

**PEMBUKTIAN TERHADAP PERJANJIAN
ANTARA PELAKU USAHA DAN PESAINGNYA**

TESIS

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Guna Memperoleh Gelar Magister Ilmu Hukum (S-2)



Oleh :

JOHAN SATYA ADHYAKSA

No. Mahasiswa : 12912062

**PROGRAM STUDI MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
Y O G Y A K A R T A
2 0 2 0**

LEMBAR PENGESAHAN DOSEN PEMBIMBING

**PEMBUKTIAN TERHADAP PERJANJIAN
ANTARA PELAKU USAHA DAN PESAINGNYA**

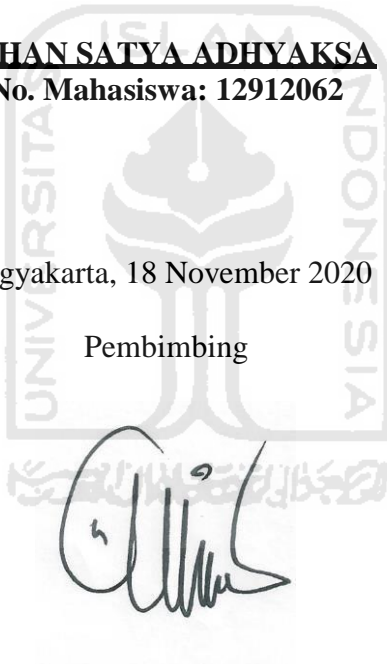
TESIS

JOHAN SATYA ADHYAKSA

No. Mahasiswa: 12912062

Yogyakarta, 18 November 2020

Pembimbing



Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum.

**PEMBUKTIAN TERHADAP PERJANJIAN
ANTARA PELAKU USAHA DAN PESAINGNYA**

TESIS



الجامعة الإسلامية
الاندونيسية

Oleh :

JOHAN SATYA ADHYAKSA

No. Mahasiswa : 12912062

**Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis dan
dinyatakan LULUS pada hari Kamis, 26 November 2020**

**PROGRAM STUDI MAGISTER (S2) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
Y O G Y A K A R T A
2 0 2 0**




**PEMBUKTIAN TERHADAP PERJANJIAN
ANTARA PELAKU USAHA DAN PESAINGNYA**

Oleh :

Nama Mhs. : **JOHAN SATYA ADHYAKSA, S.H.**
No. Pokok Mhs. : **12912062**
BKU : **HUKUM BISNIS**

Telah diujikan dihadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis
Dan dinyatakan **LULUS** pada Kamis, 26 November 2020
Program Studi Hukum Program Magister

Tim Penguji


Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 10 Desember 2020



Prof. Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H. Yogyakarta, 10 Desember 2020


Dr. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum. Yogyakarta, 10 Desember 2020

Mengetahui

Ketua Program Studi Hukum Program Magister
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia



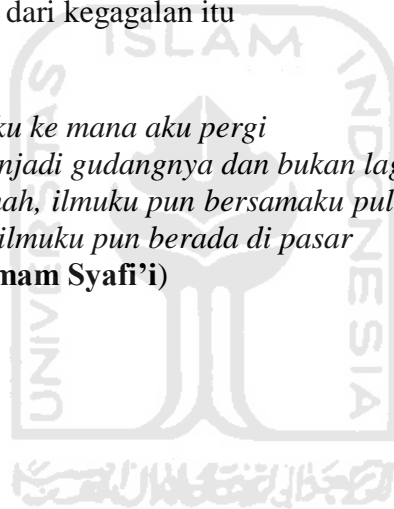

Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D

MOTTO

“Hai orang-orang yang beriman, apabila dikatakan kepadamu: Berlapang-lapanglah dalam majlis, maka lapangkanlah, niscaya Allah akan memberi kelapangan untukmu. Dan apabila dikatakan: Berdirilah kamu, maka berdirilah, niscaya Allah akan meninggikan orang-orang yang beriman diantaramu dan orang-orang yang diberi ilmu pengetahuan beberapa derajat. Dan Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan”
(QS. Al-Mujadilah:11)

Pelajarilah ilmu dan ajarkan pada manusia, dalam mencari ilmu bukanlah suatu aib jika kita gagal dalam suatu usaha tapi yang merupakan aib adalah jika kita tidak berusaha dari kegagalan itu
(Ali bin Abi Thalib)

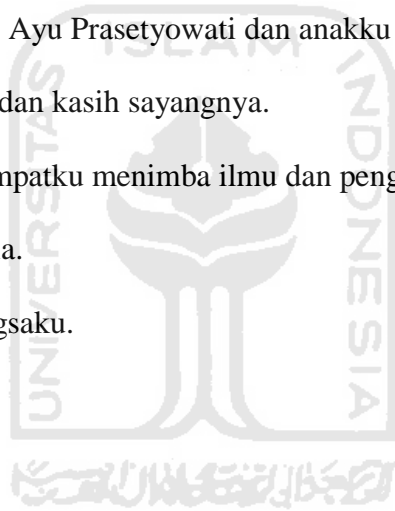
*Ilmuku selalu bersamaku ke mana aku pergi
Kalbuku yang telah menjadi gudangnya dan bukan lagi peti- peti
Bila aku berada di rumah, ilmuku pun bersamaku pula di rumah
Dan bila aku di pasar, ilmuku pun berada di pasar*
(Kutipan Syair dari Imam Syafi’i)



HALAMAN PERSEMBAHAN

Tesis ini kupersembahkan kepada:

1. Almarhum Ayahanda R. Marwoto, S.H. dan Almarhum Kakanda Johan Abdillah Afianto.
2. Ibunda tercinta Ibu Sri Suhartini yang tidak pernah berhenti mendoakanku untuk dapat menyelesaikan karya tulis ini.
3. Isteriku Hilmy Ayu Prasetyowati dan anakku Cattleya dan Carissa atas perhatian dan kasih sayangnya.
4. Almamater tempatku menimba ilmu dan pengetahuan Universitas Islam Indonesia.
5. Nusa dan Bangsaku.



PERNYATAAN ORISINALITAS

“Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam Tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan oleh orang lain untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu perguruan tinggi, dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis menjadi acuan dalam naskah ini dan disebutkan dalam referensi. Apabila kemudian hari terbukti bahwa pernyataan ini tidak benar, saya sanggup menerima hukuman/sanksi apapun sesuai peraturan yang berlaku.”

Yogyakarta, 10 Desember 2020



Johan Satya Adhyaksa, S.H.

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Puji syukur kehadiran Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan hidayah-Nya sampai detik ini kepada penulis, sehingga dapat menyelesaikan tesis dengan judul **“Pembuktian terhadap Perjanjian antara Pelaku Usaha dan Pesaingnya”** dengan baik. Serta tidak lupa penulis panjatkan Shalawat serta Salam kehadiran junjungan Nabi besar Muhammad SAW yang telah “menerangi” umat manusia dengan Al-Quran dan Hadist.

Dalam kesempatan ini, penulis tidak lupa mengucapkan banyak terima kasih kepada berbagai pihak yang telah dengan tulus ikhlas memberikan bantuan, saran dan nasehat, serta motivasi hingga kami dapat menyelesaikan tugas akhir ini. Ungkapan terima kasih penulis haturkan kepada:

1. Allah SWT, Tuhan bagi seluruh alam yang melimpahkan rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis selalu diberi kesehatan dan kemudahan selama pembuatan tugas akhir ini.
2. Prof. Fathul Wahid, S.T., M.Sc., Ph.D., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
3. Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D., selaku Ketua Program Studi Pascasarjana Magister Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum., selaku Dosen Pembimbing Tesis atas masukan, koreksi dan arahannya yang banyak membantu dalam menyelesaikan penyusunan tugas akhir ini.
5. Ibunda tercinta beserta segenap keluarga, atas cinta dan kasih sayang sejati yang

diberikan selama studi dan penyusunan tugas akhir ini.

6. Isteriku tercinta Hilmy Ayu Prasetyowati, S.H., dan anakku Cattleya dan Carissa atas cinta, perhatian dan dukungannya yang tulus dalam menyelesaikan tugas akhir ini.
7. Pimpinan Kejaksaan Negeri Lebong beserta rekan-rekan atas dukungan dan kebersamaannya.
8. Semua pihak yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang juga telah memberikan dukungan dalam penyusunan tugas akhir ini.

Teriring doa “semoga Allah SWT membalas kebaikan mereka dengan balasan yang lebih baik” Aamiin Ya Rabbal Alamin.

Dengan kerendahan hati penulis menyadari sepenuhnya bahwa masih banyak kelemahan dan kekurangan dalam penyusunan tugas akhir ini. Oleh sebab itu saran dan kritik yang membangun senantiasa penulis harapkan guna kesempurnaannya.

Akhir kata semoga tulisan ini dapat bermanfaat sehingga dapat menambah pengetahuan yang berguna dalam penelitian selanjutnya.

Yogyakarta, 18 November 2020

Penulis,

(Johan Satya Adhyaksa, S.H.)

ABSTRAK

Fokus masalah penelitian ini adalah pembuktian yang dilakukan oleh Majelis KPPU. Masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah tentang penafsiran yang dilakukan oleh Majelis KPPU dalam melakukan pembuktian terhadap perjanjian antara pelaku usaha dan pesaingnya dalam putusan KPPU NO. 02/KPPU-I/2002 tentang Day Old Chick.

Dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, data sekunder berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum primer yang diperoleh kemudian dikaji dengan menitikberatkan pada segi-segi yuridis untuk dianalisis dengan menggunakan metode analisis kualitatif agar dapat menghasilkan deskripsi untuk mengambil kesimpulan maupun rekomendasi tentang penafsiran yang dilakukan oleh Majelis KPPU dalam melakukan pembuktian terhadap perjanjian antara pelaku usaha dan pesaingnya dalam Putusan KPPU No. 02/KPPU-I/2002 tentang Day Old Chick. dan berdasarkan data sekunder. Analisis ini dilakukan untuk mengetahui bagaimana penafsiran yang dilakukan oleh Majelis KPPU dalam melakukan pembuktian terhadap perjanjian antara pelaku usaha dan pesaingnya dalam putusan KPPU No. 02/KPPU-I/2002 tentang Day Old Chick.

Hasil dari penelitian menunjukkan dalam melakukan pembuktian, terdapat inkonsistensi yang dilakukan oleh Majelis KPPU pada pertimbangan yang diambil yang pada awalnya menyatakan bahwa telah terbukti adanya perjanjian antara para pelaku usaha, namun kemudian hal tersebut dinyatakan tidak terbukti karena dianggap bersifat insidental.

Kesimpulan dari penelitian ini adalah terhadap inkonsistensi yang dilakukan oleh Majelis Hakim dalam mengambil putusan mengakibatkan munculnya perspektif atau pandangan yang negatif terhadap netralitas atau integritas dari lembaga KPPU sendiri dalam menangani perkara persaingan usaha. Hal seperti ini seharusnya menjadi pembelajaran berharga, yang tidak akan terulang pada penanganan perkara lainnya.

Kata Kunci: pembuktian, perjanjian, pelaku usaha, pesaing.

ABSTRACT

The focus of this research problem is the evidence carried out by the KPPU Council. The problem raised in this research is the interpretation made by the KPPU Council in providing evidence of the agreement between business actors and competitors in the KPPU decision NO. 02 / KPPU-I / 2002 concerning Day Old Chick.

By using the normative juridical research method, secondary data in the form of primary legal materials, secondary legal materials and primary legal materials obtained are then studied with an emphasis on juridical aspects to be analyzed using qualitative analysis methods in order to produce descriptions to draw conclusions and recommendations on interpretation. conducted by the KPPU Council in providing evidence of the agreement between a business actor and its competitors in the KPPU Decision No. 02 / KPPU- I / 2002 concerning Day Old Chick. and based on secondary data. This analysis is carried out to find out how the interpretation made by the KPPU Council in providing evidence of the agreement between business actors and competitors in the KPPU decision No. 02 / KPPU-I / 2002 concerning Day Old Chick.

The results of the research show that in carrying out evidence, there are inconsistencies made by the KPPU Council on the considerations taken which initially stated that an agreement between business actors had been proven, but later this was declared not proven because it was considered incidental.

The conclusion of this research is that the inconsistencies made by the Panel of Judges in making decisions have resulted in the emergence of negative perspectives or views on the neutrality or integrity of the KPPU institution itself in handling business competition cases. Things like this should be valuable lessons, which will not be repeated in the handling of other cases.

Keywords: evidence, agreement, business actors, competitors.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL
KATA PENGANTAR
ABSTRAKSI
DAFTAR ISI

BAB I. PENDAHULUAN	2
A. Latar Belakang Masalah	2
B. Rumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian	10
D. Tinjauan Pustaka.....	10
E. Metode penelitian	15
F. Sistematika Penulisan	19
BAB II. TINJAUAN UMUM HUKUM PERSAINGAN USAHA, KARTEL, DAN PEMBUKTIAN KASUS PERSAINGAN USAHA.....	20
A. Tinjauan Umum Hukum Persaingan Usaha.....	0
B. Kartel.....	26
C. Kewenangan KPPU dalam Menyelesaikan Kasus Kartel	31
D. Pembuktian Kasus Persaingan Usaha	33
BAB III. PEMBUKTIAN TERHADAP PERJANJIAN ANTARA PELAKU USAHA DAN PESAINGNYA	44
A. Pendapat Majelis KPPU dalam Pembuktian Perjanjian antara Pelaku Usaha dan Pelaku Usaha Pesaingnya	44
B. Akibat Hukum Pendapat Majelis KPPU dalam Pembuktian terhadap Perjanjian antara Pelaku Usaha dan Pelaku Usaha Pesaingnya.....	64
BAB IV. PENUTUP	72
A. Kesimpulan.....	72
B. Saran.....	73
DAFTAR PUSTAKA.....	74

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia merupakan salah satu negara berkembang dengan tingkat ekonomi yang tinggi, salah satunya dalam sektor perdagangan. Terkait perdagangan di Indonesia pastilah terdapat persaingan usaha antar pelaku usaha yang menjalankan fungsi perdagangan, oleh karena itu Pemerintah Indonesia, dalam menjalankan fungsi monitoringnya terkait persaingan usaha di Indonesia dibantu oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dibentuk oleh Pemerintah dengan tujuan untuk mengawal dan menjaga kelangsungan ekonomi pasar yang berkeadilan.

Hal yang paling menjadi momok dalam kestabilan persaingan usaha di Indonesia adalah adanya kartel. **Kartel** atau hambatan horizontal adalah suatu perjanjian tertulis ataupun tidak tertulis antara beberapa pelaku usaha untuk mengendalikan produksi dan atau pemasaran barang atau jasa sehingga diperoleh harga tinggi bagi konsumen. Kartel pada gilirannya berupaya untuk memaksimalkan keuntungan pelaku usaha. Kartel merupakan suatu hambatan persaingan yang paling merugikan masyarakat, sehingga dalam undang-undang anti monopoli di beberapa Negara, kartel dilarang sama sekali termasuk Indonesia. Hal ini karena kartel dapat mengubah struktur pasar menjadi bersifat monopolistik.

Salah satu syarat terjadinya kartel adalah harus ada perjanjian atau kolusi antara pelaku usaha. Ada dua bentuk kolusi dalam kartel, yaitu: ¹

- 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 yang dipakai sebagai media adalah 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% kartel adalah melibatkan asosiasi.

Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menyatakan:

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

Meskipun tidak ada definisi yang tegas tentang kartel di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, dari Pasal 11 dapat dikonstruksikan bahwa kartel adalah perjanjian horizontal untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, yang dapat

¹<http://www.kppu.go.id/docs/Perkom/2010/PERKOM/NOMOR%2004%202010%20PEDOMAN%20PELAKSANAAN%20PASAL%2011%20TENTANG%20KARTEL.pdf>, diakses pada 10 Mei 2018.

mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.²

Unsur-unsur yang ada dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah:³

1. Unsur Pelaku Usaha. Pelaku usaha menurut Pasal 1 angka 5 adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi. Dalam kartel, pelaku usaha yang terlibat dalam perjanjian ini harus lebih dari dua pelaku usaha. Agar kartel sukses, kartel membutuhkan keterlibatan sebagian besar pelaku usaha pada pasar yang bersangkutan.
2. Unsur Perjanjian. Perjanjian menurut Pasal 1 angka 7 adalah suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikat diri terhadap satu atau lebih usaha lain dengan nama apapun, baik tertulis maupun tidak tertulis.
3. Unsur Pelaku Usaha Pesaingnya. Pelaku usaha pesaing adalah pelaku usaha lain yang berada di dalam satu pasar bersangkutan. Definisi pasar bersangkutan, dapat dilihat dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 tahun 2009, tanggal 1 Juli 2009 mengenai Pedoman Pasal 1 angka 10 tentang Pasar Bersangkutan.

² Arief Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002, hal. 85

³ Ibid. hal. 16

4. Unsur Bermaksud Mempengaruhi Harga. Sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 11 bahwa suatu kartel dimaksudkan untuk mempengaruhi harga. Untuk mencapai tujuan tersebut anggota kartel setuju mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa.
5. Unsur Mengatur Produksi dan atau Pemasaran. Mengatur produksi artinya adalah menentukan jumlah produksi baik bagi kartel secara keseluruhan maupun bagi setiap anggota. Hal ini dapat lebih besar atau lebih kecil dari kapasitas produksi perusahaan atau permintaan akan barang atau jasa yang bersangkutan. Sedangkan mengatur pemasaran berarti wilayah dimana para anggota menjual produksinya.
6. Unsur Barang. Barang menurut Pasal 1 angka 16 adalah setiap benda baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, yang dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan atau dimanfaatkan oleh konsumen atau pelaku usaha.
7. Unsur Jasa. Jasa menurut Pasal 1 angka 17 adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang diperdagangkan dalam masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen atau pelaku usaha.
8. Unsur Dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli. Praktek monopoli menurut Pasal 1 angka 2 adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat. Dengan kartel, maka produksi dan pemasaran atas barang dan atau jasa akan dikuasai oleh anggota kartel. Karena tujuan akhir dari kartel adalah untuk mendapatkan

keuntungan yang besar bagi anggota kartel, maka hal ini akan menyebabkan kerugian bagi kepentingan umum.

9. Unsur Dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat. Pasal 1 angka 6 menyatakan bahwa persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur. Kartel adalah suatu kolusi atau kolaborasi dari para pelaku usaha. Oleh karena itu segala manfaat kartel hanya ditujukan untuk kepentingan para anggotanya saja, sehingga tindakan-tindakan mereka ini dilakukan secara tidak sehat dan tidak jujur. Dalam hal ini misalnya dengan mengurangi produksi atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha, misalnya dengan penetapan harga atau pembagian wilayah.

Pada umumnya praktek kartel sangat sulit dibuktikan. Hal ini dikarenakan praktek kartel dilakukan secara diam-diam (*tacit collusion*) dan sangat rahasia, tetapi akibat praktek kartel tersebut langsung dapat dirasakan oleh konsumen, yaitu harga naik secara signifikan.⁴

Dalam teori hukum persaingan usaha, alat-alat bukti dalam proses investigasi kartel dapat diklasifikasikan menjadi dua jenis.⁵

1. Bukti langsung, yakni bukti yang dapat menjelaskan adanya perjanjian atau kesepakatan tertulis atau tidak tertulis yang secara jelas menerangkan materi kesepakatan, contohnya adalah adanya perjanjian tertulis. Misalnya untuk menyepakati harga, mengatur produksi, mengatur pasar, membagi wilayah pemasaran, menyepakati tingkat

⁴ <https://fdpu.org/tag/kartel/>, diakses pada Jumat, 13 Maret 2020.

⁵ <http://www.kppu.go.id/id/blog/2010/07/sulitnya-membuktikan-praktik-kartel/>, diakses pada 10 Mei 2018.

keuntungan masing-masing. Rekaman komunikasi antara pelaku kartel yang menyepakati mengenai adanya suatu kolusi kartel.

2. Bukti tidak langsung yaitu bukti yang tidak dapat menjelaskan secara terang dan spesifik mengenai materi kesepakatan antara pelaku usaha yang terdiri dari bukti ekonomi dan bukti komunikasi. Bukti komunikasi yang membuktikan adanya komunikasi dan/atau pertemuan antar pelaku kartel, namun tidak menjelaskan mengenai substansi yang dibicarakan, contohnya adalah rekaman komunikasi antar pesaing dan bukti perjalanan menuju suatu tempat yang sama antar pesaing. Selain itu, notulen rapat yang menunjukkan pembicaraan mengenai harga, permintaan atau kapasitas terpasang.

Untuk bukti ekonomi, contohnya antara lain perilaku pelaku usaha didalam pasar atau industri secara keseluruhan, dan bukti perilaku yang memfasilitasi kartel seperti pertukaran informasi dan adanya signal harga. Namun, ketentuan perundang-undangan secara tegas mempersyaratkan dalam menilai terjadi atau tidaknya pelanggaran alat bukti yang digunakan adalah:

1. Keterangan saksi;
2. Keterangan ahli;
3. Surat dan/atau dokumen;
4. Petunjuk;
5. Keterangan pelaku usaha⁶.

Dengan demikian, apabila *indirect evidence* hendak digunakan, kedudukannya hanyalah sebagai pendukung atau penguat dari salah satu alat

⁶ Pasal 42 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 *juncto* Pasal 64 ayat (1) Peraturan KPPU No. 1 Tahun 2006

bukti yang dimaksud. Di samping itu, dalam menggunakan *indirect evidence* harus terdapat kesesuaian fakta secara utuh yang diperoleh melalui metodologi keilmuan.⁷

Pada Tahun 2002, terdapat suatu kasus persaingan usaha yang melibatkan 5 (Lima) Pelaku Usaha yang bergerak dalam bidang perunggasan yang dilaporkan oleh sebuah organisasi peternak unggas yang menduga kelima pelaku usaha tersebut melanggar ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.⁸ 5 (Lima) Pelaku Usaha yang dimaksud adalah:

1. PT Japfa Comfeed Indonesia, Tbk
2. PT Charoen Pokphand Indonesia Tbk
3. PT Sierad Produce, Tbk
4. PT Leong Ayam Satu Primadona
5. PT Wonokoyo Jaya Corporindo

Dalam laporan tersebut, Pelapor tidak dapat memberikan informasi yang jelas mengenai dugaan pelanggaran sehingga tidak dapat ditindaklanjuti ke dalam pemeriksaan pendahuluan. Namun mencermati perkembangan industri peternakan (perunggasan) sebagai industri yang strategis, Komisi berinisiatif untuk melakukan *public hearing* mengenai permasalahan di sekitar DOC. Dari hasil *public hearing*, Komisi memutuskan untuk melakukan Monitoring terhadap kegiatan pelaku usaha yang dilaporkan oleh organisasi peternak tersebut.

Hasil monitoring mengindikasikan adanya pelanggaran terhadap Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang dilakukan oleh PT Japfa Comfeed

⁷ *Ibid.*

⁸ katalog_putusan2009_http//www.kppu.go.id, diakses pada 10 Mei 2018.

Indonesia, Tbk, PT Charoen Pokphand Indonesia Tbk, PT Sierad Produce, Tbk, PT Leong Ayam Satu Primadona dan PT Wonokoyo Jaya Corporindo. Oleh sebab itu Komisi memutuskan untuk melakukan pemeriksaan pendahuluan dan menjadikan perkara yang berkaitan dengan DOC tersebut menjadi perkara inisiatif.

Berdasarkan informasi, fakta, dan dokumen yang diperoleh baik dari pemeriksaan pendahuluan maupun pemeriksaan lanjutan, maka pada tanggal 27 Agustus 2002 Majelis Komisi mengambil keputusan yang intinya PT Japfa Comfeed Indonesia, Tbk, PT Charoen Pokphand Indonesia, Tbk, PT Sierad Produce, Tbk, PT Leong Ayam Satu Primadona dan PT Wonokoyo Jaya Corporindo tidak secara sah dan meyakinkan telah melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.⁹

Dalam pertimbangan Putusan KPPU tersebut, terdapat pertimbangan yang menunjukkan bahwa adanya pelanggaran yang dilakukan oleh kelima Pelaku Usaha yang terlibat yaitu adanya suatu perjanjian yang dibuat dalam menentukan harga. Mengacu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, apabila terjadi pelanggaran seharusnya KPPU dapat memutus Pelaku Usaha telah melakukan pelanggaran, namun realitanya dalam putusan akhirnya, diputuskan bahwa tidak ditemukan pelanggaran yang dilakukan oleh kelima Pelaku Usaha tersebut. Berdasarkan latar belakang yang sudah Penulis sampaikan tersebut, Penulis bermaksud untuk menganalisa bagaimanakan kedudukan Putusan KPPU No. 02/KPPU-1/2002 tentang Day Old Chick.

⁹ *Ibid.*

B. Rumusan Masalah

Masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pendapat majelis KPPU dalam membuktikan Perjanjian antara Pelaku Usaha dan Pelaku Usaha Pesaingnya?
2. Apa akibat hukum dari pendapat majelis KPPU dalam membuktikan Perjanjian antara Pelaku Usaha dan Pelaku Usaha Pesaingnya?

C. Tujuan Penelitian

Penulisan tesis ini bertujuan:

1. Untuk menganalisis pendapat majelis KPPU dalam membuktikan Perjanjian antara Pelaku Usaha dan Pelaku Usaha Pesaingnya.
2. Untuk menganalisis akibat hukum dari pendapat majelis KPPU dalam membuktikan Perjanjian antara Pelaku Usaha dan Pelaku Usaha Pesaingnya.

D. Tinjauan Pustaka

1. Persaingan Usaha

Persaingan usaha ada dua macam, yaitu persaingan sempurna dan persaingan usaha tidak sehat. Persaingan sempurna adalah struktur pasar atau industri dimana terdapat banyak penjual dan pembeli, dan setiap penjual ataupun pembeli tidak dapat mempengaruhi keadaan di pasar. Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang atau jasa yang dilakukan

dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.¹⁰

Dalam persaingan usaha terdapat para pelaku persaingan usaha tersebut yang dapat dikatakan sebagai subjek dan objek dalam persaingan usaha. Yang dikatakan subjek dalam persaingan adalah para penjual atau para produsen yang dalam hal ini memproduksi atau mengedarkan suatu barang. Sedangkan yang dimaksud objek dalam persaingan usaha adalah konsumen dalam hal ini orang menggunakan atau membeli suatu barang. Persaingan usaha akan tercipta apabila terdapat penjual dan pembeli yang jumlahnya hampir berimbang.

Persaingan usaha memiliki ciri-ciri tersendiri, tentu saja berbeda antara persaingan sempurna dengan persaingan tidak sehat. Ciri persaingan sempurna antara lain, jumlah pembeli banyak, jumlah penjual banyak, barang yang diperjualbelikan homogen dalam anggapan konsumen, ada kebebasan untuk mendirikan dan membubarkan perusahaan, sumber produksi bebas bergerak kemanapun, pembeli dan penjual mengetahui satu sama lain dan mengetahui barang-barang yang diperjual belikan. Sedangkan persaingan tidak sehat memiliki ciri antara lain, jumlah pembeli sedikit, jumlah penjual sedikit, barang yang diperjualbelikan heterogen dalam anggapan konsumen, tidak ada kebebasan untuk mendirikan dan membubarkan perusahaan, sumber produksi tidak bebas bergerak kemanapun, pembeli dan penjual tidak mengetahui satu sama lain dan tidak mengetahui barang-barang yang diperjual belikan.¹¹

¹⁰ http://www.academia.edu/9592080/Hukum_Persaingan_Usaha, diakses pada 10 Mei 2018

¹¹ Ibid

Terdapat macam-macam persaingan usaha, yaitu persaingan usaha sempurna dan persaingan usaha tidak sehat. Persaingan usaha sempurna ini merupakan struktur pasar atau industri dimana terdapat banyak penjual dan pembeli, dan setiap penjual atau pun pembeli tidak dapat mempengaruhi keadaan di pasar, sedangkan persaingan usaha seperti ini banyak sekali terjadi di Indonesia pada masa sekarang, sedangkan persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.¹²

Contoh persaingan usaha tidak sehat sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 antara lain oligopoli, penetapan harga, pembagian wilayah, pemboikotan, kartel, trust, oligopsoni, integrasi vertikal, perjanjian tertutup, perjanjian dengan pihak luar negeri, monopoli, monopsoni, penguasaan pasar, dan persekongkolan.

2. Kartel

Kartel adalah 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. Kartel akan merugikan perekonomian, karena para pelaku usaha anggota kartel akan setuju untuk melakukan kegiatan yang berdampak pada pengendalian harga,

¹² Ibid

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.¹³

Kartel menggunakan berbagai cara untuk mengkoordinasikan kegiatan mereka, seperti melalui pengaturan produksi, penetapan harga secara horizontal, kolusi tender, pembagian wilayah, pembagian konsumen secara non-teritorial, dan pembagian pangsa pasar. Akan tetapi perlu pula kita sadari bahwa kartel yang efektif tidaklah mudah untuk dicapai. Bagaimanapun terdapat kecenderungan para pelaku usaha akan selalu berusaha memaksimalkan keuntungan perusahaannya masing-masing.

Salah satu syarat terjadinya kartel adalah harus ada perjanjian atau kolusi antara pelaku usaha. Ada dua bentuk kolusi dalam kartel, yaitu:¹⁴

- a. 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.
 - b. Kolusi diam-diam, dimana pelaku usaha anggota kartel tidak berkomunikasi secara langsung, pertemuan-pertemuan juga diadakan secara rahasia. Biasanya yang dipakai sebagai media adalah asosiasi industri, sehingga pertemuan-pertemuan anggota kartel dikamuflaskan dengan pertemuan-pertemuan yang legal seperti pertemuan asosiasi.
- Bentuk kolusi yang kedua ini sangat sulit untuk dideteksi oleh penegak

¹³ Peraturan KPPU Nomor 04 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 Tentang Kartel, Hlm. 8, www.kppu.go.id

¹⁴ Ibid

hukum. Namun pengalaman dari berbagai negara membuktikan bahwa setidaknya 30% kartel adalah melibatkan asosiasi.

Suatu kartel pada umumnya mempunyai beberapa karakteristik:¹⁵

- 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 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

¹⁵ ibid

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.

3. Pembuktian & Alat Bukti dalam Kasus Kartel

Sebagai lembaga pengawas, KPPU berwenang menangani perkara persaingan usaha. Penanganan perkara persaingan usaha oleh KPPU tersebut dapat secara proaktif atau setelah menerima pengaduan atau laporan tertulis dari masyarakat. Adapun tata cara penanganan perkara yang dilakukan oleh KPPU berdasarkan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019 adalah sebagai berikut:

- a. Penyampaian Laporan Perkara Persaingan Usaha;
- b. Klarifikasi Laporan Perkara Persaingan Usaha;
- c. Penyelidikan Perkara Persaingan Usaha;
- d. Pemberkasan Perkara Persaingan Usaha;
- e. Persidangan Majelis Komisi;
- f. Putusan Komisi.

E. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Untuk menjawab permasalahan yang telah dirumuskan dalam penelitian ini, Penulis menggunakan penelitian hukum normatif (yuridis normatif) dengan tujuan untuk mengetahui apa dan bagaimana hukum positif dari permasalahan

yang diangkat oleh Penulis dengan mengkaji studi dokumen yaitu menggunakan data sekunder seperti putusan, peraturan perundang-undangan, dan teori hukum.

2. Objek Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan dalam penelitian ini, maka yang menjadi objek dari penelitian ini adalah Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 02/KPPU-I/2002 tentang Day Old Chick (DOC).

3. Sumber Data Penelitian

Data yang digunakan dalam penelitian doktriner ini adalah data sekunder. Data sekunder ini diperoleh dari studi kepustakaan, yaitu pengumpulan data dilakukan dengan menelusuri, mendata dan menganalisis literatur-literatur, buku-buku, dokumen-dokumen dan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian yang berasal dari:

- a. Bahan Hukum Primer merupakan bahan-bahan ilmu hukum yang bersifat mengikat¹⁶, yang meliputi :
 - 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
 - 2) Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 02/KPPU-I/2002 tentang Day Old Chick (DOC).
 - 3) Peraturan KPPU Nomor 04 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 Tentang Kartel.

¹⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 1986, hlm. 52.

- 4) Peraturan KPPU Nomor 05 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 15 (Perjanjian Tertutup).
 - 5) Peraturan KPPU Nomor 11 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 17 (Praktek Monopoli).
 - 6) Peraturan KPPU Nomor 01 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
 - 7) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- b. Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer,¹⁷ yang meliputi :
- 1) Kepustakaan yang ada hubungannya dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 02/KPPU-I/2002 tentang Day Old Chick (DOC) seperti buku dan jurnal-jurnal ilmiah.
 - 2) Makalah yang merupakan hasil-hasil penelitian dan seminar tentang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 02/KPPU-I/2002 tentang Day Old Chick (DOC).
 - 3) Artikel-artikel atau tulisan-tulisan yang berhubungan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 02/KPPU-I/2002 tentang Day Old Chick (DOC), yang diperoleh melalui situs-situs internet maupun melalui pemberitaan di majalah atau surat kabar.

¹⁷ Ibid.

- c. Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang melengkapi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder¹⁸, seperti kamus hukum dan kamus ekonomi serta kamus besar Bahasa Indonesia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian dilakukan dengan cara mengkaji dan menganalisa bahan-bahan hukum primer seperti literatur-literatur, undang-undang, dan peraturan hukum yang lainnya yang mempunyai relevansi dengan obyek penelitian dan bahan hukum sekunder seperti makalah-makalah, jurnal ilmiah, surat kabar atau bahan hukum tersier lainnya seperti kamus.

5. Metode Pendekatan

- a. Pendekatan yuridis normatif, yaitu suatu pendekatan yang menguraikan dan menganalisa peraturan-peraturan hukum yang berhubungan dengan hukum persaingan usaha khususnya tentang kartel, perjanjian tertutup, dan monopoli.
- b. Pendekatan Kasus, yaitu suatu pendekatan yang menguraikan dan menganalisa pengaturan yang terdapat dalam Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 02/KPPU-I/2002 tentang Day Old Chick (DOC).

6. Analisis Data

Semua data yang telah dihimpun kemudian dikumpulkan, diseleksi dan di klasifikasi secara sistematis, logis dan yuridis. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang bersifat deskriptif, maka data dianalisis secara kualitatif.

¹⁸ Ibid.

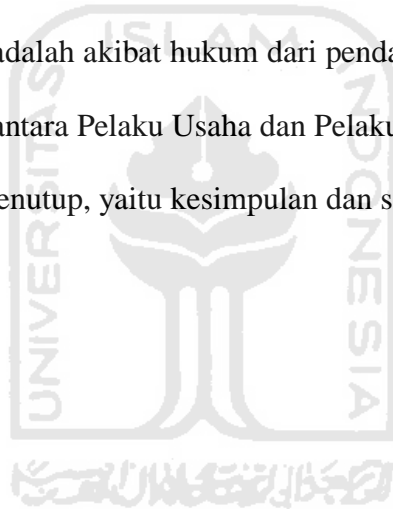
F. Sistematika Penulisan

Bab I berisi tentang Pendahuluan. Bab ini terdiri dari latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, landasan teoritis dan metode penelitian.

Bab II berisi tentang Tinjauan Umum tentang Hukum Persaingan Usaha, Kartel, dan Pembuktian Kasus Persaingan Usaha.

Bab III berisi tentang analisis terhadap pendapat majelis KPPU dalam membuktikan Perjanjian antara Pelaku Usaha dan Pelaku Usaha Pesaingnya. Pembahasan selanjutnya adalah akibat hukum dari pendapat majelis KPPU dalam membuktikan Perjanjian antara Pelaku Usaha dan Pelaku Usaha Pesaingnya

Bab IV berisikan penutup, yaitu kesimpulan dan saran.



BAB II

TINJAUAN UMUM HUKUM PERSAINGAN USAHA, KARTEL, DAN PEMBUKTIAN KASUS PERSAINGAN USAHA

A. Tinjauan Umum Hukum Persaingan Usaha

Hingga awal tahun 1998 ekonomi Indonesia masih menghadapi berbagai kebijakan pemerintah dan kendala yang merintang persainan domestik. Hal ini telah mengakibatkan kenaikan biaya operasi perusahaan-perusahaan, efisiensi dan produktivitas yang rendah, dan pembatasan peluang ekonomi bagi para produsen dan pengusaha, termasuk Usaha-Usaha Kecil dan Menengah (UKM). Rintangan-rintangan terhadap persainan domestik ini bukan saja sangat menghambat perkembangan kewiraswastaan yang progresif dan dinamis, tetapi justru membuka peluang luas bagi pemburu-pemburu rente (*rente-seekers*) yang berkat akses *preferential* mereka ke pejabat-pejabat tertentu mahir sekali dalam memanfaatkan peluang-peluang yang terbuka luas karena rintangan-rintangan artifisial terhadap persainan domestik.¹⁹

Sejak awal pemerintahan Orde Baru lebih mengedepankan pembangunan ekonomi, sedangkan hukum ditinggalkan dengan alasan demi kelancaran pembangunan. Slogan *economic now, law later*, telah melahirkan paket-paket regulasi dan deregulasi yang menjadi alat untuk melegalkan segala bentuk usaha yang tidak sehat menurut standar internasional, namun bagi Indonesia merupakan suatu kegiatan perdagangan yang sah.²⁰

¹⁹ Thee Kian Wie, "Aspek-Aspek Ekonomi yang Perlu Diperhatikan dalam Implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999," *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 7, 1999, hlm 62.

²⁰ Elyta Ras Ginting, *Hukum Anti Monopoli Indonesia Analisis dan Perbandingan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999*, Citra Aditya Bakti, Bandung; 2001, hlm 10.

Kebijakan ekonomi dan perdagangan yang menyimpang dari landasan operasional Garis-garis Besar Haluan Negara (GBHN) tersebut, ada 2 (dua) tindakan pemerintah yang cenderung menimbulkan persaingan usaha tidak sehat, yaitu:²¹

1. Menciptakan rintangan artifisial dan *captive market*.

Pemerintah melalui regulasi dan deregulasi menunjuk pelaku usaha tertentu saja yang dapat mengimpor atau mengekspor suatu produk tertentu (*barrier to entry*). Dalam praktek kemudian dikenal istilah ekspor yang dideregulasi (*regulated exports*), ekspor yang diawasi (*supervised export*), dan pajak ekspor.

Konsekuensi dari rintangan artifisial ini menimbulkan praktek monopoli artifisial oleh pelaku usaha yang telah ditunjuk oleh pemerintah atau suatu kegiatan usaha hanya dapat dilakukan setelah mendapat persetujuan pemerintah, karenanya pelaku usaha lainnya tidak dapat melakukan atau memasuki usaha ini.

Banyak contoh praktek usaha tidak sehat akibat dari tindakan pemerintah ini, misalnya kasus kerjasama Bulog dengan PT Bogasari Flour Mills dalam pengadaan tepung terigu mulai dari industri hulu sampai hilir (diversifikasi produk *instant food*). PT Bogasari kemudian memang menjadi besar termasuk anak-anak perusahaannya, seperti Indofood maupun Sanmarufood Manufacturing, sehingga diperkirakan telah menguasai pangsa pasar 90% (sembilan puluh persen).

2. Memberikan *privilege* yang berlebihan kepada pelaku usaha tertentu.

²¹ Ibid

Tindakan pemerintah dalam memberikan *privilege* ini hampir serupa modusnya dengan menciptakan rintangan artifisial, dalam bentuk penciptaan tata niaga, *supervised export* atau bentuk pemberian lisensi tunggal pada pelaku usaha tertentu. Akibatnya pelaku usaha tertentu yang mendapat *privilege* menguasai suatu produk dan pangsa pasar yang menimbulkan monopoli dan monopsoni karena pelaku usaha lain tidak dibenarkan untuk berpartisipasi di pasar yang bersangkutan. Artinya, tidak ada persaingan yang sehat dalam perdagangan yang diciptakan dengan dalih Tata Niaga tersebut. Contohnya, dengan Surat Keputusan Menteri Perdagangan Nomor 91/KP/1992 tanggal 22 April 1992 pemerintah memberi lisensi khusus kepada BPPC dan menetapkan BPPC memegang hak tunggal untuk membeli cengkeh dari petani cengkeh (hak monopsoni) dan hak tunggal untuk menjual cengkeh kepada pabrik rokok kretek (hak monopoli).

Selain itu, kesimpang-siuran mengenai monopoli disebabkan oleh kurang disadari bahwa sebenarnya ada beberapa kategori monopoli yang dengan jelas harus dibedakan satu sama lain. Suatu monopoli tertentu dapat timbul di suatu pasar karena suatu sebab tertentu, yang dapat berbeda dengan sebab mengapa suatu monopoli lain timbul di pasar yang lain. Pada dasarnya ada tiga sebab pokok, mengapa suatu monopoli dapat timbul di suatu pasaran, yaitu:²²

1. Produksi sesuatu barang atau jasa yang efisien sangat dipengaruhi oleh faktor skala ekonomi (*economies of scale*), dimana biaya produksi total rata-rata suatu perusahaan makin turun, semakin besar skala produksi perusahaan tersebut. Dengan kata lain, industri dimana perusahaan ini bergerak adalah

²² Thee Kian Wie, *op. cit.*, hlm 66.

suatu industri dengan biaya rata-rata yang makin turun (*decreasing cost industry*) semakin besar volume produksi perusahaan ini. Dalam industri ini, produksi sesuatu barang atau jasa memang dapat dilakukan dengan lebih ekonomis oleh satu produsen saja daripada oleh beberapa produsen. Jika skala ekonomi perusahaan adalah sama besarnya dengan luasnya pasaran domestik, maka industri tersebut adalah suatu monopoli alamiah (*nature monopoly*), karena produksi sesuatu barang atau jasa dapat dilakukan secara paling efisien jika hanya dilakukan oleh satu produsen saja.

2. Inovasi teknologi yang dilakukan oleh suatu perusahaan, baik yang menyangkut teknologi proses (*process technology*) maupun teknologi produk (*product technology*), atau kepiawaian perusahaan ini dalam memasarkan barangnya.
3. Hak yang diberikan kepada suatu perusahaan oleh pemerintah untuk bertindak sebagai penjual atau produsen tunggal dari sesuatu barang atau jasa. Hak monopoli atau duopoli (pasaran yang dikuasai oleh dua penjual) yang diberikan oleh Pemerintah Indonesia kepada satu atau dua Badan Usaha Milik Negara (BUMN) atau perusahaan swasta untuk mengimpor barang tertentu di bawah tata niaga impor yang berlaku selama awal tahun 1980-an adalah contoh yang jelas dari kedudukan monopoli yang dikukuhkan oleh pemerintah.

Salah satu agenda reformasi dalam bidang ekonomi adalah menciptakan iklim usaha yang kondusif. Untuk mencapai hal tersebut, perlu diciptakan kondisi persaingan usaha yang sehat. Hal ini menjadi penting dikarenakan pada masa lalu hampir tidak ada kondisi persaingan usaha yang benar-benar

kompetitif. Para pelaku usaha sangat tergantung pada fasilitas dari koneksi mereka yang berpengaruh dan mempunyai kekuasaan. Pengusaha yang dekat dengan penguasa akan mendapatkan berbagai kemudahan yang berlebihan sehingga berdampak pada kesenjangan sosial yang pada gilirannya memunculkan konglomerasi dan sekelompok kecil pengusaha kuat yang tidak didukung oleh semangat kewirausahaan sejati.²³ Hal ini mengakibatkan perilaku pelaku usaha dalam menjalankan usahanya terkadang mengabaikan prinsip persaingan usaha yang sehat demi mengejar keuntungan yang sebesar-besarnya. Cara yang ditempuh diantaranya adalah memonopoli pasar dengan mematikan usaha pesaingnya, menipu konsumen, menekan pengusaha bermodal kecil dan mengabaikan posisi masyarakat banyak yang lemah dan miskin.

Pemerintah pada saat itu kurang menyadari pentingnya pengembangan hukum-hukum ekonomi. Hukum ekonomi pada dasarnya dapat diartikan sebagai perangkat hukum yang mengatur kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh pelaku ekonomi (pelaku usaha), baik nasional maupun internasional. Pelaku ekonomi adalah setiap badan usaha dan perorangan yang menjalankan perusahaan.²⁴

Dalam kegiatan bisnis adanya persaingan usaha merupakan hal yang biasa terjadi. Persaingan usaha yang sehat dapat membawa akibat positif bagi para pelaku usaha yang saling bersaing karena dapat menimbulkan upaya-upaya peningkatan efisiensi, produktifitas, dan kualitas produk yang dihasilkan.

²³ Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Bisnis Anti Monopoli*, Raja Grafindo Persada, Jakarta; 2002, hlm. 7.

²⁴ Sri Rejeki Hartono, "Menyongsong Sistem Hukum Ekonomi Berwawasan Asas Keseimbangan," *Jurnal Hukum Bisnis* Volume 5, 1998, hlm. 72.

Sementara itu, konsumen juga mendapatkan manfaat dari adanya persaingan sehat tersebut karena dapat berakibat penurunan harga dan peningkatan kualitas produk. Sebaliknya apabila yang terjadi tidak sehat, akan dapat merusak perekonomian negara yang merugikan masyarakat.²⁵

Ketiadaan institusi hukum yang mengatur dunia usaha berdampak pada masalah keadilan publik secara umum. Pasar tidak berjalan, dengan sendirinya menjadi tidak adil karena di dalam tidak secara inheren melekat unsur dan etika. Oleh karena itu, diperlukan institusi non pasar yang dilengkapi dengan undang-undang yang mengatur persaingan, agar dampaknya tidak terkena langsung kepada pelaku usaha (terutama kecil dan menengah), maupun masyarakat pada umumnya.²⁶

Dalam rangka menegakkan peraturan perundang-undangan dalam bidang persaingan usaha, maka diperlukan lembaga yang bertanggung jawab sebagai *watch dog* pelaku usaha apabila terjadi praktik-praktik yang melanggar ketentuan dalam undang-undang. Melalui Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 dibentuklah Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Kewenangan dari KKPU ini hanya sebatas memberikan sanksi-sanksi administratif. Pada prinsipnya KPPU ini tidak berwenang menjatuhkan sanksi-sanksi pidana maupun perdata.²⁷ KPPU disebutkan sebagai sebuah komisi yang independen yang anggotanya diangkat oleh Presiden atas persetujuan DPR. Tugas utama KPPU adalah memonitor dan mengimplementasikan Undang-

²⁵ Sanusi Bintang dan Dahlan, *Pokok-Pokok Hukum Ekonomi dan Bisnis*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm 97.

²⁶ Badriyah Rifai, "Mencermati Isi dan Visi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat", *Jurnal Magister Hukum*, Nomor 17 Vol. 8, Program Pasca Sarjana, Magister Ilmu Hukum UII, Yogyakarta; Juni 2001, hlm 73.

²⁷ Bagir Manan, *Reorientasi Politik Hukum Nasional" dalam 70 Tahun Ismail Suny, Bergelut dengan Ilmu Berkiprah dalam Politik*, Pustaka Sinar Harapan, 2000, hlm 86.

Undang Nomor 5 Tahun 1999.²⁸ Ketentuan-ketentuan tentang keanggotaan, persyaratan keanggotaan, tugas, wewenang dan pembiayaan Komisi atau KPPU diatur dari Pasal 30 sampai Pasal 37 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Berdasarkan perincian tugas dan wewenang dari KPPU seperti tersebut di atas, terlihat bahwa kewenangan KPPU hanya terbatas pada kewenangan administratif semata-mata, sungguhpun ada kewenangan yang mirip dengan kewenangan badan penyidik, badan penuntut bahkan badan pemutus, tetapi itu semua hanya semata-mata dalam rangka menjatuhkan hukuman administrasi saja. Tidak lebih dari itu. Karena itu badan penyidik bukanlah suatu polisi khusus, atau badan penyidik sipil, dan juga dia tidak punya kekuasaan *Sub Poena*. Akan tetapi putusan KPPU mempunyai kekuatan eksekutorial, yakni keputusan yang sederajat dengan putusan hakim. Karena itu, putusan KPPU dapat langsung dimintakan penetapan eksekusi (*Fiat Excecutie*) pada Pengadilan Negeri yang berwenang tanpa harus beracara sekali lagi di pengadilan tersebut.²⁹

B. KARTEL

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat diundangkan dengan tujuan sebagaimana diatur dalam Pasal 3, yaitu:

1. Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

²⁸ AF. Elly Erawaty, (ed) "Membenahi Perilaku Pelaku Bisnis melalui UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Himpunan Makalah," *Rangkuman Diskusi dan Kesimpulan Seminar*. Citra Aditya Bakti, Bandung; 1999, hlm 44.

²⁹ Munir Fuady, *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hal 103-104.

2. Mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil.
3. Mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha.
4. Terciptanya efektifitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Jika ditelusuri pengaturan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, maka hal-hal yang berhubungan dengan pasar yang perlu diatur oleh hukum persaingan usaha yang sekaligus merupakan ruang lingkup dari hukum persaingan usaha tersebut adalah:³⁰

1. Perjanjian yang dilarang;
2. Kegiatan yang dilarang;
3. Penyalahgunaan posisi dominan;
4. Komisi pengawas persaingan usaha;
5. Tata cara penanganan perkara;
6. Sanksi-sanksi;
7. Perkecualian-perkecualian.

Sementara itu hal-hal yang dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah:³¹

1. Perjanjian-perjanjian tertentu yang berdampak tidak baik untuk persaingan pasar, yang terdiri dari:
 - a. Oligopoli;

³⁰ Ibid, hlm 9.

³¹ Ibid

- b. Penetapan harga;
 - c. Pembagian wilayah;
 - d. Pemboikotan;
 - e. Kartel;
 - f. *Trust*;
 - g. Oligopsoni;
 - h. *Integrasi vertikal*;
 - i. Perjanjian tertutup;
 - j. Perjanjian dengan pihak luar negeri.
2. Kegiatan-kegiatan tertentu yang berdampak tidak baik untuk persaingan pasar, yang meliputi kegiatan-kegiatan sebagai berikut:
- a. Monopoli;
 - b. Monopsoni;
 - c. Penguasaan pasar;
 - d. Persekongkolan.
3. Posisi dominan di pasar, yang meliputi:
- a. Pencegahan konsumen untuk memperoleh barang atau jasa yang bersaing;
 - b. Pembatasan pasar dan pengembangan teknologi;
 - c. Menghambat pesaing untuk dapat masuk pasar;
 - d. Jabatan rangkap;
 - e. Pemilikan saham;
 - f. Merger, akuisisi dan konsolidasi.

Menurut Peraturan KPPU Nomor 04 Tahun 2010 Tentang Pedoman

Pelaksanaan Pasal 11 menyebutkan bahwa yang di maksud dengan kartel adalah 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. Kartel akan merugikan perekonomian, karena 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.³²

Kartel menggunakan berbagai cara untuk mengkoordinasikan kegiatan mereka, seperti melalui pengaturan produksi, penetapan harga secara horizontal, kolusi tender, pembagian wilayah, pembagian konsumen secara non-teritorial, dan pembagian pangsa pasar. Akan tetapi perlu pula kita sadari bahwa kartel yang efektif tidaklah mudah untuk dicapai. Bagaimanapun terdapat kecenderungan para pelaku usaha akan selalu berusaha memaksimalkan keuntungan perusahaannya masing-masing.

Salah satu syarat terjadinya kartel adalah harus ada perjanjian atau kolusi antara pelaku usaha. Ada dua bentuk kolusi dalam kartel, yaitu.³³

³² Peraturan KPPU Nomor 04 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 Tentang Kartel, Hlm. 8, www.kppu.go.id

³³ Ibid

- a. 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.
- b. Kolusi diam-diam, dimana pelaku usaha anggota kartel tidak berkomunikasi secara langsung, pertemuan-pertemuan juga diadakan secara rahasia. Biasanya yang dipakai sebagai media adalah 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% kartel adalah melibatkan asosiasi.
- Suatu kartel pada umumnya mempunyai beberapa karakteristik:³⁴
- h. Terdapat konspirasi diantara beberapa pelaku usaha.
- i. Melibatkan para senior eksekutif dari perusahaan yang terlibat. Para senior eksekutif inilah biasanya yang menghadiri pertemuan-pertemuan dan membuat keputusan.
- j. Biasanya dengan menggunakan asosiasi untuk menutupi kegiatan mereka.
- k. 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.

³⁴ ibid

- l. 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.
- m. Adanya distribusi informasi kepada seluruh anggota kartel. Bahkan jika memungkinkan dapat menyelenggarakan audit dengan menggunakan data laporan produksi dan penjualan pada periode tertentu. Auditor akan membuat laporan produksi dan penjualan setiap anggota kartel dan kemudian membagikan hasil audit tersebut kepada seluruh anggota kartel
- n. 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.

C. Kewenangan KPPU dalam Menyelesaikan Kasus Kartel

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia memiliki tugas dan wewenang untuk melindungi persaingan dan proses persaingan yang sehat, dengan mencegah dan memberikan sanksi terhadap tindakan-tindakan yang anti-persaingan. Persaingan merupakan sesuatu yang baik bagi masyarakat maupun bagi perkembangan perekonomian suatu bangsa karena berbagai alasan. Salah satu

di antaranya adalah dapat mendorong turunnya harga suatu barang atau jasa, sehingga menguntungkan konsumen. Di samping itu, persaingan juga dapat mendorong efisiensi produksi dan alokasi serta mendorong para pelaku usaha berlomba melakukan inovasi baik dalam infrastruktur maupun produknya agar dapat memenangkan persaingan atau setidaknya tidak dapat tetap bertahan di pasar. Sebaliknya di sisi lain, persaingan juga akan memberikan keuntungan yang semakin berkurang bagi produsen, karena mereka bersaing menurunkan harga untuk meningkatkan pangsa pasarnya. Hal yang paling mengkhawatirkan bagi pelaku usaha adalah apabila seluruh pelaku usaha menurunkan harganya, sehingga mereka mengalami penurunan keuntungan secara keseluruhan. Agar para pelaku usaha tetap dapat mempertahankan keuntungan, maka mereka berusaha untuk mengadakan kesepakatan dengan cara membentuk suatu kartel.

Seperti sudah dijelaskan sebelumnya, Kartel adalah 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.

Penanganan kartel oleh lembaga persaingan usaha di berbagai belahan dunia, berkembang dengan cepat seiring dengan semakin kompleksnya permasalahan kartel yang dihadapi. Keberadaan lembaga persaingan telah disiasati oleh berbagai pelaku usaha untuk menghindarkan diri dari bukti-bukti kartel seperti pertemuan rutin, perjanjian untuk melakukan pengaturan dan hal-hal yang cenderung menjadi bukti bagi penegak hukum persaingan.

Dalam hal inilah maka berkembang model pembuktian kartel dengan menggunakan indirect evidence, yang antara lain dilakukan melalui

penggunaan berbagai hasil analisis ekonomi yang dapat membuktikan adanya korelasi antar satu fakta ekonomi dengan fakta ekonomi lainnya, sehingga akhirnya menjadi sebuah bukti kartel yang utuh dengan identifikasi sejumlah kerugian bagi masyarakat di dalamnya.

Sebagai lembaga yang disertai tugas untuk mengawasi jalannya persaingan usaha, KPPU mempunyai tanggung jawab untuk mencegah dan menindak perilaku kartel di Indonesia. KPPU sebagaimana dirumuskan dalam pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, mempunyai kewenangan melakukan penegakan hukum perkara kartel baik berdasarkan atas inisiatif KPPU sendiri atau atas dasar laporan dari masyarakat.

D. Pembuktian Kasus Persaingan Usaha

Sebagai lembaga pengawas, KPPU berwenang menangani perkara persaingan usaha. Penanganan perkara persaingan usaha oleh KPPU tersebut dapat secara proaktif atau setelah menerima pengaduan atau laporan tertulis dari masyarakat.

Berdasarkan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, KPPU juga memiliki wewenang yang dimiliki oleh Penyidik, Penuntut Umum, dan Pengadilan sekaligus, sebagaimana diatur dalam hukum acara pidana yang berlaku (KUHP), yaitu KPPU berwenang:³⁵

1. Menerima laporan atas terjadinya pelanggaran undang-undang ini;
2. Melakukan penyelidikan;
3. Melakukan pemeriksaan dengan cara :

³⁵ Elyta Ras Ginting, *op. Cit.*, hlm 104-105.

- a. Memanggil saksi dan pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran.
 - b. Melakukan persidangan dengan mendengar saksi, memeriksa bukti-bukti surat, mendengar keterangan dari pelaku usaha.
4. Memberi putusan dan memberitahu putusan KPPU kepada pelaku usaha yang dilaporkan.

Adapun tata cara penanganan perkara yang dilakukan oleh KPPU berdasarkan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019 adalah sebagai berikut:

a. Penyampaian Laporan Perkara Persaingan Usaha

Pasal 3 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019 mengatur mengenai ketentuan penyampaian laporan dugaan pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Setiap orang yang mengetahui telah terjadi atau patut diduga telah terjadi pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dapat melaporkan kepada KPPU. Laporan mana ditujukan kepada ketua KPPU dengan menggunakan Bahasa Indonesia yang baik dan benar dan ditandatangani oleh Pelapor.

Bentuk laporan yang disampaikan secara tertulis dengan ketentuan³⁶:

- 1) identitas Pelapor dan Terlapor;
- 2) uraian secara jelas mengenai dugaan pelanggaran Undang-Undang; dan
- 3) alat bukti dugaan pelanggaran.

b. Klarifikasi Laporan Perkara Persaingan Usaha

³⁶ Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019

Pasal 6 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019 menerangkan bahwa unit kerja yang menangani laporan melakukan klarifikasi terhadap setiap laporan perkara persaingan usaha yang telah disampaikan pelapor, klarifikasi ini dilakukan untuk³⁷:

- 1) Memeriksa kelengkapan administrasi laporan;
- 2) Memeriksa kebenaran lokasi alamat pelapor;
- 3) Memeriksa kebenaran identitas terlapor;
- 4) Memeriksa kebenaran alamat saksi;
- 5) Memeriksa kesesuaian dugaan pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dengan pasal yang dilanggar serta alat bukti yang diserahkan oleh pelapor;
- 6) Menilai kompetensi absolut terhadap laporan.

Berdasarkan pasal 6 ayat (3), hasil klarifikasi atas laporan perkara persaingan usaha tersebut setidaknya-tidaknya menguraikan hal-hal sebagai berikut :

- 1) Kelengkapan administrasi laporan;
- 2) Kejelasan dugaan pasal Undang-Undang yang dilanggar;
- 3) Penilaian kompetensi absolut Komisi; dan
- 4) Simpulan perlu atau tidaknya dilanjutkan ke tahap Penyelidikan.

Di pasal berikutnya, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019 ini menentukan tentang hasil dari klarifikasi laporan yang masuk ke dalam Komisi, di dalam Pasal 7 ayat (1) dijelaskan bahwa apabila hasil klarifikasi laporan yang masuk belum memenuhi ketentuan

³⁷ Ibid

sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (3), unit kerja yang menangani laporan memberitahukan dan mengembalikan kepada Pelapor paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterimanya laporan. Selanjutnya, berdasarkan pasal 7 ayat (2), dijelaskan bahwa Pelapor wajib melengkapi laporannya paling lama 14 (empat belas) hari sejak dikembalikan sebagaimana dimaksud pada pasal 7 ayat (1) dan berdasarkan pasal 7 ayat (3), dijelaskan bahwa Laporan yang dinyatakan lengkap harus diberitahukan kepada Pelapor paling lama 14 (empat belas) hari.

Selain berdasarkan Laporan yang masuk, di dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019 juga dijelaskan bahwa Komisi dapat melakukan pemeriksaan terhadap pelaku usaha apabila ada dugaan pelanggaran Undang-Undang walaupun tanpa adanya laporan. Penanganan perkara dimaksud dilakukan atas inisiatif Komisi untuk melakukan Penelitian berdasarkan data atau informasi adanya dugaan pelanggaran Undang-Undang.

Berdasarkan pasal 14 ayat (3) Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019, dijelaskan syarat hasil Penelitian untuk dapat ditingkatkan ke tahap Penyelidikan yaitu :

- 1) kesesuaian kompetensi absolut Komisi;
- 2) deskripsi data dan/atau informasi yang valid tentang dugaan pelanggaran Undang-Undang;
- 3) kejelasan dugaan pasal Undang-Undang yang dilanggar; dan
- 4) terdapat sekurang-kurangnya 1 (satu) alat bukti.

c. Penyelidikan Perkara Persaingan Usaha

Pasal 15 sampai dengan pasal 28 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019 mengatur lebih lanjut mengenai tata cara penyelidikan, surat panggilan dan hasil penyelidikan perkara persaingan usaha. Unit kerja yang membidangi investigasi menugaskan investigator untuk melakukan penyelidikan terhadap hasil klarifikasi, laporan hasil kajian, laporan hasil penelitian dan laporan hasil pengawasan. Yang bertindak sebagai investigator pemeriksa adalah pegawai sekretariat KPPU yang ditugaskan oleh KPPU untuk melakukan kegiatan penyelidikan atau membacakan laporan dugaan pelanggaran pada pemeriksaan pendahuluan, mengajukan alat bukti dan menyampaikan kesimpulan pada pemeriksaan lanjutan.

Mengenai kewajiban pelapor, terlapor, pelaku usaha, pihak lain, saksi dan saksi ahli dalam rangka penyelidikan perkara persaingan usaha, diatur dalam Pasal 19 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019, yaitu³⁸:

- 1) Wajib hadir dan memberikan keterangan serta menandatangani Berita Acara Penyelidikan;
- 2) Wajib menyerahkan surat dan/atau dokumen yang diperlukan dalam Penyelidikan kepada Investigator Pemeriksaan.

Apabila pelapor, terlapor, pelaku usaha, pihak lain, saksi dan saksi ahli tidak bersedia hadir, maka berdasarkan Pasal 20 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019, KPPU dapat meminta

³⁸ Ibid

bantuan penyidik Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) untuk menghadirkan terlapor. Apabila telah dipanggil tetapi tidak bersedia menyerahkan surat dan atau dokumen yang dibutuhkan dalam penyelidikan, maka KPPU melakukan kerjasama dengan penyidik Polri untuk melakukan penggeledahan dan atau penyitaan surat dan atau dokumen. Surat panggilan dalam rangka penyelidikan perkara persaingan usaha paling sedikit memuat nama pemanggil, tanggal pemanggilan, nama jelas pihak yang dipanggil, alamat jelas pihak yang dipanggil, status pihak yang dipanggil, alasan pemanggilan, tempat persidangan, tanggal dan waktu persidangan.

Unit kerja yang menangani investigasi kemudian melihat kejelasan dan kelengkapan dugaan pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Penilaian tentang kelengkapan dan kejelasan laporan dibuat oleh unit yang menangani investigasi dalam bentuk laporan hasil penyelidikan. Mengenai jangka waktu penyelidikan ditetapkan paling lama 60 (enam puluh) hari sejak dimulainya penyelidikan dan dapat diperpanjang berdasarkan keputusan Rapat Koordinasi, unit kerja yang membidangi investigasi wajib menyampaikan perkembangan hasil penyelidikan kepada KPPU.

d. Pemberkasan Perkara Persaingan Usaha

Unit kerja yang menangani pemberkasan dan penanganan perkara melakukan penilaian layak atau tidak layaknya laporan hasil penyelidikan untuk dilakukan gelar laporan. Laporan hasil penyelidikan yang dinilai layak untuk dilakukan gelar laporan, disusun dalam rancangan laporan

dugaan pelanggaran. Sementara itu, terhadap laporan hasil penyelidikan yang dinilai tidak layak untuk dilakukan gelar laporan, akan dikembalikan kepada unit kerja yang menangani investigasi untuk diperbaiki beserta alasan dan saran perbaikan. Setelah penilaian hasil laporan penyelidikan dilakukan tahap berikutnya penetapan laporan dugaan pelanggaran yang didahului dengan gelar laporan.

Gelar laporan ini diadakan untuk memberikan penjelasan substansial rancangan laporan dugaan pelanggaran yang dibuat dan disampaikan oleh unit kerja yang menangani pemberkasan dan penanganan perkara dalam rapat komisi. Setelah mendengarkan penjelasan rancangan laporan dugaan pelanggaran tersebut, kemudian rapat komisi akan menyempurnakan atau menyetujui rancangan laporan dugaan pelanggaran menjadi laporan dugaan pelanggaran. Berikutnya berdasarkan laporan dugaan pelanggaran yang telah disetujui dalam rapat komisi tersebut, ketua KPPU akan menetapkan melakukan pemeriksaan pendahuluan, yang disampaikan pula kepada pelapor dan terlapor. Jangka waktu pemberkasan laporan hasil penyelidikan dalam hal laporan hasil penyelidikan dianggap belum lengkap dan jelas, paling lama 14 (empat belas) hari sejak diterima oleh unit kerja yang menangani pemberkasan dan penanganan perkara, harus dikembalikan untuk dilakukan perbaikan. Sebaliknya apabila dalam 14 (empat belas) hari tidak dikembalikan, maka laporan hasil penyelidikan dinyatakan lengkap dan jelas. Gelar laporan akan dilaksanakan paling lama

7 (tujuh) hari sejak tanggal laporan hasil penyelidikan dinyatakan lengkap dan jelas.³⁹

e. Persidangan Majelis Komisi

1. Pemeriksaan Pendahuluan.

Pasal 29 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019 menjelaskan⁴⁰ :

- 1) Majelis Komisi menentukan jadwal Pemeriksaan Pendahuluan.
- 2) Majelis Komisi memerintahkan Terlapor dipanggil secara patut untuk hadir dalam Pemeriksaan Pendahuluan.
- 3) Pemeriksaan Pendahuluan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan di ruang Pemeriksaan di Kantor Pusat Komisi atau di Kantor Perwakilan Daerah Komisi atau tempat lain yang ditentukan oleh Majelis Komisi, yang dihadiri oleh paling sedikit 1 (satu) Anggota Majelis Komisi.
- 4) Pemeriksaan Pendahuluan dilakukan oleh Majelis Komisi dalam Bahasa Indonesia.
- 5) Persidangan yang dilakukan Majelis Komisi pada tahap Pemeriksaan Pendahuluan dicatat dalam Berita Acara Persidangan yang ditandatangani oleh Majelis Komisi dan Panitera.

Pemeriksaan pendahuluan dilakukan dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari sejak persidangan pertama yang dihadiri oleh Terlapor. Dalam hal Terlapor tidak hadir, Majelis Komisi akan melakukan pemanggilan

³⁹ Ibid

⁴⁰ Ibid

secara patut kembali sebanyak-banyaknya 2 (dua) kali panggilan sebelum menyatakan Pemeriksaan Pendahuluan dimulai.

2. Perubahan Perilaku.

Berdasarkan pasal 33 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019, dijelaskan tentang adanya kesempatan bagi Terlapor dalam Perkara Persaingan Usaha untuk melakukan upaya memperbaiki kesalahannya dengan cara Perubahan Perilaku, hal tersebut dilakukan apabila Terlapor/Seluruh Terlapor menyetujui untuk melakukan Perubahan Perilaku. Kesempatan Perubahan Perilaku diberikan oleh Majelis Komisi dengan mempertimbangkan :

- 1) Jenis pelanggaran;
- 2) Waktu pelanggaran; dan
- 3) Kerugian yang diakibatkan dari pelanggaran.

f. Putusan Komisi

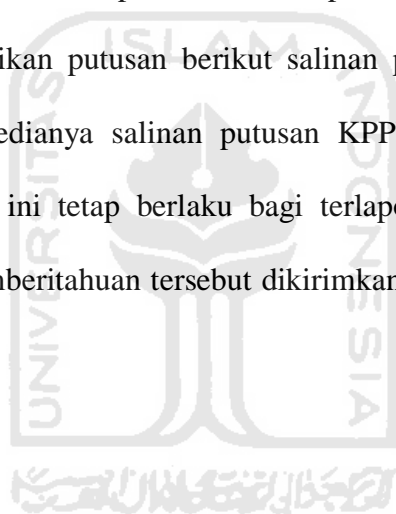
Setelah melakukan pemeriksaan dugaan pelanggaran persaingan usaha, KPPU akan melakukan musyawarah Majelis Komisi dalam rangka pengambilan putusan komisi. Musyawarah maajelis komisi diadakan untuk menilai, menganalisis, menyimpulkan dan memutuskan perkara persaingan usaha berdasarkan alat bukti yang cukup tentang telah terjadi atau tidak terjadinya pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang terungkap dalam sidang Majelis Komisi yang selanjutnya hasil musyawarah Majelis Komisi dimaksud dituangkan dalam bentuk putusan komisi.

Apabila terbukti telah terjadi pelanggaran, Majelis Komisi dalam putusan komisi menyatakan terlapor telah melanggar ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan menjatuhkan sanksi administratif sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Selain itu, dalam putusan komisi, Majelis Komisi dapat memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah terkait dengan perkara yang ditangani. Untuk pelaksanaan musyawarah Majelis Komisi, Majelis Komisi dibantu oleh panitera. Setelah selesai melakukan musyawarah Majelis Komisi, hasilnya dituangkan dalam sebuah putusan komisi. Sesuai dengan ketentuan Pasal 64 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019, susunan putusan komisi setidaknya harus memuat hal-hal sebagai berikut:⁴¹

- 1) Identitas terlapor;
- 2) Dugaan pelanggaran;
- 3) Pertimbangan dan penilaian alat bukti yang diajukan dan/atau diperoleh selama persidangan;
- 4) Analisis terhadap penerapan pasal-pasal dalam undang-undang yang diduga dilanggar oleh terlapor;
- 5) Amar putusan;
- 6) Hari dan tanggal pengambilan putusan;
- 7) Hari dan tanggal pembacaan putusan;
- 8) Nama ketua dan anggota majelis komisi yang memutus; dan
- 9) Nama panitera.

⁴¹ Ibid

Segera setelah Majelis Komisi membacakan keputusan KPPU, panitera menyampaikan petikan putusan KPPU berikut salinan putusan komisi kepada terlapor. Dalam hal terlapor menolak menerima petikan putusan KPPU berikut salinannya atau tidak lagi diketahui alamat jelasnya, sehingga petikan tersebut tidak dapat diserahkan kepada terlapor, maka panitera akan membuat berita acara yang memuat keterangan terlapor menolak menerima petikan putusan tersebut atau tidak lagi diketahui alamat jelasnya. Setelah dibuat berita acara, panitera mengirimkan pemberitahuan kepada terlapor bahwa terlapor dianggap telah menerima pemberitahuan petikan putusan berikut salinan putusan KPPU terhitung sejak tanggal tersedianya salinan putusan KPPU dimaksud di *website* KPPU. Ketentuan ini tetap berlaku bagi terlapor yang tidak lagi jelas alamatnya dan pemberitahuan tersebut dikirimkan ke alamat terakhir yang diketahui.



BAB III

**PEMBUKTIAN TERHADAP PERJANJIAN ANTARA PELAKU USAHA
DAN PESAINGNYA**

**A. Pendapat Majelis KPPU dalam Pembuktian Perjanjian antara Pelaku
Usaha dan Pelaku Usaha Pesaingnya**

Stabilitas ekonomi suatu negara dipengaruhi oleh banyak hal, salah satunya adalah persaingan usaha oleh pelaku usaha. Persaingan usaha yang sehat akan mendorong ekonomi negaranya menjadi stabil, begitu juga sebaliknya. Namun pada kenyataannya di Indonesia banyak pelaku usaha yang melakukan praktik persaingan usaha tidak sehat. Contohnya pada masa pemerintahan Orde Baru yang lebih mengedepankan pembangunan ekonomi, sedangkan hukum ditinggalkan dengan alasan demi kelancaran pembangunan. Slogan *economic now, law later*, telah melahirkan paket-paket regulasi dan deregulasi yang menjadi alat untuk melegalkan segala bentuk usaha yang tidak sehat menurut standar internasional, namun bagi Indonesia merupakan suatu kegiatan perdagangan yang sah.⁴²

Salah satu agenda reformasi dalam bidang ekonomi adalah menciptakan iklim usaha yang kondusif. Untuk mencapai hal tersebut, perlu diciptakan kondisi persaingan usaha yang sehat. Hal ini menjadi penting dikarenakan pada masa lalu hampir tidak ada kondisi persaingan usaha yang benar-benar kompetitif. Para pelaku usaha sangat tergantung pada fasilitas dari koneksi mereka yang berpengaruh dan mempunyai kekuasaan. Pengusaha yang dekat

⁴² Elyta Ras Ginting, *op. cit.*, hlm 10

dengan penguasa akan mendapatkan berbagai kemudahan yang berlebihan sehingga berdampak pada kesenjangan sosial yang pada gilirannya memunculkan konglomerasi dan sekelompok kecil pengusaha kuat yang tidak didukung oleh semangat kewirausahawan sejati.⁴³ Hal ini mengakibatkan perilaku pelaku usaha dalam menjalankan usahanya terkadang mengabaikan prinsip persaingan usaha yang sehat demi mengejar keuntungan yang sebesar-besarnya. Cara yang ditempuh diantaranya adalah memonopoli pasar dengan mematikan usaha pesaingnya, menipu konsumen, menekan pengusaha bermodal kecil dan mengabaikan posisi masyarakat banyak yang lemah dan miskin.

Pemerintah pada saat itu kurang menyadari pentingnya pengembangan hukum-hukum ekonomi. Hukum ekonomi pada dasarnya dapat diartikan sebagai perangkat hukum yang mengatur kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh pelaku ekonomi (pelaku usaha), baik nasional maupun internasional. Pelaku ekonomi adalah setiap badan usaha dan perorangan yang menjalankan perusahaan.⁴⁴

Dalam kegiatan bisnis adanya persaingan usaha merupakan hal yang biasa terjadi. Persaingan usaha yang sehat dapat membawa akibat positif bagi para pelaku usaha yang saling bersaing karena dapat menimbulkan upaya-upaya peningkatan efisiensi, produktifitas, dan kualitas produk yang dihasilkan. Sementara itu, konsumen juga mendapatkan manfaat dari adanya persaingan sehat tersebut karena dapat berakibat penurunan harga dan peningkatan kualitas

⁴³ Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *op. cit.*, hlm 10

⁴⁴ Sri Rejeki Hartono, *op. cit.*, hlm 72

produk. Sebaliknya apabila yang terjadi tidak sehat, akan dapat merusak perekonomian negara yang merugikan masyarakat.⁴⁵

Ketiadaan institusi hukum yang mengatur dunia usaha berdampak pada masalah keadilan publik secara umum. Pasar tidak berjalan, dengan sendirinya menjadi tidak adil karena di dalam tidak secara inheren melekat unsur dan etika. Oleh karena itu, diperlukan institusi non pasar yang dilengkapi dengan undang-undang yang mengatur persaingan, agar dampaknya tidak terkena langsung kepada pelaku usaha (terutama kecil dan menengah), maupun masyarakat pada umumnya.⁴⁶

Dalam rangka menegakkan peraturan perundang-undangan dalam bidang persaingan usaha, maka diperlukan lembaga yang bertanggung jawab sebagai *watch dog* pelaku usaha apabila terjadi praktik-praktik yang melanggar ketentuan dalam Undang-Undang. Melalui Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 dibentuklah Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Dasar hukum pembentukan Komisi Pengawasan adalah Pasal 30 ayat (1) yang menyatakan: “Untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang ini dibentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha.” Komisi ini merupakan produk badan independen pasca reformasi 1998. Beberapa komisi lainnya yang dibentuk sebagai *independent self regulatory body* yang mengurus bidang-bidang khusus, seperti Komisi Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi Nasional

⁴⁵ Sanusi Bintang dan Dahlan, *op. cit.*, hlm 97

⁴⁶ <http://staff.ui.ac.id/system/files/users/ditha.wiradiputra61/material/hukumacarapersainganusaha.pdf>, diakses pada 14 Maret 2020

Anak (Komnas Anak), Komisi Ombudmens Nasional (KON), Komisi Nasional Perempuan (Komnas Perempuan), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI).⁴⁷

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dibentuk oleh Pemerintah dengan tujuan untuk mengawal dan menjaga kelangsungan ekonomi pasar yang berkeadilan. Lembaga ini dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Lembaga ini bersifat independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah serta pihak lain dan memiliki hukum acara tersendiri sebagaimana diatur dalam Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Peraturan tersebut baru saja diterbitkan dan menggantikan peraturan sebelumnya yaitu Peraturan KPPU Nomor 01 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penanganan Perkara. KPPU dalam menerima laporan adanya pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha harus berpedoman pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, yang mana Tata Cara Penanganan Perkara diatur dalam Pasal 38 – 46 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah sebagai berikut:

1. Laporan
 - a. Setiap orang yang mengetahui terjadinya dugaan pelanggaran terhadap Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 ;
 - b. Pihak yang dirugikan atas pelanggaran yang dilakukan pelaku usaha.

⁴⁷ Mustafa kamal rokan, *Hukum Persaingan Usaha teori dan praktiknya di indonesia*, Jakarta : Rajawali pers, 2012 hal 277

Berdasarkan pasal 40 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 KPPU walapun tanpa adanya laporan dari masyarakat dapat melakukan pemeriksa terhadap pelaku usaha yang terindikasi melakukan pelanggaran.

2. Pemeriksaan pendahuluan

Pemeriksaan pendahuluan dilaksanakan dalam jangka waktu 30 hari untuk menetapkan perlu atau tidaknya dilakukan pemeriksaan lanjutan.

3. Pemeriksaan lanjutan

Pemeriksaan lanjutan dilaksanakan dalam jangka waktu 60 hari dan dapat diperpanjang paling lama 30 hari. Selama pemeriksaan lanjutan dilaksanakan KPPU wajib melakukan pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang dilaporkan, menjaga kerahasiaan informasi yang diperoleh dari pelaku usaha yang dikategorikan rahasia perusahaan. KPPU dalam menjalankan pemeriksaan pada tahap ini dapat mendengarkan keterangan saksi, saksi ahli atau pihak lain. Pelaku usaha dan atau pihak lain yang diperiksa wajib menyerahkan alat bukti yang diperlukan dalam penyelidikan & pemeriksaan Pelaku usaha dilarang menolak diperiksa, memberikan informasi atau menghambat proses pemeriksaan. KPPU dapat menyerahkan kepada penyidik untuk dilakukan penyidikan sesuai dengan ketentuan yang berlaku apabila pelaku usaha melanggar ketentuan di atas.

Alat bukti pemeriksaan KPPU berupa:

1. Keterangan saksi

2. Keterangan ahli
 3. Surat dan atau dokumen
 4. Petunjuk
 5. Keterangan pelaku usaha
4. Putusan

KPPU dalam kewenangannya harus memutus perkara selambat-lambatnya 30 hari terhitung sejak selesainya pemeriksaan lanjutan dan harus dibacakan dalam suatu sidang yang dinyatakan terbuka untuk umum dan segera diberitahukan kepada pelaku usaha.

5. Pasca Putusan

Pasal 44 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menjelaskan sebagai berikut :

- (1) Dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak pelaku usaha menerima pemberitahuan putusan Komisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (4), pelaku usaha wajib melaksanakan putusan tersebut dan menyampaikan laporan pelaksanaannya kepada Komisi.
- (2) Pelaku usaha dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari setelah menerima pemberitahuan putusan tersebut.
- (3) Pelaku usaha yang tidak mengajukan keberatan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dianggap menerima putusan Komisi.
- (4) Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) tidak dijalankan oleh pelaku usaha, Komisi menyerahkan

putusan tersebut kepada penyidik untuk dilakukan penyidikan sesuai dengan ketentuan peraturan per Undang-Undangan yang berlaku.

(5) Putusan Komisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (4) merupakan bukti permulaan yang cukup bagi penyidik untuk melakukan penyidikan.

Perlu ditegaskan disini bahwa Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 membedakan antara istilah – istilah pemeriksaan pelanggaran Undang – Undang Anti Monopoli sebagai berikut:⁴⁸

1. Istilah Penyelidikan

Istilah “Penyelidikan” oleh Komisi Pengawas ini dipergunakan terhadap setiap kegiatan yang dilakukan oleh Komisi Pengawas sebelum memberikan putusannya atas dugaan telah terjadinya pelanggaran terhadap Undang – Undang Anti Monopoli. Karena itu, jika dibandingkan dengan hukum acara pidana yang umum, maka istilah “ penyelidikan” ini mencakup tahap – tahap kegiatan sebagai berikut :

- a) Penyelidikan (sebelum penyidikan) ;
- b) Penyidikan ; dan
- c) Penuntutan.

Dan karena setelah proses penyelidikan, Komisi Pengawas juga memberikan putusan bersalah tidaknya seorang pelaku monopoli atau persaingan curang, maka dapat dikatakan bahwa tugas Komisi Pengawas sekaligus meliputi kegiatan penyelidikan, penyidikan, penuntutan dan

⁴⁸ Munir Fuady, *op. cit.*, hal 106-107.

pemberi keputusan. Jadi dalam hal ini, Komisi Pengawas sekaligus melakukan tugas-tugas yang dalam hukum acara biasa sebenarnya dilakukan oleh polisi, jaksa dan hakim. Akan tetapi seluruh tugas tersebut hanya sebatas penjatuhan hukuman administratif semata-mata. Tidak termasuk putusan yang bersifat perdata atau pidana.

2. Istilah Penyidikan

Istilah penyidikan dalam hal ini dipergunakan sebagai kelanjutan dari pemeriksaan. Yang di maksud dengan istilah penyidikan tersebut adalah penyidikan dalam arti hukum acara yang umum, yakni yang dilakukan oleh pihak penyidik sebagai mana dimaksud dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 (Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana). Jadi kewenangan penyidikan tidak dimiliki oleh Komisi Pengawas, tetapi hanya dimiliki oleh Badan Penyidik Umum (in casu Kepolisian Negara). Tentunya apabila cukup bukti dalam proses penyidikan oleh pejabat penyidik ini, maka proses perkara akan diteruskan ke tingkat penuntutan oleh pihak penuntut umum.

Akan tetapi seperti telah pernah disebutkan, bahwa kewenangan Badan Penyidik Umum ini hanya dimungkinkan apabila pihak yang diperiksa oleh Komisi Pemeriksa menolak memberikan informasi atau menghambat proses penyelidikan oleh Badan Pengawas (Pasal 41 ayat (2) dan (3). Kecuali apabila langsung diproses secara pidana, yang tentunya dapat langsung dilaporkan ke Badan Penyidik Umum tersebut tanpa harus melalui Komisi Pengawas. Sebab, Komisi Pengawas berwenang hanya sebatas penjatuhan hukuman administratif belaka.

Apabila dalam keadaan normal, yakni jika tidak terjadi penolakan pemberian informasi atau penghambatan proses pemeriksaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41 ayat (2), maka Komisi Pengawas dapat langsung menjatuhkan putusannya berupa hukuman administratif.

Dalam prosedur normal tersebut, pihak Komisi Pengawas yang melakukan pemeriksaan dan langsung pihak Komisi Pengawas ini juga yang memberikan putusan. Terhadap putusan tersebut, dapat diajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri, dan Kasasi ke Mahkamah Agung. Jadi jika dibandingkan dengan prosedur pidana biasa, untuk pelanggaran Undang-Undang Anti Monopoli secara administratif dalam keadaan normal (yakni selain dari yang dimaksud dalam Pasal 41 ayat (3)), tidak terdapat hal-hal sebagai berikut:

- a) Proses penyidikan oleh badan penyidik (polisi);
- b) Proses penuntutan oleh badan penuntut umum (jaksa); dan
- c) Proses banding ke Pengadilan Tinggi.

3. Istilah Pemeriksaan

Undang-Undang Anti Monopoli menggunakan juga istilah “pemeriksaan,” tetapi tidak jelas apa yang dimaksud dengan istilah pemeriksaan tersebut. Hanya saja dari beberapa pasal dari Undang-Undang Anti Monopoli tersebut memberikan indikasi bahwa istilah penyelidikan ditujukan khusus terhadap penyelidikan alat bukti, sementara istilah pemeriksaan ditujukan secara lebih luas, di mana di samping yang berhubungan dengan alat bukti, juga ditujukan terhadap pemeriksaan pelaku usaha yang diduga telah melakukan monopoli atau persaingan curang. Karena itu kata

”Penyelidikan” dipersamakan dengan kata “penelitian” yang juga dipergunakan di beberapa tempat dari Undang-Undang Anti Monopoli tersebut.

Berdasarkan Pasal 35 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) memiliki tugas sebagai berikut⁴⁹ :

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

⁴⁹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999

g. Memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja KPPU kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Adapun wewenang Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) berdasarkan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 sebagai berikut:⁵⁰

- 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 yang ditemukan oleh KPPU sebagai hasil dari penelitiannya;
- d. Menyimpulkan hasil penyelidikan dan atau pemeriksaan tentang ada atau tidak adanya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- e. Memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang ini;
- f. Memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang ini;
- g. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli atau setiap orang yang tidak bersedia memenuhi panggilan KPPU;

⁵⁰ ibid

- h. Meminta keterangan dari instansi pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang ini;
- i. Mendapatkan, meneliti dan atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan atau pemeriksaan;
- j. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat ;
- k. Memberitahukan putusan KPPU kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- l. Menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang ini.

Berdasarkan perincian tugas dan wewenang dari KPPU seperti tersebut di atas, terlihat bahwa kewenangan KPPU hanya terbatas pada kewenangan administratif semata-mata, sungguhpun ada kewenangan yang mirip dengan kewenangan badan penyidik, badan penuntut bahkan badan pemutus, tetapi itu semua hanya semata-mata dalam rangka menjatuhkan hukuman administrasi saja. Tidak lebih dari itu. Karena itu badan penyidik bukanlah suatu polisi khusus, atau badan penyidik sipil, dan juga dia tidak punya kekuasaan *Sub Poena*. Akan tetapi putusan KPPU mempunyai kekuatan eksekutorial, yakni keputusan yang sederajat dengan putusan hakim. Karena itu, putusan KPPU dapat langsung dimintakan penetapan eksekusi (*Fiat Excecutie*) pada Pengadilan Negeri yang berwenang tanpa harus beracara sekali lagi di pengadilan tersebut.⁵¹ Pada prinsipnya KPPU ini tidak berwenang menjatuhkan

⁵¹ Munir Fuady, *op. cit.*, hlm 103-104

sanksi-sanksi pidana maupun perdata.⁵² KPPU disebutkan sebagai sebuah komisi yang independen yang anggotanya diangkat oleh Presiden atas persetujuan DPR. Tugas utama KPPU adalah memonitor dan mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.⁵³ Ketentuan-ketentuan tentang keanggotaan, persyaratan keanggotaan, tugas, wewenang dan pembiayaan Komisi atau KPPU diatur dari Pasal 30 sampai Pasal 37 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Kartel menggunakan berbagai cara untuk mengkoordinasikan kegiatan mereka, seperti melalui pengaturan produksi, penetapan harga secara horizontal, kolusi tender, pembagian wilayah, pembagian konsumen secara non-teritorial, dan pembagian pangsa pasar. Akan tetapi perlu pula kita sadari bahwa kartel yang efektif tidaklah mudah untuk dicapai. Bagaimanapun terdapat kecenderungan para pelaku usaha akan selalu berusaha memaksimalkan keuntungan perusahaannya masing-masing.

Salah satu syarat terjadinya kartel adalah harus ada perjanjian atau kolusi antara pelaku usaha. Ada dua bentuk kolusi dalam kartel, yaitu:⁵⁴

- a. 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.
- b. Kolusi diam-diam, dimana pelaku usaha anggota kartel tidak berkomunikasi secara langsung, pertemuan-pertemuan juga diadakan secara rahasia. Biasanya yang dipakai sebagai media adalah asosiasi

⁵² Bagir Manan, *op. cit.*, hlm 86

⁵³ AF. Elly Erawaty, (ed) , *op. cit.*, hlm 44

⁵⁴ Ibid

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% kartel adalah melibatkan asosiasi.

Suatu kartel pada umumnya mempunyai beberapa karakteristik:⁵⁵

- 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 produksi⁵⁶. 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 periode tertentu. Auditor akan

⁵⁵ ibid

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.

Kartel termasuk pelanggaran berat dari hukum persaingan usaha karena dampaknya terhadap penurunan social welfare dianggap cukup nyata. Oleh karena itu, dapat dipahami jika KPPU concern untuk melakukan investigasi.

Kebanyakan otoritas persaingan usaha di berbagai negara sangat hati-hati dalam pembuktian kartel. Sebagai contoh, berbagai keadaan yang sering ditengarai sebagai indikator adanya kartel sebenarnya perbedaannya sangat tipis dengan situasi dimana persaingan secara sehat berlangsung. Misalnya, tentang indikasi harga yang paralel (*price parallelism*) sering dianggap sebagai tindakan yang dilakukan secara bersama-sama secara kolusif untuk menentukan harga (*price fixing*) oleh para anggota kartel. Dalam praktiknya, terlalu banyak faktor yang menyebabkan terjadinya parallelism harga, yang terjadi justru karena pasarnya bersaing secara kompetitif. Dengan kata lain, parallel price atau uniform price atau persamaan harga tidak serta-merta membuktikan adanya kesepakatan kartel diantara pelaku usaha pesaing. Indikasi-indikasi ekonomi

seperti itulah yang sering disebut sebagai *dicumstantial evidence* atau *indirect evidence* atau bukti tidak langsung.⁵⁷

Pada Tahun 2002, terdapat suatu kasus persaingan usaha yang melibatkan 5 (Lima) Pelaku Usaha yang bergerak dalam bidang perunggasan yang dilaporkan oleh sebuah organisasi peternak unggas yang menduga kelima pelaku usaha tersebut melanggar ketentuan yang ada dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.⁵⁸

5 (Lima) Pelaku Usaha yang dimaksud adalah:

1. PT Japfa Comfeed Indonesia, Tbk
2. PT Charoen Pokphand Indonesia Tbk
3. PT Sierad Produce, Tbk
4. PT Leong Ayam Satu Primadona
5. PT Wonokoyo Jaya Corporindo

Dalam laporan tersebut, Pelapor tidak dapat memberikan informasi yang jelas mengenai dugaan pelanggaran sehingga tidak dapat ditindaklanjuti ke dalam pemeriksaan pendahuluan. Namun mencermati perkembangan industri peternakan (perunggasan) sebagai industri yang strategis, Komisi berinisiatif untuk melakukan *public hearing* mengenai permasalahan di sekitar DOC. Dari hasil *public hearing*, Komisi memutuskan untuk melakukan Monitoring terhadap kegiatan pelaku usaha yang dilaporkan oleh organisasi peternak tersebut.

Hasil monitoring mengindikasikan adanya pelanggaran terhadap Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang dilakukan oleh PT Japfa Comfeed Indonesia, Tbk, PT Charoen Pokphand Indonesia Tbk, PT Sierad Produce, Tbk,

⁵⁷ <https://www.kppu.go.id/id/blog/2010/07/sulitnya-membuktikan-praktik-kartel/>, diakses pada 14 Maret 2020

⁵⁸ katalog_putusan2009_ <http://www.kppu.go.id>, Diakses pada 10 Mei 2018.

PT Leong Ayam Satu Primadona dan PT Wonokoyo Jaya Corporindo. Oleh sebab itu Komisi memutuskan untuk melakukan pemeriksaan pendahuluan dan menjadikan perkara yang berkaitan dengan DOC tersebut menjadi perkara inisiatif.

Berdasarkan informasi, fakta, dan dokumen yang diperoleh baik dari pemeriksaan pendahuluan maupun pemeriksaan lanjutan, maka pada tanggal 27 Agustus 2002 Majelis Komisi mengambil keputusan yang intinya PT Japfa Comfeed Indonesia, Tbk, PT Charoen Pokphand Indonesia, Tbk, PT Sierad Produce, Tbk, PT Leong Ayam Satu Primadona dan PT Wonokoyo Jaya Corporindo tidak secara sah dan meyakinkan telah melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.⁵⁹

Dalam pertimbangan Putusan KPPU tersebut, terdapat pertimbangan yang menunjukkan bahwa adanya pelanggaran yang dilakukan oleh kelima Pelaku Usaha yang terlibat yaitu adanya suatu perjanjian yang dibuat dalam menentukan harga. Mengacu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, apabila terjadi pelanggaran seharusnya KPPU dapat memutus Pelaku Usaha telah melakukan pelanggaran, namun realitanya dalam putusan akhirnya, diputuskan bahwa tidak ditemukan pelanggaran yang dilakukan oleh kelima Pelaku Usaha tersebut.

Melihat dasar pertimbangan KPPU dalam memutus Putusan Perkara Nomor: 02/KPPU-I/2002, terdapat 3 (Tiga) point penting yang disebutkan KPPU dalam pertimbangannya yaitu :

- (1) 17.2.1.3. Menimbang bahwa berdasarkan hal-hal yang dikemukakan di atas, maka unsur perjanjian dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 telah terpenuhi;

⁵⁹ Ibid.

- (2) 17.2.1.4. Menimbang bahwa meskipun unsur perjanjian dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 telah terpenuhi, namun perjanjian tersebut **bersifat insidentil** yaitu hanya terjadi pada saat para breeder memberikan keringanan harga kepada koperasi peternak tersebut yaitu pada akhir tahun 1999 dan pada saat ini perjanjian tersebut sudah tidak berlaku lagi, sehingga dengan demikian unsur perjanjian dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tidak terpenuhi;
- (3) 17.2.2. Menimbang bahwa dengan tidak terpenuhinya unsur perjanjian dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, maka unsur-unsur lain dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tidak relevan untuk diuraikan lagi;

Point (1) dalam pertimbangannya Majelis Komisi jelas menyebutkan bahwa fakta-fakta yang ada telah memenuhi unsur perjanjian dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, namun di point (2) selanjutnya majelis komisi kemudian dengan alasan bahwa perjanjian tersebut bersifat insidentil yaitu hanya terjadi pada saat para breeder memberikan keringanan harga kepada koperasi peternak tersebut yaitu pada akhir tahun 1999 dan pada saat ini perjanjian tersebut sudah tidak berlaku lagi, sehingga dengan demikian unsur perjanjian dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tidak terpenuhi. Point (3) memperkuat pertimbangan majelis komisi bahwa dengan tidak terpenuhinya perjanjian dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 maka unsur-unsur lain tidak perlu diuraikan kembali. Alasan utama tidak terbukti adanya pelanggaran dalam pasal 11 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 dalam perkara ini adalah perjanjian yang dilakukan para pelaku usaha tersebut bersifat “insidentil”, lalu apa yang menjadi pengecualian dari perjanjian insidentil sehingga tidak dianggap sebagai sebuah pelanggaran dalam persaingan usaha?

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat memang memberikan pengecualian pada hal-

hal tertentu, sebagaimana yang tertuang dalam pasal 50 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, yaitu :

- a. perbuatan dan atau perjanjian yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku; atau
- b. perjanjian yang berkaitan dengan hak atas kekayaan intelektual seperti lisensi, paten, merek dagang, hak cipta, desain produk industri, rangkaian elektronik terpadu, dan rahasia dagang, serta perjanjian yang berkaitan dengan waralaba; atau
- c. perjanjian penetapan standar teknis produk barang dan atau jasa yang tidak mengekang dan atau menghalangi persaingan; atau
- d. perjanjian dalam rangka keagenan yang isinya tidak memuat ketentuan untuk memasok kembali barang dan atau jasa dengan harga yang lebih rendah dari pada harga yang telah diperjanjikan; atau
- e. perjanjian kerjasama penelitian untuk peningkatan atau perbaikan standar hidup masyarakat luas; atau
- f. perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Republik Indonesia; atau
- g. perjanjian dan atau perbuatan yang bertujuan untuk ekspor yang tidak mengganggu kebutuhan dan atau pasokan pasar dalam negeri; atau
- h. pelaku usaha yang tergolong dalam usaha kecil; atau
- i. kegiatan usaha koperasi yang secara khusus bertujuan untuk melayani anggotanya.

Namun apabila dikaitkan dengan pengecualian yang terdapat dalam Undang-undang tersebut, Penulis berpendapat bahwa perjanjian yang dilakukan

oleh para Terlapor sebagai Pelaku Usaha tidak termasuk dalam pengecualian yang dimaksud. Berdasarkan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 Tentang Kartel Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dijelaskan bahwa Perjanjian sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 1 angka 7 adalah perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih usaha lain dengan nama apapun, baik tertulis maupun tidak tertulis. Kartel merupakan suatu perbuatan yang melawan hukum, maka adalah wajar apabila para pelaku kartel akan berusaha agar tidak mudah untuk dideteksi oleh penegak hukum. Oleh karenanya kesepakatan-kesepakatan atau kolusi antar pelaku usaha ini jarang berbentuk tertulis agar tidak mudah untuk terdeteksi dan tidak terdapat bukti-bukti tertulis⁶⁰.

Dilihat dari 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. 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 usaha⁶¹.

Berdasarkan penjelasan di atas, Penulis berpendapat bahwa Majelis Komisi dalam perkara tersebut kurang memberikan penjelasan yang gamblang (dengan

⁶⁰ Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010.

⁶¹ Ibid.

menyebutkan perjanjian bersifat insidentiil yaitu hanya terjadi pada saat para breeder memberikan keringanan harga kepada koperasi peternak tersebut yaitu pada akhir tahun 1999 dan pada saat ini perjanjian tersebut sudah tidak berlaku lagi, sehingga dengan demikian unsur perjanjian dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tidak terpenuhi) terkait pertimbangan hukum mengapa para terlapor dianggap tidak melanggar ketentuan pasal 11 walaupun jelas-jelas disebutkan bahwa unsur perjanjian dalam pasal 11 terpenuhi. Majelis Komisi seharusnya dapat memberikan pertimbangan yang lebih detil, komprehensif dan menyeluruh dalam memutus suatu perkara agar para pihak khususnya dan masyarakat pada umumnya merasa jelas dengan dasar pertimbangan majelis komisi dalam putusannya sehingga tidak menimbulkan ketidakpastian hukum.

B. Akibat Hukum Pendapat Majelis KPPU dalam Pembuktian terhadap Perjanjian antara Pelaku Usaha dan Pelaku Usaha Pesaingnya

Hukum persaingan usaha sebenarnya mengatur tentang pertentangan kepentingan antar pelaku usaha di mana satu pelaku usaha merasa dirugikan oleh tindakan dari pelaku usaha lainnya. Oleh karena itu, hukum persaingan usaha pada dasarnya merupakan sengketa perdata. Lebih dari itu, pelanggaran terhadap hukum persaingan mempunyai unsur-unsur pidana bahkan administrasi. Hal ini disebabkan pelanggaran terhadap hukum persaingan pada akhirnya akan merugikan masyarakat dan merugikan perekonomian negara. Dalam konteks itulah ranah hukum privat menjadi hukum publik.⁶²

⁶² Mustafa kamal rokan, *op.cit.*, hal 275

Selain penegakan hukum secara perdata penegakan hukum persaingan dilakukan juga secara pidana. Penegakan hukum persaingan usaha dilakukan oleh para pihak, maka tidak akan menjadi efektif disebabkan tidak adanya alat pemaksa. Oleh karena itu, negara dibutuhkan untuk melakukan pemaksaan dengan sistem perundang-undangan yang dibentuk oleh negara itu sendiri.⁶³

Adanya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 maka dibentuklah suatu komisi yang sangat diharapkan agar dapat menegakkan hukum secara lebih baik. Komisi tersebut diberi nama dengan **Komisi Pengawas Persaingan Usaha**. Kewenangan dari Komisi Pengawas ini hanya sebatas memberikan sanksi-sanksi administratif. Pada prinsipnya Komisi Pengawas ini tidak berwenang menjatuhkan sanksi-sanksi pidana maupun perdata.⁶⁴ Secara garis besar, kewenangan Komisi dapat dibagi dua, yaitu wewenang aktif dan wewenang pasif. Yang dimaksud dengan wewenang aktif adalah wewenang yang diberikan kepada komisi melalui penelitian. Komisi berwenang melakukan penelitian terhadap pasar, kegiatan, dan posisi dominan. komisi juga berwenang 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 sanksi administratif. Adapun wewenang pasif, menerima laporan dari masyarakat dari atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

⁶³ ibid

⁶⁴ Munir Fuady, *op.cit.*, hal 117

Hal ini sesuai dengan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang wewenang KPPU yaitu:⁶⁵

1. menerima laporan dari masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
2. melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
3. 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 yang ditemukan oleh KPPU sebagai hasil dari penelitiannya;
4. menyimpulkan hasil penyelidikan dan atau pemeriksaan tentang ada atau tidak adanya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
5. memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang ini;
6. memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang ini;
7. meminta bantuan penyidik untuk meghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli atau setiap orang yang tidak bersedia memenuhi panggilan KPPU;
8. meminta keterangan dari instansi pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang ini;

⁶⁵ ibid

9. mendapatkan, meneliti dan atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan atau pemeriksaan;
10. memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat ;
11. memberitahukan putusan KPPU kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
12. menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang ini.

Untuk penegakan hukum anti monopoli di Indonesia ini, perlu kerja keras dan usaha yang sungguh-sungguh untuk dapat melaksanakan *law enforcement* (penegakan hukum) dari hukum anti monopoli ini.⁶⁶

KPPU adalah lembaga yang tepat untuk menyelesaikan persoalan persaingan usaha yang mempunyai peran multifunction dan keahlian sehingga dianggap mampu menyelesaikan dan mempercepat proses penanganan perkara. Sebagaimana amanat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, KPPU mempunyai kewenangan yang sangat luas, meliputi wilayah eksekutif, yudikatif, legislatif serta konsultatif. Oleh karena itu, lembaga ini disebut memiliki kewenangan konsultatif, yudikatif, legislatif dan eksekutif. Namun dalam hal menjalankan fungsinya, lembaga ini mempunyai kewenangan yang terkesan tumpang tindih. Sebab dapat bertindak sebagai investigator (*investigate function*), penyidik, pemeriksa, penuntut (*presecuting function*), pemutus (*adjudication*), dan juga fungsi konsultatif (*consultative function*). Penegakan hukum persaingan usaha tidak dilakukan di pengadilan adalah ada sebabnya yaitu hukum persaingan

⁶⁶ Munir Fuady, *op.cit.*, hal 118

usaha membutuhkan keahlian khusus yang memahami secara baik tentang hukum persaingan usaha. Perlu diketahui bahwa, hukum persaingan usaha memiliki kekhususan keilmuan terutama kombinasi antara ilmu hukum dan ekonomi.⁶⁷ Oleh karenanya, kiprah dari Komisi Pengawas Persaingan Usaha sangat diharapkan. Karena komisi ini merupakan ujung tombak dari penegakan hukum anti monopoli, maka kapabilitas, kejujuran dan keseriusan dari anggota komisi ini sangat menentukan bagaimana warna dan irama dari berjalannya hukum anti monopoli dalam paktek.⁶⁸

Terkait kasus persaingan usaha yang diangkat oleh Penulis dilihat dari Pasal 11 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 penggunaan kata “dapat mengakibatkan” KPPU menggunakan pendekatan Rule of Reason dalam penanganan perkara. Rule of Reason adalah suatu pendekatan yang digunakan oleh lembaga otoritas persaingan usaha untuk membuat evaluasi mengenai akibat perjanjian atau kegiatan usaha tertentu, guna menentukan apakah suatu perjanjian atau kegiatan tersebut bersifat menghambat atau mendukung persaingan. 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. hal ini menyulitkan komisi pengawas, karena perjanjian monopoli secara lisan sulit untuk dibuktikan, selain itu tidak semua pelaku usaha mau berkata jujur. Secara Prosedur, pemeriksaan perkara tersebut diatas oleh komisi pengawas sudah sesuai, namun keterbatasan wewenang dan keterbatasan alat bukti yang selalu menjadi kendala komisi

⁶⁷ Mustafa kamal rokan, Log.cit., hal 276

⁶⁸ Munir Fuady, *op.cit.*, hal 118

pengawas untuk menafsirkan membuktikan dan memutus perkara tersebut. Sudah beberapa putusan yang dikeluarkan oleh KPPU terdapat inkonsisten antara pertimbangan dengan putusan, salah satu contohnya perkara DOC ini, dimana dalam pertimbangan terbukti melanggar ketentuan pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 namun dalam putusan akhirnya dinyatakan tidak memenuhi unsur-unsur pasal 5 tersebut.

Menjadi maklum mengapa komisi pengawas sangat berhati-hati dalam memutus perkara monopoli karena keterbatasan alat bukti. Kebanyakan alat bukti yang ada adalah alat bukti tidak langsung seperti perjanjian lisan, sehingga ketika komisi pengawas memutuskan terdapat pelanggaran hanya bermodalkan dengan bukti tidak langsung, pihak terlapor akan mengajukan keberatan kepada pengadilan negeri dan hampir semua perkara pengadilan negeri akan mengabulkan keberatan tersebut, hal ini dikarenakan pengadilan negeri dalam memutus perkara berdasarkan alat bukti yang otentik.

Berdasarkan penjelasan tersebut, penulis berpendapat bahwa Majelis Komisi Persaingan Usaha tidak dipungkiri memang memiliki independensi dan kebebasan dalam memberikan pertimbangan ataupun putusan dalam menangani suatu perkara persaingan usaha, namun penafsiran yang salah dari Majelis Komisi dapat menyebabkan putusan yang menimbulkan ketidakpastian hukum di masyarakat.

Sehubungan dengan perkara persaingan usaha yang diangkat oleh Penulis, penafsiran yang digunakan oleh Majelis Komisi dapat menimbulkan ketidakpastian mengenai sanksi atau hukuman yang dijatuhkan kepada para Pelaku Usaha terlapor, dalam perkara tersebut, para Terlapor tidak dijatuhi atau

dikenakan sanksi apapun baik itu sanksi/tindakan administratif sebagaimana diatur dalam Pasal 47 Undang-undang Nomor 5 tahun 1999, Pidana Pokok sebagaimana diatur dalam Pasal 48 UU Nomor 5 Tahun 1999, maupun Pidana Tambahan sebagaimana diatur dalam Pasal 49 UU Nomor 5 Tahun 1999, sedangkan apabila dilihat dari akibat yang ditimbulkan oleh perbuatan para Pelaku Usaha Terlapor, dapat diperkirakan bahwa ada dampak yang ditimbulkan terhadap para Pelaku Usaha lain baik itu itu Pelaku Usaha dalam bentuk usaha yang sama (*breeder*) maupun Pelaku Usaha dalam bentuk usaha pendukung atau *supporting system* seperti Usaha Pakan Ayam, Obat-obatan Ternak, serta Usaha penjualan Ternak Ayam siap pakai.

Apabila dikaitkan dengan pertanggungjawaban yang dibebankan kepada para terlapor oleh Majelis Komisi akibat penafsiran yang dilakukan Majelis Komisi tersebut, seharusnya Majelis Komisi dapat memberikan tindakan administratif kepada para terlapor sesuai dengan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pedoman Tindakan Administratif sesuai ketentuan Pasal 47 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang diantaranya adalah :

1. Penetapan pembatalan perjanjian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 13, Pasal 15, dan Pasal 16 dan atau
2. Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan integrasi vertikal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14; dan atau

3. Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktek monopoli dan atau menyebabkan persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat; dan atau
4. Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan penyalahgunaan posisi dominan; dan atau
5. Penetapan pembatalan atas penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28; dan atau
6. Penetapan pembayaran ganti rugi; dan atau
7. Pengenaan denda serendah-rendahnya Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah).

Berdasarkan beberapa tindakan administratif tersebut, menurut pendapat Penulis menjadi tidak tepat apabila putusan terhadap para terlapor dalam perkara dimaksud tidak ada dijatuhkan sanksi apapun mengingat akibat yang ditimbulkan seperti yang sudah dibahas oleh Penulis sebelumnya, apabila tindakan administratif dikenakan kepada para terlapor, setidaknya hal tersebut dapat menimbulkan efek jera kepada Pelaku Usaha lain apabila ingin melakukan hal yang serupa seperti yang dilakukan oleh 5 (lima) Pelaku Usaha dalam perkara tersebut.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pemaparan pada bab-bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Pendapat Majelis KPPU terhadap Perjanjian antara Pelaku Usaha dan Pelaku Usaha Pesaingnya (Putusan KPPU No. 02/KPPU-I/2002 tentang Day Old Chick) tidak tepat. Hal tersebut dikarenakan Majelis KPPU membuat pertimbangan dalam putusan yang sebelumnya menyatakan bahwa unsur Perjanjian dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 telah terpenuhi, namun dalam pertimbangan selanjutnya menyatakan bahwa unsur perjanjian tersebut tidak terpenuhi karena dianggap bersifat insidental sehingga menimbulkan ketidakpastian hukum atas putusan majelis KPPU.
2. Terhadap pendapat Majelis KPPU dalam membuktikan Perjanjian antara Pelaku Usaha dan Pelaku Usaha Pesaingnya (Putusan KPPU No. 02/KPPU-I/2002 tentang Day Old Chick), dapat mengakibatkan munculnya perspektif atau pandangan yang negatif terhadap netralitas atau integritas dari lembaga KPPU (khususnya anggota majelis) dalam menangani perkara persaingan usaha karena telah membuat produk hukum berupa putusan yang didalamnya terdapat sebuah ketidakpastian hukum yang dapat mengakibatkan kurang efektifnya pengawasan terhadap para Pelaku Usaha.

B. Saran

Saran yang dapat disampaikan dalam penelitian ini adalah:

1. Sebagai hukum yang bersifat khusus (*lex specialis*), Hukum Acara Persaingan Usaha, seharusnya dilaksanakan dengan memperhatikan asas atau peraturan yang berlaku dengan sebaik-baiknya oleh lembaga yang berwenang menegakkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, yaitu KPPU. Dalam penanganan setiap perkara Persaingan Usaha sudah sepatutnya Majelis yang memeriksa dan mengadili perkara tersebut bertindak netral dan menjunjung tinggi integritas dalam penanganan perkara dan tentunya memperhatikan asas-asas dan undang-undang yang berlaku.
2. Agar dalam setiap penanganan perkara, baik dalam tahap penyelidikan, penyidikan, maupun penuntutan, Majelis KPPU lebih berhati-hati sehingga arah penegakan hukum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 pada masa yang akan datang memberikan kepastian hukum bagi semua pihak terkait dengan persaingan usaha.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- AF. Elly Erawaty, (ed) "Membenahi Perilaku Pelaku Bisnis melalui UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Himpunan Makalah," *Rangkuman Diskusi dan Kesimpulan Seminar*. Citra Aditya Bakti, Bandung; 1999
- Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Bisnis Anti Monopoli*, Raja Grafindo Persada, Jakarta; 2002
- Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, Ghalia Indonesia, Bogor; 2004
- Bagir Manan "Reorientasi Politik Hukum Nasional" dalam 70 Tahun Ismail Suny, Bergelut dengan Ilmu Berkiprah Dalam Politik, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta; 2000.
- Elyta Ras Ginting, *Hukum Anti Monopoli Indonesia Analisis dan Perbandingan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999*, Citra Aditya Bakti, Bandung; 2001
- Munir Fuady, *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, Citra Aditya Bakti, Bandung; 1999
- Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha Teori dan Praktiknya di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta; 2012
- Sanusi Bintang dan Dahlan, *Pokok-Pokok Hukum Ekonomi dan Bisnis*, Citra Aditya Bakti, Bandung; 2000
- Sudikno Mertokusuma, *Hukum Acara Perdata Indonesia Edisi Keempat*, Liberty, Yogyakarta, 1993
- Sularsi, "penyelesaian Sengketa Konsumen dalam UU Perlindungan Konsumen" dalam *Lika Liku Perjalanan Undang-Undang Perlindungan Konsumen*, disunting oleh Arimbi, Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia, Tahun 2001
- Susanti Adi Nugroho, *Proses Penyelesaian Sengketa Konsumen Ditinjau dari Hukum Acara Serta Kendala Implementasinya*, Kencana, Jakarta: 2008,
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta: 1986
- Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum dan Masyarakat*, Rajawali. Jakarta; 1980.

Jurnal dan Makalah

- Ade Maman Suherman, "Kinerja KPPU sebagai Watchdog Pelaku Usaha di Indonesia," Makalah yang Dipresentasikan pada *Seminar Pengkajian Hukum Nasional*, tanggal 6-7 Desember 2004, di Hotel Sahid Jaya, Jakarta, Diselenggarakan oleh Komisi Hukum Nasional.
- Badriyah Rifai, "Mencermati Isi Dan Visi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat", *Jurnal Magister Hukum*, No. 17 Vol. 8, Program Pasca Sarjana, Magister Ilmu Hukum UII, Yogyakarta; Juni 2001
- Pariurna P. Suganda, "Kertas Kerja Atas Studi dari Sudut Persaingan Usaha terhadap Beberapa Pasar Utama: Minyak Goreng, Mie Instan, Semen & Penayangan Film", *Makalah Seminar Sehari Persaingan Usaha*, Hotel Grand Melia; 25 Juli 2000.
- Rejeki Hartono, "Menyongsong Sistem Hukum Ekonomi Berwawasan Asas Keseimbangan", *Jurnal Hukum Bisnis* Volume 5, 1998
- Saudi Hambali "Pengantar", *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 4
- Thee Kian Wie, "Aspek-Aspek Ekonomi yang Perlu Diperhatikan dalam Implementasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999", *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 7, 1999.

Peraturan Perundang-Undangan

Het Herziene Indonesisch Reglement (HIR)

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

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

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen

Undang-Undang Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2004 tentang Penyelesaian Perselisihan Hubungan Industrial

Undang-Undang Nomor 13 tahun 2006 Tentang Perlindungan Saksi dan Korban

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan

Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung RI.

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 Tentang Kekuasaan Kehakiman.

Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden No. 75 tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha

Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 Tentang Penggabungan Atau Peleburan Badan Usaha Dan Pengambilalihan Saham Perusahaan Yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan terhadap Putusan KPPU

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU

Surat Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 05/KPPU/Kep/IX/2000 tentang Tata Cara Penyampaian Laporan dan Penanganan Dugaan Pelanggaran terhadap UU Anti Monopoli

Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No.

350/MPP/Kep/12/2001

Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha

Putusan KPPU Nomor: 03/KPPU-1/2002 tentang Dugaan Pelanggaran UU Anti Monopoli Terkait dengan Tender Penjualan Saham dan Obligasi PT Indomobil Sukses Internasional, Tbk.

Putusan KPPU Nomor: 01/KPPU-L/2003 tentang Dugaan Pelanggaran UU Anti Monopoli Terkait dengan Perjanjian Penyediaan Jasa Tiket PT Garuda Indonesia.

Putusan KPPU Nomor: 07/KPPU-L/2004 tentang Dugaan Pelanggaran Anti Monopoli Terkait dengan Proses Divestasi 2 (Dua) Super Tanker Very Large Crude Carrier (VLCC) Milik PT. Pertamina

Data Elektronik

Ade Maman Suherman “Kinerja KPPU sebagai Watchdog Pelaku Usaha di Indonesia”, <http://www.solusihukum.com/artikel/artikel46.php>

Martinus Udin Silalahi, “Proses Beracara Berdasarkan Perma Nomor 1/2003”
Rubrik Persaingan Bisnis, dikelola oleh redaksi@sinarharapan.co.id.
Artikel dalam <http://www.sinarharapan.co.id/rubrikpersainganbisnis/2003/1001/ind3.html>.
Akses 10 Maret 2015, 11:21 PM.

“Banyak Kalangan Desak agar UU No.5/1999 Segera Direvisi”, dalam <http://www.hukumonline.com/print.asp?id=9813&cl=Berita>. Akses 25

Juni 2014

“Garuda vs KPPU. Dinilai Perlu Pemeriksaan Tambahan, Majelis Kembalikan Pekara ke KPPU” Akses 23 Juli 2014.

“KPPU Ajukan Kasasi Untuk Kasus Garuda” artikel dalam <http://www.hukumonline.com/print.asp?id=9109&cl=Berita>, Akses 20

Agustus 2014

“KPPU: BPPN Terlibat Kasus Indomobil”. 31 Mei 2002 Artikel dalam <http://www.kompas.com/kompas-cetak/0205/31/utama/kppu01.htm>. Akses 3 April 2015.

“KPPU Belum Tindak Lanjuti Pemeriksaan Tambahan” artikel dalam <http://www.hukumonline.com/print.asp?id=8882&cl=Berita>. Akses 23 Juli 2014

“KPPU Minta Prosedur Keberatan Garuda Diajukan Melalui Mekanisme Perma Persaingan Usaha” [31/8/03], artikel

dalam

<http://www.hukumonline.com/print.asp?id=9965&cl=Berita>. akses 03

Maret 2014, 12:00 AM.

“KPPU Segera Buat Kesimpulan Kasus Indomobil” [17/5/02]. Artikel dalam <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=5582&cl=Berita>. Akses 10

Maret 2015.

“KPPU: Tahun 2003 Adalah Masa Mengoreksi Kebijakan Pemerintah”, <http://www.hukumonline.com/print.asp?id=9403&cl=Berita> 05/01/14

“Lanjutan Kasus Tender Indomobil di Kejangung tergantung Ekspose” [31/5/02],
artikel dalam <http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=5693&cl=Berita>.
Akses 10 Maret 2015

“Lubang Menganga di Perma Persaingan Usaha” [27/4/05], artikel dalam
<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=12724&cl=Fokus>

akse

s 22

Mei 2015, 12:04 AM.

“Perma Persaingan Usaha Timbulkan Kebingungan, Hakim Konsultasi ke MA”,
artikel dalam <http://www.hukumonline.com/print.asp?id=8799&cl=Berita>
Akses 9 desember 2013.

“Persaingan Bisnis, Proses Beracara Berdasarkan Perma Nomor 1/2003”, artikel
dalam
<http://www.sinarharapan.co.id/ekonomi/industri/2003/1001/ind3.html>, akses
9 Oktober 2014.

“PT Jakarta Tolak Putusan Sela PN Pusat tentang KPPU” [22/5/02]. Artikel dalam
<http://www.hukumonline.com/detail.asp?id=5618&cl=Berita>. Akses 10

Maret 2015.

”Sebagian Output KPPU Dinilai Membawa Implikasi Positif” dalam
<http://www.hukumonline.com/print.asp?id=10013&cl=Berita>.

