

**ANALISIS PENERAPAN SANKSI PERSAINGAN USAHA OLEH KPPU  
PADA PERKARA PELANGGARAN KEMITRAAN DALAM  
PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999 DAN  
UNDANG-UNDANG NOMOR 20 TAHUN 2008 (Studi Putusan Pengadilan  
Niaga Jakarta Pusat No. 08/Pdt.Sus-Kppu/2023)**

**Susatyo Sunu Pratomo<sup>1</sup>, Suyatno<sup>2</sup>**

Fakultas Hukum, Universitas Bung Karno, Indonesia<sup>1,2</sup>

*Email: tommy.sunu@gmail.com<sup>1</sup>*

**Abstrak**

Penelitian ini menganalisis penerapan sanksi persaingan usaha oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam perkara pelanggaran kemitraan sebagaimana termuat dalam Putusan Pengadilan Niaga Jakpus No. 08/Pdt.Sus-KPPU/2023 terhadap Putusan KPPU No. 02/KPPU-K/2020. Fokus penelitian mencakup relevansi dan batas kewenangan KPPU dalam menjatuhkan sanksi pelanggaran persaingan usaha pada perkara kemitraan berdasarkan UU UMKM dan UU Persaingan Usaha, serta kesesuaian amar putusan dengan ketentuan kedua undang-undang tersebut. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan deskriptif analitis, menggunakan bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Hasil penelitian menunjukkan bahwa KPPU memiliki legitimasi yuridis untuk menindak pelanggaran kemitraan melalui denda atau pencabutan izin usaha sesuai UU UMKM, namun pengaitan langsung dengan aturan persaingan usaha tanpa pembuktian terpisah berpotensi menimbulkan tumpang tindih kewenangan dan pelanggaran asas legalitas. Putusan Pengadilan Niaga menegaskan denda Rp2,5 miliar sah sebagai sanksi kemitraan, sementara perintah penyerahan lahan dan addendum kontrak dinilai ultra vires karena bersifat keperdataan. Penelitian ini merekomendasikan pembatasan tegas dan mekanisme koordinasi antar-lembaga untuk menghindari *overlapping jurisdiction* serta memperkuat kepastian hukum dalam penegakan kemitraan dan persaingan usaha.

**Kata Kunci:** Kemitraan, KPPU, persaingan usaha.

**Abstract**

*This study analyzes the application of competition law sanctions by the Indonesian Competition Commission (KPPU) in partnership violation cases, as reflected in the Central Jakarta Commercial Court Decision No. 08/Pdt.Sus-KPPU/2023 concerning KPPU Decision No. 02/KPPU-K/2020. The research focuses on the relevance and limits of KPPU's authority to impose competition law sanctions in partnership cases under Law No. 20 of 2008 and Law No. 5 of 1999, as well as the conformity of the ruling with the provisions of these laws. The study employs a normative juridical method with a descriptive-analytical approach, using primary, secondary, and tertiary legal materials. The findings indicate that KPPU has legal legitimacy to sanction partnership violations through fines or business license revocation under Law No. 20 of 2008. However,*

*directly linking such violations to the competition law regime without separate proof risks overlapping jurisdiction and violating the legality principle. The Commercial Court affirmed that the IDR 2.5 billion fine was valid as a partnership sanction, while the orders for land transfer and contract addendum were deemed ultra vires due to their civil nature. This study recommends clear limitations and inter-agency coordination mechanisms to prevent overlapping jurisdiction and to strengthen legal certainty in the enforcement of partnership and competition laws.*

**Keywords:** Partnership, KPPU, competition law.

## **A. Pendahuluan**

Globalisasi telah membawa perubahan signifikan pada lanskap perekonomian dunia. Arus perdagangan yang semakin terbuka, kemajuan teknologi, dan integrasi pasar global menciptakan peluang sekaligus tantangan bagi pelaku usaha di berbagai tingkatan. Dalam kondisi ini, persaingan usaha menjadi semakin ketat dan dinamis, tidak hanya di tingkat nasional tetapi juga melibatkan interaksi dengan pelaku usaha internasional.

Perubahan tersebut menuntut adanya regulasi yang mampu menjaga keseimbangan antara kepentingan para pelaku usaha. Tanpa regulasi yang jelas dan efektif, dominasi oleh pelaku usaha tertentu dapat mengancam keberlangsungan pelaku usaha lainnya, menciptakan kesenjangan ekonomi, dan pada akhirnya merugikan kepentingan masyarakat secara luas.<sup>1</sup> Oleh karena itu, keberadaan kerangka hukum yang mengatur perilaku pasar menjadi penting untuk memastikan bahwa persaingan berlangsung secara sehat, adil, dan berkelanjutan.

Sebagai respons terhadap kebutuhan menjaga iklim usaha yang sehat, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU Persaingan Usaha)<sup>2</sup> lahir sebagai instrumen hukum untuk mencegah praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Regulasi ini menegaskan prinsip kesetaraan dalam kesempatan berusaha, di mana setiap pelaku usaha, baik besar maupun kecil, memiliki hak yang sama untuk berpartisipasi di pasar tanpa adanya hambatan yang diciptakan secara tidak adil. Selain itu, undang-undang ini berperan penting dalam melindungi kepentingan umum agar aktivitas ekonomi tidak hanya menguntungkan segelintir pihak, melainkan memberi manfaat yang merata bagi masyarakat luas.

Sementara itu, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UU UMKM)<sup>3</sup> memberikan perhatian khusus pada pengaturan hubungan kemitraan antara usaha besar dan UMKM. Kemitraan ini didasarkan pada prinsip saling menguntungkan, saling memperkuat, dan berkeadilan, dengan tujuan menciptakan sinergi yang mampu mengoptimalkan potensi ekonomi masing-masing pihak. Regulasi ini juga menjadi instrumen untuk

---

<sup>1</sup> Indri Pratiwi Siregar, *Hukum Anti Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat* (Penerbit P4I, 2023).

<sup>2</sup> Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Anti Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat," 1999.

<sup>3</sup> Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil, Dan Menengah (UMKM)," 2008.

memperkecil kesenjangan struktural antara pelaku usaha besar dan UMKM, sekaligus memastikan bahwa kolaborasi usaha tidak berubah menjadi hubungan yang eksploitatif atau merugikan salah satu pihak.

Dalam praktiknya, penerapan kedua undang-undang tersebut tidak selalu berjalan secara terpisah. Pada situasi tertentu, hubungan kemitraan yang diatur dalam kerangka perlindungan UMKM dapat bersinggungan dengan prinsip persaingan usaha. Hal ini dapat terjadi ketika pola interaksi antara pelaku usaha besar dan UMKM memunculkan indikasi penguasaan yang merugikan atau menciptakan ketidakseimbangan posisi tawar. Salah satu contoh yang mencerminkan kondisi tersebut adalah Kasus Putusan Pengadilan Niaga Jakpus Nomor 08/Pdt.Sus-KPPU/2023.

Kasus Putusan Pengadilan Niaga Jakpus Nomor 08/Pdt.Sus-KPPU/2023 yang merupakan keberatan terhadap Putusan KPPU Nomor 02/KPPU-K/2020 menjadi salah satu contoh nyata bagaimana hubungan kemitraan antara pelaku usaha besar dan UMKM dapat menimbulkan persoalan hukum yang kompleks. Perkara ini melibatkan PT Aburahmi dan Koperasi Penukal Lestari dalam suatu pola kemitraan yang secara formal diatur oleh perjanjian, namun dalam praktiknya memunculkan perbedaan tafsir dan klaim pelanggaran kewajiban kemitraan. KPPU, setelah melalui proses pemeriksaan, menyimpulkan bahwa PT Aburahmi telah melanggar Pasal 35 ayat (1) UU UMKM yang melarang usaha besar untuk memiliki atau menguasai UMKM sebagai mitra usahanya secara tidak seimbang. Putusan ini tidak hanya berimplikasi pada hubungan kontraktual para pihak, tetapi juga menyentuh ranah kebijakan publik dalam perlindungan UMKM.<sup>4</sup>

Menariknya, dalam amar putusannya, KPPU tidak semata-mata menjatuhkan sanksi administratif yang lazim diberikan dalam pelanggaran kemitraan, tetapi juga memasukkan unsur sanksi yang berkaitan dengan pelanggaran di bidang persaingan usaha. Hal ini mengindikasikan adanya irisan antara dua aturan hukum yang berbeda yakni hukum kemitraan UMKM dan hukum persaingan usaha yang pada titik tertentu dapat saling mempengaruhi dalam penegakannya. Kasus ini menjadi layak untuk dikaji lebih lanjut, karena mencerminkan bagaimana lembaga pengawas persaingan usaha menafsirkan kewenangannya ketika berhadapan dengan sengketa yang berada di persimpangan dua undang-undang. Selain itu, perkara ini juga membuka ruang diskusi mengenai batas-batas penerapan sanksi dan prinsip *due process of law* dalam konteks hubungan kemitraan.

Penelitian ini memiliki urgensi yang tinggi mengingat adanya potensi tumpang tindih kewenangan dan penerapan hukum dalam kasus yang melibatkan dua aturan pengaturan berbeda, yaitu UU Persaingan Usaha serta UU UMKM. Kasus Putusan Pengadilan Niaga Jakpus No. 08/Pdt.Sus-KPPU/2023 yang lahir dari keberatan atas Putusan KPPU No. 02/KPPU-K/2020 menunjukkan bahwa sengketa kemitraan tidak hanya berdampak pada hubungan kontraktual para pihak, tetapi juga dapat menimbulkan implikasi hukum di bidang persaingan usaha. Fenomena ini menandakan adanya area abu-abu (*grey area*) yang memerlukan kajian mendalam untuk memastikan kepastian hukum, keadilan, dan

---

<sup>4</sup> Gilang Wahyu Saputra, "Analisa Yuridis Persaingan Usaha Tidak Sehat Dalam Pelaksanaan Kemitraan Antara PT Aburahmi Dan Koperasi Penukal Lestari (Studi Putusan KPPU Nomor 02/KPPU-K/2023)" (Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2025).

perlindungan yang seimbang bagi semua pelaku usaha.<sup>5</sup>

Selain itu, penelitian ini penting untuk mengevaluasi sejauh mana kewenangan KPPU dapat diperluas atau dibatasi ketika menangani perkara yang berada di persimpangan hukum kemitraan dan hukum persaingan usaha. Analisis semacam ini dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan hukum, khususnya dalam membentuk pemahaman yang lebih jelas mengenai hubungan dan batas penerapan dua undang-undang tersebut. Penelitian ini dapat menjadi referensi bagi pelaku usaha, pembuat kebijakan, dan aparat penegak hukum dalam mengantisipasi maupun menyelesaikan sengketa serupa di masa depan. Oleh karenanya, penelitian ini tidak hanya memiliki nilai akademis, tetapi juga relevansi langsung terhadap praktik penegakan hukum dan pembangunan iklim usaha yang sehat.

Meskipun telah terdapat sejumlah penelitian yang membahas hubungan kemitraan antara usaha besar dan UMKM, serta kajian terpisah mengenai praktik persaingan usaha tidak sehat, sebagian besar studi tersebut menempatkan kedua aturan hukum ini sebagai domain yang berdiri sendiri. Kajian yang mengupas secara komprehensif interaksi antara UU Persaingan Usaha dan UU UMKM melalui analisis terhadap putusan konkret KPPU masih jarang ditemukan. Kekosongan inilah yang ingin diisi oleh penelitian ini, dengan menghadirkan telaah mendalam terhadap kasus yang berada di persimpangan hukum kemitraan dan hukum persaingan usaha.

Oleh karena itu, penulis dalam penelitian ini akan fokus dengan dua pokok pembahasan utama. Pertama, menganalisis relevansi dan batas kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam menjatuhkan sanksi pelanggaran persaingan usaha pada perkara pelanggaran kemitraan yang diatur dalam UU UMKM. Kedua, mengkaji kesesuaian amar putusan KPPU yang menjatuhkan denda pelanggaran persaingan usaha pada kasus kemitraan dengan ketentuan hukum yang terdapat dalam UU Persaingan Usaha dan UU UMKM. Melalui dua pembahasan ini, diharapkan penelitian dapat memberikan gambaran yang komprehensif mengenai interaksi antara aturan hukum kemitraan dan aturan hukum persaingan usaha, sekaligus memperjelas batas kewenangan lembaga pengawas dalam konteks tersebut.

## **B. Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan yuridis normatif dan bersifat deskriptif analitis. Pendekatan yuridis normatif digunakan untuk menelaah norma-norma hukum yang berlaku terkait dengan larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam UU Persaingan Usaha, serta pengaturan hubungan kemitraan antara usaha besar dan UMKM sebagaimana diatur dalam UU UMKM. Penelitian ini juga mengkaji penerapan kedua aturan hukum tersebut dalam kasus Putusan Pengadilan Niaga Jakpus Nomor 08/Pdt.Sus-KPPU/2023.

Sifat penelitian ini adalah deskriptif analitis, yaitu menggambarkan secara

---

<sup>5</sup> Febriana Irma and Ariawan Gunadi, "Tinjauan Yuridis Persaingan Usaha Tidak Sehat Terhadap Usaha Besar Dengan UMKM Dalam Perspektif UU No. 20 Tahun 2008 (Studi Kasus Putusan Perkara Nomor 02/KPPU-K/2020)," *UNES Law Review* 6, no. 2 (2023): 4172–80.

sistematis fakta dan peristiwa hukum yang menjadi objek penelitian,<sup>6</sup> kemudian menganalisisnya untuk memperoleh pemahaman yang mendalam mengenai hubungan dan batas penerapan dua undang-undang yang berbeda dalam satu perkara. Bahan hukum yang digunakan terdiri atas bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Bahan hukum primer meliputi UU Persaingan Usaha, UU UMKM, Putusan Pengadilan Niaga Jakpus Nomor 08/Pdt.Sus-KPPU/2023, dan Putusan KPPU Nomor 02/KPPU-K/2020. Bahan hukum sekunder berupa literatur, buku teks, jurnal hukum, hasil penelitian terdahulu, dan artikel ilmiah yang relevan, sedangkan bahan hukum tersier meliputi kamus hukum, ensiklopedia, dan sumber referensi penunjang lainnya.

Pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menelaah peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, literatur, dan sumber ilmiah lainnya yang relevan dengan objek penelitian.<sup>7</sup> Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif dengan menguraikan dan mengkaji isi ketentuan peraturan perundang-undangan, membandingkannya dengan fakta hukum dalam putusan yang diteliti, kemudian menarik kesimpulan berdasarkan logika hukum. Analisis ini difokuskan pada penilaian kesesuaian antara amar putusan KPPU dengan norma hukum yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008.<sup>8</sup>

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

#### **1. Relevansi dan batas kewenangan KPPU dalam menjatuhkan sanksi pelanggaran persaingan usaha pada perkara pelanggaran kemitraan sebagaimana diatur dalam UU UMKM?**

Berdasarkan ketentuan Pasal 30 sampai dengan Pasal 36 UU Persaingan Usaha, KPPU dibentuk sebagai lembaga independen yang memiliki fungsi utama untuk mengawasi pelaksanaan UU ini, mencegah praktik monopoli, dan menegakkan prinsip persaingan usaha yang sehat di Indonesia.<sup>9</sup> KPPU memiliki kewenangan luas untuk memanggil pihak terkait, meminta dokumen, memeriksa lokasi usaha, memutus ada atau tidaknya pelanggaran UU Persaingan Usaha, dan menjatuhkan sanksi administratif seperti pembatalan perjanjian, penghentian kegiatan, ganti rugi, hingga denda.

Penegakan hukumnya mencakup seluruh sektor usaha di Indonesia atau yang berdampak langsung di Indonesia, baik secara preventif maupun represif. Dalam UU UMKM, khususnya Pasal 35 ayat (1), KPPU mendapat legitimasi untuk mengawasi kemitraan antara usaha besar dan UMKM, terutama jika terdapat potensi penyalahgunaan posisi dominan atau pelanggaran prinsip kemitraan yang adil, meskipun UU ini bukan undang-undang utama yang mengatur tugas pokok KPPU.

---

<sup>6</sup> Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, 6th ed. (Sinar Grafika, 2021).

<sup>7</sup> Budi Juliardi et al., *Metode Penelitian Hukum* (CV. Gita Lentera, 2023).

<sup>8</sup> Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil, Dan Menengah (UMKM)."

<sup>9</sup> Nofita Ariyanti and Widhi Cahyo Nugroho, "Peran KPPU Dalam Melindungi Konsumen Dari Pelaku Usaha Tidak Sehat," *Bureaucracy Journal: Indonesia Journal of Law and Social-Political Governance* 3, no. 1 (2023): 885–96.

Alasan KPPU memiliki kewenangan menangani pelanggaran kemitraan dapat dilihat dari peraturan pelaksanaannya. PP No. 17 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan UU UMKM secara eksplisit mengamanatkan bahwa pengawasan kemitraan, termasuk penyelesaian perselisihan yang timbul dalam kemitraan, dapat dilakukan oleh KPPU. Penguatan kewenangan ini kemudian diatur lebih teknis dalam PKPPU No. 4 Tahun 2019,<sup>10</sup> yang secara rinci mengatur prosedur mulai dari penerimaan laporan, penelitian inisiatif, pemeriksaan pendahuluan, hingga pemberian sanksi administratif.

Secara substantif, PKPPU No. 4/2019 memuat definisi kemitraan, prinsip-prinsip yang harus dijunjung, serta larangan-larangan tertentu seperti kepemilikan atau penguasaan UMKM oleh usaha besar yang menjadi mitra.<sup>11</sup> Peraturan ini juga menetapkan tahapan penanganan perkara kemitraan, termasuk mekanisme pemberian peringatan tertulis hingga tiga kali sebelum penjatuhan sanksi administratif. Dengan demikian, meskipun UU UMKM bukan dasar hukum utama KPPU, adanya PP No. 17/2013 dan Peraturan KPPU No. 4/2019 memberikan kerangka hukum yang jelas dan mengikat bagi KPPU untuk menjalankan pengawasan dan penegakan hukum di bidang kemitraan. Hal ini memastikan terciptanya hubungan kemitraan yang seimbang dan melindungi UMKM dari praktik yang merugikan.<sup>12</sup>

Secara normatif, Pasal 35 ayat (1) UU UMKM menegaskan larangan bagi usaha besar untuk memiliki atau menguasai UMKM sebagai mitra usahanya secara tidak seimbang. Ketentuan ini dimaksudkan untuk mencegah terjadinya dominasi yang merugikan salah satu pihak dalam kemitraan. Jika ketidakseimbangan ini terjadi, maka hubungan kemitraan yang seharusnya saling menguntungkan dapat berubah menjadi hubungan eksploitatif.<sup>13</sup> Dalam hal ini, KPPU memiliki legitimasi untuk bertindak berdasarkan PP No. 17/2013 dan PKPPU No. 4/2019, yang secara eksplisit memberikan kewenangan kepada KPPU untuk mengawasi dan menindak pelanggaran kemitraan, termasuk menjatuhkan sanksi administratif.

Dari perspektif hukum persaingan usaha, perilaku yang melanggar Pasal 35 ayat (1) UU UMKM sering kali memiliki dimensi pelanggaran terhadap UU Persaingan Usaha. Misalnya, Pasal 19 huruf a UU Persaingan Usaha melarang pelaku usaha melakukan tindakan yang menghalangi pelaku usaha lain untuk bersaing secara efektif di pasar yang bersangkutan. Jika pelaku usaha besar menggunakan posisi dominannya dalam kemitraan untuk membatasi ruang gerak UMKM atau memaksa kesepakatan yang merugikan, tindakan tersebut dapat dipandang sebagai penyalahgunaan posisi dominan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (1) UU Persaingan Usaha.

---

<sup>10</sup> Republik Indonesia, "Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Pengawasan Dan Penanganan Perkara Kemitraan," 2019.

<sup>11</sup> Ibid.

<sup>12</sup> Hanif Lutfiari Prasetyo, Suparji Ahmad, and Anas Lutfi, "Pengawasan KPPU Pada Pelaku Usaha Mikro, Kecil Dan Menengah Dalam Persaingan Usaha Tidak Sehat Di Era Digital," *Binamulia Hukum* 13, no. 1 (2024): 225–37.

<sup>13</sup> Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil, Dan Menengah (UMKM)."

KPPU dalam legal reasoning-nya dapat menggunakan logika bahwa pelanggaran kemitraan yang substansinya mengarah pada penguasaan atau pembatasan terhadap UMKM secara otomatis menimbulkan distorsi dalam persaingan.<sup>14</sup> Dengan kata lain, meskipun bentuk awal pelanggaran berada di ranah UU UMKM, akibat hukumnya dapat menjangkau ranah UU Persaingan Usaha karena berdampak pada struktur pasar, mengurangi jumlah pesaing potensial, atau memperkuat hambatan masuk bagi pelaku usaha lain.

Dengan demikian, konstruksi yuridis yang digunakan KPPU adalah bahwa pelanggaran kemitraan bukan hanya masalah hubungan kontraktual internal, melainkan juga berimplikasi pada tatanan pasar secara lebih luas. Pendekatan ini memungkinkan KPPU untuk menggabungkan kewenangan pengawasan kemitraan dengan penegakan prinsip persaingan usaha, sehingga perlindungan hukum terhadap UMKM menjadi lebih komprehensif dan berdampak sistemik.

Perbedaan lingkup pengaturan antara UU Persaingan Usaha dan UU UMKM menjadi titik awal untuk menentukan batas kewenangan KPPU. UU No. 5/1999 secara tegas melarang praktik monopoli, dengan fokus pada perilaku pelaku usaha di pasar yang dapat merugikan mekanisme persaingan.<sup>15</sup> Substansinya bersifat market-oriented, yakni menjaga agar struktur dan dinamika pasar tidak terdistorsi oleh tindakan anti-persaingan.<sup>16</sup> Sementara itu, UU UMKM mengatur pembinaan dan pengembangan UMKM, termasuk hubungan kemitraan dengan usaha besar yang harus dijalankan atas dasar prinsip saling menguntungkan, saling mempercayai, dan saling memperkuat.<sup>17</sup> Lingkup ini bersifat *relation-oriented*, yaitu memastikan hubungan antara dua pihak dalam kemitraan berjalan seimbang dan adil, tanpa dominasi yang merugikan salah satu pihak.

Potensi tumpang tindih kewenangan muncul karena pengawasan kemitraan menurut Pasal 35 ayat (1) UU UMKM tidak hanya melibatkan KPPU, tetapi juga seluruh lapisan masyarakat. Dalam tataran administratif, Kementerian Koperasi dan UKM memiliki fungsi pembinaan dan pengawasan yang bersifat non-yustisial, sementara KPPU menjalankan fungsi penegakan hukum dalam bentuk pemeriksaan, pembuktian, dan pemberian sanksi administratif. Tumpang tindih terjadi apabila suatu pelanggaran kemitraan diinterpretasikan sebagai pelanggaran persaingan usaha tanpa melalui batasan normatif yang jelas. Dalam konteks inilah diperlukan koordinasi kelembagaan dan kejelasan *division of authority* agar tidak terjadi *overlapping jurisdiction* yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum bagi pelaku usaha.

Prinsip *due process of law* menjadi batas fundamental dalam penegakan

---

<sup>14</sup> Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia* (Sinar Grafika, 2022).

<sup>15</sup> Republik Indonesia, "Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Anti Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat."

<sup>16</sup> Ria Sintha Devi et al., "Persaingan Usaha Tidak Sehat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat," *Jurnal Ilmiah METADATA* 6, no. 1 (2024): 108–18.

<sup>17</sup> Abdul Atsar and Aryo Fadlian, "Sosialisasi Kegiatan Penyuluhan UMKMMewujudkan Perekonomian Masyarakat Yang Mempunyai Potensi Dan Peran Strategis Menurut Undang-Undang No. 20 Tahun 2008," *Dinamisia: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat* 5, no. 5 (2021): 1202–10.

sanksi oleh KPPU. Prinsip ini menuntut agar setiap proses pemeriksaan dan penjatuhan sanksi dilakukan sesuai prosedur. Dalam konteks UU No. 5/1999, *due process* menghendaki adanya tahapan pemeriksaan awal, pemeriksaan lanjutan, pembuktian, serta kesempatan pembelaan diri bagi terlapor sebelum putusan dijatuhkan.<sup>18</sup> Begitu pula dalam penegakan kemitraan berdasarkan PKPPU No. 4/2019, sanksi administratif baru dapat dijatuhkan setelah peringatan tertulis diberikan hingga tiga kali dan pelaku usaha tidak melakukan perbaikan. Pelanggaran terhadap prosedur ini dapat berimplikasi pada pembatalan putusan atau pengurangan legitimasi kewenangan KPPU di mata hukum.

Dalam perkara 08/Pdt.Sus-KPPU/2023, KPPU tidak hanya memutus adanya pelanggaran kemitraan berdasarkan Pasal 35 ayat (1) UU UMKM, tetapi juga mengaitkan pelanggaran tersebut dengan unsur pelanggaran persaingan usaha sebagaimana diatur dalam UU Persaingan Usaha. Kritik utama terhadap penafsiran ini adalah apakah KPPU telah melampaui kewenangannya dengan membawa kasus kemitraan ke ranah sanksi persaingan usaha. Secara normatif, UU UMKM tidak memberikan mandat eksplisit kepada KPPU untuk mengkualifikasikan pelanggaran kemitraan sebagai pelanggaran persaingan usaha, kecuali jika perilaku tersebut secara terpisah memenuhi unsur-unsur pelanggaran dalam UU Persaingan Usaha.

Dari sudut pandang legal reasoning, argumentasi KPPU mungkin bertumpu pada asas *lex specialis derogat legi generali* dalam hubungan sebaliknya: jika kemitraan yang dilanggar menimbulkan efek anti persaingan, maka UU Persaingan Usaha sebagai aturan khusus di bidang persaingan dapat diterapkan berdampingan. Namun, pendekatan ini berisiko menciptakan *expansive interpretation* terhadap kewenangan KPPU, yang dalam jangka panjang dapat dianggap melanggar asas legalitas (*nullum crimen sine lege*). Penilaian ini menjadi penting karena perlu dipastikan bahwa sanksi persaingan usaha tidak digunakan untuk memperkuat putusan pelanggaran kemitraan secara otomatis tanpa pembuktian independen terkait pasar bersangkutan, posisi dominan, atau dampak anti persaingan.

Penilaian terhadap dasar hukum yang digunakan KPPU menunjukkan bahwa perlu ada kejelasan batas penerapan kedua undang-undang tersebut. Menggunakan UU Persaingan Usaha dalam perkara kemitraan seharusnya mensyaratkan pembuktian terpisah mengenai unsur-unsur pelanggaran persaingan usaha, bukan sekadar asumsi bahwa pelanggaran kemitraan identik dengan perilaku anti persaingan. Tanpa pembuktian yang memadai, tindakan ini berpotensi menimbulkan kesan *overreaching authority*, yang pada akhirnya dapat digugat melalui mekanisme keberatan di pengadilan, seperti yang terjadi dalam perkara ini.

Putusan dalam perkara 08/Pdt.Sus-KPPU/2023 memberikan implikasi penting terhadap pola hubungan antara usaha besar dan UMKM. Salah satu dampak yang paling nyata adalah peningkatan kewaspadaan pelaku usaha besar

---

<sup>18</sup> Khairuddin Hasibuan, Budi Sastra Panjaitan, and Arifuddin Muda Harahap, "RUU KUHAP: Tantangan Dan Harmonisasi Antara Asas *Due Process of Law* Dan Criminal Justice System Di Indonesia," *Jurnal Riset Rumpun Ilmu Sosial, Politik Dan Humaniora* 3, no. 2 (2024): 57–72.

dalam membangun dan mengelola kemitraan. Putusan ini menunjukkan bahwa ketidakseimbangan dalam pelaksanaan kemitraan, meskipun diatur melalui perjanjian kontraktual, tetap dapat dianggap melanggar hukum apabila terbukti menimbulkan penguasaan yang merugikan mitra usaha. Konsekuensinya, pelaku usaha besar harus memastikan bahwa hubungan kemitraan tidak hanya sah secara kontraktual, tetapi juga memenuhi prinsip-prinsip keadilan dan kesetaraan sebagaimana diamanatkan Pasal 35 ayat (1) UU UMKM. Dari perspektif UMKM, putusan ini menjadi sinyal bahwa mereka memiliki instrumen hukum yang lebih kuat untuk menuntut perlindungan apabila berada dalam posisi yang dirugikan oleh mitra usaha yang lebih besar.

Dari sisi kelembagaan, perkara ini berimplikasi pada batas kewenangan KPPU dalam menangani kasus kemitraan yang memiliki potensi unsur persaingan usaha. Meskipun UU UMKM memberikan kewenangan kepada KPPU untuk mengawasi pelaksanaan kemitraan, perlu dicatat bahwa aturan hukum ini berbeda dengan UU Persaingan Usaha. Dalam kasus ini, KPPU menafsirkan kewenangannya secara luas dengan mengaitkan pelanggaran kemitraan dengan pelanggaran persaingan usaha, sehingga menimbulkan perdebatan apakah langkah tersebut sah secara hukum atau justru melampaui mandat yang diatur undang-undang. Secara legal reasoning, hal ini menuntut adanya pembuktian terpisah yang memenuhi unsur-unsur pelanggaran dalam UU Persaingan Usaha, seperti definisi pasar bersangkutan, posisi dominan, dan dampak anti-persaingan, sebelum sanksi persaingan usaha dapat dijatuhkan dalam perkara kemitraan.

Rekomendasi perbaikan pengaturan kewenangan KPPU menjadi hal yang mendesak untuk mencegah tumpang tindih dengan instansi lain, seperti Kementerian Koperasi dan UKM yang memiliki mandat pembinaan dan pengawasan kemitraan. Pertama, diperlukan harmonisasi regulasi melalui revisi atau penyesuaian peraturan pelaksana, seperti Peraturan KPPU No. 4 Tahun 2019, agar secara eksplisit mengatur batasan penerapan sanksi persaingan usaha dalam perkara kemitraan. Kedua, perlu dibentuk mekanisme koordinasi lintas lembaga yang menetapkan prosedur case referral—di mana perkara kemitraan yang murni bersifat relasional dapat ditangani Kementerian Koperasi, sementara perkara yang memiliki bukti kuat unsur anti-persaingan dialihkan ke jalur UU Persaingan Usaha. Ketiga, penguatan prinsip *due process of law* dalam setiap pemeriksaan harus menjadi prioritas, mengingat pelanggaran prosedur dapat berimplikasi pada pembatalan putusan oleh pengadilan dan mengurangi legitimasi KPPU.

Dengan demikian, putusan ini menjadi preseden penting yang memperluas wacana tentang hubungan antara hukum kemitraan UMKM dan hukum persaingan usaha. Namun, tanpa penataan kewenangan yang tegas dan prosedur yang jelas, risiko *overlapping jurisdiction* dan *overreaching authority* akan tetap membayangi. Oleh sebab itu, pembuat kebijakan perlu merespons putusan ini sebagai momentum untuk memperjelas peran masing-masing lembaga dalam kerangka penegakan hukum yang terintegrasi dan berkeadilan.

## **2. Putusan KPPU yang menjatuhkan denda pelanggaran persaingan usaha pada kasus kemitraan sesuai dengan ketentuan hukum dalam UU Persaingan Usaha dan UU UMKM**

Amar Putusan KPPU No. 02/KPPU-K/2020 tanggal 11 Juli 2023

menyatakan PT Aburahmi terbukti melanggar Pasal 35 ayat (1) UU UMKM. Majelis memerintahkan perusahaan melakukan addendum terhadap Perjanjian No. 01/KAR-KPL/LEG-PERJ/VIII/16 agar sesuai dengan Perjanjian 12 Mei 2006 dalam waktu 30 hari kerja sejak putusan berkekuatan hukum tetap. Selain itu, perusahaan diwajibkan menyerahkan kekurangan lahan plasma sebesar 231,905 hektare—dihitung berdasarkan asas proporsionalitas komposisi inti-plasma 50:50—dalam waktu 180 hari kerja sejak putusan inkrah. Majelis juga menjatuhkan denda administratif sebesar Rp2,5 miliar yang harus dibayarkan paling lambat 30 hari kerja sejak putusan berkekuatan hukum tetap.

Bagian amar yang relevan dengan “sanksi pelanggaran persaingan usaha” tampak pada rumusan teknis setoran denda ke kas negara. Amar secara eksplisit memerintahkan agar denda Rp2,5 miliar disetor sebagai “pendapatan denda pelanggaran di bidang persaingan usaha” pada Satuan Kerja KPPU dengan kode penerimaan 425812. Secara normatif, inilah yang kemudian diperdebatkan dalam keberatan: pihak pemohon berargumen bahwa perkara *a quo* adalah pelanggaran kemitraan (UUMKM), sehingga penyebutan pos penerimaan “denda pelanggaran di bidang persaingan usaha” dianggap keliru. Di sisi lain, termohon (KPPU) menjelaskan bahwa kode 425812 hanyalah nomenklatur akun penerimaan negara yang telah ada sebelum KPPU menangani perkara kemitraan dan saat ini digunakan sebagai “keranjang” seluruh denda putusan KPPU—bukan penanda bahwa dasar hukum pelanggaran dalam perkara ini adalah UU Persaingan Usaha.

Dari sudut pandang doktrinal, struktur amar tersebut memperlihatkan dua lapis remedial: (i) remedial struktural/perintah positif untuk memperbaiki hubungan kemitraan (addendum yang selaras dengan perjanjian tahun 2006 dan pemenuhan kekurangan lahan plasma), dan (ii) remedial punitif berupa denda administratif. Lapisan pertama berorientasi restoratif untuk mengembalikan keseimbangan kedudukan dan manfaat kemitraan (prinsip saling menguntungkan dan proporsionalitas), sebagaimana tercermin dalam kalkulus 50:50 atas lahan inti-plasma. Lapisan kedua menegaskan fungsi *general-preventive* dan *specific-preventive* dalam penegakan kemitraan oleh KPPU. Bahwa pos setoran dendanya secara administratif menggunakan akun “pendapatan denda pelanggaran di bidang persaingan usaha” tidak serta-merta mengubah karakter yuridis pelanggarannya; ia lebih merupakan konsekuensi penganggaran (*budgetary coding*) ketimbang konstruksi delik materiil.

Dengan demikian, secara akademik amar putusan KPPU No. 02/KPPU-K/2020 dapat dipahami sebagai kombinasi perintah korektif atas relasi inti-plasma dan sanksi administratif untuk menegakkan kepatuhan dalam aturan kemitraan UUMKM, sementara frasa “pendapatan denda pelanggaran di bidang persaingan usaha” pada diktum pembayaran denda adalah isu nomenklatur fiskal yang kemudian menjadi salah satu pokok perdebatan dalam proses keberatan.

Berangkat dari aturan persaingan usaha, standar hukum pemberian sanksi dalam UU Persaingan Usaha bertumpu pada dua lapis instrumen: (i) tindakan administratif oleh KPPU dan (ii) ancaman pidana yang oleh undang-undang ditempatkan sebagai pidana pokok. Tindakan administratif diatur eksplisit dalam Pasal 47 yang memberi KPPU kewenangan menjatuhkan berbagai sanksi.

Norma ini sekaligus menautkan jenis pelanggaran (perjanjian/konduita)

dengan ragam sanksi yang bersifat korektif maupun punitif-administratif. Di atas itu, Bab VIII juga memuat pidana pokok (Pasal 48) dengan pengelompokan pasal-pasal materiil yang jika terbukti dapat dijatuhi denda pidana atau kurungan pengganti denda—sebuah penanda bahwa undang-undang menganggap pelanggaran tertentu memiliki tingkat keseriusan yang lebih tinggi. Dengan demikian, hubungan antara “pelanggaran perilaku” dan denda dalam kerangka UU No. 5/1999 bersifat langsung: setelah Majelis Komisi menyimpulkan terpenuhinya unsur pasal materiil, KPPU berwenang memilih instrumen sanksi administratif yang proporsional, termasuk denda, dengan tetap memperhatikan tujuan pemulihan struktur/ perilaku pasar dan pencegahan pelanggaran ulang.<sup>19</sup>

Agar sanksi legitimate, UU No. 5/1999 juga mensyaratkan tata cara formil penegakan: putusan KPPU harus dibacakan dalam sidang terbuka untuk umum, diberitahukan kepada pelaku usaha, dan memberi ruang keberatan (*judicial review*) ke Pengadilan Niaga, kasasi ke Mahkamah Agung, serta mekanisme eksekusi ketika putusan telah berkekuatan hukum tetap. Rangkaian norma Pasal 44–46 menunjukkan bahwa legality of sanction tidak hanya ditentukan oleh pembuktian unsur materiil, tetapi juga oleh kepatuhan pada due process (notifikasi, tenggat, akses keberatan, dan finalitas putusan). Dalam praktik, inilah “syarat formil” yang memagari diskresi KPPU dalam menjatuhkan tindakan administratif sehingga korelasi antara pelanggaran dan sanksi tidak terputus oleh cacat prosedur.

Berbeda dengan aturan persaingan, standar sanksi dalam UU UMKM bersifat lebih spesifik terhadap relasi kemitraan dan perlindungan struktur ekonomi UMKM. Norma materiil kuncinya ada pada Pasal 35 yang melarang Usaha Besar memiliki dan/atau menguasai UMK mitranya (dan simetrisnya bagi Usaha Menengah), sedangkan Pasal 36 menegaskan asas kedudukan setara serta menunjuk lembaga pengawas persaingan sebagai pengawas pelaksanaan kemitraan—sebuah rujukan legislatif yang mengkoneksikan domain kemitraan dengan KPPU. Dari sisi sanksi, Pasal 39 menetapkan bentuk dan ambang: pencabutan izin usaha dan/atau denda administratif dengan batas maksimum tertentu, serta menyebut bahwa sanksi dijatuhkan “oleh instansi yang berwenang.” Secara struktur, ini berbeda dari UU No. 5/1999 yang memuat katalog sanksi sangat beragam dan langsung mengaitkannya dengan jenis pelanggaran; UU No. 20/2008 men-set koridor sanksi yang lebih ringkas (*revocation* dan/atau denda) untuk menindak penguasaan yang tidak seimbang dalam kemitraan.

Perbedaan bentuk sanksi juga tercermin pada tata cara penanganan di ranah kemitraan. KPPU—berdasarkan Peraturan KPPU No. 4 Tahun 2019—tidak serta-merta menjatuhkan denda/ sanksi final, melainkan mewajibkan fase administratif berupa Peringatan Tertulis sampai tiga kali dan pemantauan perbaikan. Hanya jika Terlapor tidak mematuhi peringatan tersebut, perkara dilanjutkan ke Pemeriksaan Lanjutan oleh Majelis Komisi untuk diputus. Skema bertahap ini menunjukkan watak “restoratif-korektif” penegakan kemitraan: mendorong perbaikan hubungan dan pemulihan keseimbangan kemitraan sebelum berujung pada sanksi yang lebih keras. Praktik ini—yang kerap melahirkan “perintah perbaikan” spesifik—secara

---

<sup>19</sup> Cita Citrawinda, *Hukum Persaingan Usaha* (Jakad Media Publishing, 2021).

metodologis berbeda dari pola sanksi di UU No. 5/1999 yang sedari awal memberi rentang tindakan administratif yang luas, termasuk pembatalan perjanjian dan denda. Dengan kata lain, di kemitraan KPPU wajib menempuh tahapan peringatan dan improvement order terlebih dahulu, sementara di persaingan usaha KPPU dapat langsung memilih tindakan administratif yang paling sesuai dengan sifat pelanggaran dan dampaknya terhadap pasar.<sup>20</sup>

Konsekuensi normatif dari perbedaan dua aturan ini penting bagi penilaian “kesesuaian sanksi”: (i) untuk pelanggaran kemitraan, titik tolaknya adalah terpenuhinya unsur Pasal 35 (penguasaan/ kepemilikan yang tidak seimbang) dan, apabila peringatan tidak dipatuhi, sanksi administratif yang sah menurut UU No. 20/2008 adalah pencabutan izin dan/atau denda dalam batas maksimum yang ditentukan; (ii) setiap perluasan sanksi ke arah perintah yang menyerupai pemenuhan prestasi perdata (misalnya perintah penyerahan objek tertentu) memerlukan dasar yang jelas dalam UU No. 20/2008—hal yang kerap dipersoalkan dalam kontrol yudisial, persis sebagaimana dicatat pengadilan pada keberatan atas perkara kemitraan karena bentuk sanksinya melampaui katalog administratif yang disediakan undang-undang kemitraan. Kerangka ini menegaskan bahwa proyeksi sanksi harus selalu ditopang oleh pemilahan yang disiplin antara unsur materiil (larangan yang dilanggar), instrumen sanksi yang tersedia menurut aturannya, dan syarat formil/prosedural yang menjamin due process.

Secara normatif, sanksi administratif menurut UU Persaingan Usaha hanya dapat dijatuhkan apabila terbukti ada pelanggaran terhadap norma-norma antipersaingan dalam undang-undang tersebut. Pasal 47 memberi wewenang kepada KPPU untuk menjatuhkan tindakan administratif, termasuk denda, atas “pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang ini,” dengan enumerasi jenis tindakan (pembatalan perjanjian, perintah penghentian praktik, ganti rugi, dan denda Rp1–25 miliar) yang melekat pada pembuktian suatu pasal materiil UU Persaingan Usaha (misalnya Pasal 5–9, 15, 19, 25, 27, 28) . Dari perspektif perkara *a quo*, pokok pelanggaran yang dibuktikan oleh Majelis Komisi adalah pelanggaran kemitraan (Pasal 35 ayat (1) UU UMKM), bukan pelanggaran norma antipersaingan UU Persaingan Usaha; pengadilan juga menegaskan perkara ini adalah “putusan mengenai pelanggaran Pasal 35 ayat (1) UU 20/2008” dan karenanya sanksinya harus dipahami sebagai sanksi administratif kemitraan (pencabutan izin dan/atau denda) alih-alih sanksi persaingan usaha. Dengan demikian, unsur pelanggaran persaingan usaha—seperti definisi pasar bersangkutan, analisis hambatan masuk, atau efek antipersaingan—tidak menjadi fokus pembuktian dan tidak diputus; itu berarti prasyarat material untuk pengenaan denda “berdasarkan UU 5/1999” tidak terpenuhi.

Dari sisi prosedural, mekanisme keberatan dan eksekusi dalam UU Persaingan Usaha (Pasal 44–46) memang digunakan sebagai forum kontrol yudisial atas putusan KPPU, tetapi itu tidak otomatis “mengubah” basis materiil sanksi menjadi sanksi persaingan; ia sekadar menyediakan jalur peradilan untuk

---

<sup>20</sup> Rian Benedictus Rumagit, “Analisis Putusan KPPU Yang Melampaui Kewenangan Berdasarkan UU Larangan Monopoli Dan Persaingan Usaha,” *Jurnal Supremasi*, 2024, 130–41.

menguji putusan KPPU (termasuk yang bersumber dari aturan kemitraan). Karena itu, pengenaan denda dalam amar yang dikaitkan secara nomenklatur dengan “pendapatan denda pelanggaran bidang persaingan usaha” tidak mengubah karakter materilnya. Pengadilan mencatat kode penerimaan 425812 hanyalah nomenklatur akun kas negara, bukan dasar material bahwa pelanggaran persaingan telah terbukti; fondasi denda tetap bersandar pada aturan kemitraan.

Amar KPPU menyebut pembayaran denda “sebagai denda pelanggaran di bidang persaingan usaha,” namun Pengadilan Niaga menilai sandaran hukum denda dalam perkara ini adalah Pasal 39 UU UMKM jo. Pasal 122 PP No. 7 Tahun 2021 dan Pasal 66 ayat (2) PerKPPU No. 4 Tahun 2019 yang memang memberi ruang denda administratif dalam sengketa kemitraan; karena itu penetapan denda (Rp2,5 miliar) dinilai sah sepanjang dipahami sebagai denda kemitraan dalam batas maksimum Rp10 miliar menurut UU 20/2008, bukan sebagai denda atas pelanggaran norma antipersaingan UU 5/1999. Secara doktrinal, ini menegaskan distingsi: label akuntansi negara tidak boleh memodifikasi elemen delik materil; yang menentukan adalah pasal materil yang dibuktikan dan aturan sanksi yang melekat padanya.

Konstruksi pelanggaran yang relevan di sini ialah Pasal 35 ayat (1) UU UMKM, yang melarang Usaha Besar “memiliki dan/atau menguasai UMKM mitra usaha” dalam pola kemitraan. Atas pelanggaran ini, Pasal 39 ayat (1) menetapkan sanksi administratif berupa pencabutan izin usaha dan/atau denda paling banyak Rp10 miliar oleh instansi berwenang; aturan ini lalu dioperasionalisasikan antara lain melalui PP No. 7 Tahun 2021 (Pasal 122) dan PerKPPU No. 4 Tahun 2019 (Pasal 66 ayat (2)) yang secara eksplisit menyebut amar dapat berupa pernyataan terjadi/tidak terjadi pelanggaran kemitraan, denda, dan/atau perintah pencabutan izin kepada pejabat pemberi izin. Pengadilan Niaga merujuk pasal-pasal tersebut ketika menilai sahnya komponen denda dalam amar KPPU, namun sekaligus menyatakan *ultra vires* terhadap bagian amar yang memerintahkan “penyerahan lahan” dan “addendum perjanjian” karena bentuk itu bukan sanksi administratif yang dikenal UU 20/2008 dan bersifat masuk ke ranah keperdataan (hak atas tanah/kontrak) di luar kompetensi KPPU. Dengan kata lain, pelanggaran yang dibuktikan tepat ditipifikasi sebagai pelanggaran kemitraan, tetapi bentuk sanksi harus tetap dalam koridor denda/pencabutan izin, bukan perintah pemenuhan objek materil yang menyerupai penghukuman perdata spesifik.

Penggabungan “bahasa” dua aturan—kemitraan dan persaingan—berisiko menciptakan ketidakpastian, terutama jika amar menggunakan diksi “denda persaingan” untuk pelanggaran kemitraan. Pengadilan Niaga mereduksi potensi tumpang tindih ini dengan membedakan: (i) denda kemitraan sah karena bersandar pada Pasal 39 UU 20/2008 dan PerKPPU 4/2019; (ii) perintah penyerahan lahan/addendum tidak sah karena bukan bentuk sanksi administratif kemitraan dan menyentuh ranah keperdataan; dan (iii) referensi kode penerimaan negara hanyalah nomenklatur fiskal, bukan dasar delik persaingan yang terpisah sehingga tidak terjadi “double punishment” atas basis yang sama. Penegakan ini penting untuk mencegah “kekosongan” (gap) sekaligus “tumpang tindih”: jika fakta sama ingin dikualifikasi juga sebagai pelanggaran UU 5/1999, harus ada

pembuktian mandiri terhadap unsur antipersaingan; tanpa itu, setiap denda tetaplah denda kemitraan, bukan denda persaingan usaha .

Dari sudut asas legalitas (*nullum crimen/nothingum poena sine lege*), amar KPPU idealnya menyebut secara presisi aturan materiil yang menjadi basis penghukuman, untuk menghindari ambiguitas penjatuhan sanksi. Penggunaan frasa “denda pelanggaran persaingan” dalam amar kemitraan mudah disalahpahami seolah-olah ada pembuktian pelanggaran UU 5/1999, padahal tidak. Pengadilan Niaga menilai due process terpenuhi dalam tahapan pemeriksaan (hak didampingi penasihat hukum, pembacaan hak, kesempatan pembelaan), tetapi mengoreksi ultra vires pada bentuk sanksi *non-statutory* (perintah penyerahan lahan/addendum) karena menyimpang dari tipologi sanksi administratif yang dibolehkan UU 20/2008 dan peraturan pelaksanaannya. Secara doktrinal, ini selaras dengan gagasan “statutory-bound administrative sanctions”: organ administratif hanya boleh menjatuhkan jenis sanksi yang secara eksplisit diberi kewenangan oleh pembentuk undang-undang; perintah yang bersifat pemindahan hak atas objek atau modifikasi kontrak—tanpa dasar eksplisit—menggeser KPPU ke wilayah remediasi perdata dan karenanya melampaui delegasi kewenangan .

Bagi pelaku usaha, putusan ini mempertegas bahwa (i) pelanggaran kemitraan dapat berujung denda administratif sampai Rp10 miliar, tetapi (ii) KPPU tidak dapat mengkonversi sanksi kemitraan menjadi bentuk pemenuhan objek keperdataan; untuk pemenuhan objek, para pihak harus menempuh mekanisme perdata/agraria yang relevan. Ke depan, apabila KPPU menduga ada unsur antipersaingan yang berdiri sendiri (misal, penyalahgunaan posisi dominan terhadap plasma), pembuktian harus dilakukan secara terpisah di bawah UU 5/1999 agar denda “persaingan” (Pasal 47) dapat dipertanggungjawabkan—tidak cukup hanya “meminjam” nomenklatur akun penerimaan negara . Dari aspek regulasi, PerKPPU No. 4 Tahun 2019 sudah memberi rambu bahwa amar kemitraan terbatas pada pernyataan pelanggaran/tidak, denda, dan/atau perintah pencabutan izin; penguatan penjelasan autentik atau pedoman amar (*guidelines*) akan membantu mencegah kekeliruan perumusan amar yang berpotensi dibatalkan pengadilan .

Pertama, secara teknis-redaksional, amar putusan kemitraan seyogianya menyebut “denda kemitraan berdasarkan Pasal 39 UU 20/2008 jo. Pasal 66 ayat (2) PerKPPU 4/2019,” dan memisahkan total dari diksi “persaingan usaha,” agar kepastian hukum dan asas legalitas terjaga. Kedua, bila fakta yang sama mengindikasikan dua pelanggaran (kemitraan dan antipersaingan), KPPU perlu membuka dua konstruksi pemeriksaan dengan objek pembuktian berbeda (kemitraan vs. antipersaingan), sehingga tidak terjadi penjatuhan sanksi ganda tanpa dasar materiil yang terpisah (*double punishment*). Ketiga, pada ranah remedial non-sanksioner yang menyentuh objek (tanah/kontrak), KPPU dapat merekomendasikan tindakan kepada instansi berwenang (misalnya BPN/pejabat perizinan), sebagaimana pernah dirujuk dalam pertimbangan sebelum memutus, alih-alih memerintahkan pemindahan objek dalam amar; pendekatan ini sejalan dengan batas kewenangan administratif KPPU dan mencegah ultra vires yang dikoreksi pengadilan .

Secara keseluruhan, amar denda dalam perkara No. 02/KPPU-K/2020 adalah konsisten dengan aturan kemitraan UU No. 20/2008, tetapi friksi muncul ketika amar menambahkan perintah penyerahan lahan/addendum yang tidak dikenal sebagai sanksi administratif dalam aturan kemitraan dan ketika diksi “denda persaingan” muncul di ruang akuntansi negara. Putusan keberatan Pengadilan Niaga mengembalikan proporsinya: denda kemitraan dapat dipertahankan, sedangkan bentuk sanksi non-statutory harus dianulir; dan setiap perluasan ke ranah persaingan usaha menuntut pembuktian materiil yang berdiri sendiri di bawah UU Persaingan Usaha.

#### **D. Penutup**

Berdasarkan uraian pembahasan, dapat disimpulkan bahwa kewenangan KPPU dalam menangani perkara kemitraan memiliki legitimasi yuridis yang bersumber dari UU UMKM jo. PP No. 17 Tahun 2013 dan diperjelas melalui PerKPPU No. 4/2019, meskipun undang-undang utama KPPU adalah UU Persaingan Usaha. KPPU berwenang menegakkan prinsip kemitraan yang adil, termasuk menjatuhkan sanksi administratif berupa denda atau pencabutan izin usaha, ketika terbukti terjadi pelanggaran seperti yang diatur dalam Pasal 35 ayat (1) UU UMKM. Namun, penerapan UU Persaingan Usaha dalam perkara kemitraan mensyaratkan pembuktian terpisah atas unsur-unsur pelanggaran persaingan usaha, sehingga pelanggaran kemitraan tidak otomatis dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran persaingan usaha. Dalam perkara 08/Pdt.Sus-KPPU/2023, KPPU memang memiliki dasar hukum untuk menindak pelanggaran kemitraan, tetapi pengaitan langsung dengan sanksi persaingan usaha tanpa pembuktian khusus berisiko menimbulkan tumpang tindih kewenangan, ketidakpastian hukum, dan pelanggaran asas legalitas. Oleh karena itu, pembatasan yang tegas dan mekanisme koordinasi antar-lembaga menjadi krusial untuk memastikan penegakan hukum kemitraan yang selaras dengan aturan persaingan usaha.

Putusan KPPU No. 02/KPPU-K/2020 pada pokoknya menjatuhkan sanksi administratif kemitraan berdasarkan Pasal 39 UU UMKM jo. Pasal 66 ayat (2) PerKPPU No. 4 Tahun 2019, berupa denda Rp2,5 miliar, sementara penyebutan “denda pelanggaran di bidang persaingan usaha” dalam diktum hanyalah nomenklatur fiskal dan tidak mengubah basis materiil pelanggaran menjadi aturan UU Persaingan Usaha. Pengadilan Niaga menegaskan bahwa bentuk sanksi kemitraan yang sah terbatas pada denda dan/atau pencabutan izin, sehingga perintah penyerahan lahan dan addendum kontrak yang termuat dalam amar dinilai ultra vires karena bersifat keperdataan dan tidak dikenal sebagai sanksi administratif dalam aturan kemitraan. Dengan demikian, kombinasi remedial korektif dan punitif yang digunakan KPPU sah sepanjang berada dalam koridor UU UMKM, sedangkan setiap perluasan ke aturan persaingan usaha mensyaratkan pembuktian materiil terpisah terhadap unsur-unsur pelanggaran UU Persaingan Usaha untuk menghindari tumpang tindih kewenangan dan pelanggaran asas legalitas.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*. 6th ed. Sinar Grafika, 2021.
- Ariyanti, Nofita, and Widhi Cahyo Nugroho. "Peran KPPU Dalam Melindungi Konsumen Dari Pelaku Usaha Tidak Sehat." *Bureaucracy Journal: Indonesia Journal of Law and Social-Political Governance* 3, no. 1 (2023): 885–96.
- Atsar, Abdul, and Aryo Fadlian. "Sosialisasi Kegiatan Penyuluhan UMKMMewujudkan Perekonomian Masyarakat Yang Mempunyai Potensi Dan Peran Strategis Menurut Undang-Undang No. 20 Tahun 2008." *Dinamisia: Jurnal Pengabdian Kepada Masyarakat* 5, no. 5 (2021): 1202–10.
- Citrawinda, Cita. *Hukum Persaingan Usaha*. Jakad Media Publishing, 2021.
- Devi, Ria Sintha, Muhammad Ansori Lubis, Venny Fraya Hartin Nst, and Arifin Sihombing. "Persaingan Usaha Tidak Sehat Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat." *Jurnal Ilmiah METADATA* 6, no. 1 (2024): 108–18.
- Hasibuan, Khairuddin, Budi Sastra Panjaitan, and Arifuddin Muda Harahap. "RUU KUHAP: Tantangan Dan Harmonisasi Antara Asas Due Process of Law Dan Criminal Justice System Di Indonesia." *Jurnal Riset Rumpun Ilmu Sosial, Politik Dan Humaniora* 3, no. 2 (2024): 57–72.
- Irma, Febriana, and Ariawan Gunadi. "Tinjauan Yuridis Persaingan Usaha Tidak Sehat Terhadap Usaha Besar Dengan UMKM Dalam Perspektif UU No. 20 Tahun 2008 (Studi Kasus Putusan Perkara Nomor 02/KPPU-K/2020)." *UNES Law Review* 6, no. 2 (2023): 4172–80.
- Juliardi, Budi, Yoan Barbara Runtuuwu, Mohammad Hendy Musthofa, Andi Darmawansya TL, Arini Asriyani, Raju Moh Hazmi, Muh Akbar Fhad Syahril, Tri Eka Saputra, Zuhdi Arman, and Muhammad A Rauf. *Metode Penelitian Hukum*. CV. Gita Lentera, 2023.
- Prasetyo, Hanif Lutfiari, Suparji Ahmad, and Anas Lutfi. "Pengawasan KPPU Pada Pelaku Usaha Mikro, Kecil Dan Menengah Dalam Persaingan Usaha Tidak Sehat Di Era Digital." *Binamulia Hukum* 13, no. 1 (2024): 225–37.
- Republik Indonesia. "Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Pengawasan Dan Penanganan Perkara Kemitraan," 2019.
- . "Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil, Dan Menengah (UMKM)," 2008.
- . "Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Anti Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat," 1999.
- Rumagit, Rian Benedictus. "Analisis Putusan KPPU Yang Melampaui Kewenangan Berdasarkan UU Larangan Monopoli Dan Persaingan Usaha." *Jurnal Supremasi*, 2024, 130–41.
- Saputra, Gilang Wahyu. "Analisa Yuridis Persaingan Usaha Tidak Sehat Dalam Pelaksanaan Kemitraan Antara PT Aburahmi Dan Koperasi Penukal Lestari (Studi Putusan KPPU Nomor 02/KPPU-K/2023)." Universitas Islam Sultan Agung Semarang, 2025.

**El-Iqtishady: Jurnal Hukum Ekonomi Syariah**  
**Volume 7 Nomor 2 Desember 2025**  
**P-ISSN: 2615-241X & E-ISSN: 2686-0503**  
**Halaman 629-645**

Siregar, Indri Pratiwi. *Hukum Anti Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. Penerbit P4I, 2023.  
Usman, Rachmadi. *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*. Sinar Grafika, 2022.