

## Urgensi Penerapan Sistem Pre-Merger Notification sebagai Sistem Pengawasan Merger, Akuisisi, dan Konsolidasi di Indonesia

**Audi Naura Dhaneswara**

audinaura@yahoo.com

Universitas Airlangga

### How to cite:

Audi Naura Dhaneswara, 'Urgensi Penerapan Sistem Pre-Merger Notification sebagai Sistem Pengawasan Merger, Akuisisi, dan Konsolidasi di Indonesia' (2021) Vol. 4 No. 2 Jurist-Diction.

### Histori artikel:

Submit 15 Januari 2021;  
Diterima 18 Februari 2021;  
Diterbitkan 1 Maret 2021.

### DOI:

10.20473/jd.v4i2.25751

p-ISSN: 2721-8392

e-ISSN: 2655-8297



### Abstract

*Globalization and the industrial revolution have encouraged the emergence of various business actors with innovative and adaptive business schemes tailored to the needs and developments of the times which have caused the climate of business competition in Indonesia to be tighter. In order for business actors to compete and maintain their business in the market, many business actors carry out mergers, acquisitions and consolidations. Business actors conducting merger, acquisition and consolidation transactions that meet certain requirements are required to notify KPPU no later than 30 (thirty) days after the transaction becomes juridically effective or known as the post-merger notification system. The post-merger notification system that has been adopted by Indonesia for 21 years since it was first regulated in Law No. 5 of 1999 is considered no longer in accordance with current situation.*

**Keywords:** Merger Notification System; Post-Merger Notification; Pre-Merger Notification.

### Abstrak

Globalisasi dan revolusi industri mendorong kemunculan berbagai pelaku usaha dengan skema usaha yang inovatif dan adaptif disesuaikan dengan kebutuhan dan perkembangan zaman yang menyebabkan iklim persaingan usaha di Indonesia semakin ketat. Agar pelaku usaha dapat bersaing dan mempertahankan usahanya di dalam pasar, banyak dari pelaku usaha yang melakukan merger, akuisisi, dan konsolidasi. Pelaku usaha yang melakukan transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi yang memenuhi persyaratan tertentu wajib untuk memberikan notifikasi kepada KPPU paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah transaksi tersebut berlaku efektif secara yuridis atau dikenal dengan istilah sistem post-merger notification. Berlakunya sistem post-merger notification yang telah dianut Indonesia selama 21 tahun sejak pertama kali diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999 dianggap tidak lagi sesuai dengan perkembangan zaman.

**Kata Kunci:** Sistem Notifikasi Merger; Post-Merger Notification; Pre-Merger Notification.

Copyright © 2021 Universitas Airlangga

## Pendahuluan

Sistem ekonomi merupakan komponen penting dalam sebuah negara. Sebagai upaya untuk dapat mewujudkan pemerataan ekonomi demi meningkatkan tingkat kesejahteraan warga negara secara merata, dalam sebuah negara, diperlukan sebuah sistem ekonomi yang baik. Salah satu upaya yang dapat dilakukan guna mewujudkan sistem ekonomi yang baik adalah dengan memberikan kesempatan bagi pelaku usaha untuk melakukan praktik bisnis.<sup>1</sup> Dalam kehidupan sehari-hari, manusia menggantungkan kehidupannya pada penyelenggaraan usaha, baik untuk memenuhi kebutuhan primer seperti kebutuhan pakaian, makanan dan minuman, kebutuhan obat-obatan yang diproduksi dalam industri kimia hingga pemenuhan kebutuhan sekunder dan tersier seperti kebutuhan kendaraan bermotor yang diproduksi dalam industri mesin.<sup>2</sup> Seiring dengan bertambahnya kebutuhan manusia yang diikuti dengan pesatnya perkembangan zaman, hal ini mendorong kemunculan berbagai pelaku usaha yang menyelenggarakan aktivitas usaha di berbagai bidang. Oleh karena tujuan utama dari penyelenggaraan sebuah usaha adalah untuk mendapatkan keuntungan, baik secara materiil maupun non-materiil, maka diperlukan sebuah pedoman mengenai praktik penyelenggaraan usaha demi mewujudkan iklim persaingan usaha yang sehat.<sup>3</sup>

Berangkat dari kebutuhan tersebut, pada tahun 1999, pemerintah menerbitkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut UU No. 5 Tahun 1999). Kelahiran UU No. 5 Tahun 1999 merupakan aksi konkrit yang dilakukan oleh pemerintah dalam rangka memberikan kepastian hukum bagi pelaku usaha dan konsumen serta sebagai bentuk upaya pencegahan praktik persaingan usaha yang tidak sehat.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Pasal 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

<sup>2</sup> Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia* (Kencana 2009).[15].

<sup>3</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Pedoman Program Kepatuhan terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999* (Komisi Pengawas Persaingan Usaha 2016).[5].

<sup>4</sup> Wafiya, 'Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat' (2014) 8 *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*. [661].

**Merger, Akuisisi, dan Konsolidasi dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha**

Salah satu hal yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999 adalah tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan atau dikenal dengan istilah Merger, Akuisisi, dan Konsolidasi (MAK). Dalam Pasal 29 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999, dinyatakan bahwa pelaku usaha dilarang untuk melaksanakan merger, akuisisi, dan konsolidasi yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Pengertian merger menurut Gaughan adalah perbuatan hukum berupa penggabungan usaha yang dilakukan oleh dua badan usaha dengan kepemilikan yang terpisah dan menghasilkan sebuah kombinasi berupa satu badan usaha yang bertahan dengan identitas hukumnya.<sup>5</sup> Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 tentang tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut PP No. 57 Tahun 2010), merger adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu badan usaha atau lebih untuk menggabungkan diri dengan badan usaha lain yang telah ada, mengakibatkan aktiva dan pasiva dari badan usaha yang menggabungkan diri beralih karena hukum kepada badan usaha yang menerima penggabungan dan selanjutnya status badan usaha yang menggabungkan diri berakhir karena hukum.<sup>6</sup> Selanjutnya, perbuatan hukum lain yang memiliki kesamaan karakteristik dengan merger adalah konsolidasi atau peleburan. Konsolidasi merupakan perbuatan hukum yang dilakukan oleh dua atau lebih pelaku usaha dengan membuat badan usaha yang baru dan diikuti dengan diakhirinya badan usaha lama.<sup>7</sup> Kesamaan karakteristik ini ditunjukkan dengan adanya peralihan hak dan kewajiban dari kedua atau lebih badan usaha yang berakhir karena hukum terhadap badan usaha

---

<sup>5</sup> Patrick A. Gaughan, *Mergers, Acquisitions, and Corporate Restructurings* (John Wiley & Sons 2007).[12].

<sup>6</sup> Joni Emirzon, *Hukum Bisnis Indonesia* (Prenhalindo 2000).[113].

<sup>7</sup> Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 tentang tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

baru yang berdiri hasil dari praktik konsolidasi tersebut.<sup>8</sup> Kemudian, PP No. 57 Tahun 2010 juga memberikan pengaturan mengenai definisi dari akuisisi atau pengambilalihan, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 3 yaitu sebagai suatu perbuatan hukum yang melibatkan pelaku usaha lain untuk mengambilalih saham perusahaan lain dan melahirkan akibat hukum berupa peralihan pengendalian atas perusahaan tersebut.<sup>9</sup> Dilakukannya perbuatan ini menyebabkan pelaku usaha yang mengambilalih memiliki sebagian kepemilikannya dalam perusahaan tersebut sesuai dengan jumlah saham yang telah diambilalih.<sup>10</sup> Pada tahun 2019, selain akuisisi terhadap saham perusahaan, Komisi Pengawas Persaingan Usaha atau KPPU sebagai otoritas pengawas persaingan usaha di Indonesia mengeluarkan ketentuan baru berkaitan dengan akuisisi, yang mana menyatakan bahwa akuisisi terhadap aset perusahaan masuk dalam rezim pengaturan Hukum Persaingan Usaha yang ditandai dengan berlakunya Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 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 (selanjutnya disebut sebagai Perkom KPPU No. 3 Tahun 2019).

Secara umum, dilakukannya merger, akuisisi, dan konsolidasi adalah dengan tujuan untuk memperkuat kemampuan bersaing pelaku usaha dalam pasar. Secara rinci, tujuan utama untuk melakukan merger, akuisisi, dan konsolidasi terbagi menjadi dua, yaitu dilakukan berdasarkan motif ekonomi dan motif non-ekonomi, antara lain:

a. Meningkatkan kualitas internal perusahaan

Tujuan peningkatan kualitas internal perusahaan umumnya menjadi motivasi utama bagi pelaku usaha untuk bersinergi. Peningkatan kualitas dapat dilakukan dengan melakukan efisiensi operasional. Efisiensi operasional seperti pengurangan biaya produksi dan pemasaran dapat dilakukan oleh perusahaan

---

<sup>8</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Pedoman Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 tentang tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.[7].

<sup>9</sup> *ibid.*

<sup>10</sup> Munir Fuady, *Hukum tentang Merger* (Citra Aditya Bakti 2008).[3].

yang melakukan merger, akuisisi, dan konsolidasi karena terdapat penambahan sumber daya, baik sumber daya manusia maupun sumber daya finansial.<sup>11</sup>

- b. Membuka kesempatan inovasi produk  
Bertambahnya jumlah sumber daya manusia dan finansial akibat dari merger, akuisisi, dan konsolidasi perusahaan memberikan kesempatan bagi pelaku usaha untuk melakukan *research and development* produk baru maupun *existing* serta melakukan inovasi usaha yang dibutuhkan agar dapat mempertahankan usahanya dalam pasar.<sup>12</sup>
- c. Diverfisikasi usaha  
Perusahaan yang menyelenggarakan usahanya dalam industri yang berbeda mendapatkan keuntungan dari merger, akuisisi, dan konsolidasi. Hal ini disebabkan oleh adanya pembagian risiko usaha karena tidak adanya dependensi antar pelaku usaha yang berada dalam industri yang berbeda. Ketidakterkaitan usaha ini dapat menciptakan kestabilan arus finansial sekaligus menambah jenis barang atau jasa yang dapat diproduksi.<sup>13</sup>
- d. Memperkuat *bargaining position*  
*Bargaining position* atau posisi pelaku usaha dalam pasar secara umum memiliki pengaruh pada kinerja sebuah perusahaan. Agar sebuah perusahaan mendapatkan atensi lebih dari berbagai lapisan konsumen, dibutuhkan peningkatan *bargaining position* perusahaan. Upaya peningkatan ini oleh beberapa pelaku usaha dilakukan dengan cara menggabungkan usahanya dengan perusahaan asing guna memperluas pangsa pasar secara geografis dalam skala internasional.<sup>14</sup>
- e. Sarana alih teknologi  
Penambahan aset dan sumber daya dapat menjadi sarana untuk mengembangkan aplikasi penggunaan teknologi agar menunjang kinerja perusahaan.<sup>15</sup>
- f. Mencegah kepailitan  
Transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi dapat dijadikan solusi untuk mencegah suatu perusahaan untuk mengalami kepailitan. Peningkatan sumber daya finansial pasca transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi dapat menjadi jalan keluar bagi perusahaan yang mengalami kesulitan likuiditas. Dengan adanya transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi, hal ini dapat melindungi organ perusahaan, termasuk karyawan dan kreditor dari kepailitan.<sup>16</sup>

---

<sup>11</sup> Andi Fahmi Lubis, *et.al.*, *Edisi Kedua Buku Teks Hukum Persaingan Usaha* (Komisi Pengawas Persaingan Usaha 2017). [268].

<sup>12</sup> Rima Tamosiuniene, Egle Duksaite, 'The Importance of Mergers and Acquisition in Today's Economy' (2009).[11].

<sup>13</sup> Fadhilah Atika Suri, Pengaturan Post Notifikasi dalam Penggabungan Usaha (Merger) sebagai Upaya Mencegah Persaingan Usaha yang Tidak Sehat (2019) Skripsi pada Program Sarjana Universitas Jember.[14].

<sup>14</sup> Tarigan, J., Yenewan, S., & Natalia, G, *Merger & Akuisisi: Perspektif Strategis dan Kondisi Indonesia* (Ekuilibria 2017).[8].

<sup>15</sup> Tri Budiyo, *Hukum Perusahaan* (Griya Media 2011).[201-202].

<sup>16</sup> Andi Fahmi Lubis, *et.al.*, *Op. Cit.*[266].

Berdasarkan uraian mengenai dari penjelasan sebelumnya yang keuntungan merger, akuisisi dan konsolidasi, di samping hal-hal tersebut, terdapat celah terhadap suatu transaksi merger, akuisisi dan konsolidasi untuk dapat dinilai sebagai sebuah transaksi yang merugikan pasar dan berdampak negatif berdasarkan penilaian KPPU. Kekhawatiran ini dapat timbul manakala suatu transaksi yang dilakukan oleh beberapa pelaku usaha, secara signifikan menyebabkan adanya perubahan konsentrasi pasar yang mendorong terjadinya peningkatan penguasaan pasar (*market power*) oleh pelaku usaha dan secara tidak langsung memberikan kesempatan lebih bagi pelaku usaha tersebut untuk menyalahgunakan posisi dominannya dan mengurangi iklim persaingan dalam pasar.

Bentuk dari dampak negatif dari suatu transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi dapat berupa *coordinated effect* yaitu kemungkinan untuk dilakukannya kolusi secara diam-diam dan bersamaan (*tacit collusion*) antar pelaku usaha dikarenakan berkurang jumlah pelaku usaha dalam pasar pasca dilakukannya transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi.<sup>17</sup> Komunitas yang makin kecil memudahkan para pelaku usaha untuk dapat berkoordinasi satu sama lain dengan tujuan untuk mempengaruhi dan menentukan harga hingga membatasi pasokan produk.<sup>18</sup> Selanjutnya, selain *coordinated effect*, dampak lain yang dapat terjadi adalah *unilateral effect* yang disebabkan oleh pelaku usaha yang melakukan transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi bertindak kurang kompetitif dibandingkan dengan perusahaan yang tidak melakukan transaksi dengan membebaskan harga yang lebih tinggi pada konsumen dan menghasilkan produk lebih sedikit.<sup>19</sup> Selain itu, *exclusionary effect* merupakan dampak yang dapat terjadi pasca transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi apabila pelaku usaha yang melakukan transaksi dengan sengaja meningkatkan harga dan menurunkan produksi dengan tujuan untuk mendorong pelaku usaha pesaing agar

---

<sup>17</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Pedoman Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010.[23].

<sup>18</sup> Andrew I. Gavil, William E. Kovacic, dan Jonathan B. Baker, *Antitrust Law in Perspective: Cases, Concepts, and Problems in Competition Policy* (West Group 2002).[421].

<sup>19</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Pedoman Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010. [21].

keluar dari pasar. Perilaku ini dapat dianggap sebagai tindakan yang meniadakan kompetisi karena dapat memberikan keuntungan bagi pelaku usaha tertentu untuk meraih posisi dominan dalam pasar dan menghambat pelaku usaha lain untuk mendapatkan kesempatan usaha yang sama.<sup>20</sup> Oleh karena terdapat beberapa dampak yang dapat disebabkan oleh transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi secara luas terhadap iklim persaingan usaha, dibutuhkan pengawasan oleh KPPU terhadap pelaksanaan merger, akuisisi, dan konsolidasi di Indonesia.

### **Sistem Pengawasan Merger, Akuisisi, dan Konsolidasi di Indonesia**

Transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi sebagai aksi korporasi yang diminati oleh pelaku usaha untuk melakukan investasi jangka panjang dalam penyelenggaraan usahanya perlu diawasi oleh KPPU agar tidak menyebabkan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat serta guna mencegah terciptanya distorsi dalam pasar yang dapat merugikan kepentingan publik, baik pelaku usaha lain dalam industri dan juga konsumen.<sup>21</sup> Pengawasan terhadap merger, akuisisi, dan konsolidasi ini dikenal dengan istilah merger *control*.<sup>22</sup> Merger *control* secara definitif adalah sebuah prosedur pengawasan dan penilaian yang dilakukan oleh otoritas pengawas persaingan untuk menilai dampak dari sebuah transaksi merger, akuisisi dan konsolidasi terhadap iklim persaingan usaha di dalam pasar.<sup>23</sup> Pengawasan yang dilakukan oleh KPPU merupakan wujud dari pelaksanaan kewajibannya untuk mencegah timbulnya praktik monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat, khususnya dilakukan dengan cara mengawasi dan menilai transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi demi terciptanya efektivitas dan efisiensi kegiatan usaha dalam pasar.<sup>24</sup> Kemudian, pengawasan ini juga merupakan wujud

---

<sup>20</sup> Steven C. Salop, 'Exclusionary Conduct, Effect on Consumers, and the Flawed Profit-Sacrifice Standard' (2006) Georgetown Law Faculty.[311-312].

<sup>21</sup> Andi Fahmi Lubis, *et.al.*, *Op.Cit.*[266].

<sup>22</sup> *ibid.*

<sup>23</sup> Martin Luenendonk, 'Merger Regulation' (13 Agusuts 2016) <[www.cleverism.com](http://www.cleverism.com)> diakses pada tanggal 30 September 2020.

<sup>24</sup> Pasal 4 Peraturan Komisi KPPU No. 2 Tahun 2019 tentang Organisasi dan Tata Kerja Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

kepastian dan perlindungan hukum bagi masyarakat dengan memberikan kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi setiap pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah dan pelaku usaha kecil.<sup>25</sup>

Di Indonesia, berdasarkan ketentuan Pasal 29 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999 bagi pelaku usaha yang melakukan transaksi merger, akuisisi dan konsolidasi yang memenuhi persyaratan tertentu untuk memberitahukan perihal transaksi tersebut kepada KPPU maksimal 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal transaksi tersebut berlaku efektif secara yuridis. Kewajiban pemberitahuan atau dikenal dengan istilah notifikasi kepada KPPU pasca berlakunya suatu transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi, menandakan bahwa sistem notifikasi merger yang dianut oleh Indonesia adalah sistem *post-merger notification*.<sup>26</sup>

Bagi pelaku usaha yang memenuhi persyaratan tertentu sebagaimana diatur dalam PP No. 57 Tahun 2010 dan Perkom KPPU No. 3 Tahun 2019 yang menjadi peraturan pelaksana atau delegasi dari UU No. 5 Tahun 1999 wajib untuk melakukan notifikasi kepada KPPU. Secara umum beberapa syarat pokok yang secara kumulatif harus dipenuhi sehingga suatu transaksi merger wajib dinotifikasi kepada KPPU, yaitu apabila transaksi yang dilakukan menyebabkan perubahan pengendalian suatu usaha, apabila pelaku usaha yang terlibat dalam suatu merger, akuisisi dan konsolidasi telah memenuhi *financial threshold* yang telah ditentukan dan apabila transaksi tidak dilakukan oleh pihak-pihak yang terafiliasi.<sup>27</sup> Hingga saat ini, *financial threshold* yang berlaku adalah sebagaimana tercantum dalam Pasal 5 PP No. 57 Tahun 2010 yaitu nilai aset sebesar Rp2.500.000.000.000,00 (dua triliun lima ratus miliar rupiah) dan/atau nilai penjualan sebesar Rp5.000.000.000.000,00 (lima triliun rupiah).

Terkait dengan perhitungan *financial threshold*, perhitungan mengenai nilai aset dan/atau nilai penjualan tidak hanya dihitung dari perusahaan yang terlibat

---

<sup>25</sup> Ps. 3 huruf b Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

<sup>26</sup> Andi Fahmi Lubis, *et.al.*, *Op.Cit.*[282].

<sup>27</sup> Chandrawati Dewi, Gustaaf Reerink, Bilal Anwari, 'Merger Control 2020', <https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/merger-control-2020/indonesia> diakses pada tanggal 13 Oktober 2020.



langsung dalam suatu transaksi, melainkan juga termasuk perusahaan induk dan/atau anak perusahaan dari pihak-pihak yang melakukan transaksi merger, akuisisi dan konsolidasi.<sup>28</sup> Selain itu, perhitungan mengenai waktu mulainya suatu transaksi telah berlaku efektif secara yuridis juga berlaku berbeda bagi tiap-tiap pelaku usaha yang ditentukan berdasarkan kategori badan usaha yang terlibat dalam transaksi tersebut.<sup>29</sup>

Agar dapat memaksimalkan penerapan sistem *post-merger notification* yang berlaku di Indonesia, KPPU memberikan fasilitas konsultasi bagi pelaku usaha sebelum suatu merger, akuisisi dan konsolidasi diimplementasi oleh para pihak.<sup>30</sup> Fasilitas konsultasi yang disediakan bersifat sukarela dengan tujuan untuk meminimalisir risiko dugaan pelanggaran transaksi yang berpotensi untuk mengakibatkan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.<sup>31</sup> Konsultasi dilakukan oleh pelaku usaha secara tertulis dengan mengajukan formulir penilaian transaksi dan dokumen rencana merger, akuisisi dan konsolidasi sebelum transaksi berlaku efektif secara yuridis.<sup>32</sup> Fasilitas konsultasi sukarela yang diberikan oleh KPPU tidak menghapus kewajiban pelaku usaha untuk memberikan notifikasi kepada KPPU dan tidak menghapus kewenangan KPPU untuk melakukan penilaian atas suatu transaksi pasca berlaku efektif secara yuridis.<sup>33</sup>

Selanjutnya, dalam melakukan penilaian terhadap suatu transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi, KPPU menilai suatu transaksi dengan melihat konsentrasi pasar, hambatan masuk pasar (*barrier to entry*), potensi perilaku anti persaingan,

---

<sup>28</sup> A.M Tri Anggraini, Farid F. Nasution, 'Pengendalian Merger Berdasarkan Hukum Persaingan Usaha (Merger Control Based on Competition Law)' (2013) 10 Jurnal Legislasi Indonesia [194].

<sup>29</sup> Pasal 7 Peraturan Komisi KPPU No. 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.

<sup>30</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Pedoman Penilaian terhadap Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan (2020).[40].

<sup>31</sup> *ibid.*

<sup>32</sup> Pasal 1 angka 5 Peraturan Komisi KPPU No. 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.

<sup>33</sup> Pasal 11 ayat (4) 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.

efisiensi, dan kepastian.<sup>34</sup> Apabila setelah dilakukan penilaian, KPPU berpendapat bahwa suatu transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi menyebabkan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, transaksi ini tetap dapat disetujui oleh KPPU dengan syarat bahwa pelaku usaha harus melakukan penyesuaian yang diperlukan sebagaimana disepakati Persetujuan Bersyarat. Hal ini dilakukan agar memberikan ruang dan kemudahan bagi pelaku usaha agar tetap dapat melakukan transaksi merger, akuisisi dan konsolidasi apabila ditemukan indikasi dampak negatif terhadap persaingan akibat berlakunya suatu transaksi.<sup>35</sup> Bentuk penyesuaian terbagi menjadi dua, yaitu tindakan penyesuaian secara struktural (*structural remedies*) dan/atau tindakan penyesuaian perilaku (*behavioral remedies*). Pelaksanaan pengawasan atas Persetujuan Bersyarat dilaksanakan berdasarkan jangka waktu yang telah ditetapkan bagi masing-masing jenis penyesuaian yang diberikan. Dalam hal dilakukan penyesuaian struktural, maka penyesuaian dan pengawasannya akan dilakukan selama maksimal 1 (satu) tahun. Dalam hal pelaku usaha melakukan penyesuaian perilaku, maka penyesuaian dan pengawasannya dilakukan selama maksimal 6 (enam) bulan dan apabila dilakukan penetapan strategi harga jual wajar, maka akan dilakukan penyesuaian dan pengawasan selama 3 (tiga) tahun.<sup>36</sup>

Sebagaimana telah diatur mengenai wajib notifikasi maksimal 30 (tiga) puluh hari setelah transaksi berlaku efektif secara yuridis, apabila pelaku usaha terlambat untuk melakukan notifikasi melampaui batas waktu yang telah ditetapkan, maka KPPU berhak untuk memberikan sanksi administratif berupa penetapan pembatalan atas merger, akuisisi, dan konsolidasi dan/atau penjatuhan denda paling sedikit Rp. 1.000.000.000 (satu miliar rupiah) dan paling banyak Rp. 25.000.000.000 (dua puluh lima miliar rupiah).<sup>37</sup> Keterlambatan notifikasi ini dapat diidentifikasi berdasarkan

---

<sup>34</sup> Pasal 13 ayat (3) jo. ayat (5) Peraturan Komisi KPPU No. 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.

<sup>35</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Pedoman Penilaian terhadap Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan, *Op.cit.*[61].

<sup>36</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Pedoman Penilaian terhadap Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan, *Op.Cit.*[62].

<sup>37</sup> Pasal 36 angka 8 jo. Pasal 47 ayat (2) huruf e dan g. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

laporan pengawasan dan/atau laporan penyelidikan sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 4 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 4 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengenaan Denda Keterlambatan Pemberitahuan Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan (selanjutnya disebut sebagai Perkom KPPU No. 4 Tahun 2012).

### **Sistem Pengawasan Merger, Akuisisi, dan Konsolidasi di Amerika Serikat**

Transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi telah terjadi di Amerika sejak tahun 1897 hingga tahun 1904 dan dikenal dengan istilah gelombang merger pertama.<sup>38</sup> Banyaknya transaksi yang terjadi mendorong lahirnya *Federal Trade Commission* (selanjutnya disebut sebagai FTC) dan diundangkannya *the Clayton Antitrust Act* (selanjutnya disebut sebagai *Clayton Act*) dengan harapan dapat menjadi otoritas pengawas persaingan usaha dan menjadi payung hukum yang mengatur mengenai praktik monopoli pasar.<sup>39</sup>

Berkaitan dengan ketentuan pelaksanaan merger, akuisisi, dan konsolidasi di Amerika, berdasarkan *Section 7* dan *Section 7A Clayton Act*, pasal ini dengan tegas melarang pelaku usaha untuk melaksanakan transaksi merger, akuisisi dan konsolidasi dalam lini perdagangan atau aktivitas apapun yang dapat mengurangi iklim persaingan usaha atau memiliki potensi untuk menimbulkan praktik monopoli.<sup>40</sup> Kemudian, bagi pelaku usaha yang ingin melaksanakan transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi, sebelum melakukan finalisasi transaksi tersebut, pelaku usaha wajib melakukan notifikasi dan mendapatkan persetujuan untuk melakukan finalisasi transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi.<sup>41</sup> Terdapat jangka waktu tunggu atau *Obligation to Suspend* selama kurang lebih 30 (tiga puluh) hari

---

<sup>38</sup> Sonya Monica, Implementasi Ketentuan Notifikasi Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Badan Usaha dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia (2012) Tesis pada program Pascasarjana Universitas Indonesia.[19].

<sup>39</sup> The Office of the Historian and the Clerk of the House's Office of Art and Archives US House of Representatives, <<https://history.house.gov/HistoricalHighlight/Detail/15032424979>> diakses pada tanggal 8 November 2020.

<sup>40</sup> Section 7 Clayton Act (15 U.S § 18).

<sup>41</sup> Section 7A Clayton Act (15 U.S § 18a).

yang berlaku bagi pelaku usaha hingga persetujuan atau penolakan terhadap suatu transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi telah diumumkan oleh FTC.<sup>42</sup> Jika setelah dilakukan penilaian, FTC tidak menyatakan bahwa terdapat indikasi persaingan usaha tidak sehat, FTC dapat mengabulkan *early termination of the waiting period* atau penghentian dini masa tunggu agar pelaku usaha dapat melakukan finalisasi perjanjian.<sup>43</sup> Namun, apabila FTC menemukan adanya potensi tindakan yang dapat mengurangi iklim atau tingkat persaingan secara substansial yang dapat disebabkan apabila suatu transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi dijalankan, maka FTC dapat melarang finalisasi transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi tersebut.<sup>44</sup> Berdasarkan ketentuan ini, dapat disimpulkan bahwa sistem notifikasi yang dianut oleh Amerika adalah sistem *pre-merger notification*.<sup>45</sup>

Berkaitan dengan persyaratan mengenai kewajiban notifikasi, pelaku usaha yang memenuhi ambang batas atau threshold tertentu wajib untuk melakukan notifikasi kepada FTC. *Financial threshold* wajib notifikasi transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi dihitung berdasarkan nilai total transaksi dan ambang batas yang dinilai berdasarkan ukuran dan jenis perusahaan dari masing-masing pihak yang terlibat dalam suatu transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi yang ditentukan melalui *the Commerce Test*, *the Size of Transaction Test* dan *the Size of Person Test*.<sup>46</sup> Per tahun 2020, *financial threshold* yang berlaku di Amerika Serikat adalah apabila jumlah saham atau aset yang dimiliki oleh masing-masing pihak berjumlah minimal \$94 juta USD hingga \$376 juta USD, para pihak dianggap memenuhi *Size of Transaction test* dan masing-masing harus memberikan notifikasi kepada FTC serta menunggu masa tunggu selesai untuk dapat melakukan finalisasi transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi.<sup>47</sup> Dalam hal

---

<sup>42</sup> FTC Premerger Notification Office, Introductory Guide I, "What is the Premerger Notification Program? An overview" (2009).[1].

<sup>43</sup> Anna Kertesz, Daniel Rosenthal, United States: Merger Control <<https://www.legal500.com/guides/chapter/united-states-merger-control/>> diakses pada tanggal 8 November 2020.

<sup>44</sup> Kathleen Ann Ruane, 'Pre-Merger Review and Challenges Under the Clayton Act and the Federal Trade Commission Act', Congressional Research Service (2017). [3].

<sup>45</sup> FTC Premerger Notification Office, Introductory Guide I, *Loc. Cit.*

<sup>46</sup> *ibid.*

<sup>47</sup> Anna Kertesz, Daniel Rosenthal, *Loc. Cit.*

apabila nilai transaksi melebihi \$94 jtuta USD namun kurang dari \$376 juta USD, maka sebelum memutuskan untuk tidak melakukan notifikasi, para pihak wajib melihat kriteria dalam *Size of Person Test*.<sup>48</sup> Sedangkan untuk *The Commerce Test* dilakukan dengan melihat apakah para pihak dalam suatu transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi terlibat dalam praktik perdagangan atau aktivitas apapun yang dapat memberikan pengaruh pada perdagangan.<sup>49</sup>

Tidak semua transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi dapat disepakati secara langsung oleh FTC, apabila FTC menemukan adanya dugaan bahwa suatu transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi apabila disetujui dapat mengurangi iklim persaingan, terhadap transaksi tersebut dapat diberikan *remedies*.<sup>50</sup> Terdapat kesamaan bentuk *remedies* yang diberikan oleh Amerika Serikat terhadap pelaku usaha, sebagaimana telah diatur dalam Perkom KPPU No. 3 Tahun 2019, yaitu dengan melakukan *structural remedies* yang mengharuskan pelaku usaha untuk melakukan divestasi aset perusahaan dalam jangka waktu yang telah ditentukan atau dapat berupa *behavioral remedies* yang mengharuskan pelaku usaha untuk melakukan perubahan perilaku terhadap tindakan yang dianggap dapat mengurangi iklim persaingan usaha pasca transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi.<sup>51</sup>

Berdasarkan *Section 7A (g)(1) Clayton Act*, setiap orang yang melakukan finalisasi transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi tanpa persetujuan dari FTC atau melakukan finalisasi transaksi sebelum masa tunggu habis, dapat dikenakan sanksi berupa denda maksimal sebesar \$43.280 USD per hari.<sup>52</sup> Selain itu, apabila para pihak yang terlibat dalam transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi gagal untuk mematuhi permintaan dokumen tambahan atau hal-hal yang berkaitan dengan persyaratan wajib notifikasi, pengadilan distrik dapat memerintahkan para pihak untuk mematuhi ketentuan yang berlaku, dapat memperpanjang masa

---

<sup>48</sup> FTC Premerger Notification Office, Introductory Guide I, *Op.Cit.*[3].

<sup>49</sup> FTC Premerger Notification Office, Introductory Guide II.[2].

<sup>50</sup> Anna Kertesz, Daniel Rosenthal, *Loc. Cit.*

<sup>51</sup> David Gelfand, Elaine Ewing, 'Be Careful What You Wish for: U.S Government Enforcement of Merger Consent Decrees' (2013) 58 *The Antitrust Bulletin*. [226].

<sup>52</sup> Federal Trade Commission <<https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2020/01/ftc-publishes-inflation-adjusted-civil-penalty-amounts>> diakses pada tanggal 12 November 2020.

tunggu hingga ketentuan *pre-merger notification* dipatuhi oleh para pihak dan dapat memberikan penggantian setara lainnya atas penetapan dari FTC berdasarkan diskresi pengadilan.<sup>53</sup>

### **Sistem Pengawasan Merger, Akuisisi, dan Konsolidasi di Filipina**

Selain Amerika Serikat, salah satu negara di Asia Tenggara yang mengimplementasikan sistem *pre-merger notification* adalah Filipina. Ketentuan ini dapat dilihat dalam *the Philippine Competition Act* (selanjutnya disebut sebagai *PC Act*) yang digunakan *Philippine Competition Commission* (selanjutnya disebut sebagai PCC) sebagai landasan hukum utama untuk melakukan pengawasan dan penegakkan hukum persaingan usaha, termasuk yang berkaitan dengan transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi.<sup>54</sup> *PC Act* dengan tegas mengatur mengenai larangan implementasi transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi yang belum dinotifikasi kepada PCC dan transaksi tersebut secara substansial dapat menghalangi, melarang atau mengurangi iklim persaingan usaha dalam suatu pasar bersangkutan atau dalam suatu pasar barang/jasa.<sup>55</sup>

Secara umum, dalam *PC Act* dinyatakan bahwa kewajiban notifikasi berlaku bagi transaksi yang nilai transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasinya melampaui P2.000.000.000 (dua milyar pesos) atau dikenal dengan syarat *Size of Transaction*. Kemudian, jumlah dari total nilai aset dari masing-masing pihak yang terlibat dalam transaksi, termasuk perusahaan yang dikontrol oleh suatu induk perusahaan, baik secara langsung maupun tidak langsung, jumlahnya melampaui P5.000.000.000 (lima milyar pesos) atau dikenal dengan syarat *Size of Party/Person*.<sup>56</sup> Transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi yang melampaui nilai transaksi sebagaimana telah disebutkan sebelumnya, wajib dilaporkan kepada PCC dan dilarang untuk difinalisasi sampai dengan jangka

---

<sup>53</sup> Section 7A (g) (1) Clayton Act (15 U.S § 18a).

<sup>54</sup> Section 17 Philippine Competition Act (Republic Act No. 10667)

<sup>55</sup> Handbook on Competition Policy and Law in ASEAN for Business 2017 (ASEAN Secretariat 2017). [48].

<sup>56</sup> Philippine Competition Commission Memorandum Circular No. 18-001 regarding Amendment of Rule 4, Section 3 of the Implementing Rules and Regulations of Republic Act No. 10667

waktu masa tunggu selama 30 (tiga puluh) hari pasca melakukan notifikasi kepada PCC habis.<sup>57</sup> Dalam melakukan penilaian terhadap suatu transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi, PCC melakukan penilaian tidak hanya dengan melakukan evaluasi terhadap aspek hukum berupa akta maupun perjanjian dari para pihak, tapi juga termasuk hal-hal yang relevan dengan transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi seperti sumber keuangan, hubungan keluarga, dan keterkaitan ekonomi antara para pihak yang terlibat dalam suatu transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi.<sup>58</sup>

Berkaitan dengan jangka waktu tunggu bagi pelaku usaha hingga dapat melakukan finalisasi transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi, apabila setelah jangka waktu di atas habis dan tidak ada keputusan apapun yang diumumkan oleh PCC berkaitan dengan transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi yang telah diajukan notifikasinya, maka terhadap transaksi tersebut dianggap disetujui dan para pihak dapat melakukan finalisasi serta implementasi transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi yang telah disetujui.<sup>59</sup> Kemudian, hal sebaliknya dapat terjadi, dalam hal apabila PCC berpendapat bahwa suatu transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi apabila diimplementasi, dapat menghambat atau mengurangi tingkat persaingan usaha, maka secara umum PCC akan melarang finalisasi dan transaksi atas transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi tersebut.<sup>60</sup> Namun, masih terdapat kemungkinan terhadap suatu transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi yang berpotensi mengurangi tingkat persaingan usaha untuk dapat disetujui adalah dengan diberlakukan *structural* dan *behavioral remedies* sebagaimana telah pula diatur dalam Perkom KPPU No. 3 Tahun 1999.

Berdasarkan ketentuan di dalam *PC Act*, terhadap setiap pelaku usaha yang tidak mematuhi ketentuan mengenai kewajiban notifikasi transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi akan dikenakan sanksi oleh PCC.<sup>61</sup> Bahwa terhadap suatu transaksi

---

<sup>57</sup> Section 2 (a) Implementing Rules and Regulations of Republic Act No. 10667 (Philippine Competition Act).

<sup>58</sup> Philippine Competition Commission Merger Review Guidelines (2016).[4].

<sup>59</sup> Section 17 Philippine Competition Act (Republic Act No. 10667).

<sup>60</sup> *ibid.*

<sup>61</sup> Section 29 Philippine Competition Act (Republic Act No. 10667).

merger, akuisisi, dan konsolidasi yang telah difinalisasi dan diimplementasi tanpa dilaporkan kepada PCC, maka transaksi tersebut dianggap batal demi hukum dan pelaku usaha akan dikenai sanksi administratif.<sup>62</sup> Besaran sanksi administratif yang dikenakan pada pelaku usaha adalah sejumlah 3% (tiga persen) dari jumlah total transaksi dan dapat meningkat hingga maksimal 5% (lima persen), yang mana sanksi ini dikenal dengan istilah “*Basic Fine*”.<sup>63</sup>

### Urgensi Penerapan Sistem *Pre-Merger Notification* di Indonesia

Secara umum, penerapan sistem pengawasan merger, akuisisi, dan konsolidasi antara Indonesia dengan Amerika Serikat dan Filipina memiliki perbedaan yang signifikan. Indonesia sebagai negara yang melaksanakan sistem *post-merger notification* dengan notifikasi dilakukan setelah transaksi telah berlaku efektif secara yuridis, sedangkan Amerika dan Filipina melaksanakan sistem *pre-merger notification* dengan notifikasi dilakukan sebelum transaksi dapat difinalisasi oleh para pihak dan sebelum berlaku efektif secara yuridis.

Apabila ditelaah lebih jauh, latar belakang dibentuknya ketentuan wajib notifikasi ini adalah agar otoritas pengawas persaingan dapat melakukan identifikasi dampak anti persaingan yang muncul dari suatu transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi sehingga dapat segera menemukan solusi yang efektif untuk mengatasi masalah dan agar dapat mengalokasikan sumber daya yang efisien.<sup>64</sup> Berdasarkan hal tersebut, dapat ditarik kesimpulan bahwa sistem notifikasi dan penilaian transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi memiliki fungsi pengawasan dan fungsi pencegahan perilaku anti persaingan serta penegakkan hukum untuk menjaga iklim persaingan usaha agar tetap kondusif.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> Jeremy S. Coloma <<https://www.legal500.com/guides/chapter/philippines-mergers-acquisitions/>> diakses pada tanggal 12 November 2020.

<sup>63</sup> Philippine Competition Commission Memorandum Circular No. 17-001 regarding Determination of Fines for Failure to Comply with Merger Notification Requirements and Waiting Periods, Section 4 and Section 5.

<sup>64</sup> United Nations Conference on Trade and Development, Challenges in the Design of Merger Control Regime for Young and Small Competition Authorities (2017).[3].

<sup>65</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, ‘Editorial’ (2010) Edisi 24 Kompetisi.[2].



Pada tahun 2019, diketahui bahwa total denda yang harus dibayarkan oleh seluruh pelaku usaha akibat keterlambatan notifikasi merger, akuisisi, dan konsolidasi kepada negara adalah sebesar Rp. 53.053.000.000<sup>66</sup> yang dikategorikan sebagai Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP).<sup>67</sup> Guna menghindari kerugian dalam jumlah besar ini, terdapat upaya yang dapat dilakukan untuk menghindari kerugian yang besar tersebut dengan melakukan upaya pencegahan yang diprakarsai oleh KPPU melalui perubahan ketentuan dan kebijakan notifikasi transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi yang semula *post-merger notification* menjadi *pre-merger notification* agar tidak ada lagi kasus keterlambatan notifikasi transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi.

Sistem *post-merger notification* memberikan keleluasaan bagi setiap pelaku usaha untuk dapat melakukan transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi sebelum dilakukan penilaian secara resmi oleh KPPU.<sup>68</sup> Walaupun KPPU telah memberikan kemudahan bagi pelaku usaha untuk dapat melakukan Konsultasi sebelum melakukan transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi, namun fasilitas ini tetap tidak bisa secara penuh mencegah timbulnya dampak negatif terhadap iklim persaingan usaha atau mencegah perilaku anti persaingan yang dilakukan oleh pelaku usaha dikarenakan pendapat hasil Konsultasi yang dikeluarkan oleh KPPU bukan merupakan pendapat yang bersifat mengikat bagi pelaku usaha dan tidak memiliki implikasi hukum apapun karena hanya berupa rujukan.<sup>69</sup> Guna menghindari keterlambatan notifikasi transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi dan sebagai upaya untuk mewajibkan pelaku usaha untuk melakukan notifikasi sebelum melakukan finalisasi dan implementasi dari suatu transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi, perlu diterapkan sistem *pre-merger notification* untuk bisa

---

<sup>66</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 'Menelisis Peran KPPU dalam Pengawasan Merger dan Akuisisi' (2019) Edisi 63 Kompetisi.[21].

<sup>67</sup> Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 68 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

<sup>68</sup> Pasal 29 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

<sup>69</sup> Azhar Rasyid Nasution, Analisa Yuridis Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Menjatuhkan Sanksi Administratif (Studi Kasus: Putusan KPPU No. 1/KPPU-L/2013) (2015) Skripsi pada Program Sarjana Universitas Indonesia.[9].

mengakomodir hal tersebut guna menghindari keterlambatan notifikasi transaksi dan besarnya pembayaran denda yang perlu ditanggung oleh pelaku usaha. Selain itu, sistem *pre-merger notification* juga memudahkan KPPU untuk mengambil tindakan preventif yang diperlukan terhadap perilaku anti persaingan yang dapat muncul dari suatu transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi.

Dalam sistem *pre-merger notification* yang dianut oleh Amerika Serikat dan Filipina, pelaku usaha dilarang untuk melakukan finalisasi dan implementasi terhadap suatu transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi apabila belum mendapatkan persetujuan dari otoritas pengawas persaingan usaha terkait. Penilaian terhadap transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi dalam jangka waktu tertentu yang telah ditetapkan sebelum transaksi berlaku efektif secara yuridis dan sah untuk diimplementasikan dapat meminimalisir perilaku anti persaingan usaha yang dapat muncul dan secara otomatis menjaga iklim persaingan usaha dalam suatu pasar bersangkutan.<sup>70</sup> Berkaca dari sistem notifikasi ini, hal ini memudahkan FTC untuk menjaga iklim persaingan usaha dan mencegah adanya kesulitan untuk mengembalikan iklim persaingan yang telah terdampak oleh suatu transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi ke dalam kondisi semula.<sup>71</sup> Selain itu, wujud kemudahan sistem *pre-merger notification* bagi pelaku usaha adalah pelaku usaha dapat terhindar dari kesulitan dan biaya yang perlu ditanggung pada saat suatu transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi dinilai berpotensi menimbulkan dampak persaingan usaha yang tidak sehat oleh otoritas pengawas persaingan usaha.<sup>72</sup> Selanjutnya, *pre-merger notification* yang telah diterapkan di Amerika dianggap memberikan kemudahan bagi otoritas pengawas persaingan usaha, yaitu DoJ dan FTC untuk senantiasa menjaga dan mengawasi iklim persaingan usaha di berbagai sektor. Di Amerika Serikat, pelaku usaha yang ingin melakukan finalisasi terhadap transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi wajib menunda finalisasi transaksi tersebut hingga jangka waktu tunggu yang digunakan untuk penilaian atas transaksi telah habis atau

---

<sup>70</sup> Kathleen Ann Ruane, *Op.Cit.*[2].

<sup>71</sup> FTC Premerger Notification Office, Introductory Guide I, *Op.Cit.*[1].

<sup>72</sup> *ibid.*

dikenal dengan istilah *Obligation to Suspend*.<sup>73</sup> Jangka waktu tunggu atau *waiting period* memberikan kesempatan bagi otoritas pengawas persaingan usaha untuk melakukan analisa terhadap dampak negatif yang dapat timbul dari suatu transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi dan sekaligus menentukan langkah preventif yang perlu dilakukan sebelum transaksi tersebut berdampak pada pasar, termasuk adanya kemungkinan transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi tersebut merugikan pelaku usaha lain dan konsumen.<sup>74</sup>

Selain Amerika, Filipina juga memberikan *remedies* kepada pelaku usaha yang transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasinya dianggap berpotensi menciptakan persaingan usaha yang tidak sehat. *Remedies* yang diberikan oleh PCC kepada pelaku usaha di Filipina memiliki bentuk yang sama dengan bentuk Persetujuan Bersyarat yang diatur dalam Perkom KPPU No. 3 Tahun 2019 yaitu dengan penyesuaian struktural dan/atau penyesuaian perilaku.<sup>75</sup> Namun, yang membedakan adalah waktu pemberlakuan penyesuaian. Di Filipina, *remedies* diberikan sebelum transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi tersebut berlaku efektif secara yuridis. Pemberlakuan *remedies* sebelum transaksi berlaku efektif secara yuridis memudahkan pelaku usaha untuk dapat segera mengambil tindakan yang diperlukan dan melakukan penyesuaian terhadap ketentuan yang telah disepakati oleh para pihak agar transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi dapat segera diimplementasi.<sup>76</sup>

Penerapan sistem *pre-merger notification* juga dapat menjadi solusi dari adanya potensi pembatalan merger, akuisisi, dan konsolidasi oleh KPPU yang diatur dalam Perkom KPPU No. 4 Tahun 2009 yang dapat memberikan kerugian besar bagi pelaku usaha. Dibutuhkannya penerbitan ulang izin dan persetujuan dari instansi dan lembaga terkait di tingkat Pemerintah Pusat dan/atau Pemerintah Daerah menjadi permasalahan

---

<sup>73</sup> Peter Mucchetti, 'Merger Control in the United States: Overview' (1 Juni 2020) <[https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/5-501-2849?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/5-501-2849?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true)> diakses pada tanggal 8 November 2020.

<sup>74</sup> Kathleen Ann Ruane, *Op.Cit.*[7].

<sup>75</sup> Section 12 (h) Philippine Competition Act (Republic Act No. 10667).

<sup>76</sup> Philippine Competition Commission Merger Review Guidelines, *Op.Cit.*[30].

tambahan apabila suatu transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi dibatalkan demi hukum.<sup>77</sup> Menurut keterangan yang diberikan oleh KPPU, hingga saat ini, belum ada pelaku usaha atau transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi yang dibatalkan oleh KPPU.<sup>78</sup> Tidak adanya pembatalan tersebut menurut pernyataan KPPU bukan karena tidak ada transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi yang bermasalah. Namun, hal ini disebabkan karena belum adanya pedoman atau mekanisme pembatalan perjanjian merger, akuisisi, dan konsolidasi yang dikeluarkan oleh KPPU sejak ditetapkan ketentuan pembatalan tersebut pada tahun 1999.<sup>79</sup>

Perubahan notifikasi yang semula *post-merger notification* menjadi *pre-merger notification* penting untuk dilakukan demi mewujudkan kepastian hukum bagi pelaku usaha yang akan melakukan transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi. Kepastian hukum ini diwujudkan dalam bentuk penilaian yang berupa pendapat untuk menyetujui atau menolak transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi tertentu oleh KPPU sebelum transaksi tersebut berlaku efektif secara yuridis. Secara umum, manfaat yang dapat didapat dari penerapan *pre-merger notification* adalah bahwa sistem ini akan mewujudkan iklim persaingan usaha yang semakin kondusif.

## Kesimpulan

Terdapat urgensi untuk mengubah sistem notifikasi transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi yang semula menganut sistem *post-merger notification* menjadi sistem *pre-merger notification*. Perubahan ini diperlukan guna mewujudkan kepastian hukum bagi pelaku usaha dan memudahkan KPPU dalam melakukan pengawasan terhadap transaksi merger, akuisisi, dan konsolidasi yang memenuhi persyaratan tertentu guna mencegah terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. *Pre-merger notification* merupakan *best practice* yang telah diterapkan pada banyak negara di dunia, termasuk Amerika Serikat dan Filipina.

---

<sup>77</sup> Wawancara dengan Staff Direktorat Merger & Akuisisi Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Jakarta, 17 November 2020.

<sup>78</sup> *ibid.*

<sup>79</sup> *ibid.*

## **Daftar Bacaan**

### **Buku**

Andi Fahmi Lubis, *Edisi Kedua Buku Teks Hukum Persaingan Usaha*, (Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) 2017).

Andrew Gavil, *Antitrust Law in Perspective: Cases, Concepts, and Problems in Competition Policy* (West Group 2002).

Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia* (Kencana 2009).

Joni Emirzon, *Hukum Bisnis Indonesia* (Prenhalindo 2000).

Joshua Tarigan, *Merger dan Akuisisi: dari Perspektif Strategis dan Kondisi Indonesia (Pendekatan Konsep dan Studi Kasus)* (Ekuilibria 2016).

Munir Fuady, *Hukum tentang Merger* (Citra Aditya Bakti 2008).

Patrick A. Gaughan, *Mergers, Acquisitions, and Corporate Restructurings* (John Wiley & Sons 2007).

Tri Budiyo, *Hukum Perusahaan* (Griya Media 2011).

### **Jurnal**

Anna Maria Tri Anggraini, 'Pengendalian Merger Berdasarkan Hukum Persaingan Usaha (Merger Control Based on Competition Law)' (2013) 10 Jurnal Legislasi Indonesia.

David Gelfand, Elaine Ewing, "Be Careful What You Wish for: U.S Government Enforcement of Merger Consent Decrees" (2013) 58 *The Antitrust Bulletin*.

Kathleen Ann Ruane, "Pre-Merger Review and Challenges Under the Clayton Act and the Federal Trade Commission Act" (2017) Congressional Research Service.

Rima Tamosiuniene, "The Importance of Mergers and Acquisition in Today's Economy" (2009).

Steven. C Salop, "Exclusionary Conduct, Effect on Consumers, and the Flawed Profit-Sacrifice Standard" (2006) Georgetown Law Faculty Publication.

Wafiya, "Politik Hukum Pembentukan Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat" (2014) 8 *Fiat Justitia Jurnal Ilmu Hukum*

**Skripsi**

Azhar Rasyid Nasution, *Analisa Yuridis Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Menjatuhkan Sanksi Administratif (Studi Kasus: Putusan KPPU No. 1/ KPPU-L/2013)*, Skripsi pada Program Sarjana Universitas Indonesia (2015).

Fadhilah Atika Suri, *Pengaturan Post Notifikasi dalam Penggabungan Usaha (Merger) sebagai Upaya Mencegah Persaingan Usaha yang Tidak Sehat*, Skripsi pada Program Sarjana Universitas Jember (2019).

**Thesis**

Sonya Monica, *Implementasi Ketentuan Notifikasi Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Badan Usaha dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Tesis pada program Pascasarjana Universitas Indonesia (2012).

**Sumber Lain**

ASEAN Secretariat, *Handbook on Competition Policy and Law in ASEAN for Business 2017* (2017).

Federal Trade Commission Premerger Notification Office, *Introductory Guide I, what is the Premerger Notification Program? An Overview* (2009).

Federal Trade Commission Premerger Notification Office, *Introductory Guide II, To File or Not to File: When You Must File a Premerger Notification Report Form* (2008).

Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Pedoman Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010* (2010).

Komisi Pengawas Persaingan Usaha, "PP No. 57 Tahun 2010 dari Sudut Pandang Konseptor", Edisi 24 *Kompetisi* (2010).

Komisi Pengawas Persaingan Usaha, "Mengapa Indonesia Masih Menganut Rezim Post-Notifikasi?", Edisi 63 *Kompetisi* (2019).

Philippine Competition Commission, *Merger Review Guidelines* (2016).

United Nations Conference on Trade and Development, *Challenges in the Design of Merger Control Regime for Young and Small Competition Authorities* (2017).

**Laman**

Anna Kertesz, Daniel Rosenthal, *United States: Merger Control*, <https://www.>

legal500.com/guides/chapter/united-states-merger-control/ dikunjungi pada tanggal 8 November 2020.

Chandrawati Dewi, “Merger Control 2020: Indonesia”, 13 Juli 2020, <https://practiceguides.chambers.com/practice-guides/merger-control-2020/indonesia> dikunjungi pada tanggal 13 Oktober 2020.

Federal Trade Commission, <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2020/01/ftc-publishes-inflation-adjusted-civil-penalty-amounts> dikunjungi pada tanggal 12 November 2020.

Jeremy. S Coloma, <https://www.legal500.com/guides/chapter/philippines-mergers-acquisitions/> dikunjungi pada tanggal 12 November 2020.

Martin Luenendonk, “Merger Regulation”, 13 Agustus 2016, [www.cleverism.com](http://www.cleverism.com) dikunjungi pada tanggal 30 September 2020.

Peter Mucchetti “Merger Control in the United States: Overview”, 1 Juni 2020, [https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/5-501-2849?transitionType=Default&contextData=\(sc.Default\)&firstPage=true](https://uk.practicallaw.thomsonreuters.com/5-501-2849?transitionType=Default&contextData=(sc.Default)&firstPage=true) dikunjungi pada tanggal 8 November 2020.

The Office of the Historian and the Clerk of the House’s Office of Art and Archives US House of Representatives, <https://history.house.gov/HistoricalHighlight/Detail/15032424979> dikunjungi pada tanggal 8 November 2020.

### **Perundang-undangan**

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

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.

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.

Peraturan Komisi KPPU No. 4 Tahun 2009 tentang Pedoman Tindakan Administratif sesuai Ketentuan Pasal 47 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

*Clayton Antitrust Act (15 U.S § 18) of 1914.*

*Federal Trade Commission Act (15 U.S § 41-58) of 1914.*

*Philippine Competition Act (Republic Act No. 10667) of 2015.*

*Implementing Rules and Regulations of Republic Act No. 10667 (Philippine Competition Act) of 2016.*