

KPPU, Google, dan Monopoli Digital: Belajar dari Pengalaman Negara Berkembang

Gembong Hanung (Mahasiswa S1 Ilmu Hubungan Internasional UGM)

Kesenjangan antara akselerasi digital dengan institusi dan regulasi yang belum mapan menjadi momok bagi banyak negara dalam mengawasi persaingan usaha di antara para pelaku ekonomi digital. Sehingga terdapat *gap* yang perlu dipersempit. Laporan dari UNCTAD menekankan bahwa hambatan ini tidaklah dapat direspons dengan menggunakan resep yang sama seperti ekonomi konvensional. Karakteristik pasar dan pelaku ekonomi digital berbeda dengan ekonomi konvensional sehingga dibutuhkan sebuah kerangka hukum persaingan yang relevan dengan pasar digital (UNCTAD, 2019).

Di Indonesia, kita dapat melihat problematika institusional dan regulatif melalui kasus-kasus persaingan usaha tidak sehat yang ditangani oleh KPPU (Komisi Pengawasan Persaingan Usaha). Terbaru, KPPU sedang melakukan penyelidikan terhadap Google yang diduga melakukan praktik penyalahgunaan posisi dominan, penjualan bersyarat, dan praktik diskriminasi dalam distribusi aplikasi secara digital di Indonesia. Perusahaan multinasional ini diduga melanggar UU No. 5 tahun 1999 akibat dari penggunaan metode pembayaran yang eksklusif dengan pajak tinggi. Lembaga pengawas persaingan usaha di India, CCI (Competition Commission of India) juga menuntut Google atas dugaan yang serupa.

Sebelumnya, APEC secara implisit telah mengkritisi hukum persaingan usaha di Indonesia. APEC menyoroti lolosnya perusahaan Grab atas tuntutan KPPU pada tahun 2020 terkait dugaan praktik anti-persaingan dan diskriminasi. Disebutkan bahwa sikap KPPU ini mampu menjadi preseden yang mengancam iklim investasi serta menggarisbawahi urgensi bagi Indonesia untuk memiliki hukum persaingan usaha yang relevan dengan ekosistem bisnis digital (APEC, 2022).

Digitalisasi Ekonomi di Indonesia

Sejak pandemi, Indonesia mengalami akselerasi ekonomi digital yang tertinggi di Asia Tenggara. Penelitian dari Meta dan Bain & Company menunjukkan bahwa pada tahun 2021, pasar digital di Indonesia telah memiliki 168 juta konsumen digital (*digital consumer*).

Masifnya jumlah konsumen dan pelaku ekonomi digital ini berpotensi menjadikan Indonesia sebagai pasar digital yang kompetitif. Model ekonomi digital membuka ruang bagi para pelakunya untuk saling berkompetisi guna menjangkau pasar yang dimensi geografisnya sangat luas.

Atensi dalam menangkap dinamika ini pun seharusnya juga tidak sebatas pada korporasi besar seperti Google atau Grab saja, tetapi juga perusahaan-perusahaan rintisan kecil hingga UMKM yang sama-sama beroperasi di pasar digital. Kesenjangan yang kemudian muncul adalah terkait dengan bagaimana persaingan usaha yang sehat dapat diatur, terutama dengan merekognisi adanya perbedaan kapasitas yang mencolok antara korporasi raksasa digital dengan UMKM (Usaha Mikro Kecil dan Menengah).

Monopoli Pasar Digital

Dalam membicarakan lini digital, data merupakan sumber daya integral yang tidak dapat dipisahkan darinya. Penguasaan terhadap data mampu memberikan kewenangan bagi “si penguasa” untuk terus memonopolinya atau dalam beberapa kasus melakukan komersialisasi atas informasi-informasi yang ada di dalamnya. Di sektor ekonomi, kedua hal ini erat kaitannya dengan praktik persaingan usaha yang tidak sehat, yakni penyalahgunaan posisi dominan (*abuse of dominant position*).

Posisi dominan Google dalam layanan digital modern kerap menuai persoalan, utamanya ketika menyangkut monopoli pasar dan komersialisasi data pribadi konsumen. Kasus monopoli pasar oleh Google—seperti yang diperkarakan di Indonesia, India, Rusia, Brazil, dan Turki—menunjukkan bahwa penguasaan terhadap data digital mampu membuat si penguasa memiliki kontrol terhadap pasar digital. Di Brazil misalnya, setidaknya sejak tahun 2006 Google telah diperkarakan oleh pemerintah atas dugaan penyalahgunaan data digital hingga monopoli mesin pencarian data. Meskipun demikian, tuntutan atas Google yang banyak diperkarakan oleh CADE ini tidak berhasil dibuktikan. Misalnya pada tahun 2012, pengadilan di Brazil tidak menemukan bukti bahwa Google memonopoli pasar dan mesin pencarian data digital (Heynes, 2013).

Kegagalan Negara Berkembang

UNCTAD (2021) menangkap kecenderungan kegagalan negara-negara berkembang (dalam mengawasi praktik persaingan tidak sehat) melalui hubungan institusi dan regulasi dengan karakteristik dari ekonomi digital itu sendiri. Data dan penguasaan jaringan sebagai bagian integral dari ekonomi digital sayangnya tidak relevan dengan payung hukum persaingan usaha konvensional. Oleh karena itu, penting bagi lembaga atau rezim pengawas persaingan usaha (baik di level nasional maupun regional) untuk mendefinisikan dengan jelas aturan main, cakupan pasar digital, hingga kebijakan mengenai penguasaan atas data dan jaringan digital.

Persoalan “khas” negara berkembang seperti kesenjangan menunjukkan bahwa suatu kepengaturan yang relevan dengan dinamika ekonomi digital pada dasarnya sangat

dibutuhkan. Transformasi ekonomi di sektor digital membawa pada model persaingan usaha yang ikut bertransformasi pula. Oleh sebab itu, institusi dan regulasi yang mengaturnya pun juga harus bertransformasi guna mempersempit gap yang sebelumnya telah ada. Di level nasional, KPPU merupakan institusi atau lembaga yang harus bertransformasi, baik dari segi institusional maupun regulatif. Sebuah terobosan sangat diperlukan untuk mampu mengejar dinamika persaingan usaha di sektor digital.

Apa yang Harus Dilakukan KPPU?

Mengikuti rekomendasi dari UNCTAD (2021), setidaknya terdapat empat terobosan yang dapat dilakukan oleh agensi pemerintah untuk dapat memiliki institusi dan regulasi yang relevan dengan ekonomi digital. Keempat terobosan tersebut, yaitu melakukan pembaruan terhadap regulasi yang telah ada sebelumnya; menyusun hukum yang sepenuhnya baru; membuat pedoman atau aturan main; dan terakhir adalah dengan melakukan studi pasar. Dengan mempertimbangkan kondisi saat ini, KPPU hendaknya segera merancang peraturan baru atau setidaknya memperbarui peraturan persaingan usaha konvensional. Hal ini disebabkan karena monopoli data digital dan penyalahgunaan posisi dominan dalam sektor digital sangat membahayakan, tidak hanya bagi perekonomian, tetapi juga dapat meluas ke sektor-sektor lainnya. Dari isu keamanan sampai demokrasi digital, ancaman-ancaman yang sifatnya multifaset telah diprediksi dapat terjadi jika tidak ada kontrol terhadap penguasaan data digital.

Referensi

APEC. (2022). *Competition Law and Regulation in Digital Markets*. Asia-Pacific Economic Cooperation.

Haynes, B. (2013, October 11). Brazil investigates Google over antitrust charges. *Reuters*. <https://www.reuters.com/article/us-google-brazil-idUSBRE99A0JM20131011>.

KPPU. (2020). *Ringkasan Eksekutif: Penelitian Pelaku Usaha dan Struktur Pasar pada Sektor Ekonomi Digital*. Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Startup Ranking. (2022). Find the top and new startups worldwide. *Startup Ranking*. <https://www.startupranking.com/>.

UNCTAD. (2019). *Competition issues in the digital economy*. United Nations Conference on Trade and Development. https://unctad.org/system/files/official-document/ciclpd54_en.pdf.

UNCTAD. (2021). *Competition law, policy and regulation in the digital era*. United Nations Conference on Trade and Development. https://unctad.org/system/files/official-document/ciclpd57_en.pdf.