

Merger Raksasa Digital dan Ancaman Persaingan Usaha: Studi Kasus Grab–GoTo di Indonesia

Moch Fajar Yusrivandana ^{1*}, Odi Boy Pramana Hutajulu ², Rachmaliani Rofiqoh³

^{1,2,3} Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Indonesia

*Corresponding Author e-mail: 01053240056@student.uph.edu

Abstract: *This article analyses the potential merger between two major technology companies in Southeast Asia, Grab and GoTo, with a focus on its implications for competition law in Indonesia. Using a normative juridical and comparative approach, the article evaluates possible violations of Law No. 5 of 1999 and considers the precedent of Grab's acquisition of Uber in 2018. It finds that such a merger poses a risk of creating significant market dominance, raising entry barriers for new competitors, and weakening the bargaining position of consumers and partners. However, the merger may also be viewed as a strategic response to the dominance of foreign digital platforms. Therefore, the active role of the Indonesian Competition Commission (KPPU) and adjustments in competition policy are urgently needed to address the challenges posed by cross-border digital consolidation.*

Keywords: *competition law; digital merger; monopoly; KPPU; cross-border acquisition*

Abstrack: Artikel ini menganalisis potensi merger antara dua perusahaan teknologi besar di Asia Tenggara, Grab dan GoTo, dengan fokus pada implikasinya terhadap hukum persaingan usaha di Indonesia. Dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif dan pendekatan perbandingan, artikel ini mengevaluasi kemungkinan pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 serta mempertimbangkan preseden akuisisi Uber oleh Grab di tahun 2018. Ditemukan bahwa merger tersebut berisiko menciptakan dominasi pasar yang signifikan, menimbulkan penghalang masuk bagi pelaku usaha baru, dan melemahkan posisi tawar konsumen serta mitra. Namun, merger juga dapat dilihat sebagai strategi menghadapi dominasi platform asing. Oleh karena itu, peran aktif KPPU dan penyesuaian kebijakan persaingan menjadi hal mendesak dalam merespons fenomena konsolidasi digital lintas negara.

Kata Kunci: hukum persaingan usaha; merger digital; monopoli; KPPU; akuisisi lintas negara

Pendahuluan

Fenomena merger dan akuisisi di sektor digital menjadi isu strategis dalam sistem hukum persaingan Indonesia. Di tengah tekanan untuk bertahan dalam persaingan regional dan global, dua perusahaan teknologi raksasa Asia Tenggara Grab Holdings Limited (“Grab”) dan PT GoTo Gojek Tokopedia Tbk (“GoTo”) diberitakan sedang menjajaki konsolidasi. Merger ini, bila terealisasi, akan menyatukan dua entitas dominan dalam transportasi daring, layanan pesan-antar, serta sistem pembayaran digital Indonesia.

Laporan Bloomberg menyebut Grab tengah mencari pendanaan sebesar US\$2 miliar untuk merealisasikan akuisisi terhadap GoTo. Meskipun belum ada pernyataan resmi, wacana tersebut telah memicu kekhawatiran publik dan regulator. Hal utama yang dipertanyakan adalah: apakah merger ini akan menciptakan kekuatan pasar yang terlalu besar? Bagaimana kerangka hukum Indonesia dapat merespons potensi pelanggaran prinsip persaingan usaha yang sehat?

Artikel ini bertujuan untuk menganalisis secara yuridis normatif ketentuan hukum Indonesia terkait merger, mengevaluasi potensi monopoli yang mungkin terjadi, dan membandingkannya dengan preseden serupa. Penelitian ini juga bertolak dari asumsi bahwa ketimpangan regulasi lintas negara dapat membuka celah eksploitasi oleh perusahaan teknologi besar.

Dalam satu dekade terakhir, transformasi digital telah menjadi pendorong utama perubahan dalam struktur ekonomi global, termasuk di kawasan Asia Tenggara. Munculnya perusahaan berbasis teknologi telah mempercepat pergeseran perilaku konsumen, menciptakan model bisnis baru, serta mendefinisikan ulang cara masyarakat mengakses layanan transportasi, perdagangan, hingga keuangan. Di tengah gelombang perubahan ini,



dua perusahaan raksasa teknologi telah memainkan peran sentral dalam membentuk lanskap ekonomi digital regional, yakni GoTo dan Grab.

GoTo adalah perusahaan teknologi asal Indonesia yang terbentuk dari merger antara dua perusahaan unicorn, yakni Gojek, penyedia layanan transportasi daring, logistik, dan keuangan digital, serta Tokopedia, platform e-commerce yang menjadi salah satu yang terbesar di Indonesia. Merger ini terjadi pada tahun 2021 dan menghasilkan entitas yang mencakup tiga pilar utama: on-demand services (seperti ojek online, pengiriman makanan, dan logistik), e-commerce, dan layanan keuangan digital melalui GoPay dan GoTo Financial. GoTo memainkan peran penting dalam mendukung inklusi keuangan dan ekonomi digital nasional dengan basis pengguna yang mencapai jutaan orang di seluruh Indonesia.

Sementara itu, sebagaimana dijelaskan dalam laman resminya, Grab adalah perusahaan teknologi yang berbasis di Singapura dan beroperasi di berbagai negara Asia Tenggara, termasuk Indonesia, Malaysia, Thailand, Filipina, dan Vietnam. Grab memulai bisnisnya sebagai aplikasi ride-hailing, tetapi berkembang menjadi platform superapp yang menawarkan layanan transportasi, pesan-antar makanan (GrabFood), pengiriman barang (GrabExpress), serta layanan keuangan digital (GrabPay, PayLater, asuransi, dan pinjaman mikro) melalui Grab Financial Group. Grab kini menjadi salah satu perusahaan teknologi paling dominan di Asia Tenggara dengan valuasi dan skala operasi yang luas, termasuk dukungan dari investor global.

Persaingan antara GoTo dan Grab adalah salah satu persaingan paling mencolok dari dinamika bisnis digital di Asia Tenggara, khususnya di Indonesia. Namun, pada awal tahun 2025, mencuat kabar bahwa Grab tengah menjajaki rencana akuisisi terhadap GoTo sebagai strategi konsolidasi bisnis digital di kawasan. Laporan Bloomberg menyebut bahwa Grab bahkan sedang mencari pendanaan sebesar US\$ 2 miliar atau sekitar Rp33,16 triliun untuk merealisasikan aksi korporasi ini. Meskipun pihak GoTo membantah bahwa sudah ada kesepakatan final, rumor ini telah mengundang perhatian publik, pelaku pasar, dan regulator, termasuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha (“KPPU”) di Indonesia.

Rencana akuisisi ini menimbulkan sejumlah persoalan hukum yang penting untuk dianalisis secara yuridis normatif. Salah satu isu utama adalah potensi terjadinya praktik monopoli dan dominasi pasar yang terlalu besar di sektor digital Indonesia, terutama dalam layanan transportasi online, pesan antar makanan, pengiriman barang, pembayaran digital, dan e-commerce. Selain itu, aspek lintas yurisdiksi menjadi relevan mengingat Grab berkedudukan hukum di Singapura, yang sistem regulasinya berbeda dari Indonesia.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat diambil suatu permasalahan, yaitu:

1. Bagaimana ketentuan hukum Indonesia mengatur mengenai akuisisi dan potensi monopoli oleh perusahaan asing?
2. Apakah rencana akuisisi GOTO oleh Grab tidak melanggar prinsip persaingan usaha yang sehat di Indonesia?
3. Bagaimana respons hukum antara Indonesia dan Singapura terhadap akuisisi perusahaan digital yang berpotensi melanggar prinsip persaingan usaha yang sehat?

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dan perbandingan hukum. Data dikumpulkan melalui studi kepustakaan terhadap peraturan perundang-undangan seperti UU No. 5 Tahun 1999, UU No. 25 Tahun 2007, serta PP No. 57 Tahun 2010. Selain itu, penelitian ini membandingkan kasus akuisisi Grab terhadap Uber pada tahun 2018 sebagai preseden. Analisis dilakukan secara kualitatif deskriptif dengan menafsirkan norma hukum melalui pendekatan sistematis dan teleologis, serta menilai dampaknya terhadap struktur pasar dan kepentingan publik.

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yaitu pendekatan yang berfokus pada kajian terhadap norma-norma hukum tertulis yang mengatur suatu persoalan hukum. Pendekatan ini dipilih karena objek yang dikaji berkaitan dengan legalitas, prinsip persaingan usaha, serta kerangka hukum akuisisi perusahaan oleh entitas asing dalam sistem hukum Indonesia.

Metode ini menitikberatkan pada analisis terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan tersier, yang dijelaskan sebagai berikut:

1. Bahan Hukum Primer, meliputi:
 - 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
 - 2) Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal
 - 3) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas
 - 4) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal
 - 5) Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
 - 6) Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) 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
2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu literatur hukum, jurnal akademik, artikel ilmiah, serta pandangan para ahli hukum bisnis dan persaingan usaha.
3. Bahan Hukum Tersier, yaitu kamus hukum, ensiklopedia hukum, dan dokumen pelengkap lain yang mendukung pemahaman konseptual.

Untuk memperkuat kedalaman analisis, penelitian ini juga menggunakan pendekatan komparatif, dengan membandingkan kasus akuisisi Grab terhadap Uber tahun 2018 sebagai preseden yang relevan. Kasus tersebut menjadi alat uji untuk mengidentifikasi potensi pelanggaran prinsip persaingan usaha dalam konteks merger digital di Asia Tenggara. Teknik analisis yang digunakan adalah analisis hukum deskriptif-kualitatif, yang dilakukan dengan cara:

1. Menginventarisasi norma hukum yang relevan
2. Menganalisis struktur normatif dan hierarki peraturan
3. Menafsirkan pasal-pasal kunci menggunakan pendekatan sistematis dan teleologis
4. Membandingkan preseden dan evaluasi kelembagaan regulator seperti KPPU

Penelitian ini dibatasi pada perspektif hukum positif di Indonesia, dan tidak memasukkan metode empiris atau pendekatan kuantitatif. Oleh karena itu, data yang digunakan bersifat dokumen publik dan sumber terbuka, termasuk pernyataan regulator, publikasi media, serta dokumen pasar.

Hasil dan Pembahasan

Ketentuan Hukum Indonesia Mengatur Mengenai Akuisisi dan Potensi Monopoli oleh Perusahaan Asing

Menurut UU No. 5 Tahun 1999, penggabungan atau akuisisi yang berpotensi mengakibatkan monopoli dilarang. Pasal 28 menyebutkan bahwa transaksi yang "dapat mengakibatkan" persaingan tidak sehat harus mendapat perhatian KPPU. Akuisisi lintas negara seperti yang dilakukan oleh Grab terhadap GoTo memperumit aspek yurisdiksi dan pengawasan karena melibatkan dua negara berbeda.

Hukum penanaman modal (UU No. 25 Tahun 2007) membolehkan masuknya investasi asing kecuali di sektor tertutup. Karena sektor digital tidak tergolong demikian, secara formal merger ini diperbolehkan. Namun, dari sisi substansi, pengawasan tetap harus dilakukan

karena potensi konsentrasi pasar yang tinggi dapat berdampak negatif pada konsumen dan pelaku usaha lain.

Akuisisi atau pengambilalihan banyak didefinisikan oleh berbagai ahli atau peneliti. Menurut Maheka, akuisisi mencakup pengambilalihan kepemilikan atau kendali operasional suatu perusahaan. Akuisisi, sebagai istilah dalam konteks bisnis dan ekonomi, mencakup suatu proses yang melibatkan pengambilalihan kepemilikan atau kendali operasional suatu perusahaan. Jadi, akuisisi merupakan strategi yang melibatkan pembelian atau penggabungan dengan entitas bisnis lain dengan tujuan mendapatkan keuntungan yang strategis, finansial, atau operasional. Definisi ini menunjukkan bahwa akuisisi melibatkan aspek kepemilikan dan pengendalian, mencerminkan transisi signifikan dalam kepemilikan perusahaan. Menurut Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007, akuisisi diartikan sebagai peristiwa di mana saham-saham suatu Perseroan Terbatas (PT) menjadi kepemilikan Perseroan Terbatas lainnya, Persero, atau pemegang saham dari Perseroan Terbuka.

Ketentuan hukum di Indonesia pada dasarnya memperbolehkan akuisisi oleh perusahaan asing, sepanjang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya yang berkaitan dengan penanaman modal dan persaingan usaha. Akuisisi yang akan dibahas di sini dapat dikategorikan sebagai akuisisi lintas negara atau cross border acquisition di mana seperti yang dijelaskan oleh Munir Fuady bahwa akuisisi lintas negara adalah akuisisi yang dilakukan oleh 1 (satu) perusahaan terhadap perusahaan lain yang berada di luar negeri. Karena berbeda negara antar pihak yang mengakuisisi dengan pihak yang diakuisisi sehingga berbeda pula hukum, prosedur dan kultur perusahaan maka akuisisi lintas negara ini jauh lebih kompleks dari akuisisi biasa.

Prinsip keterbukaan terhadap investasi asing ditegaskan dalam Pasal 12 ayat 1 UU No. 25 Tahun 2007 yang telah diubah melalui Perppu No. 2 Tahun 2022. Ketentuan tersebut menyatakan bahwa semua bidang usaha pada dasarnya terbuka bagi investasi asing, kecuali untuk sektor-sektor yang secara eksplisit dinyatakan tertutup atau dibatasi. Ketentuan lebih lanjut mengenai pembatasan tersebut diatur dalam Perpres No. 49 Tahun 2021 --berdasarkan penjelasan ini, akuisisi GoTo oleh Grab tidak termasuk sektor yang tertutup bagi investasi asing.

Hukum pasar modal, yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995, juga memiliki peran signifikan dalam mengatur proses pengambilalihan perusahaan, terutama jika melibatkan perusahaan terbuka. Persyaratan dan regulasi pasar modal mengharuskan transparansi, pengungkapan informasi yang memadai, dan melibatkan pihak regulator untuk memastikan proses pengambilalihan dilakukan secara etis dan sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Dengan demikian akuisisi GoTo oleh Grab tetap harus merujuk terhadap hukum yang berlaku di negara perusahaan yang diakuisi, dalam pembahasan ini GoTo harus memberikan laporan terbuka di regulator pasar modal Indonesia itu sendiri yaitu melalui kebijakan Otoritas Pengatur Pasar Modal.

Dalam konteks pasar digital, selama sektor usahanya tidak termasuk dalam daftar tertutup atau terbatas, akuisisi oleh perusahaan asing seperti Grab terhadap perusahaan Indonesia seperti GoTo secara hukum dimungkinkan. Namun, legalitas formal semata tidak cukup, sebab akuisisi semacam itu juga harus tunduk pada ketentuan yang melindungi struktur pasar dari praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat.

Perlindungan terhadap iklim persaingan usaha menjadi perhatian utama dalam UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pasal 28 ayat 1 dan 2 undang-undang tersebut secara tegas melarang setiap bentuk penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan saham yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat.

Monopoli sendiri dalam konteks hukum Indonesia diartikan sebagai pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi

dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa tertentu, sehingga menghilangkan atau menghambat persaingan dan merugikan kepentingan umum. Disebutkan juga penggabungan perusahaan juga tidak boleh merugikan pihak lain seperti yang dijabarkan dengan Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk melakukan kerjasama dengan membentuk gabungan perusahaan atau perseroan lebih besar dengan tetap menjaga dan mempertahankan kelangsungan hidup masing-masing perusahaan atau perseroan anggotanya, yang bertujuan untuk mengontrol produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa, sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Untuk mencegah terjadinya dominasi pasar yang merugikan, undang-undang ini memberi mandat kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) untuk mengawasi setiap transaksi merger, akuisisi, atau konsolidasi perusahaan. KPPU tidak hanya berwenang untuk menerima notifikasi, tetapi juga untuk melakukan analisis substantif terhadap dampak transaksi terhadap struktur dan dinamika pasar. Kewajiban notifikasi diatur dalam Pasal 29 UU No. 5 Tahun 1999 dan dipertegas dalam PP Nomor 57 Tahun 2010 .

Dalam ketentuan tersebut, setiap transaksi yang mengakibatkan nilai aset lebih dari Rp2,5 triliun atau nilai penjualan lebih dari Rp5 triliun wajib diberitahukan secara tertulis kepada KPPU paling lambat 30 hari kerja setelah transaksi efektif secara hukum. Kelalaian dalam menyampaikan notifikasi tersebut dapat dikenai sanksi administratif.

KPPU dalam melakukan penilaiannya akan mempertimbangkan sejumlah variabel, antara lain konsentrasi pasar pasca-akuisisi, hambatan masuk bagi pelaku usaha baru, potensi perilaku anti-persaingan, efisiensi ekonomi, serta kondisi keuangan para pihak. Jika ditemukan potensi pelanggaran terhadap prinsip persaingan sehat, KPPU dapat mengambil tindakan hukum, termasuk pembatalan transaksi atau pemberian sanksi administratif, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010.

Dengan demikian, meskipun akuisisi oleh perusahaan asing tidak dilarang, Indonesia memiliki perangkat hukum yang cukup untuk mencegah terjadinya dominasi pasar atau praktik monopoli akibat transaksi tersebut. Dalam konteks rencana akuisisi GOTO oleh Grab, pengawasan KPPU menjadi sangat penting untuk memastikan bahwa kepentingan pasar dan konsumen tetap terlindungi dalam era konsolidasi bisnis digital yang kian masif.

Potensi Pelanggaran Prinsip Persaingan Usaha dalam Rencana Akuisisi GoTo oleh Grab

Struktur pasar digital Indonesia menunjukkan bahwa Grab dan GoTo secara kolektif mendominasi lebih dari 90% pangsa pasar transportasi daring. Mereka juga memiliki kontrol signifikan dalam sektor layanan pengiriman makanan dan sistem pembayaran digital. Konsolidasi dua entitas ini berpotensi mengubah lanskap dari duopoli menuju bentuk monopoli digital yang sangat terintegrasi. Dalam konteks hukum Indonesia, Pasal 28 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 melarang praktik penggabungan usaha yang "dapat mengakibatkan" monopoli atau persaingan tidak sehat. Namun, klausul ini bersifat prediktif dan interpretatif, memberikan tantangan dalam pembuktiannya. KPPU selama ini cenderung mengandalkan indikator struktural seperti Herfindahl-Hirschman Index (HHI), meskipun pendekatan ini belum memadai untuk menilai kekuatan berbasis data, algoritma, atau efek jaringan.

Dari perspektif perbandingan, kasus merger Uber dan Grab pada 2018 menjadi rujukan penting. Transaksi tersebut memicu sanksi dari otoritas persaingan di beberapa negara, termasuk denda dan keharusan membuka akses platform bagi kompetitor. Hal ini menunjukkan bahwa konsentrasi pasar yang tinggi dalam ekosistem digital memiliki dampak nyata terhadap kompetisi dan konsumen. Dalam konteks merger Grab-GoTo, implikasi yang mungkin timbul tidak hanya mencakup harga dan kualitas layanan, tetapi juga kekuatan data, akses pasar, serta posisi tawar mitra kerja seperti pengemudi dan merchant UMKM.

Namun, terdapat pula pandangan alternatif yang memandang merger ini sebagai langkah strategis untuk memperkuat daya saing regional menghadapi raksasa teknologi asing. Dalam pendekatan ini, merger dipertimbangkan bukan semata dari sisi struktur pasar, melainkan juga dari perspektif kebijakan industri. Dengan demikian, pengawasan regulatif dapat mencakup solusi kompromis seperti pemberian behavioral remedies, yang memungkinkan integrasi bisnis tanpa mengorbankan prinsip persaingan.

UU No. 5 Tahun 1999 mengatur secara tegas larangan terhadap tindakan penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan saham perusahaan lain yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Pasal 28 ayat 1 dan 2 undang-undang tersebut menjadi dasar normatif bahwa tidak semua akuisisi diperkenankan secara bebas. Prinsip yang dijaga adalah adanya persaingan yang wajar dan sehat dalam pasar, bukan dominasi oleh satu atau dua pelaku besar yang mengendalikan sebagian besar struktur pasar.

Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 sebagai aturan pelaksana lebih lanjut menjabarkan bahwa potensi pelanggaran terhadap hukum persaingan usaha dapat terjadi apabila hasil akuisisi menunjukkan tiga kondisi utama, yakni:

1. Terbentuknya perjanjian yang dilarang seperti kartel, penetapan harga, atau integrasi vertikal yang merugikan pasar;
2. Dilakukannya kegiatan yang dilarang seperti penguasaan pasar atau persekongkolan; dan ketiga,
3. Adanya penyalahgunaan posisi dominan, baik secara langsung maupun melalui struktur perusahaan hasil pengambilalihan.

Dalam kasus rencana akuisisi GoTo oleh Grab, risiko terjadinya konsentrasi pasar yang tinggi sangat signifikan mengingat kedua perusahaan sudah memiliki dominasi di beberapa lini layanan digital, seperti transportasi daring, pembayaran digital, dan pengantaran makanan. Kondisi ini membuka kemungkinan terjadinya hambatan masuk bagi pelaku usaha baru dan berkurangnya pilihan konsumen akibat sentralisasi kekuatan pasar pada satu entitas gabungan.

Melalui data yang dirilis oleh Euro Monitor International jika akuisisi Grab terhadap GoTo ini terjadi akan didapatkan konsentrasi dominasi pasar di Indonesia terhadap transportasi daring angka lebih sebesar 91%. Dominasi yang kuat ini akan mengakibatkan dampak signifikan bagi para pesaing yang sudah ada untuk dapat berkompetisi secara sehat dan juga akan membuat para calon pelaku pasar baru yang ingin masuk ke segmentasi bisnis ini akan mempertimbangkan matang-matang terlebih dahulu dari sisi untung secara finansial.

Setali tiga uang, pandangan kritis terhadap potensi akuisisi GOTO oleh Grab juga disampaikan oleh Ferry Irwandi, seorang pengamat hukum dan kebijakan publik, melalui kanal YouTube MalakaProject. Menurutnya, rencana akuisisi ini bukan sekadar transaksi bisnis antara dua entitas swasta, melainkan memiliki implikasi struktural yang luas terhadap lanskap persaingan usaha di Indonesia. Ferry menekankan bahwa keberadaan persaingan di pasar merupakan instrumen penting untuk menjamin efisiensi harga, kualitas layanan, serta posisi tawar konsumen dan mitra kerja dalam ekosistem digital.

Dalam kerangka hukum ekonomi, persaingan antar pelaku usaha menciptakan tekanan alami agar penyedia jasa berlomba-lomba menekan harga dan meningkatkan kualitas. Namun, apabila kompetisi tersebut hilang—misalnya karena akuisisi GoTo oleh Grab—maka struktur pasar dapat berubah menjadi monopolistik, di mana satu pelaku usaha menguasai hampir seluruh segmen pasar strategis, seperti transportasi daring, layanan pesan-antar, dan pembayaran digital.

Dalam kondisi ini, penyedia jasa memiliki keleluasaan untuk menentukan harga, mengatur skema insentif, hingga menetapkan potongan bagi mitra secara sepihak, tanpa adanya tekanan dari pesaing.

Ketiadaan kompetitor juga dapat menimbulkan stagnasi inovasi dan memburuknya standar pelayanan. Mitra—seperti pengemudi ojek daring atau merchant UMKM—akan kehilangan daya tawar karena tidak lagi memiliki opsi untuk berpindah ke platform lain yang menawarkan skema lebih adil. Konsumen pun berada dalam posisi pasif karena tidak ada alternatif layanan yang kompetitif.

Situasi ini menimbulkan kekhawatiran atas pelanggaran prinsip persaingan usaha yang sehat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, khususnya terkait larangan penguasaan pasar dan penyalahgunaan posisi dominan.

Seperti dijelaskan di atas, negara menyerahkan kewenangan untuk menilai dan mengawasi proses ini berada di tangan KPPU, sebagaimana diatur dalam Pasal 3 dan 4 PP No. 57 Tahun 2010. KPPU dapat melakukan analisis terhadap struktur pasar pasca-transaksi, termasuk menilai konsentrasi pasar, potensi efisiensi atau inefisiensi, serta potensi perilaku anti persaingan yang mungkin muncul. Apabila hasil penilaian menunjukkan adanya pelanggaran terhadap prinsip persaingan usaha yang sehat, KPPU memiliki dasar hukum untuk menjatuhkan sanksi administratif atau bahkan membatalkan transaksi tersebut.

Dengan demikian, secara normatif, rencana akuisisi GOTO oleh Grab dapat menimbulkan risiko terhadap persaingan usaha yang sehat di Indonesia. Potensi pelanggaran terhadap prinsip-prinsip hukum persaingan tidak dapat diabaikan dan wajib diawasi secara ketat oleh otoritas berwenang guna menjaga keseimbangan ekosistem bisnis digital nasional.

Analisis Komparatif: Akuisisi Grab terhadap Uber (2018) dan Relevansinya terhadap Rencana Akuisisi GoTo oleh Grab

Sejalan dengan Indonesia yang telah mengatur kewajiban notifikasi merger melalui Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Singapura juga memiliki rezim pengawasan merger yang cukup komprehensif melalui Competition and Consumer Commission of Singapore (CCCS). Berdasarkan Competition Act 2004, khususnya Pasal 54, Singapura melarang pelaksanaan merger yang secara substansial mengurangi tingkat persaingan (*substantial lessening of competition*).

CCCS merupakan lembaga independen di bawah Kementerian Perdagangan dan Industri yang bertugas menyelidiki merger, menegakkan hukum antimonopoli, serta memberikan rekomendasi kebijakan. Di Indonesia, kewenangan serupa dimiliki oleh KPPU berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999. Namun, terdapat perbedaan mencolok dalam pendekatan antara kedua lembaga:

Tabel 1. Perbandingan CCCS vs KPPU

Aspek	CCCS (Singapura)	KPPU (Indonesia)
Dasar Hukum	Competition Act 2004	UU No. 5 Tahun 1999
Pendekatan Pengawasan	Eks-ante (pencegahan)	Eks-post (penindakan setelah terjadi pelanggaran)
Sistem Notifikasi	Sukarela namun sangat dianjurkan	Wajib dalam 30 hari kerja setelah merger efektif
Fokus	Efisiensi ekonomi, kondisi pasar	Struktur pasar, perlindungan pelaku lokal

Untuk memahami relevansi akuisisi GoTo oleh Grab, perlu merujuk pada preseden akuisisi Uber oleh Grab pada Maret 2018. Saat itu, Grab mengakuisisi seluruh operasi Uber

di Asia Tenggara, termasuk Indonesia, sebagai imbal balik saham. Akuisisi ini secara efektif menghilangkan pesaing utama Grab dan meningkatkan dominasi di sektor ride-hailing.

Tabel 2. Perbandingan Uber–Grab (2018) vs Grab–GoTo (2025, Potensial)

Aspek	Uber–Grab (2018)	Grab–GoTo (2025, Potensial)
Negara	Singapura & Indonesia	Indonesia & Singapura
Otoritas Pengawas	CCCS (Singapura), KPPU (Indonesia)	KPPU (Indonesia, potensi CCCS)
Jenis Merger	Transportasi daring	Transportasi, e-commerce, keuangan
Pendekatan Pengawasan	Eks-ante (CCCS), eks-post (KPPU)	Eks-post dominan (Indonesia)
Respons Regulator	Denda, pembukaan akses platform	Belum ada tindakan (masih wacana)
Skala Dominasi Pasar	Ride-hailing >70% pasca-merger	Transportasi daring >90%, sektor lain
Risiko Persaingan	Penurunan kompetisi, dominasi Grab	Dominasi lintas sektor, integrasi data
Potensi Regulatory Arbitrage	Terbatas	Tinggi, karena gap hukum antarnegara

Sumber: CCCS (2018), KPPU (2019), Euromonitor (2024), Bloomberg (2025), hasil olahan penulis.

CCCS bereaksi cepat terhadap merger Uber–Grab. Dalam keputusannya, CCCS menyatakan merger itu mengurangi persaingan secara signifikan dan memaksa Grab membuka akses platform serta menjaga kondisi tarif yang adil. KPPU juga menyimpulkan bahwa transaksi tersebut melanggar prinsip persaingan sehat berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999, dengan mengurangi pilihan konsumen dan memperlemah posisi tawar mitra pengemudi (Putusan No. 13/KPPU-I/2018).

Namun, rencana akuisisi GoTo oleh Grab membawa dimensi risiko yang jauh lebih luas. Tidak seperti Uber yang hanya fokus pada layanan transportasi daring, GoTo adalah konglomerat digital yang mencakup e-commerce (Tokopedia), pembayaran digital (GoPay), dan on-demand services (Gojek). Jika merger ini terjadi, konsentrasi kekuatan tidak hanya akan mendominasi satu sektor, tetapi menciptakan struktur dominasi lintas platform (superapp monopoly).

Risiko tersebut meliputi penguasaan atas data konsumen, perilaku transaksi, dan kontrol atas jaringan logistik. Selain itu, kemungkinan adanya integrasi vertikal (antara pembayaran, platform, dan logistik) menciptakan hambatan masuk bagi pemain baru dan memperbesar efek penguncian (lock-in effect) bagi konsumen dan mitra.

Dari sisi kelembagaan, respons KPPU cenderung eks-post dan reaktif, sementara CCCS memiliki mekanisme pencegahan eks-ante yang memungkinkan koreksi sebelum merger berdampak. Hal ini menunjukkan bahwa regulasi merger digital di Indonesia belum cukup siap menghadapi tantangan ekosistem digital terintegrasi.

Akhirnya, muncul potensi regulatory arbitrage, yakni strategi perusahaan memanfaatkan celah antara sistem hukum lintas negara untuk menghindari pengawasan ketat. Hal ini menuntut Indonesia tidak hanya memperkuat kapasitas KPPU, tetapi juga mendorong harmonisasi kerangka pengawasan merger digital di tingkat ASEAN.

Dengan demikian, kasus Uber–Grab menjadi pelajaran penting untuk menyusun kerangka hukum digital yang adaptif dan preventif. Merger GoTo–Grab bukan hanya persoalan korporasi, melainkan uji strategis bagi hukum persaingan Indonesia dalam era ekonomi digital lintas batas.

Kesimpulan

Potensi merger antara Grab dan GoTo menimbulkan pertanyaan penting mengenai arah dan kapasitas hukum persaingan Indonesia. Meski secara teori merger ini bisa mendorong efisiensi dan daya saing global, secara praktis ia berisiko mematikan kompetisi domestik. Maka, diperlukan pendekatan hukum yang kontekstual, berbasis data, dan proaktif dalam merespons perubahan lanskap ekonomi digital. Rencana akuisisi lintas negara oleh Grab terhadap GoTo secara hukum yurisdiksi yang berlaku di Indonesia sangat dimungkinkan seperti yang telah dibahas dalam beberapa landasan hukum Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dan lain sebagainya. Akan tetapi proses ini tetap harus mengedepankan prinsip keterbukaan informasi di publik dimana KPPU pada akhirnya akan mendapatkan notifikasi akuisisi tersebut dan menimbang apakah praktek akuisisi lintas negara ini memenuhi kaidah aturan yang berlaku.

Rekomendasi

Berdasarkan hasil analisis terkait potensi merger Grab dan GoTo, penelitian selanjutnya perlu lebih mendalam dalam mengeksplorasi dampak merger terhadap persaingan pasar digital di Indonesia, dengan fokus pada perubahan struktur pasar dan dampaknya terhadap harga, kualitas layanan, serta keberlanjutan inovasi. Penelitian ini bisa mencakup pengembangan metodologi analisis yang lebih komprehensif, menggabungkan data kualitatif dan kuantitatif untuk menilai dinamika pasar secara lebih akurat. Selain itu, penting untuk menganalisis pengaruh regulasi lintas negara, khususnya terkait dengan peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Indonesia dan Competition and Consumer Commission of Singapore (CCCS), dalam mengawasi merger antar perusahaan digital besar. Penelitian lanjutan juga dapat menggali lebih dalam tentang potensi perubahan perilaku pasar pasca-merger, termasuk dampaknya terhadap konsumen dan pelaku usaha kecil yang mungkin kehilangan daya saing.

Namun, penelitian ini juga dihadapkan pada beberapa hambatan, seperti keterbatasan data yang tidak dipublikasikan secara terbuka oleh perusahaan yang terlibat dalam merger, serta ketidakpastian dalam proses pengambilan keputusan oleh regulator. Selain itu, perbedaan persepsi antar berbagai pemangku kepentingan mengenai dampak merger bisa memengaruhi hasil penelitian. Untuk itu, disarankan agar penelitian berikutnya juga berfokus pada pengembangan kerangka hukum yang lebih adaptif terhadap dinamika sektor digital, dengan pendekatan yang lebih fleksibel untuk menjaga keseimbangan antara efisiensi ekonomi dan persaingan yang sehat. Hal ini sangat penting agar hukum persaingan usaha dapat lebih responsif terhadap perubahan cepat yang terjadi di dunia digital.

Referensi

Peraturan Perundang-undangan

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

Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal
Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja
Peraturan Presiden Nomor 49 Tahun 2021 tentang Daftar Bidang Usaha Penanaman Modal
Peraturan Pemerintah No. 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan
Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya
Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Buku

Maheka. Hukum Tentang Merger. Jakarta: Salemba Empat. 2008.

Fuady, Munir. Hukum Tentang Akuisisi, Take Over dan LBO (Berdasarkan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007. Bandung: PT Citra Aditya Bakti. 2008

Jurnal Ilmiah

Fox, Eleanor M. “Digital Platforms, Competition Law, and Regulatory Arbitrage.” *Journal of Antitrust Enforcement* 8, no. 1 (Spring 2020): 1–15.

Jasmin, Alifia. “Notifikasi Merger Sebagai Upaya Pengawasan KPPU Berdasarkan Hukum Nasional dan Perbandingan dengan Singapura”, *Jurnal Interpretasi Hukum* Vol. 5 Issues 2 (2024): 1049 – 1050.

Pratama, Angga Putra. “Regulasi Hukum Pengambilalihan Perusahaan Menurut Hukum Pasar Modal Indonesia.” *UNES Law Review* Vol. 6, No. 4, (Juni 2024): 10453 - 10463.

Tualaka, Alvalaneda Gloria Priscilla dan Dian Purnamasari, “Perbandingan Penerapan Notifikasi Terkait Tindakan Akuisisi Berdasarkan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dan Singapura,” *Jurnal Reformasi Hukum Trisakti* Vol. 5 No. 4 (4 November 2023): 1586 – 1598.

Putusan Pengadilan

Putusan Perkara Nomor 13/KPPU-I/2018 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 28 dan Pasal 29 UU No. 5 Tahun 1999 oleh Grab dan Uber. Jakarta: KPPU, 2019.

Media Internet

Competition and Consumer Commission of Singapore. CCCS Imposes Directions on Grab to Open Access to Platform and Issues Penalties to Grab and Uber. 24 September 2018. <https://www.cccs.gov.sg/media-and-consultation/newsroom/media-releases/uber-grab-infringement-decision-24-sep-2018>.

Hema, Yuliana “Ini Kata Manajemen Gojek Tokopedia Terkait Rumor Akuisisi GOTO oleh Grab,” *Kontan*, 25 Mei 2025, <https://investasi.kontan.co.id/news/ini-kata-manajemen-gojek-tokopedia-terkait-rumor-akuisisi-goto-oleh-grab-1>.

Irwandi, Ferry. “GoTo Diakuisisi Grab, Apa Dampaknya Buat Kita?” *MalakaProject*, 21 Mei 2025, <https://www.youtube.com/watch?v=3MZfQhthBmM>

Puspita, Melynda Dwi. “Kilas Balik Merger Gojek dan Tokopedia Menjadi GoTo,” *Tempo*, 9 Juni 2023, <https://www.tempo.co/ekonomi/kilas-balik-merger-gojek-dan-tokopedia-menjadi-goto-178728>.

Rahardyan, Aziz. “Pemerintah Diminta Turun Tangan Rumor GOTO Diakuisisi Grab,” *Bisnis.com*, 5 Mei 2025, <https://ekonomi.bisnis.com/read/20250505/9/1874602/pemerintah-diminta-turun-tangan-rumor-goto-diakuisisi-grab>.

Zhang, David. “<https://lp.euromonitor.com/article/three-key-implications-of-the-grab-and-goto-merger>”