



Deva Inggris<sup>1</sup>  
Indrianti Putri Laila<sup>2</sup>  
Wayne Gladys Octatiana  
Bella<sup>3</sup>  
Devi Raiva Aprilia<sup>4</sup>  
Farahdinny Siswajanth<sup>5</sup>

## POTENSI PRAKTIK MONOPOLI DALAM RENCANA MERGER GRAB-GOTO DALAM PERSPEKTIF HUKUM EKONOMI INDONESIA

### Abstrak

Perkembangan pesat ekonomi digital di Indonesia telah mendorong terjadinya konsolidasi pasar melalui merger perusahaan platform berskala besar, salah satunya rencana merger Grab-GoTo yang menimbulkan perhatian serius dalam perspektif hukum ekonomi. Merger ini berpotensi menciptakan pemusatan kekuatan pasar yang signifikan, khususnya pada sektor layanan ride-hailing dan ekosistem digital terkait, sehingga memunculkan risiko praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis potensi praktik monopoli dalam rencana merger Grab-GoTo sebagai isu hukum ekonomi di Indonesia serta menelaah peran negara, khususnya melalui Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), dalam mengendalikan konsolidasi pasar digital. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan studi kasus. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tingginya konsentrasi pasar, efek jaringan, serta hambatan masuk yang kuat dalam ekonomi digital berpotensi mendorong penyalahgunaan posisi dominan pasca-merger. Oleh karena itu, diperlukan penguatan peran KPPU, pembaruan kerangka hukum persaingan usaha, serta sinergi kebijakan negara untuk menjaga keseimbangan antara efisiensi ekonomi dan perlindungan kepentingan umum.

**Kata Kunci:** Merger, Praktik Monopoli, Hukum Ekonomi

### Abstract

The rapid development of the digital economy in Indonesia has led to market consolidation through mergers of large-scale platform companies, one of which is the planned merger of Grab-GoTo, which has raised serious concerns from an economic law perspective. This merger has the potential to create significant market power concentration, particularly in the ride-hailing service sector and related digital ecosystems, giving rise to the risk of monopolistic practices and unfair business competition. This study aims to analyze the potential for monopolistic practices in the Grab-GoTo merger plan as an economic law issue in Indonesia and to examine the role of the state, particularly through the Business Competition Supervisory Commission (KPPU), in controlling digital market consolidation. The research method used is normative juridical with a legislative, conceptual, and case study approach. The results of the study indicate that high market concentration, network effects, and strong barriers to entry in the digital economy have the potential to encourage abuse of dominant positions post-merger. Therefore, it is necessary to strengthen the role of the KPPU, update the legal framework for business competition, and synergize state policies to maintain a balance between economic efficiency and the protection of the public interest.

**Keywords:** Merger, Monopoly Practices, Economic Law

<sup>1,2,3,4,5</sup> Ilmu hukum,Fakultas Hukum,Universitas Pakuan Bogor  
email: devainggria@gmail.com<sup>1</sup>, indriyantiindri510@gmail.com<sup>2</sup>, waynegladys5@gmail.com<sup>3</sup>,  
raivadevi856@gmail.com<sup>4</sup>, farahdinny@unpak.ac.id<sup>5</sup>

## PENDAHULUAN

Ekonomi pasar yang sehat memerlukan persaingan usaha yang fair dan berkeadilan sebagai instrumen untuk menciptakan efisiensi ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Persaingan usaha yang sehat mendorong pelaku usaha untuk berinovasi, meningkatkan kualitas produk atau layanan, serta menetapkan harga yang kompetitif demi kepentingan konsumen. Dalam konteks ini, negara memiliki peran fundamental untuk menciptakan iklim persaingan yang kondusif sekaligus mencegah terjadinya pemerataan kekuatan ekonomi pada satu atau sekelompok pelaku usaha yang dapat merugikan kepentingan umum. Kehadiran negara melalui regulasi persaingan usaha bukan semata-mata untuk mengintervensi pasar, melainkan untuk menjamin bahwa mekanisme pasar dapat berfungsi secara optimal dalam memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat.

Sejarah perkembangan hukum persaingan usaha di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari dinamika politik ekonomi pasca reformasi 1998. Krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada akhir 1990-an membuka mata publik terhadap praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang telah mengakar dalam sistem ekonomi nasional. Pengalaman pahit tersebut mendorong pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebagai landasan yuridis untuk menciptakan iklim persaingan usaha yang adil. Undang-undang ini secara eksplisit melarang berbagai bentuk perjanjian dan kegiatan usaha yang dapat mengakibatkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, termasuk penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan yang berpotensi menciptakan dominasi pasar. Lebih lanjut, Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 dan Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2023 memberikan pedoman teknis mengenai mekanisme penilaian terhadap transaksi merger dan akuisisi yang dapat menimbulkan dampak signifikan terhadap struktur pasar.

Transformasi ekonomi digital di Indonesia telah mengubah lanskap persaingan usaha secara dramatis dalam dua dekade terakhir. Sektor transportasi online dan ekonomi platform mengalami pertumbuhan eksponensial dengan nilai transaksi mencapai belasan ribu triliun rupiah, menciptakan ekosistem baru yang melibatkan jutaan mitra pengemudi, pedagang, dan konsumen. Grab dan GoTo (Gojek-Tokopedia) muncul sebagai dua raksasa teknologi yang mendominasi pasar *ride-hailing*, *food delivery*, dan *digital payment* di Indonesia dengan pangsa pasar yang sangat signifikan. Kedua perusahaan ini tidak hanya menyediakan layanan transportasi, tetapi telah berkembang menjadi *super-app* yang mengintegrasikan berbagai layanan digital dalam satu platform, menciptakan ketergantungan ekosistem yang kompleks. Kehadiran mereka telah mengubah cara masyarakat Indonesia dalam mengakses layanan transportasi, memesan makanan, melakukan transaksi digital, hingga berbelanja online.

Rencana merger antara Grab dan GoTo yang mencuat pada pertengahan tahun 2025 menimbulkan kekhawatiran serius terhadap masa depan persaingan usaha di sektor ekonomi digital Indonesia. Penggabungan dua entitas yang secara bersama-sama menguasai sekitar 90 persen pangsa pasar transportasi online berpotensi menciptakan struktur pasar yang sangat terkonsentrasi dan hampir tanpa persaingan berarti. Pesaing lain seperti Maxim, InDrive, dan platform sejenis hanya memiliki pangsa pasar yang sangat kecil sehingga tidak memiliki kekuatan untuk menyeimbangkan dominasi hasil merger. Situasi ini mengingatkan pada kasus akuisisi Uber oleh Grab pada tahun 2018 yang pada saat itu tidak dapat diantisipasi oleh KPPU karena keterbatasan kerangka regulasi, sementara otoritas persaingan di Singapura dan Malaysia menjatuhkan sanksi atas transaksi tersebut. Pengalaman tersebut menjadi pembelajaran penting bahwa konsolidasi pasar yang berlebihan dapat menimbulkan dampak negatif berupa peningkatan harga, penurunan kualitas layanan, dan terhambatnya inovasi akibat tidak adanya tekanan kompetitif.

Dari perspektif kepentingan publik, merger Grab-GoTo bukan sekadar persoalan bisnis antara dua korporasi, melainkan menyangkut hajat hidup jutaan mitra pengemudi yang menggantungkan mata pencarian mereka pada platform tersebut, jutaan pelaku usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) yang memanfaatkan layanan *delivery*, serta ratusan juta konsumen yang bergantung pada layanan transportasi dan ekonomi digital. Konsentrasi pasar yang tinggi berpotensi memberikan kekuatan pasar yang berlebihan kepada entitas hasil merger untuk menetapkan harga secara sepahak, mendikte syarat dan ketentuan kepada mitra, serta

menghambat masuknya pemain baru yang dapat memberikan alternatif kepada konsumen. Dalam jangka panjang, situasi ini dapat menciptakan ineffisiensi ekonomi dan mengurangi kesejahteraan sosial. Oleh karena itu, KPPU sebagai lembaga yang diamanatkan untuk mengawasi persaingan usaha memiliki tanggung jawab strategis untuk melakukan penilaian menyeluruh (*substantive review*) terhadap rencana merger ini dengan mempertimbangkan berbagai aspek seperti hambatan masuk pasar, potensi perilaku anti-persaingan, dampak terhadap efisiensi ekonomi, perlindungan UMKM, dan kesejahteraan tenaga kerja.

Keterlibatan Danantara, holding BUMN yang direncanakan akan berperan dalam skema merger ini, menambah kompleksitas persoalan dari dimensi hukum ekonomi publik. Pengalaman investasi BUMN Telkomsel yang merugi akibat anjloknya harga saham GoTo dari Rp200 menjadi Rp50 per saham menjadi pengingat bahwa keputusan investasi yang melibatkan aset negara harus dilakukan dengan kehati-hatian dan analisis komprehensif. Partisipasi badan usaha milik negara dalam merger yang berpotensi menciptakan monopoli menimbulkan pertanyaan mendasar tentang konsistensi kebijakan ekonomi pemerintah: di satu sisi negara berkewajiban mencegah praktik monopoli, namun di sisi lain turut terlibat dalam transaksi yang dapat menciptakan dominasi pasar. Ketegangan antara kepentingan bisnis dan kepentingan publik ini memerlukan kerangka pengaturan yang jelas dan mekanisme *checks and balances* yang efektif untuk memastikan bahwa keputusan ekonomi strategis tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat dan kepentingan rakyat banyak.

Rencana merger Grab-GoTo menghadirkan dilema hukum ekonomi yang kompleks dan multidimensional yang memerlukan kajian mendalam dari perspektif akademis maupun praktis. Di satu sisi, merger dapat memberikan efisiensi operasional dan penguatan daya saing industri teknologi nasional di tingkat regional, namun di sisi lain berpotensi menciptakan struktur pasar oligopolistik bahkan monopolistik yang bertentangan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat. Ketidakpastian hukum mengenai batas-batas konsentrasi pasar yang diperbolehkan dalam konteks ekonomi digital, efektivitas instrumen hukum yang ada dalam mengantisipasi merger bermasalah, serta peran dan kewenangan KPPU dalam mengendalikan konsolidasi pasar yang melibatkan kepentingan strategis nasional menjadi persoalan krusial yang memerlukan jawaban komprehensif. Oleh karena itu, penelitian ini berupaya untuk menganalisis secara sistematis potensi praktik monopoli dalam rencana merger Grab-GoTo dari perspektif hukum ekonomi Indonesia, serta mengkaji peran negara melalui KPPU dalam mengendalikan konsolidasi pasar digital sebagai bagian dari pengaturan hukum ekonomi yang bertujuan melindungi kepentingan publik dan menjaga keseimbangan antara efisiensi ekonomi dengan keadilan distributif.

## METODE

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan mengkaji norma dan prinsip hukum yang mengatur persaingan usaha serta peran negara dalam pengendalian kegiatan ekonomi dalam kerangka hukum ekonomi Indonesia. Pendekatan yang digunakan meliputi pendekatan perundang-undangan dengan menelaah Peraturan Perundang-Undangan yang relevan dengan kasus, konseptual untuk mengkaji konsep demokrasi ekonomi, kekuasaan pasar, dan peran negara sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta pendekatan kasus melalui analisis rencana merger Grab-GoTo dan preseden akuisisi Uber oleh Grab. Analisis dilakukan secara kualitatif-deskriptif untuk menilai potensi praktik monopoli dan efektivitas peran KPPU dalam mengendalikan konsolidasi pasar digital demi menjaga persaingan usaha yang sehat dan kepentingan publik.

## ANALISIS DAN PEMBAHASAN

### Potensi Praktik Monopoli dalam Rencana Merger Grab-GoTo sebagai Isu Hukum Ekonomi di Indonesia

Praktik monopoli dalam kerangka hukum ekonomi Indonesia dipahami sebagai pemasutan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum. Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat secara tegas mendefinisikan monopoli sebagai penguasaan atas

produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha, yang sejalan dengan pemikiran ekonom klasik Adam Smith yang memperingatkan bahaya konsentrasi kekuatan pasar dalam menghambat mekanisme alokasi sumber daya yang efisien. Hukum persaingan usaha modern tidak semata-mata melarang ukuran besar atau dominasi pasar, melainkan lebih fokus pada penyalahgunaan posisi dominan (*abuse of dominant position*) yang merugikan konsumen dan menghambat inovasi. Dalam konteks merger dan akuisisi, Pasal 28 ayat (2) dan (3) UU No. 5 Tahun 1999 melarang penggabungan atau peleburan badan usaha yang dapat mengakibatkan praktik monopoli dengan ancaman sanksi administratif berupa pembatalan dan denda hingga Rp25 miliar, yang menunjukkan adopsi pendekatan *ex-post control* melalui sistem *post-notification* dengan kelemahan bahwa transaksi sudah berjalan ketika KPPU melakukan evaluasi.

Penguasaan 90 persen pangsa pasar ride-hailing oleh entitas hasil merger Grab-GoTo menciptakan konsentrasi pasar yang ekstrem dan hampir mendekati struktur monopoli murni, di mana pesaing yang tersisa seperti Maxim dan InDrive hanya menguasai 10 persen pangsa pasar secara kumulatif sehingga tidak memiliki kemampuan untuk memberikan tekanan kompetitif yang berarti. Menggunakan *Herfindahl-Hirschman Index (HHI)* yang mengukur konsentrasi pasar berdasarkan kuadrat pangsa pasar masing-masing pelaku usaha, merger Grab-GoTo akan menghasilkan HHI sekitar 8100 (dari asumsi masing-masing menguasai 45% menjadi 90% pasca merger), jauh melampaui ambang batas 2500 yang mengindikasikan pasar *highly concentrated* dalam praktik persaingan usaha internasional. Tingkat konsentrasi yang ekstrem ini membuka peluang bagi pelaku usaha dominan untuk melakukan penyalahgunaan posisi dominan dalam berbagai bentuk: *exploitative abuse* berupa penetapan harga yang tidak wajar kepada konsumen dan mitra, *exclusionary abuse* berupa praktik yang menghambat masuknya pesaing baru seperti *predatory pricing* dan *exclusive dealing*, serta *discriminatory abuse* berupa perlakuan berbeda terhadap mitra atau konsumen yang setara.

Karakteristik ekonomi digital dengan efek jaringan yang kuat membuat potensi monopoli dalam merger Grab-GoTo menjadi semakin problematis karena nilai platform bagi pengguna meningkat seiring bertambahnya jumlah pengguna lain, menciptakan *barrier to entry* yang sangat tinggi bagi pesaing baru yang harus membangun basis pengguna besar secara simultan di kedua sisi pasar. Fenomena "*winner-takes-all*" yang khas dalam ekonomi digital akan semakin menguat pasca merger, di mana platform dengan basis pengguna terbesar akan terus menarik lebih banyak pengguna baru karena efek jaringan sementara platform lebih kecil akan terpinggirkan, sehingga mengunci struktur pasar (*market foreclosure*) dan menghilangkan contestability yang pada akhirnya mengurangi tekanan untuk berinovasi dan meningkatkan kualitas layanan. Dimensi *multisided* platform yang dimiliki Grab dan GoTo menambah kompleksitas karena merger dapat menciptakan *conglomerate effects* di mana kekuatan pasar dari satu segmen dapat digunakan untuk memperkuat posisi di segmen lain melalui praktik *bundling*, *tying*, atau *leveraging*, misalnya dominasi di *ride-hailing* digunakan untuk memaksa pengguna menggunakan layanan dompet digital tertentu melalui insentif diskriminatif, yang dapat menghambat persaingan di berbagai segmen pasar sekaligus dan menciptakan ekosistem tertutup (*walled garden*).

Akuisisi Uber oleh Grab pada tahun 2018 menjadi preseden penting yang menunjukkan kelemahan sistem pengawasan merger di Indonesia, di mana KPPU tidak dapat mengambil langkah hukum efektif karena transaksi dikemas sebagai akuisisi aset operasional tingkat regional, sementara otoritas persaingan di Singapura dan Malaysia menjatuhkan sanksi kepada Grab karena dinilai mengurangi persaingan secara substansial dan merugikan konsumen. Pasca akuisisi Uber, keluhan konsumen terkait kenaikan tarif dan penurunan kualitas layanan meningkat signifikan, sementara pengemudi mengeluhkan peningkatan komisi dan penurunan insentif, mengkonfirmasi bahwa konsolidasi pasar di industri platform digital cenderung menghasilkan dampak negatif nyata terhadap kesejahteraan konsumen dan mitra bukan sekadar risiko teoretis. Sistem post-merger notification yang dianut Indonesia memiliki keterbatasan karena KPPU hanya dapat melakukan evaluasi setelah transaksi dilakukan dan dinotifikasikan maksimal 30 hari kerja pasca transaksi, berbeda dengan sistem pre-merger notification di Uni Eropa dan Amerika Serikat yang memberikan kesempatan mencegah merger bermasalah sebelum menimbulkan dampak negatif.

Penilaian terhadap legalitas merger Grab-GoTo dilakukan dalam kerangka *rule of reason* sebagaimana diatur dalam Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2023, di mana merger tidak otomatis dinilai melanggar hukum hanya karena menghasilkan konsentrasi pasar yang tinggi. Dalam konteks ini, Pasal 8 Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2023 berfungsi sebagai dasar awal penilaian dengan mengatur penghitungan nilai penjualan pelaku usaha dan kelompok usahanya, sehingga KPPU dapat menilai skala ekonomi serta potensi kekuatan pasar entitas hasil merger Grab-GoTo sebelum melakukan analisis substantif terhadap dampaknya terhadap persaingan usaha. Pangsa pasar 90 persen dengan HHI 8100 jelas melampaui ambang batas yang digunakan dalam praktik persaingan usaha internasional seperti *European Commission* yang menggunakan 40-50 persen pangsa pasar sebagai indikasi posisi dominan, sehingga seharusnya memicu *presumption of illegality* di mana beban pembuktian beralih kepada para pihak untuk menunjukkan merger tidak akan menimbulkan dampak negatif. Hambatan masuk pasar dalam industri platform digital sangat tinggi karena *economies of scale* dan efek jaringan, *switching costs* dan *lock-in effects*, data *advantages*, serta *access to capital* yang membuat investor lebih percaya pada platform berskala besar, sehingga tingkat konsentrasi tinggi tidak dapat diimbangi oleh ancaman persaingan potensial dari pendatang baru.

Argumen efisiensi yang mungkin diajukan para pihak merger harus dievaluasi secara kritis dengan mempertimbangkan apakah efisiensi tersebut *merger-specific* (tidak dapat dicapai selain melalui merger), *verifiable* (dapat dibuktikan empiris), dan *sufficient* (cukup besar untuk mengimbangi dampak negatif dan dapat diteruskan kepada konsumen), yang diragukan dapat terpenuhi mengingat kedua perusahaan sudah beroperasi pada skala sangat besar sehingga efisiensi tambahan akan marginal. Sebaliknya, hilangnya persaingan dinamis antara dua inovator utama akan menghilangkan tekanan untuk terus berinovasi dan meningkatkan kualitas layanan, yang merupakan kerugian jangka panjang sangat signifikan dalam ekonomi digital yang ditandai perubahan teknologi cepat dan model bisnis yang terus berevolusi. Merger Grab-GoTo juga akan mempengaruhi jutaan mitra pengemudi yang menggantungkan mata pencaharian, ratusan ribu pelaku UMKM, serta ratusan juta konsumen, di mana platform dominan memiliki kekuatan mendikte syarat dan ketentuan kemitraan secara sepihak tanpa alternatif berarti bagi mitra untuk berpindah platform, yang bertentangan dengan prinsip demokrasi ekonomi Pasal 33 UUD 1945 yang menghendaki keseimbangan kepentingan antara pelaku usaha besar, pelaku usaha kecil, dan konsumen.

Terdapat argumen kuat bahwa merger Grab-GoTo berpotensi sangat besar menimbulkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang bertentangan dengan UU No. 5 Tahun 1999 dan merugikan kepentingan umum, karena konsentrasi pasar 90 persen dikombinasikan dengan hambatan masuk pasar sangat tinggi akan menciptakan struktur pasar yang hampir tidak mungkin dikontes oleh pesaing baru atau eksisting, sehingga entitas dominan akan memiliki insentif dan kemampuan melakukan penyalahgunaan posisi dominan dalam berbagai bentuk. Pengalaman pasca akuisisi Grab-Uber menunjukkan platform dominan cenderung meningkatkan komisi dan mengurangi insentif kepada mitra setelah persaingan berkurang, yang menimbulkan kekhawatiran serius terhadap kesejahteraan mitra pengemudi dan pelaku UMKM yang bergantung pada platform tanpa adanya alternatif kompetitif. Secara normatif, merger Grab-GoTo seharusnya ditolak atau paling tidak diberi syarat-syarat sangat ketat (*remedies*), namun tantangan praktis dalam mengimplementasikan remedies dalam konteks merger platform digital sangat besar karena structural remedies sulit diterapkan (nilai utama platform terletak pada efek jaringan dan data bukan aset fisik yang mudah dipisahkan) dan *behavioral remedies* memerlukan pengawasan intensif berkelanjutan yang mungkin melampaui kapasitas institusional KPPU, sehingga pencegahan merger sejak awal melalui penolakan persetujuan merupakan pilihan yang lebih baik untuk efektivitas penegakan hukum.

### **Peran Negara melalui Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam Mengendalikan Pasar Digital dalam Perspektif Hukum Ekonomi**

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) merupakan lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dengan mandat untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang persaingan usaha dan menjamin terciptanya iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat. Keberadaan KPPU mencerminkan komitmen negara untuk melindungi proses persaingan sebagai mekanisme fundamental dalam

ekonomi pasar yang dapat menghasilkan efisiensi ekonomi dan kesejahteraan konsumen, sekaligus mencegah terjadinya pemerataan kekuatan ekonomi yang dapat merugikan kepentingan umum. Pasal 30 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menegaskan kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai lembaga independen yang dibentuk untuk melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan hukum persaingan usaha, termasuk melakukan penilaian terhadap perjanjian, kegiatan usaha, dan/atau tindakan pelaku usaha yang berpotensi menimbulkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, serta menilai adanya penyalahgunaan posisi dominan. Dalam konteks merger dan akuisisi, KPPU memiliki kewenangan krusial untuk melakukan substantive review terhadap transaksi penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan yang dapat menciptakan atau memperkuat posisi dominan pelaku usaha di pasar relevan.

Kewenangan KPPU dalam mengendalikan pasar digital menghadapi tantangan struktural yang signifikan akibat adopsi sistem *post-merger notification* dalam kerangka hukum persaingan usaha Indonesia, di mana pelaku usaha diwajibkan melaporkan transaksi merger kepada KPPU paling lambat 30 hari kerja setelah transaksi berlaku efektif secara hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010. Sistem ini berbeda secara fundamental dengan *pre-merger notification system* yang dianut oleh yurisdiksi dengan rezim persaingan usaha yang lebih matang seperti Uni Eropa dan Amerika Serikat, di mana merger tidak boleh dilaksanakan sebelum mendapat *clearance* dari otoritas persaingan usaha sehingga memberikan kesempatan untuk mencegah konsolidasi yang bermasalah sejak awal. Kelemahan sistem *post-notification* adalah bahwa pada saat KPPU melakukan evaluasi dan menemukan bahwa merger berpotensi menciptakan atau memperkuat posisi dominan yang merugikan persaingan, integrasi bisnis sudah berjalan dan memisahkan kembali entitas yang sudah bergabung akan menimbulkan kesulitan praktis yang sangat besar, biaya transaksi yang tinggi, serta ketidakpastian hukum bagi para pihak dan pihak ketiga yang sudah mengandalkan transaksi tersebut. Hal ini membuat kewenangan KPPU untuk membatalkan merger menjadi sulit dilaksanakan secara efektif meskipun secara formal diatur dalam undang-undang.

Dalam kasus rencana merger Grab-GoTo, peran KPPU menjadi sangat krusial mengingat konsentrasi pasar yang akan dihasilkan mencapai 90 persen di pasar *ride-hailing*, yang jelas-jelas melampaui *threshold* yang umum digunakan dalam analisis merger di berbagai yurisdiksi. KPPU harus melakukan *substantive review* yang komprehensif dengan mempertimbangkan berbagai faktor yang diatur dalam Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2023, termasuk tingkat konsentrasi pasar, hambatan masuk pasar, potensi perilaku anti-persaingan, efisiensi ekonomi yang dihasilkan, dampak terhadap konsumen dan UMKM, serta kepentingan strategis nasional. Analisis ini memerlukan keahlian ekonomi yang mendalam untuk memahami dinamika persaingan dalam ekonomi platform digital yang berbeda secara fundamental dari industri tradisional, termasuk pemahaman tentang efek jaringan, *data advantages, economies of scale* dan *scope*, serta karakteristik *two-sided* atau *multi-sided markets* yang menciptakan kompleksitas tersendiri dalam mendefinisikan pasar relevan dan mengukur kekuatan pasar. Keterbatasan kapasitas institusional KPPU dalam hal sumber daya manusia dengan keahlian ekonomi digital, akses terhadap data dan informasi yang relevan, serta keterbatasan waktu untuk melakukan analisis mendalam menjadi tantangan serius dalam menjalankan fungsi pengawasan merger secara efektif.

Pengalaman kasus Grab-Uber tahun 2018 mengekspos tidak hanya kelemahan sistem *post-notification* tetapi juga keterbatasan yurisdiksi KPPU dalam mengawasi transaksi merger yang melibatkan korporasi multinasional dengan struktur kepemilikan yang kompleks dan transaksi yang dilakukan di luar wilayah Indonesia. Ketua KPPU M. Fanshurullah Asa secara eksplisit menyatakan bahwa KPPU tidak ingin "kecolongan" lagi seperti pada kasus Grab-Uber, yang menunjukkan kesadaran institusional terhadap perlunya pendekatan yang lebih proaktif dan *anticipatory* dalam menghadapi transaksi merger di sektor digital. Namun demikian, kesadaran saja tidak cukup tanpa didukung oleh reformasi kerangka hukum yang memberikan kewenangan lebih luas kepada KPPU untuk melakukan *pre-merger notification review*, akses terhadap informasi yang lebih komprehensif dari para pihak merger, serta kemampuan untuk melakukan *interim measures* atau *injunctive relief* yang dapat menghentikan sementara

pelaksanaan merger sambil menunggu hasil evaluasi substantif. Dalam konteks merger Grab-GoTo yang melibatkan potensi keterlibatan Danantara sebagai holding BUMN, kompleksitas bertambah karena menyangkut tidak hanya kepentingan persaingan usaha tetapi juga kebijakan ekonomi strategis pemerintah yang harus diseimbangkan dengan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat.

Pernyataan tegas Ketua KPPU bahwa merger dapat dibatalkan jika terbukti menimbulkan persaingan usaha tidak sehat mencerminkan political will institusional untuk menjalankan fungsi pengawasan secara serius, namun efektivitas pelaksanaan kewenangan pembatalan merger dalam praktik masih menjadi pertanyaan mengingat kompleksitas hukum dan ekonomi yang terlibat. Pasal 47 UU No. 5 Tahun 1999 memberikan KPPU kewenangan untuk menjatuhkan sanksi administratif berupa penetapan pembatalan perjanjian, perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, penetapan pembayaran ganti rugi, serta pengenaan denda serendah-rendahnya Rp1 miliar dan setinggi-tingginya Rp25 miliar. Namun dalam konteks merger yang sudah berjalan, pembatalan penggabungan atau peleburan badan usaha memerlukan tidak hanya putusan KPPU tetapi juga koordinasi dengan berbagai otoritas lain termasuk Kementerian Hukum dan HAM, Otoritas Jasa Keuangan, dan Kementerian Komunikasi dan Informatika, serta dapat menimbulkan gugatan *judicial review* ke Pengadilan Negeri yang dapat menunda atau bahkan membatalkan putusan KPPU. Ketidakpastian mengenai *enforcement mechanism* ini dapat mengurangi *deterrence effect* dari ancaman pembatalan merger dan membuat pelaku usaha cenderung mengambil *calculated risk* dengan tetap melanjutkan merger meskipun berpotensi melanggar hukum persaingan usaha.

Keterlibatan BUMN melalui Danantara dalam rencana merger Grab-GoTo menimbulkan dilema fundamental dalam peran KPPU sebagai pengawas persaingan usaha, karena di satu sisi KPPU harus menjaga prinsip persaingan usaha yang sehat termasuk mencegah praktik monopoli, namun di sisi lain harus mempertimbangkan kepentingan strategis nasional dan kebijakan pemerintah dalam mendukung penguatan industri digital domestik. Pengalaman kerugian investasi Telkomsel sebesar Rp6,1 triliun akibat anjloknya harga saham GoTo menunjukkan bahwa keputusan investasi yang melibatkan aset negara harus dilakukan dengan kehati-hatian dan analisis komprehensif terhadap risiko finansial maupun risiko reputasional, namun pertimbangan finansial tidak boleh mengabaikan kewajiban negara untuk menjaga persaingan usaha yang sehat sebagai instrumen untuk mencapai kesejahteraan rakyat. KPPU harus mampu memisahkan secara tegas antara pertimbangan persaingan usaha yang objektif berdasarkan analisis ekonomi dengan pertimbangan politik ekonomi yang mungkin diajukan oleh pemerintah, dan harus berani mengambil keputusan yang diperlukan untuk menjaga integritas hukum persaingan usaha dan melindungi kepentingan konsumen serta pelaku usaha kecil dan menengah.

Peran KPPU dalam mengendalikan konsolidasi pasar digital tidak akan efektif tanpa dukungan yang kuat dari pemerintah untuk mendukung independensi KPPU dan menghormati keputusan KPPU yang didasarkan pada analisis persaingan usaha yang objektif, terlepas dari pertimbangan politik ekonomi jangka pendek. Pasal 33 UUD 1945 mengamanatkan bahwa cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang harus diinterpretasikan bukan sebagai justifikasi untuk menciptakan monopoli milik negara atau swasta yang merugikan, melainkan sebagai kewajiban negara untuk memastikan bahwa sektor strategis beroperasi secara efisien dan adil untuk kepentingan rakyat banyak melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat. Dalam konteks merger Grab-GoTo, KPPU harus mampu memainkan peran sebagai *guardian of competition* yang berani mengambil keputusan penolakan atau pemberian persetujuan bersyarat yang ketat jika memang diperlukan untuk melindungi kepentingan konsumen, mitra pengemudi, pelaku UMKM, dan efisiensi ekonomi jangka panjang, meskipun keputusan tersebut mungkin tidak sejalan dengan kepentingan korporasi besar atau bahkan kebijakan pemerintah jangka pendek. Hanya dengan independensi dan integritas yang kuat, KPPU dapat menjalankan fungsinya sebagai instrumen negara untuk mewujudkan keadilan ekonomi dan kesejahteraan sosial melalui mekanisme persaingan usaha yang sehat dalam era ekonomi digital.

## SIMPULAN

Rencana merger Grab-goto memiliki potensi yang sangat kuat untuk menimbulkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam perspektif hukum ekonomi Indonesia, mengingat tingkat konsentrasi pasar yang ekstrem, yakni penguasaan sekitar 90 persen pangsa pasar ride-hailing, dikombinasikan dengan karakteristik ekonomi digital yang ditandai oleh efek jaringan, hambatan masuk pasar yang tinggi, dan kecenderungan *winner-takes-all*. Kondisi ini memberikan kemampuan dan insentif bagi entitas hasil merger untuk melakukan penyalahgunaan posisi dominan, baik dalam bentuk penetapan harga yang eksplotatif, pembatasan akses pasar bagi pesaing, maupun pendiktean syarat kemitraan kepada mitra pengemudi dan pelaku UMKM. Meskipun Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2023 menganut pendekatan *rule of reason* yang membuka ruang pemberian melalui argumen efisiensi, dalam konteks ini manfaat efisiensi yang diklaim sulit memenuhi kriteria *merger-specific, verifiable*, dan *sufficient* untuk mengimbangi dampak negatif yang signifikan terhadap persaingan, inovasi, dan kesejahteraan konsumen. Oleh karena itu, secara normatif merger Grab-goto patut dipandang sebagai isu hukum ekonomi yang serius dan berisiko tinggi menciptakan pemuatan kekuatan ekonomi yang bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 serta prinsip demokrasi ekonomi sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Peran negara melalui Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam mengendalikan pasar digital merupakan manifestasi nyata fungsi hukum ekonomi sebagai instrumen pengendalian kekuatan pasar demi kepentingan publik. KPPU tidak hanya berperan sebagai penegak hukum persaingan usaha secara formal, tetapi juga sebagai *guardian of competition* yang bertugas menjaga keseimbangan antara efisiensi ekonomi, inovasi, dan keadilan distributif dalam ekosistem ekonomi digital yang sangat terkonsentrasi. Namun, efektivitas peran tersebut masih dihadapkan pada berbagai keterbatasan struktural, khususnya penerapan sistem *post-merger notification*, kompleksitas karakteristik pasar digital, serta potensi intervensi kepentingan politik dan ekonomi strategis negara. Oleh karena itu, penguatan kewenangan, independensi, dan kapasitas institusional KPPU menjadi prasyarat penting agar negara mampu mengendalikan konsolidasi pasar digital secara efektif, mencegah praktik monopoli, serta memastikan bahwa perkembangan ekonomi digital tetap sejalan dengan prinsip demokrasi ekonomi dan tujuan kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

## SARAN

Dalam merespons potensi praktik monopoli akibat rencana merger Grab-GoTo, pemerintah perlu melakukan pembaruan kebijakan hukum persaingan usaha melalui penguatan kerangka regulasi, khususnya dengan mendorong penerapan sistem pre-merger notification guna mencegah konsolidasi pasar bermasalah sejak awal. KPPU perlu memperkuat kapasitas institusionalnya, baik dari sisi keahlian ekonomi digital maupun akses terhadap data strategis pelaku usaha, agar mampu melakukan penilaian merger secara komprehensif dan objektif. Sementara itu, pelaku usaha di sektor ekonomi digital diharapkan mematuhi prinsip persaingan usaha yang sehat dengan menempatkan kepentingan konsumen, mitra pengemudi, dan pelaku UMKM sebagai pertimbangan utama dalam setiap strategi konsolidasi pasar.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Junaidi, "Platform Digital Dominan Dan Kesejahteraan Konsumen: Studi Kasus Grab Pasca Akuisisi Uber", Jurnal Hukum Dan Pembangunan Ekonomi, Vol. 7 No. 2 Tahun 2019.
- Andi Fahmi Lubis, Hukum Persaingan Usaha: Antara Teks & Konteks (Jakarta: GTZ, 2009).
- Arie Siswanto, Hukum Persaingan Usaha (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002).
- Budi Kagramanto, Mengenal Hukum Persaingan Usaha (Sidoarjo: Laras, 2010).
- Cathleen Lie, Gunardi Lie, "Potential Monopoly Issues in the Grab - GOTO Merger Plan : An Analysis Under Indonesian Competition Law", Jurnal Ilmu Hukum Kyadiren, Vol. 7 No. 2 Tahun 2026.
- CR 34, "Berisiko Monopoli Layanan Transportasi Online, Merger Grab-Goto Tertunda", tersedia di: <<https://www.hukumonline.com/berita/a/berisiko-monopoli-layanan->

- transportasi-online--merger-grab-goto-tertunda-lt68839cfcc984e/>, diakses pada tanggal 28 Desember 2025.
- Andi Fahmi Lubis, Anna Maria, Kurnia Toha, et.al. Hukum Persaingan Usaha (Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), 2017).
- Evans, David S, and Richard Schmalensee, "The Antitrust Analysis Of Multi-Sided Platform Businesses", University of Chicago Coase-Sandor Institute for Law & Economics Research Paper Series, Tahun 2013.
- Hermansyah, Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia (Jakarta: Prenada Media, 2008).
- Indonesia, Undang-Undang Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, UU No 5 Tahun 1999, LN No. 33 Tahun 1999, TLN No. 3817.
- \_\_\_\_\_, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Tentang Penilaian Terhadap Penggabungan, Peleburan, Atau Pengambilalihan Saham Dan/Atau Aset Yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli San/Atau Persaingan Usaha Tidak Sehat. PerKPPU No 3 Tahun 2023.
- \_\_\_\_\_, Peraturan Pemerintah Tentang Penggabungan Atau Peleburan Badan Usaha Dan Pengambilalihan Saham Perusahaan Yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, PP No. 57 Tahun 2010.
- Kennedy, Alexander, "Analisis Hukum Persaingan Usaha Platform Marketplace Online Pada Era Ekonomi Digital", Ethics and Law Journal: Business and Notary, Vol. 2 No. 4 Tahun 2024.
- Lailatul Anisah, Noverius Laoli, "KPPU: Rencana Merger Grab-Goto Bisa Dibatalkan Jika Timbulkan Persaingan Tidak Sehat", tersedia di: <<https://nasional.kontan.co.id/news/kppu-rencana-merger-grab-goto-bisa-dibatalkan-jika-timbulkan-persaingan-tidak-sehat>>, diakses pada tanggal 28 Desember 2025.
- Maarif, Syamsul, Merger Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha (Jakarta: Degraf Publishing, 2010).
- Rachmadi Usman, Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia (Jakarta: Sinar Grafika, 2013).
- Sandy Romualdus, "Indonesia Financial Watch Soroti Membengkaknya Kerugian Telkom Akibat Investasi Di GOTO", tersedia di : <<https://www.stabilitas.id/indonesia-financial-watch-soroti-membengkaknya-kerugian-telkom-akibat-investasi-di-goto/>>, diakses pada tanggal 28 Desember 2025.
- Sirait, Ningrum Natasya, Hukum Persaingan Di Indonesia: UU No 5/1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Medan: Pustaka Abadi Bangsa Pers, 2004).
- Susanti Adi Nugroho, Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia : Dalam Teori Dan Praktik Serta Penerapan Hukumnya (Jakarta: Prenada Media Group, 2018).