



Original Article

***Predatory Pricing* dalam Ekosistem Perdagangan Digital di Indonesia: Analisis Faktor Penghambat dan Model Ideal Pengaturan yang Berkeadilan**

Derryl Leeland^{1✉}, Richard C. Adam²

Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara

Correspondence Author:: derylvallent@gmail.com[✉]

Abstrak:

Perdagangan digital di Indonesia telah berkembang pesat dan menjadi tulang punggung ekonomi modern, terutama melalui platform e-commerce yang menawarkan efisiensi dan akses pasar luas. Namun, pertumbuhan ini juga memunculkan praktik persaingan usaha tidak sehat berupa predatory pricing, yaitu strategi penetapan harga di bawah biaya produksi untuk menguasai pasar dan menyingkirkan pesaing. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis hambatan normatif dan praktis dalam penegakan hukum predatory pricing serta merumuskan model pengaturan ideal yang berkeadilan. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, konseptual, dan komparatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa hambatan normatif meliputi ketidakjelasan definisi harga pokok, perdebatan antara pendekatan rule of reason dan per se, keterbatasan yurisdiksi terhadap pelaku usaha asing, serta ketiadaan pedoman teknis dari KPPU. Hambatan praktis mencakup kesulitan pembuktian karena data biaya perusahaan bersifat rahasia, dinamika promosi digital yang temporer, dominasi modal besar yang memungkinkan cross-subsidization, hingga tantangan penegakan lintas batas. Dalam perbandingan dengan Amerika Serikat, Uni Eropa, dan China, terlihat bahwa pengaturan predatory pricing di Indonesia masih tertinggal, terutama terkait transparansi data dan pengawasan terhadap platform digital besar. Oleh karena itu, penelitian ini menyimpulkan perlunya model regulasi predatory pricing yang jelas, terukur, dan kontekstual, dengan memperkuat kapasitas KPPU serta mengedepankan keseimbangan antara perlindungan UKM, konsumen, dan inovasi bisnis digital.

Kata kunci: *Predatory Pricing; Perdagangan Digital; KPPU; Persaingan Usaha; Regulasi E-Commerce*



<https://jurnal.usk.ac.id/riwayat>

Pendahuluan

Perkembangan teknologi informasi dan komunikasi pada abad ke-21 telah membawa transformasi besar dalam dunia perdagangan. Salah satu bentuk nyata dari

transformasi tersebut adalah munculnya perdagangan digital atau *e-commerce* yang menjadi tulang punggung baru dalam perekonomian global (Matheus, 2021). Perdagangan digital memberikan peluang bagi pelaku usaha, baik skala kecil maupun besar, untuk memasarkan produk secara lebih luas tanpa batasan ruang dan waktu. Kemudahan akses, efisiensi biaya, serta ragam pilihan yang ditawarkan membuat masyarakat semakin bergantung pada platform digital dalam memenuhi kebutuhan sehari-hari. Fenomena ini juga terjadi di Indonesia, di mana adopsi perdagangan digital mengalami lonjakan signifikan, terutama sejak pandemi Covid-19 yang mempercepat digitalisasi di berbagai sektor.

Selama kurang lebih dua dekade terakhir, perdagangan digital di Indonesia mengalami pertumbuhan yang sangat signifikan. Berdasarkan laporan e-Conomy SEA yang disusun oleh Google, Temasek, serta Bain & Company pada tahun 2024, tercatat bahwa nilai ekonomi digital nasional telah mencapai angka 90 miliar dolar Amerika Serikat. Angka tersebut tidak berhenti di situ, melainkan diproyeksikan akan terus melonjak hingga berada dalam kisaran 200 sampai 300 miliar dolar pada tahun 2030 (Google et al., 2023). Kecenderungan ini tidak dapat dilepaskan dari semakin meluasnya akses masyarakat terhadap jaringan internet, tingginya penetrasi penggunaan telepon pintar, serta meningkatnya rasa percaya publik terhadap berbagai bentuk transaksi yang berlangsung secara daring.

Dalam konteks hukum dan praktik perdagangan modern, Niniek Suparni sebagaimana dikutip oleh Rifka Pratiwi Ardikha Putri dan Neni Ruhaeni mengemukakan bahwa seluruh kegiatan usaha yang melibatkan konsumen, produsen, penyedia jasa, maupun pihak perantara, sepanjang dijalankan dengan memanfaatkan jaringan komputer, dapat digolongkan sebagai bentuk *electronic commerce* atau *e-commerce* (Putri & Ruhaeni, 2022). Konsep *e-commerce* sendiri merupakan buah perkembangan teknologi informasi dan telekomunikasi, yang menjadikan internet sebagai medium utama untuk menyelenggarakan aktivitas perdagangan secara nontatap muka. Melalui mekanisme tersebut, transaksi jual beli, distribusi barang, hingga sistem pembayaran dapat dilakukan tanpa kehadiran fisik para pihak, melainkan cukup dengan mengandalkan teknologi digital, baik dalam bentuk toko daring, dompet elektronik, maupun sistem transfer pembayaran digital.

Dalam dinamika pertumbuhan ekonomi digital di Indonesia, sektor perdagangan elektronik atau *e-commerce* menempati posisi yang dominan sebagai penggerak utama. Kehadiran berbagai platform dagang daring seperti Tokopedia, Shopee, Lazada, dan sejumlah penyedia layanan serupa telah menjelma menjadi bagian integral dari keseharian masyarakat. Kecenderungan konsumen untuk melakukan transaksi pembelian barang maupun jasa secara digital semakin menguat, didorong oleh kemudahan akses, efisiensi waktu, serta beragam insentif yang ditawarkan, mulai dari fasilitas pengiriman gratis hingga potongan harga yang kompetitif. Kondisi tersebut menegaskan bahwa *e-commerce* tidak lagi sekadar dipandang sebagai pilihan alternatif, melainkan telah bertransformasi menjadi kebutuhan pokok yang menopang aktivitas ekonomi nasional. Selain memberikan dampak signifikan terhadap percepatan sirkulasi ekonomi, *e-commerce* juga menghadirkan kontribusi nyata terhadap perluasan inklusi ekonomi. Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (yang untuk selanjutnya disebut dengan “UMKM”) yang sebelumnya terbatas pada jangkauan pasar lokal kini memperoleh ruang untuk memperluas akses pemasaran hingga ke tingkat nasional bahkan lintas negara.

Dewasa ini perkembangan pesat sektor *e-commerce* tidak sepenuhnya bebas dari konsekuensi hukum maupun sosial ekonomi. Pertumbuhan yang demikian cepat memunculkan tantangan serius, terutama dalam aspek persaingan usaha. Salah satu praktik yang sering kali muncul dalam ekosistem perdagangan digital adalah penjualan barang atau jasa di bawah harga pokok penjualan (*predatory pricing*). *Predatory pricing* dipahami sebagai strategi harga yang sengaja ditetapkan sangat rendah, bahkan di bawah biaya produksi, dengan tujuan untuk menguasai pasar, mengeliminasi pesaing, dan menciptakan hambatan masuk bagi pelaku baru. Praktik

ini sekilas tampak menguntungkan bagi konsumen karena mendapatkan harga murah, tetapi dalam jangka panjang dapat menimbulkan kerugian serius apabila pesaing tersingkir dan pelaku usaha dominan menaikkan harga secara sepihak setelah memperoleh kekuasaan pasar.

Di Indonesia, praktik *predatory pricing* memiliki dimensi hukum yang kompleks. Secara normatif, pengaturan mengenai larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (yang untuk selanjutnya disebut dengan “**UU Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat**”). Pasal 20 undang-undang tersebut secara tegas melarang pelaku usaha melakukan praktik penetapan harga di bawah biaya produksi yang berpotensi menyingkirkan pesaing dari pasar bersangkutan. Dalam konteks ini, *predatory pricing* dipandang sebagai bentuk distorsi pasar yang merugikan iklim usaha dan konsumen. Selain itu, aspek perlindungan konsumen juga menjadi relevan, karena praktik ini dapat mengakibatkan konsumen kehilangan pilihan, menghadapi harga monopoli, dan menjadi korban eksploitasi pasar. Oleh sebab itu, keterkaitan antara norma hukum persaingan usaha dan perlindungan konsumen menjadi hal yang perlu dikaji secara mendalam.

Berkaca daripada hal tersebut maka seyogyanya pengaturan hukum yang adil dan proporsional menjadi sangat penting, agar perkembangan *e-commerce* tidak hanya berorientasi pada pertumbuhan ekonomi semata, melainkan juga memastikan adanya perlindungan terhadap kepentingan pelaku usaha kecil dan konsumen sebagai subjek utama dalam ekosistem digital. Namun demikian, terdapat perdebatan di kalangan akademisi maupun praktisi hukum mengenai kriteria yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi *predatory pricing* dalam pengaturan hukum. Salah satu tantangan utama adalah menentukan apakah suatu harga yang rendah benar-benar dimaksudkan untuk menyingkirkan pesaing atau sekadar strategi promosi yang wajar. Dalam praktiknya, pembuktian *predatory pricing* memerlukan analisis ekonomi yang kompleks, termasuk menghitung struktur biaya, harga jual, serta dampak jangka panjang terhadap pasar. Keterbatasan instrumen hukum dan kapasitas lembaga penegak hukum di Indonesia sering kali membuat praktik ini sulit ditindak secara efektif. Hal ini menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai sejauh mana norma hukum yang ada saat ini mampu menjawab tantangan *predatory pricing* di era perdagangan digital.

Urgensi penelitian ini semakin tinggi ketika melihat praktik *predatory pricing* yang tidak hanya berdampak pada struktur pasar, tetapi juga berimplikasi pada tujuan hukum itu sendiri, yakni menciptakan keadilan, kepastian, dan kemanfaatan. Dalam perspektif keadilan, *predatory pricing* menimbulkan ketidakadilan karena memanfaatkan kekuatan modal besar untuk menyingkirkan pelaku usaha kecil. Dalam perspektif kepastian hukum, praktik ini menantang implementasi norma hukum karena sering kali sulit dibuktikan. Sementara dalam perspektif kemanfaatan, meskipun konsumen mendapat keuntungan harga murah dalam jangka pendek, kerugian jangka panjang berupa monopoli harga dan hilangnya inovasi justru lebih besar. Oleh karena itu, pengkajian penerapan norma hukum terhadap *predatory pricing* menjadi krusial untuk memastikan bahwa hukum dapat berfungsi sebagai instrumen perlindungan dan pengaturan yang adil.

Atas dasar pertimbangan tersebut, peneliti merasa perlu untuk mengarahkan perhatiannya pada suatu kajian yang lebih mendalam mengenai praktik *predatory pricing* dalam lanskap perdagangan digital di Indonesia. Fenomena ini tidak hanya menyingkap aspek persaingan usaha yang timpang, tetapi juga menimbulkan persoalan fundamental terkait efektivitas norma hukum yang ada serta bagaimana norma tersebut diterapkan di ruang digital yang dinamis. Oleh karena itu, penelitian ini dituangkan dengan judul “*Predatory Pricing dalam Ekosistem Perdagangan Digital di Indonesia: Analisis Faktor Penghambat dan Model Ideal Pengaturan yang Berkeadilan*”. Judul tersebut merefleksikan fokus kajian yang berangkat dari dua

pokok permasalahan yang saling berkaitan. Pertama, bagaimana hambatan normatif maupun praktis dalam penerapan ketentuan hukum terkait praktik penjualan di bawah harga pokok penjualan *predatory pricing* ketika terjadi di ranah perdagangan digital, yang notabene memiliki karakteristik berbeda dibandingkan dengan perdagangan konvensional. Kedua, bagaimana merumuskan suatu model ideal pengaturan *predatory pricing* yang tidak hanya memenuhi aspek kepastian hukum, melainkan juga mengedepankan asas keadilan dan keberimbangan kepentingan, baik bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha kecil dan menengah, maupun konsumen sebagai pihak yang terdampak langsung.

Metode

Penelitian ini disusun dengan menggunakan metode yuridis normatif, yaitu suatu pendekatan penelitian hukum yang menitikberatkan pada kajian terhadap norma-norma tertulis yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan serta literatur hukum yang relevan (Muhaimin, 2020). Data yang digunakan sepenuhnya merupakan data sekunder, yang terdiri atas bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang terkait langsung dengan isu penelitian, serta bahan hukum sekunder berupa doktrin, literatur hukum, jurnal akademik, dan hasil penelitian terdahulu. Seluruh bahan hukum tersebut diperoleh melalui teknik penelitian kepustakaan (*library research*) dengan menelaah berbagai sumber otoritatif untuk memperoleh pemahaman yang komprehensif mengenai permasalahan yang diangkat.

Dalam kerangka analisis, penelitian ini memanfaatkan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) untuk mengidentifikasi dan menafsirkan norma-norma hukum positif yang berlaku, serta pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk menggali pemikiran dan pandangan para sarjana hukum yang dapat memperkaya argumentasi. Teknik analisis yang digunakan adalah analisis deduktif, yakni penarikan kesimpulan dari kaidah umum dalam sistem hukum menuju jawaban yang lebih spesifik terhadap permasalahan hukum yang menjadi objek kajian. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan mampu memberikan landasan yuridis yang kuat sekaligus penalaran akademik yang sistematis dalam menjawab isu terkait kedudukan dan perlindungan hukum bagi investor asing di Indonesia.

Pembahasan

1. Hambatan Normatif maupun Praktis dalam Penerapan Ketentuan Hukum Terkait Praktik Penjualan di Bawah Harga Pokok Penjualan *Predatory Pricing* Ketika Terjadi di Ranah Perdagangan Digital

a. Hambatan

1) Hambatan Normatif

a) Definisi dan Elemen Hukum yang Belum Spesifik

Pasal 20 UU Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat secara tegas melarang pelaku usaha untuk melakukan pemasokan barang dan/atau jasa melalui praktik jual rugi atau penetapan harga yang sangat rendah dengan tujuan menyingkirkan atau mematikan pesaing. Akan tetapi, norma tersebut tidak memberikan penjelasan rinci mengenai bagaimana tolok ukur “harga pokok” seharusnya ditentukan dalam praktik, khususnya dalam konteks perdagangan digital yang memiliki karakteristik biaya berbeda dari sektor konvensional. Pertanyaan mendasar yang muncul ialah apakah yang dimaksud dengan harga pokok dalam norma tersebut hanya sebatas biaya variabel (*variable cost*), ataukah juga mencakup biaya tetap (*fixed cost*). Dalam industri digital,

perbedaan ini sangat signifikan karena struktur biaya cenderung ditandai oleh biaya tetap yang tinggi, seperti pengembangan perangkat lunak, infrastruktur teknologi, dan biaya riset, sementara biaya variabel relatif rendah untuk setiap unit tambahan layanan atau barang yang dijual.

Lebih lanjut, muncul pula problem metodologis dalam menentukan komponen biaya yang relevan: apakah biaya promosi, subsidi logistik, atau user acquisition cost harus dihitung sebagai bagian dari harga pokok penyediaan jasa digital, ataukah dikecualikan sebagai strategi pemasaran. Ketidadaan kejelasan definisi ini menimbulkan tantangan besar dalam penegakan hukum persaingan usaha, karena analisis predatory pricing sangat bergantung pada pembuktian bahwa harga jual berada di bawah biaya. Tanpa standar yang seragam mengenai perhitungan biaya dalam industri digital, interpretasi Pasal 20 berpotensi bervariasi, sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum baik bagi pelaku usaha maupun aparat penegak hukum dalam menentukan apakah suatu strategi harga rendah merupakan bentuk persaingan sehat atau pelanggaran hukum persaingan.

b) *Rule of Reason* versus pendekatan *Bright-Line / Per Se*

Pendekatan hukum persaingan di Indonesia cenderung mengadopsi pendekatan *rule of reason*, yakni suatu tindakan baru dianggap melanggar jika efeknya merugikan persaingan secara nyata (termasuk analisis perilaku, konteks pasar, kapasitas pelaku usaha, durasi, dan dampak) (Dewi & Suartha, 2016). Itu berbeda dengan pendekatan *per se illegal*, di mana beberapa praktik otomatis dianggap melanggar tanpa perlu membuktikan efek secara mendalam. Kekaburan muncul karena norma tidak menjadikan *predatory pricing* sebagai tindakan yang selalu otomatis dilarang; harga di bawah *cost* belum tentu melanggar jika tidak dibarengi niat atau efek merugikan.

c) Ketidakjelasan yurisdiksi dan subjek hukum

Secara normatif, ketentuan dalam UU Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ditujukan untuk mengatur perilaku pelaku usaha yang beroperasi di wilayah hukum Indonesia. Namun, dalam era perdagangan digital, situasi menjadi lebih kompleks karena banyak barang dan jasa ditawarkan oleh pelaku usaha asing atau perusahaan multinasional melalui platform digital yang dapat diakses langsung oleh konsumen di Indonesia. Persoalannya, regulasi persaingan usaha yang ada belum sepenuhnya memberikan kepastian hukum mengenai bagaimana yurisdiksi Indonesia dapat menjangkau dan menindak pelaku usaha luar negeri yang melakukan praktik *predatory pricing* secara daring terhadap pasar domestik.

Kekosongan pengaturan ini menimbulkan problematika serius, mengingat transaksi lintas batas (*cross-border*) yang difasilitasi oleh *e-commerce* semakin intensif. Terdapat potensi tumpang tindih dengan rezim hukum lain, seperti hukum *antidumping* yang biasanya digunakan untuk menanggulangi praktik penjualan barang impor di bawah harga normal, regulasi impor yang mengatur lalu lintas barang ke dalam negeri, kebijakan pungutan bea masuk, hingga aturan mengenai *e-commerce* yang dalam perkembangannya belum secara spesifik mengatur mengenai *predatory pricing*. Tumpang tindih ini memperlihatkan adanya kelemahan koordinasi regulasi yang dapat berujung pada

ketidakpastian hukum bagi pelaku usaha maupun aparat penegak hukum ([Febriana, 2016](#)).

d) Kurangnya pedoman / regulasi pelengkap

Meskipun KPPU pernah menyatakan tengah merancang suatu pedoman (*guideline*) khusus terkait penerapan pasal mengenai predatory pricing guna memberikan kejelasan interpretasi sekaligus mempermudah proses penegakan hukum, hingga kini pedoman tersebut belum sepenuhnya tersedia maupun teruji secara yuridis di hadapan pengadilan ([Hukumonline, 2009](#)). Ketiadaan pedoman ini menimbulkan implikasi serius terhadap efektivitas penegakan hukum persaingan usaha, karena baik aparat penegak hukum maupun pihak-pihak yang merasa dirugikan mengalami kesulitan dalam menentukan titik batas kapan suatu strategi harga rendah masih dapat dikategorikan sebagai promosi atau strategi bisnis yang sah, dan kapan strategi tersebut telah melampaui batas hingga menjadi praktik *predatory pricing* yang dilarang oleh hukum.

Tanpa kehadiran pedoman yang jelas, interpretasi terhadap pasal *predatory pricing* cenderung bersifat kasuistik dan tidak konsisten, yang pada akhirnya dapat melemahkan asas kepastian hukum (*legal certainty*). Hal ini bukan hanya berpotensi mengurangi kepercayaan pelaku usaha terhadap otoritas persaingan, tetapi juga menyulitkan hakim ketika diminta menilai apakah suatu kasus benar-benar memenuhi unsur-unsur *predatory pricing* sebagaimana diatur dalam norma. Oleh karena itu, kehadiran pedoman resmi yang disusun secara komprehensif dan teruji secara praktik menjadi kebutuhan mendesak dalam rangka memperkuat rezim penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia.

2) **Hambatan Praktis**

a) Kesulitan memperoleh data / transparansi biaya

Dalam membuktikan adanya praktik penjualan di bawah biaya produksi atau biaya variabel dalam kerangka hukum persaingan usaha, dibutuhkan data internal perusahaan yang sifatnya sangat rinci dan sensitif. Data tersebut antara lain mencakup komponen biaya variabel, biaya tetap, margin keuntungan, biaya logistik, hingga beban promosi dan subsidi. Dalam konteks usaha berbasis digital, unsur biaya yang relevan bahkan menjadi lebih kompleks dengan adanya user *acquisition cost* yang sering kali signifikan dalam strategi bisnis. Permasalahan muncul karena sebagian besar perusahaan, khususnya di sektor digital, tidak bersedia membuka data internal tersebut secara transparan.

Selain itu, aktivitas promosi atau pemberian subsidi kerap bersifat sementara, fluktuatif, dan sangat dipengaruhi oleh dinamika strategi pemasaran, sehingga menyulitkan proses pembuktian secara konsisten. KPPU sendiri telah menegaskan bahwa penyelidikan terhadap dugaan *predatory pricing* memerlukan waktu yang cukup panjang, mengingat perlunya analisis terhadap biaya rata-rata (*average cost*) untuk menilai apakah harga jual benar-benar berada di bawah biaya produksi. Hambatan utama terletak pada keterbatasan akses terhadap data perusahaan yang esensial bagi proses analisis tersebut (ANTARA News Sulawesi Selatan dan Sulawesi Barat, 2010).

b. Dinamika promosi digital yang bersifat temporer / musiman

Fenomena maraknya strategi promosi dalam platform *e-commerce*, seperti *flash sale*, diskon besar dalam jangka waktu

terbatas, pemberian voucher, gratis ongkos kirim, hingga skema bundling produk, menimbulkan pertanyaan apakah praktik tersebut dapat serta-merta dikualifikasikan sebagai bentuk *predatory pricing*. Secara normatif, promosi yang dilakukan dalam konteks wajar sebagai strategi pemasaran umumnya tidak dikategorikan sebagai pelanggaran hukum persaingan usaha. Suatu tindakan baru dapat dianggap sebagai *predatory pricing* apabila terdapat indikasi niat (*intent*) untuk menyingkirkan pesaing dari pasar serta terbukti menimbulkan dampak jangka panjang berupa peningkatan harga setelah pesaing tersingkir. Permasalahannya terletak pada kesulitan membedakan antara promosi sebagai aktivitas pemasaran biasa dengan strategi jangka panjang yang dirancang untuk merusak struktur pasar dan mengeliminasi pesaing. Hal ini diperparah dengan sifat promosi di sektor digital yang sangat dinamis, sering kali berbentuk kampanye jangka pendek, dan tidak selalu diikuti oleh pola kenaikan harga ketika pesaing keluar dari pasar. Beberapa penelitian di Indonesia menunjukkan bahwa mekanisme *flash sale*, misalnya, belum memenuhi elemen *predatory pricing*, karena sifatnya yang temporer dan tidak disertai bukti adanya kenaikan harga atau penguasaan pasar yang signifikan setelah kompetitor melemah ([Andini & Hidayah, 2023](#)).

c. Skala, kapasitas modal dan kekuasaan pasar

Dalam konteks persaingan usaha, pelaku usaha besar, khususnya platform multinasional, umumnya memiliki sumber daya finansial dan struktural yang memungkinkan mereka menanggung kerugian dalam jangka pendek. Hal ini dapat dilakukan melalui berbagai mekanisme, seperti pemberian subsidi silang, dukungan modal yang besar, maupun integrasi vertikal dalam rantai pasok yang menekan biaya produksi. Kondisi tersebut menempatkan pelaku usaha kecil dan menengah, termasuk UMKM, dalam posisi yang sangat rentan karena mereka tidak memiliki kapasitas untuk menyaingi harga jual rendah yang ditawarkan oleh pelaku usaha besar. Namun demikian, untuk membuktikan adanya praktik *predatory pricing*, tidak cukup hanya menunjukkan adanya kerugian jangka pendek yang ditanggung oleh pelaku usaha dominan. Pelaku usaha tersebut memiliki kekuatan pasar (*market power*) yang signifikan serta kapasitas untuk memulihkan kerugian (*recoupment*) setelah periode penjualan dengan harga di bawah biaya. Dengan kata lain, pembuktian *predatory pricing* mensyaratkan adanya bukti bahwa pelaku usaha bukan hanya sanggup menanggung kerugian sementara, tetapi juga mampu mengeliminasi pesaing dari pasar dan kemudian menaikkan harga untuk menutup kembali kerugian tersebut. Apabila tidak terdapat bukti yang memadai mengenai kemampuan tersebut, maka tuduhan *predatory pricing* akan sulit untuk dibuktikan secara yuridis, karena elemen penting berupa *recoupment* tidak terpenuhi ([Lubis et al., 2009](#)).

d. Waktu dan durasi dalam penegakan hukum

Praktik *predatory pricing* pada umumnya tidak dapat dilihat secara instan, melainkan membutuhkan durasi waktu yang cukup panjang agar dampaknya benar-benar terlihat. Efek yang menjadi indikator utama, seperti keluarnya pesaing dari pasar, kenaikan harga setelah periode penjualan rugi, atau perubahan struktur pasar yang menguntungkan pelaku usaha dominan, baru dapat terwujud setelah proses berkelanjutan. Oleh karena itu, penegakan hukum

oleh KPPU menuntut adanya monitoring jangka panjang yang sistematis untuk memastikan apakah harga rendah yang ditawarkan memang ditujukan untuk menyingkirkan pesaing atau semata-mata bagian dari strategi bisnis yang wajar. Proses penyelidikan atas dugaan predatory pricing sering kali memakan waktu lama, mengingat kompleksitas pembuktian yang harus mencakup niat (*intent*), perilaku harga, serta dampak pasar dalam horizon waktu tertentu.

Hambatan juga muncul karena kerugian awal yang dialami pesaing atau pelaku usaha kecil tidak selalu segera terekspos, atau tidak dilaporkan secara efektif kepada otoritas. Misalnya, dalam kasus dugaan predatory pricing oleh Starlink, KPPU hingga kini masih berada dalam tahap kajian awal dan belum dapat menyimpulkan secara pasti apakah harga rendah yang ditawarkan merupakan bentuk predatory pricing atau hanya strategi promosi dan penetrasi pasar (Nugraha, 2024). Hal ini dikarenakan belum terdapat bukti memadai mengenai adanya niat mematikan pesaing maupun efek jangka panjang berupa penguasaan pasar setelah pesaing keluar.

e. Teknologi dan inovasi model bisnis baru

Model bisnis digital sering menggunakan strategi subsidiasi silang (*cross-subsidization*), penggunaan algoritma harga, *dynamic pricing*, *free trial* (versi gratis) untuk menarik basis pengguna baru, atau bahkan biaya nol untuk layanan dasar. Semua ini dapat tampak sebagai harga sangat rendah tetapi bukan untuk tujuan mematikan pesaing melainkan untuk penetrasi pasar, skala ekonomi, atau pertumbuhan pengguna. Hukum persaingan tradisional kadang belum siap menyesuaikan dengan strategi-strategi ini, sehingga ada risiko interpretasi yang keliru atau over-enforcement.

f. Penegakan terhadap pelaku asing dan perdagangan lintas batas

Platform digital dan penjual asing dapat melayani konsumen Indonesia tanpa kehadiran fisik di Indonesia. Regulasi dan enforcement mempunyai keterbatasan dalam hal yurisdiksi dan kewenangan untuk memaksa memberikan data, ikut dalam litigasi, atau dikenai sanksi lokal. Ini menjadi hambatan besar normatif dan praktis.

g. Potensi efek negatif bila regulasi terlalu ketat

Jika norma ditafsirkan terlalu kaku, bisa memberi efek pendinginan (*chilling effect*) terhadap inovasi dan kompetisi harga yang sehat. Pelaku usaha mungkin takut untuk melakukan diskon atau promosi *event* jika tujuannya bukan predatory pricing, sehingga konsumen bisa dirugikan karena harga yang tetap tinggi.

2. Model Ideal Pengaturan Predatory Pricing

Pengaturan predatory pricing di *e-commerce* memerlukan suatu kerangka hukum yang lebih tajam dan kontekstual dibanding hanya menggunakan ketentuan umum antimonopoli. Di Indonesia misalnya, KPPU sering menyatakan bahwa “harga murah” saja tidak otomatis dikategorikan sebagai predatory pricing; untuk itu harus ada bukti harga di bawah biaya, niat menyingkirkan pesaing, dan kemungkinan memulihkan kerugian setelah pesaing tersingkir (Clinten, 2024). Pemerintah telah menyadari kesulitan ini, antara lain dalam rencana pembentukan Satuan Tugas Transformasi Digital untuk memantau praktik digital yang merugikan usaha kecil dan menengah akibat harga sangat rendah dari produk impor dalam *marketplace* (Sari, 2023). Namun tantangan

besar yang dihadapi adalah bagaimana menetapkan ukuran yang objektif untuk biaya pokok, durasi kerugian, perhitungan "*recoupment*", serta pengumpulan data yang transparan di ruang digital yang sering terselubung oleh promosi, diskon agresif, *voucher*, *flash sale*, subsidi ongkir, dan algoritma harga yang dinamis.

Di Amerika Serikat, keputusan Brooke Group Ltd. v. Brown & Williamson Tobacco Corp. (1993) menetapkan dua prasyarat penting untuk klaim *predatory pricing*: pertama, bahwa harga yang dilaporkan itu berada *di bawah biaya* ("*below-cost pricing*"); kedua, bahwa pelaku usaha memiliki probabilitas yang berbahaya (*dangerous probability*) untuk memulihkan ("*recoup*") kerugian yang diderita akibat menjual di bawah biaya tersebut di masa masa berikutnya. Tanpa bukti *recoupment*, meskipun harga di bawah *cost*, pengadilan AS cenderung tidak memutuskan pelanggaran *predatory pricing*, karena risiko bahwa regulasi yang terlalu longgar akan menghambat fungsi kompetisi yang sehat, terutama diskon dan promosi yang menguntungkan konsumen jangka pendek.

Di Uni Eropa dan pada blok EU, regulasi persaingan mulai memasukkan elemen-elemen digital lebih eksplisit. Komisi Eropa telah membuka konsultasi publik untuk pedoman (*draft guidelines*) tentang penyalahgunaan dominasi (*exclusionary abuses*), termasuk *predatory pricing* serta *squeeze margin*, *exclusive dealing*, atau penolakan pasokan (*refusal to supply*) ([Overstraeten, 2024](#)). Di bawah regulasi Digital Markets Act, platform besar (*gatekeepers*) mendapatkan kewajiban yang lebih besar dalam hal transparansi, keadilan dan non-diskriminasi, sehingga memungkinkan regulasi *predatory pricing* lebih mudah ditangani apabila ditemukan indikasi *abuse* dominasi harga melalui strategi eksklusif.

Di China, regulasi antimonopoli dan aturan persaingan usaha juga semakin ketat terhadap platform *e-commerce*. Sebagai contoh, draf aturan (*draft rules*) dari National Development and Reform Commission menuntut transparansi dalam penetapan harga internet platform dan keadilan dalam kontrak antara platform dengan merchant, termasuk perubahan peraturan harga harus disampaikan secara terbuka ([Tham, 2025](#)). Selain itu, tindakan regulatif terhadap Alibaba, yang didenda sekitar US\$2,75 miliar pada 2021 karena pelanggaran antimonopoli yang di antaranya termasuk praktik yang membatasi merchant untuk melakukan promosi di platform kompetitor, menunjukkan bahwa China juga menolak strategi yang secara struktural melemahkan persaingan lewat kontrol harga atau pembatasan saluran distribusi ([Hall, 2024](#)).

Bertolak dari pendekatan komparatif, perumusan suatu model regulasi yang ideal mengenai praktik *predatory pricing* dalam ranah *e-commerce* di Indonesia—serta di negara-negara lain dengan ekosistem ekonomi digital yang tengah bertumbuh—perlu menitikberatkan pada kejelasan rumusan normatif dan keberadaan parameter yang dapat diukur secara objektif. Regulasi seyogianya memberikan batasan hukum yang eksplisit mengenai apa yang dimaksud dengan penetapan harga di bawah biaya (*selling below cost*), dengan merinci unsur-unsur pokok yang mencakup biaya variabel minimum sebagai dasar penilaian, biaya tetap yang secara khas melekat dalam aktivitas perdagangan digital seperti biaya promosi daring, biaya keanggotaan atau penggunaan platform, ongkos logistik, hingga praktik pemberian subsidi ongkir.

Selain itu, aspek temporal berupa lamanya periode harga murah yang ditawarkan juga patut dimasukkan sebagai kriteria, bersamaan dengan keharusan adanya bukti kemampuan pelaku usaha untuk melakukan *recoupment*, yakni memulihkan kerugian jangka pendek dengan cara menyingkirkan pesaing dan kemudian menaikkan harga secara eksploitatif. Lebih jauh, regulasi yang progresif dalam konteks ini tidak cukup hanya menyoal batas harga, melainkan harus pula membebaskan kewajiban transparansi baik kepada penyedia platform maupun para *merchant*. Transparansi tersebut meliputi keterbukaan data harga, mekanisme promosi, serta algoritma penentuan harga yang digunakan, sehingga

regulator memiliki akses atau setidaknya mekanisme pengawasan yang efektif untuk menilai apakah strategi harga yang dijalankan masih berada dalam koridor persaingan sehat atau justru menjurus pada praktik *predatory pricing*.

Dari sisi keadilan, regulasi harus melindungi UKM agar tidak tersingkir oleh promosi besar dari pemain dominan yang memiliki sumber daya untuk menahan kerugian sementara, tapi tidak boleh mengekang inovasi dan promosi yang sah yang memberi manfaat konsumen. Misalnya, diskon sesaat atau *flash sale* boleh saja, tapi apabila terjadi secara sistematis dan dalam skala yang mengancam keberlanjutan kompetitor lokal, itu harus menjadi objek pengawasan. Aspek keadilan juga berarti konsumen tidak hanya dilihat dari manfaat harga murah saat itu, tetapi juga dari dampak jangka panjang: pasar yang oligopolistik atau monopoli akibat strategi *predatory pricing* bisa menyebabkan harga tinggi atau layanan jelek setelah pesaing hilang.

Kerangka pelaksanaan regulasi *predatory pricing* dalam ekosistem perdagangan digital sudah sepatutnya dirancang secara sistematis dengan membentuk atau menugaskan suatu badan pengawasan khusus—baik dalam bentuk unit independen maupun sebagai bagian dari KPPU—yang memiliki kapasitas teknis untuk melakukan perhitungan biaya secara akurat, menganalisis algoritma harga yang digunakan oleh platform, serta melakukan pemantauan pasar digital secara *real time*. Keberadaan otoritas yang berkompeten ini penting, sebab praktik *predatory pricing* di era digital tidak lagi sederhana sebatas menjual di bawah biaya, melainkan kerap disamarkan melalui algoritma promosi, subsidi silang ongkos kirim, maupun pengaturan visibilitas produk di platform. Dalam konteks penegakan, regulasi juga tidak cukup berhenti pada ancaman sanksi administratif berupa denda, melainkan harus merumuskan instrumen remedial behaviour yang bersifat korektif dan preventif. Misalnya, pelaku usaha dapat diwajibkan membuka atau memperbaiki sistem algoritma pencarian dan promosi yang terbukti diskriminatif, atau bahkan menyediakan ruang promosi yang lebih adil bagi pelaku UKM yang selama ini dirugikan oleh praktik harga predatoris. Di samping itu, diperlukan pula mekanisme pengaduan yang sederhana, mudah diakses, dan tidak membebani pihak-pihak yang lemah secara struktural, seperti UKM maupun konsumen individu, sehingga akses terhadap keadilan dapat terjamin secara nyata.

Dari sisi prosedur hukum, penting untuk memastikan bahwa keseluruhan mekanisme berjalan dengan prinsip transparansi, *fairness*, dan kepastian hukum. Hal ini mencakup kejelasan mengenai kapan suatu praktik harga akan dikualifikasi sebagai *predatory*, apa saja tolok ukur atau indikator yang digunakan, berapa lama jangka waktu investigasi berlangsung, serta siapa yang memikul beban pembuktian dalam sengketa. Dengan kepastian semacam ini, pelaku usaha tidak lagi beroperasi dalam ketidakpastian, sementara konsumen pun memperoleh perlindungan yang nyata. Lebih jauh, untuk menjaga keberimbangan kepentingan antara inovasi bisnis dan perlindungan pasar, model regulasi seyogianya dirancang fleksibel, namun tidak mudah untuk dielakkan. Fleksibilitas tersebut dapat diwujudkan melalui kombinasi antara pendekatan *rule-based* yang memberikan aturan teknis terukur—seperti batasan biaya, periode harga murah, atau indikator *recoupment*—dengan pendekatan *principle-based* yang menekankan pada asas persaingan usaha yang sehat, asas proporsionalitas, dan asas non-diskriminasi. Terakhir, penyusunan regulasi ini perlu mengedepankan partisipasi semua pemangku kepentingan, mulai dari pemerintah sebagai regulator, platform digital sebagai fasilitator pasar, UKM sebagai pelaku usaha yang rentan, hingga konsumen sebagai penerima akhir manfaat. Dengan demikian, regulasi *predatory pricing* dalam perdagangan digital tidak hanya menjadi instrumen hukum yang represif, tetapi juga instrumen yang membangun ekosistem ekonomi digital yang adil, berimbang, dan berkelanjutan.

Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa praktik *predatory pricing* dalam ekosistem perdagangan digital Indonesia merupakan fenomena yang kompleks, baik dari aspek hukum maupun praktik bisnis. Secara normatif, ketentuan Pasal 20 UU Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebenarnya telah melarang praktik penetapan harga di bawah biaya produksi untuk menyingkirkan pesaing, namun tidak memberikan tolok ukur yang jelas terkait definisi “harga pokok” dalam konteks perdagangan digital. Ketidakjelasan ini menimbulkan interpretasi yang berbeda-beda, sehingga menurunkan efektivitas penegakan hukum. Selain itu, masih terdapat kekosongan pedoman teknis yang dapat dijadikan acuan oleh aparat penegak hukum maupun pelaku usaha, yang berdampak pada lemahnya kepastian hukum.

Secara praktis, penegakan terhadap praktik *predatory pricing* menghadapi hambatan serius. Kesulitan utama terletak pada keterbatasan akses data internal perusahaan digital yang bersifat sensitif, dinamisnya strategi promosi seperti *flash sale* dan subsidi ongkos kirim, serta dominasi modal besar yang memungkinkan pelaku usaha besar menanggung kerugian dalam jangka pendek. Hal ini semakin diperparah dengan keterbatasan yurisdiksi ketika pelaku usaha asing melakukan praktik *predatory pricing* melalui platform digital yang beroperasi lintas batas. Akibatnya, pelaku usaha kecil dan menengah berada pada posisi yang rentan, sementara konsumen dalam jangka panjang berisiko menghadapi monopoli harga dan hilangnya variasi produk.

Guna menjawab tantangan tersebut, diperlukan model pengaturan *predatory pricing* yang ideal, yang tidak hanya berfokus pada kepastian hukum tetapi juga mengedepankan asas keadilan dan keberimbangan kepentingan. Model ini harus mencakup kejelasan definisi harga pokok, parameter objektif mengenai durasi dan *recoupment*, serta kewajiban transparansi data harga dan algoritma. Selain itu, penguatan kelembagaan KPPU dengan unit khusus yang memiliki kemampuan teknis untuk menganalisis biaya dan algoritma harga menjadi sangat penting. Dengan demikian, regulasi *predatory pricing* tidak hanya berfungsi sebagai instrumen represif, tetapi juga sebagai mekanisme korektif dan preventif yang dapat menciptakan ekosistem perdagangan digital yang adil, transparan, dan berkelanjutan di Indonesia.

Daftar Pustaka

- Andini, S. D., & Hidayah, A. N. (2023). Dugaan Predatory Pricing Pada Promosi Flash Sale: Dimana Peran KPPU? *JURNAL PENELITIAN SERAMBI HUKUM*, 17(1), 81–95. <https://doi.org/https://doi.org/10.59582/sh.v17i01.1043>
- ANTARA News Sulawesi Selatan dan Sulawesi Barat. (2010). *KPPU : Butuh Waktu Lama Selidiki Kasus "Predatory Pricing*. ANTARA News Makassar. <https://makassar.antaranews.com/berita/21567/kppu--butuh-waktu-lama-selidiki-kasus-predatory-pricing>
- Clinton, B. (2024). *KPPU Sebut Pembuktian "Predatory Pricing" Starlink Butuh Proses*. Kompas.Com. <https://tekno.kompas.com/read/2024/05/30/11310027/kppu-sebut-pembuktian-predatory-pricing-starlink-butuh-proses>
- Dewi, N. L. P. D. R., & Suartha, I. D. M. (2016). PENERAPAN PENDEKATAN RULES OF REASON DALAM MENENTUKAN KEGIATAN PREDATORY PRICING YANG DAPAT MENAKIBATKAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT. *Kertha Semaya : Journal Ilmu Hukum*, 5(2).
- Febriana, L. K. (2016). *Harmonisasi Pengaturan Jual Rugi Dalam Perspektif Hukum Antidumping Dan Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*. Universitas Brawijaya.
- Google, Temasek, & Company, B. &. (2023). *e-Conomy SEA 2023*. Google, Temasek, Bain & Company.
- Hall, C. (2024). *Key events during China's regulatory scrutiny of Alibaba*. Reuters. <https://www.reuters.com/markets/asia/key-events-during-chinas-regulatory->

scrutiny-alibaba-2024-09-02

- Hukumonline. (2009). *KPPU Rancang Pedoman Pasal Predatory Pricing*. Hukumonline.Com. <https://www.hukumonline.com/berita/a/kppu-rancang-pedoman-pasal-ipredatory-pricing-hol22857/>
- Lubis, A. F., Anggraini, A. M. T., Toha, K., Kagramanto, L. B., Hawin, M., Sirait, N. N., Sukarmi, Maarif, S., & Silalahi, U. (2009). *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks & Konteks*. Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia.
- Matheus, J. (2021). E-Arbitration: Digitization Of Business Dispute Resolution Pada Sektor E-Commerce Dalam Menyongsong Era Industri 4.0 Di Tengah Pandemi Covid-19. *Lex Renaissance*, 6(4), 692–704.
- Muhaimin. (2020). *Metode Penelitian Hukum*. Mataram University Press.
- Nugraha, F. A. (2024). *KPPU kaji dugaan praktik “predatory pricing” layanan Starlink*. ANTARA News. <https://www.antaranews.com/berita/4149375/kppu-kaji-dugaan-praktik-predatory-pricing-layanan-starlink>
- Overstraeten, B. Van. (2024). *EU seeking feedback on draft antitrust guidelines on exclusionary abuses*. Reuters. <https://www.reuters.com/markets/eu-seeking-feedback-draft-antitrust-guidelines-exclusionary-abuses-2024-08-01>
- Putri, R. P. A., & Ruhaeni, N. (2022). Kewajiban Mendaftarkan E-Commerce dalam Sistem Elektronik Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 2019 tentang Perdagangan Melalui Sistem Elektronik dan Implementasinya terhadap E-Commerce Informal. *Bandung Conference Series: Law Studies*, 2(1).
- Sari, H. P. (2023). *Lawan “Predatory Pricing”, Pemerintah Akan Bentuk Satgas*. Kompas.Com. <https://money.kompas.com/read/2023/09/13/062633426/lawan-predatory-pricing-pemerintah-akan-bentuk-satgas>
- Tham, E. (2025). *China proposes draft rules on internet platform pricing*. Reuters. <https://www.reuters.com/world/china/china-proposes-draft-rules-internet-platform-pricing-2025-08-23>