

BAB I

PENDAHULUAN

MEMORANDUM HUKUM

Kepada ; Ketua Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)

Dari ; Menteri Perdagangan Republik Indonesia

Perihal ; Analisis Potensi Dampak Merger GoTo–Grab terhadap Persaingan Industri Transportasi Online di Indonesia

Tanggal ; Rabu ,1 Oktober 2025

I.1 Kasus Posisi

Digitalisasi terus berkembang seiring kemajuan teknologi. Perkembangan teknologi menjadi salah satu indikator kemajuan peradaban manusia dalam mengelola dan berinovasi untuk melakukan aktivitas kehidupan dengan lebih efektif. Teknologi digital dalam bentuk perkembangan teknologi informasi dan komunikasi menjadi salah satu sarana untuk mencapai tujuan secara lebih efisien. Dalam konteks ini, Gojek, Tokopedia, dan Grab memainkan peran besar dalam pengembangan layanan teknologi untuk masyarakat. Perusahaan-perusahaan ini berkontribusi dalam layanan transportasi, e-commerce, dan fintech. Layanan-layanan ini menjadi pendukung, bukan penghalang, bagi masyarakat dalam melakukan aktivitas sehari-hari dan mengelola pengeluaran secara efisien. Layanan ini turut berperan dalam pengembangan ekonomi digital Indonesia.

Seiring perkembangan, Gojek melakukan berbagai inovasi strategis, salah satunya dengan merger bersama Tokopedia pada tahun 2021 untuk membentuk GoTo Group. Merger ini menunjukkan bahwa penggabungan dua perusahaan dengan pasar berbeda dapat menciptakan entitas besar dengan jangkauan dan potensi pasar yang luar biasa. Kolaborasi ini diharapkan dapat memperkuat posisi pasar dengan menjangkau masyarakat Indonesia secara luas. Namun, muncul isu yang dilaporkan oleh Reuters, sebuah agen berita internasional, terkait rencana merger antara GoTo (Gojek–Tokopedia) dan Grab pada tahun 2023–2024.¹ Kedua perusahaan telah memperoleh pangsa pasar yang signifikan, terutama di sektor ride-hailing. Jika merger ini terjadi, dominasi pasar yang lebih besar menjadi kemungkinan, dan kondisi ini berisiko menimbulkan monopoli, yaitu kurangnya persaingan sehat di pasar digital Indonesia.

Risiko monopoli dan kurangnya persaingan dapat menimbulkan konsekuensi serius, antara lain: mitra pengemudi dan UMKM kehilangan daya tawar karena berkurangnya alternatif platform, Konsumen berpotensi menghadapi layanan yang lebih buruk dengan harga

¹ Reuters, Grab looks to strike a deal to acquire Indonesia's GoTo in Q2, sources say, Reuters.com, 7 Mei 2025, <https://www.reuters.com/sustainability/boards-policy-regulation/grab-looks-strike-deal-acquire-indonesias-goto-q2-sources-say-2025-05-07/>, diakses 1 Desember 2025.

lebih tinggi, pesaing lain kesulitan masuk pasar karena hambatan yang tinggi, pemerintah dan regulator kesulitan menyeimbangkan iklim investasi dengan kepentingan publik, perekonomian nasional kehilangan manfaat persaingan sehat akibat minimnya dinamika pasar. Persetujuan merger antara GoTo dan Grab tidak hanya berdampak pada relasi bisnis, tetapi juga pada analisis hukum, strategi sosial, serta dampaknya terhadap ekonomi mikro dan makro, termasuk potensi ekosistem digital Indonesia. Hal ini berkaitan dengan keseimbangan kepentingan yang bertabrakan, yaitu antara konsumen, pelaku usaha, dan regulator.

Gojek berinovasi dengan meluncurkan aplikasi dan layanan transportasi roda dua berbasis aplikasi. Pada 2014, Grab meluncurkan layanan serupa, awalnya berupa taksi online kemudian berkembang ke layanan ojek. Kedua perusahaan terlibat dalam perang subsidi yang masif dan berhasil menjadi pemain dominan di Indonesia dengan sekitar 10 juta pengguna.^{2 3}

⁴Pada periode berikutnya, 2022, Gojek memperluas dan mengintegrasikan layanan serta ekosistem digitalnya melalui GoSend, GoPay, dan layanan logistik lainnya. Grab menanggapi dengan meluncurkan GrabFood, GrabExpress, serta menjalin kemitraan dengan OVO. Kedua perusahaan berhasil membangun Super App dengan ekosistem multi-layanan yang terintegrasi. GoTo merupakan entitas hukum hasil merger Gojek dan Tokopedia pada 2021, dan mengklaim dominasi di layanan transportasi, e-commerce, logistik, dan financial technology. Merger ini bersifat horizontal dan vertikal lintas industri. Pembahasan merger GoTo dan Grab pada tahun ini dan tahun mendatang dapat dilihat sebagai upaya GoTo meningkatkan posisi pasar dan margin ekosistem digitalnya. Hal ini dibuktikan melalui informasi yang dikumpulkan oleh jurnalis jaringan media internasional Reuters. Monopoli pasar dan kurangnya persaingan langsung di layanan ride-hailing, logistik, dan pembayaran digital menimbulkan kekhawatiran.

I.2 Fakta Hukum Relevan

Dominasi pasar

Dominasi Pasar GoTo dan Grab menguasai pangsa pasar transportasi online yang dominan di Indonesia (~ 85–90%).⁵ Ini sangat kontras dengan pesaing seperti Maxim dan inDrive, yang memiliki 10–15%. Hambatan yang dihadapi oleh pendatang baru di pasar ini tidak sepele karena teknologi, jaringan pengemudi, modal, dan perizinan.

² GoTo Group, *GoTo Annual Report*, GoTo Group Investor Relations, <https://www.gotocompany.com/en/investor-relations/financial-information>, diakses 1 Desember 2025.

³ Bloomberg, Grab, GoTo Accelerate Merger Talks And Aim for Deal in 2025, Bloomberg.com, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-02-04/grab-goto-accelerate-merger-talks-and-aim-for-deal-in-2025>, diakses 1 Desember 2025.

⁴ MarketScreener, Grab Reports Fourth Quarter and Full Year 2024 Results, MarketScreener.com, <https://www.marketscreener.com/quote/stock/GRAB-HOLDINGS-LIMITED-130201011/news/Grab-Reports-Fourth-Quarter-and-Full-Year-2024-Results-49105778/>, diakses 1 Desember 2025.

⁵ Katadata, Grab dan GoTo Gojek Akan Kuasai 90% Pasar Indonesia dan Singapura Jika Bergabung, Katadata.co.id, <https://katadata.co.id/digital/startup/67da97cba7228/grab-dan-goto-gojek-akan-kuasai-90-pasar-indonesia-dan-singapura-jika-bergabung>, diakses 1 Desember 2025.

Nilai dan Skala Bisnis

Nilai bisnis kedua perusahaan terus meningkat karena ekosistem pengguna yang luas. Potensi nilai ini juga tercermin dalam potensi nilai merger yang diperkirakan mencapai nilai yang menakjubkan sebesar 114 triliun, yang juga menunjukkan skala pasar dan pengaruh ekonominya.⁶

Kerangka Regulasi

Hukum yang berlaku mencakup regulasi inti dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Pembubaran Monopoli dan Persaingan Usaha yang Tidak Sehat, Peraturan Presiden No. 57 Tahun 2010 tentang merger dan akuisisi, dan Peraturan KPPU No. 3 Tahun 2023 tentang penilaian merger. Selain itu, regulasi sektoral juga ada seperti di sektor transportasi oleh Kemenhub, OJK untuk fintech, dan Kominfo mengenai data dan layanan digital.

I.3 Posisi Hukum Para Pihak

1. GoTo Group

Berstatus sebagai Pemain dominan hasil merger Gojek–Tokopedia. Berkepentingan dalam meningkatkan efisiensi operasional, memperluas ekosistem, mengurangi persaingan langsung. Memiliki posisi yang beresiko secara hukum terhadap dugaan merger predator dan pelanggaran UU Persaingan Usaha jika dominasi pasar mutlak terjadi.

2. Grab Holdings

Berstatus sebagai Pesaing utama GoTo di Indonesia. Memiliki kepentingan untuk meningkatkan valuasi, memperkuat ekosistem, mengurangi tekanan persaingan. Memiliki posisi yang berisiko secara hukum dimana jika merger terjadi dengan GoTo KPPU mungkin mewajibkan divestasi, persetujuan bersyarat, atau memblokir merger.

3. Konsumen

Berposisi sebagai pengguna layanan transportasi online, pengiriman, dan fintech. Berkepentingan untuk mendapat harga terjangkau, banyak pilihan, kualitas layanan baik. Berpotensi mendapat resiko Setelah merger dikarenakan kemungkinan harga naik, inovasi berkurang, dan pilihan terbatas.

4. Mitra Pengemudi & UMKM

Berposisi sebagai Bagian dari ekosistem operasional (pengemudi, kurir, pedagang). Berpentingan untuk mendapat insentif kompetitif, penghasilan stabil. Berpotensi terdampak

⁶ CNBC Indonesia, Kabar Grab Caplok GoTo Makin Kencang, Deal Sebelum Juli, CNBCIndonesia.com, <https://www.cnbcindonesia.com/tech/20250507182512-37-631861/kabar-grab-caplok-goto-makin-kencang-deal-sebelum-juli>, diakses 1 Desember 2025.

resiko kehilangan daya tawar jika ada pemain dominan sehingga insentif menurun, dan pendapatan menjadi stagnan.

5. KPPU

Berstatus sebagai Regulator utama merger & akuisisi. Memiliki kepentingan dalam menjaga pasar tetap kompetitif, melindungi konsumen & UMKM. Berkewenangan untuk Menyetujui, menolak, atau memberi persetujuan bersyarat; mengenakan sanksi administratif.

6. Pemerintah (Kemenhub, Kominfo, OJK, BKPM)

Berstatus sebagai Regulator sektoral dan investasi. Berkepentingan dalam menyeimbangkan iklim investasi dengan perlindungan publik serta bertanggung jawab dalam memastikan merger sesuai regulasi sektoral dan kebijakan nasional.

