

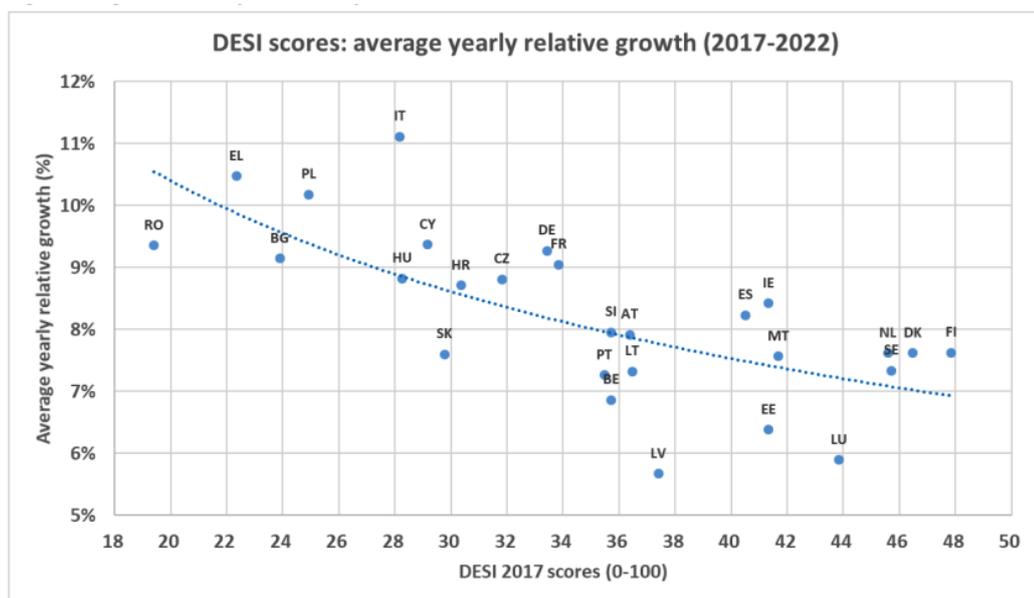
BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Ekonomi digital menjadi salah satu aspek paling dinamis yang paling cepat berkembang dan memberikan kontribusi besar terhadap pertumbuhan ekonomi dunia. Pertumbuhan pesat teknologi informasi dan komunikasi (TIK), bersama dengan penetrasi internet yang luas, menciptakan banyak peluang bisnis baru dan mengubah cara perusahaan beroperasi dan berinteraksi dengan konsumen.

Gambar 1.1 Laporan *Digital Economy and Society Index (DESI) 2022*



Sumber: (European Commission, 2022a)

Menurut laporan Laporan *Digital Economy and Society Index (DESI) 2022* yang dirilis oleh *European Commission*, terdapat setidaknya 92% rumah tangga di UE yang berlangganan internet di 2021, dengan 87% orang Eropa menggunakan internet secara teratur, hanya 54% yang memiliki setidaknya keterampilan digital

dasar (European Commission, 2022a). Menurut data *Asian Infrastructure Investment Bank* (AIIB), pada tahun 2019 pasar ekonomi digital sendiri menyumbang 6-15% dari total PDB global (Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)).

Dalam dunia digital, terdapat platform *online* yang terintegrasi dalam ekosistem mereka sendiri yang menjadi perantara utama transaksi konsumen dan bisnis, serta elemen kunci ekonomi digital saat ini. Dengan pengaruh dan dampak besarnya, platform ini dapat mengontrol akses dan menguasai pasar digital, yang menyebabkan banyak bisnis dan individu sangat bergantung. Selain itu, kehadiran platform besar ini juga menghadirkan tiga masalah utama. Pertama, platform-platform tersebut berpeluang untuk mendiskriminasi pesaing dan memanipulasi pasar. Kedua, dominasi mereka dapat membuat pasar digital menjadi kurang kompetitif, sehingga merugikan konsumen dan bisnis dengan skala kecil. Ketiga, aturan dan pengawasan terhadap industri ini terfragmentasi, yang mengakibatkan regulasi yang tidak efektif. Masalah-masalah ini menyebabkan pasar yang tidak efisien dalam hal harga yang lebih tinggi, kualitas yang lebih rendah, serta kurangnya pilihan dan inovasi bagi konsumen di Eropa (European Commission, 2020a).

Untuk mengatasi masalah ini, UE mengeluarkan regulasi (EU) 2022/1925, yang dikenal sebagai *Digital Markets Act* (DMA), pada tanggal 14 September 2022. Kebijakan ini bertujuan untuk memastikan pasar yang adil dan bersaing di sektor digital dengan memberlakukan kewajiban dan larangan khusus pada platform *online* besar, yang ditetapkan sebagai “*Gatekeepers*” (European Union, 2022).

Perusahaan-perusahaan ini dipilih karena mereka memiliki omset tahunan setidaknya €7,5 miliar di pasar Eropa atau kapitalisasi pasar yang dimiliki setidaknya bernilai €75 miliar, dan juga memiliki lebih dari 45 juta pengguna bulanan dan 10.000 pengguna bisnis tahunan di seluruh wilayah UE (Liboreiro & Pitchers, 2023). Selain itu, mereka juga memiliki pengaruh besar dalam pasar digital karena ukuran mereka yang besar, basis pengguna yang luas, dan kontrol atas platform atau ekosistem digital yang mereka miliki (European Commission, 2023a).

Menindaklanjuti proposal awal dari Komisi Eropa yang diusulkan pada bulan Desember 2020, *Digital Markets Act* (DMA) diadopsi oleh Parlemen UE dan Dewan UE (*Council of the European Union*) pada tanggal 14 September 2022 dan diterbitkan dalam jurnal resmi UE pada tanggal 12 Oktober 2022. DMA mulai ditetapkan pada tanggal 1 November 2022 dan mulai berlaku secara efektif pada tanggal 2 Mei 2023 (European Commission, 2023a). DMA dimaksudkan untuk mengatur layanan platform inti termasuk *marketplace*, *app store*, mesin pencari, media sosial, layanan *cloud*, dan periklanan. Perusahaan “*Gatekeepers*” harus mengizinkan interoperabilitas pihak ketiga dalam situasi tertentu, memberikan akses kepada pengguna bisnis ke data yang dihasilkan, mengizinkan promosi dan penandatanganan kontrak di luar platform, dan menyediakan alat untuk verifikasi iklan secara independen. Sebaliknya, “*Gatekeepers*” dilarang mengutamakan layanan mereka sendiri dalam pemeringkatan, melacak pengguna dan memproses data pribadi untuk iklan tanpa persetujuan, mencegah platform pembayaran pihak ketiga untuk penjualan aplikasi, dan melakukan pra-instalasi perangkat lunak

tertentu atau menghambat pencopotan pemasangan perangkat lunak tersebut. Persyaratan ini bertujuan untuk memastikan persaingan yang adil dan pilihan pengguna di pasar digital (European Union, 2023a).

Komisi Eropa akan bertindak sebagai penegak tunggal dan mengawasi implementasi DMA secara menyeluruh. Ketika sebuah perusahaan diidentifikasi sebagai “*Gatekeepers*”, perusahaan tersebut harus mematuhi regulasi DMA dalam kurun waktu enam bulan. Jika perusahaan tersebut gagal, maka terancam mendapatkan sanksi berupa denda hingga 10% dari total omset perusahaan di seluruh dunia, atau hingga 20% untuk pelanggaran berulang. Selain itu, pembayaran denda berkala hingga 5% dari omset harian rata-rata juga dapat dikenakan. Dalam kasus ketidakpatuhan yang sistematis, perbaikan struktural non-finansial, seperti divestasi sebagian bisnis, dapat diberlakukan sebagai upaya terakhir (European Union, 2023a).

Pada tanggal 6 September 2023, Komisi Eropa untuk pertama kalinya menetapkan enam perusahaan “*Gatekeepers*”, yakni *Alphabet, Amazon, Apple, ByteDance, Meta, Microsoft*. Keenam perusahaan ini diberi waktu 6 bulan untuk melaporkan (European Commission, n.d.-a). Komisi Eropa menyediakan *template* bagi “*Gatekeepers*” untuk melaporkan teknik pembuatan profil konsumen, seperti yang disyaratkan dalam pasal 15 DMA. Laporan-laporan ini harus merinci semua teknik yang digunakan untuk membuat profil konsumen di seluruh layanan platform inti dan diserahkan kepada audit independen. Laporan pertama dari “*Gatekeepers*” yang ditetapkan pada tanggal 6 September 2023 harus diserahkan paling lambat pada tanggal 7 Maret 2024 (European Commission, 2023b).

UE terbentuk dari sekumpulan negara di benua Eropa yang sepakat untuk menjadi anggota dan melimpahkan sebagian kekuasaan mereka untuk kemudian membuat keputusan yang mengikat secara supranasional dalam prosedur legislatif dan eksekutif, prosedur anggaran, prosedur pengangkatan, dan prosedur kuasi-konstitusional (European Parliament, 2024). Ada 3 institusi utama yang terlibat dalam pembuatan keputusan di UE. Pertama, Parlemen Eropa (*European Parliament*) yang mewakili warga negara UE. Kedua, Dewan UE (*Council of the European Union*) yang mewakili pemerintah negara-negara anggota, dan Komisi Eropa (*European Commission*) yang mewakili kepentingan keseluruhan UE (European Union, n.d.-a). Komisi Eropa dan Parlemen Eropa, sebagai badan supranasional, memiliki peran penting dalam implementasi kebijakan UE. Komisi berfokus pada kepentingan bersama secara eksekutif, sementara Parlemen berfungsi legislatif mewakili komunitas supranasional. Lembaga-lembaga ini membentuk kerangka institusional yang mendorong kohesi dan integrasi antar negara anggota, memastikan tujuan bersama tercapai dalam UE (Thaler & Pakalkaite, 2020).

Terdapat sejumlah penelitian yang telah dilakukan sebelumnya terkait isu ini. Berikut adalah hasil tulisan dari peneliti sebelumnya, yang membahas mengenai aturan DMA yang dikeluarkan oleh UE. Tulisan pertama adalah artikel jurnal oleh Pinar Akman yang berjudul “*Regulating Competition In Digital Platform Markets: A Critical Assessment Of The Framework And Approach Of The EU Digital Markets Act*” (Akman, 2022). Penelitian ini menganalisis tujuan, posisi, dan kewajiban substantif dari UE melalui *Digital Market Act*, serta memberikan kritik

dengan rekomendasi untuk perbaikan kebijakan ini. Perbedaan artikel jurnal ini dengan skripsi penulis terletak pada jangkauan penulisan, dimana tulisan penulis lebih berfokus pada implementasi kebijakan DMA sejak 2022-2024. Tulisan kedua adalah tesis oleh Charline Alexandre, yang berjudul *“How can the Digital Markets Act impact the current EU Digital Market and what does that imply for European and foreign actors?”* (Alexandre, 2021). Tesis ini membahas mengenai evolusi strategi digital UE, dengan fokus pada DMA dan implikasinya bagi perusahaan-perusahaan teknologi Eropa dan asing. Perbedaan tulisan skripsi penulis dengan tulisan kedua adalah pada fokus penelitian, yang mana tesis tersebut membahas kemungkinan dampak dari regulasi DMA, sementara tulisan penulis membahas implementasi kebijakan DMA pada tahun 2022-2024. Tulisan ketiga adalah tesis oleh Nea Nissilä, yang berjudul *“Regulation of Digital Markets in the EU: Effectiveness of the Digital Markets Act and the Article 102 TFEU Framework”* (Nissilä, 2023). Penelitian ini berfokus pada elemen-elemen efektivitas yang dapat dievaluasi dari regulasi DMA. Perbedaan tesis ini dengan tulisan penulis adalah ruang lingkup pembahasan, dimana tesis ini membahas efektivitas kebijakan, sementara tulisan penulis membahas mengenai implementasi kebijakan.

1.2 Rumusan Masalah

Bagaimana implementasi kebijakan *“Digital Market Act”* oleh Uni Eropa terhadap perusahaan teknologi *“Gatekeepers”* pada tahun 2022-2024?

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1 Secara Umum

Secara umum, penelitian ini dimaksudkan untuk memberikan kontribusi bagi ilmu pengetahuan dalam ranah disiplin Hubungan Internasional. Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat diterima dan dimanfaatkan sebaik mungkin oleh masyarakat luas. Selain itu, penelitian ini juga dilakukan sebagai upaya memenuhi persyaratan untuk mendapatkan gelar sarjana dalam program studi Hubungan Internasional, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Pembangunan Nasional “Veteran” Jawa Timur.

1.3.2 Secara Khusus

Secara khusus, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji bagaimana implementasi kebijakan UE dalam mengatur perusahaan teknologi “*Gatekeepers*” melalui “*Digital Market Act*” pada tahun 2022-2024 untuk mengatasi masalah dominasi pasar dan mendorong persaingan dalam ekonomi digital di negara-negara anggota UE.

1.4 Kerangka Pemikiran

1.4.1 *Implementation Theory*

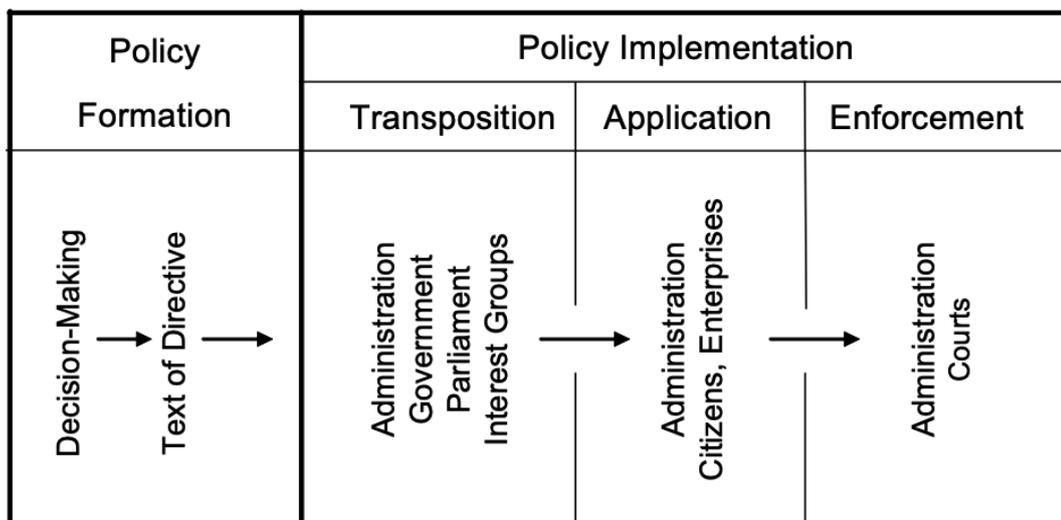
Implementasi adalah pelaksanaan kegiatan terencana dan disengaja yang bertujuan untuk mengubah temuan dan gagasan menjadi kebijakan dan praktik yang bermanfaat bagi masyarakat di dunia nyata. Implementasi adalah tentang mewujudkan rencana ke dalam tindakan; 'bagaimana' dan juga 'apa' (The Centre for

Effective Services, n.d.). Implementasi mengacu pada proses penerapan suatu keputusan atau rencana. Dalam konteks kebijakan atau program, hal ini melibatkan tindakan yang diambil untuk melaksanakan dan menegakkan kebijakan, memastikan bahwa hasil yang diinginkan tercapai. Teori implementasi mengkaji bagaimana kebijakan diterjemahkan ke dalam praktik, dengan mempertimbangkan faktor-faktor seperti struktur organisasi, sumber daya, dan keterlibatan pemangku kepentingan (Moynihan, 2005).

Implementasi kebijakan dipahami sebagai proses perubahan yang kompleks di mana keputusan-keputusan pemerintah ditransformasikan ke dalam program-program, prosedur-prosedur, peraturan-peraturan, atau praktik-praktik yang bertujuan untuk perbaikan sosial (DeGroff & Cargo, 2009). Haigh menempatkan implementasi dalam sorotan utama dan menyatakan bahwa implementasi mencakup lebih dari sekadar masalah hukum atau teknis yang sempit dan harus dilihat sebagai penghubung antara apa yang diinginkan dan apa yang dapat dicapai (Haigh, 2016).

Gagasan mengenai implementasi kebijakan berkaitan dengan apa yang disebut sebagai “*textbook* mengenai proses kebijakan”. Konsepsi ini mengasumsikan bahwa siklus kebijakan dapat dibagi menjadi beberapa fase yang dapat dibedakan dengan jelas, mulai dari definisi masalah dan penyusunan agenda hingga perumusan kebijakan, implementasi kebijakan, evaluasi, dan akhirnya penghentian atau perumusan ulang kebijakan (Nakamura, 1987). Studi mengenai implementasi menjadi penting, sebab menerapkan undang-undang atau program pemerintah bukanlah proses yang sederhana dan otomatis, dan juga tidak bebas dari

pengaruh politik. Untuk memahami seberapa efektif pemerintah mengatasi masalahnya, penting untuk mempelajari tidak hanya proses pengambilan keputusan dan undang-undang yang dihasilkannya, tetapi juga bagaimana undang-undang ini benar-benar diterapkan. Tahap implementasi sering kali melibatkan pilihan-pilihan kritis yang dapat menentukan apakah suatu kebijakan berhasil atau gagal ke depannya (Treib, 2006).



Gambar 1.2 *Stages of Implementation Process*

Sumber: (Treib, 2006)

Berdasarkan gambar 1.2, menurut Treib (2006), ketika sebuah kebijakan telah terbentuk (*Policy Formation*), tahap selanjutnya adalah implementasi kebijakan (*Policy Implementation*). Dalam tahap implementasi kebijakan, tahapannya berurutan dari *transposition*, *application* dan *enforcement*.

Transposition adalah proses mengadopsi sebuah peraturan ke dalam hukum nasional. Hal ini melibatkan lebih dari sekadar mengadopsi ketentuan-ketentuan direktif secara tepat waktu dan lengkap. Proses ini juga membutuhkan kepastian implementasi dan penegakan hukum yang tepat oleh otoritas nasional. Transposisi

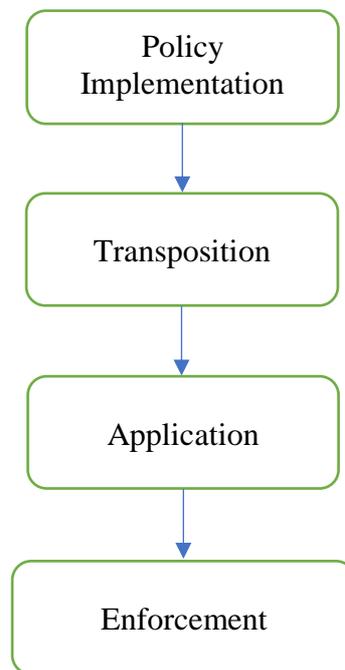
sangat penting untuk mencapai tujuan arahan dan dapat mencakup tindakan yudisial yang diperlukan dan hukuman untuk kasus-kasus ketidakpatuhan. Pihak-pihak yang terlibat dalam proses ini di antaranya administrasi yang meliputi parlemen dan pembuat undang-undang atau kebijakan, pemerintah nasional, pembuat kebijakan dan kelompok berkepentingan. *Output* dari tahapan ini berupa legislasi primer dan sekunder, serta kebijakan itu sendiri dan tindakan seperti apa yang dibutuhkan untuk mencapainya (Treib, 2006).

Selanjutnya, pada tahap *application*, tahap ini memastikan bahwa para pelaksana norma benar-benar berperilaku sesuai dengan norma hukum yang ditetapkan dalam peraturan yang terkait. *Application* atau penerapan hukum berarti menerapkan suatu undang-undang secara langsung ke dalam praktik di lapangan. Dalam tahap ini, tantangan yang signifikan yang muncul dalam memastikan kepatuhan pihak yang terlibat sebab sulit dianalisis secara empiris. Pihak-pihak yang terlibat di antaranya ialah warga negara, perusahaan, atau lembaga administratif (Treib, 2006).

Pada tahap *enforcement*, pembuat kebijakan menyediakan mekanisme yudisial dan administratif untuk memastikan bahwa perilaku yang tidak patuh oleh penerima dapat dideteksi dan pihak yang tidak patuh dapat dipaksa untuk mengubah perilaku mereka dengan tujuan untuk menaati norma-norma yang berlaku. Parameter pertama yang perlu diperhatikan adalah jenis sistem penegakan hukum dari sebuah regulasi. Terdapat dua norma dasar untuk sebuah kebijakan; norma yang pertama terdiri dari ketentuan-ketentuan yang menuntut atau melarang perilaku tertentu dari para pelaku usaha. Pelanggaran terhadap norma-norma

semacam itu biasanya dikenai sanksi berdasarkan hukum pidana dengan menjatuhkan denda atau bahkan hukuman penjara. Jenis norma ini membutuhkan penegakan aktif melalui inspeksi publik. Jenis norma kedua memberikan hak-hak individu kepada warga negara, pekerja, konsumen, atau perusahaan. Norma-norma seperti ini biasanya diatur dalam hukum perdata, misalnya dengan memberikan hak kepada pihak yang dirugikan untuk menuntut ganti rugi di pengadilan (Treib, 2006).

1.5 Sintesa Pemikiran



Bagan 1.1 Sintesa Pemikiran

Berdasarkan teori yang telah penulis uraikan, penulis akan membahas lebih lanjut mengenai bagaimana suatu badan supranasional mengimplementasikan kebijakan yang telah dibuat. Untuk menganalisis hal tersebut, penulis menggunakan teori *Implementation Theory*. Teori ini membantu penulis untuk menjelaskan

tahapan atau proses implementasi suatu kebijakan, yakni melalui *Transposition*, *Application* dan *Enforcement*. Ketiga tahapan tersebut berfungsi sebagai indikator untuk memahami bagaimana suatu kebijakan diimplementasikan oleh pihak-pihak yang terlibat.

1.6 Argumen Utama

Berdasarkan uraian di atas, penulis berargumen bahwa dalam menganalisis implementasi kebijakan “*Digital Market Act*” oleh UE terhadap perusahaan teknologi “*gatekeepers*” pada tahun 2022-2024 terdapat 3 tahapan yang digunakan, yakni melalui *Transposition*, *Application* dan *Enforcement*. Pada tahap *transposition*, sebuah undang-undang diadopsi oleh negara anggota dan memiliki tenggat waktu tertentu untuk diterapkan dan Komisi Eropa menjadi peninjau dalam pelaksanaan undang-undang ini. Diadopsi dari regulasi (EU) 2022/1925, DMA mulai berlaku pada tanggal 1 November 2022 dan diterapkan secara efektif pada tanggal 2 Mei 2023.

Selanjutnya, pada tahap *application*, pembuat kebijakan menunjuk pihak-pihak yang menjadi sasaran dari kebijakan ini. Komisi Eropa menunjuk “*gatekeeper*” pada 6 September 2023 dan menetapkan enam perusahaan yakni *Alphabet*, *Amazon*, *Apple*, *ByteDance*, *Meta*, *Microsoft*. Perusahaan-perusahaan tersebut memiliki waktu maksimal enam bulan untuk mematuhi kewajiban baru berdasarkan regulasi DMA, yaitu pada Maret 2024. Dalam tenggat waktu yang sama, mereka harus memberikan laporan kepada Komisi Eropa yang menjelaskan secara rinci dan transparan langkah-langkah yang telah mereka terapkan untuk

memastikan kepatuhan terhadap kewajiban-kewajiban ini, dan untuk mempublikasikan ringkasan non-rahasia dari laporan-laporan tersebut serta harus diperbaharui setidaknya setiap tahun.

Terakhir, pada tahap *enforcement*, untuk memastikan bahwa perusahaan “*Gatekeepers*” tunduk dan patuh terhadap regulasi DMA, Komisi Eropa membentuk tim khusus mengawasi penerapan regulasi tersebut, dan menegakkan kepatuhan terhadap perusahaan yang ditunjuk. Perusahaan yang tidak mematuhi peraturan DMA akan menghadapi risiko sanksi berat. Mereka dapat dikenakan denda hingga sebesar 10% dari pendapatan global mereka, dan jika pelanggaran terulang, denda tersebut dapat meningkat hingga 20% dari pendapatan global. Selain itu, pembayaran denda berkala hingga 5% dari rata-rata pendapatan harian juga dapat diberlakukan. Dalam kasus ketidakpatuhan sistematis, otoritas berwenang memiliki opsi untuk memerintahkan perbaikan struktural non-finansial seperti divestasi sebagian bisnis sebagai upaya terakhir untuk memaksa kepatuhan.

1.7 Metode Penelitian

1.7.1 Tipe Penelitian

Penelitian deskriptif di bidang hubungan internasional berkaitan dengan penggambaran yang akurat mengenai karakteristik dari suatu fenomena, peristiwa, situasi, atau sekumpulan aktor dalam sistem internasional. Penelitian ini sering kali melibatkan penjelasan yang kaya dan bernuansa tentang subjek yang diteliti, termasuk konteks historisnya, aktor-aktor yang relevan, dan lingkungan sosial, politik, dan ekonomi yang lebih luas tempat subjek tersebut berada (Gerring, 2007).

Adapun penelitian ini ditujukan untuk menganalisis bagaimana implementasi UE mengatur perusahaan teknologi “*gatekeepers*” melalui kebijakan “*Digital Market Act*” pada tahun 2022-2024 untuk mengatasi masalah dominasi pasar dan mendorong persaingan dalam ekonomi digital di negara anggota UE.

1.7.2 Jangkauan Penelitian

Penelitian berikut mencari tahu lebih lanjut mengenai kebijakan “*Digital Market Act*” sejak tahun 2022 ketika kebijakan ini diumumkan ke publik, hingga tahun 2024 ketika 6 perusahaan “*gatekeepers*” yang ditetapkan pada September 2023 menerapkan dan mematuhi kebijakan yang dikeluarkan oleh UE tersebut melalui laporan kepatuhan mereka pada Maret 2024.

1.7.3 Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, penulis banyak mengumpulkan data sekunder melalui studi kepustakaan. Penulis mengumpulkan data untuk penelitian ini melalui *website*, dokumen, jurnal dan artikel *online* yang dirilis secara resmi oleh UE. Data sekunder mengacu pada informasi yang sudah ada karena telah dikumpulkan sebelumnya oleh orang lain untuk tujuan yang berbeda, yang melibatkan proses identifikasi, pengambilan, dan perolehan informasi dari sumber tertentu. Mengumpulkan data dari internet membantu peneliti untuk mengakses berbagai data seperti publikasi pemerintah, laporan organisasi, artikel jurnal, dan basis data statistik (Quinones, 2011).

1.7.4 Teknik Analisis Data

Analisis data adalah proses untuk memahami data yang melibatkan konsolidasi, reduksi, dan interpretasi dari apa yang dikatakan orang dan apa yang dilihat dan dibaca oleh peneliti (Tisdell & Merriam, 2016). Analisis data kualitatif adalah serangkaian proses dan prosedur di mana kita bergerak dari data kualitatif yang telah dikumpulkan ke dalam beberapa bentuk penjelasan, pemahaman, atau interpretasi tentang orang-orang dan situasi yang kita pelajari (Saldaña, 2016). Dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode analisis data kualitatif karena tujuan utamanya adalah menganalisis data empiris yang telah dikumpulkan. Proses analisis ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan utama dan memfasilitasi pembuatan kesimpulan.

1.7.5 Sistematika Penulisan

BAB I berisi pengantar umum penelitian, yang terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka pemikiran, sistematika pemikiran, argumen utama, dan metode penelitian yang terdiri dari tipe penelitian, jangkauan penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisis data dan sistematika penulisan.

BAB II berisi tentang bagaimana implementasi *Digital Market Act* oleh UE dalam tahapan *transposition*.

BAB III berisi tentang bagaimana implementasi *Digital Market Act* oleh UE dalam tahapan *application* dan *enforcement*.

BAB IV berisi penutup berupa kesimpulan dan saran untuk penelitian ini.