

Januari 2026

CCIA Memberikan Komentar tentang Tata Kelola Perlindungan Anak dalam Sistem Elektronik di Indonesia (PP Tunas)¹

BAB I – KETENTUAN UMUM

Pasal 1(4)

Definisi “Penyelenggara Sistem Elektronik” (PSE) dalam Pasal 1(4) Rancangan Peraturan Menteri sangat luas, mencakup “setiap orang, penyelenggara negara, badan usaha, dan masyarakat yang menyediakan, mengelola, dan/atau mengoperasikan Sistem Elektronik, baik secara sendiri maupun bersama-sama kepada pengguna Sistem Elektronik untuk keperluan dirinya dan/atau keperluan pihak lain”. Ruang lingkup yang kurang spesifik ini menciptakan ketidakpastian hukum yang sangat besar dan beban kepatuhan yang tidak terkendali bagi hampir setiap penyedia layanan digital—misalnya, salah satu dari sekitar 200 juta situs web aktif di seluruh dunia. Yang lebih penting, peraturan tersebut gagal membedakan antara penyedia layanan yang berhadapan langsung dengan pengguna akhir dan penyedia layanan di hulu, seperti infrastruktur B2B atau perusahaan teknologi digital yang tidak memiliki hubungan langsung dengan publik. Untuk memastikan proporsionalitas dan kelayakan, Indonesia harus menggunakan pendekatan berbasis risiko untuk menentukan layanan mana yang berisiko tinggi, mempersempit definisi ini untuk mencakup hubungan yang wajar dengan Indonesia (di luar sekadar visibilitas), dan mengecualikan entitas yang menyediakan layanan teknis B2B yang murni bersifat perantara atau mendasar (misalnya, Content Delivery Networks (CDN)).

BAB II – INFORMASI USIA MINIMUM

Pasal 3(3)

Pasal 3(3) lebih lanjut memperluas cakupan PSE ke entitas mana pun yang produknya “dapat digunakan atau diakses” oleh anak-anak. Jangkauan yurisdiksi yang luas ini segera diperumit oleh persyaratan kategorisasi yang kaku yang dikenakan pada layanan apa pun yang tercakup dalam definisi ini. Secara khusus, lima kelompok usia berbeda yang diamanatkan oleh Pasal 3(2)–3-5, 6-9, 10-12, 13-15, dan 16-18— secara teknis tidak praktis. Tidak jelas bagaimana perusahaan dapat diharapkan untuk menerapkan pembatasan yang begitu rinci, terutama karena “verifikasi” usia secara hukum berdasarkan Pasal 19 dan mandat untuk secara efektif memverifikasi persetujuan orang tua berdasarkan Pasal 15 melampaui kemampuan teknis saat ini. Secara khusus, persyaratan Pasal 19 menuntut tingkat akurasi yang tidak dapat diberikan oleh teknologi “estimasi usia” untuk kelompok usia yang sempit dan berdekatan tanpa memerlukan pengumpulan data yang sangat invasif dan berisiko. Kementerian harus mengklarifikasi kelompok usia Pasal 3(2) dan memberikan fleksibilitas untuk produk penggunaan umum yang tidak dirancang untuk kelompok usia yang sempit.

Pasal 5

¹ <https://peraturan.bpk.go.id/Details/316698/pp-no-17-tahun-2025>

Selain itu, persyaratan penilaian mandiri pra-peluncuran wajib yang dirinci dalam Pasal 5 menunda pembaruan keselamatan penting dan peluncuran fitur. Sebaliknya, Kementerian harus memberikan fleksibilitas kepada layanan untuk menentukan kapan penilaian diperlukan, dengan fokus utama pada perubahan produk utama.

BAB III – PENILAIAN PROFIL RISIKO

Pasal 8(3)

Pasal 8(3) mencantumkan kriteria luas untuk penilaian risiko, termasuk menyebabkan “adiksi” dan “gangguan kesehatan psikologis”. Berdasarkan Pasal 10, 12, 14, 15, 16, 17, dan 18, nilai “risiko tinggi” tunggal dalam kategori apa pun menetapkan seluruh layanan sebagai berisiko tinggi. Namun, tidak ada konsensus industri atau akademis tentang fitur layanan yang tercakup yang membenarkan penetapan tersebut. Oleh karena itu, persyaratan ini berisiko diterapkan secara tidak konsisten di seluruh industri, sehingga meniadakan manfaat dari standar yang terpadu. Sebaliknya, Kementerian harus menetapkan penilaian risiko holistik dan sistemik yang memperhitungkan kegunaan spesifik produk dan langkah-langkah keselamatan yang ada sambil berfokus pada kemungkinan dan dampak bahaya yang sebenarnya daripada indikator teoretis.

Pasal 9

Pasal 9 menghadirkan hambatan operasional yang signifikan dengan mendefinisikan “orang lain yang tidak dikenal” melalui hubungan dunia nyata yang tidak dapat diverifikasi dan mengkategorikan interaksi publik berisiko rendah secara terlalu luas sebagai risiko “kontak”. Untuk mengatasi hal ini, Kementerian harus mendefinisikan “orang lain yang tidak dikenal” melalui fitur objektif tingkat platform—seperti kontak yang disetujui pengguna—sambil mengklarifikasi bahwa individu yang disetujui orang tua (terutama untuk pengguna di bawah 13 tahun) tidak lagi dianggap sebagai “orang lain yang tidak dikenal”. Kerangka kerja tersebut harus mengadopsi harm-based approach yang memprioritaskan risiko komunikasi langsung dan pribadi sambil mengecualikan keterlibatan publik yang secara inheren berisiko lebih rendah seperti komentar dan menyebutan.

Pasal 10

Klasifikasi umum Pasal 10 yang menganggap kemampuan profil untuk ditemukan sebagai indikator risiko tinggi gagal mempertimbangkan mitigasi efektif seperti kontrol privasi yang terperinci dan pengaturan privasi default untuk anak di bawah umur. Kemampuan profil untuk ditemukan seharusnya hanya dianggap sebagai risiko signifikan jika dipadukan dengan fungsi untuk kontak langsung dan pribadi, bukan memicu label “risiko tinggi” secara terpisah.

Pasal 11

Definisi konten berbahaya saat ini terlalu luas dan subjektif, sehingga berisiko menyebabkan sensor yang tidak disengaja terhadap materi berisiko rendah atau bermanfaat, seperti konten pendidikan, ilmiah, atau dokumenter. Sebaliknya, Kementerian harus mengadopsi ambang batas bahaya yang spesifik dan tingkat keparahannya tinggi, sambil mengganti persyaratan

untuk menilai kematangan psikologis anak secara individual dengan fokus yang lebih layak pada tahapan perkembangan umum kelompok anak di bawah umur.

Pasal 13-14

Pasal 13 dan 14 menciptakan kerangka risiko yang tidak konsisten karena gagal membedakan antara “dark patterns” yang berbahaya dan aktivitas komersial yang tidak berbahaya, seperti iklan kontekstual atau transaksi rutin remaja. Kementerian harus fokus pada praktik manipulatif dan terselubung daripada fungsi bisnis standar, sambil mengambil pendekatan yang sesuai dengan perkembangan yang membatasi persetujuan wajib orang tua pada tingkat transaksi hanya untuk anak-anak di bawah 13 tahun untuk menghormati otonomi remaja yang lebih tua.

Pasal 15

Pasal 15 memberlakukan klasifikasi “risiko tinggi” pada layanan yang tidak dapat secara efektif memverifikasi persetujuan orang tua untuk pemrosesan data semua anak di bawah 18 tahun. Kementerian harus membatasi persetujuan orang tua yang wajib hanya untuk anak-anak di bawah 13 tahun dan mengakui bahwa risiko data untuk remaja (13-17) secara efektif dikurangi melalui pengaturan privasi yang kuat sejak awal—seperti unggahan yang bersifat pribadi sejak awal dan tidak adanya iklan yang dipersonalisasi—daripada intervensi orang tua yang ketat.

Pasal 16

Pasal 16 lebih lanjut memperluas definisi PSE, karena indikator untuk “dapat digunakan atau diakses oleh anak-anak” mencakup faktor-faktor subjektif seperti “immersive design” yang menciptakan “ilusi bagi pengguna,” “gamifikasi,” dan penggunaan “infinite scrolling”. Karena fitur-fitur ini umum di berbagai platform digital, entitas yang tidak terutama ditujukan untuk anak di bawah umur mungkin kesulitan untuk menentukan apakah pilihan desain mereka secara tidak sengaja memicu klasifikasi risiko tinggi dan kewajiban hukum. Seperti yang disebutkan di atas, Kementerian harus mengadopsi penilaian risiko holistik yang mempertimbangkan keamanan sistemik daripada menghukum fitur desain tertentu, dengan mengakui bahwa alat kesejahteraan digital (digital well-being tools) dan kontrol orang tua (parental control) secara efektif mengurangi risiko infinite scrolling dan push notification.

Pasal 17-18

Pasal 17 dan 18 menimbulkan ketidakpastian hukum dan operasional yang signifikan dengan mendasarkan klasifikasi risiko pada metrik subjektif dan tidak terdefinisi seperti “jangka waktu yang signifikan” atau penggunaan yang “berlebihan”. Kementerian harus menghapus kualifikasi perilaku yang samar ini dan menggantinya dengan dampak buruk yang spesifik dan terukur untuk menyelaraskan kerangka kerja dengan standar internasional objektif yang berfokus pada konten yang jelas-jelas mengganggu perkembangan anak di bawah umur, bukan pada interpretasi subjektif tentang hasil kesehatan.

Pasal 19

Kerangka kerja saat ini menciptakan konflik hukum antara pasal-pasal yang secara otomatis menganggap produk berisiko tinggi dan Pasal 19, yang menyatakan bahwa risiko dapat dikurangi hingga tingkat rendah. Mandat tersebut harus secara eksplisit menyatakan bahwa langkah-langkah mitigasi yang kuat dapat menggesampingkan klasifikasi risiko tinggi dan mengklarifikasi bahwa daftar mitigasi yang diberikan bukanlah contoh yang lengkap, sehingga memberikan fleksibilitas kepada penyedia untuk menerapkan perlindungan alternatif yang spesifik sesuai konteks.

Pasal 20-26

Definisi luas PSE, dikombinasikan dengan wewenang tunggal Menteri untuk menentukan profil risiko melalui verifikasi penilaian mandiri internal yang dirinci dalam Pasal 22-24, mencerminkan “kekuasaan tak terbatas” regulator di yurisdiksi lain seperti Australia. Menyerahkan penentuan profil risiko kepada kebijaksanaan penuh Menteri menciptakan ketidakpastian regulasi yang signifikan dan kurangnya pengamanan objektif yang diperlukan untuk kepatuhan industri. Ambiguitas ini diperparah oleh “uji petik” yang tidak didefinisikan dan wewenang untuk memanggil pejabat untuk perbedaan kecil dan tidak material. Sebaliknya, Kementerian harus menetapkan kriteria yang transparan dan netral, proses peninjauan ahli independen, dan proses yang jelas bagi penyedia untuk mengajukan keberatan terhadap penetapan menteri. Langkah-langkah ini akan menghasilkan penetapan risiko berdasarkan metrik kerugian yang jelas dan berbasis bukti, bukan penetapan regulasi yang subjektif. Selain itu, dengan memberikan wewenang yang besar kepada cabang eksekutif untuk melabeli layanan sebagai “berisiko tinggi”, undang-undang tersebut berisiko menargetkan layanan digital populer yang berbasis di AS berdasarkan visibilitas politik daripada penilaian risiko netral dan berbasis fungsi. Asimetri ini menciptakan ketidakpastian hukum dan hambatan de facto terhadap akses pasar, yang melemahkan perdagangan digital.

Selain itu, kerangka kerja tersebut memungkinkan pengaduan masyarakat yang tidak terverifikasi dan “perubahan material” umum untuk memicu evaluasi ulang wajib, yang berisiko menyebabkan ketidakstabilan regulasi dan birokrasi yang tidak perlu untuk pembaruan produk kecil. Kementerian harus menetapkan standar pembuktian yang ketat untuk “fakta material baru” dan membatasi penilaian ulang wajib hanya pada perubahan yang secara signifikan berdampak pada kategori risiko inti. Pada akhirnya, klasifikasi harus berfokus pada risiko residual setelah upaya mitigasi dipertimbangkan, mencegah modifikasi produk yang tidak relevan atau laporan jahat yang secara sewenang-wenang meningkatkan profil risiko suatu layanan.

Pasal 27

Kurangnya standar yang jelas diperparah oleh mandat kepatuhan yang kaku yang dipicu setelah suatu layanan dikategorikan. Pasal 27 memberlakukan pembatasan kepemilikan akun yang kaku, yang menetapkan bahwa anak-anak di bawah 16 tahun hanya boleh memiliki akun pada produk yang diklasifikasikan sebagai “berisiko rendah”. Alih-alih menetapkan standar operasional yang jelas, Pasal 15 mewajibkan bahwa persetujuan orang tua untuk pemrosesan data harus “diperiksa secara efektif”. Jika PSE tidak dapat memenuhi ambang batas teknis yang samar ini, layanan tersebut secara otomatis ditetapkan sebagai “berisiko tinggi”

berdasarkan Pasal 15(6), yang memicu larangan pembuatan akun untuk anak di bawah 16 tahun.

Instrumen-instrumen tumpul ini menjauhkan anak-anak di bawah umur dari situs web yang bertanggung jawab dengan langkah-langkah keamanan yang mapan dan mendorong mereka ke ruang yang lebih buram dan kurang diatur dengan paparan yang lebih besar terhadap konten ilegal dan berbahaya. Misalnya, Pasal 27(8) mewajibkan PSE untuk menyediakan alat-alat teknis yang memberdayakan orang tua untuk mengawasi aktivitas anak-anak mereka. Namun, kontrol orang tua ini dilemahkan oleh ancaman “larangan menyeluruh”—khususnya “penangguhan sementara” atau “penghentian akses” yang diizinkan berdasarkan Pasal 58 dan 59. Larangan tingkat negara ini secara efektif mengesampingkan kebijaksanaan orang tua secara individual; orang tua tidak dapat menggunakan alat pengawasan pada layanan yang telah diblokir sepenuhnya oleh Kementerian. Untuk meningkatkan efektivitas dan keamanan teknis, Indonesia harus fokus pada harm-based approach yang memprioritaskan kontrol orang tua dan mitigasi safety-by-design daripada larangan total akun, sambil mempertahankan cakupan yang ditargetkan dalam Pasal 27(1) yang membatasi persyaratan ini pada layanan yang memerlukan pendaftaran akun.

BAB IV – PENGAWASAN OPERASI SISTEM ELEKTRONIK

Pasal 30-37

Pasal 30-37 memberikan wewenang kepada Menteri untuk “penelusuran orang”, “mengumpulkan deskripsi”, dan “menilai fasilitas sistem elektronik”. Namun, wewenang ini saat ini dipicu oleh pelanggaran “potensial” atau laporan spekulatif tentang tindakan yang “akan” terjadi, bukan pelanggaran aktual. Diskresi pengaturan yang luas yang diberikan kepada Menteri, ditambah dengan wewenang investigasi yang luas yang mewajibkan pengumpulan dan pemrosesan informasi sensitif dari PSE, menciptakan risiko privasi dan keamanan yang signifikan bagi perusahaan dan data pengguna terkait. Sebaliknya, pengawasan harus dikondisikan pada pengawasan yudisial yang ketat, keselarasan dengan undang-undang perlindungan data yang ada, dan standar yang terdesentralisasi dan menjaga privasi yang melarang pembuatan basis data identitas terpusat yang dapat dieksplorasi oleh pelaku jahat atau menjadi sasaran penyalahgunaan pemerintah.

Lebih lanjut, pemicu penegakan hukum—seperti ambang batas intervensi 25 anak—harus didasarkan pada individu yang benar-benar terdampak, bukan perkiraan yang tidak teknis tentang mereka yang “mungkin” terdampak. Untuk memastikan proporsionalitas, proses “pemeriksaan lebih lanjut” harus mencakup ambang batas materialitas untuk pemanggilan dan secara eksplisit mengizinkan “penyelesaian tanpa pengakuan”, serupa dengan kerangka kerja yang digunakan oleh KPPU atau OJK. Pergeseran ini akan memprioritaskan peningkatan keselamatan yang kolaboratif dan efisien daripada proses yang bersifat konfrontatif dan memakan banyak sumber daya, dengan memfokuskan upaya regulasi pada perbaikan kerugian material daripada perbedaan spekulatif.

BAB V – SANKSI ADMINISTRATIF

Pasal 53

Pasal 53 mengizinkan sanksi berat, termasuk denda administratif, “penangguhan sementara”, dan “penghentian akses” (pemblokiran). Meskipun RPM menetapkan bahwa denda akan mengikuti peraturan PNBP (Pasal 57(2)), Kementerian harus menetapkan batasan denda yang jelas dan dapat diprediksi, menyertakan mekanisme peninjauan yudisial, dan hanya memberlakukan “penghentian akses” untuk kasus-kasus paling ekstrem berupa ketidakpatuhan yang berulang dan disengaja untuk menghindari terciptanya hambatan perdagangan de facto terhadap penyedia jasa asing.

Pasal 55

Pasal 55(5) menimbulkan ketidakpastian hukum yang signifikan dengan mendasarkan sanksi administratif pada pertimbangan yang terlalu luas dan subjektif, seperti “beratnya” pelanggaran dan “faktor lain” yang samar yang dapat memperberat atau meringankan hukuman. Kriteria ini harus dibatasi pada faktor-faktor yang jelas, objektif, dan terukur yang memberikan pemahaman transparan kepada PSE tentang potensi tanggung jawab.

BAB VI – PROSEDUR KEBERATAN DAN BANDING ADMINISTRATIF

Pasal 63(4)

Pasal 63 ayat (4) menetapkan bahwa pengajuan keberatan “tidak akan menunda pelaksanaan keputusan” mengenai sanksi administratif. Model “penegakan terlebih dahulu” ini melanggar prinsip kepastian hukum dan keadilan, karena membuat penyedia layanan berpotensi dikenakan sanksi yang tidak dapat dibatalkan—seperti “penghentian akses” yang diizinkan berdasarkan Pasal 59—sebelum validitas sanksi sepenuhnya diputuskan. Meskipun Pasal 66 memungkinkan peninjauan oleh pengadilan administratif negara, ketiadaan penangguhan wajib berarti bahwa kerusakan komersial dan reputasi tidak mungkin diperbaiki bahkan jika penyedia layanan akhirnya memenangkan banding.

Untuk memastikan proses hukum yang adil dan mencegah pelaksanaan sanksi secara langsung yang kelak dapat dianggap sebagai penyalahgunaan wewenang, peraturan tersebut harus diubah untuk memberikan penangguhan otomatis terhadap semua sanksi selama keberatan berdasarkan Pasal 64 atau banding ke pengadilan administrasi berdasarkan Pasal 68 masih dalam proses. Hal ini akan menyelaraskan peraturan tersebut dengan semangat keadilan administrasi Indonesia yang lebih luas, memastikan bahwa tindakan punitif hanya diberlakukan setelah keputusan benar-benar final dan mengikat.

BAB VII – KETENTUAN TRANSISI

Pasal 71(1)

Pasal 71 ayat (1) memberikan masa transisi enam bulan bagi PSE untuk menyesuaikan diri dengan persyaratan tata kelola dan teknis yang baru. Mengingat kesulitan teknis yang terlibat dalam implementasi, setiap jangka waktu tetap pada saat ini tidak tepat. Paling tidak, jangka waktu ini harus disinkronkan dengan masa penyesuaian dua tahun yang diberikan oleh Peraturan Pemerintah (PP) 17/2024 untuk menjaga keabsahan hukumnya. Berdasarkan hierarki hukum Indonesia (Lex Superior Derogat Legi Inferiori), Peraturan Menteri tidak dapat

menetapkan jangka waktu yang lebih ketat daripada PP tingkat atas yang menjadi dasar kewenangannya.

Mengingat ketidakefektifan teknis dari alat pembatasan usia saat ini dan potensi penularan regulasi yang dapat mendorong pengguna ke ruang yang kurang terregulasi, bahkan jangka waktu dua tahun mungkin tidak cukup untuk pematangan jaminan usia yang aman dan berbasis standar. Alih-alih tenggat waktu tetap, Indonesia harus mengizinkan penilaian publik yang komprehensif tentang kelayakan teknis, dampak ekonomi, dan risiko privasi untuk memastikan bahwa mandat tersebut tidak menghambat inovasi digital atau menciptakan beban operasional yang tidak terkendali.