

---

---

# PENDEKATAN PEMBUKTIAN DALAM PENEGAKAN HUKUM PERSAINGAN USAHA BERDASARKAN UNDANG- UNDANG NO. 5 TAHUN 1999

Muhammad Iqbal Pratama<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Universitas Al Azhar Indonesia

E-mail: [Iqbalpe93@gmail.com](mailto:Iqbalpe93@gmail.com)

## Abstrak

*Penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia merupakan aspek krusial dalam menjaga mekanisme pasar yang adil dan efisien. Dalam praktiknya, tidak semua pelaku usaha menjalankan prinsip persaingan sehat; sebagian justru melakukan praktik-praktik terlarang seperti kartel, monopoli, dan persekongkolan tender yang merugikan konsumen dan pesaing. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 hadir sebagai dasar hukum untuk menindak praktik semacam ini, dengan pelaksana utama oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Namun, pembuktian pelanggaran dalam perkara persaingan usaha memiliki tantangan tersendiri, terutama ketika pelanggaran bersifat tersembunyi dan kompleks. Oleh karena itu, diperlukan pendekatan yang tepat dalam menganalisis tindakan pelaku usaha, yaitu melalui pendekatan Per Se Illegal dan Rule of Reason. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan konseptual dan perundang-undangan, serta didukung analisis literatur dan studi kasus. Hasil kajian menunjukkan pentingnya konsistensi penerapan pendekatan hukum dalam menilai perilaku pasar dan memperkuat fungsi KPPU dalam menegakkan hukum demi menciptakan iklim usaha yang kompetitif dan adil.*

**Kata kunci:** *Persaingan Usaha, KPPU, Per Se Illegal, Rule of Reason, Metode Yuridis Normatif.*

## Abstract

*The enforcement of competition law in Indonesia plays a vital role in maintaining a fair and efficient market mechanism. In practice, not all business actors adhere to the principles of fair competition; some engage in prohibited practices such as cartels, monopolies, and collusive tendering that harm both consumers and competitors. Law Number 5 of 1999 serves as the legal foundation to address such conduct, primarily enforced by the Indonesian Competition Commission (KPPU). However, proving violations in competition cases poses unique challenges, particularly when infringements are covert and complex. Therefore, appropriate analytical approaches are needed, namely the Per Se Illegal and Rule of Reason doctrines. This research applies a normative juridical method using conceptual and statutory approaches, supported by literature analysis and case studies. The study reveals the importance of consistent application of legal doctrines in assessing market behavior and reinforcing KPPU's role in upholding the law to foster a competitive and equitable business climate.*

**Keywords:** *Competition Law, KPPU, Per Se Illegal, Rule of Reason, Normative Juridical Method.*

## PENDAHULUAN

Dalam sistem ekonomi pasar bebas, persaingan usaha merupakan fondasi utama yang menjamin berjalannya mekanisme pasar secara efisien, adil, dan berkelanjutan. Persaingan yang sehat mendorong pelaku usaha untuk terus berinovasi, meningkatkan efisiensi produksi, serta menyediakan produk atau jasa dengan harga dan kualitas terbaik bagi konsumen. Tanpa adanya kompetisi yang terbuka, pasar rentan mengalami distorsi, baik dalam bentuk harga yang tidak wajar, kualitas produk yang rendah, maupun terhambatnya akses pasar bagi pelaku usaha baru atau kecil.<sup>1</sup>

Namun dalam praktiknya, tidak semua pelaku usaha menjalankan prinsip kompetisi secara fair. Tidak jarang ditemui adanya kecenderungan untuk melakukan praktik anti persaingan, seperti monopoli, kartel, dan bentuk-bentuk kolusi lain yang bertujuan mengeliminasi pesaing dan memanipulasi pasar demi keuntungan kelompok tertentu.<sup>2</sup> Tindakan-tindakan ini tidak hanya merugikan pelaku usaha lainnya, tetapi juga secara langsung merugikan konsumen melalui harga yang lebih tinggi,

pilihan yang terbatas, serta menurunnya kualitas layanan atau produk.

Untuk mengantisipasi dan menindak praktik-praktik tersebut, Indonesia telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Undang-undang ini merupakan produk reformasi hukum yang bertujuan menjaga iklim usaha yang adil, kompetitif, dan tidak diskriminatif. Di dalamnya, termuat larangan terhadap berbagai bentuk persekongkolan, penguasaan pasar secara eksklusif, dan praktik penetapan harga yang merugikan konsumen.<sup>3</sup>

Penegakan UU No. 5 Tahun 1999 dilaksanakan oleh lembaga independen bernama Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). KPPU memiliki mandat untuk menerima laporan dugaan pelanggaran, menyelidiki, mengadili, dan menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang terbukti melakukan praktik persaingan tidak sehat.<sup>4</sup> Sebagai satu-satunya lembaga yang memiliki otoritas dalam perkara persaingan usaha, KPPU

<sup>1</sup> Michael E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, (New York: Free Press, 1990), hlm. 15–16.

<sup>2</sup> Joseph E. Stiglitz, *The Price of Inequality*, (New York: W.W. Norton, 2012), hlm. 102–105.

<sup>3</sup> Lihat Pasal 1 dan Pasal 5–25 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

<sup>4</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Pedoman Penanganan Perkara*, Jakarta, 2020.

memegang peran vital dalam memastikan bahwa sistem ekonomi pasar tidak dibajak oleh kepentingan segelintir pelaku usaha besar.

Namun demikian, penegakan hukum di bidang persaingan usaha tidaklah mudah. Banyak praktik anti persaingan yang dilakukan secara tertutup, melalui kesepakatan informal atau pola perilaku yang sulit dibuktikan secara langsung. Oleh karena itu, dalam praktik hukum dikenal dua pendekatan utama dalam pembuktian kasus persaingan usaha, yakni pendekatan *Per Se Illegal* dan *Rule of Reason*.<sup>5</sup>

Pendekatan *Per Se Illegal* menganggap bahwa jenis-jenis perjanjian tertentu seperti kartel, penetapan harga, pembagian wilayah pemasaran, dan sejenisnya secara otomatis melanggar hukum tanpa perlu pembuktian dampak negatifnya terhadap pasar. Pendekatan ini biasanya digunakan pada bentuk pelanggaran yang secara historis terbukti sangat merugikan pasar dan konsumen.<sup>6</sup> Sebaliknya, pendekatan *Rule of Reason* memerlukan analisis mendalam terhadap dampak tindakan pelaku usaha terhadap struktur pasar, perilaku konsumen,

dan potensi terjadinya distorsi harga atau hambatan masuk bagi kompetitor baru. Dengan kata lain, dalam pendekatan ini, suatu tindakan hanya dianggap melanggar hukum jika terbukti menimbulkan kerugian nyata terhadap persaingan usaha dan konsumen.<sup>7</sup>

Pemahaman terhadap kedua pendekatan tersebut sangat penting, bukan hanya bagi aparat penegak hukum seperti KPPU dan peradilan, tetapi juga bagi kalangan pelaku usaha, akademisi, serta masyarakat luas. Pengetahuan ini berguna untuk membedakan antara strategi usaha yang sah dan wajar, dengan strategi yang manipulatif dan merusak persaingan. Di sisi lain, pendekatan analitis ini juga memberikan ruang bagi pelaku usaha untuk tetap kreatif dan inovatif dalam strategi pemasaran dan kolaborasi usaha, selama tidak melanggar hukum.

Dengan memahami mekanisme penegakan hukum persaingan usaha serta kompleksitas pendekatan pembuktiannya, kita dapat menilai efektivitas sistem hukum dalam menjaga integritas pasar dan mendorong terbentuknya iklim usaha yang

<sup>5</sup> Erman Rajagukguk, *Hukum Persaingan Usaha*, (Jakarta: FHUI Press, 2017), hlm. 77–81.

<sup>6</sup> William E. Kovacic & Carl Shapiro, "Antitrust Policy: A Century of Economic and Legal Thinking", *Journal*

*of Economic Perspectives*, Vol. 14, No. 1 (2000), hlm. 43–60.

<sup>7</sup> Richard A. Posner, *Antitrust Law*, 2nd ed., (Chicago: University of Chicago Press, 2001), hlm. 65–78.

sehat. Oleh karena itu, diperlukan kajian yang mendalam dan berkelanjutan mengenai peran hukum, pendekatan analisis, serta efektivitas kelembagaan dalam mengawal prinsip-prinsip persaingan yang adil demi kepentingan ekonomi nasional dan kesejahteraan konsumen.

### METODE PENELITIAN

Dalam rangka mengkaji penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia, khususnya dalam konteks pendekatan *Per Se Illegal* dan *Rule of Reason*, penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, dengan pendekatan konseptual dan pendekatan perundang-undangan. Metode ini dipilih karena fokus utama kajian terletak pada norma-norma hukum yang mengatur persaingan usaha, serta analisis teoritis terhadap penerapannya dalam praktik lembaga penegakan hukum seperti Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).<sup>8</sup>

Metode yuridis normatif berangkat dari asumsi bahwa hukum adalah suatu sistem norma yang tersusun secara logis dan

hierarkis, sehingga analisis dilakukan terhadap bahan-bahan hukum yang bersifat sekunder. Penelitian jenis ini tidak meneliti langsung ke lapangan, melainkan menelaah asas hukum, doktrin, serta peraturan perundang-undangan yang relevan, khususnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 sebagai dasar utama pengaturan persaingan usaha di Indonesia.<sup>9</sup>

Adapun pendekatan konseptual digunakan untuk membedah secara teoritis konsep-konsep kunci seperti *persaingan usaha sehat*, *per se illegal*, dan *rule of reason*, guna memahami bagaimana konsep-konsep tersebut dibangun dalam literatur hukum persaingan dan bagaimana aplikasinya dalam konteks sistem hukum Indonesia. Pendekatan ini memungkinkan peneliti untuk mengembangkan kerangka berpikir kritis dan sistematis atas dasar teori dan prinsip hukum yang berkembang secara global dan nasional.<sup>10</sup>

Sementara itu, pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan cara menganalisis berbagai ketentuan hukum

<sup>8</sup> Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm. 13–14.

<sup>9</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 93–95.

<sup>10</sup> Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia, 2007), hlm. 39.

positif yang mengatur tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Analisis ini meliputi ketentuan-ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 1999, peraturan pelaksanaannya, serta pedoman-pedoman KPPU yang digunakan dalam proses pemeriksaan perkara.<sup>11</sup> Selain itu, penulis juga mengkaji putusan-putusan KPPU sebagai bahan hukum tersier yang dapat menunjukkan pola penerapan pendekatan *per se illegal* dan *rule of reason* dalam konteks konkret.<sup>12</sup>

Dalam menunjang kajian tersebut, jenis data yang digunakan dalam penelitian ini berupa data sekunder, yang terdiri dari:

- a) Bahan hukum primer: seperti peraturan perundang-undangan (UU No. 5 Tahun 1999, Peraturan KPPU, dan lainnya).
- b) Bahan hukum sekunder: seperti buku teks, artikel jurnal, dan tulisan ilmiah yang membahas hukum persaingan usaha, teori hukum ekonomi, serta pendekatan analitis dalam pembuktian pelanggaran.

- c) Bahan hukum tersier: seperti kamus hukum, ensiklopedia hukum, serta putusan KPPU dan literatur praktis lainnya.<sup>13</sup>

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*), yakni dengan menelaah literatur-literatur hukum, dokumen resmi, dan sumber-sumber hukum lain yang relevan. Analisis data dilakukan secara kualitatif, dengan menekankan pada argumentasi hukum, interpretasi sistematis terhadap norma, serta koherensi logis antar konsep hukum yang dibahas.<sup>14</sup>

Melalui metode ini, diharapkan dapat diperoleh pemahaman yang utuh tentang bagaimana pendekatan hukum digunakan untuk membuktikan praktik persaingan tidak sehat, serta bagaimana KPPU menerjemahkan norma abstrak ke dalam keputusan konkret dalam berbagai perkara.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Pendekatan dalam Analisis Pelanggaran

<sup>11</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Pedoman Pemeriksaan KPPU*, (Jakarta: KPPU, 2021).

<sup>12</sup> Lihat contoh Putusan KPPU No. 36/KPPU-I/2020 tentang Dugaan Persekongkolan Tender, sebagai studi kasus penerapan pendekatan *per se illegal*.

<sup>13</sup> Amiruddin & Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012), hlm. 25–26.

<sup>14</sup> Mukti Fajar ND & Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), hlm. 183–184.

Dalam hukum persaingan usaha, analisis terhadap pelanggaran tidak hanya bertumpu pada bentuk tindakan usaha, tetapi juga pada dampaknya terhadap struktur pasar dan konsumen. Untuk menentukan apakah suatu tindakan bisnis melanggar prinsip persaingan sehat, para penegak hukum menggunakan dua pendekatan utama, yaitu *Per Se Illegal* dan *Rule of Reason*. Kedua pendekatan ini memiliki dasar hukum, teori ekonomi, serta implikasi penegakan yang berbeda dan saling melengkapi.

### 1. *Per Se Illegal*

Pendekatan *Per Se Illegal* adalah metode yang menganggap bahwa tindakan tertentu secara otomatis atau "per se" melanggar hukum tanpa memerlukan pembuktian lebih lanjut atas dampaknya terhadap persaingan. Dalam pendekatan ini, apabila tindakan seperti kartel, penetapan harga, pembagian wilayah pasar, atau pembatasan produksi terbukti dilakukan oleh pelaku usaha, maka tindakan tersebut dianggap ilegal secara otomatis.<sup>15</sup>

Pendekatan ini diterapkan untuk efisiensi hukum dan pengawasan, karena jenis-jenis tindakan tersebut secara historis terbukti memiliki dampak negatif terhadap persaingan dan konsumen. Oleh karena itu, tidak diperlukan

analisis ekonomi lebih lanjut untuk membuktikan pelanggaran. Misalnya, kesepakatan harga antar perusahaan dalam satu pasar telah lama diketahui merugikan konsumen karena menaikkan harga secara tidak wajar dan mengurangi pilihan.<sup>16</sup>

Meskipun demikian, pendekatan ini juga dikritik karena dapat menimbulkan ketidakadilan apabila diterapkan secara kaku tanpa mempertimbangkan konteks dan justifikasi ekonomi dari suatu tindakan. Dalam beberapa kasus, tindakan yang secara formal terlihat seperti pelanggaran mungkin memiliki justifikasi rasional, seperti efisiensi distribusi atau peningkatan inovasi (Bork, 1978).

Contoh:

- a) Perjanjian kartel (penetapan harga bersama)
- b) Monopoli yang dilakukan melalui kesepakatan tertentu

### 2. *Rule of Reason*

Berbeda dengan pendekatan *Per Se Illegal*, pendekatan *Rule of Reason* memerlukan analisis menyeluruh terhadap dampak nyata dari suatu tindakan terhadap pasar.<sup>17</sup> Dalam hal ini, tindakan pelaku usaha tidak langsung dianggap melanggar hukum; sebaliknya, hakim atau otoritas persaingan seperti KPPU harus

<sup>15</sup> R. A. Wijayati, A. H. Henok, and P Siringoringo, "Penerapan Pendekatan Rule Of Reason Oleh Kppu Dalam Penyalahgunaan Posisi Dominan," *Jurnal Hukum To-Ra: Hukum Untuk Mengatur Dan Melindungi Masyarakat* 10(2) (2024): 178–86.

<sup>16</sup> W. E Gellhorn, E., & Kovacic, "Antitrust Law and Economics in a Nutshell," 2004.

<sup>17</sup> D. Aryadiputra, D. S. Pribadi, and A Subroto, "Perbedaan Penerapan Pendekatan Per Se Illegal Dan Rule of Reason Dalam Putusan KPPU Tentang Kartel Penetapan Harga," *Risalah Hukum* 18(1) (2022): 1–19.

menganalisis apakah tindakan tersebut benar-benar menyebabkan kerugian terhadap konsumen atau menghambat persaingan. Analisis *Rule of Reason* mencakup beberapa aspek, antara lain:

- a. Struktur pasar (jumlah pelaku usaha, tingkat konsentrasi pasar)
- b. Potensi hambatan masuk bagi pesaing baru
- c. Dampak terhadap harga, kualitas, dan pilihan produk bagi konsumen
- d. Efisiensi yang mungkin timbul akibat tindakan tersebut

Pendekatan ini lebih kompleks karena menuntut penggunaan data ekonomi, kesaksian ahli, dan pembuktian mendalam. Namun, pendekatan ini juga lebih adil karena memungkinkan pelaku usaha untuk membela diri dan membuktikan bahwa tindakannya tidak merugikan persaingan atau bahkan menguntungkan pasar (Elhauge, 2008).

Sebagai contoh, kolaborasi antar perusahaan dalam bidang riset dan pengembangan (R&D) mungkin terlihat mencurigakan di permukaan, tetapi bisa jadi justru mempercepat inovasi dan meningkatkan efisiensi produksi, sehingga dalam pendekatan *Rule of Reason*, tindakan tersebut dapat dibenarkan.<sup>18</sup>

## **B. Mekanisme Pembuktian dalam Hukum Persaingan Usaha**

Pembuktian merupakan salah satu aspek krusial dalam proses penegakan hukum persaingan usaha. Tanpa adanya pembuktian yang sah dan meyakinkan, tindakan pelanggaran tidak dapat ditetapkan secara hukum, meskipun secara substansi telah merugikan pasar dan konsumen. Dalam konteks ini, mekanisme pembuktian tidak hanya bersifat legal formal, tetapi juga mengandung unsur analisis ekonomi untuk menunjukkan adanya kerugian terhadap struktur pasar, efisiensi ekonomi, dan kesejahteraan konsumen.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 sendiri tidak secara eksplisit menetapkan model pembuktian secara rinci, namun dalam praktiknya Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dan peradilan menggunakan pendekatan pembuktian yang berkembang dalam teori dan praktik hukum persaingan internasional, yakni kombinasi antara pembuktian formal (delik formil) dan pembuktian akibat (delik materiil).

### **1. Konsep Delik Formil**

Dalam konteks *Per Se Illegal*, pembuktian yang digunakan bersifat formil, artinya cukup dibuktikan bahwa tindakan atau perjanjian yang dilarang telah dilakukan oleh pelaku usaha, tanpa harus membuktikan adanya akibat negatif terhadap pasar. Dengan demikian, fokus

<sup>18</sup> W. F Shughart, "The Organization of Industry: Economic Theory and Antitrust Policy," 1990.

pembuktian terletak pada unsur tindakan, bukan akibat. Misalnya, apabila dua perusahaan pesaing terbukti membuat kesepakatan untuk menetapkan harga, maka cukup dengan menunjukkan adanya perjanjian tersebut untuk menetapkan pelanggaran (Gellhorn & Kovacic, 2004).

Contoh kasus yang sering digunakan adalah praktik kartel semen, di mana pelaku usaha sepakat menetapkan harga minimum untuk menahan persaingan harga. Dalam kasus seperti ini, KPPU cukup menunjukkan adanya komunikasi atau kesepakatan antara para pelaku usaha untuk menjatuhkan putusan.

## 2. Konsep Delik Materil (Rule of Reason)

Sebaliknya, pada pendekatan *Rule of Reason*, pembuktian harus menunjukkan adanya dampak nyata terhadap persaingan di pasar. Dalam hal ini, pembuktian menjadi lebih kompleks dan memerlukan analisis ekonomi yang lebih dalam. Unsur-unsur yang perlu dibuktikan meliputi:

- a. Adanya struktur pasar yang terdistorsi
- b. Hambatan masuk bagi pesaing baru
- c. Kerugian konsumen (seperti harga naik, kualitas turun)
- d. Pengurangan inovasi atau pilihan produk

---

<sup>19</sup> A. R Fausy, "Analisis Yuridis Perjanjian Tertutup Yang Dilakukan Oleh Ahm Dan Ahass Berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999= Juridical Analysis Of Closed Agreements Conducted By Ahm And Ahass Based On Law No. 5 Year 1999," *Universitas*

Dalam pendekatan ini, tidak cukup hanya menunjukkan bahwa tindakan dilakukan, tetapi juga harus dibuktikan bahwa tindakan tersebut menyebabkan efek anti-kompetitif yang nyata.<sup>19</sup> Alat bantu yang umum digunakan dalam pembuktian antara lain:

- a. Analisis data pasar dan harga
- b. Studi perilaku konsumen
- c. Keterangan ahli (expert witness) di bidang ekonomi dan hukum

## 3. Alat Bukti yang Sah dalam Hukum Persaingan

Mengacu pada praktik KPPU dan hukum acara umum di Indonesia, alat bukti yang sah dalam pembuktian pelanggaran persaingan usaha meliputi:<sup>20</sup>

- e. Dokumen: kontrak, perjanjian, notulensi rapat antar pelaku usaha
- f. Saksi dan ahli: individu yang mengetahui atau terlibat langsung
- g. Surat elektronik: email, pesan singkat yang menunjukkan komunikasi antar pelaku Bukti rekaman: rekaman suara atau video pertemuan bisnis
- h. Analisis ekonomi: laporan struktur pasar, elasticitas permintaan, dsb.

*Hasanuddin*, 2023.

<sup>20</sup> A. Tarmidzi, "Akomodasi Konsep Leniensi Dalam Hukum Persaingan Usaha Sebagai Penagakan Hukum Terhadap Kartel Di Indonesia," *Fakultas Syariah Dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta*, 2020.

KPPU dalam praktiknya sering kali mengandalkan analisis ekonomi berbasis data untuk menunjukkan pengaruh suatu tindakan terhadap kondisi pasar. Hal ini menunjukkan pergeseran penting dari pembuktian berbasis formal ke pendekatan berbasis substansi ekonomi.<sup>21</sup>

#### 4. Beban dan Standar Pembuktian

Dalam hukum persaingan usaha, beban pembuktian umumnya berada pada KPPU sebagai penggugat atau pihak penyelidik. Namun, pelaku usaha juga memiliki hak untuk membela diri dengan menyajikan bukti bahwa tindakan mereka tidak merugikan persaingan atau bahkan memberikan manfaat efisiensi. Standar pembuktian yang digunakan adalah "meyakinkan secara substansial" (substantial evidence), berbeda dengan hukum pidana yang menggunakan prinsip *beyond reasonable doubt*.

#### C. Peran KPPU dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) merupakan lembaga independen yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.<sup>22</sup> KPPU berfungsi sebagai otoritas utama dalam

menegakkan hukum persaingan usaha di Indonesia. Kehadiran lembaga ini menjadi tonggak penting dalam mendorong terciptanya iklim usaha yang sehat dan menjamin keadilan antar pelaku usaha, serta perlindungan bagi konsumen.

#### 1. Fungsi dan Tugas Pokok KPPU

Fungsi utama KPPU meliputi:<sup>23</sup>

- a. Melakukan penegakan hukum terhadap dugaan pelanggaran persaingan usaha tidak sehat;
- b. Menerima laporan masyarakat atau melakukan inisiatif sendiri dalam memulai penyelidikan;
- c. Melakukan penelitian dan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran;
- d. Menjatuhkan putusan dan sanksi administratif terhadap pelaku usaha yang terbukti melanggar;
- e. Memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah terkait kebijakan yang berpotensi menghambat persaingan;
- f. Melakukan advokasi dan sosialisasi hukum persaingan usaha ke publik dan pelaku usaha.

Kewenangan ini tercantum dalam Pasal 35 UU No. 5 Tahun 1999, yang memberikan mandat

<sup>21</sup> Shughart, "The Organization of Industry: Economic Theory and Antitrust Policy."

<sup>22</sup> D. Mulyadi and I Rusydi, "Efektivitas Peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Dalam Penanganan Kasus Persaingan Usaha Tidak Sehat," *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 5(1) (2017): 81–95

<sup>23</sup> I. K. K Nurjaya, "Peranan Kppu Dalam Menegakkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan USAha Tidak Sehat," *Jurnal Dinamika Hukum* 9(1) (2009): 83–90.

kepada KPPU untuk bertindak sebagai badan quasi-yudisial dalam menyelesaikan perkara persaingan usaha (KPPU, 2020).

## 2. Mekanisme Penanganan Perkara di KPPU

Proses penanganan perkara oleh KPPU dapat dibagi ke dalam beberapa tahap:

- a. Pelaporan atau inisiatif: KPPU menerima laporan dari masyarakat atau memulai pemeriksaan atas inisiatif sendiri.
- b. Pemeriksaan pendahuluan: Dilakukan untuk mengidentifikasi bukti awal dugaan pelanggaran.
- c. Pemeriksaan lanjutan: Jika ditemukan cukup bukti, KPPU akan melanjutkan pemeriksaan dengan menghadirkan saksi, ahli, dan bukti dokumen.
- d. Persidangan dan putusan: Setelah melalui proses pembuktian, KPPU akan menyampaikan putusan yang dapat berupa sanksi administratif, pembatalan perjanjian, atau rekomendasi perubahan perilaku.
- e. Banding ke Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung: Pelaku usaha yang tidak menerima putusan dapat mengajukan keberatan, sebagaimana diatur dalam Pasal 44 dan Pasal 45 UU No. 5 Tahun 1999.

Proses ini menunjukkan bahwa KPPU tidak hanya menjalankan fungsi investigasi,

tetapi juga memiliki peran quasi-yudisial dalam memutus pelanggaran hukum persaingan.<sup>24</sup>

## 3. KPPU sebagai Lembaga Advokasi dan Pencegahan

Selain sebagai penegak hukum, KPPU juga berperan dalam advokasi kebijakan persaingan, yaitu memberikan rekomendasi kepada pemerintah agar kebijakan publik tidak menimbulkan distorsi pasar atau monopoli baru. Misalnya, dalam pengadaan barang dan jasa, kebijakan harga pemerintah, atau regulasi sektor tertentu seperti transportasi dan energi. Fungsi ini penting untuk mencegah terbentuknya struktur pasar yang anti-kompetitif sebagai akibat dari kebijakan negara itu sendiri.<sup>25</sup>

KPPU juga rutin melakukan sosialisasi, pelatihan, dan publikasi mengenai prinsip-prinsip persaingan usaha kepada masyarakat, dunia usaha, akademisi, dan instansi pemerintah, dengan tujuan membangun budaya kepatuhan dan kesadaran hukum persaingan.

## 4. Tantangan yang Dihadapi KPPU

Meskipun memiliki mandat yang kuat, KPPU menghadapi berbagai tantangan dalam menjalankan tugasnya, antara lain:

- a) Minimnya kewenangan eksekutorial, karena putusan KPPU bersifat administratif dan seringkali harus diuji ulang di pengadilan.

<sup>24</sup> R Nurachmady, "Persekongkolan Tender Pengadaan Pipa Casing Dan Tubing Pt. Caltex Pacific Indonesia," *Universitas Airlangga*, 2005.

<sup>25</sup> Y. R. Damuri et al., "Kondisi Persaingan Usaha Di Indonesia 1997-2012: Analisis Konsentrasi Industri Dan Iklim Regulasi," *Centre for Strategic and International Studies*, 2022.

- b) Keterbatasan sumber daya dalam menyelidiki kasus yang kompleks dan melibatkan perusahaan besar.
- c) Perlawanan dari pelaku usaha besar, terutama dalam kasus kartel dan penyalahgunaan posisi dominan.

Kurangnya integrasi antara kebijakan persaingan dan regulasi sektor tertentu yang masih bersifat proteksionis.

## KESIMPULAN

### A. Simpulan

Berdasarkan uraian dan analisis dalam makalah ini, dapat disimpulkan beberapa hal penting mengenai penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia sebagai berikut:

1. Dalam hukum persaingan usaha, terdapat dua pendekatan utama dalam menganalisis pelanggaran, yaitu *Per Se Illegal* dan *Rule of Reason*. Pendekatan *Per Se Illegal* menganggap tindakan tertentu sebagai pelanggaran tanpa perlu membuktikan dampaknya, sedangkan *Rule of Reason* memerlukan analisis mendalam untuk menilai dampak suatu tindakan terhadap pasar dan konsumen. Pemilihan pendekatan ini sangat menentukan arah proses hukum dan strategi pembuktian.
2. Pembuktian merupakan inti dari penegakan hukum persaingan. Dalam kasus *Per Se Illegal*, pembuktian cukup menunjukkan bahwa tindakan atau perjanjian yang

dilarang telah dilakukan. Sementara pada pendekatan *Rule of Reason*, diperlukan pembuktian bahwa tindakan tersebut benar-benar berdampak negatif terhadap pasar. Mekanisme pembuktian melibatkan dokumen, saksi, ahli, serta analisis ekonomi sebagai dasar pertimbangan putusan. Standar pembuktian yang digunakan bersifat substantif untuk menjamin objektivitas proses hukum.

KPPU memiliki peran strategis sebagai lembaga independen dalam menegakkan hukum persaingan di Indonesia. Tidak hanya menjalankan fungsi penyelidikan dan pemutusan perkara, KPPU juga berperan dalam advokasi kebijakan agar tidak menimbulkan distorsi pasar. Namun, lembaga ini juga menghadapi berbagai tantangan seperti keterbatasan kewenangan eksekutorial dan perlawanan dari pelaku usaha besar. Oleh karena itu, penguatan institusional dan sinergi antar lembaga sangat diperlukan untuk mendukung efektivitas penegakan hukum persaingan.

## REFERENSI

- Michael E. Porter, *The Competitive Advantage of Nations*, (New York: Free Press, 1990), hlm. 15–16.
- Joseph E. Stiglitz, *The Price of Inequality*, (New York: W.W. Norton, 2012), hlm. 102–105.
- Lihat Pasal 1 dan Pasal 5–25 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan

- Usaha Tidak Sehat.
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Pedoman Penanganan Perkara*, Jakarta, 2020.
- Erman Rajagukguk, *Hukum Persaingan Usaha*, (Jakarta: FHUI Press, 2017), hlm. 77–81.
- William E. Kovacic & Carl Shapiro, “Antitrust Policy: A Century of Economic and Legal Thinking”, *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 14, No. 1 (2000), hlm. 43–60.
- Richard A. Posner, *Antitrust Law*, 2nd ed., (Chicago: University of Chicago Press, 2001), hlm. 65–78.
- Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm. 13–14.
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 93–95.
- Johnny Ibrahim, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang: Bayumedia, 2007), hlm. 39.
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Pedoman Pemeriksaan KPPU*, (Jakarta: KPPU, 2021).
- Lihat contoh Putusan KPPU No. 36/KPPU-I/2020 tentang Dugaan Persekongkolan Tender, sebagai studi kasus penerapan pendekatan *per se illegal*.
- Amiruddin & Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2012), hlm. 25–26.
- Mukti Fajar ND & Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), hlm. 183–184.
- R. A. Wijayati, A. H. Henok, and P Siringoringo, “Penerapan Pendekatan Rule Of Reason Oleh Kppu Dalam Penyalahgunaan Posisi Dominan,” *Jurnal Hukum To-Ra: Hukum Untuk Mengatur Dan Melindungi Masyarakat* 10(2) (2024): 178–86.
- W. E Gellhorn, E., & Kovacic, “Antitrust Law and Economics in a Nutshell,” 2004.
- D. Aryadiputra, D. S. Pribadi, and A Subroto, “Perbedaan Penerapan Pendekatan Per Se Illegal Dan Rule of Reason Dalam Putusan KPPU Tentang Kartel Penetapan Harga,” *Risalah Hukum* 18(1) (2022): 1–19.
- W. F Shughart, “The Organization of Industry: Economic Theory and Antitrust Policy,” 1990.
- A. R Fausy, “Analisis Yuridis Perjanjian Tertutup Yang Dilakukan Oleh Ahm Dan Ahass Berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999= Juridical Analysis Of Closed Agreements Conducted By Ahm And Ahass Based On Law No. 5 Year 1999,” *Universitas Hasanuddin*, 2023.
- A. Tarmidzi, “Akomodasi Konsep Leniensi Dalam Hukum Persaingan Usaha Sebagai Penagakan Hukum Terhadap Kartel Di Indonesia,” *Fakultas Syariah Dan Hukum UIN Syarif Hidayatullah Jakarta*, 2020.
- Shughart, “The Organization of Industry: Economic Theory and Antitrust Policy.”

- D. Mulyadi and I Rusydi, “Efektivitas Peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Dalam Penanganan Kasus Persaingan Usaha Tidak Sehat,” *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi* 5(1) (2017): 81–95
- I. K. K Nurjaya, “Peranan Kppu Dalam Menegakkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan USAha Tidak Sehat,” *Jurnal Dinamika Hukum* 9(1) (2009): 83–90.
- R Nurachmady, “Persekongkolan Tender Pengadaan Pipa Casing Dan Tubing Pt. Caltex Pacific Indonesia,” *Universitas Airlangga*, 2005.
- Y. R. Damuri et al., “Kondisi Persaingan Usaha Di Indonesia 1997-2012: Analisis Konsentrasi Industri Dan Iklim Regulasi,” *Centre for Strategic and International Studies*, 2022.