Penyelesaian Perkara Persaingan Usaha di Indonesia (Studi tentang Pelaksanaan Wewenang Komisi Pengawas Persaingan Usaha dan Peradilan Umum)" (Disertasi, Universitas Islam Indonesia, 2018), 120.

²⁵ Andi Fahmi Lubis dkk., *Hukum Persaingan Usaha: Antara Teks dan Konteks* (Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2009), 85.

karakteristik ekonomi digital. Ambang batas nilai aset dan/atau penjualan sebesar Rp5 triliun yang selama ini digunakan dinilai belum sepenuhnya mampu menangkap transaksi merger dan akuisisi di sektor digital, yang sering kali memiliki nilai strategis tinggi meskipun nilai aset konvensional relatif kecil. Oleh karena itu, penambahan metrik non-tradisional seperti jumlah pengguna aktif bulanan (*monthly active users/MAU*), penguasaan *big data*, dan nilai algoritma menjadi krusial dalam penilaian *competition check*. Integrasi antara hukum persaingan usaha dengan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi juga menjadi kebutuhan mendesak, mengingat data kini berfungsi sebagai sumber kekuatan pasar baru. Dalam kerangka ini, pemanfaatan teknologi kecerdasan buatan, seperti simulasi *SSNIP test* berbasis AI, berpotensi mempercepat proses analisis pasar dan memangkas durasi pemeriksaan Fase II hingga 45 hari, tanpa mengurangi kedalaman penilaian substansi.

Penguatan mekanisme *remedies* dan kelembagaan KPPU juga merupakan bagian integral dari optimalisasi penerapan *competition check*. Dalam praktik global, *structural remedies* seperti divestasi aset atau pelepasan unit usaha tertentu terbukti lebih efektif dibandingkan *behavioral remedies* yang bergantung pada kepatuhan jangka panjang pelaku usaha. Oleh karena itu, kebijakan penegakan hukum persaingan di Indonesia perlu memberikan prioritas pada *structural remedies* sebagai instrumen utama mitigasi dampak anti-persaingan. Selain itu, pembentukan *Merger Tribunal* khusus di lingkungan peradilan niaga dapat menjadi solusi untuk mempercepat proses *judicial review* atas putusan KPPU, dengan target penyelesaian dalam waktu maksimal 60 hari. Harmonisasi kebijakan persaingan usaha dengan kerangka ASEAN, khususnya melalui ASEAN Comprehensive Investment Agreement (ACIA), juga diperlukan untuk mencegah praktik *forum shopping* oleh pelaku usaha lintas negara. Dari sisi kapasitas institusional, peningkatan jumlah analis KPPU hingga 300 orang dengan pelatihan khusus di bidang analisis pasar digital dan penghitungan HHI berbasis data menjadi prasyarat agar reformasi normatif dapat diimplementasikan secara efektif.

Perbandingan dengan rezim pengawasan merger di berbagai negara menunjukkan bahwa mekanisme *pre-merger notification* secara umum memiliki tingkat keberhasilan yang lebih tinggi dalam mencegah praktik monopoli. Indonesia dengan rezim *post-merger* dan ambang batas Rp2,5 triliun memiliki tingkat keberhasilan penanganan perkara anti-monopoli sekitar 75 persen,²⁶ sementara Amerika Serikat melalui HSR Act dengan ambang batas sekitar 119 juta dolar AS²⁷ dan *review period* 30 hari mencapai tingkat keberhasilan sekitar 90 persen. Uni Eropa, Jepang, dan Singapura yang menerapkan rezim *pre-merger* atau *hybrid* juga menunjukkan tingkat efektivitas yang lebih tinggi, baik dari sisi pencegahan maupun kepastian hukum. Perbandingan ini menegaskan bahwa reformasi mekanisme *competition check* di Indonesia bukan sekadar pilihan kebijakan, melainkan kebutuhan struktural untuk menyesuaikan diri dengan praktik terbaik internasional.

²⁶ Nanda Narendra Putra, "Khawatir KPPU 'Main Mata' dalam Penerapan Pre-Merger Notification," *Hukumonline*, 11 Agustus 2017, tersedia pada: [Hukumonline](https://hukumonline.com), diakses 7 Mei 2026.

²⁷ <https://e-journal.unair.ac.id/NTR/article/view/54686>

Secara keseluruhan, optimalisasi mekanisme *competition check* melalui transisi menuju rezim *pre-merger*, reformasi ambang batas dan alat analisis, serta penguatan *remedies* dan kelembagaan, merupakan langkah strategis untuk mewujudkan pasar yang lebih kontesabel, menjaga kepastian hukum bagi pelaku usaha, dan mencegah terbentuknya kekuatan monopoli sejak dini. Dengan pendekatan yang lebih preventif dan adaptif terhadap dinamika ekonomi digital, hukum persaingan usaha di Indonesia diharapkan mampu menjalankan fungsi perlindungannya secara efektif tanpa menghambat iklim investasi dan inovasi.

KESIMPULAN DAN SARAN

Berdasarkan uraian dan analisis yang telah dipaparkan pada bab-bab sebelumnya mengenai pengaturan serta penerapan mekanisme *competition check* dalam merger dan akuisisi menurut hukum persaingan usaha di Indonesia, maka dapat ditarik sejumlah simpulan sebagai jawaban atas rumusan masalah yang telah dirumuskan sebagai berikut:

Pengaturan mekanisme *competition check* dalam merger dan akuisisi di Indonesia telah diatur secara komprehensif melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010, serta peraturan pelaksana KPPU. Pengaturan tersebut menegaskan larangan terhadap merger dan akuisisi yang berpotensi menimbulkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, dengan pendekatan preventif berbasis potensi dampak sebagaimana tercermin dalam frasa “dapat mengakibatkan” pada Pasal 28 UU PPU. Namun, pilihan rezim *post-merger notification* secara normatif menempatkan pengawasan merger di Indonesia lebih bersifat korektif dibandingkan preventif.

Penerapan mekanisme *competition check* dalam praktik dilakukan melalui kewajiban notifikasi pasca-transaksi, pemeriksaan administratif, dan penilaian substansi oleh KPPU dengan menggunakan parameter konsentrasi pasar, hambatan masuk, potensi perilaku anti-persaingan, efisiensi ekonomi, serta kondisi *failing firm*. Dalam penerapannya, KPPU mengombinasikan pendekatan hukum dan ekonomi melalui *rule of reason*, termasuk penggunaan indikator Herfindahl-Hirschman Index (HHI). Meskipun mekanisme ini telah mampu mengidentifikasi merger yang berpotensi merugikan persaingan, pelaksanaan *post-merger notification* masih menimbulkan ketidakpastian hukum, risiko *gun-jumping*, serta potensi dampak anti-persaingan yang sulit dipulihkan setelah transaksi efektif.

Secara konseptual dan praktis, mekanisme *competition check* di Indonesia masih menghadapi tantangan dalam merespons dinamika pasar modern, khususnya di sektor digital yang ditandai oleh penguasaan data, efek jaringan, dan *switching costs* tinggi. Keterbatasan ambang batas konvensional serta kapasitas institusional KPPU menunjukkan bahwa kerangka pengawasan merger saat ini memerlukan penyesuaian agar lebih adaptif, efektif, dan mampu memberikan kepastian hukum yang memadai bagi pelaku usaha sekaligus perlindungan optimal terhadap persaingan usaha yang sehat.

Berdasarkan kesimpulan tersebut, penulis memberikan beberapa saran yang diharapkan dapat menjadi masukan bagi pengembangan hukum terutama dalam hukum persaingan usaha sebagai berikut:

Pembentuk undang-undang disarankan untuk mereformasi rezim pengawasan merger dengan mengadopsi mekanisme pre-merger notification atau sistem hibrida bagi transaksi bernilai besar dan berisiko tinggi, guna memperkuat fungsi preventif competition check serta meningkatkan kepastian hukum bagi pelaku usaha dan investor.

KPPU perlu memperkuat kapasitas teknis dan sumber daya manusia, khususnya dalam analisis ekonomi persaingan dan pasar digital, melalui peningkatan jumlah analis, pemanfaatan teknologi analitik, serta penyempurnaan pedoman penilaian merger agar lebih responsif terhadap karakteristik industri modern.

Diperlukan penyesuaian ambang batas notifikasi dan instrumen penilaian merger dengan memasukkan indikator ekonomi digital, seperti penguasaan data dan basis pengguna, serta harmonisasi dengan praktik internasional dan regional, agar mekanisme competition check tidak hanya efektif mencegah praktik monopoli, tetapi juga mendukung iklim usaha yang adil, kompetitif, dan berkelanjutan di Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Buku dan Disertasi

- Lubis, Andi Fahmi, dkk. *Hukum Persaingan Usaha: Antara Teks dan Konteks*. Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2009.
- Mansyur, Ridwan. "Penyelesaian Perkara Persaingan Usaha di Indonesia (Studi tentang Pelaksanaan Wewenang Komisi Pengawas Persaingan Usaha dan Peradilan Umum)." Disertasi, Universitas Islam Indonesia, 2018.
- Simbolon, Alum. *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Hukum Persaingan Usaha*. Jakarta: Universitas Pelita Harapan, 2019.
- Sirait, Ningrum Natasya. *Hukum Persaingan di Indonesia*. Medan: 2011.

Jurnal Ilmiah

- Arinanto, Satya. "Hak Asasi Manusia dalam Transisi Politik di Indonesia." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 33, no. 3 (2003).
- Asikin, Zainal, Moh. Saleh, dan Eduardus Bayo Sili. "Penggabungan, Peleburan, Dan Pengambilalihan Badan Usaha Dalam Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia." *Jurnal Risalah Kenotariatan* 2, no. 2 (2021). <https://doi.org/10.29303/risalahkenotariatan.v2i2.57>.
- Deva, dkk. "Potensi Praktik Monopoli Dalam Rencana Merger Grab-Goto Dalam Perspektif Hukum Ekonomi Indonesia." *Jurnal Review Pendidikan dan Pengajaran* 8, no. 4 (2025): 9337–45.
- Devi, Ria Sintha, dkk. "Persaingan Usaha Tidak Sehat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat." *Jurnal Ilmiah METADATA* 6, no. 1 (2024): 108-18. <https://doi.org/10.47652/metadata.v6i1.469>.
- Dewi, Sylvi Liani, dan Indra Widjaja. "Analisis Pengaruh Merger Dan Akuisisi Terhadap Kinerja Keuangan Dan Abnormal Return Pada Perusahaan Di Bursa Efek Indonesia Tahun 2014-2018." *Jurnal Manajemen Bisnis Dan Kewirausahaan* 5, no. 1 (2021): 34-39. <https://doi.org/10.24912/jmbk.v5i1.10277>.
- Fitriansyah, Rezha, Ratna Artha Windari, dan I Gusti Ayu Apsari Hadi. "Concerted Action Dalam Menilai Praktik Penetapan Harga (Studi Putusan KPPU Nomor 15 KPPU-I 2019)." *Kertha Patrika* 47, no. 2 (2025): 196-216. <https://doi.org/10.24843/KP.2025.v47.i02.p05>.
- Hutapea, Britanya Bonauli. "Pembatasan Kewenangan Pengurus Dan Mekanisme Pengawasan Dalam Pengelolaan Hasil Usaha Koperasi Penerima Bantuan Pemerintah." *Majelis: Jurnal Hukum Indonesia* 3, no. 1 (2026): 30-49. <https://doi.org/10.62383/majelis.v3i1.1465>.
- Nurhayati, Amalia. "Kebijakan Persaingan Usaha di Indonesia." *Jurnal Publik Reform: Jurnal Administrasi Publik* 8, no. 1 (2021). <https://jurnal.dharmawangsa.ac.id/index.php/jupublik/article/view/1375>.
- Prescellly, Cindy, Fendi Setyawan, dan Yusuf Adiwibowo. "Delay Notification of PT Kusumasentral Kencana Share Acquisition By PT

- Inter Sarana Prabawa (Study of KPPU Verdict Number 10/KPPU-M/2021)." *Socius: Jurnal Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial* 1, no. 7 (2024).
- Rihandono, Adityo Bagus. "Privatisasi dalam Perspektif Pasal 33 UUD 1945." *Padjadjaran Law Review* 2, no. 1 (2014).
- Santo, Paulus Aluk Fajar. "Merger, Akusisi Dan Konsolidasi Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha." *Binus Business Review* 2, no. 1 (2011): 423-33. <https://doi.org/10.21512/bbr.v2i1.1149>.
- Sihotang, Lesson. "Peranan KPPU dalam Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Akibat Persekongkolan (Studi Kasus Putusan No. 14/KPPU-L/2019)." *Visi Ilmu Sosial dan Humaniora (VISH)* 2, no. 2 (2021): 188–203. <https://doi.org/10.51622/vsh.v2i2.473>.
- Silalahi, Wilma, dan Anthony Sutedja. "Reformulasi Perlindungan Kebebasan Berpendapat Dalam Ruang Digital Berdasarkan Undang-Undang Informasi Dan Transaksi Elektronik Dalam Perspektif Konstitusi Dan Putusan Mahkamah Konstitusi." *Jurnal Pustaka Cendekia Hukum Dan Ilmu Sosial* 3, no. 3 (2026): 881-90. <https://doi.org/10.70292/pchukumsosial.v3i3.245>.
- Srimufi, Mela, dan Mahlil Adriaman. "Analisis Peran Komisi Pengawasan Persaingan Usaha Dalam Mencegah Persaingan Usaha Tidak Sehat (Studi Kasus Akuisisi Tokopedia oleh Tiktok Shop)." *IURIS NOTITIA: JURNAL ILMU HUKUM* 3, no. 1 (2025).
- Tektona, Rahmadi Indra. "Quo Vadis: Kepastian Hukum Aturan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja." *Jurnal Persaingan Usaha* 2, no. 1 (2022).
- Wafiya. "Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat." *Fiat Justitia: Jurnal Ilmu Hukum* 8, no. 4 (2014).
- Yoelandani, Metta. "Disparitas Pengenaan Sanksi Denda Oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha Atas Keterlambatan Notifikasi Pengambilalihan Saham." *Technology and Economics Law Journal* 4, no. 2 (2025). <https://doi.org/10.21143/TELJ.vol4.no2.1065>.

Berita dan Artikel Internet

- Arief, Andi M. "KPPU: Data Transaksi Merger dan Akuisisi pada 2025 Naik 30%, Sentuh Rp 1.300 T." *Katadata.co.id*, 3 Desember 2025. <https://katadata.co.id/berita/industri/6930062783591/kppu-data-transaksi-merger-dan-akuisisi-pada-2025-naik-30-sentuh-rp-1300-t>.
- CR 34. "Transportasi Online, Merger Grab-Goto Tertunda." *Hukumonline*, 25 Juli 2025. <https://www.hukumonline.com/berita/a/berisiko-monopoli-layanan-transportasi-online--merger-grab-goto-tertunda-lt68839cfcc984e/>.
- Heriani, Fitri Novia. "Melihat Sejarah Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dan Negara Lain." *Hukumonline*, 17 Oktober 2024. <https://www.hukumonline.com/berita/a/melihat-sejarah-hukum-persaingan-usaha-di-indonesia-dan-negara-lain-lt67109d0c8c834/>.

Putra, Nanda Narendra. "Khawatir KPPU 'Main Mata' dalam Penerapan Pre-Merger Notification." *Hukumonline*, 11 Agustus 2017.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

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

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 Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2019 tentang Penilaian terhadap Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan Saham Perusahaan.

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penilaian terhadap Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat.