

# **RINGKASAN EKSEKUTIF**

PENELITIAN KEBIJAKAN DI SEKTOR EKONOMI DIGITAL



**Direktorat Ekonomi  
Kedeputian Kajian dan Advokasi  
Komisi Pengawas Persaingan Usaha  
2019**

## **I. Latar Belakang**

Indonesia saat ini sedang berada di jalur untuk menjadi salah satu pasar terbesar di Asia Tenggara. Berdasarkan Laporan dari Google dan Temasek dalam *e-conomy SEA 2019 report*, nilai ekonomi digital Indonesia mencapai USD 40 miliar pada tahun 2019 atau meningkat empat kali lipat dibanding tahun 2015. Dengan pertumbuhan ekonomi digital yang sangat cepat dan pesat, pada tahun 2025 nilai ekonomi digital Indonesia diprediksi dapat mencapai USD 133 miliar dan menjadi yang paling tinggi di Asia Tenggara. Nilai ekonomi digital tersebut diukur berdasarkan *Gross Merchandise Value* (GMV) yaitu estimasi total penjualan serta volume transaksi yang dilakukan melalui platform/situs selama laju pertumbuhan majemuk tahunan (*Compound Annual Growth Rate / CAGR*).

Perkembangan sektor ekonomi digital di Indonesia tersebut dibarengi dengan tantangan berupa belum memadainya perangkat hukum yang melindungi seluruh aktivitas bisnis di era ekonomi digital, khususnya yang berkaitan dengan aspek persaingan usaha dan perlindungan data pribadi konsumen. Sebagai otoritas persaingan usaha, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) merasa perlu untuk melakukan *profiling* kebijakan yang menjadi dasar hukum dalam proses bisnis *e-commerce* di Indonesia serta melakukan analisa regulasi berdasarkan prinsip persaingan usaha yang sehat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

## **II. Profiling Kebijakan Terkait Sektor Ekonomi Digital**

### **1. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen**

Dalam konteks transaksi ekonomi digital, aspek hukum perlindungan konsumen berkaitan dengan perbuatan yang dilarang bagi pelaku usaha dan tanggung jawab pelaku usaha. Aspek perbuatan yang dilarang terdapat dalam Pasal 8 sampai Pasal 18. Sedangkan aspek tanggung jawab diatur dalam Pasal 19 hingga Pasal 28.

Terkait dengan aspek pertanggungjawaban, banyak situs/platform menggunakan klausula baku untuk mengalihkan tanggung jawab situs/platform apabila terdapat sengketa antara penyedia barang/jasa dengan konsumen yang bertransaksi menggunakan situs/platform tersebut. Klausula baku adalah setiap aturan atau ketentuan dan syarat-syarat yang telah dipersiapkan dan ditetapkan terlebih dahulu secara sepihak oleh pelaku usaha yang dituangkan dalam suatu dokumen dan/atau perjanjian yang mengikat dan wajib dipenuhi oleh konsumen.

Sedangkan berdasarkan Pasal 18, pelaku usaha dilarang membuat/mecantumkan klausula baku pada setiap dokumen dan/atau perjanjian salah satunya apabila menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha dan Menyatakan tunduknya konsumen kepada peraturan yang berupa aturan baru, tambahan, lanjutan dan/atau perubahan lanjutan yang dibuat sepihak oleh pelaku usaha dalam masa konsumen memanfaatkan jasa yang dibelinya;

Klausula baku yang ditetapkan oleh platform/situs dalam dokumen atau perjanjian yang memenuhi ketentuan tersebut seharusnya dinyatakan batal demi hukum berdasarkan UU Perlindungan konsumen.

## 2. Undang-Undang Nomor 36 Tahun 1999 tentang Telekomunikasi

Dalam regulasi tersebut, beberapa klausul sangat mendukung persaingan usaha yang sehat di sektor telekomunikasi. Beberapa pasal terkait hal tersebut antara lain :

### **Pasal 10**

1. *Dalam penyelenggaraan telekomunikasi dilarang melakukan kegiatan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat di antara penyelenggara telekomunikasi.*
2. *Larangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.*

### **Pasal 25**

1. *Setiap penyelenggara jaringan telekomunikasi berhak untuk mendapatkan interkoneksi dan penyelenggara jaringan telekomunikasi lainnya.*
2. *Setiap penyelenggara jaringan telekomunikasi wajib menyediakan interkoneksi apabila diminta oleh penyelenggara jaringan telekomunikasi lainnya.*
3. *Pelaksanaan hak dan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dilakukan berdasarkan prinsip :*
  - a. *pemanfaatan sumber daya secara efisien;*
  - b. *keserasian sistem dan perangkat telekomunikasi;*
  - c. *peningkatan mutu pelayanan; dan*
  - d. *persaingan sehat yang tidak saling merugikan.*

Regulasi tersebut melarang penyelenggara telekomunikasi melakukan kegiatan yang menyebabkan persaingan usaha tidak sehat sesuai dengan ketentuan UU No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dalam hal interkoneksi, regulasi mewajibkan penyelenggara jaringan telekomunikasi menyediakan

interkoneksi apabila diminta oleh penyelenggara jaringan telekomunikasi lainnya. Ketentuan tersebut dapat mengeliminasi potensi perilaku entry barrier dari penyelenggara jaringan telekomunikasi yang memiliki posisi dominan terhadap penyelenggara jaringan telekomunikasi lainnya.

**3. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE) dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan UU No.11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik**

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE) mengatur hal-hal yang berkaitan dengan informasi, dokumen dan tanda tangan elektronik, penyelenggaraan sertifikasi elektronik dan sistem elektronik, transaksi elektronik serta nama domain, hak kekayaan intelektual, dan perlindungan data pribadi.

Kemudian di tahun 2016, Pemerintah mengeluarkan UU No.19 Tahun 2016 tentang Perubahan UU No.11 Tahun 2008. Dalam UU ITE No.19 Tahun 2016 kewenangan pemerintah dalam mengawasi aktivitas berbasis internet menjadi lebih luas. Namun hal-hal yang berkaitan dengan persaingan usaha diantara para pelaku usaha di sektor digital masih belum dimasukkan dalam regulasi tersebut.

**4. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan**

Dalam pasal 57 disebutkan bahwa pelaku usaha dilarang memperdagangkan barang di dalam negeri yang tidak memenuhi SNI yang telah diberlakukan secara wajib atau persyaratan teknis yang telah diberlakukan secara wajib. Ketentuan ini berpotensi membatasi pilihan konsumen dan melanggar prinsip persaingan usaha yang sehat apabila pemberlakuan SNI bersifat diskriminatif dan tidak mempertimbangkan aspek keamanan, keselamatan, kesehatan dan lingkungan hidup.

Ketentuan terkait transaksi perdagangan melalui sistem elektronik diatur berdasarkan Peraturan Pemerintah. Di dalam UU 7/2014 ini belum mengatur hal-hal yang berkaitan dengan persaingan usaha di sektor perdagangan elektronik.

**5. Peraturan Presiden No. 44 Tahun 2016 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka dengan Persyaratan di Bidang Penanaman Modal**

Berdasarkan regulasi tersebut, penyelenggara transaksi perdagangan melalui sistem elektronik (marketplace berbasis platform, daily deals, price grabber, iklan baris online)

dengan nilai Investasi kurang dari Rp.100.000.000.000,00 maka berlaku ketentuan kepemilikan modal asing maksimal 49%.

Usaha tersebut bisa terbuka 100% untuk asing dengan minimal investasi Rp 100 miliar atau setara US\$ 8 juta.<sup>1</sup> Pada pembaharuan daftar negatif investasi di masa yang akan datang, BKPM akan membentuk juknis dan membuka kepemilikan modal asing 100% untuk bisnis *e-commerce* namun harus bermitra dengan UMKM.

**6. POJK No. 77/POJK.01/2016 tentang Layanan Pinjam Meminjam Uang Berbasis Teknologi Informasi**

Regulasi tersebut hanya mengatur ruang lingkup layanan pinjam meminjam uang berbasis teknologi informasi (*peer to peer lending*) yang merupakan salah satu objek pengawasan Otoritas Jasa Keuangan. Layanan Pinjam Meminjam Uang Berbasis Teknologi Informasi (*peer to peer lending*) adalah penyelenggaraan layanan jasa keuangan untuk mempertemukan pemberi pinjaman dengan penerima pinjaman dalam rangka melakukan perjanjian pinjam meminjam dalam mata uang rupiah secara langsung melalui sistem elektronik dengan menggunakan jaringan internet. Penyelenggara dinyatakan sebagai Lembaga Jasa Keuangan Lainnya dan berbadan hukum baik berupa perseroan terbatas atau koperasi. Penyelenggara wajib mengajukan pendaftaran dan perizinan kepada OJK.

**7. Peraturan Bank Indonesia No. 19/12/PBI/2017 tentang Penyelenggaraan Teknologi Finansial**

Dalam Pasal 6 terdapat ketentuan dimana penyelenggara teknologi finansial harus berupa badan usaha dan untuk penyelenggara teknologi finansial selain bank harus berbadan hukum Indonesia. Sedangkan dalam Pasal 15 dan 18 mengatur bahwa penyelenggara teknologi finansial harus memiliki izin dari Bank Indonesia berdasarkan peraturan Bank Indonesia yang berlaku. Ketentuan ini berpotensi membatasi jumlah pelaku usaha dan melanggar prinsip persaingan usaha yang sehat apabila Bank Indonesia menetapkan persyaratan memperoleh perizinan yang hanya dapat dipenuhi oleh satu atau beberapa pelaku usaha serta persyaratan ditetapkan tanpa alasan yang berkaitan untuk menjaga stabilitas moneter nasional;

---

<sup>1</sup> <https://industri.kontan.co.id/news/bkpm-susun-juknis-investasi-asing-di-e-commerce> diakses pada 2 Oktober 2019.

**8. Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2017 Tentang Peta Jalan Sistem Perdagangan Nasional Berbasis Elektronik (Road Map *E-commerce*) Tahun 2017-2019**

Peraturan Presiden Nomor 74 Tahun 2017 merupakan dokumen yang memberi arahan dan langkah-langkah penyiapan dan pelaksanaan perdagangan yang transaksinya berbasiskan serangkaian perangkat dan prosedur elektronik. regulasi ini menetapkan cakupan program Peta Jalan SPNBE 2017-2019 yang terdiri aspek pendanaan, perpajakan, perlindungan konsumen, pendidikan dan sumber daya manusia, infrastruktur komunikasi, logistik dan keamanan siber.

Aspek persaingan usaha belum masuk ke dalam program peta jalan e-commerce 2017-2019. Padahal persaingan usaha sangat erat kaitannya dengan perlindungan konsumen. Saat ini, persaingan usaha di sektor e-commerce semakin sengit dan bisa berdampak merugikan konsumen. Misalkan perusahaan yang berhasil menguasai pasar dapat melakukan praktek persaingan usaha yang tidak sehat seperti menaikkan harga barang/jasa, menahan pasokan barang maupun menurunkan kualitas barang/jasa yang dapat merugikan konsumen.

**9. Peraturan Menteri Keuangan No. 210/PMK.010/ 2018 tentang Perlakuan Perpajakan Atas Transaksi Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (*E-commerce*)**

Regulasi tersebut hanya mengatur tentang pengenaan pajak terhadap pelaku usaha di sektor e-commerce. Pedagang atau Penyedia Jasa yang melakukan penyerahan barang dan/ atau jasa secara elektronik (*e-commerce*) melalui Penyedia Platform Marketplace melaksanakan kewajiban memungut, menyetor, dan melaporkan:

- a. Pajak Pertambahan Nilai yang terutang sebesar 10% (sepuluh persen) dari Nilai Transaksi penyerahan BKP dan/ atau JKP; atau
- b. Pajak Pertambahan Nilai dan Pajak Penjualan atas Barang Mewah mengikuti tarif dan tata cara penyetoran dan pelaporan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan

**10. Peraturan Bank Indonesia No. 18/40/PBI/2016 tentang Penyelenggaraan Pemrosesan Transaksi Pembayaran**

*Payment Gateway* adalah layanan elektronik yang memungkinkan pedagang untuk memproses transaksi pembayaran dengan menggunakan alat pembayaran dengan menggunakan kartu, uang elektronik, dan/atau *Proprietary Channel*. Dompot Elektronik adalah layanan elektronik untuk menyimpan data instrumen pembayaran antara lain alat

pembayaran dengan menggunakan kartu dan/atau uang elektronik, yang dapat juga menampung dana, untuk melakukan pembayaran. Sedangkan *Proprietary Channel* adalah kanal pembayaran yang dikembangkan dan dimiliki oleh Bank secara eksklusif untuk kepentingan nasabah sendiri yang antara lain menggunakan teknologi berbasis short Message service, mobile, web, subscriber identity module tool kit, dan/atau *unstructured supplementary service data*.

#### **11. Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 2019 tentang Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (PMSE)**

Ruang lingkup regulasi ini meliputi pihak yang melakukan PMSE, persyaratan dalam PMSE, penyelenggaraan PMSE, kewajiban pelaku usaha, bukti transaksi PMSE, iklan elektronik, penawaran secara elektronik, penerimaan secara elektronik dan konfirmasi elektronik, kontrak elektronik, perlindungan terhadap data pribadi, pembayaran dalam PMSE, pengiriman barang dan jasa dalam PMSE, penukaran barang atau jasa dan pembatalan pembelian dalam PMSE, penyelesaian sengketa dalam PMSE dan pembinaan dan pengawasan.

Pelaku usaha dalam PMSE meliputi pelaku usaha dalam negeri yang terdiri dari pedagang dalam negeri, PPMSE dalam negeri dan penyelenggara sarana perantara dalam negeri serta pelaku usaha luar negeri terdiri dari pedagang luar negeri, PPMSE luar negeri dan penyelenggara sarana perantara luar negeri. Dalam Pasal 6 disebutkan bahwa :

*Pelaku Usaha Dalam Negeri berbentuk:*

- a. *Pedagang dalam negeri berbentuk orang perseorangan atau badan usaha.*
- b. *PPMSE dalam negeri berbentuk orang perseorangan, badan usaha, masyarakat atau instansi penyelenggara negara.*
- c. *Penyelenggara Sarana Perantara dalam negeri berbentuk orang perseorangan atau badan usaha.*

Ketentuan diatas artinya tidak ada hambatan bagi pelaku usaha manapun yang ingin melakukan kegiatan perdagangan melalui sistem elektronik, baik itu perorangan maupun badan usaha.

Sedangkan untuk pelaku usaha luar negeri yang memenuhi kriteria tertentu berupa jumlah transaksi, nilai transaksi, jumlah paket pengiriman dan/atau jumlah traffic wajib menunjuk perwakilan yang berkedudukan di wilayah hukum Negara Republik Indonesia. Ketentuan ini dimaksudkan agar pelaku usaha dalam negeri dan pelaku usaha luar negeri (yang telah menunjuk perwakilan di dalam negeri) mendapat perlakuan yang sama dalam

berusaha (equal playing field) seperti persyaratan dalam perdagangan melalui sistem elektronik, penyelenggaraan perdagangan melalui sistem elektronik, kewajiban pelaku usaha, dan lainnya.

Selain itu, peraturan tersebut mengatur aspek perlindungan konsumen, kepastian berusaha serta aspek-aspek yang dapat mendorong pertumbuhan sector e-commerce di Indonesia Bagi pelaku usaha luar negeri yang memenuhi kriteria tertentu yaitu jumlah transaksi, nilai transaksi, jumlah paket pengiriman, dan/atau jumlah traffic atau pengakses maka wajib menunjuk perwakilan yang berkedudukan di wilayah hukum Indonesia. Pemerintah melalui PP Nomor 80 Tahun 2019 juga melindungi pihak yang berdampak terhadap kerentanan keamanan nasional dengan security clearance dari instansi yang berwenang.

Dalam melakukan PMSE, pelaku usaha juga wajib membantu program pemerintah untuk mengutamakan perdagangan hasil produk dalam negeri, meningkatkan daya saing hasil produk dalam negeri dan Penyelenggara PMSE dalam negeri wajib menyediakan fasilitas ruang promosi untuk produk dalam negeri.

Adapun aspek terkait persaingan usaha disebutkan dalam Pasal 26 huruf b yang berbunyi :

*Pelaku usaha wajib :*

*d. Memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang persaingan usaha*

Dengan demikian dalam pelaksanaan kegiatan perdagangan melalui sistem elektronik, para pelaku usaha harus tunduk terhadap UU No.5/1999 yang mengatur terkait aspek persaingan usaha. Selain itu, dalam hal iklan elektronik, pelaku usaha yang membuat/mengirimkan iklan elektronik untuk kepentingan pemasaran/promosi wajib mematuhi ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku di bidang penyiaran, perlindungan konsumen dan tidak bertentangan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat.

### **III. Rekomendasi**

Peraturan terkait peta jalan e-commerce 2017-2019 sudah tidak relevan dan KPPU merekomendasikan kepada Pemerintah untuk mengeluarkan peraturan baru terkait peta *jalan e-commerce* 2019-2025 dengan memasukkan aspek persaingan usaha yang sehat. Seiring dengan perkembangan sektor ekonomi digital khususnya *e-commerce* yang sangat pesat, berdampak terhadap perilaku pelaku usaha di sektor tersebut.

---



Terkait dengan perjanjian elektronik, KPPU merekomendasikan agar setiap perjanjian elektronik yang dibuat oleh pelaku usaha (situs/platform) dapat ditinjau ulang oleh Kementerian/Lembaga yang berwenang agar tidak terdapat klausula baku yang dapat merugikan konsumen dan menciptakan kondisi yang tidak sebanding antara situs/platform dengan penggunanya.

Sampai saat ini belum ada kebijakan terkait perlindungan data pribadi. KPPU merekomendasikan agar Undang-Undang Perlindungan Data Pribadi segera diterbitkan dengan memasukkan aspek terkait persaingan usaha dan menunjuk otoritas persaingan usaha untuk melakukan pengawasan terkait penyalahgunaan data pribadi pengguna yang berpotensi menimbulkan persaingan usaha tidak sehat. Hal ini dikarenakan akses terhadap data pribadi pengguna dapat menentukan posisi perusahaan dan berpotensi menimbulkan perilaku anti persaingan usaha di dalam pasar yang bersangkutan. Pengawasan aktivitas pengumpulan data yang dilakukan oleh perusahaan yang memiliki pangsa pasar dominan merupakan tugas penting bagi otoritas persaingan usaha.