



Perbandingan Standar Pembuktian Praktek Terkoordinasi dalam Price Fixing Agreement Berdasarkan Hukum Persaingan Usaha Indonesia dan Uni Eropa

Tabitha Roulina Anastasya¹, Richard C. Adam²

¹Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, e-mail: Tabitha.205230228@stu.untar.ac.id

²Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara, e-mail: richardc@fh.untar.ac.id

Article Info

Keywords:

Concerted Practice, Penetapan Harga, Kepastian Hukum, Hukum Persaingan Usaha

Kata kunci:

Concerted Practices, Price Fixing, Evidentiary Standard, Indirect Evidence, Competition Law

Corresponding Author:

Tabitha Roulina Anastasya, E-mail: Tabitha.205230228@stu.untar.ac.id

DOI:

10.24843/JMHU.2026.v15.i02.p15

Abstract

The evolution of modern cartel modus operandi demonstrates a growing dynamic where business actors increasingly avoid direct agreements, shifting instead toward tacit coordination or concerted practices. In price-fixing practices, market players rationally exploit normative loopholes by coordinating through informal meetings, sensitive information exchanges, or market signaling without leaving a written trail. This phenomenon poses serious law enforcement challenges, particularly in Indonesia, where the doctrine of concerted practices has not yet been recognized under Law Number 5 of 1999, causing evidentiary efforts against tacit coordination to frequently fail due to the limitations of indirect evidence. This paper aims to examine and analyze legal certainty regarding the standard of proof for concerted practices in Price Fixing Agreement cases, from the perspective of the evidentiary systems in Indonesia and the European Union. The research methodology employed in this study is normative legal research with a prescriptive approach. This study recommends the adoption of the concerted practices doctrine through legislative revision or judicial precedent to strengthen competition law enforcement in Indonesia.

Abstrak

Perkembangan modus operandi kartel modern menunjukkan dinamika pelaku usaha yang semakin menghindari perjanjian langsung dan beralih pada praktik koordinasi terselubung atau concerted practice. Dalam praktik penetapan harga, pelaku usaha secara rasional memanfaatkan celah normatif dengan melakukan koordinasi melalui pertemuan informal, pertukaran informasi sensitif, atau sinyal pasar tanpa meninggalkan bukti tertulis. Fenomena ini menciptakan tantangan penegakan hukum yang serius, khususnya di Indonesia yang belum mengenal doktrin concerted practices dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, sehingga pembuktian terhadap koordinasi terselubung sering kali gagal karena keterbatasan alat bukti tidak langsung. Tulisan ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis kepastian hukum dalam pembuktian terhadap praktek koordinasi terselubung dalam perkara Price Fixing Agreement, ditinjau dari sistem pembuktian di Indonesia dan Uni Eropa. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif. Penelitian ini merekomendasikan adopsi doktrin concerted practices melalui revisi UU atau yurisprudensi

untuk memperkuat penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia.

I. Pendahuluan

1.1 Latar Belakang Masalah

Seiring pertumbuhan ekonomi di Indonesia, kompetisi antara pelaku bisnis kian meningkat. Penguasaan atas pasar relevan menjadi sasaran utama para pelaku usaha yang umumnya dicapai lewat strategi pengembangan bisnis secara internal maupun eksternal.¹ Hal ini terlihat dari perkembangan modus operandi kartel modern yang menunjukkan dinamika pelaku usaha yang semakin cakap dalam menghindari jejak hukum. Dalam konteks praktik penetapan harga, pelaku usaha secara rasional beralih dari perjanjian langsung yang meninggalkan bukti tertulis, menuju praktik koordinasi terselubung atau yang lebih dikenal sebagai *concerted practice* melalui pertemuan informal, pertukaran informasi sensitif, atau sinyal pasar yang sulit dilacak.² Fenomena ini didorong oleh kalkulasi rasional untuk memaksimalkan keuntungan dari praktek kartel guna meminimalkan risiko tertangkap, menciptakan celah normatif untuk mencapai hasil yang diinginkan tanpa secara teknis melanggar hukum. Idealisme hukum persaingan usaha yang dirancang untuk menjerat segala bentuk pembatasan persaingan, termasuk yang terselubung, pada praktiknya tidak maksimal karena instrumen normatif yang ada belum mampu menjangkau evolusi modus operandi ini, sehingga banyak praktik kartel modern yang beroperasi di bawah radar penegakan hukum.

Kondisi ini mencerminkan kesenjangan klasik antara *law in books* dan *law in action* sebagaimana dikemukakan oleh Roscoe Pound.³ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Undang-Undang Persaingan Usaha) secara tekstual melarang pelaku usaha membuat "perjanjian" untuk menetapkan harga. Norma ini tampak ketat dan komprehensif. Meskipun begitu, pada praktiknya penegakan hukum terhadap praktik koordinasi terselubung mengalami hambatan struktural yang serius. Data empiris menunjukkan bahwa sejak Undang-Undang ini berlaku pada tahun 1999, hanya kurang dari 10 kasus *price fixing* yang berkekuatan hukum tetap, dengan tingkat pembatalan putusan KPPU oleh pengadilan mencapai 30-40%.⁴ Kontras tajam dengan Uni Eropa yang telah menangani ribuan kasus kartel dengan tingkat keberhasilan di atas 90%.⁵ Kesenjangan

¹ Siti Aminah "Kedudukan Bukti Tidak Langsung (*Indirect Evidence*) dalam Penyelesaian Praktik Kartel di Indonesia", *"Dharmasisya" Jurnal Program Magister Hukum FHUI 2, Article 34* (2023), Available at: <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasisya/vol2/iss3/34>

² Connor, J.M. & Lande, R.H. "How High Do Cartels Raise Prices? Implications for Reform of the Antitrust Sentencing Guidelines". *Tulane Law Review* 87, no. 2, (2012): 513-570.

³ Pound, R. "Law in Books and Law in Action". *American Law Review* 44, no. 1 (1910): 12-36.

⁴ Pradana, A. "Efektivitas Penegakan Hukum oleh KPPU: Studi terhadap Putusan Pengadilan 2010-2020". *Jurnal Hukum Bisnis* 40, no. 1 (2021): 23-45.

⁵ European Commission, Competition Annual Report 2023 (Brussels: European Commission, 2024), hlm. 12-15. Lihat juga: Directorate-General for Competition, Cartel Statistics and Factsheets, https://ec.europa.eu/competition/cartels/statistics_en.

ini mengindikasikan bahwa norma yang "baik di atas kertas" tidak cukup tanpa instrumen penegakan yang efektif dan adaptif terhadap realitas pasar.

Akar permasalahan terletak pada kelemahan normatif dalam law in books yang berimplikasi pada ketidakefektifan law in action. Undang-Undang Persaingan Usaha tidak secara eksplisit mengatur praktik koordinasi terselubung antarpelaku usaha yang dalam praktiknya banyak ditemui dan menghasilkan perjanjian tidak tertulis. Berbeda dengan Uni Eropa yang dalam kerangka hukumnya sudah mengenal doktrin concerted practices yang secara eksplisit mengakui bahwa koordinasi informal tanpa perjanjian tertulis sudah dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran. Ketidakadaan norma substantif ini menyebabkan bukti tidak langsung seperti catatan pertemuan informal, pola harga paralel setelah kontak, atau pertukaran informasi sensitif tidak memiliki kedudukan hukum yang jelas untuk mengaturnya. Selanjutnya, dalam hukum formil dan acara pembuktian, sistem hukum Indonesia masih bergantung pada konsep pembuktian konvensional yang mensyaratkan permulaan bukti tertulis (*begin van schriftelijk bewijs*) dan sering kali menuntut analisis dampak ekonomi (*rule of reason*). Hal ini menciptakan beban pembuktian yang sangat berat bagi KPPU, terutama ketika pelaku usaha secara sengaja menghindari pembuatan dokumen tertulis. Akibatnya, banyak kasus *price fixing* yang gagal dibuktikan bukan karena tidak ada pelanggaran substantif, melainkan karena instrumen pembuktian yang tidak memadai.⁶

Penelitian terdahulu mengenai hukum persaingan usaha di Indonesia sebagian besar berfokus pada analisis efektivitas penegakan hukum KPPU, perbandingan sanksi, atau kajian normatif Pasal 5 Undang-Undang Persaingan Usaha secara umum. Beberapa penelitian juga telah membahas bukti tidak langsung dalam perkara kartel, namun belum ada yang secara spesifik mengaitkan ketiadaan doktrin concerted practices sebagai akar masalah dari kesulitan pembuktian tersebut, apalagi dengan membandingkannya secara mendalam dengan doktrin *by object restriction* dalam Pasal 101 Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU). Penelitian ini menawarkan orisinalitas dengan argumen bahwa kesulitan pembuktian *price fixing* di Indonesia bukan masalah teknis pembuktian semata, melainkan masalah normatif fundamental atas ketiadaan doktrin concerted practices yang berfungsi sebagai "wadah hukum" bagi bukti tidak langsung. Melalui pendekatan studi komparatif dengan Hukum Persaingan Usaha Uni Eropa, penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi akademis dalam merumuskan konstruksi hukum pembuktian yang adil dan berkeadilan, sekaligus memberikan masukan praktis bagi KPPU, pembuat kebijakan, dan badan peradilan dalam memodernisasi rezim hukum persaingan usaha nasional untuk menghadapi dinamika kejahatan kartel modern. Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, tujuan penelitian ini adalah untuk menganalisis dan membandingkan standar pembuktian praktik terkoordinasi dalam Price Fixing Agreement berdasarkan Hukum Persaingan Usaha Indonesia dan Uni Eropa, khususnya mengenai kedudukan concerted practices, indirect evidence, serta pendekatan *by object* dalam pembuktian pelanggaran persaingan usaha. Serta untuk menganalisis dan merumuskan penguatan standar pembuktian praktik terkoordinasi dalam Price Fixing Agreement pada Hukum Persaingan Usaha Indonesia, khususnya melalui penguatan pengaturan concerted practices, pengakuan terhadap indirect evidence, serta penyempurnaan mekanisme

⁶ Sitompul, R. "*Tantangan Pembuktian dalam Perkara Penetapan Harga di Indonesia*". Jurnal Hukum Persaingan 18, no. 2 (2021): 89-112.

pembuktian oleh KPPU. Tujuan ini sejalan dengan pembahasan artikel yang mengusulkan penguatan pada aspek normatif, institusional, dan pembuktian.

2. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan dalam artikel ini yang berjudul "Perbandingan Standar Pembuktian Koordinasi Terselubung dalam Price Fixing Agreement Berdasarkan Hukum Persaingan Usaha Indonesia dan Uni Eropa" diklasifikasikan sebagai penelitian kepustakaan (library research) dengan menggunakan pendekatan kualitatif. Penelitian ini menerapkan metode yuridis normatif melalui pendekatan peraturan perundang-undangan (statutory approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), dan pendekatan perbandingan hukum (comparative legal approach) yang melibatkan sistem hukum Indonesia dan Uni Eropa. Sumber hukum primer dalam penelitian ini terdiri dari peraturan perundang-undangan yang relevan, termasuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) Pasal 101, serta putusan-putusan pengadilan yang terkait dengan doktrin concerted practices dan by object restriction. Sementara itu, sumber hukum sekunder meliputi buku teks hukum, artikel jurnal ilmiah, temuan penelitian terdahulu, dan doktrin hukum yang dikemukakan oleh ahli yang relevan dengan topik penelitian, seperti karya Whish & Bailey, Jones & Sufrin, serta Posner mengenai hukum persaingan usaha dan ekonomi. Analisis data dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan teknik deskriptif-analitis dan komparatif untuk membandingkan pengaturan dan implementasi standar pembuktian koordinasi terselubung dalam kedua yurisdiksi. Validasi data dan uji reliabilitas dilakukan melalui triangulasi sumber dan triangulasi bahan hukum, serta melalui interpretasi hukum secara sistematis dan gramatikal untuk memastikan konsistensi dan akurasi analisis. Sistem penulisan naskah disusun secara sistematis dan terstruktur, dimulai dengan pendahuluan, tinjauan pustaka, metode penelitian, pembahasan temuan hukum perbandingan, dan diakhiri dengan kesimpulan dan saran, sehingga menghasilkan argumentasi hukum yang komprehensif dan dapat dipertanggungjawabkan secara akademis.

3. Hasil dan Pembahasan

3.1 Perbandingan Pengaturan Standar Pembuktian Praktek Terkoordinasi dalam Price Fixing Agreement Berdasarkan Hukum Persaingan Usaha Indonesia dan Uni Eropa

Secara normatif, keberadaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Undang-Undang Persaingan Usaha) mendasari fondasi hukum persaingan usaha di Indonesia.⁷ Landasan tersebut terekspresikan secara eksplisit dalam Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Persaingan Usaha yang melarang para pelaku usaha pesaing bersepakat menetapkan harga barang maupun jasa pada pasar bersangkutan yang sama. Meskipun klausul ini terkesan tegas di atas kertas, kajian yang lebih mendalam justru menyingkap adanya celah struktural yang mendasar. Definisi "Perjanjian" dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Persaingan Usaha dinyatakan sebagai "*setiap perbuatan, baik tertulis maupun tidak tertulis, oleh dua*

⁷ Ahmad Ramli, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia* (Jakarta: Rajawali Pers, 2020), hlm. 15.

pihak atau lebih untuk melakukan atau tidak melakukan perbuatan usaha tertentu." Meskipun definisi ini secara literal mencakup perjanjian tidak tertulis, dalam praktik penegakan hukum dan yurisprudensi, frasa "perjanjian" sering kali dimaknai secara sempit sebagai kesepakatan yang memerlukan bukti adanya pertemuan kehendak atau *meeting of minds* yang eksplisit dan dapat dibuktikan secara langsung. Undang-Undang Persaingan Usaha Nasional ini tidak mencakup secara eksplisit frasa "praktik terkoordinasi" atau "*concerted practices*" yang secara nyata merupakan praktek yang umum dilakukan oleh para pelaku usaha saat ini.

Persoalan ini menjadi semakin mendasar karena UU Nomor 5 Tahun 1999 tidak mengenal secara eksplisit konsep "praktik terkoordinasi" atau *concerted practice* sebagai kategori pelanggaran yang berdiri sendiri, terpisah dari kategori "perjanjian". Padahal, koordinasi informal semacam ini merupakan modus yang lazim dipraktikkan pelaku usaha dalam struktur pasar oligopolistik masa kini. Ketiadaan norma *concerted practice* ini menciptakan konsekuensi hukum yang serius: tidak tersedianya kedudukan hukum yang jelas untuk menampung bukti koordinasi informal yang tidak sampai pada tahap perjanjian formal. Dalam konteks *price fixing*, pelaku usaha secara rasional dapat menghindari tanggung jawab hukum dengan memastikan tidak ada dokumen tertulis, notulensi rapat, atau komunikasi eksplisit yang dapat dilacak, cukup dengan berkoordinasi melalui pertemuan informal di forum industri atau pertukaran sinyal pasar yang tidak terdokumentasi. Akibatnya, bukti tidak langsung (*indirect evidence*) seperti pola kenaikan harga yang paralel setelah suatu pertemuan, keterangan saksi mengenai adanya kontak, atau dokumen yang bersifat ambigu, sering kali dinilai tidak cukup karena tidak tersedia norma substantif yang secara eksplisit mengakui koordinasi informal sebagai bentuk pelanggaran yang berdiri sendiri.

Dari aspek hukum formil dan acara pembuktian, Pasal 42 Undang-Undang Persaingan menetapkan secara limitatif alat bukti yang sah dalam pemeriksaan perkara persaingan usaha, meliputi: (1) keterangan saksi; (2) keterangan ahli; (3) surat dan/atau dokumen; (4) petunjuk; dan (5) keterangan pelaku usaha. Meskipun "petunjuk" secara formal diakui sebagai salah satu alat bukti yang dapat menampung bukti tidak langsung, dalam praktik pemeriksaan keberatan di pengadilan, penilaian atas kecukupan bukti kerap tetap condong pada pendekatan yang menuntut adanya *permulaan bukti tertulis* sebagai titik tolak pembuktian, sebagaimana lazim dalam hukum acara perdata konvensional yang turut menjadi rujukan subsidiari dalam proses pemeriksaan keberatan atas putusan KPPU. Dalam konteks *price fixing*, kecenderungan ini menjadi hambatan struktural yang signifikan karena pelaku usaha modern secara rasional menghindari pembuatan dokumen tertulis yang berpotensi menjadi *smoking gun*. Tanpa titik tolak, bukti tertulis, bukti tidak langsung, seperti catatan kehadiran dalam forum yang sama, pola komunikasi, atau keterangan saksi mengenai pertemuan informal yang kerap dinilai belum memenuhi standar pembuktian yang diharapkan pengadilan.

Lebih jauh, meskipun rumusan Pasal 5 Undang-Undang Persaingan Usaha secara tekstual mengindikasikan pendekatan *per se illegal*, dalam praktik penegakannya, KPPU kerap tetap terbebani untuk membuktikan tidak hanya keberadaan kesepakatan, tetapi juga dampak nyata terhadap pasar suatu kecenderungan ke arah pendekatan *rule of reason* yang muncul akibat ketidakjelasan norma mengenai kualifikasi *price fixing*

sebagai pelanggaran *per se* atau pelanggaran berbasis dampak (*by object* vs *by effect*).⁸ Akibatnya, KPPU harus menghadirkan ahli ekonomi untuk menganalisis dampak harga, struktur pasar, dan kerugian konsumen, suatu proses yang panjang, mahal, dan tidak selalu berhasil meyakinkan majelis hakim, sekaligus berpotensi memberikan keunggulan strategis bagi pelaku usaha yang memiliki sumber daya hukum dan ekonomi lebih besar untuk menghadirkan ahli tandingan. Namun, dalam proses persidangan di Pengadilan Persaingan Usaha, bukti-bukti tidak langsung tersebut sering kali ditolak atau dianggap tidak cukup untuk membuktikan adanya "perjanjian" sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 Undang-Undang Persaingan Usaha. Hakim menuntut adanya bukti langsung yang lebih konkret, seperti notulensi rapat yang eksplisit menyatakan kesepakatan harga, dokumen tertulis yang ditandatangani bersama, atau rekaman komunikasi yang jelas menunjukkan *meeting of the minds*. Tanpa bukti semacam itu, pola harga paralel dapat saja dijelaskan oleh pelaku usaha sebagai "adaptasi cerdas terhadap kondisi pasar" atau "respons wajar terhadap kenaikan harga bahan baku", menghasilkan argumen yang sulit dibantah tanpa doktrin *concerted practices* yang mengalihkan beban pembuktian. Pola yurisprudensi ini mengonfirmasi bahwa tanpa norma *concerted practices*, bukti tidak langsung tidak memiliki kedudukan hukum yang jelas untuk mengaturnya, sehingga banyak praktik *price fixing* yang secara substantif merugikan persaingan tetap lolos dari jerat hukum karena keterbatasan instrumen pembuktian.

Berbeda dengan kerangka normatif Indonesia, hukum persaingan usaha Uni Eropa berlandaskan pada Pasal 101 *Treaty on the Functioning of the European Union* (TFEU), yang merumuskan larangan terhadap "*all agreements between undertakings, decisions by associations of undertakings and concerted practices which may affect trade between Member States and which have as their object or effect the prevention, restriction or distortion of competition within the internal market*". Frasa kunci dalam rumusan ini adalah struktur tripartit: (1) *agreements* (perjanjian), (2) *decisions by associations of undertakings* (keputusan asosiasi pelaku usaha), dan (3) *concerted practices* (praktik terkoordinasi). Keberadaan *concerted practices* sebagai kategori larangan yang mandiri dan terpisah dari *agreements* inilah yang menjadi fondasi normatif yang memberikan kepastian hukum lebih tinggi dalam penegakan hukum kartel di Uni Eropa, karena koordinasi informal yang tidak mencapai tahap perjanjian formal tetap memiliki "wadah hukum" yang jelas untuk ditindak.

Doktrin *concerted practices* pertama kali dirumuskan secara otoritatif oleh *Court of Justice of the European Union* (CJEU) dalam putusan *Case 48/69, ICI v Commission* (dikenal sebagai kasus *Dyestuffs*, 1972), yang mendefinisikan *concerted practice* sebagai bentuk koordinasi antarpelaku usaha yang, tanpa mencapai tahap perjanjian yang sesungguhnya, secara sadar menggantikan risiko persaingan dengan kerja sama praktis di antara mereka. Signifikansi putusan ini terletak pada pengakuan bahwa koordinasi informal yang tidak sampai pada tahap perjanjian tertulis maupun lisan yang eksplisit sudah dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran mandiri yang berdiri sendiri. Doktrin ini terus dikonkretkan melalui yurisprudensi berikutnya, salah satunya adalah *Case C-8/08, T-Mobile Netherlands BV* (2009), yang menjadi preseden penting dalam konteks pembuktian tidak langsung. Kasus ini bermula dari pertemuan antaroperator

⁸ Anna Maria Tri Anggraini, Penerapan Pendekatan "Rule Of Reason" Dan "Per se illegal" Dalam Hukum Persaingan dan Persekongkolan Tender, *Jurnal Hukum Bisnis* 2, No 2 (2005) h. 4

telekomunikasi seluler di Belanda yang bertukar informasi sensitif mengenai besaran komisi kepada dealer. Kendati tidak ditemukan dokumen perjanjian tertulis, CJEU memutuskan bahwa pertukaran informasi tersebut telah memenuhi kualifikasi *concerted practice*, karena praktik itu mengurangi ketidakpastian pasar dan berpotensi membatasi persaingan. Mahkamah menegaskan bahwa cukup dibuktikan adanya kontak antarpesaing yang berpotensi memengaruhi perilaku pasar, tanpa perlu ada dampak langsung terhadap harga yang dibuktikan secara empiris.

Selain doktrin *concerted practices*, Pasal 101(1) TFEU juga mengandung frasa kritis: "*which have as their object or effect the prevention, restriction or distortion of competition*". Frasa "*object or effect*" ini menciptakan dikotomi fundamental dalam hukum persaingan usaha Uni Eropa antara pelanggaran berdasarkan objek (*by object restriction*) dan pelanggaran berdasarkan dampak (*by effect restriction*). *Price fixing* dikualifikasikan secara konsisten oleh CJEU sebagai pelanggaran *by object (restriction of competition by object)*. Ini berarti bahwa untuk membuktikan pelanggaran, Komisi Eropa tidak perlu membuktikan bahwa praktik tersebut benar-benar menghasilkan dampak negatif terhadap pasar (seperti kenaikan harga riil, penurunan output, atau kerugian konsumen). Cukup dibuktikan bahwa tujuan atau objek dari koordinasi tersebut adalah untuk membatasi persaingan, dalam hal ini dengan menetapkan harga.

Implikasi dari kualifikasi *by object* ini sangat signifikan. *Pertama*, efisiensi pembuktian. Karena tidak perlu membuktikan dampak riil, Komisi Eropa tidak perlu menyewa ahli ekonomi untuk melakukan analisis pasar yang kompleks dan mahal. Tidak perlu membuktikan *counterfactual scenario* (bagaimana harga seandainya tidak ada kartel). Tidak perlu menghitung *overcharge* (selisih harga kartel dengan harga kompetitif). Cukup dibuktikan adanya koordinasi yang tujuannya menetapkan harga dan pelanggaran sudah terpenuhi. Ini menghemat waktu, biaya, dan sumber daya penegakan hukum secara dramatis. *Kedua*, kepastian hukum. Pelaku usaha tahu sejak awal bahwa *price fixing* adalah "zona merah mutlak". Tidak ada area abu-abu di mana mereka bisa berargumen, "Ya, kami bertemu dan membahas harga, tapi dampaknya kan tidak signifikan." Untuk *by object violation*, argumen seperti itu tidak relevan. Ini menciptakan efek pencegahan (*deterrence*) yang kuat karena pelaku usaha tidak bisa berharap lolos dengan alasan teknis tentang dampak. *Ketiga*, beban pembuktian yang lebih ringan. Setelah Komisi Eropa membuktikan adanya koordinasi yang bertujuan menetapkan harga, beban pembuktian beralih (*shift of burden*) ke pelaku usaha untuk membuktikan bahwa praktik mereka memenuhi pengecualian dalam Pasal 101(3) TFEU (misalnya, meningkatkan efisiensi produksi atau distribusi). Namun, untuk *hardcore cartel* seperti *price fixing*, hampir tidak mungkin memenuhi pengecualian ini, sehingga pada praktiknya, pembuktian *by object* hampir selalu berujung pada vonis bersalah. CJEU secara konsisten menegaskan doktrin ini dalam berbagai putusan. Dalam Case C-8/08 *T-Mobile Netherlands BV* (2009), Mahkamah menyatakan, "*Exchange of information between competitors is incompatible with the rules relating to competition if it reduces or removes the degree of uncertainty as to the operation of the market in question with the result that competition between undertakings is restricted... It is sufficient that the concerted practice has the potential to have a negative impact on competition.*" Putusan ini menegaskan bahwa untuk *price fixing*, cukup dibuktikan potensi merugikan, bukan dampak aktual. Ini adalah standar pembuktian yang jauh lebih ringan dibandingkan dengan sistem yang mensyaratkan analisis dampak ekonomi.

Dengan adanya doktrin *concerted practices* dan *by object restriction*, standar pembuktian di Uni Eropa mengakui secara eksplisit validitas bukti tidak langsung (*indirect evidence* atau *circumstantial evidence*) sebagai alat bukti yang sah dan cukup untuk membuktikan pelanggaran. Komisi Eropa menegaskan kedudukan tersebut melalui *Guidelines on the Application of Article 81(3) of the Treaty*. Pedoman ini menggarisbawahi bahwa pada pelanggaran berkarakter *by object*, pembuktian mengenai dampak riil di pasar tidak lagi dipersyaratkan, serta *indirect evidence* bernilai cukup (*sufficient evidence*) sebagai dasar penjatuhan sanksi. Hal ini memberikan kepastian hukum bagi otoritas pengawas maupun penuntut dalam mengompilasi bukti dan mengukur bobot pembuktiannya. Selaras dengan pedoman tersebut, yurisprudensi *Court of Justice of the European Union* (CJEU) konsisten membangun standar pembuktian *indirect evidence* yang jelas untuk kasus-kasus *concerted practices*. Yurisprudensi kunci yang menjadi fondasi mencakup salah satunya Case C-8/08 T-Mobile Netherlands BV (2009). Kasus ini berawal dari pertemuan antaroperator seluler di Belanda yang membagikan informasi sensitif terkait besaran komisi dealer. Kendati tidak ditemukan instrumen perjanjian tertulis, CJEU memutuskan bahwa pertukaran informasi sensitif itu sendiri telah memenuhi kualifikasi *concerted practice*. Praktik tersebut dinilai mengikis ketidakpastian pasar (*market uncertainty*) dan berpotensi membatasi persaingan. Mahkamah menggarisbawahi, "*It is incompatible with the rules relating to competition for any contact between competitors to have as their object or effect the coordination of market behaviour... even if there is no direct effect on prices.*" Pertimbangan ini menegaskan bahwa kombinasi bukti pertemuan dan pertukaran informasi sudah memadai untuk membuktikan pelanggaran, tanpa menuntut adanya bukti empiris berupa lonjakan harga di pasar.

Yurisprudensi tersebut menegaskan bangunan konstruksi hukum Uni Eropa yang presisi dalam merumuskan standar pembuktian *concerted practice* pada kasus *price fixing*. Operasionalisasi standar ini bertumpu pada mekanisme dua tahap (*two-step test*). Pertama, otoritas wajib membuktikan adanya kontak atau komunikasi antarpesaing seperti kehadiran dalam pertemuan yang sama, korespondensi elektronik, hingga log komunikasi yang sah dibuktikan melalui *indirect evidence*. Kedua, bukti komunikasi tersebut dipertautkan dengan ditemukannya perilaku paralel di pasar (*parallel behavior*), misalnya penyesuaian harga yang terjadi secara simultan dan berbesaran identik. Terpenuhinya kedua elemen ini secara kumulatif melahirkan presumsi hukum (*legal presumption*) bahwa telah terjadi *concerted practice* yang melanggar hukum persaingan. Implikasinya, terjadi pergeseran beban pembuktian (*shifting the burden of proof*) ke pihak pelaku usaha; mereka dituntut untuk membuktikan bahwa keselarasan harga tersebut murni merupakan bentuk adaptasi mandiri yang rasional terhadap dinamika pasar (*intelligent adaptation*), bukan hasil koordinasi terselubung. Mengingat ambang pembuktian pembalik (*rebuttal threshold*) ini sangat tinggi, pembuktian kombinasi antara kontak dan perilaku paralel secara praktis hampir selalu berujung pada kesimpulan pelanggaran. Sistem pembuktian yang terstruktur ini tidak hanya memberikan kepastian hukum (*legal certainty*) yang tinggi bagi otoritas pengawas, pelaku usaha, maupun peradilan, tetapi juga menegaskan fungsi *concerted practice* sebagai wadah dogmatis yang solid. Hal ini menjadi pembeda krusial dengan rezim hukum yang belum mengadopsi doktrin tersebut, di mana alat bukti tidak langsung (*indirect evidence*) acapkali kehilangan daya jangkauan hukumnya akibat ketiadaan kualifikasi norma yang memadai.

Perbandingan antara sistem hukum persaingan usaha Indonesia dan Uni Eropa mengungkapkan perbedaan fundamental dalam pendekatan terhadap pembuktian koordinasi terselubung (*concerted practice*) dalam kasus penetapan harga (*price fixing*). Perbedaan ini tidak hanya bersifat teknis-prosedural, tetapi menyentuh aspek filosofis dan normatif yang berimplikasi pada efektivitas penegakan hukum secara keseluruhan. *Pertama*, dalam aspek cakupan larangan, Indonesia hanya mengenal konsep "Perjanjian" sebagaimana didefinisikan dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Persaingan Usaha yang dalam interpretasi konvensional sering dimaknai sebagai kesepakatan tertulis atau minimal bukti langsung yang kuat. Sebaliknya, Uni Eropa secara eksplisit mengakui tiga bentuk pelanggaran dalam Pasal 101(1) TFEU: *agreements* (perjanjian), *decisions by associations of undertakings* (keputusan asosiasi pelaku usaha), dan yang paling krusial, *concerted practices*. Keberadaan doktrin *concerted practices* ini memberikan "wadah hukum" yang jelas bagi koordinasi informal yang tidak mencapai tahap perjanjian formal, sehingga bukti tidak langsung seperti catatan pertemuan, email ambigu, atau pola harga paralel setelah kontak dapat diterima sebagai bukti sah.

Kedua, mengenai kualifikasi *price fixing*, Uni Eropa secara tegas mengategorikan praktik tersebut sebagai pelanggaran *restriction of competition by object* (pembatasan persaingan berdasarkan objeknya). Implikasi hukum dari kualifikasi ini sangat krusial, yakni otoritas persaingan (*European Commission*) tidak dibebani kewajiban untuk membuktikan dampak riil di pasar, melainkan cukup membuktikan potensi praktik tersebut dalam merusak iklim persaingan. Pendekatan ini menciptakan efisiensi pembuktian yang signifikan. Sebaliknya, di Indonesia, meskipun frasa "dilarang" dalam Pasal 5 Undang-Undang Persaingan Usaha mengindikasikan pendekatan *per se illegal*, pada prakteknya KPPU kerap terjebak dalam pendekatan *rule of reason* yang menuntut analisis dampak ekonomi. KPPU tidak hanya dituntut membuktikan keberadaan kesepakatan, tetapi juga keterkaitan kesepakatan tersebut dengan kerugian konsumen atau ketidakwajaran harga. Beban pembuktian ganda ini mengakibatkan proses penegakan hukum menjadi lebih panjang, berbiaya tinggi, serta rentan terhadap dikabulkannya permohonan keberatan/kasasi oleh pengadilan. Implikasi dari perbedaan normatif ini tercermin pada tingkat keberhasilan penegakan hukum. Data empiris menunjukkan bahwa tingkat pembatalan putusan KPPU oleh pengadilan mencapai 30-40%, sering kali dengan alasan kekurangan bukti atau ketidakcukupan alat bukti tidak langsung. Kontras tajam dengan Uni Eropa yang memiliki tingkat keberhasilan di atas 90%, di mana putusan Komisi Eropa jarang dibatalkan oleh *Court of Justice of the European Union* (CJEU). Angka ini bukan sekadar statistik, melainkan indikator kepastian hukum: di UE, pelaku usaha tahu sejak awal bahwa koordinasi harga adalah zona merah mutlak, sementara di Indonesia masih ada area abu-abu yang dapat dieksploitasi melalui *regulatory arbitrage*.

Ketiga, dari perspektif kepastian hukum, Uni Eropa unggul karena norma yang jelas dan presisi. Doktrin *concerted practices* memberikan batasan yang tegas antara perilaku paralel yang sah (adaptasi wajar dalam oligopoli) dan koordinasi terselubung yang ilegal. Rumusnya sederhana: Kontak + Perilaku Paralel = Pelanggaran, kecuali pelaku usaha dapat membuktikan sebaliknya. Ini memberikan keadilan prosedural: norma jelas sejak awal, sehingga pelaku usaha tidak dapat berargumen bahwa mereka "tidak tahu" bahwa pertemuan informal untuk membahas harga adalah ilegal. Sebaliknya, Indonesia mengalami ketidakpastian hukum struktural. Tanpa doktrin *concerted practices*, hakim

sering kali bingung menilai bukti tidak langsung: "Ini bukti pertemuan, tapi mana perjanjiannya?" Akibatnya, banyak kasus gugur bukan karena tidak ada pelanggaran substantif, tapi karena bukti tidak memiliki "wadah hukum" yang jelas.

Keempat, dari segi efisiensi penegakan, perbedaan juga mencolok. Di Uni Eropa, karena *price fixing* adalah *by object violation*, Komisi Eropa tidak perlu menyewa ahli ekonomi untuk menganalisis dampak inflasi, elastisitas permintaan, atau kerugian konsumen. Cukup membuktikan adanya kontak antarkompetitor yang tujuannya mendistorsi harga, kasus sudah dapat diajukan. Ini menghemat waktu, biaya, dan sumber daya penegakan hukum. Di Indonesia, KPPU sering kali harus menghadirkan ahli ekonomi untuk membuktikan dampak, yang membuat proses menjadi mahal dan panjang. Dalam beberapa kasus, justru pelaku usaha yang memiliki sumber daya lebih besar untuk menyewa ahli ekonomi yang lebih kredibel, sehingga KPPU kalah dalam "perang ahli" di pengadilan.

Perbedaan ini semakin nyata ketika membandingkan studi kasus komparatif. Di Uni Eropa, kasus *T-Mobile Netherlands BV* (Case C-8/08, 2009) menjadi preseden penting. Dalam kasus ini, beberapa operator seluler bertemu dan bertukar informasi sensitif tentang komisi yang dibayarkan kepada dealer. Bukti yang diajukan hanya berupa catatan pertemuan, email, dan kesaksian peserta. Tidak ada dokumen perjanjian tertulis dan tidak ada analisis dampak ekonomi yang mendalam. Mahkamah Eropa (CJEU) tetap memutuskan bahwa ini adalah *concerted practice by object* yang ilegal. Cukup membuktikan adanya kontak yang mengurangi ketidakpastian pasar, beban pembuktian beralih ke pelaku usaha untuk membuktikan bahwa perilaku mereka wajar. Putusan ini menegaskan bahwa bukti tidak langsung sudah cukup selama ada norma *concerted practices* yang jelas. Sebaliknya, di Indonesia, kasus Minyak Goreng Kemasan menggambarkan kesulitan pembuktian tanpa doktrin *concerted practices*. Dalam kasus ini, beberapa perusahaan minyak goreng secara serentak pada periode yang sama menjual minyak goreng dengan harga melonjak yaitu, 53-60% diatas harga normal. Perkara Nomor 15/KPPU-I/2022 tentang Penetapan Harga Minyak Goreng Kemasan menyoroti kontradiksi internal penegakan hukum persaingan usaha, di mana Majelis Komisi KPPU menyatakan 27 pelaku usaha tidak terbukti melanggar Pasal 5 Undang-Undang Persaingan Usaha karena ketiadaan *hard evidence*, namun di saat bersamaan menjatuhkan sanksi atas dugaan pembatasan peredaran barang (Pasal 19 huruf c) yang hanya berlandaskan *indirect evidence*.⁹ Dinamika perkara minyak goreng ini mempertegas adanya *jurisprudential gap* serta ketidakpastian batas pembuktian dalam rezim persaingan usaha di Indonesia. Ketidakpastian ini juga dikuatkan oleh fakta bahwa meskipun Pengadilan Niaga membatalkan putusan tersebut, putusan tersebut sama sekali tidak memberikan resolusi doktrinal atau kepastian hukum terkait Pembuktian praktek terselubung dalam pembuktian penetapan harga di Indonesia. Kasus ini menjadi contoh klasik bagaimana ketiadaan doktrin *concerted practices* menyebabkan bukti tidak langsung "melayang" tanpa dasar normatif yang jelas.

⁹ Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, *Putusan Perkara Nomor 15/KPPU-I/2022 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 5 dan Pasal 19 huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dalam Penjualan Minyak Goreng Kemasan di Indonesia*.

Perbandingan ini mengarah pada satu kesimpulan yang tidak terhindarkan: kesulitan pembuktian koordinasi terselubung di Indonesia bukan masalah teknis pembuktian semata, melainkan masalah normatif fundamental. Tanpa "wadah hukum" yang jelas seperti doktrin *concerted practices*, bukti tidak langsung akan terus-menerus ditolak pengadilan, terlepas dari seberapa kuat bukti tersebut secara logika. Reformasi hukum mendesak untuk dilakukan, baik melalui revisi Undang-Undang Persaingan Usaha Nasional untuk menambahkan frasa "atau praktik terkoordinasi", melalui peraturan KPPU yang mengakui validitas *indirect evidence*, atau melalui yurisprudensi MA yang menafsirkan "Perjanjian" secara lebih luas. Tanpa adaptasi normatif ini, hukum persaingan usaha Indonesia akan semakin tidak relevan menghadapi evolusi modus operandi kartel modern yang semakin canggih dan tertutup.

3.2 Penguatan Standar pembuktian Praktek Terkoordinasi dalam Price Fixing Agreement pada Hukum Persaingan Usaha Indonesia

Berdasarkan uraian sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa reformasi hukum persaingan usaha di Indonesia khususnya terkait standar pembuktian koordinasi terselubung (*concerted practice*) bukan lagi sekadar wacana akademis, melainkan keharusan normatif yang mendesak untuk segera direalisasikan. Terdapat tiga alasan fundamental yang menjadikan perubahan ini tidak dapat ditunda lebih lama.

Pertama, evolusi modus operandi kartel yang semakin canggih menuntut respons hukum yang setara. Dalam dua dekade terakhir, pelaku usaha mengembangkan strategi yang kian rapi untuk menghindari jerat hukum. Ironisnya, meningkatnya kesadaran hukum di kalangan pelaku usaha justru dimanfaatkan untuk merancang kepatuhan semu (*compliance engineering*) suatu skema di mana koordinasi harga tetap dijalankan, namun tanpa meninggalkan jejak bukti tertulis (*hard evidence*). Praktik *concerted practice* kini bergeser ke forum-forum informal, pertukaran informasi sensitif melalui aplikasi pesan berfitur penghapusan otomatis (*auto-delete*), hingga koordinasi yang difasilitasi algoritma penentuan harga (*pricing algorithm*). Akibatnya, bukti eksplisit berupa dokumen perjanjian tertulis (*smoking gun*) semakin sulit ditemukan, padahal koordinasi terselubung tersebut tetap menimbulkan dampak destruktif yang setara terhadap iklim persaingan usaha yang sehat.

Kedua, terdapat kesenjangan normatif (*normative gap*) yang membatasi daya jangkau hukum. Secara konvensional, Undang-Undang Persaingan Usaha membatasi cakupannya pada rezim "perjanjian" yang dalam praktik penegakan hukum kerap ditafsirkan secara sempit sebagai kesepakatan tertulis atau setidaknya bukti langsung (*direct evidence*). Ketiadaan pengadopsian doktrin *concerted practices* secara eksplisit menciptakan kekosongan normatif yang krusial: alat bukti tidak langsung (*indirect/circumstantial evidence*), seperti kehadiran bersama dalam pertemuan informal, rekam jejak komunikasi, maupun pola harga paralel yang muncul setelah kontak antarkompetitor –tidak memiliki landasan atau "wadah hukum" yang kokoh untuk dipertimbangkan sebagai alat bukti yang berdiri sendiri. Akibatnya, konstruksi bukti tidak langsung yang telah dikompilasi oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) kerap ditolak di pengadilan karena dianggap tidak memenuhi standar pembuktian klasik yang mensyaratkan adanya permulaan bukti tertulis (*begin van schriftelijk bewijs*).

Ketiga, tanpa reformasi ini, konsekuensi yang timbul akan sangat serius bagi efektivitas penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia. Hukum persaingan usaha berisiko menjadi instrumen yang tumpul: norma yang tidak adaptif terhadap evolusi modus operandi kartel akan kehilangan relevansinya, sehingga hanya mampu menjangkau pelanggaran-pelanggaran yang kurang canggih dalam menyembunyikan buktinya, sementara kartel besar dengan sumber daya hukum dan teknologi yang memadai akan terus beroperasi di luar jangkauan penegakan hukum. Kondisi ini berpotensi menciptakan ketidakadilan selektif, di mana hanya pelaku usaha kecil yang tertangkap, sementara pelaku usaha besar yang seharusnya menjadi target utama penegakan hukum justru lolos dari jerat hukum. Pola semacam ini sudah dapat diamati dalam beberapa kasus di Indonesia: perkara yang berhasil ditangani KPPU sering kali melibatkan pelaku usaha dengan sumber daya terbatas yang tidak memiliki akses terhadap konsultan hukum untuk merancang skema koordinasi yang lebih tertutup, sementara dugaan kartel di sektor-sektor strategis – seperti perbankan, telekomunikasi, atau energi, yang dampaknya jauh lebih besar terhadap perekonomian nasional – jarang tersentuh karena modus operandinya yang sangat tertutup dan sulit dibuktikan dengan instrumen hukum yang tersedia saat ini. Kondisi ini mencerminkan kegagalan struktural dalam penegakan hukum yang perlu segera diperbaiki.

Konsekuensi lebih jauh dari kegagalan penegakan hukum ini adalah kerugian yang terus-menerus ditanggung konsumen dan perekonomian nasional. Kartel harga menyebabkan harga barang dan jasa berada di atas tingkat kompetitif, mengurangi pilihan konsumen, dan menghambat inovasi pasar; sejumlah studi empiris bahkan menunjukkan bahwa kartel dapat menaikkan harga hingga 20–30% di atas harga kompetitif. Dalam jangka panjang, kondisi ini mengurangi daya beli masyarakat, menghambat efisiensi pasar, dan merusak iklim investasi. Apabila hukum persaingan usaha tidak mampu menjerat kartel modern yang semakin tertutup, maka fungsinya sebagai instrumen pelindung kepentingan publik akan gagal terwujud sepenuhnya, suatu kondisi yang juga berpotensi mengirim sinyal negatif kepada investor asing mengenai kredibilitas sistem persaingan usaha Indonesia, yang pada gilirannya dapat menghambat arus investasi dan pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, reformasi hukum yang dimaksud bukan sekadar upaya memperbaiki norma semata, melainkan upaya mengembalikan fungsi konstitusional hukum persaingan usaha sebagai instrumen pelindung kepentingan publik dan penjamin pasar yang adil serta efisien. Tanpa reformasi ini, Undang-Undang Persaingan Usaha berisiko semakin kehilangan relevansinya dan menjadi monumen normatif yang tidak mampu menjangkau realitas pasar kontemporer. Berdasarkan temuan penelitian ini, diperlukan reformasi yang komprehensif terhadap sistem pembuktian koordinasi terselubung dalam hukum persaingan usaha Indonesia yang mencakup tiga tingkatan, yaitu normatif, institusional, dan pembuktian, disertai antisipasi terhadap potensi kritik atas rekomendasi tersebut.

Pertama, rekomendasi normatif merupakan fondasi utama yang harus segera dilakukan. Pemerintah dan DPR perlu melakukan revisi terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dengan menambahkan frasa "*atau praktik terkoordinasi*" (*or concerted practices*) dalam Pasal 5 sebagai perluasan cakupan larangan di samping "perjanjian". Penambahan ini bukan sekadar perubahan kosmetik, melainkan konstruksi normatif yang memberikan "wadah hukum" bagi bukti tidak langsung untuk dapat diterima secara sah. Tanpa norma ini, bukti tidak langsung akan terus "melayang" tanpa dasar

hukum yang jelas. Selain itu, revisi UU juga harus menyertakan penjelasan eksplisit dalam bagian ketentuan umum atau penjelasan pasal bahwa *price fixing* dikualifikasikan sebagai pelanggaran *by object* yang tidak memerlukan pembuktian dampak ekonomi. Kualifikasi ini akan menggeser paradigma penegakan hukum dari *rule of reason* yang memberatkan menuju *per se illegal* yang lebih efisien, sekaligus memberikan kepastian hukum bagi pelaku usaha bahwa penetapan harga adalah zona merah mutlak yang tidak dapat dibenarkan dengan alasan efisiensi ekonomi apa pun.

Kedua, rekomendasi institusional ditujukan untuk memperkuat kapasitas KPPU sebagai otoritas penegak hukum. KPPU perlu meningkatkan kapasitas penyidik dan analis dalam bidang *digital forensics* dan analisis pola harga (*price pattern analysis*). Mengingat modus operandi kartel modern yang semakin digital menggunakan grup chat terenkripsi, email yang dapat dihapus otomatis, atau bahkan algoritma pricing – KPPU harus dilengkapi dengan alat dan keahlian untuk melacak jejak digital yang halus ini. Pelatihan khusus tentang teknik penyidikan *concerted practices* juga diperlukan, termasuk cara mengumpulkan dan menganalisis bukti tidak langsung seperti catatan kehadiran di acara industri yang sama, pola komunikasi telepon, atau kesaksian *whistleblower*. Selain itu, meskipun bersifat opsional, pembentukan *specialized court* atau pengadilan khusus yang menangani perkara persaingan usaha patut dipertimbangkan. Pengadilan khusus ini akan memiliki hakim-hakim yang memahami kompleksitas ekonomi dan hukum persaingan usaha, sehingga tidak mudah membatalkan putusan KPPU karena perbedaan interpretasi normatif. Namun, jika opsi ini terlalu ambisius, alternatifnya adalah pelatihan khusus bagi hakim Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung yang menangani perkara persaingan usaha.

Ketiga, rekomendasi pembuktian bersifat teknis namun krusial untuk kepastian hukum. KPPU perlu menerbitkan *Peraturan KPPU tentang Pedoman Pembuktian dalam Perkara Kartel* yang secara eksplisit mengakui validitas bukti tidak langsung (*indirect evidence*) untuk membuktikan *concerted practices*. Pedoman ini harus memberikan batasan yang jelas antara *parallel behavior* yang sah (misalnya: semua bank menaikkan suku bunga karena BI Rate naik) dengan *concerted practice* yang ilegal (misalnya: semua bank menaikkan suku bunga setelah bertemu dan bertukar informasi sensitif). Rumus pembuktian yang diusulkan adalah: Kontak + Perilaku Paralel = Pelanggaran, dengan beban pembuktian yang beralih (*reversal of burden of proof*). Artinya, setelah KPPU berhasil membuktikan adanya kontak (pertemuan, komunikasi) dan perilaku paralel (harga naik bersamaan), beban pembuktian beralih ke pelaku usaha untuk membuktikan bahwa perilaku paralel tersebut adalah hasil adaptasi cerdas terhadap pasar, bukan koordinasi. Mekanisme ini seimbang: di satu sisi memudahkan KPPU menjerat kartel, di sisi lain memberikan kesempatan bagi pelaku usaha untuk membela diri dengan bukti bahwa perilaku mereka wajar.

Keempat, antisipasi kritik merupakan langkah penting untuk memastikan rekomendasi ini dapat diterima secara akademis dan politis. Kekhawatiran utama yang mungkin muncul adalah bahwa standar pembuktian yang lebih longgar berpotensi menjerat perilaku wajar dalam pasar oligopoli, di mana beberapa pelaku usaha secara alami mengikuti harga pemimpin pasar (*price leadership*) tanpa berkolusi. Untuk menjawab kekhawatiran ini, pedoman pembuktian harus secara eksplisit mengakui mekanisme pertahanan (*defense mechanism*) bagi pelaku usaha. Pelaku usaha dapat membuktikan bahwa perilaku paralel mereka adalah hasil *intelligent adaptation* terhadap kondisi pasar

yang wajar, bukan hasil koordinasi. Misalnya, jika semua produsen semen menaikkan harga karena biaya bahan baku naik secara global, ini adalah adaptasi cerdas yang legal. Namun, jika kenaikan harga didahului oleh pertemuan tertutup antar direktur utama, maka ini adalah *concerted practice* yang ilegal. Dengan mekanisme pertahanan ini, reformasi hukum tidak akan merugikan pelaku usaha yang benar-benar berperilaku wajar, tetapi hanya menjerat mereka yang secara sadar menggantikan risiko persaingan dengan kerja sama praktis. Keseimbangan antara efisiensi penegakan dan keadilan bagi pelaku usaha ini adalah kunci dari reformasi yang diusulkan.

4. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis komparatif antara hukum persaingan usaha Indonesia dan Uni Eropa, dapat ditarik beberapa kesimpulan utama, yaitu terdapat kesenjangan normatif dalam Hukum Persaingan Usaha Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mengalami keterbatasan struktural karena hanya mengakui rezim "Perjanjian" yang diatur pada pasal 1 angka 7 Undang-Undang Persaingan Usaha tanpa penjelasan lebih luas mengenai doktrin *concerted practices* (praktik terkoordinasi). Ketidadaan norma ini menciptakan kekosongan hukum dalam menampung bukti tidak langsung (*indirect/circumstantial evidence*). Akibatnya, penegakan hukum oleh KPPU kerap terkendala oleh doktrin klasik *begin van schriftelijk bewijs* (permulaan bukti tertulis) yang menuntut pengadilan, sehingga modus koordinasi terselubung modern seperti *compliance engineering*, pertukaran informasi via media digital terenkripsi, hingga algoritma harga gagal terjangkau. Selanjutnya, Uni Eropa melalui Pasal 101(1) TFEU memiliki konstruksi pembuktian yang presisi dan adaptif melalui pendekatan tripartit (*agreements, decisions, concerted practices*). Kualifikasi *price fixing* sebagai pelanggaran berdasarkan objek (*restriction by object*) menghilangkan beban otoritas (Komisi Eropa) untuk membuktikan dampak ekonomi riil. Melalui skema pembuktian dua tahap (*two-step test*), yakni membuktikan kombinasi kontak dan perilaku paralel (*parallel behavior*), lahir presumsi hukum terjadinya pelanggaran yang mengalihkan beban pembuktian (*shifting the burden of proof*) kepada pelaku usaha. Mekanisme ini menjamin kepastian hukum, efisiensi penegakan, dan tingkat keberhasilan pembuktian yang jauh lebih tinggi. Kesulitan pembuktian *price fixing* di Indonesia bukan sekadar persoalan teknis hukum acara, melainkan masalah normatif yang fundamental. Tanpa adopsi *concerted practices* dan pengakuan tegas terhadap *indirect evidence*, hukum persaingan usaha Indonesia akan terus mengalami ketimpangan penegakan (*blunt instrument*), di mana kartel berskala besar berpotensi mendapat impunitas sementara fungsi perlindungan kepentingan publik dan efisiensi pasar gagal diwujudkan.

Sebagai acuan tindak lanjut atas keterbatasan dan permasalahan hukum yang ditemukan, direkomendasikan tiga langkah strategis perbaikan. Pertama, sebagai rekomendasi normatif, Pemerintah bersama DPR RI perlu melakukan revisi komprehensif terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dengan memuat frasa "atau praktik terkoordinasi" dalam Pasal 5 sebagai perluasan kualifikasi larangan penetapan harga. Selain itu, Penjelasan Pasal 5 harus secara eksplisit menegaskan bahwa *price fixing* dikategorikan sebagai pelanggaran *per se illegal* (tanpa memerlukan pembuktian dampak ekonomi riil/kerugian pasar) untuk memberikan ketegasan standar zona merah mutlak. Kedua, pada ranah pembuktian, KPPU perlu menerbitkan Peraturan KPPU tentang Pedoman Pembuktian Perkara Kartel yang mengatur pengakuan eksplisit

terhadap validitas bukti tidak langsung (indirect evidence). Pedoman ini wajib memuat batasan operasional yang jelas antara perilaku paralel wajar (intelligent adaptation) dan concerted practice ilegal. Ketiga, KPPU perlu memperkuat kapasitas teknis penyidik dalam bidang digital forensics serta analisis pola harga (price pattern analysis) guna melacak jejak koordinasi digital. Di tingkat peradilan, disarankan adanya sertifikasi khusus atau pembentukan majelis hakim spesialis persaingan usaha di lingkungan Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung guna meminimalisasi ketidakpahaman dogmatis hukum persaingan usaha kontemporer dalam menilai keberlakuan indirect evidence.

DAFTAR PUSTAKA

- Aminah, Siti. "Kedudukan Bukti Tidak Langsung (Indirect Evidence) dalam Penyelesaian Praktik Kartel di Indonesia." *Dharmasiswa: Jurnal Program Magister Hukum FHUI* 2, no. 3 (2023): art. 34. <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasiswa/vol2/iss3/34>.
- Anggraini, Anna Maria Tri. "Penerapan Pendekatan 'Rule of Reason' dan 'Per Se Illegal' dalam Hukum Persaingan dan Persekongkolan Tender." *Jurnal Hukum Bisnis* 2, no. 2 (2005): 4.
- Connor, J. M., and R. H. Lande. "How High Do Cartels Raise Prices? Implications for Reform of the Antitrust Sentencing Guidelines." *Tulane Law Review* 87, no. 2 (2012): 513–70.
- Consolidated Version of the Treaty on the Functioning of the European Union. Official Journal of the European Union C 326 (October 26, 2012): art. 101(1).
- Eturas and Others. Case C-74/14. ECLI:EU:C:2016:48 (2016).
- European Commission. Competition Annual Report 2023. Brussels: European Commission, 2024. https://ec.europa.eu/competition/cartels/statistics_en.
- European Commission. Guidelines on the Application of Article 81(3) of the Treaty. 2004/C 101/08.
- ICI v. Commission (Dyestuffs). Case 48/69. ECR 619 (1972).
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Putusan Perkara Nomor 05/KPPU-L/2021 (Kasus Minyak Goreng Kemasan). 2021.
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia. Putusan Perkara Nomor 15/KPPU-I/2022 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 5 dan Pasal 19 Huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dalam Penjualan Minyak Goreng Kemasan di Indonesia. 2022.
- Pound, Roscoe. "Law in Books and Law in Action." *American Law Review* 44, no. 1 (1910): 12–36.
- Pradana, A. "Efektivitas Penegakan Hukum oleh KPPU: Studi terhadap Putusan Pengadilan 2010-2020." *Jurnal Hukum Bisnis* 40, no. 1 (2021): 23–45.
- Ramli, Ahmad. *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, 2020.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 33.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2006 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Lembaran Negara RI Tahun 2006 Nomor 96.
- Sitompul, R. "Tantangan Pembuktian dalam Perkara Penetapan Harga di Indonesia." *Jurnal Hukum Persaingan* 18, no. 2 (2021): 89–112.
- T-Mobile Netherlands BV and Others v. Raad van bestuur van de Nederlandse Mededingingsautoriteit. Case C-8/08. ECR I-4529 (2009).