

PENERAPAN PENDEKATAN RULE OF REASON OLEH KPPU DALAM PENYALAHGUNAAN POSISI DOMINAN

Rr. Ani Wijayati¹, Adrianus Herman Henok², Poltak Siringoringo³

¹ Faculty of Law, Universitas Kristen Indonesia, Indonesia. E-mail: ani.wijayati@uki.ac.id

² Faculty of Law, Universitas Kristen Indonesia, Indonesia.

³ Faculty of Law, Universitas Kristen Indonesia, Indonesia.

Abstract: *This research aims to analyze the application of the rule of reason approach in the abuse of a dominant position and the authority of the KPPU in applying the rule of reason in the abuse of a dominant position. The method used is normative juridical research. The results of this research show that the KPPU in assessing Article 25 of Law No. 5 of 1999 alternatively uses one of the two per se illegal or rule of reason approaches with the aim of efficiency, innovation and consumer welfare.*

Keywords: *Rule of Reason; KPPU; Abuse of a Dominant Position.*

How to Site: Rr. Ani Wijayati, Adrianus Herman Henok (2024). Penerapan Pendekatan Rule of Reason Oleh KPPU dalam Penyalahgunaan Posisi Dominan. Jurnal hukum *to-ra*, 10 (2), pp xx-xx. DOI. 10.55809/tora.v10i2.376

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis penerapan pendekatan rule of reason dalam penyalahgunaan posisi dominan dan kewenangan KPPU dalam menerapkan rule of reason dalam penyalahgunaan posisi dominan. Metode yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normatif. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa KPPU dalam menilai Pasal 25 UU No.5 Tahun 1999 menggunakan secara alternative salah satu dari kedua pendekatan per se illegal atau rule of reason dengan tujuan adanya efisiensi, inovasi dan kesejahteraan konsumen.

Kata Kunci: *Rule of Reason; KPPU; Penyalahgunaan Posisi Dominan.*

How to Site: Rr. Ani Wijayati, Adrianus Herman Henok, Poltak Siringoringo (2024). Penerapan Pendekatan Rule of Reason Oleh KPPU dalam Penyalahgunaan Posisi Dominan. Jurnal hukum *to-ra*, 10 (2), pp 178-186. DOI.10.55809

Introduction

Pada dasarnya persaingan dalam dunia usaha merupakan suatu syarat mutlak (*condition sine qua non*) bagi terselenggaranya suatu perekonomian yang berorientasi pasar (*market economi*). Peranan hukum dalam persaingan usaha dalam terselenggaranya suatu persaingan yang sehat dan adil (*fair competition*), sekaligus mencegah munculnya persaingan yang tidak sehat (*Unfair competition*) karena persaingan yang tidak sehat

akan bermuara pada matinya persaingan usaha yang pada gilirannya akan melahirkan monopoli atau praktik monopoli.¹

Menjadi perusahaan dominan dengan pangsa pasar terbesar di pasar bukanlah sesuatu yang salah. Apabila pangsa pasar terbesar tersebut diperoleh melalui proses persaingan dimana perusahaan tersebut berhasil melakukan efisiensi, inovasi, dan strategi lain yang bersifat pro persaingan sehingga menempatkan perusahaan tersebut pada posisi yang lebih unggul dibanding perusahaan lain di pasar, maka posisi dominan merupakan insentif dari tindakan-tindakannya tersebut. Efisiensi dan inovasi yang dilakukan oleh perusahaan dominan tersebut akan diterjemahkan dalam bentuk harga yang lebih murah dan kualitas barang yang lebih baik. Permasalahan muncul ketika posisi dominan yang diperoleh tidak menghasilkan kinerja pasar seperti yang diharapkan, bahkan posisi dominan tersebut digunakan untuk menghalangi perusahaan baru masuk ke dalam pasar atau menghalangi pesaing yang sudah berada di pasar untuk tidak melakukan ekspansi. Penyalahgunaan posisi dominan (*abuse of dominant position*) muncul ketika pelaku usaha memiliki kekuatan secara ekonomi yang memungkinkan ia untuk beroperasi di pasar tanpa terpengaruh oleh persaingan dan melakukan tindakan yang dapat mengurangi persaingan (*Lessen competition*).

Perilaku penyalahgunaan posisi dominan tertuang dalam Pasal 25 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya akan disebut UU No.5 Tahun 1999) bahwa pelaku usaha baik secara langsung maupun tidak langsung, tidak boleh mencegah atau menghalangi konsumen dalam memperoleh barang dan atau jasa yang menyebabkan terjadinya persaingan. Selain itu perilaku penyalahgunaan posisi dominan bahwa pelaku usaha juga tidak boleh membatasi pasar dan pengembangan teknologi dan menghambat pelaku usaha lain untuk memasuki pasar yang bersangkutan.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai lembaga pengawas praktik persaingan usaha tidak sehat dalam menganalisis kasus praktik monopoli menerapkan 2 (dua) yaitu pendekatan *per se illegal* dan *rule of reason*. Pendekatan *per se illegal* adalah suatu metode pendekatan yang menganggap tindakan tertentu sebagai illegal tanpa menyelidiki lebih lanjut mengenai dampak tindakan tersebut terhadap persaingan, sedangkan *rule of reason* adalah suatu pendekatan yang menggunakan analisis pasar serta dampaknya terhadap persaingan, sebelum dinyatakan sebagai melanggar undang-undang.

¹ Johnny Inrahim, 2007, *Hukum Persaingan Usaha, Filosofi, Teori dan Implikasi dan Penerapannya di Indonesia*, cetakan kedua, Bayumedia Publishing, Malang, hlm.112.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, penulis tertarik untuk melakukan penulisan dengan judul Penerapan pendekatan *Rule of Reason* oleh KPPU dalam Penyalahgunaan Posisi Dominan.

Discussion

Penerapan Pendekatan Rule of Reason dalam Posisi Dominan

Pendekatan *per se illegal* maupun *rule of reason* telah lama diterapkan untuk menilai apakah suatu tindakan tertentu dari pelaku usaha melanggar Undang-undang Antimonopoli. Kedua metode pendekatan ini digunakan dalam UU No.5 Tahun 1999. Pendekatan *per se illegal* dengan pencantuman istilah “dilarang” tanpa anak kalimat “...yang dapat mengakibatkan...”. Pendekatan yang melarangnya secara tegas bahwa dengan hanya melakukan tindakan yang dilarang demi hukum tindakan tersebut dianggap bertentangan dengan hukum yang berlaku. Sedangkan pendekatan *rule of reason* dengan pencantuman kata-kata “yang dapat mengakibatkan” dan atau “patut diduga”. Kata-kata tersebut menyiratkan perlunya penelitian secara lebih mendalam apakah suatu tindakan dapat menimbulkan praktik monopoli yang menghambat persaingan.² Pendekatan ini bahwa dengan telah terbukti dilakukannya tindakan yang dilarang tidak otomatis tindakan tersebut sudah bertentangan dengan hukum, tetapi harus dilihat dulu sejauh mana akibat dari tindakan tersebut menimbulkan monopoli atau akan mengakibatkan kepada persaingan tidak sehat.

Berdasarkan Pasal 1 angka 4 UU No.5 Tahun 1999 posisi dominan adalah keadaan di mana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan pangsa pasar yang dikuasai, atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi di antara pesaingnya di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu. Dari pasal tersebut ada 4 (empat) syarat posisi dominan yaitu pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti atau pelaku usaha mempunyai posisi yang lebih tinggi dibandingkan dengan pelaku usaha pesaingnya di pasar yang bersangkutan dalam kaitan: a. pangsa pasar, b. kemampuan keuangan, c. kemampuan akses pada pasokan atau penjualan dan d. kemampuan menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu.

Perusahaan yang memiliki pangsa pasar terbesar dalam suatu industri disebut perusahaan dominan. Perusahaan ini memiliki kendali atas pasar dimana perusahaan tersebut beroperasi dan memiliki pesaing yang tidak signifikan. Dengan pangsa pasar yang besar perusahaan dominan memiliki *market power* yaitu kemampuan perusahaan

² A.M. Tri Anggraini, 2005, *Penerapan Pendekatan Rule of Reason dan Per se illegal dalam Hukum Persaingan*, prosiding, Pusat Pengkajian Hukum, Jakarta, hlm.89.

mempengaruhi harga produk baik barang maupun jasa di pasar sehingga kekuatan pasar memungkinkan perusahaan untuk menetapkan harga lebih tinggi daripada harga ekuilibrium di pasar kompetitif. Dengan *market power* tersebut perusahaan dominan dapat melakukan tindakan atau strategi tanpa dapat dipengaruhi perusahaan pesaingnya.³ Dengan demikian *market power* merefleksikan dominansi yang dimiliki oleh sebuah perusahaan di pasar.

Perusahaan yang menguasai pangsa pasar memiliki potensi untuk menyalahgunakan posisi dominannya dengan melakukan berbagai perilaku anti persaingan. Pasal 25 ayat (1) UU No.5 Tahun 1999 mengatur mengenai bentuk penyalahgunaan posisi dominan. Penggunaan posisi dominan dapat dilakukan secara langsung maupun tidak langsung untuk:

Menetapkan syarat-syarat perdagangan dengan tujuan untuk mencegah dan/atau menghalangi konsumen memperoleh barang dan atau jasa yang bersaing, baik dari segi harga maupun kualitas dengan menetapkan syarat perdagangan.

Membatasi pasar. Pengertian membatasi pasar yang dilakukan pelaku usaha yang mempunyai posisi dominan sebagai penjual atau pembeli dapat diartikan di mana pelaku usaha yang mempunyai posisi dominan mempunyai kemungkinan besar untuk mendistorsi pasar yang mengakibatkan pelaku usaha pesaingnya sulit untuk dapat bersaing di pasar yang bersangkutan. Bentuk-bentuk membatasi pasar dapat dilakukan berupa melakukan hambatan vertikal masuk pasar (*vertical restraint*), mengatur pasokan barang di pasar atau membatasi peredaran dan atau penjualan barang atau jasa di pasar yang bersangkutan dan melakukan jual rugi (*predatory pricing*) yang akan mengakibatkan pelaku usaha pesaing tersingkir dari pasar. Termasuk melakukan perjanjian tertutup (*exclusive dealing*) dan praktik diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu (*barrier to entry*).

Membatasi pengembangan teknologi. Pengembangan teknologi adalah merupakan hak monopoli pelaku usaha tertentu sebagai hak kekayaan intelektual. Hal ini sejalan dengan Pasal 50 huruf b UU No.5 Tahun 1999 yang mengecualikan hak kekayaan intelektual. Oleh karena itu pengertian pembatasan teknologi harus diinterpretasikan sebagai upaya tertentu terhadap pengembangan teknologi yang dilakukan oleh pelaku usaha pesaingnya untuk meningkatkan produksi barang baik dari segi kualitas maupun kuantitasnya.

Menghambat pesaing potensial. Ketentuan ini berkaitan dengan Pasal 19 huruf a UU No.5 tahun 1999 yang menetapkan menolak dan atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar yang bersangkutan. Di

³ Suyud Margono, 2009, *Hukum Anti Monopoli*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.121.

dalam hukum persaingan usaha ada 2 (dua) jenis pesaing yaitu pesaing faktual dan pesaing potensial. Pesaing faktual adalah pelaku usaha yang melakukan kegiatan yang sama di pasar yang bersangkutan, sedangkan pesaing potensial adalah pelaku usaha yang mempunyai potensi yang ingin masuk ke pasar yang bersangkutan, baik pelaku usaha dalam negeri maupun pelaku usaha dari luar negeri. Hambatan masuk pasar oleh pelaku usaha posisi dominan swasta adalah penguasaan produk suatu barang mulai proses produksi dari hulu kehilir sampai pendistribusian. Hambatan masuk akibat kebijakan negara atau pemerintah ada dua yaitu hambatan masuk pasar secara struktur dan strategis.

Kualifikasi posisi dominan diatur dalam Pasal 25 ayat (2) UU No.5 Tahun 1999 yaitu apabila:

Satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai 50% (lima puluh persen) atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu; atau

Dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai 75% (tujuh puluh lima persen) atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Akhirnya dalam menerapkan Pasal 25 ayat (2) UU No.5 Tahun 1999 pelaku usaha yang bersangkutan perlu diberi kesempatan untuk membantah dugaan terdapatnya penguasaan pasar yang berdasarkan kenyataan terlampauinya batas pangsa pasar yang ditetapkan. Apabila ternyata tercapai hasil-hasil yang tidak patut dianjurkan agar mempertimbangkan koreksi secara berhati-hati melalui rule of reason dalam kaitannya Pasal 1 angka 2 UU No.5 Tahun 1999 yaitu apakah menimbulkan praktik monopoli.

Penerapan Pendekatan Rule of Reason oleh KPPU

KPPU merupakan komisi negara dan lembaga penegak hukum independen terhadap praktik persaingan usaha dan pemberi saran kebijakan persaingan. Keberadaan KPPU diamanatkan oleh Pasal 30 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999 dan dibentuk dengan Keputusan Presiden No.75 Tahun 1999.⁴

Sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 35 huruf f UU No.5 Tahun 1999 KPPU mempunyai tugas untuk menyusun suatu pedoman dan publikasi yang berkaitan dengan pelaksanaan UU No.5 Tahun 1999, KPPU telah mengeluarkan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 6 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 25 tentang Penyalahgunaan Posisi Dominan Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pedoman ini disusun agar KPPU dapat melaksanakan fungsi pengawasan terhadap

⁴ Suharsril dan Mohammad Taufik M, 2010, *Hukum Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Ciawi Bogor, hlm 142.

pelaksanaan UU No.5 tahun 1999 secara tepat. Selain itu pedoman ini diharapkan mampu memberikan penjelasan yang lengkap namun mudah dimengerti kepada berbagai pihak yang secara tidak langsung ikut berperan dalam upaya perwujudan iklim usaha yang sehat, yakni antara lain pelaku usaha, pemerintah, penegak hukum maupun masyarakat pada umumnya.

KPPU dalam pembuktian dugaan penyalahgunaan posisi domina menggunakan pendekatan yang dapat dibagi ke dalam 3 (tiga) tahap yaitu:

Pedefinisian pasar bersangkutan. KPPU menetapkan jangkauan atau cakupan dari pasar bersangkutan (*relevant market*) untuk mendefinisikan ukuran pasar dari sebuah produk. Ukuran pasar ini menjadi penting, karena dapat mengidentifikasi seberapa besar penguasaan produk tertentu dalam pasar tersebut oleh suatu pelaku usaha. Dalam pasar bersangkutan yang cakupan terlalu sempit, maka sangat mungkin pelaku usaha yang menguasai produk tertentu dinilai menjadi pemegang posisi dominan. Sebaliknya apabila definisi pasar produk tersebut cakupannya terlalu luas maka bisa jadi pelaku usaha tersebut tidak dinilai sebagai pemegang posisi dominan. Pasar bersangkutan terdiri dari 2 (dua) dimensi yaitu dimensi produk (*set of products*) dan dimensi wilayah (*relevant geographic market*).

Pembuktian adanya posisi dominan di pasar bersangkutan. Sesuai dengan Pasal 1 angka 4 UU No.5 tahun 1999 maka dapat diasumsikan bahwa pelaku usaha yang bersangkutan memiliki *market power* yang cukup signifikan. Dalam menentukan posisi dominan, KPPU akan memperhatikan beberapa batasan atau hambatan yang dimiliki pelaku usaha yang memiliki posisi dominan. Batasan atau hambatan tersebut dapat dibedakan atas 3 (tiga) jenis yaitu 1) hambatan dari pesaing yang ada saat ini, 2) hambatan yang berasal dari pesaing potensi, dan 3) hambatan lain misal konsumen ataupun pemasok. Pada prinsipnya apabila batasan atau hambatan tersebut relatif tidak signifikan maka posisi dominan yang dimiliki perusahaan akan semakin menguat.

Pembuktian apakah pelaku usaha yang memiliki posisi dominan tersebut telah melakukan penyalahgunaan posisi dominan. Perilaku pelaku usaha dapat dikatakan sebagai penyalahgunaan posisi dominan apabila dampak dari pelaku usaha dominan berpengaruh negatif terhadap proses persaingan (*competitive process*). Secara konseptual perilaku yang termasuk sebagai penyalahgunaan posisi dominan secara umum dapat dibedakan menjadi 2 (dua) kategori yaitu perilaku yang merugikan konsumen seperti penetapan harga yang sangat tinggi (*excessive high price*) dan perilaku yang bersifat eksklusif. Perilaku yang dapat dogolongkan sebagai perilaku eksklusif adalah perilaku yang bersifat anti kompetisi karena membatasi atau menghilangkan persaingan dari pelaku usaha pesaing yang sudah ada (*existing competitor*) ataupun

yang akan masuk ke pasar (*potential competitor*). Dalam Pasal 25 ayat (1) UU No.5 Tahun 1999 telah dinyatakan secara eksplisit perilaku penyalahgunaan posisi dominan.

Jika melihat rumusan Pasal 25 UU No.5 tahun 1999 maka pendekatan yang digunakan adalah per se illegal.⁵ Dengan demikian sepanjang unsur-unsur yang diperlukan telah terpenuhi, KPPU akan menyatakan bahwa dugaan pelanggaran pasal yang dimaksud telah terbukti secara sah dan meyakinkan. Penhitungan serta penyajian dampak penyalahgunaan posisi dominan bertujuan memperkuat bukti pelanggaran dan penentuan besaran sanksi apabila terbukti melanggar. Cakupan perilaku penyalahgunaan dominan cukup luas, sebagian telah diatur dalam pasal tersendiri seperti perilaku perjanjian tertutup (Pasal 15) perilaku penguasaan pasar (Pasal 19), perilaku jual rugi (Pasal 20), dan pasal lainnya. Perbedaan utama Pasal 25 mengenai penyalahgunaan posisi dominan dengan pasal lain terkait adalah penggunaan ukuran pangsa pasar sebagai threshold. Aspek struktur pasar menjadi sangat penting di dalam Pasal 25 UU No.5 Tahun 1999, sehingga penerapan Pasal 25 harus diterapkan secara berhati-hati. Berdasarkan Peraturan KPPU Nomor 6 Tahun 2010 penerapan Pasal 25 dilakukan jika beberapa kondisi berikut terpenuhi yaitu:

Perilaku penyalahgunaan posisi dominan yang terjadi belum terakomodasi di pasal-pasal lain; Perilaku penyalahgunaan posisi dominan yang terjadi memiliki dampak yang sangat signifikan terhadap kesejahteraan konsumen.

Dalam praktiknya KPPU telah menerapkan ketentuan Pasal 25 UU No.5 Tahun 1999 dengan pendekatan *rule of reason*. Hal tersebut untuk memenuhi ketentuan Pasal 4 (oligopoly), Pasal 13 (Oligopsoni), Pasal 17 (Monopoli) dan Pasal 18 (monopsoni) UU No.5 Tahun 1999 yang menggunakan pendekatan rule of reason dalam penerapannya. Apabila Pasal 25 diterapkan dengan pendekatan per se illegal maka akan membatasi pertumbuhan atau perkembangan pelaku usaha yang efisien, inovatif dan kompetitif di pasar bersangkutan. Ketentuan Pasal 25 UU No.5 Tahun 1999 ini dapat dielaborasi dengan beberapa pasal lainnya seperti Pasal 6, Pasal 15, Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 26, Pasal 27 dan Pasal 28. Beberapa pasal lain tidak berimplikasi pada penerapan pasal oleh KPPU. KPPU dapat menerapkan dakwaan tunggal apabila terkait struktur pasar atau menggunakan pasal lainnya yang terkait dengan pembuktian struktur pasar dan perilaku dari terlapor dalam menyelidiki dugaan penyalahgunaan posisi dominan.

⁵ Bambang P Adiwiyoto, 2005, *Konsep Dasar Persaingan Usaha*, Prosiding, Pusat Pengkajian Hukum, Jakarta, hlm.137.

Conclusion

Penerapan pendekatan rule of reason dalam penyalahgunaan posisi dominan adalah terdapat dalam Pasal 25 UU No.5 Tahun 1999 dan menyesuaikan dengan pasal-pasal lainnya yang terkait dan menggunakan pendekatan rule of reason dalam penerapannya. Hal ini sesuai dengan prinsip dan tujuan hukum persaingan usaha yaitu bukan untuk menghambat pelaku persaingan tetapi untuk mendorong persaingan yang sehat. Adanya Pasal 35 UU No.5 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa tugas KPPU adalah menilai semua perjanjian maupun kegiatan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat maka KPPU memiliki kewenangan untuk menggunakan secara alternatif salah satu dari kedua pendekatan yang berbeda. Dalam menentukan salah satu dari 2 (dua) pendekatan tersebut KPPU mendasarkan pada praktik yang dianggap paling baik (best practice) untuk menilai suatu perjanjian atau kegiatan usaha tertentu dengan tetap berpedoman pada tujuan pembentukan UU No.5 Tahun 1999 yaitu efisiensi, inovasi dan kesejahteraan konsumen.

Acknowledgments

Perlu adanya penyederhaan dalam pembuktian menggunakan pendekatan rule of reason. Perlu segera merevisi UU No.5 Tahun 1999 khususnya perumusan pasal-pasal yang menggunakan pasal per se illegal, mengingat sanksi yang dikenakan bagi pelanggar pasal yang menggunakan pendekatan perse illegal.

References

Book

- A.M. Tri Anggraini, 2005, *Penerapan Pendekatan Rule of Reason dan Per se illegal dalam Hukum Persaingan*, prosiding, Pusat Pengkajian Hukum, Jakarta.
- Bambang P Adiwiyoto, 2005, *Konsep Dasar Persaingan Usaha*, Prosiding, Pusat Pengkajian Hukum, Jakarta.
- Johnny Inrahim, 2007, *Hukum Persaingan Usaha, Filosofi, Teori dan Implikasi dan Penerapannya di Indonesia*, cetakan kedua, Bayumedia Publishing, Malang.
- Suharsril dan Mohammad Taufik M, 2010, *Hukum Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia*, Ghalia Indonesia, Ciawi Bogor.
- Suyud Margono, 2009, *Hukum Anti Monopoli*, Sinar Grafika, Jakarta.

Regulation

- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 1999 Nomor 33 Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3817
- Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 6 Tahun 2010 tentang Pedoman Pedoman Pasal 25 tentang Penyalahgunaan Posisi Dominan Berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan usaha Tidak sehat.