

ANALISIS RULE OF REASON ATAS DUGAAN MONOPOLISASI PASAR SEMEN

Muzammil Hidayat¹, Cipta Ekalasari Rahmawati²

¹Universitas Al Azhar Indonesia

²Sekolah Tinggi Ilmu Hukum Adhyaksa

E-mail: [1muzamil@gmail.com](mailto:muzamil@gmail.com), [2cipta.ekalasari@stih-adhyaksa.ac.id](mailto:cipta.ekalasari@stih-adhyaksa.ac.id)

Abstrak

Pasar semen nasional memegang peranan penting dalam pembangunan infrastruktur di Indonesia. Namun, praktik persaingan usaha yang tidak sehat, seperti predatory pricing, dapat mengganggu keseimbangan pasar dan merugikan pelaku usaha maupun konsumen. Penelitian ini mengkaji kasus PT Conch South Kalimantan Cement yang diduga melakukan strategi penetapan harga sangat rendah untuk menyingkirkan pesaing di wilayah Kalimantan Selatan, sebagaimana diputuskan dalam Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) No. 03/KPPU-L/2020. Penelitian ini bertujuan menganalisis penerapan pendekatan Rule of Reason dalam menilai pelanggaran Pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 serta mengevaluasi dampak praktik Predatory Pricing terhadap struktur pasar semen di wilayah tersebut. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis-normatif dengan pendekatan kualitatif-deskriptif, melalui telaah dokumen hukum dan literatur terkait. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pendekatan Rule of Reason menuntut analisis menyeluruh terkait niat pelaku, kondisi pasar, dan dampak jangka panjang. Strategi harga sangat rendah PT Conch terbukti tidak hanya melanggar norma hukum tetapi juga mengubah struktur pasar menjadi sangat terkonsentrasi, meningkatkan hambatan masuk, serta menghilangkan pesaing utama. Penelitian ini merekomendasikan peningkatan pengawasan dan penguatan regulasi oleh KPPU serta kesadaran pelaku usaha untuk menerapkan persaingan sehat. Studi ini memberikan kontribusi penting bagi pengembangan hukum persaingan usaha di Indonesia khususnya dalam mengatasi praktik Predatory Pricing di sektor strategis.

Kata Kunci: *Predatory pricing, Rule of Reason, Pasal 20 UU No. 5 Tahun 1999, struktur pasar, KPPU, persaingan usaha.*

Abstract

The national cement market plays a crucial role in Indonesia's infrastructure development. However, unfair business practices such as predatory pricing can disrupt market equilibrium and harm both businesses and consumers. This study examines the case of PT Conch South Kalimantan Cement, which was alleged to have implemented an extremely low pricing strategy to eliminate competitors in South Kalimantan, as adjudicated in the Business Competition Supervisory Commission (KPPU) Decision No. 03/KPPU-L/2020. The aim of this research is to analyze the application of the Rule of Reason approach in assessing violations of Article 20 of Law Number 5 of 1999, and to evaluate the impact of predatory pricing practices on the structure of the cement market in the region. This study employs a normative juridical method with a

qualitative-descriptive approach, using legal document analysis and relevant literature review. The findings reveal that the Rule of Reason approach requires a comprehensive analysis of the perpetrator's intent, market conditions, and long-term impacts. PT Conch's extremely low pricing strategy was proven not only to violate legal norms but also to transform the market structure into a highly concentrated one, increase barriers to entry, and eliminate major competitors. This research recommends enhanced monitoring and stronger regulations by the KPPU, along with increased awareness among businesses to promote fair competition. The study provides significant contributions to the development of competition law in Indonesia, particularly in addressing predatory pricing practices in strategic sectors.

Keywords: *Predatory pricing, Rule of Reason, Article 20 of Law No. 5 of 1999, market structure, KPPU, business competition.*

PENDAHULUAN

Pasar semen nasional memiliki peran strategis dalam pembangunan infrastruktur Indonesia. Namun, dalam praktiknya, dinamika persaingan usaha di sektor ini kerap kali menimbulkan permasalahan hukum yang kompleks. Salah satu kasus signifikan yang mencerminkan hal tersebut adalah perkara Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) No. 03/KPPU-L/2020 yang melibatkan PT Conch South Kalimantan Cement. Dalam perkara ini, Terlapor diduga melakukan praktik penetapan harga sangat rendah (*predatory pricing*) yang berujung pada dominasi pasar semen di wilayah Kalimantan Selatan.¹

KPPU menyatakan bahwa tindakan PT Conch telah memenuhi unsur pelanggaran Pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, yang melarang pelaku usaha melakukan jual rugi atau menetapkan harga yang sangat rendah dengan maksud menyingkirkan pesaing. Dalam menilai pelanggaran ini, KPPU tidak menggunakan pendekatan *per se illegal*, melainkan menerapkan pendekatan *Rule of Reason*, yaitu pendekatan analitis yang mempertimbangkan secara menyeluruh dampak suatu tindakan terhadap struktur pasar, perilaku pelaku usaha, hambatan masuk, serta posisi dominan dan potensi kerugian konsumen.²

Fenomena ini menjadi penting untuk dikaji lebih dalam karena pendekatan *Rule of*

¹ Alfath, M., & Anisah, S. (2024). Legal construction of *Rule of Reason* approach to *Predatory Pricing* in digital business. *Awang Long Law Review*, 7(2), 256–267.

² Alfath, M., & Anisah, S. (2024). The negative impact of *Predatory Pricing* practice to fair competition. *Journal of Private and Commercial Law*, 1(1), 66–88.

Reason menuntut pembuktian kausalitas antara strategi harga yang dilakukan dengan perubahan struktur pasar dan terjadinya praktik persaingan usaha tidak sehat.³ Dalam kasus ini, PT Conch secara bertahap meningkatkan pangsa pasarnya dari 2% (tahun 2014) menjadi 49% (tahun 2018), sedangkan pesaing-pesaing utama mengalami penurunan tajam, bahkan salah satunya keluar dari pasar. Strategi penetapan harga yang sangat rendah tersebut didukung oleh faktor-faktor seperti kapasitas produksi besar, efisiensi biaya, dan hambatan masuk yang tinggi, yang mengindikasikan motif penguasaan pasar. Melalui kajian ini, penulis ingin menelaah lebih lanjut dua aspek penting:

(1) bagaimana pendekatan *Rule of Reason* digunakan KPPU untuk membuktikan pelanggaran Pasal 20 dalam kasus *predatory pricing*, dan (2) apa dampak konkret dari strategi tersebut terhadap struktur pasar semen di Kalimantan Selatan. Pemahaman terhadap dua aspek ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan hukum persaingan usaha di Indonesia, khususnya dalam menangani

kasus-kasus *abuse of dominance* melalui mekanisme penetapan harga.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis-normatif dengan pendekatan kualitatif-deskriptif. Pendekatan yuridis-normatif digunakan untuk menganalisis norma-norma hukum yang berlaku terkait larangan praktik persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, khususnya Pasal 20, dengan mengkaji penerapannya dalam Putusan KPPU No. 03/KPPU-L/2020.

Penelitian ini bersifat kualitatif karena bertujuan memahami substansi hukum dan argumentasi Majelis Komisi dalam menilai unsur-unsur pelanggaran melalui pendekatan *Rule of Reason*. Peneliti tidak melakukan pengumpulan data statistik, melainkan menelaah data sekunder berupa dokumen hukum.

Jenis dan sumber data dalam penelitian ini adalah data sekunder, yang meliputi:

a. Putusan KPPU No. 03/KPPU-L/2020,

³ Alfath, M., & Anisah, S. (2024). Analisis praktik jual rugi (*predatory pricing*) terhadap praktik persaingan usaha tidak sehat di industri semen Kalimantan

Selatan. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 10(14), 949–955.

- b. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat,
- c. Literatur hukum persaingan usaha,
- d. Jurnal dan artikel akademik yang relevan.

Teknik analisis data dilakukan secara kualitatif-deskriptif, dengan cara menafsirkan isi putusan dan membandingkannya dengan teori hukum persaingan usaha serta praktiknya, untuk memahami penerapan pendekatan *Rule of Reason* dan dampaknya terhadap struktur pasar.⁴

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Penerapan Strategi Penetapan Harga Sangat Rendah oleh PT Conch South Kalimantan Cement Berdasarkan Pendekatan Rule of Reason

Dalam perkara No. 03/KPPU-L/2020, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) memutuskan bahwa PT Conch South Kalimantan Cement (PT Conch) terbukti melanggar Pasal 20 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pasal tersebut menyatakan bahwa pelaku

usaha dilarang melakukan penjualan barang dan/atau jasa dengan harga sangat rendah dengan maksud untuk menyingkirkan pesaingnya di pasar bersangkutan, sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat.

KPPU dalam perkara ini menggunakan pendekatan Rule of Reason, yaitu pendekatan yang mengharuskan adanya pembuktian terhadap unsur-unsur pelanggaran secara menyeluruh, mencakup konteks pasar, niat pelaku, serta dampak dari tindakan tersebut terhadap persaingan. Pendekatan ini berbeda dengan per se illegal yang secara otomatis menganggap suatu perbuatan melanggar hukum tanpa melihat konteks.

B. Analisis Pasar Bersangkutan

Penentuan pasar bersangkutan menjadi tahap awal yang krusial dalam pendekatan Rule of Reason. KPPU menetapkan pasar produk sebagai semen jenis PCC, dan pasar geografis sebagai wilayah Provinsi Kalimantan Selatan. Penetapan ini berdasarkan tingkat substitusi produk, perilaku konsumen, dan struktur distribusi barang.

⁴ Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2010, hlm. 13.

PT Conch dinilai memiliki keunggulan logistik dan harga dibandingkan pesaingnya, yang berdampak pada dominasinya terhadap pangsa pasar. Dalam waktu relatif singkat, PT Conch berhasil meningkatkan pangsa pasar secara signifikan, dari 2% menjadi sekitar 49% dalam kurun waktu 4 tahun, sementara pesaing utamanya mengalami penurunan drastis.

C. Pembuktian Harga Sangat Rendah

KPPU menganalisis bahwa harga jual semen oleh PT Conch secara konsisten berada di bawah biaya pokok produksi (BPP), bahkan dalam kondisi pasar normal. Penjualan di bawah BPP ini dikualifikasikan sebagai indikasi praktik jual rugi, terutama karena dilakukan secara berkelanjutan dan tidak dalam rangka promosi atau keadaan darurat pasar.

Dalam pendekatan Rule of Reason, penetapan harga rendah tidak secara otomatis dilarang. Namun, ketika disertai dengan niat untuk menyingkirkan pesaing dan berdampak pada struktur pasar, maka praktik tersebut masuk dalam kategori Predatory Pricing yang melanggar hukum persaingan.

D. Niat Menyingkirkan Pesaing (Intent)

Salah satu elemen penting dalam pembuktian pelanggaran Pasal 20 adalah

adanya unsur niat dari pelaku usaha. KPPU menemukan bahwa strategi harga PT Conch secara langsung mengganggu keberlangsungan pesaing seperti PT Semen Bosowa yang akhirnya keluar dari pasar Kalimantan Selatan. Fakta ini memperkuat dugaan adanya intent untuk menghilangkan kompetitor, yang menjadi syarat penting dalam penilaian Rule of Reason.

E. Dampak terhadap Persaingan dan Struktur Pasar

Setelah pesaing utama tersingkir, PT Conch menjadi pelaku dominan di pasar bersangkutan. Dengan posisi tersebut, perusahaan berpotensi melakukan pengendalian harga dan distribusi yang dapat merugikan konsumen dalam jangka panjang.

Struktur pasar berubah dari kondisi yang kompetitif menjadi terpusat (highly concentrated), ditandai dengan dominasi satu pelaku dan berkurangnya pilihan bagi konsumen. Hambatan masuk bagi pelaku usaha baru juga menjadi lebih tinggi karena PT Conch telah menguasai infrastruktur, logistik, dan jaringan distribusi.

Dengan memenuhi elemen-elemen berikut:

a. Harga sangat rendah dan berada di bawah biaya produksi;

b. Niat menyingkirkan pesaing yang terbukti dengan keluarnya pelaku lain dari pasar;

c. Dampak struktural terhadap pasar dan hambatan masuk;

d. Perubahan dinamika pasar menjadi tidak kompetitif;

Maka, tindakan PT Conch dikategorikan sebagai pelanggaran Pasal 20 UU No. 5 Tahun 1999 melalui pembuktian berbasis pendekatan Rule of Reason. Keputusan KPPU dalam perkara ini menegaskan pentingnya analisis kontekstual dalam hukum persaingan, yang tidak hanya mempertimbangkan perilaku harga semata, tetapi juga niat, dampak jangka panjang, dan struktur pasar yang ditimbulkan.

F. Dampak Praktik Predatory Pricing oleh PT Conch terhadap Struktur Pasar Semen di Kalimantan Selatan

Salah satu tujuan utama dari hukum persaingan usaha adalah menjaga struktur pasar agar tetap kompetitif dan terbuka. Struktur pasar yang sehat tidak hanya mendukung efisiensi dan inovasi, tetapi juga menjamin bahwa tidak ada satu pelaku usaha yang memiliki kekuatan pasar sedemikian besar sehingga dapat bertindak secara independen dari tekanan kompetitif. Dalam

perkara ini, dampak dari strategi Predatory Pricing oleh PT Conch South Kalimantan Cement secara langsung berkontribusi terhadap terjadinya konsentrasi pasar yang tinggi di wilayah Kalimantan Selatan.

G. Perubahan Struktur Pasar

Sebelum masuknya PT Conch, pasar semen di Kalimantan Selatan relatif kompetitif dengan beberapa pemain utama berbagi pangsa pasar secara proporsional. Namun, setelah PT Conch menerapkan strategi harga sangat rendah dalam waktu yang konsisten dan luas, pangsa pasarnya meningkat drastis hingga mencapai hampir 50% dalam kurun waktu empat tahun. Sementara itu, pesaing utamanya mengalami penurunan yang signifikan dan salah satunya, yaitu PT Semen Bosowa, menghentikan aktivitasnya di wilayah tersebut. Kondisi ini menyebabkan transformasi struktur pasar dari bentuk kompetitif menjadi oligopolistik dengan dominasi satu pelaku.

H. Hambatan Masuk dan Hambatan Bertahan

Praktik harga sangat rendah menciptakan hambatan masuk baru karena pelaku usaha baru tidak dapat bersaing dengan harga yang tidak mencerminkan kondisi pasar wajar. Selain itu, pelaku yang telah ada akan

kesulitan bertahan jika harus terus-menerus menghadapi kerugian akibat perang harga. Hambatan masuk ini diperkuat oleh kapasitas produksi besar yang dimiliki PT Conch, efisiensi biaya logistik, serta penguasaan saluran distribusi. Dalam konteks hukum persaingan, hal ini menandakan praktik eksklusif terhadap pelaku usaha lain secara tidak wajar.

I. Risiko Abuse of dominance

Setelah pesaing tersingkir, posisi dominan PT Conch dalam pasar memberi ruang untuk melakukan abuse of dominance. Meski harga awalnya rendah, pelaku usaha dengan posisi dominan memiliki insentif untuk menaikkan harga dan mengurangi output setelah mencapai kendali pasar, merugikan konsumen dalam jangka panjang. Risiko ini semakin tinggi apabila struktur pasar menjadi sangat terkonsentrasi dan regulator tidak bertindak cepat.

J. Dampak Terhadap Konsumen dan Persaingan Jangka Panjang

Secara jangka pendek, konsumen mungkin menikmati harga yang lebih rendah. Namun secara jangka panjang, kurangnya alternatif produk dan pelaku usaha akan berdampak negatif terhadap kualitas layanan, inovasi, dan kestabilan harga. Dalam situasi pasar yang didominasi oleh satu pelaku, daya

tawar konsumen menjadi lemah, dan potensi eksploitasi meningkat.

K. Evaluasi Yuridis

Dalam konteks Pasal 20 UU No. 5 Tahun 1999, dampak terhadap struktur pasar merupakan indikator penting untuk membuktikan bahwa strategi penetapan harga sangat rendah tidak hanya bersifat agresif, tetapi juga anti-kompetitif. Struktur pasar yang terkonsentrasi, hambatan masuk yang tinggi, dan hilangnya pesaing menunjukkan bahwa tindakan PT Conch memiliki efek eksklusif yang secara nyata mengganggu mekanisme pasar.

Dampak dari praktik Predatory Pricing oleh PT Conch terhadap struktur pasar semen di Kalimantan Selatan bersifat sistemik dan merugikan. Praktik ini menciptakan konsentrasi pasar yang tinggi, meningkatkan hambatan masuk, dan membuka peluang abuse of dominance yang dapat merusak keberlanjutan persaingan dan merugikan konsumen. Oleh karena itu, intervensi hukum melalui instrumen UU No. 5 Tahun 1999 menjadi penting untuk mengoreksi distorsi pasar tersebut dan memulihkan iklim usaha yang sehat.

KESIMPULAN

A. Simpulan

Berdasarkan hasil pembahasan dan analisis terhadap Putusan KPPU No. 03/KPPU-L/2020, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Strategi penetapan harga sangat rendah oleh PT Conch South Kalimantan Cement terbukti memenuhi unsur pelanggaran Pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 berdasarkan pendekatan Rule of Reason. Strategi tersebut tidak hanya berada di bawah biaya produksi, tetapi juga disertai dengan niat menyingkirkan pesaing dan berdampak langsung terhadap struktur persaingan di pasar semen wilayah Kalimantan Selatan.

2. Praktik Predatory Pricing yang dilakukan oleh PT Conch mengakibatkan perubahan signifikan dalam struktur pasar, dari kondisi kompetitif menuju struktur pasar terkonsentrasi yang dikuasai satu pelaku usaha. Kondisi ini menciptakan hambatan masuk, mengurangi pilihan konsumen, dan berisiko menciptakan dominasi pasar yang merugikan iklim usaha jangka panjang.

B. Saran

1. Bagi Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU):

Diperlukan peningkatan pengawasan terhadap strategi harga pelaku usaha, terutama pada sektor-sektor yang memiliki tingkat konsentrasi pasar tinggi dan potensi entry barrier yang besar. Selain itu, KPPU perlu memperkuat penggunaan pendekatan Rule of Reason dengan memperjelas indikator pembuktian intensi dan dampak jangka panjang dalam pedoman teknisnya.

2. Bagi Pelaku Usaha:

Penetapan strategi harga harus mempertimbangkan etika persaingan dan regulasi yang berlaku. Praktik yang bertujuan menghilangkan kompetitor secara tidak wajar hanya akan merusak keberlangsungan pasar dan berisiko dikenakan sanksi hukum.

3. Bagi Legislator dan Pemerintah:

Perlu dipertimbangkan untuk memperkuat instrumen hukum dan kebijakan persaingan, termasuk penyusunan parameter kuantitatif terkait Predatory Pricing serta penguatan lembaga pengawasan di sektor infrastruktur dan distribusi.

REFERENSI

- Alfath, M., & Anisah, S. (2024). Legal construction of *Rule of Reason* approach to *Predatory Pricing* in digital business. *Awang Long Law Review*, 7(2), 256–267.
- Alfath, M., & Anisah, S. (2024). The negative impact of *Predatory Pricing* practice to fair competition. *Journal of Private and Commercial Law*, 1(1), 66–88.
- Alfath, M., & Anisah, S. (2024). Analisis praktik jual rugi (*predatory pricing*) terhadap praktik persaingan usaha tidak sehat di industri semen Kalimantan Selatan. *Jurnal Ilmiah Wahana Pendidikan*, 10(14), 949–955. <https://doi.org/10.5281/zenodo.13751289>
- Andih, S. F. (2019). Pengaturan bukti petunjuk pada hukum acara persaingan usaha dalam kerangka hukum pembuktian di Indonesia. *Jurnal Magister Hukum Udayana*, 8(4), 575–587.
- Barthel, C. (2002). *Predatory Pricing policy under EC and US law*. Faculty of Law University of Lund.
- Biantara, D., Margaretha, V., & Lesmana, I. (2022). Analisis peran regulator dan aspek biaya dalam pencegahan praktik *Predatory Pricing* di e-commerce. *Jurnal Ilmiah Hukum*, 6(2), 175–182.
- Dewi, N. L. P. D. R. (2016). Penerapan pendekatan *Rule of Reason* dalam menentukan kegiatan *Predatory Pricing* yang dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat. Fakultas Hukum Universitas Udayana.
- Fadhilah, M. (2019). Penegakan hukum persaingan usaha tidak sehat oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam kerangka ekstrateritorial. *Jurnal Wawasan Yuridika*, 3(1), 55–72.
- Hariz, N. (2023). Penerapan *Rule of Reason* dalam putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha. *Jurnal Suara Hukum*, 5(1), 127–157.
- Himawan, A., & Anggraini, A. M. T. (2023). Perbandingan penerapan *Predatory Pricing* menurut hukum persaingan usaha Indonesia dan Amerika Serikat. *Reformasi Hukum Trisakti*, 5(3), 686–696.
- Ibrahim, J. (2007). *Hukum persaingan usaha*. Bayumedia Publishing.
- Komaria Nur Aulia, J. G., & Al Qodar Purwo Sulisty. (2023). The role of KPPU in response of *Predatory Pricing* practices in e-commerce. *JG*, 6(2), 175–182.