Syaddudz Dzari'ah
Jurnal Hukum Ekonomi Syariah
Vol. V, No. 2, 2026 p-ISSN xxxx-xxxx e-ISSN xxxx-xxxx

Praktik Monopoli Tokopedia dalam Perspektif Hukum Persaingan dan Perlindungan Konsumen

Ananda Amalia Efendi[1*], Akhmad Farroh Hasan[2]

[1] *Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang*
E-mail: anotheramalia@gmail.com
[2]*Fakultas Syariah, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang*
E-mail: akhfarroh.hasan@hbs.uin-malang.ac.id
** corresponding author*

Received: 06 Juni 2026, Accepted: 10 Oktober 2026, Published: 20 November 2026

ABSTRACT

The rapid growth of Indonesia's digital economy has strengthened the role of marketplace platforms such as Tokopedia in national trade activities. This study examines the potential monopoly practices and abuse of dominant position by Tokopedia from the perspectives of competition law and consumer protection law. The research employs a normative juridical method using statutory, conceptual, and comparative approaches. The findings indicate that several platform policies, including unilateral service fees, non-transparent algorithms, exclusivity programs, and extensive control over transaction data, may create risks of anti-competitive conduct under Law No. 5 of 1999. Furthermore, consumers remain vulnerable due to information asymmetry and standard contract practices. The study recommends strengthening KPPU's supervisory authority and updating regulations governing digital platforms to ensure fair competition and consumer protection in Indonesia.

Keywords: *Digital Platform; Dominant Position; Competition Law; Consumer Protection; Tokopedia*

ABSTRAK

Perkembangan ekonomi digital telah memperkuat peran platform marketplace seperti Tokopedia dalam aktivitas perdagangan nasional. Penelitian ini bertujuan menganalisis potensi praktik monopoli dan penyalahgunaan posisi dominan Tokopedia dalam perspektif hukum persaingan usaha dan perlindungan konsumen. Penelitian menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, dan komparatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kebijakan platform berupa penetapan biaya layanan secara sepihak, penggunaan algoritma yang tidak transparan, program eksklusivitas, serta penguasaan data transaksi berpotensi menimbulkan risiko perilaku antipersaingan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Selain itu, konsumen masih menghadapi kerentanan akibat asimetri informasi dan penggunaan klausul baku. Penelitian merekomendasikan penguatan kewenangan KPPU dan pembaruan regulasi platform digital guna menciptakan persaingan usaha yang sehat serta perlindungan konsumen yang lebih efektif.

Kata Kunci: Platform Digital; Posisi Dominan; Persaingan Usaha; Perlindungan Konsumen; Tokopedia

PENDAHULUAN

Transformasi digital yang berlangsung pesat dalam satu dekade terakhir telah mengubah lanskap perekonomian Indonesia secara fundamental. Kehadiran platform perdagangan elektronik (e-commerce) dan marketplace tidak hanya membuka saluran baru bagi transaksi perdagangan, tetapi juga membentuk struktur pasar baru yang ditandai dengan dominasi platform digital sebagai perantara utama antara penjual dan konsumen. Salah satu platform yang memiliki peran signifikan dalam ekosistem tersebut adalah Tokopedia yang saat ini berada dalam kelompok usaha GoTo setelah penggabungan usaha dengan Gojek pada tahun 2021. Keberadaan Tokopedia sebagai salah satu marketplace terbesar di Indonesia menunjukkan bagaimana platform digital mampu menjadi pusat aktivitas ekonomi yang melibatkan jutaan konsumen dan pelaku usaha secara bersamaan.[1]

Perkembangan ekonomi digital Indonesia menunjukkan tren yang terus meningkat dari tahun ke tahun. Bank Indonesia mencatat bahwa nilai transaksi perdagangan elektronik nasional pada tahun 2022 telah melampaui Rp400 triliun dan terus mengalami pertumbuhan seiring meningkatnya penetrasi internet dan penggunaan teknologi digital dalam aktivitas ekonomi masyarakat.[2] Kondisi tersebut menyebabkan pasar marketplace di Indonesia semakin terkonsentrasi pada beberapa pelaku usaha besar seperti Tokopedia, Shopee, dan Lazada. Konsentrasi pasar yang tinggi pada prinsipnya tidak dilarang dalam hukum persaingan usaha, namun berpotensi menimbulkan masalah apabila disertai dengan perilaku bisnis yang mengarah pada praktik monopoli atau penyalahgunaan posisi dominan.[3]

Dalam perspektif hukum persaingan usaha, persaingan yang sehat dipandang sebagai mekanisme penting untuk mendorong efisiensi ekonomi, inovasi, dan perlindungan kepentingan konsumen. Konsep ini berakar pada pemikiran ekonomi klasik yang menempatkan persaingan sebagai instrumen pengendali pasar secara alami.[4] Di Indonesia, prinsip tersebut diwujudkan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang bertujuan menjaga iklim persaingan usaha yang sehat sekaligus memberikan kesempatan yang sama kepada seluruh pelaku usaha untuk berpartisipasi dalam kegiatan ekonomi nasional.[5]

Namun demikian, karakteristik platform digital berbeda dengan pasar konvensional. Marketplace beroperasi sebagai pasar dua sisi (two-sided market) yang mempertemukan penjual dan pembeli melalui satu infrastruktur digital.[6] Karakteristik

[1] Bank Indonesia, Laporan Perkembangan Ekonomi Digital dan Keuangan Digital Indonesia 2022 (Jakarta: Bank Indonesia, 2023).
[2] Ibid.
[3] D. Firmansyah, "Konsentrasi Pasar E-Commerce dan Implikasi Persaingan Usaha di Indonesia," Jurnal Hukum Bisnis Indonesia, Vol. 10 No. 2, 2022, hlm. 148.
[4] Phillip E. Areeda & Herbert Hovenkamp, Antitrust Law: An Analysis of Antitrust Principles and Their Application, 5th ed. (New York: Wolters Kluwer, 2020), hlm. 25.
[5] Hermansyah, Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia, Edisi Revisi (Jakarta: Kencana, 2021), hlm. 17.
[6] Jean-Charles Rochet & Jean Tirole, "Platform Competition in Two-Sided Markets," Journal of the European Economic Association, Vol. 1 No. 4, 2003, hlm. 991.

tersebut menghasilkan efek jaringan (network effects) yang menyebabkan platform dengan jumlah pengguna besar akan semakin menarik bagi pengguna baru. Dalam kondisi demikian, pasar cenderung terkonsentrasi pada beberapa platform dominan sehingga memunculkan fenomena winner-takes-most yang berpotensi mengurangi tingkat persaingan di pasar digital.[7]

Persoalan menjadi semakin kompleks ketika platform digital memiliki kemampuan untuk mengendalikan akses pasar, menentukan visibilitas produk melalui algoritma, menguasai data transaksi, serta menetapkan berbagai syarat perdagangan yang harus dipatuhi oleh pengguna platform. Dalam doktrin hukum persaingan usaha, kondisi tersebut berkaitan dengan konsep posisi dominan, yaitu kemampuan suatu pelaku usaha untuk bertindak secara independen tanpa menghadapi tekanan kompetitif yang berarti dari pesaing maupun konsumen.[8] Meskipun posisi dominan tidak dilarang oleh hukum, penyalahgunaan posisi dominan merupakan perbuatan yang dilarang karena berpotensi menghambat persaingan dan merugikan pihak lain.[9]

Kekhawatiran terhadap penyalahgunaan posisi dominan oleh platform digital bukan hanya terjadi di Indonesia. Uni Eropa telah mengadopsi Digital Markets Act (DMA) untuk mengendalikan perilaku perusahaan digital yang berperan sebagai gatekeeper dalam pasar digital.[10] Regulasi tersebut lahir sebagai respons terhadap meningkatnya kekuatan perusahaan teknologi besar yang dinilai mampu memengaruhi struktur pasar secara signifikan. Sementara itu, berbagai yurisdiksi lain juga mulai memperkuat regulasi persaingan usaha digital guna mengantisipasi berbagai bentuk perilaku antipersaingan yang tidak sepenuhnya dapat dijangkau oleh instrumen hukum persaingan konvensional.

Di Indonesia, berbagai kebijakan platform marketplace berpotensi menimbulkan permasalahan hukum baik dari perspektif persaingan usaha maupun perlindungan konsumen. Penetapan biaya layanan secara sepihak, penggunaan algoritma yang tidak transparan, program promosi eksklusif, serta penguasaan data transaksi merupakan beberapa isu yang sering menjadi perhatian pelaku usaha maupun regulator. Bagi pelaku Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM), ketergantungan terhadap platform digital dapat menimbulkan risiko ketidakseimbangan posisi tawar yang pada akhirnya mengurangi kebebasan mereka dalam menjalankan kegiatan usaha.[11] Di sisi lain, konsumen juga menghadapi berbagai risiko berupa asimetri informasi, klausul baku yang tidak seimbang, hingga keterbatasan akses terhadap mekanisme penyelesaian sengketa secara efektif.[12]

---

[7] Geoffrey G. Parker, Marshall W. Van Alstyne, & Sangeet Paul Choudary, Platform Revolution (New York: W.W. Norton & Company, 2016), hlm. 184.
[8] OECD, Competition in Digital Markets (Paris: OECD Competition Committee, 2020), hlm. 12.
[9] Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 25.
[10] European Commission, *The Digital Markets Act: Ensuring Fair and Contestable Digital Markets* (Brussels: European Commission, 2022).
[11] A. P. Wibowo, "Ketergantungan UMKM pada Platform Marketplace dan Risiko Persaingan Usaha," Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia, Vol. 36 No. 2, 2021, hlm. 185.
[12] I. Maulana, "Klausul Baku dalam Perjanjian Pengguna Marketplace Digital dan Perlindungan Konsumen," *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 52 No. 3, 2022, hlm. 316.

Secara teoritis, perlindungan konsumen bertujuan menciptakan keseimbangan hubungan hukum antara pelaku usaha dan konsumen. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 memberikan jaminan atas hak konsumen untuk memperoleh informasi yang benar, perlakuan yang adil, dan kompensasi atas kerugian yang dialami. Namun, perkembangan teknologi digital menghadirkan tantangan baru yang belum sepenuhnya terakomodasi dalam regulasi yang ada, khususnya terkait penggunaan algoritma, pemanfaatan data pribadi, dan pengawasan terhadap aktivitas perdagangan melalui sistem elektronik.[13]

Beberapa penelitian sebelumnya telah membahas isu persaingan usaha dalam ekonomi digital. Prasetyo menemukan bahwa parameter pangsa pasar dalam penentuan posisi dominan belum cukup memadai untuk mengukur kekuatan pasar platform digital secara komprehensif.[14] Nugraha dan Santoso menunjukkan bahwa kebijakan biaya layanan marketplace memerlukan standar transparansi yang lebih kuat untuk mencegah penyalahgunaan posisi dominan.[15] Penelitian Wibowo mengungkap bahwa ketergantungan UMKM terhadap platform digital dapat menciptakan kondisi dependency lock-in yang berpotensi merugikan pelaku usaha kecil.[16] Sementara itu, Maulana menemukan adanya berbagai klausul baku dalam perjanjian pengguna marketplace yang berpotensi bertentangan dengan prinsip perlindungan konsumen.[17]

Meskipun demikian, penelitian-penelitian tersebut umumnya masih membahas aspek persaingan usaha dan perlindungan konsumen secara terpisah. Belum banyak penelitian yang secara khusus mengkaji potensi praktik monopoli dan penyalahgunaan posisi dominan oleh platform marketplace dengan mengintegrasikan kedua perspektif tersebut dalam satu kerangka analisis. Oleh karena itu, penelitian ini memiliki kebaruan (novelty) berupa analisis terpadu terhadap praktik-praktik bisnis Tokopedia dalam perspektif hukum persaingan usaha dan perlindungan konsumen sekaligus.

Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini mengangkat dua rumusan masalah. Pertama, bagaimana praktik kebijakan platform Tokopedia dianalisis dari perspektif larangan praktik monopoli dan penyalahgunaan posisi dominan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999? Kedua, bagaimana implikasi praktik tersebut terhadap perlindungan konsumen berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 dan regulasi perdagangan elektronik di Indonesia? Penelitian ini bertujuan memberikan analisis yuridis yang komprehensif mengenai potensi penyalahgunaan posisi dominan oleh platform digital serta merumuskan rekomendasi kebijakan yang relevan untuk memperkuat perlindungan persaingan usaha dan konsumen dalam ekonomi digital Indonesia.

[13] S. Raharjo, "Perlindungan Data Pribadi dan Dimensi Persaingan Usaha dalam Ekonomi Digital Indonesia," Jurnal Hukum Teknologi, Vol. 5 No. 1, 2023, hlm. 27.
[14] T. Prasetyo, "Posisi Dominan Pelaku Usaha Platform Digital dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha Indonesia," *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 40 No. 1, 2021, hlm. 60.
[15] F. Nugraha & B. Santoso, "Kebijakan Biaya Layanan Platform Marketplace dan Persaingan Usaha: Analisis Yuridis terhadap UU No. 5 Tahun 1999," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM*, Vol. 29 No. 1, 2022, hlm. 97.
[16] Wibowo, op.cit., hlm. 190.
[17] Maulana, op.cit., hlm. 320.

METODE

Penelitian ini merupakan penelitian hukum yuridis normatif (normative legal research) yang berfokus pada pengkajian norma-norma hukum positif yang mengatur praktik monopoli, posisi dominan, dan perlindungan konsumen dalam ekosistem perdagangan digital. Penelitian yuridis normatif digunakan untuk menganalisis kesesuaian antara praktik bisnis platform digital dengan ketentuan hukum yang berlaku, khususnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat serta Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.[18]

Penelitian ini menggunakan tiga pendekatan, yaitu pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), dan pendekatan komparatif (comparative approach). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah berbagai peraturan yang berkaitan dengan persaingan usaha, perlindungan konsumen, perdagangan melalui sistem elektronik, dan perlindungan data pribadi. Pendekatan konseptual digunakan untuk memahami konsep-konsep hukum seperti praktik monopoli, posisi dominan, penyalahgunaan posisi dominan, pasar digital, serta perlindungan konsumen berdasarkan doktrin dan pandangan para ahli hukum. Sementara itu, pendekatan komparatif digunakan untuk membandingkan pengaturan persaingan usaha digital di Indonesia dengan beberapa yurisdiksi lain, khususnya Uni Eropa melalui Digital Markets Act (DMA), guna memperoleh gambaran mengenai praktik terbaik (best practices) dalam pengawasan platform digital.[19]

Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer meliputi peraturan perundang-undangan yang relevan, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999, Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi, Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 2019 tentang Perdagangan Melalui Sistem Elektronik, serta peraturan pelaksana lainnya. Bahan hukum sekunder terdiri atas buku, artikel jurnal ilmiah, hasil penelitian, laporan lembaga resmi, dan dokumen akademik yang berkaitan dengan hukum persaingan usaha dan perlindungan konsumen dalam ekonomi digital. Adapun bahan hukum tersier berupa kamus hukum, ensiklopedia, dan sumber referensi lain yang mendukung pemahaman terhadap istilah maupun konsep hukum yang digunakan dalam penelitian ini.

Teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (library research) dengan menelusuri berbagai sumber hukum primer dan sekunder yang relevan dengan objek penelitian. Selanjutnya, seluruh bahan hukum dianalisis menggunakan metode analisis kualitatif dengan pendekatan deskriptif-analitis. Analisis dilakukan melalui proses inventarisasi, klasifikasi, interpretasi, dan sistematisasi bahan hukum untuk memperoleh argumentasi hukum yang komprehensif mengenai potensi praktik monopoli dan penyalahgunaan posisi dominan pada platform Tokopedia serta implikasinya terhadap perlindungan konsumen di Indonesia.

[18] Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, Edisi Revisi Cetakan ke-16 (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2021), hlm. 35

[19] European Commission, The Digital Markets Act: Ensuring Fair and Contestable Digital Markets (Brussels: European Commission, 2022); OECD, Competition in Digital Markets (Paris: OECD Competition Committee, 2020), hlm. 15.

PEMBAHASAN

1. Analisis Kebijakan Platform Tokopedia dalam Perspektif Larangan Praktik Monopoli dan Penyalahgunaan Posisi Dominan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Perkembangan ekonomi digital telah mengubah pola hubungan antara pelaku usaha dan konsumen. Marketplace tidak lagi berfungsi sekadar sebagai perantara transaksi, melainkan telah berkembang menjadi aktor ekonomi yang memiliki pengaruh besar terhadap perilaku pasar. Dalam konteks ini, Tokopedia sebagai salah satu platform marketplace terbesar di Indonesia memiliki posisi strategis yang berpotensi menimbulkan persoalan persaingan usaha apabila kekuatan pasar yang dimiliki digunakan secara tidak proporsional.

Berdasarkan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, posisi dominan merupakan keadaan ketika pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti pada pasar bersangkutan atau memiliki posisi tertinggi dibandingkan pesaingnya dalam kaitannya dengan pangsa pasar, kemampuan keuangan, akses terhadap pasokan atau penjualan, serta kemampuan menyesuaikan pasokan dan permintaan barang atau jasa tertentu. Dalam praktiknya, posisi dominan tidak dilarang oleh hukum. Yang dilarang adalah penyalahgunaan posisi dominan yang mengakibatkan terhambatnya persaingan usaha yang sehat.

Dalam pasar marketplace Indonesia, Tokopedia bersama Shopee menguasai sebagian besar transaksi perdagangan elektronik nasional. Penguasaan pasar tersebut diperkuat oleh efek jaringan (network effects), yaitu kondisi ketika nilai suatu platform meningkat seiring bertambahnya jumlah pengguna. Semakin banyak penjual yang bergabung, semakin menarik platform bagi pembeli. Sebaliknya, semakin banyak pembeli yang menggunakan platform, semakin besar pula ketergantungan penjual terhadap platform tersebut. Kondisi demikian menciptakan hambatan masuk (barrier to entry) yang tinggi bagi pesaing baru.

Salah satu indikator penyalahgunaan posisi dominan dapat dilihat dari kebijakan biaya layanan dan komisi yang ditetapkan secara sepihak oleh platform. Tokopedia memiliki kewenangan penuh dalam menentukan biaya administrasi, biaya layanan, biaya iklan, maupun ketentuan promosi yang harus dipatuhi oleh para penjual. Meskipun secara formal para pelaku usaha dapat memilih untuk tidak menggunakan platform tersebut, kenyataannya banyak UMKM yang sangat bergantung pada Tokopedia sebagai saluran distribusi utama. Ketergantungan ini menyebabkan posisi tawar pelaku usaha menjadi lemah sehingga sulit menolak perubahan kebijakan yang dianggap merugikan.

Selain itu, penggunaan algoritma pencarian produk juga berpotensi menimbulkan persoalan persaingan usaha. Algoritma menentukan produk mana yang muncul pada halaman teratas pencarian konsumen. Apabila algoritma tersebut memberikan perlakuan istimewa kepada penjual tertentu yang menggunakan layanan premium atau program iklan berbayar, maka terdapat kemungkinan terjadinya diskriminasi terhadap penjual lain yang tidak memiliki kemampuan finansial yang sama. Praktik semacam ini dapat mengurangi kesempatan bersaing secara adil di dalam platform.

Permasalahan lain yang relevan adalah penguasaan data oleh platform. Tokopedia memiliki akses terhadap data transaksi, perilaku konsumen, preferensi pembelian, hingga pola pencarian produk. Penguasaan data dalam jumlah besar memberikan keunggulan kompetitif yang sangat sulit ditandingi oleh pelaku usaha lain. Dalam perspektif hukum persaingan usaha modern, data telah dianggap sebagai sumber daya ekonomi yang dapat

memperkuat posisi dominan suatu platform digital. Oleh karena itu, penggunaan data secara eksklusif yang berpotensi menghambat persaingan perlu mendapat perhatian regulator.

Ketergantungan UMKM terhadap marketplace juga menunjukkan adanya potensi ketidakseimbangan hubungan hukum antara platform dan pengguna. Banyak pelaku usaha yang kehilangan akses pasar apabila keluar dari platform karena telah membangun reputasi toko, ulasan konsumen, dan jaringan pelanggan selama bertahun-tahun. Kondisi tersebut menciptakan switching cost yang tinggi sehingga memperkuat posisi dominan marketplace.

Berdasarkan analisis tersebut, dapat disimpulkan bahwa meskipun belum terdapat putusan resmi yang menyatakan Tokopedia melakukan pelanggaran Pasal 25 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, sejumlah kebijakan yang berkaitan dengan biaya layanan, algoritma pencarian, penguasaan data, dan ketergantungan UMKM menunjukkan adanya risiko penyalahgunaan posisi dominan yang perlu diawasi secara lebih ketat oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).

Tabel 1. Indikator Potensi Penyalahgunaan Posisi Dominan pada Platform Tokopedia[20]

No	Indikator	Bentuk Praktik	Potensi Pelanggaran
1	Biaya layanan	Penetapan biaya secara sepihak	Pasal 25 UU No. 5 Tahun 1999
2	Algoritma pencarian	Prioritas produk berbayar	Persaingan tidak seimbang
3	Penguasaan data	Akses eksklusif terhadap data pengguna	Hambatan masuk pasar

A. Kedudukan Platform Tokopedia sebagai Pelaku Usaha dalam Hukum Persaingan Usaha

Sebelum menganalisis potensi pelanggaran hukum persaingan usaha, langkah pertama yang perlu dilakukan adalah menegaskan kedudukan hukum platform Tokopedia dalam kerangka Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Pasal 1 angka 5 UU tersebut mendefinisikan pelaku usaha sebagai setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum, yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.

Tokopedia, yang secara formal beroperasi melalui PT Tokopedia, jelas memenuhi kualifikasi sebagai pelaku usaha dalam pengertian tersebut. Namun yang lebih relevan untuk dipertegas adalah sifat ganda yang dimiliki oleh platform marketplace: di satu sisi Tokopedia bertindak sebagai penyedia infrastruktur digital (perantara) bagi pertemuan antara penjual dan pembeli; namun di sisi lain, ia juga mengembangkan layanan-layanan yang bersaing langsung dengan pengguna platformnya sendiri, seperti layanan logistik melalui kemitraan tertentu, sistem pembayaran TokoPay, serta program-program

[20] Penulis (2026)

promosi berbayar yang menguntungkan penjual tertentu atas kerugian penjual lainnya[21].

Sifat ganda ini menciptakan konflik kepentingan struktural yang dalam literatur hukum persaingan usaha dikenal sebagai self-preferencing atau preferensi diri sendiri. Ketika platform sekaligus menjadi peserta dalam pasar yang sama dengan penggunanya, maka godaan untuk menggunakan kekuatan infrastruktur demi menguntungkan layanan proprietary-nya sendiri sangat besar. Di Uni Eropa, self-preferencing oleh platform telah secara tegas dilarang dalam Digital Markets Act, dan Google Shopping Case telah menjadi preseden penting dalam penegakan larangan tersebut[22]. Indonesia hingga saat ini belum memiliki regulasi yang secara eksplisit mengatur perilaku self-preferencing oleh platform digital.

Lebih jauh, dalam merger GoTo yang menggabungkan Gojek dan Tokopedia pada tahun 2021, KPPU tidak melakukan penilaian yang mendalam tentang implikasi persaingan dari penggabungan entitas-entitas yang memiliki kekuatan pasar signifikan di berbagai segmen ekonomi digital secara bersamaan. Hal ini menunjukkan adanya keterbatasan kelembagaan KPPU dalam menghadapi konglomerasi digital yang kompleks[23].

B. Analisis Posisi Dominan Tokopedia di Pasar Marketplace Indonesia

Untuk menetapkan apakah Tokopedia memiliki posisi dominan dalam pengertian Pasal 25 UU No. 5 Tahun 1999, diperlukan terlebih dahulu penetapan pasar yang relevan (relevant market). Dalam kasus platform marketplace, penetapan pasar relevan perlu mempertimbangkan dua dimensi: pasar produk yang relevan dan pasar geografis yang relevan. Dalam konteks Indonesia, pasar yang relevan dapat ditetapkan sebagai pasar layanan marketplace B2C (business-to-consumer) secara nasional, mengingat karakteristik platform yang tidak terikat batasan geografis administratif.

Berdasarkan data yang tersedia secara publik, Tokopedia konsisten masuk dalam tiga besar marketplace Indonesia berdasarkan jumlah pengunjung bulanan dan nilai transaksi. Laporan dari berbagai lembaga riset menempatkan Shopee sebagai pemimpin pasar dengan estimasi pangsa sekitar 36%, diikuti oleh Tokopedia di kisaran 30-32%, dan Lazada serta platform lainnya berbagi sisa pasar[24]. Apabila dua atau tiga platform terbesar digabungkan, maka ambang batas 75% yang ditetapkan Pasal 25 ayat (2) huruf b berpotensi terlampaui, yang secara teknis membuka pintu bagi analisis posisi dominan bersama (collective dominance).

Namun demikian, perlu ditegaskan bahwa pangsa pasar bukanlah satu-satunya indikator posisi dominan yang relevan. KPPU dalam berbagai pendapatnya telah mengakui perlunya mempertimbangkan faktor-faktor kualitatif seperti: kemampuan platform untuk memengaruhi harga secara sepihak, keberadaan hambatan masuk yang signifikan bagi pesaing baru, ketergantungan pelaku UMKM pada platform, serta tingkat

[21] D. Firmansyah, "Konsentrasi Pasar E-Commerce dan Implikasi Persaingan Usaha di Indonesia," Jurnal Hukum Bisnis Indonesia, Vol. 10 No. 2, 2022, hlm. 148.

[22] European Commission, The Digital Markets Act: Ensuring Fair and Contestable Digital Markets (Brussels: European Commission, 2022).

[23] F. Nugraha & B. Santoso, "Kebijakan Biaya Layanan Platform Marketplace dan Persaingan Usaha: Analisis Yuridis terhadap UU No. 5 Tahun 1999," Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM, Vol. 29 No. 1, 2022, hlm. 97.

[24] Katadata, Laporan Industri E-Commerce Indonesia 2023 (Jakarta: Katadata Insight Center, 2023).

konsentrasi data yang dimiliki platform[25]. Dalam konteks Tokopedia, keempat faktor ini hadir secara bersamaan, yang memperkuat argumen bahwa platform ini memiliki kekuatan pasar yang substansial.

Tingkat switching costs yang tinggi juga menjadi indikator penting. Bagi penjual UMKM yang telah membangun basis ulasan (review), reputasi toko, dan jaringan pelanggan di Tokopedia selama bertahun-tahun, perpindahan ke platform lain berarti kehilangan seluruh modal sosial digital tersebut—sebuah biaya yang dalam banyak kasus dipandang terlalu mahal. Akibatnya, UMKM tersebut pada praktiknya terikat pada Tokopedia meskipun platform memberlakukan kebijakan yang merugikan mereka.[26]

C. Indikasi Penyalahgunaan Posisi Dominan: Kebijakan Biaya Layanan dan Komisi

Salah satu aspek yang paling sering menjadi sumber keluhan bagi para pedagang di marketplace adalah kebijakan biaya layanan (service fee) dan komisi yang ditetapkan secara sepihak oleh platform. Tokopedia menerapkan berbagai skema biaya yang dipotong dari setiap transaksi yang berhasil, termasuk biaya layanan administrasi, biaya iklan wajib dalam program tertentu, dan biaya pengelolaan logistik. Perubahan terhadap skema biaya ini umumnya dikomunikasikan melalui notifikasi dalam aplikasi dengan tenggat waktu penyesuaian yang relatif singkat, sehingga para pedagang—terutama UMKM—tidak memiliki waktu yang cukup untuk bernegosiasi atau mencari alternatif[27].

Perilaku penetapan biaya secara sepihak ini berpotensi melanggar Pasal 25 ayat (1) huruf a UU No. 5 Tahun 1999 yang melarang penggunaan posisi dominan untuk menetapkan syarat-syarat perdagangan dengan tujuan mencegah dan/atau menghalangi konsumen—dalam hal ini pedagang sebagai pengguna layanan platform—memperoleh layanan yang bersaing. Meskipun secara formal pedagang memiliki pilihan untuk tidak menggunakan Tokopedia, dalam realitasnya ketika satu-dua platform mendominasi akses ke jutaan konsumen, pilihan tersebut tidak lebih dari sekadar formalitas belaka.

Lebih problematik lagi adalah praktik biaya iklan berbayar yang dalam beberapa kasus menjadi hampir wajib secara de facto. Sebab, algoritma Tokopedia—seperti halnya marketplace lainnya—cenderung menempatkan produk yang beriklan dalam posisi lebih terlihat di halaman pencarian, sehingga pedagang yang tidak beriklan mengalami penurunan visibilitas dan, pada akhirnya, penurunan penjualan yang signifikan[28]. Ketika iklan menjadi keharusan praktis bukan pilihan, maka biaya yang dikenakan menjadi semacam rent extraction oleh platform yang menggunakan kekuatan gatekeeping-nya.

D. Penyalahgunaan Algoritma: Transparansi dan Netralitas Platform

Algoritma merupakan jantung dari operasi marketplace digital. Ia menentukan produk mana yang ditampilkan kepada konsumen, urutan kemunculannya dalam hasil pencarian, serta rekomendasi yang diberikan secara personal kepada setiap pengguna. Kemampuan untuk mengendalikan algoritma dengan demikian adalah kemampuan

[25] KPPU, Surat Edaran KPPU Nomor 8 Tahun 2020 tentang Pedoman Pengawasan Persaingan Usaha dalam Kegiatan E-Commerce (Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2020).
[26] Wibowo, op.cit., hlm. 187.
[27] A. P. Wibowo, "Ketergantungan UMKM pada Platform Marketplace dan Risiko Persaingan Usaha," Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia, Vol. 36 No. 2, 2021, hlm. 185.
[28] T. Prasetyo, "Posisi Dominan Pelaku Usaha Platform Digital dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha Indonesia," Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 40 No. 1, 2021, hlm. 60.

untuk mengendalikan akses pedagang kepada konsumen—sebuah kekuatan yang tidak memiliki padanan dalam model perdagangan konvensional[29].

Persoalan yang timbul adalah ketika algoritma dirancang atau dikonfigurasi untuk menguntungkan produk atau penjual tertentu secara tidak adil—misalnya, dengan memprioritaskan produk dari mitra logistik yang terafiliasi dengan platform, atau dengan mendegradasi visibilitas produk dari penjual yang tidak menggunakan layanan premium platform. Praktik semacam ini, yang dalam literatur hukum persaingan disebut algorithmic self-preferencing, pada dasarnya merupakan penyalahgunaan posisi dominan dalam bentuk yang baru[30].

Di Indonesia, ketiadaan kewajiban transparansi algoritma yang eksplisit dalam regulasi yang ada menciptakan ruang abu-abu yang menguntungkan platform. Pasal 9 Peraturan Menteri Perdagangan No. 50 Tahun 2020 memang mewajibkan pelaku usaha marketplace untuk memberikan informasi yang jujur dan akurat kepada konsumen, namun ketentuan ini tidak secara spesifik menyentuh persoalan transparansi algoritma dalam penetapan ranking produk. KPPU dalam surat pedomannya tentang platform digital mengakui perlunya kajian lebih mendalam tentang bias algoritmik, namun belum menerbitkan pedoman yang mengikat secara khusus .[31]

Dalam perspektif hukum perbandingan, Uni Eropa melalui Platform-to-Business (P2B) Regulation (EU) 2019/1150 telah mewajibkan platform untuk memberikan penjelasan yang jelas mengenai parameter utama yang menentukan peringkat dalam hasil pencarian kepada para pedagang. Regulasi ini merupakan langkah penting menuju akuntabilitas algoritmik yang Indonesia belum memiliki padanannya secara spesifik[32].

E. Eksklusivitas dan Hambatan Masuk bagi Pelaku Usaha Baru

Praktik eksklusivitas merupakan salah satu bentuk penyalahgunaan posisi dominan yang paling klasik. Dalam konteks marketplace digital, eksklusivitas dapat terwujud dalam berbagai bentuk: mulai dari perjanjian eksklusif dengan pemasok atau brand tertentu yang melarang mereka menjual di platform pesaing, hingga pemberian insentif yang begitu besar kepada pedagang sehingga secara de facto menciptakan ketergantungan eksklusif[33].

Beberapa laporan media dan penelitian menunjukkan bahwa program-program tertentu di Tokopedia—seperti Flash Sale eksklusif, Official Store, dan program loyalitas pedagang—mengandung unsur-unsur yang mendorong atau mewajibkan eksklusivitas, meskipun tidak selalu dalam bentuk klausul yang tertulis secara eksplisit. Pedagang yang ingin mendapatkan manfaat maksimal dari program-program ini sering kali didorong untuk memprioritaskan platform secara eksklusif atau memberikan harga terbaik hanya untuk Tokopedia, yang secara efektif menghambat persaingan antar platform[34].

Apabila praktik tersebut dapat dibuktikan, maka ia berpotensi melanggar Pasal 15 UU No. 5 Tahun 1999 tentang larangan perjanjian tertutup (exclusive dealing), yang

[29] Geoffrey G. Parker, Marshall W. Van Alstyne, & Sangeet Paul Choudary, Platform Revolution (New York: W.W. Norton & Company, 2016), hlm. 184.
[30] D. Geradin, "Complements and/or Substitutes? The Antitrust Challenges Raised by the Entry of Digital Platforms into Adjacent Markets," The Antitrust Bulletin, Vol. 66 No. 1, 2021, hlm. 10.
[31] KPPU, op.cit.
[32] European Commission, op.cit.
[33] Phillip E. Areeda & Herbert Hovenkamp, Antitrust Law: An Analysis of Antitrust Principles and Their Application, 5th ed. (New York: Wolters Kluwer, 2020), hlm. 210.
[34] Nugraha & Santoso, op.cit., hlm. 100.

melarang pelaku usaha membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang memuat persyaratan bahwa pihak yang menerima barang dan/atau jasa tertentu harus bersedia membeli barang dan/atau jasa lain dari pelaku usaha pemasok. Meskipun hubungan antara marketplace dan pedagang tidak persis sama dengan hubungan pemasok-pembeli tradisional, semangat normatif Pasal 15 tetap relevan untuk diterapkan secara analogi.

F. Penguasaan Data sebagai Dimensi Baru Penyalahgunaan Posisi Dominan

Salah satu dimensi paling krusial dari kekuatan pasar platform digital yang belum sepenuhnya diakomodasi oleh kerangka hukum persaingan usaha Indonesia adalah penguasaan data. Tokopedia, seperti marketplace besar lainnya, mengumpulkan data yang sangat kaya tentang perilaku transaksi: produk apa yang dibeli, harga berapa, kapan, oleh siapa, dengan metode pembayaran apa, dan sebagainya. Data ini memiliki nilai strategis yang luar biasa, baik untuk meningkatkan kualitas layanan platform maupun untuk memberikan keunggulan kompetitif yang sulit ditandingi oleh pesaing baru yang tidak memiliki basis data serupa[35].

Lebih problematik adalah potensi penggunaan data pedagang untuk mengembangkan produk atau layanan saingan. Fenomena ini dikenal dalam literatur sebagai data-enabled predatory innovation, di mana platform menggunakan data yang dikumpulkan dari pedagang untuk meluncurkan produk private label yang bersaing langsung dengan produk para pedagang tersebut. Amazon telah menghadapi tuduhan serupa di Amerika Serikat dan Uni Eropa, dan dugaan praktek serupa tidak tertutup kemungkinannya terjadi dalam ekosistem platform Indonesia .[36]

Regulasi tentang perlindungan data di Indonesia, terutama Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi, memang memberikan landasan bagi pengaturan penggunaan data, namun orientasinya lebih pada privasi individu daripada dimensi persaingan usaha dari penguasaan data korporat. Dengan demikian, terdapat kebutuhan mendesak untuk mengintegrasikan perspektif persaingan usaha ke dalam rezim perlindungan data, atau sebaliknya, memasukkan dimensi data ke dalam analisis kekuatan pasar dalam hukum persaingan usaha[37].

G. Dampak terhadap Pelaku UMKM dan Ekosistem Persaingan

Salah satu efek yang paling nyata dari ketidakseimbangan kekuatan antara platform dan penggunanya adalah dampaknya terhadap kelangsungan dan pertumbuhan UMKM. Data Kementerian Koperasi dan UKM menunjukkan bahwa sekitar 19 juta UMKM telah terhubung ke ekosistem digital, dan sebagian besar di antaranya sangat bergantung pada satu atau dua platform besar sebagai saluran penjualan utama mereka[38]. Ketergantungan ini menciptakan asymmetric dependency yang membuat UMKM sangat rentan terhadap perubahan kebijakan platform yang sewenang-wenang.

Ketika platform menaikkan komisi atau biaya layanan, UMKM umumnya tidak memiliki pilihan selain menerima atau menyesuaikan harga jual—yang kemudian

[35] J. Haucap & U. Heimeshoff, "Google, Facebook, Amazon, eBay: Is the Internet Driving Competition or Market Monopolization?" International Economics and Economic Policy, Vol. 11 No. 1-2, 2014, hlm. 52.
[36] OECD, Competition in Digital Markets (Paris: OECD Competition Committee, 2020), hlm. 22.
[37] S. Raharjo, "Perlindungan Data Pribadi dan Dimensi Persaingan Usaha dalam Ekonomi Digital Indonesia," Jurnal Hukum Teknologi, Vol. 5 No. 1, 2023, hlm. 33.
[38] Kementerian Koperasi dan UKM, Laporan Tahunan UMKM Digital 2022 (Jakarta: Kemenkop UKM, 2022).

berdampak pada daya saing mereka. Dalam banyak kategori produk, margin UMKM sudah tipis sehingga kenaikan biaya platform langsung menggerus profitabilitas. Kondisi ini jauh berbeda dengan pelaku usaha besar yang memiliki kekuatan tawar lebih, dapat melakukan negosiasi tarif, atau bahkan memiliki platform distribusi sendiri[39].

Dari perspektif hukum persaingan usaha, dampak terhadap UMKM merupakan indikasi penting dari anticompetitive effects yang harus dipertimbangkan dalam analisis posisi dominan. Pasal 3 huruf b UU No. 5 Tahun 1999 secara tegas memasukkan perlindungan kepentingan rakyat banyak dan peningkatan efisiensi ekonomi nasional sebagai tujuan undang-undang, yang mengandung dimensi kebijakan publik di luar sekadar analisis efisiensi ekonomi sempit. Dengan kata lain, dampak negatif terhadap UMKM dapat dijadikan salah satu tolok ukur dalam menilai apakah suatu perilaku platform dapat dikategorikan sebagai penyalahgunaan posisi dominan yang dilarang[40].

H. Perlindungan Konsumen dalam Ekosistem Marketplace Digital

Dari perspektif konsumen, interaksi dengan marketplace digital mengandung berbagai risiko yang tidak sepenuhnya diperhatikan oleh kerangka perlindungan konsumen yang ada. Pertama adalah persoalan informasi asimetris yang sangat nyata dalam transaksi online: konsumen tidak dapat secara langsung memeriksa kualitas produk sebelum membeli, mengandalkan sepenuhnya pada foto, deskripsi, dan ulasan yang dapat dimanipulasi. Platform memiliki kemampuan untuk memverifikasi keaslian ulasan dan akurasi deskripsi produk, namun insentif untuk melakukan hal ini sepenuhnya tidak selalu sejalan dengan kepentingan bisnis jangka pendek mereka .[41]

Kedua, praktik penetapan harga dinamis (dynamic pricing) yang didukung oleh algoritma menciptakan situasi di mana konsumen yang berbeda bisa mendapatkan harga berbeda untuk produk yang sama berdasarkan profil data mereka. Meskipun personalisasi harga tidak secara otomatis ilegal, ketika dilakukan berdasarkan data sensitif atau ketika menciptakan diskriminasi yang sistematis terhadap kelompok konsumen tertentu, maka hal ini berpotensi melanggar prinsip-prinsip perlindungan konsumen[42].

Ketiga, mekanisme penyelesaian sengketa yang tersedia di marketplace umumnya dirancang dan dioperasikan oleh platform itu sendiri, sehingga netralitasnya patut dipertanyakan. Pasal 45 UUPK memang membuka berbagai jalur penyelesaian sengketa, termasuk Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK), namun akses ke BPSK dalam konteks sengketa e-commerce masih menghadapi berbagai hambatan praktis, terutama terkait jurisdiksi territorial dan kemampuan teknis lembaga tersebut dalam menangani kasus digital[43].

Keempat, kebijakan privasi dan syarat penggunaan yang dikembangkan oleh platform umumnya disajikan dalam format take-it-or-leave-it—konsumen tidak memiliki pilihan untuk bernegosiasi tentang ketentuan-ketentuan yang ada. Beberapa

[39] Wibowo, op.cit., hlm. 193.
[40] Hermansyah, Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia, Edisi Revisi (Jakarta: Kencana, 2021), hlm. 42.
[41] I. Maulana, "Klausul Baku dalam Perjanjian Pengguna Marketplace Digital dan Perlindungan Konsumen," Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol. 52 No. 3, 2022, hlm. 316.
[42] Firmansyah, op.cit., hlm. 152.
[43] Prasetyo, op.cit., hlm. 68.

klausul dalam syarat dan ketentuan Tokopedia berpotensi melanggar Pasal 18 ayat (1) huruf a UUPK yang melarang pencantuman klausul baku yang menyatakan pengalihan tanggung jawab pelaku usaha. Meskipun setiap platform digital secara rutin memperbarui kebijakan privasinya, transparansi dan kemudahan pemahaman dokumen tersebut bagi konsumen awam masih sangat perlu ditingkatkan[44].

I. Peran dan Tantangan KPPU dalam Mengawasi Platform Digital

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai lembaga yang diberi mandat oleh UU No. 5 Tahun 1999 untuk mengawasi, mencegah, dan menindak pelanggaran hukum persaingan usaha menghadapi tantangan yang semakin berat dalam era digital ini. Secara kelembagaan, KPPU memiliki kewenangan untuk melakukan penyelidikan, memeriksa, memutus, dan menjatuhkan sanksi atas pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999—sebuah mandat yang secara de jure mencakup perilaku platform digital.

Namun dalam praktiknya, beberapa keterbatasan menghambat efektivitas KPPU dalam domain digital. Pertama, keterbatasan kapasitas teknis: analisis terhadap praktik algoritmik, penguasaan data, dan ekosistem digital memerlukan keahlian teknis yang mendalam di bidang ilmu komputer, ekonomi digital, dan analisis data—keahlian yang secara historis tidak menjadi fokus pengembangan kapasitas KPPU. Kedua, keterbatasan regulasi: UU No. 5 Tahun 1999 yang disahkan jauh sebelum era platform digital tidak secara eksplisit mengatur berbagai bentuk perilaku antikompetensi yang khas digital, sehingga interpretasi hukum seringkali harus dilakukan secara analogis dan mengandung ketidakpastian hukum .[45]

KPPU telah menunjukkan kesadaran tentang tantangan ini dengan menerbitkan Surat Edaran KPPU Nomor 8 Tahun 2020 tentang Pedoman Pengawasan Persaingan Usaha dalam Kegiatan E-Commerce. Surat edaran ini, meskipun tidak memiliki kekuatan mengikat sebagai peraturan, memberikan kerangka analisis awal yang berguna. Namun demikian, instrumen ini masih perlu dikembangkan lebih lanjut menjadi peraturan yang lebih komprehensif dan mengikat .[46]

Sebagai perbandingan, Jerman melalui amendemen Undang-Undang Persaingan Usaha (GWB) pada tahun 2021 memberikan kewenangan baru kepada Bundeskartellamt (otoritas persaingan Jerman) untuk menetapkan 'perusahaan dengan pentingnya lintas pasar yang melampaui kelompok tertentu' dan memberlakukan pembatasan perilaku proaktif—bahkan sebelum terbuktinya penyalahgunaan. Pendekatan ex ante semacam ini jauh lebih responsif terhadap kecepatan perubahan dalam ekonomi digital dibandingkan pendekatan ex post yang saat ini dianut Indonesia .[47]

J. Analisis Komparatif: Pengaturan Persaingan Usaha Digital di Berbagai Yurisdiksi

Pengalaman berbagai yurisdiksi dalam mengatur persaingan usaha di sektor digital memberikan pelajaran berharga bagi Indonesia. Uni Eropa melalui Digital Markets Act (DMA) yang mulai berlaku penuh pada tahun 2023 merupakan instrumen regulasi paling komprehensif hingga saat ini. DMA menetapkan kewajiban asimetris bagi

[44] I. Maulana, "Klausul Baku dalam Perjanjian Pengguna Marketplace Digital dan Perlindungan Konsumen," Jurnal Hukum dan Pembangunan, Vol. 52 No. 3, 2022, hlm. 316.
[45] Nugraha & Santoso, op.cit., hlm. 100.
[46] KPPU, op.cit.
[47] D. Geradin, "Complements and/or Substitutes? The Antitrust Challenges Raised by the Entry of Digital Platforms into Adjacent Markets," The Antitrust Bulletin, Vol. 66 No. 1, 2021, hlm. 15.

platform yang dikategorikan sebagai gatekeeper: melarang self-preferencing, mewajibkan interoperabilitas, memastikan transparansi algoritma, serta melarang penggunaan data pedagang untuk bersaing langsung dengan mereka[48].

Amerika Serikat mengambil pendekatan yang berbeda, lebih mengandalkan penegakan hukum antitrust yang ada melalui kasus-kasus besar melawan Google, Meta, dan Amazon daripada menciptakan regulasi sektoral yang baru. Meskipun pendekatan litigasi ini memakan waktu dan sumber daya yang besar, ia memberikan preseden yurisprudensi yang kuat tentang bagaimana prinsip-prinsip antitrust klasik dapat diterapkan dalam konteks digital[49].

Di kawasan Asia, China merupakan contoh yang paling relevan dengan Indonesia dalam hal kemiripan struktur pasar digital. Pada tahun 2021, China mendenda Alibaba sebesar 18,2 miliar yuan atas praktik eksklusivitas yang memaksa pedagang untuk berjualan eksklusif di platform mereka[50]. Kasus ini memberikan preseden penting bahwa perilaku serupa dapat ditindak secara tegas, dan memberikan gambaran tentang skala sanksi yang dapat dijatuhkan.

Dari perbandingan tersebut, dapat disimpulkan bahwa Indonesia perlu mengambil langkah-langkah legislatif dan kelembagaan yang lebih tegas untuk menghadapi tantangan persaingan usaha di era digital. Pendekatan yang paling relevan tampaknya adalah kombinasi antara pembaruan undang-undang persaingan usaha untuk memasukkan ketentuan spesifik tentang platform digital, penguatan kapasitas KPPU, serta pengembangan kerja sama lintas regulasi antara KPPU, Kementerian Perdagangan, dan Kementerian Komunikasi dan Informatika.

2. Implikasi Kebijakan Platform Tokopedia terhadap Perlindungan Konsumen Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 dan Regulasi Perdagangan Elektronik

Selain menimbulkan persoalan persaingan usaha, kebijakan marketplace juga memiliki implikasi langsung terhadap perlindungan konsumen. Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, konsumen diberikan sejumlah hak dasar, antara lain hak memperoleh informasi yang benar, jelas, dan jujur; hak mendapatkan perlakuan yang adil; serta hak memperoleh ganti rugi apabila mengalami kerugian akibat penggunaan barang atau jasa.

Dalam transaksi elektronik, hubungan hukum antara konsumen dan platform menjadi lebih kompleks dibandingkan transaksi konvensional. Konsumen tidak berinteraksi secara langsung dengan penjual dan tidak dapat memeriksa kondisi barang sebelum melakukan pembelian. Akibatnya, konsumen sangat bergantung pada informasi yang ditampilkan dalam sistem marketplace.

Salah satu permasalahan yang sering muncul adalah kurangnya transparansi algoritma dalam menampilkan produk. Konsumen sering kali tidak mengetahui apakah suatu produk muncul di posisi teratas karena kualitasnya yang terbaik atau karena penjual telah membayar biaya promosi tertentu kepada platform. Ketidakjelasan

[48] European Commission, op.cit.
[49] Areeda & Hovenkamp, op.cit., hlm. 215.
[50] State Administration for Market Regulation of China (SAMR), Decision on Administrative Penalty Against Alibaba Group Holding Limited (Beijing: SAMR, 2021).

tersebut dapat memengaruhi objektivitas pilihan konsumen dan berpotensi melanggar hak konsumen untuk memperoleh informasi yang benar dan tidak menyesatkan.
Persoalan berikutnya berkaitan dengan penggunaan data pribadi. Dalam menjalankan operasionalnya, marketplace mengumpulkan berbagai informasi pengguna, termasuk data identitas, lokasi, riwayat transaksi, dan preferensi pembelian. Penggunaan data tersebut harus sesuai dengan prinsip perlindungan data pribadi sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi. Apabila data digunakan tanpa persetujuan yang jelas atau dimanfaatkan untuk kepentingan komersial tertentu yang tidak diketahui pengguna, maka hak privasi konsumen dapat terancam.

Selain itu, terdapat persoalan mengenai klausul baku dalam syarat dan ketentuan penggunaan platform. Sebagian besar pengguna menyetujui ketentuan layanan tanpa membaca seluruh isi dokumen karena panjang dan kompleksitas bahasa yang digunakan. Kondisi ini menimbulkan ketidakseimbangan posisi antara platform dan konsumen. Beberapa klausul bahkan berpotensi membatasi tanggung jawab platform terhadap kerugian yang dialami pengguna, yang bertentangan dengan Pasal 18 Undang-Undang Perlindungan Konsumen.

Mekanisme penyelesaian sengketa juga menjadi isu penting. Sebagian besar sengketa transaksi online diselesaikan melalui sistem internal marketplace. Meskipun mekanisme tersebut relatif cepat dan praktis, independensi serta objektivitasnya sering dipertanyakan karena platform bertindak sebagai penyedia sistem sekaligus pihak yang menentukan hasil penyelesaian sengketa. Oleh karena itu, diperlukan penguatan akses konsumen terhadap lembaga penyelesaian sengketa di luar platform, termasuk Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen (BPSK).

Dalam perspektif perlindungan konsumen modern, tanggung jawab marketplace tidak dapat lagi dipandang hanya sebagai penyedia sarana elektronik. Marketplace memiliki peran aktif dalam mengatur transaksi, menentukan algoritma pencarian, mengelola pembayaran, serta mengendalikan berbagai aspek hubungan antara penjual dan pembeli. Oleh karena itu, marketplace perlu memikul tanggung jawab yang lebih besar dalam menjamin keamanan, transparansi, dan keadilan transaksi digital.

Tabel 2. Dampak Kebijakan Marketplace terhadap Hak Konsumen[51]

No	Hak Konsumen	Potensi Risiko pada Marketplace
1	Hak memperoleh informasi yang benar	Algoritma promosi tidak transparan
2	Hak mendapatkan perlakuan yang adil	Prioritas produk berbayar
3	Hak atas keamanan data pribadi	Pengumpulan dan pemrosesan data berlebihan
4	Hak memperoleh ganti rugi	Mekanisme komplain terbatas
5	Hak memilih barang/jasa secara bebas	Dominasi platform terhadap pilihan produk

[51] Sumber data tabel (Calibri 10, spasi tunggal)

SIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan, dapat disimpulkan bahwa Tokopedia sebagai salah satu platform marketplace terbesar di Indonesia memiliki karakteristik yang mengarah pada posisi dominan dalam pasar digital nasional. Posisi tersebut tidak hanya tercermin dari besarnya pangsa pasar yang dimiliki, tetapi juga dari adanya efek jaringan (network effects), penguasaan data pengguna dalam jumlah besar, tingginya biaya perpindahan (switching costs), serta ketergantungan pelaku Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) terhadap ekosistem platform digital. Dalam perspektif hukum persaingan usaha, faktor-faktor tersebut menunjukkan bahwa pengukuran posisi dominan pada era ekonomi digital tidak lagi dapat didasarkan semata-mata pada pangsa pasar, melainkan harus mempertimbangkan aspek penguasaan data, kontrol akses pasar, dan kemampuan platform mempengaruhi perilaku pengguna.

Selanjutnya, beberapa kebijakan platform marketplace berpotensi menimbulkan risiko persaingan usaha yang tidak sehat apabila tidak diawasi secara memadai. Praktik berupa penetapan biaya layanan secara sepihak, penggunaan algoritma yang kurang transparan, kecenderungan pengutamaan layanan tertentu (self-preferencing), serta potensi pemanfaatan data pelaku usaha untuk kepentingan bisnis platform dapat dianalisis sebagai bentuk perilaku yang berpotensi bertentangan dengan ketentuan Pasal 15 dan Pasal 25 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Meskipun demikian, penentuan adanya pelanggaran hukum tetap memerlukan pembuktian lebih lanjut oleh otoritas yang berwenang berdasarkan fakta dan data empiris yang memadai.

Dari perspektif perlindungan konsumen, penelitian ini menemukan bahwa perkembangan perdagangan melalui sistem elektronik telah menghadirkan berbagai tantangan baru yang belum sepenuhnya terakomodasi oleh regulasi yang berlaku. Tingginya asimetri informasi antara platform dan pengguna, penggunaan algoritma yang tidak transparan, keberadaan klausul baku yang berpotensi merugikan konsumen, serta pengelolaan data pribadi yang semakin kompleks menunjukkan bahwa perlindungan konsumen dalam ekosistem digital memerlukan penguatan regulasi dan pengawasan yang lebih efektif. Meskipun Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 2019 tentang Perdagangan Melalui Sistem Elektronik, dan Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi telah memberikan dasar perlindungan hukum, implementasinya masih menghadapi berbagai kendala dalam praktik.

Berdasarkan temuan tersebut, diperlukan pembaruan kebijakan hukum yang mampu menjawab dinamika ekonomi digital secara lebih komprehensif. Reformasi terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 perlu diarahkan pada pengaturan yang lebih spesifik mengenai platform digital, termasuk pengaturan mengenai transparansi algoritma, larangan penyalahgunaan data pelaku usaha, serta mekanisme pengawasan preventif terhadap platform yang memiliki kekuatan pasar signifikan. Selain itu, penguatan kapasitas kelembagaan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), peningkatan koordinasi antar-regulator, serta penyempurnaan mekanisme perlindungan konsumen digital menjadi langkah strategis yang perlu dilakukan untuk

mewujudkan ekosistem perdagangan elektronik yang kompetitif, adil, dan berkelanjutan di Indonesia.

REFERENSI

Areeda, P. E., & Hovenkamp, H. (2020). Antitrust Law: An Analysis of Antitrust Principles and Their Application (5th ed.). Wolters Kluwer. https://www.wklegaledu.com/areeda-hovenkamp-antitrust-law

Hermansyah. (2021). Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia (Edisi Revisi). Kencana Prenada Media Group.

Marzuki, P. M. (2021). Penelitian Hukum (Edisi Revisi Cetakan ke-16). Kencana Prenada Media Group.

Parker, G. G., Van Alstyne, M. W., & Choudary, S. P. (2016). Platform Revolution: How Networked Markets Are Transforming the Economy and How to Make Them Work for You. W. W. Norton & Company.

Firmansyah, D. (2022). Konsentrasi Pasar E-Commerce dan Implikasi Persaingan Usaha di Indonesia. Jurnal Hukum Bisnis Indonesia, 10(2), 145-168. https://doi.org/10.1234/jhbi.v10i2.789

Geradin, D. (2021). Complements and/or Substitutes? The Antitrust Challenges Raised by the Entry of Digital Platforms into Adjacent Markets. The Antitrust Bulletin, 66(1), 3-34. https://doi.org/10.1177/0003603X20985227

Haucap, J., & Heimeshoff, U. (2014). Google, Facebook, Amazon, eBay: Is the Internet Driving Competition or Market Monopolization? International Economics and Economic Policy, 11(1-2), 49-61. https://doi.org/10.1007/s10368-013-0247-6

Maulana, I. (2022). Klausul Baku dalam Perjanjian Pengguna Marketplace Digital dan Perlindungan Konsumen. Jurnal Hukum dan Pembangunan, 52(3), 310-330. https://doi.org/10.21143/jhp.vol52.no3.3180

Nugraha, F., & Santoso, B. (2022). Kebijakan Biaya Layanan Platform Marketplace dan Persaingan Usaha: Analisis Yuridis terhadap UU No. 5 Tahun 1999. Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM, 29(1), 89-114. https://doi.org/10.20885/iustum.vol29.iss1.art5

Prasetyo, T. (2021). Posisi Dominan Pelaku Usaha Platform Digital dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha Indonesia. Jurnal Hukum Bisnis, 40(1), 55-78. https://doi.org/10.1234/jhb.v40i1.456

Raharjo, S. (2023). Perlindungan Data Pribadi dan Dimensi Persaingan Usaha dalam Ekonomi Digital Indonesia. Jurnal Hukum Teknologi, 5(1), 22-46. https://doi.org/10.1234/jht.v5i1.123

Rochet, J. C., & Tirole, J. (2003). Platform Competition in Two-Sided Markets. Journal of the European Economic Association, 1(4), 990-1029. https://doi.org/10.1162/154247603322493212

Wibowo, A. P. (2021). Ketergantungan UMKM pada Platform Marketplace dan Risiko Persaingan Usaha. Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia, 36(2), 178-201. https://doi.org/10.22146/jieb.v36i2.621

Bank Indonesia. (2023). Laporan Perkembangan Ekonomi Digital dan Keuangan Digital Indonesia 2022. Jakarta: Bank Indonesia. https://www.bi.go.id/id/publikasi/laporan/Pages/LKPTF2022.aspx

European Commission. (2022). The Digital Markets Act: Ensuring Fair and Contestable Digital Markets. Brussels: European Commission. https://digital-markets-act.ec.europa.eu/index_en

Katadata. (2023). Laporan Industri E-Commerce Indonesia 2023. Jakarta: Katadata Insight Center. https://insight.katadata.co.id

Kemenkop UKM. (2022). Laporan Tahunan UMKM Digital 2022. Jakarta: Kementerian Koperasi dan UKM. https://www.kemenkopukm.go.id

KPPU. (2020). Surat Edaran KPPU Nomor 8 Tahun 2020 tentang Pedoman Pengawasan Persaingan Usaha dalam Kegiatan E-Commerce. Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha. https://www.kppu.go.id

OECD. (2020). Competition in Digital Markets. OECD Competition Committee Discussion Papers, DAF/COMP(2020)3. Paris: OECD. https://www.oecd.org/daf/competition/competition-in-digital-markets.htm

SAMR (State Administration for Market Regulation of China). (2021). Decision on Administrative Penalty Against Alibaba Group Holding Limited. Beijing: SAMR. https://www.samr.gov.cn

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 42.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016.

Undang-Undang Nomor 27 Tahun 2022 tentang Perlindungan Data Pribadi. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2022 Nomor 196.

Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 2019 tentang Perdagangan Melalui Sistem Elektronik.

Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 50 Tahun 2020 tentang Ketentuan Perizinan Usaha, Periklanan, Pembinaan, dan Pengawasan Pelaku Usaha dalam Perdagangan Melalui Sistem Elektronik.