

## Pengawasan Terhadap Pengambilan Aset Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha (Perbandingan Hukum di Indonesia dan Amerika Serikat)

Ria Setyawati dan Lola Lolita  
ria.setyawati@fh.unair.ac.id  
Universitas Airlangga

### Abstract

*Deregulation and debureaucratization policies have had a significant impact, fostering intense business competition in Indonesia, particularly within the digital technology sector. Companies employ various strategies for business development, and one such strategy involves the acquisition of assets, which is governed by Regulation Number 3 of 2019 from the Business Competition Supervisory Commission. This regulation focuses on the assessment of mergers or consolidations of business entities, as well as the acquisition of company shares that may lead to monopolistic practices and/or unfair business competition. The Business Competition Supervisory Commission (KPPU) is mandated to oversee asset takeovers with the goal of upholding public integrity and ensuring fair business competition. This research aims to identify a legal comparison of asset takeovers as per business competition law, providing insights and supporting factors for the refinement or elimination of legal rules by scrutinizing the purpose and process of asset takeovers in digital technology sector companies. This study employs a legal approach, a case-based approach, and a comparative approach. The case-based approach involves analyzing asset takeovers, such as Grab's acquisition of Uber in Indonesia and Meta Platform Inc.'s takeover of Within Unlimited in the United States. The comparative approach examines the laws in both Indonesia and the United States. The findings reveal that Regulation KPPU Number 3/2019 serves as a supervisory framework for asset takeovers. However, it highlights that mandatory consultations before the return of assets are not required, and there is an obligatory notification only after the acquisition of assets. This poses challenges for business actors, leading to delays in asset acquisition due to substantial fines and the inefficiency of post-notification procedures mandated by Indonesian law. Notably, this research is an original contribution by the author and does not replicate previous studies on the same topic.*

**Keywords:** Asset Acquisition; Supervision; Comparative Law; Business Competition Law.

### Abstrak

Kebijakan deregulasi dan debirokratisasi memberikan dampak besar berupa tajamnya persaingan usaha di Indonesia, termasuk pada perusahaan dalam sektor teknologi digital. Perusahaan turut mengembangkan usahanya dengan berbagai macam strategi, salah satunya yaitu pengambilalihan aset yang telah diatur dalam 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. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dituntut untuk melakukan pengawasan pengambilalihan aset dengan menjunjung tinggi integritas masyarakat dan persaingan usaha yang sehat. Penelitian ini mengidentifikasi perbandingan hukum pengambilalihan aset yang ditinjau berdasarkan hukum persaingan usaha dengan tujuan untuk memberi bahan dan faktor penunjang pengembangan atau penghapusan aturan hukum dengan pemantauan tujuan dan proses pengambilalihan aset dalam perusahaan sektor teknologi digital. Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum, pendekatan kasus, dan pendekatan komparatif. Pendekatan kasus menggunakan analisa kasus pengambilalihan aset oleh Grab kepada Uber di Indonesia serta pengambilalihan aset oleh Meta Platform Inc.

kepada Within Unlimited di Amerika Serikat, sedangkan pendekatan komparatif dengan membandingkan hukum di Indonesia dan Amerika Serikat. Hasil penelitian menemukan bahwa telah diberlakukannya perKPPU 3/2019 sebagai pengawasan dalam melakukan pengambilalihan aset, namun pengawasan dalam bentuk konsultasi yang dilakukan sebelum pengembalian aset bersifat tidak wajib dan adanya notifikasi wajib setelah pengambilalihan aset. Hal tersebut merugikan pelaku usaha yang melakukan keterlambatan pengambilalihan aset dengan dikenakannya denda dalam jumlah besar dan ketidakefisiensian post notification yang diberlakukan hukum Indonesia. Penelitian ini dibuat oleh penulis dengan tidak adanya pengulangan kajian dalam topik yang sama.

**Kata Kunci:** Pengambilalihan Aset; Pengawasan; Perbandingan Hukum; Hukum Persaingan Usaha.

Copyright © 2024 Ria Setyawati dan Lola Lolita.  
Published in Notaire. Published by Universitas Airlangga, Magister Kenotariatan.



## Pendahuluan

Pengambilalihan atau akuisisi berasal dari bahasa Inggris “*acquisition*” atau biasa disebut “*take over*” yang berarti pengambilalihan suatu kepentingan pengendalian perusahaan oleh perusahaan lain.<sup>1</sup> Menurut Moin, pengambilalihan dalam terminologi bisnis diartikan sebagai pengambilan kepemilikan atau pengendalian atas saham atau aset suatu perusahaan oleh perusahaan lain, baik perusahaan pengambilalih atau yang diambilalih tetap eksis sebagai badan hukum yang terpisah.<sup>2</sup>

Kasus yang ada di Indonesia pada tahun 2018 yaitu adanya pengambilalihan aset antara dua perusahaan aplikasi pemesanan transportasi *online* asal Singapura yaitu Grab kepada Uber. PT. Solusi Transportasi Indonesia yang merupakan operator Grab di Indonesia, sedangkan Uber mendirikan perusahaan melalui PT. Uber Indonesia Teknologi yang merupakan operator Uber di Indonesia. Pada saat Grab Indonesia telah mengambilalih aset Uber Indonesia, Uber Indonesia mulai menghentikan layanan-layanan pada aplikasi yang berada pada wilayah Indonesia sesuai ketentuan yang ditetapkan oleh Grab Indonesia sehingga menyebabkan konsentrasi pasar.<sup>3</sup> Kasus tersebut mendapat penilaian oleh otoritas hukum persaingan usaha Singapura yaitu CCCS bahwa tindakan pengambilalihan aset tersebut melanggar ketentuan hukum

<sup>1</sup> Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Perseroan terbatas* (Raja Grafindo Persada 2003).[262].

<sup>2</sup> Serlika Aprita, *Perlindungan Hukum bagi Pemegang Saham Minoritas, Kreditor dan Karyawan atas Akuisisi Perusahaan* (Nitha Ayesha ed, Pena Indis 2016).

<sup>3</sup> Eka Santhika, “Serahkan Bisnis, Aplikasi Uber Akan Ditutup dalam 2 Minggu” (*CNN Indonesia*, 2018) <<https://www.cnnindonesia.com/teknologi/20180326093839-185-285859/serahkan-bisnis-aplikasi-uber-akan-ditutup-dalam-2-minggu>> diakses 31 Januari 2024.

persaingan usaha di wilayah Singapura.<sup>4</sup> Namun, pada tahun yang sama, Indonesia melalui otoritas hukum persaingan usaha yaitu KPPU tidak memiliki wewenang untuk menindaklanjuti atau memberikan penilaian karena tidak adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai tindakan pengambilalihan aset dan pengawasan pengambilalihan aset di Indonesia.<sup>5</sup>

Pada tahun 2019, KPPU telah mengeluarkan Perkom No. 3 Tahun 2019 bertujuan untuk melengkapi UU No. 5 Tahun 1999, PP No. 57 Tahun 2010, dan peraturan-peraturan sebelumnya yang tidak sesuai dengan perkembangan hukum yang ada. Pada Pasal 1 angka 4 Perkom No. 3 Tahun 2019 mendefinisikan pengambilalihan berbeda dengan peraturan-peraturan sebelumnya yaitu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan cara mengambilalih saham dan/atau aset perusahaan yang berakibat pada beralihnya pengendalian atas suatu perusahaan atau aset perusahaan yang diambilalih.<sup>6</sup> Pada peraturan tersebut, pengambilalihan aset juga diatur mengenai notifikasi, penilaian terhadap pengambilalihan aset, pengawasan atas pengembalian aset, dan konsultasi.

Berbeda dengan peraturan hukum persaingan usaha di Amerika Serikat yang telah diberlakukan mulai dari tahun 1890 dan terus berkembang hingga saat ini yaitu Sherman Act, peraturan mengenai hukum substantif yang bertujuan untuk menentukan dilarang atau tidaknya penggabungan dan transaksi lainnya karena mempunyai dampak merusak persaingan di pasar tertentu yaitu Clayton Act, dan peraturan mengenai kewajiban perusahaan untuk mengajukan pemberitahuan pra notifikasi (*pre notification*) untuk syarat pelaporan transaksi yang memenuhi ambang batas relevan serta tidak memenuhi syarat pembebas yaitu HSR Act. Hal tersebut diberitahukan kepada FTC yang merupakan lembaga dengan tujuan melindungi konsumen dan mempromosikan

---

<sup>4</sup> "Grab-Uber Merger: CCCS Imposes Directions on Parties to Restore Market Contestability and Penalties to Deter Anti-Competitive Mergers | CCCS" (*Competition & Comsumen Commission Singapore (CCCS)*, 2018) <<https://www.cccs.gov.sg/media-and-consultation/newsroom/media-releases/grab-uber-id-24-sept-18>> diakses 31 Januari 2024.

<sup>5</sup> Syarifah Nurul Maya Nugrahaningsih, 'Pengambil Alihan Aset Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha' (2019) 2 *Jurist-Diction* 723.[725].

<sup>6</sup> Pasal 1 angka 4 Peraturan KPPU No. 3 Tahun 2019 tentang 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 Mon 2019.

persaingan usaha yang sehat dengan mencegah penipuan dan diskriminasi pasar.<sup>7</sup> Contoh kerja lembaga FTC dalam menangani kasus pengambilalihan aset yaitu dengan menghentikan kesepakatan antar perusahaan Meta Platform Inc. dengan Within Unlimited karena dinilai akan memperluas dominasi Meta di pasar tertentu.<sup>8</sup>

Berdasarkan kasus di Indonesia yang tidak adanya penanganan lanjutan serta kasus di Amerika Serikat yang ditolak dengan alasan finansial dan teknik yang dimiliki oleh Meta tidak cukup untuk memasuki pasar relevan dan dinilai sebagai perusahaan persaingan potensial.<sup>9</sup> Dengan demikian, Indonesia dan Amerika Serikat juga memerlukan perhatian khusus terutama pada ekonomi digital yang berkembang pesat dalam persaingan usaha agar perusahaan besar teknologi tidak mengejar keuntungan dengan menggunakan strategi pengambilalihan aset sehingga menyebabkan tersudutnya pasar pada perusahaan kecil maupun perusahaan pada negara berkembang.<sup>10</sup>

Tidak hanya itu, pada tahun 2022 terdapat meningkatnya notifikasi penggabungan dan pengambilalihan sebesar 28,7% atau 300 notifikasi dibandingkan tahun sebelumnya yaitu sebesar 233 notifikasi.<sup>11</sup> Selain itu, jumlah keterlambatan notifikasi pengambilalihan pada tahun 2022 mencapai 7 perkara dengan total denda Rp. 15.000.000.000 (lima belas miliar rupiah) dibanding tahun sebelumnya sebesar 3 perkara. Dengan demikian, adanya peraturan baru yaitu Perkom No. 3 Tahun 2019, konsultasi yang bersifat sukarela, dan pengenaan denda sebagai sanksi keterlambatan notifikasi merupakan tindakan

---

<sup>7</sup> Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, "Mengenal Lembaga Perlindungan Konsumen AS, dan Kesamaannya dengan LAPOR!" (*Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi*, 2019) <<https://menpan.go.id/site/berita-terkini/mengenal-lembaga-perlindungan-konsumen-as-dan-kesamaannya-dengan-lapor>> diakses 31 Januari 2024.

<sup>8</sup> Federal Trade Commission, "FTC Seeks to Block Virtual Reality Giant Meta's Acquisition of Popular App Creator Within" (*Federal Trade Commission*, 2022) <<https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2022/07/ftc-seeks-block-virtual-reality-giant-metas-acquisition-popular-app-creator-within>> diakses 31 Januari 2024.

<sup>9</sup> Robert Freedman, "FTC failed to show Meta was competitive threat in VR fitness app market" (*Legal Dive*, 2023) <<https://www.legaldive.com/news/ftc-meta-within-antitrust-davila-virtual-reality-fitness-app-competition/642083/>> diakses 31 Januari 2024.

<sup>10</sup> Fitria Novia Heriani, "Ini Potensi Pelanggaran Persaingan Usaha di Era Digital" (*Hukum Online*, 2021) <<https://www.hukumonline.com/berita/a/ini-potensi-pelanggaran-persaingan-usaha-di-era-digital-lt6006b094f0131/>> diakses 31 Januari 2024.

<sup>11</sup> Komisi Pengawas Perlindungan Usaha (KPPU), "KPPU 2023: Empat Penekanan Penting yang Menjadi Prioritas | KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA" (*Komisi Pengawas Persaingan Usaha*, 2022) <<https://kppu.go.id/blog/2022/12/kppu-2023-empat-penekanan-penting-yang-menjadi-prioritas/>> diakses 31 Januari 2024.

yang tidak mencerminkan Pasal 33 ayat (1) UUD NRI 1945 yang menjelaskan bahwa perekonomian diatur oleh kerja sama berdasarkan asas kekeluargaan. Dalam pasal tersebut termuat demokrasi ekonomi yang dimaksud pada Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1999 yang bercirikan diwujudkan oleh semua anggota masyarakat untuk masyarakat dan harus mengutamakan kesejahteraan rakyat. Dengan demikian, pelaku usaha juga merupakan masyarakat yang harus dilindungi agar tidak menghambat kemajuan dan perkembangan ekonomi, sehingga perlunya pembahasan pengawasan pengambilalihan aset dalam Perkom No. 3 Tahun 2019 untuk menjawab isu perkembangan serta melakukan perbandingan pada negara maju seperti Amerika Serikat.

### **Konsep Pengambilalihan Aset Secara Umum**

Menurut Charles A. Scharf, pengambilalihan merupakan suatu transaksi yang terdapat pihak pembeli (terbatas pada perusahaan) memperoleh seluruh maupun sebagian aset-aset atau usaha dari pihak penjual (terbatas pada perusahaan), atau seluruh maupun sebagian saham atau sekuritas lain dari pihak penjual, yang mana transaksi dilakukan berdasarkan kesepakatan antara pihak pembeli dan penjual.<sup>12</sup> Menurut Munawir, yaitu aset merupakan sesuatu yang tidak terbatas hanya pada kekayaan perusahaan berwujud saja, namun juga termasuk pengeluaran-pengeluaran yang belum dialokasikan (*deferred charges*) atau biaya yang tidak berwujud (*intangible assets*), seperti *goodwill*, hak paten, hak menerbitkan, dan sebagainya.<sup>13</sup> Dengan demikian, pengambilalihan dalam objek aset termasuk dalam pendefinisian pengambilalihan secara umum.

Motif pengambilalihan aset dapat dibedakan menjadi dua. Pertama yaitu dengan tujuan untuk meningkatkan nilai perusahaan yang melakukan pengambilalihan aset karena dapat meningkatkan profit atau keuntungan secara aktual atau pada masa depan. Dalam motif pertama ini, pihak yang mencari suatu keuntungan melalui pengambilalihan aset adalah pemegang saham (*shareholder gains*). Terdapat 8 (delapan) motif pertama, yaitu; a. Motif Bertumbuh (*Growth*), b. Motif Sinergi Operasional

---

<sup>12</sup> Aprita (n 2) [17].

<sup>13</sup> Munawir, *Analisa Laporan Keuangan* (4 edn, Liberty Yogyakarta 2014).

(*Operating Synergy*) yang dibagi ke dalam 2 (dua) macam, yaitu *economic of scale* dan *economic of scope*, c. Motif Sinergi Keuangan (*Financial Synergy*), d. Motif Diversifikasi (*Diversification*), e. Motif Integrasi Horizontal, f. Motif Integrasi Vertikal, g. Perbaikan Manajemen (*Improved Management*), dan h. Motif Pajak.

Motif kedua, yaitu suatu kegiatan yang mempunyai tujuan untuk kepentingan manajer perusahaan (*managerial gains*) serta tidak selalu untuk mewujudkan kepentingan perusahaan. Motif ini didasari oleh teori ketidakefisienan internal dalam suatu perusahaan atau biasa disebut *x-inefficiency*. Dalam teori tersebut, terdapat pemisahan antara pemegang saham (*ownership*) dan pihak manajemen perusahaan (*control*). Pemegang saham pada dasarnya menginginkan perusahaan lebih efisien sehingga dapat meningkatkan nilai perusahaan, sedangkan pihak manajemen bertugas untuk membuat keputusan secara umum mengenai cara untuk perusahaan lebih efisien. Adanya perbedaan tersebut merupakan contoh dari teori *principal-agent*. Dalam motif ini pengambilalihan aset hanya bertujuan untuk keuntungan manajemen perusahaan bukan kemauan dari pemilik secara pribadi yang terbagi lagi dalam dua motif, yaitu *Hubris Motives* yang bertujuan bukan untuk keuntungan perusahaan dan *Discretion Motives* yang bertujuan untuk mengembangkan dan meningkatkan perusahaan.

Berdasarkan motif-motif diatas, perusahaan yang melakukan pengambilalihan aset biasanya perusahaan yang tergolong besar dengan kepemilikan dana yang kuat, manajemen yang baik, dan jaringan yang luas. Pengambilalihan aset dapat terjadi secara terpaksa (*unfriendly takeover/hostile takeover*) dan sukarela atau ramah (*friendly takeover*). Cara terpaksa terjadi karena adanya suatu perusahaan yang kecil dengan kondisi sulit berkembang hingga akan mengalami kebangkrutan diambil alih oleh perusahaan yang lebih besar, sedangkan cara sukarela terjadi jika perusahaan kecil berkeinginan untuk diambil alih oleh perusahaan yang melakukan pengambilalihan aset.<sup>14</sup> Cara terjadinya pengambilalihan aset bukan merupakan unsur suatu perusahaan dalam tindakan pelanggaran pengambilalihan aset yang berakibat rusaknya konsentrasi pasar. Perusahaan dikatakan melakukan pelanggaran pengambilalihan aset jika

---

<sup>14</sup> Irawati, 'Perlindungan Hukum Pengambilalihan (Akuisisi) Perseroan Terbatas Bagi Pemegang Saham Minoritas' (2017) 1 Diponegoro Private Law Review 343.[135].

memenuhi karakteristik dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, bukan dari cara terjadinya.

### **Pengambilalihan Aset Sebagai Penyalahgunaan Posisi Dominan yang Dilarang**

UU No. 5 Tahun 1999 yang merupakan peraturan perundang-undangan anti monopoli dan persaingan usaha tidak sehat memiliki dua prinsip dalam melaksanakan analisa yang dilakukan oleh KPPU. Prinsip yang pertama yaitu prinsip yuridis (hukum) yang mengandung juga prinsip *per se illegal* dan *rule of reason*, sedangkan prinsip kedua yaitu prinsip ekonomi.<sup>15</sup> Prinsip *per se illegal* merupakan tindakan KPPU dalam penilaian perjanjian atau kegiatan usaha yang dilarang dengan tanpa pembuktian lebih lanjut atas dampak yang ditimbulkan, sedangkan prinsip *rule of reason* merupakan tindakan KPPU atau pengadilan dalam penilaian perjanjian atau kegiatan yang dilarang karena menghambat atau mendukung persaingan usaha tidak sehat, sehingga terdapat putusan atas dilarang atau tidaknya suatu tindakan tersebut.

Dalam Perkom No. 3 Tahun 2019 yang mengacu pada UU No. 5 Tahun 1999 dan PP No. 57 Tahun 2010 mengatur mengenai peraturan pengambilalihan yang tertera dalam Pasal 28 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1999 dan Pasal 2 ayat (1) PP No. 57 Tahun 2010 yang melarang tindakan pengambilalihan saham perusahaan lain jika tindakan tersebut mengakibatkan terjadinya praktek monopoli maupun persaingan usaha tidak sehat, walaupun objek pengaturan tersebut hanya saham. Hal tersebut termasuk ke dalam pendekatan yang bersifat *rule of reason*, sehingga pelaku usaha yang akan melakukan transaksi pengambilalihan aset dinilai sebagai kegiatan yang tidak dilarang, namun jika mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, maka kegiatan pengambilalihan tersebut dilarang.

Pendekatan bersifat *rule of reason* diterapkan pada penyalahgunaan posisi dominan dalam tindakan pengambilalihan aset diukur melalui 5 komponen, yaitu:<sup>16</sup> 1. Pasar Bersangkutan, merupakan pelaku usaha yang menjual barang atau jasanya yang sama

---

<sup>15</sup> L Budi Kagramanto, *Larangan Persekongkolan Tender (Perspektif Hukum Persaingan Usaha)* (Srikandi 2008).[219].

<sup>16</sup> Vegitya Ramadhani; Putri, *Hukum Bisnis Konsep Dan Kajian Kasus : Kajian Perbandingan Hukum Bisnis Indonesia, Uni Eropa, dan Amerika Serikat* (Setara Press 2013).[207].

atau sejenis atau substitusi dalam suatu pasar yang memiliki keterkaitan jangkauan atau daerah pemasaran; 2. *Market power*, yang merefleksikan dominasi yang dimiliki oleh suatu perusahaan di pasar ; 3. Pangsa pasar (*market share*), perusahaan yang memiliki pangsa pasar terbesar dalam suatu industri disebut sebagai perusahaan dominan; 4. Hambatan masuk (*entry barrier*); dan 5. Dampak, dimana terdapat dampak langsung dan tidak langsung yang merugikan konsumen.<sup>17</sup>

### **Pengambilalihan Aset Menurut Perkom No. 3 Tahun 2019**

Pengambilalihan aset dalam Perkom No. 3 Tahun 2019 memiliki fungsi pembentukan yaitu karena peraturan hukum persaingan usaha sebelumnya sudah tidak sesuai dengan perkembangan saat ini, sehingga diperlukan suatu hukum yang baru untuk memenuhi kebutuhan hukum di Indonesia.<sup>18</sup> Selain itu, dibentuknya Perkom No. 3 Tahun 2019 juga karena terdapat persoalan yang telah dihadapi KPPU yaitu pengambilalihan aset yang dilakukan oleh Grab Indonesia kepada Uber Indonesia yang sebelumnya diduga mengakibatkan pasar terkonsentrasi karena keberadaan dua perusahaan dalam pasar bersangkutan (*relevant market*) yang sama, sehingga dapat berpotensi munculnya tindakan anti persaingan usaha yang tidak sehat.

Pembentukan Perkom No. 3 Tahun 2019 berdasarkan sisi legalitas dan kepastian hukum secara yuridis tidak sesuai dengan ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 1999 dan PP No. 57 Tahun 2010 karena kedua peraturan tersebut tidak menyebutkan secara eksplisit mengenai pengambilalihan aset melainkan hanya pengambilalihan saham.<sup>19</sup> Selain itu, UU No. 5 tahun 1999 dan PP No. 57 Tahun 2010 merupakan peraturan perundang-undangan yang berarti memiliki tingkatan lebih tinggi dibandingkan peraturan dibawah peraturan perundang-undangan seperti Perkom No. 3 Tahun 2019. Namun, pemberlakuan peraturan KPPU tersebut dinilai sah dan berlaku selama tidak

---

<sup>17</sup> Peraturan KPPU Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 25 Tentang Penyalahgunaan Posisi Dominan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat 2010.

<sup>18</sup> Bagian Menimbang Huruf b Peraturan KPPU No. 3 Tahun 2019 tentang 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 Mon (n 6).

<sup>19</sup> *ibid.*



dikoreksi oleh Mahkamah Agung melalui uji material berdasarkan Pasal 24A ayat (1) UUD NRI 1945 yang menjelaskan kewenangan Mahkamah Agung untuk menguji peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang terhadap undang-undang.<sup>20</sup>

Wujud aset yang dapat dilakukan pengambilalihan oleh suatu badan usaha dalam Perkom No. 3 Tahun 2019 dapat berupa aset berwujud (*tangible asset*) dan aset tidak berwujud (*intangible asset*). Aset berwujud meliputi aset-aset yang tampak berupa benda bergerak dan tidak bergerak, sedangkan aset tidak berwujud meliputi aset yang tidak memiliki bentuk fisik, seperti merek, hak cipta, data digital, dan lain-lain.<sup>21</sup>

Berdasarkan Pasal 5 Perkom No. 3 Tahun 2019 menyatakan bahwa perpindahan aset dipersamakan dengan pengambilalihan saham badan usaha jika memiliki akibat beralihnya pengendalian atau penguasaan aset serta meningkatnya kemampuan penguasaan atas pasar tertentu oleh badan usaha pengambil alih. Dalam hal ini, berdasarkan Pasal 13 ayat (1) Perkom No. 3 Tahun 2019 membagi penilaian pengambilalihan aset menggunakan analisis yang meliputi: Konsentrasi pasar; Hambatan masuk pasar; Potensi perilaku anti persaingan; Efisiensi; dan Kepailitan.

Selain itu, KPPU juga dapat melakukan analisis berdasarkan Pasal 13 ayat (5) Perkom No. 3 Tahun 2019 yaitu kebijakan peningkatan daya saing untuk penguatan ekonomi dan industri nasional, pengembangan teknologi dan inovasi, perlindungan usaha mikro, kecil, dan menengah, tenaga kerja yang terdampak, dan pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Dengan demikian, terdapat penambahan analisis dalam Perkom No. 3 Tahun 2019 yang harus ditaati oleh badan usaha yang akan atau setelah melakukan pengambilalihan aset yang berbeda dengan UU No. 5 Tahun 1999 dan PP No. 57 Tahun 2010.

Dalam kasus pengambilalihan aset Grab Indonesia dan Uber Indonesia memenuhi Pasal 1 angka 15 Perkom No. 3 Tahun 2019 yang mendefinisikan pelaku usaha, yaitu berbentuk badan hukum yang berkedudukan dan melaksanakan suatu kegiatan pada

---

<sup>20</sup> Undang-undang (UU) Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman 2009; Undang-undang (UU) Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung 2009.

<sup>21</sup> Komisi Pengawas Perlindungan Usaha (KPPU), "Pedoman Penilaian terhadap Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan" (Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), 2020) 94.[13].

bidang *ride-hailing* di Indonesia dalam bidang ekonomi dengan memperoleh laba. PT. Solusi Transportasi Indonesia yang merupakan operator Grab di Indonesia, sedangkan Uber melalui PT. Uber Indonesia Teknologi yang merupakan operator Uber di Indonesia. Dalam hal ini, Grab Indonesia mengambil alih aset Uber berupa peralatan, kontrak, dan karyawan Uber.<sup>22</sup> Adanya pengambilalihan aset Uber oleh Grab tidak merubah status badan hukum masing-masing perusahaan atau masih eksis.<sup>23</sup>

Badan hukum yang diduga melakukan pengambilalihan aset yang dapat menyebabkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat akan dinilai oleh KPPU mengacu pada Pasal 13 ayat (2) Perkom No. 3 Tahun 2019. Dalam hal ini, KPPU dapat melakukan analisis kepada Grab yang mengambil alih aset Uber yaitu konsentrasi pasar dan kepaillitan. Konsentrasi pasar dinilai karena terdapat dampak pada pasar *ride-hailing* Indonesia. KPPU menjelaskan bahwa sebelum pengambilalihan aset oleh Grab Indonesia kepada Uber Indonesia, terdapat tiga pelaku usaha besar dalam industri *ride-hailing*, yaitu Grab, Uber, dan Go-jek yang mempunyai pangsa pasar, yaitu Grab sekitar 14,69 persen dari seluruh pasar, Uber sekitar 6,11 persen, dan sisanya merupakan pangsa pasar Go-jek. Setelah dilakukan pengambilalihan aset, hanya tersisa dua pelaku usaha besar yaitu Grab yang menguasai pangsa pasar sebesar 20,8% dan Go-jek yang menguasai sisa pangsa pasar.<sup>24</sup> Pangsa pasar *ride-hailing* di Indonesia kini terbagi menjadi 82% dikuasai oleh Gp-jek, 53% dikuasai oleh Grab, 19,6% dikuasai oleh Maxim, dan sisanya 4,9% dikuasai oleh InDriver.<sup>25</sup> Dengan demikian, Grab tidak menghambat masuknya pelaku usaha lain maupun melakukan persaingan usaha yang mengakibatkan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Tidak hanya itu, KPPU juga dapat melakukan penilaian menggunakan analisis kepaillitan Uber yang menjadi latar belakang diambil alih asetnya oleh Grab. Uber memiliki kondisi yang tidak memungkinkan untuk berkembang karena kehilangan

---

<sup>22</sup> Santhika (n 3).

<sup>23</sup> Nugrahaningsih (n 5).[24].

<sup>24</sup> Bintoro Agung, "Cara Gojek Ucapkan 'Sayonara' ke Uber" (*CNN Indonesia*, 2018) <<https://www.cnnindonesia.com/teknologi/20180329141236-185-286820/cara-gojek-ucapkan-sayonara-ke-uber>> diakses 31 Januari 2024.

<sup>25</sup> Institute for Development of Economics and Finance (INDEF), "Diskusi Publik 'Mengupas Industri Transportasi dan Logistik Online di Indonesia: Kondisi Pasca Pandemi'" (2022).

USD 4,5 miliar serta tidak mampu menghadapi persaingan di Amerika Serikat maupun Asia, sehingga pengambilalihan aset Grab dengan Uber merupakan pengambilalihan yang terjadi secara sukarela atau *friendly takeover*.

### **Peraturan Pengambilalihan Aset di Amerika Serikat**

Pada tahun 1890, Amerika Serikat mengeluarkan Sherman Act yang juga menggunakan analisis *rule of reason*. Berdasarkan Pasal 1 Sherman Act yang menjelaskan mengenai pelaku usaha yang membuat kontrak, kombinasi kontrak, maupun strategi menghambat atau mengekang perdagangan negara atau perdagangan dengan negara asing merupakan tindakan melawan hukum. Dalam hal ini, *rule of reason* berfungsi untuk mengukur batasan yang dapat menghambat perdagangan lain. Pada Pasal 2 Sherman Act dijelaskan lebih lanjut bahwa setiap orang yang memonopoli dalam bentuk apapun dalam perdagangan atau perniagaan dianggap sebagai suatu pelanggaran. Dalam hal ini, *rule of reason* berfungsi sebagai penilaian tindak monopolisasi. Sherman Act tidak mengatur penyalahgunaan posisi dominan dalam pengambilalihan karena setiap pelaku usaha dan hasil *market power* harus diperlakukan sama.

Pada tahun 1914, Amerika Serikat mengeluarkan Clayton Act yang berisi mengenai larangan pengambilalihan yang dapat menimbulkan anti persaingan karena belum tercantum dalam Sherman Act. Namun, pengambilalihan tersebut tidak mencakup pengambilalihan dengan objek aset hingga diundangkannya the Celler-Kefauver Act di tahun 1950, sehingga dapat memperkuat Clayton Act. Hal tersebut tertuang pada Pasal 7 Clayton Act yang menjelaskan bahwa setiap orang yang terlibat dalam perdagangan atau memengaruhi perdagangan dilarang mengambil alih secara langsung maupun tidak langsung seluruh atau sebagian saham atau aset orang lain yang mengakibatkan berkurangnya persaingan atau menciptakan monopoli.

Kasus di Amerika Serikat yaitu perusahaan Meta yang dalam tiga tahun terakhir telah melakukan pengambilalihan dalam objek aset pada Sembilan studio aplikasi VR, pada tahun 2022 melakukan hal yang sama pada perusahaan Within Unlimited. Meta beroperasi pada kumpulan platform jejaring sosial yang disebut sebagai "Family of Apps" meliputi Facebook, Instagram, Messenger, dan WhatsApp. Selain itu, Meta juga

memproduksi perangkat *virtual reality* (VR), seperti Quest 2 dan Quest Pro. Teknologi VR membuat pengguna dapat berinteraksi secara digital yang dihasilkan oleh tiga dimensi dengan menggunakan *headset* dan tampilan *stereoscopic* di depan mata. Meta juga mengoperasikan toko aplikasi bernama Quest Store yang mana pengembang VR dapat mendistribusikan aplikasi mereka di Quest Store dan dapat di beli untuk dimainkan konsumen. Namun, Meta juga berupaya untuk meningkatkan konten aplikasi VR yang tersedia di Quest Store dengan cara melakukan pengambilalihan aset berupa aplikasi dari perusahaan pengembang VR lalu mengembangkannya secara internal.

Within Unlimited merupakan perusahaan pengembang perangkat lunak dan memiliki produk unggulan berupa aplikasi Supernatural yang bergerak dalam bidang kebugaran. Aplikasi tersebut dirancang agar pengguna dapat berolahraga pada pengaturan virtual dimanapun mereka berada. Within Unlimited mulai mengembangkan aplikasi Supernatural pada Februari tahun 2019 dan mendistribusikan di Quest Store pada tanggal 23 April 2020 dengan menawarkan lebih dari 800 video yang dapat digunakan untuk berolahraga. Namun, pada 22 Oktober 2021 Meta dan Within Unlimited menandatangani perjanjian mengenai pengambilalihan aset berupa aplikasi Supernatural. Pengambilalihan aset Within Unlimited merupakan bagian dari rencana Meta untuk mengambil alih pengguna VR yang baru dan lebih beragam, termasuk pelanggan aplikasi latihan VR berbasis langganan yang telah populer yaitu Supernatural. Hal tersebut dinilai dapat melengkapi pengguna VR Meta yang sudah ada dan memperluas dominasi Meta di pasar VR.<sup>26</sup> FTC melakukan langkah awal atas penanganan kasus pengambilalihan aset yang terjadi di Amerika dengan berusaha untuk menghentikan kesepakatan antar perusahaan.

Langkah pertama dalam menganalisis pengambilalihan aset berdasarkan Pasal 7 Clayton Act adalah dengan menentukan pasar yang bersangkutan. Pasar yang bersangkutan dengan tujuan anti monopoli pasar ditentukan oleh pasar produk relevan dan pasar geografis relevan.<sup>27</sup> FTC melakukan penilaian pasar produk relevan terdiri dari

---

<sup>26</sup> Federal Trade Commission (n 8).

<sup>27</sup> Federal Trade Commission, "Putusan Pengadilan Federal San Jose Amerika Serikat No. 5:22-cv-04325-EJD" (2022).

aplikasi kebugaran khusus VR yang berarti aplikasi VR yang diperuntukkan pengguna dapat berolahraga melalui latihan fisik dalam dunia maya. Selain itu, penilaian pasar geografis relevan ditentukan oleh wilayah ketika konsumen dapat beralih ke produk substitusi dalam hal ini yaitu Amerika Serikat.

Pengadilan Federal San Jose Amerika Serikat mempertimbangkan bukti objektif yang diberikan oleh FTC berupa satu dokumen yang berisi mengenai strategi produk Supernatural yang dibuat pada Juni 2020 dan mengaitkan dengan potensi Meta untuk memasuki pasar yang relevan.<sup>28</sup> Namun, dokumen tersebut dibuat hampir satu tahun sebelum Meta mulai mengejar Within Unlimited sebagai target pengambilalihan aset, sehingga pengadilan menilai bahwa bukti terkuat yang diajukan oleh FTC tidak mendukung. Hal tersebut diperkuat dengan tidak adanya bukti subjektif berupa kesaksian secara keseluruhan dari perusahaan lain di pasar yang bersangkutan. Selain itu, pengadilan tidak menemukan adanya bukti langsung atau tidak langsung yang menunjukkan bahwa Meta dapat meredam perilaku oligopolistik maupun menghasilkan anti persaingan.<sup>29</sup> Sehingga, Indonesia dan Amerika Serikat juga memerlukan perhatian khusus terutama pada pasar digital yang berkembang pesat dalam persaingan usaha agar perusahaan besar teknologi tidak mengejar keuntungan dengan menggunakan strategi pengambilalihan aset sehingga menyebabkan tersudutnya pasar pada perusahaan kecil maupun perusahaan pada negara berkembang.<sup>30</sup>

Dengan demikian, peraturan mengenai pengambilalihan aset di Amerika Serikat dalam *merger control* sebenarnya memiliki teori yang cukup serupa oleh *merger control* negara-negara lain. Terdapat dua tes yang digunakan dalam pertimbangan penentuan dampak pengambilalihan aset terhadap persaingan yaitu<sup>31</sup> Market Dominance Test (MD Test) dan Substantial Lessening of Competition Test (SLC Test).

---

<sup>28</sup> Freedman (n 9).

<sup>29</sup> Winston Cho, "Meta-Within Legal Analysis: How the FTC Won When It Lost" (*The Hollywood Reporter*, 2023) <<https://www.hollywoodreporter.com/business/business-news/meta-within-ftc-challenge-legal-ruling-1235319297/>> diakses 31 Januari 2024.

<sup>30</sup> Heriani (n 10).

<sup>31</sup> Sonya Monica, "Implementasi ketentuan notifikasi penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan badan usaha dalam hukum persaingan usaha di Indonesia" (Universitas Indonesia Library 2012).

### Urgensi Pengaturan Pre-emptive Pengambilalihan Aset dalam Ekonomi Digital

KKPU sejak tahun 2021, mengatakan bahwa tren penggabungan dan pengambilalihan, termasuk pengambilalihan aset lebih banyak dilakukan oleh perusahaan tech titan.<sup>32</sup> Hal tersebut dinilai bahwa Indonesia telah memasuki suasana usaha dengan menggunakan teknologi digital. Penilaian teknologi digital melalui karakteristik utamanya yaitu *multi-sided market*. *Multi-sided market* merupakan suatu platform ekonomi yang didalamnya terdapat pengembang dengan tujuan melibatkan dua atau lebih grup yaitu *merchant* sebagai penyedia jasa dan pelanggan sebagai pencari jasa.

Berdasarkan penilaian dari segi ekosistem, platform digital tidak dapat berdiri sendiri melainkan harus dimilikinya big data dan networking, seperti sosial media, *marketplace*, *search engine*, *payment system*, dan *video sharing* yang merekam aktivitas pengguna untuk dapat menghasilkan preferensi konsumen. Pemilikan tersebut berdampak meningkatnya jaringan antar platform, seperti Grab yang memiliki layanan GrabFood yang dapat menyambungkan konsumen dengan merchant di marketplace. Maka semakin meningkatnya data serta jaringan yang dimiliki oleh suatu platform, maka semakin besar *market power* yang dimiliki.

Peran KPPU dalam era ekonomi digital yang bertujuan untuk mencegah praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat salah satunya yaitu mencegah perilaku pre-emptive merger. Perilaku pre-emptive pengambilalihan aset memuat kegiatan yang dilakukan oleh suatu provider besar dengan cara mengambil alih pada perusahaan kecil atau start-up yang mempunyai inovasi dan dapat berpotensi untuk menjadi pesaing. Pada saat ini, KPPU telah melakukan upaya, seperti pemberian surat saran dan pertimbangan No. 70 Tahun 2017 dan No. 25 Tahun 2019 kepada Kementerian Perhubungan terkait pengaturan transportasi berbasis aplikasi. Namun, KPPU seharusnya mengeluarkan kebijakan atau pedoman hukum persaingan usaha di industri ekonomi digital yang berisi mengenai penggunaan penilaian algoritma.

Hal yang dapat diterapkan oleh hukum di Indonesia melalui algoritma yang bekerja dengan melakukan pengumpulan data maupun informasi sesuai dengan

---

<sup>32</sup> *ibid.*

kebutuhan yang diinginkan. Kelebihan diberlakukannya algoritma yaitu adanya transparansi atau keterbukaan, sehingga konsumen merasa diuntungkan karena harga jual suatu produk diinformasikan secara terbuka dan dapat diakses demi mewujudkan persaingan usaha yang sehat karena konsumen dalam hal ini dapat memilih atau membandingkan harga produk antar pelaku usaha. Di sisi lain, algoritma memiliki kekurangan yaitu dapat dipersalahkan oleh pelaku usaha melalui penyesuaian harga dengan pilihan harga konsumen, sehingga dapat menimbulkan tidak adanya persaingan harga antar pelaku usaha.

### **Pengawasan Pengambilalihan Aset di Indonesia**

Pengawasan pengambilalihan terbagi menjadi dua, yaitu konsultasi yang bersifat sukarela atau tidak wajib dan notifikasi setelah dilakukannya pengambilalihan aset oleh pelaku usaha. Pada Pasal 10 PP No. 57 Tahun 2010 mengatur bahwa pelaku usaha yang akan melakukan pengambilalihan dengan objek saham dapat berkonsultasi secara lisan maupun tertulis kepada KPPU. Selain itu, Pasal 29 UU No. 5 Tahun 1999 dan Pasal 5 PP No. 57 Tahun 2010 mengatur mengenai notifikasi pengambilalihan dalam objek saham kepada KPPU wajib dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak tanggal pengambilalihan berlaku efektif secara yuridis.

Berlakunya Perkom No. 3 Tahun 2019 merubah definisi konsultasi tertulis yang didefinisikan dalam Pasal 1 angka 5 dan Pasal 20 yaitu pelaku usaha dapat melakukan pemberitahuan melalui formulir kepada KPPU sebelum melaksanakan pengambilalihan saham dan/atau aset perusahaan yang berlaku efektif secara yuridis. Selain itu, definisi kewajiban notifikasi juga berbeda yang dijelaskan pada Pasal 1 angka 6 bahwa pelaku usaha wajib melakukan pemberitahuan tertulis melalui formulir kepada KPPU atas pengambilalihan saham dan/atau aset setelah pengambilalihan tersebut berlaku efektif secara yuridis. Dengan demikian, pengambilalihan aset diatur dalam Perkom No. 3 Tahun 2019 dengan cara melakukan konsultasi yang bersifat tidak wajib dan pemberitahuan yang bersifat wajib melalui formulir, tidak terdapat opsi lisan.

Membahas mengenai konsultasi yang dapat dilakukan suatu perusahaan sebelum mengambil alih aset perusahaan lain atau dalam kata lain bersifat sukarela (*voluntary*)

merupakan bentuk dorongan KPPU kepada para pelaku usaha untuk meminimalisasi resiko kerugian yang akan diderita oleh pelaku usaha jika pengambilalihan aset dapat berakibat terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Hal tersebut juga merupakan upaya KPPU untuk tidak membatalkan pengambilalihan aset tersebut dikemudian hari karena ditemukannya anti persaingan. Konsultasi bersama KPPU menghasilkan output berupa saran dan rekomendasi atau pendapat tertulis mengenai pengambilalihan aset badan usaha yang telah melakukan konsultasi.<sup>33</sup> Namun, meskipun pelaku usaha telah melakukan konsultasi tetap berkewajiban untuk melakukan pemberitahuan pengambilalihan aset tersebut kepada KPPU.<sup>34</sup> Dengan demikian, konsultasi dapat dilakukan oleh semua pelaku usaha yang akan mengambil alih aset tanpa syarat apapun.

Berdasarkan laporan tahunan KPPU tahun 2021, notifikasi penggabungan dan pengambilalihan tercatat sebesar 233 notifikasi yang masuk. Hal tersebut meningkat sekitar 20% dibanding tahun 2020 sebesar 195 notifikasi. Sebanyak 233 notifikasi yang dilaporkan berupa pengambilalihan saham berjumlah 202, penggabungan berjumlah 5, pengambilalihan aset berjumlah 25, sementara sisanya berjumlah 1 yang hanya melakukan konsultasi.<sup>35</sup> Konsultasi yang hanya berjumlah 1 menjelaskan bahwa sangat kurangnya tingkat partisipasi pelaku usaha dalam melakukan konsultasi.

Ketentuan Pasal 20 ayat (3) Perkom No. 3 Tahun 2019 yang menjelaskan mengenai hasil konsultasi yang telah dilakukan oleh pelaku usaha berlaku selama 2 (dua) tahun. Ketentuan tersebut berlaku selama tidak terdapat perubahan material substantif atas data atau perubahan kondisi pasar yang disampaikan pada saat konsultasi pengambilalihan aset dengan kata lain, KPPU tidak melakukan penilaian untuk kedua kalinya pada saat notifikasi ketika pelaku usaha telah melakukan konsultasi dan tidak

---

<sup>33</sup> Raditya Pradipta dan Hernawan Hadi, 'Konsultasi Merger & Akuisisi Sebagai Solusi Penguatan Pencegahan Terciptanya Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Di Indonesia' (2023) 10 *Jurnal Privat Law* 76.[81].

<sup>34</sup> Pasal 11 ayat (4) Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan Atau Peleburan Badan Usaha Dan Pengambilan Saham Perusahaan Yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat 2010.

<sup>35</sup> Komisi Pengawas Perlindungan Usaha (KPPU), "Pulih, Bangkit, dan Bersaing: Laporan Tahunan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia 2021" (2022).[28].



terdapat perubahan.<sup>36</sup> Namun, jika terdapat perubahan material substantif atas data atau perubahan kondisi pasar pada saat notifikasi, KPPU dapat melakukan penilaian ulang terhadap pengambilalihan aset tersebut.<sup>37</sup>

Membahas mengenai kewajiban notifikasi yang dilakukan setelah pengambilalihan aset, secara umum terdapat syarat kumulatif yang wajib dipenuhi secara keseluruhan, yaitu apabila suatu transaksi menyebabkan perubahan kendali suatu usaha, pelaku usaha yang melakukan transaksi telah memenuhi *financial threshold* yang telah ditentukan, dan apabila transaksi yang dilakukan tidak dilakukan oleh pihak terafiliasi.<sup>38</sup> Pengaturan pengambilalihan aset mengenai *financial threshold* berdasarkan Pasal 2 ayat (2) yaitu ketika nilai aset badan usaha hasil pengambilalihan melebihi Rp. 2.500.000.000.000 (dua triliun lima ratus rupiah) atau nilai penjualan badan usaha hasil pengambilalihan melebihi Rp. 5.000.000.000.000 (lima triliun rupiah). Ketika badan usaha telah memenuhi batas *financial threshold*, wajib melakukan notifikasi setelah pengambilalihan atau teknis ini biasa disebut *post notification*. Pelaku usaha wajib melakukan *post notification* paling lambat 30 (tiga puluh) hari sejak pengambilalihan aset berlaku efektif secara yuridis berdasarkan Pasal 7 Perkom No. 3 Tahun 2019.

Ketika pelaku usaha tidak melaksanakan *post notification* dalam jangka waktu yang ditetapkan atau sampai dengan proses penyelidikan oleh KPPU termasuk pelaku usaha yang diduga melakukan pelanggaran keterlambatan notifikasi berdasarkan Pasal 22 Perkom No. 3 Tahun 2019. Dalam peraturan tersebut dijelaskan bahwa pelanggaran keterlambatan notifikasi diatur dalam peraturan komisi mengenai penanganan perkara praktek anti persaingan, yaitu dalam Perkom No. 2 Tahun 2021 yang mendefinisikan denda pada Pasal 1 angka 6 yaitu pelaku usaha berkewajiban membayar sejumlah uang kepada negara berdasarkan putusan yang telah berkekuatan hukum tetap. Berdasarkan Pasal 2 ayat (1), besaran denda yang dijatuhkan KPPU untuk pelaku usaha sebagai sanksi administratif berupa

---

<sup>36</sup> Peraturan KPPU No. 3 Tahun 2019 tentang 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 Mon (n 6).[43].

<sup>37</sup> *ibid.*

<sup>38</sup> Chandrawati Dewi, Gustaaf Reerink dan Bilal Anwari, "Merger Control" (Chambers and Partners - Chambers Global Practice Guide, 2020) 15.

denda paling sedikit Rp. 1.000.000.000 (satu miliar rupiah) sebagai dasar denda, selain itu pada ayat (2) dijelaskan mengenai besaran denda dasar tersebut ditambah dengan perhitungan yang didasarkan pada dampak negatif yang timbul karena tindakan pelanggaran pelaku usaha, durasi waktu terjadinya pelanggaran, faktor yang meringankan, faktor yang memberatkan, dan atau kemampuan pelaku usaha untuk membayar.

Pelaku usahayang tidakmemberikan notifikasi secara tidak sengaja serta dampak pelanggaran tidak signifikan terhadap persaingan dalam tindakan keterlambatan notifikasi termasuk dalam faktor yang dapat meringankan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 huruf d dan f Perkom No. 2 Tahun 2021. Namun, pada kenyataannya di tahun 2022, KPPU tetap memberikan denda sejumlah Rp. 1.000.000.000 (satu miliar rupiah) kepada pelaku usaha yang terbukti tidak sengaja melakukan keterlambatan notifikasi berdasarkan Putusan Perkara No. 12/KPPU-M/2022. Selain itu, pelaku usaha yang tidak membayar denda dalam jangka waktu 20 (tiga puluh) hari sejak pemberitahuan putusan KPPU, maka akan dikenai sanksi administratif berupa denda keterlambatan berdasarkan Pasal 15 ayat (3) Perkom No. 2 Tahun 2021.

Pada tahun 2022, KPPU mencatat penggabungan dan pengambilalihan meningkat sebesar 28,7% atau 300 notifikasi dibandingkan tahun sebelumnya yaitu sebesar 233 notifikasi.<sup>39</sup> Sementara, dalam lima tahun kebelakang, KPPU telah menangani 42 perkara terkait keterlambatan notifikasi penggabungan dan pengambilalihan. Hal tersebut dimulai pada tahun 2017 yang mencatat bahwa KPPU telah menangani 5 perkara, pada tahun 2018 turun menjadi 3 perkara, pada 2019 naik sejumlah 20 perkara, pada tahun 2020 terdapat penurunan sejumlah 11 perkara, dan pada tahun 2021 terdapat penurunan kembali sejumlah 3 perkara.<sup>40</sup> Selain itu, pada 2022, KPPU telah mencatat sejumlah 7 perkara keterlambatan pengambilalihan dengan total denda mencapai Rp. 15.000.000.000 (lima belas miliar rupiah).

---

<sup>39</sup> Komisi Pengawas Perlindungan Usaha (KPPU), "KPPU 2023: Empat Penekanan Penting yang Menjadi Prioritas | KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA" (n 11).

<sup>40</sup> *ibid* 28.

## Pengawasan Pengambilalihan Aset di Amerika Serikat

Peraturan yang mengatur mengenai larangan pengambilalihan aset yang dapat mengakibatkan praktik monopoli dalam Pasal 7 Clayton Act menjadi sebuah payung hukum untuk mewujudkan persaingan usaha yang sehat di pasar. Kemudian, berdasarkan Pasal 7A Clayton Act yang dikodifikasi pada 15 USC § 18a atau lebih dikenal sebagai amandemen *Hart-Scott-Rodino Antitrust Improvement Act* (HSR Act) menjelaskan bahwa jika terdapat pelaku usaha yang akan melakukan transaksi yang tidak dikecualikan ketika ambang batas (*threshold*) tertentu telah dilampaui wajib melaksanakan notifikasi sebelum transaksi (*pre notification*) kepada FTC dan DoJ sehingga mendapat persetujuan untuk melakukan pengambilalihan aset tersebut. Dengan demikian, pengambilalihan aset yang melewati batas *threshold* wajib melakukan *pre notification*.<sup>41</sup>

Setelah dilakukan *pre notification* oleh pelaku usaha, terdapat jangka waktu tunggu (*Obligation to Suspend*) kurang lebih 30 hari untuk menunggu pengumuman FTC atas persetujuan ataupun penolakan terhadap pengambilalihan aset. Jika FTC menyatakan bahwa pelaku usaha yang melakukan pengambilalihan aset tidak terdapat indikasi persaingan usaha tidak sehat, maka FTC dalam hal ini menyetujui sehingga pelaku usaha dapat melakukan finalisasi perjanjian. Selain itu, jika FTC menemukan potensi pengambilalihan aset yang dapat mengurangi persaingan di pasar, maka FTC dalam hal ini melarang finalisasi pengambilalihan aset tersebut.<sup>42</sup>

HSR Act dalam mengatur mengenai batasan transaksi atau *financial threshold* yang wajib dilakukan notifikasi kepada FTC dan DoJ dengan melakukan penilaian total transaksi berdasarkan ukuran serta jenis badan usaha yang terlibat dalam pengambilalihan aset melalui *the Size of Transaction Test*, *the Size of Person Test*, dan *the Commerce Test*.<sup>43</sup> Perkembangan *financial threshold* yang ditetapkan Amerika Serikat pada tahun 2020 menjelaskan bahwa apabila suatu aset yang dimiliki oleh masing-masing

---

<sup>41</sup> James W Lowe dan Edward W Sharon, "Merger Control Laws and Regulations Report 2024 USA" (*The International Comparative Legal Guides (ICLG.com)*, 2023) <<https://iclg.com/practice-areas/merger-control-laws-and-regulations/usa>> diakses 31 Januari 2024.

<sup>42</sup> Ruane Kathleen Ann, "Pre-Merger Review and Challenges Under the Clayton Act and the Federal Trade Commission Act" (2017).[3].

<sup>43</sup> Audi Naura Dhaneswara, 'Urgensi Penerapan Sistem Pre-Merger Notification sebagai Sistem Pengawasan Merger, Akuisisi, dan Konsolidasi di Indonesia' (2021) 4 *Jurist-Diction* 519.[530].

pihak berjumlah minimal \$94 juta USD dan maksimal \$376 juta USD, maka pelaku usaha termasuk kriteria dianggap telah memenuhi *Size of Transaction Test* dan masing-masing dapat melakukan notifikasi kepada FTC. Namun, apabila pelaku usaha tidak diwajibkan melakukan notifikasi padahal besarnya melebihi \$94 juta USD dan kurang dari \$376 juta USD, maka pelaku usaha wajib memenuhi kriteria *Size of Person Test*. Selain itu, apabila pelaku usaha yang ada dalam pengambilalihan aset terlibat praktik yang mempengaruhi perdagangan, maka menggunakan tes yaitu *The Commerce Test* untuk mengetahui hasilnya. Selain itu, Pasal 7A (g)(1) Clayton Act menjelaskan mengenai adanya sanksi administratif jika pelaku usaha telah melakukan pengambilalihan aset tanpa adanya persetujuan FTC atau sebelum waktu tunggu habis, maka akan dikenakan denda sebesar \$43.280 USD per hari.<sup>44</sup>

## Kesimpulan

Berdasar pada penelitian diatas maka dapat disimpulkan bahwa, KPPU memberikan *output* dari konsultasi berupa saran dan rekomendasi yang dapat dilakukan oleh pelaku usaha. Jika tidak terdapat perubahan-perubahan material substantif atas data atau perubahan kondisi pasar selama 2 tahun sejak pelaku usaha melaksanakan konsultasi, maka ketentuan tersebut tetap berlaku. Namun, pelaku usaha tetap diwajibkan untuk melakukan notifikasi. Meskipun hal tersebut bertujuan agar tidak menghilangkan kewenangan KPPU dalam melakukan penilaian, tetapi dua kegiatan tersebut merupakan kegiatan yang berulang dan tidak mencerminkan efisiensi. Selain itu, KPPU juga memiliki peran penting yang bertujuan untuk mencegah praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, salah satunya yaitu mencegah perilaku pre-emptive merger dalam hal pengambilalihan aset. Sehingga, dibutuhkan inovasi penilaian dalam bentuk algoritma yang diatur dalam suatu peraturan perundang-undangan mengingat undang-undang persaingan usaha yang sudah lama diberlakukan. Juga bentuk notifikasi pengambilalihan aset berupa *post notification* serta adanya sanksi administratif berupa

---

<sup>44</sup> Federal Trade Commissio, "FTC Publishes Inflation-Adjusted Civil Penalty Amounts" (*Federal Trade Commission*, 2020) <<https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2020/01/ftc-publishes-inflation-adjusted-civil-penalty-amounts>> diakses 31 Januari 2024.

denda jika terlambat melakukan *post notification*. Pelaku usaha diwajibkan membayar paling sedikit Rp. 1.000.000.000 (satu miliar) yang dapat mengakibatkan ruginya pelaku usaha dalam jumlah besar. Menghindari kerugian yang cukup besar, KPPU dapat melakukan upaya pencegahan melalui perubahan ketentuan *post notification* menjadi *pre notification* agar tidak terdapat keterlambatan notifikasi. Selain itu, melalui sistem *pre notification* akan memudahkan KPPU untuk mengambil tindakan preventif untuk menilai perilaku pelaku usaha yang melakukan pengambilalihan aset dan berdampak pada perilaku anti persaingan. Melihat sistem *pre notification* yang dianut Amerika Serikat, memberikan dampak yang mempermudah FTC untuk menjaga iklim persaingan usaha serta tidak ada pelaku usaha yang membayar denda karena terlambat melakukan notifikasi, namun memang karena adanya potensi anti persaingan. Dengan demikian, berlakunya *pre notification* di Indonesia akan mewujudkan kondusifitas iklim persaingan usaha serta efektif dan efisiensi sebagaimana Pasal 33 ayat (1) UUD NRI 1945 dan Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1999 yang menjunjung tinggi demokrasi ekonomi dengan mengutamakan kesejahteraan rakyat.

## Daftar Bacaan

### Buku

Aprita S, *Perlindungan Hukum bagi Pemegang Saham Minoritas, Kreditor dan Karyawan atas Akuisisi Perusahaan* (Nitha Ayesha ed, Pena Indis 2016).

Kagramanto LB, *Larangan Persekongkolan Tender (Perspektif Hukum Persaingan Usaha)* (Srikandi 2008).

Munawir, *Analisa Laporan Keuangan* (4 edn, Liberty Yogyakarta 2014).

Putri VR, *Hukum Bisnis Konsep Dan Kajian Kasus : Kajian Perbandingan Hukum Bisnis Indonesia, Uni Eropa, dan Amerika Serikat* (Setara Press 2013).

Yani A dan Widjaja G, *Perseroan terbatas* (Raja Grafindo Persada 2003).

### Jurnal

Dhaneswara AN, 'Urgensi Penerapan Sistem Pre-Merger Notification sebagai Sistem Pengawasan Merger, Akuisisi, dan Konsolidasi di Indonesia' (2021) 4 *Jurist-Diction* 519.

Irawati, 'Perlindungan Hukum Pengambilalihan (Akuisisi) Perseroan Terbatas Bagi Pemegang Saham Minoritas' (2017) 1 *Diponegoro Private Law Review* 343.

Monica S, 'Implementasi ketentuan notifikasi penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan badan usaha dalam hukum persaingan usaha di Indonesia' (Universitas Indonesia Library 2012).

Nugrahaningsih SNM, 'Pengambil Alihan Aset Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha' (2019) 2 *Jurist-Diction* 723.

Pradipta R dan Hadi H, 'Konsultasi Merger & Akuisisi Sebagai Solusi Penguatan Pencegahan Terciptanya Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Di Indonesia' (2023) 10 *Jurnal Privat Law* 76.

### Laman

Agung B, "Cara Gojek Ucapkan 'Sayonara' ke Uber" (*CNN Indonesia*, 2018) <<https://www.cnnindonesia.com/teknologi/20180329141236-185-286820/cara-gojek-ucapkan-sayonara-ke-uber>> diakses 31 Januari 2024.

Cho W, "Meta-Within Legal Analysis: How the FTC Won When It Lost" (*The Hollywood Reporter*, 2023) <<https://www.hollywoodreporter.com/business/business-news/meta-within-ftc-challenge-legal-ruling-1235319297/>> diakses 31 Januari 2024.

Dewi C, Reerink G dan Anwari B, "Merger Control" (*Chambers and Partners - Chambers Global Practice Guide*, 2020) 15.

Federal Trade Commission, "FTC Publishes Inflation-Adjusted Civil Penalty Amounts" (*Federal Trade Commission*, 2020) <<https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2020/01/ftc-publishes-inflation-adjusted-civil-penalty-amounts>> diakses 31 Januari 2024.

Federal Trade Commission, "FTC Seeks to Block Virtual Reality Giant Meta's Acquisition of Popular App Creator Within" (*Federal Trade Commission*, 2022) <<https://www.ftc.gov/news-events/news/press-releases/2022/07/ftc-seeks-block-virtual-reality-giant-metas-acquisition-popular-app-creator-within>> diakses 31 Januari 2024.

"Putusan Pengadilan Federal San Jose Amerika Serikat No. 5:22-cv-04325-EJD" (2022).

Freedman R, "FTC failed to show Meta was competitive threat in VR fitness app market" (*Legal Dive*, 2023) <<https://www.legaldive.com/news/ftc-meta-within-antitrust-davila-virtual-reality-fitness-app-competition/642083/>> diakses 31 Januari 2024.

"Grab-Uber Merger: CCCS Imposes Directions on Parties to Restore Market Contestability

and Penalties to Deter Anti-Competitive Mergers | CCCS” (*Competition & Comsumen Commission Singapore (CCCS)*, 2018) <<https://www.cccs.gov.sg/media-and-consultation/newsroom/media-releases/grab-uber-id-24-sept-18>> diakses 31 Januari 2024.

Heriani FN, “Ini Potensi Pelanggaran Persaingan Usaha di Era Digital” (*Hukum Online*, 2021) <<https://www.hukumonline.com/berita/a/ini-potensi-pelanggaran-persaingan-usaha-di-era-digital-lt6006b094f0131/>> diakses 31 Januari 2024.

Institute for Development of Economics and Finance (INDEF), “Diskusi Publik ‘Mengupas Industri Transportasi dan Logistik Online di Indonesia: Kondisi Pasca Pandemi’” (2022).

Kathleen Ann R, “Pre-Merger Review and Challenges Under the Clayton Act and the Federal Trade Commission Act” (2017).

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi, “Mengenal Lembaga Perlindungan Konsumen AS, dan Kesamaannya dengan LAPOR!” (*Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi*, 2019) <<https://menpan.go.id/site/berita-terkini/mengenal-lembaga-perlindungan-konsumen-as-dan-kesamaannya-dengan-lapor>> diakses 31 Januari 2024.

“KPPU 2023: Empat Penekanan Penting yang Menjadi Prioritas | KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA” (*Komisi Pengawas Persaingan Usaha*, 2022) <<https://kppu.go.id/blog/2022/12/kppu-2023-empat-penekanan-penting-yang-menjadi-prioritas/>> diakses 31 Januari 2024.

Lowe JW dan Sharon EW, “Merger Control Laws and Regulations Report 2024 USA” (*The International Comparative Legal Guides (ICLG.com)*, 2023) <<https://iclg.com/practice-areas/merger-control-laws-and-regulations/usa>> diakses 31 Januari 2024.

SanthikaE, “Serahkan Bisnis, Aplikasi Uber Akan Ditutup dalam 2 Minggu” (*CNN Indonesia*, 2018) <<https://www.cnnindonesia.com/teknologi/20180326093839-185-285859/serahkan-bisnis-aplikasi-uber-akan-ditutup-dalam-2-minggu>> diakses 31 Januari 2024.

### **Perundang-undangan**

Komisi Pengawas Perlindungan Usaha (KPPU), “Pedoman Penilaian terhadap Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan” (Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), 2020) 94.

“Pulih, Bangkit, dan Bersaing: Laporan Tahunan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia 2021” (2022).

Peraturan KPPU No. 3 Tahun 2019 tentang 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 Mon 2019.

Peraturan KPPU Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 25 Tentang Penyalahgunaan Posisi Dominan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat 2010.

Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan Atau Peleburan Badan Usaha Dan Pengambilan Saham Perusahaan Yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat 2010.

Undang-undang (UU) Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung 2009.

Undang-undang (UU) Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman 2009.

**How to cite:** Ria Setyawati dan Lola Lolita, 'Pengawasan Terhadap Pengambilan Aset Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha (Perbandingan Hukum di Indonesia dan Amerika Serikat)' (2024) 7 Notaire.