Volume 4 Number 2 (2026)
July-December 2026
Page: 287-306

E-ISSN: 2987–095X
DOI: 10.37680/JSHEL.v4i2.11158

JSHEL
Journal of Sharia Economic Law

Kepastian Hukum Parameter Penentuan Pesaing Potensial dalam Penerapan Pasal 25 Ayat (1) Huruf C Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

Ni Nyoman Sariasih[1], Komang Satria Wibawa Putra[2], Kadek Januarsa Adi Sudharma[3], Dewa Ayu Putri Sukadana[4]

[1]Fakultas Hukum, Universitas Pendidikan Nasional, Denpasar, Indonesia; ayiksariasih@gmail.com
[2]Fakultas Hukum, Universitas Pendidikan Nasional, Denpasar, Indonesia; komangsatria@undiknas.ac.id
[3]Fakultas Hukum, Universitas Pendidikan Nasional, Denpasar, Indonesia; januarsa.adi@undiknas.ac.id
[4]Fakultas Hukum, Universitas Pendidikan Nasional, Denpasar, Indonesia; ayuputrisukadana@undiknas.ac.id

Received: 03/11/2026 Revised: 10/11/2026 Accepted: 16/11/2026

Abstract

Article 25(1)(c) of Law No. 5 of 1999 prohibits dominant undertakings from preventing potential competitors from entering the relevant market. However, its application lacks a consistent, undertaking-specific test linking significant competitive ability to realistic entry prospects. This study clarifies the statutory phrase and develops operational criteria for identifying potential competitors. It employs normative legal research using statutory, case, conceptual, and limited comparative approaches. Primary sources include Indonesian competition laws and regulations, KPPU guidelines, and selected KPPU and court decisions concerning container terminals, cargo handling, and beverage markets. Secondary sources comprise scholarly literature and selected OECD, EU, and US competition materials. The materials are examined through grammatical, systematic, and teleological interpretation, followed by contextual comparison and prescriptive synthesis. The study proposes seven interrelated indicators: identifiable undertaking and market connection, inherent ability, commercial incentives, verifiable preparatory steps, realistic entry prospects, relevant timeframe, and significance of competitive pressure. These indicators should be assessed holistically rather than as rigid cumulative requirements. Importantly, identifying a potential competitor is distinct from proving that the dominant undertaking's conduct prevented, delayed, or restricted entry. This framework promotes legal certainty through transparent reasoning in both assessments.

Keywords Barriers to Entry; Dominant Position; Legal Certainty; Potential Competitor

Corresponding Author
Ni Nyoman Sariasih
Fakultas Hukum, Universitas Pendidikan Nasional, Denpasar, Indonesia; ayiksariasih@gmail.com

1. PENDAHULUAN

Persaingan usaha yang sehat menjaga agar pasar tetap terbuka bagi pelaku usaha yang mampu menawarkan harga, kualitas, teknologi, atau model bisnis yang lebih baik. Dalam pasar yang terkonsentrasi, tekanan dari perusahaan yang belum beroperasi sekalipun dapat membatasi keleluasaan pelaku usaha yang telah mapan, sepanjang perusahaan tersebut memiliki kemampuan dan

© 2026 by the authors. Submitted for possible open access publication under the terms and conditions of the Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY) (https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/).

peluang masuk yang nyata. Karena itu, hukum persaingan tidak hanya melindungi persaingan yang sedang berlangsung, tetapi juga mencegah tindakan yang secara tidak patut menutup jalur masuk bagi calon pesaing yang layak. Perlindungan tersebut tidak dimaksudkan untuk menjamin keberhasilan setiap rencana bisnis, melainkan untuk menjaga proses persaingan tetap terbuka.

Salah satu bentuk gangguan terhadap proses tersebut adalah penyalahgunaan posisi dominan. Posisi dominan tidak dilarang apabila diperoleh melalui efisiensi, inovasi, dan persaingan yang sah, tetapi penggunaannya untuk menutup akses pasar dapat bertentangan dengan hukum persaingan. Pasal 25 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 melarang pelaku usaha menggunakan posisi dominan, baik secara langsung maupun tidak langsung, untuk menghambat pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing agar tidak dapat memasuki pasar bersangkutan. Norma ini melindungi calon pesaing sebelum kegiatan komersialnya berjalan penuh. Adapun ambang penguasaan pangsa pasar 50% bagi satu pelaku usaha atau 75% bagi dua atau tiga pelaku usaha dalam Pasal 25 ayat (2) merupakan ukuran untuk menilai posisi dominan pihak yang diperiksa, bukan syarat pangsa pasar yang harus dimiliki calon pesaing. (Hasbullah, 2021; Indonesia, 1999)

Persoalan penafsiran terletak pada frasa "pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing". Pasal 25 ayat (1) huruf c tidak merinci seberapa jauh kemampuan, insentif, persiapan, dan peluang masuk harus dibuktikan agar suatu perusahaan dapat dikualifikasikan sebagai pesaing potensial. Norma juga tidak menetapkan satu jangka waktu masuk yang berlaku untuk seluruh sektor atau satu jenis dokumen yang harus selalu tersedia. Ketidakjelasan ini bukan berarti tidak terdapat pedoman sama sekali. Pedoman KPPU Nomor 6 Tahun 2010 telah membahas penyalahgunaan posisi dominan, hambatan masuk, dan pesaing potensial; namun, pedoman tersebut belum menyusun suatu urutan pengujian yang secara konsisten menghubungkan standar kemampuan bersaing signifikan dengan identifikasi perusahaan tertentu dan bukti masuknya. (Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2010; Lubis et al., 2017, pp. 246–250)

Kebutuhan akan pengujian yang lebih terukur terlihat ketika penegak hukum membedakan pesaing potensial, pesaing aktual, dan perusahaan yang hanya bergerak pada bidang usaha berdekatan. Perusahaan yang memiliki modal, teknologi, fasilitas, dan akses distribusi belum tentu mempunyai alasan ekonomi atau jalur masuk yang realistis. Sebaliknya, perusahaan yang belum melakukan penjualan dapat saja telah menempuh langkah persiapan yang substansial, seperti mengajukan izin, menandatangani kontrak pasokan, mengembangkan produk, merekrut tenaga kerja, atau membangun fasilitas. Jika setiap pernyataan minat diperlakukan sebagai potensi, cakupan norma menjadi terlalu luas; jika status pesaing hanya diberikan setelah penjualan dimulai, fungsi preventif pasal tersebut menjadi hilang. Oleh sebab itu, penilaian harus berangkat dari kondisi perusahaan dan pasar pada saat

tindakan yang diperiksa terjadi, bukan dari keberhasilan atau kegagalan yang baru diketahui kemudian.

Hukum positif Indonesia menyediakan beberapa titik tolak. Penjelasan Pasal 17 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menggunakan gagasan kemampuan bersaing yang signifikan, sedangkan Pedoman KPPU Nomor 6 Tahun 2010 menjelaskan bentuk penyalahgunaan posisi dominan dan hambatan yang dapat dihadapi pesaing potensial. Buku Teks Hukum Persaingan Usaha edisi ketiga yang diterbitkan KPPU pada 2025 juga memperkaya pembahasan mengenai pesaing potensial dan hambatan masuk, termasuk hambatan struktural dan strategis (Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2010, 2025; Lubis et al., 2017, pp. 246–250). Selain itu, Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021 perlu dibaca bersama peraturan pelaksanaan yang telah ada sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan yang lebih tinggi. Dengan demikian, masalah penelitian ini bukan kekosongan norma, tetapi kebutuhan menyusun standar penerapan yang lebih operasional, firm-specific, dan dapat diuji dalam pertimbangan putusan. (Indonesia, 2021)

Bahan perbandingan membantu memperjelas unsur-unsur tersebut tanpa menggantikan hukum Indonesia. OECD menekankan perlunya memeriksa perusahaan tertentu, kemampuan dan insentifnya, serta hambatan dan rentang waktu masuk (OECD, 2021). Commission Notice Uni Eropa tahun 2024 membedakan penentuan pasar bersangkutan dari penilaian tekanan persaingan potensial, sedangkan pedoman Uni Eropa tahun 2026 mengenai perilaku eksklusioner membahas kemampuan perilaku dominan menutup akses atau menghambat masuknya pesaing (European Commission, 2024, 2026). Pedoman Merger Amerika Serikat tahun 2023 juga membedakan actual potential competition dan perceived potential competition; pendekatan ini berguna untuk memahami tekanan dari calon pesaing, tetapi konteksnya pengendalian merger dan bukan penerapan langsung Pasal 25 di Indonesia (U.S. Department of Justice & Federal Trade Commission, 2023). Perubahan struktur pasar digital yang dipengaruhi data, jaringan, dan platform turut memperlihatkan mengapa analisis masuk pasar harus disesuaikan dengan karakteristik sektor. (Crémer et al., 2019; Digital Competition Expert Panel, 2019)

Praktik KPPU memperlihatkan perbedaan hasil ketika calon pesaing dapat atau tidak dapat diidentifikasi. Dalam perkara jasa terminal peti kemas di Pelabuhan Tanjung Priok, Putusan Nomor 04/KPPU-I/2003 mengidentifikasi Segoro dan PT Multi Terminal Indonesia (MTI) sebagai calon pesaing serta menilai rangkaian tindakan yang berkaitan dengan akses dan pengoperasian terminal. Sebaliknya, dalam perkara jasa pelayanan kargo di Bandara Hasanuddin, Putusan Nomor 22/KPPU-L/2007 menyatakan tidak terdapat fakta yang cukup mengenai pelaku usaha lain yang bermaksud memasuki pasar. Perkara PT Forisa Nusapersada melalui Putusan KPPU Nomor 14/KPPU-L/2015 memperlihatkan persoalan berbeda mengenai tahap masuknya produk S'Cafe yang berhadapan dengan program pemasaran Pop Ice; putusan KPPU tersebut kemudian dibatalkan oleh Pengadilan Negeri Tangerang

dan pembatalannya tetap dipertahankan dalam proses kasasi. Ketiga perkara dipilih karena memperlihatkan variasi identifikasi calon pesaing, bukti masuk, dan status hukum putusan. (Putusan Perkara Nomor 04/KPPU-I/2003; Putusan Perkara Nomor 22/KPPU-L/2007; Putusan Perkara Nomor 14/KPPU-L/2015; Putusan Nomor 740/Pdt.Sus.KPPU/2016/PN.Tng; Putusan Nomor 1106 K/Pdt.Sus-KPPU/2017)

Penelitian terdahulu membahas penyalahgunaan posisi dominan dan perlindungan terhadap pesaing dari sejumlah perspektif. Makka (2021) mengkaji perlindungan hukum melalui penerapan prinsip rule of reason, sedangkan Khutub (2022) membahas potensi penyalahgunaan posisi dominan dalam industri perbankan syariah berdasarkan Pasal 25 tanpa merumuskan parameter operasional untuk mengidentifikasi pesaing potensial. Ngebos et al. (2026) menjelaskan limit pricing dan predatory pricing sebagai strategi penghambatan masuk; Alfian dan Murniati (2024) mengkaji self-preferencing di pasar digital; dan Nazhari dan Irkham (2023) menelaah dugaan predatory pricing dalam e-commerce. Luthfia (2025) membandingkan doktrin posisi dominan di Indonesia dan Jerman. Ma'ruf et al. (2020) menelaah penerapan norma persaingan usaha dalam perkara Forisa, sementara Gilbert dan Melamed (2024) membahas actual dan perceived potential competition dalam konteks pengendalian merger. Kajian-kajian tersebut memberikan dasar konseptual dan kontekstual, tetapi belum mengembangkan satu kerangka yang mengaitkan identitas perusahaan, kemampuan, insentif, persiapan, hambatan, jangka waktu, dan signifikansi tekanan persaingan secara berurutan untuk penerapan Pasal 25 ayat (1) huruf c.

Berdasarkan uraian tersebut, kontribusi penelitian ini adalah menyusun konstruksi penafsiran dan parameter yang dapat digunakan untuk menilai calon pesaing secara kontekstual, sekaligus memisahkan kualifikasi calon pesaing dari pembuktian tindakan penghambatan oleh pelaku usaha dominan. Tujuan penelitian ini adalah, pertama, menjelaskan konstruksi penafsiran frasa "pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing" dalam Pasal 25 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999; dan kedua, merumuskan parameter hukum untuk menentukan pesaing potensial yang dapat diterapkan secara transparan dan konsisten. Sejalan dengan tujuan tersebut, penelitian mengajukan dua rumusan masalah: (1) bagaimana konstruksi penafsiran frasa "pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing" dalam Pasal 25 ayat (1) huruf c; dan (2) bagaimana parameter hukum untuk menentukan pesaing potensial dalam penerapan ketentuan tersebut.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif-preskriptif yang menelaah norma, asas, doktrin, dan putusan untuk merumuskan standar penafsiran yang dapat diterapkan dalam penegakan Pasal 25 ayat (1) huruf c (Marzuki, 2021, pp. 133–180). Pendekatan perundang-undangan digunakan untuk mengkaji Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021, Pedoman KPPU Nomor 6 Tahun 2010, dan Peraturan Ketua KPPU Nomor 4 Tahun 2022 tentang Penentuan Pasar Bersangkutan. Pendekatan konseptual digunakan untuk menguraikan konsep posisi dominan, pesaing potensial, hambatan masuk, kemampuan bersaing signifikan, dan kepastian hukum. Pendekatan kasus digunakan untuk membaca ratio decidendi serta fakta yang dipertimbangkan dalam putusan, sedangkan pendekatan perbandingan terbatas digunakan untuk melihat bagaimana yurisdiksi lain mengidentifikasi kemungkinan masuk dan tekanan persaingan potensial.

Bahan hukum primer penelitian meliputi peraturan perundang-undangan Indonesia yang mengatur larangan praktik monopoli dan penyalahgunaan posisi dominan, pedoman KPPU terkait Pasal 25 dan penentuan pasar bersangkutan, Putusan KPPU Nomor 04/KPPU-I/2003 tentang jasa terminal peti kemas Tanjung Priok, Putusan KPPU Nomor 22/KPPU-L/2007 tentang jasa pelayanan kargo di Bandara Hasanuddin, Putusan KPPU Nomor 14/KPPU-L/2015 tentang PT Forisa Nusapersada, Putusan Pengadilan Negeri Tangerang Nomor 740/Pdt.Sus.KPPU/2016/PN.Tng, dan Putusan Mahkamah Agung Nomor 1106 K/Pdt.Sus-KPPU/2017. Ketiga perkara KPPU dipilih secara purposif, bukan untuk mewakili seluruh praktik penegakan hukum, melainkan karena menyediakan tiga konfigurasi pembuktian yang kontras: calon pesaing teridentifikasi dan tindakan penghambatan dinilai terbukti; calon pesaing tidak teridentifikasi; serta identifikasi pemain baru yang penilaian KPPU-nya kemudian dibatalkan oleh pengadilan. Pemilihan tersebut memungkinkan penelitian menguji parameter pada kondisi faktual yang berbeda dan sekaligus mencegah putusan KPPU yang telah dibatalkan diperlakukan sebagai preseden final.

Bahan hukum sekunder meliputi buku hukum persaingan usaha, artikel jurnal, dan publikasi akademik. Dokumen OECD, Commission Notice dan pedoman Uni Eropa, serta Merger Guidelines Amerika Serikat digunakan sebagai bahan pembanding nonmengikat, bukan sebagai sumber hukum yang menentukan unsur pelanggaran di Indonesia. Perbandingan dilakukan secara fungsional: penelitian mengambil aspek yang relevan untuk menilai identitas perusahaan, kemampuan inheren, niat atau insentif, langkah persiapan, hambatan, jangka waktu, dan dampak kompetitif, kemudian mengujinya terhadap struktur Pasal 25 ayat (1) huruf c dan peraturan nasional. Dengan cara ini, perbedaan konteks antara perkara penyalahgunaan posisi dominan dan pengendalian merger tetap dipertahankan.

Analisis dilakukan melalui empat tahap. Pertama, mengidentifikasi pasar produk dan pasar geografis berdasarkan karakteristik jasa atau produk serta wilayah kompetisi yang benar-benar menjadi objek perkara. Kedua, menafsirkan frasa "berpotensi menjadi pesaing" secara gramatikal, sistematis, dan teleologis untuk menentukan batas antara kemungkinan abstrak dan prospek masuk yang realistis. Ketiga, menguji fakta dari masing-masing putusan terhadap tujuh indikator yang diusulkan, dengan memperhatikan bahwa bobot bukti dapat berbeda menurut sektor dan satu dokumen dapat relevan bagi lebih dari satu indikator. Keempat, memisahkan penilaian kualifikasi pesaing potensial dari pengujian tindakan penghambatan, mekanisme eksklusi, hubungan sebab akibat, serta pembenaran objektif. Analisis bahan hukum dilakukan secara kualitatif melalui interpretasi dan sintesis preskriptif, bukan melalui penghitungan skor atau pembobotan numerik. (Marzuki, 2021, pp. 181–195; Marzuki, 2022, pp. 124–138)

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Konstruksi Penafsiran Frasa Pelaku Usaha Lain yang Berpotensi Menjadi Pesaing

3.1.1. Penafsiran Gramatikal

Secara gramatikal, frasa "pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing untuk memasuki pasar bersangkutan" memuat tiga unsur. "Pelaku usaha lain" menunjuk pada entitas yang dapat diidentifikasi, bukan kelompok abstrak. "Berpotensi menjadi pesaing" menunjuk pada kemampuan dan prospek untuk memberikan tekanan persaingan pada masa mendatang, meskipun belum menjadi pesaing aktual. "Memasuki pasar bersangkutan" membatasi penilaian pada pasar produk dan wilayah geografis tertentu. Ketiganya harus dibaca terpadu agar kesamaan industri atau pernyataan minat semata tidak cukup untuk menetapkan status pesaing potensial. (Sudiarto, 2021, pp. 112–123)

Kata "berpotensi" tidak sama dengan "pasti akan". Larangan penghambatan justru dimaksudkan untuk mencegah tindakan yang menggagalkan persaingan sebelum calon pesaing berhasil beroperasi. Karena itu, KPPU tidak harus membuktikan bahwa calon pesaing pasti masuk atau mencapai pangsa pasar tertentu, tetapi harus menunjukkan peluang yang realistis dan bukan kemungkinan hipotetis. Niat masuk pasar merupakan bukti relevan, tetapi tidak selalu cukup tanpa dukungan kemampuan, insentif, atau persiapan objektif. Sebaliknya, ketiadaan surat pernyataan formal tidak otomatis meniadakan potensi apabila rangkaian tindakan perusahaan menunjukkan persiapan yang nyata.

3.1.2. Penafsiran Sistematis

Secara sistematis, Pasal 25 ayat (1) huruf c perlu dihubungkan dengan definisi posisi dominan dan pasar bersangkutan serta standar kemampuan bersaing signifikan. Pangsa pasar yang disebut dalam Pasal 25 ayat (2) digunakan untuk menilai posisi dominan pelaku usaha yang diperiksa, bukan untuk menentukan status calon pesaing yang mungkin belum melakukan penjualan. Pedoman KPPU Nomor

6 Tahun 2010 memberikan dasar yang lebih dekat dengan isu ini karena membahas hambatan dari pesaing potensial dan tindakan menghambat masuknya pesaing. Namun, uraian hambatan pasar secara umum tetap perlu dilengkapi dengan pemeriksaan terhadap identitas, kemampuan, insentif, dan jalur masuk perusahaan tertentu. (Lubis et al., 2017, pp. 246–250)

Peraturan Ketua KPPU Nomor 4 Tahun 2022 berfungsi untuk menentukan pasar bersangkutan, termasuk melalui analisis substitusi penawaran. Hasil analisis itu dapat menunjukkan produsen yang mampu mengalihkan kapasitas, tetapi tidak otomatis menjawab apakah produsen tersebut mempunyai alasan komersial, langkah persiapan, dan peluang masuk yang realistis sebagai pesaing potensial. Oleh sebab itu, penentuan pasar bersangkutan harus dilakukan sebagai tahap analisis yang berkaitan, tetapi tidak menggantikan pengujian pesaing potensial berdasarkan Pasal 25 ayat (1) huruf c. Penggunaan Pedoman KPPU Nomor 6 Tahun 2010 juga harus ditempatkan dalam perkembangan peraturan yang lebih baru. Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021 mempertahankan peraturan pelaksanaan yang telah ada sepanjang tidak bertentangan dengan Peraturan Pemerintah tersebut, sedangkan Pasal 24 memerintahkan penyesuaian peraturan KPPU. Oleh karena itu, Pedoman 2010 dapat digunakan sebagai bahan interpretasi sepanjang selaras dengan ketentuan yang lebih tinggi, tetapi tidak boleh diperlakukan seolah-olah berada di luar hierarki peraturan atau otomatis mengesampingkan Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021.

3.1.3. Penafsiran Teleologis

Secara teleologis, ketentuan ini melindungi proses persaingan dari tindakan eksklusioner yang tidak wajar, bukan menjamin keberhasilan setiap pesaing. Pelaku usaha dominan tetap berhak mempertahankan posisinya melalui efisiensi, inovasi, kualitas, pelayanan, dan strategi harga yang sah. Persoalan hukum timbul apabila tindakan seperti penolakan akses input penting, kontrak eksklusif, pembatasan fasilitas, atau peningkatan biaya pesaing secara tidak wajar menutup peluang masuk calon pesaing yang layak. Hambatan alamiah, misalnya kebutuhan modal, skala ekonomi, perizinan, dan biaya tertanam tidak otomatis merupakan pelanggaran; harus dibuktikan kaitannya dengan tindakan pelaku usaha dominan. (Whish & Bailey, 2021, pp. 764–804)

3.1.4. Kepastian Hukum dan Sifat Terbuka Norma

Frasa pesaing potensial merupakan standar hukum terbuka: inti maknanya dapat dikenali melalui kemampuan bersaing yang signifikan, sedangkan wilayah perbatasannya membutuhkan penilaian atas peluang masuk, bukti persiapan, dan jangka waktu. Keterbukaan tersebut tidak memberi kewenangan tanpa batas kepada penegak hukum. Justru, setiap putusan perlu menyebutkan fakta yang mendukung kualifikasi calon pesaing dan menjelaskan mengapa fakta itu cukup untuk menunjukkan kemampuan serta peluang masuk yang realistis. Dengan demikian, kepastian hukum tidak menuntut daftar bukti

yang identik bagi semua industri, melainkan penilaian yang transparan, konsisten, dan dapat diuji. Pedoman KPPU Nomor 6 Tahun 2010 menyebut Pasal 25 sebagai ketentuan yang bersifat per se illegal. Namun, penyebutan tersebut tidak menghilangkan kewajiban untuk membuktikan setiap unsur pasal, termasuk identitas calon pesaing, kemampuan bersaing yang signifikan, dan adanya tindakan penghambatan. Label pendekatan tidak dapat menggantikan uraian mengenai fakta yang menunjukkan mengapa entitas tertentu memenuhi kualifikasi pesaing potensial. Semakin terbuka standar yang diterapkan, semakin penting pula pertimbangan putusan yang transparan dan dapat diuji. (Marzuki, 2022, pp. 124–138)

Berdasarkan penafsiran tersebut, pesaing potensial dapat dirumuskan sebagai pelaku usaha lain yang dapat diidentifikasi dan secara objektif mempunyai kemampuan serta peluang realistis untuk memasuki pasar bersangkutan dalam jangka waktu yang relevan, sehingga berpotensi memberikan tekanan persaingan yang signifikan. Rumusan ini merupakan konstruksi preskriptif penelitian, bukan kutipan definisi resmi yang telah dirumuskan secara lengkap oleh pembentuk undang-undang. Rumusan itu mengoperasionalkan standar kemampuan bersaing signifikan tanpa mengubah indikator yang diusulkan menjadi persyaratan hukum baru yang berlaku mutlak. (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2021, pp. 18–25)

3.2. Pembacaan Putusan KPPU dan Implikasi terhadap Parameter Pesaing Potensial

Dalam Putusan KPPU Nomor 04/KPPU-I/2003 mengenai jasa terminal peti kemas di Pelabuhan Tanjung Priok, pasar produk yang diperiksa berkaitan dengan jasa terminal yang melayani bongkar muat peti kemas internasional. Dalam analisis substitusi penawaran, KPPU memperhatikan terminal peti kemas internasional dan terminal multiguna yang mampu melayani peti kemas; sedangkan terminal di pelabuhan yang jauh tidak serta-merta dipandang sebagai pengganti karena perpindahan ke lokasi tersebut menimbulkan ketidakefisienan biaya. Dengan demikian, batas geografis analisis perkara ini terpusat pada kawasan Pelabuhan Tanjung Priok dan tidak mencakup seluruh jasa pelabuhan atau seluruh layanan logistik di wilayah Indonesia. Dalam pasar tersebut, KPPU mengidentifikasi Segoro dan PT Multi Terminal Indonesia (MTI) sebagai pelaku usaha yang berpotensi menjadi pesaing. Identifikasi ini tidak hanya didasarkan pada kesamaan bidang usaha, tetapi dikaitkan dengan rencana dan kegiatan operasional terminal yang dapat dibuktikan. (Putusan Perkara Nomor 04/KPPU-I/2003, KPPU; Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2025)

Fakta yang relevan antara lain perjanjian pengoperasian Segoro di Dermaga 300 pada 3 Oktober 2001, surat JICT tanggal 12 Februari 2002 yang mempersoalkan pengoperasian tersebut, dan surat tanggal 5 April 2002 yang meminta penerapan kontrak window secara eksklusif kepada pengguna jasa. Pelindo II membentuk MTI pada 15 Februari 2002 dan kemudian mengadakan perjanjian

pengoperasian serta pemeliharaan terminal selama 20 tahun pada 10 April 2002; pada 5 Februari 2003, penasihat hukum JICT menyampaikan keberatan dengan mengaitkan kegiatan MTI pada klausul 32.4. Klausul tersebut memuat pembatasan pendirian terminal internasional baru di Pelabuhan Tanjung Priok sebelum throughput terminal mencapai 75% dari kapasitas 3,8 juta TEUs. KPPU menghubungkan rangkaian dokumen dan tindakan tersebut dengan hambatan terhadap akses Segoro dan MTI. Uraian ini menunjukkan mengapa penentuan pasar dan identitas calon pesaing perlu disertai pembacaan atas jalur masuk, kontrak, akses fasilitas, serta waktu tindakan yang dipersoalkan. (Putusan Perkara Nomor 04/KPPU-I/2003, KPPU)

Berbeda dari perkara JICT, Putusan KPPU Nomor 22/KPPU-L/2007 menguji jasa pelayanan kargo di Bandara Hasanuddin, Makassar. Batas objek pemeriksaan berada pada jasa pelayanan kargo yang terkait dengan penanganan barang di lingkungan bandara tersebut, bukan seluruh kegiatan pengangkutan barang di Kota Makassar atau seluruh pasar logistik di Sulawesi Selatan. Dalam putusannya, KPPU tidak menemukan fakta yang cukup mengenai pelaku usaha lain yang bermaksud memasuki pasar jasa pelayanan kargo yang diperiksa. Karena tidak terdapat calon pesaing yang dapat diidentifikasi beserta dasar faktual mengenai peluang masuknya, unsur penghambatan pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing tidak terpenuhi. Perkara ini menegaskan bahwa keberadaan pelaku usaha dominan atau monopolis pada pasar tertentu tidak dengan sendirinya membuktikan adanya penghambatan pesaing potensial; identitas dan prospek masuk calon pesaing tetap harus dibuktikan secara tersendiri. (Putusan Perkara Nomor 22/KPPU-L/2007, KPPU)

Perkara PT Forisa Nusapersada dalam Putusan KPPU Nomor 14/KPPU-L/2015 memperlihatkan persoalan batas waktu antara calon pesaing dan pemain baru. Objek pembahasan berkaitan dengan program pemasaran Pop Ice dan penetrasi produk S'Cafe yang dipasarkan oleh PT Karniel Pacific Indonesia pada segmen minuman serbuk untuk penyajian minuman dingin. Analisis atas perkara ini perlu membedakan tahap persiapan masuk, peluncuran produk, dan penetrasi komersial; status pelaku usaha tidak boleh ditentukan hanya berdasarkan label "pesaing potensial" tanpa melihat kapan tindakan yang diperiksa terjadi. Namun, Putusan KPPU tersebut dibatalkan oleh Pengadilan Negeri Tangerang melalui Putusan Nomor 740/Pdt.Sus.KPPU/2016/PN.Tng. Pembatalan itu tetap dipertahankan dalam proses kasasi melalui Putusan Mahkamah Agung Nomor 1106 K/Pdt.Sus-KPPU/2017. Oleh karena itu, perkara Forisa berguna untuk mempelajari cara KPPU mengidentifikasi pemain baru dan menilai dugaan hambatan, tetapi tidak dapat dikutip sebagai preseden final yang mengukuhkan seluruh pertimbangan substantif KPPU. (Ma'ruf et al., 2020; Putusan Perkara Nomor 14/KPPU-L/2015, KPPU; Putusan Nomor 740/Pdt.Sus.KPPU/2016/PN.Tng, Pengadilan Negeri Tangerang, 2016; Putusan Nomor 1106 K/Pdt.Sus-KPPU/2017, Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2017)

Ketiga perkara tersebut menunjukkan bahwa penilaian harus menjawab tiga pertanyaan secara berurutan: siapa calon pesaing yang dimaksud dan di pasar mana ia hendak masuk; apakah perusahaan itu mempunyai kemampuan, insentif, dan peluang masuk yang realistis; serta apakah tindakan pelaku usaha dominan mengurangi, menunda, atau menutup peluang tersebut. Dalam perkara JICT, identitas Segoro dan MTI serta rangkaian dokumen operasional dan akses terminal menjadi bagian dari penilaian. Dalam perkara kargo Makassar, unsur penghambatan tidak terpenuhi karena calon pesaing tidak teridentifikasi. Dalam perkara Forisa, status hukum putusan KPPU harus dibaca bersama pembatalan oleh pengadilan. Perbandingan ini juga memperlihatkan perlunya menetapkan waktu penilaian: keadaan setelah perkara tidak boleh secara retrospektif menciptakan peluang masuk yang pada saat tindakan terjadi belum realistis.

Sebagai pembanding, dalam konteks Pasal 101 TFEU mengenai penyelesaian sengketa paten dan kemungkinan masuknya produsen generik, Putusan Court of Justice Uni Eropa dalam perkara Generics (UK) Ltd and Others v Competition and Markets Authority menekankan adanya real and concrete possibilities of entering the market, dengan memperhatikan niat dan kemampuan inheren perusahaan serta tidak adanya hambatan yang tidak dapat diatasi. Putusan General Court dalam perkara Visa Europe v Commission dan Servier v Commission juga memperlihatkan bahwa penilaian potensi persaingan memerlukan pemeriksaan terhadap kemampuan perusahaan dan konteks hambatan masuk yang spesifik. Pedoman Merger Amerika Serikat tahun 2023 membedakan actual potential entrant dari perceived potential entrant. Rujukan tersebut tidak diperlakukan sebagai hukum yang mengikat KPPU, sebab konteks dan dasar normatifnya berbeda; fungsinya terbatas sebagai bahan untuk menguji konsistensi unsur kemampuan, peluang, jangka waktu, dan tekanan persaingan dalam konstruksi Pasal 25 ayat (1) huruf c. (Generics (UK) Ltd and Others v Competition and Markets Authority, 2020; Visa Europe Ltd and Visa International Service v European Commission, 2011; Servier SAS and Others v European Commission, 2018; U.S. Department of Justice & Federal Trade Commission, 2023)

3.3. Parameter Hukum untuk Menentukan Pesaing Potensial

3.3.1. Dasar dan Susunan Parameter

Parameter yang diusulkan merupakan konstruksi preskriptif untuk mengoperasionalkan standar kemampuan bersaing signifikan dan ketentuan mengenai penghambatan masuk pasar. Parameter ini bukan daftar tertutup yang telah ditetapkan secara eksplisit dalam undang-undang atau KPPU. Penyusunannya bertolak dari norma Pasal 25, pedoman nasional mengenai posisi dominan dan pasar bersangkutan, serta pembanding yang menekankan bukti objektif tentang kemampuan, insentif, dan peluang masuk (Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2010, 2022, 2025; OECD, 2019, 2021; O'Donoghue & Padilla, 2020). Tujuh indikator berikut harus dinilai secara menyeluruh dan kontekstual; satu bukti

dapat mendukung lebih dari satu indikator, tetapi fungsi bukti pada setiap tahap tetap harus dijelaskan. (Nugroho, 2014, pp. 383–385)

3.3.2. Identitas Pelaku Usaha dan Keterkaitan dengan Pasar Bersangkutan

Pertama, identitas pelaku usaha dan keterkaitannya dengan pasar bersangkutan. Calon pesaing harus dapat ditentukan sebagai entitas tertentu, baik badan hukum maupun bentuk usaha lain, serta dikaitkan dengan produk atau jasa dan wilayah yang hendak dimasuki. Identifikasi tidak harus menunggu seluruh izin operasional selesai, tetapi tidak boleh berhenti pada dugaan umum bahwa perusahaan lain tertarik memasuki industri yang sama. Pasar produk dan geografis harus ditentukan terlebih dahulu; perusahaan dari pasar berdekatan baru relevan apabila terdapat jalur masuk yang dapat diterangkan.

3.3.3. Kemampuan Inheren dan Ketersediaan Sumber Daya

Kedua, kemampuan inheren dan ketersediaan sumber daya. Penilaian dapat mencakup kemampuan finansial, akses pembiayaan, teknologi, fasilitas produksi, tenaga ahli, bahan baku, jaringan distribusi, hak kekayaan intelektual, serta pemenuhan persyaratan teknis. Tidak semua sumber daya harus telah dimiliki pada saat pemeriksaan, karena pembiayaan, kontrak pasokan, kerja sama teknologi, atau kemitraan distribusi dapat menunjukkan akses yang realistis. Namun, pernyataan bahwa sumber daya "dapat dicari" tanpa bukti akses atau komitmen tidak cukup. Kemampuan harus dinilai menurut kebutuhan sektor dan jalur masuk perusahaan yang diperiksa. Pertanyaan yang digunakan bukan apakah perusahaan secara abstrak mampu menjalankan usaha, melainkan apakah ia mempunyai sarana yang layak untuk memasuki pasar tertentu dalam kondisi yang diperiksa. (Sudiarto, 2021, p. 82; Visa Europe Ltd and Visa International Service v European Commission, 2011; U.S. Department of Justice & Federal Trade Commission, 2023)

3.3.4. Insentif komersial dan rasionalitas ekonomi

Ketiga, insentif komersial dan rasionalitas ekonomi. Kemampuan teknis dan finansial belum cukup apabila tidak terdapat alasan bisnis yang masuk akal untuk memasuki pasar. Penilaian dapat memperhatikan permintaan yang dapat dilayani, peluang keuntungan, diversifikasi, kebutuhan pelanggan yang belum terpenuhi, keunggulan produk, dan peluang menggantikan produk yang telah tersedia. Bukti dapat berupa rencana bisnis, studi kelayakan, keputusan investasi, analisis permintaan, atau komunikasi dengan calon pelanggan. Pernyataan minat yang tidak didukung keadaan ekonomi atau tindakan konsisten tidak seharusnya dianggap memadai. Insentif dapat disimpulkan dari dokumen internal maupun perilaku yang teramati, tetapi harus dikaitkan dengan keadaan pasar dan bukan semata-mata asumsi bahwa setiap perusahaan rasional pasti ingin masuk. (Yan & Vedder, 2023; OECD, 2021; U.S. Department of Justice & Federal Trade Commission, 2023)

3.3.5. LangkahPersiapan yang Dapat Diverifikasi

Keempat, langkah persiapan yang dapat diverifikasi. Bukti persiapan dapat berupa pengajuan izin, pembelian atau penyewaan fasilitas, perekrutan tenaga kerja, pengembangan prototipe, pengadaan mesin, kontrak pasokan, negosiasi distribusi, partisipasi tender, pengujian produk, atau komunikasi dengan calon pelanggan. Bobot setiap bukti berbeda menurut sektor dan tahap masuk. Langkah persiapan tidak merupakan daftar tertutup dan tidak harus seluruhnya dipenuhi; fungsinya memperkuat penilaian bahwa peluang masuk bukan sekadar rencana hipotetis. Pada pasar digital, misalnya, pengembangan produk, penguasaan teknologi, akses data, dan rencana interoperabilitas dapat lebih relevan daripada pembangunan fasilitas fisik, sementara pada industri berbasis infrastruktur bukti perizinan dan komitmen investasi dapat lebih menentukan. (Crémer et al., 2019; Digital Competition Expert Panel, 2019)

3.3.6. Peluang Masuk yang Realistis dan Hambatan yang Dapat Diatasi

Kelima, peluang masuk yang realistis dengan memperhatikan hambatan yang dapat diatasi. Hambatan dapat bersifat hukum atau regulasi, struktural seperti kebutuhan investasi, skala ekonomi, integrasi vertikal, bahan baku, jaringan distribusi, dan biaya tertanam, maupun strategis seperti kontrak eksklusif, penolakan akses, penguasaan input penting, atau peningkatan biaya pesaing. Hambatan tinggi tidak otomatis meniadakan status pesaing potensial apabila perusahaan tertentu mempunyai jalur kredibel untuk mengatasinya. Sebaliknya, keberadaan hambatan pasar tidak otomatis membuktikan bahwa perusahaan tertentu merupakan calon pesaing. Penilaian juga perlu membedakan hambatan yang melekat pada karakteristik sektor dari hambatan yang sengaja diciptakan atau diperbesar oleh pelaku usaha dominan. Prinsip penilaian hambatan dan alternatif yang paling tidak membatasi persaingan dalam OECD Competition Assessment Toolkit dapat membantu menguraikan perbedaan tersebut, sedangkan analisis ekonomi penyalahgunaan posisi dominan tetap harus disesuaikan dengan konteks tindakan yang diperiksa. (Fumagalli & Motta, 2024; OECD, 2019; O'Donoghue & Padilla, 2020)

3.3.7. Jangka Waktu Masuk Pasar yang Relevan

Keenam, jangka waktu masuk yang relevan. Tidak tepat menetapkan satu batas waktu universal karena pembangunan pelabuhan atau pembangkit listrik membutuhkan waktu berbeda dari peluncuran layanan digital atau distribusi produk konsumsi. Ukurannya adalah apakah calon pesaing dapat masuk dalam periode yang cukup dekat untuk memengaruhi perilaku pelaku usaha yang telah beroperasi. Penilaian harus bertolak dari waktu tindakan yang diperiksa; fakta yang muncul kemudian dapat membantu menjelaskan keadaan sebelumnya, tetapi tidak boleh menciptakan secara retrospektif peluang masuk yang saat itu belum ada. Penentuan waktu juga perlu mempertimbangkan tahapan

perizinan, pembangunan fasilitas, uji produk, dan siklus investasi khas industry. (European Commission, 2024, 2026; OECD, 2021; Generics (UK) Ltd and Others v Competition and Markets Authority, 2020)

3.3.8. Signifikansi tekanan persaingan

Ketujuh, signifikansi tekanan persaingan. Calon pesaing tidak harus memiliki skala usaha yang sama dengan pelaku usaha dominan. Pertanyaan utamanya adalah apakah masuknya calon tersebut dapat memberi tekanan yang berarti melalui harga, kualitas, inovasi, pilihan konsumen, kapasitas pasokan, atau pelayanan. Perusahaan yang lebih kecil dapat menjadi sumber tekanan kompetitif apabila menawarkan inovasi, model bisnis berbeda, atau melayani segmen strategis. Karena itu, signifikansi tidak cukup diukur dari proyeksi pangsa pasar, tetapi perlu dilihat dari struktur pasar dan kemampuan calon pesaing memengaruhi perilaku pelaku usaha yang telah beroperasi. Tekanan potensial dapat terwujud sebelum penjualan dimulai, misalnya ketika rencana masuk yang kredibel mendorong incumbent memperbaiki harga atau kualitas, tetapi kemungkinan tersebut harus disimpulkan dari bukti objektif dan konteks pasar, bukan dugaan semata. (Whish & Bailey, 2021; Gilbert & Melamed, 2024; U.S. Department of Justice & Federal Trade Commission, 2023)

3.3.9. Pengujian Tersendiri atas Hubungan Tindakan Penghambatan

Setelah tujuh indikator tersebut dinilai, KPPU harus melakukan pengujian tersendiri mengenai hubungan tindakan penghambatan dengan peluang masuk. Pengujian ini bukan indikator kedelapan untuk mengidentifikasi pesaing, melainkan tahap pembuktian perbuatan yang dilarang. KPPU perlu menerangkan tindakan yang diperiksa, pihak yang terkena dampak, mekanisme tindakan tersebut, dan cara tindakan itu mengurangi, menunda, atau menutup peluang masuk yang sebelumnya realistis. Tidak cukup hanya menunjukkan bahwa calon pesaing gagal masuk setelah tindakan terjadi, sebab kegagalan dapat pula disebabkan oleh permintaan, biaya, keputusan investasi, atau hambatan struktural yang tidak berasal dari perilaku dominan. Pengujian tersebut juga perlu membedakan akibat yang berasal dari perilaku dominan dengan risiko bisnis yang ditanggung calon pesaing sendiri. Jika calon pesaing tidak mempunyai pembiayaan, gagal memenuhi standar teknis, atau menghadapi penurunan permintaan yang tidak disebabkan oleh tindakan terlapor, keadaan tersebut tidak boleh serta-merta dibebankan kepada pelaku usaha dominan. KPPU perlu menjelaskan mekanisme eksklusi yang spesifik dan menunjukkan mengapa tindakan yang diperiksa lebih dari sekadar persaingan yang berlangsung berdasarkan keunggulan produk atau efisiensi. (Drewes & Rohner, 2026; Fumagalli & Motta, 2024)

Hubungan tersebut dapat diuji dengan membandingkan keadaan pasar ketika tindakan dilakukan dengan keadaan yang secara realistis mungkin terjadi apabila tindakan itu tidak ada. Analisis kontrafaktual harus bertumpu pada fakta tentang rencana masuk, sumber daya, insentif, akses pelanggan atau pemasok, dan kondisi pasar pada waktu relevan. KPPU juga perlu menilai pembenaran objektif, seperti keselamatan, kepatuhan regulasi, perlindungan kualitas, atau efisiensi yang benar-benar berkaitan dengan tindakan. Pembenaran harus didukung bukti dan dinilai proporsional; keberadaannya tidak cukup hanya dinyatakan oleh pelaku usaha dominan. (European Commission, 2026, pp. 29–35 & 82–99)

3.3.10. Matriks Indikator dan Contoh Bukti

Matriks berikut merangkum pertanyaan utama dan contoh bukti pada setiap indikator. Ketujuh indikator tidak dimaksudkan sebagai tujuh syarat kumulatif yang harus dipenuhi dengan jenis dokumen dan bobot yang sama dalam setiap perkara. Hubungan ant indikator bersifat saling menguatkan: identitas dan pasar menentukan objek penilaian; kemampuan dan insentif menjelaskan apakah masuk akal bagi perusahaan tersebut untuk masuk; langkah persiapan memperlihatkan apakah rencana itu telah bergerak ke tahap objektif; hambatan dan jangka waktu menguji kelayakan serta kedekatan peluang masuk; sedangkan signifikansi tekanan persaingan menilai arti kompetitif dari masuknya perusahaan. Karena satu dokumen dapat berkaitan dengan beberapa indikator, KPPU perlu menerangkan fungsi dan bobotnya secara terpisah agar analisis tidak menghitung bukti yang sama berulang kali.

Tahap/indikator	Pertanyaan inti	Contoh bukti yang relevan
1. Identitas dan pasar	Siapa entitasnya dan pasar produk/geografis apa yang hendak dimasuki?	Profil usaha, dokumen produk, rencana pasar, data pasar.
2. Kemampuan inheren	Apakah sumber daya yang diperlukan dimiliki atau dapat diakses secara realistis?	Laporan keuangan, komitmen investasi, aset, teknologi, kontrak pasokan.
3. Insentif komersial	Apakah masuk pasar merupakan pilihan ekonomi yang rasional?	Rencana bisnis, studi kelayakan, keputusan investasi, komunikasi pelanggan.
4. Langkah persiapan	Apakah ada tindakan objektif yang menunjukkan persiapan masuk?	Pengajuan izin, perekrutan, prototipe, pengadaan fasilitas, negosiasi.
5. Peluang masuk	Apakah hambatan dapat diatasi oleh perusahaan tertentu?	Akses input, jaringan distribusi, kondisi regulasi, rencana mitigasi.
6. Jangka waktu	Dapatkah masuk dilakukan dalam periode yang relevan?	Jadwal proyek, tahapan izin, kontrak, target operasional.
7. Signifikansi tekanan	Apakah masuknya calon pesaing dapat memberi tekanan persaingan berarti?	Kapasitas, keunggulan produk, segmen pelanggan, proyeksi pasokan.
Pengujian tindakan	Bagaimana tindakan dominan mengurangi atau menunda peluang masuk?	Kontrak eksklusif, penolakan akses, korespondensi, kenaikan biaya, analisis kontrafaktual.

Hubungan tersebut dapat diterapkan dengan membaca bukti secara berlapis. Sebagai ilustrasi, perusahaan yang memiliki modal besar dan bergerak di industri berdekatan belum tentu merupakan pesaing potensial apabila tidak terdapat insentif ekonomi, jalur masuk, atau persiapan yang dapat diverifikasi. Sebaliknya, perusahaan yang belum menjual produk dapat memenuhi kualifikasi apabila dokumen investasi, izin, pengadaan fasilitas, kontrak pasokan, dan rencana komersialnya secara bersama menunjukkan peluang masuk yang realistis dalam waktu relevan. Contoh ini bukan penambahan unsur baru, melainkan cara menguji apakah bukti pada indikator yang berbeda membentuk satu rangkaian fakta yang konsisten.

3.3.11. Pembuktian dan Perlindungan Hak Para Pihak

Penerapan parameter harus disertai penjelasan bobot bukti dan perlindungan hak para pihak. Rencana bisnis dapat menunjukkan insentif, tetapi perlu diuji apakah rencana tersebut disetujui, didukung sumber daya, dan sesuai kondisi pasar. Pengajuan izin dapat menunjukkan persiapan, tetapi belum tentu cukup jika perusahaan tidak mempunyai kemampuan teknis atau finansial. KPPU harus menghubungkan dokumen internal, tindakan nyata, kondisi pasar, dan keterangan pihak terkait, serta memberikan kesempatan yang wajar kepada pelaku usaha dominan untuk menjelaskan pembenaran objektif. Kewajiban menjelaskan bukti tidak berarti beban pembuktian unsur pelanggaran otomatis beralih kepada terlapor. (Akman, 2024)

3.4. Implikasi terhadap Kepastian Hukum dan Penegakan Pasal 25 Ayat (1) Huruf C

Kerangka tersebut memperkuat kepastian hukum dalam dua arah. Pertama, ia mencegah perlindungan berlebihan terhadap perusahaan yang tidak efisien, karena kegagalan bisnis tidak otomatis merupakan penghambatan. Kedua, ia mencegah perlindungan yang terlalu sempit, sebab calon pesaing tidak harus menunggu sampai seluruh izin, fasilitas, dan penjualan komersial tersedia apabila bukti objektif telah menunjukkan kemampuan, insentif, dan persiapan yang memadai. Pendekatan ini menjaga fungsi preventif Pasal 25 tanpa mengubahnya menjadi jaminan keberhasilan setiap rencana usaha. (Generics (UK) Ltd and Others v Competition and Markets Authority, 2020)

KPPU perlu mempertimbangkan penyempurnaan Pedoman Pelaksanaan Pasal 25 atau penerbitan pedoman tambahan yang menjelaskan indikator kualifikasi pesaing potensial, contoh bukti menurut karakteristik sektor, cara menentukan jangka waktu relevan, dan pembedaan hambatan alamiah dari hambatan yang diciptakan secara antipersaingan. Pedoman sebaiknya fleksibel, bukan daftar tertutup, dan mewajibkan putusan menjelaskan indikator yang tidak relevan atau bukti pengganti yang digunakan. Penyesuaian itu harus tetap memperhatikan hubungan dengan Peraturan Ketua KPPU Nomor 4 Tahun 2022 agar penentuan pasar bersangkutan tidak dicampur dengan penilaian calon pesaing.

Bahan perbandingan internasional perlu digunakan secara proporsional. OECD, Commission Notice Uni Eropa, dan pedoman Uni Eropa mengenai perilaku eksklusioner dapat membantu menjelaskan kemungkinan masuk, jangka waktu, besarnya dampak, hambatan, serta persaingan pada merit. Namun, bahan tersebut hanya berfungsi sebagai pembanding dan sumber argumentasi akademik; standar yang mengikat dalam penerapan Pasal 25 tetap bersumber pada hukum Indonesia. Dengan demikian, kerangka tujuh indikator dan pengujian hubungan tindakan merupakan cara penafsiran serta pembuktian yang lebih terstruktur, bukan impor tes asing secara otomatis. (Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), 2021, pp. 18–25)

4. KESIMPULAN

Frasa "pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing" dalam Pasal 25 ayat (1) huruf c merupakan standar hukum terbuka yang harus ditafsirkan sebagai pelaku usaha tertentu yang dapat diidentifikasi dan secara objektif mempunyai kemampuan serta peluang realistis untuk memasuki pasar bersangkutan dalam jangka waktu relevan, sehingga masuknya berpotensi menimbulkan tekanan persaingan yang signifikan. Penafsiran tersebut menjawab rumusan masalah pertama: frasa itu tidak mencakup kemungkinan hipotetis atau pernyataan minat yang berdiri sendiri, tetapi juga tidak mensyaratkan bahwa calon pesaing telah memulai penjualan komersial. Kualifikasinya harus dinilai dengan memperhatikan keadaan perusahaan, pasar, dan waktu terjadinya tindakan yang diperiksa.

Untuk menjawab rumusan masalah kedua, penentuan pesaing potensial dapat dioperasionalkan melalui tujuh indikator yang saling berhubungan: identitas dan keterkaitan dengan pasar bersangkutan; kemampuan inheren dan sumber daya; insentif komersial; langkah persiapan yang dapat diverifikasi; peluang masuk yang realistis dengan memperhatikan hambatan; jangka waktu masuk yang relevan; serta signifikansi tekanan persaingan. Indikator tersebut merupakan alat penalaran yang kontekstual, bukan tes mekanis atau persyaratan kumulatif. Setelah status calon pesaing ditetapkan, KPPU tetap harus membuktikan secara terpisah tindakan pelaku usaha dominan, mekanisme penghambatan, hubungan antara tindakan dan tertutup atau tertundanya peluang masuk, serta menilai pembenaran objektif. Pemisahan dua tahap ini memperkuat kepastian hukum karena pelaku usaha mengetahui fakta apa yang harus diuji, sementara penegak hukum wajib memberi alasan yang transparan, konsisten, dan dapat diperiksa. Dengan demikian, kepastian hukum dicapai bukan melalui pembatasan perlindungan hanya pada pesaing yang telah beroperasi, melainkan melalui standar bukti yang terstruktur dan proporsional.

5. SARAN

KPPU perlu mempertimbangkan penyempurnaan Pedoman Pelaksanaan Pasal 25 dengan menguraikan parameter pesaing potensial secara lebih operasional, termasuk contoh bukti yang relevan menurut karakteristik industri serta cara menilai jangka waktu dan hambatan masuk. Dalam pemeriksaan dan putusan, KPPU hendaknya menjelaskan dasar penetapan calon pesaing, bobot bukti pada setiap indikator, dan hubungan tindakan pelaku usaha dominan dengan tertutup atau tertundanya peluang masuk, termasuk penilaian atas pembenaran objektif. Penelitian selanjutnya dapat menguji penerapan parameter tersebut pada pasar digital, infrastruktur, teknologi, dan sektor yang diatur ketat, serta membandingkan konsistensi pertimbangan KPPU dan putusan pengadilan.

REFERENSI

Akman, P. (2024). A Critical Inquiry into 'Abuse' in EU Competition Law. Oxford Journal of Legal Studies, 44(2), 405–433. https://doi.org/10.1093/ojls/gqae008

Alfian, F. B., & Murniati, R. (2024). Self-preferencing: Practices and Characteristics of Abuse of Dominant Position in Digital Markets. Jurnal Persaingan Usaha, 4(1), 33–44. https://doi.org/10.55869/kppu.v4i1.153

Crémer, J., de Montjoye, Y.-A., & Schweitzer, H. (2019). Competition policy for the digital era. European Commission. https://doi.org/10.2763/407537

Digital Competition Expert Panel. (2019). Unlocking digital competition: Report of the Digital Competition Expert Panel. HM Treasury. https://www.gov.uk/government/publications/unlocking-digital-competition-report-of-the-digital-competition-expert-panel

Drewes, H., & Rohner, T. (2026). Competition on the Merits—A New Role for an Old Concept for the Analysis of Exclusionary Abuse Under Article 102 TFEU. Journal of Competition Law & Economics, 22(3), 379–400. https://doi.org/10.1093/joclec/nhaf032

European Commission. (2024, February 22). Commission Notice on the Definition of the Relevant Market for the Purposes of Union Competition Law. Official Journal of the European Union, C/2024/1645. https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2024/1645/oj/eng

European Commission. (2026, September 9). Guidelines on the Application of Article 102 of the Treaty on the Functioning of the European Union to Abusive Exclusionary Conduct by Dominant Undertakings. Official Journal of the European Union, C/2026/4675. https://eur-lex.europa.eu/eli/C/2026/4675/oj/eng

Fumagalli, C., & Motta, M. (2024). Economic Principles for the Enforcement of Abuse of Dominance Provisions. Journal of Competition Law & Economics, 20(1–2), 85–107.

https://doi.org/10.1093/joclec/nhae003

Generics (UK) Ltd and Others v Competition and Markets Authority, Case C-307/18, ECLI:EU:C:2020:52 (Court of Justice of the European Union, 30 January 2020).

Gilbert, R. J., & Melamed, A. D. (2024). Potential Competition and the 2023 Merger Guidelines. Review of Industrial Organization, 65(1), 269–302. https://doi.org/10.1007/s11151-024-09964-y

Hasbullah, M. A. (2021). Perdebatan definisi dan kriteria posisi dominan dalam perspektif regulasi dan ekonomi. Syntax Literate: Jurnal Ilmiah Indonesia, 6, 5.

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

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

Khutub, M. (2022). Potential Abuse of the Dominant Position of Indonesian Islamic Banks in Legal Perspective Business Competition. Az-Zarqa': Jurnal Hukum Bisnis Islam, 14(1), 1–18. https://doi.org/10.14421/azzarqa.v14i1.2600

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. (2010). Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 6 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 25 tentang Penyalahgunaan Posisi Dominan.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. (2022). Peraturan Ketua Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2022 tentang Penentuan Pasar Bersangkutan.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. (2025). Buku teks hukum persaingan usaha (Edisi ketiga). Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Lubis, A. F., Anggraini, A. M. T., Kurnia, K., Toha, B., Hawin, M., Sirait, N. N., Prananingtyas, P., Maarif, S., & Silalahi, U. (2017). Hukum persaingan usaha: Buku teks. Komisi Pengawas Persaingan Usaha RI.

Luthfia, S. S. (2025). Dominant Position Doctrine in Indonesia: A Comparison to the German Competition Law. Indonesian Law Journal, 18(2), 95–111. https://doi.org/10.33331/1qf07t41

Ma'ruf, A., Setiyawan, W. B. M., & Widiatama. (2020). Implementation of Business Competition Violation Norms in the Decision of the Business Competition Supervision Commission. Journal of Morality and Legal Culture, 1(2), 130–138. https://doi.org/10.20961/jmail.v1i2.47127

Makka, Z. (2021). Bentuk Perlindungan Hukum Pelaku Usaha Pesaing terhadap Posisi Dominan dalam Penerapan Rule of Reason. Jurnal Persaingan Usaha, 1(2), 5–14. https://doi.org/10.55869/kppu.v2i.30

Marzuki, P. M. (2021). Penelitian hukum: Edisi revisi. Kencana.

Marzuki, P. M. (2022). Teori hukum. Kencana.

Nazhari, A. F., & Irkham, N. (2023). Analisis Dugaan Praktik Predatory Pricing dan Penyalahgunaan

Posisi Dominan dalam Industri E-commerce. Jurnal Persaingan Usaha, 3(1), 19–31. https://doi.org/10.55869/kppu.v3i1.85

Ngebos, F. F., Da Santo, M. F. O., & Din, T. (2026). Limit Pricing dan Predatory Pricing: Analisis Konseptual dalam Hukum Persaingan Usaha. Jurnal Persaingan Usaha, 6(1), 22–31. https://doi.org/10.55869/kppu.v6i1.253

Nugroho, S. A. (2014). Hukum persaingan usaha di Indonesia. Kencana. https://books.google.co.id/books?id=bozpkqeacaaj

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2019). Competition Assessment Toolkit: Principles (Version 4.0, Volume I). OECD Publishing. https://doi.org/10.1787/5f9fa6ca-en

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2021). The Concept of Potential Competition. https://doi.org/10.1787/82caa437-en

O'Donoghue, R., & Padilla, A. J. (2020). The law and economics of Article 102 TFEU (3rd ed.). Hart Publishing.

Putusan Nomor 740/Pdt.Sus.KPPU/2016/PN.Tng, Pengadilan Negeri Tangerang (2016).

Putusan Nomor 1106 K/Pdt.Sus-KPPU/2017, Mahkamah Agung Republik Indonesia (2017).

Putusan Perkara Nomor 04/KPPU-I/2003, Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Putusan Perkara Nomor 14/KPPU-L/2015, Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Putusan Perkara Nomor 22/KPPU-L/2007 tentang Praktek Monopoli Jasa Kargo di Bandar Udara Hasanuddin, Makassar, Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Servier SAS and Others v European Commission, Case T-691/14, ECLI:EU:T:2018:922 (General Court of the European Union, 12 December 2018).

Sudiarto, S. (2021). Pengantar hukum persaingan usaha di Indonesia. Prenada Media.

U.S. Department of Justice & Federal Trade Commission. (2023). Merger guidelines. https://www.justice.gov/atr/2023-merger-guidelines

Visa Europe Ltd and Visa International Service v European Commission, Case T-461/07, ECLI:EU:T:2011:181 (General Court of the European Union, 14 April 2011).

Whish, R., & Bailey, D. (2021). Competition law. Oxford University Press.

Yan, X., & Vedder, H. (2023). Minimum Efficient Scale, Competition on the Merits, and The Special Responsibility of a Dominant Undertaking. Journal of Competition Law & Economics, 19(1), 123–145. https://doi.org/10.1093/joclec/nhac012