

MENGURAI KOTAK HITAM ALGORITMA: ADMINISTRASI HUKUM DATA PERSAINGAN DIGITAL OLEH KPPU

(UNPACKING THE ALGORITHMIC BLACK BOX: LEGAL ADMINISTRATION OF DIGITAL COMPETITION
DATA BY THE INDONESIA COMPETITION COMMISSION)

Diana Fitriana

Fakultas Hukum, Universitas Bhayangkara Jakarta Raya
diana.fitriana@dsn.ubharajaya.ac.id

Rofiq Maysal

Fakultas Hukum, Universitas Bhayangkara Jakarta Raya
rfqdiscipulus@gmail.com

ABSTRAK

Kewenangan dan hukum acara Komisi Pengawas Persaingan Usaha telah menjangkau perolehan dan pemeriksaan data serta dokumen digital secara umum melalui Pasal 36 huruf i Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2023. Kekosongan khusus tetap terbuka pada akses dan pengujian sistem algoritmik, mencakup permintaan parameter, autentikasi model, reproduktibilitas hasil pengujian, pemeriksaan kode sumber, dan perlindungan teknis atas data yang dinamis dan sensitif. Artikel ini menganalisis problem dan batas kewenangan administrasi hukum Komisi dalam mengelola data tersebut serta merumuskan model rekonstruksi administrasi data persaingan digital yang proporsional melalui metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, kasus, dan komparatif. Putusan Nomor 03/KPPU-I/2024 mengenai *Google Play Billing* ditempatkan sebagai kasus pembatas yang menunjukkan kemampuan Komisi menjangkau arsitektur bisnis dan pemaksaan penggunaan sistem pembayaran platform, tetapi bukan bukti bahwa Komisi telah melakukan audit algoritma. Hasil kajian menunjukkan bahwa Peraturan Komisi dapat mengatur prosedur terhadap data yang diperoleh secara sah, sedangkan akses koersif terhadap kode atau model algoritmik memerlukan dasar undang-undang. Audit algoritma direkomendasikan untuk dilakukan secara bertingkat, dilindungi oleh mekanisme kerahasiaan, dan didukung oleh penguatan kapasitas kelembagaan yang kolaboratif dan bertahap sebelum pembentukan unit permanen dipertimbangkan.

Kata Kunci: administrasi hukum; data hukum persaingan digital; Komisi Pengawas Persaingan Usaha; platform digital; pembinaan hukum nasional.

ABSTRACT

The authority and procedural framework of the Indonesia Competition Commission already extend to the acquisition and examination of digital data and documents under Article 36(i) of Law No. 5 of 1999 and Commission Regulation No. 2 of 2023. A specific regulatory gap remains regarding access to and examination of algorithmic systems, including requests for parameters, model authentication, reproducibility, source-code inspection, and safeguards for dynamic and sensitive data. This article examines the legal limits of the Commission's administrative authority in managing such data and develops a proportionate model for digital competition data administration through normative legal research using statutory, conceptual, case, and comparative approaches. The Google Play Billing decision is treated as a boundary case demonstrating the Commission's ability to scrutinize platform business architecture and the mandatory use of a payment system, rather than as evidence of an algorithm audit. The study finds that the Commission's regulations may govern procedures for lawfully obtained data, whereas compulsory access to algorithmic code or models requires an express statutory basis. Algorithm audits should therefore be tiered, subject to confidentiality safeguards, and supported by collaborative and phased institutional capacity-building before the establishment of a permanent unit is considered.

Keywords: legal administration; digital competition data; Indonesia Competition Commission; digital platform; national legal development.

A. PENDAHULUAN

Penegakan hukum persaingan usaha pada platform digital menghadapi persoalan mendasar mengenai dasar, batas, dan prosedur kewenangan negara dalam memperoleh, memeriksa, mengamankan, dan menggunakan data yang dikuasai pelaku usaha. Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) untuk memperoleh dan menggunakan data platform harus bertumpu pada kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Kewenangan yang bersumber langsung dari undang-undang tersebut ditempatkan dalam kerangka atribusi sebagaimana dimaksud Pasal 12 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Dalam kerangka hukum administrasi, sumber kewenangan tersebut harus dibedakan dari delegasi sebagaimana diatur Pasal 13 undang-undang yang sama. Pelimpahan pelaksanaan kewenangan di dalam struktur KPPU hanya bekerja atas kewenangan yang telah tersedia dan tidak dapat menciptakan jenis kewenangan eksternal baru terhadap pelaku usaha di luar dasar yang diberikan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaannya tetap tunduk pada asas legalitas dan batas kewenangan.¹

Dasar kewenangan KPPU untuk memperoleh alat bukti telah tersedia dalam ketentuan berikut. Pasal 36 huruf i Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 memberikan dasar bagi KPPU

untuk mendapatkan, meneliti, dan menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain. Pasal 36 huruf e sampai dengan huruf g mengatur pemanggilan pelaku usaha, saksi, ahli, dan pihak lain. Pasal 41 mewajibkan penyerahan alat bukti yang diperlukan serta melarang penolakan atau penghambatan proses penyelidikan dan pemeriksaan. Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2023 telah mengenal data dan informasi pasar, dokumen digital, bukti ekonomi, bukti komunikasi, serta mekanisme kerahasiaan dalam penanganan perkara. Karakter data platform yang privat, dinamis, dan tersimpan lintas yurisdiksi tetap menuntut agar tindakan administratif KPPU dijalankan secara proporsional dan tidak menembus lapisan perlindungan hukum yang sudah diatur tersendiri oleh Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi dan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2000 tentang Rahasia Dagang.²

Kebutuhan itu berkelindan dengan skala ekonomi digital nasional: laporan e-Conomy SEA 2025 yang disusun Google, Temasek, dan Bain & Company memperkirakan nilai Gross Merchandise Value ekonomi digital Indonesia mencapai sekitar USD 99 miliar pada 2025 dan berada pada kisaran sekitar USD 180–340 miliar pada 2030.³ Skala ekonomi digital tersebut ditopang oleh 221,5 juta pengguna internet dan lebih dari 25 juta pelaku usaha mikro, kecil,

¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi, Cetakan Kesembilan (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 101-108; Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, 292 Lembaran Negara Republik Indonesia (2014), Pasal 12 dan Pasal 13.

² Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (1999), Pasal 36 huruf i dan Pasal 41; Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2023 Tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (2023); Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi*, no. 27 Tahun 2022, 2022, Pasal 16 dan Pasal 20; Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2000 Tentang Rahasia Dagang (2000), Pasal 1 angka 1 dan Pasal 3.

³ Google, Temasek, and Bain and Company, *E-Conomy SEA 2025: From Digital Decade to AI Reality—Accelerating the Future in ASEAN, Indonesia Country Report* (Singapura: Google-Temasek-Bain, 2025).

dan menengah yang telah masuk ke ekosistem digital.⁴ Konsentrasi tersebut tertumpu pada sedikit platform yang menguasai data dan titik akses pengguna, sehingga kekuatan pasar tidak lagi semata ditentukan oleh pangsa pasar, melainkan juga oleh penguasaan data, integrasi ekosistem, algoritma, dan efek jaringan yang bersifat *self-reinforcing* sebagai arsitektur pasar digital.⁵

Maarif et al. menjelaskan persoalan kotak hitam algoritma sebagai keadaan ketika pihak luar tidak dapat mengamati atau menguji logika dan dampak sistem pemeringkatan, rekomendasi, penentuan harga, atau distribusi akses pasar yang dijalankan platform.⁶ Jenny menunjukkan bahwa algoritma rekomendasi, penetapan harga dinamis, dan iklan berbasis data dapat menimbulkan persoalan persaingan melalui *algorithmic predatory pricing*, *self-preferencing*, dan *algorithmic collusion*.⁷

Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 03/KPPU-I/2024 dalam perkara *Google Play Billing* kerap dijadikan rujukan tentang kemampuan otoritas persaingan usaha menjangkau arsitektur platform. Konstruksi

pelanggaran yang dinyatakan Majelis Komisi berpusat pada kebijakan yang tampak di permukaan, bukan pada pembongkaran algoritma pemeringkatan atau rekomendasi, sehingga perkara ini berfungsi sebagai kasus pembatas: perkara tersebut menegaskan bahwa KPPU mampu menjangkau arsitektur bisnis platform, tetapi belum membuktikan kapasitas KPPU menguji logika algoritmik yang tersembunyi. Analisis lebih rinci atas pasar bersangkutan, alat bukti, struktur *service fee*, konstruksi *tying*, dan pasal yang terbukti maupun tidak terbukti dalam putusan tersebut disajikan pada bagian C.1.d.⁸

Pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 memang memberi KPPU kewenangan memperoleh, meneliti, dan menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain,⁹ sedangkan hukum acara KPPU telah mengenal data, informasi pasar, media elektronik, serta dokumen dalam bentuk digital.¹⁰ Namun, kerangka tersebut belum secara khusus mengatur akses dan pengujian sistem algoritmik, termasuk permintaan parameter, pemeriksaan jejak log, audit model, dan protokol forensik data digital. Kesenjangan

⁴ Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia (APJII), *Survei Penetrasi Internet Indonesia 2024* (Jakarta: APJII, 2024); Antara News, "Kemenkop UKM: 25,5 Juta UMKM Telah Go Digital," October 2024, <https://www.antaranews.com/berita/4397157/kemenkop-ukm-255-juta-umkm-telah-go-digital>.

⁵ Maurice E. Stucke and Allen P. Grunes, *Big Data and Competition Policy* (Oxford: Oxford University Press, 2016), hlm. 165–72; Syamsul Maarif et al., *Buku Teks Hukum Persaingan Usaha*, Edisi Ketiga (Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2025), hlm. 61–69.

⁶ Maarif et al., *Buku Teks Hukum Persaingan Usaha*, hlm. 65–66.

⁷ Frédéric Jenny, "Competition Law Enforcement and Regulation for Digital Ecosystems: Understanding the Issues, Facing the Challenges and Moving Forward," *Concurrences*, no. 3 (2021): 38–62.

⁸ Putusan Nomor 03/KPPU-I/2024 Tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 17, Pasal 19 Huruf a Dan Huruf b, Dan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Terkait Penerapan Google Play Billing System, 03/KPPU-I/2024 (January 21, 2025), hlm. 580–598 dan 603–604; Qian Wu and Niels J. Philipsen, "The Law and Economics of Tying in Digital Platforms: Comparing Tencent and Android," *Journal of Competition Law & Economics* 19, no. 1 (2023): 103–22, <https://doi.org/10.1093/joclec/nhac011>.

⁹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 36 huruf i, huruf j hanya mengatur penetapan besaran kerugian; Maarif et al., *Buku Teks Hukum Persaingan Usaha*, hlm. 378–79.

¹⁰ Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2023 Tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat; Maarif et al., *Buku Teks Hukum Persaingan Usaha*, hlm. 397–399.

tersebut mempertahankan jarak antara perkara yang dapat dibuktikan melalui kebijakan yang tampak dan perkara yang tersembunyi dalam parameter algoritmik.

Stucke dan Grunes membahas *big data* sebagai sumber kekuatan pasar, sedangkan Jenny menganalisis tantangan penegakan hukum terhadap platform dan ekosistem digital.¹¹ Kaminski menelaah akuntabilitas algoritmik melalui pendekatan GDPR. Safitri menguji persinggungan hukum persaingan dan perlindungan data melalui perkara *Bundeskartellamt v. Facebook*, sedangkan Rezaldy dan Saputra berfokus pada pembuktian tindakan diskriminasi di sektor digital.¹² Untuk Indonesia, Nopriansyah dan Muntazhor membahas peran KPPU dalam ekonomi digital, Rezaldy dan Saputra membahas pembuktian diskriminasi digital, dan Maarif et al. membahas ekonomi digital, algoritma, serta pembuktian digital.¹³ Pada karya Stucke dan Grunes, Jenny, Kaminski, Safitri, Rezaldy dan Saputra, Nopriansyah dan Muntazhor, serta Maarif et al., belum dirumuskan status data platform sebagai objek administrasi hukum yang berubah dari data pengawasan, data investigatif, data pembuktian, sampai data kebijakan. Kekosongan tersebut menjadi fokus artikel ini.

Secara lebih spesifik, Maarif et al. dalam *Buku Teks Hukum Persaingan Usaha* Edisi

Ketiga membahas ekonomi digital, algoritma, pembuktian digital, serta kebutuhan peningkatan kemampuan forensik data dan analisis digital dalam menghadapi risiko kartel berbasis kecerdasan buatan. Maarif et al. belum merumuskan tata kelola data platform sebagai konstruksi administrasi hukum yang membedakan fungsi data pada tahap pengawasan, penyelidikan, pemeriksaan, dan evaluasi kebijakan.¹⁴

Kebaruan artikel ini terletak pada dua hal. Pertama, konstruksi status hukum data platform digital yang bertahap, dari data pengawasan sampai data kebijakan, sebagai dasar menempatkan data platform sebagai data hukum persaingan digital yang bersifat kategori analitis-administratif, bukan jenis alat bukti baru di luar Pasal 42 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Kedua, pemetaan instrumen hukum yang memisahkan secara tegas kewenangan prosedural yang dapat diatur melalui Peraturan KPPU, kewenangan koordinatif yang dijalankan melalui kerja sama lintas lembaga tanpa mengalihkan fungsi hukum, dan kewenangan yang membatasi hak pelaku usaha sehingga memerlukan dasar undang-undang, sekaligus operasionalisasi perlindungan rahasia dagang dan data pribadi dalam mekanisme audit algoritma.

¹¹ Stucke and Grunes, *Big Data and Competition Policy*; Jenny, "Competition Law Enforcement and Regulation for Digital Ecosystems: Understanding the Issues, Facing the Challenges and Moving Forward."

¹² Margot E. Kaminski, "Binary Governance: Lessons from the GDPR's Approach to Algorithmic Accountability," *Southern California Law Review* 92, no. 6 (2019): 1529–616; Siti Shalima Safitri, "Interaksi Persaingan Usaha Dan Perlindungan Data: Menelaah *Bundeskartellamt v. Facebook*," *Jurnal Persaingan Usaha* 3, no. 1 (2023): 44–53, <https://doi.org/10.55869/kppu.v3i1.99>; Rezaldy and Nanda Diyan Saputra, "Perbandingan Hukum Persaingan Usaha Terkait Pembuktian Tindakan Diskriminasi Di Sektor Digital," *Jurnal Persaingan Usaha* 3, no. 1 (2023): 54–64, <https://doi.org/10.55869/kppu.v3i1.101>.

¹³ Walid Nopriansyah and Ahmad Widad Muntazhor, "Peran KPPU Dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha Di Era Ekonomi Digital," *Jurnal Persaingan Usaha* 5, no. 1 (2025): 35–45, <https://doi.org/10.55869/kppu.v5i1.176>; Rezaldy and Saputra, "Perbandingan Hukum Persaingan Usaha Terkait Pembuktian Tindakan Diskriminasi Di Sektor Digital"; Maarif et al., *Buku Teks Hukum Persaingan Usaha*.

¹⁴ Maarif et al., *Buku Teks Hukum Persaingan Usaha*, hlm. 61–69, 126, 141, dan 378–399.

Bertolak dari uraian tersebut, artikel ini menjawab dua pertanyaan. Pertama, bagaimana problem dan batas kewenangan administrasi hukum KPPU dalam memperoleh, mengelola, memeriksa, dan menggunakan data platform digital sebagai data hukum persaingan digital dalam pengawasan dan penegakan hukum persaingan usaha? Kedua, bagaimana model rekonstruksi administrasi data persaingan digital oleh KPPU yang proporsional, legal, dan realistis secara kelembagaan? Sejalan dengan itu, artikel ini bertujuan menganalisis batas kewenangan administrasi hukum KPPU sekaligus merumuskan model rekonstruksi kewenangan, prosedur, dan kelembagaan yang dapat ditempatkan dalam agenda pembinaan hukum nasional.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif yang bersifat preskriptif-analitis. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) digunakan untuk membaca Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 sebagaimana terakhir diubah melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021, Peraturan Presiden Nomor 100 Tahun 2024, Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2023 dan Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2026, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2000 tentang Rahasia Dagang,

serta Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2024 tentang perubahan kedua Undang-Undang Informasi dan Transaksi Elektronik. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dipakai untuk membangun konsep administrasi data persaingan digital dan batas-batasnya menurut asas legalitas, proporsionalitas, akuntabilitas, *due process*, atribusi dan delegasi kewenangan, serta larangan penyalahgunaan wewenang.¹⁵

Pendekatan kasus (*case approach*) menempatkan Putusan KPPU Nomor 03/KPPU-I/2024 bukan sebagai contoh audit algoritma, melainkan sebagai kasus pembatas yang menunjukkan sejauh mana instrumen administratif KPPU saat ini mampu menjangkau arsitektur platform. Pendekatan komparatif (*comparative approach*) menjadikan *Digital Markets Act* Uni Eropa sebagai pembanding fungsional atas desain pengawasan *ex-ante* terhadap platform berstatus *gatekeeper*, bukan sebagai sumber kewenangan yang dapat langsung dipindahkan ke dalam Peraturan KPPU. Perbandingan dilakukan untuk mengidentifikasi pilihan desain yang dapat disesuaikan dengan sistem hukum Indonesia yang masih bertumpu pada penegakan *ex-post*, bukan untuk mentransplantasikan norma secara utuh.¹⁶

Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan dan putusan, sedangkan bahan hukum sekunder berupa buku, artikel jurnal, laporan kelembagaan, dan dokumen kebijakan. Bahan dikumpulkan melalui studi kepustakaan dan dianalisis melalui interpretasi sistematis, teleologis, dan konseptual. Analisis

¹⁵ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 Tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang (2023); Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (2021); Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2023 Tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

¹⁶ Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on Contestable and Fair Markets in the Digital Sector (*Digital Markets Act*) (2022), Article 5–7 dan Article 15.

diarahkan pada identifikasi kekosongan administratif dan penyusunan model rekonstruksi sebagai *ius constituendum*, dengan urutan analisis yang eksplisit: hukum positif, kesenjangan khusus, hak yang dibatasi, instrumen hukum, sampai model implementasi.

C. PEMBAHASAN

1. Problem dan Batas Kewenangan Administrasi Hukum dalam Pengelolaan Data Platform Digital

a. Data Platform sebagai Data Hukum Persaingan Digital

Dalam artikel ini, frasa administrasi hukum digunakan secara operasional untuk menunjuk tata kelola pelaksanaan kewenangan KPPU terhadap data, mulai dari perolehan, klasifikasi, pengamanan, penggunaan, hingga pengujiannya. Penggunaan istilah tersebut tidak dimaksudkan membentuk cabang hukum tersendiri, melainkan ditempatkan dalam kerangka hukum administrasi yang menentukan sumber dan batas wewenang, prosedur tindakan, akuntabilitas, serta perlindungan hak pihak yang terkena tindakan administratif.

Administrasi data persaingan digital dalam artikel ini dimaknai sebagai keseluruhan kegiatan administratif yang dijalankan otoritas persaingan usaha untuk mengakses, mengklasifikasi, mengamankan, dan memanfaatkan data, serta dalam model yang diusulkan melakukan pengujian atau audit terhadap data algoritmik yang dihasilkan dan dikelola oleh platform digital sebagai instrumen pengawasan dan pembuktian. Konsep ini memiliki empat dimensi: dimensi normatif menyangkut dasar kewenangan, dimensi prosedural menyangkut tata cara permintaan, audit, dan pengamanan

rantai bukti, dimensi institusional menyangkut kapasitas kelembagaan, sumber daya manusia, dan infrastruktur teknologi, sedangkan dimensi koordinatif menyangkut hubungan dengan otoritas perlindungan data pribadi, keamanan siber, regulator sektoral, dan lembaga yang menangani kebijakan ekonomi digital. Data hukum persaingan digital merupakan kategori analitis-administratif yang dikembangkan dalam artikel ini dan tidak dimaksudkan sebagai jenis alat bukti baru di luar jenis alat bukti yang telah ditentukan dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Konsep tersebut perlu dibedakan dari tiga konsep yang berdekatan. Data digital biasa baru menjadi data hukum persaingan digital ketika masuk ke proses administratif KPPU dan relevan untuk menilai struktur pasar atau membuktikan pelanggaran. Konsep ini juga lebih luas daripada alat bukti elektronik, karena alat bukti elektronik lazimnya digunakan secara *ex-post* ketika perkara berjalan, sedangkan data hukum persaingan digital dapat pula digunakan pra-perkara untuk kajian pasar dan pengawasan yang bersifat non-koersif. Konsep ini berbeda pula dari data ekonomi platform yang dikelola untuk kepentingan komersial pelaku usaha, sedangkan data hukum persaingan digital adalah data yang sama, tetapi ditarik ke ruang kepentingan publik melalui kewenangan otoritas.

Status hukum data juga bertahap. Pada tahap kajian pasar, data berfungsi sebagai data pengawasan untuk membaca struktur pasar. Pada tahap penyelidikan, data menjadi data investigatif untuk membangun dugaan pelanggaran. Pada tahap pemeriksaan, data dikonstruksikan sebagai data pembuktian yang harus memenuhi standar alat bukti. Setelah putusan, data agregat dapat menjadi data

kebijakan bagi pembinaan hukum nasional. Semakin langsung data digunakan sebagai alat bukti, semakin tinggi pula standar akuntabilitas dan *due process* yang harus dipenuhi.

parameter, dan dampaknya terhadap perlakuan platform kepada pelaku usaha lain.¹⁷

Setiap kategori data memiliki fungsi pembuktian, tujuan akses, tingkat sensitivitas,

Tabel 1. Tahapan Status Hukum Data Platform Digital

Tahap	Status Data	Fungsi Hukum	Konsekuensi Administratif
Kajian pasar	Data pengawasan	Membaca struktur dan perilaku pasar.	Akses bersifat agregat dan proporsional.
Penyelidikan	Data investigatif	Membangun dugaan awal pelanggaran.	Perlu dasar permintaan yang jelas dan tercatat.
Pemeriksaan	Data pembuktian	Mendukung konstruksi alat bukti.	Wajib menjaga <i>chain of custody</i> dan hak sanggah.
Pasca-putusan	Data kebijakan	Evaluasi regulasi dan pembinaan hukum nasional.	Data dipakai secara agregat dan tidak membuka rahasia dagang.

Sumber: diolah penulis, 2026.

b. Tahapan Status dan Klasifikasi Data Platform Digital

Agar dapat dikelola secara sah, data platform perlu diklasifikasi. Enam kategori data dalam artikel ini disusun dengan merujuk kewajiban akses data dan transparansi pada Pasal 5 sampai Pasal 7 Digital Markets Act serta analisis Lundqvist mengenai hak akses dan transfer data dari perspektif hukum persaingan: data transaksi, data merchant, data algoritmik, data peringkat, data rekomendasi, dan data iklan. Di antara keenam kategori tersebut, data algoritmik paling dekat dengan problem kotak hitam algoritma karena pengujiannya tidak selalu memerlukan pembukaan kode atau model inti. Pengujian dapat diarahkan pada jejak input, keluaran sistem, perubahan

tahap akses yang layak, dan kebutuhan pengamanan yang berbeda sebagaimana dipetakan pada Tabel 2. Semakin invasif dan sensitif suatu data, semakin tinggi pula kebutuhan dasar kewenangan, proporsionalitas, dan perlindungannya. Tanpa penjenjangan tersebut, permintaan data berdasarkan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 berisiko dipandang sebagai *fishing expedition*.

¹⁷ Björn Lundqvist, "An Access and Transfer Right to Data—from a Competition Law Perspective," *Journal of Antitrust Enforcement* 11, no. Supplement 1 (2023): i57–71, <https://doi.org/10.1093/jaenfo/jnac017>; Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on Contestable and Fair Markets in the Digital Sector (Digital Markets Act), Article 5-7.

Tabel 2. Klasifikasi Data Hukum Persaingan Digital, Fungsi Pembuktian, dan Risiko Hukum

Jenis Data	Fungsi Pembuktian	Tahap Akses yang Diusulkan	Risiko Hukum
Data transaksi	Struktur pasar dan perilaku transaksi.	Kajian pasar (agregat)	Memuat data pribadi konsumen dan rahasia bisnis.
Data merchant	Diskriminasi penjual atau posisi tawar platform.	Kajian pasar (agregat)	Mengandung rahasia dagang dan kontrak konfidensial.
Data algoritmik	Bias anti-persaingan dan harga predatoris algoritmik.	Pemeriksaan (audit terbatas)	Menyentuh rahasia dagang dan kekayaan intelektual inti.
Data peringkat	Perlakuan istimewa produk milik platform.	Penyelidikan (dugaan awal)	Rentan manipulasi tampilan historis.
Data rekomendasi	Diskriminasi berbasis sistem rekomendasi.	Penyelidikan (dugaan awal)	Mengandung profil pengguna dan data sensitif.
Data iklan	Dominasi pasar iklan digital.	Kajian pasar/ penyelidikan	Memuat data penargetan dan profil konsumen.

Sumber: diolah penulis berdasarkan Regulation (EU) 2022/1925 Pasal 5 sampai Pasal 7 dan Lundqvist (2023). Tabel merupakan desain ius constituendum. Tidak seluruh tahap akses yang diusulkan mencerminkan kewenangan positif yang berlaku saat ini.

Pada tahap kajian pasar di luar penanganan perkara, akses yang dimaksud dalam model ini dibatasi pada data yang tersedia secara publik, disampaikan secara sukarela, telah diperoleh secara sah, atau tersedia dalam bentuk agregat. Penggunaan kewenangan koersif harus bertumpu pada dasar dan tahapan penanganan perkara yang ditentukan peraturan perundang-undangan.

c. Kesenjangan Pasal 36 dan Pasal 42 serta Batas Kewenangan Administratif

Pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 memberi KPPU kewenangan memperoleh keterangan, surat, dokumen, dan alat bukti lain,¹⁸ sedangkan Pasal 42 menentukan

jenis alat bukti yang dapat digunakan dalam pemeriksaan.¹⁹ Hukum acara KPPU telah mengenal data dan informasi pasar, bukti komunikasi, media elektronik, serta dokumen dalam bentuk cetak maupun digital.²⁰ Namun, antara kewenangan umum untuk memperoleh data dan penggunaannya sebagai alat bukti belum tersedia prosedur khusus untuk sistem algoritmik yang mengatur format ekstraksi data, pemeriksaan parameter dan jejak log, autentikasi model, reproduktibilitas hasil pengujian, serta protokol forensik dan *chain of custody* yang sesuai dengan karakter sistem digital yang dinamis.

Kewenangan memperoleh dan menilai alat bukti dalam Pasal 36 bersumber langsung

¹⁸ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 36 huruf i; Maarif et al., *Buku Teks Hukum Persaingan Usaha*, hlm. 378-379.

¹⁹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 42 ; Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi Dan Transaksi Elektronik (2008), Pasal 5 ayat (1) dan ayat (2); Maarif et al., *Buku Teks Hukum Persaingan Usaha*, hlm. 397-399.

²⁰ Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2023 Tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat; Maarif et al., *Buku Teks Hukum Persaingan Usaha*, hlm. 397-399.

dari undang-undang. Kewenangan tersebut tidak dengan sendirinya mencakup pemaksaan audit kode, model, atau parameter algoritmik yang belum diatur secara eksplisit. Peraturan KPPU dapat mengatur hukum acara dan tata cara pelaksanaan kewenangan yang telah diberikan oleh peraturan yang lebih tinggi, tetapi tidak dapat menciptakan kewenangan koersif substantif baru terhadap pelaku usaha. Sementara itu, delegasi dan subdelegasi internal mengatur pelimpahan pelaksanaan kewenangan beserta tanggung jawab dan tanggung gugatnya di dalam struktur KPPU sesuai peraturan perundang-undangan, tetapi tidak dapat menciptakan jenis kewenangan eksternal baru terhadap pelaku usaha.²¹

Kesenjangan Pasal 36 dan Pasal 42 juga relevan bagi kontrol yudisial. Secara normatif, kelemahan prosedur dalam perolehan, autentikasi, atau penggunaan data berpotensi dipersoalkan dalam mekanisme keberatan atau kasasi sebagai bagian dari pengujian terhadap proses pembuktian. Karena itu, masalah utama bukan apakah data digital dapat menjadi alat bukti, melainkan bagaimana data tersebut diperoleh, diautentikasi, dan dijelaskan sehingga dapat diterima sebagai dasar pertimbangan hukum, dengan tetap menyediakan ruang sanggah bagi pihak yang dirugikan.²² Standar ini harus disusun sebelum perkara muncul, bukan secara ad hoc setelah platform menolak atau mempersoalkan data.

Maarif et al. mencatat keterbatasan KPPU dalam pengeledahan dan akses terhadap

dokumen rahasia. Artikel ini mengidentifikasi tiga persoalan tambahan: persoalan akses terhadap data yang tersimpan atau diproses lintas yurisdiksi, khususnya ketika melibatkan transfer data pribadi ke luar wilayah Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 56 UU PDP, keterbatasan audit terhadap model dan kode algoritma karena kewenangan itu belum tersedia secara eksplisit dalam Pasal 36, dan keterbatasan kapasitas kelembagaan karena struktur organisasi Sekretariat Jenderal KPPU saat ini belum membentuk unit permanen khusus forensik data digital, sekaligus menyeimbangkannya dengan kewajiban menjaga rahasia dagang dan data pribadi.

d. Batas Relevansi Google Play Billing sebagai Kasus Pembatas

Putusan KPPU Nomor 03/KPPU-I/2024 merumuskan pasar bersangkutan sebagai *Google Play Store*, termasuk *Google Play Billing System*, pada sistem operasi seluler Android di wilayah Indonesia. Penilaian posisi dominan mempertimbangkan pangsa pasar *Google Play Store*, keterikatan toko aplikasi dengan sistem operasi Android, efek jaringan, ketergantungan pengembang, kondisi *lock-in*, biaya perpindahan, serta kemampuan Google menetapkan kebijakan dan *service fee* tanpa kehilangan pengguna secara berarti. KPPU menyimpulkan kebijakan tersebut melanggar Pasal 17 serta Pasal 25 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan menjatuhkan

²¹ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, Pasal 11–14 dan Pasal 17–19; Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2026 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Komisi Pengawas Persaingan Usaha (2026); Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, hlm. 101–108; Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014), hlm. 27–32.

²² Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat; Maarif et al., *Buku Teks Hukum Persaingan Usaha*, hlm. 397–399.

denda Rp202,5 miliar.²³ Keberatan Google kemudian ditolak baik oleh Pengadilan Niaga maupun oleh Mahkamah Agung dalam tingkat kasasi, sehingga putusan ini telah berkekuatan hukum tetap dan layak dijadikan kasus pembatas yang otoritatif.²⁴

Pertimbangan Majelis bertumpu pada data pangsa pasar, dokumen kebijakan dan kontrak platform, struktur *service fee*, bukti penerapan kewajiban *Google Play Billing*, keterangan pengembang dan pengguna, praktik penghapusan atau penolakan pembaruan aplikasi, serta hubungan antara *Google Play Store*, *Google Play Billing System*, dan penyedia jasa pemrosesan pembayaran. Bukti tersebut menunjukkan bahwa perkara dapat diperiksa melalui kebijakan tertulis, arsitektur bisnis, keterangan pihak, dan dampak yang dapat diamati.

Putusan tersebut tidak menunjukkan adanya pemeriksaan terhadap kode sumber, parameter algoritma rekomendasi, model pemeringkatan, bobot sistem, atau mekanisme lelang iklan. Temuan tersebut tidak membuktikan bahwa KPPU telah memiliki kewenangan atau kapasitas melakukan audit sistem algoritmik.

Pemaksaan penggunaan *Google Play Billing* secara fungsional dapat dianalisis sebagai *tying arrangement* karena penggunaan sistem pembayaran tertentu dikaitkan dengan akses pengembang terhadap *Google Play Store*.

Meskipun demikian, konstruksi pelanggaran yang dinyatakan Majelis Komisi tetap bertumpu pada Pasal 17 dan Pasal 25 ayat (1) huruf b, sedangkan dugaan pelanggaran Pasal 19 huruf a dan huruf b serta Pasal 25 ayat (1) huruf a tidak terbukti.²⁵

Perkara *Google Play Billing* berfungsi sebagai kasus pembatas dalam dua pengertian. Pertama, penguasaan titik kendali dalam ekosistem digital dapat menjadi basis penilaian posisi dominan dan penyalahgunaannya, sehingga KPPU mampu menjangkau kebijakan teknis serta sistem pembayaran platform. Kedua, putusan tersebut tidak dapat dijadikan dasar untuk menyimpulkan bahwa KPPU telah membongkar algoritma Google atau telah memiliki kapasitas audit algoritma. Nilai kasus ini terletak pada batas yang diperlihatkannya antara pembuktian berdasarkan kebijakan platform yang dapat diamati dan pembuktian yang memerlukan akses terhadap sistem algoritmik.

Simpulan antara pada bagian ini menegaskan bahwa problem utama administrasi hukum KPPU bukan sekadar kekurangan teknologi, melainkan kesenjangan dasar dan prosedur kewenangan: dasar hukum yang belum eksplisit mengatur audit algoritma dan forensik data digital, serta prosedur yang belum menjamin bahwa data yang diperoleh memenuhi standar pembuktian dan hak sanggah pelaku usaha.

²³ Putusan Nomor 03/KPPU-I/2024 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 17, Pasal 19 Huruf a dan Huruf b, dan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait Penerapan *Google Play Billing System*, hlm. 521–522 dan 594–595; Komisi Pengawas Persaingan Usaha, “Google Terbukti Melanggar, KPPU Jatuhkan Denda Rp202,5 Miliar,” KPPU, January 22, 2025, <https://kppu.go.id/blog/2025/01/google-terbukti-melanggar-kppu-jatuhkan-denda-rp-2025-miliar/>.

²⁴ Putusan Nomor 1/Pdt.Sus-KPPU/2025/PN.Jkt.Pst (Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat June 19, 2025); “Kasasi Google Ditolak MA, Wajib Setor Denda 202,5 Miliar,” MARINews Mahkamah Agung, March 16, 2026, <https://marinews.mahkamahagung.go.id/berita/kasasi-google-ditolak-ma-wajib-setor-denda-2025-miliar-0Zx>.

²⁵ Putusan Nomor 03/KPPU-I/2024 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 17, Pasal 19 Huruf a dan Huruf b, dan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait Penerapan *Google Play Billing System*, hlm. 580–598 dan 603–604; Wu and Philipson, “The Law and Economics of Tying in Digital Platforms: Comparing Tencent and Android.”

2. Model Rekonstruksi Administrasi Data Persaingan Digital oleh KPPU

Pemetaan persoalan di atas menunjukkan bahwa kewenangan KPPU tidak cukup ditafsirkan secara ekstensif. Diperlukan rekonstruksi bertahap yang tetap tunduk pada asas hukum administrasi. Setelah lebih dahulu membedakan rezim *ex-ante* dan *ex-post*, rekonstruksi diarahkan pada lima komponen yang saling berkaitan.

a. Perbedaan Konsekuensi Rezim *Ex-Ante* Digital Markets Act dan Rezim *Ex-Post* UU No. 5/1999

Berbeda dengan *Digital Markets Act* yang membebaskan kewajiban tertentu kepada platform berdasarkan penetapan status *gatekeeper* sebelum pelanggaran individual dibuktikan, penegakan terhadap perilaku anti-persaingan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 bekerja terutama melalui penelitian, penyelidikan, dan pemeriksaan atas dugaan pelanggaran konkret. Karena itu, kewajiban *ex-ante* yang lahir semata-mata dari status *gatekeeper* tidak dapat dipindahkan melalui Peraturan KPPU tanpa dasar kewenangan pada tingkat undang-undang.²⁶

Memindahkan instrumen *Digital Markets Act* begitu saja ke dalam Peraturan KPPU, tanpa dasar kewenangan yang diberikan melalui perubahan undang-undang, berpotensi menabrak asas legalitas dan melampaui batas kewenangan yang diberikan oleh undang-undang, karena Peraturan KPPU berfungsi mengatur pelaksanaan tugas dan kewenangan

yang bersumber dari peraturan yang lebih tinggi dan tidak dapat menciptakan kewenangan koersif substantif baru terhadap pelaku usaha tanpa dasar undang-undang. Karena itu, *Digital Markets Act* dalam artikel ini diposisikan semata sebagai pembanding desain kelembagaan dan prosedural, bukan sebagai sumber kewenangan yang dapat diadopsi langsung.²⁷

b. Pemisahan Instrumen Berdasarkan Dasar Hukum

Bertolak dari perbedaan tersebut, instrumen hukum yang dibutuhkan harus dipisahkan menurut dasar hukumnya: prosedur terhadap data yang telah diperoleh secara sah, seperti klasifikasi, format permintaan dan penyerahan data, autentikasi, keamanan, dokumentasi, serta protokol *chain of custody*, dapat diatur melalui Peraturan KPPU sepanjang tidak menambah kewajiban substantif baru, sedangkan kewenangan koersif baru untuk mengakses parameter, log, model, atau kode sumber, termasuk sanksi khusus atas penolakannya, hanya sah apabila diberikan melalui undang-undang. Pemisahan ini menjawab kekhawatiran bahwa rekonstruksi administrasi data akan berujung pada perluasan kewenangan tanpa batas. Pemetaan aplikatifnya disajikan pada Tabel 3.

²⁶ Jasper van den Boom, "What Does the Digital Markets Act Harmonize? - Exploring Interactions between the DMA and National Competition Laws," *European Competition Journal* 19, no. 1 (2023): 57–85, <https://doi.org/10.1080/17441056.2022.2156728>.

²⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 21; Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, hlm. 101-108.

Tabel 3. Pemisahan Instrumen Hukum Berdasarkan Dasar Kewenangan

Materi Pengaturan	Sifat	Instrumen Hukum yang Sah
Klasifikasi data dan prosedur permintaan internal	Prosedural; tidak menambah kewajiban substantif baru	Peraturan KPPU
Standar keamanan data dan <i>chain of custody</i>	Prosedural, teknis-administratif	Peraturan KPPU
Kewajiban akses algoritmik bagi platform yang diduga dominan dalam pemeriksaan perkara	Membatasi kebebasan berusaha	Perubahan UU No. 5 Tahun 1999
Sanksi khusus atas penolakan akses parameter, log, model, atau kode	Membebani hak dan harta pelaku usaha	Perubahan UU No. 5 Tahun 1999
Audit kode/model yang bersifat wajib	Membatasi hak atas rahasia dagang	Perubahan UU No. 5 Tahun 1999

Sumber: diolah penulis berdasarkan asas legalitas dan teori atribusi-delegasi kewenangan, 2026.

c. Audit Algoritma Berbasis *Due Process*

Urgensi pengawasan algoritma tampak dari keterbatasan hukum menghadapi *personalized pricing* dan *algorithmic collusion* yang terus berkembang.²⁸ Audit algoritma perlu dirancang bertingkat agar tidak terlalu invasif. Tingkat pertama adalah *output-based audit*, yaitu pengujian keluaran seperti peringkat, rekomendasi, harga, atau iklan tanpa membuka kode inti. Tingkat kedua adalah *input-output audit*, yaitu pengujian hubungan antara data masukan dan keluaran sistem. Tingkat ketiga adalah audit independen oleh pihak ketiga yang terikat kewajiban kerahasiaan, mencakup pemeriksaan desain dan parameter algoritma, penelusuran jejak log, serta tata kelola vendor teknologi yang menjadi mitra platform. Tingkat keempat, yakni *code* atau *model audit*, hanya layak dilakukan sebagai upaya terakhir ketika terdapat dugaan kuat, persetujuan komisioner, dan perlindungan ketat terhadap rahasia dagang.²⁹

Tidak seluruh bentuk audit memerlukan dasar hukum yang sama. Pengujian keluaran

berdasarkan data yang tersedia untuk umum atau telah diperoleh secara sah dapat diatur dalam hukum acara KPPU, sedangkan pemaksaan akses terhadap masukan internal, parameter, log, model, atau kode sumber memerlukan dasar undang-undang.

Dalam model yang diusulkan, asas kepastian hukum menuntut setiap permintaan data menyebut secara jelas dasar kewenangan, objek dan rentang data yang diminta, tujuan penggunaan, tahapan perkara, pejabat penanggung jawab, jangka waktu penyimpanan, standar kerahasiaan, serta mekanisme keberatan atau hak sanggah.

Kerangka *due process* harus mencakup pemberitahuan cakupan dan tujuan audit, hak platform untuk didampingi ahli teknis, hak menanggapi temuan sebelum digunakan sebagai dasar sanksi, serta hak mengajukan keberatan karena hasil audit dapat berujung pada denda, perintah perubahan perilaku, atau modifikasi sistem teknis. Model audit algoritma bertingkat di atas tetap merupakan pengembangan penulis. Hukum acara KPPU yang tersedia saat

²⁸ Maarif et al., *Buku Teks Hukum Persaingan Usaha*, hlm. 141.

²⁹ Andrew D. Selbst, "An Institutional View of Algorithmic Impact Assessments," *Harvard Journal of Law & Technology* 35, no. 1 (2021): 117–91.

ini belum mengatur secara khusus mekanisme audit algoritma sebagaimana diuraikan.

d. Operasionalisasi Perlindungan Rahasia Dagang dan Data Pribadi

Pasal 99 Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2023 telah menyediakan fondasi perlindungan kerahasiaan melalui penetapan data/informasi rahasia serta pemisahan dokumen versi rahasia dan versi publik. Fondasi prosedural tersebut dapat diperkuat untuk data yang telah diperoleh secara sah, sedangkan kewajiban pengungkapan data dan audit algoritma yang lebih invasif tetap memerlukan penguatan yang lebih spesifik dan operasional karena kode sumber dan data pribadi memerlukan jaminan yang belum diatur secara khusus dalam kerahasiaan dasar tersebut. Mekanisme perlindungan yang secara fungsional menyerupai *protective order* perlu mengatur pembatasan akses dan tujuan penggunaan data, mekanisme keberatan, tanggung jawab atas kebocoran, serta konsekuensi hukum apabila kewajiban kerahasiaan dilanggar. Mekanisme *trusted intermediary* menempatkan pihak ketiga independen sebagai perantara antara platform dan KPPU, dengan persyaratan independensi, kompetensi dan akreditasi teknis, pengungkapan konflik kepentingan, kewajiban kerahasiaan, metodologi pengujian yang dapat diuji ulang, batas pelaporan yang jelas kepada KPPU, serta pertanggungjawaban hukum atas hasil pengujian, sehingga pemeriksa lini pertama tidak selalu perlu melihat kode sumber secara langsung. Artikel ini tidak mengasumsikan

tersedianya satu instrumen hukum Indonesia yang secara langsung menamai mekanisme tersebut sebagai *protective order*. Apabila kedua mekanisme tersebut digunakan sebagai perlindungan bagi akses koersif terhadap parameter, model, log internal, atau kode sumber yang belum menjadi kewenangan positif KPPU, dasar kewenangan aksesnya terlebih dahulu harus diberikan oleh undang-undang dan kemudian dijabarkan dalam aturan pelaksana sebagaimana dipetakan pada Tabel 4.³⁰

Untuk data yang telah diperoleh secara sah, Peraturan KPPU dapat mengatur minimisasi data, pembatasan tujuan, retensi, kontrol akses berjenjang melalui ruang data aman, enkripsi, larangan penggandaan atau pengunduhan kode sumber, pencatatan setiap akses, serta pemusnahan data. Ketentuan ini mengoperasionalkan kewajiban kerahasiaan yang telah diatur dalam Undang-Undang Rahasia Dagang dan prinsip pembatasan tujuan pemrosesan data pribadi dalam Undang-Undang Pelindungan Data Pribadi.³¹

e. Model Kelembagaan yang Kolaboratif dan Bertahap

Pembentukan unit forensik data digital yang mandiri belum tepat ditempatkan sebagai agenda jangka pendek. Penelitian ini bersifat normatif dan tidak menggunakan data empiris mengenai kebutuhan formasi, beban perkara, jumlah tenaga teknis, atau kebutuhan anggaran KPPU untuk membentuk unit permanen.

³⁰ Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2023 Tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 99; European Commission, *Best Practices on the Disclosure of Information in Data Rooms in Proceedings under Articles 101 and 102 TFEU and under the EU Merger Regulation* (Brussels: European Commission, 2015), paras. 7–9; Lundqvist, “An Access and Transfer Right to Data—from a Competition Law Perspective.”

³¹ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2000 Tentang Rahasia Dagang, Pasal 3; Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi*, Pasal 16 dan Pasal 20.

Karena itu, artikel ini tidak menarik kesimpulan bahwa pembentukan unit permanen telah menjadi kebutuhan kelembagaan yang terukur. Pembentukan kapasitas teknis internal juga tidak dengan sendirinya memperluas kewenangan KPPU. Tindakan akses atau pemaksaan terhadap pelaku usaha tetap harus bersumber pada kewenangan yang diberikan peraturan perundang-undangan. Maarif et al. pada hlm. 126 menempatkan peningkatan kemampuan forensik data dan analisis digital sebagai kebutuhan yang berkaitan dengan risiko kartel berbasis kecerdasan buatan. Pernyataan Maarif et al. digunakan dalam artikel ini sebagai dasar kebutuhan kompetensi teknis, bukan sebagai bukti bahwa KPPU secara resmi telah menyatakan kelemahan kelembagaannya.³²

Model kelembagaan yang diusulkan bersifat bertahap dan harus disesuaikan dengan struktur organisasi serta pola delegasi internal KPPU yang berlaku.³³ Pada jangka pendek, KPPU dapat mempertimbangkan satuan tugas atau tim koordinasi internal untuk mengelola permintaan data dan hasil pemeriksaan teknis tanpa membentuk unit forensik permanen. Artikel ini mengusulkan Kementerian Komunikasi dan Digital serta Badan Siber dan Sandi Negara sebagai calon mitra teknis melalui nota kesepahaman atau perjanjian kerja sama. Lingkup kerja sama harus ditentukan secara

spesifik, termasuk jenis dukungan teknis, data yang dapat dipertukarkan, standar kerahasiaan, metode pemeriksaan, dan pembagian tanggung jawab, sehingga kewenangan hukum atas perkara tetap berada pada KPPU. Pada jangka menengah, KPPU dapat memperkuat kapasitas internal melalui rekrutmen atau pelatihan tenaga di bidang ilmu data dan forensik digital. Unit permanen baru layak dipertimbangkan setelah evaluasi kebutuhan, beban perkara, SDM, dan anggaran. Digital Markets Unit pada Competition and Markets Authority Inggris digunakan hanya sebagai pembanding desain kelembagaan, bukan sebagai model yang langsung ditransplantasikan.³⁴

f. Integrasi Data Pengawasan dan Pemetaan Implementasi

Data agregat hasil pengawasan KPPU mengenai pola penyalahgunaan posisi dominan, *self-preferencing*, struktur pasar iklan digital, atau harga algoritmik dapat menjadi dasar perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, penyusunan peraturan turunan, dan pedoman kepatuhan bagi pelaku usaha. Integrasi ini memerlukan koordinasi dengan Kementerian Komunikasi dan Digital, Otoritas Jasa Keuangan, Bank Indonesia, Badan Siber dan Sandi Negara, serta otoritas perlindungan data pribadi yang diamanatkan Undang-Undang Nomor 27 Tahun

³² McLachlan et al., "Lawmaps: Enabling Legal AI Development through Visualisation of the Implicit Structure of Legislation and Lawyerly Process."

³³ Peraturan Presiden Nomor 100 Tahun 2024 Tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha (2024); Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2026 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Kedua regulasi ini dipakai semata untuk menilai posisi kelembagaan dan delegasi internal, bukan sebagai dasar memaksa platform membuka kode atau model algoritmik.

³⁴ Department for Digital, Culture, Media and Sport and Department for Business, Energy and Industrial Strategy, *Government Response to the Consultation on a New Pro-Competition Regime for Digital Markets*, CP 657 (London: Her Majesty's Stationery Office, 2022), https://assets.publishing.service.gov.uk/media/627286c2d3bf7f0e74602923/E02740688_CP_657_Gov_Resp_Consultation_on_pro-comp_digital_markets_Accessible.pdf; Stefan Hunt, *The Technology-Led Transformation of Competition and Consumer Agencies: The CMA's Experience* (London: Competition and Markets Authority, 2022), <https://www.gov.uk/government/publications/the-technology-led-transformation-of-competition-and-consumer-agencies-the-cmas-experience>.

2022, sehingga penegakan hukum persaingan usaha digital tidak berjalan terisolasi, melainkan menjadi bagian dari pembaruan hukum berbasis

bukti yang sejalan dengan target kelembagaan yang efektif, akuntabel, dan transparan dalam agenda pembangunan berkelanjutan.³⁵

Tabel 4. Pemetaan Agenda, Dasar Hukum, Instrumen, dan Perlindungan Hak

Agenda	Dasar Hukum Saat Ini	Instrumen yang Diperlukan	Tahap	Batas Kewenangan	Perlindungan Hak
Klasifikasi data dan tata kelola internal	Pasal 36 huruf i UU No. 5/1999	Peraturan KPPU	Jangka pendek	Tidak menciptakan kewajiban baru	Hak sanggah atas prosedur
Satuan tugas koordinasi dan kerja sama teknis dengan Komdigi/BSSN	Perpres 100/2024; PerKPPU 2/2026	Nota kesepahaman/perjanjian kerja sama	Jangka pendek	Fungsi teknis, bukan pengalihan kewenangan	Kerahasiaan data yang dibagikan
Standar <i>chain of custody</i>	PerKPPU 2/2023 (dasar pengelolaan alat bukti; chain of custody belum diatur khusus)	Peraturan KPPU	Jangka pendek	Prosedural, teknis-administratif	-
Kewajiban akses algoritmik bagi platform yang diduga dominan dalam pemeriksaan	Belum diatur eksplisit	Perubahan UU No. 5 Tahun 1999	Jangka menengah	Relevansi dan proporsionalitas	Hak menanggapi permintaan
Pengujian/analisis keluaran atas data tersedia untuk umum atau diperoleh secara sah	Pasal 36 huruf i dan PerKPPU 2/2023	Peraturan KPPU	Jangka pendek	Tidak membuka input atau model internal	Hak didampingi ahli teknis
Audit input-output dengan akses internal	Belum diatur eksplisit	Perubahan UU dan aturan pelaksana	Jangka menengah	Relevansi, proporsionalitas, dan pendampingan ahli teknis	Hak didampingi ahli teknis
Audit <i>code</i> /model sebagai upaya terakhir	Belum diatur eksplisit	Perubahan UU dan aturan pelaksana	Menengah-panjang	Dugaan kuat dan persetujuan pejabat berwenang	<i>Protective order, trusted intermediary</i>
<i>Protective order</i> dan <i>trusted intermediary</i>	PerKPPU 2/2023 (dasar minimal)	Perubahan UU dan aturan pelaksana	Jangka menengah	Kerahasiaan, independensi, akuntabilitas	Pertanggung-jawaban pihak ketiga
Evaluasi kebutuhan unit forensik permanen	Perpres 100/2024	Evaluasi kelembagaan dan dasar hukum	Jangka panjang	Kebutuhan nyata, SDM, dan anggaran	-

³⁵ Republik Indonesia, *Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi*, Pasal 58 dan Pasal 59; Bappenas, *Peta Jalan SDGs Indonesia Menuju 2030* (Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2019), hlm. 91.

Agenda	Dasar Hukum Saat Ini	Instrumen yang Diperlukan	Tahap	Batas Kewenangan	Perlindungan Hak
Integrasi data pengawasan lintas lembaga	PerKPPU 2/2026 (koordinasi antarlembagaan)	Nota kesepahaman/ Peraturan Presiden	Jangka pendek-menengah	Koordinasi, bukan pengalihan fungsi	-

Sumber: diolah penulis berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999, UU No. 30 Tahun 2014, PerKPPU No. 2 Tahun 2023, Perpres No. 100 Tahun 2024, PerKPPU No. 2 Tahun 2026, Regulation (EU) 2022/1925, European Commission (2015), dan Hunt (2022). Tabel membedakan dasar hukum positif yang berlaku saat ini dari instrumen yang masih bersifat *ius constituendum*.

Kerja sama dengan lembaga teknis menyediakan dukungan keahlian dan pengamanan data tanpa menjadi sumber kewenangan baru atau mengalihkan tanggung jawab hukum perkara dari KPPU. Model rekonstruksi yang diusulkan tetap bertahap, proporsional, dan melindungi hak pelaku usaha tanpa mentransplantasikan *Digital Markets Act* secara langsung ke dalam sistem hukum persaingan usaha Indonesia yang masih bertumpu pada penegakan *ex-post*.

D. PENUTUP

1. Kesimpulan

Pertama, kewenangan Pasal 36 dan hukum acara KPPU telah mencakup perolehan serta pemeriksaan data dan dokumen digital secara umum, tetapi belum secara khusus mengatur akses dan pengujian sistem algoritmik, termasuk parameter, jejak log, audit model, dan protokol forensik yang sesuai dengan karakter sistem digital. Putusan KPPU Nomor 03/KPPU-I/2024 dalam perkara *Google Play Billing* berfungsi sebagai kasus pembatas yang menegaskan kemampuan KPPU menjangkau kebijakan, struktur *service fee*, dan arsitektur bisnis platform dalam perkara praktik monopoli serta penyalahgunaan posisi dominan. Putusan tersebut belum membuktikan kapasitas KPPU menguji kode, parameter, model pemeringkatan, atau sistem rekomendasi yang

tersembunyi. Data hukum persaingan digital yang dikembangkan dalam artikel ini adalah kategori analitis-administratif, bukan jenis alat bukti baru.

Kedua, Peraturan KPPU dapat mengatur hukum acara dan tata cara pelaksanaan kewenangan yang telah diberikan oleh peraturan yang lebih tinggi, termasuk klasifikasi, keamanan, autentikasi, dokumentasi, dan pengujian atas data yang diperoleh secara sah. Sebaliknya, kewajiban membuka parameter, log internal, model, atau kode secara koersif memerlukan dasar undang-undang agar tidak melampaui batas kewenangan KPPU dan tidak bertentangan dengan asas legalitas. Audit algoritma dirancang bertingkat dan dilindungi oleh mekanisme *protective order* serta *trusted intermediary* yang dioperasikan melalui minimisasi data, pembatasan tujuan, retensi terbatas, kontrol akses berjenjang, dan pemusnahan data pasca-perkara. Penguatan kapasitas kelembagaan diarahkan pada model kolaboratif dan bertahap. Pada tahap awal, artikel ini mengusulkan kerja sama teknis dengan Kementerian Komunikasi dan Digital serta Badan Siber dan Sandi Negara melalui instrumen kerja sama yang membatasi lingkup dukungan teknis dan menjaga kewenangan hukum perkara tetap berada pada KPPU. Unit permanen ditempatkan sebagai opsi jangka panjang setelah evaluasi kebutuhan, beban perkara, sumber daya manusia, dan anggaran. Rekonstruksi ini tidak

dimaksudkan untuk memperluas kewenangan tanpa batas, melainkan membentuk prosedur administratif yang sah, proporsional, akuntabel, dan dapat diuji.

2. Saran

Dalam jangka pendek, KPPU perlu mengatur klasifikasi, tata kelola, autentikasi, keamanan, kerahasiaan, *chain of custody*, dan pengujian terhadap data digital yang telah diperoleh secara sah berdasarkan kewenangan yang tersedia. Pengaturan tersebut tidak mencakup kewenangan memaksa pembukaan parameter, model, atau kode sumber. Pada tahap yang sama, KPPU dapat mempertimbangkan pembentukan satuan tugas atau tim koordinasi internal sesuai struktur organisasi dan pola delegasi internal yang berlaku, serta merintis nota kesepahaman dan perjanjian kerja sama teknis dengan Kementerian Komunikasi dan Digital serta Badan Siber dan Sandi Negara, sedangkan pembentukan unit forensik permanen ditunda sampai tersedia evaluasi mengenai kebutuhan, beban perkara, sumber daya manusia, dan anggaran.

Dalam jangka menengah, Dewan Perwakilan Rakyat bersama Pemerintah perlu mempertimbangkan perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 untuk mengatur akses algoritmik terhadap pelaku usaha platform yang diduga memiliki posisi dominan dan sedang diperiksa berdasarkan dugaan pelanggaran konkret. Pengaturan tersebut dapat mencakup kewajiban pengungkapan terbatas terhadap parameter, log, model, atau kode, audit algoritma berbasis *due process*, *protective order*, *trusted intermediary*, dan sanksi khusus atas penolakan akses algoritmik. Perubahan tersebut harus memuat jaminan perlindungan

data pribadi, rahasia dagang, hak sanggah, dan pengujian atas tindakan administratif KPPU.

Dalam jangka panjang, data pengawasan platform perlu diintegrasikan ke dalam pembinaan hukum nasional melalui koordinasi lintas lembaga, disertai evaluasi menyeluruh atas kebutuhan, sumber daya manusia, dan anggaran sebelum KPPU mempertimbangkan pembentukan unit forensik data digital yang permanen. Integrasi ini diperlukan agar pembaruan hukum persaingan usaha digital tidak hanya bersifat reaktif terhadap perkara, tetapi juga berbasis bukti dan mampu mengikuti perkembangan pasar digital.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Hadjon, Philipus M. Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014.
- Maarif, Syamsul, Kurnia Toha, L. Budi Kagramanto, Maman Setiawan, M. Hawin, Ningrum Natasya Sirait, Paramita Prananingtyas, et al. Buku Teks Hukum Persaingan Usaha. Edisi Ketiga. Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2025.
- Ridwan HR. Hukum Administrasi Negara. Edisi Revisi, Cetakan Kesembilan. Jakarta: Rajawali Pers, 2016.
- Stucke, Maurice E., and Allen P. Grunes. Big Data and Competition Policy. Oxford: Oxford University Press, 2016.

Makalah / Artikel / Prosiding / Hasil Penelitian

- Antara News. "Kemenkop UKM: 25,5 Juta UMKM Telah Go Digital." 14 Oktober 2024. <https://www.antaraneews.com/berita/4397157/kemenkop-ukm-255-juta-umkm-telah-go-digital>.
- Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia (APJII). Survei Penetrasi Internet Indonesia 2024. Jakarta: APJII, 2024.
- Bappenas. Peta Jalan SDGs Indonesia Menuju 2030. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2019.
- Boom, Jasper van den. "What Does the Digital Markets Act Harmonize? Exploring Interactions between the DMA and National Competition

- Laws." *European Competition Journal* 19, no. 1 (2023): 57–85. <https://doi.org/10.1080/17441056.2022.2156728>.
- Department for Digital, Culture, Media and Sport and Department for Business, Energy and Industrial Strategy. Government Response to the Consultation on a New Pro-Competition Regime for Digital Markets. CP 657. London: Her Majesty's Stationery Office, 2022. https://assets.publishing.service.gov.uk/media/627286c2d3bf7f0e74602923/E02740688_CP_657_Gov_Res_P_Consultation_on_pro-comp_digital_markets_Accessible.pdf.
- European Commission. Best Practices on the Disclosure of Information in Data Rooms in Proceedings under Articles 101 and 102 TFEU and under the EU Merger Regulation. Brussels: European Commission, 2015.
- Google, Temasek, and Bain and Company. E-Conomy SEA 2025: From Digital Decade to AI Reality: Accelerating the Future in ASEAN, Indonesia Country Report. Singapura: Google-Temasek-Bain, 2025.
- Hunt, Stefan. The Technology-Led Transformation of Competition and Consumer Agencies: The CMA's Experience. London: Competition and Markets Authority, 2022. <https://www.gov.uk/government/publications/the-technology-led-transformation-of-competition-and-consumer-agencies-the-cmas-experience>.
- Jenny, Frédéric. "Competition Law Enforcement and Regulation for Digital Ecosystems: Understanding the Issues, Facing the Challenges and Moving Forward." *Concurrences*, no. 3 (2021): 38–62.
- Kaminski, Margot E. "Binary Governance: Lessons from the GDPR's Approach to Algorithmic Accountability." *Southern California Law Review* 92, no. 6 (2019): 1529–1616.
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha. "Google Terbukti Melanggar, KPPU Jatuhkan Denda Rp202,5 Miliar." KPPU, 22 Januari 2025. <https://kppu.go.id/blog/2025/01/google-terbukti-melanggar-kppu-jatuhkan-denda-rp-2025-miliar/>.
- Lundqvist, Björn. "An Access and Transfer Right to Data from a Competition Law Perspective." *Journal of Antitrust Enforcement* 11, no. Supplement 1 (2023): i57–i71. <https://doi.org/10.1093/jaenfo/jnac017>.
- MARINews Mahkamah Agung. "Kasasi Google Ditolak MA, Wajib Setor Denda 202,5 Miliar." 16 Maret 2026. <https://marinews.mahkamahagung.go.id/berita/kasasi-google-ditolak-ma-wajib-setor-denda-2025-miliar-0Zx>.
- Nopriansyah, Walidi, and Ahmad Widad Muntazhor. "Peran KPPU dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Era Ekonomi Digital." *Jurnal Persaingan Usaha* 5, no. 1 (2025): 35–45. <https://doi.org/10.55869/kppu.v5i1.176>.
- Rezaldy, and Nanda Diyan Saputra. "Perbandingan Hukum Persaingan Usaha Terkait Pembuktian Tindakan Diskriminasi di Sektor Digital." *Jurnal Persaingan Usaha* 3, no. 1 (2023): 54–64. <https://doi.org/10.55869/kppu.v3i1.101>.
- Safitri, Siti Shalima. "Interaksi Persaingan Usaha dan Perlindungan Data: Menelaah Bundeskartellamt v. Facebook." *Jurnal Persaingan Usaha* 3, no. 1 (2023): 44–53. <https://doi.org/10.55869/kppu.v3i1.99>.
- Selbst, Andrew D. "An Institutional View of Algorithmic Impact Assessments." *Harvard Journal of Law & Technology* 35, no. 1 (2021): 117–191.
- Wu, Qian, and Niels J. Philipsen. "The Law and Economics of Tying in Digital Platforms: Comparing Tencent and Android." *Journal of Competition Law & Economics* 19, no. 1 (2023): 103–122. <https://doi.org/10.1093/joclec/nhac011>.

Peraturan Perundang-Undangan

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2000 tentang Rahasia Dagang.
- Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 dan terakhir dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2024.
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Pelindungan Data Pribadi.
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja Menjadi Undang-Undang.
Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
Peraturan Presiden Nomor 100 Tahun 2024 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha.
Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 5 Tahun 2024 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal Komisi Pengawas Persaingan Usaha.
Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2026 tentang Tata Cara

Pelaksanaan Tugas dan Wewenang Komisi Pengawas Persaingan Usaha.
Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 03/KPPU-I/2024 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 17, Pasal 19 Huruf a dan Huruf b, dan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait Penerapan Google Play Billing System, diputus 21 Januari 2025.
Putusan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 1/Pdt.Sus-KPPU/2025/PN.Jkt.Pst, diputus 19 Juni 2025.
European Union. Regulation (EU) 2022/1925 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2022 on Contestable and Fair Markets in the Digital Sector (Digital Markets Act). Official Journal of the European Union L 265, 12 October 2022.