

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkembangan perekonomian yang seiring sejalan dengan arus globalisasi patut disadari bahwa bersamaan dengan itu semakin banyak pula tantangan yang harus dihadapi, tanpa terkecuali dalam dunia usaha. Tantangan tersebut berlaku menyeluruh bagi masyarakat global agar dapat memenuhi kebutuhan hidup, baik primer, sekunder, maupun tersier. Pemenuhan kebutuhan hidup tersebut semakin membuat terbukanya perdagangan antar negara serta meningkatnya akses pasar produk ke negara lain.¹ Keterbukaan tersebutlah yang dinilai sebagai fenomena baru dalam era globalisasi perekonomian.

Peluang untuk meningkatkan akses produk dalam negeri ke pasar internasional, serta tantangan terhadap daya saing industri dalam negeri terhadap produk luar negeri merupakan hal yang sudah lazim terjadi dalam era globalisasi ekonomi kini. Setidaknya hal tersebut terlihat dari banyaknya perjanjian internasional yang lahir di era ini, diantaranya *North America Free Trade Agreement* (NAFTA), *China-ASEAN Free Trade Area* (CAFTA), *ASEAN Free Trade Area* (AFTA), dan lain sebagainya.

¹ Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, *Kajian Dampak Kesepakatan Perdagangan Bebas Terhadap Daya Saing Produkmanufaktur Indonesia*, Kemendag, Jakarta, 2011, hlm. 1.

Memang harus diakui bahwa globalisasi membuat batas negara menjadi semakin semu dan pasar menjadi semakin luas. Keadaan semacam ini merupakan bentuk nyata dari perdagangan bebas (*free trade*) yang menurut Adam Smith dikatakan sebagai perwujudan hukum kodrat dalam bidang ekonomi.² Secara garis besar, perdagangan bebas ditandai dengan ciri-ciri sebagai berikut:³

1. Adanya pengakuan terhadap hak individu;
2. Kedaulatan konsumen dan kebebasan dalam konsumsi;
3. Menerapkan sistem persaingan bebas;
4. Peranan modal sangat penting;
5. Peranan pemerintah dibatasi;
6. Motif mencari laba terpusat pada kepentingan individu.

Adapun perdagangan bebas ini membawa dampak tersendiri, tanpa terkecuali dalam praktiknya di Indonesia. Perdagangan bebas membawa iklim usaha yang kompetitif, sehingga mendorong para pelaku usaha untuk selalu inovatif dan kreatif dalam menciptakan suatu produk. Selain itu, kegiatan ekonomi lebih dinamis karena adanya persaingan yang timbul dari kegiatan tersebut. Namun terdapat beberapa hal yang patut diperhatikan dalam praktik perdagangan bebas ini.

Adanya kebebasan yang diberikan kepada para pelaku usaha berpotensi menimbulkan beberapa dampak. Salah satu diantaranya adalah

² A. Sonny Keraf, *Pasar Bebas Keadilan dan Peran Pemerintah Telaah Atas Etika Ekonomi Adam Smith*, Kanisius, Yogyakarta, 1996, hlm. 198.

³ *Ibid*, hlm. 76.

menimbulkan kesenjangan ekonomi antar para pelaku usaha.⁴ Tidak seimbangya kekuatan modal dan sumber daya diantara para pelaku usaha akan berpotensi terjadinya monopoli. Monopoli atau pemusatan perekonomian selain menimbulkan kesenjangan, akan berakibat juga pada penurunan kualitas kesejahteraan masyarakatnya.

Maka dari itu, penting disadari bersamaan dengan adanya liberalisasi perekonomian atau *free-market capitalism*, bahwa setiap kegiatan perdagangan maupun usaha harus dijalankan tidak hanya secara bebas (*free trade*), namun juga harus adil (*fair trade*). Guna mencapai hal tersebut, setiap kegiatan usaha di Indonesia harus patuh dan taat pada amanat konstitusi sebagai puncak tatanan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Amanat yang tertuang dalam bingkai perekonomian nasional diatur dalam Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang berbunyi:⁵

“Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.”

Pemikiran filosofis tersebut memberikan petunjuk bahwa dalam penyelenggaraan kegiatan perekonomian nasional wajib berdasarkan pada demokrasi ekonomi sebagai pondasi utama. Kemudian dengan

⁴ Sri Edi Swasono, *Pancasila, Humanisme, Pasal 33 UUD 1945, Kooperativisme, Menolak Liberalisme*, Orasi Ilmiah, Universitas Pasundan, Bandung, 2011, dalam Aan Jaelani, *Pancasila, Globalisasi dan Pasar Bebas: Meneguhkan Kembali Ekonomi Pancasila sebagai Karakter Bangsa*, Jurnal Fakultas Syari'ah dan Ekonomi Islam, IAIN Syekh Nurjati Cirebon.

⁵ Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

mengedepankan prinsip kebersamaan, kemandirian, dan keadilan, tentu akan terciptanya suatu keseimbangan perekonomian nasional. Semua komponen tersebut akan mudah dicapai apabila praktik perdagangan bebas tetap mengedepankan iklim persaingan usaha yang sehat.

Sejatinya persaingan usaha yang sehat merupakan *qonditio sine qua non* bagi terselenggaranya ekonomi pasar. Persaingan usaha yang sehat akan memberikan dampak positif bagi para pelaku usaha, sebab dapat menimbulkan motivasi untuk meningkatkan efisiensi, produktivitas, inovasi, dan kualitas produk yang dihasilkan.⁶ Di sisi lain, manfaat dari persaingan usaha yang sehat akan dirasakan oleh konsumen, yaitu adanya penurunan harga, banyak pilihan, dan peningkatan kualitas produk.

Suasana yang demikian kompetitif merupakan syarat mutlak bagi negara-negara berkembang seperti Indonesia untuk mencapai pertumbuhan yang efisien, termasuk proses industrialisasinya. Dalam pasar yang kompetitif, para pelaku usaha akan saling bersaing menjajakan produk mereka kepada konsumen. Untuk hal ini, banyak dari pelaku usaha yang mengembangkan dan meningkatkan daya teknologi mereka, baik teknologi proses produksi (*process technology*) maupun teknologi produk (*product technology*). Dengan demikian, ini akan semakin mendorong suasana kompetitif dalam dunia usaha di Indonesia.

⁶ Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia (Dalam Teori dan Praktik serta Penerapan Hukumnya)*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 3.

Bertolak dari uraian di atas, jelaslah bahwa ada kaitan yang erat antara demokrasi ekonomi dengan iklim persaingan yang sehat. Demokrasi ekonomi menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi dalam produksi dan pemasaran barang dan/atau jasa, serta iklim yang sehat, efektif, dan efisien. Lebih dari itu, demokrasi ekonomi menghendaki bahwa setiap orang yang berusaha di Indonesia harus berada dalam situasi persaingan yang sehat dan wajar. Sehingga tidak menimbulkan adanya pemusatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu.⁷

Guna menyelaraskan tatanan serta tantangan persaingan dalam dunia usaha tersebut, peran pemerintah sangat sentral guna bersungguh-sungguh merajut rasa optimisme dalam menghadapi dan mempersiapkan perekonomian dalam negeri untuk ikut serta dalam lingkaran perdagangan regional dan internasional. Setidaknya, peran aktif pemerintah mulai terlihat sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999) yang mencakup pengaturan antimonopoli dan persaingan usaha dengan segala aspek-aspeknya yang terkait. Eksistensi dari UU No. 5 Tahun 1999 sangat membawa semangat *Law as a Tool to Encourage Economic Efficiency*, sebagaimana amanat Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945.

Sebelum UU No. 5 Tahun 1999 eksis dan menjadi payung hukum bagi para pelaku usaha dan konsumen, sejumlah peraturan perundang-

⁷ Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Kencana Prenada, Jakarta, 2008, hlm. 67.

undangan telah hadir yang dari segi substansi mengatur mengenai permasalahan kegiatan usaha. Regulasi tersebut belum terkodifikasi secara utuh atau tersebar secara terpisah (*sporadis*) satu sama lain.⁸ Dari banyaknya regulasi mengenai kegiatan usaha mengindikasikan bahwa kebutuhan akan pentingnya hukum persaingan usaha di Indonesia merupakan salah satu prasyarat akan berjalannya sistem ekonomi demokrasi yang berdasarkan Pancasila.

Secara filosofis, undang-undang ini juga merefleksikan kondisi perekonomian Indonesia. Salah satu tujuan dari lahirnya undang-undang tersebut adalah untuk mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil.⁹

Kemudian kesungguhan dari Pemerintah pun tercermin dengan dibentuknya Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Terbentuknya KPPU didasarkan pada Pasal 1 ayat (1) Keppres Nomor 75 Tahun 1999.¹⁰ KPPU adalah komisi yang dibentuk untuk mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.¹¹ Menurut undang-undang, Komisi

⁸ Binoto Nadapdap, *Hukum Acara Persaingan Usaha*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2009, hlm. 6.

⁹ Rachmadi Usman, *Hukum Acara Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2013, hlm. 32.

¹⁰ Pasal 1 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

¹¹ Pasal 1 angka 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

ini dikatakan sebagai suatu lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah serta pihak lain. Kemudian komisi ini pun bertanggung jawab langsung kepada Presiden.¹²

Meskipun demikian, semua regulasi mengenai persaingan usaha tersebut semakin hari semakin menghadapi banyak tantangan dalam bidang penegakan hukumnya. Salah satu tantangan dan isu di era kekinian yang praktiknya kian menjamur adalah mengenai praktik kartel. Menurut beberapa literatur, kartel didefinisikan sebagai perjanjian pengaturan antara pelaku usaha dalam pasar yang sama dengan tujuan untuk meningkatkan keuntungan mereka.¹³ Menurut *Black's Law Dictionary*, kartel adalah:

*“a combination of producers or sellers that join together to control a product's production or price’ or ‘an association of firms with common interests, seeking to prevent extreme or unfair competition, allocate market or share knowledge”.*¹⁴

Isu kartel sendiri tidak pernah bisa lepas dari kegiatan usaha, khususnya dalam pasar yang berstruktur oligopoli. Perilaku ini mencakup dua ranah sekaligus, yakni ranah perdata dan pidana. Ranah perdata dari praktik kartel sangat kental karena didasari dengan adanya perjanjian atau kesepakatan antara pelaku usaha yang satu dengan yang lain. Sedangkan ranah pidana atau melawan hukum dari perilaku ini tercermin dari dampak yang diakibatkan.

¹² Suyud Margono, *op.cit.*, hlm. 140.

¹³ Nur Ana dan Ditha Wiraputra, *Perbandingan Penanganan Perkara Kartel dalam Hukum Persaingan Usaha di Inonesia dan Antitrust Law di Amerika Serikat*, Depok, Jurnal FH UI, 2014, hlm. 4.

¹⁴ Bryan A Garnier, *Black's Law Dictionary*, cet. 8, St. Paul Minnesota, West Publishing. Co., 2004, hlm. 751.

Dampak yang luas serta merugikan kepentingan publik (konsumen dalam jumlah yang besar) menjadikannya sebagai tindak pidana. Implikasinya dapat berupa praktik persaingan usaha yang tidak sehat, serta dapat menyebabkan *barrier to entry* bagi para pelaku usaha yang baru. Sedangkan tujuan dari kartel tersebut dilakukan untuk mendapatkan maksimal (*maximum profit*) dengan cara menutup persaingan dan mengambil keuntungan ekonomi konsumen.

Keuntungan yang diraup oleh para pelaku kartel (kartelis) juga tidak sedikit. Para kartelis bisa meraih keuntungan yang berjumlah triliunan dalam satu komoditas. Salah satu contoh adalah nilai kerugian yang diderita konsumen akibat kartel dalam SMS yang pernah diputus KPPU. Kerugian konsumen menurut perhitungan diperkirakan merugi sekitar Rp 1,6-1,9 triliun dalam rentang tiga tahun.¹⁵ Jika dilihat dari segi kerugian yang dialami, praktik kartel tidak ada bedanya dengan praktik korupsi, bahkan bisa lebih berbahaya dari korupsi. Perlu dipahami bahwa koruptor memakan uang negara, sedangkan para kartelis mengambil uang rakyat secara masif tanpa mereka sadari.

Maka dari itu, tidak mengherankan apabila KPPU sangat berkomitmen dalam upaya penumpasan praktik kartel di Indonesia. Hal tersebut ditunjukkan dengan presentase penumpasan perkara kartel yang mendominasi sebesar 74% atau 177 dari 224 perkara yang diproses oleh KPPU. Hal tersebut dengan perincian 165 perkara tender dan 12 perkara

¹⁵ KPPU, *Majalah Kompetisi Edisi 39: Bertarung Melawan Kartel*, KPPU, Jakarta, 2013, hlm. 6.

kartel non tender.¹⁶ Kartel memiliki daya rusak ekonomi yang cukup besar, karena selain mendisinsentif bagi persaingan juga mengambil keuntungan ekonomi konsumen. Tidak mengherankan bila KPPU menjadikan kartel sebagai kejahatan ekonomi yang luar biasa dan menjadi prioritas perilaku yang harus dihapuskan.

Bahkan KPPU sendiri telah membuat suatu Peraturan Komisi Nomor 04 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 yang menekankan pembuktian dalam penegakan kartel. Selain itu, dalam peraturan tersebut juga meregulasi indikator awal suatu perbuatan dapat dikategorikan dalam praktik kartel melalui faktor struktural dan faktor perilaku.¹⁷ Namun, meskipun regulasi mengenai penegakan hukum kartel dinilai sudah cukup komprehensif, ada kalanya ketika sudah dibenturkan dengan realita dan perkembangan zaman justru didapati banyaknya halangan. Terdapat beberapa permasalahan yang menghambat jalannya penegakan hukum praktik kartel, antara lain (1) ketidakjelasan status kelembagaan KPPU itu sendiri, (2) kesulitan dalam upaya pembuktian praktik kartel, dan (3) tidak adanya kewenangan lebih dalam hal penegakkan hukum praktik kartel.

Lebih lanjut mengenai hambatan yang pertama, dengan adanya anggapan bahwa dari segi kelembagaan, KPPU dikatakan seolah-olah *superbody*. Sebabnya adalah memiliki kewenangan mulai dari pelaporan, penyidikan, penuntutan, sampai menjatuhkan sanksi. Kemudian munculnya

¹⁶ http://www.kppu.go.id/id/wp-content/uploads/2014/01/Kompetisi_39 diakses pada 12 April 2018.

¹⁷ Asosiasi Pengusaha Tuntut Term of Conduct Kartel, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4c517768ed231/asosiasi-pengusaha-tuntut-iterm-of-conducti-kartel> diakses pada 13 April 2018.

opini yang menganggap bahwa KPPU sebagai lembaga peradilan khusus untuk perkara persaingan usaha.

Hal ini didasarkan atas kurangnya penjelasan yang memadai mengenai peran pengadilan dalam penegakan hukum persaingan usaha. Undang-undang hanya memberikan deskripsi secara singkat mengenai proses penanganan perkara setelah diputuskan oleh KPPU, dimana pelaku usaha dapat mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri yang kemudian dilanjutkan dengan pengajuan kasasi ke Mahkamah Agung. Disamping itu, memang dalam praktik KPPU memposisikan dirinya sebagai lembaga pemutus perkara persaingan usaha dengan interpretasi bahwa undang-undang memberikan kewenangan untuk itu.¹⁸

Permasalahan-permasalahan di atas sering menimbulkan pertanyaan dan interpretasi berbeda yang kemudian hal tersebut kerap dipersoalkan dan berujung pada terhambatnya upaya penegakkan hukum praktik kartel. Terhambatnya penegakan hukum yang dilakukan akan memunculkan stigma keraguan pada masyarakat akan efektifitas implementasi penegakan hukum kartel ini. Satu hal yang perlu diketahui bahwa KPPU juga merupakan lembaga *quasi judicial* yang landasan konstitusionalitasnya telah diatur dalam Pasal 24 ayat (3) UUD NRI 1945. Ketentuan tersebut

¹⁸ Hikmahanto Juwana, dkk., *Peran Lembaga Peradilan Dalam Menangani Perkara Persaingan Usaha*, Partnership For Business Competition, Jakarta, hlm. 42.

berbunyi, “*badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang*”.¹⁹

Sehingga kewenangan yang dikatakan super tersebut bukanlah dalam rangka *pro yustisia* seperti halnya di kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Akan tetapi, kewenangan tersebut dilakukan guna meyakinkan pimpinan bahwa yang diputuskan itu bersalah atau tidak.²⁰ Bahkan Muhammad Syarkawi Rauf, mantan nahkoda dari KPPU periode 2013-2017 ini mengungkapkan bahwa dengan sedemikian banyak regulasi yang memayungi otoritas ini, masih belum cukup untuk menciptakan iklim usaha yang kompetitif dan berkeadilan. Justru dengan kewenangan yang ada, KPPU ibarat “macan ompong” ketika menyelidiki praktik persaingan usaha tak sehat.²¹

Adapun kendala lain yang dihadapi oleh lembaga ini dalam upaya penegakkan hukum praktik kartel adalah mengenai pembuktian. Proses pembuktiannya cukup sulit apabila dihubungkan dengan metode pembuktian yang mengedepankan *direct evidence* atau bukti langsung sebagaimana yang telah dilakukan oleh institusi persaingan usaha selama ini. Dalam koridor hukum nasional, bukti langsung dapat berupa perjanjian tertulis yang sering digunakan dalam proses pembuktian perkara perdata.

Proses pembuktian dikatakan sulit karena salah satu syarat terjadinya kartel adalah harus ada perjanjian atau kolusi antara pelaku usaha.

¹⁹ Pasal 24 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

²⁰ Muhammad Idris, KPPU Tidak *Superbody*, <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3346253/kppu-tidak-superbody>, diakses pada 13 April 2018.

²¹ *Ibid.*

Demikian pun ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 11 UU Nomor 5 Tahun 1999, yang berbunyi:²²

“Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat”.

Sementara itu, terdapat dua bentuk kolusi yang lazim terjadi dalam kartel, yaitu:²³

1. Kolusi eksplisit, dimana para anggota mengkomunikasikan kesepakatan. mereka secara langsung yang dapat dibuktikan dengan adanya dokumen perjanjian, data mengenai audit bersama, kepengurusan kartel, kebijakan-kebijakan tertulis, data penjualan dan data-data lainnya.
2. Kolusi diam-diam, dimana pelaku usaha anggota kartel tidak berkomunikasi secara langsung, pertemuan-pertemuan juga diadakan secara rahasia. Biasanya melalui media asosiasi industri, sehingga pertemuan-pertemuan anggota kartel dikamuflasekan dengan pertemuan-pertemuan yang legal seperti pertemuan asosiasi. Bentuk kolusi yang kedua ini sangat sulit untuk dideteksi oleh penegak hukum. Namun pengalaman dari berbagai negara membuktikan bahwa setidaknya 30% praktik kartel adalah melibatkan asosiasi.

²² Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

²³ Peraturan Komisi Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Perkara Kartel, hlm. 8-9.

Dalam praktiknya seringkali KPPU tidak menemukan perjanjian yang dilakukan para pelaku usaha dalam melakukan kartel. Kesulitan otoritas persaingan membongkar keterkaitan antar pelaku usaha dalam sindikat kartel memaksa investigator mencari bukti alternatif yang setidaknya menyatakan adanya kesepakatan antara pelaku yang terlibat. Metode pembuktian *indirect evidence* digunakan sebagai pembuktian terhadap kondisi yang dapat dijadikan dugaan atas pemberlakuan perjanjian lisan.²⁴

Penggunaan bukti tidak langsung ini sebenarnya sudah tidak asing diberlakukan di negara-negara maju yang serius dalam memberantas praktik kartel. Amerika Serikat merupakan salah satu yang menerapkan *indirect evidence*. Dalam praktiknya, *indirect evidence* didapatkan berdasarkan hasil analisis terhadap pengolahan data yang mencerminkan supernormal profit yang terjadi bukan karena peningkatan efisiensi dan produktivitas pelaku usaha.²⁵ Sehingga tidak mengharuskan terjadinya perjanjian resmi tertulis atau tersurat. Akan tetapi, bukti tidak langsung dapat juga didapatkan dari tawaran yang mencurigakan, catatan dan biaya perjalanan, catatan telepon, serta catatan harian.²⁶ Misalnya dalam kasus *Theatre Enterprises, Inc. v. Paramount Film Distributing Corp.*, 346U.S. 537,540-41 pada tahun 1954 yang menggunakan *economic evidence* sebagai dasar pembuktiannya.²⁷

²⁴ Nanda Narendra Putra, *Berjuang Mencari Legitimasi Indirect Evidence*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt598aba978d57c/berjuang-mencari-legitimasi-indirect-evidence> diakses pada 17 April 2018.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Nur Ana dan Ditha Wiraputra, *loc.cit.*

²⁷ *Ibid.*, hlm. 6.

Penggunaan *indirect evidence* di Indonesia bukannya tanpa halangan. Bahkan penerapan metode tersebut tidak sepenuhnya menjamin kepastian hukum. Faktanya, justru penegakan hukum praktik kartel tidak sesederhana yang disadari. Tidak seperti menarik garis lurus antara dua titik. Koherensi hukum tidak lagi berdasarkan hanya sebatas peraturan dan logika (*rules and logic*).²⁸ Contoh konkretnya adalah ketika KPPU menangani perkara kartel *fuel surcharge* maskapai penerbangan dan perkara produsen minyak goreng.²⁹ Putusan tersebut dibatalkan oleh Mahkamah Agung di tingkat kasasi karena KPPU dalam hal kasus tersebut menggunakan *indirect evidence* sebagai dasar.

Hal tersebut menjadi sebuah problematika, karena dalam sistem hukum Indonesia sendiri belum mengenal istilah *indirect evidence* sebagai alat bukti yang sah. Terlebih, alat-alat bukti dalam UU No. 5 Tahun 1999 merujuk pada ketentuan Pasal 184 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang kemudian diadopsi dalam ketentuan Pasal 42 UU No. 5 Tahun 1999 yang menyebutkan berbagai alat-alat bukti yang digunakan dalam pemeriksaan perkara persaingan usaha, yaitu:³⁰

1. Keterangan saksi;
2. Keterangan ahli;
3. Surat dan/atau dokumen;

²⁸ Satjipto Rahardjo, *Membedah Huk Progresif*, Jakarta, PT. Kompas Media Nusantara, 2006, hlm. 60.

²⁹ M-7, *Indirect Evidence Sebagai Alat Bukti Kartel Dipersoalkan*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4c56cf0541b26/alat-bukti-kartel-dipersoalkan>, diakses pada 16 April 2018.

³⁰ Pasal 42 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

4. Petunjuk;
5. Keterangan pelaku usaha.

Setidaknya dari ketentuan mengenai alat bukti diatas telah melahirkan beberapa polemik lain. Polemik pertama dimana dalam hal pembuktian, undang-undang ini justru mengacu pada ketentuan yang ada pada kitab undang-undang hukum acara pidana. Padahal praktik kartel didasari oleh adanya perjanjian atau kesepakatan.³¹ Kemudian dalam ketentuan Pasal 42 UU No. 5 tahun 1999 tersebut secara eksplisit tidak mencantumkan *indirect evidence* sebagai alat bukti yang berdiri sendiri.

Akibatnya, setiap perkara kartel dimana terdapat bukti tidak langsung yang ditujukan untuk memecahkan persoalan tersebut justru jarang dipertimbangkan oleh hakim. Bagaimanapun penggunaan *indirect evidence* harus tetap dilakukan dalam bingkai pembuktian sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999. Serta pedoman yang ada harus bias mengakomodasi perkembangan-perkembangan yang terjadi dengan begitu dinamis.³²

Padahal sudah semestinya untuk menjunjung *law enforcement* semacam ini tidak terkotakkan sebatas regulasi formal, namun harus menggunakan cara-cara yang ekstra, mengingat para pelaku kartel pun menggunakan cara ekstra dalam meraup keuntungan melalui praktik kartel.

Sejauh ini cara-cara yang ditempuh berlandaskan pada kewenangan yang

³¹ Destivano Wibowo dan Harjon Sinaga, *Hukum Acara Persaingan Usaha*, Rajawali Press, Jakarta, 2005, hlm. 42.

³² Devi Meyliana, *Hukum Persaingan Usaha : Studi Konsep Pembuktian Terhadap Perjanjian Penetapan Harga dalam Persaingan Usaha*, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 47.

dimiliki KPPU. Ketentuan tersebut di atur dalam Pasal 36 UU. No. 5 tahun 1999, yang meliputi *investigative authority*, *enforcement authority*, dan *ligitating authority*.³³ Jika dilihat, kewenangan yang ada terlihat begitu besar dan kuat. Namun jika dibenturkan dengan praktik di lapangan, kewenangan otoritas persaingan usaha yang ada belum mampu menutup segala kendala untuk menumpas kartel. Justru KPPU bagaikan “macan ompong” karena terdapat banyaknya kelemahan. Terutama dalam hal pembuktian dalam perkara kartel.

Berkaca dari kondisi objektif demikian, maka perlu adanya suatu perubahan yang visioner guna menanggulangi hal tersebut. Salah satunya dengan menambahkan kewenangan yang tidak dimiliki sebagaimana lembaga *pro yustisia* lainnya, yakni melakukan penyadapan. Tindakan semacam ini dirasa perlu guna mengatasi tantangan penegakan praktik kartel yang semakin hari semakin masif. Tindakan ini dinilai relevan, karena pada dasarnya jika dilihat secara seksama permasalahan substansial dalam menumpas kartel adalah kesulitan untuk mencari bukti hitam di atas putih sebagaimana yang telah dipaparkan sebelumnya.

Penyadapan sendiri sudah banyak digunakan oleh lembaga serupa di Negara lain. Sebagai contoh adalah Amerika Serikat dengan *The Antitrust Division of the Department of Justice (AD-DOJ)*, *Japan Fair Trade Commission (JFTC)* milik Jepang, *Bunderkartellant* di Jerman, serta *The*

³³ Abdul Hakim Garuda Nusantara dan Benny K. Harman, *Analisa dan Perbandingan Undang-Undang Anti Monopoli*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 1999, hlm. 9.

Netherlands Authority for Consumers and Markets (ACM) di Belanda. Selain penyadapan, negara-negara tersebut juga telah memberlakukan *indirect evicedence* dalam membuktikan praktik kartel yang terjadi. Efektifitas dari penerapan hal tersebut salah satunya terlihat dari statistik terbitan DOJ yang menangani rata-rata 54 perkara setiap tahunnya, dengan total sebanyak 541 perkara dengan rentang tahun 2004 – 2013.³⁴ Mereka merasa perlu mengatur hal tersebut karena kekhawatiran akan kekuatan yang tersembunyi di balik konsentrasi ekonomi tersebut (*concentration of economic power*).³⁵

Dalam hal kaitannya status KPPU sebagai lembaga *quasi judicial* yang dinilai *superbody*, penambahan kewenangan penyadapan dalam penyelidikan dan penyidikan tidak menyalahi teori yang ada. Menurut Jimly Assidiqie, salah satu kewenangan yang terdapat pada lembaga *quasi judicial* adalah kewenangan untuk mendengar dan menentukan atau memastikan fakta-fakta dan untuk membuat putusan (*The power to hear and determine or to ascertain facts and decide*).³⁶ Namun demikian, problematika seperti itu harus dikaji lebih kompeherensif, karena dasar dari terciptanya praktik kartel sejatinya adalah basis ekonomi, bukan sepenuhnya dalam koridor hukum.

³⁴ US Department of Justice, Antitrust Division, *Criminal Eforcement: Fine and Jail Charts, Through Fiscal Year 2013*, <http://www.justice.gov/atr/public/criminal/264101.html>. diakses pada 18 April 2018

³⁵ Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha : Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, Bayumedia, Malang, 2007, hlm. 285.

³⁶ Muh Risnain, *Eksistensi Lembaga Quasi Judicial dalam Sistem Kekuasaan Kehakiman di Indonesia : Kajian Terhadap Komisi Pengawas Persaingan Usaha*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 3, FH Unpad, Bandung, 2014, hlm. 53.

Banyak faktor yang mendasari terjadinya perilaku *unfair competition*, bukan hanya yang berkaitan dengan kepastian hukum, namun ada faktor ekonomi maupun politik yang ikut berperan dibelakangnya. Atas dasar itu, maka tidak bisa dipersamakan secara bulat antara penegakkan hukum oleh KPPU dengan penegak hukum yang lainnya. Tiadalah arti dari sebuah peraturan apabila sangat minim dalam penegakkan hukumnya. Maka dari itu perlu penegakan hukum yang terintegrasi antara satu instrumen dengan instrumen yang lain. Dalam hal ini KPPU bekerja sama dengan Kepolisian dan Kejaksaan Republik Indonesia.

UU No. 5 Tahun 1999 juga mengatur bahwa penegakan hukum persaingan usaha berada dalam satu sistem penegakan hukum yang terintegrasi (*Integrated Competiiton Justice System*) yang menjadikan KPPU bertugas sebagai penegak hukum administratif dan Kepolisian serta Kejaksaan sebagai penegak hukum untuk aspek pidananya. Sementara Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) untuk aspek korupsi bila nilai kerugian negara yang timbul di atas Rp 1 miliar.³⁷

Meskipun demikian, ditengah hiruk pikuk persoalan status kelembagaan dan kewenangan yang dimiliki oleh KPPU, lembaga ini tetap berdiri menantang dalam mengurangi bentuk-bentuk persaingan usaha curang yang membuat iklim persaingan usaha menjadi tidak sehat, khususnya kartel. Demi mencapai tujuan ini, pengawasan di berbagai sektor pun ditingkatkan. Sebagai contoh, perbankan, hortikultura, pendidikan,

³⁷ KPPU, *op.cit.*, hlm. 18.

pelabuhan, hingga kesehatan. Terhadap lima sektor ini, KPPU telah menunjukkan kinerjanya yang maksimal di sektor hortikultura, seperti kartel daging sapi, cabe, bawang putih dan bawang merah. Begitu juga akhir-akhir ini dengan kartel perbankan.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan tersebut di atas, penulis bermaksud membuat sebuah penelitian hukum mengenai “Kewenangan Penyardapan Praktik Kartel Sebagai Upaya Penguatan Lembaga Komisi Pengawas Persaingan Usaha Dalam Menegakkan Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia” sebagai salah satu bentuk sumbangsih pemikiran terhadap perkembangan hukum di Indonesia, dalam hal ini yang terkait dengan bidang persaingan usaha.

B. Rumusan Masalah

Merujuk kepada latar belakang tersebut di atas, maka rumusan masalah yang terdapat dalam penelitian ini adalah:

1. Apa relevansi antara kewenangan penyardapan praktik kartel dengan penguatan lembaga KPPU dalam menegakkan hukum persaingan usaha di Indonesia?
2. Bagaimana seharusnya penyardapan yang dilakukan oleh lembaga KPPU dalam penegakan hukum praktik kartel?

C. Tujuan Penulisan

Merujuk kepada latar belakang dan rumusan masalah tersebut di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Mengkaji relevansi antara kewenangan penyadapan dengan penguatan lembaga KPPU dalam penegakan hukum praktik kartel.
2. Mengkaji bagaimana penyadapan yang seharusnya dilakukan oleh lembaga KPPU dalam penegakan hukum praktik kartel.

D. Manfaat Penelitian

Adapun yang menjadi manfaat penelitian ini adalah manfaat teoritis dan manfaat praktis, sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai referensi bagi individu atau akademisi dalam hal perkembangan kajian dan teori tentang penyadapan dengan penguatan lembaga KPPU dalam penegakan hukum praktik kartel.

2. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai acuan dalam memberikan perspektif hukum yang baru guna menyelesaikan masalah hukum yang berkaitan dengan penegakkan hukum kartel.

E. Kerangka Teori

1. Kartel

Dalam koridor hukum nasional, khususnya sebagaimana dalam hukum persaingan usaha, kartel dapat dimaknai sebagai kerjasama sejumlah perusahaan yang bersaing untuk mengkoordinasi kegiatannya sehingga dapat mengendalikan jumlah produksi dan harga suatu barang dan atau jasa untuk memperoleh keuntungan diatas tingkat keuntungan yang wajar. Kartel akan memaksa konsumen membayar lebih mahal suatu produk, baik itu barang mewah maupun barang-barang yang biasa diperlukan masyarakat seperti obat-obatan dan vitamin.

Selain itu, kartel juga akan berdampak pada kerugian dibidang perekonomian nasional. Hal ini dikarenakan para pelaku usaha anggota kartel akan setuju untuk melakukan kegiatan yang berdampak pada pengendalian harga, seperti pembatasan jumlah produksi, yang akan menyebabkan inefisiensi alokasi. Kartel juga dapat menyebabkan inefisiensi dalam produksi ketika mereka melindungi pabrik yang tidak efisien, sehingga menaikkan biaya rata-rata produksi suatu barang atau jasa dalam suatu industri.³⁸

Melihat akibat yang ditimbulkan dari praktik kartel, maka UU No. 5 Tahun 1999 mengategorikan kartel sebagai perjanjian yang dilarang berdasarkan Pasal 11 undang-undang *a quo*. Dilihat dari

³⁸ Peraturan Komisi, *op.cit*, hlm. 8.

perumusan Pasal 11 yang menganut *rule of reason*, maka ditafsirkan bahwa dalam melakukan pemeriksaan dan pembuktian adanya pelanggaran terhadap ketentuan ini, harus diperiksa alasan-alasan pelaku usaha dan terlebih dahulu dibuktikan telah terjadi praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.³⁹

Dengan kata lain, dalam memeriksa dugaan adanya kartel akan dilihat alasan-alasan dari para pelaku usaha yang melakukan perbuatan kartel tersebut dan akibat dari perjanjian tersebut terhadap persaingan usaha. Maka dari itu sangat diperlukan adanya pengkajian yang mendalam mengenai alasan kesepakatan para pelaku usaha dimaksud dibandingkan dengan kerugian ataupun hal-hal negatif kartel baik bagi persaingan usaha.⁴⁰

Lebih lanjut mengenai pengkategorisasian kartel sebagai perjanjian yang dilarang karena mengharuskan adanya perjanjian antara para pelaku usaha yang terlibat melakukan kartel. Perjanjian merupakan unsur yang ikhwal agar praktik kartel berjalan sukses. Seperti yang diketahui bahwa dalam suatu perjanjian harus melibatkan dua pihak atau lebih, begitu pun kartel. Dengan begitu, akan mudah mempengaruhi pasokan produk di pasar. Tidak hanya itu, dengan bergabungnya para usaha untuk melakukan kartel maka juga mempermudah untuk menetapkan harga produknya, maupun menetapkan besarnya produksi agar tetap dapat mengendalikan harga.

³⁹ *Ibid*, hlm. 15.

⁴⁰ *Ibid*.

Apabila praktik kartel dalam UU No. 5 Tahun 1999 tidak memasukkan unsur perjanjian, yang mana dapat dimaknai hanya satu pihak saja yang terlibat kartel, tentu ini akan sulit tercapai. Hal ini dikarenakan dalam praktiknya dapat saja kekurangan pasokan di dalam pasar dengan mudah ditutupi oleh pasokan dari pelaku usaha yang lain. Hal tersebut tidak memberikan konsekuensi apapun dalam hal mempengaruhi pasar. Justru sebaliknya, keadaan demikian merupakan bentuk praktik dari pro persaingan.

Oleh karenanya, tidak menutup kemungkinan bahwa kartel dimotori melalui asosiasi-asosiasi dagang pelaku usaha (*trade associations*). Melalui asosiasi akan lebih mudah mempengaruhi pasar karena melibatkan banyak pelaku usaha. Contoh salah satu asosiasi kartel yang paling populer dalam dunia bisnis internasional adalah Organisasi Negara-Negara Pengespor Minyak Bumi atau *Organization of the Petroleum Exporting Countries* (OPEC).

Dalam kurun waktu beberapa bulan saja OPEC berhasil mendongkrak harga minyak hingga mencapai USD 160 per-barel akhir tahun 2008, setelah sebelumnya berkisar USD 50 per-barel pada awal tahun 2008. Peningkatan harga yang luar biasa hingga beberapa kali lipat membuat semua anggota OPEC menjadi kaya raya karena permainan pasokan produksi dan harga.⁴¹

⁴¹ https://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/330.htm diakses pada 5 Juni 2018.

Untuk didalam negeri sendiri, kartel terselubung yang diselimuti oleh asosiasi-asosiasi adalah APKINDO, INACA, dan ORGANDA.⁴² Namun bukan hanya itu saja karakteristik dari kartel, beberapa diantaranya:⁴³

- a. Terdapat konspirasi diantara beberapa pelaku usaha;
- b. Melibatkan para senior eksekutif dari perusahaan yang terlibat. Para senior eksekutif inilah biasanya yang menghadiri pertemuan-pertemuan dan membuat keputusan;
- c. Biasanya dengan menggunakan asosiasi untuk menutupi kegiatan mereka;
- d. Melakukan *price fixing* atau penetapan harga. Agar penetapan harga berjalan efektif, maka diikuti dengan alokasi konsumen atau pembagian wilayah atau alokasi produksi. Biasanya kartel akan menetapkan pengurangan produksi;
- e. Adanya ancaman atau sanksi bagi anggota yang melanggar perjanjian. Apabila tidak ada sanksi bagi pelanggar, maka suatu kartel rentan terhadap penyelewengan untuk mendapatkan keuntungan yang lebih besar daripada anggota kartel lainnya;
- f. Adanya distribusi informasi kepada seluruh anggota kartel. Bahkan jika memungkinkan dapat menyelenggarakan audit dengan menggunakan data laporan produksi dan penjualan pada

⁴² Ditha Wiradiputra, *Pengantar Hukum Persaingan Usaha Indonesia*, Modul Retooling Program Under Employee Graduates at Priority Disicplines Under TPSDP (*Technology and Profesional Skills Development SectorProject*), Dikti, Jakarta, 2004, hlm. 38.

⁴³ Peraturan Komisi, *op.cit*, hlm. 9.

periode tertentu. Auditor akan membuat laporan produksi dan penjualan setiap anggota kartel dan kemudian membagikan hasil audit tersebut kepada seluruh anggota kartel;

- g. Adanya mekanisme kompensasi dari anggota kartel yang produksinya lebih besar atau melebihi kuota terhadap mereka yang produksinya kecil atau mereka yang diminta untuk menghentikan kegiatan usahanya. Sistem kompensasi ini tentu saja akan berhasil apabila para pelaku usaha akan mendapatkan keuntungan lebih besar dibandingkan dengan apabila mereka melakukan persaingan. Hal ini akan membuat kepatuhan anggota kepada keputusan-keputusan kartel akan lebih terjamin. Kemudian terdapat beberapa persyaratan agar suatu kartel dapat berjalan efektif, diantaranya:⁴⁴

- a. Jumlah pelaku usaha. Semakin banyak pelaku usaha di pasar, semakin sulit untuk terbentuknya suatu kartel. Kartel akan mudah dibentuk dan berjalan lebih efektif apabila jumlah pelaku usaha sedikit atau pasar terkonsentrasi;
- b. Produk di pasar bersifat homogen. Karena produk homogen, maka lebih mudah untuk mencapai kesepakatan mengenai harga;
- c. Elastisitas terhadap permintaan barang. Permintaan akan produk tersebut tidak berfluktuasi. Apabila permintaan sangat fluktuatif,

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 9-10.

maka akan sulit untuk mencapai kesepakatan baik mengenai jumlah produksi maupun harga;

- d. Pencegahan masuknya pelaku usaha baru ke pasar;
- e. Tindakan-tindakan anggota kartel mudah untuk diamati. Seperti telah dijelaskan, bahwa dalam suatu kartel terdapat kecenderungan bagi anggotanya untuk melakukan kecurangan. Apabila jumlah pelaku usaha tidak terlalu banyak, maka mudah untuk diawasi;
- f. Penyesuaian terhadap perubahan pasar dapat segera dilakukan. Kartel membutuhkan komitmen dari anggota-anggotanya untuk menjalankan kesepakatan kartel sesuai dengan permintaan dan penawaran di pasar. Kartel akan semakin efektif jika dapat dengan cepat merespon kondisi pasar dan membuat kesepakatan kartel baru jika diperlukan;
- g. Investasi yang besar. Apabila suatu industri untuk masuk ke pasarnya membutuhkan investasi yang besar, maka tidak akan banyak pelaku usaha yang akan masuk ke pasar. Oleh karena itu, kartel diantara pelaku usaha akan lebih mudah dilakukan.

Selain daripada itu, agar suatu kartel bisa efektif, maka para anggota kartel harus memenuhi syarat-syarat, diantaranya adalah:⁴⁵

- a. Anggota kartel harus setuju untuk mengurangi produksi barang dan kemudian menaikkan harganya atau membagi wilayah.

⁴⁵ *Ibid.*

Perjanjian kartel yang efektif dapat mengakibatkan kartel itu bertindak sebagai monopoli yang dapat menaikkan dan atau menurunkan produksi dan atau harga tanpa takut pangsa pasar dan keuntungannya berkurang;

- b. Oleh karena kartel rentan terhadap kecurangan dari anggota kartel untuk menjual lebih banyak dari yang disepakati atau menjual lebih murah dari harga yang telah ditetapkan dalam kartel, maka diperlukan *monitoring* atau mekanisme hukuman bagi anggota kartel yang melakukan kecurangan;
- c. Karena kartel pada prinsipnya melanggar undang-undang, maka perlu dilakukan langkah-langkah untuk mendorong anggota kartel untuk bekerja secara rahasia guna menghindari terungkapnya atau diketahuinya kartel oleh otoritas pengawas persaingan usaha;
- d. Agar kelangsungan kartel dapat terjaga, maka para anggota kartel akan berupaya mencegah masuknya pelaku usaha baru yang tertarik untuk ikut menikmati harga kartel;

Selanjutnya terdapat juga beberapa kondisi bagi para pelaku usaha melakukan kartel antara lain:⁴⁶

- a. Dengan melakukan kartel, para pelaku usaha mampu menaikkan harga. Apabila permintaan tidak elastis, maka akan menyebabkan konsumen tidak mudah pindah ke produk atau

⁴⁶ *Ibid.*

jasa lain, hal ini akan menyebabkan harga suatu produk atau jasa akan lebih tinggi. Begitu pula, apabila terdapat kondisi dimana sulit bagi barang substitusi masuk ke pasar, karena tidak ada barang atau jasa lain di pasar, maka harga tetap akan tinggi;

- b. Adanya kondisi dimana kecil kemungkinan kartel akan terungkap dan walaupun diketahui, maka hukuman yang akan dijatuhkan relatif rendah, sehingga para anggota kartel masih merasa untung;
- c. Biaya yang dikeluarkan untuk terjadinya kartel dan biaya untuk memelihara kartel lebih rendah dibandingkan dengan keuntungan yang diharapkan.

2. Peran KPPU dalam Penegakan Hukum Persaingan di Indonesia

Pembentukan KPPU merupakan mandat dari UU No. 5 Tahun 1999 yang tertuang dalam Pasal 30 ayat (1) undang-undang *a quo*, yang berbunyi:⁴⁷

“Untuk mengawasi pelaksanaan Undang – Undang ini dibentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang selanjutnya disebut Komisi.”

Sehingga untuk menilik lebih dalam peran KPPU pun harus dikaji dan mengacu pada UU No. 5 Tahun 1999. Sebagaimana yang diketahui, bahwa tujuan dari pembentukan lembaga ini adalah dalam

⁴⁷ Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

rangka mengimplementasikan UU No. 5 Tahun 1999 dan peraturan pelaksanaannya agar berjalan efektif sesuai asas dan tujuannya.⁴⁸

Kemudian guna mengawasi dan menerapkan UU No. 5 Tahun 1999, KPPU mempunyai peranan yang sangat besar dan penting, antara lain ialah KPPU berperan untuk melakukan advokasi sehingga secara bertahap bidang bisnis yang struktur pasarnya banyak yang masih monopolis atau oligopolis berubah menjadi pasar bersaing, agar sesuai dengan UU No. 5 Tahun 1999.⁴⁹ Peran tersebut juga ditujukan agar tidak ada lagi pelaku usaha yang dominan dan menginjak pelaku usaha kecil. Upaya pemerataan kesempatan terhadap para pelaku usaha baru dalam berkecimpung di pasar juga merupakan bagian dari tujuan pembentukan lembaga ini. Sehingga tidak ada lagi kesenjangan dan hambatan untuk masuk ke industri pasar yang sama (*barriers to entry*).

Agar peran KPPU tersebut dapat terlaksana dengan baik, maka KPPU memiliki tugas yang berpegangan pada Pasal 35 UU No. 5 Tahun 1999, meliputi:⁵⁰

- a. Melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan

⁴⁸ Penjelasan Umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

⁴⁹ Ditha Wiradiputra, *op.cit*, hlm. 88.

⁵⁰ Pasal 35 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 16;

- b. Melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 24;
- c. Melakukan penilaian terhadap ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal 28;
- d. Mengambil tindakan sesuai dengan wewenang Komisi sebagaimana diatur dalam Pasal 36;
- e. Memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- f. Menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan Undang-undang ini;
- g. Memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja Komisi kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dengan kata lain, tugas KPPU adalah melakukan penilaian apakah telah terjadi pelanggaran-pelanggaran dibidang persaingan usaha, baik itu perjanjian maupun kegiatan yang dilarang. Jika

memang demikian terjadi, maka KPPU dapat menggunakan wewenangnya untuk menindaklanjuti pelanggaran yang dimaksud sebagaimana Pasal 36 dan Pasal 47 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999. Adapun kewenangan yang dimaksud meliputi wewenang aktif dan wewenang pasif.⁵¹

Wewenang aktif adalah wewenang yang diberikan kepada KPPU melalui penelitian. KPPU berwenang untuk melakukan penelitian terhadap pasar, kegiatan dan posisi dominan, selain itu KPPU juga berwenang untuk melakukan penyelidikan, menyimpulkan hasil penyelidikan dan/atau pemeriksaan, memanggil pelaku usaha, memanggil dan menghadirkan saksi – saksi, meminta bantuan penyelidik, meminta keterangan dari instansi pemerintah, mendapatkan dan meneliti dokumen dan alat bukti lain, memutuskan dan menetapkan serta menjatuhkan saksi administratif.⁵² Sedangkan wewenang pasif adalah menerima laporan dari masyarakat atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.⁵³

Adapun wewenang KPPU yang tercantum dalam Pasal 36 UU No. 5 Tahun 1999 yaitu:⁵⁴

⁵¹ Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha: Teori dan Praktinya di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm. 278.

⁵² *Ibid*, hlm. 279.

⁵³ *Ibid*.

⁵⁴ Pasal 36 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

- a. Menerima laporan dari masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- b. Melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- c. Melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud huruf e dan huruf f, yang tidak bersedia memenuhi panggilan Komisi;
- d. Meminta keterangan dari instansi Pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini;
- e. Mendapatkan, meneliti, dan atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan atau pemeriksaan;
- f. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat;
- g. Memberitahukan putusan Komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;

h. Menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang ini.

Sedangkan, wewenang KPPU berdasarkan Pasal 47 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999 yakni, KPPU berwenang menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU No. 5 Tahun 1999.⁵⁵ Melihat seluruh peran KPPU yang tertuang dalam tugas maupun kewenangannya dalam UU No. 5 Tahun 1999, penegakan hukum (*law enforcement*) adalah hal inti dari seluruh tugas dan wewenang yang diberikan kepada KPPU.

Kedua hal tersebut dilaksanakan KPPU melalui tindakan penanganan perkara, penerbitan penetapan atau putusan atas perkara yang ditangani, serta pelaksanaan upaya-upaya lanjutan yang terkait dengan eksistensi maupun pelaksanaan penetapan atau putusan atas suatu perkara, seperti tindakan *monitoring* putusan dan upaya litigasi.⁵⁶ Sebagaimana prinsip penegakan hukum, maka anggota KPPU wajib melaksanakan tugas dengan berdasar pada asas keadilan dan perlakuan yang sama serta wajib mematuhi tata tertib KPPU.⁵⁷

⁵⁵ Pasal 47 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

⁵⁶ Ditha Wiradiputra, *op.cit*, hlm. 89.

⁵⁷ Pasal 11 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 tentang KPPU.

F. Metode Penelitian

1. Fokus Penelitian

Memfokuskan pada relevansi antara implementasi praktik penyadapan dengan penguatan lembaga KPPU dalam penegakan hukum praktik kartel, serta mengetahui bagaimana seharusnya praktik penyadapan yang dilakukan oleh lembaga KPPU dalam penegakan hukum praktik kartel.

2. Sifat Penelitian

Sifat Penelitian dari penelitian ini bersifat kualitatif, yaitu penelitian yang dijabarkan dengan kata-kata atau frasa yang logis, bukan berdasarkan penjabaran dengan angka-angka atau kuantitatif.

3. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian normatif yaitu melakukan telaah terhadap peraturan perundang-undangan, teori-teori, konsep-konsep ataupun asas-asas yang berkaitan dengan penelitian ini.

4. Sumber Data

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang memiliki kekuatan hukum mengikat. Dalam penelitian ini badan hukum primer yang digunakan adalah:

- 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;

- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
- 3) Peraturan Komisi Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah buku dan jurnal. Bahan hukum sekunder berfungsi sebagai pendukung keberadaan bahan hukum primer.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan pendukung dari keberadaan bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kamus hukum, dan *ensiklopedia*.

5. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data pada penelitian ini dilakukan dengan cara studi pustaka, yaitu penghimpunan informasi dan melakukan pengkajian bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang berkaitan dengan lembaga KPPU, penegakan hukum kartel, dan praktik penyadapan.

6. Metode Pengolahan dan Analisa Bahan-Bahan Hukum

a. Pengolahan Bahan Hukum

Hasil penelitian dibuat dalam bentuk uraian-uraian yang tersusun secara sistematis, artinya data sekunder yang diperoleh

akan dikaitkan dengan data yang lainnya, sehingga data-data tersebut bersifat satu kesatuan utuh yang dibutuhkan dalam penelitian ini.

b. **Analisa Bahan-Bahan Hukum**

Bahan hukum yang ada pada penelitian ini akan dianalisa secara deskriptif-kualitatif, yaitu mengumpulkan bahan yang ada, melakukan kajian terhadap bahan, dan dijelaskan menggunakan kata-kata.

7. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan konseptual, yaitu dengan melakukan pengkajian terhadap berbagai norma dalam peraturan perundang-undangan, teori, serta doktrin yang memiliki kaitan dengan permasalahan yang ada dalam penelitian ini.