



E-NISN : 2614-2643

P-NISN : 2541-7037

Journal Equitable

Vol 10 No 2

2025

REVISI SANKSI DENDA ADMINISTRATIF MENURUT HUKUM PERSAINGAN USAHA INDONESIA PASCA UNDANG-UNDANG CIPTA KERJA : SUATU ANALISIS HUKUM

Desi Apriani

Universitas Islam Riau, Indonesia, desiapriani@law.uir.ac.id

Zulherman Idris

Universitas Islam Riau, Indonesia, zulhermanidris@law.uir.ac.id

Esy Kurniasih

Universitas Islam Riau, Indonesia, esykurniasih@law.uir.ac.id

Pandu Sinaga

Universitas Islam Riau, Indonesia, pandusinagaa@gmail.com

Abstract

After the Job Creation Law, there have been substantive changes to Indonesia's business competition law, one of which is related to administrative sanctions in the form of fines. The change in the fine sanction was then followed up through a government regulation which actually caused confusion about the maximum fine limit and caused criticism from business economic observers of the law of competition, so it is necessary to conduct in-depth research from the aspect of legal analysis to get answers to the confusion and offer a conceptual solution towards an effective business competition law. This research is a normative legal research with a legislative, conceptual, and philosophical approach. Based on the results of the research, it can be explained that the philosophy of changing the administrative fine sanction is in line with the philosophy of the Job Creation Law, namely maintaining investment interests and the interests of labor. However, legally and based on data, the provision of a maximum fine of only 50% of net profit or 10% of sales turnover during the occurrence of a violation is seen as not having a deterrent effect in order to prevent the occurrence of monopoly practices and unfair business competition as one of the objectives of the law. The author suggests that a more in-depth study be carried out on the formulation of administrative fine sanctions in the context of the development of business competition law in the future by paying more attention to the interests of many parties. Not only the interests of business actors, but also the interests of the people, the state and no less important in an effort to maintain the authority of the law and the authority of law enforcement.

Keywords: *administrative fines, business competition law, job creation law*

Abstrak

Pasca Undang-Undang Cipta kerja, terdapat perubahan secara substantif terhadap hukum persaingan usaha Indonesia, salah satunya terkait sanksi Administratif berupa denda. Perubahan sanksi denda tersebut kemudian ditindaklanjuti melalui Peraturan pemerintah yang justru menimbulkan kerancuan tentang batas denda maksimal dan menimbulkan kritikan dari pemerhati ekonomi bisnis hukum persaingan usaha, sehingga perlu dilakukan penelitian secara mendalam dari aspek analisis hukum untuk mendapatkan jawaban tentang kerancuan tersebut dan menawarkan solusi secara konseptual menuju hukum persaingan



usaha yang efektif. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual, filosofis. Berdasarkan hasil penelitian dapat dijelaskan bahwa filosofi perubahan sanksi denda administratif tersebut sejalan dengan filosofi undang-undang ciptakerja yaitu menjaga kepentingan investasi dan kepentingan tenaga kerja. Namun secara hukum dan berdasarkan data, ketentuan denda maksimal yang hanya 50 % dari keuntungan bersih atau 10% dari omset penjualan selama terjadinya pelanggaran dipandang tidak menimbulkan efek jera dalam rangka mencegah terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sebagai salah satu tujuan undang-undang. Penulis menyarankan agar dilakukan kajian yang lebih mendalam terhadap rumusan sanksi denda administratif dalam rangka pembangunan hukum persaingan usaha ke depannya dengan lebih memperhatikan kepentingan banyak pihak. Tidak hanya kepentingan pelaku usaha, namun juga kepentingan rakyat banyak, negara dan yang tidak kalah penting dalam upaya menjaga wibawa hukum dan wibawa penegak hukum.

Kata Kunci: denda administratif, hukum persaingan usaha, undang-undang cipta kerja

A. Pendahuluan

Undang-undang cipta kerja membawa perubahan yang signifikan terhadap berbagai Undang-Undang di bidang ekonomi, yang salah satunya adalah Undang-undang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999). Salah satu perubahan pasca undang-undang cipta kerja terhadap hukum persaingan usaha di Indonesia sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tersebut adalah di bidang sanksi

administratif berupa penetapan denda yang menjadi kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Secara substansi melalui undang-undang cipta kerja dilakukan perubahan ketentuan sanksi denda dengan menghapus batas maksimal sanksi denda tersebut.¹

Sebelumnya sebagaimana diatur di dalam Pasal 47 Undang-undang tersebut, sanksi denda administratif ditentukan serendah-rendahnya Rp. 1.000.000.000 (satu miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp.

¹ Enjum Jumhana & Ahmad Nashrudin Priatna, Reformasi Hukum (Dagang) Kajian Khusus Terhadap Perlunya UU Anti Monopoli Atau Persaingan Usaha Tidak Sehat Pasca UU Cipta Kerja, Jurnal Res Justitia: Jurnal Ilmu Hukum Program Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Bina Bangsa, Volume 3, Nomor 2,

Juli 2023. DOI Issue:10.46306/rj.v3i2. hlm. 382. <https://www.resjustitia.lppmbinabangsa.id/index.php/home/article/view/78/74>



25.000.000.000 (dua puluh lima miliar rupiah). Kemudian sejak Senin tanggal 2 November 2020, ketentuan tersebut diubah berdasarkan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573. Sesuai dengan perubahan tersebut sanksi denda administratif yang menjadi kewenangan KPPU menjadi paling sedikit Rp. 1.000.000.000 (satu miliar rupiah), tanpa ditentukan batas maksimalnya.

Kerancuan mulai terjadi setelah disahkannya Peraturan Pemerintah tentang Pelaksanaan Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pada tanggal 2 Februari 2021. Pasal 12 ayat (1) Peraturan Pemerintah tersebut mengatur ketentuan mengenai besaran denda atas pelanggaran undang-undang larangan praktek monopoli dan PUTS sebagai berikut:

Tindakan administratif berupa denda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) huruf g merupakan denda dasar, dan pengenaan tindakan administratif berupa denda oleh Komisi diakukan berdasarkan ketentuan sebagai berikut:

- a. paling banyak sebesar 50% (lima puluh persen) dari keuntungan bersih yang diperoleh Pelaku Usaha pada Pasar Bersangkutan, selama kurun waktu terjadinya pelanggaran terhadap Undang-Undang; atau
- b. paling banyak sebesar 10% (sepuluh persen) dari total penjualan pada Pasar Bersangkutan, selama kurun waktu terjadinya pelanggaran terhadap Undang-Undang.

Penulis melihat ketentuan batasan denda sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah pasca Undang-undang cipta kerja ini sebagai suatu kerancuan, karena KPPU sebagai Lembaga yang berwenang menjatuhkan sanksi denda administratif tentu harus mengacu pada Peraturan Pemerintah dalam menetapkan besaran denda. Mengacu pada perturan pemerintah tersebut denda paling banyak yang bisa dikenakan kepada



pelaku usaha pelanggar hanyalah 50 % dari keuntungan bersih selama terjadinya pelanggaran atau 10% dari total penjualan selama pelanggaran terjadi. Sepintas, penulis melihat ketentuan ini sebagai ketentuan yang tidak menimbulkan efek jera bagi pelaku usaha dan tidak mampu mencegah pelaku usaha untuk melaksanakan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Hal ini tentu menimbulkan rasa pesimistis akan tercapainya tujuan undang-undang (yang salah satunya adalah mencegah terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat).

Berdasarkan latar belakang tersebut, penulis bermaksud untuk menganalisis lebih lanjut sehingga terjawab secara filosofis dan historis dari ketentuan besaran denda atas pelanggaran undang-undang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, dan menawarkan konsep ketentuan yang lebih ideal bilamana dari hasil analisis

yang dilakukan ternyata ketentuan besaran denda ternyata tidak ideal sehingga tidak mendukung tercapainya tujuan diberlakukan undang-undang yaitu mencegah terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Sebagai *state of the Art* dari penelitian ini, penulis menelusuri penelitian-penelitian yang relevan yang menjadi pendukung dan pembanding sehingga dapat dilihat bahwasanya penelitian ini benar-benar penting untuk dilakukan. Dari hasil penelusuran yang penulis lakukan, penelitian tentang ketentuan denda administratif atas pelanggaran undang-undang larangan praktek monopoli khususnya pasca undang-undang cipta kerja masih sangat sedikit. Namun ada beberapa penelitian yang relevan, bahkan terdapat salah satu penelitian yang mengkaji dari aspek ekonomi akuntansi yang menurut hemat penulis sangat mendukung



ide awal dalam mengkaji masalah ketentuan besaran denda administratif ini.

B. Rumusan Masalah

Rumusan masalah dalam tulisan ini yaitu bagaimana perubahan ketentuan sanksi denda administratif terhadap pelanggaran larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dilihat dari aspek historis, filosofis dan dampaknya terhadap efektivitas penegakan hukum?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini yaitu menganalisis dari perspektif hukum dengan membahas filosofi perubahan ketentuan sanksi administratif atas pelanggaran larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, membahas dampak perubahan ketentuan terhadap efektivitas penegakan hukum dan berujung pada saran konsep pengaturan yang ideal.

D. Metode Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, konseptual dan historis. Data yang digunakan adalah data sekunder berupa bahan-bahan kepustakaan seperti peraturan perundangan terkait, buku-buku literatur dan artikel Jurnal.

E. Hasil Penelitian dan Pembahasan

1. Filosofi Perubahan Sanksi Denda Administrative Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Pasca Undang-Undang Cipta Kerja

Sebelumnya penulis akan menguraikan kembali bahwa tema yang penulis angkat adalah perubahan sanksi denda administratif terhadap pelanggaran larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, pasca undang-undang ciptakerja diikuti dengan disahkannya peraturan pemerintah tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Untuk lebih



jelas penulis sajikan perubahan tersebut pada tabel berikut:

Tabel I
Perbandingan ketentuan sanksi denda administratif sebelum dan sesudah UU Cipta Kerja

Sebelum UU Ciptaker	UU	Setelah UU Ciptaker	UU
Denda minimal 1 Milyar Rupiah, Maksimum 25 Milyar Rupiah		Denda Minimal 1 Milyar dan tidak ditentukan batas maksimal. Namun berdasarkan PP Nomor 44/2021, maksimal 50% dari keuntungan bersih atau 10% dari hasil penjualan selama periode pelanggaran.	

Berbicara aspek filosofi perubahan sanksi denda administratif atas pelanggaran larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sebagaimana telah dijelaskan di atas, tentu sejalan dengan filosofi dan histori kehadiran undang-undang cipta kerja di dalam sistem hukum Indonesia. Secara rinci, filosofi kehadiran undang-undang cipta kerja dapat dilihat dalam

konsiderans “menimbang” yang diantaranya menyebutkan:

“bahwa untuk mendukung cipta kerja diperlukan penyesuaian berbagai aspek pengaturan yang berkaitan dengan kemudahan, perlindungan, dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah, peningkatan ekosistem investasi, dan percepatan proyek strategis nasional, termasuk peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja”.

Kemudian pada bagian penjelasan umum undang-undang cipta kerja lebih lanjut diuraikan cakupan undang-undang cipta kerja yaitu yang berkaitan dengan:

- a. peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha;
- b. peningkatan perlindungan dan kesejahteraan pekerja;
- c. kemudahan, pemberdayaan, dan perlindungan Koperasi dan UMK-M; dan
- d. peningkatan investasi pemerintah dan percepatan proyek strategis nasional.

Lebih lanjut terkait penetapan besaran sanksi denda administratif yang menjadi tema kajian ini, alasan dibalik kehadiran peraturan teknisnya secara filosofi dapat



dilihat pada penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang menyatakan :

“...diharapkan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat selanjutnya dapat berlangsung seiring dengan semangat yang terkandung dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja untuk menciptakan dan memperluas kesempatan kerja melalui peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan usaha, sehingga tercipta praktek kegiatan usaha yang lebih kondusif dan menitikberatkan pada persaingan usaha yang sehat dalam kerangka pengawasan oleh Komisi yang profesional dan akuntabel. Untuk keperluan pelaksanaan, perlu ditetapkan Peraturan Pemerintah yang mengatur mengenai: a. kewenangan Komisi; b. kriteria sanksi, jenis sanksi, dan besaran denda; dan c. pemeriksaan keberatan dan kasasi atas putusan Komisi.

Berdasarkan konsideran dan penjelasan umum undang-undang cipta kerja maupun penjelasan umum peraturan pemerintah tersebut dapat dipahami bahwasanya

peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan usaha menjadi salah satu pendorong kehadiran Undang-undang cipta kerja. Secara sederhana dapat dipahami bahwa tujuan undang-undang ciptakerja (dikenal juga dengan istilah *omnibuslaw*) adalah menarik investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Apabila dikaitkan dengan ketentuan sanksi denda yang diubah melalui undang-undang cipta kerja, terlihat korelasi antara alasan dan tujuan peningkatan investasi sebagai latar belakang dibalik ketentuannya.

Lebih lanjut, penentuan besaran denda tersebut didasarkan pada dampak negatif yang ditimbulkan akibat pelanggaran dan durasi waktu terjadinya pelanggaran. Besaran denda juga mempertimbangkan faktor yang meringankan dan memberatkan serta kemampuan pelaku usaha untuk membayar. Ketentuan tersebut dapat dilihat pada Pasal 14, 15, dan 16 dan 17 Peraturan Pemerintah



tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebagaimana berikut:

Pasal 14

Penentuan besaran denda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1) didasarkan atas:

- dampak negatif yang ditimbulkan akibat pelanggaran;
- durasi waktu terjadinya pelanggaran;
- faktor yang meringankan;
- faktor yang memberatkan; dan/atau
- kemampuan Pelaku Usaha untuk membayar.

Pasal 15

Faktor yang meringankan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 huruf c terdiri atas:

- Pelaku Usaha melakukan aktivitas yang menunjukkan adanya upaya kepatuhan terhadap prinsip persaingan usaha sehat yang meliputi kode etik, pelatihan, penyuluhan, sosialisasi, dan sejenisnya;
- Pelaku Usaha merrghentikan secara sukarela atas perilaku anti kornpetitif sejak timbulnya perkara;
- Pelaku Usaha belum pernah melakukan pelanggaran yang sama atau sejenis terkait larangan praktek Monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang;
- Pelaku Usaha tidak melakukan pelanggaran atas dasar kesengajaan;

- Pelaku Usaha bukan sebagai inisiator dari pelanggaran; dan/atau
- dampak pelanggaran tidak signifikan terhadap persaingan.

Pasal 16

Faktor yang memberatkan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 14 huruf d terdiri atas:

- Pelaku Usaha pernah melakukan pelanggaran yang sama atau sejenis sebagaimana diatur dalam Undang-undang dalam waktu kurang dari 8 (delapan) tahun berdasarkan putusan yang tclah berkekuatan hukum tetap; dan/atau
- Pelaku Usaha berperan sebagai inisiator pelanggaran.

Pasal 17

Kemampuan Pelaku Usaha untuk membayar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 huruf e berdasarkan pada keuangan perusahaan yang dapat mengakibatkan perusahaan tidak beroperasi jika dikenakan tingkat denda tertentu.

Dari ketentuan Pasal 14, 15, 16, dan 17 diatas, terlihat bahwa ketentuan sanksi denda begitu mempertimbangkan kondisi keuangan pelaku usaha. Dengan begitu, meskipun pelaku usaha telah terbukti melakukan pelanggaran (yang tentunya merugikan masyarakat dan negara), namun komisi tetap mempertimbangkan sedemikian rupa alasan



yang meringankan maupun yang memberatkan dalam menentukan besaran denda yang akan dikenakan kepada pelaku usaha. Selain itu berbagai keringanan masih didapatkan oleh pelaku usaha dari sisi alasan yang meringankan berdasarkan kemampuan pelaku usaha untuk membayar denda. Agaknya faktor ketenagakerjaan (agar tenaga kerja tetap dapat bekerja dan mendapat upah), begitu juga keberlangsungan kegiatan usaha pelanggar, tetap menjadi prioritas untuk dilindungi dalam hal ini, apalagi atmosfer dan ide awal undang-undang ciptakerja adalah untuk melindungi tenaga kerja.

2. Dampak Perubahan Ketentuan Sanksi Denda terhadap Efektivitas Hukum Persaingan Usaha di Indonesia

Sebagaimana telah penulis singgung sebelumnya, bahwa beberapa peneliti

terdahulu telah melakukan analisis perubahan sanksi denda administratif atas pelanggaran larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dari berbagai aspek. Seperti misalnya penelitian yang dilakukan Suwinto Johan, seorang peneliti bidang ekonomi yang mengkaji perubahan sanksi denda administratif dari aspek akuntansi atau laporan keuangan. Penelitian tersebut menyimpulkan bahwasanya denda yang dikenakan berdasarkan pendekatan laporan keuangan secara akuntansi memiliki hambatan teknis dalam pelaksanaannya. Sanksi administratif berupa denda tidak akan membuat pelaku usaha dirugikan. Denda dikenakan pada sebagian keuntungan yang diperoleh pada Pasar Bersangkutan. Pelaku usaha tetap memperoleh keuntungan. Sanksi atau denda tidak dapat dikenakan pada semua pelanggaran larangan praktik monopoli.²

² Suwinto Johan, Opcit



Dengan pengenaan denda dengan pedekatan akuntansi ini, pelaku usaha akan dapat tetap melakukannya. Keuntungan yang diperoleh setelah dikurangi denda, mungkin sama dengan keuntungan tanpa pelanggaran atau sebelumnya adanya pelanggaran. Pelaku usaha tidak rugi dengan pelanggaran ini.

Kemudian diteliti juga oleh Nurdiani Yusnita dari aspek kesesuaian nilai denda dengan pelanggaran yang dilakukan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat ketidaksesuaian antara besaran denda yang dijatuhkan dengan kerugian yang ditimbulkan akibat praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Penelitian ini merekomendasikan perubahan sistem pengenaan sanksi administratif KPPU dari titik berat pelaku ke kerugian yang timbul

dan dirasakan masyarakat, perubahan metode penghitungan denda berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021, pembentukan mekanisme pengawasan eksternal bagi diferensiasi fungsional dalam KPPU, dan pemberian kewenangan kepada pelapor untuk mengajukan keberatan ke pengadilan.³

Apabila dianalisa lebih lanjut, berdasarkan teori efektifitas hukum, beberapa faktor yang memengaruhi penegakan hukum antara lain ialah: faktor hukum itu sendiri, sanksi yang mengatur, dan juga budaya hukum yang berkembang di masyarakat.⁴ Kemudian Achmad Ali

³ Nurdiani Yusnita Sari, Implementasi Penjatuhan Denda dalam Putusan Perkara Pelanggaran Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Vol. 6, No. 1, September 2023 833. <file:///Users/desiapriani/Downloads/890-Article%20Text-3602-1-10-2023090>

⁴ Farida Azzahra, *Pemberlakuan Sanksi Administratif: Bentuk Upaya Paksa Meningkatkan Kepatuhan Pejabat Atas Pelaksanaan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara (Teori Efektivitas Hukum)*, Binamulia Hukum Vol 9 No 2 Desember 2020 (127-140), hlm. 139. <https://doi.org/10.37893/jbh.v9i2.122>



mengemukakan bahwa penegakan hukum dapat berjalan efektif apabila:⁵

1. Adanya kejelasan rumusan substansi aturan hukum, guna memudahkan pihak yang menjadi target hukum;
2. Undang-undang sebaiknya bersifat melarang, bukan bersifat mengharuskan. Sebab, pada umumnya hukum yang bersifat melarang lebih mudah dilaksanakan dibanding hukum yang bersifat mengharuskan (mandatoris);
3. Perlunya sosialisasi yang optimal kepada semua pihak yang menjadi target hukum;
4. Relevansi aturan hukum dengan orang yang menjadi target; dan
5. Sanksi yang akan diancam dalam undang-undang harus dipadankan dengan sifat undang-undang yang dilanggar, suatu sanksi yang tepat untuk tujuan tertentu, mungkin saja tidak tepat untuk tujuan lain. Berat sanksi yang diancam harus proporsional dan memungkinkan untuk dilaksanakan.

Berdasarkan pendapat di atas, maka tentunya sanksi administratif berupa denda atas pelanggaran praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, tentunya juga harus sejalan dengan tujuan undang-undang

larangan praktek monopoli di Indonesia yaitu untuk mencegah terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Namun Ketika melalui pendekatan akuntansi yang telah dikaji peneliti terdahulu sebagaimana telah disinggung di atas, dimana pelaku usaha yang dikenakan denda tidak akan dirugikan sama sekali setelah dilakukan kewajiban pembayaran denda maksimal 50 persen ke negara. Dengan begitu, secara sederhana, bila kerugian tidak dialami oleh pelaku usaha dengan menjalankan sanksi yang dijatuhkan kepadanya, tentu hal itu tidak akan menimbulkan efek jera pada masa berikutnya untuk melakukan hal yang sama. Meskipun menurut undang-undang apabila pelaku usaha melakukan pelanggaran yang sama maka termasuk pada kategori memenuhi alasan yang memberatkan sehingga akan

⁵ HS Salim dan Erlies Septiana Nurbani, Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2013) hlm. 308



dikenakan denda yang lebih berat dari sebelumnya, namun tetap saja komisi tidak dapat menetapkan denda di atas 50 persen keuntungan bersih yang diperoleh pelaku usaha.

Berbicara makna sanksi administratif, memang terdapat perbedaan pendapat di kalangan ahli hukum administrasi negara. Sanksi yang berfungsi untuk menghukum, yang merupakan sanksi yang bertujuan untuk menambah penderitaan bagi pelanggar. Adapun contoh sanksi ini adalah denda administratif.⁶ Di sisi lain, menurut P. de Haan dkk sebagaimana dikutip Ridwan HR, berbeda dengan pengenaan uang paksa administrasi yang ditujukan untuk mendapatkan situasi konkret yang sesuai dengan norma, denda administrasi tidak lebih dari sekedar reaksi dari pelanggaran norma

yang ditujukan untuk menambah hukuman yang pasti.⁷ Berdasarkan hal tersebut terlihat bahwa sanksi administrative pada dasarnya hanya sebagai sanksi tambahan atau pelengkap dari sanksi utama. Namun begitu, tujuannya sama yaitu menambah penderitaan pelanggar sehingga timbul efek jera untuk tidak melaksanakan perbuatan yang sama di masa berikutnya, juga dapat menjadi alat pencegah bagi pihak lain yang mengetahui, untuk tidak melakukan pelanggaran bila tidak ingin menderita.

Semestinya, Penegakan hukum persaingan usaha merupakan instrumen ekonomi yang sering digunakan untuk memastikan bahwa persaingan antar pelaku usaha berlangsung dengan sehat dan hasilnya dapat terukur berupa peningkatan

⁶ Indonesian Center for Environmental Law, Setelah UU Cipta Kerja: Menelaah Efektivitas Sanksi Administratif Lingkungan Hidup, Desember 2020. https://icel.or.id/media/pdf/ICEL_SeriAnalisis6.pdf

⁷ Ridwan HR, Hukum Administrasi Negara, Edisi Revisi, PT Raja Grafindo, Jakarta, 2013, hlm. 216-217.



kesejahteraan masyarakat.⁸ Menurut Wacipto Setiadi Pada dasarnya ketentuan sanksi administratif diberlakukan dalam peraturan perundang-undangan berkaitan dengan hal-hal berikut. Pertama, sebagai sarana penegakkan hukum dari peraturang perundang-undangan tersebut. Kedua, memberikan efek jera kepada pelanggar kersaingan usaha. Ketiga, mencegah kejahatan yang berulang.⁹

Namun, apabila sanksi denda administratif tidak membuat pelanggar rugi dan tidak menimbulkan efek jera, sebagaimana kajian dari aspek akuntansi yang telah dilakukan oleh peneliti sebelumnya, maka hukum persaingan usaha telah gagal menjadi instrumen ekonomi

untuk menciptakan persaingan usaha yang sehat dan mencegah persaingan usaha yang tidak sehat. Untuk itu perlu dilakukan kajian mendalam dari berbagai aspek oleh para pemerhati hukum persaingan usaha mengenai sanksi atas pelanggaran undang-undang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat ini.

3. Konsep pengaturan sanksi ideal terhadap Pelanggaran Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Sebagaimana diketahui, bahwa sanksi denda administratif sebelum direvisi berdasarkan undang-undang ciptakerja ditetapkan minimal 1 Miliar dan maksimal 25 Miliar. Dari ketentuan tersebut dapat dipahami bahwa lembaga otoritas (KPPU) memiliki kebebasan dalam menetapkan

⁸ Muhammad Habib, dkk. "Perkembangan Hukum Persaingan Usaha Pasca Berlakunya Perpu Cipta Kerja", Jurnal USM Law Review Vol 6 No 1 Tahun 2023, hlm. 129. <https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/105591277/3085-libre.pdf?1694147727=&re>

⁹ Dikutip oleh Teddy Anggoro, "Evaluasi Dan Analisis Kepatuhan Hukum Dalam Penjatuhan Sanksi

Denda Administratif Pelanggaran Persaingan Usaha Oleh Penegak Hukum", Jurnal Rechtvinding Media Pembinaan Hukum Nasional, Volume 13 Nomor 3, Desember 2024, Hlm. 375-376. <https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/1914/372>



besaran denda sesuai dengan berat ringannya pelanggaran dan besar kecilnya dampak yang ditimbulkan. Tentunya besaran denda yang dijatuhkan di kisaran satu hingga duapuluh lima miliar rupiah. Ketentuan tersebut kemudian direvisi dengan alasan, besaran denda maksimal 25M dipandang tidak efektif dalam mencegah terjadinya praktek monopoli dan PUTS apalagi bila pelanggaran dilakukan oleh palaku usaha besar dengan keuntungan yang juga besar sehingga denda maksimal yang dikenakan tetap tidak sebanding dengan keuntungan yang diperoleh pelaku usaha. Perubahan tersebut terdapat pada Pasal 118 juncto Pasal 47 ayat (2) Undang-Undang Nomor 11

Tahun 2021 tentang Cipta Kerja (selanjutnya disingkat dengan UU Cipta Kerja).¹⁰

Di sisi lain, berdasarkan fakta penelitian yang dilakukan oleh Teddy Anggono, dalam menegakkan hukum persaingan usaha, KPPU sering tidak mematuhi keberlakuan Pasal 47 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1999. KPPU sering kali menjatuhkan denda administratif kepada pelanggar persaingan usaha di bawah Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah). Dari penelusuran yang dilakukan, terdapat 5 perkara kurun waktu 2007-2010 yang dijatuhi sanksi denda di bawah satu miliar rupiah.¹¹ Belum lagi data menunjukkan bahwa ternyata pelaku usaha yang telah diputus bersalah, tidak menjalankan

¹⁰ Reynata Alya Hartono, "Fungsi Jaminan Sebagai Bentuk Kelonggaran Pelaksanaan Pembayaran Denda Pelanggaran Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat", ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, PISSN: 2614-3542 EISSN: 2614-3550 Volume 6, Nomor 1, Desember 2022. hlm. 35. <https://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/acta/article/view/1004/560>.

¹¹ Teddy Anggoro, "Evaluasi Dan Analisis Kepatuhan Hukum Dalam Penjatuhan Sanksi Denda Administratif Pelanggaran Persaingan Usaha Oleh Penegak Hukum", Jurnal Rechtsvinding Media Pembinaan Hukum Nasional, Volume 13 Nomor 3, Desember 2024, Hlm. 373. <https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/1914/372>



kewajibannya untuk membayar denda sebagai penerimaan negara bukan pajak. KPPU menyebutkan banyak pelaku usaha yang tidak kooperatif dan belum membayar denda putusan yang sudah berkekuatan hukum tetap (inkracht). Berdasarkan data KPPU per 31 Juli 2021 menyebutkan, terdapat 339 terlapor (perusahaan) yang belum menjalankan putusan KPPU dan denda yang belum terbayarkan nilainya mencapai Rp 380,79 miliar.¹²

Dari penelitian-penelitian terkait denda administrative praktek monopoli tersebut, dapat dipahami bahwa ternyata problematika sanksi denda administratif sebelum undang-undang ciptakerja tidak hanya pada besaran ketentuan maksimal yang dipandang tidak memberi rasa keadilan bagi masyarakat apabila pelanggar merupakan perusahaan raksasa. Namun problematika jua

terjadi pada batas minimal 1 miliar yang dipandang komposisi terlalu besar sehingga batas tersebut dilanggar yang menyebabkan sanksi denda yang diputuskan di bawah batas minimum menurut undang-undang.

Kenyataan ini mengusik penulis, untuk menawarkan konsep sanksi yang dipandang lebih ideal dalam rangka mencapai tujuan hukum persaingan usaha yaitu mencegah terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang bermuara pada tercapainya kesejahteraan rakyat.

Sanksi atas pelanggaran larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, menurut penulis harus bersifat sanksi yang mengancam pelaku usaha untuk melakukan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Penulis memahami bahwa iklim investasi perlu dijaga dalam rangka mendukung pembangunan nasional, begitu

¹² Yudho Winarto, "Kemenkeu: Perusahaan tak bayar denda putusan KPPU, dicatat sebagai piutang", 2021,

(www.newssetup.kontan.co.id/), Diakses tanggal 26 Maret 2025



juga dengan kelangsungan perusahaan perlu mendapat perhatian dalam rangka menjaga kepentingan tenaga kerja untuk mendukung kesejahteraan rakyat. Namun bagaimanapun sanksi atas pelanggaran harus berdaya guna untuk mencapai tujuan yang diinginkan.

Pada dasarnya, sanksi dirancang untuk menimbulkan efek jera dan mendorong masyarakat untuk mematuhi peraturan.¹³ Tentunya tujuan pengenaan sanksi ini telah dipahami oleh perancang undang-undang larangan praktek monopoli pada tahap penyusunan RUU sebelumnya di tahun 1998. Hal itu dapat dilihat dari keberadaan sanksi pidana sebagai ancaman sanksi terakhir atas kondisi pelanggar tidak mengindahkan putusan KPPU. Hanya saja sanksi pidana tersebut dihapus melalui undang-undang ciptakerja, dengan lebih mengedepankan

sanksi administratif. Namun, efektivitas sanksi sangat bergantung pada bagaimana sanksi tersebut diterapkan. Jika penerapan sanksi tidak konsisten dan tegas, masyarakat akan cenderung mengabaikannya.¹⁴ Sebagaimana yang disampaikan oleh Fajar Sugianto, keberhasilan hukum sangat bergantung pada keyakinan masyarakat terhadap hukum itu sendiri.¹⁵

Berdasarkan hal itu, penulis merekomendasikan sanksi atas pelanggaran hukum persaingan usaha yang lebih berkeadilan dan responsif. Bagaimanapun norma hukum yang dibuat harus mengakomodir kepentingan 3 elemen yang sangat penting (terutama dalam dunia bisnis) yaitu negara sendiri, pelaku usaha dan yang lebih utama rakyat sebagai konsumen. Perancang undang-undang harus

¹³ Soerjono Soekanto, Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi, Remaja Karya, Bandung, , hlm. 2.

¹⁴ ibid

¹⁵ Fajar Sugianto, Economic Approach to Law, Prenada Media, Jakarta, 2015, hlm. 51.



menyeimbangkan kepentingan ketiga elemen itu. Sangat dipahami bahwa iklim investasi perlu dijaga sehingga rumusan sanksi yang berat dihindari oleh pembuat undang-undang dalam rangka menjaga kepentingan pelaku usaha. Di sisi lain, ada kepentingan yang lebih penting yaitu kepentingan masyarakat luas.

Denda administrative dengan ketentuan 50 persen dari keuntungan bersih perusahaan itu menurut penulis tidak berpihak kepada kepentingan rakyat dalam rangka mencegah terjadinya praktek monopoli dan persiangan usaha tidak sehat. Apabila alasannya adalah untuk menjaga kelangsungan hidup perusahaan, dan kepentingan tenaga kerja, secara sederhana kepentingan itu tetap dapat dijaga meskipun denda yang dikenakan lebih dari 50 persen. Hal ini karena biaya tenaga kerja tentu sudah

masuk kedalam hitungan operasional (di luar keuntungan bersih). Dengan begitu, apabila keuntungan bersih yang diperoleh diserahkan kepada negara (dalam bentuk pembayaran denda), terkesan hal itu hanya berbagi keuntungan dan tidak mengancam pelaku usaha untuk tidak melakukan perbuatannya kembali. Kalaupun berulang-ulang melakukan perbuatan menjadi alasan yang memberatkan pada tahap berikutnya, tetap saja KPPU hanya dapat menetapkan maksimal 50 persen dari keuntungan.

Penulis menyarankan agar ketentuan ini dikaji ulang oleh pihak yang berkepentingan. Bagaimana agar batas maksimal dan minimal denda administrative tersebut lebih proporsional dan menyesuaikan dengan dampak yang ditimbulkan, dan memperhatikan komitmen tercapainya tujuan undang-undang.



Selanjutnya, apabila dilihat dari aspek efek sanksi, sanksi pidana dipandang lebih memiliki efek jera yang lebih kuat. Sementara sanksi administrative lebih efektif dalam meningkatkan kepatuhan.¹⁶ Dengan demikian, menurut hemat penulis tidak ada salahnya apabila sanksi pidana dihidupkan kembali. Ancaman bagi pelaku usaha untuk tidak melakukan perbuatan yang dilarang melalui pengaturan sanksi pidana tetap diperlukan disamping menjaga kepentingan investasi dan pembangunan nasional. Meskipun berdasarkan pertanyaan yang penulis ajukan kepada KPPU pada akhir tahun 2023 (melalui web PPID KPPU) diperoleh keterangan bahwa selama berlakunya undang-undang belum ada satupun perkara persaingan yang diproses

secara pidana, namun ancaman sanksi pidana tetap diperlukan sebagai ancaman dan alat pencegah dilakukannya perbuatan yang dilarang. Hal ini penting, mengingat data dan fakta menunjukkan suatu kenyataan bahwa ratusan miliar denda tidak atau belum kunjung dibayarkan oleh pelaku usaha ke negara. Hal ini dapat saja sebagai konsekuensi penghapusan sanksi pidana sehingga pelaku usaha tidak merasa terancam apabila tidak melaksanakan keputusan KPPU. Sungguh suatu hal yang ironis bila ternyata KPPU melalui keputusannya tidak memiliki wibawa dimata pelaku usaha, akibat tidak ada daya paksa secara pidana. Ini bukan sekedar persoalan kemampuan pelaku usaha untuk membayar, namun juga

¹⁶ Sella Dapurahayu, "Perbandingan Efektivitas Sanksi Administratif Dan Pidana Terhadap Pelaku Kartel Di Indonesia", Indonesian Journal of Islamic Jurisprudence, Economic and Legal Theory, Vol. 3,

Nomor 1(Jan-March, 2025):399-406.
<https://www.shariajournal.com/index.php/IJIJEL/article/view/942/531>



persoalan perilaku nakal dan abai terhadap putusan Lembaga otoritas.

Selain itu, menurut hemat penulis perlu dikaji kembali batas minimal dan maksimal denda administrative. Ternyata batas minimal denda sejumlah 1 miliar juga dipandangoleh komisi terlalu besar bila dibandingkan dengan dampak dan kerugian yang ditimbulkan dari pelanggaran, sehingga tercatat 5 perkara yang dijatuhkan sanksi denda di bawah 1M. Artinya perlu dilakukan pengkajian ulang dalam rangka menetapkan batas minimal yang lebih proposional, termasuk batas maksimal. Agar tidak terkesan ketentuan maksimal 50 persen dari keuntungan bersih sesuai ketentuan denda saat ini seperti berbagi dua dengan negara, barangkali bila persentase besaran denda dinaikkan, akan lebih menimbulkan efek jera

dan mengancam pelaku usaha untuk tidak kembali mengulangi perbuatannya.

F. Penutup/Kesimpulan

Berbicara alasan atau filosofi dibalik revisi ketentuan sanksi denda administratif atas pelanggaran hukum persaingan usaha di Indonesia saat ini, tentu tidak lepas dari filosofi kehadiran undang-undang ciptakerja yaitu menjaga iklim investasi, meningkatkan kesempatan kerja dan percepatan pembangunan nasional. Namun kenyataanya ketentuan batas maksimal denda yang hanya 50% dari keuntungan bersih yang diperoleh pelaku usaha selama terjadinya pelanggaran menimbulkan problematika tersendiri. Secara akuntansi dengan menyetor denda 50% kepada negara, pelaku usaha tidak akan mengalami kerugian apapun (tetap mendapatkan keuntungan yang berarti, yang logikanya keuntungan tersebut lebih besar dibanding dengan melakukan kegiatan usaha



dengan persaingan usaha yang sehat). Hal ini karena sejatinya, tujuan pelaku usaha melakukan kegiatan dengan cara “curang” adalah untuk mendapatkan keuntungan yang lebih. Secara hukum, berbagi keuntungan dengan negara dalam bentuk sanksi denda administratif tersebut dipandang tidak menimbulkan efek jera dan tidak memaksa pelaku usaha untuk menaati undang-undang. Penulis merekomendasikan dan mendorong para pemerhati hukum persaingan usaha agar melakukan kajian-demi kajian untuk memberikan sumbangsih pemikiran dalam rangka pembangunan hukum persaingan usaha kedepannya, sehingga tujuan hukum persaingan usaha dapat dicapai maksimal. Perlu dirumuskan sanksi yang lebih memaksa dan menimbulkan efek jera dengan menetapkan batas maksimal persentase denda yang lebih tinggi dari ini. Tentunya harus menyesuaikan dengan dampak yang ditimbulkan dan tetap mempertimbangkan

alasan yang meringankan dan memberatkan. Tidak ada salahnya juga apabila sanksi pidana kembali dihidupkan untuk menjaga wibawa putusan KPPU, sehingga pelaku usaha tidak abai dengan putusan KPPU.

Daftar Pustaka

1. Buku

- Fajar Sugianto, “Economic Approach to Law”, Prenada Media, Jakarta, 2015.
- HS Salim dan Erlies Septiana Nurbani, “Penerapan “Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi” Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013.
- Ridwan HR, “Hukum Administrasi Negara”, Edisi Revisi, PT Raja Grafindo, Jakarta, 2013.
- Soerjono Soekanto, Efektivitas Hukum dan Peranan Sanksi, Remaja Karya, Bandung, 1988.

2. Hasil Penelitian/Tugas Akhir

- Indonesian Center for Environmental Law, Setelah Uu Cipta Kerja: Menelaah Efektivitas Sanksi Administratif Lingkungan Hidup, Desember 2020. https://icel.or.id/media/pdf/ICEL_Seri_Analisis6.pdf

3. Artikel Jurnal



- Alya Hartono, Reynata. “Fungsi Jaminan Sebagai Bentuk Kelonggaran Pelaksanaan Pembayaran Denda Pelanggaran Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat”, *ACTA DIURNAL Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran*, PISSN: 2614-3542 EISSN: 2614-3550 Volume 6, Nomor 1, Desember 2022. hlm. 35. <https://jurnal.fh.unpad.ac.id/index.php/acta/article/view/1004/560>.
- Anggoro, Teddy. “Evaluasi Dan Analisis Kepatuhan Hukum Dalam Penjatuhan Sanksi Denda Administratif Pelanggaran Persaingan Usaha Oleh Penegak Hukum”, *Jurnal Rechtvinding Media Pembinaan Hukum Nasional*, Volume 13 Nomor 3, Desember 2024, Hlm. 375-376. <https://rechtsvinding.bphn.go.id/ejournal/index.php/jrv/article/view/1914/372>
- Azzahra, Farida. *Pemberlakuan Sanksi Administratif: Bentuk Upaya Paksa Meningkatkan Kepatuhan Pejabat Atas Pelaksanaan Putusan Peradilan Tata Usaha Negara (Teori Efektivitas Hukum)*, Binamulia Hukum Vol 9 No 2 Desember 2020 (127-140), hlm. 139. <https://doi.org/10.37893/jbh.v9i2.122>
- Dapurahayu, Sella. “Perbandingan Efektivitas Sanksi Administratif Dan Pidana Terhadap Pelaku Kartel Di Indonesia”, *Indonesian Journal of Islamic Jurisprudence, Economic and Legal Theory*, Vol. 3, Nomor 1(Jan-March, 2025):399-406. <https://www.shariajournal.com/index.php/IJJEL/article/view/942/531>
- Habib, Muhammad dkk. “Perkembangan Hukum Persaingan Usaha Pasca Berlakunya Perpu Cipta Kerja”, *Jurnal USM Law Review*, Vol 6 No 1 Tahun 2023, hlm. 129. <https://d1wqtxts1xzle7.cloudfront.net/105591277/3085-libre.pdf?1694147727=&re>
- Johan, Suwinto, “Sanksi Administratif denda Pendekatan Laporan Keuangan atas Pelanggaran Persaingan Usaha Tidak Sehat”, *Jurnal Masalah-masalah Hukum*, Volume 51, Nomor 1, Januari 2022. <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/40122>.
- Jumhana, Enjum & Ahmad Nashrudin Priatna, “Reformasi Hukum (Dagang) Kajian Khusus Terhadap Perlunya UU Anti Monopoli Atau Persaingan Usaha Tidak Sehat Pasca UU Cipta Kerja”, *Jurnal Res Justitia: Jurnal Ilmu Hukum Program Studi Hukum Fakultas Hukum Universitas Bina Bangsa*, Volume 3, Nomor 2, Juli 2023. DOI Issue:10.46306/rj.v3i2. <https://www.resjustitia.lppmbinabangsa.id/index.php/home/article/view/78/74>
- Sari, Yusnita, “Implementasi Penjatuhan Denda dalam Putusan Perkara Pelanggaran Pasal 17 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat”. *Jurnal UNES Law Riview*, Volume 6, Nomor 1, September 2023. <https://reviewunes.com/index.php/law/article/view/890/636>.



Yusnita Sari, Nurdiani, “Implementasi Penjatuhan Denda dalam Putusan Perkara Pelanggaran Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat”. *Unes Law Riview*, Vol. 6, No. 1, September 2023 833.

<file:///Users/desiapriani/Downloads/890-Article%20Text-3602-1-10-2023090>

4. Internet

Winarto, Yudho. “Kemenkeu: Perusahaan tak bayar denda putusan KPPU, dicatat sebagai piutang”, 2021, (www.newssetup.kontan.co.id/), Diakses tanggal 26 Maret 2025

5. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Cipta Kerja.

Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.