

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dewasa ini pertumbuhan ekonomi berkembang dengan pesat, setiap pelaku usaha melakukan segala upaya untuk memperoleh keuntungan dan mendapatkan posisi strategis di bidang usahanya masing-masing, namun tidak jarang pelaku usaha melakukan usahanya dengan menghambat persaingan usaha yang memungkinkan mereka mendapatkan keuntungan atau laba yang jauh lebih besar, sehingga berdampak tidak adil bagi pelaku usaha lainnya. Untuk menghindari dampak tersebut lahirlah larangan tindakan persaingan usaha tidak sehat yang menjadi suatu upaya guna melawan praktek-praktek monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat dengan menjaga mekanisme persaingan usaha yang sehat sehingga terwujud efisiensi serta efektivitas dalam berkegiatan usaha sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Selanjutnya disebut UU Persaingan Usaha) yang ditetapkan pada 5 Maret 1999.¹ Undang-undang tersebut menyediakan jaminan berupa kepastian hukum yang memacu upaya mempercepat pertumbuhan perekonomian guna menjunjung kesejahteraan umum dan implementasi makna dari Undang-Undang Dasar 1945. Seiring dengan terbitnya UU Persaingan Usaha lahir pula Komisi Pengawas Persaingan Usaha (Selanjutnya disebut KPPU) sebagai lembaga independen yang melaksanakan tugas pengawasan atas pelaksanaan UU Persaingan Usaha.

Pada tahun 2020, KPPU mendapatkan 148 jumlah klarifikasi terhadap laporan publik dan 35 tindakan penelitian terhadap perkara inisiatif berupa penelitian perkara dugaan pelanggaran. Jumlah penyelidikan selama tahun 2020 mencapai total 109 kegiatan penyelidikan. Dibandingkan dengan tindakan

¹ Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia, 2020, *Laporan Akhir Analisis Dan Evaluasi Hukum Terkait Perlindungan Dari Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, BPHN, Jakarta, hlm. 3.

penyelidikan tahun 2019 dengan total 87 penyelidikan, maka terdapat peningkatan sebanyak 24%. Kemudian perkara teregister yang dilaksanakan pada tahun 2020 dengan tahun register 2019 dan 2020 terdapat sebanyak 39 perkara. Dari jumlah 39 perkara tersebut, jika dibagi berdasarkan jenis pelanggarannya terdapat 11 perkara berkaitan dengan persekongkolan tender, 11 perkara berkaitan dengan keterlambatan notifikasi akuisisi & merger, 9 perkara berkaitan dengan kemitraan, 1 perkara berkaitan dengan perjanjian tertutup dan 7 perkara berkaitan dengan penguasaan pasar.²

KPPU dalam perannya untuk menyelesaikan perkara atau kasus praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat memakai dua pendekatan yakni *Per Se Illegal* dan *Rule of Reason*. Pendekatan *per se illegal* tidak membutuhkan pembuktian yang lebih jauh, di mana suatu perbuatan atau perjanjian tertentu telah dapat dipastikan menghilangkan atau merusak persaingan. Sedangkan *rule of reason* memerlukan pembuktian lebih jauh, di mana suatu tindakan pelaku usaha akan dianalisa mengenai dampak negatif dari tindakan tersebut terhadap iklim persaingan usaha, jika terbukti mengganggu dan menghambat persaingan usaha maka dapat dilaksanakan tindakan hukum.³ Salah satu larangan kegiatan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang menerapkan pendekatan *rule of reason* yakni kegiatan jual rugi, biasa disebut dengan *Predatory Pricing* yang tertuang pada Pasal 20 UU Persaingan Usaha bahwa:

“Pelaku usaha dilarang melakukan pemasokan barang dan atau jasa dengan cara melakukan jual rugi atau menetapkan harga yang sangat rendah dengan maksud untuk menyingkirkan atau mematikan usaha pesaingnya di pasar bersangkutan sehingga dapat menyebabkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat”

Kegiatan jual rugi bermaksud untuk membuat tersingkir dan/atau matinya kegiatan usaha milik pelaku usaha pesaing yang terdapat di pasar yang sama,

² <https://kppu.go.id/wp-content/uploads/2021/04/Laporan-Tahunan-KPPU-2020.pdf>, diakses pada tanggal 3 September 2021 pukul 15.05 WIB.

³ Supianto, 2013, *Pendekatan Per Se Illegal Dan Rule Of Reason dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jurnal RECHTENS, Vol. 2, No. 1, hlm. 45, <https://doi.org/10.36835/rechtens>.

umumnya dijalankan oleh pelaku usaha yang memegang posisi dominan dalam pasar tersebut, di mana pelaku usaha ini memberikan penetapan harga rendah yang dapat memberikan kerugian ekonomi apabila terjadi dalam kurun waktu yang relatif panjang. Strategi ini dapat mengakibatkan terhambatnya pelaku usaha baru yang ingin masuk ke pasar dan/atau merugikan pesaingnya yang tersingkir dari pasar bersangkutan.⁴ Jual rugi ini belum tentu mempunyai maksud mematikan persaingan usaha yang sehat. Maka diperlukan pembuktian lebih lanjut, apabila strategi jual rugi yang dilaksanakan berdampak buruk terhadap persaingan usaha maka dapat diambil tindakan hukum.

Pada tanggal 15 Januari 2021, KPPU mengeluarkan putusan nomor 03/KPPU-L/2020 mengenai dugaan pelanggaran Pasal 20 UU Persaingan Usaha yang diduga dilaksanakan oleh PT Conch South Kalimantan Cement (Terlapor) terkait praktek jual rugi semen yang terjadi di wilayah Kalimantan Selatan. Dugaan ini menyebutkan bahwa adanya tindakan jual rugi di tahun 2015 yang diperkuat dengan laporan keuangan tahun 2015 milik Terlapor, serta Terlapor membuat penetapan harga lebih rendah apabila dibandingkan dengan harga jual semen berjenis Portland Composite Cement (PCC) oleh pelaku usaha lainnya di Kalimantan Selatan pada tahun 2015-2019.⁵ Setelah dilakukan pemeriksaan, Majelis Komisi menetapkan Terlapor memiliki kekuatan dan kemampuan modal keuangan untuk melakukan strategi bisnis yang dimulai dari proses produksi sampai proses pemasaran, termasuk kemampuan Terlapor untuk menjalankan strategi penjualan produk dengan harga yang murah, strategi yang dilakukan Terlapor tersebut melanggar ketentuan Pasal 20 UU Persaingan Usaha, kemudian atas dugaan pelanggaran tersebut Terlapor terbukti bersalah dan dibebankan denda sebanyak Rp 22.352.000.000 (dua puluh dua milyar tiga ratus lima puluh dua juta rupiah). Dugaan pelanggaran praktek jual rugi ini perlu dikaji lebih lanjut karena menggunakan pendekatan *rule of reason* yang penyelesaian perkaranya justru merugikan pelaku usaha lain.

⁴ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2009, *Pedoman Pelaksanaan Pasal 20 Tentang Jual Rugi (Predatory Pricing)*, Jakarta, hlm. 8.

⁵ https://kppu.go.id/wp-content/uploads/2021/01/Siaran-Pers-No.-2_KPPU-PR_I_2021.pdf, diakses pada tanggal 3 September 2021 pukul 20.48 WIB.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana akibat yang timbul dari praktek jual rugi bagi pelaku usaha pesaing?
2. Bagaimana pendekatan *rule of reason* yang digunakan oleh KPPU dalam putusan nomor 03/KPPU-L/2020 terhadap PT Conch South Kalimantan Cement?

C. Ruang Lingkup Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum pada bidang hukum bisnis terkait dengan larangan persaingan usaha tidak sehat, maka untuk mencapai gambaran yang terarah dan jelas terkait pembahasan penelitian ini, penulis memberikan batas ruang lingkup dengan hanya pada masalah mengenai akibat yang timbul dari praktek jual rugi bagi pelaku usaha pesaing dan pendekatan *rule of reason* yang diterapkan oleh KPPU dalam putusan nomor 03/KPPU-L/2020 terhadap PT Conch South Kalimantan Cement.

D. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

- a. Untuk menganalisa akibat dari praktek jual rugi bagi pelaku usaha pesaing.
- b. Untuk menganalisa pendekatan *rule of reason* yang diterapkan oleh KPPU dalam putusan nomor 03/KPPU-L/2020 terhadap PT Conch South Kalimantan Cement.

2. Manfaat Penelitian

a. Manfaat Teoritis

- 1) Penulis mengharapkan penelitian ini mampu memberi bantuan pemikiran dalam perkembangan ilmu hukum secara umum serta menjadi perkembangan ruang lingkup hukum bisnis terkait dengan hukum persaingan usaha secara khusus.

- 2) Hasil dari penelitian ini penulis harapkan dapat dijadikan tambahan literatur atau tambahan referensi untuk pengembangan penelitian lebih lanjut terkait dengan hukum bisnis.

b. Manfaat Praktis

- 1) Penulis harap penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan bagi perusahaan atau pelaku usaha ketika melaksanakan kegiatan usahanya untuk memperhatikan aspek persaingan usaha yang sehat dalam mengambil keputusan.
- 2) Penelitian ini diharapkan menjadi suatu masukan terhadap KPPU terkait pelaksanaan pengawasan persaingan usaha dengan tegas dan adil guna menyuburkan pemeliharaan iklim persaingan usaha yang kondusif dan sehat.
- 3) Dengan dilakukannya penelitian ini penulis berharap mampu memberikan wawasan dan pengetahuan kepada masyarakat terkait praktek persaingan usaha tidak sehat yang memiliki resiko memberi kerugian kepada masyarakat.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dilakukan adalah yuridis normatif yang diterapkan melalui cara meneliti dan menelaah data sekunder atau bahan pustaka yang menjadi bahan dasar penelitian, dengan cara menelusuri literatur-literatur dan aturan-aturan terkait dengan permasalahan dalam penelitian.⁶ Pokok kajiannya adalah asas-asas atau kaidah-kaidah dalam hukum yang diartikan sebagai norma yang memiliki sumber dari aturan perundang-undangan, doktrin yang berasal dari pakar-pakar hukum terkemuka ataupun putusan pengadilan.⁷ Bahan-bahan hukum yang diperoleh kemudian digunakan untuk mencari jawaban pada fokus penelitian.

⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2014, *Penelitian Hukum Normatif*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 13.

⁷ Bachtiar, 2019, *Metode Penelitian Hukum*, UNPAM Press, Tangerang, hlm. 57.

2. Pendekatan Masalah

Penelitian ini menerapkan 2 (dua) jenis pendekatan masalah yakni pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*):

- a. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statue Approach*) yaitu dengan melalui penelitian dan penelaahan segala peraturan terkait dengan permasalahan hukum dalam penelitian, yang mana pendekatan perundang-undangan yang ada di penelitian ini bersifat akademis guna mencari dasar hukum dan kandungan filosofis atas suatu peraturan perundang-undangan.⁸
- b. Pendekatan Kasus (*Case Approach*) yakni suatu pendekatan yang melalui penelaahan terhadap penerapan kaidah atau norma dalam peristiwa hukum, khususnya putusan kasus berdasarkan yurisprudensi terhadap perkara yang dijadikan objek penelitian. Kasus tersebut dipelajari dan ditelaah untuk mendapatkan gambaran atas dampak penerapan kaidah atau norma dari praktek suatu aturan hukum.⁹

3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan berdasarkan jenis penelitian yuridis normatif merupakan data sekunder yang berdasarkan tiga macam sumber hukum, antara lain sebagai berikut:

- a. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum dengan sifat mengikat yaitu peraturan perundang-undangan berkaitan dengan fokus penelitian, yakni sebagai berikut:
 - 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
 - 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
 - 3) Peraturan KPPU No. 6 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 20 tentang Jual Rugi

⁸ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, 2010, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm. 186.

⁹ Johnny Ibrahim, 2015, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, hlm. 321.

- b. Bahan hukum sekunder yakni tipe bahan hukum yang menjadi deskripsi dari bahan hukum primer antara lain adalah pendapat hukum yang dapat diketahui dari karya ilmiah, internet, buku, jurnal, majalah, surat kabar, dan hasil penelitian.
- c. Bahan hukum tersier yakni bahan hukum yang digunakan menjadi pendukung dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang memberi definisi serta pemahaman dari bahan hukum lainnya, antara lain:
 - 1) Kamus Besar Bahasa Indonesia
 - 2) Kamus Hukum

4. Cara Pengumpulan Data

Pengumpulan data sebagai cara mendapatkan data sekunder dalam penelitian ini dilaksanakan dengan metode studi kepustakaan (*library research*) yaitu melalui cara menghimpun literatur hukum atau kepustakaan yang terkait fokus penelitian yang kemudian dikaji dan ditelaah untuk memperoleh informasi dan landasan teoritis yang dibutuhkan penulis.

Studi kepustakaan dalam penelitian ini berupa aturan perundang-undangan, karya ilmiah, buku, artikel dari hasil penelitian atau karya ilmiah lainnya terkait dengan penyelesaian perkara jual rugi yang diselenggarakan oleh KPPU.

5. Teknik Analisis Data

Seluruh data yang telah didapatkan berikutnya dianalisis melalui cara kualitatif yakni lewat pengelompokan data yang didapatkan dari penelitian kemudian disusun dengan cara sistematis, selanjutnya dikaji dengan menghubungkan teori-teori dari studi kepustakaan dengan masalah yang diteliti, kemudian diperoleh suatu kesimpulan yang digunakan untuk memberikan jawaban terhadap rumusan masalah dalam penelitian.