

TESIS

**PENYELESAIAN KERUGIAN KONSUMEN DALAM
PUTUSAN KPPU TERKAIT KARTEL MELALUI
GUGATAN PERWAKILAN KELOMPOK**



Oleh:

NAMA MAHASISWA : ANGGUN KIRANA
NIM : 22912005
BKU : HUKUM BISNIS

**PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2024**

HALAMAN PERSETUJUAN**TESIS****PENYELESAIAN KERUGIAN KONSUMEN DALAM PUTUSAN KPPU
TERKAIT KARTEL MELALUI GUGATAN PERWAKILAN KELOMPOK**

Oleh :

NAMA MAHASISWA : Anggun Kirana, S.H.
NIM : 22912005
BKU : Hukum Bisnis

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan
kepada Tim Penguji dalam Ujian Akhir/Tesis

Pembimbing


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

Mengetahui
Ketua Program Studi Hukum Program Magister
Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



Prof. Dr. Seftiani, S.H., M.Hum.

HALAMAN PENGESAHAN

TESIS

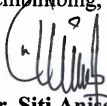
PENYELESAIAN KERUGIAN KONSUMEN DALAM PUTUSAN KPPU
TERKAIT KARTEL MELALUI GUGATAN PERWAKILAN KELOMPOK

Oleh :

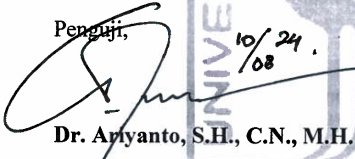
Nama Mahasiswa : Anggun Kirana, S.H.
NIM : 22912005
BKU : Hukum Bisnis

Telah diujikan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir / Tesis dan
dinyatakan LULUS pada tanggal 29 Juli 2024

Pembimbing,


Dr. Siti Anisah, S.H., M.HumYogyakarta, *Agustus 2024*

Penguji,


Dr. Anyanto, S.H., C.N., M.H.

Yogyakarta,

Penguji,


Dr. Bambang Sutiyoso, S.H., M.Hum.Yogyakarta, *9 Agustus 2024*

Mengetahui

Ketua Program Studi Hukum Program Magister
Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia



Prof. Dr. Setiawan, S.H., M.Hum.

PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

NAMA : ANGGUN KIRANA, S.H

NIM : 22912005

adalah benar merupakan seorang mahasiswa Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan Penulisan Tugas Akhir/Tesis dengan judul **PENYELESAIAN KERUGIAN KONSUMEN DALAM PUTUSAN KPPU TERKAIT KARTEL MELALUI GUGATAN PERWAKILAN KELOMPOK**. Tugas akhir/Tesis ini diajukan kepada Tim Penguji dalam ujian tesis yang diselenggarakan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan dalam penyusunannya tunduk serta patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa meskipun secara prinsip kepemilikan karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mendayagunakan karya ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan nomor 1) saya sanggup menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar dan tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, Juli 2024



ANGGUN KIRANA, S.H.

MOTTO

Perhaps what you're praying for, is just a tear away, just a prayer away.
Perhaps Allah has already written it for you, but He just wants you to get a bit
more closer to Him

—————@quransayings

.....Let prayer be the foundation of your life. As you surrender your worries
and open your heart to faith, you'll witness how the ordinary turns extraordinary,
and the impossible becomes possible.....

—————@globalpoetrycult

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah SWT yang telah melimpahkan segala rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penelitian tesis dengan judul **PENYELESAIAN KERUGIAN KONSUMEN DALAM PUTUSAN KPPU TERKAIT KARTEL MELALUI GUGATAN PERWAKILAN KELOMPOK** ini dengan tepat waktu. Tesis ini ditulis dan diselesaikan untuk memenuhi persyaratan dalam memperoleh gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Tesis ini disusun juga untuk memperkaya khazanah ilmu hukum bidang hukum persaingan usaha, yang secara khusus berkaitan dengan gugatan ganti rugi dalam hukum persaingan usaha. Penulis sadar bahwa tesis ini masih jauh dari kata sempurna dan masing terdapat kekurangan, namun demikian Penulis dapat menyelesaikan tesis ini tidak terlepas dari do'a, dukungan, bimbingan dan arahan, serta bantuan dari berbagai pihak. Pada kesempatan ini, penghargaan dan ucapan terima kasih sebesar-besarnya penulis sampaikan kepada:

1. Prof. Fathul Wahid, S.T., Sc., Ph.D., selaku Rektor Universitas Islam Indonesia.
2. Prof. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Prof. Sefriani, S.H., M.Hum., selaku Ketua Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
4. Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum., selaku dosen pembimbing tesis yang selalu membimbing, membantu, memberikan masukan dan saran, serta memberikan banyak motivasi selama proses penyusunan tesis ini sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan baik.
5. Dr. Ariyanto, S.H., C.N., M.H. dan Dr. Bambang Sutiyoso, S.H., M.Hum., selaku dosen penguji tesis yang telah memberikan saran dan masukan untuk penelitian tesis ini.
6. Seluruh Dosen Pengajar di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah mendidik dan mengajarkan ilmu serta akhlak yang tidak ternilai harganya, sehingga penulis dapat menyelesaikan studi di Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

7. Segenap civitas akademika Universitas Islam Indonesia, khususnya civitas akademika di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang selalu memberikan dukungan selama penulis melaksanakan studi di Program Studi Hukum Program Magister sampai dengan menyelesaikan tesis ini.
8. Kedua orang tua penulis, Ikhsan dan Iriyanti Batjo, S.Kep., Ners., yang karena cinta, kasih sayang, dan perhatian merekalah yang telah mampu mengantarkan penulis mengenyam pendidikan tinggi, yang selalu mengajari penulis ilmu agama dan adab serta moral kepada penulis. Kelancaran dan kemudahan yang penulis alami adalah berkat doa-doa mereka kepada Allah Subhanahu wa Ta'ala.
9. Kedua adik penulis, Anggi Syahrani dan Adeela Zahirah, yang senantiasa menghibur penulis ketika merasa lelah dalam menyusun tesis serta memberikan dukungan dan doa kepada penulis.
10. Seluruh keluarga besar Abdurrahman Baco dan Murni, serta Alm. Naba' dan Anis, yang selalu memberi semangat kepada penulis melalui doa dan dukungan.
11. Sahabat, teman, sekaligus keluarga penulis dalam grup terimakasih orang baik, nikah 2024 aamiin, mai pren uwu, serta super women, yang senantiasa memberikan dukungan dan motivasi dalam proses penyusunan tesis ini hingga selesai.
12. Seluruh teman-teman seperjuangan penulis, Magister Hukum Angkatan 49 Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, terima kasih atas kebersamaan selama kuliah dan semoga kita semua bisa sukses bersama.
13. Puma, Nala, dan Casper, kucing-kucing penulis, yang selalu memperlihatkan *cuteness overload* dikala penulis sedang jenuh dalam mengerjakan tesis.
14. Semua pihak yang telah mendoakan dan turut membantu dalam menyelesaikan tesis ini yang tidak disebutkan oleh penulis satu persatu.

15. *Last but not least, I wanna thank me. I wanna thank me for believing in me. I wanna thank me for doing all this hard work. I wanna thank me for having no days off. I wanna thank me for never quitting.*

Akhirnya, dengan keterbatasan pengetahuan penulis, dengan segala kekurangan dan kelebihan pada penelitian tesis ini. Penulis sangat menyadari bahwa penulisan tesis ini masih jauh dari kesempurnaan, untuk itu kritik dan saran yang konstruktif sangat dibutuhkan demi penyempurnaannya. Tesis ini diharapkan dapat memberikan suatu sumbangsih pikiran positif dalam rangka pengembangan ilmu hukum, serta pihak yang memerlukannya.

Semoga bermanfaat.

Yogyakarta, Juli 2024

Penulis

ANGGUN KIRANA, S.H.

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji tentang (1) penyelesaian kerugian konsumen dalam putusan KPPU terkait kartel melalui gugatan perwakilan kelompok serta (2) bentuk kerugian yang dapat dituntut oleh konsumen di Pengadilan. Mengingat keterbatasan kewenangan yang dimiliki oleh KPPU sehingga meskipun dalam Putusan KPPU terdapat kerugian konsumen namun KPPU tidak berada dalam kewenangan yang sah untuk memerintahkan kepada pelaku usaha yang terbukti melakukan pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat untuk memberikan ganti rugi secara langsung kepada konsumen yang dirugikan. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif melalui studi kepustakaan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Penelitian menggunakan pendekatan undang-undang, pendekatan konseptual, dan pendekatan komparatif untuk menjawab rumusan masalah. Teknik pengumpulan data dilakukan dengan menelusuri, menghimpun, meneliti, serta mengkaji bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Data-data yang telah dikumpulkan kemudian diolah dan dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa setiap konsumen berhak untuk menuntut ganti rugi atas kerugian yang diderita sebagai akibat dari adanya pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, melalui gugatan perwakilan kelompok. Gugatan perwakilan kelompok dapat didasarkan pada ketentuan tentang perbuatan melawan hukum sesuai Pasal 1365 KUHPerdara, sepanjang unsur-unsur perbuatan melawan hukum terpenuhi. Berbagai persyaratan khusus dan umum gugatan perwakilan kelompok juga wajib untuk dipenuhi oleh konsumen. Kerugian-kerugian yang dapat dituntut berupa kerugian materiil, kerugian immateriil, ditambah pembayaran bunga, namun khusus konsumen kerugian yang dapat dituntut adalah kerugian materiil dan bunga. Adapun bentuk ganti kerugian yang dapat diberikan adalah ganti rugi berupa sejumlah uang yang nilainya ekuivalen dengan kerugian yang diderita. Petitum tentang ganti rugi harus dapat dinyatakan secara terperinci oleh konsumen dalam gugatannya.

Kata Kunci: Hukum Persaingan Usaha, Kerugian Konsumen, *Gugatan Perwakilan Kelompok*

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS	iv
MOTTO	v
KATA PENGANTAR	vi
ABSTRAK	ix
DAFTAR ISI	x
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Manfaat Penelitian	6
E. Tinjauan Pustaka dan Orisinalitas	7
F. Kerangka Teori	12
G. Metode Penelitian	19
BAB II TINJAUAN UMUM PENYELESAIAN KERUGIAN	
KONSUMEN DALAM PUTUSAN KPPU TERKAIT	
KARTEL MELALUI GUGATAN PERWAKILAN	
KELOMPOK	27

A. Kartel sebagai Perilaku Anti Persaingan	27
B. Komisi Pengawas Persaingan Usaha sebagai Lembaga Penegak Hukum Persaingan Usaha	36
C. Class Action dalam Hukum Perdata	42
BAB III PENYELESAIAN KERUGIAN KONSUMEN DALAM PUTUSAN KPPU TERKAIT KARTEL MELALUI GUGATAN PERWAKILAN KELOMPOK	46
A. Penyelesaian Kerugian Konsumen dalam Putusan KPPU terkait Kartel melalui Gugatan Perwakilan Kelompok	46
B. Bentuk Ganti Kerugian yang dapat dituntut oleh Konsumen dalam Putusan KPPU terkait Kartel melalui Gugatan Perwakilan Kelompok	83
BAB IV PENUTUP	106
A. Kesimpulan.....	106
B. Saran.....	108
DAFTAR PUSTAKA.....	110

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Class action, yang banyak dikenal di negara-negara bersistem hukum *common law* seperti Inggris, adalah perluasan dari doktrin yang menyatakan bahwa hanya individu yang memiliki kepentingan saja yang berhak untuk mengajukan gugatan,¹ atau yang biasa dikenal sebagai asas *point d'interet point d'action* dalam hukum acara perdata.² Dalam perkara perdata, *class action* adalah suatu prosedur acara dimana *class representative*, yang terdiri dari satu atau beberapa orang, diberikan hak prosedural untuk bertindak sebagai penggugat atau tergugat mewakili kepentingan hukum diri sendiri sekaligus orang banyak atau *members* yang memiliki persamaan dalam masalah, fakta hukum, tuntutan, dan kerugian.³ Kepentingan yang dituntut oleh *class representative* maupun *members* dalam *class action* umumnya berupa tuntutan ganti kerugian.⁴ Tujuan fundamental dari *class action* adalah agar tercapai efisiensi dalam berperkara dan terhindar dari pengulangan gugatan serupa yang diajukan secara individual, mengingat pihak yang terlibat berjumlah banyak sehingga dengan demikian proses berperkara akan

¹ E. Sundari, *Praktik Class Action di Indonesia*, Cetakan Ke-5, (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2019), 2.

² M. Natsir Asnawi, *Hukum Acara Perdata Teori, Praktik, dan Permasalahannya di Peradilan Umum dan Peradilan Agama*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: UII Press, 2016), 24.

³ Indro Sugianto, *Class Action Konsep dan Strategi Gugatan Kelompok untuk Membuka Akses Keadilan Bagi Rakyat*, Cetakan Kedua, (Malang: Setara Press, 2013), 8.

⁴ E. Sundari, *Pengajuan Gugatan Secara Class Action (Suatu Studi Perbandingan dan Penerapannya di Indonesia)*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2002), 18.

menjadi ekonomis, disamping juga sebagai akses dalam pemenuhan keadilan dan sebagai peluang pemberian efek penjara.⁵

Class action atau dalam konteks Indonesia disebut sebagai gugatan perwakilan kelompok diatur didalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok (selanjutnya disebut Perma 1/2002). Secara garis besar, Perma 1/2002 berisi ketentuan tentang prosedur pengajuan gugatan perwakilan kelompok ke Peradilan Umum. Berdasarkan Pasal 2 Perma 1/2002 terdapat prasyarat untuk pendayagunaan mekanisme gugatan perwakilan kelompok yaitu jumlah anggota kelompok terdiri dari sedemikian orang banyak; adanya persamaan dalam fakta atau peristiwa, dasar hukum yang bersifat substansial, serta jenis tuntutan antara wakil kelompok dengan anggota kelompok; serta wakil kelompok secara jujur dan sungguh-sungguh melindungi kepentingan anggota kelompok. Sayangnya, di dalam Perma 1/2002 tidak terdapat ketentuan yang jelas tentang jenis perkara perdata yang dapat diajukan melalui mekanisme gugatan perwakilan kelompok.

Perkembangan berkaitan dengan jenis perkara perdata yang dapat diajukan melalui mekanisme gugatan perwakilan kelompok terlihat dalam penerapannya atas pelanggaran hukum persaingan usaha. Secara eksplisit, memang tidak terdapat ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut UU 5/1999) tentang kebolehan penggunaan mekanisme gugatan perwakilan kelompok atas pelanggaran uu tersebut, namun berdasarkan Pasal 36 huruf j dan Pasal 47 UU

⁵ *Ibid.*, 11.

5/1999 beserta penjelasan pasal, dapat dipahami bahwa Komisi Pengawas Persaingan Usaha (selanjutnya disebut KPPU) berwenang dalam hal memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat dan berwenang dalam hal penjatuhan sanksi administratif berupa penetapan pembayaran ganti rugi yang diberikan kepada pelaku usaha dan kepada pihak lain yang dirugikan, artinya diakui bahwasanya pelanggaran hukum persaingan usaha berdampak pada timbulnya kerugian pada pihak-pihak tertentu termasuk masyarakat. Faktanya seringkali konsumen yang dirugikan tidak diberikan ganti rugi akibat pelanggaran hukum persaingan usaha,⁶ khususnya yang disebabkan oleh kartel penetapan harga.⁷ Dampak berupa hilangnya opsi atas harga, kualitas yang kompetitif, dan layanan purna jual yang baik akibat praktik kartel berakibat buruk bagi konsumen.⁸

Berdasarkan Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007 dalam perkara Kepemilikan Silang Temasek terkait kartel SMS, terdapat kerugian konsumen yaitu minimal Rp. 14.764.980.000.000 (empat belas triliun tujuh ratus enam puluh empat miliar sembilan ratus delapan puluh juta rupiah) dan maksimal Rp. 30.808.720.000.000 (tiga puluh triliun delapan ratus delapan miliar tujuh ratus dua puluh juta rupiah).⁹ Kerugian tersebut tidak dicantumkan dalam amar putusan

⁶ Carissa C.W., Micheline H., Monica P.A., dan Udin Silalahi, “Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia melalui Harmonisasi Public Enforcement dan Private Enforcement”, *Law Review* 20, no. 3 (Maret 2021): 344, <https://ojs.uph.edu/index.php/LR/article/view/2963>.

⁷ B.J. Rodger, “The Consumer Rights Act 2015 and Collective Redress for Competition Law Infringement in The UK: A Class Act?”, *Journal of Antitrust Enforcement* 3, no. 2 (2015): 259, <https://academic.oup.com/antitrust/article-abstract/3/2/258/236698>.

⁸ Yuniar Hayu Wintansari, “Analisis Pertimbangan Hukum Kasus Kartel Minyak Goreng di Indonesia”, *Lex Renaissance* 5, no. 4 (Oktober 2020): 896, <https://journal.uui.ac.id/Lex-Renaissance/article/view/18111>.

⁹ Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam *KPPU v. Temasek Holdings Pte. Ltd. Et Al.*, Nomor 07/KPPU-L/2007, hlm. 671.

artinya meskipun kartel sangat merugikan masyarakat atau konsumen namun hukum persaingan usaha tidak memberikan akses kepada masyarakat atau konsumen untuk menerima langsung ganti kerugian dari kasus yang sudah diputus oleh KPPU. Alhasil, terdapat beberapa tuntutan ganti rugi melalui gugatan perwakilan kelompok di sejumlah daerah yang diajukan oleh konsumen, namun tidak ada satu pun gugatan perwakilan kelompok yang berhasil.

Pertama, gugatan perwakilan kelompok dengan nomor register perkara No. 326/Pdt.G/2007/PN.Bks. dimana pemeriksaan kasus tersebut dihentikan setelah kuasa hukum penggugat yang baru melakukan pencabutan gugatan.¹⁰ Kedua, gugatan perwakilan kelompok dengan nomor register perkara No. 480/Pdt.G/2007/PN.Tng. dimana pemeriksaan perkara dihentikan setelah eksepsi tergugat terkait *legal standing* penggugat diterima oleh Pengadilan Negeri Tangerang dalam putusan sela.¹¹ Ketiga, gugatan perwakilan kelompok dengan nomor register perkara No. 111/Pdt.G/2008/PN.Jkt.Pst. dimana dalam putusan sela Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, dinyatakan bahwa penggugat tidak layak sebagai wakil kelas sehingga gugatan perwakilan kelompok dinyatakan tidak sah, gugatan perwakilan kelompok dinyatakan tidak dapat diterima, serta diperintahkan kepada penggugat dan tergugat untuk menghentikan perkara.¹²

Faktanya, tidak mudah bagi keberhasilan mekanisme gugatan perwakilan kelompok dalam mengakomodir tuntutan ganti rugi terhadap pelanggaran hukum

¹⁰ Rinto Harsa Wardhana, “Putusan KPPU sebagai Dasar Gugatan Perwakilan Kelompok (Class Action) (Studi Kasus Perkara Class Action yang Berdasarkan Putusan KPPU dalam Perkara Kepemilikan Silang Temasek)”, (tesis magister, Universitas Gadjah Mada, 2013), 136, Electronic Thesis and Dissertation Repository of Gadjah Mada University, (11/326555/PHK/07276).

¹¹ *Ibid.*, 144.

¹² *Ibid.*, 151.

persaingan usaha oleh karena terdapat beberapa kendala. Rinto Harsa Wardhana dalam tesisnya mengidentifikasi beberapa hambatan yuridis berkaitan dengan pemeriksaan perkara gugatan perwakilan kelompok yang didasarkan pada putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2007 dalam perkara Kepemilikan Silang Temasek di Pengadilan. Pertama, gugatan perwakilan kelompok (*class action*) tidak dapat segera diajukan ke Pengadilan. Kedua, prosedur mediasi yang disamaratakan dengan perkara perdata pada umumnya berakibat tidak mungkin tercapai perdamaian dalam perkara gugatan perwakilan kelompok (*class action*).¹³ Ketiga, nilai kerugian konsumen dalam putusan KPPU yang memakai *range* nilai kerugian. Keempat, duplikasi gugatan perwakilan kelompok.¹⁴

Berkaca dari fakta tersebut dapat dipahami bahwa penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia belum sepenuhnya optimal oleh karena pemberian ganti rugi kepada konsumen akibat pelanggaran hukum persaingan usaha dari kasus-kasus yang sudah diputus oleh KPPU sulit diberikan. Utamanya dalam konteks ketika tuntutan ganti rugi tersebut diajukan melalui mekanisme gugatan perwakilan kelompok. Ketidakjelasan kerugian yang diderita konsumen turut menjadi kekurangan dalam tuntutan ganti rugi. Keadaan tersebut yang melatarbelakangi peneliti untuk melakukan penelitian tesis dengan judul Penyelesaian Kerugian Konsumen dalam Putusan KPPU terkait Kartel melalui Gugatan Perwakilan Kelompok.

¹³ *Ibid.*, 194.

¹⁴ *Ibid.*, 195.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian-uraian pada latar belakang tersebut diatas, maka dalam penelitian tesis ini permasalahan yang akan dibahas oleh peneliti adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penyelesaian kerugian konsumen dalam Putusan KPPU terkait kartel melalui gugatan perwakilan kelompok?
2. Bagaimana seharusnya bentuk ganti kerugian yang dapat dituntut oleh konsumen dalam Putusan KPPU terkait kartel melalui gugatan perwakilan kelompok?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, maka yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis penyelesaian kerugian konsumen dalam Putusan KPPU terkait kartel melalui gugatan perwakilan kelompok.
2. Untuk menganalisis bentuk ganti kerugian yang dapat dituntut oleh konsumen dalam Putusan KPPU terkait kartel melalui gugatan perwakilan kelompok.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan uraian dari latar belakang masalah, rumusan masalah, dan tujuan penelitian tersebut diatas, maka hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih terhadap teori maupun praktik. Adapun manfaat yang hendak dicapai dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian hukum ini diharapkan dapat memberikan kontribusi berupa pemikiran yang bermanfaat bagi berbagai pihak terkait dengan gugatan perwakilan kelompok oleh konsumen atas putusan-putusan KPPU dalam mengakomodasi pemberian ganti kerugian kepada konsumen. Hasil dari penelitian ini juga diharapkan dapat menjadi referensi bagi peneliti hukum selanjutnya untuk mendalami lebih lanjut mengenai Hukum Persaingan Usaha. Selain itu, diharapkan dapat mengembangkan ilmu hukum dan memperkaya pengetahuan di bidang hukum di Indonesia.

2. Manfaat Praktis

Penelitian hukum ini diharapkan dapat dijadikan sebagai referensi bagi peneliti hukum, lembaga legislatif, KPPU, dan Pengadilan Negeri berkaitan dengan penyelesaian tuntutan ganti rugi oleh konsumen akibat pelanggaran hukum persaingan usaha melalui gugatan perwakilan kelompok, sebagai salah satu jalur hukum yang dapat ditempuh. Adapun bagi masyarakat luas, penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam memberikan pemahaman tentang Hukum Persaingan Usaha, utamanya terkait peran gugatan perwakilan kelompok sebagai upaya dalam tuntutan ganti kerugian akibat pelanggaran hukum persaingan usaha.

E. Tinjauan Pustaka dan Orisinalitas

Sebelumnya telah dilakukan penelusuran oleh peneliti terhadap karya-karya ilmiah milik orang lain yang berkaitan dengan judul penelitian ini. Penelusuran terhadap karya-karya ilmiah terdahulu tersebut dilakukan untuk

menghindari terjadinya pengulangan maupun duplikasi dan kesamaan dengan karya ilmiah milik orang lain. Peneliti mencantumkan karya tulis ilmiah yang temanya hampir sama dengan judul penelitian ini, tetapi memiliki perbedaan dalam perumusan masalah yang dibahas yaitu sebagai berikut:

1. Rinto Harsa Wardhana dengan judul penelitian hukum yaitu Putusan KPPU sebagai Dasar Gugatan Perwakilan Kelompok (Class Action) (Studi Kasus Perkara Class Action yang Berdasarkan Putusan KPPU dalam Perkara Kepemilikan Silang Temasek).

Hasil penelitian tesis ini mengungkapkan bahwa KPPU berwenang dalam penentuan jumlah kerugian konsumen dalam kasus persaingan usaha yang sedang ditangani, sayangnya putusan KPPU belum bisa diajukan sebagai dasar gugatan *class action* yang efektif karena belum bersifat final. Tahapan pemeriksaan perkara melalui *class action* yang didahului dengan tahap sertifikasi berpotensi gagal bilamana oleh Pengadilan melalui putusan sela telah dinyatakan bahwa pendayagunaan mekanisme *class action* tidak sah.¹⁵ Di satu sisi, masih terdapat hambatan yuridis dalam pemeriksaan pokok perkara gugatan *class action* di Pengadilan yaitu putusan KPPU yang dijadikan sebagai dasar gugatan perwakilan kelompok belum berkekuatan hukum tetap, sulit tercapainya titik temu antara penggugat dan tergugat saat proses mediasi di pengadilan,¹⁶ pembuktian atas adanya kerugian masyarakat termasuk konsumen didasarkan pada *range* nilai kerugian bukan didasarkan pada

¹⁵ *Ibid.*, 193.

¹⁶ *Ibid.*, 194.

kerugian aktual, serta terdapat duplikasi gugatan perwakilan kelompok yang terjadi secara bersamaan di berbagai wilayah.¹⁷ Perbedaan penelitian Rinto dengan penelitian tesis ini adalah digunakan pendekatan perbandingan dengan negara lain berkaitan bentuk dan jenis ganti rugi yang dapat dituntut oleh konsumen di pengadilan. Unsur kebaruan dalam penelitian tesis ini adalah bersifat melanjutkan dan melengkapi tesis karya Rinto melalui perbandingan antara Indonesia dengan negara lain.

2. Eko Hadi Nurwahid dengan judul penelitian hukum yaitu Penyelesaian Hukum atas Kerugian Konsumen Akibat Pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang Dapat Dibuktikan dalam Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (Analisis Yuridis terhadap Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007 tentang Temasek Holdings. Pte., Ltd)

Hasil penelitian tesis ini mengungkapkan bahwa sekalipun KPPU berwenang dalam hal penetapan kerugian yang dialami oleh konsumen, sesuai dengan Pasal 36 huruf J Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, namun secara teknis ketentuan tersebut tidak dapat ditegakkan. Alasannya adalah karena tidak terdapat pedoman teknis berupa peraturan KPPU sebagai tindak lanjut dari pasal tersebut, layaknya pasal-pasal lain dalam undang-undang yang sama. Gugatan Perwakilan Kelompok dapat ditempuh oleh konsumen, lembaga swadaya masyarakat, atau kementerian perdagangan sebagai jalur untuk mengembalikan kerugian konsumen.¹⁸ Perbedaan penelitian Eko dengan

¹⁷ *Ibid.*, 195.

¹⁸ Eko Hadi Nurwahid, "Penyelesaian Hukum atas Kerugian Konsumen Akibat Pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang Dapat Dibuktikan dalam Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (Analisis Yuridis terhadap Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007

penelitian tesis ini adalah belum dibahas terkait bentuk ganti kerugian yang seharusnya diberikan kepada konsumen yang menderita kerugian serta disajikan aspek perbandingan dengan negara lain.

3. Habibi dengan judul penelitian hukum yaitu *Reformulation of Business Competition Law Enforcement Based on A Hybrid Model*

Hasil dari penelitian tersebut menyimpulkan bahwa terdapat urgensi terhadap reformulasi pengembangan penegakan hukum persaingan usaha berbasis model hybrid di masa mendatang dengan cara meningkatkan mekanisme *private enforcement*. Peningkatan mekanisme *private enforcement* harus dilengkapi dengan fitur-fitur yang dapat memberikan fasilitas yang layak bagi para pemohon. Tujuannya adalah agar fungsi kompensasi dapat berjalan dengan lebih baik bagi pihak-pihak yang dirugikan oleh praktik persaingan usaha tidak sehat.¹⁹ Perbedaan antara penelitian Habibi dengan tesis ini adalah belum terdapat penjelasan terkait pendayagunaan mekanisme gugatan perwakilan kelompok dalam mengakomodasi kepentingan pihak yang dirugikan untuk memperoleh kompensasi atas kerugian.

4. Sukarmi dengan judul penelitian hukum yaitu *Putusan KPPU sebagai Dasar dalam Gugatan Kelompok (Class Action) atas Pengembalian Kerugian Konsumen Akibat Pelanggaran Persaingan Usaha Tidak Sehat*.

tentang Temasek Holdings. Pte., Ltd)", (tesis magister, Universitas Islam Indonesia, 2016), 168, DSpace Repository of Universitas Islam Indonesia, (14912014).

¹⁹ Habibi, "Reformulation of Business Competition Law Enforcement Based on A Hybrid Model", *Prophetic Law Review* 3, no. 2 (Desember 2021): 131, <https://journal.uii.ac.id/JPLR/article/view/20621>.

Hasil penelitian mengungkapkan bahwa putusan KPPU berpotensi sebagai dasar bagi gugatan *class action* di Pengadilan guna memperoleh kompensasi terhadap kerugian yang diderita konsumen akibat pelanggaran persaingan usaha. Gugatan tersebut dapat diajukan sepanjang dalam pertimbangan dan putusan KPPU telah terdapat bukti awal adanya kerugian konsumen maupun masyarakat secara umum, serta terpenuhi syarat-syarat umum pendayagunaan gugatan *class action*. Pemahaman hakim serta dokumen dan berkas perkara KPPU sebagai bukti atas pertimbangan kerugian konsumen menjadi tantangan hukum yang dihadapi.²⁰

Perbedaan penelitian Sukarmi dengan penelitian tesis ini adalah digunakan pendekatan perbandingan dengan negara lain berkaitan dengan keabsahan putusan otoritas persaingan suatu negara dijadikan sebagai dasar pengajuan gugatan ganti rugi oleh konsumen. Unsur kebaruan dalam penelitian tesis ini adalah bersifat melengkapi dan melanjutkan artikel ilmiah karya Sukarmi dengan memberikan pandangan baru tentang praktik di negara lain.

5. Esra Stephani, Ningrum Natasya Sirait, dan Windha dengan judul penelitian hukum yaitu Gugatan Class Action sebagai Implikasi dari Penegakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Hasil penelitian mengungkapkan bahwa putusan KPPU berimplikasi pada timbulnya gugatan *class action* jika terdapat unsur kerugian konsumen.

²⁰ Sukarmi, "Putusan KPPU sebagai Dasar dalam Gugatan Kelompok (Class Action) atas Pengembalian Kerugian Konsumen Akibat Pelanggaran Persaingan Usaha Tidak Sehat", *Arena Hukum* 14, no. 1 (April 2021): 112, <https://arenahukum.ub.ac.id/index.php/arena/article/view/1062>.

Kerugian tersebut harus tercantum didalam pertimbangan dan putusan KPPU sebagai bukti awal kerugian konsumen.²¹ Perbedaan penelitian Esra, dkk, dengan penelitian tesis ini adalah akan dijelaskan berkaitan dengan gugatan perwakilan kelompok sebagai solusi untuk menuntut kerugian bagi konsumen. Unsur kebaruan dalam penelitian tesis ini adalah bersifat melanjutkan dan mengkhususkan pembahasan pada pendayagunaan gugatan perwakilan kelompok apabila terdapat kerugian konsumen serta bentuk dan jenis kerugian yang dapat dituntut.

F. Kerangka Teori

1. Penegakan Hukum Persaingan Usaha yang Efektif

Secara umum penegakan hukum persaingan usaha didasarkan kepada 2 (dua) pilar yakni *public enforcement* (penegakan hukum publik) dan *private enforcement* (penegakan hukum privat). *Public enforcement* berkaitan dengan penegakan hukum persaingan usaha oleh otoritas publik dengan sanksi umumnya berupa denda,²² sedangkan *private enforcement* berkaitan penegakan hukum persaingan usaha di Pengadilan melalui tuntutan ganti rugi yang diajukan oleh pihak yang dirugikan akibat pelanggaran hukum persaingan usaha.²³ Praktik yang dilakukan di berbagai negara, meskipun terlihat adanya perbedaan

²¹ Esra Stephani, Ningrum Natasya Sirait, dan Windha, “Gugatan Class Action sebagai Implikasi dari Penegakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat”, *Transparency Journal of Economic Law* 2, no. 1 (Juni 2013): 7, <https://www.neliti.com/id/publications/14657/gugatan-class-action-sebagai-implikasi-dari-penegakan-undang-undang-nomor-5-tahu>.

²² Kai Huschelrath dan Sebastian Peyer, “Public and Private Enforcement of Competition Law: A Differentiated Approach”, *World Competition* 36, no. 4 (April 2013): 3, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2278839.

²³ *Ibid.*, 6.

pendekatan yang digunakan, misalnya *public enforcement* diberlakukan di Uni Eropa sedangkan *private enforcement* diberlakukan di Amerika Serikat,²⁴ namun yang menjadi fokus utama adalah tentang efektifitas penegakan hukumnya.²⁵

Menurut Wouter P.J. Wils, rezim penegakan hukum persaingan usaha di suatu negara dianggap efektif apabila terpenuhi 3 (tiga) tugas yaitu memperjelas dan mengembangkan isi larangan; mencegah pelanggaran terhadap larangan tersebut, khususnya melalui pencegahan dan hukuman; dan menangani konsekuensi ketika pelanggaran tetap saja terjadi, khususnya dalam pemberian kompensasi untuk mencapai keadilan korektif.²⁶

a. Penjelasan dan Pengembangan atas Substansi dari Hukum Persaingan Usaha²⁷

Pada dasarnya, undang-undang hukum persaingan usaha hanya berisi ketentuan-ketentuan anti monopoli yang dirumuskan secara umum, oleh karena itu dijelaskan secara lebih rinci melalui putusan-putusan dalam kasus-kasus serta melalui pedoman yang dikeluarkan oleh otoritas persaingan. Secara tidak langsung berimplikasi pada pengembangan substansi hukum persaingan usaha seiring dengan perkembangan zaman, perkembangan opini ekonomi, serta fluktuasi preferensi politik atau sosial

²⁴ Andi Nugroho, “Urgensi Pengaturan Private Enforcement dalam Konteks Persaingan Usaha di Indonesia”, *Dharmasisya* 1, no. 3 (September 2021): 1144, <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasisya/vol1/iss3/5/>.

²⁵ Eva Suzanne Lachnit, “Alternative Enforcement of Competition Law”, (disertasi doctoral, Utrecht University, 2016), 67, Utrecht University Repository, <https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/340358>.

²⁶ Wouter P.J. Wils, “The Relationship between Public Antitrust Enforcement and Private Actions for Damages”, *World Competition* 32, no. 1 (Maret 2009): 6, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1296458.

²⁷ *Ibid.*

tentang batas-batas kekuasaan yang sah antara kekuasaan swasta dengan kekuasaan publik.

b. Pencegahan dan Penghukuman atas Pelanggaran Hukum Persaingan Usaha²⁸

Tugas kedua dari sistem penegakan hukum persaingan usaha adalah untuk memastikan bahwa tindakan atau perilaku anti persaingan yang dilakukan oleh pelaku usaha dapat dicegah. Berbagai cara dapat ditempuh oleh otoritas persaingan dalam rangka pencegahan pelanggaran hukum persaingan usaha seperti melalui intervensi antisipatif, misalnya agar tidak terjadi pelanggaran yang diakibatkan oleh konsentrasi pasar yang signifikan yang bersumber dari merger maka diberlakukan sistem pemberitahuan dan otorisasi wajib sebelumnya (*system of mandatory prior notification and authorisation*). Dalam hal terdeteksi pelanggaran akan terjadi atau pelanggaran tersebut sudah terjadi maka dapat dicegah melalui perintah (*injunctions*) berisi penghentian atas pelanggaran tersebut. Dalam konteks kartel, tindakan pencegahan dapat ditingkatkan melalui kebijakan *leniency* dan dengan penjatuhan sanksi denda yang jumlahnya disesuaikan dengan peran dari masing-masing peserta kartel. Disamping langkah pencegahan, sistem penegakan hukum persaingan usaha juga harus memastikan penjatuhan hukuman kepada pelaku usaha yang melanggar. Langkah yang dapat ditempuh adalah melalui penciptaan ancaman hukuman yang kredibel dan cukup berat dengan memperhatikan keseimbangan antara

²⁸ *Ibid.*, 8.

biaya dan keuntungan yang diharapkan oleh pelaku usaha yang melanggar. Penjatuhan hukuman dapat memberikan dampak moral berupa sebagai pesan kepada pelaku usaha yang taat hukum dan agar komitmen pelaku usaha untuk menghormati aturan persaingan usaha menjadi semakin kuat. Disamping penjatuhan sanksi berupa denda, dapat juga dikombinasikan dengan jenis sanksi lainnya seperti sanksi penjara.

c. Pemberian Kompensasi sebagai Upaya Pemenuhan atas Keadilan Korektif²⁹

Dalam konteks dimana terdapat kerugian yang ditimbulkan akibat pelanggaran hukum persaingan usaha sedangkan di satu sisi telah dilakukan tindakan pencegahan dan penghukuman kepada pihak pelanggar oleh otoritas persaingan, maka tugas selanjutnya dari penegakan hukum persaingan usaha yang efektif adalah pemberian kompensasi sebagai upaya pemenuhan atas keadilan korektif. Berbeda dengan penjatuhan sanksi berupa denda yang biasanya disetorkan ke negara, kompensasi diberikan oleh pihak pelanggar kepada pihak lain yang dirugikan akibat pelanggaran hukum persaingan usaha. Pemberian kompensasi dapat ditempuh melalui pengajuan gugatan ganti rugi di Pengadilan.

2. Ganti Rugi dalam Hukum Perdata

Dilihat berdasarkan jenis, ganti rugi dalam perkara perdata terbagi kedalam 2 (dua) yaitu ganti rugi materil dan ganti rugi immaterial. Ganti rugi materiil merupakan kerugian yang dapat dinilai dengan uang biasanya berkaitan dengan harta kekayaan sedangkan ganti rugi immaterial merupakan kerugian

²⁹ *Ibid.*, 13.

yang tidak dapat dinilai dengan uang biasanya berkaitan dengan manfaat atau keuntungan yang hilang yang mungkin diterima oleh seseorang di kemudian hari atau berkaitan dengan martabat manusia.³⁰ Apabila dilihat dari jenis perkara perdata, ganti rugi dapat timbul sebagai akibat adanya wanprestasi sesuai pasal 1240 sampai dengan pasal 1252 KUHPerdato dan sebagai akibat adanya perbuatan melawan hukum sesuai pasal 1365 KUHPerdato.

a. Ganti Rugi Akibat Wanprestasi

Pasal 1243 KUHPerdato dikatakan bahwa penggantian biaya, rugi dan bunga karena tidak dipenuhinya suatu perjanjian, barulah mulai diwajibkan apabila debitur setelah dinyatakan lalai memenuhi perjanjiannya tetap melalaikannya, atau sesuatu yang harus diberikan atau dibuatnya, hanya dapat diberikan atau dibuat dalam tenggang waktu yang telah dilampaukannya. Menurut Abdulkadir Muhammad kerugian dalam konteks wanprestasi adalah kerugian yang timbul akibat debitur wanprestasi atau lalai dalam memenuhi perjanjian. Segera setelah debitur dinyatakan lalai barulah timbul kewajiban pemberian ganti rugi yang hanya dapat dinilai dengan uang kepada kreditur, kecuali diperjanjikan lain.³¹

Berdasarkan Pasal 1246 KUHPerdato ganti rugi akibat wanprestasi terdiri atas 3 (tiga) komponen yang tidak dipersyaratkan bahwa ketiga

³⁰ Marwan Lubis, "Studi Komparasi Ganti Rugi Menurut Hukum Perdata dengan Hukum Islam", *Pelita Bangsa Pelestari Pancasila* 14, no. 1 (April 2019): 121, <https://pbpp.ejournal.unri.ac.id/index.php/JPB/article/view/7803>.

³¹ Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, Cetakan Revisi, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2010), 247.

komponen tersebut harus selalu ada, artinya diperbolehkan apabila hanya terdapat 1 (satu) komponen saja.³²

- 1) Biaya yaitu setiap uang atau sesuatu yang dapat dinilai dengan uang yang telah dikeluarkan secara faktual oleh pihak yang dirugikan. Contohnya adalah biaya akta notaris.³³
- 2) Rugi yaitu kerugian yang timbul dari kerusakan barang milik kreditur akibat kelalaian debitur,³⁴ sehingga nilai dari barang tersebut menjadi turun.³⁵ Contohnya adalah kerusakan pada perabot rumah tangga oleh karena keruntuhan gedung akibat kelalaian dalam konstruksi.³⁶
- 3) Bunga yaitu keuntungan yang seharusnya diperoleh oleh kreditur apabila debitur tidak lalai.³⁷ Contohnya adalah keuntungan yang tidak jadi diperoleh akibat keterlambatan penyerahan barang.³⁸

b. Ganti Rugi Akibat Perbuatan Melawan Hukum

Pasal 1365 KUHPdata dinyatakan bahwa setiap perbuatan melawan hukum yang mengakibatkan kerugian pada orang lain, mewajibkan orang yang karena kesalahannya menimbulkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut. Menurut Munir Fuady, ganti rugi dalam konteks perbuatan melawan hukum dapat meliputi ganti rugi materil dan

³² *Ibid.*

³³ Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum Pendekatan Kontemporer*, Cetakan Kelima, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2017), 137.

³⁴ P.N.H. Simanjuntak, *Hukum Perdata Indonesia*, Cetakan Keempat, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2018), 294.

³⁵ Munir Fuady, *Loc. Cit.*

³⁶ Abdulkadir Muhammad, *Loc. Cit.*

³⁷ P.N.H. Simanjuntak, *Loc. Cit.*

³⁸ Abdulkadir Muhammad, *Loc. Cit.*

ganti rugi immateril.³⁹ Artinya ganti rugi tersebut diberikan tidak terbatas pada kerugian atas harta benda tetapi juga kerugian atas fisik, jiwa, dan martabat manusia.⁴⁰ Berkaitan dengan ketentuan ganti rugi akibat perbuatan melawan hukum, Mariam Darus Badruzaman berpendapat bahwa ketentuan dalam Pasal 1243-1252 KUHPdata, yang berisi ketentuan ganti rugi akibat wanprestasi, dapat diterapkan dalam konteks tersebut secara analogis mengingat tidak terdapat pengaturan ganti rugi akibat perbuatan melawan hukum dalam KUHPdata.⁴¹

Berdasarkan Pasal 1365 KUHPdata, terdapat kemungkinan beberapa jenis penuntutan yang dapat lahir dari pasal tersebut, yaitu:⁴²

- 1) Ganti kerugian atas kerugian dalam bentuk uang.
- 2) Ganti kerugian atas kerugian dalam bentuk natura atau pengembalian keadaan pada keadaan semula.
- 3) Pernyataan bahwa perbuatan melawan hukum yang dilakukan adalah bersifat melawan hukum.
- 4) Larangan untuk melakukan suatu perbuatan.
- 5) Meniadakan sesuatu yang diadakan secara melawan hukum.
- 6) Pengumuman daripada keputusan atau dari sesuatu yang telah diperbaiki.

³⁹ Munir Fuady, *Op.Cit.*, 13.

⁴⁰ P.N.H. Simanjuntak, *Op.Cit.*, 304.

⁴¹ Rosa Agustina, *Perbuatan Melawan Hukum*, Cetakan Kesatu, (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), 85.

⁴² M.A. Moegni Djodirdjo, *Perbuatan Melawan Hukum*, (Jakarta Pusat: Pradnya Paramita, 1979), 102.

Berikut adalah persyaratan yang harus dipenuhi untuk klaim ganti rugi akibat perbuatan melawan hukum berdasarkan KUHPerdara.⁴³

- 1) Komponen ganti rugi yang terdiri atas biaya, rugi, dan bunga.
- 2) *Starting point* ganti rugi, yaitu awal perhitungan adanya ganti rugi yaitu ketika dinyatakan wanprestasi namun debitur tetap lalai dalam memenuhi kewajiban atau ketika telah lewat batas waktu dimana debitur seharusnya sudah dapat memberikan prestasi tersebut.
- 3) Bukan karena alasan *force majeure* yaitu peristiwa yang merupakan sebab timbulnya kerugian tidak termasuk kedalam *force majeure* sehingga pihak korban berhak atas pemberian ganti rugi.
- 4) Saat terjadinya kerugian, yaitu ganti rugi dapat diberikan jika kerugian telah secara nyata diderita oleh korban termasuk kerugian pendapatan atau keuntungan yang seharusnya dapat korban peroleh.
- 5) Kerugiannya dapat diduga, yaitu kerugian yang timbul diharapkan terjadi atau diprediksi akan terjadi dan prediksi tersebut sudah ada saat perbuatan melawan hukum dilakukan.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Tipologi penelitian hukum yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan merupakan penelitian hukum yang dilakukan dengan cara

⁴³ Munir Fuady, *Op.Cit.*, 139.

meneliti bahan pustaka atau data sekunder.⁴⁴ Penelitian ini bertujuan untuk memberikan preskripsi terkait gugatan perwakilan kelompok oleh konsumen atas putusan KPPU sebagai upaya hukum dalam penyelesaian kerugian konsumen serta jenis kerugian yang dapat dituntut oleh konsumen di Pengadilan.

2. Objek Penelitian

Objek penelitian adalah suatu hal yang ingin diteliti dan mampu memberikan data-data penelitian berupa benda atau orang.⁴⁵ Adapun objek dalam penelitian hukum ini adalah dokumen berupa aturan hukum yang berkaitan dengan hukum persaingan usaha, hukum perdata khususnya tentang perbuatan melawan hukum dan ganti rugi akibat perbuatan melawan hukum, gugatan perwakilan kelompok, serta putusan-putusan KPPU.

3. Pendekatan Penelitian

Dalam penelitian hukum terdapat pendekatan-pendekatan penelitian yang dapat digunakan untuk memperoleh informasi dari berbagai aspek mengenai isu hukum yang sedang dicari jawabannya. Pendekatan dimaksud terdiri atas pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁴⁶ Adapun pendekatan penelitian yang digunakan oleh peneliti dalam penelitian hukum ini adalah

⁴⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan Ke-16, (Jakarta: Rajawali Press, 2014), 13.

⁴⁵ M. Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, Cetakan Kesatu, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), 90.

⁴⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Cetakan Ke-17, (Jakarta: Kencana, 2022), 133.

pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk rumusan masalah pertama. Adapun pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan komparatif (*comparative approach*) digunakan secara kolaboratif untuk rumusan masalah kedua.

4. Data Penelitian

Penelitian hukum ini merupakan penelitian normatif, oleh karena itu data penelitian yang digunakan adalah data sekunder. Data sekunder merupakan data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka. Dalam penelitian hukum, data sekunder tersebut berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.⁴⁷

a. Bahan hukum primer, merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas, yang terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan, dan putusan-putusan hakim.⁴⁸ Adapun bahan hukum primer yang digunakan dalam penelitian hukum ini antara lain:

- 1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia.
- 2) Dutch Civil Code.
- 3) Staatsblad Nomor 22 tahun 1848.
- 4) Staatsblad Nomor 44 tahun 1941 tentang Het Herziene Indonesisch Reglement (HIR).

⁴⁷ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op.Cit.*, 12.

⁴⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit.*, 181.

- 5) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- 6) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.
- 7) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.
- 8) Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.
- 9) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.
- 10) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.
- 11) Yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 610 K/Sip/1968.
- 12) Yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 550 K/Sip/1979.
- 13) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok.
- 14) Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pedoman Tindakan Administratif sesuai Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

- 15) 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.
- 16) Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana.
- 17) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana.
- 18) Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2020 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.
- 19) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengajuan dan Pemeriksaan Keberatan terhadap Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha di Pengadilan Niaga
- 20) Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- 21) Putusan KPPU Nomor 24/KPPU-I/2009 dalam kasus Minyak Goreng Sawit.
- 22) Putusan KPPU Nomor 25/KPPU-I/2009 dalam kasus Penetapan Harga *Fuel Surcharge* dalam Industri Penerbangan Domestik.

23) Putusan KPPU Nomor 17/KPPU-I/2010 dalam kasus Industri Farmasi Kelas Terapi Amlodipine.

- b. Bahan hukum sekunder, adalah semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi, terdiri dari buku-buku teks, kamus hukum, jurnal hukum, dan komentar atas putusan Pengadilan.⁴⁹ Adapun bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian hukum ini antara lain buku-buku, jurnal nasional, dan jurnal internasional yang berkaitan dengan gugatan *class action* dalam perkara hukum persaingan usaha.

5. Teknik Pengumpulan Data

Terdapat beragam metode yang dapat dioperasionalkan oleh peneliti dalam pengumpulan data penelitian, meliputi studi dokumen atau kepustakaan, angket atau skala, wawancara, pengamatan atau observasi, dan tes atau eksperimen.⁵⁰ Adapun dalam penelitian hukum ini, oleh karena merupakan penelitian normatif, maka studi bahan-bahan pustaka dipilih dan digunakan sebagai teknik pengumpulan data penelitian. Studi bahan-bahan pustaka dilakukan dengan menelusuri, menghimpun, meneliti, dan mengkaji atau menganalisis bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

6. Pengolahan dan Analisis Data

Penelitian ini menggunakan analisis kualitatif. Data yang telah dikumpulkan melalui studi kepustakaan kemudian ditelaah dan dianalisis dengan menggunakan pendekatan undang-undang dan pendekatan komparatif

⁴⁹ *Ibid.*

⁵⁰ M. Syamsudin, *Mahir Meneliti Permasalahan Hukum*, Cetakan Kesatu, (Jakarta: Kencana, 2021), 144.

untuk memperoleh jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian ini untuk kemudian ditarik suatu kesimpulan. Kesimpulan tersebut diperoleh melalui metode induktif yaitu metode berfikir yang diawali dari hal-hal yang bersifat khusus kemudian diakhiri dengan kesimpulan yang bersifat umum.

7. Sistematika Penulisan

Penyajian pembahasan penelitian ini dibagi dalam beberapa bab dengan tujuan agar hasil penelitian dapat disajikan secara tersusun, sistematis, runtut, rapi, dan terstruktur serta untuk mempermudah pencarian informasi. Pembagian tersebut diuraikan sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan. Pada bab ini dikemukakan latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, tinjauan pustaka dan orisinalitas, kerangka teori, serta metode penelitian.

Bab II Tinjauan umum penyelesaian kerugian konsumen dalam putusan KPPU terkait kartel melalui gugatan perwakilan kelompok. Pada bab ini akan diuraikan tentang kartel sebagai perilaku anti persaingan, Komisi Pengawas Persaingan Usaha sebagai lembaga penegak hukum persaingan usaha, dan *class action* dalam hukum perdata.

Bab III Pembahasan. Pada bab ini berisi uraian mendalam yang merupakan jawaban analisis atas rumusan masalah.

Bab IV Penutup. Pada bab ini berisi kesimpulan dari uraian hasil penelitian beserta rekomendasi. Kesimpulan merupakan pokok-pokok hasil penelitian sebagai jawaban atas rumusan masalah. Adapun rekomendasi merupakan saran

yang diberikan oleh penulis berkaitan dengan kebijakan, praktik, teori, atau penelitian selanjutnya.

BAB II

TINJAUAN UMUM PENYELESAIAN KERUGIAN KONSUMEN DALAM PUTUSAN KPPU TERKAIT KARTEL MELALUI GUGATAN PERWAKILAN KELOMPOK

A. Kartel sebagai Perilaku Anti Persaingan

1. Definisi Kartel

Menurut *Black's Law Dictionary*, *cartel* 1. *a combination of producers or sellers that join together to control a product's production or price.* 2. *An association of firms with common interests, seeking to prevent extreme or unfair competition, allocate markets, or share knowledge.*⁵¹ (Terjemahan penulis: kombinasi produsen atau penjual yang bergabung bersama untuk mengendalikan produksi atau harga suatu produk. Asosiasi perusahaan-perusahaan dengan kepentingan yang sama, yang berupaya untuk mencegah persaingan yang ekstrim atau tidak adil, mengalokasikan pasar, atau berbagi informasi). Menurut Susanti, kartel adalah persekongkolan di antara beberapa pelaku usaha untuk mengontrol produksi, menentukan harga, dan/atau wilayah pemasaran suatu produk, sehingga tidak ada lagi persaingan yang sehat.⁵² Adapun definisi kartel menurut Komisi Pengawas Persaingan Usaha (selanjutnya disingkat KPPU) adalah kerjasama sejumlah perusahaan yang

⁵¹ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary: Eight Edition*, (USA: Thomson West, 2004), 640.

⁵² Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dalam Teori dan Praktik serta Penerapan Hukumnya*, Ed. Pertama, Cet. Ke-1, (Jakarta: Kencana, 2012), 176.

bersaing untuk mengkoordinasi kegiatannya sehingga dapat mengendalikan jumlah produksi dan harga suatu barang dan atau jasa untuk memperoleh keuntungan diatas tingkat keuntungan yang wajar.⁵³ Berdasarkan definisi tersebut dapat disimpulkan bahwa kartel adalah kesepakatan para pelaku usaha untuk menekan persaingan dan memperoleh keuntungan sebesar-besarnya secara melawan hukum melalui pengendalian dan penguasaan atas produksi, harga, dan wilayah pemasaran.

Kartel diterapkan oleh asosiasi dagang bersama para anggota dengan berbagai cara seperti penetapan harga atau ketentuan perdagangan lainnya, sehingga kondisi persaingan di pasar dapat dikendalikan. Melalui kartel, pelaku usaha pesaing dapat dicegah untuk masuk ke dalam bisnis tersebut, dengan demikian semua keuntungan hanya didapatkan oleh anggota asosiasi peserta kartel.⁵⁴ Aspek destruktif kartel juga dialami oleh pihak lain yang bukan merupakan pihak yang terlibat dalam perjanjian kartel, yaitu konsumen. Biaya yang ditanggung oleh konsumen melebihi keuntungan yang diperoleh para kartelis,⁵⁵ oleh karena harga yang bersumber dari perjanjian kartel lebih tinggi, bahkan mencapai 400% (empat ratus persen), dari harga yang bersumber dari persaingan.⁵⁶

⁵³ 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, hlm 8.

⁵⁴ Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2013), 283.

⁵⁵ Richard Posner, *Economic Analysis of Law*, Ninth Edition, (New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2014), 265.

⁵⁶ Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 tentang Kartel....., hlm 11.

Untuk mengetahui telah terbentuk kartel, keharusan adanya kolusi oleh para pelaku usaha merupakan salah satu syarat. Kolusi yang terbentuk di dalam kartel terbagi menjadi 2, yaitu:⁵⁷

- a. Kolusi eksplisit yaitu dimana anggota kartel berkomunikasi secara langsung dan lahir kesepakatan yang didukung dengan dokumen perjanjian, data audit bersama, struktur kepemimpinan kartel, kebijakan tertulis, data penjualan, dan informasi lainnya.
- b. Kolusi diam-diam yaitu dimana anggota kartel tidak berkomunikasi secara langsung melainkan secara rahasia. Media yang sering digunakan adalah asosiasi industri, sehingga pertemuan anggota kartel disamarkan sebagai pertemuan yang sah seperti pertemuan asosiasi. Kartel yang terbentuk melalui kolusi diam-diam sulit untuk dideteksi oleh penegak hukum meskipun fakta yang terjadi di berbagai negara menunjukkan bahwa 30% kasus kartel melibatkan asosiasi.

Larangan praktik kartel termuat dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut UU 5/1999), dinyatakan bahwa pelaku usaha dilarang membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

⁵⁷ Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 tentang Kartel....., hlm 8.

2. Klasifikasi Kartel dan Pengaturan dalam Undang-Undang

Kartel yang paling umum dilakukan oleh para pelaku usaha dalam mengelola bisnis dikenal sebagai *hard core cartel*.⁵⁸ Definisi *hardcore cartel* menurut *The 1998 OECD Recommendation Concerning Effective Action Against Hard Core Cartels* adalah

*an anticompetitive agreement, anticompetitive concerted practice, or anticompetitive arrangement by competitors to fix prices, make rigged bids (collusive tenders), establish output restrictions or quotas, or share or divide markets by allocating customers, suppliers, territories, or lines of commerce.*⁵⁹ (Terjemahan penulis: sebuah perjanjian anti persaingan, praktek anti persaingan yang disepakati bersama, atau pengaturan anti persaingan oleh para pesaing untuk menetapkan harga, melakukan penawaran yang curang (tender kolusi), menetapkan pembatasan atau kuota produksi, atau membagi pasar dengan mengalokasikan pelanggan, pemasok, wilayah, atau jalur perdagangan).

Berdasarkan rumusan definisi tersebut, dapat diidentifikasi 4 (empat) jenis perilaku yang tergolong kedalam *hard core cartel* yaitu *horizontal price fixing*, *bid rigging*, *output restrictions or quotas*, dan *market division or sharing by allocating customers, suppliers, territories or lines of commerce*. Berikut uraian dari masing-masing *hard core cartel*.

a. *Horizontal Price Fixing* (Penetapan Harga Horizontal)

Menurut *The Global Dictionary of Competition Law Project*, istilah *price fixing* diartikan sebagai *an anticompetitive agreement between competitors to fix prices*.⁶⁰ (Terjemahan bebas penulis: perjanjian anti

⁵⁸ KPPU, “Kartel dan Problematikanya”, *Kompetisi*, Edisi 11, 2008, 9.

⁵⁹ Organisation for Economic Co-Operation and Development, *Review of the 1998 OECD Recommendation concerning Effective Action against Hard Core Cartels*, (OECD, 2019), hlm 13.

⁶⁰ Ioannis Kokkoris dan Claudia Lemus, *Global Dictionary of Competition Law*, (Concurrences), Art. No. 85416, diakses pada 01 Januari 2024, <https://www.concurrences.com/en/dictionary/price-fixing-agreement>.

persaingan antar pesaing untuk menetapkan harga). Dengan demikian, *horizontal price fixing* diartikan sebagai perjanjian untuk menetapkan harga yang diadakan oleh kompetitor yang berada pada tingkat produksi yang sama.⁶¹ Larangan penetapan harga horizontal termuat dalam Pasal 5 UU 5/1999, sebagai berikut:

Pasal 5

- (1) pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga atas suatu barang dan atau jasa yang harus dibayarkan oleh konsumen atau pelanggan pada pasar bersangkutan yang sama
- (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak berlaku bagi:
 - a. suatu perjanjian yang dibuat dalam usaha patungan; atau
 - b. suatu perjanjian yang didasarkan undang-undang yang berlaku.

b. *Bid Rigging* (Persekongkolan Tender)

Istilah *bid rigging* menurut OECD didefinisikan sebagai:

*Bid rigging is a particular form of collusive price-fixing behavior by which firms coordinate their bids on procurement or project contracts. There are two common forms of bid rigging. In the first, firms agree to submit common bids, thus eliminating price competition. In the second, firms agree on which firm will be the lowest bidder and rotate in such a way that each firm wins an agreed upon number or value of contracts.*⁶² (Terjemahan penulis: persekongkolan tender adalah bentuk khusus dari perilaku penetapan harga kolusif yang dilakukan perusahaan-perusahaan dalam mengkoordinasikan penawaran mereka pada pengadaan atau kontrak proyek. Terdapat dua bentuk umum persekongkolan tender. Pertama, perusahaan setuju untuk mengajukan penawaran

⁶¹ Burhanuddin S, *Pemikiran Hukum Perlindungan Konsumen dan Sertifikasi Halal*, (Malang: UIN-Maliki Press, 2011), 122.

⁶² Secretary-General of the OECD, *Glossary of Industrial Organisation Economics and Competition Law*, (OECD), hlm 16, <https://www.oecd.org/regreform/sectors/2376087.pdf>.

umum, sehingga menghilangkan persaingan harga. Kedua, perusahaan-perusahaan menyepakati perusahaan mana yang akan menjadi penawar terendah dan melakukan rotasi sedemikian rupa sehingga masing-masing perusahaan memenangkan jumlah atau nilai kontrak yang disepakati).

Sederhananya, persekongkolan tender diartikan sebagai suatu kerja sama antar pelaku usaha dengan maksud mengorganisir atau menentukan pemenang tertentu dalam suatu proses tender. Arti tender dalam konteks ini adalah penawaran untuk mengajukan harga untuk kepentingan perolehan suatu pekerjaan, pengadaan barang, atau penyediaan jasa.⁶³ Larangan persekongkolan tender termuat dalam Pasal 22 UU 5/1999, dinyatakan bahwa pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.

c. *Output restrictions or quotas* (Pembatasan Produksi)

Kartel produksi adalah suatu bentuk pembatasan terhadap jumlah atau persentase tertentu dari total produksi masing-masing anggota. Tujuannya adalah untuk mengontrol jumlah produksi yang beredar guna mempertahankan harga pada tingkat tertentu. Melalui restriksi atau pembatasan yang ketat terhadap jumlah produksi, harga atas produk yang dijual di pasar dapat dinaikkan.⁶⁴ Dalam kartel produksi, tidak cukup hanya dibuat perjanjian kartel antar para pelaku usaha, melainkan terkadang para pelaku usaha tersebut membentuk gabungan perusahaan

115. ⁶³ Suyud Margono, *Hukum Anti Monopoli*, Cet. Pertama, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009),

⁶⁴ Susanti Adi Nugroho, *Op.Cit.*, 181.

yang lebih besar, atau yang disebut dengan *trust*. Dalam *trust*, keberadaan dan kelangsungan hidup anggota sebagai sebuah badan usaha secara yuridis tetap ada, namun secara ekonomi kehilangan kemandiriannya. Alasannya adalah sebagian besar saham para anggota dikendalikan oleh satu *holding company*.⁶⁵ Larangan perjanjian trust termuat dalam Pasal 12 UU 5/1999, dinyatakan bahwa pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk melakukan kerja sama dengan membentuk gabungan perusahaan atau perseroan yang lebih besar, dengan tetap menjaga dan mempertahankan kelangsungan hidup masing-masing perusahaan atau perseroan anggotanya, yang bertujuan untuk mengontrol produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa, sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

d. *Market Division or Sharing* (Pembagian atau Alokasi Pasar)

Pembagian pasar didefinisikan sebagai perjanjian untuk membagi wilayah pemasaran di antara competitor dengan maksud mengendalikan dan memanipulasi harga dalam pasar tertentu sehingga keuntungan yang diperoleh menjadi maksimal. Alih-alih terlibat dalam persaingan yang sehat, para pelaku usaha bekerja sama untuk mengalokasikan wilayah pemasaran dan konsumen, sehingga tercipta lingkungan monopoli yang membatasi pilihan konsumen dan menghambat dinamika pasar.⁶⁶

⁶⁵ *Ibid.*, 199.

⁶⁶ Abdul Rahman, *Hukum Persaingan Usaha*, Ed.1, Cet. Ke-1, (Yogyakarta: Deepublish, 2018), 47.

Larangan pembagian pasar termuat dalam Pasal 9 UU 5/1999, dinyatakan bahwa pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya yang bertujuan untuk membagi wilayah pemasaran atau alokasi pasar terhadap barang dan atau jasa sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

3. Kerugian akibat Kartel

Ada dua jenis kerugian yang dapat disebabkan oleh praktik kartel, yaitu:⁶⁷

- a. Terjadinya praktik monopoli yang mengakibatkan inefisiensi alokasi sumber daya dan *deadweight loss* karena pembatasan produksi untuk menjaga harga tetap tinggi; dan
- b. Konsumen kehilangan opsi terhadap harga, kualitas, dan layanan purna jual yang bersaing.

Peter van Wijck dan Franziska Weber dalam tulisannya menjelaskan bagaimana kerugian-kerugian tersebut dapat terjadi, sebagai berikut:⁶⁸

A cartel may demand a higher price than would prevail in the absence of a cartel, the counterfactual price. This price increase implies a cost increase for the direct purchaser. The overcharge reflects the extra costs paid by the direct purchaser. The overcharge may be an overestimation of the harm suffered by the direct purchaser. This is because the direct purchaser may pass-on part of the cost increase to the indirect purchasers. This leads to an extra complication: the price increase tends to lead to a decrease in the quantity bought by the indirect purchasers. This regularly causes the so-called volume effect: A loss of profit for the direct purchaser as a consequence of the decrease in the quantity sold to the indirect purchasers. Finally, the price increase leads to a so-called

⁶⁷ Susanti Adi Nugroho, *Op.Cit.*, 176.

⁶⁸ Peter van Wijck dan Franziska Weber, "The Abstract Presumption of Harm in The Damages Directive: Overconcern of Overcompensation", *European Competition Journal* 18, no. 1, (September 2021): 208, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17441056.2021.1979777>.

deadweight loss: the welfare loss suffered by the indirect purchasers that would have bought the product at the price level before the price increase. (Terjemahan penulis: peserta kartel mungkin menetapkan harga yang lebih tinggi dibandingkan dengan harga yang akan berlaku tanpa adanya kartel (harga kontrafaktual). Eskalasi harga tersebut mengakibatkan peningkatan biaya bagi pembeli langsung. Harga yang terlalu tinggi (*overcharge*) menunjukkan adanya biaya tambahan yang ditanggung oleh pembeli langsung. *Overcharge* tersebut mungkin merupakan perkiraan yang terlalu tinggi dari kerugian yang diderita oleh pembeli langsung. Hal ini karena pembeli langsung mungkin mengalihkan sebagian kenaikan biaya kepada pembeli tidak langsung. Akibatnya muncul persoalan tambahan yakni kenaikan harga yang cenderung menyebabkan penurunan kuantitas yang dibeli oleh pembeli tidak langsung. Hal ini biasanya menyebabkan apa yang disebut sebagai efek volume (*volume effect*) yaitu hilangnya keuntungan (*loss of profit*) bagi pembeli langsung sebagai konsekuensi dari penurunan kuantitas yang dijual kepada pembeli tidak langsung. Akhirnya, kenaikan harga menyebabkan apa yang disebut sebagai *deadweight loss* yaitu kerugian kesejahteraan yang diderita oleh pembeli tidak langsung yang seharusnya membeli produk pada tingkat harga sebelum kenaikan harga.)

Singkatnya, kerugian akibat harga yang berlebih dapat tersebar ke seluruh rantai pasokan, mulai dari pembeli langsung, berbagai tingkat pembeli tidak langsung, dan terakhir adalah konsumen.⁶⁹ Jika konsumen terpaksa untuk membeli barang atau jasa dengan harga lebih tinggi, misalnya, maka kerugian finansial dapat diderita.⁷⁰ Kerugian ini disebut sebagai *overcharge effect* yaitu kerugian konsumen yang didapatkan dari pembelian atas produk atau jasa dengan harga yang tinggi selama periode pelanggaran terjadi.⁷¹

⁶⁹ Franziska Weber, "A Chain Reaction or The Necessity of Collective Actions for Consumers in Cartel Cases", *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 25, no. 2 (Juli 2018): 2, <https://doi.org/10.1177/1023263X18760549>.

⁷⁰ Paripurna Sugarda dan Muhammad Rifky Wicaksono, "Power to The People: Enhancing Competition Law Enforcement in Indonesia Through Private Enforcement", *Asia Pacific Law Review* 26, no. 2 (2018): 139, <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10192557.2019.1567054>.

⁷¹ Germain Gaudin dan Franziska Weber, "Antitrust Damages, Consumer Harm, and Consumer Collective Redress", *Journal of European Competition Law & Practice* 12, no. 5 (Mei 2021): 370, <https://academic.oup.com/jeclap/article-abstract/12/5/370/6065010>.

B. Komisi Pengawas Persaingan Usaha sebagai Lembaga Penegak Hukum Persaingan Usaha

Komisi Pengawas Persaingan Usaha, atau yang biasa disingkat KPPU, merupakan sebuah lembaga independen yang dibentuk berdasarkan perintah Pasal 30 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut UU 5/1999). Sesuai dengan Pasal 34 UU 5/1999 pembentukan KPPU sekaligus susunan organisasi, tugas, dan fungsi ditetapkan dengan Keputusan Presiden (selanjutnya disebut Keppres). Keppres Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha, yang kemudian diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2008, merupakan dasar penetapan tersebut.

Tujuan dibentuknya KPPU adalah untuk pengawasan, pencegahan, dan pemberantasan perilaku monopoli dan anti persaingan dalam kegiatan usaha di Indonesia. KPPU bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden dalam hal pengawasan terhadap implementasi UU 5/1999. Status hukum sebagai lembaga independen artinya baik tata cara investigasi maupun pengambilan keputusan yang dilakukan oleh KPPU bebas dari intervensi pihak manapun. KPPU berkedudukan sebagai lembaga administratif dalam penegakan hukum persaingan usaha, mengingat tugas, kewenangan, serta penjatuhan sanksi yang diberikan oleh UU 5/1999 lebih bersifat administratif.⁷²

⁷² Andi Fahmi Lubis, *Hukum Persaingan Usaha*, Edisi Kedua, (Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2017), 379.

Pasal 35 UU 5/1999 berisi ketentuan tentang tugas yang harus dikerjakan oleh KPPU, meliputi:

1. 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.
2. 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.
3. 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.
4. Mengambil tindakan sesuai dengan wewenang Komisi sebagaimana diatur dalam Pasal 36.
5. Memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
6. Menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan Undang-Undang ini.
7. Memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja Komisi kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Adapun kewenangan KPPU dalam rangka menjalankan tugas di atas termuat dalam Pasal 36 UU 5/1999, yang meliputi:

1. Menerima laporan dari masyarakat dan atau 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 yang ditemukan oleh komisi sebagai hasil 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 menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud huruf e dan huruf f, yang tidak bersedia memenuhi panggilan Komisi.
8. Meminta keterangan dari instansi Pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan atau pemeriksaa terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini.

9. Mendapatkan, meneliti, dan atau menilai suatu, 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 Komisi 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.

UU 5/1999 mengatur 2 (dua) jenis sanksi yang dapat dijatuhkan kepada pelaku usaha yang terbukti melakukan pelanggaran yaitu sanksi administratif dan sanksi pidana. Sanksi administratif diatur dalam Pasal 47 ayat (1) dan ayat (2) UU 5/1999, yang kemudian diubah oleh Pasal 118 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (selanjutnya disebut UU 6/2023), yang menyatakan bahwa

Pasal 47

- (1) Komisi berwenang menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif terhadap Pelaku Usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang ini.
- (2) Tindakan administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa:
 - a. penetapan pembatalan perjanjian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 15, dan Pasal 16;

- b. perintah kepada Pelaku Usaha untuk menghentikan integrasi vertikal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14;
- c. perintah kepada Pelaku Usaha untuk menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktik monopoli, menyebabkan persaingan usaha tidak sehat, dan/atau merugikan masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23, Pasal 24, Pasal 26, dan Pasal 27;
- d. perintah kepada Pelaku Usaha untuk menghentikan penyalahgunaan posisi dominan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25;
- e. penetapan pembatalan atas penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28;
- f. penetapan pembayaran ganti rugi; dan/atau
- g. pengenaan denda paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).

KPPU dapat membuat dan menetapkan pedoman berisi ketentuan teknis dari UU Nomor 5 Tahun 1999. Pedoman tersebut dimaksudkan untuk menciptakan kepastian dan prediktabilitas yang maksimal bagi pihak-pihak terkait.⁷³ Misalnya dalam Pasal 47 UU 5 1999 yang telah disebutkan diatas bahwa penjatuhan sanksi administratif berupa denda dan ganti rugi merupakan kewenangan KPPU. Namun tidak terdapat aturan teknis tentang tata cara penghitungan dalam pasal tersebut. Padahal, harus ada suatu dasar yang akurat dalam penghitungan denda dan ganti rugi oleh KPPU, agar besaran denda maupun ganti rugi yang ditetapkan oleh KPPU

⁷³ Organisation for Economic Co-Operation and Development, *OECD Reviews of Regulatory Reform: Indonesia's Competition Law and Policy*, (OECD, 2012), 35.

ekuivalen dengan pelanggaran yang telah dilakukan.⁷⁴ Aturan teknis tersebut termuat dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pedoman Tindakan Administratif sesuai Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Hukum Acara Persaingan Usaha di KPPU diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 1999 dan Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dugaan adanya pelanggaran terhadap UU Nomor 5 Tahun 1999 dapat bersumber dari adanya laporan masyarakat atau pihak yang dirugikan⁷⁵, maupun atas dasar inisiatif KPPU sendiri.⁷⁶ Keduanya merupakan dasar penanganan perkara oleh KPPU.

Tahapan penanganan perkara atas dasar laporan masyarakat atau pihak yang dirugikan terbagi kedalam 6 (enam) tahap yakni laporan, klarifikasi, penyelidikan, pemberkasan, sidang majelis komisi, dan putusan. Laporan yang disertai dengan permohonan ganti rugi terbagi kedalam 4 (empat) tahap yakni laporan, klarifikasi, sidang majelis komisi, dan putusan. Adapun tahapan penanganan perkara atas dasar inisiatif KPPU terbagi kedalam 7 (tujuh) tahap yakni kajian, penelitian, pengawasan pelaku usaha, penyelidikan, pemberkasan, sidang majelis komisi, dan putusan.

⁷⁴ Andi Fahmi Lubis, *Op.Cit.*, 408.

⁷⁵ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 38 ayat (1) dan (2).

⁷⁶ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 40.

C. *Class Action* dalam Hukum Perdata

1. Definisi *Class Action*

Class action merupakan mekanisme pengajuan gugatan perdata yang umumnya terkait tuntutan ganti rugi oleh individu. Satu atau dua orang bertindak sebagai perwakilan kelas untuk mewakili, bukan hanya kepentingan sendiri melainkan kepentingan ratusan atau ribuan individu lain, yang juga mengalami kerugian serupa dalam kasus yang sama.⁷⁷ Individu yang bertindak sebagai perwakilan kelas sekaligus sebagai penggugat disebut *class representative*, sedangkan ratusan atau ribuan individu lain yang diwakili disebut *class members*, dimana kedua pihak tersebut sama-sama mengalami kerugian.⁷⁸

Gugatan *class action* bertujuan untuk mencapai *judicial economy* artinya proses berperkara di Pengadilan menjadi lebih ekonomis dan efisien. Melalui gugatan *class action* pengadilan dapat menghemat biaya dan waktu dalam pemeriksaan gugatan karena gugatan-gugatan sejenis sama dapat diajukan ke dalam satu gugatan tunggal. Bagi penggugat, biaya pengacara dan pengeluaran lainnya menjadi lebih murah dibandingkan jika melalui gugatan individual. Adapun bagi tergugat, hanya perlu berhadapan dengan satu gugatan dan biaya yang dikeluarkan cukup sekali untuk semua pihak yang terlibat dalam gugatan. Dengan demikian, gugatan *class action* menawarkan solusi yang lebih efisien dalam menyelesaikan sengketa, terutama dalam kasus-kasus

⁷⁷ Zainal Asikin, *Hukum Acara Perdata di Indonesia*, Cetakan Ke-2, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2016), 39.

⁷⁸ Susanti Adi Nugroho, *Class Action dan Perbandingannya dengan Negara Lain*, Cetakan Ke-1, (Jakarta: Prenadamedia Group, 2010), 8.

dimana kerugian individu mungkin tidak sebanding dengan biaya litigasi yang harus dikeluarkan.⁷⁹

Gugatan *class action* berperan juga dalam memberikan akses keadilan bagi pihak yang dirugikan. Pada umumnya, penggugat individual memiliki posisi yang lebih lemah untuk memperjuangkan haknya di pengadilan. Namun melalui *class action* para pihak yang mengalami kerugian dapat bergabung bersama anggota kelas lainnya dalam satu gugatan *class action* sehingga dapat memperkuat posisi dan meningkatkan peluang untuk memperoleh keadilan melalui proses peradilan yang adil dan setara.⁸⁰ Disamping itu, gugatan *class action* juga dapat menjamin konsistensi putusan pengadilan. Jika tuntutan-tuntutan tersebut diajukan secara individual, potensi terjadinya disparitas putusan akan lebih besar. Dengan demikian mekanisme *class action* berperan dalam memastikan bahwa kasus-kasus serupa terhindar dari putusan-putusan yang saling bertentangan satu sama lain guna mencapai kepastian hukum.⁸¹

2. Syarat Pendayagunaan *Class Action*

Gugatan yang diajukan melalui mekanisme *class action* harus memenuhi syarat pendayagunaan, sebagai berikut:

- a. Syarat pertama adalah *numerosity*, yaitu terdapat kepentingan orang banyak didalam gugatan tersebut artinya berkaitan dengan jumlah anggota kelas.⁸² Jika dilihat dari pengaturan di Ontario, batas maksimal anggota kelas ditentukan secara kasus per kasus sedangkan batas minimal anggota

⁷⁹ *Ibid.*, 33.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ *Ibid.*, 34.

⁸² Zainal Asikin, *Op.Cit.*, 40.

kelas menurut *The Ontario Class Proceedings Act 1992* adalah sebanyak 2 (dua) orang.⁸³ Pengaturan yang berlaku di Pengadilan Federal di Australia, menurut *Part IV A, rule 33 C, of the Federal Court of Australia Act 1976*, ditetapkan bahwa batas minimal anggota kelas adalah sebanyak 7 (tujuh) orang. Disamping itu, pengaturan yang berlaku di Pengadilan Federal di Amerika dalam *rule 23 (a) (1) of the Federal Rules of Civil Procedure 1996* tidak ditetapkan secara pasti batas minimal anggota kelas melainkan digunakan batasan yakni apabila pengajuan gugatan secara joinder tidak praktis dan sulit dilakukan.⁸⁴

- b. Syarat kedua yaitu *commonality*, yaitu terdapat persamaan dalam fakta (*question of fact*) dan persamaan dalam dasar hukum (*question of law*) yang bersifat substansial antara perwakilan kelompok dengan anggota kelompok misalnya disebabkan oleh perbuatan melawan hukum tergugat atau terjadi dalam rentang periode waktu tertentu yang sama.⁸⁵
- c. Syarat ketiga adalah *typicality*, yaitu terdapat persamaan dalam jenis tuntutan antara perwakilan kelas dengan anggota kelas.⁸⁶ Persamaan jenis tuntutan tidak diartikan sebagai persamaan dalam jumlah ganti rugi karena tergantung pada kerugian yang dialami oleh setiap anggota kelas sehingga boleh jadi berbeda, melainkan menitikberatkan pada jenis tuntutan misalnya pembayaran ganti rugi berupa uang atau yang lainnya.⁸⁷

⁸³ Indro Sugianto, *Op.Cit.*, 47.

⁸⁴ *Ibid.*, 48.

⁸⁵ Zainal Asikin, *Loc.Cit.*

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ Susanti Adi Nugroho, *Op.Cit.*, 96.

- d. Syarat keempat tersebut dikenal sebagai syarat *adequacy of representation* yaitu perwakilan kelompok adalah individu yang benar-benar layak dan memenuhi persyaratan yakni adanya kesamaan dalam fakta dan/atau dasar hukum dengan anggota kelompoknya; memiliki bukti-bukti yang kuat; jujur; sungguh-sungguh dalam melindungi kepentingan anggota kelompok; menunjukkan sikap yang mengutamakan kepentingan kelompok daripada kepentingan pribadi; dan memiliki kemampuan untuk menanggung biaya berperkara di Pengadilan.⁸⁸ Sekurang-kurangnya, permasalahan hukum yang terjadi diketahui secara lengkap oleh wakil kelompok disamping bersikap jujur dan memiliki kredibilitas yang baik.

Pada dasarnya, semua jenis perkara dapat diajukan melalui *class action* sepanjang persyaratan-persyaratan mekanisme gugatan *class action* terpenuhi dan sepanjang perkara tersebut berkaitan dengan kepentingan banyak orang.⁸⁹ Jika dilihat dari ketentuan di dalam beberapa undang-undang, secara eksplisit maupun implisit gugatan *class action* telah diakui sebagai jalur hukum. Misalnya berkaitan dengan pelanggaran hukum perlindungan konsumen oleh pelaku usaha,⁹⁰ pengelolaan hutan yang tidak sesuai dengan peraturan undang-undang yang berlaku sehingga berakibat pada kerusakan hutan yang merugikan kehidupan Masyarakat,⁹¹ dan kerugian akibat pencemaran dan/atau kerusakan lingkungan hidup.⁹²

⁸⁸ Zainal Asikin, *Op.Cit.*, 41.

⁸⁹ Zainal Asikin, *Op.Cit.*, 45.

⁹⁰ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Pasal 46.

⁹¹ Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, Pasal 71.

⁹² Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, Pasal 91.

BAB III

PENYELESAIAN KERUGIAN KONSUMEN DALAM PUTUSAN KPPU TERKAIT KARTEL MELALUI GUGATAN PERWAKILAN KELOMPOK

Sebelum masuk kepada pembahasan dan analisis terhadap rumusan masalah yang diajukan. Penulis ingin memfokuskan bahwa analisis yang nantinya akan diberikan menggunakan sudut pandang teoritik, mengingat sampai tesis di selesai disusun dan sejauh penelusuran penulis, belum terdapat gugatan perwakilan kelompok yang diajukan oleh konsumen sehubungan dengan beberapa contoh kasus kartel yang akan dibahas. Sebelumnya pernah ada gugatan perwakilan kelompok sehubungan dengan kasus Temasek, namun dari 3 gugatan yang diajukan, tidak ada yang berhasil sampai ke pemeriksaan pokok perkara. Dengan demikian pengadilan Indonesia masih memiliki pengalaman yang minim dalam memeriksa dan memutus gugatan ganti rugi oleh konsumen akibat pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Seluruh analisis atas rumusan masalah disajikan melalui sudut pandang teori.

A. Penyelesaian Kerugian Konsumen dalam Putusan KPPU terkait Kartel melalui Gugatan Perwakilan Kelompok

1. Penegakan Hukum terhadap Kartel oleh KPPU berdasarkan UU 5/1999

Lanskap penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia, sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut UU 5/1999), secara dominan diperankan oleh *public enforcement*. Dominasi pendekatan

public enforcement misalnya dapat dilihat dari situasi dimana pembayaran ganti rugi disetorkan sebagai pendapatan negara. Penegakan hukum terhadap ketentuan-ketentuan dalam UU 5/1999 dilakukan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (selanjutnya disingkat KPPU).⁹³

Perihal prosedur penanganan perkara persaingan usaha diatur dalam Pasal 38 sampai Pasal 46 UU 5/1999 dan Pasal 118 UU 6/2023 yang berisi perubahan atas Pasal 44, Pasal 45, dan Pasal 46 UU 5/1999. Aspek teknis atas prosedur penanganan perkara diatur secara lebih rinci dalam Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengajuan dan Pemeriksaan Keberatan terhadap Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha di Pengadilan Niaga. Berikut uraian tentang mekanisme penanganan perkara persaingan usaha sesuai dengan peraturan-peraturan tersebut diatas.

Pemeriksaan atas dugaan adanya pelanggaran terhadap UU 5/1999 dapat dilakukan oleh KPPU bersumber dari adanya laporan maupun atas inisiatif KPPU sendiri.

a. Pemeriksaan atas Laporan

Dugaan adanya pelanggaran terhadap UU 5/1999 dapat dilaporkan oleh individu maupun perusahaan yang dirugikan secara langsung atau melalui media elektronik kepada kantor pusat atau kantor

⁹³ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 1 angka 18 *juncto* Pasal 30.

wilayah KPPU. Segera setelah laporan diterima, KPPU akan melakukan pemeriksaan pendahuluan dalam kurun waktu 30 hari yang dihitung sejak Laporan diterima satuan tugas. Pemeriksaan pendahuluan dilakukan sehubungan dengan kelengkapan administrasi laporan, kebenaran identitas pelapor, kebenaran identitas terlapor, kebenaran identitas saksi, permintaan keterangan pihak yang terkait, kejelasan dugaan pasal UU 5/1999 yang dilanggar, kesesuaian alat bukti dengan dugaan pelanggaran UU 5/1999, dan penilaian kompetensi absolut terhadap laporan. Hasil pemeriksaan pendahuluan dimuat kedalam suatu dokumen hasil klarifikasi laporan, untuk menjadi bahan pertimbangan bagi Komisi dalam rapat Komisi sehubungan dengan perlu atau tidaknya laporan ditindaklanjuti ke tahap pemeriksaan lanjutan.

b. Pemeriksaan atas Inisiatif KPPU

Dugaan adanya pelanggaran terhadap UU 5/1999 dapat juga bersumber dari inisiatif yang dilakukan oleh KPPU. Komisi, dalam hal ini satuan tugas, kemudian akan melakukan pemeriksaan pendahuluan yaitu penelitian berdasarkan data atau informasi terkait dugaan pelanggaran. Jangka waktu pemeriksaan pendahuluan adalah 14 (empat belas) hari yang dihitung sejak keputusan pembentukan satuan tugas. Hasil pemeriksaan pendahuluan dimuat kedalam suatu dokumen laporan hasil, untuk menjadi bahan pertimbangan bagi Komisi sehubungan dengan perlu atau tidaknya laporan ditindaklanjuti ke tahap pemeriksaan lanjutan, yang diputuskan dalam Rapat Koordinasi.

Tahap pemeriksaan lanjutan merupakan tahap penyelidikan atas indikasi pelanggaran UU 5/1999 yang dilakukan dalam kurun waktu 60 hari, dihitung sejak laporan diterima. Apabila diperlukan, jangka waktu pemeriksaan lanjutan dapat diperpanjang paling lama 30 hari berdasarkan keputusan pimpinan unit kerja yang membidangi penegakan hukum. Laporan dugaan pelanggaran tersebut kemudian disampaikan kepada unit kerja bidang kepaniteraan untuk kemudian dilaksanakan sidang Majelis Komisi. Sidang Majelis Komisi terdiri dari sidang Majelis Komisi Pemeriksaan Pendahuluan dengan jangka waktu 30 (tiga puluh) hari dan sidang Majelis Komisi Pemeriksaan Lanjutan dengan jangka waktu 60 (enam puluh) hari dan dapat diperpanjang paling lama 30 (tiga puluh) hari. Penilaian akhir tentang telah terjadi atau tidak pelanggaran UU 5/1999 dilakukan oleh Majelis Komisi melalui musyawarah tertutup dengan dibantu oleh Panitera. Putusan Komisi harus dibacakan paling lama 30 (tiga puluh) hari setelah berakhirnya sidang Majelis Komisi Pemeriksaan Lanjutan, diberitahukan kepada terlapor dan investigator secara langsung atau melalui media elektronik, dan diumumkan kepada public melalui laman Komisi.

Pelaksanaan Putusan Komisi secara sukarela oleh pelaku usaha yang bersangkutan wajib dilakukan dalam kurun waktu 30 hari sejak menerima petikan dan salinan Putusan Komisi atau setelah salinan Putusan Komisi diumumkan kepada publik. Pelaksanaan Putusan Komisi wajib disampaikan melalui laporan pelaksanaan kepada KPPU. Upaya hukum keberatan (selanjutnya disebut Keberatan) atas Putusan Komisi dapat diajukan oleh

pelaku usaha yang bersangkutan ke Pengadilan Niaga paling lambat 14 hari setelah pemberitahuan Putusan Komisi diterima. Sebaliknya, apabila dalam jangka waktu tersebut tidak diajukan Keberatan maka pelaku usaha yang bersangkutan dianggap menerima Putusan Komisi dan oleh karenanya telah mempunyai kekuatan hukum tetap. Apabila Putusan Komisi tidak dilaksanakan secara sukarela maupun terhadap Putusan Komisi tidak diajukan Keberatan oleh pelaku usaha yang bersangkutan, maka Putusan Komisi dimaksud dapat diserahkan oleh KPPU kepada penyidik sebagai bukti permulaan yang cukup untuk dilakukan penyidikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penyidik dalam hal ini adalah penyidik sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981, yaitu pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan.⁹⁴

Keberatan diajukan oleh pelaku usaha yang bersangkutan ke Pengadilan Niaga dalam jangka waktu 14 hari setelah tanggal pembacaan Putusan Komisi jika pelaku usaha hadir atau setelah tanggal pemberitahuan Putusan Komisi jika pelaku usaha tidak hadir dalam sidang pembacaan putusan. Salah satu majelis hakim dapat ditunjuk oleh Ketua Pengadilan Niaga sehubungan dengan penggabungan Keberatan jika terdapat lebih dari 1 (satu) Keberatan atas Putusan Komisi yang sama yang diajukan ke Pengadilan Niaga yang sama dengan nomor register berbeda. Jika terdapat Keberatan yang diajukan oleh lebih dari satu pemohon ke Pengadilan Niaga yang berbeda-beda

⁹⁴ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, Pasal 1 angka 1.

kedudukan hukumnya, permohonan tertulis dapat diajukan oleh KPPU kepada Ketua Mahkamah Agung, dan keputusan perihal Pengadilan Niaga yang berwenang untuk memeriksa dan memutus ditentukan oleh Mahkamah Agung Republik Indonesia. Jangka waktu pemeriksaan Keberatan adalah 3 (tiga) sampai 12 (dua belas) bulan, namun apabila pemeriksaan dinilai cukup, hakim Pengadilan Niaga dapat menyelesaikan pemeriksaan dalam kurun waktu kurang dari 3 (tiga) bulan. Putusan Keberatan diucapkan oleh hakim dalam sidang yang terbuka untuk umum, tanpa harus menunggu sampai 3 bulan dengan disertai alasan dan pertimbangan majelis menyelesaikan pemeriksaan dalam kurun waktu tersebut. Pihak yang keberatan, baik itu KPPU maupun pelaku usaha yang bersangkutan, dapat diajukan upaya hukum kasasi atas Putusan Pengadilan Niaga ke Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam kurun waktu 14 (empat belas) hari setelah diterimanya pemberitahuan Putusan Pengadilan Niaga. Upaya hukum kasasi adalah final dan tidak ada upaya hukum peninjauan kembali.

Putusan Komisi maupun Putusan Pengadilan Niaga yang telah berkekuatan hukum tetap wajib dilaksanakan secara sukarela oleh para pihak yang bersangkutan dalam jangka waktu 30 hari sejak tanggal putusan dibacakan atau sejak para pihak menerima pemberitahuan putusan. Jika Putusan Komisi maupun Putusan Pengadilan Niaga tidak dilaksanakan secara sukarela oleh pelaku usaha yang bersangkutan, maka KPPU dapat mengajukan permohonan eksekusi ke Pengadilan Niaga sesuai kedudukan hukum pelaku usaha yang bersangkutan atau Pengadilan Niaga yang memutus perkara

Keberatan. Eksekusi putusan dilakukan sesuai dengan ketentuan dalam hukum acara perdata yang berlaku.

Putusan KPPU merupakan salah satu sumber penting hukum persaingan usaha di Indonesia. Berbagai aspek seputar hukum persaingan usaha dapat dicerminkan melalui Putusan KPPU, misalnya sebagai sumber hukum atau preseden, Putusan KPPU dapat dijadikan sebagai rujukan dalam menilai kasus-kasus serupa di masa mendatang. Putusan KPPU sangat berkaitan erat dengan aspek penegakan hukum yang memberikan gambaran praktis tentang bagaimana UU 5/1999 ditegakkan, konsekuensi yang timbul akibat pelanggaran, serta standar-standar yang diperlukan dalam kepatuhan terhadap UU 5/1999. Putusan KPPU juga dapat berpartisipasi dalam pengembangan doktrin dan prinsip hukum persaingan usaha dengan beradaptasi sesuai dengan dinamika pasar untuk memastikan bahwa putusan-putusan KPPU selaras dengan perkembangan terbaru dari praktik bisnis dan persaingan usaha. Secara meluas, Putusan KPPU dapat dijadikan sebagai sumber edukasi dalam meningkatkan kesadaran dan pemahaman bagi pelaku usaha, praktisi hukum, bahkan masyarakat umum tentang praktik persaingan usaha yang tidak sehat.

2. Kasus Kartel yang Menimbulkan Kerugian Konsumen

Sebagaimana telah dijelaskan pada bab sebelumnya, bahwa tujuan dibentuknya kartel oleh pelaku usaha adalah demi keuntungan semaksimal mungkin, tanpa dipertimbangkan dampak kelebihan harga yang ditanggung oleh konsumen. KPPU memang berwenang dalam penjatuhan sanksi tindakan

administratif berupa penetapan pembayaran ganti rugi.⁹⁵ Namun, di tahap pelaksanaan pembayaran ganti rugi justru sulit untuk didapatkan oleh konsumen. Beberapa kasus berikut memperlihatkan argumen tersebut.

- a. Kasus kartel Industri Minyak Goreng Sawit yang diputus dengan Putusan KPPU No. 24/KPPU-I/2009. Adanya kerugian masyarakat yang ditemukan adalah sebesar Rp. 1.270.263.632.175 (satu triliun dua ratus tujuh puluh milyar dua ratus enam puluh tiga juta enam ratus tiga puluh dua ribu seratus tujuh puluh lima rupiah) untuk produk minyak goreng kemasan dan sebesar Rp. 374.298.034.526 (tiga ratus tujuh puluh empat milyar dua ratus sembilan puluh delapan juta tiga puluh empat ribu lima ratus dua puluh enam rupiah) untuk produk minyak goreng curah, selama periode bulan April 2008 sampai bulan Desember 2008. Kerugian tersebut termuat di dalam pertimbangan hukum hakim, namun di dalam amar putusan tidak terdapat perintah pembayaran ganti rugi kepada konsumen.⁹⁶
- b. Kasus Penetapan Harga *Fuel Surcharge* dalam Industri Penerbangan Domestik yang diputus dengan Putusan No. 25/KPPU-I/2009. Adanya kerugian konsumen selama periode 2006 sampai dengan 2009, yang termuat di dalam amar putusan, adalah sebesar Rp. 5.081.739.669.158 (lima triliun delapan puluh satu milyar tujuh ratus tiga puluh sembilan juta enam ratus enam puluh sembilan ribu seratus lima puluh delapan rupiah)

⁹⁵ Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, Pasal 118.

⁹⁶ Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia dalam *Kartel Industri Minyak Goreng Sawit*, Nomor 24/KPPU-I/2009, hlm. 59.

sampai dengan Rp. 13.843.165.835.099 (tiga belas triliun delapan ratus empat puluh tiga milyar seratus enam puluh lima juta delapan ratus tiga puluh lima ribu sembilan puluh sembilan rupiah).⁹⁷ Di dalam amar putusan, bagi terlapor I, II, III, IV, VI, VII, VIII, IX, dan X diperintahkan untuk membayar ganti rugi sesuai dengan jumlah yang telah ditentukan untuk disetorkan ke kas negara sebagai setoran pendapatan ganti rugi pelanggaran di bidang persaingan usaha.⁹⁸ Namun terdapat *dissenting opinion* yang dikemukakan oleh salah satu anggota Majelis Komisi, yang pada intinya bahwa penetapan pembayaran ganti rugi yang diakui dalam UU No. 5 Tahun 1999 ditujukan kepada pihak yang dirugikan bukan kepada negara.⁹⁹

- c. Kasus kartel Industri Farmasi Kelas Terapi Amlodipine yang diputus dengan Putusan No. 17/KPPU-I/2010. Adanya kerugian konsumen dari periode 2004-2009 yang ditemukan adalah sebesar Rp. 462.182.582.186.7 (empat ratus enam puluh dua milyar seratus delapan puluh dua juta lima ratus delapan puluh dua ribu seratus delapan puluh enam rupiah) untuk Norvask 5 mg dan sebesar Rp. 228.553.591.281.25 (dua ratus dua puluh delapan milyar lima ratus lima puluh tiga juta lima ratus sembilan puluh satu ribu dua ratus delapan puluh satu rupiah) untuk Tensivask 5 mg.¹⁰⁰ Majelis Komisi berpendapat bahwa harga produk obat tersebut

⁹⁷ Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia dalam *Penetapan Harga Fuel Surcharge dalam Industri Penerbangan Domestik*, Nomor 25/KPPU-I/2009, hlm. 322.

⁹⁸ *Ibid.*, 324.

⁹⁹ *Ibid.*, 326.

¹⁰⁰ Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia dalam *Industri Farmasi Kelas Terapi Amlodipine*, Nomor 17/KPPU-I/2010, hlm. 80.

dikategorikan *excessive* dan cenderung merugikan kesejahteraan konsumen.¹⁰¹ Meski demikian, Majelis Komisi tidak memiliki kewenangan untuk memerintahkan pemberian ganti rugi kepada pihak konsumen,¹⁰² sehingga tidak terdapat penjatuhan sanksi ganti rugi dalam amar putusan.¹⁰³

Berdasarkan putusan-putusan tersebut, 2 (dua) diantaranya di dalam amar putusan tidak terdapat perintah pembayaran ganti kerugian bagi pelaku pelanggaran persaingan usaha meskipun terdapat kerugian di pihak konsumen atau masyarakat. Adapun terhadap 1 putusan, meskipun terdapat perintah pembayaran ganti rugi, namun disetorkan kepada negara bukan kepada konsumen. Dapat disimpulkan bahwa tidak tersedia akses bagi konsumen yang dirugikan akibat adanya pelanggaran hukum persaingan usaha untuk diberikan ganti kerugian secara langsung dalam penegakan hukum oleh KPPU. Ketiadaan akses tersebut perlu mendapat perhatian dari para penegak hukum dan pembuat kebijakan agar memastikan adanya akses keadilan dalam pemberian ganti rugi kepada pihak-pihak yang dirugikan.

Jika dilihat ketentuan dalam UU 5/1999, maka memang benar bahwa KPPU berperan dalam penegakan hukum persaingan usaha. Namun yang perlu digaris bawahi adalah KPPU bukan lembaga peradilan, sehingga tidak mempunyai kewenangan yang sama dengan pengadilan.¹⁰⁴ Peran pengadilan

¹⁰¹ *Ibid.*, 243.

¹⁰² *Ibid.*, 252.

¹⁰³ *Ibid.*, 253.

¹⁰⁴ Penjelasan atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, bagian umum, hlm. 32.

dalam memutus penjatuhan sanksi pidana maupun memutus perkara perdata misalnya gugatan ganti rugi tidak dapat digantikan oleh KPPU. Kewenangan KPPU hanya terbatas pada penjatuhan sanksi tindakan administratif misalnya denda. Jika terdapat kerugian konsumen akibat pelanggaran hukum persaingan usaha dan konsumen ingin mendapatkan ganti rugi atas kerugian tersebut, maka harus diajukan gugatan perdata ke Pengadilan Negeri.

Perlu dibedakan antara kerugian konsumen dalam perspektif hukum persaingan usaha dengan hukum perlindungan konsumen. Menurut Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (selanjutnya disebut UU 8/1999), kerugian timbul akibat konsumsi barang dan/atau pemanfaatan jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.¹⁰⁵ Kondisi ini menimbulkan apa yang disebut sebagai sengketa konsumen, yaitu sengketa antara pelaku usaha dengan konsumen yang menuntut ganti rugi atas kerusakan, pencemaran, dan/atau menderita kerugian akibat mengkonsumsi barang dan/atau memanfaatkan jasa yang dihasilkan atau diperdagangkan.¹⁰⁶ Dalam konteks ini, pelaku usaha bertanggung jawab memberikan ganti rugi, dengan tujuan memenuhi salah satu hak konsumen, yaitu hak untuk mendapatkan kompensasi, ganti rugi dan/atau penggantian, apabila barang dan/atau jasa yang diterima tidak sesuai dengan perjanjian atau tidak sebagaimana mestinya.¹⁰⁷ Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa dalam

¹⁰⁵ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Pasal 19 ayat (1).

¹⁰⁶ Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2020 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, Pasal 1 angka 4.

¹⁰⁷ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Pasal 4 huruf h.

hukum perlindungan konsumen, fokus utama adalah perlindungan konsumen atas kualitas dan kuantitas barang dan/atau jasa yang diperdagangkan. Adapun terkait dengan harga atas barang dan/atau jasa tersebut, merupakan kewajiban konsumen untuk membayar sesuai dengan nilai tukar yang disepakati,¹⁰⁸ sehingga harga tidak menjadi fokus perlindungan. Berbeda dengan hukum persaingan usaha, dimana kerugian konsumen merupakan kelebihan harga yang harus dibayar akibat dari praktik kartel.

Spesifikasi subjek hukum dalam penelitian ini akan berfokus pada konsumen karena definisinya yang lebih spesifik merujuk kepada pengguna akhir (*end user*) yang membeli barang yang terafiliasi kartel. Hal ini lebih relevan dalam konteks kartel mengingat praktik kartel biasanya berdampak pada konsumen sebagaimana dapat dilihat dari beberapa kasus kartel yang telah dibahas sebelumnya. Oleh karenanya tidak difokuskan pada spesifikasi subjek hukum yang definisinya lebih luas atau umum.

3. Dasar Hukum bagi Konsumen untuk Menuntut Ganti Kerugian di Pengadilan

Public enforcement yang dilakukan oleh KPPU dapat memberikan efek jera, namun di satu sisi hak konsumen untuk memperoleh ganti rugi belum diakomodasi secara memadai. Kekurangan tersebut dapat diatasi melalui *private enforcement*, yang setidaknya-tidaknya menawarkan 2 keuntungan yang signifikan dalam rezim penegakan hukum persaingan usaha. Pertama, tersedia peluang bagi pihak yang dirugikan misalnya konsumen untuk mendapatkan

¹⁰⁸ Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, Pasal 5 huruf c.

kompensasi atas kerugian sebagai akibat dari pelanggaran hukum persaingan usaha melalui gugatan perdata. Akses tersebut dapat mengantarkan konsumen untuk mencapai keadilan korektif.¹⁰⁹

Kedua, mendorong pelaku usaha untuk semakin mematuhi ketentuan hukum persaingan usaha yang berlaku. Pelaku usaha tidak hanya harus waspada terhadap sanksi administratif dari KPPU misalnya denda, namun juga potensi dalam menghadapi gugatan ganti rugi oleh konsumen yang dirugikan.¹¹⁰ Dengan demikian, *private enforcement* dapat berfungsi sebagai unsur pelengkap yang kuat dalam penegakan hukum oleh KPPU, semakin meningkatkan efek jera dan pencegahan, serta mendorong kepatuhan yang lebih besar terhadap prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat.

Setiap pihak yang dirugikan akibat pelanggaran hukum persaingan usaha dapat menuntut ganti rugi ke pengadilan. Gugatan ganti rugi dapat didasarkan kepada ketentuan tentang perbuatan melawan hukum dalam hukum perdata yakni Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disebut KUHPerdata). Gugatan perdata tersebut dapat berperan sebagai pelengkap dalam mekanisme penegakan hukum oleh KPPU, yang dimaksudkan agar para pihak termasuk konsumen yang dirugikan memperoleh ganti kerugian, yang mana sebelumnya tidak terdapat akses secara langsung dalam proses penegakan hukum oleh KPPU.

¹⁰⁹ Kai Huschelrath dan Sebastian Peyer, *Op.Cit.*, 6.

¹¹⁰ J. Houdijk dan T. Schafers, "Private enforcement van het mededingingsrecht: de toekomst van schadevergoedingsprocedures voor kartelschade in Nederland", *Onderneming en Financiering* 1, no. 23 (2015): 44, https://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/ondernemingenfinanciering/2015/1/OenF_1570-1247_2015_023_001_005.

Menurut Pasal 1365 KUHPerdara disebutkan bahwa tiap perbuatan melawan hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut. Frasa melawan hukum, pada mulanya, ditafsirkan oleh pengadilan sebagai pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang tertulis yang berlaku. Namun pasca Putusan Hoge Raad Belanda tahun 1991, dalam kasus *Lindenbaum versus Cohen*, makna melawan hukum berkembang menjadi termasuk juga pelanggaran kesusilaan atau kepantasan dalam kehidupan bermasyarakat, yakni:¹¹¹

- a. Perbuatan yang bertentangan dengan hak orang lain.
- b. Perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri.
- c. Perbuatan yang bertentangan dengan kesusilaan.
- d. Perbuatan yang bertentangan dengan kehati-hatian atau keharusan dalam pergaulan masyarakat yang baik.

Suatu perbuatan dapat dikategorikan sebagai PMH apabila memenuhi unsur-unsur tertentu yang dipersyaratkan oleh Pasal 1365 KUHPerdara sebagai berikut:¹¹²

- a. Adanya suatu perbuatan, baik positif maupun negatif. Suatu perbuatan dikatakan positif bilamana seseorang berbuat sesuatu yang berlawanan

¹¹¹ Indah Sari, "Perbuatan Melawan Hukum (PMH) dalam Hukum Pidana dan Hukum Perdata", *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara* 11, no. 1 (September 2020): 65, <https://journal.universitassuryadarma.ac.id/index.php/jihd/article/view/651>.

¹¹² Riedel Timothy Runtunuwu, "Kajian terhadap Tanggung Gugat karena Wanprestasi dan Perbuatan Melanggar Hukum Berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata", *LEX PRIVATUM* 10, no. 1 (Januari 2022): 244, <https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexprivatum/article/view/38088>.

dengan ketentuan hukum, sebaliknya diartikan negatif bilamana seseorang tidak berbuat sesuatu atau diam padahal oleh undang-undang atau kewajiban subjektif seseorang tersebut seharusnya berbuat sesuatu.

- b. Perbuatan tersebut bersifat melawan hukum artinya perbuatan tersebut bertentangan dengan undang-undang, bertentangan dengan kewajiban hukum pelaku, bertentangan dengan kesusilaan, dan bertentangan dengan kepatutan atau kepantasan dalam pergaulan masyarakat.
- c. Adanya kesalahan oleh pelaku artinya perbuatan tersebut disebabkan oleh kesengajaan maupun kelalaian dan tidak ada alasan pembeda atau pemaaf seperti *overmacht*.
- d. Adanya kerugian yang timbul dari perbuatan tersebut baik kerugian materiil maupun kerugian immateriil.
- e. Adanya hubungan kausal antara perbuatan dengan kerugian artinya terdapat hubungan sebab akibat antara perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pelaku dengan kerugian yang timbul secara langsung akibat perbuatan tersebut.

Jika secara kumulatif unsur-unsur tersebut terpenuhi maka perbuatan tersebut merupakan perbuatan melawan hukum atau PMH.¹¹³

Pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut UU 5/1999) potensial dikategorikan sebagai PMH bilamana

¹¹³ Rai Mantili, "Ganti Kerugian Immateriil terhadap Perbuatan Melawan Hukum dalam Praktik: Perbandingan Indonesia dan Belanda", *Jurnal Ilmiah Hukum DE'JURE: Kajian Ilmiah Hukum* 4, no. 2 (September 2022): 304, <https://journal.unsika.ac.id/index.php/jurnalilmiahhukumdejure/article/view/6460>.

pelanggaran tersebut memenuhi unsur-unsur PMH. Praktek anti persaingan seperti dalam kasus kartel Minyak Goreng Sawit dan kartel Industri Farmasi Kelas Terapi Amlodipine, serta dalam kasus penetapan harga *Fuel Surcharge* dalam Industri Penerbangan Domestik, merupakan suatu perbuatan yang secara tegas dilarang oleh undang-undang terkait. Perilaku penetapan harga dan kartel merupakan perjanjian yang dilarang oleh Pasal 5 dan Pasal 11 UU 5/1999. Pasar yang kompetitif dapat terdistorsi oleh praktik-praktik tersebut dan berakibat pada kerugian konsumen. Perjanjian penetapan harga, misalnya, dilarang oleh undang-undang karena harga yang ditetapkan tidak berdasarkan kepada hukum penawaran dan permintaan di pasar. Dengan demikian unsur suatu perbuatan dan unsur perbuatan tersebut bersifat melawan hukum terpenuhi.

Unsur kesengajaan juga terpenuhi karena para pelaku usaha yang terlibat kartel maupun penetapan harga sudah pasti sengaja melakukan perilaku tersebut. Kartel terbentuk atas kesepakatan bersama dalam keadaan sadar para perusahaan-perusahaan yang bersangkutan. Kesepakatan dimaksud memang dikehendaki untuk dibuat. Kehendak dimaksud tidak mungkin timbul atas dasar kelalaian, melainkan atas kesadaran para perusahaan dan kesadaran tersebut menandakan adanya kesengajaan. Tujuannya adalah untuk memperoleh keuntungan yang eksekif (*excessive profit*) diluar koridor persaingan yang sehat. Contoh dalam kasus perjanjian penetapan harga *fuel surcharge* dalam industri penerbangan domestik, terbukti bahwa terdapat perjanjian penetapan harga *fuel surcharge* secara terkoordinasi yang dilakukan

oleh 9 (sembilan) pelaku usaha terlapor.¹¹⁴ Tujuannya adalah untuk menikmati *excessive fuel surcharge* yang diperoleh sejak tahun 2006 sampai 2009.¹¹⁵ Misalnya, di tahun 2006, berdasarkan perhitungan *fuel surcharge* acuan Departemen Perhubungan, *excessive fuel surcharge* yang dinikmati oleh 9 (sembilan) pelaku usaha terlapor tersebut berjumlah Rp. 124.777.459.478 (seratus dua puluh empat milyar tujuh ratus tujuh puluh tujuh juta empat ratus lima puluh sembilan ribu empat ratus tujuh puluh delapan rupiah).¹¹⁶ Perjanjian kartel dan penetapan harga mungkin memberi keuntungan jangka pendek bagi pelaku usaha, tetapi dalam jangka panjang perilaku tersebut dapat merusak sistem ekonomi yang adil dan berkeadilan.

Keuntungan yang eksekutif diperoleh dengan cara berkolusi untuk mengatur harga. Dengan adanya kolusi harga, konsumen terpaksa membayar harga lebih mahal atas barang atau jasa yang diperoleh sedangkan konsumen tidak memiliki kontrol atas harga tersebut. Dalam kasus perjanjian penetapan harga *fuel surcharge* dalam industri penerbangan domestik, diperoleh fakta bahwa berdasarkan perhitungan selisih antara *fuel surcharge* aktual dengan *fuel surcharge* acuan Departemen Perhubungan, terdapat kelebihan *fuel surcharge* yang merupakan kerugian konsumen sebesar Rp. 5.081.739.669.158 (lima triliun delapan puluh satu milyar tujuh ratus tiga puluh sembilan juta enam ratus enam puluh sembilan ribu seratus lima puluh delapan rupiah) selama periode

¹¹⁴ Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia dalam *Penetapan Harga Fuel Surcharge dalam Industri Penerbangan Domestik*, Nomor 25/KPPU-I/2009, hlm. 318.

¹¹⁵ *Ibid.*, 295.

¹¹⁶ *Ibid.*, 296.

tahun 2006 sampai 2009.¹¹⁷ Bahwa *excessive fuel surcharge* yang dinikmati oleh para terlapor merupakan kerugian konsumen.¹¹⁸ Kasus lain misalnya dalam kasus penetapan harga dalam Industri Farmasi Kelas Terapi Amlodipine, diperoleh fakta bahwa pada tahun 2007 harga jual obat Tensivask 5 mg per butir untuk konsumen non Askes adalah sebesar Rp 4.900 (empat ribu sembilan ratus rupiah), sedangkan harga rata-rata generik, yakni Amlodipine Besylate 5 mg per butir adalah sebesar Rp 1.500 (seribu lima ratus rupiah).¹¹⁹ Harga obat yang normal, yang dapat dibebankan kepada konsumen, adalah 3x diatas harga generik, sesuai dengan ketentuan Departemen Kesehatan.¹²⁰ Jika harga normal ditetapkan diatas ambang batas tersebut maka dikategorikan sebagai *excessive price*. Jika dikalkulasikan, maka seharusnya harga jual obat Tensivask 5 mg untuk konsumen non-Askes adalah 3 x harga generik yakni sebesar Rp 4.500/butir, dan harga tersebut adalah harga *excessive* yang dapat ditolerir oleh pemerintah. Namun, harga jual yang ditetapkan sebesar Rp 4.900/butir, artinya terdapat kelebihan harga sebesar Rp 400/butir, yang mana merupakan *excessive price*. Disisi lain, harga bahan baku obat Tensivask 5 mg, yaitu Amlodipine Besylate, di pasar internasional cenderung turun akibat habisnya masa paten di pertengahan 2007 atau awal 2008, sayangnya tidak diikuti dengan penurunan harga Tensivask 5 mg, melainkan cenderung naik secara berkala.¹²¹ Berdasarkan contoh kasus tersebut artinya unsur kerugian terpenuhi karena

¹¹⁷ *Ibid.*, 312.

¹¹⁸ *Ibid.*, 311.

¹¹⁹ Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia dalam *Industri Farmasi Kelas Terapi Amlodipine*, Nomor 17/KPPU-I/2010, hlm. 243.

¹²⁰ *Ibid.* 79.

¹²¹ *Ibid.*, 78.

perilaku tersebut telah merugikan konsumen secara nyata dengan mengakibatkan kenaikan harga yang tidak wajar.

Adanya kelebihan biaya yang dibebankan kepada konsumen, tanpa sepengetahuannya, berarti bahwa sebagai akibat dari adanya perilaku kartel maupun penetapan harga, maka konsumen dirugikan dalam bentuk harga yang harus dibayar terlalu mahal. Akibat dari adanya perjanjian penetapan harga obat Tensivask 5 mg, berdampak kepada konsumen dimana harga obat yang dibayar lebih mahal sebesar Rp 400 dari harga normal. Padahal sebenarnya harga normal tanpa adanya unsur kolusi antar pelaku usaha seharusnya lebih rendah. Tindakan menambahkan biaya secara diam-diam merupakan bentuk penipuan terhadap konsumen, mengingat hak dan kepentingan konsumen dilindungi oleh undang-undang. Dengan demikian, unsur adanya hubungan sebab-akibat terpenuhi.

Jika keseluruhan unsur perbuatan melawan hukum terpenuhi, sebagaimana yang telah dipaparkan, maka 3 (tiga) kasus pelanggaran terhadap UU 5/1999 tersebut merupakan perbuatan melawan hukum menurut Pasal 1365 KUHPerdara. Konsekuensi yang timbul kemudian adalah bahwa gugatan ganti kerugian dapat diajukan oleh konsumen atas kerugian finansial yang diderita dimana pasal *a quo* dijadikan sebagai dasar gugatan. Adapun mekanisme yang tepat untuk dipilih oleh konsumen dalam hal gugatan ganti rugi diajukan adalah melalui gugatan perwakilan kelompok.

4. Gugatan Perwakilan Kelompok sebagai Mekanisme yang Tepat dalam Penyelesaian Kerugian Konsumen dalam Putusan KPPU

Mayoritas negara berpandangan bahwa individu maupun entitas yang dirugikan oleh pelanggaran hukum persaingan usaha harus memiliki akses dalam mekanisme hukum untuk memperoleh ganti rugi atas kerugian dalam sistem hukum yang berlaku di masing-masing negara.¹²² Hukum Indonesia juga berupaya agar hak-hak pihak yang dirugikan untuk memperoleh ganti rugi dapat diberikan serta tersedia jalur hukum yang dapat ditempuh untuk menegakkan hak-hak tersebut. Tujuan dibalik upaya tersebut adalah tercapai keadilan korektif, mengingat salah satu tugas yang harus diakomodir oleh sistem penegakan hukum persaingan usaha yang efektif adalah tersedianya saluran ganti rugi bagi siapapun yang menderita kerugian.

Gugatan perwakilan kelompok dapat menjadi pilihan mekanisme prosedural yang tepat bagi konsumen untuk mendapatkan ganti kerugian di pengadilan karena beberapa faktor. Pertama, gugatan perwakilan kelompok dapat memfasilitasi konsolidasi beberapa gugatan individual atas kasus hukum yang sama, dimana mungkin tidak praktis apabila gugatan diajukan secara individual, sehingga membantu dalam efisiensi biaya litigasi. Misalnya dalam konteks kartel, dimana biasanya kerugian yang timbul tersebar dan bernilai rendah bagi konsumen secara individual, namun secara kolektif cukup besar,¹²³

¹²² Organisation for Economic Co-Operation and Development, *OECD Reviews of Regulatory Reform: ...*, *Op.Cit.*, 40.

¹²³ Z. Juska, "The Role of Collective Redress Actions to Achieve Full Compensation for Violations of European Union Competition Law", (doctoral thesis, Leiden University, 2019), 32, Scholarly Publication of Leiden University, <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/71940>.

atau misalnya biaya mengajukan perkara atau biaya jasa pengacara lebih banyak daripada kerugian individual, dapat diselesaikan dengan membagi biaya-biaya tersebut secara proporsional ke semua anggota kelas.¹²⁴ Kedua, gugatan perwakilan kelompok memudahkan pengadilan negeri dalam proses pemeriksaan gugatan, dimana pengadilan mungkin akan terbebani dengan lonjakan gugatan ganti rugi yang diajukan secara individual¹²⁵ atau yang diajukan ke pengadilan yang berbeda-beda kedudukan hukum. Aspek ini penting agar terhindar dari putusan-putusan pengadilan yang saling bertentangan satu sama lain atas kasus hukum yang sama. Ketiga, gugatan perwakilan kelompok dapat menjamin bahwa setiap konsumen yang dirugikan memiliki kesempatan yang sama untuk memperoleh ganti rugi, sehingga berkontribusi mendorong mekanisme kompensasi yang menyeluruh dan adil. Faktor-faktor tersebut menunjukkan bahwa gugatan perwakilan kelompok menawarkan berbagai keuntungan tidak hanya bagi para pihak tetapi juga bagi pengadilan. Jika dibandingkan dengan mekanisme pengajuan gugatan perdata lainnya seperti *legal standing*, *citizen lawsuit*, dan *small claim court*, secara konseptual gugatan perwakilan kelompok lebih cocok sebagai mekanisme penyelesaian kerugian konsumen akibat kartel.

Legal standing merupakan mekanisme penyelesaian sengketa keperdataan dimana gugatan diajukan oleh Lembaga Swadaya Masyarakat (selanjutnya disingkat LSM). LSM bertindak sebagai penggugat bukan karena

¹²⁴ Verica Trstenjak dan Petra Weingerl, "Collective Actions in the European Union-American or European Model?", *Beijing Law Review* 5, no. 3 (September 2014): 156, 10.4236/blr.2014.53015.

¹²⁵ *Ibid.*

merupakan pihak yang mengalami kerugian secara langsung melainkan bertindak atas nama kepentingan kelompok tertentu. Hak LSM untuk mengajukan gugatan *legal standing* bersumber dari undang-undang, misalnya berdasarkan Pasal 92 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup, organisasi lingkungan hidup diberikan hak untuk mengajukan gugatan *legal standing* atas nama kepentingan pelestarian fungsi lingkungan hidup. Kapasitas hukum LSM untuk mengajukan gugatan *legal standing* sebagai representasi kelompok kepentingan tertentu tidak bersifat universal, artinya LSM terikat pada pemenuhan sejumlah persyaratan spesifik, yaitu berbentuk badan hukum atau yayasan; dalam anggaran dasar organisasi ditegaskan bahwa tujuan pendirian organisasi adalah untuk kepentingan tertentu; dan telah melakukan kegiatan sesuai dengan anggaran dasar.¹²⁶ Dalam *legal standing* tidak dikenal adanya tuntutan ganti rugi dalam bentuk uang, melainkan hanya terbatas pada tuntutan untuk melakukan tindakan tertentu. Tuntutan ganti rugi hanya dapat dipertimbangkan sejauh mencakup penggantian atas biaya atau pengeluaran riil.¹²⁷

Ketentuan terkait hak gugat organisasi dalam konteks penyelesaian kerugian konsumen akibat kartel tidak diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak

¹²⁶ M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, Cet. Ke-16, (Jakarta: Sinar Grafika, 2016), 144.

¹²⁷ Bambang Sutyoso, "Implementasi Gugatan Legal Standing dan Class Action dalam Praktik Peradilan di Indonesia", *Jurnal Hukum* 11, no. 26, (Mei 2004): 68, <https://www.neliti.com/id/publications/84877/implementasi-gugatan-legal-standing-dan-class-action-dalam-praktik-peradilan-di>.

Sehat (selanjutnya disebut UU 5/1999). Di satu sisi, alas hak LSM untuk mengajukan gugatan adalah undang-undang. Konsekuensinya, dalam konteks *legal standing* LSM tidak dapat bertindak atas nama konsumen yang menderita kerugian akibat kartel karena LSM tidak memiliki landasan hukum yang eksplisit dalam UU 5/1999 yang mengatur tentang hak gugat organisasi sehubungan dengan kepentingan konsumen yang dirugikan akibat kartel. Selanjutnya, dalam *legal standing*, tuntutan yang dapat diajukan terbatas pada tuntutan untuk melakukan tindakan tertentu, dan tidak mencakup tuntutan ganti kerugian dalam bentuk uang. Hal ini menimbulkan dilema, mengingat kerugian akibat kartel umumnya bersifat ekonomis sehingga tujuan utama dari pengajuan gugatan ganti rugi adalah untuk memulihkan kerugian ekonomi yang dialami oleh konsumen. Berdasarkan analisis komparatif tersebut dapat disimpulkan bahwa secara konseptual mekanisme *legal standing* tidak dapat diimplementasikan sebagai mekanisme penyelesaian kerugian konsumen yang diakibatkan oleh kartel.

Citizen lawsuit merupakan gugatan yang diajukan oleh setiap warga negara atas nama kepentingan umum sebagai respon terhadap kelalaian yang dilakukan oleh penyelenggara negara dalam pemenuhan hak-hak konstitusional warga negara. Kelalaian dimaksud didalilkan sebagai suatu perbuatan melawan hukum dalam konteks penyelenggaraan negara terkait implementasi kebijakan-kebijakan publik. Dengan demikian, dalam posita gugatan harus memuat uraian tentang bentuk kelalaian yang telah dilakukan oleh penyelenggara negara dan hak warga negara yang gagal dipenuhi oleh

penyelenggara negara.¹²⁸ *Citizen lawsuit* diajukan oleh setiap warga negara Indonesia atas nama kepentingan publik secara umum bukan atas dasar kepentingan individu. Implikasinya adalah tidak terdapat prasyarat bahwa warga negara yang bersangkutan merupakan kelompok warga negara yang dirugikan secara langsung oleh penyelenggara negara. Kepentingan publik merujuk pada aspek-aspek yang berkaitan langsung dengan hak-hak konstitusional warga negara antara lain hak untuk mendapatkan pendidikan yang layak, memperoleh penghidupan yang layak, kebebasan berpendapat dan berorganisasi, memperoleh perlindungan dan sebagainya.¹²⁹

Prinsip fundamental lainnya adalah *citizen lawsuit* hanya dapat ditujukan kepada penyelenggara negara sebagai pihak tergugat. Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme (selanjutnya disebut UU Nomor 28 Tahun 1999), penyelenggara negara adalah pejabat negara yang menjalankan fungsi eksekutif, legislatif, atau yudikatif, dan pejabat lain yang fungsi dan tugas pokoknya berkaitan dengan penyelenggaraan negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apabila gugatan melibatkan pihak-pihak di luar

¹²⁸ Bestian Adha dan Erwin Syahrudin, “Tuntutan Hak dalam Penegakan Hak Lingkungan (Environmental Right)”, *The Juris* 6, no. 2, (Desember 2022): 406, <https://ejournal.stih-awanglong.ac.id/index.php/juris/article/view/607>.

¹²⁹ M. Natsir Asnawi, *Hukum Acara Perdata Teori, Praktik, dan Permasalahannya di Peradilan Umum dan Peradilan Agama*, Ed. Revisi, Cet. Ketiga, (Yogyakarta: UII Press, 2019), 823.

penyelenggara negara, baik sebagai tergugat maupun turut tergugat, maka gugatan tersebut bukan lagi *citizen lawsuit* melainkan gugatan perdata biasa.¹³⁰

Penting untuk dicatat bahwa tuntutan dalam *citizen lawsuit* hanya terbatas pada upaya-upaya pemulihan dan/atau pemenuhan hak-hak konstitusional warga negara yang dilanggar meliputi, namun tidak terbatas pada, revisi kebijakan, restorasi hak-hak kewarganegaraan, permintaan maaf secara terbuka, merumuskan kebijakan baru yang melindungi hak-hak konstitusional warga negara, dan upaya lain yang ditujukan untuk mencegah terulangnya perbuatan melawan hukum serupa di masa mendatang. Oleh karenanya tuntutan ganti kerugian tidak dapat diajukan.¹³¹ Selain itu, tidak diperbolehkan jika tuntutan berupa pembatalan terhadap suatu Keputusan Penyelenggara Negara karena tuntutan tersebut merupakan kewenangan Pengadilan Tata Usaha Negara; suatu undang-undang karena merupakan kewenangan Mahkamah Konstitusi; dan suatu peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang karena merupakan kewenangan Mahkamah Agung.¹³²

Mekanisme *citizen lawsuit* tidak tepat untuk diimplementasikan dalam konteks penyelesaian kerugian konsumen akibat kartel, karena beberapa alasan. Pertama, dalam mekanisme *citizen lawsuit*, pihak tergugat dibatasi hanya terhadap penyelenggara negara. Ketentuan ini kontras dengan realita

¹³⁰ *Ibid.*, 829.

¹³¹ *Ibid.*, 822.

¹³² Moch. Iqbal, "Aspek Hukum Class Action dan Citizen Law Suit serta Perkembangannya di Indonesia", *Jurnal Hukum dan Peradilan* 1, no. 1, (Maret 2012): 110, <https://jurnalhukumdanperadilan.org/index.php/jurnalhukumperadilan/article/view/148>.

kasus kartel yang telah disebutkan sebelumnya, dimana mayoritas terlapor dalam putusan KPPU merupakan perusahaan. Namun demikian, perlu dicatat bahwa batasan tersebut tidak bersifat absolut, artinya masih terdapat kemungkinan bahwa pelaku perbuatan melawan hukum adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN), yang menurut Penjelasan Pasal 2 angka 7 UU Nomor 28 Tahun 1999 dapat dikategorikan sebagai bagian dari penyelenggara negara. Namun, untuk interpretasi tersebut, diperlukan pertimbangan lebih lanjut terhadap alasan-alasan berikutnya.

Kedua, perbuatan melawan hukum merujuk pada kelalaian penyelenggara negara dalam pemenuhan hak-hak konstitusional warga negara. Sebaliknya, dalam kasus kartel, perbuatan melawan hukum merujuk kepada pelanggaran terhadap ketentuan yang telah diatur dalam UU 5/1999. Kasus penetapan harga *fuel surcharge* yang melibatkan PT. Garuda Indonesia (Persero) merupakan contoh konkrit dari perbedaan dimaksud. Kendati PT. Garuda Indonesia (Persero) merupakan Badan Usaha Milik Negara, perbuatan melawan hukum yang dilakukannya berkaitan dengan larangan perjanjian penetapan harga sebagaimana diatur dalam Pasal 5 UU 5/1999. Perbuatan tersebut tidak memiliki korelasi dengan kelalaian dalam pemenuhan hak-hak warga negara secara umum, melainkan merupakan pelanggaran spesifik terhadap regulasi persaingan usaha. PT. Garuda Indonesia (Persero) terbukti melakukan kolusi dengan perusahaan lain untuk mengatur *fuel surcharge*, suatu tindakan yang sama sekali tidak terkait dengan kebijakan publik dalam kapasitasnya sebagai entitas penyelenggara negara.

Ketiga, dalam kasus kartel, dampak kerugian terbatas pada konsumen yang secara langsung membeli barang dan/atau jasa yang terafiliasi dengan kartel tersebut. Kerugian kartel hanya menyangkut kepentingan dari kelompok tertentu yang mengalami kerugian langsung. Sebaliknya, dalam konteks *citizen lawsuit*, kepentingan yang dilanggar merupakan kepentingan umum yang lebih luas, sehingga tidak ada perbedaan antara warga negara yang terdampak langsung dengan yang tidak terdampak langsung. Keempat, dalam hal tuntutan ganti kerugian. Dalam *citizen lawsuit*, tidak dikenal tuntutan ganti kerugian karena kepentingan yang dibawa bersifat umum dan menyangkut hak-hak konstitusional warga negara. Sebaliknya, dalam kasus kartel, kerugian yang dialami oleh konsumen merupakan kerugian ekonomis, sehingga tuntutan dalam kasus kartel harus berkaitan dengan pemberian ganti rugi atas kerugian tersebut. Tujuannya adalah untuk mengembalikan keadaan konsumen ke kondisi semula sebelum praktik kartel terjadi. Berdasarkan analisis tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa mekanisme gugatan perwakilan kelompok lebih cocok sebagai mekanisme penyelesaian kerugian konsumen akibat kartel.

Praktik *small claim court* yang diterapkan salah satunya di Inggris, diadopsi kedalam hukum Indonesia dengan sebutan gugatan sederhana. Gugatan sederhana diatur didalam Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana (selanjutnya disebut Perma 2/2015) jo. Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan

Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana (selanjutnya disebut Perma 4/2019). Menurut Pasal 1 angka 1 Perma 4/2019 gugatan sederhana adalah gugatan perdata dimana proses pemeriksaan dan penyelesaian gugatan dilakukan dengan tata cara dan pembuktian yang sederhana. Ruang lingkup gugatan sederhana hanya berlaku terhadap perkara wanprestasi dan/atau perbuatan melawan hukum dengan nilai gugatan materiil paling banyak Rp. 500.000.000 (lima ratus juta rupiah) di bawah kewenangan peradilan umum. Menurut Pasal 4 Perma 4/2019 pihak penggugat dan tergugat dibatasi maksimal satu orang kecuali terdapat kepentingan hukum yang sama, berdomisili di daerah hukum Pengadilan yang sama, serta kehadiran langsung para pihak dalam setiap persidangan bersifat wajib, baik didampingi maupun tidak didampingi oleh kuasa hukum.

Salah satu perbedaan prinsipil antara gugatan sederhana dan gugatan perwakilan kelompok dalam konteks mekanisme penyelesaian kerugian konsumen akibat kartel terletak pada batasan nilai gugatan materiil. Dalam gugatan sederhana, nilai gugatan materiil dibatasi maksimal sebesar Rp 500.000.000 (lima ratus juta rupiah), yang mengindikasikan bahwa jumlah kompensasi yang dapat dituntut juga harus berada dalam batas nominal yang sama. Sebaliknya, dalam beberapa kasus kartel yang telah disebutkan sebelumnya, kerugian konsumen seringkali melebihi ambang batas tersebut. Sebagai contoh, merujuk pada Putusan KPPU Nomor 17/KPPU-I/2010 terkait kasus Kartel Industri Farmasi Kelas Terapi Amlodipine, estimasi kerugian konsumen untuk produk obat Tensivask 5 mg mencapai nominal Rp.

228.553.591.281 (dua ratus dua puluh delapan milyar lima ratus lima puluh tiga juta lima ratus sembilan puluh satu ribu dua ratus delapan puluh satu rupiah). Nominal kerugian tersebut jelas tidak dapat diakomodasi melalui gugatan sederhana. Disisi lain, tidak adanya ketentuan yang secara eksplisit membatasi nilai gugatan dalam mekanisme gugatan perwakilan kelompok menjadikan prosedur hukum ini lebih relevan dan aplikatif sebagai instrumen penyelesaian kerugian konsumen akibat kartel. Berdasarkan analisa komparatif dapat disimpulkan bahwa secara konseptual gugatan perwakilan kelompok lebih cocok sebagai mekanisme penyelesaian kerugian konsumen akibat kartel.

Prosedur gugatan *class action* di Indonesia diatur didalam Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok (selanjutnya disebut Perma 1/2002). Pada prinsipnya, gugatan perwakilan kelompok dapat didayagunakan oleh konsumen untuk mengajukan tuntutan ganti rugi apabila terpenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Jumlah anggota kelompok sedemikian banyak sehingga tidaklah efektif dan efisien apabila gugatan dilakukan secara sendiri-sendiri atau secara bersama-sama dalam satu gugatan.¹³³

Artinya bahwa gugatan tersebut melibatkan kepentingan sejumlah besar orang yang dicerminkan oleh jumlah anggota kelompok.

¹³³ Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok, Pasal 2 huruf a.

Tidak terdapat ketentuan yang jelas berapa batas minimal dan maksimal jumlah anggota kelompok agar syarat pertama ini dapat dipenuhi, sehingga bergantung kepada penilaian majelis hakim. Dalam konteks tesis ini, syarat pertama dapat terpenuhi karena konsumen tentu tidak hanya satu orang saja, melainkan masyarakat luas yang membeli atau memanfaatkan barang dan jasa yang diproduksi oleh pelaku usaha dalam rangka memenuhi kebutuhan dan kepentingannya.

Contoh misalnya dalam kasus Kartel Minyak Goreng Sawit, bahwa karena preferensi masyarakat Indonesia yang suka dengan olahan makanan yang digoreng maka minyak goreng menjadi salah satu kebutuhan utama dalam pola konsumsi masyarakat.¹³⁴ Akibatnya, permintaan terhadap minyak goreng cenderung naik. Situasi demikian dimanfaatkan oleh pelaku usaha dalam kegiatan pemasaran produk minyak goreng kemasan, melalui perilaku *facilitating practice*, dengan tujuan untuk mempengaruhi harga.¹³⁵ Dengan demikian, para konsumen minyak goreng sawit, baik minyak goreng curah maupun kemasan, dapat menjadi anggota kelompok.

- b. Terdapat kesamaan fakta atau peristiwa dan kesamaan dasar hukum yang digunakan yang bersifat substansial, serta terdapat kesamaan jenis tuntutan di antara wakil kelompok dengan anggota kelompoknya.¹³⁶

¹³⁴ Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia dalam *Kartel Industri Minyak Goreng Sawit*, Nomor 24/KPPU-I/2009, hlm. 66.

¹³⁵ *Ibid.*, hlm. 65.

¹³⁶ Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok, Pasal 2 huruf b.

Contoh dalam kasus kartel Minyak Goreng Sawit, peristiwa hukum yang sama-sama dialami oleh wakil kelompok dan anggota kelompok adalah merupakan konsumen minyak goreng yang menderita kerugian finansial akibat kartel, artinya jika tidak ada kartel minyak maka konsumen tidak menderita kerugian. Total perkiraan kerugian konsumen sepanjang periode bulan April hingga Desember 2008 adalah sebesar Rp. 1.270.263.632.175,00 (satu triliun dua ratus tujuh puluh milyar dua ratus enam puluh tiga juta enam ratus tiga puluh dua ribu seratus tujuh puluh lima rupiah) untuk produk minyak goreng kemasan dan sebesar Rp. 374.298.034.526,00 (tiga ratus tujuh puluh empat milyar dua ratus sembilan puluh delapan juta tiga puluh empat ribu lima ratus dua puluh enam rupiah) untuk produk minyak goreng curah. Padahal sepanjang periode tersebut terjadi penurunan signifikan harga CPO, yang merupakan bahan baku pembuatan minyak goreng, namun tidak terdapat penyesuaian harga jual minyak goreng, kemasan maupun curah, secara proporsional oleh para pelaku usaha.¹³⁷

Kesamaan dasar hukum antara wakil kelompok dengan anggota kelompok adalah adanya pelanggaran terhadap UU 5/1999 yang termuat dalam Putusan KPPU. Misalnya wakil kelompok dan anggota kelompok merupakan konsumen minyak goreng kemasan dengan merek Sania dan Fortune yang diproduksi oleh PT. Multimas Nabati Asahan. Sesuai dengan

¹³⁷ Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia dalam *Kartel Industri Minyak Goreng Sawit*, Nomor 24/KPPU-I/2009, hlm. 59.

Putusan KPPU dalam kasus tersebut terbukti bahwa PT. Multimas Nabati Asahan telah melanggar Pasal 5 UU 5/1999 yakni larangan perjanjian penetapan harga. Wakil kelompok dan anggota kelompok juga dapat berargumen bahwa tanggung jawab perdata PT. Multimas Nabati Asahan atas kerugian akibat pelanggaran Pasal 5 UU 5/1999 merupakan suatu perbuatan melawan hukum sesuai Pasal 1365 KUHPperdata. Selanjutnya, adanya kesamaan pada jenis tuntutan dapat dibuktikan dengan adanya tuntutan ganti rugi, yang diformulasikan ke dalam suatu gugatan perdata. Bahwa terdapat tuntutan akan kompensasi sejumlah uang yang nilainya ekuivalen dengan kerugian finansial yang diderita oleh konsumen, meskipun boleh jadi besaran kerugian yang diderita berbeda antar anggota kelompok.

- c. Wakil kelompok memiliki kejujuran dan kesungguhan untuk melindungi kepentingan anggota kelompok yang diwakilinya.¹³⁸

Artinya integritas dan rasa tanggung jawab harus dimiliki oleh wakil kelompok, karena wakil kelompok adalah anggota kelompok yang ditunjuk oleh anggota kelompok lainnya sebagai perwakilan kelompok. Wakil kelompok harus mampu bertindak jujur dan bertanggung jawab dalam memperjuangkan hak dan kepentingan bersama, sehingga dituntut agar memiliki bukti-bukti yang kuat tentang adanya perbuatan melawan hukum yang merugikan kepentingan bersama. Adanya komitmen wakil

¹³⁸ Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok, Pasal 2 huruf c.

kelompok bahwa kepentingan kelompok harus didahulukan daripada kepentingan pribadi.

- d. Hakim dapat menganjurkan kepada wakil kelompok untuk melakukan penggantian pengacara, jika pengacara melakukan tindakan-tindakan yang bertentangan dengan kewajiban membela dan melindungi kepentingan anggota kelompoknya.¹³⁹

Wakil kelompok dapat dibantu oleh pengacara profesional yang ahli dibidang hukum perdata khususnya perihal tuntutan ganti kerugian akibat perbuatan melawan hukum. Hadirnya pengacara dapat membantu wakil kelompok dalam proses pra persidangan sampai persidangan selesai, misalnya dibantu agar gugatan ganti rugi dapat tersusun sesuai dengan ketentuan persyaratan formil dan materil gugatan. Jika terdapat tindakan-tindakan pengacara yang justru berlawanan dengan kewajiban membela dan melindungi kepentingan anggota kelompok, maka hakim berwenang untuk memberi saran kepada wakil kelompok untuk mengganti pengacara yang bersangkutan.

Kemudian, disamping persyaratan diatas harus terpenuhi, karena gugatan perwakilan kelompok merupakan mekanisme pengajuan gugatan perdata, maka surat gugatan perwakilan kelompok harus juga memenuhi

¹³⁹ Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok, Pasal 2 huruf d.

persyaratan formal surat gugatan menurut hukum acara perdata.¹⁴⁰ Berikut adalah persyaratan formal yang harus dipenuhi dalam surat gugatan:¹⁴¹

- a. Gugatan tidak boleh melanggar kompetensi atau kewenangan mengadili, baik dari segi kompetensi absolut maupun relatif.
- b. Gugatan harus bebas dari kesalahan identitas para pihak yang terlibat atau *error in persona*.
- c. Gugatan harus disusun dengan jelas dan tegas agar dapat dinyatakan diterima. Jika terdapat ketidakjelasan dan kekaburan, misalnya antara posita dan petitum saling bertolak belakang, maka gugatan dinyatakan tidak diterima karena tidak jelas atau kabur (*obscur libel*).
- d. Gugatan tidak boleh melanggar asas *ne bis in idem*, yang berarti gugatan tidak boleh diajukan kembali jika subjek, objek, dan pokok perkaranya sama, serta sudah ada putusan yang berkekuatan hukum tetap yang mengabulkan atau menolak perkara tersebut.
- e. Gugatan tidak boleh diajukan secara prematur atau belum waktunya untuk menggugat.
- f. Gugatan tidak boleh menyangkut hal-hal yang telah dikesampingkan, seperti gugatan yang sudah lewat waktu.
- g. Apa yang digugat tidak boleh sedang dalam proses peradilan lainnya (*aanhanging geding/rei judicata deductae*), seperti ketika sengketa yang sama sedang dalam proses banding atau kasasi.

¹⁴⁰ Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok, Pasal 3 angka (1).

¹⁴¹ Sri Wardah dan Bambang Sutyoso, *Hukum Acara Perdata dan Perkembangannya di Indonesia*, (Yogyakarta: Gama Media, 2007), 34.

Secara khusus, surat gugatan perwakilan kelompok juga harus mencakup hal-hal berikut:¹⁴²

- a. Identitas lengkap dan jelas dari wakil kelompok.
- b. Definisi kelompok yang rinci dan spesifik, walaupun tanpa menyebutkan nama anggota kelompok satu persatu.
- c. Keterangan tentang anggota kelompok yang diperlukan dalam kaitan dengan kewajiban melakukan pemberitahuan.
- d. Posita dari seluruh anggota kelompok baik wakil kelompok maupun anggota kelompok, yang teridentifikasi maupun tidak teridentifikasi yang dikemukakan secara jelas dan terinci.
- e. Dalam suatu gugatan perwakilan, dapat dikelompokkan beberapa bagian kelompok atau sub kelompok, jika tuntutan tidak sama karena sifat dan kerugian yang berbeda.
- f. Tuntutan atau petitum tentang ganti rugi harus dikemukakan secara jelas dan rinci memuat usulan tentang mekanisme atau tata cara pendistribusian ganti kerugian kepada seluruh anggota kelompok termasuk usulan tentang pembentukan tim atau panel yang membantu memperlancar pendistribusian ganti kerugian.

Ketika gugatan perwakilan kelompok diajukan oleh perwakilan kelompok ke pengadilan, dilakukan pemeriksaan dan penilaian kelayakan dari gugatan tersebut oleh hakim, dengan pertimbangan bahwa persyaratan

¹⁴² Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok, Pasal 3 angka (1).

pendayagunaan gugatan perwakilan kelompok telah terpenuhi atau tidak.¹⁴³ Saran dapat diberikan oleh hakim sehubungan dengan persyaratan formal dan persyaratan khusus surat gugatan perwakilan kelompok.¹⁴⁴ Jika, oleh hakim, dinyatakan bahwa gugatan perwakilan kelompok tersebut sah, maka dituangkan dalam suatu Penetapan Pengadilan, dan selanjutnya penggugat diperintahkan oleh hakim untuk mengajukan usulan model pemberitahuan, yang nantinya harus disetujui oleh hakim.¹⁴⁵ Sebaliknya, jika dinyatakan bahwa gugatan perwakilan kelompok tersebut tidak sah maka pemeriksaan terhadap gugatan dihentikan dengan suatu Putusan Hakim.¹⁴⁶ Hakim berkewajiban mendorong para pihak untuk menyelesaikan perkara dimaksud melalui perdamaian, baik pada awal-awal persidangan maupun selama berlangsungnya pemeriksaan perkara.¹⁴⁷

Pemberitahuan kepada anggota kelompok dilakukan dengan menggunakan media cetak dan/atau elektronik, melalui kantor-kantor pemerintahan seperti kecamatan, kelurahan, atau desa, pengadilan, atau secara langsung kepada anggota kelompok yang bersangkutan, selama dapat diidentifikasi sesuai dengan persetujuan hakim.¹⁴⁸ Pemberitahuan wajib

¹⁴³ Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok, Pasal 5 angka (1).

¹⁴⁴ Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok, Pasal 5 angka (2).

¹⁴⁵ Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok, Pasal 5 angka (3) dan angka (4).

¹⁴⁶ Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok, Pasal 5 angka (5).

¹⁴⁷ Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok, Pasal 6.

¹⁴⁸ Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok, Pasal 7 angka (1).

dilakukan segera setelah dikeluarkannya penetapan pengadilan dan ketika tahap penyelesaian serta pendistribusian ganti kerugian ketika gugatan dikabulkan.¹⁴⁹ Berikut adalah beberapa hal yang harus termuat di dalam pemberitahuan:¹⁵⁰

- a. Nomor gugatan dan identitas penggugat atau para penggugat sebagai wakil kelompok serta pihak tergugat atau para tergugat;
- b. Penjelasan singkat tentang kasus;
- c. Penjelasan tentang pendefinisian kelompok;
- d. Penjelasan dari implikasi keturutsertaan sebagai anggota kelompok;
- e. Penjelasan tentang kemungkinan anggota kelompok yang termasuk dalam definisi kelompok untuk keluar dan keanggotaan kelompok;
- f. Penjelasan tentang waktu yaitu bulan, tanggal, jam pemberitahuan pernyataan keluar dapat diajukan ke pengadilan;
- g. Penjelasan tentang alamat yang ditujukan untuk mengajukan pernyataan keluar;
- h. Apabila dibutuhkan oleh anggota kelompok tentang siapa dan tempat yang tersedia bagi penyediaan informasi tambahan;
- i. Formulir isian tentang pernyataan keluar anggota kelompok sebagaimana diatur dalam lampiran Peraturan Mahkamah Agung ini;
- j. Penjelasan tentang jumlah ganti rugi yang akan diajukan.

¹⁴⁹ Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok, Pasal 7 angka (2).

¹⁵⁰ Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok, Pasal 7 angka (4).

Bagi anggota kelompok yang ingin keluar dari keanggotaan kelompok, diberikan jangka waktu tertentu oleh hakim untuk mengisi formulir pernyataan keluar. Pengisian formulir dilakukan setelah pemberitahuan oleh wakil kelompok dilakukan. Pihak yang telah resmi keluar dari keanggotaan gugatan perwakilan kelompok tidak lagi terikat secara hukum dengan hasil putusan atas gugatan perwakilan kelompok tersebut.¹⁵¹ Jika gugatan dikabulkan, hakim harus menetapkan jumlah ganti rugi secara terperinci, mengidentifikasi kelompok dan/atau sub kelompok yang berhak menerima, menentukan cara distribusi ganti rugi, dan menetapkan langkah-langkah yang harus diambil oleh perwakilan kelompok dalam proses ini, seperti halnya kewajiban melakukan pemberitahuan.¹⁵²

B. Bentuk Ganti Kerugian yang dapat dituntut oleh Konsumen dalam Putusan KPPU terkait Kartel melalui Gugatan Perwakilan Kelompok

1. Ganti Rugi yang Tersedia dalam Hukum Persaingan Usaha

Dampak yang ditimbulkan oleh pelanggaran hukum persaingan usaha dapat beragam dan tidak selalu berakibat secara langsung kepada konsumen. Namun, praktik *hard core cartel* merupakan perilaku anti persaingan yang secara jelas berdampak buruk kepada konsumen. Dampak tersebut dapat dilihat dari beberapa kasus kartel besar seperti Kartel Minyak Goreng Sawit, Kartel *Fuel Surcharge*, dan Kartel Obat Amlodipine, dimana dampak berupa harga

¹⁵¹ Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok, Pasal 8.

¹⁵² Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok, Pasal 9.

yang dibebankan kepada konsumen lebih tinggi daripada harga yang bersumber dari pasar kompetitif. Dalam konteks ini, tidak hanya situasi persaingan usaha menjadi terhambat akibat kartel namun konsumen juga dieksploitasi melalui *overcharge* yang dibebankan jauh diatas keuntungan yang diperoleh peserta kartel. Kondisi ini menekankan akan pentingnya perlindungan atas kepentingan konsumen yang dirugikan melalui pemberian ganti rugi yang ekuivalen dengan kerugian yang diderita.

Ketentuan perihal ganti rugi akibat pelanggaran hukum persaingan usaha di Indonesia termuat dalam Peraturan KPPU Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pedoman Tindakan Administratif Sesuai Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut Peraturan KPPU 4/2009). Menurut Peraturan KPPU 4/2009 yang dimaksud dengan ganti rugi adalah kompensasi yang harus dibayarkan oleh pelanggar terhadap kerugian yang timbul akibat tindakan anti persaingan yang dilakukannya.¹⁵³ Ganti rugi yang tersedia adalah ganti rugi aktual yang besarnya ditetapkan oleh KPPU dengan berdasarkan kepada kerugian yang secara nyata dialami oleh penderita.¹⁵⁴

Ganti rugi aktual (*actual damages*) adalah suatu ganti rugi yang diberikan sesuai dengan kerugian yang sebenarnya terjadi dan dapat dihitung dengan mudah kedalam nilai rupiah. Beban pembuktian berada pada pihak yang mengajukan tuntutan ganti rugi sesuai dengan hukum perdata. Jenis ganti

¹⁵³ Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pedoman Tindakan Administratif Sesuai Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, hlm 6.

¹⁵⁴ *Ibid.*, 7.

rugi lainnya seperti ganti rugi nominal, ganti rugi penghukuman (*punitive damages*), dan ganti rugi campur aduk (*remedy meddling*) tidak tersedia.¹⁵⁵

Ganti rugi aktual seringkali disebut juga sebagai ganti rugi kompensasi (*compensatory damages*).¹⁵⁶ Namun, mempertimbangkan desain kelembagaan KPPU yang merupakan lembaga administratif maka setiap sanksi yang dijatuhkan merupakan sanksi yang sifatnya administratif.

2. Kerugian yang dapat dituntut oleh Konsumen di Pengadilan

Kelebihan harga atau *overcharge* yang dibayarkan merupakan bentuk kerugian materil yang secara nyata diderita oleh konsumen. Dengan demikian, pengakuan terhadap hak konsumen atas ganti rugi adalah langkah krusial dalam rezim penegakan hukum persaingan usaha yang efektif dan berkeadilan. Oleh karena itu, sudah sepatutnya dan sesuai dengan prinsip keadilan bahwa ganti rugi atas kerugian wajib dibayarkan oleh pelaku usaha yang terbukti melakukan pelanggaran.

Ganti rugi tidak hanya dimaksudkan sebagai bentuk pemulihan keadaan konsumen seperti semula tanpa ada pelanggaran, namun juga berfungsi sebagai sarana tercapainya fungsi pencegahan terhadap pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut UU 5/1999) di masa depan. Hal ini dikarenakan pemberian ganti rugi dapat dianggap sebagai beban keuangan tambahan bagi pelaku pelanggaran, selain pengenaan denda yang

¹⁵⁵ *Ibid.*

¹⁵⁶ Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum.....*, *Op.Cit.*, 135.

dijatuhkan oleh otoritas persaingan usaha.¹⁵⁷ Jika sistem ganti rugi ini diterapkan dengan benar, maka tidak hanya kepentingan konsumen yang terjaga tetapi juga akan tercipta lingkungan bisnis yang lebih kompetitif dan sehat.

Berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdara Indonesia, kerugian yang timbul akibat adanya perbuatan melawan hukum dapat berupa kerugian materiil dan kerugian immateriil. Kerugian materiil merupakan kerugian yang secara nyata diderita oleh pihak yang dirugikan dan dapat diukur secara pasti, sementara kerugian immateriil merupakan kerugian atas potensi manfaat atau prospek keuntungan yang tidak terealisasi yang secara hipotetis dapat diperoleh oleh pihak yang dirugikan di masa mendatang. Analisis terhadap sejumlah Putusan KPPU terkait pelanggaran kartel, sebagaimana telah dibahas dalam pembahasan sebelumnya, mengindikasikan kerugian yang sifatnya materiil. Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam Peraturan KPPU 4/2009 yang secara eksplisit menetapkan bahwa hanya kerugian yang secara nyata diderita yang dapat diberikan ganti rugi.

Di Belanda, berdasarkan Pasal 6:95 *Dutch Civil Code* (terjemahan penulis: KUHPerdara Belanda, selanjutnya disebut DCC) kerugian yang harus dikompensasikan akibat perbuatan melawan hukum dapat berupa kerugian materiil dan kerugian lainnya.¹⁵⁸ Namun mengingat kerugian lainnya, atau

¹⁵⁷ Baskaran Balasingham, “15 Years After *Courage v. Crehan*: The Right to Damages Under EU Competition Law”, *Eur Competition & Reg. L. Rev* 1, no. 1 (2017): 13, <https://www.proquest.com/docview/1956175955?sourcetype=Scholarly%20Journals>.

¹⁵⁸ Dutch Civil Code, Pasal 6:95, diakses pada 08 Juni 2024, <http://www.dutchcivillaw.com/civilcodebook066.htm>.

dengan kata lain kerugian immateriil, adalah kerugian atas harta benda atau cedera fisik, maka kerugian immateriil sulit untuk diberikan kompensasi.¹⁵⁹ Kerugian materiil yang dapat dikompensasikan, berdasarkan Pasal 6:96 angka 1 *juncto* Pasal 6:119 DCC, meliputi kerugian aktual, keuntungan yang hilang, dan bunga. Selain tiga komponen tersebut, dalam Pasal 6:96 angka 2 DCC, kerugian berikut ini juga dapat diberikan kompensasi, karena termasuk juga kedalam kerugian materiil, yaitu:¹⁶⁰

- a. Biaya yang wajar untuk mencegah atau membatasi kerugian yang dapat diperkirakan sebagai akibat dari peristiwa yang membuat seseorang bertanggung jawab;
- b. Biaya yang wajar untuk menentukan sifat dan ruang lingkup kerugian serta pihak-pihak yang bertanggung jawab;
- c. Biaya yang wajar untuk upaya mendapatkan penyelesaian berdasarkan penyelesaian di luar pengadilan, misalnya biaya penagihan di luar pengadilan.

Biaya ahli, biaya nasihat hukum, dan biaya pengumpulan bukti termasuk kedalam kerugian materiil huruf b, sementara biaya penagihan diluar pengadilan termasuk kedalam kerugian materiil huruf c.¹⁶¹

Prinsipnya adalah dalam penghitungan kerugian aktual, semua keadaan yang mungkin berkaitan dengan kasus pelanggaran harus

¹⁵⁹ E.J. Zippro, “Privaatrechtelijke Handhaving van Mededingingsrecht”, (doctoral thesis, Leiden University, 2008), 370, Scholarly Publication of Leiden University, <https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/15554>.

¹⁶⁰ Dutch Civil Code, Pasal 6:96 angka 2, diakses pada 08 Juni 2024, <http://www.dutchcivillaw.com/civilcodegeneral.htm>.

¹⁶¹ E.J. Zippro, *Op.Cit.*, 371.

dipertimbangkan. Kerugian aktual dapat dihitung dengan cara melakukan perbandingan harga antara harga yang dibayarkan oleh pihak yang dirugikan selama pelanggaran kartel terjadi dengan harga yang seharusnya dibayarkan tanpa adanya pelanggaran kartel. Perbandingan harga dilakukan untuk menilai sejauh mana *overcharge* atau kelebihan harga terjadi.¹⁶² Kehilangan keuntungan terjadi ketika penjualan kembali oleh pembeli langsung ke pembeli tidak langsung berkurang sehingga keuntungan yang diperoleh juga ikut berkurang. Kehilangan keuntungan dapat dituntut apabila pihak yang dirugikan mengalami penurunan penjualan akibat kenaikan harga jual.¹⁶³

Komponen terakhir adalah pembayaran bunga atas jumlah kerugian yang dituntut. Bunga mulai dihitung sejak kerugian diderita sampai ganti rugi benar-benar dibayarkan. Penghitungan bunga didasarkan pada suku bunga yang ditetapkan oleh undang-undang dan diakumulasikan secara tahunan yakni sebesar 8%, artinya bunga dihitung atas ganti rugi ditambah bunga, atau dengan kata lain bunga atas bunga. Dalam kasus ganti rugi akibat kartel *gas insulated switchgear*, total ganti rugi yang diberikan oleh Pengadilan Distrik Gelderland kepada TenneT adalah mencapai 68 juta euro, dimana sebesar 44 juta euro merupakan bunga pra-putusan, sedangkan 23 juta euro merupakan kerugian

¹⁶² Rick Cornelissen, dkk, "Chapter 15: The Netherlands", dalam *The Private Competition Enforcement Review: Thirteenth Edition*, ed. Ilene Knable Gotts dan Kevin S. Schwartz, (London: Law Business Research Ltd, 2020), 184, <https://www.houthoff.com/-/media/houthoff/publications/aknigge/the-private-competition-enforcement-review-13th-edition-2020---the-netherlands.pdf>.

¹⁶³ E.J. Zippo, *Loc. Cit.*

yang awalnya diderita.¹⁶⁴ Hakim diberikan kewenangan untuk memperkirakan kerugian jika kerugian tersebut tidak dapat dihitung secara akurat. Dalam hal penentuan tingkat kerugian, pengadilan dapat meminta panduan ACM selaku otoritas persaingan usaha nasional Belanda, sesuai dengan Pasal 44a ayat 3 dari *Dutch Code of Civil Procedure* (terjemahan penulis: KUHAPerdata Belanda, selanjutnya disebut DCCP).¹⁶⁵

Jika ketentuan di Belanda dihubungkan dengan ketentuan di Indonesia, maka dalam pandangan penulis, kerugian aktual merupakan kerugian materil sedangkan kehilangan keuntungan merupakan kerugian immateriil. Kerugian aktual akibat kartel adalah berupa kelebihan harga atas produk yang telah dibayarkan atau yang disebut dengan *overcharge*. *Overcharge* timbul karena adanya kenaikan harga signifikan di atas harga pasar yang normal yang ditetapkan oleh kartel. Misalnya dalam kasus penetapan harga dalam Industri Farmasi Kelas Terapi Amlodipine, konsumen dibebankan kelebihan harga sebesar Rp 400 (empat ratus rupiah) untuk 1 butir obat Tensivask 5 mg, sehingga harga jual kepada konsumen adalah sebesar Rp 4.900 (empat ribu sembilan ratus), padahal harga normal obat tersebut seharusnya sebesar Rp 4.500 (empat ribu lima ratus rupiah).¹⁶⁶ Adanya selisih harga antara harga aktual yang dibayarkan dengan harga hipotetis di pasar normal dapat

¹⁶⁴ Patrick Hauser, Jannik Otto, dan Simon Vande Walle, "Private Enforcement of Competition Law in Germany and the Netherlands", (Maret 2022): 49, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4066102#:~:text=Abstract-,Private%20enforcement%20of%20competition%20law%20in%20Germany%20and%20the%20Netherlands,jurisdictions%20also%20face%20significant%20challenges.

¹⁶⁵ Rick Cornelissen, dkk, *Op.Cit.*, 194.

¹⁶⁶ Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia dalam *Industri Farmasi Kelas Terapi Amlodipine*, No. 17/KPPU-I/2010, hlm. 243

dituntut untuk diberikan ganti rugi sebagai kerugian materil. Informasi terkait selisih harga, yang termuat dalam Putusan KPPU, dapat menjadi bukti tambahan yang menguatkan argumen konsumen bahwa telah diderita kerugian aktual.

Hilangnya keuntungan merupakan suatu perkiraan laba yang seharusnya dapat diperoleh, namun tidak terealisasi akibat adanya praktik kartel. Kerugian semacam ini merupakan kerugian immateriil, mengingat sifat dari kerugian adalah bersifat potensial dan belum terwujud secara nyata. Konsekuensinya, kerugian semacam ini sulit untuk diquantifikasi secara konkret sehingga sulit juga untuk diklasifikasikan sebagai kerugian materiiil.

Adapun terhadap bunga, dapat juga dituntut atas perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh pihak lain.¹⁶⁷ Bunga disini merujuk pada bunga moratoir yang diatur dalam Pasal 1250 KUHPerdara, yang dinyatakan bahwa

Dalam tiap-tiap perikatan yang semata-mata berhubungan dengan pembayaran sejumlah uang, penggantian biaya, rugi dan bunga sekadar disebabkan terlambatnya pelaksanaan, hanya terdiri atas bunga yang ditentukan oleh undang-undang, dengan tidak mengurai peraturan-peraturan undang-undang khusus.

Penggantian biaya, rugi dan bunga tersebut wajib dibayar, dengan tidak usah dibuktikannya sesuatu kerugian oleh si berpiutang.

Penggantian biaya, rugi dan bunga itu hanyalah harus dibayar terhitung mulai dari ia diminta di muka Pengadilan, kecuali dalam hal-hal dimana undang-undang menetapkan bahwa ia berlaku demi hukum.

Menurut J. Satrio, sejumlah uang ganti rugi yang berupa bunga moratoir baru terhutang sesudah debitur lalai untuk mengembalikan sejumlah uang yang

¹⁶⁷ Paripurna Sugarda dan Muhammad Rifky Wicaksono, *Op.Cit.*, 139.

terhutang olehnya. Namun, ada kemungkinan bahwa jumlah uang yang terhutang adalah jumlah uang ganti rugi yang dituntut oleh kreditur karena debitur wanprestasi atau karena tindakan melawan hukum dari debitur. Keterlambatan dalam pembayaran sejumlah uang seperti itu yang terhutang, kreditur berhak untuk menuntut bunga moratoire sebagai yang ditetapkan oleh Pasal 1250 KUHPerdara, karena tidak ada perbedaan asal hutang namun hanya mengatakan tentang pembayaran sejumlah uang. Pasal 1250 KUHPerdara mulai berperan setelah penghitungan jumlah ganti rugi yang ditetapkan dituntut kreditur saat gugatan diajukan.¹⁶⁸

Berdasarkan pasal tersebut, artinya bahwa bunga moratoire terhutang setelah debitur lalai mengembalikan sejumlah uang yang terhutang. Jumlah uang yang terhutang bisa berasal dari dua sumber yaitu ganti rugi yang dituntut karena debitur wanprestasi atau ganti rugi yang dituntut karena perbuatan melawan hukum dari debitur. Jika jumlah uang yang terhutang terlambat dibayarkan, baik bersumber dari ganti rugi akibat wanprestasi maupun ganti rugi akibat perbuatan melawan hukum, tidak mempengaruhi hak kreditur untuk menuntut bunga moratoire, karena Pasal 1250 tidak membedakan sumber hutang namun hanya mengatakan tentang pembayaran sejumlah uang.

Menurut penulis, artinya bahwa terdapat kemungkinan para pihak yang dirugikan akibat kartel untuk menuntut bunga moratoire sebagai ganti rugi, yang dituntut atas kerugian yang timbul sebagai akibat pelanggaran kartel.

¹⁶⁸ J. Satrio, *Hukum Perikatan: Perikatan pada Umumnya*, Cet. Ke-1, (Bandung: Alumni, 1993), 224.

Bunga moratoir tersebut merupakan sejumlah uang tambahan, yang harus dibayarkan oleh pihak yang melakukan perbuatan melawan hukum kepada pihak yang dirugikan, sebagai kompensasi atas terlambatnya pembayaran ganti rugi pokok yakni total penghitungan ganti rugi atas kerugian, materiil maupun immateriil, akibat kartel. Besaran persentase bunga berdasarkan ketentuan undang-undang adalah sebesar 6% pertahun sesuai dengan Staatsblad Nomor 22 tahun 1848. Bunga moratoir tersebut dihitung setelah ditetapkan berapa jumlah ganti rugi yang dituntut ketika gugatan diajukan.

Kerugian-kerugian tersebut dapat saja timbul akibat perbuatan melawan hukum berupa kartel, namun demikian mengingat kerugian akibat kartel dapat terjadi di setiap tingkatan rantai pasokan, maka boleh jadi setiap pihak menderita kerugian yang berbeda. Konsumen dalam hal ini menderita kerugian materiil berupa *overcharge* atau kelebihan harga. Misalnya dalam kasus penetapan harga dalam Industri Farmasi Kelas Terapi Amlodipine, konsumen dibebankan kelebihan harga sebesar Rp 400 (empat ratus rupiah) untuk 1 butir obat Tensivask 5 mg, sehingga harga jual kepada konsumen adalah sebesar Rp 4.900 (empat ribu sembilan ratus), padahal harga normal obat tersebut seharusnya sebesar Rp 4.500 (empat ribu lima ratus rupiah). Total besaran ganti rugi atas kerugian materiil yang diderita oleh konsumen dapat juga ditambah dengan pembayaran bunga moratoir, jika total besaran ganti rugi yang dituntut tersebut terlambat dilunasi oleh pelaku usaha kartel. Bunga moratoir tersebut dapat dituntut oleh konsumen sejak gugatan diajukan ke Pengadilan.

Adapun kerugian immateriil berupa hilangnya keuntungan, menurut penulis, berpotensi sulit untuk didapatkan oleh konsumen. Alasannya adalah konsumen adalah setiap pemakai dan atau pengguna barang dan atau jasa baik untuk kepentingan diri sendiri maupun untuk kepentingan pihak lain,¹⁶⁹ artinya posisi konsumen dalam rantai pasokan merupakan *end user*. Dengan demikian tidak terdapat aktivitas komersial, yang berkaitan dengan produk dan/atas jasa yang dibeli, misalnya kegiatan penjualan kembali. Konsumen tidak berkepentingan untuk memperoleh keuntungan dari pembelian atas barang dan/atau jasa dikarenakan konsumen hanya sebatas pemakai tidak untuk tujuan komersial. Dengan demikian, walaupun terdapat kartel namun karena tidak ada aktivitas komersial yang dijalankan maka kerugian immateriil berupa kehilangan keuntungan tidak diderita oleh konsumen. Ilustrasinya adalah jika semen dibeli oleh konsumen dengan harga yang lebih tinggi akibat adanya kartel produsen semen, maka kerugian materiil dapat dituntut oleh konsumen, yang dihitung dengan mencari selisih harga antara harga kartel dengan harga yang seharusnya dibayarkan tanpa ada kartel, ditambah pembayaran bunga. Namun tidak untuk kerugian immateriil berupa hilangnya keuntungan, kecuali semen tersebut digunakan oleh konsumen untuk aktivitas komersial dan kenaikan harga semen berakibat hilangnya keuntungan dari aktivitas komersial yang dilakukan konsumen tersebut.

¹⁶⁹ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 1 angka 15.

Berbeda jika gugatan ganti rugi diajukan oleh pelaku usaha misalnya distributor. Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik 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.¹⁷⁰ Pelaku usaha tersebut merupakan pihak dalam rantai pasokan yang umumnya terlibat dalam aktivitas komersial seperti penjualan kembali (*resale*) yang bertujuan untuk menghasilkan keuntungan. Setiap aktivitas komersial yang dilakukan wajib dicatatkan dalam suatu laporan atau catatan untuk melihat kinerja perusahaan termasuk perihal keuangan perusahaan.¹⁷¹ Melalui catatan keuangan tersebut, kerugian materiil yang diderita dapat dengan mudah dikuantifikasi dan dibuktikan.

Kedua, keuntungan yang hilang dari penjualan kembali yang direncanakan sebelumnya, dapat dipulihkan.¹⁷² Mengingat tujuan dilakukannya penjualan kembali adalah untuk menghasilkan keuntungan, maka jika terdapat kartel di pasar, kemampuan para pelaku usaha untuk menghasilkan keuntungan akan terdampak secara signifikan, sehingga berpotensi menderita hilangnya keuntungan yang seharusnya didapatkan dari

¹⁷⁰ Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 1 angka 5.

¹⁷¹ Dorandev, "5 Catatan dan Laporan Penting untuk Bisnis", Dorandev, diakses pada 02 Juli 2024, <https://dorandev.com/laporan-dan-catatan-yang-penting-untuk-bisnismu/>.

¹⁷² Robert M. Lloyd dan Nicholas J. Chase, "Recovery of Damages for Lost Profits: The Historical Development", *University of Pennsylvania Journal of Business Law* 18, no. 2 (Maret 2016): 353, <https://scholarship.law.upenn.edu/jbl/vol18/iss2/2/>.

aktivitas penjualan normal. Namun, untuk memulihkan keuntungan yang hilang, diperlukan bukti dengan tingkat kepastian yang tinggi dan masuk akal, tidak diserahkan pada spekulasi atau dugaan. Bukti-bukti tersebut harus menunjukkan bahwa keuntungan tersebut merupakan hasil langsung dan perlu dari pelanggaran tersebut, bukan bergantung pada kejadian di masa depan yang tidak pasti.¹⁷³ Ketiga, pembayaran bunga, sebagaimana telah diuraikan sebelumnya.

Ketika dipertimbangkan pemberian ganti rugi atas hilangnya keuntungan tantangan dalam menilai besaran atau jumlah ganti rugi yang tepat dan *reasonable* mungkin akan dihadapi oleh hakim, sehingga berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum. Pertama, keuntungan yang hilang dapat dipulihkan hanya jika dapat dibuktikan dengan kepastian yang wajar (*reasonable certainty*).¹⁷⁴ Berdasarkan bukti-bukti yang diungkapkan oleh para pihak di persidangan, kepastian bahwa hilangnya keuntungan sesungguhnya benar akibat dari praktik kartel, termasuk ketepatan penghitungan jumlah keuntungan yang hilang, harus dapat diperoleh hakim dengan keyakinan penuh. Oleh karenanya diperlukan bukti yang kuat dan valid bahwa keuntungan yang diharapkan dapat diperoleh jika tidak ada perilaku kartel.

Kedua, pengaruh faktor-faktor eksternal terhadap pencapaian keuntungan.¹⁷⁵ Adanya faktor-faktor eksternal yang berpengaruh terhadap keuntungan, misalnya kebijakan pemerintah di bidang perpajakan, perubahan

¹⁷³ *Ibid.*, 347.

¹⁷⁴ *Ibid.*, 324.

¹⁷⁵ *Ibid.*, 336.

preferensi konsumen, atau perkembangan teknologi,¹⁷⁶ harus juga dipertimbangkan oleh hakim. Faktor tersebut berpotensi mempengaruhi proyeksi keuntungan, sehingga meskipun terjadi penurunan keuntungan namun bukan disebabkan oleh kartel.

Ketiga, hilangnya keuntungan bukan disebabkan oleh *force majeure*. Peristiwa alam seperti banjir atau gempa bumi bukan merupakan sebab dari timbulnya kerugian berupa hilangnya keuntungan harus dipastikan oleh hakim. Mengingat hubungan kausalitas sangat penting dalam gugatan ganti rugi, hakim dituntut untuk dapat menilai secara tepat bukti-bukti dan argumen-argumen yang dikemukakan oleh para pihak, dalam kasus dimana mungkin perbuatan melawan hukum dan *force majeure* berperan. Hakim perlu cermat dan teliti dalam menilai komponen-komponen kerugian yang dimintakan ganti rugi, untuk memastikan bahwa gugatan tetap proporsional dan tidak berlebihan.

Kuantifikasi jenis-jenis kerugian yang mungkin diderita oleh konsumen sangat penting dalam proses penyusunan gugatan ganti rugi. Sesuai dengan hukum acara gugatan perwakilan kelompok, yang diatur dalam Perma 1/2002, adanya dalil petitum tentang ganti rugi harus dinyatakan dengan jelas dan rinci, artinya jenis-jenis kerugian yang diderita dan besaran ganti rugi atau kompensasi yang dituntut sebagai pemulihan atas kerugian-kerugian yang diderita tersebut harus dirincikan sedemikian rupa sehingga menjadi jelas,

¹⁷⁶ Indeed Editorial Team, “9 External Environment Factors That Affect Business”, indeed, diakses pada 02 Juli 2024, <https://www.indeed.com/career-advice/career-development/external-environment-factors>.

selain sebab timbulnya kerugian dan tata cara distribusi ganti rugi kepada semua anggota kelompok termasuk tawaran pembentukan tim distribusi. Penegasan tentang perihal tersebut dalam surat gugatan dilakukan juga sebagai bentuk ketaatan terhadap Yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 550 K/Sip/1979 tanggal 8 Mei 1980, yang menyatakan bahwa petitum tentang ganti rugi harus dinyatakan tidak dapat diterima karena tidak diadakan perincian mengenai kerugian-kerugian yang dituntut.

Akibat kerugian finansial yang diderita maka logis jika konsumen menuntut penggantian kerugian berupa sejumlah uang. Kendati menurut Moegni Djojodirdjo, ganti kerugian tidak selalu harus berupa uang, namun yang lebih tepat adalah pengembalian pada keadaan semula (*restitutio in integrum*).¹⁷⁷ Menurut penulis, sebenarnya ganti kerugian dalam bentuk uang merupakan upaya agar tercapainya *restitutio in integrum*. Bahwa seberapa mungkin keadaan konsumen dapat kembali seperti semula, dimana sebelum produk maupun jasa yang berasal dari kartel dibeli oleh konsumen. Untuk mengkompensasi *overcharge* yang diderita oleh konsumen, diberikan ganti rugi dalam bentuk uang dengan jumlah yang dianggap ekuivalen dengan *overcharge* tersebut. Tuntutan tersebut juga tidak bertentangan dengan hukum karena berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdara terdapat beberapa jenis penuntutan, dimana salah satunya adalah ganti kerugian atas kerugian dalam bentuk uang.

¹⁷⁷ M.A. Moegni Djojodirdjo, *Loc. Cit.*

Perihal jumlah ganti kerugian tidak ditentukan lebih lanjut dalam undang-undang. Pasal 1365 KUHPerdara hanya memuat ketentuan bahwa seseorang bertanggung jawab atas kerugian yang disebabkan oleh perbuatannya, tanpa disertai rincian besaran nilai kerugian, sehingga diserahkan kepada penggugat. Menurut Yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 610/K/Sip/1968 tertanggal 23 Mei 1970, dinyatakan bahwa meskipun tuntutan ganti kerugian jumlahnya dianggap tidak pantas sedang penggugat mutlak menuntut sejumlah itu, hakim berwenang untuk menetapkan berapa sepantasnya harus dibayar, hal ini tidak melanggar Pasal 178 [3] H.I.R. (*ex aequo et bono*).¹⁷⁸ Berdasarkan yurisprudensi tersebut, dapat disimpulkan bahwa hakim berwenang untuk menentukan berapa yang pantas harus dibayar sebagai ganti kerugian, sekalipun ganti kerugian yang dituntut oleh penggugat dalam jumlah yang tidak pantas. Sekalipun pengadilan mungkin akan menghadapi tantangan, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, namun pengadilan tetap berkewajiban untuk setidaknya dapat memperkirakan jumlah kerugian yang pantas dan beralasan hukum yang didukung dengan pembuktian.

Aturan umum terkait beban pembuktian dalam hukum acara perdata di Indonesia adalah Pasal 163 H.I.R., yang disebutkan bahwa barang siapa yang mengatakan ia mempunyai hak, atau ia menyebutkan sesuatu perbuatan untuk menguatkan haknya itu, atau untuk membantah hak orang lain, maka orang itu

¹⁷⁸ Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia pada tingkat Kasasi dalam *R. Soegijono v. Walikota Kepala Daerah Tingkat II Kota Madya Blitar dan Koesmadi*, Nomor 610K/Sip/1968, hlm. 489.

harus membuktikan adanya hak itu atau adanya kejadian itu. Pasal tersebut berarti bahwa beban pembuktian ada pada pihak penggugat maupun tergugat. Jika terdapat suatu hak yang dilanggar yang dikemukakan oleh penggugat dalam gugatannya maka penggugat wajib membuktikan perihal gugatan tersebut, dan sebaliknya jika terdapat bantahan atas gugatan maka tergugat wajib membuktikan dalil bantahannya. Sesuai dengan asas *audi et alteram partem* maka tugas hakim adalah memastikan bahwa beban pembuktian dibagikan kepada para pihak secara proporsional dan tidak memihak. Terkait perihal apa saja yang harus dibuktikan dan kepada siapa pembuktian perihal tersebut dibebankan, merupakan kewenangan hakim. Dengan demikian proses peradilan dapat berjalan dengan adil karena para pihak diberikan kesempatan yang setara untuk di dengar dalilnya di persidangan.

Keberhasilan gugatan ganti rugi berada dalam kewenangan hakim yang memeriksa gugatan dengan berdasarkan penilaian hakim yang bersangkutan setelah dilalui proses pemeriksaan serta dengan dipertimbangkan yurisprudensi terkait. Pertimbangan bahwa sejauh ini belum ada putusan pengadilan yang berkaitan dengan penyelesaian kerugian konsumen melalui mekanisme perwakilan kelompok. Dengan demikian, pengadilan Indonesia perlu untuk menginterpretasikan lebih lanjut jenis kerugian yang dimungkinkan untuk diberikan ganti rugi akibat kartel.

Analisis komparatif antara Indonesia dan Belanda, yang dilakukan penulis, terdapat 2 (dua) perbedaan, selain berkaitan dengan klasifikasi kerugian-kerugian akibat kartel. Pertama, biaya jasa pengacara merupakan

kerugian materil yang dapat diberikan kompensasi menurut hukum Belanda. Berdasarkan Pasal 6:96 ayat 2 huruf b DCC, dinyatakan bahwa *the following damages also qualify for compensation as material loss: b. reasonable costs for determining the nature and scope of the damage and of the liable persons;* (terjemahan penulis: kerugian-kerugian berikut ini juga memenuhi syarat untuk mendapatkan ganti rugi sebagai kerugian material: b. biaya-biaya yang wajar untuk menentukan sifat dan ruang lingkup kerugian dan orang-orang yang bertanggung jawab). Biaya-biaya tersebut meliputi biaya ahli, biaya nasihat hukum, dan biaya pengumpulan bukti hukum.¹⁷⁹ Menurut pasal tersebut biaya yang dikeluarkan sebagai pembayaran honorarium pengacara merupakan biaya yang wajar dan dibutuhkan dalam hal penghitungan jumlah dan ruang lingkup kerugian yang diderita serta dalam hal penentuan tanggung jawab perdata atas kerugian dari para pelaku usaha yang melanggar. Dengan demikian, terbuka peluang bagi konsumen untuk menuntut juga biaya penggantian honorarium pengacara.

Ketentuan tersebut sayangnya belum dikenal dalam hukum Indonesia. Berdasarkan Yurisprudensi Mahkamah Agung No. 635 K/Sip/1973 tanggal 4 Juli 1974 yang dinyatakan bahwa mengenai honorarium advokat tidak ada sesuatu peraturan dalam HIR yang mengharuskan seorang berperkara minta bantuan dari seorang pengacara, maka upah atau honorarium pengacara tersebut tidak dapat dibebankan kepada pihak lawan. Berdasarkan yurisprudensi tersebut pembayaran honorarium merupakan tanggung jawab

¹⁷⁹ E.J. Zippo, *Loc.Cit.*

konsumen selaku penggugat secara pribadi atas keputusannya untuk menggunakan jasa pengacara. Jika penggugat ingin tetap didampingi oleh pengacara maka dapat dipertimbangkan opsi lain yaitu didampingi oleh pengacara yang telah disiapkan negara, yang disebut sebagai Jaksa Pengacara Negara, atau dapat juga beracara sendiri mengingat pendampingan oleh pengacara bersifat tidak wajib. Dalam hal misalnya honorarium pengacara dianggap mahal, maka dapat dipertimbangkan untuk membebankan biaya tersebut ke seluruh anggota kelas secara berimbang.

Kedua, ketersediaan jalur untuk menuntut kerugian melalui *stand-alone litigation* maupun *follow-on litigation*. Umumnya terdapat beberapa cara tentang bagaimana gugatan ganti rugi akibat pelanggaran hukum persaingan usaha dapat diajukan ke pengadilan. Pertama, *stand-alone litigation* yaitu gugatan ganti rugi yang diajukan sebelum adanya keputusan final otoritas persaingan usaha yang menetapkan bahwa telah terbukti adanya suatu pelanggaran hukum persaingan usaha. Kedua, *follow-on litigation* yaitu gugatan ganti rugi yang diajukan setelah adanya keputusan final otoritas persaingan usaha yang menetapkan bahwa telah terbukti adanya suatu pelanggaran hukum persaingan usaha.¹⁸⁰

Kerangka hukum di Belanda membuka peluang bagi para pihak yang menderita kerugian untuk mengajukan gugatan ganti rugi baik secara *stand-alone litigation* maupun *follow-on litigation*.¹⁸¹ Dalam *stand-alone litigation*

¹⁸⁰ Paripurna Sugarda dan Muhammad Rifky Wicaksono, *Op.Cit.*, 136.

¹⁸¹ “Netherlands: Class Actions-Litigation, Policy and Latest Developments”, Insight, diakses pada 02 Juli 2024, <https://globalcompetitionreview.com/hub/class-actions-hub/2022/article/netherlands-class-actions-litigation-policy-and-latest-developments>.

beban pembuktian pihak penggugat sangat berat dikarenakan harus dibuktikan sendiri oleh penggugat perihal: i). adanya perbuatan melawan hukum yakni pelanggaran hukum persaingan usaha; ii). adanya kerugian akibat pelanggaran tersebut; iii). adanya hubungan sebab-akibat antara pelanggaran dengan kerugian. Dalam *follow-on litigation* pembuktian oleh penggugat hanya terkait dengan adanya kerugian dan hubungan sebab-akibat, tidak perlu dibuktikan sendiri bahwa telah terjadi pelanggaran hukum persaingan usaha, cukup mengandalkan keputusan otoritas persaingan yang telah final, baik itu Putusan Komisi Eropa maupun Putusan ACM.¹⁸² Hal tersebut karena Putusan Komisi Eropa yang telah final, artinya tidak lagi dapat diajukan banding, bersifat mengikat pengadilan nasional Belanda. Ketentuan yang sama juga berlaku bahwa putusan ACM yang tidak dapat dibatalkan, dapat menjadi bukti yang tidak terbantahkan tentang adanya pelanggaran hukum persaingan usaha dalam proses tuntutan ganti rugi di pengadilan.¹⁸³

Ketersedian proses *stand-alone litigation* sayangnya tidak diakomodasi oleh kerangka hukum Indonesia. Sejauh penelusuran penulis, belum pernah ada tuntutan ganti rugi atas dugaan adanya pelanggaran UU 5/1999, baik gugatan perwakilan kelompok maupun gugatan sederhana dan gugatan biasa. Sepanjang tidak atau belum pernah ditemukan adanya pelanggaran oleh KPPU maka pengadilan tidak dalam posisi yang dapat

¹⁸² Klaas Bisschop dan Sanne Bouwers, "Netherlands Q&A", dalam *Private Litigation Guide*, ed. Nicholas Heaton dan Benjamin Holt, (London: Global Competition Review, 2019), 379, https://www.hoganlovells.com/~/_media/hogan-lovells/pdf/2020-pdfs/2020_01_15_30_Netherlands_QA.

¹⁸³ Rick Cornelissen, dkk, *Op.Cit.*, 187.

memperbolehkan para pihak untuk menuntut ganti rugi secara langsung di Pengadilan.¹⁸⁴ Hal tersebut karena berdasarkan Pasal 38 ayat 1 UU 5/1999, semua dugaan pelanggaran terhadap UU 5/1999 harus diajukan ke KPPU. Disamping itu, konsekuensi dari *stand-alone litigation* adalah praduga bahwa telah terjadi pelanggaran UU 5/1999 harus dapat dibuktikan sendiri oleh konsumen selaku penggugat, yang mana dibutuhkan banyak data-data ekonomi terkait beserta analisis yang mendalam, sedangkan konsumen tidak memiliki akses untuk memperoleh data-data tersebut. Analisis mendalam atas data-data tersebut membutuhkan bantuan seorang ahli ekonomi, ahli hukum, dan ahli bidang-bidang lain yang terkait, yang sudah tentu membutuhkan biaya yang tidak sedikit, dan memakan waktu yang cukup lama. Dengan demikian kewajiban konsumen dalam aspek pembuktian sangat berat. Berbeda jika melalui *follow-on litigation* dimana dengan adanya Putusan KPPU yang telah final menandakan bahwa dugaan pelanggaran UU 5/1999 telah terbukti secara sah dan meyakinkan. Selanjutnya dibuktikan oleh konsumen terkait adanya kerugian yang diderita termasuk jumlah kerugian yang hendak dituntut, serta hubungan sebab-akibat.

Ketiadaan proses *stand-alone litigation* memang memperlihatkan bahwa pendekatan yang digunakan oleh Indonesia lebih terbatas daripada praktek di Belanda. Namun ketiadaan tersebut, menurut penulis, berpotensi memberikan dampak positif bagi Indonesia sejauh ini. Pertama, penguatan peran KPPU. KPPU akan punya banyak pengalaman yang lebih luas dan

¹⁸⁴ Paripurna Sugarda dan Muhammad Rifky Wicaksono, *Op.Cit.*, 138.

mendalam yang akan membantu meningkatkan kemampuan dan keahlian KPPU dalam menangani berbagai jenis pelanggaran persaingan usaha yang semakin kompleks. Posisi KPPU sebagai satu-satunya otoritas persaingan usaha Indonesia sekaligus lembaga utama dan pertama dalam penegakan hukum persaingan usaha akan semakin dengan adanya pendekatan tersebut mengingat lahirnya KPPU adalah merupakan amanat UU Nomor 5 Tahun 1999.

Kedua, konsistensi penegakan hukum. Jika gugatan ganti rugi hanya dapat diajukan setelah adanya putusan KPPU yang telah final, maka kemungkinan tafsiran yang berbeda-beda oleh pengadilan yang berbeda atas dugaan adanya pelanggaran terhadap UU Nomor 5 Tahun 1999 dapat dihindari. Konsekuensinya, akan lahir interpretasi hukum yang lebih seragam terhadap ketentuan UU Nomor 5 Tahun 1999. Nantinya dapat membantu pelaku usaha untuk mudah dalam memahami dan mematuhi aturan persaingan usaha karena adanya kejelasan dan konsistensi penegak hukum.

Ketiga, efisiensi sumber daya peradilan. Kasus persaingan usaha merupakan kasus hukum yang unik karena dibutuhkan juga analisis ekonomi yang kompleks. Kompleksitas yang menyertai kasus-kasus persaingan usaha akan lebih siap untuk ditangani oleh KPPU selaku otoritas persaingan usaha Indonesia sehingga memang dibekali kemampuan dan kewenangan dalam penegakan persaingan usaha. Pengadilan dapat berkonsentrasi terhadap kasus-kasus yang telah melalui proses penanganan perkara di KPPU, sehingga beban pengadilan dapat berkurang dengan dibatasi hanya atas kasus-kasus yang telah

diputus oleh KPPU. Sumber daya peradilan dapat dialokasikan untuk menangani kasus-kasus lain di bidang hukum lain.

Keempat, sebagai perlindungan bagi pelaku usaha. Pelaku usaha dapat dilindungi dari potensi gugatan perdata yang tidak beralasan hukum, yang mungkin dapat merusak reputasi perusahaan. Tanpa adanya opsi *stand-alone litigation* potensi terjadinya tuntutan hukum yang tidak berdasar atau spekulatif dapat dihindarkan karena setiap dugaan pelanggaran harus melalui proses pemeriksaan KPPU. Lebih jauh lagi, agar tercipta stabilitas hukum yang lebih baik sehingga iklim investasi Indonesia lebih menarik bagi investor asing yang sering kali mencari lingkungan bisnis yang dapat diprediksi dan stabil.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. KPPU memang berwenang dalam penjatuhan sanksi berupa tindakan administratif misalnya pembayaran ganti rugi dalam kasus pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Beberapa contoh kasus kartel yang telah diputus oleh KPPU menunjukkan bahwa meskipun terdapat kerugian konsumen, namun KPPU tidak berada dalam kapasitas untuk memerintahkan pembayaran ganti rugi kepada konsumen secara langsung. Alasan dibalik hal tersebut adalah karena KPPU bukan merupakan lembaga peradilan, sehingga konsumen harus mengajukan gugatan perdata ke Pengadilan Negeri untuk mendapatkan ganti rugi atas kerugian yang diderita akibat pelanggaran hukum persaingan usaha. Gugatan ganti rugi dapat diajukan dengan berdasarkan kepada perbuatan melawan hukum menurut Pasal 1365 KUHPerdata. Untuk dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum, maka kartel harus dapat memenuhi seluruh unsur-unsur PMH yakni adanya perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan undang-undang, adanya kesalahan karena kesengajaan atau kelalaian, adanya kerugian yang ditimbulkan, dan adanya hubungan sebab-akibat antara perbuatan dengan kerugian. Gugatan ganti rugi oleh konsumen dapat diajukan melalui mekanisme gugatan perwakilan kelompok. Melalui gugatan perwakilan kelompok dimungkinkan untuk meningkatkan efisiensi proses dan biaya litigasi serta memastikan bahwa setiap konsumen yang dirugikan mendapatkan keadilan. Untuk dapat mendayagunakan gugatan perwakilan kelompok, beberapa persyaratan harus dipenuhi terlebih dahulu agar gugatan dapat dinyatakan layak yaitu adanya jumlah

anggota kelompok yang sedemikian banyak; adanya kesamaan dalam fakta, dasar hukum, dan jenis tuntutan antara anggota kelompok dengan wakil kelompok; adanya integritas dan kejujuran yang dimiliki oleh wakil kelompok; serta integritas pengacara wakil kelompok. Sesuai dengan ketentuan yang berlaku, maka mekanisme dalam gugatan perwakilan kelompok melibatkan pemeriksaan kelayakan gugatan oleh hakim, pemberitahuan kepada anggota kelompok, dan penetapan ganti rugi jika gugatan diterima. Gugatan perwakilan kelompok dapat menjamin perlindungan hak-hak konsumen yang dirugikan.

2. Umumnya, kerugian yang dapat diberikan ganti rugi di Pengadilan akibat perbuatan melawan hukum, dalam hal ini berupa kartel, dapat meliputi kerugian materiil, kerugian immateriil, dan pembayaran bunga. Kerugian yang dapat dituntut, khususnya oleh konsumen, terdiri dari kerugian materiil berupa kelebihan harga (*overcharge*) yang telah dibayarkan serta ditambah pembayaran bunga. Adapun kerugian immateriil, akan sulit dibuktikan oleh konsumen, meskipun secara teoritis komponen kerugian tersebut dapat dituntut di Pengadilan. Proses penyusunan dan pengajuan gugatan harus dilakukan secara rinci dan teliti, terutama yang berkaitan dengan petitum tentang ganti rugi dimana kerugian-kerugian yang dituntut harus dinyatakan serinci mungkin. Aspek pembuktian atas kerugian-kerugian dan ganti rugi yang dituntut sangat berperan penting dalam kuantifikasi kerugian konsumen. Hakim berperan sentral dalam menilai dan memutus kewajaran tuntutan serta mempertimbangkan besaran ganti rugi yang pantas dan *reasonable* dengan memperhatikan hubungan kausalitas antara perbuatan dengan kerugian, termasuk kemungkinan-kemungkinan berperannya faktor-faktor eksternal yang mempengaruhi hubungan kausalitas seperti kebijakan pemerintah di bidang perpajakan, perubahan preferensi konsumen, perkembangan teknologi, dan keadaan *force majeure*. Adanya

kesulitan atau tantangan yang mungkin dihadapi oleh para pihak dan hakim sepanjang proses litigasi tersebut berlangsung, tidak menghilangkan esensi bahwa khususnya kerugian konsumen sangat penting untuk dipulihkan. Mengingat selain ada hak konsumen untuk mendapatkan ganti rugi, proses litigasi ini dapat juga berperan sebagai mekanisme dalam upaya pencegahan terhadap pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di masa mendatang.

B. Saran

Berdasarkan pembahasan dan analisis tentang penyelesaian kerugian konsumen dalam putusan KPPU terkait kartel melalui gugatan perwakilan kelompok, terdapat beberapa saran yang dapat saya ajukan.

1. Berdasarkan hasil analisis dan kesimpulan atas rumusan masalah pertama, maka saran yang dapat saya ajukan adalah sebagai berikut.

- a. Kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)

KPPU dapat mengusulkan penyempurnaan ketentuan UU Nomor 5 Tahun 1999 melalui amandemen berkaitan dengan penerapan gugatan perwakilan kelompok sebagai mekanisme penyelesaian kerugian konsumen yang lebih efektif.

- a. Kepada Mahkamah Agung

Mahkamah Agung perlu mendorong para hakim dalam lingkup Peradilan Umum dalam rangka memfasilitasi mekanisme alternatif penyelesaian kerugian konsumen akibat kartel melalui misalnya mediasi untuk pelaksanaan asas sederhana, cepat dan biaya ringan.

2. Berdasarkan hasil analisis dan kesimpulan atas rumusan masalah kedua, maka saran yang dapat saya ajukan adalah sebagai berikut.

a. Kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)

KPPU dapat menyusun pedoman teknis kuantifikasi kerugian konsumen akibat kartel yang berisi penjabaran lebih rinci tentang kerugian aktual dan metode penghitungan kerugian tersebut. Panduan ini berfungsi sebagai pedoman bagi para pihak yang dirugikan akibat kartel termasuk konsumen dan pengadilan dalam menentukan besaran ganti rugi yang wajar dan adil. Penyusunan panduan dapat dilakukan melalui kolaborasi bersama dengan perguruan tinggi dan para *stakeholder* terkait.

b. Kepada Mahkamah Agung

Mahkamah Agung dapat menyelenggarakan pelatihan khusus bagi hakim dalam lingkup Peradilan Umum terkait aspek-aspek yang berkaitan dengan pemeriksaan dan pemutusan gugatan ganti rugi akibat kartel. Pelatihan tersebut dapat membantu mendorong kapasitas hakim dalam membuat putusan yang adil bagi para pihak serta terhindar dari gugatan yang berlebihan. Peningkatan kapasitas hakim dapat dilakukan melalui studi banding dengan negara lain yang berpengalaman dalam menghadapi kasus-kasus gugatan ganti rugi oleh pihak yang dirugikan termasuk konsumen.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan dan Putusan Pengadilan

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia.

Dutch Civil Code.

Staatsblad Nomor 22 tahun 1848.

Staatsblad Nomor 44 tahun 1941 tentang Het Herziene Indonesisch Reglement (HIR).

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana.

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

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme.

Undang-Undang Nomor 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan.

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang.

Yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 610 K/Sip/1968.

Yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 550 K/Sip/1979.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok.

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2009 tentang Pedoman Tindakan Administratif sesuai Pasal 47 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

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.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana sebagaimana diubah dengan Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Mahkamah Agung Nomor 2 Tahun 2015 tentang Tata Cara Penyelesaian Gugatan Sederhana.

Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2020 tentang Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen.

- Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengajuan dan Pemeriksaan Keberatan terhadap Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha di Pengadilan Niaga.
- Peraturan Komisi Pengawas Persingan Usaha Nomor 2 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia pada tingkat Kasasi dalam *R. Soegijono v. Walikota Kepala Daerah Tingkat II Kota Madya Blitar dan Koesmadi*, Nomor 610K/Sip/1968.
- Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia dalam *KPPU v. Temasek Holdings Pte. Ltd. Et Al.*, Nomor 07/KPPU-L/2007.
- Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia dalam *Kartel Industri Minyak Goreng Sawit*, Nomor 24/KPPU-I/2009.
- Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia dalam *Penetapan Harga Fuel Surcharge dalam Industri Penerbangan Domestik*, Nomor 25/KPPU-I/2009.
- Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia dalam *Industri Farmasi Kelas Terapi Amlodipine*, Nomor 17/KPPU-I/2010.

Buku dan E-Book

- Agustina, Rosa. *Perbuatan Melawan Hukum*. Cetakan Kesatu. Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003.
- Asikin, Zainal. *Hukum Acara Perdata di Indonesia*. Cetakan Ke-2. Jakarta: Prenadamedia Group, 2016.
- Asnawi, M. Natsir. *Hukum Acara Perdata Teori, Praktik, dan Permasalahannya di Peradilan Umum dan Peradilan Agama*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: UII Press, 2016.
- _____. *Hukum Acara Perdata Teori, Praktik, dan Permasalahannya di Peradilan Umum dan Peradilan Agama*. Ed. Revisi. Cet. Ketiga. Yogyakarta: UII Press, 2019.
- Djojodirdjo, M.A. Moegni. *Perbuatan Melawan Hukum*. Jakarta Pusat: Pradnya Paramita, 1979.
- Fuady, Munir. *Metode Riset Hukum Pendekatan Teori dan Konsep*. Depok: Rajawali Pers, 2018.
- _____. *Perbuatan Melawan Hukum Pendekatan Kontemporer*. Cetakan Kelima. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2017.
- Harahap, M. Yahya. *Hukum Acara Perdata tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*. Cet. Ke-16. Jakarta: Sinar Grafika, 2016.

- Lubis, Andi Fahmi. *Hukum Persaingan Usaha*. Edisi Kedua. Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2017.
- Margono, Suyud. *Hukum Anti Monopoli*. Cet. Pertama. Jakarta: Sinar Grafika, 2009.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Penelitian Hukum*. Cetakan Ke-17. Jakarta: Kencana, 2022.
- Muhammad, Abdulkadir. *Hukum Perdata Indonesia*. Cetakan Revisi. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2010.
- Nugroho, Susanti Adi. *Class Action dan Perbandingannya dengan Negara Lain*. Cetakan Ke-1. Jakarta: Prenadamedia Group, 2010.
- _____. *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dalam Teori dan Praktik serta Penerapan Hukumnya*. Ed. Pertama. Cet. Ke-1. Jakarta: Kencana, 2012.
- Posner, Richard. *Economic Analysis of Law*. Ninth Edition. New York: Wolters Kluwer Law & Business, 2014.
- Rahman, Abdul. *Hukum Persaingan Usaha*. Ed.1. Cet. Ke-1. Yogyakarta: Deepublish, 2018.
- Satrio, J. *Hukum Perikatan: Perikatan pada Umumnya*. Cet. Ke-1. Bandung: Alumni, 1993.
- S, Burhanuddin. *Pemikiran Hukum Perlindungan Konsumen dan Sertifikasi Halal*. Malang: UIN-Maliki Press, 2011.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Press, 2014.
- Simanjuntak, P.N.H. *Hukum Perdata Indonesia*. Cetakan Keempat. Jakarta: Prenadamedia Group, 2018.
- Sugianto, Indro. *Class Action Konsep dan Strategi Gugatan Kelompok untuk Membuka Akses Keadilan Bagi Rakyat*. Cetakan Kedua. Malang: Setara Press, 2013.
- Sundari, E. *Pengajuan Gugatan Secara Class Action (Suatu Studi Perbandingan dan Penerapannya di Indonesia)*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya, 2002.
- _____. *Praktik Class Action di Indonesia*. Cetakan Ke-5. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2019.
- Syamsudin, M. *Mahir Meneliti Permasalahan Hukum*. Cetakan Kesatu. Jakarta: Kencana, 2021.
- _____. *Operasionalisasi Penelitian Hukum*. Cetakan Kesatu. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007.

Usman, Rachmadi. *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.

Wardah, Sri dan Bambang Sutyoso. *Hukum Acara Perdata dan Perkembangannya di Indonesia*. Yogyakarta: Gama Media, 2007.

Bab dari Buku Bunga Rampai

Bisschop, Klaas dan Sanne Bouwers. “Netherlands Q&A”. Dalam *Private Litigation Guide*. Edited by Nicholas Heaton dan Benjamin Holt. London: Global Competition Review, 2019.
https://www.hoganlovells.com/~media/hogan-lovells/pdf/2020-pdfs/2020_01_15_30_Netherlands_QA.

Cornelissen, Rick, dkk, “Chapter 15: The Netherlands”. Dalam *The Private Competition Enforcement Review: Thirteenth Edition*. Edited by Ilene Knable Gotts dan Kevin S. Schwartz. London: Law Business Research Ltd, 2020.
<https://www.houthoff.com/~media/houthoff/publications/aknigge/the-private-competition-enforcement-review-13th-edition-2020---the-netherlands.pdf>.

Artikel Ilmiah

Adha, Bestian., dan Erwin Syahrudin. “Tuntutan Hak dalam Penegakan Hak Lingkungan (Environmental Right). *The Juris* 6, no. 2 (Desember 2022): 397-408.
<https://ejournal.stih-awanglong.ac.id/index.php/juris/article/view/607>.

Balasingham, Baskaran. “15 Years After *Courage v. Crehan*: The Right to Damages Under EU Competition Law”. *Eur Competition & Reg. L. Rev* 1, no. 1 (2017): 11-25.
<https://www.proquest.com/docview/1956175955?sourcetype=Scholarly%20Journals>.

C.W. Carissa., Micheline H., Monica P.A., dan Udin Silalahi. “Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia melalui Harmonisasi Public Enforcement dan Private Enforcement”. *Law Review* 20, no. 3 (Maret 2021): 342-359.
<https://ojs.uph.edu/index.php/LR/article/view/2963>.

Ezrachi, Ariel., dan Maria Ioannidou. “Access to Justice in European Competition Law-Public Enforcement as a Supplementary Channel for Corrective Compensation”. *Asia Pacific Law Review* 19, no. 2 (2011): 195-216.
<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10192557.2011.11788248>

- Gaudin, Germain., dan Franziska Weber. "Antitrust Damages, Consumer Harm, and Consumer Collective Redress". *Journal of European Competition Law & Practice* 12, no. 5 (Mei 2021): 370-379. <https://academic.oup.com/jeclap/article-abstract/12/5/370/6065010>.
- Habibi. "Reformulation of Business Competition Law Enforcement Based on A Hybrid Model". *Prophetic Law Review* 3, no. 2 (Desember 2021): 131-148, <https://journal.uui.ac.id/JPLR/article/view/20621>.
- Hauser, Patrick., Jannik Otto, dan Simon Vande Walle. "Private Enforcement of Competition Law in Germany and the Netherlands". (Maret 2022): 1-54. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4066102#:~:text=Abstract-,Private%20enforcement%20of%20competition%20law%20in%20Germany%20and%20the%20Netherlands,jurisdictions%20also%20face%20significant%20challenges.
- Houdijk, J., dan T. Schafers. "Private enforcement van het mededingingsrecht: de toekomst van schadevergoedingsprocedures voor kartelschade in Nederland". *Onderneming en Financiering* 1, no. 23 (2015): 44-59. https://www.bjutijdschriften.nl/tijdschrift/ondernemingenfinanciering/2015/1/OenF_1570-1247_2015_023_001_005.
- Huschelrath, Kai., dan Sebastian Peyer. "Public and Private Enforcement of Competition Law: A Differentiated Approach", *World Competition* 36, no. 4 (April 2013): 1-28. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=2278839.
- Iqbal, Moch. "Aspek Hukum Class Action dan Citizen Law Suit serta Perkembangannya di Indonesia". *Jurnal Hukum dan Peradilan* 1, no. 1 (Maret 2012): 89-112, <https://jurnalhukumdanperadilan.org/index.php/jurnalhukumperadilan/article/view/148>.
- Lloyd, Robert M., dan Nicholas J. Chase. "Recovery of Damages for Lost Profits: The Historical Development". *University of Pennsylvania Journal of Business Law* 18, no. 2 (Maret 2016): 315-364. <https://scholarship.law.upenn.edu/jbl/vol18/iss2/2/>.
- Lubis, Marwan. "Studi Komparasi Ganti Rugi Menurut Hukum Perdata dengan Hukum Islam". *Pelita Bangsa Pelestari Pancasila* 14, no. 1 (April 2019): 120-139. <https://pbpp.ejournal.unri.ac.id/index.php/JPB/article/view/7803>.

- Mantili, Rai. "Ganti Kerugian Immateriil terhadap Perbuatan Melawan Hukum dalam Praktik: Perbandingan Indonesia dan Belanda". *Jurnal Ilmiah Hukum DE'JURE: Kajian Ilmiah Hukum* 4, no. 2 (September 2022): 298-321.
<https://journal.unsika.ac.id/index.php/jurnalilmiahhukumdejure/article/view/6460>.
- Nugroho, Andi. "Urgensi Pengaturan Private Enforcement dalam Konteks Persaingan Usaha di Indonesia". *Dharmasiswa* 1, no. 3 (September 2021): 1143-1152. <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasiswa/vol1/iss3/5/>.
- Rodger, B.J. "The Consumer Rights Act 2015 and Collective Redress for Competition Law Infringement in The UK: A Class Act?". *Journal of Antitrust Enforcement* 3, no. 2 (2015): 258-286.
<https://academic.oup.com/antitrust/article-abstract/3/2/258/236698>.
- Runtunuwu, Riedel Timothy. "Kajian terhadap Tanggung Gugat karena Wanprestasi dan Perbuatan Melanggar Hukum Berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata". *LEX PRIVATUM* 10, no. 1 (Januari 2022): 240-248.
<https://ejournal.unsrat.ac.id/index.php/lexprivatum/article/view/38088>.
- Sari, Indah. "Perbuatan Melawan Hukum (PMH) dalam Hukum Pidana dan Hukum Perdata". *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara* 11, no. 1 (September 2020): 53-70,
<https://journal.universitassuryadarma.ac.id/index.php/jihd/article/view/651>.
- Stephani, Esra., Ningrum Natasya Sirait, dan Windha. "Gugatan Class Action sebagai Implikasi dari Penegakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat". *Transparency Journal of Economic Law* 2, no. 1 (Juni 2013): 1-9.
<https://www.neliti.com/id/publications/14657/gugatan-class-action-sebagai-implikasi-dari-penegakan-undang-undang-nomor-5-tahu>.
- Sugarda, Paripurna., dan Muhammad Rifky Wicaksono. "Power to The People: Enhancing Competition Law Enforcement in Indonesia Through Private Enforcement". *Asia Pacific Law Review* 26, no. 2 (2018): 127-146.
<https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10192557.2019.1567054>.
- Sukarmi. "Putusan KPPU sebagai Dasar dalam Gugatan Kelompok (Class Action) atas Pengembalian Kerugian Konsumen Akibat Pelanggaran Persaingan Usaha Tidak Sehat". *Arena Hukum* 14, no. 1 (April 2021): 112-129.
<https://arenahukum.ub.ac.id/index.php/arena/article/view/1062>.

- Sutiyoso, Bambang. "Implementasi Gugatan Legal Standing dan Class Action dalam Praktik Peradilan di Indonesia". *Jurnal Hukum* 11, no. 26 (Mei 2004): 63-78.
<https://www.neliti.com/id/publications/84877/implementasi-gugatan-legal-standing-dan-class-action-dalam-praktik-peradilan-di>.
- Trstenjak, Verica., dan Petra Weingerl. "Collective Actions in the European Union-American or European Model?". *Beijing Law Review* 5, no. 3 (September 2014): 155-162.
<https://www.scirp.org/journal/paperinformation?paperid=49661>.
- Weber, Franziska. "A Chain Reaction or The Necessity of Collective Actions for Consumers in Cartel Cases". *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 25, no. 2 (Juli 2018): 2.
<https://doi.org/10.1177/1023263X18760549>.
- Wijck, Peter van., dan Franziska Weber. "The Abstract Presumption of Harm in The Damages Directive: Overconcern of Overcompensation". *European Competition Journal* 18, no. 1, (September 2021): 204-227.
<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17441056.2021.1979777>.
- Wils, Wouter P.J. "The Relationship between Public Antitrust Enforcement and Private Actions for Damages". *World Competition* 32, no. 1 (Maret 2009): 1-32. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1296458.
- Wintansari, Yuniar Hayu. "Analisis Pertimbangan Hukum Kasus Kartel Minyak Goreng di Indonesia". *Lex Renaissance* 5, no. 4 (Oktober 2020): 895-911.
<https://journal.uui.ac.id/Lex-Renaissance/article/view/18111>.

Tesis dan Disertasi

- Juska, Z. "The Role of Collective Redress Actions to Achieve Full Compensation for Violations of European Union Competition Law". (doctoral thesis, Leiden University, 2019). Scholarly Publication of Leiden University.
<https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/71940>.
- Lachnit, Eva Suzanne. "Alternative Enforcement of Competition Law". (disertasi doctoral, Utrecht University, 2016). Utrecht University Repository.
<https://dspace.library.uu.nl/handle/1874/340358>.
- Nurwahid, Eko Hadi. "Penyelesaian Hukum atas Kerugian Konsumen Akibat Pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang Dapat Dibuktikan dalam Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (Analisis Yuridis terhadap Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007 tentang Temasek Holdings. Pte., Ltd)". (tesis magister, Universitas Islam Indonesia, 2016). DSpace Repository of Universitas Islam Indonesia. (14912014).

- Wardhana, Rinto Harsa. "Putusan KPPU sebagai Dasar Gugatan Perwakilan Kelompok (Class Action) (Studi Kasus Perkara Class Action yang Berdasarkan Putusan KPPU dalam Perkara Kepemilikan Silang Temasek)". (tesis magister, Universitas Gadjah Mada, 2013). Electronic Thesis and Dissertation Repository of Gadjah Mada University. (11/326555/PHK/07276).
- Zippro, E.J. "Privaatrechtelijke Handhaving van Mededingingsrecht". (doctoral thesis, Leiden University, 2008). Scholarly Publication of Leiden University.
<https://scholarlypublications.universiteitleiden.nl/handle/1887/15554>.

Dokumen Resmi

- Secretary-General of the OECD. *Glossary of Industrial Organisation Economics and Competition Law*. (OECD).
<https://www.oecd.org/regreform/sectors/2376087.pdf>.
- Organisation for Economic Co-Operation and Development. *OECD Reviews of Regulatory Reform: Indonesia's Competition Law and Policy*. (OECD, 2012).
- Organisation for Economic Co-Operation and Development. *Review of the 1998 OECD Recommendation concerning Effective Action against Hard Core Cartels*. (OECD, 2019).

Kamus Hukum

- Garner, Bryan A. *Black's Law Dictionary: Eight Edition*. USA: Thomson West, 2004.
- Ioannis Kokkoris dan Claudia Lemus. *Global Dictionary of Competition Law*. (Concurrences). Art. No. 85416. Diakses pada 01 Januari 2024.
<https://www.concurrences.com/en/dictionary/price-fixing-agreement>.

Majalah

- KPPU. "Kartel dan Problematikanya". *Kompetisi*. Edisi 11. 2008.

Sumber Internet

- Herawati, Annisa. "Time Value of Money Adalah: Konsep, Rumus, Contoh, dan Manfaatnya". Kledo. Diakses pada 01 Juli 2024.
<https://kledo.com/blog/time-of-value-money/>

- Indeed Editorial Team. "9 External Environment Factors That Affect Business". Indeed. Diakses pada 02 Juli 2024. <https://www.indeed.com/career-advice/career-development/external-environment-factors>.
- Dorandev. "5 Catatan dan Laporan Penting untuk Bisnis". Dorandev. Diakses pada 02 Juli 2024. <https://dorandev.com/laporan-dan-catatan-yang-penting-untuk-bisnismu/>.
- Dutch Civil Code. Diakses pada 03 Juli 2024. <http://www.dutchcivillaw.com/civilcodegeneral.htm>.
- "Netherlands: Class Actions-Litigation, Policy and Latest Developments". Insight. Diakses pada 02 Juli 2024. <https://globalcompetitionreview.com/hub/class-actions-hub/2022/article/netherlands-class-actions-litigation-policy-and-latest-developments>.