

# PENERAPAN TEORI EFISIENSI DALAM PEDEKATAN *RULE OF REASON* PADA PEMBUKTIAN KASUS PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT

**Revina Aprilia Dewantari**

E-mail : revina.aprilia@gmail.com

Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

**Munawar Kholil**

E-mail : munawar.kholil@gmail.com

Dosen Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret

## **Abstract**

*This article aims to determine the application of efficiency theory in the approach of rule of reason on the verification of unfair business competition case. This research is a normative research viewed from prespective and technical/applied. The approach is using statute approach. This research is using primary legal materials and secondary legal materials. The legal materials collected through library research and study of the document which is analyzed using a technique based on the method of deductive. The application of efficiency theory in the approach of rule of reason to prove the verification of unfair business competition is the way of business competition law enforcers in understanding how business actors in choosing the best alternative to meet their needs. The application of efficiency theory aims to create healthy business competition.*

**Keywords:** Business Competition; Rule of Reason; Efficiency

## **Abstrak**

Artikel ini bertujuan untuk mengetahui penerapan teori efisiensi dalam pendekatan *rule of reason* pada pembuktian kasus persaingan usaha tidak sehat. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif dan teknis/terapan. Pendekatan penelitian menggunakan pendekatan Undang-Undang. Bahan hukum penelitian ini menggunakan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Teknik pengumpulan bahan hukum melalui studi kepustakaan atau studi dokumen (*library research*), yang selanjutnya dianalisis dengan menggunakan teknik deduksi. Penerapan teori efisiensi dalam pendekatan *rule of reason* pada pembuktian kasus persaingan usaha tidak sehat adalah cara para penegak hukum persaingan usaha dalam memahami bagaimana para pelaku usaha dalam memilih alternatif yang terbaik untuk memenuhi kebutuhan mereka. Penerapan teori efisiensi ini bertujuan untuk membantu terwujudnya iklim persaingan usaha yang sehat.

**Kata Kunci:** Persaingan Usaha; Rule of Reason; Efisiensi

## **A. Pendahuluan**

Pada tanggal 5 Maret 1999 telah dibentuk Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut UU Persaingan Usaha). Undang-Undang ini baru efektif diberlakukan tanggal 5 September 2000. Dibentuknya Undang-Undang ini disusun untuk menerapkan aturan hukum yang sama bagi semua pelaku usaha di dalam upaya untuk menciptakan persaingan usaha yang sehat. UU Persaingan Usaha ini dibentuk sebagai jaminan kepastian hukum untuk mendorong percepatan pembangunan dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Selain itu, Undang-Undang ini merupakan implementasi semangat dan jiwa dari Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang mengatur perekonomian nasional.

Untuk mengawasi Undang-Undang Persaingan Usaha dibentuklah Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). KPPU merupakan lembaga independen yang memiliki tugas utama dalam rangka mengawasi dan menegakkan hukum larangan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Status hukum KPPU sebagai lembaga independen harus terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah maupun pihak lain. Anggota KPPU sendiri diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas persetujuan DPR. Dalam menjalankan tugasnya KPPU bertanggung jawab kepada Presiden.

Terkait pelaksanaan fungsi penegakan KPPU, terdapat dua pendekatan klasik yang digunakan KPPU, salah satunya adalah pendekatan *rule of reason*. Pendekatan ini mengevaluasi mengenai akibat perjanjian atau kegiatan usaha tertentu, guna menentukan apakah suatu perjanjian atau kegiatan tersebut bersifat menghambat atau mendukung persaingan usaha (Andi Fahmi Lubis, 2009: 55). Untuk menentukan suatu perjanjian/kegiatan tersebut dapat menghambat atau mendukung persaingan usaha diperlukan pembuktian melalui analisis ekonomi. Sebagai salah satu Undang-Undang yang mengatur bidang ekonomi, maka konsep-konsep yang dikembangkan dalam Undang-Undang Persaingan Usaha ini banyak menggunakan istilah-istilah dalam ilmu ekonomi, sehingga para penegak hukum persaingan usaha, seperti KPPU, Hakim Pengadilan Negeri, maupun Hakim Agung tidak dapat menghindar untuk mempertimbangkan aspek ekonomi dalam memutus perkara persaingan usaha.

Dalam hukum persaingan usaha, aspek ekonomi dan hukum merupakan aspek yang berkaitan erat, karena antara yang satu dengan yang lainnya saling memengaruhi. Mengingat sumber-sumber ekonomi yang terbatas di satu pihak dan tidak terbatasnya permintaan atau kebutuhan akan sumber ekonomi di lain pihak, agar dapat mencegah timbulnya konflik antar sesama warga dalam memperebutkan sumber-sumber ekonomi tersebut, maka hukum sangat diperlukan (Hermansyah, 2009:6-7).

Dalam praktiknya, disadari bahwa sangat tidak mudah untuk mengedepankan aspek hukum dan ekonomi secara bersamaan. Banyak dikeluhkan bahwa kehadiran hukum dapat menghambat kegiatan usaha, sehingga kerap kali aspek hukum dikesampingkan. Demikian sebaliknya, apabila aspek hukum dikedepankan, maka segala sesuatunya menjadi tidak praktis dan kehilangan nilai ekonomis dan efisiensi, sementara keduanya memiliki hubungan yang erat dan tidak terpisahkan (Fajar Sugianto, 2013:4). Terlepas dari hal tersebut, kehadiran hukum dalam masyarakat tetaplah dibutuhkan, di antaranya adalah untuk mengintegrasikan dan mengoordinasikan kepentingan-kepentingan yang dapat bertubrukan satu sama lain (Hermansyah, 2009:67). Oleh karena itu diperlukan suatu teori yang dapat menyeimbangkan aspek hukum dan aspek ekonomi dalam kasus persaingan usaha tidak sehat.

Salah satu teori yang menyeimbangkan aspek hukum dan aspek ekonomi dalam pendekatan *rule of reason* adalah teori efisiensi ekonomi. Penggunaan teori efisiensi ini sejalan dengan tujuan dari Undang-Undang Persaingan Usaha yang berupaya untuk meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Berdasarkan uraian diatas, penulis tertarik untuk membahas tentang penerapan teori efisiensi dalam pendekatan *rule of reason* pada pembuktian kasus persaingan usaha tidak sehat.

## **B. Metode Penelitian**

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif dengan pendekatan undang-undang (*statue approach*). Jenis dan sumber data yang digunakan adalah bahan hukum primer yang diperoleh dari Undang-Undang Dasar 1945, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, dan peraturan perundang-undangan lain yang berkaitan dengan penelitian penulis. Bahan hukum sekunder yang diperoleh dari buku, literatur, dokumen resmi, karya ilmiah, dan jurnal hukum para ahli. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan atau studi dokumen, dengan teknik data menggunakan metode silogisme melalui pola pikir deduktif yaitu menghasilkan suatu kesimpulan (*conclusio*) dari premis mayor dan premis minor.

## **C. Hasil Penelitian dan Pembahasan**

Hakikatnya hukum merupakan salah satu kaidah sosial yang ditujukan untuk mempertahankan ketertiban dalam hidup bermasyarakat (Hermansyah, 2009:4). Setiap individu dalam hidup bermasyarakat memiliki kepentingan-kepentingan yang berbeda, di mana setiap individu menginginkan terpenuhinya kepentingan-kepentingan tersebut sebanyak mungkin. Mengingat akan banyaknya kepentingan tersebut, tidak mustahil terjadi konflik atau bentrokan antar sesama manusia karena kepentingannya saling bertentangan. Apabila dikaitkan dengan lingkup ilmu ekonomi, ada dua kata kunci yang harus diingat, yaitu *unlimited needs* (kebutuhan yang tidak terbatas) pada satu sisi dan *limited resources* (sumber daya yang terbatas) pada sisi yang lain. Ketidakseimbangan kedua sisi tersebut memunculkan masalah ekonomi/*economic problem* (Andi Fahmi Lubis, 2009:21).

Ketidakseimbangan inilah yang biasanya muncul pada perkara-perkara persaingan usaha karena setiap pelaku usaha berkompetisi untuk mewujudkan kepentingannya pada sumber daya yang terbatas.

Sama halnya dengan pendekatan dalam membuktikan ada atau tidaknya pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Secara prosedural, dikenal dua pendekatan klasik dalam hukum persaingan usaha yaitu pendekatan *rule of reason* dan pendekatan *per se illegal*. Pendekatan ini sebenarnya telah lama diterapkan dalam bidang hukum persaingan usaha untuk menilai apakah suatu kegiatan maupun perjanjian yang dilakukan oleh pelaku usaha berpotensi untuk melanggar UU Persaingan Usaha.

*Rule of reason* merupakan standar yang memperbolehkan pengadilan untuk menilai ketidakjelasan atau tingkatan-tingkatan dari pengaruh persaingan. Dalam menerapkan suatu standar *rule of reason* untuk menilai suatu kesepakatan terlarang dinyatakan sebagai hambatan dalam perdagangan, dapat dikaji antara lain melalui tujuan dari kesepakatan tersebut, karakter (misalnya kekuatan) dari para pihak, dan akibat penting yang ditimbulkan dari perbuatan tersebut (A.M. Tri Anggraini, 2003: 399). Menurut Arie Siswanto, pendekatan *rule of reason* diterapkan terhadap tindakan-tindakan yang tidak bisa secara mudah dilihat ilegalitasnya tanpa menganalisis akibat tindakan itu terhadap kondisi persaingan. Jadi dalam *rule of reason* pengadilan disyaratkan untuk mempertimbangkan faktor-faktor seperti latar belakang dilakukannya tindakan, alasan bisnis dibalik tindakan itu, serta posisi si pelaku tindakan dalam industri tertentu. Setelah mempertimbangkan faktor-faktor tersebut, barulah dapat ditentukan apakah suatu tindakan bersifat ilegal atau tidak (Arie Siswanto, 2002:65).

Syamsul Maarif dan BC Rikrik Rizkiyana mengemukakan bahwa konsep *rule of reason* memberlakukan bentuk tindakan persaingan usaha baru dianggap salah jika telah terbukti adanya akibat dari tindakan tersebut yang merugikan pelaku usaha lain atau perekonomian nasional secara umum. Dalam pendekatan *rule of reason* mungkin saja dibenarkan adanya suatu tindakan usaha yang meskipun anti persaingan, tetapi menghasilkan suatu efisiensi yang menguntungkan konsumen atau perekonomian nasional pada umumnya (Dewi Meryanti, 2012:52).

Pendekatan *rule of reason* merupakan pendekatan hukum dalam pembuktian kasus persaingan usaha tidak sehat yang mempertimbangkan alasan-alasan dilakukannya suatu tindakan atau suatu perbuatan oleh pelaku usaha. Melalui pendekatan *rule of reason* apabila suatu perbuatan dituduh melanggar hukum persaingan usaha, maka penyelidik harus mempertimbangkan dan menentukan apakah perbuatan tersebut menghambat persaingan dengan menunjukkan akibatnya terhadap proses persaingan usaha dan apakah perbuatan itu tidak adil atau mempunyai pertimbangan lainnya (Hermansyah, 2009:79). Untuk menerapkan pendekatan ini tidak hanya diperlukan pengetahuan ilmu hukum tetapi penguasaan terhadap ilmu ekonomi.

Kajian aspek hukum menggunakan aspek ekonomi dikenal dengan istilah *Economic Analysis of Law*. Menurut Polinsky, pendekatan ekonomi terhadap hukum dilakukan oleh ahli hukum yang dilakukan dengan maksud “.....in order to focus on how to think an economic about legal rules” (Hikmahanto Juwana, 1998: 1). Pendekatan *Economic Analysis of Law* dapat digunakan sebagai alat analisis dalam memecahkan masalah-masalah kasus pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, khususnya kasus-kasus pelanggaran yang memerlukan pendekatan *rule of reason*. *Economic Analysis of Law* merupakan suatu kajian dalam melihat aspek efisiensi dalam penentuan suatu pilihan dalam kehidupan manusia. Aspek efisiensi berkaitan tentang pilihan dan rasionalitas. Hal ini mengakibatkan manusia harus berpikir serasionalitas mungkin yang mengakibatkan manusia meninggalkan suatu pilihan untuk mengejar pilihan lain.

Penekanan aspek efisiensi dapat kita lihat pada tujuan UU Persaingan Usaha itu sendiri. Tujuan dari hukum persaingan usaha di Indonesia tercantum di dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Dimana Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 merupakan kaidah normatif dalam hukum persaingan usaha. Dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, terdapat penekanan pada unsur efisiensi ekonomi, dimana unsur efisiensi diulang sebanyak dua kali dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yaitu :

- a. Pasal 3 huruf a Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa tujuan dari pembentukan ini adalah untuk meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.
- b. Pasal 3 huruf d Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa tujuan dari pembentukan ini untuk menciptakan efisiensi dan efektifitas dalam kegiatan usaha.

Bila disandingkan dengan UUD 1945, tujuan dari Undang-Undang Persaingan Usaha sudah sejalan dengan tujuan dari UUD 1945. Dalam Pasal 33 ayat 4 UUD 1945 disebutkan bahwa perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional. Aspek efisiensi dan keadilan merupakan hal vital yang terdapat dalam Undang-Undang Persaingan Usaha. Karena tidak mungkin pelaku usaha dapat bersaing dengan di pasar bebas tanpa mengindahkan aspek-aspek efisiensi.

Mengutip pendapat Posner bahwa peraturan hukum ekonomi perlu dianalisis dari perspektif efisiensi ekonomi dengan kriteria *pareto efficiency*, yaitu "*that a situation is efficiency-enhancing if at least one person can be made better off without making anyone else worse off*", yang maknanya bahwa suatu situasi, yang didalamnya terdapat efisiensi, paling tidak seseorang dapat dijadikan lebih baik, tanpa menjadikan seseorang lainnya lebih buruk. Selain itu Posner juga menambahkan, "*a legal change is efficiency-enhancing if the gains to the winners exceed the losses to the loser, and thus, the winners could, hypothetically, compensate the losers for their losses and still be a better off*", yang artinya perubahan hukum akan meningkatkan efisiensi, jika keuntungan bagi pihak yang menang melebihi kerugian bagi pihak yang kalah, dan kemudian pihak yang menang dapat memberikan kompensasi kerugian kepada pihak yang kalah, sehingga pihak yang kalah tetap menjadi lebih baik (Azizah, 2017: 532).

Penerapan teori efisiensi dalam dunia persaingan usaha adalah cara para penegak hukum persaingan usaha dalam memahami dan mengakui bahwa para pelaku usaha akan memilih alternatif yang terbaik untuk memenuhi kebutuhan mereka. Hal ini berkaitan dengan konsep kelangkaan yang mempelajari tingkah laku manusia dalam menghadapi kelangkaan atau keterbatasan sumber daya. Kelangkaan memaksa manusia untuk membuat manusia untuk menentukan pilihan yang paling berharga. Hal inilah yang menyebabkan pelaku usaha meninggalkan suatu pilihan untuk mengejar suatu pilihan hal lain.

Penentuan pilihan yang dilakukan pelaku usaha merupakan suatu usaha. Mereka berusaha mengambil keputusan yang dirasa terbaik bagi mereka. Kemampuan memilih seperti ini disebut sebagai rasionalitas manusia. Manusia diciptakan Tuhan untuk memiliki rasionalitas semacam ini dan rasionalitas identik dengan peningkatan, maka manusia sebagai pelaku ekonomi dapat melakukan penalaran terhadap alternatif-alternatif yang tersedia pula. Dari alternatif-alternatif ini, manusia dapat memilih pilihan terbaik berikutnya (*next-best alternative choice*) berdasarkan rasionalitasnya masing-masing. Cara lain yang umum digunakan untuk memahami konsepsi perilaku rasionalitas manusia adalah dengan mengakui bahwa manusia akan memilih alternatif yang terbaik untuk memenuhi kebutuhan mereka (Fajar Sugianto, 2013:87).

Tujuan dari hukum itu sendiri adalah mewujudkan keadilan. Pembuktian dalam kasus-kasus persaingan usaha tidak dapat disamakan dengan pembuktian dengan hukum lainnya. Pembuktian dalam hukum persaingan usaha merupakan hal yang cukup rumit dibandingkan pembuktian hukum lainnya. Hal ini disebabkan dalam menganalisis kasus persaingan usaha tidak sehat, dibutuhkan aspek non-hukum, yaitu aspek ekonomi untuk beberapa perkara khususnya perkara yang menggunakan pendekatan *rule of reason* (Murni, 2012:22).

Dari beberapa penjelasan diatas, penerapan teori efisiensi adalah sebagai salah satu cara pandang ekonomi terhadap hukum yang dapat membantu hukum untuk mencapai tujuan hukum persaingan usaha. Selain itu penerapan teori efisiensi dalam pendekatan *rule of reason* pada pembuktian kasus persaingan usaha tidak sehat berperan sebagai penyedia keadilan atau menegakkan kepastian hukum. Hal inilah yang dapat menjamin terwujudnya persaingan usaha yang sehat.

#### D. Simpulan

Penerapan teori efisiensi dalam dunia persaingan usaha adalah cara para penegak hukum persaingan usaha dalam memahami bagaimana para pelaku usaha dalam memilih alternatif yang terbaik untuk memenuhi kebutuhan mereka. Dari alternatif-alternatif ini, para pelaku usaha memilih pilihan terbaik berdasarkan rasionalitasnya masing-masing. Penerapan teori efisiensi dalam hukum persaingan usaha adalah sebagai salah satu cara pandang ekonomi terhadap hukum yang dapat

membantu untuk mencapai tujuan hukum persaingan usaha agar menjamin terwujudnya persaingan usaha yang sehat.

## E. Saran

Penegak hukum dalam persaingan usaha hendaknya menerapkan teori efisiensi ekonomi pada setiap pembuktian kasus-kasus yang menggunakan pendekatan *rule of reason* agar mewujudkan tujuan dari Undang-Undang Persaingan Usaha yang berupaya untuk meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

## Daftar Pustaka

- A.M. Tri Anggraini. 2003. *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat: Per se Illegal atau Rule of Reason*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia
- Andi Fahmi Lubis, dkk. 2009. *Hukum Persaingan Usaha antara Teks dan Konteks*. Jakarta: Creative Media
- Arie Siswanto. 2002. *Hukum Persaingan Usaha*. Jakarta: Ghalia Indonesia
- Azizah. 2017. "Harmonisasi Hukum Persaingan Usaha dalam Mewujudkan Efisiensi Ekonomi, Perlindungan Konsumen, dan Persaingan Usaha yang Sehat Berbasis Demokrasi Ekonomi Indonesia". *Jurnal Lex Librum*. Volume III No. 2 Juni 2017
- Dewi Meryanti. 2012. *Praktek Monopoli dalam Industri Air Bersih di Pulau Batam Ditinjau dari Hukum Persaingan Usaha (Studi Kasus Perkara No. 11/KPPU-I/2008 Tentang Praktek Monopoli oleh PT. Adhy Tirta Batam)*. Jakarta: Fakultas Hukum Universitas Indonesia
- Fajar Sugianto. 2013. "Efisiensi Ekonomi sebagai Remedy Hukum". *Jurnal Ilmu Hukum*. Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya. Volume 9 No. 18 Februari 2013
- Hermansyah. 2009. *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Hikmahanto Juwana. 1998. "Analisis Ekonomi atas Hukum Perbankan". *Jurnal Hukum dan Pembangunan*. No. 1-3
- Murni. 2012. "Analisis Ekonomi terhadap Pasal-Pasal Hukum Persaingan Usaha dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999". *Arena Hukum*. Hukum Universitas Trunojoyo Madura. Volume 6 Nomor 1 April 2012
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat