



Peran KPPU Dalam Mengawasi Merger dan Akuisisi yang Berpotensi Mengarah Pada Monopoli di Industri Keuangan Digital

Antonius Bagas^{1*}, Dhiya Alif Pradana Syafiq², Dicky Mulya Pratama³

¹ Program Studi Magister Hukum, Universitas Pelita Harapan, Jakarta, Indonesia

² Program Studi Magister Hukum, Universitas Pelita Harapan, Jakarta, Indonesia

³ Program Studi Magister Hukum, Universitas Pelita Harapan, Jakarta, Indonesia

*Corresponding Author: 01659240084@student.uph.edu

Artikel Histori

Direvisi: 21-12-2025

Diterima: 22-01-2026

Diterbitkan: 05-02-2026

Abstrak: Industri keuangan digital di Indonesia berkembang sangat pesat seiring dengan meningkatnya adopsi teknologi finansial (fintech) oleh masyarakat. Pertumbuhan ini memicu terjadinya konsolidasi pasar melalui aksi merger dan akuisisi oleh para pelaku usaha untuk memperluas pangsa pasar, memperoleh efisiensi, dan memperkuat posisi kompetitif mereka. Namun, dinamika tersebut juga menimbulkan risiko terbentuknya struktur pasar yang monopolistik, yang pada gilirannya dapat menghambat inovasi, merugikan konsumen, dan mengurangi persaingan usaha yang sehat. Dalam konteks ini, peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menjadi krusial dalam memastikan bahwa setiap transaksi merger dan akuisisi tidak menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan usaha. KPPU memiliki mandat untuk menilai, menegur, bahkan membatalkan aksi korporasi yang dinilai berpotensi menciptakan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis peran KPPU dalam mengawasi merger dan akuisisi di industri keuangan digital, dengan fokus pada efektivitas mekanisme pengawasan, tantangan yuridis yang dihadapi, serta relevansi instrumen hukum persaingan usaha yang ada. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach) melalui studi literatur atas regulasi, pedoman KPPU, serta putusan terkait. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi terhadap pengembangan kebijakan persaingan usaha yang adaptif terhadap dinamika industri keuangan digital, serta menjadi dasar bagi penguatan peran KPPU dalam mencegah konsentrasi pasar yang merugikan persaingan.

Kata Kunci: KPPU, Merger, Akuisisi, Monopoli, Persaingan Usaha, Industry Digital

The digital financial industry in Indonesia has been growing rapidly alongside the increasing adoption of financial technology (fintech) by the public. This growth has triggered market consolidation through mergers and acquisitions among business actors seeking to expand their market share, achieve efficiency, and strengthen their competitive positions. However, this trend also poses the risk of creating monopolistic market structures, which may hinder innovation, harm consumers, and reduce healthy competition. In this context, the role of the Indonesian Competition Commission (Komisi Pengawas Persaingan Usaha/KPPU) is crucial to ensure that merger and acquisition transactions do not negatively affect market competition. KPPU is mandated to review, assess, and, if necessary, prohibit corporate actions deemed to potentially create monopolistic practices or unfair business competition. This research aims to analyze the role of KPPU in supervising mergers and acquisitions within the digital financial industry, focusing on the effectiveness of its supervisory mechanisms, the legal challenges encountered, and the adequacy of existing competition law instruments. This study employs a normative juridical

method using a statute approach and a conceptual approach through literature review on legislation, KPPU guidelines, and relevant decisions. The findings are expected to contribute to the development of competition policy that is adaptive to the dynamics of the digital financial industry and to serve as a basis for strengthening KPPU's role in preventing market concentration that undermines competition.

Keywords: KPPU, Mergers, Acquisitions, Monopoly, Business Competition, Digital Financial Industry

PENDAHULUAN

Industri keuangan digital di Indonesia telah berkembang dengan sangat pesat dalam dua dekade terakhir. Perkembangan ini tidak lepas dari penetrasi internet dan telepon pintar yang kini sudah menjangkau hampir seluruh lapisan masyarakat.¹ Dompot digital, pinjaman daring antar individu, gerbang pembayaran, hingga platform investasi daring kini menjadi bagian tak terpisahkan dari kehidupan ekonomi sehari-hari. Data dari Asosiasi Fintech Indonesia menunjukkan bahwa jumlah perusahaan teknologi finansial terus bertambah dengan nilai transaksi yang meningkat signifikan dari tahun ke tahun. Pergeseran ini bukan sekadar soal perubahan teknologi, melainkan transformasi mendasar dalam cara masyarakat mengakses dan menggunakan layanan keuangan. Yang dulunya harus datang ke bank atau lembaga keuangan konvensional, kini cukup dilakukan lewat ponsel dalam hitungan menit. Pertumbuhan yang pesat ini tentu saja menarik banyak pihak untuk terlibat. Investor baik dari dalam maupun luar negeri berbondong-bondong menanamkan modal. Pelaku usaha dari sektor keuangan tradisional pun mulai turun tangan, tidak mau ketinggalan kereta. Di satu sisi, hal ini membawa dampak positif yang nyata. Masyarakat yang selama ini tidak terjangkau layanan perbankan formal kini bisa mengakses berbagai produk keuangan.² Lapangan kerja baru tercipta, transaksi ekonomi menjadi lebih cepat dan efisien. Namun di sisi lain, persaingan yang ketat membuat banyak perusahaan mengambil jalan pintas melalui penggabungan dan pengambilalihan usaha. Dengan cara ini, mereka berharap bisa cepat memperluas pasar, mendapatkan efisiensi operasional, dan tentu saja memperkuat posisi mereka di tengah kompetisi yang tidak main-main.

Yang menarik dari penggabungan dan pengambilalihan usaha di sektor teknologi finansial adalah sifatnya yang berbeda dari industri konvensional. Ini bukan sekadar soal beli gedung, mesin, atau aset fisik lainnya. Yang diperebutkan justru hal-hal yang tidak terlihat: data pengguna, algoritma, teknologi milik sendiri, dan yang paling penting adalah jaringan pengguna itu sendiri. Dalam dunia digital, semakin banyak orang yang menggunakan suatu platform, semakin berharga platform tersebut. Makanya tidak heran kalau kita sering mendengar berita akuisisi bernilai fantastis untuk perusahaan yang bahkan belum menghasilkan keuntungan. Beberapa kasus yang sempat ramai dibicarakan misalnya ketika platform perdagangan elektronik besar mengakuisisi perusahaan teknologi finansial, atau ketika sesama penyedia layanan pembayaran digital bergabung. Bahkan investasi strategis dari raksasa teknologi global terhadap perusahaan rintisan lokal juga marak terjadi. Semua ini menunjukkan satu hal: pasar sedang bergerak menuju konsentrasi. Konsentrasi pasar yang berlebihan dapat menimbulkan masalah serius bagi persaingan usaha. Ketika hanya ada sedikit pemain besar yang menguasai hampir seluruh pasar, konsumen kehilangan pilihan. Layanan bisa jadi makin mahal karena tidak ada lagi kompetitor yang membuat mereka harus bersaing

¹ Dea Nurseptianingsih, Estri Nuraini Hidami, Giska Tri Wida Mulyani, Naerul Edwin Kiky Aprianto, dan Yuda Restu Prasetya, "Dampak Integrasi, Merger dan Konglomerasi Terhadap Risiko Persaingan dan Stabilitas Perekonomian", *Jurnal Akademik Ekonomi dan Manajemen*, Vol. 1, No. 4, 2024, hlm. 155.

² Alifia Fisilmi Kaffah dan Siti Malikhatun Badriyah, "Aspek Hukum dalam Perlindungan Bisnis Era Digital di Indonesia", *Jurnal Lex Renaissance*, Vol. 9, no. 1, 2024, hlm. 205.

dalam hal harga. Kualitas layanan bisa menurun karena tanpa tekanan kompetitif, perusahaan tidak punya insentif kuat untuk terus berinovasi.³ Pelaku usaha kecil kesulitan masuk pasar karena hambatan yang terlalu tinggi. Dalam jangka panjang, ini bukan cuma merugikan konsumen, tapi juga menghambat pertumbuhan ekonomi digital secara keseluruhan. Pengalaman dari negara-negara lain menunjukkan bahwa sekali pasar sudah terkonsentrasi, terutama di sektor digital, sangat sulit untuk mengembalikannya ke kondisi kompetitif. Pengguna menjadi terjebak dengan platform yang sudah mereka gunakan, meskipun mungkin ada alternatif yang lebih baik.

Melihat potensi bahaya ini, pengawasan terhadap penggabungan dan pengambilalihan usaha menjadi sangat krusial. Di Indonesia, tugas ini diemban oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. KPPU punya kewenangan untuk mengawasi, menilai, bahkan membatalkan transaksi penggabungan dan pengambilalihan usaha yang dianggap bisa menciptakan monopoli atau merusak persaingan usaha. Kewenangan ini mencakup hak untuk melakukan penelitian, pemeriksaan, dan penilaian mendalam terhadap setiap transaksi yang mencurigakan. Di era ekonomi digital seperti sekarang, peran KPPU menjadi semakin berat karena dinamika pasar bergerak sangat cepat dan transaksi bisnis semakin kompleks. Untuk menjalankan fungsinya, KPPU sudah menerbitkan berbagai pedoman dan peraturan teknis sebagai turunan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan.⁴ Aturan ini mewajibkan perusahaan melaporkan rencana penggabungan atau pengambilalihan usaha mereka kepada KPPU jika nilai aset atau penjualannya melewati ambang batas tertentu. Idenya sederhana: beri KPPU kesempatan untuk mengecek dulu apakah transaksi tersebut berpotensi merusak persaingan sebelum benar-benar terjadi. Namun dalam praktiknya, terutama untuk industri keuangan digital, efektivitas mekanisme ini masih perlu dipertanyakan.

Persoalan utama terletak pada sistem pemberitahuan yang diterapkan di Indonesia saat ini. KPPU menggunakan mekanisme pemberitahuan pasca penggabungan, artinya perusahaan wajib melaporkan penggabungan usaha mereka paling lambat 30 hari setelah transaksi berlaku efektif secara yuridis.⁵ Sistem ini memang memberikan kepastian hukum bagi pelaku usaha karena penggabungan sudah berjalan ketika pemberitahuan dilakukan. Namun, bayangkan apa yang terjadi jika KPPU kemudian menemukan bahwa penggabungan tersebut berpotensi menciptakan monopoli atau persaingan tidak sehat. KPPU punya kewenangan untuk membatalkan penggabungan yang sudah berjalan tersebut sesuai Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Pembatalan ini tentu akan menimbulkan kerugian yang sangat besar bagi perusahaan yang sudah menginvestasikan banyak sumber daya dalam proses penggabungan tersebut. Contoh nyata dari permasalahan ini bisa kita lihat dari kasus PT Hok Tong yang terkena denda sebesar Rp2 miliar hanya karena terlambat melakukan pemberitahuan penggabungan usaha.⁶ Ini baru soal keterlambatan pelaporan, belum lagi kalau penggabungannya sendiri ternyata bermasalah dari sisi persaingan usaha. Kasus lain yang lebih kompleks adalah penggabungan antara PT Aplikasi Karya Anak Bangsa atau Gojek dengan PT Tokopedia menjadi PT GoTo Gojek Tokopedia pada tahun 2021. Proses penggabungan ini

³ Prananingtyas, *Hukum Persaingan Usaha*, (Semarang: Universitas Diponegoro Press, 2017), hlm. 37.

⁴ Moch Dzulyadin Nasrulloh, "Dampak Keterlambatan Pemberitahuan Pengambilalihan Saham Perusahaan Terhadap Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat", *Jurnal Suara Hukum*, Vol. 3, No. 1, 2021, hlm. 149.

⁵ Jasmine, "Notifikasi merger sebagai upaya pengawasan KPPU berdasarkan hukum nasional dan perbandingan dengan Singapura", *Jurnal Interpretasi Hukum*, Vol. 5, no. 2, 2024, hlm. 1049.

⁶ Rahmawati et al, "Urgensi pemberlakuan kewajiban pre-merger notification oleh Komisi Pengawasan Persaingan Usaha", *Jurnal Keuangan Negara dan Kebijakan Publik*, Vol. 3, No. 2, 2023, hlm. 79.

harus melalui serangkaian pemeriksaan ketat dari KPPU karena nilai transaksinya yang mencapai lebih dari US\$ 22 miliar dan dampak potensialnya terhadap pasar digital Indonesia.⁷ Meskipun akhirnya disetujui, prosesnya memakan waktu dan sumber daya yang tidak sedikit, baik dari sisi perusahaan maupun KPPU.

Beberapa negara lain sudah menerapkan sistem yang berbeda. Di Amerika Serikat, Jerman, dan Australia, perusahaan diwajibkan atau sangat dianjurkan untuk melakukan pemberitahuan sebelum penggabungan dilaksanakan.⁸ Sistem ini memungkinkan evaluasi risiko persaingan dilakukan lebih awal, sehingga jika ada masalah, perusahaan bisa menyesuaikan rencana mereka atau bahkan membatalkan penggabungan sebelum terlanjur mengeluarkan biaya besar. Contohnya, rencana penggabungan antara AT&T dan T-Mobile di Amerika Serikat dibatalkan pada tahun 2011 setelah pemerintah menilai bahwa penggabungan tersebut akan merugikan konsumen dan mengurangi persaingan di pasar telekomunikasi.⁹ Karena evaluasi dilakukan sebelum penggabungan terjadi, kerugian yang ditimbulkan jauh lebih kecil dibanding jika penggabungan sudah berjalan baru kemudian dibatalkan. Kasus serupa terjadi pada rencana penggabungan Pfizer dan Allergan. Pfizer, perusahaan farmasi terbesar di Amerika Serikat, berencana untuk melakukan penggabungan dengan Allergan, perusahaan farmasi asal Irlandia pada tahun 2016 dengan nilai transaksi mencapai \$160 miliar.¹⁰ Namun, pemerintah Amerika Serikat menggunakan mekanisme pemberitahuan awal dan memutuskan untuk membatalkan rencana penggabungan tersebut karena potensi kerugian yang dapat terjadi di pasar, terutama terkait isu pembalikan pajak dan dampaknya terhadap persaingan industri farmasi. Pembatalan ini dilakukan sebelum penggabungan benar-benar terjadi, sehingga kerugian yang dialami kedua perusahaan relatif lebih kecil dibanding jika penggabungan sudah berjalan dan kemudian harus dibubarkan.

Di Singapura, yang merupakan salah satu negara dengan kemudahan berbisnis tertinggi di dunia, sistem pemberitahuan penggabungan usaha bersifat sukarela.¹¹ Perusahaan tidak diwajibkan untuk melaporkan penggabungan mereka ke *Competition and Consumer Commission of Singapore*, namun mereka bisa melakukannya secara sukarela untuk mendapatkan kepastian hukum. Lembaga tersebut akan mengevaluasi apakah penggabungan tersebut melanggar *Competition Act 2004* atau tidak. Meskipun bersifat sukarela, sistem ini tetap efektif karena perusahaan yang tidak melakukan pemberitahuan menanggung risiko sendiri jika di kemudian hari penggabungan mereka dianggap melanggar hukum persaingan. Contohnya adalah kasus penggabungan Grab-Uber di Singapura pada tahun 2018 yang dikenakan denda sebesar S\$13 juta atau sekitar Rp143 miliar oleh lembaga pengawas persaingan Singapura karena dianggap mengurangi persaingan secara substansial di pasar jasa transportasi daring.¹²

Saat ini KPPU sudah menyediakan mekanisme konsultasi pra-penggabungan yang bersifat sukarela. Perusahaan bisa datang ke KPPU untuk berkonsultasi mengenai rencana penggabungan mereka sebelum transaksi dilakukan.¹³ Namun karena sifatnya tidak wajib, KPPU hanya bisa memberikan masukan dan saran tanpa bisa memberikan putusan penindakan yang tetap. Perusahaan yang tidak melakukan konsultasi terlebih dahulu berisiko menghadapi pembatalan penggabungan di kemudian hari jika ternyata transaksi mereka bermasalah dari sisi persaingan usaha. Kondisi ini menciptakan ketidakpastian hukum yang sebenarnya merugikan

⁷ Ibid.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

¹¹ *Loc.Cit.*, Jasmine, hlm. 1050.

¹² Ibid., Jasmine, hlm. 1050.

¹³ Intan Wahyuningtyas Andin, Muhammad Danda Evantrino, dan Romadona Putri Pertiwi, "Eksistensi Penegakan Hukum Lingkungan Dalam Mewujudkan Pertumbuhan Ekonomi Dan Pembangunan Berkelanjutan Di Indonesia", *Jurnal Hukum, Politik Dan Ilmu Sosial*, vol. 3, no. 3, 2024, hlm. 300.

semua pihak, baik pelaku usaha yang harus mengambil risiko maupun KPPU yang harus menangani masalah setelah kerugian sudah terjadi. Dari perspektif pelaku usaha, ketidakpastian ini bisa sangat menghambat. Proses penggabungan dan pengambilalihan usaha biasanya melibatkan biaya yang sangat besar: biaya uji tuntas, biaya konsultan hukum dan keuangan, biaya penataan ulang organisasi, hingga biaya penggabungan sistem dan budaya perusahaan. Belum lagi biaya peluang dari waktu dan energi manajemen yang tercurah untuk proses penggabungan. Kalau setelah semua biaya itu dikeluarkan, penggabungan kemudian dibatalkan oleh KPPU, kerugiannya bisa mencapai miliaran bahkan triliunan rupiah. Ini tentu membuat banyak perusahaan berpikir dua kali sebelum melakukan penggabungan.

Sistem pemberitahuan pasca penggabungan yang diterapkan KPPU memiliki kelemahan karena lembaga ini hanya dapat menilai transaksi setelah merger terjadi. Akibatnya, KPPU tidak bisa memberikan arahan atau syarat sebelum merger dilaksanakan, berbeda dengan sistem pra-penggabungan yang memungkinkan adanya persetujuan bersyarat. Penelitian ini menilai efektivitas sistem yang berlaku dan membandingkannya dengan praktik negara lain yang mewajibkan pemberitahuan pra-penggabungan untuk mencegah monopoli sekaligus menjamin kepastian hukum. Sehingga, dalam konteks industri keuangan digital, pengawasan merger menjadi lebih rumit. Industri ini bergantung pada data pengguna dan memiliki efek jaringan yang kuat semakin besar basis pengguna, semakin dominan posisinya. Hambatan masuknya tinggi karena faktor teknologi dan kepercayaan konsumen, serta pengawasannya melibatkan KPPU, OJK, dan Bank Indonesia. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan khusus agar pengawasan tidak terlalu longgar maupun terlalu ketat.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif sebagai metode utama.¹⁴ Pendekatan ini berfokus pada kajian terhadap norma-norma hukum positif yang mengatur pengawasan merger dan akuisisi oleh KPPU, khususnya dalam konteks pencegahan praktik monopoli di industri keuangan digital. Melalui pendekatan ini, penelitian menganalisis secara mendalam peraturan perundang-undangan yang relevan, antara lain 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, serta berbagai pedoman dan keputusan KPPU yang berkaitan dengan mekanisme pengawasan merger dan akuisisi. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder,¹⁵ yang meliputi bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder seperti literatur, jurnal hukum, hasil penelitian terdahulu, dan pendapat para ahli, serta bahan hukum tersier seperti kamus hukum dan ensiklopedia hukum. Analisis data dilakukan secara kualitatif normative, dengan langkah-langkah sebagai berikut:¹⁶

1. Mengidentifikasi isu hukum yang berkaitan dengan efektivitas pengawasan KPPU terhadap merger dan akuisisi di sektor keuangan digital.
2. Menginventarisasi dan menelaah ketentuan hukum yang relevan.
3. Menganalisis kesesuaian norma hukum dengan praktik pengawasan yang berlaku.
4. Menyusun argumentasi hukum dan memberikan preskripsi mengenai penguatan peran KPPU dalam mencegah praktik monopoli di industri keuangan digital.

¹⁴ Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Cetakan ke-4. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017), hlm. 34.

¹⁵ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Cetakan ke-10, (Depok: Rajawali Pers, 2018), hlm. 118.

¹⁶ Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Cetakan ke-4. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017), hal. 34.

Metode analisis yang digunakan bersifat deduktif, yaitu menarik kesimpulan dari prinsip-prinsip hukum umum menuju pada penilaian terhadap kasus dan kondisi khusus di sektor keuangan digital.

PEMBAHASAN

Analisis Peran Dan Kewenangan KPPU Dalam Mengawasi Merger Dan Akuisisi Di Industri Keuangan Dalam Menghindari Pasar Yang Monopolistik

Industri keuangan, termasuk sektor fintech dan layanan digital, memiliki karakteristik yang sangat berbeda dibanding industri tradisionalkhususnya karena intensitas data pengguna, efek jaringan (*network-effects*), dan hambatan masuk (*barriers to entry*) yang tinggi. Dalam situasi seperti ini, penggabungan (*merger*) dan akuisisi (*acquisition*) berpotensi menciptakan dominasi pasar atau bahkan monopoli yang dapat menghambat persaingan sehat, mengikis inovasi, serta merugikan konsumen. Oleh karena itu, peran KPPU sebagai otoritas persaingan di Indonesia menjadi semakin penting agar merger dan akuisisi di sektor keuangan digital tidak mengarah kepada struktur pasar yang merugikan kepentingan umum.¹⁷ Pada kerangka hukum Indonesia, dasar utama pengawasan KPPU adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang mendefinisikan monopoli sebagai “penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa oleh satu pelaku usaha atau lebih” yang mengakibatkan persaingan tidak sehat. Dalam UU 5/1999 ini, Pasal 28 ayat (3) bahkan mengatur bahwa penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan saham yang mengakibatkan aset dan/atau penjualan melebihi jumlah tertentu wajib diberitahukan kepada KPPU.¹⁸

Selanjutnya, pelaksanaan teknis dari kewajiban pemberitahuan dan penilaian diatur melalui Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Keberadaan PP 57/2010 mendefinisikan secara jelas apa yang dimaksud dengan penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan dan menetapkan bahwa pelaku usaha wajib menyampaikan pemberitahuan tertulis kepada KPPU paling lambat 30 hari kerja sejak transaksi berlaku efektif secara yuridis.¹⁹ Kewenangan KPPU dalam pengawasan merger dan akuisisi sangat krusial. KPPU berhak melakukan penelitian, meminta informasi, mengeluarkan keputusan untuk membatalkan penggabungan yang terbukti melanggar aturan persaingan usaha, dan menerapkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang gagal melapor atau melaksanakan transaksi yang menimbulkan risiko dominasi pasar.²⁰ Sebagai contoh, pelanggaran kewajiban pemberitahuan dapat dikenakan denda administratif hingga miliaran rupiah. Dengan demikian, mekanisme pemberitahuan, evaluasi, dan penindakan adalah instrumen penting yang dimiliki KPPU untuk memastikan bahwa transaksi merger/akuisisi tidak langsung mengarah ke monopoli.

Namun, dalam praktiknya, pengawasan KPPU menghadapi sejumlah tantangan, terutama dalam konteks industri keuangan digital. Pertama, mekanisme pemberitahuan di Indonesia sebagian besar merupakan sistem pasca penggabungan (*post-merger notification*) yakni pelaku usaha melapor setelah penggabungan atau akuisisi efektif secara yuridis sehingga KPPU menilai transaksi ketika perubahan kontrol telah terjadi. Hal ini menimbulkan

¹⁷ Jason Indrakusuma, Rae Bennett, dan Glen Brilliant, “Merger Gojek-Tokopedia: Tantangan bagi Persaingan Usaha di Era Ekonomi Digital”, Jurnal Anthology, Special Edition, 2025, hlm. 560

¹⁸ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

¹⁹ Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

²⁰ Muchamad Arifin, “Pertanggungjawaban Hukum atas Keterlambatan Pemberitahuan Akuisisi Asing Kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha”, Jurnal Lex Reinassance, Vol. 2, No. 2, 2017, hlm. 264.

kelemahan, yaitu KPPU tidak memiliki kesempatan untuk memberikan persetujuan bersyarat sebelum transaksi dilaksanakan, sehingga apabila kemudian ditemukan bahwa transaksi akan menimbulkan konsentrasi pasar yang berbahaya, pembatalan atau penyesuaian transaksi setelahnya dapat menimbulkan kerugian besar. Kedua, threshold nilai aset atau nilai penjualan yang mensyaratkan pemberitahuan bisa saja kurang sensitif untuk sektor digital yang nilainya bisa sangat besar dan berbeda skala dibanding industri konvensional hal ini bisa membuat transaksi signifikan di sektor keuangan digital lolos dari kontrol KPPU.

Dalam menghadapi karakteristik industri keuangan digital, seperti kontrol data pengguna, efek jaringan yang memperkuat posisi platform yang sudah besar, dan hambatan masuk signifikan bagi pesaing baru. KPPU perlu mengoptimalkan peran dan kewenangannya. Pengoptimalan dapat dilakukan melalui beberapa langkah strategis. Pertama, KPPU perlu memperkuat mekanisme notifikasi dan penilaian sebelum transaksi (*pre-merger review*) untuk sektor strategis seperti keuangan digital, agar dapat memberikan persetujuan bersyarat atau menolak transaksi yang mengancam persaingan. Meskipun sistem pasca-penggabungan masih yang berlaku, regulasi seperti Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2023 sudah mulai mengatur prosedur notifikasi dan penilaian transaksi merger/akuisisi. Kedua, KPPU harus memperkuat kolaborasi dengan otoritas sektor keuangan seperti Otoritas Jasa Keuangan dan Bank Indonesia, karena transaksi di industri keuangan digital sering bersinggungan dengan regulasi sektor keuangan yang berada di luar domain murni persaingan usaha. Ketiga, KPPU harus meningkatkan kapabilitas analisis ekonomi persaingan, terutama yang berkaitan dengan efek jaringan, data pengguna, dan hambatan masuk sektor digital, agar mampu mengevaluasi risiko konsentrasi yang mungkin tidak tampak dengan parameter tradisional seperti aset atau nilai penjualan.

Namun demikian, terdapat juga pengendala yang nyata. Pertama, sistem pasca-penggabungan memberi ruang temporal bagi pelaku usaha untuk merealisasikan transaksi sebelum penilaian KPPU, sehingga keunggulan kompetitif besar atau dominasi pasar bisa terjadi lebih dulu. Kedua, regulasi threshold dan prosedur notifikasi mungkin belum sepenuhnya mengikuti dinamika cepat industri digital termasuk akuisisi startup yang berbasis data yang mungkin belum menghasilkan pendapatan besar tetapi memiliki potensi dominan dalam jangka panjang. Ketiga, penegakan hukum dan sanksi meskipun ada, masih menghadapi tantangan seperti keterbatasan kapasitas penyelidikan KPPU, kerahasiaan transaksi digital, serta keterbatasan pengawasan lintas yurisdiksi atau lintas sektor. Oleh karena itu, KPPU perlu meningkatkan proaktifitas dengan mendorong konsultasi pra-transaksi, penerapan persyaratan bersyarat (*remedies*) dalam persetujuan merger, serta memperkuat monitoring eks post.

Secara keseluruhan, kewenangan dan peran KPPU telah diatur dengan cukup lengkap dalam kerangka hukum persaingan usaha di Indonesia melalui UU 5/1999, PP 57/2010, dan PerKPPU 3/2023 yang membekali KPPU dengan instrumen pemberitahuan, penilaian, dan sanksi terhadap merger dan akuisisi yang berdampak pada persaingan. Namun untuk industri keuangan digital yang bergerak sangat cepat dan berbasis data, diperlukan penyesuaian regulasi dan peningkatan kapasitas kelembagaan KPPU agar pengawasannya dapat menjadi lebih preventif daripada hanya kuratif. Dengan demikian, KPPU dapat memainkan peran yang lebih efektif dalam menghindarkan pasar keuangan digital dari struktur yang terlalu terkonsentrasi, menjaga persaingan yang sehat, dan pada akhirnya melindungi konsumen dan inovasi dalam ekosistem keuangan digital.

Kendala Normatif Dan Kelembagaan Yang Dihadapi KPPU Dalam Menerapkan Prinsip Persaingan Usaha Sehat Terhadap Merger Dan Akuisisi Di Industri Keuangan Digital

Salah satu tantangan terbesar yang dihadapi Komisi Pengawas Persaingan Usaha atau KPPU dalam mengawasi merger dan akuisisi di industri keuangan digital terletak pada aspek normatif. Kerangka hukum yang menjadi dasar kewenangan KPPU saat ini masih berorientasi

pada struktur ekonomi konvensional yang berbasis aset fisik dan nilai penjualan.²¹ Padahal, dalam sektor keuangan digital, indikator kekuatan pasar tidak selalu dapat diukur dari aset atau omzet, tetapi lebih kepada penguasaan data pengguna, algoritma, serta efek jaringan yang mampu menciptakan dominasi pasar. KPPU beroperasi berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang bertujuan menjaga agar kegiatan ekonomi di Indonesia tetap berlangsung dalam suasana kompetitif. Dalam undang-undang tersebut, khususnya Pasal 28 dan 29, diatur bahwa penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan saham perusahaan yang dapat mengakibatkan praktik monopoli wajib diberitahukan kepada KPPU. Aturan pelaksanaannya kemudian dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 yang mempertegas kewajiban pelaporan merger dan akuisisi kepada KPPU apabila nilai aset atau nilai penjualan melebihi batas tertentu.

Meskipun secara normatif telah diatur, regulasi tersebut memiliki beberapa kelemahan ketika diterapkan pada industri keuangan digital. Pertama, mekanisme pemberitahuan yang digunakan bersifat pasca penggabungan atau post-merger notification. Artinya, perusahaan baru diwajibkan melapor kepada KPPU paling lambat tiga puluh hari setelah transaksi merger atau akuisisi efektif secara hukum. Kondisi ini membuat KPPU hanya dapat bertindak setelah transaksi selesai dilakukan. Dalam situasi tersebut, apabila KPPU kemudian menemukan indikasi pelanggaran atau potensi monopoli, maka tindakan yang dapat diambil bersifat korektif seperti pembatalan atau pemberian sanksi administratif.²² Hal ini berbeda dengan mekanisme pra-penggabungan yang berlaku di banyak negara maju seperti Amerika Serikat atau Jerman yang memungkinkan lembaga persaingan melakukan penilaian terlebih dahulu sebelum transaksi dilaksanakan. Sistem post-merger notification dianggap kurang efektif karena tidak memberikan ruang bagi KPPU untuk melakukan pencegahan sejak awal, sementara dampak dari penggabungan di sektor digital dapat terjadi dengan sangat cepat.

Kelemahan kedua berkaitan dengan ambang batas nilai aset dan penjualan yang menjadi dasar kewajiban pelaporan. Industri keuangan digital sering kali terdiri dari perusahaan rintisan atau startup yang mungkin belum memiliki pendapatan besar, tetapi memiliki potensi pasar dan kekuatan jaringan yang tinggi.²³ Karena regulasi masih menggunakan parameter nilai aset dan penjualan sebagai ukuran utama, banyak transaksi strategis di sektor ini yang tidak masuk dalam radar KPPU. Hal ini menyebabkan pengawasan terhadap merger atau akuisisi yang berpotensi menciptakan dominasi data dan jaringan menjadi kurang optimal. Dengan kata lain, kerangka hukum yang bersifat konvensional tidak cukup sensitif untuk menangkap dinamika pasar digital yang bergerak cepat dan berbasis inovasi. Selain persoalan normatif, KPPU juga menghadapi berbagai kendala kelembagaan. KPPU merupakan lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, namun secara kelembagaan masih dikategorikan sebagai lembaga negara bantu.²⁴ Artinya, meskipun KPPU memiliki kewenangan untuk memutus dan menjatuhkan sanksi, pelaksanaan putusannya sering kali membutuhkan keterlibatan instansi lain. Hal ini membuat efektivitas penegakan hukum persaingan usaha menjadi terbatas. Beberapa putusan KPPU bahkan kerap diajukan keberatan

²¹ Joshua Anggelito Paparang, "Tugas dan Wewenang Komisi Pengawas Persaingan Usaha Dalam Penanganan Pelanggaran Hukum Persaingan Usaha Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999", *Jurnal Lex Privatum*, Vol. VIII, No. 7, 2019, hlm. 35.

²² Retma Rahma Verani dan Kukuh Tejomurti, "Aspek Hukum Persaingan Usaha atas Akuisisi Tokopedia oleh Tiktok Ditinjau Dari Teori Privasi Merger Digital", *Indonesian Journal of Social Sciences and Humanities*, Vol. 5, No. 2 2025, hlm. 223.

²³ Ahmad Fadil, "Pengambilalihan Aset Perusahaan Berdasarkan Undang-Undang Perseroan Terbatas dan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 3 Tahun 2023", Skripsi, 2023.

²⁴ Rio Satriawan, Rony Setyawan, dan Taufik Dwi Paksi, "Analisis Kedudukan Komusu Pengawas Persaingan Usaha dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia", *Jurnal GEMA*, 2015, hlm. 1721.

ke pengadilan oleh pelaku usaha, dan proses hukum tersebut sering kali berlarut-larut. Keadaan ini menimbulkan ketidakpastian hukum dan melemahkan daya paksa dari keputusan KPPU.

Dari sisi koordinasi kelembagaan, industri keuangan digital berada di bawah pengawasan lebih dari satu regulator. Selain KPPU, ada Otoritas Jasa Keuangan dan Bank Indonesia yang juga memiliki kewenangan dalam mengatur kegiatan usaha di sektor keuangan. Merger atau akuisisi di sektor ini sering kali tidak hanya berdampak pada struktur persaingan, tetapi juga pada stabilitas keuangan, perlindungan konsumen, dan pengelolaan data pribadi. Sayangnya, belum ada mekanisme koordinasi yang jelas antara KPPU, OJK, dan BI dalam mengawasi penggabungan usaha di sektor digital. Akibatnya, pengawasan sering kali berjalan terpisah dan tidak terintegrasi. Dalam praktiknya, KPPU dapat kesulitan memperoleh data transaksi, informasi kepemilikan saham, atau analisis pasar dari lembaga keuangan lain karena batasan kewenangan dan perbedaan mandat hukum. Kendala lain yang dihadapi KPPU adalah keterbatasan sumber daya manusia dan teknologi. Industri keuangan digital sangat bergantung pada teknologi dan analisis data besar. Untuk menilai potensi monopoli, KPPU harus memahami bagaimana algoritma bekerja, bagaimana efek jaringan mempengaruhi perilaku pengguna, dan bagaimana data digunakan untuk memperkuat posisi pasar. Namun kapasitas internal KPPU dalam bidang teknologi digital dan ekonomi data masih terbatas. Akibatnya, evaluasi atas transaksi merger di sektor ini sering kali membutuhkan waktu lebih lama karena analisis pasar digital jauh lebih kompleks dibanding sektor konvensional. Kondisi ini menuntut peningkatan kemampuan analisis ekonomi digital, pelatihan sumber daya manusia, dan pemanfaatan teknologi informasi untuk mendukung penilaian berbasis bukti.

Dari sisi regulasi sektoral, industri keuangan digital juga memiliki lapisan pengaturan yang berbeda-beda. Misalnya, perusahaan dompet digital atau penyedia pembayaran berada di bawah pengawasan Bank Indonesia, sementara perusahaan pinjaman daring dan investasi digital diatur oleh OJK. Fragmentasi regulasi ini menyebabkan kesulitan dalam menentukan siapa yang bertanggung jawab untuk melakukan evaluasi terhadap merger tertentu. Tanpa koordinasi yang efektif, KPPU bisa saja melakukan penilaian tanpa mempertimbangkan aspek kehati-hatian finansial yang menjadi domain OJK atau BI. Sebaliknya, OJK dapat menyetujui transaksi yang secara finansial aman tetapi secara persaingan usaha justru memperkuat posisi dominan suatu entitas di pasar. Kendala normatif lainnya muncul dari kurangnya pengaturan eksplisit mengenai konsep data dan kekuatan algoritmik dalam hukum persaingan usaha Indonesia. Di banyak negara, data sudah diakui sebagai sumber daya ekonomi yang memiliki nilai strategis dan dapat menjadi sumber dominasi pasar. Namun dalam konteks hukum Indonesia, belum ada pengakuan formal mengenai data sebagai instrumen penguasaan pasar dalam konteks persaingan usaha. Hal ini membuat KPPU kesulitan ketika harus menilai merger atau akuisisi yang tidak menambah aset fisik atau penjualan, tetapi secara substansial meningkatkan kekuatan pasar melalui penguasaan data pengguna. Akibatnya, beberapa transaksi di sektor keuangan digital yang memiliki dampak kompetitif besar dapat lolos dari pengawasan.

Selain itu, dari perspektif prosedural, proses pemeriksaan KPPU juga menghadapi kendala waktu. Berdasarkan Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penilaian Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan Saham, jangka waktu pemeriksaan ditetapkan selama sembilan puluh hari kerja. Dalam industri yang bergerak secepat keuangan digital, waktu tersebut sering kali dianggap terlalu lama karena struktur pasar dapat berubah drastis hanya dalam beberapa minggu. Dalam beberapa kasus, perusahaan yang baru saja bergabung sudah dapat mendominasi pasar sebelum KPPU menyelesaikan proses penilaiannya. Kondisi ini memperkuat argumentasi perlunya perubahan sistem pengawasan dari pasca transaksi menjadi pra transaksi agar KPPU dapat berperan lebih preventif. Dari aspek penegakan hukum, KPPU juga menghadapi keterbatasan dalam memberikan efek jera. Sanksi yang diatur dalam Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 bersifat administratif, seperti denda atau

pembatalan transaksi. Dalam praktiknya, denda yang dijatuhkan sering kali tidak sebanding dengan nilai transaksi atau keuntungan yang diperoleh perusahaan dari penggabungan usaha tersebut. Selain itu, proses pembatalan penggabungan yang sudah terjadi menimbulkan biaya ekonomi yang sangat besar, baik bagi pelaku usaha maupun bagi konsumen. Situasi ini menimbulkan dilema antara kepastian hukum dan efektivitas pengawasan.

KESIMPULAN

KPPU memiliki kewenangan penting untuk memastikan merger dan akuisisi di sektor keuangan dan digital tidak menciptakan monopoli, berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999 dan PP No. 57 Tahun 2010. Namun, pengawasan yang dilakukan setelah transaksi berjalan membuat KPPU sulit mencegah potensi dominasi pasar sejak awal. Pada industri keuangan digital yang berbasis data, efek jaringan, dan teknologi, sistem pengawasan ini belum cukup efektif karena parameter penilaian masih bertumpu pada aset dan penjualan, bukan penguasaan data atau potensi pertumbuhan pasar digital. Selain kendala normatif, KPPU juga menghadapi tantangan kelembagaan seperti koordinasi yang belum optimal dengan OJK dan Bank Indonesia, serta keterbatasan kapasitas teknis dalam menganalisis pasar digital. Karena itu, penguatan hukum dan kelembagaan sangat dibutuhkan, termasuk kemungkinan penerapan mekanisme pra-merger untuk sektor digital tertentu, peningkatan kolaborasi antar-otoritas, serta pengembangan keahlian analisis ekonomi digital. Upaya ini penting untuk memastikan persaingan tetap sehat, inovasi terjaga, dan konsumen terlindungi dalam ekosistem keuangan digital Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Fadil, "Pengambilalihan Aset Perusahaan Berdasarkan Undang-Undang Perseroan Terbatas dan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 3 Tahun 2023", Skripsi, 2023.
- Alifia Fisilmi Kaffah dan Siti Malikhatun Badriyah, "Aspek Hukum dalam Perlindungan Bisnis Era Digital di Indonesia", *Jurnal Lex Renaissance*, Vol. 9, No. 1, 2024.
- Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Cetakan ke-10, Depok: Rajawali Pers, 2018.
- Dea Nurseptianingsih, Estri Nuraini Hidami, Giska Tri Wida Mulyani, Naerul Edwin Kiky Aprianto, dan Yuda Restu Prasetya, "Dampak Integrasi, Merger dan Konglomerasi Terhadap Risiko Persaingan dan Stabilitas Perekonomian", *Jurnal Akademik Ekonomi dan Manajemen*, Vol. 1, No. 4, 2024.
- Intan Wahyuningtyas Andin, Muhammad Danda Evantrino, dan Romadona Putri Pertiwi, "Eksistensi Penegakan Hukum Lingkungan Dalam Mewujudkan Pertumbuhan Ekonomi Dan Pembangunan Berkelanjutan Di Indonesia", *Jurnal Hukum, Politik dan Ilmu Sosial*, Vol. 3, No. 3, 2024.
- Jason Indrakusuma, Rae Bennett, dan Glen Brilliant, "Merger Gojek-Tokopedia: Tantangan bagi Persaingan Usaha di Era Ekonomi Digital", *Jurnal Anthology, Special Edition*, 2025.
- Jasmine, "Notifikasi merger sebagai upaya pengawasan KPPU berdasarkan hukum nasional dan perbandingan dengan Singapura", *Jurnal Interpretasi Hukum*, Vol. 5, No. 2, 2024.
- Joshua Anggelito Paparang, "Tugas dan Wewenang Komisi Pengawas Persaingan Usaha Dalam Penanganan Pelanggaran Hukum Persaingan Usaha Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999", *Jurnal Lex Privatum*, Vol. VIII, No. 7, 2019.
- Moch Dzulyadin Nasrulloh, "Dampak Keterlambatan Pemberitahuan Pengambilalihan Saham Perusahaan Terhadap Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat", *Jurnal Suara Hukum*, Vol. 3, No. 1, 2021.

- Muchamad Arifin, “Pertanggungjawaban Hukum atas Keterlambatan Pemberitahuan Akuisisi Asing Kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha”, *Jurnal Lex Renaissance*, Vol. 2, No. 2, 2017.
- Mukti Fajar Nur Dewata dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Cetakan ke-4, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2017.
- Prananingtyas, *Hukum Persaingan Usaha*, Semarang: Universitas Diponegoro Press, 2017.
- Rahmawati et al., “Urgensi pemberlakuan kewajiban pre-merger notification oleh Komisi Pengawasan Persaingan Usaha”, *Jurnal Keuangan Negara dan Kebijakan Publik*, Vol. 3, No. 2, 2023.
- Retma Rahma Verani dan Kukuh Tejomurti, “Aspek Hukum Persaingan Usaha atas Akuisisi Tokopedia oleh Tiktok Ditinjau Dari Teori Privasi Merger Digital”, *Indonesian Journal of Social Sciences and Humanities*, Vol. 5, No. 2, 2025.
- Rio Satriawan, Rony Setyawan, dan Taufik Dwi Paksi, “Analisis Kedudukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia”, *Jurnal GEMA*, 2015.
- 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 Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.