Jurnal Cendekia Hukum Indonesia
Vol. 2 No. 2 Tahun 2026
Licensed CC BY-SA 4.0, Hal 460-473
DOI: https://doi.org/10.71417.v2.i2.255
https://hukum.journalpustakacendekia.com/index.php/JCHI

Pengawasan Perjanjian Kemitraan Berdasarkan Perspektif Sosiologi Hukum (Studi Kasus Putusan KPPU Nomor 09/KPPU-K/2020)

Feony Yatmaristi[1]
[1]Ilmu Hukum, Universitas Islam Sultan Agung

Abstract. *Partnerships between large enterprises and micro, small, and medium enterprises (MSMEs) aim to expand business opportunities based on the principles of mutual need, trust, support, and benefit. However, unequal bargaining positions may create dependency within business relationships. This article examines the supervision of partnership agreements from a sociology of law perspective and its implementation by the Indonesian Competition Commission (KPPU) in Decision Number 09/KPPU-K/2020 concerning PT Sinar Ternak Sejahtera (PT STS). This study employs normative legal research using statutory, case, and conceptual approaches. The findings indicate that partnership supervision serves preventive, corrective, and enforcement functions by assessing the distribution of control, risks, economic benefits, financing, and partner participation. In the PT STS case, KPPU found a violation of Article 35(1) of the MSME Law concerning juridical control over plasma farmers, ordered amendments to the partnership agreement, and imposed a fine of IDR 10 billion. However, legal issues remain regarding the object of control, the legal basis for corrective orders, and the effectiveness of sanctions. This study recommends clarifying the meaning of the terms "owning" and "controlling," formulating specific corrective measures, and establishing operational guidelines for relevant institutions.*

Keywords: *partnership supervision, juridical control, nucleus-plasma, KPPU, sociology of law*.

Abstrak. Kemitraan antara usaha besar dan usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) bertujuan memperluas kesempatan berusaha berdasarkan prinsip saling memerlukan, mempercayai, memperkuat, dan menguntungkan. Namun, ketimpangan posisi para pihak berpotensi menimbulkan ketergantungan dalam hubungan usaha. Artikel ini menganalisis pengawasan perjanjian kemitraan berdasarkan perspektif sosiologi hukum serta pelaksanaannya oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam Putusan Nomor 09/KPPU-K/2020 terhadap PT Sinar Ternak Sejahtera (PT STS). Penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan, kasus, dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pengawasan kemitraan memiliki fungsi preventif, korektif, dan penegakan dengan memperhatikan distribusi kendali, risiko, manfaat ekonomi, pembiayaan, serta partisipasi mitra. Dalam perkara PT STS, KPPU menyatakan adanya pelanggaran Pasal 35 ayat (1) UU UMKM terkait penguasaan yuridis terhadap peternak plasma, memerintahkan perbaikan perjanjian, dan menjatuhkan denda Rp10.000.000.000,00. Namun, objek penguasaan, dasar kewenangan perintah perbaikan, dan efektivitas sanksi masih menyisakan persoalan hukum. Penelitian ini merekomendasikan kejelasan makna frasa "memiliki" dan "menguasai", perumusan tindakan korektif yang spesifik, serta pedoman operasional bagi instansi terkait.

Received November 06, 2026; Revised November 08, 2026; Accepted November 09, 2026
*Feony Yatmaristi, feonyatmaristi@gmail.com

Kata kunci: pengawasan kemitraan, penguasaan yuridis, inti-plasma, KPPU, sosiologi hukum.

LATAR BELAKANG

Hubungan kemitraan antara usaha besar dan usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) merupakan salah satu instrumen kebijakan ekonomi nasional untuk mendorong pemerataan kesempatan berusaha dan memperkuat struktur perekonomian. Gagasan tersebut berakar pada prinsip demokrasi ekonomi sebagaimana tercermin dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi, yang antara lain mengamanatkan terciptanya keterkaitan dan kemitraan yang saling menguntungkan antarpelaku ekonomi serta pemberian kesempatan, dukungan, perlindungan, dan pengembangan kepada usaha kecil, menengah, dan koperasi. (Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 1998)

UMKM sendiri merupakan salah satu pilar utama ekonomi nasional yang harus memperoleh kesempatan utama, dukungan, perlindungan dan pengembangan seluas-luasnya sebagai wujud keberpihakan yang tegas kepada kelompok usaha ekonomi rakyat. UMKM merupakan kegiatan usaha yang mampu memperluas lapangan kerja dan memberikan pelayanan ekonomi secara luas kepada masyarakat, dan dapat berperan dalam proses pemerataan dan peningkatan pendapatan masyarakat, mendorong pertumbuhan ekonomi, dan berperan dalam mewujudkan stabilitas nasional. (Republik Indonesia, 2008)

Gagasan besar untuk memberdayakan UMKM tersebut, salah satunya melalui perjanjian kemitraan, dituangkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU UMKM). (Republik Indonesia, 2008, 2023)

Pasal 1 angka 13 mendefinisikan kemitraan sebagai kerja sama dalam keterkaitan usaha, langsung maupun tidak langsung, atas dasar prinsip saling memerlukan, mempercayai, memperkuat, dan menguntungkan yang melibatkan pelaku Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah dengan Usaha Besar. Dengan demikian, hubungan kemitraan tidak

sekadar merupakan hubungan kontraktual antara dua pelaku usaha, melainkan juga bagian dari instrumen kebijakan yang mengandung tujuan sosial-ekonomi, yaitu menciptakan keterhubungan kegiatan usaha sekaligus memperkuat kapasitas pihak yang secara ekonomi relatif lebih kecil. (Republik Indonesia, 2008)

Namun, dalam praktiknya tujuan normatif kemitraan tersebut tidak dengan sendirinya menjamin terciptanya hubungan yang setara antar para pihak. Hubungan antara usaha besar dan UMKM pada umumnya berlangsung dalam kondisi yang tidak seimbang bahkan cenderung timpang, baik dari kapasitas ekonomi, akses pembiayaan, penguasaan teknologi, informasi, serta posisi tawar. Perbedaan tersebut dapat memengaruhi kemampuan para pihak dalam merundingkan isi perjanjian, menentukan pembagian risiko dan keuntungan, serta mengambil keputusan selama hubungan kemitraan berlangsung. Dalam keadaan tertentu, pihak yang memiliki sumber daya dan kendali lebih besar dapat menentukan syarat-syarat hubungan secara sepihak, sementara UMKM yang menjadi mitra berada dalam posisi yang sulit untuk menolak, merundingkan kembali, atau mengakhiri hubungan kemitraan tersebut. Oleh karena itu, hubungan kemitraan perlu dipahami tidak hanya sebagai hubungan hukum yang lahir dari kesepakatan, tetapi juga sebagai hubungan sosial dan ekonomi yang dapat mengandung ketergantungan serta ketimpangan kekuasaan di antara para pihak.

Dalam konteks tersebut, pengawasan negara menjadi penting untuk memastikan bahwa kemitraan benar-benar berfungsi sebagai sarana pemberdayaan dan perluasan kesempatan berusaha, bukan justru menjadi mekanisme yang mempertahankan ketergantungan UMKM terhadap usaha besar.

UU 20/2008 telah memberikan landasan bagi pengawasan kemitraan, sebagaimana diatur dalam Pasal 34 ayat (3) yang menentukan bahwa perjanjian kemitraan tidak boleh bertentangan dengan prinsip dasar kemandirian UMKM, dan tidak boleh menciptakan ketergantungan UMKM terhadap usaha besar. Selanjutnya, Pasal 35 ayat (1) dan ayat (2) UU 20/2008 mengatur larangan bagi usaha yang lebih besar untuk memiliki dan/atau menguasai UMKM yang lebih kecil yang menjadi mitra usahanya. (Republik Indonesia, 2008)

Pasal 35

(1) Usaha Besar dilarang memiliki dan/atau menguasai Usaha Mikro, Kecil, dan/atau Menengah sebagai mitra usahanya dalam pelaksanaan hubungan kemitraan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26.

(2) Usaha Menengah dilarang memiliki dan/atau menguasai Usaha Mikro dan/atau Usaha Kecil mitra usahanya.

Pengawasan kemitraan tersebut dilaksanakan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagaimana diamanatkan Pasal 36 ayat (2) UU 20/2008 dan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021 tentang Kemudahan, Pelindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah, serta memungkinkan KPPU untuk melakukan koordinasi pengawasan dengan instansi terkait.(Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008, 2008; Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, 2023). Hal ini menunjukkan bahwa negara melalui KPPU tidak sepenuhnya menyerahkan hubungan kemitraan kepada kebebasan berkontrak, melainkan menempatkan pengawasan sebagai instrumen untuk menjaga agar pelaksanaan hubungan tersebut tetap sejalan dengan tujuan dan prinsip kemitraan. (Republik Indonesia, 2008, 2021)

Meskipun demikian, pengawasan kemitraan menghadirkan persoalan yang lebih kompleks daripada sekadar memeriksa keberadaan perjanjian atau kesesuaian klausulnya dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan perlu memperhatikan bagaimana hubungan kontraktual dijalankan dalam kenyataan, bagaimana kendali atas kegiatan usaha didistribusikan, bagaimana risiko dan manfaat dibebankan kepada masing-masing pihak, serta sejauh mana mitra UMKM memiliki ruang untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan. Dengan kata lain, penilaian terhadap suatu hubungan kemitraan tidak cukup berhenti pada apa yang tertulis dalam perjanjian, tetapi juga perlu mempertimbangkan struktur hubungan dan praktik yang terbentuk selama perjanjian tersebut dilaksanakan. Di sinilah perspektif sosiologi hukum menjadi relevan.

Perspektif sosiologi hukum memungkinkan hukum dipahami sebagai bagian dari kehidupan sosial, bukan semata-mata sebagai kumpulan norma yang berlaku secara formal. Hukum tidak hanya dinilai berdasarkan apa yang diperintahkan atau dilarang dalam peraturan perundang-undangan (*law in books*), tetapi juga berdasarkan bagaimana norma tersebut diterapkan, dipatuhi, dinegosiasikan, atau bahkan tidak bekerja sebagaimana tujuan pembentukannya dalam kehidupan masyarakat (*law in action*).

Dalam konteks kemitraan, perspektif ini membantu menjelaskan mengapa hubungan yang secara normatif dibangun atas prinsip saling memerlukan, mempercayai, memperkuat, dan menguntungkan dapat berkembang menjadi hubungan yang tidak seimbang. Perspektif ini juga memberikan landasan untuk menilai apakah pengawasan yang dilakukan oleh negara telah mampu menjembatani kesenjangan antara tujuan normatif kemitraan dan realitas hubungan ekonomi para pihak.

Relevansi persoalan tersebut dapat dilihat dalam Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Nomor 09/KPPU-K/2020 mengenai kemitraan antara PT Sinar Ternak Sejahtera (PT STS) dan para peternak plasma dalam pola kemitraan inti-plasma di sektor peternakan ayam. Perkara ini memperlihatkan suatu hubungan kemitraan yang melibatkan pembagian peran dan sumber daya antara perusahaan inti dan peternak plasma. (Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2022)

Penggunaan Putusan KPPU Nomor 09/KPPU-K/2020 sebagai studi kasus dalam kajian ini ditempatkan secara proporsional. Putusan tersebut merupakan dokumen yang merekam konstruksi fakta, proses pengawasan, dan penilaian KPPU terhadap hubungan kemitraan antara PT STS dan peternak plasma. Oleh karena itu, putusan digunakan sebagai bahan untuk membaca bagaimana norma pengawasan kemitraan bekerja dalam suatu perkara konkret. Kajian ini diharapkan mengidentifikasi persoalan-persoalan sosiologis yang dapat dibaca dari fakta dan pertimbangan yang tercantum dalam putusan. (Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2022)

Kajian ini juga akan menggunakan Peraturan KPPU Nomor 4 Tahun 2019, sebagai peraturan yang berlaku saat putusan dijatuhkan. Saat ini Peraturan KPPU Nomor 4 Tahun 2019 tersebut telah dicabut dengan Perkom 2/2024. (Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2019, 2024)

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan analisis sosiologi hukum atas dokumen putusan. Pendekatan yang dipakai adalah pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan konseptual. Konsep pengawasan menjadi benang merah analisis: rumusan masalah pertama membangun konsep pengawasan kemitraan dari kerangka Pound, Macaulay, Macneil, Galanter, Ayres–Braithwaite, dan Friedman, dan rumusan masalah kedua memakai konsep itu untuk membaca pelaksanaan pengawasan KPPU dalam Putusan Nomor 09/KPPU-K/2020. Penelitian ini tidak

memakai data lapangan. Fakta sosial dibatasi pada fakta yang tercatat dalam putusan, sehingga artikel ini tidak menarik kesimpulan tentang perilaku para pihak di luar putusan. Karena itu, istilah hukum dalam tindakan dalam artikel ini dimaknai sebagai praktik sebagaimana dikonstruksi putusan, yaitu fakta yang telah disaring melalui pemeriksaan dan pertimbangan Majelis, bukan praktik lapangan yang diamati langsung. Karena putusan dijatuhkan pada 29 Juli 2022, tata cara pengawasan yang menjadi acuan adalah Peraturan KPPU Nomor 4 Tahun 2019 yang berlaku saat itu; Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2024 yang kemudian mencabutnya hanya disebut sebagai peraturan yang berlaku saat ini dan tidak dipakai untuk menilai putusan. Lima indikator ketimpangan yang disusun dalam penelitian ini merupakan perangkat analisis sosiologis, bukan unsur hukum baru; penentuan ada atau tidaknya pelanggaran tetap didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku.

Bahan hukum primer terdiri atas Ketetapan MPR Nomor XVI/MPR/1998, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021, Peraturan KPPU (Perkom) Nomor 4 Tahun 2019 dan Nomor 2 Tahun 2024, Putusan KPPU Nomor 09/KPPU-K/2020, Putusan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 01/Pdt.Sus-KPPU/2022/PN Niaga.Jkt.Pst, dan Putusan MA Nomor 1805 K/Pdt.Sus-KPPU/2022. Bahan hukum sekunder terdiri atas buku dan artikel jurnal tentang kemitraan, pengawasan, dan sosiologi hukum. Bahan dianalisis secara kualitatif: fakta dan pertimbangan putusan diuraikan, lalu dinilai dengan konsep pengawasan yang dibangun pada pembahasan rumusan masalah pertama. (Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, 1998; Republik Indonesia, 1999, 2008, 2021, 2023; Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2019, 2024)

HASIL DAN PEMBAHASAN

C.1. Pengawasan Perjanjian Kemitraan antara Usaha Besar dan UMKM dalam Perspektif Sosiologi Hukum

1. Kemitraan sebagai Instrumen Pemberdayaan dan Kesempatan Berusaha

Kemitraan merupakan hubungan kerja sama antarpelaku usaha yang didasarkan pada prinsip saling menguntungkan, menunjang, dan memperkuat. Hubungan tersebut diharapkan menghasilkan manfaat bagi seluruh pihak, bukan sekadar keuntungan bagi salah satu pelaku usaha (Kartasasmita, 1996). Dalam konteks usaha besar dan UMKM,

kemitraan menjadi instrumen kebijakan untuk memperluas kesempatan berusaha melalui akses terhadap pembiayaan, teknologi, pengetahuan, pembinaan, dan jaringan pemasaran. Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 mengatur beberapa pola kemitraan, antara lain inti-plasma, subkontrak, waralaba, perdagangan umum, distribusi dan keagenan, serta rantai pasok (Republik Indonesia, 2008).

Setiap pola kemitraan memiliki karakteristik dan potensi ketergantungan yang berbeda. Pada pola inti-plasma, ketergantungan dapat muncul akibat penguasaan sarana produksi, pembiayaan, dan pemasaran oleh perusahaan inti. Pada pola subkontrak, ketergantungan dapat berkaitan dengan kepastian pesanan dan penentuan harga, sedangkan pada pola waralaba dapat muncul melalui penggunaan merek dan sistem operasional pemberi waralaba. Oleh karena itu, pengawasan tidak dapat dilakukan secara seragam, tetapi perlu mempertimbangkan karakteristik hubungan usaha yang dijalankan.

Dalam perspektif sosiologi hukum, kemitraan tidak cukup dipahami sebagai hubungan kontraktual yang tertuang dalam perjanjian tertulis. Macaulay (1963) menjelaskan bahwa hubungan bisnis juga dipengaruhi oleh praktik, kebiasaan, dan hubungan berkelanjutan antarpelaku usaha. Sejalan dengan itu, Macneil (1980) memandang kontrak sebagai hubungan yang berkembang secara berkelanjutan, sehingga pelaksanaannya perlu dinilai berdasarkan dinamika hubungan para pihak. Dengan demikian, pemberian akses pembiayaan dan sarana produksi kepada UMKM harus dinilai bersama dengan kemungkinan munculnya pembatasan terhadap kebebasan menentukan pemasok, memasarkan hasil produksi, maupun mengakhiri hubungan kemitraan.

Kesempatan berusaha melalui kemitraan pada akhirnya tidak hanya diukur dari keberadaan kerja sama, tetapi juga dari kemampuan UMKM mengembangkan kapasitas usaha, memperoleh manfaat secara proporsional, dan mempertahankan kemandiriannya. Orientasi pemberdayaan tersebut menjadi penting agar kemitraan benar-benar mewujudkan hubungan usaha yang saling memperkuat dan menguntungkan.

2. Ketimpangan Posisi UMKM dalam Perjanjian Kemitraan

Ketimpangan posisi tawar dalam kemitraan dapat bersumber dari perbedaan modal, akses pembiayaan, teknologi, informasi, jaringan pemasaran, dan ketersediaan mitra alternatif. Pihak yang memiliki sumber daya lebih besar cenderung mempunyai kemampuan lebih kuat dalam menentukan persyaratan hubungan usaha, sedangkan UMKM dapat mengalami kesulitan untuk menolak atau merundingkan kembali ketentuan

perjanjian. Galanter (1974) menjelaskan bahwa pihak yang memiliki sumber daya, pengalaman, dan akses lebih baik terhadap sistem hukum cenderung berada dalam posisi yang lebih menguntungkan dibandingkan pihak dengan kapasitas terbatas.

Ketimpangan tersebut tidak selalu berbentuk penguasaan kepemilikan atas badan usaha atau aset mitra, tetapi dapat muncul melalui kendali terhadap keputusan ekonomi yang menentukan keberlangsungan usaha. Oleh karena itu, pengawasan kemitraan perlu memperhatikan lima indikator. Pertama, penguasaan rantai nilai kegiatan usaha, termasuk penentuan sarana produksi, standar produksi, pembelian hasil, dan akses pasar. Kedua, distribusi risiko dan manfaat ekonomi, terutama keseimbangan pembebanan risiko pembiayaan, kerugian produksi, dan perubahan pasar. Ketiga, investasi khusus dan ketergantungan aset yang dapat membatasi kemampuan UMKM untuk berpindah ke mitra lain. Keempat, kesesuaian jangka waktu kemitraan dengan jangka waktu pembiayaan dan kewajiban finansial. Kelima, partisipasi dan kapasitas mitra, termasuk akses informasi, keterlibatan dalam perubahan perjanjian, mekanisme pengaduan, dan hak mengakhiri hubungan kemitraan.

Kelima indikator tersebut merupakan perangkat analisis sosiologis untuk mengidentifikasi potensi ketergantungan, bukan unsur hukum baru dalam menentukan pelanggaran. Penetapan ada atau tidaknya pelanggaran tetap harus didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan pembuktian unsur pelanggarannya.

3. Fungsi Pengawasan dalam Perspektif Sosiologi Hukum

Pengawasan kemitraan bertujuan memastikan bahwa hubungan usaha tidak hanya memenuhi kesepakatan secara formal, tetapi juga berjalan sesuai dengan prinsip pemberdayaan dan kemandirian UMKM. Pemikiran Pound (1910) mengenai hubungan *law in books* dan *law in action* relevan untuk menjelaskan bahwa hukum perlu dinilai berdasarkan kesesuaian antara norma tertulis dan penerapannya dalam kehidupan sosial. Dengan demikian, perjanjian yang secara formal memenuhi ketentuan hukum tetap perlu dievaluasi apabila pelaksanaannya menimbulkan ketergantungan yang berlebihan terhadap UMKM.

Pengawasan kemitraan memiliki tiga fungsi utama, yaitu preventif, korektif, dan penegakan. Fungsi preventif dilakukan dengan mengidentifikasi ketentuan atau praktik yang berpotensi menimbulkan penguasaan terhadap mitra. Fungsi korektif diarahkan pada perbaikan perjanjian dan pelaksanaan kemitraan yang tidak sesuai dengan prinsip

kemitraan. Sementara itu, fungsi penegakan diwujudkan melalui pemberian konsekuensi hukum terhadap pelaku usaha yang terbukti melanggar ketentuan.

Ketiga fungsi tersebut sejalan dengan pendekatan *responsive regulation* yang dikembangkan Ayres dan Braithwaite (1992). Pendekatan ini menempatkan pembinaan dan persuasi sebagai langkah awal, kemudian meningkatkan tindakan penegakan apabila pelaku usaha tidak menunjukkan kepatuhan. Efektivitas pengawasan juga dipengaruhi oleh substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum sebagaimana dijelaskan Friedman (1975). Dalam konteks kemitraan, substansi hukum berkaitan dengan kejelasan norma dan sanksi, struktur hukum berkaitan dengan kapasitas serta koordinasi lembaga pengawas, sedangkan budaya hukum berhubungan dengan pemahaman dan perilaku pelaku usaha. Oleh karena itu, pengawasan yang efektif membutuhkan norma yang jelas, lembaga yang mampu menjalankan kewenangannya, serta mekanisme korektif yang dapat dilaksanakan.

C.2. Pelaksanaan Pengawasan Kemitraan oleh KPPU dalam Putusan Nomor 09/KPPU-K/2020

1. Kewenangan KPPU dalam Pengawasan Kemitraan

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) merupakan lembaga yang dibentuk untuk mengawasi persaingan usaha berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 (Republik Indonesia, 1999, 2023). Kewenangan KPPU dalam pengawasan kemitraan diberikan melalui Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 dan ditegaskan kembali dalam Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021. Pasal 119 PP tersebut mengatur bahwa pengawasan kemitraan dilakukan oleh KPPU dengan berkoordinasi bersama instansi terkait (Republik Indonesia, 2008, 2021).

Ruang lingkup pengawasan tersebut berkaitan dengan larangan bagi usaha besar untuk memiliki dan/atau menguasai UMKM sebagai mitra usaha sebagaimana diatur dalam Pasal 35 ayat (1) UU UMKM. Terhadap pelanggaran ketentuan tersebut, Pasal 39 memberikan kewenangan penjatuhan sanksi administratif berupa pencabutan izin usaha dan/atau denda paling banyak Rp10.000.000.000,00 bagi usaha besar (Republik Indonesia, 2008).

Tata cara pengawasan yang digunakan untuk menilai perkara ini adalah Peraturan KPPU Nomor 4 Tahun 2019 karena peraturan tersebut berlaku ketika Putusan Nomor

09/KPPU-K/2020 dijatuhkan pada 29 Juli 2022. Peraturan tersebut kemudian dicabut melalui Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2024. Oleh sebab itu, peraturan tahun 2024 tidak digunakan sebagai dasar untuk menilai prosedur pengawasan dalam perkara yang terjadi sebelumnya (Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2019, 2024).

2. Pengawasan Kemitraan PT Sinar Ternak Sejahtera dalam Putusan KPPU Nomor 09/KPPU-K/2020

Putusan KPPU Nomor 09/KPPU-K/2020 berkaitan dengan dugaan pelanggaran Pasal 35 ayat (1) UU UMKM oleh PT Sinar Ternak Sejahtera (PT STS) dalam pelaksanaan kemitraan pola inti-plasma di sektor peternakan ayam. PT STS bertindak sebagai perusahaan inti yang menyediakan pembiayaan modernisasi kandang, sarana produksi berupa DOC, pakan, vaksin, dan obat-obatan, serta bimbingan teknis dan pembelian hasil produksi. Sementara itu, peternak plasma menyediakan lahan, membangun kandang sesuai spesifikasi perusahaan, menyediakan tenaga kerja, dan melaksanakan kegiatan budidaya berdasarkan standar PT STS (Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2022).

Salah satu persoalan utama dalam perkara tersebut adalah jangka waktu kemitraan sekurang-kurangnya 20 tahun yang berkaitan dengan pembiayaan modernisasi kandang. Peternak plasma juga memberikan sertifikat tanah sebagai jaminan pembiayaan dan menyepakati konsekuensi tertentu apabila hubungan kemitraan diakhiri sebelum waktunya. Keterkaitan antara pembiayaan, jaminan aset, dan keberlangsungan kemitraan tersebut menjadi perhatian KPPU karena berpotensi menimbulkan penguasaan yuridis oleh perusahaan inti terhadap peternak plasma (Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2022).

Dalam pemeriksaannya, KPPU memperhatikan beberapa aspek. Pertama, keterkaitan perjanjian kemitraan dengan perjanjian pembiayaan modernisasi kandang. KPPU menilai bahwa kedua hubungan tersebut perlu dipisahkan agar kewajiban kemitraan tidak bercampur dengan kewajiban utang-piutang. Kedua, jangka waktu kemitraan dan kebebasan peternak untuk menentukan kelanjutan usahanya setelah pembiayaan dilunasi. Ketiga, penguasaan atas tanah, kandang, dan jaminan pembiayaan yang perlu diatur secara jelas untuk memberikan kepastian hukum. Keempat, transparansi informasi mengenai pembiayaan, bunga, cicilan, dan sisa kewajiban finansial. Kelima,

kejelasan standar kualitas sarana produksi serta kewajaran harga sewa maupun harga jual tanah dan kandang (Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2022).

Berdasarkan pemeriksaan tersebut, Majelis Komisi menyimpulkan bahwa terdapat penguasaan secara yuridis dalam hubungan kemitraan antara PT STS dan peternak plasma yang bertentangan dengan Pasal 35 ayat (1) UU UMKM. Sebelum pemeriksaan lanjutan, KPPU telah memberikan tiga peringatan tertulis dan tambahan waktu kepada PT STS. Namun, berdasarkan pemantauan terhadap 38 dokumen amandemen perjanjian, enam dari tujuh butir perintah perbaikan dinyatakan belum dilaksanakan (Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2022).

Pada 29 Juli 2022, KPPU menyatakan PT STS terbukti melanggar Pasal 35 ayat (1) UU UMKM. Majelis Komisi memerintahkan PT STS memperbaiki perjanjian dan pelaksanaan kemitraan, antara lain dengan memisahkan perjanjian kemitraan dari pembiayaan, menghapus ketentuan yang menimbulkan penguasaan yuridis, memperjelas jangka waktu pembiayaan, memberikan hak kepada peternak untuk menentukan kelanjutan usaha setelah utang dilunasi, memperbaiki pengaturan harga, memperjelas standar sarana produksi, dan meningkatkan transparansi informasi. Perintah tersebut harus dilaksanakan dalam waktu enam bulan. Selain itu, PT STS dijatuhi denda sebesar Rp10.000.000.000,00. Apabila perintah perbaikan tidak dilaksanakan, KPPU dapat meminta instansi pemberi izin untuk melakukan pencabutan izin usaha sesuai mekanisme yang ditetapkan dalam putusan (Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2022).

Putusan tersebut kemudian diajukan keberatan oleh PT STS ke Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Melalui Putusan Nomor 01/Pdt.Sus-KPPU/2022/PN Niaga.Jkt.Pst., Pengadilan Niaga membatalkan putusan KPPU dan menyatakan PT STS tidak terbukti melanggar Pasal 35 ayat (1) UU UMKM (Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, 2022). KPPU selanjutnya mengajukan kasasi. Mahkamah Agung melalui Putusan Nomor 1805 K/Pdt.Sus-KPPU/2022 tanggal 6 Desember 2022 mengabulkan permohonan kasasi dan membatalkan putusan Pengadilan Niaga sehingga putusan KPPU kembali berlaku. Namun, pertimbangan Mahkamah Agung berkenaan dengan aspek formal pengajuan keberatan, khususnya persyaratan jaminan bank, bukan pemeriksaan ulang terhadap substansi penguasaan dalam hubungan kemitraan (Mahkamah Agung Republik Indonesia, 2022).

3. Analisis Sosiologi Hukum terhadap Pengawasan KPPU

Perkara PT STS menunjukkan bahwa pengawasan kemitraan tidak cukup dilakukan dengan memeriksa keberadaan perjanjian tertulis, tetapi perlu menilai struktur hubungan usaha yang terbentuk. Keterkaitan antara pembiayaan, jangka waktu kemitraan, penggunaan aset sebagai jaminan, pengelolaan kandang, dan akses informasi dapat memengaruhi kemandirian peternak plasma. Hal ini sejalan dengan perspektif *law in action* yang menekankan pentingnya menilai bagaimana norma hukum bekerja dalam praktik hubungan sosial dan ekonomi (Pound, 1910).

Pemberian peringatan tertulis sebelum pemeriksaan lanjutan juga memperlihatkan orientasi korektif dalam pengawasan KPPU. Mekanisme tersebut sejalan dengan pendekatan *responsive regulation*, yaitu memberikan kesempatan kepada pelaku usaha untuk memperbaiki kepatuhan sebelum tindakan penegakan yang lebih tegas diterapkan (Ayres & Braithwaite, 1992). Dengan demikian, pengawasan kemitraan tidak hanya berorientasi pada penjatuhan sanksi, tetapi juga pada perbaikan hubungan usaha.

Meskipun demikian, putusan tersebut masih menyisakan persoalan hukum. Pertama, konstruksi penguasaan yuridis yang digunakan KPPU belum menjelaskan secara memadai objek kegiatan usaha atau aset yang dianggap mengalami peralihan penguasaan. Kedua, perintah perbaikan perjanjian menimbulkan persoalan mengenai dasar kewenangan dan kepastian ruang lingkup kewajiban yang harus dipenuhi. Ketiga, efektivitas ancaman pencabutan izin usaha bergantung pada tindakan instansi pemberi izin. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa keberadaan kewenangan pengawasan dan penjatuhan sanksi belum otomatis menjamin tercapainya koreksi terhadap ketimpangan kemitraan.

Dengan demikian, pengawasan kemitraan oleh KPPU perlu diarahkan pada pemeriksaan substantif terhadap distribusi kendali, risiko, manfaat ekonomi, pembiayaan, dan partisipasi mitra. Kejelasan standar pembuktian, rumusan tindakan korektif, serta koordinasi dengan instansi terkait menjadi faktor penting agar pengawasan dapat mendorong hubungan kemitraan yang lebih mandiri, seimbang, dan saling menguntungkan.

KESIMPULAN DAN SARAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa pengawasan perjanjian kemitraan oleh KPPU memiliki peran penting dalam mencegah terjadinya penguasaan sepihak oleh perusahaan inti terhadap mitra UMKM. Dalam Putusan KPPU Nomor 09/KPPU-K/2020, KPPU menilai bahwa hubungan kemitraan antara PT Sinar Ternak Sejahtera dan peternak plasma menunjukkan adanya penguasaan secara yuridis yang bertentangan dengan Pasal 35 ayat (1) Undang-Undang UMKM. Kondisi tersebut memperlihatkan bahwa kemitraan tidak cukup dinilai berdasarkan keberadaan perjanjian tertulis, tetapi juga harus memperhatikan keseimbangan hak, kewajiban, risiko, manfaat ekonomi, serta kemandirian para pihak dalam pelaksanaannya. Ditinjau dari perspektif sosiologi hukum, efektivitas pengawasan ditentukan oleh kesesuaian antara substansi hukum, struktur kelembagaan, dan budaya hukum para pihak. Penelitian ini terbatas pada kajian normatif terhadap peraturan perundang-undangan dan dokumen putusan, sehingga belum menggambarkan secara langsung pengalaman peternak plasma dalam menjalankan kemitraan. Oleh karena itu, KPPU perlu memperkuat pengawasan substantif dengan menilai pola penguasaan ekonomi dan ketergantungan mitra, memperjelas indikator penilaian terhadap unsur memiliki dan menguasai dalam Pasal 35 ayat (1) Undang-Undang UMKM, serta menetapkan perintah perbaikan perjanjian secara jelas dan terukur. Selain itu, koordinasi KPPU dengan instansi perizinan perlu ditingkatkan agar rekomendasi pengawasan dapat ditindaklanjuti secara efektif. Pemerintah juga perlu menyusun pedoman teknis penyusunan dan evaluasi perjanjian kemitraan yang mudah dipahami oleh UMKM, sedangkan penelitian selanjutnya disarankan melibatkan peternak plasma dan pelaku usaha secara langsung untuk memperoleh gambaran empiris mengenai efektivitas pengawasan perjanjian kemitraan.

DAFTAR PUSTAKA

Ayres, I., & Braithwaite, J. (1992). *Responsive regulation: Transcending the deregulation debate*. Oxford, England: Oxford University Press.

Friedman, L. M. (1975). *The legal system: A social science perspective*. New York, NY: Russell Sage Foundation.

Galanter, M. (1974). Why the “haves” come out ahead: Speculations on the limits of legal change. *Law & Society Review, 9*(1), 95–160.

Kartasasmita, G. (1996). *Pembangunan untuk rakyat: Memadukan pertumbuhan dan pemerataan*. Jakarta, Indonesia: PT Pustaka Cidesindo.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. (2019). *Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2019 tentang tata cara pengawasan dan penanganan perkara kemitraan*.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. (2022). *Putusan perkara Nomor 09/KPPU-K/2020* (29 Juli 2022).

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. (2024). *Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2024 tentang tata cara pengawasan dan penanganan perkara kemitraan*.

Macaulay, S. (1963). Non-contractual relations in business: A preliminary study. *American Sociological Review, 28*(1), 55–67.

Macneil, I. R. (1980). *The new social contract: An inquiry into modern contractual relations*. New Haven, CT: Yale University Press.

Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2022). *Putusan Nomor 1805 K/Pdt.Sus-KPPU/2022* (6 Desember 2022).

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia. (1998). *Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor XVI/MPR/1998 tentang politik ekonomi dalam rangka demokrasi ekonomi*.

Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. (2022). *Putusan Nomor 01/Pdt.Sus-KPPU/2022/PN Niaga.Jkt.Pst* (19 September 2022).

Pound, R. (1910). Law in books and law in action. *American Law Review, 44*, 12.

Republik Indonesia. (1999). *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat*.

Republik Indonesia. (2008). *Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang usaha mikro, kecil, dan menengah*.

Republik Indonesia. (2011). *Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang pembentukan peraturan perundang-undangan*.

Republik Indonesia. (2021). *Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021 tentang kemudahan, pelindungan, dan pemberdayaan koperasi dan usaha mikro, kecil, dan menengah*.

Republik Indonesia. (2022). *Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang cipta kerja*.

Republik Indonesia. (2023). *Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang cipta kerja menjadi undang-undang*.