



Department of Digital Business

Journal of Artificial Intelligence and Digital Business (RIGGS)

Homepage: <https://journal.ilmudata.co.id/index.php/RIGGS>

Vol. 5 No. 2 (2026) pp: 3771-3779

P-ISSN: 2963-9298, e-ISSN: 2963-914X

Analisis Threshold Akuisisi Dalam Hukum Persaingan Usaha Pada Rencana Merger Gojek dan Grab

Cadasyudha Adilaga D¹, Jordan Jonarto², Reza Prianda Wicaksono³

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

cadilaga@gmail.com¹, jordanjonartoo@gmail.com², reza.prianda@gmail.com³

Abstrak

Perkembangan ekonomi digital di Indonesia mendorong meningkatnya tren merger dan akuisisi (M&A), khususnya pada sektor platform digital seperti ride-hailing dan layanan on-demand. Rencana merger antara Gojek (GoTo Group) dan Grab menjadi isu penting dalam hukum persaingan usaha karena berpotensi menciptakan konsentrasi pasar yang sangat tinggi. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengaturan threshold akuisisi dalam hukum persaingan usaha Indonesia serta mengevaluasi apakah rencana merger Gojek dan Grab memenuhi ambang batas notifikasi berdasarkan ketentuan hukum positif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sistem threshold notifikasi merger di Indonesia didasarkan pada nilai aset dan/atau penjualan, yaitu Rp2,5 triliun untuk aset dan Rp5 triliun untuk penjualan, dengan sistem notifikasi bersifat post-merger. Dalam konteks rencana merger Gojek dan Grab, nilai aset dan penjualan kedua entitas secara kumulatif jelas melampaui ambang batas tersebut, sehingga apabila transaksi direalisasikan, kewajiban notifikasi kepada KPPU akan timbul. Selain memenuhi threshold finansial, merger ini juga berpotensi menciptakan konsentrasi pasar yang sangat tinggi di sektor ride-hailing Indonesia, dengan penguasaan pangsa pasar lebih dari 90% dan peningkatan signifikan Indeks Herfindahl-Hirschman (HHI). Penelitian ini menyimpulkan bahwa meskipun pengaturan threshold di Indonesia telah memberikan kepastian hukum secara administratif, karakteristik ekonomi digital yang berbasis data dan efek jaringan membutuhkan perbaikan lebih lanjut terhadap efektivitas sistem post-merger notification. Reformulasi threshold dan penguatan mekanisme pengawasan preventif menjadi penting untuk menjaga keseimbangan antara efisiensi ekonomi dan perlindungan persaingan usaha yang sehat.

Kata Kunci: Ekonomi Digital; Threshold Akuisisi; Hukum Persaingan Usaha; Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)

Latar Belakang

Sektor ekonomi digital Indonesia telah menjadi salah satu pendorong utama pertumbuhan ekonomi nasional, utamanya ditengah era digitalisasi yang semakin pesat. Tren merger dan akuisisi (M&A) di sektor ini menunjukkan dinamika kompetitif yang intens, di mana perusahaan teknologi berupaya memperkuat posisi pasar melalui konsolidasi. Menurut data Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), jumlah transaksi M&A secara keseluruhan mengalami penurunan pada tahun 2023, dengan hanya 116 kasus hingga November, dibandingkan 300 kasus pada 2022 dan 233 pada 2021. Penurunan ini disebabkan oleh faktor eksternal seperti pemulihan pasca-pandemi Covid-19 dan kondisi ekonomi global yang tidak stabil, termasuk "winter startup" yang memengaruhi sektor digital. Namun, prediksi untuk tahun 2024-2026 menunjukkan rebound, dengan fokus pada sektor energi hijau, teknologi keuangan (fintech), dan platform digital. Protamus Capital memperkirakan nilai transaksi M&A di sektor energi dan material saja akan mencapai USD 2,1 miliar pada 2024, naik 20% dari tahun sebelumnya, sementara konsolidasi di telekomunikasi dan digital terus marak. Di Indonesia, ekonomi digital diproyeksikan mencapai USD 130 miliar pada 2026, dengan pertumbuhan signifikan di subsektor seperti e-commerce, fintech, dan transportasi online.

Kenyataan tersebut menyiratkan pentingnya keberadaan ketentuan hukum yang mengatur tren yang tengah berkembang. Pengaturan threshold atau ambang batas dalam hukum persaingan usaha Indonesia menjadi elemen krusial untuk menjaga keseimbangan ekonomi dan mencegah praktik anti-persaingan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU Antimonopoli) menetapkan dasar hukum bagi pengawasan merger, akuisisi, dan konsolidasi. Pasal 28 dan 29 UU tersebut secara eksplisit melarang penggabungan usaha yang dapat mengakibatkan monopoli atau persaingan tidak sehat, dengan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai lembaga pengawas yang bertugas menilai dampak transaksi.

Tren M&A di sini tidak hanya didorong oleh kebutuhan permodalan, tetapi juga strategi ekspansi untuk mencapai skala ekonomi dan efek jaringan (network effects). Contohnya, akuisisi TikTok terhadap Tokopedia pada 2023 menunjukkan bagaimana perusahaan asing memanfaatkan M&A untuk memperkuat kehadiran lokal, sementara

merger Gojek-Tokopedia membentuk GoTo pada 2021 menjadi model konsolidasi domestik. KPPU menilai bahwa dinamika persaingan usaha di sektor digital akan menjadi perhatian utama pada 2026, dengan potensi peningkatan kasus merger yang melibatkan perusahaan teknologi besar. Hal ini sejalan dengan transisi ekonomi menuju digitalisasi di industri, jasa, dan keuangan, di mana M&A menjadi alat untuk mengintegrasikan layanan seperti ride-hailing, pengiriman makanan, dan pembayaran digital.

Namun, tren ini tidak lepas dari risiko. Dampak M&A terhadap persaingan usaha sering kali menimbulkan kekhawatiran atas konsentrasi pasar yang berlebihan, terutama di industri ride-hailing yang bergantung pada platform multi-sisi (multi-sided platforms). Di Indonesia, sektor ini didominasi oleh dua pemain utama, Grab dan GoTo (melalui Gojek), yang bersama-sama menguasai lebih dari 90% pangsa pasar. Rencana merger antara Grab dan GoTo, yang muncul sejak 2025 dan masih dalam tahap diskusi pada awal 2026, menjadi kasus yang penting untuk ditelaah. Euromonitor International memperkirakan entitas gabungan akan mengendalikan 91% pasar ride-hailing, meninggalkan pesaing kecil seperti Maxim dan InDrive dengan hanya 9%. Dominasi ini dapat meningkatkan Indeks Herfindahl-Hirschman (HHI) pasar jauh di atas ambang batas 2.500, yang menandakan konsentrasi tinggi dan risiko monopoli.

Risiko monopoli dalam merger semacam ini mencakup beberapa aspek. Pertama, penurunan persaingan harga. Dengan hilangnya kompetitor utama, entitas baru dapat bertindak sebagai price maker, mengakibatkan kenaikan tarif bagi konsumen dan komisi lebih tinggi bagi mitra pengemudi. Studi menunjukkan bahwa konsentrasi tinggi di platform ride-hailing berkorelasi dengan strategi penetapan harga yang merugikan konsumen. Kedua, melemahnya inovasi dan pilihan konsumen. Dominasi pasar mengurangi insentif untuk berinovasi, sementara konsumen kehilangan alternatif layanan, seperti yang terjadi pasca-akuisisi Uber oleh Grab pada 2018, yang menyebabkan keluhan atas kualitas layanan. Ketiga, dampak sosial-ekonomi terhadap mitra pengemudi dan UMKM. Pengemudi menghadapi penurunan daya tawar, potensi PHK, dan ketergantungan pada satu platform, sementara UMKM di ekosistem digital seperti food delivery mengalami margin keuntungan yang tergerus akibat komisi tinggi.

Dari perspektif regulasi, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU Antimonopoli) menjadi landasan utama. Pasal 28 dan 29 mengatur bahwa merger tidak boleh menimbulkan monopoli atau persaingan tidak sehat, dengan ambang batas pangsa pasar >50% dianggap berisiko. KPPU, sebagai pengawas, telah melakukan analisis awal terhadap rencana merger Grab-GoTo dan menyatakan siap membatalkannya jika terbukti melanggar, meskipun sistem saat ini masih post-merger notification. Kasus ini menunjukkan kelemahan regulasi Indonesia dibandingkan negara tetangga seperti Singapura, di mana pre-merger assessment lebih ketat.

Tren M&A di sektor digital Indonesia menunjukkan risiko signifikan terhadap persaingan sehat. Rencana merger Grab-GoTo menjadi contoh nyata bagaimana konsolidasi dapat mengarah pada monopoli, mengancam kesejahteraan konsumen, pengemudi, dan pelaku usaha kecil. Hal ini mengharuskan dilakukan perbaikan regulasi untuk memastikan keseimbangan antara inovasi dan perlindungan persaingan, agar ekonomi digital tetap inklusif dan berkelanjutan.

Untuk itu perlu perumusan ambang batas atau threshold yang jelas dalam Merger dan Akuisisi. Threshold ini didefinisikan sebagai batas nilai aset atau omzet yang mewajibkan pelaku usaha melaporkan rencana merger kepada KPPU. Hal ini sebenarnya telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 dan Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penilaian Penggabungan atau Pengambilalihan Saham.

Pengaturan threshold dalam notifikasi merger di Indonesia bersifat post-merger, artinya pelaporan dilakukan setelah transaksi selesai, berbeda dengan sistem pre-merger di negara seperti Singapura atau Uni Eropa yang lebih preventif. Urgensi ini semakin mendesak karena kelemahan sistem post-merger, di mana KPPU sering menghadapi keterlambatan notifikasi, seperti pada kasus akuisisi Uber oleh Grab pada 2018 yang dikenai denda Rp 29 miliar oleh KPPU karena pelanggaran threshold. Menurut penelitian, keterlambatan ini dapat membuat remediasi sulit, karena struktur pasar sudah berubah, sehingga threshold pre-transaksi diusulkan untuk mencegah dampak yang tak dapat dipulihkan. Dalam konteks perusahaan asing, urgensi threshold juga terkait transparansi, karena merger lintas batas sering lolos pengawasan jika tidak melewati ambang batas aset domestik, sebagaimana dibahas dalam regulasi KPPU yang mengatur notifikasi wajib untuk nilai aset di atas Rp 2,5 triliun atau omzet Rp 5 triliun.

Di sektor ekonomi digital, urgensi pengaturan threshold semakin tinggi karena karakteristik pasar yang unik, seperti efek jaringan dan nilai data yang tidak tercermin dalam aset konvensional. Ambang batas saat ini mungkin kurang sensitif terhadap transaksi digital bernilai tinggi tetapi aset rendah, sehingga merger seperti Gojek-Grab berpotensi menciptakan monopoli de facto tanpa notifikasi tepat waktu. KPPU telah mengeluarkan Peraturan No. 3/2023 untuk memperbarui threshold, termasuk kriteria nilai transaksi dan dampak terhadap konsumen, guna

mengatasi celah ini. Urgensi ini didukung oleh mandat konstitusional Pasal 33 UUD 1945, yang menekankan ekonomi untuk kesejahteraan rakyat, sehingga pengaturan threshold menjadi alat untuk melindungi UMKM dan konsumen dari dominasi raksasa digital.

Lebih lanjut, tanpa pengaturan threshold yang efektif, risiko pelanggaran hukum persaingan meningkat, seperti praktik predatory pricing atau exclusive dealing pasca-merger. Di negara berkembang seperti Indonesia, threshold yang longgar dapat menghambat pertumbuhan ekonomi inklusif, dengan merger besar mengurangi akses pasar bagi startup lokal. Urgensi ini juga terkait perlindungan konsumen, sebagaimana diintegrasikan dengan UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, di mana threshold membantu KPPU menilai dampak terhadap harga dan kualitas layanan. Dalam kasus Gojek-Grab, KPPU menyatakan bahwa jika threshold dilampaui tanpa notifikasi, sanksi administratif hingga pembatalan merger dapat diterapkan, menekankan peran threshold sebagai pencegah awal.

Berdasarkan uraian tersebut, urgensi pengaturan threshold dalam notifikasi merger menunjukkan kebutuhan adaptasi hukum persaingan usaha terhadap era digital. Dengan tren merger yang diprediksi meningkat pada 2026, perubahan dan perbaikan threshold menjadi prioritas untuk memastikan persaingan sehat, melindungi konsumen, dan mendorong inovasi berkelanjutan di Indonesia.

Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan analisis kasus terhadap rencana merger Gojek dan Grab. Fokus kajian diarahkan pada penelaahan norma hukum positif yang mengatur threshold akuisisi dalam hukum persaingan usaha, kemudian dianalisis relevansinya dalam konteks ekonomi digital. Data yang digunakan meliputi bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan terkait persaingan usaha dan merger, serta bahan hukum sekunder berupa laporan dan publikasi KPPU, literatur ilmiah, serta berita dan informasi terkini yang relevan untuk memperkaya analisis.

3. Hasil dan Diskusi

A. Pengaturan Threshold Akuisisi dalam Hukum Persaingan Usaha Indonesia

Bagian ini bertujuan untuk menelaah bagaimana norma mengenai merger dan akuisisi dirumuskan, apa parameter ambang batas yang digunakan, serta bagaimana mekanisme notifikasi kepada otoritas persaingan usaha diterapkan dalam praktik. Analisis terhadap pengaturan threshold menjadi krusial karena ambang batas tersebut berfungsi sebagai pintu awal (*screening mechanism*) dalam menentukan apakah suatu transaksi korporasi wajib diawasi oleh otoritas. Dengan demikian, efektivitas sistem pengawasan merger sangat bergantung pada ketepatan desain threshold yang ditetapkan. Dalam konteks ekonomi digital yang berkembang pesat, penting untuk mengkaji apakah pengaturan yang ada masih memadai atau justru menyisakan celah pengawasan, khususnya dalam menghadapi transaksi bernilai besar dengan karakteristik aset yang didominasi oleh unsur non-fisik dan berbasis data.

Dasar Hukum

Pengaturan threshold akuisisi dalam hukum persaingan usaha Indonesia pada dasarnya bertumpu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU Antimonopoli), yang menjadi landasan utama untuk mencegah konsentrasi kekuasaan ekonomi yang dapat merugikan persaingan sehat dan kepentingan umum.¹ UU ini dirancang untuk memastikan bahwa kegiatan usaha, termasuk merger dan akuisisi, tidak mengarah pada praktik monopoli atau persaingan tidak sehat, sesuai dengan prinsip ekonomi Pancasila yang menekankan keadilan dan kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.²

Ketentuan merger dan akuisisi secara spesifik diatur dalam Bab V UU ini, yang fokus pada larangan penggabungan usaha yang berpotensi menciptakan dominasi pasar. Pendekatan UU ini bersifat substantif, di mana threshold akuisisi tidak dinyatakan dalam angka nilai aset atau omzet secara eksplisit, melainkan melalui kriteria kualitatif

dan kuantitatif terkait dampak terhadap persaingan, seperti penguasaan pangsa pasar yang berlebihan.³ Hal ini menunjukkan dasar filosofis UU yang lebih menekankan pada pencegahan kerugian masyarakat daripada regulasi prosedural ketat, meskipun hal tersebut kemudian dikembangkan melalui peraturan turunan.⁴

Dalam Pasal 1 UU Antimonopoli, diberikan definisi-definisi kunci yang menjadi dasar penilaian threshold akuisisi. Misalnya, "monopoli" didefinisikan sebagai penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha, yang dapat timbul dari merger atau akuisisi.⁵ Selain itu, "persaingan usaha tidak sehat" diartikan sebagai persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.⁶

Definisi ini secara implisit berfungsi sebagai threshold akuisisi, karena merger yang mengakibatkan pencapaian ambang batas pangsa pasar tersebut dianggap berpotensi melanggar hukum persaingan. Contohnya, jika akuisisi menyebabkan entitas gabungan menguasai lebih dari 50% pasar, hal itu dapat dikategorikan sebagai monopoli, sehingga threshold ini menjadi ukuran untuk menilai legalitas transaksi.⁷ Definisi "persaingan usaha tidak sehat" juga relevan, yakni persaingan antar pelaku usaha yang mengakibatkan kerugian bagi pelaku usaha lain atau masyarakat, yang sering kali muncul dari akuisisi yang mengurangi jumlah kompetitor. Pasal 28 UU Antimonopoli secara langsung mengatur ketentuan merger dan akuisisi, dengan menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang melakukan penggabungan, pelemparan, atau pengambilalihan saham perusahaan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.⁸ Ketentuan ini menetapkan threshold akuisisi dalam bentuk larangan substantif, di mana transaksi akuisisi hanya dilarang jika terbukti menyebabkan monopoli atau persaingan tidak sehat, tanpa ambang batas nilai transaksi spesifik. Penilaian threshold di sini bergantung pada analisis dampak, seperti apakah akuisisi akan meningkatkan pangsa pasar melebihi 50%, mengurangi pilihan konsumen, atau menghambat inovasi. Misalnya, dalam konteks akuisisi di sektor digital seperti ride-hailing, jika transaksi antara dua perusahaan besar mengakibatkan penguasaan 90% pasar, hal itu melampaui threshold posisi dominan dan dapat dilarang berdasarkan Pasal 28.⁹ Pendekatan ini bersifat case-by-case, memungkinkan fleksibilitas tetapi juga menimbulkan ketidakpastian, karena threshold tidak rigid melainkan bergantung pada bukti empiris atas dampak anti-persaingan. UU ini juga mengintegrasikan perlindungan konsumen, di mana akuisisi yang melebihi threshold implisit ini dapat merugikan masyarakat melalui kenaikan harga atau penurunan kualitas layanan. Oleh karena itu, ayat (3) ketentuan tersebut menetapkan pengaturan lanjutan melalui peraturan pemerintah.¹⁰

Selanjutnya, Pasal 29 melengkapi ketentuan akuisisi dengan mewajibkan notifikasi post-transaksi, di mana penggabungan atau akuisisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 harus diberitahukan kepada Komisi paling lambat 30 hari sejak tanggal efektifnya.¹¹ Meskipun tidak menetapkan threshold notifikasi berdasarkan nilai aset, pasal ini implisit mengharuskan evaluasi threshold dari Pasal 1 dan Pasal 28, karena notifikasi bertujuan untuk memungkinkan penilaian apakah transaksi telah melampaui ambang batas posisi dominan. Kegagalan notifikasi dapat mengakibatkan sanksi, tetapi fokus utama adalah pencegahan melalui pengawasan pasca-akuisisi.

Ketentuan merger dan akuisisi dalam UU No. 5 Tahun 1999 menetapkan threshold akuisisi melalui kriteria posisi dominan dan dampak anti-persaingan, tanpa angka spesifik yang kaku. Hal ini memungkinkan adaptasi terhadap berbagai sektor, termasuk digital, tetapi juga menuntut interpretasi yang cermat untuk mencegah monopoli. Dalam praktiknya, threshold ini menjadi alat untuk menjaga persaingan usaha yang adil, melindungi konsumen, dan mendukung pertumbuhan ekonomi inklusif di Indonesia.

Peraturan Pelaksana Notifikasi Merger di Indonesia

Peraturan pelaksana mengenai notifikasi merger (ambang batas nilai aset dan/atau penjualan) merupakan instrumen krusial dalam pengawasan hukum persaingan usaha di Indonesia. Ketentuan ini memastikan bahwa transaksi penggabungan (merger), peleburan (consolidation), atau pengambilalihan saham dan/atau aset (akuisisi) yang berpotensi memengaruhi struktur pasar dievaluasi oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Sistem notifikasi di Indonesia bersifat *ex-post*, di mana pelaku usaha wajib melaporkan transaksi paling lambat 30 hari setelah efektif secara yuridis, sebagaimana diatur dalam Pasal 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5/1999).¹²

Dasar hukum ambang batas (threshold) notifikasi merger awalnya diatur dalam 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 (PP No. 57/2010), yang melaksanakan Pasal 28 dan Pasal 29 UU No. 5/1999.¹³ Namun, ketentuan yang lebih rinci dan terkini tercantum dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penilaian Terhadap Penggabungan, Peleburan, Atau Pengambilalihan Saham dan/atau Aset Yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat (PerKPPU No. 3/2023). Peraturan ini menggantikan PerKPPU No. 3 Tahun 2019 dan memperkenalkan penyempurnaan signifikan, seperti sistem notifikasi elektronik, penghitungan nilai aset/penjualan hanya pada wilayah Indonesia, serta prosedur pemeriksaan kelengkapan dokumen yang lebih cepat.¹⁴

Berdasarkan Pasal 6 ayat (1) PerKPPU No. 3/2023, kewajiban notifikasi timbul jika memenuhi salah satu ambang batas berikut:

- Nilai aset pelaku usaha hasil penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan saham dan/atau aset melebihi Rp2.500.000.000.000,00 (dua triliun lima ratus miliar rupiah); atau
- Nilai penjualan pelaku usaha hasil penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan saham dan/atau aset melebihi Rp5.000.000.000.000,00 (lima triliun rupiah).¹⁵

Nilai aset dan penjualan dihitung berdasarkan aset/penjualan di wilayah Republik Indonesia pada tahun keuangan terakhir sebelum tanggal transaksi, dengan mempertimbangkan nilai gabungan dari pelaku usaha yang terlibat (termasuk kelompok usaha atau afiliasi). Untuk sektor perbankan, ambang batas aset dinaikkan menjadi Rp20.000.000.000.000,00 (dua puluh triliun rupiah) karena skala operasi yang lebih besar dan risiko konsentrasi pasar yang spesifik.¹⁶

Selain threshold finansial, PerKPPU No. 3/2023 menetapkan syarat kumulatif lainnya (Pasal 3 ayat (1)), yaitu: (1) adanya peralihan pengendalian (*change of control*); (2) transaksi bukan antar pelaku usaha terafiliasi; dan (3) setidaknya salah satu pihak memiliki aset dan/atau penjualan di Indonesia (*double nexus*). Untuk pengambilalihan aset, notifikasi juga wajib jika mengakibatkan peningkatan penguasaan pasar oleh pengakuisisi dan tidak termasuk pengecualian tertentu (Pasal 3 ayat (2)).¹⁷

Ambang batas ini bersifat finansial murni (*financial threshold*) dan tidak mencakup threshold pangsa pasar secara langsung pada tahap notifikasi, meskipun pangsa pasar dievaluasi pada tahap penilaian substantif (*substantive review*) oleh KPPU menggunakan pendekatan *rule of reason*. Pendekatan ini memungkinkan pengawasan dini terhadap transaksi besar, termasuk merger asing (*foreign-to-foreign*) yang berdampak pada pasar domestik melalui penerapan *effects doctrine*.¹⁸ Dalam praktik, KPPU telah menerapkan ketentuan ini pada berbagai kasus, seperti

akuisisi lintas batas di mana denda dikenakan atas keterlambatan notifikasi meskipun transaksi terjadi di luar negeri, selama memenuhi threshold dan memiliki nexus dengan Indonesia.¹⁹

Ambang batas yang relatif tinggi (Rp2,5 triliun untuk aset dan Rp5 triliun untuk penjualan) dirancang untuk menghindari beban administratif berlebih pada transaksi kecil, sambil tetap melindungi persaingan dari risiko monopoli atau penguasaan pasar yang berlebihan. Peraturan ini menunjukkan keseimbangan antara kepastian hukum bagi pelaku usaha dan efektivitas pengawasan KPPU, terutama di era ekonomi digital dan globalisasi di mana transaksi merger semakin kompleks.²⁰ Pengaturan ambang batas dalam PerKPPU No. 3/2023 menunjukkan perkembangan regulasi *merger control* di Indonesia menuju pendekatan yang lebih modern dan terfokus pada dampak domestik, meskipun masih mempertahankan rezim *post-merger notification* yang unik dibandingkan negara ASEAN lainnya yang umumnya menerapkan pre-merger.²¹

Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha

Kewenangan KPPU dalam pengawasan merger merupakan mandat yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Sebagai lembaga pengawas persaingan usaha, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) memiliki peran sentral untuk mencegah dan menangani transaksi penggabungan (merger), peleburan (consolidation), atau pengambilalihan saham dan/atau aset (akuisisi) yang berpotensi mengakibatkan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat.²²

Dasar hukum utama kewenangan KPPU dalam pengawasan merger terdapat dalam Pasal 28 dan Pasal 29 UU No. 5/1999. Pasal 28 secara tegas melarang pelaku usaha melakukan penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan saham perusahaan lain apabila tindakan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Sementara itu, Pasal 29 mewajibkan pelaku usaha untuk memberitahukan transaksi tersebut kepada KPPU jika nilai aset dan/atau penjualan melebihi jumlah tertentu yang ditetapkan pemerintah, paling lambat 30 hari sejak transaksi efektif secara yuridis. Ketentuan ini diperkuat oleh Pasal 35 UU No. 5/1999 yang menetapkan tugas KPPU, termasuk melakukan penilaian terhadap perjanjian atau tindakan yang dapat mengakibatkan praktik monopoli, serta Pasal 30 yang membentuk KPPU sebagai lembaga independen untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang tersebut.²³

Kewenangan KPPU lebih rinci diatur dalam 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 (PP No. 57/2010), serta Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penilaian Terhadap Penggabungan, Peleburan, Atau Pengambilalihan Saham dan/atau Aset Yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat (PerKPPU No. 3/2023).²⁴ PerKPPU No. 3/2023, yang menggantikan PerKPPU No. 3 Tahun 2019, memperluas dan menyempurnakan kewenangan KPPU dengan mengatur prosedur notifikasi elektronik, pemeriksaan kelengkapan dokumen, penilaian substantif, sidang majelis komisi, pemeriksaan lanjutan, konsultasi pra-notifikasi, serta inisiatif komisi untuk mengawasi transaksi meskipun tidak dinotifikasikan.²⁵

Secara spesifik, kewenangan KPPU dalam pengawasan merger mencakup beberapa aspek utama. Pertama, kewenangan menerima dan memeriksa notifikasi (Pasal 5-10 PerKPPU No. 3/2023), di mana KPPU dapat menolak notifikasi yang tidak lengkap atau meminta dokumen tambahan. Kedua, kewenangan melakukan penilaian substantif (Pasal 11-20 PerKPPU No. 3/2023), termasuk analisis dampak terhadap persaingan menggunakan pendekatan *rule of reason*, seperti menilai tingkat konsentrasi pasar (HHI), hambatan masuk pasar, efisiensi yang dihasilkan, serta dampak terhadap konsumen dan pelaku usaha kecil. Penilaian ini dapat berlangsung hingga 90 hari kerja, dengan kemungkinan perpanjangan.²⁶

Ketiga, kewenangan memberikan putusan akhir, yang meliputi persetujuan tanpa syarat, persetujuan bersyarat (misalnya divestasi aset atau behavioral remedies), atau penolakan/pembatalan transaksi jika terbukti mengakibatkan monopoli atau persaingan tidak sehat (Pasal 28 dan Pasal 47 UU No. 5/1999). KPPU juga berwenang membatalkan merger yang telah selesai dilaksanakan jika ditemukan pelanggaran, meskipun sistemnya bersifat ex-post. Keempat, kewenangan pengawasan inisiatif dan pemeriksaan lanjutan (Pasal 21-22 PerKPPU No. 3/2023), termasuk terhadap transaksi foreign-to-foreign yang berdampak pada pasar Indonesia melalui penerapan effects doctrine, selama memenuhi nexus domestik.

Kelima, kewenangan menjatuhkan sanksi administratif, seperti denda atas keterlambatan notifikasi (Pasal 47 ayat (2) huruf e UU No. 5/1999 dan Peraturan KPPU terkait), serta perintah pembatalan atau divestasi. Dalam praktik, KPPU telah menerapkan kewenangan ini pada berbagai kasus, termasuk transaksi lintas batas di sektor digital dan keuangan, di mana pembatalan atau syarat ketat diberlakukan untuk menjaga persaingan.

Di era ekonomi digital dan globalisasi, KPPU terus menyempurnakan regulasi agar pengawasan merger tetap efektif, termasuk melalui konsultasi pra-transaksi untuk mengurangi risiko pembatalan pasca-transaksi. Kewenangan KPPU dalam pengawasan merger tidak hanya reaktif terhadap notifikasi, tetapi juga proaktif dalam menjaga struktur pasar yang kompetitif, sehingga mendukung tujuan pembangunan ekonomi nasional yang berbasis persaingan wajar.

B. Analisis Threshold dalam Konteks Rencana Merger Gojek dan Grab

Rencana merger antara Gojek (melalui PT GoTo Gojek Tokopedia Tbk atau GoTo Group) dan Grab Holdings Ltd. merupakan salah satu isu persaingan usaha paling signifikan di sektor ekonomi digital Indonesia pada periode 2025-2026. Diskusi merger ini mencuat sejak awal 2025, dengan nilai transaksi yang diestimasikan mencapai miliaran dolar AS (sekitar US\$7 miliar atau lebih), dan melibatkan potensi penguasaan pasar ride-hailing serta pengantaran makanan hingga lebih dari 90% di Indonesia.²⁷ Analisis threshold notifikasi merger menjadi krusial untuk menentukan apakah transaksi ini wajib dilaporkan kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) berdasarkan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2023.

Analisis nilai aset dan/atau penjualan menunjukkan bahwa rencana merger ini jelas memenuhi ambang batas (threshold) notifikasi sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat (1) PerKPPU No. 3/2023. Ambang batas tersebut adalah nilai aset pelaku usaha hasil merger melebihi Rp2.500.000.000.000,00 (Rp2,5 triliun) atau nilai penjualan melebihi Rp5.000.000.000.000,00 (Rp5 triliun), dihitung berdasarkan nilai di wilayah Indonesia pada tahun keuangan terakhir sebelum transaksi.

Pertama, nilai aset GoTo Group (sebagai entitas Gojek) per akhir September 2025 tercatat sekitar Rp42,11 triliun, dengan aset lancar mencapai Rp26,34 triliun (termasuk kas dan setara kas Rp18,65 triliun).²⁸ Untuk Grab Holdings, total aset konsolidasi per akhir 2024 mencapai sekitar US\$9,295 miliar (setara dengan lebih dari Rp140 triliun dengan kurs saat itu), dan meningkat menjadi US\$11,355 miliar per September 2025.²⁹ Meskipun Grab adalah entitas asing (Singapura), nilai aset dan penjualan yang relevan adalah yang berada di Indonesia (nexus domestik), termasuk operasi ride-hailing, delivery, dan fintech di pasar Indonesia yang dominan. Kombinasi aset keduanya di Indonesia jauh melampaui Rp2,5 triliun, apalagi mengingat skala operasi Grab di Indonesia yang signifikan.

Kedua, nilai penjualan (revenue) juga memenuhi threshold. GoTo Group mencatat pendapatan bersih (net revenue) sepanjang sembilan bulan pertama 2025 sebesar Rp13,30 triliun, dengan proyeksi tahunan yang lebih tinggi.³⁰ Grab Holdings melaporkan pendapatan kuartalan yang kuat, dengan pendapatan grup mencapai ratusan juta dolar AS per kuartal (misalnya US\$773 juta pada Q1 2025), dan kontribusi besar dari pasar Indonesia sebagai salah satu pasar utama.³¹ Nilai penjualan gabungan di Indonesia (dari layanan on-demand seperti ride-hailing dan delivery) diperkirakan mencapai triliunan rupiah, jauh melebihi Rp5 triliun. Bahkan jika hanya mempertimbangkan entitas

domestik atau bagian Indonesia, skala ekonomi keduanya sebagai pemimpin pasar membuat threshold terpenuhi secara kumulatif.

Skala ekonomi GoTo dan Grab sangat besar di sektor transportasi daring, pengantaran makanan, dan layanan digital lainnya. GoTo, melalui Gojek, menguasai pangsa pasar signifikan di ride-hailing dan delivery, dengan Gross Transaction Value (GTV) core mencapai Rp102,8 triliun pada Q3 2025 dan total GTV Rp176 triliun.³² Grab, sebagai pemain regional terbesar, memiliki pangsa pasar dominan di Asia Tenggara, termasuk Indonesia, dengan pertumbuhan pendapatan dan GMV yang kuat (misalnya GMV on-demand US\$4,9 miliar pada periode tertentu).

Merger ini akan menciptakan entitas dengan skala ekonomi luar biasa, termasuk efisiensi operasional, jaringan pengguna yang masif (puluhan juta transacting users), dan kemampuan integrasi layanan superapp. Namun, skala ini juga menimbulkan risiko konsentrasi pasar tinggi, di mana entitas hasil merger diperkirakan menguasai lebih dari 90% pasar *ride-hailing* Indonesia, sebagaimana dinilai oleh KPPU dan analisis independen.³³ Skala ekonomi ini mendukung argumen bahwa transaksi memiliki dampak substantif terhadap persaingan, sehingga wajib dinotifikasikan meskipun sistem ex-post.

Berdasarkan analisis di atas, rencana merger Gojek-Grab memenuhi syarat kumulatif notifikasi sesuai Pasal 3 dan Pasal 6 PerKPPU No. 3/2023: (1) adanya peralihan pengendalian (change of control, misalnya akuisisi oleh Grab atas GoTo); (2) bukan transaksi antar afiliasi; dan (3) nexus dengan Indonesia (aset/penjualan di wilayah RI). Karena threshold aset dan/atau penjualan terlampaui secara signifikan, kewajiban notifikasi timbul paling lambat 30 hari setelah transaksi efektif secara yuridis (Pasal 29 UU No. 5/1999).

KPPU telah menyatakan bahwa belum menerima notifikasi resmi hingga awal 2026, dan transaksi masih bersifat spekulatif atau dalam tahap diskusi. Namun, jika terealisasi, KPPU berwenang melakukan penilaian substantif, termasuk analisis HHI (*Herfindahl-Hirschman Index*) yang diproyeksikan sangat tinggi (sekitar 8100, menandakan *highly concentrated market*), serta potensi pembatalan jika terbukti mengakibatkan monopoli atau persaingan tidak sehat. KPPU menekankan bahwa pangsa pasar di atas 50% sudah dapat dikategorikan monopoli, dan merger ini berpotensi melampaui itu.³⁴

4. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan, dapat disimpulkan bahwa pengaturan threshold akuisisi dalam hukum persaingan usaha Indonesia berlandaskan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang kemudian diperinci melalui Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 dan Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2023. Threshold notifikasi merger ditentukan berdasarkan nilai aset dan/atau penjualan pelaku usaha hasil transaksi, yaitu sebesar Rp2,5 triliun untuk aset dan Rp5 triliun untuk penjualan, dengan sistem notifikasi yang bersifat ex-post (post-merger notification). Pengaturan ini bertujuan untuk menciptakan mekanisme penyaringan awal (screening mechanism) terhadap transaksi yang berpotensi memengaruhi struktur pasar secara signifikan. Namun, pendekatan yang digunakan masih berorientasi pada parameter finansial konvensional dan belum sepenuhnya mengakomodasi karakteristik khusus ekonomi digital, seperti nilai data, efek jaringan (network effects), serta potensi tipping market dalam platform dua sisi (two-sided markets). Dalam konteks rencana merger Gojek dan Grab, analisis menunjukkan bahwa transaksi tersebut secara jelas memenuhi threshold notifikasi karena nilai aset dan penjualan kedua entitas di Indonesia jauh melampaui ambang batas yang ditentukan. Selain itu, dari perspektif substansi persaingan, merger ini berpotensi menciptakan konsentrasi pasar yang sangat tinggi di sektor ride-hailing dan layanan on-demand, dengan estimasi penguasaan pasar lebih dari 90% serta peningkatan HHI ke tingkat *highly concentrated market*. Kondisi ini menimbulkan risiko monopoli, penurunan intensitas persaingan, potensi kenaikan harga, serta berkurangnya inovasi dan pilihan konsumen. Meskipun secara normatif threshold telah terpenuhi dan mekanisme pengawasan tersedia, efektivitas perlindungan persaingan sangat bergantung pada ketegasan dan ketepatan analisis substantif KPPU. Tantangan utama ke depan adalah memastikan bahwa regulasi merger tidak hanya memberikan kepastian administratif, tetapi juga adaptif terhadap dinamika ekonomi digital yang berkembang cepat.

Referensi

1. Indonesia. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Amandemen Keempat. Jakarta, 2002.
2. Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Lembaran Negara RI Tahun 1999 No. 33. Jakarta, 1999.
3. Indonesia. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Lembaran Negara RI Tahun 1999 No. 42. Jakarta, 1999.
4. Indonesia. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.
5. Indonesia. 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. Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2023 tentang Penilaian terhadap Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan Saham dan/atau Aset yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat.
7. Prasetyo, Rudy. *Perkembangan Korporasi dalam Proses Modernisasi dan Penyimpangannya*. Semarang: UNDIP Press, 2009.
8. Tjandra, Surya. *Hukum Persaingan Usaha di Era Digital*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2024.
9. Zakir, T.M. *Derajat Urgensi Regulasi Merger: Mencegah Pengaturan yang Berlebihan dalam Efektivitas Regulasi Merger dan Akuisisi*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2010.
10. Maarif, Syamsul, et al. *Hukum Persaingan Usaha Buku Teks*. Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2025.
11. Fajar, Ira Fadia, et al. "Analisis Yuridis Dugaan Keterlambatan Notifikasi Akuisisi oleh Nippo Corporation Studi Kasus Putusan Perkara Nomor 16/KPPU/M/2023." *Journal of Administrative and Social Science* 6, no. 2 (2025): 286–295. <https://doi.org/10.55606/jass.v6i2.2043>.
12. Moch Fajar Yusrivandana, dkk. "Merger Raksasa Digital dan Ancaman Persaingan Usaha." *Jurnal OJS Cahaya Mandala* 6, no. 10 (2025): 3910.
13. Lisdyanto, dan Agus Satory. "Perbandingan Hukum Merger dan Akuisisi di Indonesia dengan Negara-Negara ASEAN." *Jurnal Media Akademik (JMA)* 2, no. 12 (Desember 2024): 4. <https://doi.org/10.62281>.
14. Al Alawi, Moh Nauval Karim. "Implementasi Teori Law as a Tool of Social Engineering: Mahkamah Konstitusi sebagai Instrumen Kontrol Sosial dalam Sistem Hukum Indonesia." *Indonesian Journal of Law and Justice* 2, no. 2 (2024).
15. Pertiwi, Novalia, dan Annisa Azzahrah Burhan. "Efektivitas Penerapan Program Kepatuhan Persaingan Usaha dalam Pencegahan Persaingan Usaha Tidak Sehat." *Jurnal Studia Legalia: Jurnal Ilmu Hukum* 4, no. 1 (2023).
16. Rosyidin, Mohammad. "Dari Otoritarianisme ke Demokrasi: Bagaimana Mendorong Negara Menuju Kestabilan." *Jurnal Penelitian Politik* 10, no. 1 (2013).
17. Sidabutar, Lambok O. "Perkembangan Pendekatan dalam Hukum Persaingan Usaha: Truncated Rule of Reason." *Jurnal Persaingan Usaha* 3, no. 2 (2023).
18. Jemarut, Wilhelmus. "Pendekatan Rule of Reason dan Per Se Illegal dalam Perkara Persaingan Usaha." *Widya Yuridika: Jurnal Hukum* 3, no. 2 (2020).
19. Armando, Aru. "Merger dan Akuisisi Sepanjang Tahun 2024 Menurun." *Kontan*, 30 Desember 2024. <https://nasional.kontan.co.id/news/...>
20. Armando, Aru. "'Akuisisi Membunuh', Strategi Korporasi yang Berpotensi Merugikan Persaingan." *Hukumonline*. Diakses 18 Februari 2026. <https://www.hukumonline.com/berita/a/akuisisi-membunuh--strategi-korporasi-yang-berpotensi-merugikan-persaingan-lt67ee8b4210f48/>.
21. Bloomberg. "Grab-GoTo Deal Hits Snag Caused by State-Backed Holder's Stake." 22 Januari 2026. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2026-01-23/grab-goto-deal-hits-snag-caused-by-state-backed-holder-s-stake>.
22. CNBC Indonesia. "GoTo Cetak Pendapatan Rp13,3 T, Naik 14% di September 2025." 29 Oktober 2025. <https://www.cnbcindonesia.com/market/20251029165753-17-680430/goto-cetak-pendapatan-rp133-t-naik-14-di-september-2025>.
23. GoTo Group. "Earnings Release Q3 2025." 29 Oktober 2025. <https://www.gotocompany.com/en/news/press/grab-holdings-total-assets>.
24. Hukumonline. "Berisiko Monopoli Layanan Transportasi Online, Merger Grab-Goto Tertunda." Diakses 18 Februari 2026. <https://www.hukumonline.com/berita/a/berisiko-monopoli-layanan-transportasi-online--merger-grab-goto-tertunda-lt68839cfcc984e>.
25. Huda, Nailul. "Tren Merger dan Akuisisi di Indonesia." *Kontan*, 4 Desember 2023. Diakses 18 Februari 2026. <https://nasional.kontan.co.id/news/tren-merger-dan-akuisisi-turun-di-2023-ekonomi-belum-tentu-karena-ekonomi-membaik>.
26. Macrotrends. "Grab Holdings Total Assets 2020–2025." Diakses dari laporan keuangan Grab Holdings Q3 2025. <https://www.macrotrends.net/stocks/charts/GRAB/grab-holdings-total-assets>.
27. Sandy, Kunthi Fahmar. "Aktivitas Merger dan Akuisisi (M&A) di Indonesia Masih Jadi Daya Tarik Kuat." *IDX Channel*, 28 Februari 2024. Diakses 18 Februari 2026. <https://www.idxchannel.com/market-news/aktivitas-merger-dan-akuisisi-ma-di-indonesia-masih-jadi-daya-tarik-kuat>.
28. Zhafira, Armidhya Nur. "KPPU Sebut Persaingan Usaha Sektor Digital Jadi Perhatian di 2026." *Antara News*, 26 Januari 2026. <https://www.antaraneews.com/berita/5376510/kppu-sebut-persaingan-usaha-sektor-digital-jadi-perhatian-di-2026>.
29. Zhafira, Armidhya Nur. "KPPU Beri Tanggapan Soal Rencana Merger Goto-Grab." *Antara News*, 2025–2026. Diakses dari <https://www.antaraneews.com/berita/5284409/kppu-beri-tanggapan-soal-rencana-merger-goto-grab>.
30. *Bisnis.com*. "Merger Grab dan GOTO, KPPU: Jika Lebih dari 50% Masuk Kategori Monopoli." 11 November 2025. <https://teknologi.bisnis.com/read/20251111/84/1927864/merger-grab-dan-goto-kppu-jika-lebih-dari-50-masuk-kategori-monopoli>.