



Analisis Penilaian Merger Antara PT Indosat Tbk Dengan PT Hutchison 3 Indonesia Oleh KPPU Berdasarkan Rule of Reason

Nadya Hanifah¹

¹Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran, Sumedang, Indonesia

Article Info

Article history:

Received Desember 1, 2025
Revised Desember 10, 2025
Accepted Desember 20, 2025

Kata Kunci:

Notifikasi Merger,
Prinsip *Rule of Reason*,
Persaingan Usaha,
Hukum Persaingan Usaha.

Keywords:

Merger Notification,
Rule of Reason,
Business Competition,
Competition Law.

ABSTRAK

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) pada 20 April 2022 telah menetapkan bahwa akan melakukan penilaian menyeluruh atas notifikasi transaksi merger antara PT Indosat Tbk (Indosat) dengan PT Hutchison 3 Indonesia (Hutchinson). Sebelumnya Indosat telah melakukan notifikasi ke KPPU atas penggabungan badan usaha Hutchinson, dimana keduanya merupakan badan usaha di sektor usaha telekomunikasi yang bergerak di bidang operator seluler, pada 26 Januari 2022. Kemudian paska notifikasi dan melakukan penilaian menyeluruh, KPPU memberikan hasil penelitian atas perhitungan konsentrasi pasar melalui Herfindahl Hirschman Indeks (HHI) dimana nilai HHI transaksi Indosat dengan Hutchinson berada di atas 2.500 dengan nilai perubahan HHI sebelum dan sesudah transaksi di atas 150. KPPU kemudian menilai bahwa langkah merger Indosat dengan Hutchinson dapat menimbulkan risiko persaingan usaha tidak sehat. Tujuan daripada penelitian ini adalah untuk menganalisis hasil penilaian menyeluruh KPPU terkait apakah merger antara Indosat dan Hutchinson dapat menimbulkan persaingan usaha tidak sehat di Indonesia dan menganalisis kesesuaian penilaian tersebut berdasarkan prinsip Rule of Reason. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif, dengan sumber hukum primer berupa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010, juga sumber hukum sekunder seperti literatur dan doktrin hukum. Hasil Penelitian diharapkan dapat memperkuat penegakkan dan pemeriksaan yang adil dalam hukum persaingan usaha.

ABSTRACT

The Business Competition Supervisory Commission (KPPU) on April 20, 2022 has determined that it will conduct a thorough assessment of the notification of the merger transaction between PT Indosat Tbk (Indosat) and PT Hutchison 3 Indonesia (Hutchinson). Previously, Indosat had notified KPPU of the merger of Hutchinson business entities, both of which are business entities in the telecommunications business sector engaged in cellular operators, on January 26, 2022. Then after the notification and conducting a comprehensive assessment, KPPU provided research results on the calculation of market concentration through the Herfindahl Hirschman Index (HHI) where the HHI value of the Indosat transaction with Hutchinson was above 2,500 with the value of changes in HHI before and after the transaction above 150. KPPU then considered that the Indosat merger with Hutchinson could pose a risk of unfair business competition. The purpose of this study is to analyze the results of KPPU's comprehensive assessment regarding whether the merger between Indosat and Hutchinson can cause unfair business competition in Indonesia and analyze the suitability of the assessment based on the Rule of Reason

principle. The method used is normative juridical, with primary legal sources in the form of Law Number 5 Year 1999 and Government Regulation Number 57 Year 2010, as well as secondary legal sources such as literature and legal doctrine. The research is expected to strengthen enforcement and fair examination in competition law.

This is an open access article under the [CC BY](#) license.



Corresponding Author:

Nadya Hanifah
Fakultas Hukum, Universitas Padjadjaran,
Sumedang, Indonesia
Email: nadya21005@mail.unpad.ac.id

1. PENDAHULUAN

Persaingan usaha merupakan suatu hal yang sering terjadi di antara para pelaku usaha tak terkecuali Indonesia. Persaingan lazim terjadi karena di antara para pelaku usaha tentunya memiliki tujuan untuk memperoleh penghasilan agar dapat mencukupi kebutuhan hidup. Tak jarang tujuan di antara para pelaku usaha ini menjadi suatu ambisi untuk menguasai pangsa pasar yang dapat mengarah ke persaingan usaha tidak sehat, seperti tindakan monopoli perdagangan atau sistem perdagangan oligopoli.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) oligopoli adalah keadaan pasar dengan produsen pembekal barang hanya berjumlah sedikit, sehingga mereka atau seorang dari mereka dapat mempengaruhi harga pasar atau keadaan pasar yang tidak seimbang karena dipengaruhi oleh sejumlah pembeli. Sistem perdagangan oligopoli ini merupakan suatu kondisi dimana sistem perdagangan memiliki persaingan yang tidak sempurna karena hanya terdapat sedikit pelaku usaha yang mengendalikan pasar dan memiliki jumlah konsumen yang banyak. Pada sistem perdagangan ini, terjadi persaingan yang sangat ketat di antara para pelaku usaha yang disebabkan oleh sedikitnya pelaku usaha sehingga membuat para pelaku usaha memiliki kendali pada harga pasar dan menyebabkan pelaku usaha lainnya kesulitan untuk bersaing.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dijelaskan bahwa oligopoli merupakan salah satu perjanjian yang dilarang oleh pemerintah untuk dibuat di antara para pelaku usaha oleh pemerintah. Dalam hal ini pelaku usaha dilarang membuat perjanjian bersama dengan pelaku usaha lain yang bersama-sama bertujuan untuk melakukan penguasaan produksi atau pemasaran barang dan/atau jasa yang dapat menimbulkan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Kemudian menurut UU Nomor 5/1999, untuk menentukan batasan-batasan suatu tindakan perbuatan pelaku usaha dikatakan sebagai perjanjian oligopoli yaitu dalam hal 2 (dua) atau 3 (tiga) pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha secara bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa, serta menguasai lebih dari 75% (tujuh puluh lima persen) pangsa pasar atau satu jenis barang dan/atau jasa tertentu.

Untuk mengetahui apakah praktik usaha dikatakan sebagai sistem perdagangan oligopoli, terdapat beberapa ciri perlu diketahui. Adapun ciri-ciri sistem perdagangan oligopoli diantaranya[1]:

- a. Pembeli banyak, tetapi pelaku usaha sedikit. Biasanya terdapat dua atau lebih entitas pelaku usaha, tetapi kurang dari sepuluh. Dimana pembeli besar biasanya memegang penawaran pasar dan penjualan kepada pembeli-pembeli kecil;

- b. Produk yang diperdagangkan umumnya bersifat homogen. Artinya walaupun berbeda, produk cenderung identik/terdapat kesamaan dengan yang lainnya;
- c. Sulitnya pelaku usaha baru untuk masuk ke pasar karena adanya rintangan besar untuk masuk ke dalam pasar (*barriers to entry*).

Pada sistem perdagangan oligopoli, para pelaku usaha saling bergantung satu sama lain terutama dalam hal menghasilkan produk baru dan menentukan harga dengan mempertimbangkan reaksi dari pesaing lain. Oleh karena itu, terdapat kecenderungan melakukan tindakan kolusi dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan di antara para pelaku usaha pada sistem perdagangan oligopoli. Salah satu sektor usaha yang termasuk ke dalam perdagangan oligopoli adalah sektor usaha telekomunikasi. Pelaku usaha pada sektor usaha telekomunikasi yang telah masuk ke dalam pasar saat ini jumlahnya masih sangat sedikit terlepas dari fakta bahwa kini dunia tengah berada di gempuran era digital. Fenomena ini sebenarnya disebabkan karena para pelaku usaha di sektor usaha telekomunikasi memerlukan modal yang sangat besar sehingga kesulitan untuk dapat masuk ke dalam pasar. Berdasarkan data dari Kementerian Komunikasi dan Informasi (Kominfo) pada tahun 2022, tercatat bahwa hanya terdapat 5 (lima) badan hukum operator seluler yang terdaftar di Kementerian Kominfo hingga perhari ini, diantaranya yaitu PT Telekomunikasi Selular (Telkomsel), PT Indosat Tbk. (Indosat Ooredoo Hutchison), PT Smartfren Telecom (smartfren), dan PT Smart Telecom [2].

Keberadaan para pelaku usaha khususnya badan hukum operator seluler saat ini semakin sedikit jumlahnya karena terdapat beberapa badan hukum yang sebelumnya memutuskan untuk melakukan penggabungan (*merger*), pengambilalihan (akuisisi), atau peleburan (konsolidasi) dengan badan hukum operator seluler lainnya. Tindakan hukum tersebut diambil oleh para pelaku usaha dengan tujuan untuk membentuk daya saing dan meningkatkan efisiensi produk operator seluler serta menghasilkan produk yang lebih murah [3]. Salah satu badan usaha yang melakukan tindakan hukum tersebut diantaranya adalah merger PT Indosat Ooredoo Tbk bersama dengan PT Hutchison 3 Indonesia pada 4 Januari 2022 lalu.

Berdasarkan Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas, Penggabungan atau *merger* pada perusahaan merupakan perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu Perseroan atau lebih untuk menggabungkan diri dengan Perseroan lain yang telah ada yang mengakibatkan aktiva dan pasiva dari Perseroan yang menggabungkan diri beralih karena hukum kepada perseroan yang menerima penggabungan dan selanjutnya status badan hukum perseroan yang menggabungkan diri berakhir karena hukum. Perusahaan yang melakukan merger wajib memperhatikan kepentingan [4]: 1) Perseroan, pemegang saham minoritas, karyawan Perseroan; 2) Kreditor dan mitra usaha lainnya dari Perseroan; dan 3) Masyarakat dan persaingan sehat dalam melakukan usaha. Terkait memperhatikan kepentingan persaingan sehat dalam melakukan, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) telah menerbitkan aturan melalui 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 Praktek Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Pada merger plan antara PT Indosat Ooredoo Tbk bersama dengan PT Hutchison 3 Indonesia, diketahui bahwa total aset badan usaha hasil merger telah mencapai angka Rp102 Triliun Rupiah. Dengan nominal total aset setelah penggabungan usaha tersebut, PT Indosat Ooredoo Tbk bersama dengan PT Hutchison 3 Indonesia wajib untuk melakukan pemberitahuan atau notifikasi kepada KPPU untuk menilai dan menjamin bahwa upaya penggabungan ini bukan bertujuan untuk menimbulkan praktik persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pemberitahuan yang dimaksud adalah sesuai dengan Pasal 2 ayat (1) Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2019, yang pada intinya menyatakan bahwa bagi perusahaan yang telah melakukan merger wajib melakukan pemberitahuan pasca merger (post notification) kepada KPPU dalam hal penggabungan badan usaha,

peleburan badan usaha, atau pengambilalihan saham perusahaan lain yang berakibat nilai aset dan/atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu wajib diberitahukan secara tertulis dengan mengisi formulir kepada komisi.

Adapun batas melebihi jumlah tertentu di atas yaitu: 1) nilai aset badan usaha hasil penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan saham perusahaan melebihi 2,5 (dua setengah) triliun Rupiah, atau; 2) nilai penjualan badan usaha hasil penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan saham perusahaan melebihi 5 (lima) triliun Rupiah. Notifikasi atas penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan saham dan/atau aset perusahaan kepada KPPU wajib dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal penggabungan, peleburan, pengambilalihan saham dan/atau aset perusahaan berlaku efektif secara yuridis [5]. Perusahaan yang terlambat atau tidak menyampaikan atau memberikan notifikasi ke KPPU akan berakibat pada dugaan telah melakukan pelanggaran terhadap persaingan usaha yang tidak sehat.

Peraturan terkait larangan praktik persaingan usaha tidak sehat diatur pada Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat melalui pendekatan *rule of reason*. Pendekatan ini dapat ditunjukkan dengan adanya frasa ‘yang mengakibatkan’ dan ‘patut diduga’ dalam substansi pasal. Menurut Johnny Ibrahim, salah seorang ahli hukum persaingan usaha, berpendapat bahwa apabila suatu pasal menggunakan pendekatan *rule of reason*, maka perlu adanya bukti atau tindakan nyata yang dilakukan oleh pelaku usaha bahwa tindakan yang dilakukannya termasuk dalam perbuatan anti persaingan atau merugikan masyarakat [6]. Selain itu, pada pasal-pasal yang menerapkan pendekatan *rule of reason* perlu juga adanya upaya analisis dan penilaian terhadap tindakan yang dilakukan oleh pelaku usaha merupakan tindakan yang dapat mengakibatkan persaingan usaha yang tidak sehat atau tidak.

Penggunaan kata ‘yang mengakibatkan’ dan ‘patut diduga’ dalam substansi pasal secara tidak langsung mengisyaratkan bahwa diperlukan penelitian lebih lanjut mengenai tindakan yang berpotensi menimbulkan praktek monopoli atau praktik persaingan usaha tidak sehat. Penelitian tersebut meliputi analisis yang sangat penting dilakukan karena pendekatan *rule of reason* legalitas tindakannya tidak dapat dilihat secara langsung dan transparan karena banyak faktor yang harus dipertimbangkan sebelum menjatuhkan putusan.

Pemberitahuan merger yang umum di Indonesia adalah *Post-Merger Notification* sebagaimana 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 Praktek Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat. Tujuan dilakukannya *Post-Merger Notification* ini adalah agar perusahaan yang akan melakukan tindakan hukum baik penggabungan, peleburan, ataupun pengambilalihan tidak perlu menunggu izin KPPU karena membutuhkan proses yang panjang dan waktu yang lama sehingga dapat menghambat perusahaan untuk melakukan kegiatan usaha.

Upaya merger yang dilakukan oleh PT Indosat Tbk dengan Tri Indonesia pada dasarnya dikategorikan sebagai merger horizontal karena kedua perusahaan tersebut memiliki kegiatan usaha di sektor yang sama, yaitu sektor jasa telekomunikasi. Kategori merger horizontal tersebut menimbulkan konsekuensi terhadap pasar, karena dua perusahaan yang bergabung besar kemungkinan dapat membentuk pangsa pasar dan market power yang lebih besar juga. Oleh karena itu, merger antara PT indosat Tbk dengan Tri Indonesia memiliki kecenderungan timbulnya tindakan anti persaingan usaha yang besar karena keduanya bergerak di sektor yang sama dalam struktur pasar oligopoli

2. METODE

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian yuridis-normatif, yaitu penelitian untuk penerapan kaidah atau norma hukum positif, asas hukum, prinsip hukum, atau doktrin yang termuat dalam instrumen-instrumen hukum seperti peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan,

yurisprudensi, konvensi internasional, traktat, dan norma kehidupan dalam masyarakat guna memecahkan persoalan-persoalan hukum yang dirumuskan dalam tulisan ini [7]. Adapun pendekatan masalah yang digunakan adalah melalui pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*). Kemudian cara pengumpulan data yang dilakukan untuk penulisan ini adalah dengan studi kepustakaan, yaitu dengan mengumpulkan data dari buku, literatur ilmiah, mencermati berbagai undang-undang dan peraturan terkait dengan pokok masalah yang dirumuskan. Data yang ada selanjutnya dianalisis dengan teknik analisis deskriptif, sehingga data disajikan dalam bentuk uraian-uraian deskriptif dan permasalahan yang telah dirumuskan akan dijawab dengan kalimat-kalimat deskriptif.

Data yang digunakan dalam penelitian ini meliputi bahan hukum primer seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Peraturan Pemerintah 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, dan sumber hukum lainnya. Bahan hukum sekunder yang digunakan yaitu bahan hukum yang menjelaskan dan menganalisis data dari bahan hukum primer, misalnya buku, artikel, makalah, jurnal, dan karya tulis lain yang berkaitan. Adapun bahan hukum tersier yang digunakan yaitu sumber-sumber hukum lain seperti kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia, surat kabar, artikel, dan internet yang memberikan panduan atau penjelasan mengenai bahan hukum primer dan sekunder

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1 Potensi Persaingan Usaha Tidak Sehat Pada Transaksi Merger PT Indosat Tbk dengan PT Hutchison 3 Indonesia

PT Indosat Tbk merupakan salah satu perusahaan telekomunikasi digital dan internet terbesar di Indonesia. Pada 04 Januari 2022, PT Indosat Tbk resmi merger dengan PT Hutchison 3 Indonesia atau Tri Indonesia setelah mendapat semua persetujuan hukum dan dari para pemegang saham yang diperlukan. Rencana merger antara kedua perusahaan tersebut sebenarnya telah ada sejak 16 September 2021 dengan adanya perjanjian penggabungan bersyarat yang ditandatangani oleh perwakilan PT Indosat Tbk dan Tri Indonesia. Nilai transaksi merger perusahaan yang kemudian dinamai Indosat Ooredoo Hutchinson atau IOH tersebut awalnya diperkirakan hingga mencapai 5 Miliar US Dollar Amerika Serikat.

Langkah merger yang dilakukan oleh PT Indosat Tbk bersama dengan Tri Indonesia kemudian menjadikan Indosat Ooredoo Hutchinson sebagai operator terkuat nomor dua di Indonesia dengan pendapatan tahunan hingga 3 Miliar US Dollar Amerika Serikat. Indosat Ooredoo Hutchinson juga memutuskan akan tetap terdaftar di Bursa Efek Indonesia dengan kode saham ISAT, dimana pemerintah Indonesia memiliki saham sebesar 9,6 persen saham, Tri Indonesia memiliki 10,8 persen saham, dan pemegang saham publik lainnya sebesar 14 persen saham [8]. Selanjutnya PT Indosat Tbk akan menerbitkan sebanyak 2,62 miliar saham kepada pemegang saham Tri Indonesia yang mewakili 32,5% kepemilikan saham dan modal perusahaan penerima penggabungan usaha [9]. Sehingga setelah penyelesaian merger ini, pengendali PT Indosat Tbk nantinya menjadi Ooredoo South East Asia dan CK Hutchison Indonesia.

Sebelum merger dilakukan, saat itu Ooredoo Group memiliki 65 persen saham dan kendali atas Indosat Ooredoo melalui Ooredoo Asia, yaitu sebuah perusahaan induk yang dimiliki sepenuhnya. Penggabungan PT Indosat Tbk dengan Tri Indonesia akan menyebabkan CK Hutchison menerima saham baru di Indosat Ooredoo sebesar 21,8 persen dari Indosat Ooredoo Hutchinson. Disaat bersamaa, PT Tiga Telekomunikasi akan menerima saham baru Indosat Ooredoo hingga 10,8 persen dari Indosat Ooredoo Hutchinson. Dengan penggabungan tersebut, CK Hutchison akan mendapatkan 50 persen saham dari Ooredoo Asia dengan menukar 21,8 persen sahamnya di Indosat Ooredoo

Hutchinson untuk 33 persen saham di Ooredoo Asia. Selain itu, CK Hutchinson juga akan mendapatkan tambahan 16,7 persen kepemilikan di Ooredoo Group melalui transaksi sebesar 387 juta Us Dollar. Berdasarkan transaksi tersebut, PT Indosat Tbk dan Tri Indonesia masing-masing akan memiliki 50 persen dari Ooredoo Asia, yang kemudian dinamakan Ooredoo Hutchinson Asia dan memiliki 65,6 persen saham dan kendali atas Indosat Ooredoo Hutchinson.

Menurut Manajemen PT Indosat Tbk, upaya merger ini bertujuan untuk mewujudkan sinergi operasional yang signifikan sehingga dapat membuka peluang investasi-investasi yang juga menguntungkan bagi konsumen dan menghasilkan nilai bagi pemegang saham perusahaan penerima penggabungan usaha. Dengan kata lain, perusahaan gabungan diharapkan dapat membawa nilai dan keuntungan secara signifikan bagi para pemangku kepentingan, seperti pemegang saham Indosat Ooredoo dan Ooredoo Group, juga pelanggan, karyawan, dan seluruh masyarakat Indonesia.

Selain itu, upaya ini juga bertujuan mengoptimalkan kapasitas jaringan yang tergabung dan sinergi belanja modal yang didorong oleh penghematan dari ekspansi kapasitas dan menghindari peralatan pada peluncuran situs-situs ganda masa depan, serta dapat berkontribusi positif terhadap EBITDA dan profil laba bersih perusahaan penerima penggabungan usaha. Kemudian perusahaan penerima penggabungan usaha juga diharapkan dapat menjadi lebih kompetitif di Indonesia secara kapabilitas dan efisiensi jaringan yang meningkat. Dengan demikian perusahaan gabungan tersebut dapat membantu mempercepat laju pembangunan dan perkembangan jaringan guna mendukung kemajuan digital yang diagendakan oleh pemerintah Indonesia.

Walaupun merger antara PT Indosat Tbk dengan Tri Indonesia terlihat sangat strategis membawa angin segar bagi perkembangan telekomunikasi dan jaringan digital di Indonesia, terdapat tantangan yang perlu dikaji lebih lanjut bagi para pihak, termasuk aspek hukum, khususnya persaingan usaha. Pada dasarnya, industri telekomunikasi di Indonesia memiliki struktur pasar oligopoli yang rentan terjadi persaingan-persaingan usaha tidak sehat bagi pelaku usaha di dalamnya. Guru Besar Universitas Padjadjaran sekaligus Ketua Tim Indeks Persaingan Usaha, Prof. Dr. Maman Setiawan, S.E., M.T., berpendapat bahwa merger antara PT Indosat Tbk dengan Tri Indonesia wajib dilakukan ke Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dan perlu diteliti secara cermat akibat atau dampak yang ditimbulkannya guna menjaga iklim persaingan usaha yang sehat [10].

KPPU sebagai lembaga pengawas persaingan usaha di Indonesia diamanatkan secara langsung berdasarkan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat untuk mengawasi praktik-praktik persaingan usaha di Indonesia. Dalam kasus merger PT Indosat Tbk dan Tri Indonesia misalnya, KPPU perlu dilibatkan untuk menganalisis dampak dari upaya merger yang dilakukan oleh kedua perusahaan tersebut. Terlebih lagi, kedua perusahaan baik PT Indosat Tbk atau Tri Indonesia, merupakan dua perusahaan yang berada di sektor telekomunikasi dimana pada sektor tersebut memiliki struktur pasar oligopoli yang rentan terjadi persaingan usaha tidak sehat. Apabila KPPU tidak dilibatkan dalam pengawasan persaingan usaha di sektor telekomunikasi, tentunya masyarakat Indonesia sebagai konsumen yang akan paling dirugikan.

Pengawasan terhadap upaya merger yang dilakukan PT Indosat Tbk dengan Tri Indonesia perlu dilakukan baik sebelum dan sesudah atau pasca perusahaan resmi melakukan upaya merger. Upaya pengawasan sebelum merger dilakukan agar dapat dianalisis dan mendeteksi lebih awal apakah suatu tindakan korporasi dapat menimbulkan persaingan usaha yang sehat atau tidak. Dengan kata lain, pengawasan sebelum merger merupakan tindakan preventif agar praktik-praktik persaingan usaha di sektor telekomunikasi Indonesia tidak terganggu dan tetap berjalan sebagaimana mestinya.

Pada kasus merger PT Indosat Tbk dan Tri Indonesia, KPPU bersama dengan KPPU telah memberikan persyaratan-persyaratan kepada kedua perusahaan tersebut sebagai rambu-rambu yang perlu dilakukan untuk melakukan upaya merger. Kominfo memberikan persetujuan merger kepada PT Indosat Tbk dan Tri Indonesia dengan salah satu syarat yaitu mengembalikan frekuensi sebesar

2x5MHz. Sebelumnya pemberian syarat yang sama juga pernah diterapkan oleh KPPU dan Kominfo pada upaya merger PT XL Axiata dengan Axis.

Penerapan pembatasan frekuensi sebagaimana dilakukan oleh KPPU dan Kominfo adalah untuk mencegah ada penguasaan atau dominasi frekuensi bagi para perusahaan hasil merger. Frekuensi merupakan objek terpenting sebagai alat produksi yang menentukan persaingan bagi perusahaan telekomunikasi. Penguasaan frekuensi dapat memberikan kekuatan bagi para pelaku usaha untuk menentukan harga, misalnya dengan menetapkan excess price untuk layanannya. Apabila hal tersebut terjadi maka berpotensi besar merugikan konsumen telekomunikasi nasional di Indonesia.

Selain itu, dominasi dari frekuensi oleh pelaku usaha telekomunikasi dapat membuat pelaku usaha memiliki kelebihan kapasitas yang dapat digunakan pelaku usaha untuk melakukan penjualan layanan dengan predatory price atau penjualan dengan harga di bawah pasar. Dengan demikian, hal itu dapat menimbulkan persaingan usaha tidak sehat yang menyebabkan pelaku usaha lain di sektor telekomunikasi dirugikan.

Selain upaya preventif melalui pemberian syarat di atas, KPPU juga mengambil langkah dengan mengawasi persaingan usaha di sektor telekomunikasi setelah PT Indosat Tbk resmi melakukan merger dengan Tri Indonesia. Langkah yang dilakukan adalah dengan melakukan penilaian menyeluruh pada transaksi merger antara PT Indosat Tbk dengan Tri Indonesia. Rencana penilaian menyeluruh tersebut juga diumumkan KPPU secara resmi di dalam rapat internal pada tanggal 20 April 2022.

Penilaian menyeluruh pada upaya merger antara PT Indosat Tbk dengan Tri Indonesia difokuskan terhadap dampak dari merger kedua perusahaan tersebut, misalnya dampak terhadap potensi hambatan masuk pasar, perilaku anti persaingan, kebijakan ataupun ada atau tidaknya efisiensi yang dihasilkan sebagaimana tujuan merger tersebut dilakukan [11]. Berdasarkan hal tersebut, nantinya KPPU akan melakukan penilaian menyeluruh berdasarkan beberapa aspek penilaian yang meliputi aspek hambatan masuk pasar termasuk kebijakan pemerintah di sektor layanan telekomunikasi seluler, potensi persaingan usaha tidak sehat, efisiensi, dan/atau kepailitan. Selanjutnya setelah dilakukan penilaian secara menyeluruh, KPPU akan menilai dan menetapkan apakah terdapat dugaan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat atau tidak dari perusahaan hasil merger tersebut.

Penilaian menyeluruh yang dilakukan KPPU terhadap upaya merger antara PT Indosat Tbk dengan Tri Indonesia merupakan hal biasa yang memang seharusnya dilakukan. Selain itu, berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat diatur bahwa setiap transaksi merger atau akuisisi yang dilakukan oleh korporasi, wajib dilaporkan kepada KPPU. Jangka waktu pelaporan tersebut adalah setelah transaksi efektif berlaku atau di bawah 60 (enam puluh) hari sejak tanggal efektif transaksi. Dalam kasus merger antara PT Indosat Tbk dengan Tri Indonesia, diketahui bahwa setelah berhasil melakukan merger yang berlaku efektif pada 4 Januari 2022, menurut KPPU, Indosat telah memberikan laporan atau 'notifikasi' transaksi merger tersebut pada 26 Januari 2022. Dengan demikian, tenggat waktu laporan yang disampaikan tersebut telah memenuhi ketentuan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Proses penilaian yang dilakukan KPPU pada dasarnya melalui 2 (dua) tahap penilaian, yaitu penilaian awal dan penilaian menyeluruh itu sendiri. Sebelum penilaian menyeluruh sebagaimana disebutkan di atas, KPPU akan melakukan penilaian awal terlebih dahulu. Penilaian awal dilaksanakan dengan berfokus pada analisis konsentrasi pasar yang bertujuan menentukan potensi dampak transaksi terhadap persaingan usaha di pasar. Dalam hal ditemukan indikasi potensi dampak persaingan usaha tidak sehat, nantinya KPPU akan melanjutkan proses penilaian awal ke tahap penilaian menyeluruh. Penilaian menyeluruh tersebut dilakukan oleh Komisi Penilai yang terdiri atas paling banyak 3 (tiga) orang anggota Komisi yang ditetapkan oleh rapat komisi.

Setelah PT Indosat Tbk dan Tri Indonesia mendapat persetujuan bersyarat untuk melakukan merger, hal itu tidak serta merta membuat PT Indosat Tbk dan Tri Indonesia terbebas dari potensi tindakan persaingan usaha tidak sehat. Diketahui bahwa aset Indosat Ooredoo Hutchinson lebih dari Rp2,5 triliun, dimana berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 Tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan Yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktek Monopoli dan Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Penilaian Terhadap Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan Saham yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktek Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat, perusahaan wajib melaporkan aksi korporasi terkait ke KPPU dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari. Pada dasarnya merger antara PT Indosat Tbk dengan PT Hutchison Tri Indonesia menciptakan perusahaan gabungan telekomunikasi yang lebih dan kuat, dengan gabungan pengguna mencapai sekitar 100 juta pelanggan. Hal tersebut bertujuan meningkatkan efisiensi operasional dan kualitas layanan bagi konsumen. Walaupun ada juga kekhawatiran bahwa penggabungan tersebut dapat menimbulkan persaingan usaha tidak sehat di sektor pasar telekomunikasi yang pada akhirnya dapat menimbulkan dampak yang negatif bagi konsumen dalam bentuk harga yang lebih tinggi atau pilihan layanan yang terbatas. Pemerintah dan otoritas terkait, khususnya Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), memiliki peran penting dalam mengawasi dan memastikan bahwa merger ini tidak menimbulkan praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat.

3.2 Pendapat KPPU Terkait Penilaian Merger Antara PT Indosat Tbk Dengan PT Hutchison 3 Indonesia Berdasarkan Prinsip *Rule of Reason*

Merger antara PT Indosat Tbk dan Tri Indonesia merupakan salah satu peristiwa penting dalam industri telekomunikasi Indonesia. Dalam menilai merger ini, KPPU menggunakan prinsip *rule of reason* sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, serta Peraturan Pemerintah Nomor 57 tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Prinsip *rule of reason* mengharuskan KPPU untuk melakukan analisis mendalam terhadap dampak merger, baik positif maupun negatif, terhadap persaingan usaha. Berbeda dengan pendekatan *Per Se Illegal* yang secara otomatis menganggap tindakan tertentu sebagai pelanggaran, *Rule of Reason* mempertimbangkan konteks dan efek dari tindakan tersebut. Dalam kasus merger PT Indosat Tbk dan Tri Indonesia, KPPU menilai apakah penggabungan ini akan meningkatkan efisiensi, inovasi, dan kualitas layanan, atau justru mengurangi persaingan dan merugikan konsumen.

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 bertujuan untuk mencegah praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Dalam konteks merger, undang-undang ini mengatur bahwa penggabungan usaha tidak boleh mengakibatkan penguasaan pasar yang berlebihan yang dapat merugikan konsumen. KPPU, melalui siaran persnya, menegaskan bahwa mereka akan terus memantau dampak merger ini untuk memastikan bahwa tidak terjadi praktek monopoli atau pengurangan persaingan yang signifikan. Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 memberikan panduan lebih lanjut mengenai penilaian merger. Peraturan ini mengharuskan KPPU untuk mempertimbangkan berbagai faktor, termasuk struktur pasar, potensi peningkatan efisiensi, dan dampak terhadap konsumen. Dalam penilaiannya, KPPU harus memastikan bahwa merger tidak mengakibatkan penguasaan pasar yang dapat merugikan persaingan usaha.

Dalam siaran pers KPPU Nomor 25/KPPU-PR/IV/2022 terkait penilaian merger antara PT Indosat Tbk dengan PT Hutchison 3 Indonesia, KPPU menyatakan bahwa mereka telah melakukan analisis mendalam terhadap merger ini dengan menggunakan prinsip *rule of reason*. KPPU menilai bahwa merger ini memiliki potensi untuk meningkatkan efisiensi operasional dan kualitas layanan, yang pada akhirnya dapat menguntungkan konsumen. Namun, KPPU juga menyadari potensi resiko

pengurangan persaingan dan akan terus memantau perkembangan pasar untuk memastikan bahwa merger ini tidak berdampak negatif terhadap persaingan usaha

4. KESIMPULAN

Merger antara PT Indosat Tbk dan PT Hutchison 3 Indonesia (Tri Indonesia) yang menghasilkan entitas gabungan bernama Indosat Ooredoo Hutchinson (IOH) merupakan langkah strategis dalam industri telekomunikasi Indonesia. Merger ini bertujuan meningkatkan efisiensi operasional, kualitas layanan, dan daya saing perusahaan melalui sinergi kapasitas jaringan dan penghematan belanja modal. Dengan menjadi operator telekomunikasi terbesar kedua di Indonesia, IOH diharapkan mampu memberikan nilai tambah bagi konsumen, pemegang saham, dan masyarakat umum. Namun, merger ini juga memunculkan kekhawatiran mengenai potensi terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam struktur pasar telekomunikasi yang oligopolistik. Peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sangat penting dalam memastikan bahwa merger ini tidak merugikan konsumen maupun pelaku usaha lainnya.

Pemerintah dan KPPU perlu memperkuat pengawasan terhadap dampak merger antara PT Indosat Tbk dan Tri Indonesia, baik sebelum maupun setelah pelaksanaannya, untuk memastikan tidak terjadi praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat di sektor telekomunikasi. Regulasi terkait pengembalian frekuensi harus diterapkan secara tegas untuk mencegah dominasi frekuensi oleh entitas tertentu yang berpotensi merugikan pelaku usaha lain dan konsumen. Selain itu, Indosat Ooredoo Hutchinson diharapkan dapat menjaga transparansi dalam melaporkan setiap aktivitas usaha kepada KPPU dan Kominfo, sekaligus memastikan pengelolaan kapasitas jaringan dilakukan secara optimal untuk meningkatkan kualitas layanan tanpa mengurangi kompetisi yang sehat. Konsumen dan publik juga perlu lebih aktif memantau perkembangan ini, dengan melaporkan dugaan pelanggaran persaingan usaha serta mendukung upaya pemerintah dalam menciptakan ekosistem telekomunikasi yang adil, efisien, dan inklusif.

REFERENSI

- [1] Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009, hlm. 25.
- [2] Agus Tri Haryanto, "Usah Merger Indosat Ooredoo Hutchinson, Ini Daftar Operator Seluler RI", Detikinet.com, diakses melalui <https://inet.detik.com/telecommunication/d-5887931/usai-merger-indosat-ooredoo-hutchison-ini-daftar-operator-seluler-ri> pada 06 Oktober 2024.
- [3] Putri Lenggo Sari, "Penerapan dan Pengaturan Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi Berdasarkan Hukum Persaingan Usaha," Skripsi Sarjana Universitas Indonesia, Depok: 2010, hlm. 2.
- [4] Pasal 126 ayat (1) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas
- [5] Pasal 7 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.
- [6] Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha: Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, Malang : Bayu Media, 2006, hlm. 100.
- [7] William J. Filstead, *Qualitative Method: A Needed Perspective in Evaluation Research, dalam Qualitative and Quantitative Research in Evaluation Research*, London : Sage Publications, 1978, hlm. 38.
- [8] Monica Wereza, "Indosat-3 Indonesia Merger, Ini Skema Lengkap Porsi Sahamnya", CNBC Indonesia, diakses melalui <https://www.cnbcindonesia.com/market/20210917075658-17-277001/indosat-3-indonesia-merger-ini-skema-lengkap-porsi-sahamnya>.

- [9] Syahrizal Sidik, “Resmi! Indosat dan Tri Efektif Merger Awal 2022”, CNBC Indonesia, diakses melalui <https://www.cnbcindonesia.com/market/20211227090233-17-302219/resmi-indosat-dan-tri-efektif-merger-awal-2022>
- [10] Mashud Toarik, “Merger, Indosat Ooredoo Hutchinson Diminta Segera Laporkan KPPU”, Investor.Id, diakses melalui <https://investor.id/it-and-telecommunication/277473/merger-indosat-ooredoo-hutchison-diminta-segera-lapor-kppu>
- [11] Lely, Wahyunanda, “KPPU Lakukan Penilaian Menyeluruh Terhadap Merger Indosat dan Tri”, Kompas.com diakses melalui <https://tekno.kompas.com/read/2022/04/25/16400027/kppu-lakukan-penilaian-menyeluruh-terhadap-merger-indosat-dan-tri?page=all>.