

Rule of Reason Approach to Predatory Pricing: A Study of Indonesian Supreme Court Decision

Tengku Dwi Gita Cahyani^{1*}, Syamsul Rizal², Aflah³

Universitas Sumatera Utara

¹tdgitaac20@gmail.com, ²sulzal49@gmail.com, ³aflah@usu.ac.id

Abstract

Predatory pricing is a form of unfair business competition regulated under Article 20 of Law Number 5 of 1999 concerning the Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition, requiring the fulfillment of several elements, including the business actor, the supply of goods and/or services, the setting of extremely low prices, the intent to eliminate competitors, the relevant market, and the resulting monopolistic practice. This study uses a normative juridical method to examine how the rule of reason approach is applied in assessing predatory pricing, using Supreme Court Decision Number 951 K/Pdt.Sus-KPPU/2021 concerning PT. Conch South Kalimantan Cement as the case study. The analysis traces the tiered application of the rule of reason, from the Business Competition Supervisory Commission through the Commercial Court to the Supreme Court, which consistently upheld the finding of a violation, though the Antimonopoly Law still lacks clear quantitative parameters for predatory pricing. This study recommends that the Commission establish technical guidelines on cost thresholds and a unified analytical framework for expert witnesses to strengthen legal certainty.

Keywords: Antimonopoly Law, Predatory Pricing, Rule of Reason, Unfair Business Competition

Pendekatan *Rule of Reason* terhadap Praktik Jual Rugi dalam Putusan Mahkamah Agung Indonesia

Abstrak

Jual rugi (*predatory pricing*) merupakan salah satu bentuk persaingan usaha tidak sehat yang diatur secara tegas dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dengan sejumlah unsur yang harus terpenuhi, yaitu unsur pelaku usaha, unsur pemasokan barang dan/atau jasa, unsur jual rugi atau penetapan harga sangat rendah, unsur maksud menyingkirkan pesaing, unsur pasar bersangkutan, serta unsur terjadinya praktik monopoli. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif untuk mengkaji bagaimana pendekatan *rule of reason* diterapkan dalam menilai praktik jual rugi, dengan menjadikan Putusan Mahkamah Agung Nomor 951 K/Pdt.Sus-KPPU/2021 terkait PT. Conch South Kalimantan Cement sebagai studi kasus. Analisis ini menelusuri penerapan *rule of reason* secara berjenjang, mulai dari Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Pengadilan Niaga, hingga Mahkamah Agung, yang secara konsisten menguatkan adanya pelanggaran, meskipun UU Antimonopoli belum memberikan batasan kuantitatif yang jelas mengenai jual rugi. Penelitian ini merekomendasikan agar KPPU menyusun pedoman teknis mengenai ambang batas biaya serta kerangka analisis yang seragam bagi ahli hukum dan ahli ekonomi guna memperkuat kepastian hukum.

Kata Kunci: Hukum Antimonopoli, Jual Rugi, Persaingan Usaha Tidak Sehat, *Rule of Reason*

Pendahuluan

Perdagangan merupakan salah satu pilar utama peradaban modern yang membentuk pembagian kerja, memelihara keadilan ekonomi, dan mendorong pertumbuhan perekonomian suatu negara. Menurut Pasal 1 Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan, perdagangan didefinisikan sebagai tatanan kegiatan yang terkait dengan transaksi barang dan/atau jasa di dalam negeri maupun yang melampaui batas wilayah negara, dengan tujuan pengalihan hak atas barang dan/atau jasa untuk memperoleh imbalan atau kompensasi.² Di dalam dunia perdagangan tersebut senantiasa terdapat persaingan antar pelaku usaha, dan persaingan inilah yang menjadi titik singgung langsung dengan hukum persaingan usaha.³

Persaingan usaha pada dasarnya merupakan hal yang baik untuk menjaga lingkungan bisnis tetap kompetitif. Namun, apabila persaingan dilakukan dengan cara yang tidak sehat, dampaknya justru merugikan berbagai pihak, baik pelaku usaha lain, konsumen, maupun perekonomian secara umum. Menurut Hermansyah (2008), hukum persaingan usaha pada intinya mengatur

monopoli, penggabungan dan pengambilalihan usaha, perjanjian perdagangan yang bersifat membatasi, serta praktik anti persaingan lainnya.⁴ Persaingan usaha itu sendiri dipengaruhi oleh sejumlah faktor, mulai dari ancaman masuknya pesaing baru yang dapat mengubah peta perebutan pangsa pasar, potensi risiko dari produk substitusi yang ditawarkan dengan harga lebih murah namun fungsi serupa, hingga kekuatan tawar menawar antara pembeli dan pemasok dalam menentukan harga.⁵

Salah satu bentuk persaingan usaha tidak sehat yang diatur secara tegas dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut UU Antimonopoli) adalah jual rugi (*predatory pricing*),⁶ yaitu praktik penetapan harga serendah-rendahnya dengan tujuan menyingkirkan pesaing dari pasar. Penetapan harga rendah semacam ini memang tampak menguntungkan konsumen dalam jangka pendek, namun keuntungan

² Republik Indonesia, “Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 Tentang Perdagangan” (2014); Ukas Ukas and Padrisan Jamba, “Analisis Yuridis Pelaksanaan Undang-Undang No 7 Tahun 2014 Terhadap Pergerakan Barang Di Kota Batam,” *Jurnal Jejak Hukum Indonesia (JHI)* 1, no. 2 (November 4, 2024): 56–63, <https://doi.org/10.63462/tfmfpy21>.

³ Safar Uddin, “Persaingan Usaha,” in *KEWIRAUSAHAAN*, 2022, https://www.researchgate.net/publication/359367718_P

ERSAINGAN_USAHA.

⁴ Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008).

⁵ Hermansyah.

⁶ Pemerintah Republik Indonesia, “Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat” (1999).

tersebut tidak berlangsung lama karena pesaing usaha yang tersingkir dari pasar pada akhirnya akan mengurangi pilihan dan mendorong kenaikan harga setelah dominasi pasar tercapai.⁷

Regulasi terhadap praktik semacam ini penting karena tujuan akhirnya bukan sekadar melindungi pelaku usaha yang bersaing, melainkan juga mencegah dampak sosial yang lebih luas, seperti hilangnya lapangan pekerjaan dan meningkatnya angka pengangguran akibat matinya perusahaan yang tidak mampu bersaing dengan skema jual rugi. Pengaturan berbagai bentuk hubungan bisnis dalam dunia perdagangan, termasuk pengaturan tentang keagenan dan distribusi, pada dasarnya juga diarahkan untuk menghindarkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat semacam ini.⁸

Kasus yang menjadi fokus penelitian ini adalah dugaan pelanggaran Pasal 20 UU Antimonopoli oleh PT. Conch South Kalimantan Cement, sebuah perusahaan yang bergerak dalam bidang perdagangan material semen.⁹ Dalam Putusan KPPU Nomor 03/KPPU-L/2020, perusahaan ini terbukti

secara sah bersalah melakukan praktik jual rugi yang merugikan pesaing di pasar yang sama.¹⁰ Putusan tersebut kemudian dikuatkan baik pada tingkat keberatan di PN Niaga Jakarta Pusat maupun pada tingkat kasasi di Mahkamah Agung melalui Putusan Nomor 951 K/Pdt.Sus-KPPU/2021,¹¹ yang keduanya menggunakan pendekatan *rule of reason* sebagai metode analisis untuk menilai apakah tindakan PT. Conch South Kalimantan Cement memberikan manfaat sosial atau justru merugikan pelaku usaha lain di pasar yang bersangkutan.

Kasus ini penting untuk dikaji karena memperlihatkan bagaimana pendekatan *rule of reason* diterapkan secara berjenjang pada tiga tingkat pemeriksaan yang berbeda, yakni KPPU, pengadilan niaga, dan Mahkamah Agung, sementara UU Antimonopoli sendiri belum memberikan batasan yang cukup jelas mengenai unsur-unsur dan parameter jual rugi. Kekaburan norma semacam ini berpotensi menimbulkan perbedaan

⁷ Olivya Olivya and Zulfikar Judge, "Analisa Hukum Penetapan Harga Dalam Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat," *Jurnal Hukum Indonesia* 2, no. 2 (2023), <https://jhi.rivierapublishing.id/index.php/rp/article/view/45>.

⁸ Muhammad Irfan Syah et al., "The Relationship between Business Competition Law and Commercial Law in Ensuring Healthy Business Competition in the Market," *INTERDISIPLIN: Journal of Qualitative and Quantitative Research* 1, no. 3 (June 5, 2024): 116–30, <https://doi.org/10.61166/interdisiplin.v1i3.29>.

⁹ Conch / PT Conch South Kalimantan Cement, "Company Profile," Conch Cement Indonesia, 2024, <http://www.conch-skc.com/id/meitejianjie.html>.

¹⁰ Vincentius Eric Sutanto, "Analisis Pendekatan Rules of Reason Dalam Kasus Praktik Predatory Pricing (Studi Kasus Putusan Nomor 03/KPPU-L/2020)," *Wajah Hukum* 7, no. 1 (April 5, 2023): 17, <https://doi.org/10.33087/wjh.v7i1.1001>.

¹¹ Mahkamah Agung Republik Indonesia, Putusan Mahkamah Agung Nomor 951 K/Pdt.Sus-KPPU/2021 (2021).

penafsiran di antara pelaku usaha, penegak hukum, maupun pengadilan, sehingga kajian atas putusan ini relevan untuk memperjelas bagaimana prinsip *rule of reason* semestinya dioperasionalkan dalam praktik.

Berdasarkan uraian tersebut, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut. Pertama, bagaimana pengaturan dan proses jual rugi (*predatory pricing*) diatur dalam UU Antimonopoli. Kedua, bagaimana ketentuan prinsip *rule of reason* digunakan sebagai pendekatan analisis dalam praktik jual rugi pada praktik monopoli perdagangan. Ketiga, bagaimana analisis hukum atas Putusan Mahkamah Agung Nomor 951 K/Pdt.Sus-KPPU/2021 dikaitkan dengan UU Antimonopoli terkait praktik monopoli perdagangan yang dilakukan PT. Conch South Kalimantan Cement.

Sejalan dengan rumusan masalah tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pengaturan dan proses jual rugi pada UU Antimonopoli, mengetahui ketentuan prinsip *rule of reason* sebagai pendekatan analisis dalam praktik jual rugi pada praktik monopoli perdagangan, serta mengetahui analisis hukum Putusan Mahkamah Agung Nomor 951 K/Pdt.Sus-KPPU/2021 terkait praktik monopoli perdagangan yang dilakukan PT. Conch South

Kalimantan Cement.

Kajian Pustaka

Kajian pustaka ini membahas tiga konsep utama yang saling terkait dalam penelitian ini, yaitu jual rugi (*predatory pricing*), pendekatan *rule of reason*, dan perdagangan barang, serta bagaimana ketiganya saling terhubung dalam menganalisis praktik monopoli perdagangan.

Jual rugi (*predatory pricing*) adalah praktik penetapan harga serendah-rendahnya untuk menarik konsumen dan menyingkirkan pesaing dari pasar, yang kemudian diikuti dengan kenaikan harga setelah pesaing tersingkir. Praktik ini berbeda dari promosi biasa karena dilakukan dengan harga yang tidak wajar dan berlangsung dalam jangka waktu yang lama.¹² Dalam praktiknya, jual rugi banyak ditemukan pada berbagai sektor, mulai dari skema promosi ojek daring hingga transaksi perdagangan elektronik atau e-commerce,¹³ yang menunjukkan bahwa praktik ini bukan fenomena yang terbatas pada satu jenis usaha saja, melainkan pola yang dapat muncul di berbagai model bisnis termasuk perdagangan barang konvensional

¹² Richard Adam, "Predatory Pricing for E-Commerce Businesses from a Business Competition Law Perspective," *Journal of Law and Sustainable Development* 11, no. 8 (September 29, 2023): e1438, <https://doi.org/10.55908/sdgs.v11i8.1438>.

¹³ Adam; Vicky Darmawan Prahmana and Ditha

Wiradiputra, "Predatory Pricing Dalam E-Commerce Menurut Perspektif Hukum Persaingan Usaha," *JISIP (Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan)* 6, no. 3 (July 3, 2022), <https://doi.org/10.58258/jisip.v6i3.3277>.

seperti yang terjadi pada kasus PT. Conch South Kalimantan Cement.

UU Antimonopoli mengategorikan jual rugi sebagai bagian dari persaingan usaha tidak sehat karena dianggap bersifat anti persaingan, merusak mekanisme pasar, menciptakan ketidakadilan ekonomi, dan berpotensi merugikan konsumen dalam jangka panjang. Regulasi semacam ini bukan hal baru dalam sejarah hukum persaingan usaha dunia. Di Amerika Serikat, misalnya, ketentuan mengenai jual rugi telah diatur sejak Sherman Anti Trust Act tahun 1890, dilanjutkan dengan Clayton Act tahun 1914 dan Robinson-Patman Act tahun 1936, yang kemudian menjadi salah satu rujukan penting dalam perkembangan hukum antimonopoli di berbagai negara termasuk Indonesia.

Untuk menilai apakah suatu tindakan bisnis, termasuk jual rugi, melanggar hukum persaingan usaha, pengadilan dan otoritas persaingan usaha umumnya menggunakan pendekatan *rule of reason*. Pendekatan ini mengharuskan pencari fakta mempertimbangkan apakah suatu tindakan menghambat persaingan dengan melihat dampaknya terhadap pelaku usaha lain maupun perekonomian secara umum.¹⁴ Rumusan seperti "yang dapat mengakibatkan" atau "patut diduga" yang lazim digunakan

dalam ketentuan perundang-undangan menunjukkan bahwa *rule of reason* tidak menilai suatu tindakan sebagai pelanggaran secara otomatis, melainkan memerlukan pembuktian dampak secara kasus per kasus.¹⁵ Sejalan dengan hal tersebut, konsep *rule of reason* juga memungkinkan suatu tindakan yang pada dasarnya bersifat anti persaingan tetap dapat dibenarkan apabila terbukti menghasilkan efisiensi yang pada akhirnya menguntungkan konsumen atau perekonomian nasional.¹⁶

Penerapan *rule of reason* terhadap kasus jual rugi secara operasional dapat dilihat dari penelitian terdahulu yang mengkaji Putusan KPPU Nomor 03/KPPU-L/2020, yang juga menjadi objek dalam penelitian ini. Penelitian tersebut menunjukkan bahwa Majelis Komisi menilai unsur maksud menyingkirkan pesaing dan dampaknya terhadap struktur pasar sebagai pertimbangan utama, bukan semata-mata pada besaran penurunan harga itu sendiri.¹⁷ Dengan kata lain, *rule of reason* menempatkan penilaian dampak ekonomi dan kompetitif sebagai inti analisis, bukan larangan mutlak (*per se illegal*) terhadap setiap tindakan

¹⁴ Sebastian Pompe, *Ikhtisar Ketentuan Hukum Persaingan Usaha*, 1st ed. (Jakarta: The Indonesia Netherlands National Legal Reform Program (NLRP), 2010).

¹⁵ Wilhelmus Jemarut, "Pendekatan Rule Of Reason Dan Per Se Illegal Dalam Perkara Persaingan Usaha," *Widya Yuridika* 3, no. 2 (November 27, 2020): 377,

<https://doi.org/10.31328/wy.v3i2.1688>.

¹⁶ Jemarut.

¹⁷ Sutanto, "Analisis Pendekatan Rules of Reason Dalam Kasus Praktik Predatory Pricing (Studi Kasus Putusan Nomor 03/KPPU-L/2020)."

penurunan harga. Perbandingan penerapan *predatory pricing* antara hukum persaingan usaha Indonesia dan Amerika Serikat juga menunjukkan bahwa kedua yurisdiksi ini sama-sama mengandalkan analisis dampak pasar, meskipun berbeda dalam hal ambang batas dan mekanisme pembuktian yang digunakan.¹⁸

Ketiga konsep di atas, yaitu jual rugi, *rule of reason*, dan konteks perdagangan barang tempat praktik tersebut terjadi, saling terhubung dalam kerangka analisis penelitian ini. Perdagangan barang menurut Pasal 3 dan Pasal 4 Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (KUHD) mencakup kegiatan membeli barang untuk dijual kembali, baik dalam jumlah besar maupun kecil,¹⁹ termasuk perbuatan menjual itu sendiri. Dalam konteks perdagangan barang semacam ini pula praktik jual rugi oleh PT. Conch South Kalimantan Cement terjadi, sehingga analisis atas putusan yang menjadi objek penelitian ini perlu memadukan ketiga kerangka konsep tersebut, yakni bagaimana suatu tindakan dalam perdagangan barang dinilai memenuhi unsur jual rugi, dan bagaimana pendekatan *rule of reason* digunakan untuk menentukan apakah tindakan tersebut sah dilarang sebagai praktik

monopoli.

Metodologi

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan melalui studi dokumen atau kepustakaan (data sekunder), dengan cara mengumpulkan informasi dari peraturan perundang-undangan, buku, hasil kajian, serta referensi lain yang relevan dengan pokok bahasan penelitian.

Data yang digunakan dalam penelitian ini bersumber dari data sekunder, yakni data yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan (*library research*), yang terdiri atas bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.²⁰ Bahan hukum primer dalam penelitian ini mencakup Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 03/KPPU-L/2020,²¹ Putusan Mahkamah Agung Nomor 951 K/Pdt.Sus-KPPU/2021,²² Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat,²³ Peraturan KPPU Nomor

¹⁸ Farhandi Himawan and Anna Maria Tri Anggraini, "Perbandingan Penerapan Predatory Pricing Menurut Hukum Persaingan Usaha Indonesia Dan Amerika Serikat," *Reformasi Hukum Trisakti* 5, no. 3 (June 13, 2023): 847–60, <https://doi.org/10.25105/refor.v5i3.16483>.

¹⁹ Pemerintah Republik Indonesia, "Kitab Undang-Undang Hukum Dagang (Wetboek van Koophandel)" (1847).

²⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, 2nd ed. (Jakarta: Kencana, 2019).

²¹ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, "Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 03/KPPU-L/2020" (2020).

²² Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Putusan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 1/Pdt.Sus-KPPU/2021/PN.Niaga.Jkt.Pst. (2021).

²³ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, "Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli Dan

2 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat,²⁴ serta Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.²⁵ Bahan hukum sekunder diperoleh dari bahan pendukung yang menjelaskan bahan hukum primer, seperti buku-buku hukum, jurnal hukum, makalah, artikel media massa, dan sumber daring yang berkaitan dengan pokok masalah penelitian. Adapun bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan kamus bahasa Indonesia, yang berfungsi memberikan penjelasan tambahan atas bahan hukum primer dan sekunder.

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan, yaitu dengan mempelajari peraturan perundang-undangan sebagai bahan hukum primer, serta buku, literatur, karya ilmiah, dan artikel hasil penelitian sebagai bahan hukum sekunder yang berkaitan dengan jual rugi (*predatory pricing*) dalam perdagangan barang melalui pendekatan *rule of reason*, dikaitkan dengan UU Antimonopoli.

Data yang telah terkumpul kemudian dianalisis secara kualitatif. Analisis kualitatif berfokus pada pemahaman mendalam

terhadap fenomena atau kejadian tertentu, sehingga hasil penelitian disajikan dalam bentuk uraian dan kutipan data berupa kata-kata, bukan dalam bentuk angka-angka statistik.²⁶

Pembahasan

Pengaturan dan Proses Jual Rugi dalam Undang-Undang Antimonopoli

Pengaturan mengenai larangan praktik anti persaingan lintas negara telah dikenal lebih dahulu dalam hukum antidumping, yang bertujuan melindungi industri dalam negeri dari barang impor yang dijual di bawah harga wajar, misalnya melalui pengenaan bea masuk tambahan bagi produsen yang terbukti melakukan dumping. Konsep ini perlu dibedakan dari hukum persaingan usaha (antitrust/antimonopoli) yang mengatur perilaku pelaku usaha di pasar domestik, termasuk larangan terhadap jual rugi (*predatory pricing*), meskipun keduanya sama-sama berangkat dari kekhawatiran terhadap penetapan harga yang tidak wajar.²⁷

Di Indonesia, pengaturan mengenai persaingan usaha diatur dalam

Persaingan Usaha Tidak Sehat” (1999).

²⁴ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, “Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2023 Tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat” (2023).

²⁵ Pemerintah Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha

Tidak Sehat.

²⁶ Sugiyono, *Metode Penelitian Kualitatif: Untuk Penelitian Yang Bersifat Eksploratif, Enterpretif, Interaktif Dan Konstruktif*, 3rd ed. (Bandung: Alfabeta, 2017).

²⁷ Andi Fahmi Lubis et al., *Hukum Persaingan Usaha: Buku Teks*, 2nd ed. (Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2017).

UU Antimonopoli, yang lahir antara lain sebagai bagian dari komitmen reformasi ekonomi Indonesia pascakrisis moneter 1997 hingga 1998, termasuk melalui kesepakatan dengan Dana Moneter Internasional (IMF) yang mendorong pembentukan kerangka hukum persaingan usaha yang lebih jelas.²⁸ Salah satu bentuk praktik yang dilarang dalam UU Antimonopoli adalah jual rugi, sebagaimana diatur dalam Pasal 20, yang melarang pelaku usaha memasok barang dan/atau jasa dengan cara jual rugi atau menetapkan harga sangat rendah dengan maksud menyingkirkan atau mematikan usaha pesaing di pasar bersangkutan, sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Dalam praktiknya, suatu perusahaan dapat dikategorikan melakukan jual rugi apabila tindakannya menunjukkan pola tertentu, mulai dari penurunan harga jual secara drastis hingga di bawah harga pasar untuk menarik konsumen, yang kemudian berlanjut pada tersingkirnya pesaing yang tidak mampu menandingi harga tersebut, hingga akhirnya perusahaan yang bersangkutan memperoleh posisi untuk menguasai pasar dan menaikkan kembali harga ke tingkat yang menguntungkan. Pola semacam ini paling berisiko bagi pelaku usaha mikro, kecil, dan menengah yang umumnya

tidak memiliki sumber daya untuk bertahan dalam persaingan harga jangka panjang, dan karenanya diancam sanksi baik administratif maupun pidana apabila terbukti dilakukan.²⁹

Prinsip *Rule of reason* dalam Jual Rugi pada Praktik Monopoli Perdagangan

Sebagaimana telah diuraikan dalam kajian pustaka, *rule of reason* merupakan pendekatan yang digunakan untuk menilai apakah suatu tindakan pelaku usaha menghambat atau justru mendukung persaingan, dengan mempertimbangkan faktor kompetitif secara menyeluruh alih-alih menyatakan suatu tindakan melanggar hukum secara otomatis.³⁰ Prinsip ini menilai apakah suatu tindakan memiliki tujuan tertentu untuk menyingkirkan dan merusak struktur pasar, dan suatu kegiatan tidak dianggap melanggar hukum apabila terbukti memiliki manfaat sosial serta tidak berdampak buruk bagi pelaku usaha lain maupun konsumen. Dalam praktiknya, KPPU mendasarkan penilaian pada praktik terbaik yang tetap berpedoman pada tujuan pembentukan UU Antimonopoli, yaitu efisiensi ekonomi dan kesejahteraan konsumen.

²⁸ Lubis et al.

²⁹ Himawan and Anggraini, "Perbandingan Penerapan Predatory Pricing Menurut Hukum Persaingan Usaha Indonesia Dan Amerika Serikat."

³⁰ Zahry Vandawati Chumaida, "Pendekatan Per Se

Illegal Dan Rule of Reason Dalam Persaingan Usaha," Hukumonline, 2023, <https://www.hukumonline.com/klinik/a/pendekatan-per-se-illegal-dan-rule-of-reason-dalam-persaingan-usaha-lt4b94e6b8746a9/>.

Pendekatan ini menggunakan metode keseimbangan untuk melihat kecenderungan apakah suatu tindakan pelaku usaha menghancurkan mekanisme pasar atau justru mendorong hukum permintaan dan penawaran.³¹ Dibandingkan dengan pendekatan *per se illegal*, yang menganggap suatu tindakan melanggar hukum tanpa perlu pembuktian dampak, *rule of reason* menawarkan analisis yang lebih mendalam karena mempertimbangkan kondisi pasar, tujuan tindakan, dan dampaknya secara keseluruhan,³² serta lebih fleksibel karena memperhitungkan alasan ekonomi yang mendasari suatu tindakan dan potensi manfaatnya bagi konsumen. Pendekatan ini juga mencegah kriminalisasi terhadap praktik bisnis yang sah dan berpotensi menguntungkan pasar (*over inclusiveness*), sekaligus mendorong terjadinya persaingan yang sehat karena tindakan yang bertujuan meningkatkan efisiensi tidak serta-merta dianggap melanggar hukum.³³

Di sisi lain, penerapan *rule of reason* juga memiliki keterbatasan, antara lain biaya pembuktian yang tinggi, ketidakpastian hasil, tingkat kesulitan pembuktian yang lebih besar dibandingkan pendekatan *per se illegal*, potensi penyalahgunaan oleh pelaku usaha untuk membenarkan tindakannya, serta minimnya standar yang jelas dan konsisten

untuk menentukan kapan suatu tindakan penetapan harga rendah dapat dikategorikan sebagai jual rugi. Keterbatasan standar inilah yang, sebagaimana akan terlihat dalam analisis putusan berikut, turut menjadi sumber ketidakpastian hukum dalam kasus PT. Conch South Kalimantan Cement.

Analisis Hukum Putusan Mahkamah Agung Nomor 951 K/Pdt.Sus-KPPU/2021

Dalam kasasi yang diajukan, PT. Conch South Kalimantan Cement memohon agar Putusan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 1/Pdt.Sus-KPPU/2021/PN.Niaga.Jkt.Pst tanggal 4 Maret 2021, juncto Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 03/KPPU-L/2020 tanggal 15 Januari 2021, dibatalkan. Majelis Hakim Mahkamah Agung menolak permohonan tersebut dan menguatkan kedua putusan sebelumnya, dengan pertimbangan bahwa *judex facti* telah memiliki bukti yang cukup dan meyakinkan bahwa PT. Conch South Kalimantan Cement melanggar Pasal 20 UU Antimonopoli melalui penetapan

³¹ Herbert Hovenkamp, *Antitrust*, 2nd ed. (St. Paul, MN: West Publishing Company, 1993).

³² Andrew I. Gavil et al., *Antitrust Law in Perspective: Cases, Concepts, and Problems in Competition Policy*, 3rd ed. (St. Paul, MN: West Academic Publishing,

2017).

³³ Einer Elhauge and Damien Geradin, *Global Antitrust Law and Economics*, 2nd ed. (St. Paul, MN: Foundation Press, 2011).

harga rendah yang dimaksudkan untuk menyingkirkan pesaing di pasar bersangkutan.

Penerapan *rule of reason* dalam kasus ini terlihat jelas dari cara Majelis Komisi KPPU membangun pembuktiannya, yang tidak semata-mata melihat besaran penurunan harga, melainkan menilai dampaknya terhadap struktur pasar melalui keterangan saksi ahli dan bukti berupa grafik kenaikan keuntungan yang berbanding lurus dengan berkurangnya jumlah pesaing di pasar bersangkutan. Dalam kerangka analisis ekonomi yang lazim digunakan untuk menilai jual rugi, harga yang ditetapkan di bawah biaya variabel rata-rata (*average variable cost*) umumnya dianggap sebagai indikasi kuat adanya praktik jual rugi, sementara harga yang berada di antara biaya variabel rata-rata dan biaya total rata-rata (*average total cost*) memerlukan pembuktian tambahan mengenai maksud dan dampaknya terhadap pesaing sebelum dapat dikategorikan melanggar hukum. Dalam perkara ini, harga yang ditetapkan PT. Conch South Kalimantan Cement dinilai berada pada tingkat yang tidak wajar sehingga pesaingnya secara bertahap keluar dari pasar karena tidak sanggup bersaing.

Dari sisi posisi pasar, ilmu ekonomi persaingan usaha umumnya mensyaratkan bahwa pelaku jual rugi berada dalam posisi dominan agar dapat efektif menguasai pasar

setelah pesaingnya tersingkir, dengan ambang batas antara lain satu pelaku usaha menguasai lebih dari lima puluh persen pangsa pasar suatu jenis barang atau jasa tertentu, atau dua hingga tiga pelaku usaha menguasai lebih dari tujuh puluh lima persen pangsa pasar secara bersama-sama,³⁴ sebagaimana diatur lebih lanjut dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal 29 UU Antimonopoli mengenai posisi dominan, jabatan rangkap, kepemilikan saham silang, serta penggabungan dan pengambilalihan perusahaan. Dalam perkara ini, meskipun Tim Investigator menemukan bahwa PT. Conch South Kalimantan Cement merupakan anak perusahaan dari salah satu produsen semen dunia sehingga memiliki daya dukung keuangan yang signifikan, saksi ahli menegaskan bahwa posisi dominan bukan merupakan syarat mutlak bagi pelaku jual rugi. Penilaian akhirnya bertumpu pada dua teori pembuktian yang lazim digunakan, yaitu *Bright Line Evidence Theory*, yang cukup dibuktikan dengan hilangnya persaingan di pasar bersangkutan, dan *Hard Line Evidence Theory*, yang mensyaratkan pembuktian melalui analisis ekonomi atas variabel pangsa pasar dan konsentrasi pasar. Dalam perkara ini,

³⁴ Luthfi J. Kurniawan and Devi Meyliana Savitri Kumalasari, *Hukum Persaingan Usaha: Studi Konsep Pembuktian Terhadap Perjanjian Penetapan Harga*

Dalam Persaingan Usaha (Malang: Setara Press, 2013).

kedua variabel tersebut terbukti terpenuhi, sehingga kedua teori pembuktian *rule of reason* sama-sama mengarah pada kesimpulan bahwa PT. Conch South Kalimantan Cement telah melakukan jual rugi.

Meskipun demikian, proses pembuktian dalam perkara ini juga memperlihatkan sejumlah kerancuan yang berakar dari ketidakjelasan batasan normatif dalam UU Antimonopoli. Ketidadaan definisi yang tegas mengenai unsur-unsur jual rugi menimbulkan perbedaan keterangan antara saksi ahli hukum dan saksi ahli ekonomi dalam persidangan. Kerancuan serupa juga tampak dari ketidakkonsistenan keterangan pihak yang mewakili terlapor dalam persidangan mengenai jabatannya, yang pada berbagai kesempatan disebut sebagai wakil direktur, manajer, dan anggota direksi. Perbedaan tafsir antara Majelis Komisi dan PT. Conch South Kalimantan Cement mengenai unsur-unsur Pasal 20 UU Antimonopoli pada akhirnya menunjukkan bahwa persoalan ini bukan semata-mata soal pembuktian, melainkan juga soal kejelasan norma itu sendiri, yang berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pelaku usaha lain di masa mendatang.

Menyikapi kerancuan tersebut, penelitian ini memandang perlu adanya penguatan pada dua tingkat. Pertama, pada tingkat regulasi, KPPU perlu menyusun pedoman teknis (*guideline*) yang secara

spesifik menjelaskan parameter kuantitatif jual rugi, misalnya dengan merujuk pada ambang batas biaya variabel rata-rata dan biaya total rata-rata sebagaimana lazim digunakan dalam analisis ekonomi persaingan usaha, sehingga pelaku usaha memiliki kepastian mengenai batas harga yang dapat dikategorikan sebagai jual rugi. Kedua, pada tingkat proses pemeriksaan, KPPU perlu memastikan keseragaman keterangan ahli hukum dan ahli ekonomi yang dihadirkan dalam persidangan, misalnya melalui forum pra-sidang untuk menyelaraskan kerangka analisis sebelum keterangan disampaikan secara resmi, guna mengurangi risiko kerancuan pembuktian sebagaimana terjadi dalam perkara PT. Conch South Kalimantan Cement.

Kesimpulan

Penelitian ini menunjukkan bahwa jual rugi (*predatory pricing*) diatur secara tegas dalam Pasal 20 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat,³⁵ dengan sejumlah unsur yang harus terpenuhi, yaitu unsur pelaku usaha, unsur pemasokan barang dan/atau jasa, unsur jual rugi atau penetapan harga sangat

³⁵ Pemerintah Republik Indonesia, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 tentang

Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

rendah, unsur maksud menyingkirkan pesaing, unsur pasar bersangkutan, serta unsur terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Pengawasan terhadap pemenuhan unsur-unsur tersebut dijalankan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), dan dalam praktiknya, jual rugi umumnya ditandai dengan pola penurunan harga secara drastis, tersingkirnya pesaing dari pasar, penguasaan pasar oleh pelaku usaha yang bersangkutan, serta ancaman khusus terhadap keberlangsungan usaha mikro, kecil, dan menengah.

Prinsip *rule of reason* menjadi pendekatan analisis utama dalam menilai apakah suatu tindakan jual rugi melanggar hukum persaingan usaha, dengan menitikberatkan penilaian pada ada tidaknya tujuan untuk menyingkirkan dan merusak struktur pasar, serta ada tidaknya manfaat sosial dari tindakan tersebut. Berbeda dari pendekatan *per se illegal* yang menganggap suatu tindakan melanggar hukum tanpa perlu pembuktian dampak, *rule of reason* mensyaratkan penilaian yang lebih mendalam atas kondisi pasar, tujuan tindakan, dan dampaknya secara menyeluruh terhadap persaingan dan konsumen. Analisis atas Putusan Mahkamah Agung Nomor 951 K/Pdt.Sus-KPPU/2021 memperlihatkan bagaimana pendekatan *rule of reason* diterapkan secara berjenjang, dimulai dari Putusan KPPU Nomor 03/KPPU-L/2020 yang menyatakan PT. Conch South Kalimantan Cement secara sah bersalah melanggar Pasal

20 UU Antimonopoli, dikuatkan oleh Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat melalui Putusan Nomor 1/Pdt.Sus-KPPU/2021/PN.Niaga.Jkt.Pst, dan pada akhirnya dikuatkan pula oleh Mahkamah Agung di tingkat kasasi. Meskipun ketiga tingkat pemeriksaan tersebut secara konsisten menguatkan putusan yang sama, proses pembuktiannya turut memperlihatkan bahwa UU Antimonopoli belum memberikan batasan yang cukup jelas mengenai unsur-unsur dan parameter jual rugi, sehingga menimbulkan perbedaan keterangan antara ahli hukum dan ahli ekonomi serta potensi ketidakpastian hukum bagi pelaku usaha di masa mendatang.

Berdasarkan temuan tersebut, pemerintah dan KPPU perlu menyusun pedoman teknis (*guideline*) yang lebih jelas mengenai parameter dan batasan jual rugi (*predatory pricing*), termasuk ambang batas kuantitatif seperti biaya variabel rata-rata dan biaya total rata-rata yang lazim digunakan dalam analisis ekonomi persaingan usaha, guna menciptakan kepastian hukum bagi pelaku usaha. Selain itu, KPPU juga perlu memastikan keseragaman kerangka analisis antara ahli hukum dan ahli ekonomi yang dihadirkan dalam proses pemeriksaan, sehingga penerapan *rule of reason* ke depan dapat

berlangsung lebih konsisten dan minim menimbulkan perbedaan tafsir seperti yang terjadi dalam perkara PT. Conch South Kalimantan Cement.

Daftar Pustaka

- Adam, Richard. "Predatory Pricing for E-Commerce Businesses from a Business Competition Law Perspective." *Journal of Law and Sustainable Development* 11, no. 8 (September 29, 2023): e1438. <https://doi.org/10.55908/sdgs.v11i8.1438>.
- Chumaida, Zahry Vandawati. "Pendekatan Per Se Illegal Dan Rule of Reason Dalam Persaingan Usaha." Hukumonline, 2023. <https://www.hukumonline.com/klinik/a/pendekatan-per-se-illegal-dan-rule-of-reason-dalam-persaingan-usaha-lt4b94e6b8746a9/>.
- Conch / PT Conch South Kalimantan Cement. "Company Profile." Conch Cement Indonesia, 2024. <http://www.conch-skc.com/id/meitejianjie.html>.
- Elhauge, Einer, and Damien Geradin. *Global Antitrust Law and Economics*. 2nd ed. St. Paul, MN: Foundation Press, 2011.
- Gavil, Andrew I., William E. Kovacic, Jonathan B. Baker, and Joshua D. Wright. *Antitrust Law in Perspective: Cases, Concepts, and Problems in Competition Policy*. 3rd ed. St. Paul, MN: West Academic Publishing, 2017.
- Hermansyah. *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008.
- Himawan, Farhandi, and Anna Maria Tri Anggraini. "Perbandingan Penerapan Predatory Pricing Menurut Hukum Persaingan Usaha Indonesia Dan Amerika Serikat." *Reformasi Hukum Trisakti* 5, no. 3 (June 13, 2023): 847–60. <https://doi.org/10.25105/refor.v5i3.16483>.
- Hovenkamp, Herbert. *Antitrust*. 2nd ed. St. Paul, MN: West Publishing Company, 1993.
- Jemarut, Wihelmus. "Pendekatan Rule Of Reason Dan Per Se Illegal Dalam Perkara Persaingan Usaha." *Widya Yuridika* 3, no. 2 (November 27, 2020): 377. <https://doi.org/10.31328/wy.v3i2.1688>.
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 1999 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (1999).
- . Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (2023).
- . Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 03/KPPU-L/2020 (2020).
- Kurniawan, Luthfi J., and Devi Meyliana Savitri Kumalasari. *Hukum Persaingan Usaha: Studi Konsep Pembuktian Terhadap Perjanjian Penetapan Harga Dalam Persaingan Usaha*. Malang: Setara Press, 2013.
- Lubis, Andi Fahmi, Anna Maria Tri Anggraini, Kurnia Toha, L. Budi Kagramanto, M. Hawin, Paramita Prananingtyas, Sukarmi, Syamsul Maarif, and Udin Silalahi. *Hukum Persaingan Usaha: Buku Teks*. 2nd ed. Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2017.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. Putusan Mahkamah Agung Nomor 951 K/Pdt.Sus-KPPU/2021 (2021).
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. 2nd ed. Jakarta: Kencana, 2019.
- Olivya, Olivya, and Zulfikar Judge. "Analisa Hukum Penetapan Harga Dalam Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat." *Jurnal Hukum Indonesia* 2, no. 2 (2023). <https://jhi.rivierapublishing.id/index.php/rp/article/view/45>.
- Pemerintah Republik Indonesia. Kitab

- Undang-Undang Hukum Dagang (Wetboek van Koophandel) (1847).
- . Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (1999).
- Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Putusan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 1/Pdt.Sus-KPPU/2021/PN.Niaga.Jkt.Pst. (2021).
- Pompe, Sebastian. *Ikhtisar Ketentuan Hukum Persaingan Usaha*. 1st ed. Jakarta: The Indonesia Netherlands National Legal Reform Program (NLRP), 2010.
- Prahmana, Vicky Darmawan, and Ditha Wiradiputra. “Predatory Pricing Dalam E-Commerce Menurut Perspektif Hukum Persaingan Usaha.” *JISIP (Jurnal Ilmu Sosial Dan Pendidikan)* 6, no. 3 (July 3, 2022). <https://doi.org/10.58258/jisip.v6i3.3277>.
- Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan (2014).
- Sugiyono. *Metode Penelitian Kualitatif: Untuk Penelitian Yang Bersifat Eksploratif, Enterpretif, Interaktif Dan Konstruktif*. 3rd ed. Bandung: Alfabeta, 2017.
- Sutanto, Vincentius Eric. “Analisis Pendekatan Rules of Reason Dalam Kasus Praktik Predatory Pricing (Studi Kasus Putusan Nomor 03/KPPU-L/2020).” *Wajah Hukum* 7, no. 1 (April 5, 2023): 17. <https://doi.org/10.33087/wjh.v7i1.1001>.
- Syah, Muhammad Irfan, Yuni Dhea Utari, Koni Piranda, and Muhammad Rizky Anes. “The Relationship between Business Competition Law and Commercial Law in Ensuring Healthy Business Competition in the Market.” *INTERDISIPLIN: Journal of Qualitative and Quantitative Research* 1, no. 3 (June 5, 2024): 116–30. <https://doi.org/10.61166/interdisiplin.v1i3.29>.
- Uddin, Safar. “Persaingan Usaha.” In *KEWIRAUSAHAAN*, 2022. https://www.researchgate.net/publication/359367718_PERSAINGAN_USAHA.
- Ukas, Ukas, and Padrisan Jamba. “Analisis Yuridis Pelaksanaan Undang -Undang No 7 Tahun 2014 Terhadap Pergerakan Barang Di Kota Batam.” *Jurnal Jejak Hukum Indonesia (JHI)* 1, no. 2 (November 4, 2024): 56–63. <https://doi.org/10.63462/tfmfpy21>.