Aristokrasi Platform Digital[1]

Perkembangan, Tantangan, dan Regulasi

Nofie Iman
Universitas Gadjah Mada
May 9, 2019

Abstrak

Tulisan ini membahas tentang dinamika platform dan dampaknya bagi perekonomian secara keseluruhan. Secara khusus, perspektif sosiokultural teknologi digunakan untuk melihat dinamika platform digital dengan lebih komprehensif. Uraian ini juga mengulas sejumlah rekomendasi bagi publik dan pembuat kebijakan.

Kata kunci: platform, digital, e-commerce, Indonesia

Latar Belakang

Pemerintah Indonesia mendorong pembangunan di bidang teknologi informasi dan komunikasi dengan tujuan untuk menempatkan Indonesia sebagai ekonomi digital terbesar di Asia Tenggara pada tahun 2020. Salah satu bentuk konkrit perwujudan misi tersebut adalah dengan menyusun peta jalan e-dagang Indonesia dan mendorong terciptanya 1.000 teknopreneur baru pada tahun 2020 nanti.

Sejumlah upaya yang telah dilakukan nampaknya mulai membuahkan hasil. Misalnya, menurut laporan World Economic Forum, indeks persaingan global Indonesia dalam bidang teknologi informasi dan komunikasi (TIK) naik secara konsisten. Pada tahun 2017-2018, Indonesia berada di peringkat 36 dari 137 negara, naik dari posisi 41 pada periode sebelumnya. Pada saat yang bersamaan, pemerintah juga terus memperbaiki jaringan akses telekomunikasi dan internet, termasuk menuntaskan pembangunan Palapa Ring.

Selain itu, perusahaan rintisan (*startup*) di Indonesia juga bertumbuh cepat. Saat ini bahkan empat perusahaan rintisan Indonesia telah menyandang gelar unicorn, yaitu mereka yang memiliki valuasi di atas US$ 1 miliar. Gelar

[1] Makalah ini disusun untuk *Focus Group Discussion* tentang Digital Platform yang diselenggarakan oleh Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia.

tersebut diberikan kepada Bukalapak, Go-Jek, Tokopedia, dan Traveloka. Pemerintah bahkan menargetkan akan lahirnya satu *unicorn* lagi pada tahun 2019 ini.

Tulisan ini berupaya untuk membahas dinamika yang ditimbulkan oleh platform digital, mengaitkannya dengan literatur yang berkembang saat ini, memetakan rumusan masalah dengan lebih detil, dan mencoba menyusun rumusan yang dapat digunakan oleh pemerintah dan pembuat kebijakan.

Tinjauan Pustaka

Teknologi digital sejatinya memiliki artefak digital yang bersifat terbuka, mudah diubah, dapat ditransfer, dan cenderung ambivalen (Kallinikos et al., 2013; Yoo et al., 2010). Artefak digital tersebut memiliki sifat dasar berupa kemampuan untuk melakukan pemrograman ulang (*reprogrammability*) dan homogenisasi atas data yang dihasilkan (*data homogenisation*). Bila dipadukan, kedua hal tersebut memungkinkan terjadinya proses *convergence* dan *generativity* (Yoo et al., 2010).

Salah satu hasil yang mencolok dari proses tersebut adalah tumbuh kembangnya platform berbasis teknologi digital (Gawer, 2009; Gawer & Cusumano 2002; Tiwana et al., 2010). Platform digital dapat diterjemahkan sebagai rangkaian *building block* yang memberikan fungsi-fungsi dasar suatu sistem teknologi dan berperan menjadi landasan bagi organisasi lain untuk mengembangkan produk, jasa, dan teknologi komplementer (Gawer, 2009).

Konsep platform sesungguhnya bukan hal yang baru. Keberadaan pasar di abad pertengahan adalah contoh nyata dari suatu platform (Tucker, 2018). Bedanya, platform digital memanfaatkan teknologi digital sehingga keterjangkauannya menjadi lebih luas dan hampir tak terbatas. Hal ini ditunjang juga dengan fakta bahwa organisasi bisnis saat sekarang cenderung lebih memilih untuk mengembangkan platform daripada membuat produk sendiri (Yoo et al., 2012).

Platform digital di masa sekarang bertumbuh pesat setidaknya karena dua hal. Pertama, eksternalitas jejaring (*network externalities*), atau pengaruh yang muncul akibat semakin banyak pengguna yang memanfaatkan platform tersebut. Semakin tinggi pengguna, maka semakin besar pula nilai dari platform tersebut (Shapiro & Varian, 1999; Liebowitz & Margolis, 1994). Kedua, demokratisasi teknologi membuat teknologi digital mudah diakses dan dimiliki siapapun (Majchrzak & Markus, 2012). Akibatnya, platform terus berkembang semakin besar.

Kekuatan platform digital yang begitu besar ditunjang oleh kapasitasnya dalam mengatasi problem koordinasi di pasar (Hayek, 1928). Dengan menggunakan teknologi kontemporer, platform digital mampu mengorganisasikan permintaan dan penawaran secara lebih efektif di tengah ketiadaan informasi yang penuh (Coase, 1930). Maka tak heran bila platform digital kemudian mampu mengokupasi wilayah-wilayah yang masih abu-abu dan belum tersentuh regulasi, seperti perlindungan dan privasi konsumen, ketenagakerjaan, hingga potensi pendapatan fiskal nasional.

Dalam paradigma disrupsi teknologi dan inovasi, kegaduhan ini dapat dikategorikan ke dalam berbagai tahapan yang berbeda: (1) inovasi, (2) komer-

sialisasi, (3) anarki kreatif, dan (4) aturan dan regulasi (Spear, 201X).[2] Respon legal yang muncul biasanya terbagi juga dalam beberapa pilihan.

1. *Subsumption* - Menerapkan aturan-aturan lama yang telah ada untuk konteks yang baru (*default approach*)
2. *Innovation* - Menerbitkan aturan baru (*legislator*) dan/atau mengenalkan doktrin-doktrin yang baru (*courts*)
3. *Gradual response* - Secara bertahap memberikan respon inkremental atas perubahan yang terjadi

Rumusan Masalah

Implikasi atas lahirnya platform adalah inovasi yang bersifat horizontal. Proses bisnis dan data akan terdistribusi lintas organisasi. Pemilik platform berkepentingan untuk memelihara platform yang dimilikinya dengan memperbanyak layanan dan memperbesar basis pengguna (Gawer & Cusumano, 2000). Hal ini berdampak pada pemusatan kekuatan pada satu-dua penguasa platform saja (Nooren et al., 2018). Inovasi didorong atas dasar motivasi mencari laba yang dapat menimbulkan kekuatan yang tak berpihak.

Dari sisi pemerintah dan pembuat kebijakan, prioritas utama adalah melindungi kepentingan publik, membuat masyarakat tetap terinformasi dengan baik, dan tentu saja, menjaga kemandirian nasional. Di sisi lain, pemerintah juga ingin mendorong inovasi yang mampu menggerakkan pasar dan mendorong berputarnya roda perekonomian. Pemerintah perlu mewaspadai hal ini karena semua *unicorn* nyatanya berbasis platform.

Untuk itu, terdapat beberapa topik pertanyaan yang perlu didiskusikan lebih lanjut dan dikaji secara mendalam sebagai berikut.

Peta platform digital di Indonesia

Siapa sajakah platform digital yang beroperasi di Indonesia? Apakah sektor/subsektor yang mereka kuasai? Bagaimana klasifikasi/taksonomi platform yang ada di Indonesia saat ini? Bagaimana dampaknya terhadap sektor perekonomian yang lebih luas?

Inovasi industri berbasis platform

Bagaimana strategi platform digital memengaruhi arah dan intensitas inovasi industri di Indonesia? Bagaimana platform memberi dampak terhadap persaingan usaha dan inovasi? Bagaimana bisnis konvensional, tradisional, maupun UMKM berhadapan dengan platform?

Ekosistem platform digital

Bagaimana inovasi dan persaingan berinteraksi dalam ekosistem berbasis platform? Bagaimana perbedaan ekosistem digital dari rantai pasokan tra-

[2] Ketidakpastian hukum atau aturan yang tumpang tindih – seperti yang kita rasakan saat ini – biasanya mewarnai fase inovasi.

disional, atau jaringan organisasi lainnya? Apakah perusahaan platform mengumpulkan terlalu banyak kekuatan? Bagaimana kekuatan ini dilakukan?

Regulasi platform digital

Sejauh mana regulasi platform dapat memecahkan masalah persaingan, atau, sebaliknya, menciptakan masalah yang berbeda? Bagaimana dampak monopoli dan regulasi akibat lahirnya platform? Apakah regulator bertindak dengan keahilan yang memadai?

Data dan komersialisasi

Dengan hak kekayaan intelektual yang tidak ada dan kerangka hukum dan peraturan yang berubah, komersialisasi data saat ini diatur secara kontraktual dan melalui pengaturan organisasi. Seperti komoditas digital lainnya, model bisnis data cenderung kompleks dan tidak jelas. Bagaimana model bisnis baru atau yang berkembang memfasilitasi komersialisasi data? Kapan perizinan data layak dan kapan data harus dimasukkan ke layanan digital lainnya?

Tata kelola data dan privasi pengguna

Apakah tata kelola data pada platform terbatas pada anggota atau adakah konsorsium yang saling berbagi data? Bagaimana konsorsium seperti itu akan disusun untuk memungkinkan proses data sharing? Bagaimana transparansi dijamin?

Sumberdaya manusia dan hubungan kerja

Apakah implikasi platform digital terhadap sifat, desain, dan masa depan dalam mengelola orang dalam organisasi, pekerjaan, karier, kesejahteraan organisasi dan individu, serta hubungan kerja? Bagaimana platform membentuk cara orang bekerja? Apa hasil untuk kesejahteraan individu, keragaman dan inklusi, kesehatan, dan keseimbangan kehidupan kerja dalam ekonomi digital?

Valuasi platform

Bagaimana seharusnya platform dinilai? Apakah metode valuasi yang paling tepat diberlakukan untuk bisnis berbasis platform? Bagaimana aspek perpajakan yang harus dibebankan kepada bisnis-bisnis berbasis platform?

Strategi Digital Nasional

Di tengah carut marut dan kompleksitas permasalahan yang melingkupi platform, idealnya, mutlak diperlukan sebuah strategi digital nasional yang komprehensif – alih-alih kebijakan dan strategi yang tambal sulam. Pertama, perlu dibentuk lembaga lintas bidang/sektor yang melingkupi beragam aspek ekonomi digital. Lembaga ini nantinya tidak hanya akan menangani platform

digital semata, melainkan juga isu lain seperti *blockchain*, *machine learning*, *artificial intelligence*, *self-driving cars*, dan seterusnya.

Selama ini, kita sudah memiliki lembaga yang menangani urusan ekonomi seperti Komite Ekonomi Nasional (KEN) maupun urusan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) seperti Dewan TIK Nasional (Wantiknas). Sayangnya, keberadaan platform digital yang mengokupasi berbagai bidang membutuhkan lembaga yang juga beroperasi lintas bidang/sektor.

Selain diisi oleh perwakilan dari berbagai institusi yang telah ada (seperti berbagai Kementerian maupun Badan, Kepolisian, Otoritas Jasa Keuangan, Bank Indonesia, dan sebagainya), lembaga ini juga perlu mewadahi berbagaai sektor kepentingan seperti pebisnis dan pelaku usaha, perwakilan masyarakat dan konsumen, dan para ahli serta akademisi. Aspek multimodal semacam ini adalah suatu keniscayaan mengingat platform digital membutuhkan keahlian dan latar belakang pendidikan yang beragam (Lessig, 1999).

Kedua, strategi ini juga perlu ditunjang oleh perangkat regulasi yang mumpuni. Misalnya, kita sudah memiliki peta jalan (*roadmap*) tentang e-dagang, namun belum memiliki peta jalan yang lebih komprehensif terkait ekonomi digital di Indonesia. Adanya panduan legal semacam ini akan sangat membantu tak hanya bagi pembuat kebijakan, tetapi juga pelaku usaha dan masyarakat publik.

Ketiga, dari sisi yang berbeda, masyarakat umum juga perlu diedukasi lebih lanjut tentang platform digital. Misalnya, bagaimana mereka beroperasi, apa saja dampak yang ditimbulkan, risiko apa sajakah yang perlu diperhatikan, dan seterusnya. Secara lebih luas, upaya ini dapat ditujukan untuk mewujudkan masyarakat yang tidak hanya memiliki literasi digital tetapi juga menjadi lebih cerdas dalam memanfaatkan teknologi (*towards intelligible society*).

Langkah Awal

Pertanyaan berikutnya adalah dari mana kita harus memulai. Walau sangat diperlukan, keberadaan lembaga lintas bidang/sektor dan payung regulasi yang komprehensif jelas membutuhkan waktu yang tak sebentar. Di sisi lain, dinamika platform digital yang begitu cepat perlu untuk segera direspon dan diantisipasi.

Masalah definisional

Sebelum beranjak lebih jauh, hal mendasar yang mutlak untuk diselesaikan adalah definisi platform digital itu sendiri. Definisi legal yang stabil mutlak diperlukan sebagai prasyarat bagi regulasi yang efektif (Strowel & Vergote, 2016). Dalam konteks platform digital di Indonesia, apakah mereka akan diklasifikasikan sebagai *over-the-top* (OTT) atau sebagai penyelenggara sistem elektronik (PSE)? Selanjutnya, bagaimana mereka akan dikategorisasikan? Apakah berdasar fungsi, atau berdasar model bisnis?

Keterbukaan informasi

Platform digital beroperasi di tengah perkembangan teknologi yang begitu cepat. Seringkali, keunggulan kapabilitas teknologi menjadi daya saing yang membedakan antara platform digital satu dengan yang lain. Akan tetapi, kompleksitas tersebut membuat posisi yang tidak seimbang (*opaque*) antara pemilik/pengelola platform dengan negara dan masyarakat publik. Kompleksitas algoritma yang berada di balik platform digital tersebut seharusnya perlu dibuka dan disampaikan kepada regulator atau publik.[3]

Self-regulation dan *co-regulation*

Ada baiknya platform digital tidak semata-mata dianggap sebagai "target" dari regulasi. Berdasar pada prinsip *subsidiarity*, proses *self-regulation* dapat berjalan mengatasi berbagai masalah tanpa harus selalu melibatkan intervensi pemerintah. Proses ini dapat dijalankan hanya jika dipandang (1) dapat memberikan efisiensi yang lebih tinggi daripada harus menggunakan mekanisme hukum konvensional dan (2) ketaatan terhadap aturan-aturan lebih baik daripada lobi dan kesepakatan (*alternative arrangements*).[4] Dalam beberapa kasus, regulasi semacam ini dapat mendorong *enforcement*, memotivasi adanya *credible performance*, dan membentuk citra legitimasi yang independen (Cohen & Sundararajan, 2015).

Konvergensi internasional

Upaya untuk membentuk konvergensi dapat menjadi salah satu faktor pendorong perubahan. Proses isomorfisma yang didorong oleh faktor eksternal dapat menjadi pendobrak ketika faktor internal cenderung lamban dan resisten untuk berubah (DiMaggio & Powell, 1983).[5] Proses ini juga memberi kesempatan kepada kita untuk saling belajar dari negara lain.[6]

---

[3]Menggunakan analogi perusahaan yang telah *go-public*, mereka wajib melaporkan laporan keuangan tahunan yang telah diaudit kepada masyarakat. Dengan taraf tertentu, platform digital juga mungkin perlu diberlakukan proses audit dan transparansi serupa.

[4]Misalnya, perkembangan tekfin *fintech* di Indonesia memberdayakan proses *self-regulation* dan *co-regulation* dengan melibatkan asosiasi di dalamnya. Asosiasi saling meregulasi anggotanya dan mendorong ketaatan pada aturan hukum dan kesepakatan bersama.

[5]Misalnya, rerangka UNCITRAL memuat pasal yang mengatur tentang *international payments* dan *electronic commerce*, GDPR mengulas tentang perlindungan data yang komprehensif, dan sebagainya.

[6]Singapura, misalnya, fokus untuk menjadi pemimpin di digitalisasi (*leader in digitization* dengan mendorong rerangka regulasi yang adaptif, fokus pada pengguna, dan inisiatif pemerintah untuk mengambil risiko dalam bereksperimen dan bermitra (*public-private partnership*). Swedia memilih untuk berfokus pada *low-risk entrepreneurship* dengan mendorong pertumbuhan hub-hub teknologi serupa dengan Silicon Valley yang terbuka, kompetitif, dan beragam. Sementara itu, Brazil, melalui Internet Steering Committee (CGI) yang beranggotakan sejumlah lembaga pemerintah, industri, teknokrat, dan akademisi, mendorong model tata kelola yang unik dan partisipatif secara demokratis.