Media Hukum Indonesia (MHI)
Published by Yayasan Daarul Huda Krueng Mane
https://ojs.daarulhuda.or.id/index.php/MHI/index

December -2026. Vol. 4, No. 4
e-ISSN: 3032-6591
pp 261-268

Efisiensi Ekonomi Richard Posner dan Batasnya Bagi Keadilan dalam Hukum Persaingan Usaha: Tinjauan Filsafat Hukum

Richard Posner's Concept Of Economic Efficiency and Its Limits With Regard to Fairness In Competition Law: An Overview of the Philosophy of Law

Gregorius Aryo Bimo Parerung[1], Aiska Nur Ulfatun[2]
[1,.2] Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Jakarta
Email: 2310611390@mahasiswa.upnvj.ac.id, 2310611050@mahasiswa.upnvj.ac.id

Abstract: *Competition law carries two aims that often pull in opposite directions, namely efficiency and fairness. Richard Posner treats economic efficiency, expressed as wealth maximization, as the yardstick of antitrust law, while Ronald Dworkin and John Rawls reject that yardstick because it ignores how gains and losses are distributed. This study examines Posner's meaning of efficiency and wealth maximization, the point where the approach stops answering the demands of fairness, and the way Law No. 5 of 1999 and the decisions of the Indonesian Competition Commission (KPPU) weigh the two values. The study uses normative legal research with conceptual, statutory, and case approaches applied to KPPU Decision No. 07/KPPU-L/2007 (Temasek) and No. 13/KPPU-I/2019 (Grab and TPI). The findings show that Posner's approach stops at the question of distribution, because a measure of total wealth does not record who bears the cost. Law No. 5 of 1999 contains both efficiency and fairness without fixing the weight of each, so the commission panel weighs them case by case.*

Abstrak: Hukum persaingan usaha memuat dua tujuan yang sering berlawanan arah, yaitu efisiensi dan keadilan. Richard Posner menjadikan efisiensi ekonomi dalam bentuk maksimalisasi kekayaan sebagai ukuran bagi hukum anti monopoli, sedangkan Ronald Dworkin dan John Rawls menggugat ukuran itu karena tidak menanyakan pembagian keuntungan dan kerugian. Penelitian ini menelaah makna efisiensi dan wealth maximization menurut Posner, batas pendekatan itu bagi keadilan, dan cara UU No. 5 Tahun 1999 serta putusan KPPU menimbang kedua nilai tersebut. Penelitian ini memakai metode hukum normatif dengan pendekatan konseptual, perundang-undangan, dan kasus terhadap Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007 (Temasek) dan Nomor 13/KPPU-I/2019 (Grab dan TPI). Hasil penelitian menunjukkan bahwa pendekatan Posner berhenti pada pertanyaan distribusi, sebab ukuran total kekayaan tidak memuat pihak yang menanggung biaya. UU No. 5 Tahun 1999 memuat efisiensi dan keadilan tanpa menetapkan bobot masing-masing, sehingga majelis komisi menimbang keduanya dari satu perkara ke perkara lain.

Article History
Received: 25 October 2026
Revised: 30 October 2026
Published: 18 November 2026

Kata Kunci: efisiensi ekonomi; wealth maximization; Richard Posner; keadilan; hukum persaingan usaha; KPPU

Keywords: *economic efficiency; wealth maximization; Richard Posner; fairness; competition law; KPPU*

https://doi.org/10.5281/zenodo.24522021

This is an open-access article under the CC-BY-SA License.

PENDAHULUAN

Pasar yang bersaing memberi konsumen pilihan dan harga yang lebih murah, tetapi persaingan tanpa pengawasan dapat melahirkan pelaku usaha dominan yang menyingkirkan pesaingnya. Hukum persaingan usaha hadir untuk mengawasi perilaku pelaku usaha agar kekuatan ekonomi tidak berubah menjadi alat penindas. Hukum ini memuat dua tujuan yang sering berlawanan arah. Tujuan pertama adalah efisiensi, yaitu penyediaan barang dan jasa dengan biaya serendah mungkin. Tujuan kedua adalah keadilan, yaitu jaminan bahwa pelaku usaha kecil dan konsumen memperoleh kesempatan dan perlindungan yang layak. Ketika kedua tujuan bertemu dalam satu perkara, pembentuk undang-undang

dan otoritas persaingan harus memilih mana yang didahulukan. Pilihan itu menentukan siapa yang menikmati hasil pasar dan siapa yang menanggung biayanya.

Richard A. Posner, hakim federal dan pengajar hukum di Universitas Chicago, memberi jawaban yang jelas atas persoalan tersebut. Ia berpendapat bahwa hukum seharusnya mendorong maksimalisasi kekayaan masyarakat (*wealth maximization*), dan ia memakai ukuran itu untuk menilai aturan, putusan, dan perilaku usaha.[1] Dalam bidang persaingan usaha, Posner bersama tokoh Mazhab Chicago menempatkan efisiensi ekonomi sebagai satu-satunya tujuan hukum anti monopoli.[2] Menurut mereka, konsentrasi pasar tidak otomatis merugikan, sebab pelaku usaha besar dapat menekan biaya produksi dan menurunkan harga bagi konsumen. Otoritas persaingan di Amerika Serikat dan banyak negara lain kemudian mengadopsi cara berpikir ini untuk menilai merger, integrasi vertikal, dan penguasaan pasar. Pendekatan tersebut memberi hakim dan regulator ukuran yang dapat dihitung, dan ukuran itu menilai besarnya kekayaan tanpa menanyakan pembagiannya.

Para filsuf hukum menggugat pendekatan itu. Ronald Dworkin menolak kekayaan sebagai nilai yang dapat menjadi dasar pembenaran putusan hukum, sebab maksimalisasi kekayaan membolehkan pengorbanan satu pihak selama pihak lain memperoleh keuntungan yang lebih besar.[3] Kritik ini menyentuh inti hukum persaingan usaha. Konsumen, pelaku usaha kecil, dan pendatang baru berhadapan dengan pelaku usaha besar dari posisi tawar yang timpang, dan perhitungan efisiensi tidak memuat ketimpangan itu. Teori keadilan John Rawls memperkuat keberatan tersebut. Rawls menuntut agar pengaturan ekonomi menguntungkan pihak yang paling lemah dalam masyarakat.[4] Dengan dua kritik ini, pendekatan Posner perlu diuji pada titik ia mengorbankan kepentingan pihak yang rentan.

UU No. 5 Tahun 1999 memuat kedua nilai tersebut dalam satu naskah. Pasal 3 menyebut peningkatan efisiensi ekonomi nasional dan efektivitas kegiatan usaha sebagai tujuan undang-undang. Pasal 2 menetapkan asas demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum, dan Pasal 3 menjamin kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, menengah, dan kecil.[5] Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menerapkan rumusan ganda ini setiap kali memeriksa dugaan monopoli, penguasaan pasar, atau penggabungan usaha. Penelitian terdahulu menemukan kekurangan pada aspek materiil dan formil dalam penentuan larangan *per se illegal* atau *rule of reason*.[6] Kekurangan itu memberi KPPU ruang tafsir yang luas dalam menimbang efisiensi dan keadilan.

Pemikiran Posner dapat berfungsi sebagai alat uji bagi praktik hukum persaingan usaha di Indonesia. Putusan KPPU mengikat pelaku usaha dan menentukan arah pasar, sehingga dasar filosofis pertimbangannya layak diperiksa. Alat uji ini memperlihatkan seberapa jauh pertimbangan efisiensi dalam putusan KPPU menyisakan ruang bagi keadilan.

Rumusan Masalah

1. Bagaimana Richard Posner memaknai efisiensi ekonomi dan *wealth maximization*, dan di titik mana pendekatan itu berhenti menjawab tuntutan keadilan?
2. Bagaimana UU No. 5 Tahun 1999 dan putusan KPPU menimbang efisiensi dan keadilan dalam menilai praktik usaha?

[1] Richard A. Posner, *The Economics of Justice* (Cambridge, MA: Harvard University Press, 1981).
[2] Richard A. Posner, "The Chicago School of Antitrust Analysis," *University of Pennsylvania Law Review* 127, no. 4 (1979): 925–48; Richard A. Posner, *Antitrust Law*, 2nd ed. (Chicago: University of Chicago Press, 2001).
[3] Ronald Dworkin, "Is Wealth a Value?," *Journal of Legal Studies* 9, no. 2 (1980): 191–226.
[4] John Rawls, *A Theory of Justice*, rev. ed. (Cambridge, MA: Belknap Press of Harvard University Press, 1999).
[5] Indonesia, *Undang-Undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, UU No. 5 Tahun 1999, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3817, Pasal 2 dan 3; lihat terjemahan resmi dalam Commission for the Supervision of Business Competition, *Law of the Republic of Indonesia Number 5 Year 1999 concerning the Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition* (Jakarta: KPPU, 2010), https://www.asean-competition.org/file/pdf_file/law_5_year_1999_.pdf.
[6] Muhammad Iqbal Baiquni dan Waspiah Waspiah, "Two Decades of Business Competition Law: How Has Indonesian Competition Law Transformed?," *Journal of Private and Commercial Law* 7, no. 1 (2023), https://doi.org/10.15294/jpcl.v7i1.44355.

December -2026. Vol. 4, No. 4
e-ISSN: 3032-6591
pp 261-268

METODE PENELITIAN

Kami menggunakan penelitian hukum normatif karena objek kajiannya berupa norma, konsep, dan putusan. Kami memakai tiga pendekatan. Pendekatan konseptual menelaah gagasan Posner, Dworkin, dan Rawls tentang efisiensi dan keadilan. Pendekatan perundang-undangan membaca ketentuan UU No. 5 Tahun 1999, terutama Pasal 2 dan Pasal 3. Pendekatan kasus memeriksa pertimbangan hukum dalam putusan KPPU yang memuat dalil efisiensi. Bahan hukum primer terdiri atas undang-undang dan putusan KPPU, sedangkan bahan hukum sekunder terdiri atas buku dan artikel jurnal. Kami mengumpulkan bahan melalui studi kepustakaan, lalu menganalisisnya dengan metode kualitatif-preskriptif untuk menilai keseimbangan antara efisiensi dan keadilan.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Efisiensi Ekonomi dan *Wealth Maximization* dalam Pemikiran Posner

Posner mengukur kekayaan dari nilai seluruh barang dan jasa dalam masyarakat, dan nilai itu tercermin dalam harga yang bersedia dibayar konsumen.[7] Suatu aturan atau putusan hukum dinilai baik bila menambah jumlah kekayaan itu, sehingga maksimalisasi kekayaan menjadi tujuan normatif bagi hukum.[8] Hukum dirancang untuk menciptakan insentif bagi perilaku ekonomi yang efisien.[9] Pasar menjadi tolok ukur karena sistem pasar menentukan cara sumber daya dialokasikan, dan produsen bersaing memenuhi kebutuhan konsumen dengan harga serendah mungkin.[10]

Efisiensi yang Posner pakai adalah efisiensi Kaldor-Hicks, bukan efisiensi Pareto. Kriteria Pareto hanya menerima perubahan yang membuat sekurang-kurangnya satu orang lebih baik tanpa membuat siapa pun lebih buruk.[11] Rumusan Kaldor-Hicks melonggarkan syarat tersebut. Suatu perubahan hukum dinilai efisien bila keuntungan pihak yang menang melebihi kerugian pihak yang kalah, sehingga pihak yang menang secara hipotesis dapat mengganti kerugian itu dan masih memperoleh sisa keuntungan. Kompensasi itu cukup bersifat hipotetis dan tidak harus dibayarkan. Dewantari dan Kholil memakai rumusan itu, yang mereka kutip dari Posner, untuk menjelaskan penerapan teori efisiensi dalam pembuktian rule of reason di Indonesia.[12]

Dalam teori monopoli nya, Posner memandang monopoli sebagai kondisi yang membatasi output dan menaikkan harga. Pembatasan output membuat sebagian konsumen beralih ke produk pengganti yang lebih mahal untuk diproduksi, dan peralihan itu menimbulkan kerugian nilai bagi masyarakat. Kekayaan juga berpindah dari konsumen kepada produsen, dan pelaku usaha menghabiskan sumber daya untuk memelihara posisi monopolinya.[13] Konsentrasi pasar sendiri bukan ukuran kerugian. Fokus hukum persaingan adalah perilaku usaha yang anti persaingan dan bukan ukuran perusahaan atau struktur pasar.[14] Pelaku usaha besar dapat menekan biaya lewat skala produksi dan integrasi, dan dominasi yang lahir dari efisiensi tidak selalu menjadi masalah bagi persaingan.[15]

Cara berpikir ini, yang dianut Mazhab Chicago, menggeser tujuan hukum persaingan dari perlindungan pesaing kepada kesejahteraan konsumen. Pemeriksa perkara menimbang hasil akhir bagi konsumen dan bukan jumlah pelaku usaha di pasar, dan pesaing yang tersingkir karena kalah efisien

[7] Sulistyoko, "Implementasi Teori Monopoli Richard A. Posner".
[8] Siagian dkk., "Postner's Economic Efficiency", hlm. 2619–2632.
[9] Sudira dkk., "Analisis Relevansi Teori Richard Posner".
[10] Sulistyoko, "Implementasi Teori Monopoli Richard A. Posner".
[11] Dewantari dan Kholil, "Penerapan Teori Efisiensi", hlm. 280.
[12] Dewantari dan Kholil, "Penerapan Teori Efisiensi", hlm. 280.
[13] Sulistyoko, "Implementasi Teori Monopoli Richard A. Posner".
[14] Sulistyoko, "Implementasi Teori Monopoli Richard A. Posner".
[15] Ananda Nurul Hidayah, "Dugaan Pelanggaran Integrasi Vertikal dalam Bisnis Digital oleh Penyedia Jasa Transportasi Online di Indonesia (Studi Putusan KPPU Nomor 13/KPPU-I/2019)", *Journal of Private and Economic Law* 2, no. 1 (2022), hlm. 112; Amelia, "Mazhab Ekonomi dalam Hukum Persaingan Usaha".

December -2026. Vol. 4, No. 4
e-ISSN: 3032-6591
pp 261-268

dipandang sebagai hasil wajar persaingan.[16] Pandangan ini sejalan dengan ukuran wealth maximization, sebab yang dihitung adalah jumlah kekayaan dan bukan pihak yang kehilangan kesempatan berusaha.

Batas Pendekatan Efisiensi bagi Keadilan

Ukuran Kaldor Hicks hanya membandingkan jumlah keuntungan dengan jumlah kerugian.[17] Perubahan yang memindahkan kekayaan dari pihak lemah kepada pihak kuat tetap efisien selama jumlah keuntungannya lebih besar, dan kompensasi bagi pihak yang dirugikan hanya bersifat hipotetis. Pembagian kekayaan di awal juga memengaruhi hasil hitungan, sebab nilai suatu barang tercermin dalam harga yang bersedia dibayar dan kesediaan itu bergantung pada kemampuan membayar. Pihak yang miskin menawar rendah bukan karena barang itu kurang penting baginya. Ukuran ini bekerja tanpa mempertanyakan hak, martabat, dan pembagian yang adil, sehingga ketimpangan yang sudah ada sebelum perhitungan dimulai tidak masuk hitungan.[18]

Dworkin menolak kekayaan sebagai nilai yang dapat membenarkan putusan hukum, sebab ukuran kekayaan tidak menjawab pertanyaan tentang hak, martabat, dan pembagian yang adil.[19] Rawls bertolak dari arah yang berbeda. Orang yang berada di posisi asali dan tidak mengetahui kedudukannya sendiri tidak akan memilih aturan yang mengorbankan sebagian orang demi jumlah total yang lebih besar. Prinsip perbedaan hanya membolehkan ketimpangan ekonomi yang menguntungkan pihak yang paling kurang beruntung, dan prinsip kesempatan yang adil menuntut agar jabatan dan kedudukan terbuka bagi semua orang.[20]

Dalam hukum persaingan usaha, kritik tersebut berbentuk konkret. Konsumen memang menikmati harga rendah ketika pelaku usaha besar menekan biaya, tetapi keuntungan itu dapat berubah menjadi kerugian dalam jangka panjang bila pesaing tersingkir.[21] Pelaku UMKM dan pesaing kecil menanggung biaya paling awal, sebab mereka tidak memiliki modal untuk bertahan dari perlakuan istimewa, harga yang ditekan, atau penutupan akses.[22] Perhitungan efisiensi mencatat kerugian mereka sebagai angka pengurang dan tidak menghitungnya sebagai hilangnya kesempatan berusaha yang dijamin Pasal 3 UU No. 5 Tahun 1999.[23]

Pandangan yang lebih berhati-hati terhadap pemerataan tetap perlu diperhitungkan. Hidayah, dengan mengutip kajian Appelman dan kawan-kawan, mengingatkan bahwa jaminan kesempatan yang sama tidak sama dengan egalitarianisme, sebab pelaku usaha yang mengambil risiko dan menanamkan modal tidak patut dihukum karena keunggulan yang mereka bangun sendiri.[24] Kedua pandangan ini tidak menolak efisiensi. Efisiensi tetap berguna untuk menguji apakah suatu perlakuan benar-benar merugikan pasar, tetapi ukuran itu tidak dapat menjawab pihak yang harus menanggung kerugiannya, dan jawaban atas pertanyaan itulah yang harus datang dari hukum.

Efisiensi dan Keadilan dalam UU No. 5 Tahun 1999

Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 memuat jawaban konstitusional atas perdebatan yang kami uraikan di atas. Ayat itu menyebut efisiensi berkeadilan sebagai salah satu prinsip penyelenggaraan perekonomian nasional, berdampingan dengan kebersamaan dan demokrasi ekonomi.[25] Dua nilai yang dipertentangkan Posner dan para pengkritiknya tampil dalam satu frasa, sehingga efisiensi di Indonesia

[16] Amelia, "Mazhab Ekonomi dalam Hukum Persaingan Usaha".
[17] Dewantari dan Kholil, "Penerapan Teori Efisiensi", hlm. 280.
[18] Siagian dkk., "Postner's Economic Efficiency".
[19] Siagian dkk., "Postner's Economic Efficiency".
[20] Faiz, "Teori Keadilan John Rawls", hlm. 135–149; Lihat Rawls, *Teori Keadilan*.
[21] Sulistyoko, "Implementasi Teori Monopoli Richard A. Posner".
[22] Sulistyoko, "Implementasi Teori Monopoli Richard A. Posner".
[23] UU No. 5 Tahun 1999, Pasal 3 huruf b.
[24] Hidayah, "Dugaan Pelanggaran Integrasi Vertikal", hlm. 122, yang mengutip Marja Appelman dkk., *Equal Rules or Equal Opportunities? Demystifying Level Playing Field* (CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2003).
[25] Indonesia, *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*, Pasal 33 ayat (4), sebagaimana diubah dengan Perubahan Keempat tahun 2002.

December -2026. Vol. 4, No. 4
e-ISSN: 3032-6591
pp 261-268

tidak berdiri sendiri. Posner mengambil jalan lain. Ia memakai efisiensi untuk menjawab pertanyaan keadilan, dan keadilan tidak memiliki ukuran sendiri di luar maksimalisasi kekayaan.[26] Perbedaan titik tolak ini menyulitkan penerapan ukuran Posner di Indonesia tanpa penyesuaian.

UU No. 5 Tahun 1999 menerjemahkan amanat konstitusi itu ke dalam asas dan tujuan. Pasal 2 menetapkan asas demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum. Pasal 3 memuat empat tujuan: menjaga kepentingan umum sambil meningkatkan efisiensi ekonomi nasional, menjamin kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, menengah, dan kecil, mencegah praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, serta menciptakan efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.[27] Efisiensi muncul dua kali dalam daftar itu. Keadilan hadir lewat rumusan kepentingan umum dan kesempatan berusaha yang sama, tanpa disebut dengan kata itu.

Undang-undang menyerahkan penimbangan kedua nilai tersebut kepada dua cara pembuktian. Larangan per se illegal berlaku pada perbuatan yang undang-undang nyatakan terlarang tanpa menunggu bukti akibatnya. Larangan rule of reason menuntut bukti bahwa perbuatan itu dapat menimbulkan praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat. Pasal 14 tentang integrasi vertikal termasuk ketentuan yang dirumuskan dengan rule of reason, dan rumusan itu membebani pemeriksa untuk membuktikan bahwa alasan pelaku usaha tidak dapat diterima.[28] Di titik inilah dalil efisiensi masuk. Pelaku usaha dapat menunjukkan alasan bisnis yang wajar, dan majelis menilai apakah alasan itu mengalahkan dampak buruknya bagi persaingan.

Undang-undang tidak memberi dalil efisiensi kedudukan yang jelas. Pengecualian dalam Pasal 50 memuat daftar perbuatan tertentu yang lolos dari larangan, dan daftar itu tidak memuat pembelaan efisiensi yang berlaku umum.[29] Majelis komisi karenanya menentukan sendiri bobot efisiensi dalam tiap perkara. Baiquni dan Waspiah mencatat kekurangan pada aspek materiil dan formil dalam penentuan larangan per se atau rule of reason, dan kekurangan itu memperlebar ruang tafsir tersebut.[30] Nasib dalil efisiensi pun bergantung pada pertimbangan majelis dari satu perkara ke perkara lain.

Penimbangan Kedua Nilai dalam Putusan KPPU

Kami memilih dua putusan karena keduanya memperlihatkan dua cara KPPU menimbang efisiensi dan keadilan. Putusan Temasek (2007) mewakili perkara struktur pasar di industri seluler. Putusan Grab dan TPI (2020) mewakili perkara perilaku usaha di ekonomi digital. Kami membaca tiap putusan dengan tiga pertanyaan: dalil efisiensi apa yang muncul, pertimbangan keadilan apa yang dipakai, dan bagaimana amar putusannya.

Perkara Temasek bermula dari kepemilikan saham. Kelompok usaha Temasek memegang saham sebesar 35% di Telkomsel dan 40,77% di Indosat, dua operator seluler yang bersaing di pasar yang sama.[31] Pada 19 November 2007, KPPU memutus perkara Nomor 07/KPPU-L/2007 dan menyatakan Temasek bersama delapan terlapor lain melanggar Pasal 27 huruf a. KPPU juga menyatakan Telkomsel melanggar Pasal 17 ayat (1) dan Pasal 25 ayat (1) huruf b.[32]

[26] Posner, *Economics of Justice*.
[27] UU No. 5 Tahun 1999, Pasal 2 dan 3.
[28] Ananda Nurul Hidayah, "Dugaan Pelanggaran Integrasi Vertikal dalam Bisnis Digital oleh Penyedia Jasa Transportasi Online di Indonesia," *Journal of Private and Economic Law* 2, no. 1 (2022): 113–14,
[29] UU No. 5 Tahun 1999, Pasal 50.
[30] Baiquni dan Waspiah, "Two Decades of Business Competition Law."
[31] Alfonsus Nahak, "Tinjauan Yuridis terhadap Perjanjian dan Kegiatan yang Dilarang atas Perusahaan di Luar Yurisdiksi Teritorial Hukum Indonesia (Studi Kasus Putusan Nomor 07/KPPU-L/2007)," *Jurnal Ilmu Hukum* 5, no. 2 (2015), https://jih.ejournal.unri.ac.id/index.php/JIH/article/download/3595/3496.
[32] "Bayar Denda, Telkomsel Setor Rp 15 Miliar ke KPPU," *detikInet*, diakses 4 Oktober 2026, https://inet.detik.com/telecommunication/d-1548630/bayar-denda-telkomsel-setor-rp-15-miliar-ke-kppu; "Vonis Garang Hakim Juanda," *Hukumonline*, diakses 4 Oktober 2026, https://www.hukumonline.com/berita/a/vonis-garang-hakim-juanda--hol18020/.

December -2026. Vol. 4, No. 4
e-ISSN: 3032-6591
pp 261-268

Pertimbangan KPPU berpusat pada akibat bagi konsumen dan pesaing, bukan pada skala usaha. Majelis menemukan bahwa Indosat tidak leluasa bersaing dengan Telkomsel pada 2003 sampai 2006. Pangsa pasar Telkomsel naik, pangsa pasar Indosat turun, dan konsumen menanggung kerugian yang KPPU taksir antara Rp14,7 triliun dan Rp30,8 triliun. Majelis juga menilai Telkomsel menjalankan kepemimpinan harga (*price leadership*).[33] Amar putusan memerintahkan Temasek melepas seluruh sahamnya di salah satu perusahaan atau mengurangi kepemilikan di keduanya sebesar 50% dalam dua tahun, dan Mahkamah Agung menolak kasasi Temasek lewat Putusan Nomor 496 K/Pdt.Sus/2008. Dalam sumber yang kami baca, dalil efisiensi tidak menjadi pertimbangan penentu. Angka kerugian konsumen sejalan dengan ukuran kesejahteraan yang Posner pakai, sedangkan perhatian pada pesaing yang dicegah bersaing memberi tempat bagi keadilan.

Perkara Grab dan TPI menunjukkan sisi lain. Pada 5 Juni 2017, Grab dan TPI membuat perjanjian kerja sama: TPI menjamin mitra pengemudinya memakai aplikasi Grab, dan Grab memberi TPI prioritas layanan. Mitra TPI memperoleh program loyalitas, promosi, jam insentif, dan order prioritas yang tidak tersedia bagi mitra non-TPI, termasuk sejumlah koperasi. Pada 2 Juli 2020, KPPU memutus perkara Nomor 13/KPPU-I/2019. Majelis menyatakan Grab dan TPI melanggar Pasal 14 dan Pasal 19 huruf d, lalu menjatuhkan denda Rp30 miliar kepada Grab dan Rp19 miliar kepada TPI.[34]

Dalil bisnis dan keadilan berbenturan dalam perkara ini. Menurut Hidayah, perlakuan istimewa itu punya alasan yang dapat diterima. TPI menanamkan modal besar dalam program loyalitas, menanggung risiko kerugian, menyeleksi dan melatih pengemudi, serta melengkapi kendaraan dengan GPS dan CCTV demi keamanan penumpang. Alasan-alasan itu bernada efisiensi dan mutu layanan. KPPU memandang perlakuan tersebut menutup peluang mitra non-TPI untuk bersaing. Hidayah juga mencatat bahwa pemeriksa tidak menyajikan analisis kemampuan, insentif, dan dampak konsumen, sehingga dampak ekonomi perlakuan itu tidak teruji. Pada 25 September 2020, Pengadilan Negeri Jakarta Selatan membatalkan putusan KPPU lewat Putusan Nomor 468/Pdt.P/2020/PN Jkt.Sel, dan Mahkamah Agung menolak kasasi KPPU dalam Putusan Nomor 485 K/Pdt.Sus-KPPU/2021.[35]

Dalam dua putusan ini, pola penimbangannya terlihat. Ketika KPPU menunjukkan kerugian konsumen dengan angka, seperti pada Temasek, pertimbangannya bertahan sampai Mahkamah Agung. Ketika KPPU melindungi pesaing tanpa membuktikan dampak ekonomi, seperti pada Grab, putusannya jatuh di pengadilan. Pendekatan Posner menuntut bukti bahwa perlakuan istimewa menaikkan harga atau menurunkan mutu bagi konsumen, dan Hidayah mengkritik putusan Grab pada titik yang sama.[36] Dworkin dan Rawls akan bertanya hal lain: apakah koperasi dan mitra kecil kehilangan kesempatan berusaha, dan apakah keuntungan konsumen membenarkan kerugian mereka.[37] Kami membaca praktik KPPU sebagai gerak di antara kedua pertanyaan itu, dengan efisiensi sebagai alat pembuktian dan keadilan sebagai batas yang harus KPPU jaga.

[33] "'Kepemilikan Silang Temasek Rugikan Konsumen Triliunan Rupiah,'" *detikInet*, 19 November 2007, https://inet.detik.com/law-and-policy/d-854658/kepemilikan-silang-temasek-rugikan-konsumen-triliunan-rupiah.
[34] Hidayah, "Dugaan Pelanggaran Integrasi Vertikal," 120; "Kalah di Pengadilan Kontra Grab, KPPU Ajukan Kasasi," *Hukumonline*, diakses 4 Oktober 2026, https://www.hukumonline.com/berita/a/kalah-di-pengadilan-kontra-grab--kppu-ajukan-kasasi-lt5f7403cb067cd.
[35] "Grab Lolos dari Jeratan Denda KPPU Senilai Rp30 Miliar," *Bisnis.com*, 26 September 2020, https://ekonomi.bisnis.com/read/20200926/98/1296864/grab-lolos-dari-jeratan-denda-kppu-senilai-rp30-miliar; Suparjo Ramalan, "Grab Lolos dari Denda Rp30 Miliar, Begini Tanggapan KPPU," *Okezone Economy*, 6 April 2021, https://economy.okezone.com/read/2021/04/06/320/2390461/grab-lolos-dari-denda-rp30-miliar-begini-tanggapan-kppu; "MA Tolak Kasasi KPPU, Grab Bebas dari Denda Rp30 Miliar," *IDX Channel*, diakses 4 Oktober 2026, https://www.idxchannel.com/economics/ma-tolak-kasasi-kppu-grab-bebas-dari-denda-rp30-miliar/all.
[36] Posner, "Chicago School of Antitrust Analysis"; Hidayah, "Dugaan Pelanggaran Integrasi Vertikal," 126–27.
[37] Dworkin, "Is Wealth a Value?"; Rawls, *A Theory of Justice*.

SIMPULAN

Posner memaknai efisiensi sebagai efisiensi Kaldor-Hicks yang diukur lewat wealth maximization, yaitu pertambahan jumlah kekayaan yang dinilai dari kesediaan membayar. Pendekatan itu berhenti menjawab tuntutan keadilan pada pembagian keuntungan dan kerugian, sebab ukuran total kekayaan tidak memuat pihak yang menanggung biaya, sehingga konsumen, UMKM, dan pesaing kecil tidak memperoleh bobot tersendiri.

UU No. 5 Tahun 1999 memuat efisiensi dan keadilan tanpa menetapkan bobot keduanya, dan putusan KPPU menimbangnya dari perkara ke perkara. Pertimbangan KPPU bertahan sampai Mahkamah Agung ketika kerugian konsumen dibuktikan dengan angka, dan dibatalkan ketika perlindungan pesaing tidak disertai bukti dampak ekonomi. KPPU memakai efisiensi sebagai alat pembuktian dan keadilan sebagai batas yang harus dijaga.

SARAN

KPPU sebaiknya memuat analisis kemampuan, insentif, dan dampak konsumen secara tertulis dalam setiap putusan yang memakai rule of reason, dan menambahkan penilaian atas dampak distribusi bagi mitra kecil, koperasi, dan pesaing yang lebih lemah.[38] Penilaian itu perlu memakai data yang dapat diuji, seperti perubahan jumlah mitra, pangsa pasar, dan perolehan order, agar perlindungan terhadap pesaing berdiri di atas bukti dampak ekonomi. KPPU juga perlu konsisten memakai pedoman pelaksanaan pasal dalam memeriksa perkara, sebagaimana Hidayah sarankan.[39]

Pembentuk undang-undang sebaiknya merumuskan kedudukan dalil efisiensi secara tegas dalam perubahan UU No. 5 Tahun 1999, termasuk syarat agar dalil itu dapat diterima, misalnya manfaatnya sampai kepada konsumen dan tidak meniadakan kesempatan berusaha pelaku usaha kecil. Rumusan semacam itu mengurangi ruang tafsir majelis komisi yang Baiquni dan Waspiah catat, dan memberi pelaku usaha kepastian tentang bobot efisiensi sebelum perkara muncul.[40]

REFERENSI

Amelia, T. (2026, 5 Mei). Mazhab ekonomi dalam hukum persaingan usaha: Dari struktur menuju efisiensi. *Hukumonline*. https://www.hukumonline.com/berita/a/mazhab-ekonomi-dalam-hukum-persaingan-usaha--dari-struktur-menuju-efisiensi-lt69f9912406423/

Baiquni, M. I., & Waspiah. (2023). Two decades of business competition law: How has Indonesian competition law transformed? *Journal of Private and Commercial Law, 7*(1), 45–68. https://doi.org/10.15294/jpcl.v7i1.44355

Dewantari, R. A., & Kholil, M. (2018). Penerapan teori efisiensi dalam pendekatan rule of reason pada pembuktian kasus persaingan usaha tidak sehat. *Privat Law, 6*(2), 277–281.

Faiz, P. M. (2009). Teori keadilan John Rawls. *Jurnal Konstitusi, 6*(1), 135–149.

Hidayah, A. N. (2022). Dugaan pelanggaran integrasi vertikal dalam bisnis digital oleh penyedia jasa transportasi online di Indonesia (Studi Putusan KPPU Nomor 13/KPPU-I/2019). *Journal of Private and Economic Law, 2*(1), 110–138. https://jurnal.unej.ac.id/index.php/JPEL/article/view/25043

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. (2007). *Putusan Perkara Nomor 07/KPPU-L/2007*.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. (2020). *Putusan Perkara Nomor 13/KPPU-I/2019*.

Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2008). *Putusan Nomor 496 K/Pdt.Sus/2008*.

[38] Hidayah, "Dugaan Pelanggaran Integrasi Vertikal", hlm. 126.
[39] Hidayah, "Dugaan Pelanggaran Integrasi Vertikal", hlm. 135.
[40] Baiquni dan Waspiah, "Two Decades of Business Competition Law", hlm. 45–68.

December -2026. Vol. 4, No. 4
e-ISSN: 3032-6591
pp 261-268

Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2021). *Putusan Nomor 485 K/Pdt.Sus-KPPU/2021*.

Marzuki, P. M. (2017). *Penelitian hukum* (Ed. rev., cet. ke-13). Kencana.

Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. (2020). *Putusan Nomor 468/Pdt.P/2020/PN Jkt.Sel*.

Rawls, J. (2006). *Teori keadilan: Dasar-dasar filsafat politik untuk mewujudkan kesejahteraan sosial dalam negara* (U. Fauzan & H. Prasetyo, Penerj.). Pustaka Pelajar.

Siagian, A., Muchtarom, A., Karyono, A., Benjamin, B. T., & Santiago, F. (2026). Postner's economic efficiency and the critique of social justice. *Jurnal Ilmiah Gema Perencana, 4*(3), 2619–2632. https://doi.org/10.61860/jigp.v4i3.349

Sudira, I. W., Hidayat, H., & Fauzi, M. A. (2024). Analisis relevansi teori Richard Posner dalam pengembangan hukum ekonomi di Indonesia: Studi kasus pada kontrak bisnis di sektor keuangan. *Kertha Widya: Jurnal Hukum, 12*(1).

Sulistyoko, A. (2014). Implementasi teori monopoli Richard A. Posner terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. *At-Taradhi: Jurnal Studi Ekonomi, 5*(1). https://doi.org/10.18592/taradhi.v5i1.75

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. (1999). *Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3817*.