

Perlindungan Konsumen di Indonesia dalam Perspektif Kebijakan Publik (Analisis Kualitatif atas Fragmentasi Kelembagaan, Risiko Digital, dan Kesenjangan Pemulihan Hak Konsumen)

Muhammad Firzah ^{1*}

¹ Institut Ilmu Sosial dan Manajemen STIAMI, Jl. Pangkalan Asem Raya No.55, Jakarta Pusat 10530, Indonesia

¹ mohammadfirzabaim@gmail.com; *

* corresponding author

ARTICLE INFO

Article history:

Received : May 5, 2026

Revised : May 17, 2026

Accepted : May 19, 2026

Dateline : September 30, 2025

Keywords:

Consumer Protection;

Public Policy;

Digital Economy;

Institutional Fragmentation;

Policy Analysis;

Indonesia;



Copyright (c) 2025

Abiwara : Jurnal Vokasi

Administrasi Bisnis

ABSTRACT

Consumer protection in Indonesia faces a structural transition from conventional market disputes to complex public policy problems driven by digital markets, institutional fragmentation, and weak consumer redress. This article analyzes consumer protection in Indonesia from a public policy perspective using a qualitative descriptive method and policy analysis design. The study relies on documentary research using official regulations, government reports, complaint statistics, and peer-reviewed literature published mainly between 2018 and 2025. Data validity is strengthened through source triangulation by comparing official datasets from the Ministry of Trade/BPS, BPKN, OJK, YLKI, and international organizations. The findings show that consumer protection is challenged by four major issues: the expansion of digital and non-marketplace transactions, institutional fragmentation among regulatory bodies, the emergence of platform-based risks such as dark commercial patterns, and a persistent redress gap. Empirical data show that Indonesia's e-commerce transactions reached Rp1,288.93 trillion in 2024, while 84.21% of the transaction value came from non-marketplace channels. BPKN recorded 1,733 consumer complaints in 2024 with potential losses of Rp424.25 billion, yet recovered losses reached only about Rp44.82 billion. The article argues that consumer protection must shift from complaint-based and sectoral governance toward integrated, risk-based consumer protection. The study recommends Integrated Consumer Protection Governance through legal reform, platform accountability, national complaint data integration, online dispute resolution, collective redress, and digital compliance audit.

PENDAHULUAN

Perlindungan konsumen di Indonesia mengalami pergeseran fundamental seiring perubahan struktur pasar, perkembangan teknologi digital, dan meningkatnya kompleksitas hubungan antara konsumen, pelaku usaha, platform, dan negara. Pada era konvensional, sengketa konsumen umumnya dipahami sebagai hubungan antara pembeli dan penjual terkait mutu barang, klausula baku, atau kegagalan pelaku usaha memenuhi janji transaksi. Namun, dalam ekonomi digital dan jasa keuangan modern, konsumen berhadapan dengan ekosistem yang jauh lebih kompleks, mulai dari platform perdagangan elektronik, media sosial, algoritma promosi, penyedia pembayaran, sistem logistik, lembaga jasa keuangan, hingga pengendali data pribadi.

Secara normatif, Indonesia telah memiliki Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen sebagai dasar utama perlindungan konsumen [1]. Selain itu, pengaturan perdagangan melalui sistem elektronik telah diperkuat melalui PP Nomor 80 Tahun 2019 dan Permendag Nomor 31 Tahun 2023 [2], [3]. Akan tetapi, keberadaan regulasi belum otomatis menjamin perlindungan yang efektif. Masalah yang muncul hari ini bukan semata-mata kekosongan hukum, melainkan kesenjangan antara desain kebijakan, kapasitas kelembagaan, koordinasi lintas sektor, dan kecepatan perubahan pasar.

Data empiris menunjukkan bahwa skala risiko konsumen semakin besar. Publikasi Statistik E-Commerce 2024 oleh BPS menyajikan perkembangan e-commerce dari perspektif bisnis, termasuk profil usaha, aktivitas usaha, dan nilai transaksi selama 2024 [4]. Laporan Kinerja PMSE Indonesia Tahun 2025 dari Kementerian Perdagangan menunjukkan nilai transaksi e-commerce tahun 2024

mencapai Rp1.288,93 triliun, meningkat 17,08 persen dibanding tahun sebelumnya. Menariknya, 84,21 persen nilai transaksi berasal dari kanal non-marketplace seperti media sosial dan aplikasi pesan instan, sedangkan marketplace hanya menyumbang 15,79 persen atau sekitar Rp203,58 triliun [5].

Kondisi tersebut memperlihatkan paradoks kebijakan. Regulasi dan pengawasan publik cenderung lebih mudah menjangkau marketplace formal, tetapi risiko konsumen dalam jumlah besar justru berkembang di ruang transaksi yang lebih informal, tersebar, dan sulit diawasi. Data Kementerian Perdagangan juga menunjukkan bahwa 94,76 persen usaha PMSE melakukan penjualan melalui aplikasi pesan instan, 29,66 persen melalui media sosial, dan hanya 17,23 persen melalui marketplace. Pelaku usaha PMSE didominasi oleh usaha mikro sebesar 97,38 persen [5]. Dengan demikian, kebijakan perlindungan konsumen perlu menjaga keseimbangan antara perlindungan hak konsumen, penguatan akuntabilitas platform, dan keberlanjutan UMKM digital.

Pada sisi pengaduan, BPKN mencatat 1.733 pengaduan konsumen pada 2024 dengan potensi kerugian Rp424.256.065.321, sedangkan nilai kerugian yang berhasil dipulihkan hanya Rp44.825.538.742 atau sekitar 10 persen [6]. Statistik BPKN juga mencatat total penerimaan pengaduan ke BPKN pada 2020 sampai 10 Juni 2025 mencapai 11.305 pengaduan, dan pengaduan pada 2023 sampai 10 Juni 2025 mencapai 3.143 pengaduan [7]. Di sektor jasa keuangan, OJK menerima 470.678 permintaan layanan melalui APPK sejak 1 Januari sampai 17 November 2025, termasuk 48.355 pengaduan; pengaduan terbesar berasal dari financial technology sebanyak 18.678 pengaduan, diikuti perbankan sebanyak 17.939 pengaduan dan perusahaan pembiayaan sebanyak 9.591 pengaduan [8]. Di luar kanal negara, YLKI tetap berperan sebagai Lembaga Perlindungan Konsumen Swadaya Masyarakat yang menyediakan layanan informasi dan pengaduan konsumen secara daring, sehingga memperluas akses masyarakat terhadap advokasi non-pemerintah [9].

Data tersebut menunjukkan bahwa perlindungan konsumen harus dibaca sebagai masalah kebijakan publik. Ia tidak cukup ditangani melalui edukasi konsumen atau mekanisme sengketa individual. Dibutuhkan desain kebijakan yang mampu menjawab akar masalah berupa asimetri informasi, fragmentasi kelembagaan, lemahnya sistem pemulihan hak konsumen, rendahnya akuntabilitas platform, serta keterbatasan pengawasan dalam menghadapi risiko digital. Oleh karena itu, artikel ini bertujuan untuk menganalisis perlindungan konsumen di Indonesia dari perspektif kebijakan publik dengan menggunakan pendekatan kualitatif.

Berdasarkan konteks tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perlindungan konsumen di Indonesia sebagai masalah kebijakan publik, memetakan kesenjangan regulasi dan kelembagaan, menjelaskan risiko baru dalam pasar digital, serta merumuskan alternatif tata kelola perlindungan konsumen yang lebih terintegrasi, adaptif, dan berbasis risiko.

TINJAUAN PUSTAKA

1. Perlindungan Konsumen sebagai Instrumen Kebijakan Publik

Dalam perspektif kebijakan publik, perlindungan konsumen merupakan instrumen negara untuk mengoreksi kegagalan pasar. Kegagalan pasar muncul ketika konsumen tidak memiliki informasi yang setara dengan pelaku usaha, ketika biaya pengaduan lebih tinggi daripada nilai kerugian, atau ketika pelaku usaha dan platform memiliki kekuatan pasar yang tidak dapat dikoreksi melalui mekanisme pasar biasa. Dalam kondisi demikian, negara memiliki peran sebagai regulator, pengawas, fasilitator penyelesaian sengketa, dan penjamin akses konsumen terhadap pemulihan hak.

UNCTAD melalui United Nations Guidelines for Consumer Protection menempatkan perlindungan konsumen sebagai kerangka kebijakan yang mencakup legislasi, institusi penegakan, sistem pengaduan, mekanisme redress, keamanan produk, perdagangan elektronik, jasa keuangan, dan kerja sama lintas negara [10]. Dengan demikian, perlindungan konsumen bukan hanya isu hukum perdata, tetapi juga isu tata kelola publik yang berkaitan dengan kualitas regulasi dan kapasitas negara melindungi kelompok yang lebih lemah dalam relasi pasar.

2. Analisis Kebijakan Publik dan Fragmentasi Kelembagaan

Analisis kebijakan publik menekankan bahwa keberhasilan kebijakan tidak hanya ditentukan oleh formulasi norma, tetapi juga oleh definisi masalah, pilihan instrumen, distribusi kewenangan, kapasitas implementasi, serta respons aktor terhadap kebijakan. Dunn menjelaskan bahwa analisis kebijakan melibatkan proses penyusunan masalah, peramalan, rekomendasi, pemantauan, dan evaluasi kebijakan [11]. Sejalan dengan itu, Howlett, Ramesh, dan Perl menempatkan studi kebijakan publik sebagai proses yang menilai relasi antara problem, policy instruments, aktor, institusi, dan dinamika implementasi [20]. Dalam isu perlindungan konsumen, proses tersebut penting karena masalahnya tersebar di banyak sektor dan lembaga.

Fragmentasi kelembagaan terjadi ketika tanggung jawab kebijakan tersebar pada banyak lembaga tanpa mekanisme koordinasi yang kuat. Dalam perlindungan konsumen Indonesia, aktor kebijakan meliputi BPKN, BPSK, Kementerian Perdagangan, OJK, Bank Indonesia, Komdigi, KPPU, pemerintah daerah, LPKSM, kepolisian, dan platform digital. Fragmentasi ini dapat memperlambat penyelesaian sengketa karena konsumen sering tidak mengetahui kanal pengaduan yang tepat, sementara lembaga memiliki mandat yang berbeda-beda. Dalam perspektif instrumen kebijakan, Lascoumes dan Le Gales menegaskan bahwa instrumen bukan sekadar alat teknis, melainkan juga membentuk relasi kekuasaan, koordinasi, dan pola tanggung jawab antaraktor [21].

Dalam konteks implementasi kebijakan publik di Indonesia, Firzah et al. (2022) dapat dijadikan rujukan bahwa keberhasilan kebijakan tidak hanya ditentukan oleh rumusan regulasi, tetapi juga oleh konsistensi implementasi, koordinasi aktor, kapasitas pengawasan, dan kepatuhan kelompok sasaran. Perspektif tersebut relevan untuk membaca perlindungan konsumen sebagai agenda kebijakan yang memerlukan integrasi lintas lembaga, pengawasan efektif, dan instrumen pemulihan hak konsumen yang operasional [26].

3. Kerentanan Konsumen Digital dan Risiko Platform

Kerentanan konsumen digital tidak hanya lahir dari rendahnya literasi, tetapi juga dari desain pasar digital yang asimetris. Platform memiliki data perilaku, kemampuan segmentasi, sistem rekomendasi, dan desain antarmuka yang dapat memengaruhi keputusan konsumen. OECD menyebut dark commercial patterns sebagai praktik digital yang mengganggu otonomi konsumen melalui desain pilihan yang menyesatkan, memaksa, atau memanipulasi [12].

Studi Mathur et al. menemukan 1.818 dark pattern pada sekitar 11.000 situs belanja, mencakup praktik seperti hidden cost, countdown timer, false hierarchy, dan obstruction [13]. Luguri dan Strahilevitz menunjukkan bahwa dark pattern dapat secara signifikan memengaruhi keputusan konsumen, bahkan dapat mengalahkan pengaruh harga dalam mendorong pilihan tertentu [14]. Riset Nouwens et al. tentang consent pop-ups pasca-GDPR menunjukkan bahwa rancangan pilihan persetujuan dapat meningkatkan atau menurunkan persetujuan pengguna secara signifikan [22]. Di Geronimo et al. juga menunjukkan bahwa dark pattern banyak ditemukan pada aplikasi seluler populer dan tidak selalu mudah dikenali pengguna [23]. Temuan Utz et al. memperkuat argumen bahwa bentuk, posisi, dan desain pemberitahuan persetujuan privasi dapat memengaruhi keputusan pengguna dalam memberikan consent [24]. Temuan-temuan ini memperkuat argumen bahwa perlindungan konsumen digital harus memperhitungkan desain antarmuka, bukan hanya ketersediaan informasi.

4. Redress Gap dan Akses Keadilan Konsumen

Salah satu isu penting dalam perlindungan konsumen adalah redress gap, yaitu kesenjangan antara kerugian yang dialami konsumen dan kemampuan sistem untuk memulihkan kerugian tersebut. Dalam banyak kasus, kerugian konsumen bernilai kecil secara individual, tetapi besar secara kolektif. Akibatnya, banyak konsumen tidak melanjutkan pengaduan karena biaya waktu, biaya administrasi, dan ketidakpastian hasil dianggap lebih besar daripada nilai kerugian.

World Bank menekankan bahwa perlindungan konsumen dalam ekosistem keuangan digital harus mencakup transparansi, pencegahan fraud, perlindungan data, pencegahan over-indebtedness, dan mekanisme pengaduan yang efektif [15]. Meskipun konteksnya jasa keuangan, prinsip tersebut relevan

untuk perlindungan konsumen secara umum karena transaksi digital sering menggabungkan perdagangan, pembayaran, data pribadi, dan pembiayaan dalam satu ekosistem.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif deskriptif dengan desain analisis kebijakan publik. Pendekatan ini dipilih karena penelitian tidak bertujuan mengukur hubungan kausal secara statistik, melainkan memahami struktur masalah, relasi aktor, instrumen kebijakan, kesenjangan implementasi, dan alternatif tata kelola perlindungan konsumen di Indonesia. Pilihan ini sejalan dengan karakter penelitian kualitatif yang menekankan pemahaman mendalam terhadap konteks, makna, proses, dan kompleksitas fenomena sosial sebagaimana dijelaskan Creswell dan Poth [25]. Dalam tradisi analisis kebijakan, objek utama penelitian adalah masalah publik, pilihan instrumen, kapasitas kelembagaan, dan konsekuensi kebijakan bagi kelompok sasaran.

Data dikumpulkan melalui studi dokumentasi terhadap tiga kelompok sumber. Pertama, dokumen regulasi, meliputi UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, PP No. 80 Tahun 2019 tentang Perdagangan Melalui Sistem Elektronik, Permendag No. 31 Tahun 2023 tentang PMSE, serta regulasi terkait perlindungan data dan jasa keuangan. Kedua, data empiris resmi dari BPS, Kementerian Perdagangan, BPKN, OJK, dan YLKI. Ketiga, literatur akademik dan laporan organisasi internasional seperti UNCTAD, OECD, dan World Bank yang relevan dengan perlindungan konsumen, risiko digital, market conduct, dan mekanisme redress.

Kriteria pemilihan data ditetapkan untuk menjaga validitas sumber. Data empiris utama hanya digunakan apabila berasal dari sumber resmi pemerintah, lembaga negara, organisasi konsumen yang kredibel, atau organisasi internasional. Literatur akademik dipilih dari buku metodologi, buku analisis kebijakan publik, jurnal bereputasi, prosiding akademik terindeks, dan laporan penelitian yang memiliki kejelasan penulis, tahun, dan penerbit. Periode data difokuskan pada 2018-2025 agar sesuai dengan dinamika kebijakan perlindungan konsumen kontemporer, sedangkan regulasi sebelum periode tersebut digunakan apabila masih berlaku dan menjadi dasar hukum utama.

Analisis data dilakukan dengan model interaktif Miles, Huberman, dan Saldana yang mencakup reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi [16]. Proses tersebut dikombinasikan dengan empat teknik analisis kebijakan: problem structuring untuk merumuskan akar masalah, regulatory gap analysis untuk menilai kesenjangan norma dan implementasi, stakeholder analysis untuk memetakan aktor dan mandat kelembagaan, serta policy alternatives assessment untuk membandingkan pilihan kebijakan berdasarkan efektivitas, kelayakan, keadilan bagi konsumen rentan, dan kapasitas implementasi.

Keabsahan data dijaga melalui triangulasi sumber dan triangulasi isi. Triangulasi sumber dilakukan dengan membandingkan data resmi dari beberapa lembaga, misalnya data PMSE dari Kementerian Perdagangan/BPS, data pengaduan dari BPKN, data pengaduan sektor jasa keuangan dari OJK, dan data pengaduan masyarakat dari YLKI. Triangulasi isi dilakukan dengan membandingkan temuan empiris dengan literatur akademik mengenai dark pattern, platform governance, consumer vulnerability, dan redress gap. Penelitian ini tidak menggunakan wawancara lapangan, sehingga temuan harus dibaca sebagai analisis kebijakan berbasis dokumen dan data sekunder yang tervalidasi.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1. Lanskap Empiris Perlindungan Konsumen Indonesia

Perlindungan konsumen Indonesia berada dalam tekanan ganda. Di satu sisi, pasar konvensional masih menyisakan persoalan klasik seperti kualitas barang, layanan buruk, klausula baku, perumahan, jasa keuangan, dan telekomunikasi. Di sisi lain, pasar digital menciptakan risiko baru berupa transaksi non-marketplace, social commerce, pembiayaan digital, dark pattern, penipuan digital, dan penyalahgunaan data. Kombinasi tersebut menghasilkan beban kebijakan yang semakin kompleks bagi negara.

Tabel 1. Data Empiris Kunci Perlindungan Konsumen di Indonesia

Indikator	Data Terbaru	Sumber	Makna Kebijakan
Nilai transaksi e-commerce 2024	Rp1.288,93 triliun; naik 17,08%	Kemendag/BPS [5]	Skala risiko konsumen digital sangat besar
Porsi transaksi non-marketplace	84,21% dari nilai transaksi e-commerce	Kemendag/BPS [5]	Pengawasan tidak cukup berfokus pada marketplace
Usaha PMSE via pesan instan	94,76% usaha PMSE	Kemendag/BPS [5]	Transaksi berbasis chat membutuhkan mekanisme bukti dan redress
Pelaku usaha mikro PMSE	97,38% pelaku usaha PMSE	Kemendag/BPS [5]	Regulasi harus proporsional dan tidak membebani UMKM
Pengaduan BPKN 2024	1.733 pengaduan; potensi kerugian Rp424,25 miliar; pemulihan Rp44,82 miliar (rilis CAT BPKN 17 Desember 2024)	BPKN [6]	Menunjukkan recovery gap dalam perlindungan konsumen
Pengaduan BPKN 2020-10 Juni 2025	11.305 pengaduan	BPKN [7]	Pengaduan konsumen bersifat berkelanjutan
Pengaduan sektor jasa keuangan melalui APPK	48.355 pengaduan per 17 November 2025; fintech 18.678, perbankan 17.939, perusahaan pembiayaan 9.591	OJK [8]	Jasa keuangan digital menjadi area risiko tinggi
Peran LPKSM/YLKI dalam pengaduan konsumen	Kanal pengaduan dan informasi konsumen tersedia melalui layanan daring YLKI	YLKI [9]	Memperkuat advokasi non-negara dan akses konsumen terhadap bantuan pengaduan

Tabel 1 memperlihatkan bahwa perlindungan konsumen tidak lagi dapat dipahami sebagai isu sektoral sempit. Data PMSE menunjukkan dominasi transaksi non-marketplace, sedangkan data BPKN, OJK, dan YLKI menunjukkan bahwa pengaduan konsumen tersebar pada sektor perdagangan, jasa keuangan, perumahan, telekomunikasi, dan belanja online. Pola ini menuntut pergeseran kebijakan dari pendekatan sektoral menuju tata kelola perlindungan konsumen yang terintegrasi.

2. Problem Structuring: Perlindungan Konsumen sebagai Wicked Policy Problem

Hasil analisis menunjukkan bahwa perlindungan konsumen di Indonesia memiliki karakter wicked policy problem. Pertama, masalahnya multidimensi karena berkaitan dengan hukum, ekonomi, teknologi, sosial, dan kelembagaan. Kedua, aktor yang terlibat sangat banyak, mulai dari pemerintah pusat, pemerintah daerah, lembaga sektoral, pelaku usaha, platform, asosiasi industri, dan masyarakat sipil. Ketiga, penyelesaian masalah tidak dapat dilakukan melalui satu regulasi tunggal karena risiko konsumen bergerak mengikuti perkembangan pasar.

Jika masalah perlindungan konsumen hanya didefinisikan sebagai rendahnya literasi konsumen, maka solusi kebijakan akan berhenti pada edukasi. Edukasi memang penting, tetapi tidak memadai ketika konsumen berhadapan dengan desain antarmuka manipulatif, algoritma promosi, iklan terselubung, dan klausula digital yang sulit dipahami. Problem structuring yang lebih tepat adalah melihat konsumen sebagai aktor yang berada dalam hubungan tidak seimbang dengan pelaku usaha dan platform.

Dengan struktur masalah tersebut, kebijakan perlindungan konsumen perlu bergeser dari complaint-based protection menuju risk-based consumer protection. Negara tidak cukup menunggu pengaduan, tetapi harus mampu mendeteksi risiko sebelum kerugian meluas. Instrumen kebijakan yang diperlukan mencakup pemantauan pengaduan, audit kepatuhan digital, pengawasan iklan, transparansi biaya, kewajiban penyediaan mekanisme refund, dan integrasi kanal pengaduan lintas lembaga.

3. Fragmentasi Regulasi dan Kelembagaan

Regulasi perlindungan konsumen Indonesia memiliki basis yang cukup kuat, tetapi implementasinya menghadapi fragmentasi. UU No. 8 Tahun 1999 mengatur hak dan kewajiban konsumen serta pelaku usaha [1]. PP No. 80 Tahun 2019 mengatur prinsip PMSE seperti iktikad baik, kehati-hatian, transparansi, keterpercayaan, akuntabilitas, keseimbangan, adil, dan sehat [2]. Permendag No. 31 Tahun 2023 memperkuat pengaturan perizinan, periklanan, pembinaan, dan pengawasan pelaku usaha dalam PMSE [3]. Di luar itu, sektor jasa keuangan memiliki instrumen pengawasan tersendiri melalui OJK, sedangkan perlindungan data pribadi memiliki rezim hukum tersendiri melalui UU PDP.

Fragmentasi muncul karena setiap lembaga memiliki mandat yang berbeda. BPKN berfungsi memberi saran dan rekomendasi kebijakan, melakukan penelitian, menerima pengaduan, dan menyebarkan informasi perlindungan konsumen [17]. BPSK menangani penyelesaian sengketa. Kementerian Perdagangan mengatur PMSE dan perdagangan. OJK dan Bank Indonesia mengawasi sektor jasa keuangan dan sistem pembayaran. Komdigi memiliki peran pada ruang digital dan penyelenggara sistem elektronik. KPPU mengawasi persaingan usaha. Kepolisian menangani unsur pidana. Fragmentasi ini tidak selalu bermasalah, tetapi menjadi masalah ketika tidak ada orkestrasi kebijakan yang membuat konsumen cukup mengadu satu kali dan memperoleh penyelesaian yang jelas.

Tabel 2. Pemetaan Aktor dan Kesenjangan Tata Kelola Perlindungan Konsumen

Aktor	Mandat Utama	Kesenjangan	Implikasi
BPKN	Saran kebijakan, penelitian, edukasi, penerimaan pengaduan	Kewenangan eksekutorial terbatas	Rekomendasi belum selalu ditindaklanjuti cepat
BPSK	Penyelesaian sengketa konsumen	Kapasitas digital dan cakupan daerah tidak merata	Konsumen digital sulit memperoleh redress cepat
Kemendag	Regulasi perdagangan dan PMSE	Social commerce dan transaksi berbasis pesan instan sulit diawasi	Traceability transaksi rendah
OJK/BI	Jasa keuangan dan sistem pembayaran	Sengketa perdagangan sering bercampur dengan pembayaran dan kredit digital	Perlu integrasi data pengaduan lintas sektor
Komdigi	Ruang digital dan PSE	Konten, iklan, dan aplikasi bermasalah bergerak cepat	Takedown perlu berbasis data risiko konsumen
Platform digital	Infrastruktur transaksi, iklan, dan data	Tanggung jawab platform belum cukup tegas	Konsumen sulit menuntut tanggung jawab perantara

4. Risiko Digital: Social Commerce, Dark Pattern, dan Jasa Keuangan Digital

Perubahan risiko konsumen paling nyata terlihat pada social commerce dan transaksi non-marketplace. Dalam marketplace formal, bukti transaksi, mekanisme pembayaran, pengembalian dana, rating, dan rekam jejak pelaku usaha relatif lebih terdokumentasi. Sebaliknya, dalam transaksi berbasis media sosial dan aplikasi pesan instan, proses promosi, negosiasi, pembayaran, dan pengiriman dapat terjadi pada kanal yang berbeda. Akibatnya, pembuktian sengketa lebih sulit dan platform dapat menghindari tanggung jawab dengan menyatakan bahwa transaksi terjadi di luar sistemnya.

Risiko berikutnya adalah dark pattern. Dalam konteks digital, keputusan konsumen tidak hanya dipengaruhi oleh informasi, tetapi oleh cara informasi disajikan. Harga murah yang baru memunculkan biaya tambahan pada tahap akhir, tombol pembatalan yang tersembunyi, notifikasi stok terbatas yang menekan psikologis konsumen, atau ulasan palsu yang meningkatkan kepercayaan semu merupakan contoh risiko desain. Gray et al. menyebut dark pattern sebagai bentuk desain yang mengutamakan kepentingan penyedia layanan dibandingkan kepentingan pengguna [18].

Pada sektor jasa keuangan, risiko konsumen semakin kompleks karena melibatkan pinjaman daring, buy now pay later, penipuan digital, dan penggunaan data pribadi. Data OJK RDKB November 2025 menunjukkan bahwa pengaduan fintech menjadi kategori terbesar dalam APPK sepanjang 1 Januari-17 November 2025, yaitu 18.678 dari 48.355 pengaduan [8]. Hal ini menunjukkan bahwa

perlindungan konsumen tidak cukup berfokus pada perdagangan barang, tetapi harus mencakup ekosistem pembiayaan, pembayaran, dan data yang menopang transaksi digital.

5. Redress Gap dan Lemahnya Pemulihan Hak Konsumen

Temuan penting dalam penelitian ini adalah adanya redress gap. Data BPKN 2024 menunjukkan bahwa dari potensi kerugian Rp424,25 miliar, nilai pemulihan baru sekitar Rp44,82 miliar atau sekitar 10 persen [6]. Redress gap ini menunjukkan bahwa sistem perlindungan konsumen belum cukup efektif pada tahap remedial. Konsumen dapat mengadu, tetapi belum tentu memperoleh penyelesaian yang cepat dan memadai.

Kesenjangan pemulihan hak konsumen disebabkan oleh beberapa faktor. Pertama, prosedur pengaduan masih tersebar pada banyak lembaga. Kedua, nilai kerugian individual sering terlalu kecil untuk dikejar melalui proses sengketa formal. Ketiga, bukti transaksi digital sering tersebar di berbagai kanal. Keempat, tidak semua platform memiliki mekanisme refund yang kuat. Kelima, pelaku usaha dapat dengan mudah berpindah identitas dalam ruang digital.

Dalam konteks ini, online dispute resolution dan small claims mechanism menjadi kebutuhan mendesak. ODR memungkinkan konsumen mengunggah bukti digital, memperoleh mediasi cepat, dan mendapatkan penyelesaian administratif tanpa biaya tinggi. Untuk kerugian kecil tetapi massal, mekanisme ganti rugi kolektif perlu diperkuat agar pelaku usaha dan platform tidak memperoleh keuntungan dari praktik merugikan yang tidak dituntut secara individual oleh konsumen.

6. Alternatif Kebijakan dan Model Tata Kelola Terintegrasi

Berdasarkan analisis masalah, terdapat empat alternatif kebijakan. Pertama, status quo dengan penguatan edukasi konsumen. Kedua, revisi parsial aturan PMSE dan penguatan pengawasan sektoral. Ketiga, pembaruan UU Perlindungan Konsumen dengan memasukkan bab khusus perlindungan konsumen digital. Keempat, pembentukan tata kelola terintegrasi berbasis risiko melalui integrasi pengaduan, tanggung jawab platform, ODR, dan audit kepatuhan digital.

Alternatif pertama mudah dilakukan tetapi tidak cukup menjawab asimetri struktural. Alternatif kedua berguna untuk memperbaiki aturan teknis, tetapi masih berisiko mempertahankan fragmentasi. Alternatif ketiga penting karena RUU Perubahan atas UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen telah tercantum dalam Prolegnas 2025-2029 [19]. Namun, revisi undang-undang harus diikuti instrumen implementasi yang operasional. Alternatif keempat paling komprehensif karena menggabungkan pembaruan norma, koordinasi kelembagaan, dan instrumen digital.

Tabel 3. Penilaian Alternatif Kebijakan Perlindungan Konsumen

Alternatif Kebijakan	Efektivitas	Kelayakan	Keadilan bagi Konsumen Rentan	Catatan
Edukasi konsumen	Sedang	Tinggi	Rendah-sedang	Penting tetapi tidak cukup menghadapi risiko platform dan desain manipulatif
Revisi parsial PMSE	Sedang	Tinggi	Sedang	Berguna untuk aspek teknis tetapi belum menyelesaikan fragmentasi
Revisi UUPK berbasis digital	Tinggi	Sedang	Tinggi	Memberi kepastian hukum bagi konsumen digital dan tanggung jawab platform
Tata kelola terintegrasi berbasis risiko	Sangat tinggi	Sedang	Sangat tinggi	Membutuhkan integrasi data, koordinasi lembaga, dan kapasitas teknologi

Model kebijakan yang direkomendasikan dalam penelitian ini adalah Integrated Consumer Protection Governance. Model ini bertumpu pada lima pilar. Pertama, pembaruan norma perlindungan konsumen digital dalam revisi UUPK, termasuk definisi konsumen digital, platform responsibility, dark pattern, transparansi harga, dan perlindungan data. Kedua, pembentukan national consumer complaint hub yang mengintegrasikan pengaduan BPKN, BPSK, Kemendag, OJK, BI, Komdigi, KPPU, pemerintah daerah, dan platform. Ketiga, penguatan ODR dan small claims mechanism untuk sengketa

bernilai kecil dan menengah. Keempat, kewajiban audit kepatuhan digital bagi platform besar. Kelima, penguatan collective redress untuk kerugian konsumen yang bersifat massal.

Model ini tidak dimaksudkan untuk membebani UMKM, tetapi untuk menempatkan tanggung jawab secara proporsional. UMKM perlu memperoleh edukasi, simplifikasi kepatuhan, dan dukungan transformasi digital. Sebaliknya, platform besar yang memperoleh keuntungan dari transaksi, iklan, data, dan komisi harus menanggung kewajiban lebih besar dalam verifikasi pelaku usaha, transparansi iklan, penyimpanan bukti transaksi, dan pemulihan hak konsumen.

7. Implikasi bagi Reformasi Kebijakan Perlindungan Konsumen

Implikasi pertama adalah perlunya perubahan paradigma dari perlindungan konsumen berbasis sengketa menuju perlindungan konsumen berbasis risiko. Paradigma berbasis sengketa menempatkan konsumen sebagai pihak yang harus aktif mengadu setelah dirugikan. Paradigma berbasis risiko menuntut negara dan platform mendeteksi, mencegah, dan memitigasi risiko sebelum kerugian meluas.

Implikasi kedua adalah pentingnya integrasi data pengaduan. Data BPKN, BPSK, OJK, YLKI, platform, dan lembaga pengawas lainnya harus dapat dibaca sebagai sinyal kebijakan. Pola pengaduan berulang pada sektor tertentu seharusnya menjadi dasar penyusunan regulasi, inspeksi, penegakan, dan rekomendasi kebijakan. Dengan demikian, pengaduan konsumen tidak hanya menjadi data administratif, tetapi menjadi bahan intelijen kebijakan.

Implikasi ketiga adalah kebutuhan memperkuat kapasitas kelembagaan daerah. Perlindungan konsumen tidak boleh hanya bertumpu pada lembaga pusat. Pemerintah daerah dan BPSK perlu memiliki kapasitas digital untuk menangani sengketa berbasis bukti elektronik. Tanpa kapasitas daerah, konsumen di luar kota besar akan menghadapi hambatan akses keadilan yang lebih besar.

Implikasi keempat adalah perlunya pendekatan co-regulation. Pemerintah tetap menjadi regulator utama, tetapi platform dan pelaku usaha wajib membangun sistem kepatuhan internal, pelaporan pengaduan, mekanisme refund, dan audit desain antarmuka. Co-regulation harus didukung sanksi agar tidak berubah menjadi self-regulation yang lemah. Dengan menggunakan perspektif policy instruments, desain co-regulation harus dipahami sebagai pilihan instrumen yang memengaruhi pembagian tanggung jawab, distribusi kewenangan, dan akuntabilitas antara negara, platform, pelaku usaha, dan konsumen [21].

8. Keterbatasan Penelitian dan Implikasi Pengembangan Riset

Penelitian ini memiliki keterbatasan karena menggunakan data sekunder dan studi dokumentasi, sehingga tidak menangkap secara langsung pengalaman konsumen, pelaku usaha, dan regulator di lapangan. Namun, penggunaan data resmi dan literatur akademik memungkinkan artikel ini menyusun pemetaan kebijakan yang dapat dipertanggungjawabkan secara konseptual dan empiris.

Riset selanjutnya dapat memperkuat temuan ini melalui wawancara mendalam dengan BPKN, BPSK, Kementerian Perdagangan, OJK, platform digital, LPKSM, dan konsumen korban sengketa. Survei terhadap konsumen digital juga diperlukan untuk menguji tingkat kerentanan konsumen terhadap dark pattern, transaksi non-marketplace, mekanisme pengaduan, dan pemulihan kerugian.

KESIMPULAN

Berdasarkan analisis kualitatif terhadap regulasi, data pengaduan, laporan resmi, dan literatur akademik, penelitian ini menyimpulkan bahwa perlindungan konsumen di Indonesia telah berkembang menjadi isu kebijakan publik lintas sektor. Transformasi digital, pertumbuhan PMSE, peningkatan pengaduan konsumen, dan munculnya risiko baru seperti social commerce, dark pattern, pinjaman digital, serta penyalahgunaan data pribadi menuntut perubahan paradigma kebijakan.

Temuan utama penelitian ini menunjukkan tiga masalah besar. Pertama, struktur masalah perlindungan konsumen semakin kompleks karena melibatkan asimetri informasi, asimetri teknologi, desain digital manipulatif, dan perubahan model transaksi. Kedua, tata kelola perlindungan konsumen masih mengalami fragmentasi kelembagaan antara BPKN, BPSK, Kemendag, OJK, BI, Komdigi,

KPPU, pemerintah daerah, dan aparat penegak hukum. Ketiga, terdapat redress gap yang ditandai oleh rendahnya pemulihan kerugian dibandingkan potensi kerugian yang dilaporkan konsumen.

Artikel ini merekomendasikan pembentukan Integrated Consumer Protection Governance yang mencakup pembaruan UU Perlindungan Konsumen berbasis risiko digital, penguatan tanggung jawab platform, integrasi pengaduan nasional, online dispute resolution, collective redress, audit kepatuhan digital, dan penguatan kapasitas BPSK serta pemerintah daerah. Kebijakan perlindungan konsumen perlu bergerak dari model reaktif menuju model proaktif, preventif, dan adaptif terhadap perubahan pasar.

Dengan demikian, perlindungan konsumen tidak boleh dipandang sebagai agenda anti-inovasi. Sebaliknya, perlindungan konsumen merupakan prasyarat agar inovasi pasar berjalan adil, aman, transparan, dan berkelanjutan. Ekonomi digital yang besar tanpa perlindungan konsumen yang kuat akan rapuh karena kehilangan kepercayaan publik. Oleh karena itu, reformasi kebijakan perlindungan konsumen merupakan agenda strategis bagi tata kelola ekonomi Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- [1] Republik Indonesia. (1999). Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 22.
- [2] Republik Indonesia. (2019). Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 2019 tentang Perdagangan Melalui Sistem Elektronik.
- [3] Kementerian Perdagangan Republik Indonesia. (2023). Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 31 Tahun 2023 tentang Perizinan Berusaha, Periklanan, Pembinaan, dan Pengawasan Pelaku Usaha dalam Perdagangan Melalui Sistem Elektronik.
- [4] Badan Pusat Statistik. (2025). Statistik E-Commerce 2024. Jakarta: BPS.
- [5] Kementerian Perdagangan Republik Indonesia. (2025). Kinerja Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (PMSE) Indonesia Tahun 2025. Jakarta: Badan Kebijakan Perdagangan.
- [6] Badan Perlindungan Konsumen Nasional. (2024). Paparkan Kinerja 2024, BPKN Keluarkan 13 Rekomendasi Perlindungan Konsumen. Jakarta: BPKN.
- [7] Badan Perlindungan Konsumen Nasional. (2025). Statistik Pengaduan Konsumen BPKN per 10 Juni 2025. Jakarta: BPKN.
- [8] Otoritas Jasa Keuangan. (2025). Siaran Pers RDKB November 2025: Sektor Jasa Keuangan yang Stabil Mendukung Pertumbuhan Ekonomi yang Lebih Optimal dan Berkelanjutan. Jakarta: OJK.
- [9] Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia. (2025). Layanan Informasi dan Pengaduan YLKI. Jakarta: YLKI.
- [10] United Nations Conference on Trade and Development. (2016). United Nations Guidelines for Consumer Protection. Geneva: UNCTAD.
- [11] Dunn, W. N. (2018). Public Policy Analysis: An Integrated Approach (6th ed.). New York: Routledge.
- [12] Organisation for Economic Co-operation and Development. (2022). Dark Commercial Patterns. Paris: OECD Publishing.
- [13] Mathur, A., Acar, G., Friedman, M. J., Lucherini, E., Mayer, J., Chetty, M., & Narayanan, A. (2019). Dark Patterns at Scale: Findings from a Crawl of 11K Shopping Websites. Proceedings of the ACM on Human-Computer Interaction, 3(CSCW), Article 81. <https://doi.org/10.1145/3359183>
- [14] Luguri, J., & Strahilevitz, L. J. (2021). Shining a Light on Dark Patterns. Journal of Legal Analysis, 13(1), 43-109. <https://doi.org/10.1093/jla/laaa006>
- [15] World Bank. (2022). Financial Consumer Protection and Fintech: An Overview of New Manifestations of Consumer Risks and Emerging Regulatory Approaches. Washington, DC: World Bank.
- [16] Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldana, J. (2014). Qualitative Data Analysis: A Methods Sourcebook (3rd ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.

- [17] Badan Perlindungan Konsumen Nasional. (2025). Tugas dan Fungsi Badan Perlindungan Konsumen Nasional. Jakarta: BPKN.
- [18] Gray, C. M., Kou, Y., Battles, B., Hoggatt, J., & Toombs, A. L. (2018). The Dark Patterns Side of UX Design. Proceedings of the CHI Conference on Human Factors in Computing Systems. <https://doi.org/10.1145/3173574.3174108>
- [19] Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. (2025). Daftar Program Legislasi Nasional Rancangan Undang-Undang Tahun 2025-2029 dan Rancangan Undang-Undang Prioritas Tahun 2025. Jakarta: DPR RI.
- [20] Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2020). Studying Public Policy: Principles and Processes (4th ed.). Oxford: Oxford University Press.
- [21] Lascoumes, P., & Le Gales, P. (2007). Introduction: Understanding Public Policy through Its Instruments. *Governance*, 20(1), 1-21. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00342.x>
- [22] Nouwens, M., Liccardi, I., Veale, M., Karger, D., & Kagal, L. (2020). Dark Patterns after the GDPR: Scraping Consent Pop-ups and Demonstrating their Influence. Proceedings of the CHI Conference on Human Factors in Computing Systems. <https://doi.org/10.1145/3313831.3376321>
- [23] Di Geronimo, L., Braz, L., Fregnan, E., Palomba, F., & Bacchelli, A. (2020). UI Dark Patterns and Where to Find Them: A Study on Mobile Applications and User Perception. Proceedings of the CHI Conference on Human Factors in Computing Systems. <https://doi.org/10.1145/3313831.3376600>
- [24] Utz, C., Degeling, M., Fahl, S., Schaub, F., & Holz, T. (2019). (Un)informed Consent: Studying GDPR Consent Notices in the Field. Proceedings of the 2019 ACM SIGSAC Conference on Computer and Communications Security, 973-990. <https://doi.org/10.1145/3319535.3354212>
- [25] Creswell, J. W., & Poth, C. N. (2018). Qualitative Inquiry and Research Design: Choosing among Five Approaches (4th ed.). Thousand Oaks: Sage Publications.
- [26] Firzah, M., Myrna, R., Rusli, B., & Rahmatunnisa, M. (2022). Policy Implementation of Pollution Control of The Citarum River Watershed (Study on Industrial Waste Pollution Control in Majalaya District, Bandung Regency). *Baltic Journal of Law & Politics: A Journal of Vytautas Magnus University*, 15(7), 394-402.