Penyalahgunaan Posisi Dominan Oleh Online Travel Agent Global: Analisis Praktik Anti Persaingan dalam Industri Pariwisata Lintas Negara

Ni Made Trisna Dewi[1], Sang Ayu Made Ary Kusumawardhani[2]
E-mail: madetrisnadewishmh@gmail.com[1], arykusumawardhani21@gmail.com[2]
Fakultas Hukum Universitas Dwijendra

Keywords:
monopoly, online travel agent, business competition, cross-border tourism, extrateritorial jurisdiction.

Abstract

The advancement of digital technology has transformed the global tourism industry, with Online Travel Agents (OTAs) such as Booking.com, Expedia, and Agoda dominating the accommodation and transportation reservation market. This dominance has given rise to cross-border anti-competitive practices, including rate parity clauses, opaque pricing algorithms, and entry barriers for local tourism businesses. This study analyzes monopolistic and anti-competitive practices by global OTAs within the cross-border tourism industry, and examines the effectiveness of existing competition law instruments at national and international levels. The research employs a normative juridical method with statutory and comparative approaches, analyzing competition authority decisions in jurisdictions such as the European Union, alongside ASEAN competition regulations. Findings indicate that fragmentation of competition law jurisdictions is a major obstacle in addressing anti-competitive OTA practices operating across borders. Strengthened international cooperation among competition authorities and regulatory harmonization are necessary to protect local tourism businesses and consumers from the adverse effects of global OTA market dominance.

Kata kunci:
monopoli, online travel agent, persaingan usaha, pariwisata lintas negara, hukum internasional.

Abstrak

Perkembangan teknologi digital mengubah lanskap industri pariwisata global, di mana beberapa Online Travel Agent (OTA) seperti Booking.com, Expedia, dan Agoda menguasai pangsa pasar reservasi akomodasi dan transportasi secara dominan. Dominasi ini menimbulkan praktik anti-persaingan lintas negara, seperti klausul rate parity, algoritma penentuan harga yang tidak transparan, serta hambatan masuk bagi pelaku usaha pariwisata lokal. Penelitian ini bertujuan menganalisis praktik monopoli dan perilaku anti-persaingan OTA global dalam industri pariwisata lintas negara, serta mengkaji efektivitas instrumen hukum persaingan usaha di

Indonesia dalam menjangkau pelaku usaha yang berkedudukan di luar negeri. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan komparatif, menganalisis putusan otoritas persaingan usaha di beberapa yurisdiksi seperti Uni Eropa serta regulasi di kawasan ASEAN. Hasil kajian menunjukkan bahwa fragmentasi yurisdiksi hukum persaingan usaha menjadi kendala utama dalam menindak praktik anti-persaingan OTA yang beroperasi lintas batas. Diperlukan penguatan kerja sama internasional antarotoritas persaingan usaha serta harmonisasi regulasi untuk melindungi pelaku usaha pariwisata lokal dan kepentingan konsumen dari dampak dominasi pasar OTA global.

PENDAHULUAN

Industri pariwisata global mengalami transformasi struktural yang signifikan sejak dekade terakhir, terutama didorong oleh digitalisasi rantai distribusi jasa perjalanan. Kehadiran Online Travel Agent (OTA) global seperti Booking.com, Expedia, dan Airbnb telah menciptakan model bisnis platform yang menjembatani penyedia jasa akomodasi dengan wisatawan secara efisien (Angterina et al., 2024). Namun demikian, karakteristik pasar digital yang bersifat dua sisi (*two-sided market*), didukung oleh efek jaringan (*network effects*) dan penguasaan data konsumen dalam skala besar, membuat persoalan persaingan usaha di sektor ini menjadi jauh lebih kompleks dibandingkan pasar konvensional (Sabirin & Herfian, 2021).

Kehadiran platform akomodasi digital di Indonesia terbukti membawa dampak nyata terhadap penyediaan usaha akomodasi konvensional. Kajian terhadap fenomena Airbnb di Provinsi DKI Jakarta menunjukkan bahwa keberadaan platform tersebut memengaruhi pola usaha penyediaan akomodasi pariwisata lokal, baik dari sisi tingkat hunian maupun struktur harga di pasar akomodasi konvensional (Maulana et al., 2021). Persoalan ini semakin kompleks karena instrumen analisis dalam hukum persaingan usaha masih memiliki keterbatasan. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat memang mengatur larangan yang berlaku secara umum, tetapi pengaturannya belum sepenuhnya mampu mengakomodasi kebutuhan penentuan pasar bersangkutan dan penilaian posisi dominan dengan mempertimbangkan karakteristik pasar dua sisi (*two-sided market*) (Angterina et al., 2024).

Kekosongan pengaturan tersebut membuka ruang bagi berbagai bentuk praktik yang berpotensi antipersaingan. Salah satu yang paling disoroti dalam literatur hukum persaingan usaha Indonesia adalah penyalahgunaan posisi dominan melalui algoritma penetapan harga *(pricing algorithm)*, yang memungkinkan pelaku usaha platform digital melakukan diskriminasi harga, kolusi tersembunyi, hingga eksploitasi terhadap mitra usaha dan konsumen secara lebih sistematis dibandingkan praktik serupa pada era pra-digital (Setyawati & Pradana, 2022). Selain itu, ekosistem ekonomi digital secara umum turut memunculkan kekhawatiran terhadap kecenderungan dominasi platform berskala global terhadap pelaku usaha lokal, mengingat ketimpangan kekuatan tawar (*bargaining power*) antara OTA global dengan penyedia usaha akomodasi berskala kecil dan menengah di Indonesia (Febrina, 2022).

Persoalan tersebut turut membawa implikasi terhadap efektivitas kelembagaan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai otoritas yang berwenang mengawasi dan menindak praktik persaingan usaha tidak sehat. Beberapa kajian menunjukkan bahwa KPPU masih menghadapi keterbatasan instrumen hukum maupun kapasitas teknis dalam menjangkau praktik bisnis digital yang bersifat lintas batas negara, termasuk dalam hal pembuktian penyalahgunaan posisi dominan yang dilakukan melalui mekanisme algoritmik maupun kontraktual seperti klausul paritas harga (Effendi, 2020). Ketimpangan serupa turut dijumpai dalam konteks perlindungan pelaku usaha kecil terhadap dominasi platform digital, di mana penetapan harga dan penguasaan data oleh platform besar kerap menyulitkan pelaku usaha lokal untuk bersaing secara setara (Kurniasari & Rahman, 2023).

Kompleksitas ini menjadi semakin relevan ketika dikaitkan dengan sifat lintas negara industri pariwisata, di mana pelaku usaha OTA global umumnya berkedudukan hukum di luar yurisdiksi Indonesia, sehingga penegakan hukum persaingan usaha domestik menghadapi keterbatasan jangkauan ekstrateritorial. Kondisi ini menciptakan kesenjangan antara skala operasi bisnis OTA yang bersifat global dengan kerangka hukum persaingan usaha yang pada dasarnya masih berbasis teritorialitas kedaulatan negara.

Berdasarkan uraian tersebut, rumusan masalah yang dibahas dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimana bentuk dan karakteristik praktik monopoli serta perilaku anti persaingan yang dilakukan oleh OTA global dalam industri pariwisata lintas negara?
2. Sejauh mana efektivitas instrumen hukum persaingan usaha nasional dalam merespons dan menindak praktik tersebut, mengingat keterbatasan jangkauan yurisdiksi domestik terhadap pelaku usaha yang beroperasi lintas batas.

Kajian ini diharapkan memberikan kontribusi akademik bagi pengembangan wacana hukum persaingan usaha di sektor pariwisata digital, sekaligus menjadi bahan rujukan bagi penguatan kapasitas kelembagaan KPPU dalam menghadapi tantangan penegakan hukum di era ekonomi digital lintas negara

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (yuridis normatif), yaitu penelitian hukum yang menjadikan norma hukum positif sebagai objek kajian utama, dilakukan melalui penelusuran bahan pustaka atau data sekunder, tanpa meneliti perilaku hukum dalam kenyataan empiris (Purwati, 2020).

Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan. Pertama, pendekatan perundang-undangan (statute approach). Kedua,pendekatan konseptual (conceptual approach). Ketiga, pendekatan komparatif. Data yang digunakan adalah data sekunder yang terdiri atas tiga jenis bahan hukum (Solikin,2021), yaitu bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier.

Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (library research), yaitu menelusuri dan mengumpulkan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang relevan, kemudian mengklasifikasikannya berdasarkan rumusan masalah yang telah ditetapkan (Rizkia, 2023). Data yang telah dikumpulkan dianalisis secara kualitatif melalui teknik interpretasi hukum, meliputi interpretasi gramatikal untuk memahami makna ketentuan perundang-undangan secara harfiah, interpretasi sistematis untuk melihat keterkaitan antarketentuan dalam satu sistem hukum, serta interpretasi teleologis untuk memahami tujuan dibentuknya suatu norma hukum(Susanti & Efendi, 2022). Dalam konteks ini, interpretasi ekstensif dapat diterapkan untuk memahami ketentuan hukum secara lebih luas dalam menjangkau persoalan yang belum diatur secara eksplisit, dengan tetap berpegang pada unsur-unsur pasal

larangan yang berlaku. Penerapannya perlu dibatasi untuk menjaga kepastian hukum, mengingat penjatuhan sanksi dalam hukum persaingan usaha mensyaratkan kejelasan dasar hukum dan unsur pelanggaran (Widiarty, 2024). Hasil analisis kemudian disajikan secara deskriptif-analitis untuk menjawab rumusan masalah penelitian.

PEMBAHASAN

1. Bentuk dan Karakteristik Praktik Monopoli OTA Global dalam Industri Pariwisata Lintas Negara

Praktik antipersaingan yang dilakukan oleh Online Travel Agent (OTA) global dalam industri pariwisata lintas negara pada dasarnya berakar dari karakteristik struktural platform digital itu sendiri, yaitu sifatnya sebagai pasar dua sisi *(two-sided market)* yang mempertemukan penyedia akomodasi dengan wisatawan, didukung oleh efek jaringan *(network effects)* yang membuat platform dengan basis pengguna terbesar cenderung semakin dominan seiring waktu (Sabirin & Herfian, 2021). Karakteristik inilah yang membedakan persoalan persaingan usaha di sektor pariwisata digital dari persaingan usaha di pasar konvensional, karena penguasaan data dan skala jaringan menjadi sumber kekuatan pasar yang sulit dijangkau oleh instrumen hukum persaingan usaha tradisional yang berorientasi pada struktur pasar dan harga semata (Rohmat, 2022).

Bentuk praktik antipersaingan yang paling banyak diidentifikasi dalam literatur adalah klausul paritas harga *(rate parity clause atau best price clause)*, yaitu ketentuan kontraktual yang melarang mitra akomodasi menawarkan harga lebih rendah di kanal penjualan lain, termasuk situs resminya sendiri (Angterina et al., 2024). Praktik ini secara empiris telah ditindak oleh otoritas persaingan usaha Jerman *(Bundeskartellamt)*, yang dalam putusannya menyatakan *klausul narrow best price* milik salah satu OTA global melanggar hukum persaingan usaha, sebuah putusan yang kemudian dikuatkan oleh Mahkamah Federal Jerman (Bundesgerichtshof) pada tahun 2021(Putusan KVR 54/20, 2021). Signifikansi persoalan ini semakin menguat setelah Komisi Eropa menetapkan salah satu OTA global sebagai *gatekeeper* di bawah Digital Markets Act pada tahun 2024, yang mewajibkan penghapusan seluruh praktik pembatasan harga lintas kanal penjualan (European Commission, 2024).

Selain klausul paritas harga, bentuk lain praktik antipersaingan yang relevan dalam konteks platform digital di Indonesia adalah penyalahgunaan posisi dominan melalui algoritma penetapan harga *(pricing algorithm)*, yang memungkinkan pelaku usaha melakukan diskriminasi harga, kolusi tersembunyi, hingga eksploitasi terhadap mitra usaha secara lebih sistematis dan sulit dideteksi dibandingkan praktik serupa pada era pra-digital (Setyawati & Pradana, 2022). Kajian atas fenomena sharing platform akomodasi seperti Airbnb di Indonesia turut menunjukkan bahwa dominasi platform berbasis data dan efek jaringan berpotensi menekan pelaku usaha akomodasi konvensional berskala kecil dan menengah, tanpa memerlukan perizinan usaha formal sebagaimana disyaratkan bagi usaha perhotelan konvensional, sehingga menciptakan ketimpangan persaingan (Angterina et al., 2024). Kondisi serupa juga teridentifikasi dalam kajian atas dampak Airbnb terhadap usaha penyediaan akomodasi di Provinsi DKI Jakarta, yang menunjukkan bahwa keberadaan platform tersebut memengaruhi struktur harga dan tingkat hunian usaha akomodasi lokal (Maulana et al., 2021).

Dengan demikian, karakteristik praktik monopoli OTA global dalam industri pariwisata lintas negara dapat diringkas ke dalam tiga bentuk utama: (1) klausul kontraktual yang membatasi kebebasan penetapan harga mitra usaha; (2) penyalahgunaan posisi dominan melalui algoritma dan penguasaan data konsumen; dan (3) hambatan masuk *(entry barrier)* bagi pelaku usaha baru maupun platform lokal akibat efek jaringan yang telah terbentuk pada platform incumbent (Febrina, 2022).

2. Efektivitas Instrumen Hukum Persaingan Usaha dalam Merespons Praktik Anti-Persaingan OTA Lintas Negara

Instrumen hukum persaingan usaha Indonesia, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, pada dasarnya dirancang untuk merespons persaingan usaha di pasar konvensional, sehingga belum secara spesifik dan memadai mengatur karakteristik model bisnis platform digital yang bersifat lintas yurisdiksi (Angterina et al., 2024). Kekosongan hukum ini menimbulkan ketidakpastian dalam menentukan hak dan kewajiban para pihak, sekaligus membuka ruang bagi eksploitasi terselubung oleh pelaku usaha platform yang memiliki posisi dominan.

Persoalan efektivitas semakin kompleks ketika dikaitkan dengan keterbatasan jangkauan yurisdiksi Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) terhadap pelaku usaha OTA global yang umumnya berkedudukan hukum di luar Indonesia. Beberapa kajian menunjukkan bahwa KPPU menghadapi hambatan berupa keterbatasan yurisdiksi terhadap pelaku usaha asing, kesulitan pembuktian dalam lingkungan digital, serta keterbatasan kapasitas teknis dalam menganalisis algoritma penetapan harga sebagai alat bukti dugaan pelanggaran (Effendi, 2020). Pembuktian penyalahgunaan algoritma harga, misalnya, memerlukan pengetahuan teknis mengenai cara kerja algoritma serta pendekatan struktural berupa inspeksi berkala dan analisis kode algoritma, yang hingga kini belum menjadi praktik baku dalam penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia (Setyawati & Pradana, 2022).

Dibandingkan dengan pendekatan di Uni Eropa, yang telah mengembangkan instrumen regulasi struktural berupa *Digital Markets Act* untuk menjangkau platform dengan kedudukan sebagai *gatekeeper* tanpa harus menunggu pembuktian dampak anti-persaingan secara kasuistis (Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2025), instrumen hukum persaingan usaha Indonesia masih sepenuhnya bergantung pada pendekatan *ex post* berbasis pembuktian pelanggaran per kasus sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Pendekatan *rule of reason* dan *per se illegal* yang dikenal dalam undang-undang tersebut sesungguhnya masih dapat diterapkan untuk menilai praktik platform digital, namun penerapannya memerlukan penguatan kapasitas kelembagaan serta pedoman teknis yang secara khusus mengatur karakteristik pasar digital, termasuk sifat lintas negara dari operasional OTA global (Sabirin & Herfian, 2021).

Pada tataran regional, kawasan ASEAN hingga kini belum memiliki rezim hukum persaingan usaha yang terharmonisasi secara memadai untuk merespons dominasi platform digital pariwisata lintas negara, sehingga putusan otoritas persaingan usaha suatu negara anggota tidak serta-merta dapat diterapkan atau dijadikan rujukan otomatis oleh otoritas negara anggota lain (Halidi, 2023). Kesenjangan ini menegaskan perlunya penguatan kerja sama internasional antarotoritas persaingan usaha, baik melalui mekanisme pertukaran informasi, harmonisasi pedoman teknis penilaian dominasi platform digital, maupun kajian atas kemungkinan pembentukan instrumen regulasi struktural yang serupa dengan *Digital Markets Ac*t dalam konteks kawasan ASEAN, guna melindungi pelaku usaha

pariwisata lokal serta kepentingan konsumen dari dampak negatif dominasi pasar OTA global.

PENUTUP

Praktik monopoli dan perilaku antipersaingan yang dilakukan oleh Online Travel Agent (OTA) global dalam industri pariwisata lintas negara pada dasarnya bersumber dari karakteristik struktural platform digital sebagai pasar dua sisi yang didukung oleh efek jaringan dan penguasaan data konsumen dalam skala besar. Bentuk praktik tersebut dapat diidentifikasi ke dalam tiga kategori utama, yaitu: (1) klausul kontraktual berupa paritas harga *(rate parity clause)* yang membatasi kebebasan mitra usaha akomodasi dalam menetapkan harga di kanal penjualan lain; penyalahgunaan posisi dominan melalui algoritma penetapan harga yang memungkinkan diskriminasi harga maupun kolusi tersembunyi; dan hambatan masuk bagi pelaku usaha baru maupun platform lokal akibat dominasi jaringan yang telah terbentuk pada platform incumbent. Ketiga bentuk praktik ini terbukti berdampak nyata terhadap pelaku usaha akomodasi konvensional, sebagaimana ditunjukkan oleh berbagai kajian atas fenomena platform akomodasi digital di Indonesia.

Instrumen hukum persaingan usaha nasional, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, belum sepenuhnya efektif dalam merespons dan menindak praktik antipersaingan yang dilakukan OTA global. Ketidakefektifan ini disebabkan oleh tiga faktor utama: kekosongan pengaturan yang secara spesifik menjangkau karakteristik model bisnis platform digital lintas negara; keterbatasan yurisdiksi dan kapasitas teknis Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam menjangkau pelaku usaha yang berkedudukan hukum di luar Indonesia; serta belum terharmonisasinya rezim hukum persaingan usaha di tingkat regional ASEAN, sehingga putusan otoritas persaingan usaha suatu negara tidak dapat serta-merta dijadikan rujukan oleh otoritas negara lain. Pendekatan regulasi struktural yang telah diterapkan di Uni Eropa melalui *Digital Markets Act* menunjukkan bahwa penegakan hukum persaingan usaha

berbasis pembuktian kasus per kasus semata tidak lagi memadai untuk menjangkau dominasi platform digital berskala global.

Untuk merespons dinamika persaingan usaha di era platform digital, setidaknya terdapat tiga langkah kebijakan yang perlu diperhatikan. Pertama, diperlukan penguatan atau pembaruan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dengan memasukkan ketentuan khusus yang menjangkau karakteristik pasar digital, termasuk kriteria posisi dominan berbasis data dan efek jaringan, sebagaimana telah direkomendasikan dalam beberapa kajian terdahulu. Kedua, KPPU perlu memperkuat kapasitas kelembagaan dan teknis, khususnya dalam hal audit algoritma penetapan harga serta kerja sama dengan ahli teknologi informasi, guna meningkatkan efektivitas pembuktian dugaan pelanggaran persaingan usaha oleh platform digital. Ketiga, Indonesia bersama negara-negara ASEAN lainnya perlu mendorong penguatan kerja sama internasional antarotoritas persaingan usaha, baik melalui mekanisme pertukaran informasi maupun kajian bersama atas kemungkinan pembentukan instrumen regulasi struktural yang serupa dengan pendekatan gatekeeper Uni Eropa, dalam konteks kawasan ASEAN, guna melindungi pelaku usaha pariwisata lokal serta kepentingan konsumen dari dampak negatif dominasi pasar OTA global.

DAFTAR PUSTAKA

Angterina, David Tan, & Lu Sudirman. (2024). Analisa Risiko Dan Potensi Regulasi Anti-Trust untuk Sharing Platform Airbnb. *Jurnal Hukum To-Ra Hukum Untuk Mengatur Dan Melindungi Masyarakat*, *10*(3), 544–561. https://doi.org/10.55809/tora.v10i3.396

Effendi, B. (2020). *Pengawasan dan Penegakan Hukum Terhadap Bisnis Digital (E-Commerce) Oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Dalam Praktek Persaingan Usaha Tidak Sehat*. *4*(1), 21–32.

European Commission. (2024). *Booking Must Comply with All Relevant Obligations under the Digital Markets Act*.

Febrina, R. (2022). Persaingan Usaha pada Era Digital Menurut Perspektif Hukum Persaingan Usaha. *Jurnal Karya Ilmiah Multidisiplin (JURKIM)*, *2*(1), 121–127.

Halidi, A. (2023). Praktek Monopoli Pelaku Usaha di Era Digital pada Produk Internet (Studi Kasus Perusahaan Google di Indonesia). *Praktek Monopoli Pelaku Usaha di Era Digital Pada Produk Internet (Studi Kasus Perusahaan Google di Indonesia)*, *8*(3), 2254.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. (2020). Menyoroti Industri Ekonomi Digital, Majalah Kompetisi Edisi II. *KPPU*.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. (2025). *Buku Teks Hukum Persaingan Usaha, Edisi Ketiga.* KPPU.

Kurniasari, T. W. K., & Rahman, A. (2023). Perlindungan Hukum Bagi Pelaku Usaha Umkm Terhadap Penyalahgunaan Posisi Dominan Platform Digital: Marketplace Melalui Penetapan Harga Dan Penguasaan Pasar. *REUSAM: Jurnal Ilmu Hukum*, *10*(2), 131. https://doi.org/10.29103/reusam.v10i2.9577

Maulana, A., Rosyidi, M. I., Koesfardani, C. F. P. P., Hidayah, S. A., & Amory, I. D. G. R. A. (2021). Potensi Dampak Platform Peer-To-Peer Economy Airbnb Terhadap Usaha Penyediaan Akomodasi di Provinsi DKI Jakarta. *Jurnal Ekonomi Dan Pembangunan*, *29*(1), 59–80. https://doi.org/10.14203/jep.29.1.2021.59-80

Purwati. (2020). *Metode Penelitian Hukum: Teori dan Praktik*. Surabaya.

Putusan KVR 54/20, Bundesgerichtshof (2021).

Rohmat. (2022). Urgensi Pembentukan Undang-Undang Pasar Digital sebagai Instrumen Pengawasan Persaingan Usaha di Era Digital. *JURNAL PERSAINGAN USAHA*, *2*(a), 118–126.

Sabirin, A., & Herfian, R. H. (2021). Dampak Ekosistem Digital terhadap Hukum Persaingan Usaha di Indonesia serta Optimalisasi Peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) di Era Ekonomi Digital. *Jurnal Persaingan Usaha*, *2*(1), 75–82.

Setyawati, R., & Pradana, R. A. (2022). Penyalahgunaan Posisi Dominan Oleh Pelaku Usaha Dominan Melalui Penggunaan Algoritma Harga. *UIR Law Review*, *6*(2), 2022.

Solikin, N. (2021). *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*. Qiara Media.

Widiarty. (2024). *Buku Ajar Metode Penelitian Hukum* Buku Ajar Metode Penelitian Hukum.