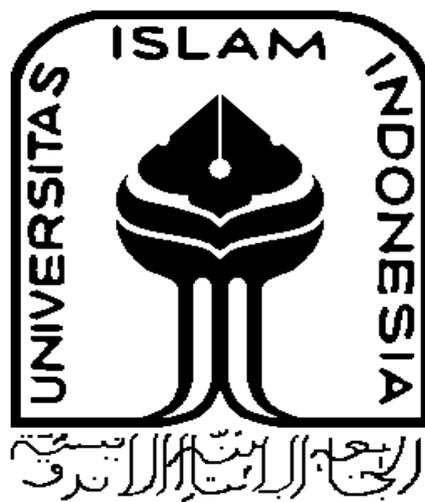


**KETIDAKJELASAN PROSEDUR BERACARA DALAM
PERATURAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN
USAHA NOMOR 1 TAHUN 2010**

T E S I S



OLEH :

NAMA MHS. : FARID MISDAR KHOIRI

NO. POKOK MHS. : 13912016

BKU : HUKUM BISNIS

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA**

2017



**KETIDAKJELASAN PROSEDUR BERACARA DALAM
PERATURAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA
NOMOR 1 TAHUN 2010**

Oleh :

Nama Mhs. : **Farid Misdar Khoiri, S.H.**
No. Pokok Mhs. : **13912016**
BKU : **Hukum Bisnis**

**Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan dalam
Ujian Akhir Tesis
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum**

Pembimbing

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

Yogyakarta, 13 Juni 2016

Mengetahui
Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

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



**KETIDAKJELASAN PROSEDUR BERACARA DALAM
PERATURAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA
NOMOR 1 TAHUN 2010**

Oleh :

Nama Mhs. : **Farid Misdar Khoiri, S.H.**
No. Pokok Mhs. : **13912016**
BKU : **Hukum Bisnis**

**Telah diujikan dihadapan tim penguji dalam ujian akhir/tesis dan
dinyatakan LULUS pada hari Jumat tanggal 9 Juni 2017**

Pembimbing

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

Yogyakarta, 9 Juni 2017

Penguji 1

Nandang Sutrisno, S.H., LL.M., M.Hum., Ph.D. Yogyakarta, 9 Juni 2017

Penguji 2

Prof. Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H.

Yogyakarta, 9 Juni 2017

Mengetahui Ketua Program Pascasarjana Fakultas Hukum
Universitas Islam Indonesia

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

“TETAPLAH BERSEMANGAT ELANG RAJAWALI”
“Kita belum hidup dalam sinar bulan juga purnama, kita masih hidup dimasa pancaroba, tetap bersemangat elang-rajawali!!”

Soekarno 1949

“BERILAH ISI KEPADA HIDUPMU”, sekali bertindak Revolusioner, tetap kita harus berani bertindak Revolusioner.... Jangan setengah-setengah, jangan jangan mandek setengah jalan.... Kita adalah satu *“fighting nation”* yang tidak mengenal *“journey’s end”*.

Soekarno 1956

TETAP TERBANG ELANG-RAJAWALI....

Kupersembahkan karya ini untuk:
Pemilik nyawa dan segenap jiwa raga, Allah SWT,
Segenap keluarga terkasih,
Rasa hormat dan terimakasih kepada almamater tercinta,
Program Studi Magister Ilmu Hukum,
Program Pascasarjana Fakultas Hukum,
Universitas Islam Indonesia Yogyakarta,
Para Guru dan Dosen yang telah memberikan ilmu dan bimbingannya,
Ketulusan doa dan dukungan kalian dalam madrasah kehidupan,
menjadi cambuk tercipta karya.

PERNYATAAN ORISINALITAS

Yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Farid Misdar Khoiri, S.H.
NIM : 13912016
BKU : Hukum Bisnis
Program : Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Yogyakarta
Judul : Ketidakjelasan Prosedur Beracara dalam Peraturan Komisi
Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2010

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya dalam kondisi sadar dan dapat dipertanggungjawabkan.

Yogyakarta, 9 Juni 2017

Penulis

Farid Misdar Khoiri
13912016

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT yang senantiasa melimpahkan segala rahmat dan karunia-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan Tesis dengan judul “Ketidakjelasan Prosedur Beracara dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2010.” Shalawat serta salam senantiasa tercurahkan kepada sang revolusioner sejati, pembawa cahaya bagi umat manusia junjungan kita, Nabi Muhammad SAW.

Tesis ini disusun untuk melengkapi persyaratan dalam memperoleh gelar Master Hukum pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Alhamdulillah, berkat pertolongan dan hidayah Allah SWT terhadap hamba-Nya yang sedang mengarungi lautan ilmu-Nya, tugas akhir pascasarjana ini akhirnya dapat terselesaikan, dengan media ini penulis banyak belajar, berfikir dan berimajinasi dalam mengarungi medan pertempuran intelektual. Dengan ini pula penulis semakin sadar akan kekurangan dan keterbatasan yang penulis miliki sehingga dapat memotivasi penulis untuk selalu berbenah diri.

Sebuah proses yang cukup panjang dalam penulisan tesis ini tidak lepas dari doa, bimbingan dan dukungan dari berbagai pihak. Maka pada kesempatan ini penulis ingin menyampaikan ucapan rasa terimakasih yang tak terhingga *jazakumullah khairan kasiran* kepada:

1. Nandang Sutrisno, S.H., LL.M., M.Hum., Ph.D. selaku Rektor Universitas Islam Indonesia Yogyakarta;

2. Dr. Aunur Rohin Faqih, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta;
3. Drs. Agus Triyanta, M.A., M.H., Ph.D., selaku Ketua Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta;
4. Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing Tesis yang telah berkenan memberikan bimbingan serta pengarahan progresif dan konstruktif kepada penulis di sela-sela kesibukannya. Dengan penuh kesabaran dan kebijaksanaan telah bersedia membantu, membimbing, memberikan arahan-arahan dan menyemangati penulis dari awal hingga akhir dalam penulisan tesis ini. Terimakasih kepada sang guru yang luar biasa ini;
5. Nandang Sutrisno, S.H., LL.M., M.Hum., Ph.D selaku tim penguji akhir dan tim penguji proposal tesis yang telah memberikan ilmu dan mendukung penulisan tesis ini, serta wejangan untuk kehidupan yang lebih baik;
6. Prof. Dr. Ridwan Khairandy, S.H., M.H. selaku tim penguji akhir tesis yang telah memberikan ilmu dan dukungan tulisan tesis ini;
7. Ery Arifudin, S.H., M.H. selaku tim penguji proposal yang telah memberikan ilmu dan masukan pada tesis ini sehingga dapat mendukung penulis dalam melakukan perbaikan penulisan tesis ini;
8. Prof. Hikmahanto Juwana, S.H., LL.M., Ph.D yang telah memberi ilmu, data dan informasi yang memperkaya serta menyempurnakan penulisan

tesis ini menjadi lebih berwarna dengan dasar keilmuan dan kenyataan likaliku hukum di Indonesia;

9. Seluruh Dosen dan staf Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah membimbing dan memberikan ilmunya serta pelayanan dan kemudahan administrasi, semoga tali silaturahmi ini tetap terjaga dan terjalin semakin baik;
10. Bapak&Ibu, Saudara dan Keluarga, terimakasih atas semua kepercayaan, perhatian, cinta dan doa serta kasih sayang tulus tanpa pamrih yang diberikan;
11. Rekan-rekan Magister Hukum Universitas Islam Indonesia, yang telah menemani dan menimba ilmu bersama dalam suka maupun duka di fakultas tercinta ini. Khususnya BKU Bisnis Angkatan XXX, terima kasih atas sepenggal waktu dan cerita yang tak kan pernah terlupakan, semoga ukhuwah tetap terjaga hingga akhir waktu;
12. Teman, rekan-rekan dan pihak-pihak terkait yang tidak dapat penulis sebutkan satu per satu yang telah membantu baik moril, materiil maupun spiritual;
13. Untuk dia, yang telah memberi warna dalam hidupku, kemarin, saat ini dan nanti, terimakasih....

Yogyakarta, 9 Juni 2017

Penulis

Farid Misdar Khoiri

13912016

DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Halaman Persetujuan.....	ii
Halaman Pengesahan	iii
Halaman Motto dan Persembahan	iv
Pernyataan Orisinalitas	v
Kata Pengantar	vi
Daftar Isi	ix
Bab I Pendahuluan	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Peneliti.....	10
D. Tinjauan Pustaka.....	10
E. Teori atau Doktrin.....	12
F. Metode Penelitian.....	19
1. Jenis Penelitian.....	19
2. Jenis Data.....	20
3. Cara Pengumpulan Data.....	21
4. Alat Pengumpulan Data.....	21
5. Analisis Data.....	21
Bab II Tinjauan Umum Hukum Acara Persaingan Usaha di Indonesia.....	22
A. Tugas dan Wewenang KPPU.....	22
B. Prosedur Penegakan Hukum Persaingan Usaha.....	29
C. Proses Penegakan Hukum Persaingan Usaha.....	32
1. Tata Cara Penanganan Perkara.....	32
2. Tahap Pemeriksaan Perkara oleh KPPU.....	35
3. Pelaksanaan Putusan KPPU.....	54
4. Putusan KPPU Memerlukan Fiat Eksekusi.....	56
D. Hukum Persaingan Usaha di Beberapa Negara.....	59

Bab III Ketidakjelasan Prosedur Beracara dalam Peraturan Komisi Pengawas	
Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2010.....	78
A. Proses dan Prosedur Penanganan Perkara Penyelesaian Dugaan	
Pelanggaran Undang-Undang nomor 5 tahun 1999.....	78
B. Kepastian Hukum bagi Pihak yang Terlibat dalam Pelanggaran	
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.....	91
Bab IV Penutup.....	111
A. Kesimpulan.....	111
B. Saran.....	112
Daftar Pustaka.....	114

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu produk reformasi di bidang hukum adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999) yang diundangkan 5 Maret 1999. Pasal 53 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa Undang-Undang ini berlaku 1 (satu) tahun kemudian yaitu 5 Maret 2000. Kesiapan untuk memberlakukan Undang-Undang ini belum cukup sehingga baru efektif diberlakukan tanggal 5 September 2000.¹ Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 ini disusun untuk menerapkan aturan hukum, memberikan perlindungan hukum yang sama bagi semua pelaku usaha di dalam upaya untuk menciptakan iklim usaha yang kondusif dan persaingan usaha yang sehat. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 ini memberikan jaminan kepastian hukum untuk lebih mendorong percepatan pembangunan ekonomi dalam upaya meningkatkan kesejahteraan umum.²

Dalam rangka pelaksanaan pengawasan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tersebut, maka dibentuklah Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). KPPU merupakan lembaga independen yang terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah serta pihak lain. Dalam pelaksanaan tugasnya KPPU bertanggung

¹ Destivano Wibowo, *et.al.*, *Hukum Acara Persaingan Usaha*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005), hlm. 2.

² Asril Sitompul, *Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Tinjauan terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), hlm. 95.

jawab kepada Presiden. KPPU diangkat oleh Presiden setelah mendapatkan persetujuan DPR.³

Kedudukan KPPU dalam menjalankan tugas dan kewenangannya diatur dalam Pasal 35 dan 36 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Tugas KPPU antara lain melakukan penilaian terhadap perjanjian, melakukan penilaian terhadap kegiatan dan melakukan penilaian ada atau tidaknya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli,⁴ mengambil tindakan sesuai wewenang komisi, memberikan saran pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan praktik monopoli, menyusun pedoman atau publikasi yang berkaitan dengan Undang-Undang ini.⁵

Selanjutnya, wewenang komisi meliputi menerima laporan dari masyarakat atau pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktik monopoli persaingan usaha tidak sehat, melakukan penelitian tentang dugaan tersebut, melakukan penyelidikan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktik monopoli, menyimpulkan hasil penyelidikan, memanggil pelaku usaha, menghadirkan saksi, memeriksa alat bukti, memutus menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain masyarakat, memberitahukan putusan komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat, menjatuhkan sanksi berupa tindakan

³ Pasal 30 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

⁴ Posisi dominan yang dimaksud adalah Bab V, Pasal 25-29 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

⁵ Pasal 35 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.⁶

Sebagaimana layaknya KPPU di negara-negara lain, KPPU diberikan kewenangan dan tugas yang sangat luas meliputi wilayah eksekutif, yudikatif, legislatif serta konsultatif. Dengan tugas tersebut sering kali lembaga ini dikatakan memiliki wewenang yang tumpang tindih karena bertindak sebagai investigator (*investigative function*), penyidik, pemeriksa, penuntut konsultatif (*prosecuting function*), pemutus (*adjudication function*) maupun fungsi konsultatif (*consultative function*).⁷

KPPU memiliki kewenangan menyerupai lembaga konsultatif karena salah satu tugasnya adalah memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah dalam hal yang berkaitan dengan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Sedangkan kewenangan menyerupai lembaga yudikatif (lembaga peradilan) atau bahkan dapat disebut sedikit melebihi kewenangan lembaga yudikatif adalah kewenangan untuk melakukan fungsi-fungsi untuk penyelidikan, memeriksa serta memutus bahkan menjatuhkan hukuman administratif atas perkara-perkara yang diperiksanya termasuk memberikan sanksi pemberian ganti rugi kepada pihak yang dirugikan dan denda kepada pihak yang melanggar Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 serta sebagai dasar argumentasi dan penegakan hukum persaingan usaha.

Kewenangan lain menyerupai lembaga legislatif karena KPPU dapat membuat pengaturan-pengaturan yang tidak hanya berlaku secara internal

⁶ Pasal 36 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

⁷ Syamsul Maarif, "Tantangan Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia," *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol 19, Mei-Juni 2002.

namun juga pengaturan yang mengikat eksternal kepada publik. Misalnya prosedur penyampaian laporan dan penanganan perkara yang diajukan kepada KPPU maupun pengaturan lain yang bersifat mengikat. Misalnya *guidelines*, tata cara prosedur penyampaian laporan penanganan perkara yang diajukan kepada komisi dengan mengeluarkan Keputusan Komisi Nomor 05/KPPU/Kep/IX/2000 tentang Tata Cara Penyampaian Laporan Penanganan Dugaan Pelanggaran Terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Sedangkan kewenangan yang menyerupai lembaga eksekutif adalah kewenangan melaksanakan atau mengeksekusi kewenangan yang diberikan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 serta peraturan turunannya termasuk pengaturan yang dibuat KPPU dalam rangka pengimplementasian hukum persaingan usaha di Indonesia.⁸

Oleh karena fungsinya yang demikian luas, meliputi ketiga yuridiksi yang seharusnya saling mengontrol (*check and balance*) maka terkadang KPPU ditafsirkan bertindak *ultra vires* dan selalu berlindung dibalik ketentuan yang diberikan oleh Undang-Undang.⁹ Hal ini kerap menjadi perdebatan karena dianggap dapat mengakibatkan ketidakpastian hukum dalam proses pemeriksaan dan proses memutus perkara yang diperiksa oleh KPPU.

Kedudukan hukum KPPU dalam penegakan hukum yang dilakukan oleh KPPU dalam mengatasi dan menyelesaikan dugaan pelanggaran praktik

⁸ Hikmahanto Juwana, *et.al.*, *Peran Lembaga Peradilan dalam Menangani Perkara Persaingan Usaha*, (Jakarta: *Partnership for Business Competition*, 2003), hlm. 6.

⁹ *Harian Kompas*, 2 Agustus 2002, Soal Kasus Indomobil, PN Jakarta Selatan juga Batalkan Putusan KPPU. Pernyataan Ketua KPPU, Dr. Syamsul Maarif SH, LLM, bahwa Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 memberikan sepenuhnya wewenang kepada KPPU untuk melakukan proses beracara, memeriksa dan memutuskan sesuai dengan Pasal 35 dan Pasal 36 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dengan mengeluarkan penetapan dan putusan. Berbagai hambatan yang dihadapi KPPU dalam penegakan hukum persaingan usaha adalah hambatan substantif, prosedur dan kelembagaan. Mengatasi berbagai hambatan tersebut, KPPU mengeluarkan SK Nomor 05 Tahun 2000 tentang Tata Cara Penyampaian Laporan dan Penanganan Dugaan Pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, yang telah diganti dengan Peraturan Komisi Nomor 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Persaingan Usaha di KPPU. Terakhir, telah diganti dengan Peraturan Komisi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU yang efektif berlaku tanggal 1 April 2010. Aturan ini menggantikan Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU sekaligus mencabut Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2008 tentang Kewenangan Sekretariat Komisi Dalam Penanganan Perkara.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 selain mengatur mengenai materi dari hukum persaingan usaha juga mengatur mengenai tata cara penanganannya atau hukum formil dari hukum persaingan. Hukum formil yang diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 hanyalah pokok-pokoknya saja. KPPU sebagai lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang persaingan usaha bertugas mengawasi jalannya persaingan usaha di Indonesia serta menyusun pedoman atau publikasi yang berkaitan dengan Undang-

Undang persaingan usaha ini sebagaimana tertuang dalam Pasal 36 butir f Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.¹⁰

KPPU sangat menyadari bahwa tata cara penanganan perkara persaingan usaha sebagaimana diatur dalam Bab VII tentang Tata Cara Penanganan Perkara Pasal 38 sampai dengan Pasal 46 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 adalah merupakan pokok-pokok hukum formil dalam penanganan perkara persaingan yang masih harus dijabarkan untuk mengeliminir perbedaan-perbedaan penafsiran terhadap ketentuan-ketentuan dalam Bab VII tersebut. Perjalanan KPPU dalam mengawasi persaingan usaha dirasakan bahwa SK 05 Tahun 2000 tidak lagi memadai untuk menangani perkara-perkara persaingan usaha di Indonesia. KPPU banyak menerima masukan-masukan yang membangun dari berbagai pihak mulai dari para Terlapor sendiri yang terlibat dalam perkara-perkara persaingan usaha, para akademisi yang mengamati perkembangan hukum yang mengatur persaingan usaha, para advokat yang mengkritisi bahwa SK 05 Tahun 2000 kurang transparan, kurang memenuhi proses hukum yang baik (*due process of law*), juga para penegak hukum lainnya seperti hakim yang melihat banyak celah dalam proses penanganan perkara persaingan usaha oleh KPPU.¹¹

Pasal 2 Perkom Nomor 1 Tahun 2010 mengatur jenis perkara yang ditangani oleh KPPU melingkupi perkara berdasarkan laporan Pelapor, perkara berdasarkan laporan Pelapor dengan permohonan ganti rugi dan perkara inisiatif KPPU. Perkom Nomor 1 Tahun 2010 mengatur bahwa penanganan

¹⁰ Ningrum, *Mencermati UU Nomor 5 Tahun 1999 dalam Memberikan Kepastian Hukum Bagi Pelaku Usaha*, 2003, hlm. 4.

¹¹ Andi Fahmi Lubis, *et.al.*, *Hukum Persaingan Usaha antara Teks dan Konteks*, (Jakarta: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, 2009), hlm. 324.

tiap-tiap jenis perkara berbeda satu sama lain. Penanganan perkara berdasarkan laporan Pelapor terdiri dari tahap laporan, klarifikasi, penyelidikan, pemberkasan, sidang majelis komisi dan putusan komisi. Penanganan perkara berdasarkan laporan Pelapor dengan permohonan ganti rugi terdiri dari tahap laporan, klarifikasi, sidang majelis komisi dan putusan majelis komisi. Sedangkan tahapan penanganan perkara berdasarkan inisiatif KPPU meliputi kajian, penelitian, pengawasan pelaku usaha, penyelidikan, pemberkasan, sidang majelis komisi dan putusan komisi. Tetapi tidak dijelaskan bagaimana penanganan perkara dalam hal terdapat pelaku usaha Pelapor atau adanya laporan dari masyarakat yang lebih dari satu dimana salah satu pelaku usaha mengajukan sedangkan lainnya tidak mengajukan permohonan ganti rugi. Jika merujuk pada pembedaan jenis perkara maka seharusnya tata cara penanganan perkara bagi para pelaku usaha akan berbeda satu dengan yang lainnya. Padahal dalam setiap penanganan perkara, umumnya, dikenal asas peradilan sederhana, cepat, dan biaya ringan.

Kendala yang dirasakan KPPU adalah tenggat waktu dalam pemeriksaan perkara sehingga pengumpulan bukti-bukti tidak dapat secara maksimal.¹² Sebagai lembaga independen KPPU juga mengalami kendala dalam hal:¹³

1. Sulitnya pemeriksaan;
2. Kebandelan terlapor yang tidak memenuhi panggilan KPPU;
3. Pemberian dokumen palsu oleh Terlapor;
4. Kesaksian palsu oleh terlapor;

¹² Syamsul Maarif, *Putusan KPPU Mengikat secara Hukum*, www.hukumonline.com, diakses tanggal 27 Desember 2014.

¹³ Diana Kusumasari, *KPPU Berwenang Jatuhkan Sanksi Pidana/Perdata*, www.hukumonline.com, diakses tanggal 27 Desember 2014.

5. Pembebanan multi tugas dan fungsi dengan pembatasan kewenangan;
6. Ketidakjelasan status pegawai;
7. Keterbatasan kuantitas pegawai (*turn-over* yang tinggi); dan
8. Keterbatasan anggaran operasional.¹⁴

Terdapat juga ketidakjelasan mengenai pengenaan sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 48 (Pidana Pokok) dan Pasal 49 (Pidana Tambahan) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Jika memperhatikan seluruh ketentuan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dapat diketahui bahwa setiap pelanggaran pasal mengenai perjanjian yang dilarang, kegiatan yang dilarang dan (penyalahgunaan) posisi dominan diancam dengan sanksi pidana. Akan tetapi dalam praktik timbul pemahaman bahwa aspek pidana tersebut hanya diterapkan terhadap tindakan-tindakan pelaku usaha yang tidak kooperatif selama pemeriksaan di KPPU¹⁵ atau tidak melaksanakan putusan KPPU yang telah berkekuatan hukum tetap.¹⁶ Padahal di beberapa negara, tindakan anti persaingan yang pada hakikatnya merugikan publik (konsumen dalam jumlah besar) dapat langsung dilakukan proses pemidanaan.

KPPU juga tidak dapat dipersamakan dengan lembaga penyidik karena Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tidak memberikan kewenangan khusus bagi KPPU untuk melakukan penyidikan. Pasal 44 ayat (4) Undang-Undang

¹⁴ *Ibid.*, dikutip dari Anna Maria Tri Angraini dalam *Seminar Amandemen UU 5/99, "Apakah Satu-satunya Solusi dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha yang Efektif?"* pada 17 Maret 2011, www.hukumonline.com, diakses 27 Desember 2014.

¹⁵ Pelaku usaha yang melanggar kewajiban penyerahan alat bukti yang diperlukan dalam penyidikan dan atau pemeriksaan diancam pidana denda atau pidana kurungan pengganti denda sebagaimana diatur dalam Pasal 48 ayat (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

¹⁶ Terhadap pelaku usaha yang tidak melaksanakan putusan KPPU yang berkekuatan hukum tetap, KPPU akan menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik untuk dilakukan penyidikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana diatur dalam Pasal 44 ayat (4) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

No. 5 Tahun 1999 menegaskan KPPU bukan lembaga penyidik dengan memerintahkan KPPU menyerahkan putusan kepada penyidik untuk dilakukan penyidikan dalam hal pelaku usaha Terlapor tidak melaksanakan dan menyampaikan pelaksanaan putusan KPPU yang telah berkekuatan hukum tetap.

Berbagai persoalan harus dihadapi oleh KPPU dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Hambatan tersebut disebabkan oleh hukum acara dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 itu sendiri yang tidak dapat menuntun penyelesaian perkara penyelesaian usaha. Masalah hukum acara (prosedur) yang berlaku dalam menangani perkara persaingan usaha menjadi fokus utama. Kontroversi ini adalah prosedur beracara dalam menangani perkara persaingan usaha terutama peran peradilan dalam menangani perkara terhadap putusan KPPU.¹⁷

Berdasarkan latar belakang masalah di atas maka penulis berinisiatif untuk memilih tema penulisan tesis dengan judul Ketidakjelasan Prosedur Beracara dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2010.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah yang telah diuraikan di atas, maka dapat ditarik beberapa rumusan masalah, adalah:

¹⁷ Siti Anisah, *Permasalahan Seputar Tata Cara Pengajuan Keberatan terhadap Putusan KPPU*, Jakarta, Jurnal Hukum Bisnis Volume 24, Nomor 2 Tahun 2005.

1. Dapatkah proses dan prosedur penanganan perkara penyelesaian dugaan pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 menggunakan prosedur yang berbeda dengan yang diatur dalam Undang-Undang tersebut?
2. Apakah proses dan prosedur tersebut dapat menciptakan kepastian hukum bagi pihak yang terlibat dalam pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki tujuan yang hendak dicapai, yaitu:

1. Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji mengapa proses dan prosedur penanganan perkara penyelesaian dugaan pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 menggunakan prosedur yang berbeda.
2. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis apakah proses dan prosedur tersebut dapat menciptakan kepastian hukum bagi pihak yang terlibat dalam pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

D. Tinjauan Pustaka

Berdasarkan penelusuran beberapa karya ilmiah dalam bidang hukum persaingan usaha yang telah ditulis sebelumnya, dapat tulisan-tulisan sebagai berikut:

1. Pembatasan Perjanjian Lisensi Hak Atas Kekayaan Intelektual dalam Hukum Persaingan Usaha, tahun 2012, oleh Deslaely Putranti, S.H., Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Masalah yang diteliti adalah bagaimana pengaturan tentang

pembatasan lisensi dalam Pasal 50 huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan bagaimana seharusnya pembatasan lisensi diatur di dalam ketentuan hukum di Indonesia.

2. Hambatan dan Upaya Menciptakan Efisiensi Pelabuhan dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha, tahun 2012, oleh Khoirur Rizal Lutfi, S.H., Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Masalah yang diteliti adalah apa saja hambatan yang menyebabkan inefisiensi praktik usaha di pelabuhan dan merupakan bentuk persaingan usaha tidak sehat dan apa upaya hukum yang dapat ditempuh untuk menciptakan iklim persaingan usaha sehat sebagai bentuk upaya mewujudkan efisiensi dalam praktik usaha di pelabuhan.
3. Batasan Aset dan Omzet dalam suatu Merger yang Dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, tahun 2013, oleh Tri Anggara Putra, S.H., Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Masalah yang diteliti adalah apa dasar hukum bagi KPPU untuk memberikan batasan aset dan omzet bagi pelaku usaha dalam kewajiban pra-notifikasi merger dan bagaimana kriteria batasan aset dan omzet dalam suatu merger yang dapat menyebabkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
4. Ketidaksiharian Peraturan Menteri Perdagangan Nomor 53 Tahun 2012 dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, oleh Dwi Meilaning Tyastuti, S.H., Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Masalah yang diteliti adalah apakah peraturan Menteri Perdagangan Nomor 53 Tahun 2012 sesuai dengan tujuan

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

5. Pelaksanaan Perjanjian dalam Bisnis Multi Level Marketing (MLM) menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Studi Kasus K-Link), tahun 2011, oleh Nanda Fillo Shefyani, S.H., Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Masalah yang diteliti adalah apakah unsur perjanjian tertutup dalam perjanjian distribusi MLM atau Multi Level Marketing memenuhi kriteria dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan bagaimana pengaruh perjanjian tertutup tersebut terhadap produsen dan distributor selaku pelaku usaha MLM atau Multi Level Marketing.
6. Potensi Pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dalam Penjualan Surat Kabar Harian Tribun, tahun 2013, oleh Aditya Bagaswara, S.H., Magister Ilmu Hukum, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia. Masalah yang diteliti adalah apakah ada perjanjian penetapan harga di bawah pasar yang dibuat oleh SKH Tribun dengan kompetitor lain sehingga dapat mengakibatkan munculnya persaingan usaha tidak sehat dan apakah terdapat indikasi jual rugi terhadap penjualan surat kabar harian tribun.

E. Teori atau Doktrin

Saat membicarakan hukum dan institusi negara yang melaksanakan hukum, maka kerap dikaitkan dengan wacana tentang keadilan formal (*formal*

justice) yang dijalankan dan dihasilkan oleh hukum maupun proses hukum yang juga formal. Mengapa dikatakan formal, mengingat proses hukum yang dilaksanakan oleh institusi negara di bidang hukum itu didasarkan pada hukum yang tertulis dan terkodifikasi, dilakukan oleh aparat resmi negara yang diberi kewenangan serta membutuhkan proses beracara yang juga standar dan mengabadi.¹⁸

Banyak kasus persaingan usaha terdapat unsur peristiwa hukum perdata di dalamnya seperti adanya perjanjian atau kesepakatan diantara para pelaku usaha yang bersaing namun sebenarnya jika dipahami maka hubungan perdata tersebut adalah bagian dari suatu persekongkolan jahat (kartel) yang merugikan publik (konsumen dalam jumlah besar) atau pelaku usaha lain sehingga sebenarnya peristiwa perdata tersebut telah masuk ke ranah hukum pidana atau setidaknya suatu tindakan perdata yang merugikan pihak perdata lainnya. Sementara jika terdapat suatu kasus yang seolah-olah perselisihan perdata diantara dua pelaku usaha maka sebenarnya peristiwa perselisihan tersebut bukan didasarkan adanya hubungan keperdataan (dalam arti perjanjian atau kesepakatan) namun lebih kepada hubungan persaingan usaha yang jikapun tidak masuk ke dalam ranah hukum pidana maka masuk wilayah perbuatan melawan hukum (PMH). Bahkan untuk beberapa tindakan persaingan tidak sehat seperti kartel (perjanjian atau kesepakatan diantara seluruh pesaing di pasar bersangkutan tertentu) yang dikarenakan unsur kejahatan karena ada

¹⁸ Adrianus Melia, *Penyelesaian Sengketa Alternatif: Posisi dan Potensinya di Indonesia*, (Jakarta: FH UI, 2010), hlm. 18.

unsur kerugiannya pada publik (konsumen dalam jumlah besar) sangat kuat maka kartel di beberapa negara dinyatakan sebagai tindak pidana.¹⁹

Tujuan dari hukum persaingan usaha terkait dengan objek yang dilindungi adalah:²⁰

1. Melindungi pelaku usaha terutama pelaku usaha yang tidak dominan;
2. Melindungi konsumen dari ekonomi biaya tinggi dimana konsumen dihindari dari mengeluarkan biaya (tinggi) yang tidak sesuai dengan kualitas produk yang diterima;
3. Melindungi negara dari inefisiensi kegiatan ekonomi yang dapat mengurangi kesejahteraan nasional;
4. Melindungi proses persaingan usaha itu sendiri dalam arti melindungi sistem mekanisme pasar yang wajar yang didasarkan kepada berlakunya hukum alamiah penawaran dan permintaan (*supply and demand*) agar tidak terganggu oleh suatu tindakan pelaku usaha maupun kebijakan Pemerintah.

Namun begitu pada kasus-kasus tertentu dapat terjadi konflik diantara kepentingan antara pelaku usaha, konsumen dan negara sehingga pada akhirnya ada keberpihakan kepada salah satu *stakeholders* pesaing usaha tersebut. Seperti yang diterapkan di Amerika Serikat maka pada akhirnya konsumen publiklah yang semestinya menjadi prioritas dalam perlindungan dari penerapan hukum persaingan usaha.²¹

¹⁹ Edwin Aditya Rachman, *et.al.*, *Catatan Kritis terhadap Hukum Acara Persaingan Usaha di Indonesia*, disampaikan dalam Lokakarya Penelitian KHN RI Tahun 2011, Jakarta 20 Agustus 2011, hlm. 6.

²⁰ *Ibid.*, hlm 3.

²¹ *Ibid.*

Sementara tujuan pembentukan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 sebagaimana Pasal 3 adalah:²²

- a. menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- b. mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah dan pelaku usaha kecil;
- c. mencegah praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan
- d. terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Apabila dibandingkan antara referensi yang dikemukakan di atas dengan tujuan-tujuan yang tercantum di dalam Pasal 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tersebut maka dapat dinyatakan bahwa:²³

1. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tidak menyatakan secara jelas bahwa Undang-Undang ini ditujukan untuk mencegah atau melarang setiap dan seluruh tindakan anti persaingan usaha secara komprehensif karena tidak secara jelas menyatakan bahwa tujuan Undang-Undang ini adalah untuk menghindari adanya praktik perjanjian yang membatasi persaingan (*restrictive bussines practices*), untuk menghindari penyalahgunaan posisi dominan (*abuse of dominant position*);
2. Tidak memberikan *way out* berupa prioritas atau keberpihakan kepada salah satu *stakeholders* (pelaku usaha, konsumen atau negara) bila terjadi konflik antar kepentingan;

Perlu dilakukan revisi terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 untuk memberikan ketegasan tentang independensi karena kekhasannya dari

²² Pasal 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

²³ Edwin Aditya Rachman, *et.al.*, hlm. 4.

bidang hukum persaingan usaha termasuk hukum acara yang mengaturnya.²⁴ Namun jikapun secara politik hukum tidak dikehendaki adanya revisi terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 maka setidaknya dibuat peraturan pelaksanaan baik berbentuk Peraturan Pemerintah atau setidaknya Peraturan Mahkamah Agung yang setidaknya mengatur untuk kasus tindakan anti persaingan sehat yang berdimensi kejahatan yang merugikan negara atau publik seperti tindakan anti persaingan dalam kerangka kartel, seyogyanya digunakan hukum acara pidana atau hukum acara publik khusus dimana KPPU sebagai lembaga penyidik dan penuntut.

Kewenangan KPPU yang diberikan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 menyebutkan Pasal 36 huruf g berbunyi Komisi berwenang 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.²⁵ Selanjutnya pada bagian penjelasan pasal yang sama disebutkan, yang dimaksud penyidik adalah penyidik sebagaimana dimaksudkan dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 (KUHP).²⁶ Sementara KUHP menyatakan penyidik adalah pejabat polisi negara Republik Indonesia atau pejabat pegawai negeri sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang untuk melakukan penyidikan. Sementara untuk kasus tindakan anti persaingan yang berdimensi perselisihan antar pelaku usaha atau yang berdimensi *consumer class action* maka KPPU berfungsi sebagai *quasi* peradilan tingkat pertama dimana Komisioner menjadi

²⁴ *Ibid.*, hlm. 5.

²⁵ Pasal 36 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

²⁶ Penjelasan Pasal 36 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

hakimnya atau dapat juga dimungkinkan untuk dilakukan dalam forum peradilan perdata (*civil action*) di Pengadilan Negeri tanpa melalui KPPU.²⁷

Pasal 42 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 secara limitatif telah menentukan alat bukti yang dapat digunakan dalam pemeriksaan di KPPU, yaitu keterangan saksi, keterangan ahli, surat dan atau dokumen, petunjuk dan keterangan pelaku usaha.²⁸ Melihat alat-alat bukti tersebut dapat dipahami bahwa alat bukti dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 menganut prinsip yang sama dengan alat bukti yang diatur dalam Pasal 184 KUHAP. Meski terdapat sedikit perbedaan dalam penyebutan keterangan pelaku usaha dimana KUHAP mengenalnya dengan keterangan terdakwa. Prinsip pembuktian KUHAP telah dianut dalam Perkom No. 1 Tahun 2010 yang secara jelas mengatakan Majelis Hakim menentukan sah atau tidaknya suatu alat bukti dan menentukan nilai pembuktian berdasarkan kesesuaian 2 (dua) alat bukti yang sah. Namun ketentuan tersebut tidak lagi terdapat dan telah digantikan dengan Pasal 58 Perkom No. 1 Tahun 2010 yang cenderung lebih *flexible* dengan hanya menyebutkan alat bukti yang cukup sebagai dasar penilaian, analisis, kesimpulan Majelis Komisi dalam memutuskan ada atau tidaknya pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.²⁹

Dalam praktiknya KPPU sering menggunakan *indirect evidence* sebagai dasar menentukan adanya pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Jika dikaitkan dengan ketentuan Pasal 42 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 maka *indirect evidence* tidak dapat dipersamakan dengan alat bukti petunjuk.

²⁷ Edwin Aditya Rachman, *et.al.*, hlm. 7.

²⁸ Pasal 42 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

²⁹ Pasal 58 Perkom No. 1 Tahun 2010.

Alat bukti petunjuk umumnya diperlukan apabila alat bukti lain belum memenuhi batas minimum pembuktian dan baru dapat digunakan setelah ada alat bukti saksi, surat dan keterangan pelaku usaha. Dengan kata lain, petunjuk merupakan alat bukti yang bergantung kepada alat bukti lain. Jika tidak ada alat bukti lain yang menunjukkan adanya pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, maka KPPU tidak dapat menyatakan adanya petunjuk pelanggaran tersebut. Sedangkan *indirect evidence* berdiri sendiri tanpa ada kaitannya dengan alat bukti lain dan lebih mengarah kepada dugaan, penafsiran atau interpretasi dan logika. Ketiga hal yang sebenarnya dilarang dan melanggar Pasal 42 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Salah satu contoh penggunaan *indirect evidence* oleh KPPU adalah kesimpulan mengenai *parallel pricing* dalam perkara terkait industri farmasi. Pada perkara tersebut, KPPU menyimpulkan dan memutuskan adanya penetapan harga dan kartel dengan melihat *trend* kenaikan harga diantara kedua pelaku usaha Terlapor. Akan tetapi KPPU tidak dapat membuktikan secara sah dan meyakinkan dengan sekurang-kurangnya 2 (dua) alat bukti yang sah tentang adanya perjanjian, baik tertulis maupun tidak tertulis yang dimaksudkan untuk menetapkan harga dan kartel. Putusan KPPU tersebut kemudian dibatalkan oleh pengadilan negeri yang memeriksa upaya hukum keberatan yang diajukan pelaku usaha Terlapor dengan pertimbangan salah satunya, alat bukti *indirect evidence* tidak dikenal dalam peraturan perundang-undangan.³⁰

³⁰ Edwin Aditya Rachman, *et.al.*, hlm. 34.

F. Metode Penelitian

1. Jenis penelitian

Penelitian hukum dapat digolongkan dalam 2 (dua) golongan besar yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum sosiologis. Penelitian hukum normatif terdiri dari penelitian inventarisasi hukum positif, penelitian asas-asas hukum, penelitian hukum klinis, penelitian hukum yang mengkaji sistematika peraturan perundang-undangan, penelitian yang ingin menelaah sinkronisasi suatu peraturan perundang-undangan, penelitian perbandingan hukum dan penelitian sejarah hukum. Sedangkan penelitian hukum sosiologis terdiri dari penelitian berlakunya hukum dan penelitian identifikasi hukum tertulis. Penelitian berlakunya hukum meliputi penelitian efektifitas hukum dan penelitian dampak hukum.

Penelitian ini bersifat yuridis normatif dimana penulis menelaah asas-asas serta doktrin yang berkaitan dengan pokok permasalahan secara mendalam. Penelitian ini menitikberatkan pada penelitian perundang-undangan secara menyeluruh, sistematis dan akurat serta ditunjang dengan penelitian lapangan yang dimaksudkan untuk melengkapi data-data yang diperoleh melalui penelitian. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang terdiri dari penelitian inventarisasi hukum positif, penelitian asas-asas hukum, penelitian hukum yang mengkaji sistematika peraturan perundang-undangan dan penelitian yang ingin menelaah sinkronisasi suatu peraturan perundang-undangan.

2. Jenis Data

Jenis data yang diperoleh dalam penelitian ini adalah data sekunder berupa bahan hukum yaitu bahan diperoleh dari bahan-bahan pustaka. Bahan hukum dalam penelitian ini terdiri dari 3 (tiga) yaitu:

- a. Bahan hukum primer. Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat terdiri dari:
 - a) *Herziene Inlandsch Reglement (HIR)* dan *Rechtreglement voor de Buitengewesten (RbG)*;
 - b) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana;
 - c) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999;
 - d) Peraturan Komisi No. 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU;
- b. Bahan hukum sekunder. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberi petunjuk dan menjelaskan bahan hukum primer antara lain:
 - a) Buku-buku mengenai hukum acara;
 - b) Karya-karya ilmiah di bidang hukum;
 - c) Bahan-bahan kepustakaan yang berasal dari majalah, artikel, jurnal, tesis, surat kabar dan *website*;
 - d) Laporan penelitian yang relevan dengan bidang kajian.
- c. Bahan hukum tersier. Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang melengkapi bahan hukum primer dan sekunder antara lain:
 - a) Kamus Besar Bahasa Indonesia;

b) Kamus Hukum.

3. Cara Pengumpulan Data

Penelitian ini termasuk dalam penelitian kepustakaan yaitu suatu penelitian yang bertujuan mendapatkan data sekunder dengan cara melakukan penelaahan terhadap peraturan perundang-undangan, literatur, karya-karya hukum dan bahan-bahan tertulis lainnya yang berkaitan dengan masalah dalam penelitian ini.

4. Alat Pengumpulan Data

Dalam penelitian hukum normatif alat pengumpulan data dilakukan dengan melakukan studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Alat pengumpulan data untuk memperoleh data yang dibutuhkan dilakukan dengan cara melakukan studi dokumen untuk mendapatkan gambaran secara umum mengenai hal-hal yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

5. Analisis Data

Data yang diperoleh dari penelitian kepustakaan selanjutnya dianalisis secara kualitatif. Data yang terkumpul kemudian dikelompokkan dan dipilah-pilah dicari yang relevan dan representatif yang berhubungan dengan permasalahan, diteliti dan dipelajari secara mendalam, ditelaah dan dipaparkan secara deskriptif kemudian dibuat kesimpulan dan diharapkan dapat menjawab permasalahan yang dibahas.

BAB II

TINJAUAN UMUM HUKUM ACARA PERSAINGAN USAHA DI INDONESIA

A. Tugas dan Wewenang KPPU

KPPU adalah suatu lembaga independen yang terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah serta pihak lain, bertanggungjawab kepada presiden. KPPU dapat melakukan pemeriksaan terhadap pelaku usaha apabila ada dugaan pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 baik karena ada laporan dari pelaku usaha maupun tanpa adanya laporan.

Pada awal pendiriannya KPPU mengemban tugas yang teramat berat dalam menghadapi dinamisnya dunia usaha di tengah situasi krisis multidimensi yang menyelimuti Indonesia waktu itu. Saat itu arus konflik dunia usaha Indonesia sangat kuat. Praktik persaingan usaha yang tidak sehat dianggap jamak lumrah ditambah lagi dengan adanya persekongkolan antara pelaku usaha dengan pemegang kekuasaan. Untuk menjalankan tugasnya dengan baik, Undang-Undang memberikan amunisi berupa kewenangan yang luas kepada KPPU. Selain itu, KPPU juga diberikan rentang waktu yang terbatas dalam menangani suatu perkara. Hal ini bertujuan untuk dapat menjamin kepastian berusaha. Dalam pelaksanaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 ini KPPU dapat menangani perkara berdasarkan pada dua mekanisme kerjanya yaitu berdasarkan laporan yang masuk ke KPPU ataupun atas inisiatif KPPU dalam melihat fenomena yang terjadi dalam dunia usaha. Keputusan yang dihasilkan KPPU bersifat mengikat tetapi tidak final sebab

masih dimungkinkan kepada pihak terlapor untuk mengajukan keberatan atas putusan KPPU kepada Pengadilan Negeri tempat terlapor berdomisili, bahkan proses hukum ini juga dapat berlangsung hingga tingkat Mahkamah Agung. Proses tersebut menunjukkan bahwa terdapat fungsi kontrol yang berimbang dalam mengimplementasikan penegakan hukum persaingan usaha.

Tugas komisi diatur dalam Pasal 35 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 meliputi:

- a. Melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 16;
- b. Melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 24;
- c. Melakukan penilaian terhadap ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal 28;
- d. Mengambil tindakan sesuai dengan wewenang komisi sebagaimana diatur dalam Pasal 36;
- e. Memberikan saran pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat;
- f. Menyusun pedoman atau publikasi yang berkaitan dengan Undang-Undang ini;

- g. Memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja komisi kepada Presiden dan DPR;

Pasal 36 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang wewenang komisi meliputi:

- a. Menerima laporan dari masyarakat atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat;
- b. Melakukan penilaian tentang dugaan adanya kegiatan usaha atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat;
- c. Melakukan penyelidikan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau yang ditemukan oleh komisi sebagai hasil dari penelitiannya;
- d. Menyimpulkan hasil penyelidikan atau pemeriksaan tentang ada atau tidak adanya praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat;
- e. Memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang ini;
- f. Memanggil, menghadirkan saksi, saksi ahli setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang ini;
- g. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli atau segenap orang sebagaimana dimaksud huruf (e) huruf (f) yang tidak bersedia memenuhi panggilan komisi;

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

Pelaksanaan tugas KPPU dipertegas dalam Keppres Nomor 75 Tahun 1999 pada Pasal 4 meliputi:

1. Melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 16;
2. Melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli 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 praktik monopoli 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 pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat;
6. Menyusun pedoman atau publikasi yang berkaitan dengan Undang-Undang ini;
7. Memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja komisi kepada Presiden DPR.³¹

Pasal 5 Keppres Nomor 75 Tahun 1999 mengatur fungsi komisi sesuai dengan tugas sebagaimana dimaksud Pasal 4 meliputi:

- a. Penilaian terhadap perjanjian, kegiatan usaha, penyalahgunaan posisi dominan;
- b. Pengambilan tindakan sebagai pelaksanaan kewenangan;
- c. Pelaksanaan administratif.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 selain mengatur mengenai materi dari hukum persaingan usaha juga mengatur mengenai tata cara penanganannya atau hukum formil dari hukum persaingan. Hukum formil yang diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 hanyalah pokok-pokoknya saja. KPPU sebagai lembaga yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang persaingan usaha bertugas mengawasi jalannya persaingan usaha di Indonesia serta menyusun pedoman atau publikasi yang berkaitan dengan Undang-Undang persaingan usaha ini sebagaimana tertuang dalam Pasal 36 butir f Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

³¹ Pasal 4 Keppres 75 Tahun 1999.

Tugas dan kewenangan KPPU tersebut sangat luas, menyerupai lembaga eksekutif, yudikatif, legislatif serta konsultatif.³² Dikatakan menyerupai lembaga eksekutif karena KPPU dapat melaksanakan atau mengeksekusi kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dan peraturan yang dibuat oleh KPPU dalam rangka pengimplementasian hukum persaingan usaha. Dikatakan menyerupai lembaga yudikatif karena kewenangan KPPU melakukan fungsi penyelidikan, memeriksa serta memutus bahkan menjatuhkan sanksi administratif atas perkara yang diperiksa termasuk memberikan sanksi pemberian ganti rugi kepada pihak yang dirugikan dan denda kepada pihak yang melanggar Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 serta sebagai dasar argumentasi dan penegakan hukum persaingan usaha.

Dikatakan menyerupai lembaga legislatif karena KPPU dapat membuat peraturan-peraturan yang tidak hanya berlaku internal mengikat para pekerjanya tetapi juga pengaturan yang mengikat eksternal kepada publik. Misalnya *guidelines*, tata cara prosedur penyampaian laporan penanganan perkara yang diajukan kepada komisi dengan mengeluarkan Keputusan Komisi Nomor 05/KPPU/Kep/IX/2000 tentang Tata Cara Penyampaian Laporan Penanganan Dugaan Pelanggaran Terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Dikatakan menyerupai lembaga konsultatif karena salah satu tugas KPPU adalah untuk memberikan saran pertimbangan kepada pemerintah dalam hal yang berkaitan dengan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat.

KPPU sangat menyadari bahwa tata cara penanganan perkara persaingan usaha sebagaimana diatur dalam Bab VII tentang Tata Cara

³² Ningrum, *Mencermati UU Nomor 5 Tahun 1999 dalam Memberikan Kepastian Hukum Bagi Pelaku Usaha*, 2003, hlm. 4.

Penanganan Perkara Pasal 38 sampai dengan Pasal 46 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 adalah merupakan pokok-pokok hukum formil dalam penanganan perkara persaingan yang masih harus dijabarkan untuk mengeliminir perbedaan-perbedaan penafsiran terhadap ketentuan-ketentuan dalam Bab VII tersebut. Perjalanan KPPU dalam mengawasi persaingan usaha dirasakan bahwa SK 05 Tahun 2000 tidak lagi memadai untuk menangani perkara-perkara persaingan usaha di Indonesia. KPPU banyak menerima masukan-masukan yang membangun dari berbagai pihak mulai dari para Terlapor sendiri yang terlibat dalam perkara-perkara persaingan usaha, para akademisi yang mengamati perkembangan hukum yang mengatur persaingan usaha, para advokat yang mengkritisi bahwa SK 05 Tahun 2000 kurang transparan, kurang memenuhi proses hukum yang baik (*due process of law*), juga para penegak hukum lainnya seperti hakim yang melihat banyak celah dalam proses penanganan perkara persaingan usaha oleh KPPU.

Pada tahun 2006, KPPU mengeluarkan sebuah Peraturan Nomor 01 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Persaingan Usaha di KPPU (disebut Perkom Nomor 01 Tahun 2006) yang mencabut keberlakuan SK 05 Tahun 2000 berlaku efektif sejak November 2006. Perkom tersebut diharapkan dapat lebih memperhatikan prinsip-prinsip beracara yang baik dan benar. Sejauh ini keberadaannya telah memberikan suatu pengembangan yang luar biasa dalam penanganan perkara persaingan usaha oleh KPPU dimana salah satunya adalah memperkenalkan rezim “perubahan perilaku” dalam menegakkan hukum persaingan usaha. Tahun 2007 perkom tersebut sedang dalam masa transisi mengalami uji implementasi. Penilaian yang dilakukan

meliputi kapabilitas Perkom tersebut dalam memenuhi “rasa keadilan” bagi pihak-pihak yang dilaporkan kepada KPPU sehingga di masa mendatang KPPU dapat memutuskan apakah akan segera melakukan penguatan terhadap hukum formil penanganan perkara persaingan usaha di KPPU ataukah cukup menyusun peraturan-peraturan pelaksana lainnya. Sampai akhirnya diperbaharui lagi dengan keluarnya Peraturan Komisi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU.

B. Prosedur Penegakan Hukum Persaingan Usaha

Pasal 38 ayat (2) mempersyaratkan laporan lengkap. Bab IV bagian pertama penyampaian laporan Perkom No. 1 Tahun 2010 Pasal 12 ayat (1) menyatakan laporan dibuat secara tertulis dengan ditandatangani oleh pelapor dalam Bahasa Indonesia dengan memuat keterangan yang jelas lengkap mengenai telah terjadinya pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dengan menyertakan identitas diri. Pihak pelapor atau pengadu harus menyampaikan kepada KPPU tentang identitasnya serta memberi keterangan yang jelas tentang telah terjadinya pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Hal ini mengharuskan pihak pelapor atau pengadu untuk mempunyai pengetahuan mengenai Undang-Undang ini.

KPPU melaksanakan tugas yang diembankan oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yaitu melindungi persaingan dari praktik monopoli, bekerja demi kepentingan umum. Tujuan utama prosedur hukum adalah untuk menetapkan telah terjadinya pelanggaran. Selain menjatuhkan sanksi pidana (Pasal 47 ayat

1 dan ayat 2 huruf f), KPPU dapat pula menjatuhkan sanksi administratif dalam bentuk pembayaran ganti rugi.³³

KPPU harus dianggap sebagai badan administratif yang bertindak atas dasar kepentingan umum berlainan dengan pengadilan perdata yang menangani hak-hak subyektif perseorangan dalam hubungan timbal balik. Hal ini beralasan jika KPPU mengutamakan kepentingan umum misalnya pengusutan pelanggaran Undang-Undang yang berdampak negatif terhadap persaingan pada skala nasional sebab menurut Pasal 3 huruf a Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tujuan Undang-Undang tersebut antara lain adalah perlindungan kepentingan umum.

Dalam rangka melindungi kepentingan umum, KPPU wajib memperhatikan situasi kasus khususnya pokok faktual legal yang dikemukakan dalam laporan atau pengaduan segera setelah KPPU memutuskan untuk melakukan pemeriksaan lanjutan (Pasal 39 ayat 1). Agar dapat menjalankan fungsi pengawasan, KPPU harus menilai bobot pelanggaran khususnya pengaruh pelanggaran yang dilaporkan terhadap kelangsungan persaingan di pasar bersangkutan, membandingkannya dengan kriteria formal yang dituntut dalam hal pembuktian serta dengan lingkup tindakan pemeriksaan yang diperlukan.

Proses penanganan perkara di KPPU untuk secara detailnya dikenal dua tahap pemeriksaan yaitu pemeriksaan pendahuluan dan pemeriksaan lanjutan. Pemeriksaan pendahuluan berlangsung dalam jangka waktu selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari kerja. Pemeriksaan pendahuluan ditujukan

³³ *Ibid.*,

untuk menemukan indikasi pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Pemeriksaan lanjutan berlangsung dalam jangka waktu selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari kerja dapat diperpanjang selama 30 (tiga puluh) hari kerja. Pemeriksaan lanjutan ini ditujukan untuk membuktikan dugaan pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Hasil pemeriksaan lanjutan adalah berupa putusan KPPU yang harus dibacakan di muka sidang yang terbuka untuk umum selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah jangka waktu pemeriksaan lanjutan berakhir.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat telah mengamanatkan dibentuknya suatu komisi pengawas yang akan memiliki otoritas untuk melakukan pengawasan terhadap implementasi ketentuan Undang-Undang ini. Pasal 30 sampai dengan Pasal 37 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 secara tegas mengamanatkan berdirinya suatu komisi yang independen dengan nama Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). KPPU sendiri secara resmi dibentuk berdasarkan Kepres Nomor 75 Tahun 1999. Kewenangan pembentukan ini didasarkan kepada Pasal 34 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang menginstruksikan pembentukan susunan organisasi, tugas dan fungsi KPPU ditetapkan melalui Kepres.³⁴

³⁴ Hikmahanto Juwana, *et.al.*, *Peran Lembaga Peradilan dalam Menangani Perkara Persaingan Usaha*, (Jakarta: *Partnership for Business Competition*, 2003), hlm. 1.

C. Proses Penegakan Hukum Persaingan Usaha

1. Tata Cara Penanganan Perkara

Pelaksanaan tugas KPPU seperti disebutkan pada Pasal 35 huruf (f) yaitu menyusun pedoman atau publikasi yang berkaitan dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dan yang terdapat dalam Pasal 38 ayat (4) tata cara penyampaian laporan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut oleh komisi. Sejak berdiri KPPU tahun 2000 telah tiga kali mengeluarkan keputusan menyangkut hukum acara di KPPU. Peraturan tersebut menyangkut Tata Cara Penanganan Perkara yaitu Peraturan KPPU dengan dua kali perubahan. Pertama, SK Nomor 05 Tahun 2000 tentang Tata Cara Penyampaian Laporan Penanganan Dugaan Pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Kedua, Perkom Nomor 01 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Persaingan Usaha di KPPU mulai efektif berlaku tanggal 18 Oktober 2006. Ketiga, Perkom Nomor 1 Tahun 2010 tentang tata cara Penanganan Perkara mulai efektif berlaku tanggal 1 April 2010.

Bagian menimbang dari Perkom Nomor 1 Tahun 2006 menyatakan:

- a. Bahwa dalam rangka meningkatkan transparansi dan efektivitas penanganan perkara di KPPU dipandang perlu untuk menyempurnakan Keputusan Komisi Nomor 05/KPPU/Kep/IX/2000 tentang Tata Cara Penyampaian Laporan dan Penanganan Dugaan Pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999;
- b. Bahwa untuk itu perlu ditetapkan Perkom tentang Tata cara penanganan Perkara di KPPU.

Dasar pertimbangan untuk menyempurnakan Keputusan Komisi nomor 05 Tahun 2000 adalah untuk meningkatkan transparansi dan efektifitas maka dikeluarkan Perkom Nomor 01 Tahun 2006. Kenyataannya bahwa Perkom Nomor 01 Tahun 2006 lebih *mengcover* persoalan yang terjadi di masyarakat dibandingkan dengan Keputusan Komisi Nomor 05 Tahun 2000 dalam penanganan perkara itu sehingga dalam penanganan perkara di KPPU lebih jelas dan lebih menuntun penyelesaiannya termasuk monitoring. Dalam pelaksanaan Perkom ini KPPU tetap menganalisa segala kekurangan yang terdapat dalam Perkom Nomor 1 Tahun 2006 sehingga KPPU mengeluarkan Perkom Nomor 1 Tahun 2010.

Bagian menimbang Perkom Nomor 1 Tahun 2010 disebutkan bahwa:

- a. Bahwa dalam rangka menyesuaikan dengan perkembangan untuk lebih meningkatkan kualitas transparansi dalam melaksanakan penanganan perkara, perlu untuk menyempurnakan tata cara penanganan perkara di KPPU dengan memperhatikan hasil Rapat Komisi tanggal 18 November 2009;
- b. Bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana yang dimaksud dalam huruf a, perlu menetapkan Peraturan Komisi tentang tata cara penanganan perkara.

Pasal 38 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 menyebutkan “Setiap orang yang mengetahui telah terjadi atau patut diduga telah terjadi pelanggaran terhadap Undang-Undang ini dapat melaporkan secara tertulis

kepada KPPU dengan keterangan yang jelas tentang telah terjadinya pelanggaran dengan menyertakan identitas pelapor. Ayat (2), pihak yang dirugikan sebagai akibat terjadinya pelanggaran terhadap Undang-Undang ini dapat melaporkan secara tertulis kepada KPPU dengan keterangan yang lengkap jelas tentang telah terjadinya pelanggaran serta kerugian yang ditimbulkan dengan menyertakan identitas pelapor. Ayat (3) identitas pelapor sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) wajib dirahasiakan oleh komisi. Ayat (4) tata cara penyampaian laporan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) ayat (2) diatur lebih lanjut oleh Komisi.

DPR RI meminta “setiap orang” untuk membantu KPPU dalam menindak pelanggaran terhadap Undang-Undang ini. Permintaan ini bukan merupakan suatu keharusan sebaliknya setiap orang dapat melaporkan secara tertulis kepada KPPU bahwa dia mengetahui atau menduga telah terjadi pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Pasal 38 ayat (2) mempersyaratkan laporan lengkap. Bab IV bagian pertama penyampaian laporan Perkom, Pasal 12 ayat (1) menyatakan laporan dibuat secara tertulis dengan ditandatangani oleh pelapor dalam bahasa Indonesia dengan memuat keterangan yang jelas lengkap mengenai telah terjadi atau dugaan terjadinya pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dengan menyertakan identitas diri. Ayat (2) Laporan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) di atas disampaikan kepada ketua komisi. Ayat (3) dalam hal komisi telah memiliki kantor perwakilan di daerah, laporan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat disampaikan kepada ketua KPPU melalui kantor perwakilan di daerah.

Laporan/pengaduan tersebut, pihak pelapor/pengadu harus menyampaikan kepada KPPU tentang identitasnya serta memberi keterangan yang jelas tentang telah terjadinya pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Hal ini mengharuskan pihak pelapor/pengadu untuk mempunyai pengetahuan mengenai Undang-Undang ini. Hal yang lebih penting bagi KPPU adalah bahwa pelapor/pengadu menyampaikan keterangan yang konkrit kepada KPPU. Sesudahnya, KPPU bertugas untuk menilai implikasi hukum dari kasus tersebut. Dianjurkan supaya laporan/pengaduan tertulis dilampiri dengan dokumen yang mengandung fakta pelanggaran yang diduga telah terjadi dapat digunakan oleh KPPU sebagai alat bukti dalam pemeriksaan lanjutan seperti diatur pada Pasal 42 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Sesuai dengan Pasal 38 ayat (3), KPPU wajib merahasiakan identitas pelapor/pengadu. Jaminan perlindungan yang diberikan oleh KPPU tersebut akan mendorong kesediaan menyampaikan pelaporan terhadap kemungkinan terjadinya pelanggaran Undang-Undang ini, oleh karena pihak yang demi kepentingannya tidak ingin pelaku usaha yang dilaporkan mengetahui identitasnya akan bersedia membuat laporan/pengaduan kepada KPPU.³⁵

2. Tahap Pemeriksaan Perkara oleh KPPU

a. Panggilan

Sebelum proses pemeriksaan dilaksanakan, KPPU terlebih dahulu menyampaikan panggilan kepada pelaku usaha, saksi atau pihak lain

³⁵ *Ibid.*, hlm. 387.

untuk hadir dalam proses pemeriksaan. Surat panggilan dari KPPU biasanya memuat tanggal, hari, jam sidang serta tempat persidangan yang akan dilaksanakan.³⁶ Pelaku usaha atau saksi yang telah dipanggil namun tidak hadir dalam persidangan di KPPU dapat diancam dengan tindakan tidak kooperatif yang melanggar Pasal 42 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Kemudian perkara diserahkan kepada kepolisian (Pasal 41 ayat (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999). Ini berarti bahwa perkara berubah menjadi perkara pidana.³⁷

Seharusnya panggilan yang disampaikan oleh KPPU kepada pelaku usaha atau saksi dipenuhi oleh pelaku usaha atau saksi agar proses pemeriksaan dapat berlangsung dengan baik. Persoalan apakah pelaku usaha tidak melanggar Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dapat disampaikan dalam pemeriksaan selanjutnya. Hal ini akan mempermudah penyelesaian perkara jika para pihak masing-masing melaksanakan kewajiban. Kenyataannya, banyak pelaku usaha mengelak ketika dipanggil oleh KPPU dengan berbagai alasan untuk menghindari pemeriksaan atau setidaknya menunda pemeriksaan. Padahal seandainya pemeriksaan segera berlangsung, pada proses berikutnya pelaku usaha dapat memberikan sanggahan. Penolakan panggilan atau ketidakhadiran pelaku usaha akan panggilan KPPU akan menimbulkan persoalan baru yang merumitkan pelaku usaha atau saksi karena perkara berubah menjadi perkara pidana. Pelaku usaha

³⁶ *Ibid.*, hlm. 328.

³⁷ Destivano, W. Harjon S, *Hukum Acara persaingan*, (Jakarta: Rajawali Press, 2005), hlm 27.

atau saksi yang tidak memenuhi panggilan menunjukkan lemahnya kesadaran hukum bagi pelaku usaha atau saksi. Padahal hukum bertujuan untuk melindungi masyarakat agar masyarakat sejahtera. Hal ini dapat dilihat pada Tim Pemeriksa Pendahuluan, Tim Pemeriksa Lanjutan dan Majelis Komisi yang diatur dalam Pasal 4 Perkom No. 1 Tahun 2010 yaitu:

- 1) Tim pemeriksa pendahuluan mempunyai tugas mendapatkan pengakuan terlapor berkaitan dengan dugaan pelanggaran yang dituduhkan dan/atau mendapatkan bukti awal yang cukup mengenai dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh terlapor serta merekomendasikan kepada Komisi untuk menetapkan perlu atau tidaknya dilakukan pemeriksaan lanjutan;
- 2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), tim pemeriksa pendahuluan mempunyai wewenang:
 - a) Melakukan penyelidikan dan/atau pemeriksaan;
 - b) Memanggil, menghadirkan dan meminta keterangan terlapor dan apabila diperlukan dapat memanggil pihak lain;
 - c) Mendapatkan, meneliti dan/atau menilai surat, dokumen atau alat bukti lain guna penyelidikan dan/atau pemeriksaan;
 - d) Menerima pernyataan kesediaan terlapor untuk mengakhiri perjanjian dan/atau kegiatan yang diduga melanggar dan merekomendasikan komisi untuk tidak melakukan pemeriksaan lanjutan secara bersyarat.

b. Pemeriksaan

1) Administratif

Prosedur administratif meliputi pemeriksaan identitas, pembacaan hak yang dimiliki oleh pelaku usaha, saksi atau pihak lain. Pasal 39 ayat (3), Komisi wajib menjaga kerahasiaan informasi yang diperoleh dari pelaku usaha apabila memang informasi tersebut termasuk rahasia perusahaan. Pasal 39 ayat (5) menentukan dalam melakukan pemeriksaan, anggota Komisi dilengkapi dengan surat tugas. Ketentuan Pasal 20 Keputusan KPPU No 05 Tahun 2000 pihak yang diperiksa tersebut berhak didampingi oleh kuasa hukumnya yaitu advokat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 18 Tahun 2003 tentang advokat.

2) Pokok permasalahan

Dalam memeriksa pokok permasalahan, terdapat dua tahap yaitu pemeriksaan oleh KPPU, pemberian kesempatan pada pelaku usaha untuk menyampaikan keterangan atau dokumen. Pemeriksaan yang dilakukan oleh KPPU sifatnya searah artinya KPPU memberikan pertanyaan kepada pelaku usaha, pelaku usaha tidak diberi kesempatan memberikan tanggapan atas dokumen yang diperoleh KPPU atau saksi yang telah diperiksa.³⁸

Pelaku usaha diberi kesempatan untuk memeriksa, membaca BAP pemeriksaan. Apabila diperlukan disetujui KPPU, pelaku usaha dapat memberikan koreksi atas BAP tersebut. Sebelum sidang

³⁸ *Ibid.*, hlm. 36.

ditutup, baik dalam pemeriksaan pendahuluan maupun pemeriksaan lanjutan, KPPU memberikan kesempatan pada pelaku usaha atau saksi untuk memberikan keterangan atau dokumen tambahan. Bagi pelaku usaha, keterangan atau dokumen tambahan ini berfungsi sebagai bentuk pembelaan.³⁹

Pelaku usaha bebas memberikan koreksian jika ada hal-hal yang tidak sesuai dengan keadaan sebenarnya yang dilakukan, di sinilah salah satu letak transparansi pemeriksaan yang dilakukan KPPU. Tetapi jika pelaku usaha yang sedang diperiksa melakukan pelanggaran maka tidak ada ruang untuk melepaskan diri sehingga sebaiknya pelaku usaha menjalankan semua ketentuan jika memang melanggar Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 baiknya melaksanakan putusan yang dikeluarkan oleh KPPU.

3) Pemeriksaan alat bukti

Pasal 42 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 menentukan bahwa yang dapat dijadikan alat bukti dalam pemeriksaan oleh KPPU terdiri dari keterangan saksi, keterangan ahli, surat atau dokumen, petunjuk, keterangan terlapor/saksi pelaku usaha. Keterangan ahli diperlukan dalam pemeriksaan perkara yang rumit. Saksi ahli dapat dihadirkan atas inisiatif pelaku usaha maupun KPPU. Tidak ada definisi yang pasti tentang saksi ahli dalam perkara praktik monopoli persaingan usaha tidak sehat dapat disimpulkan bahwa pengertian ahli disini adalah orang yang mempunyai keahlian di

³⁹ Andi Fahmi Ningrung (Ed.), *op.cit*, hlm. 328.

bidang praktik monopoli persaingan usaha, memahami bidang usaha yang dilakukan oleh pelaku usaha yang sedang diperiksa.⁴⁰

Pelaku usaha maupun saksi dapat memberikan dokumen untuk menguatkan posisinya/keterangannya. Setiap dokumen yang diserahkan akan diterima oleh KPPU. Majelis KPPU kemudian akan memberikan penilaian terhadap dokumen tersebut. Dokumen pelaku usaha dianggap mempunyai sifat yang obyektif oleh karena itulah dalam perkara monopoli persaingan usaha, dokumen pelaku usaha mempunyai kekuatan pembuktian yang khusus. Petunjuk dapat dijadikan sebagai alat bukti asalkan petunjuk itu mempunyai kesesuaian dengan petunjuk lainnya atau sesuai dengan perbuatan atau perjanjian yang diduga melanggar Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Suatu petunjuk yang didapat dalam bentuk tertulis, kekuatan pembuktiannya dikategorikan sama dengan kekuatan pembuktian surat atau dokumen. Penggunaan alat bukti petunjuk dalam perkara monopoli persaingan usaha tidak dapat disamaratakan melainkan ditentukan kasus per kasus. Petunjuk/saran selalu dapat memajukan penyelidikan apabila terdapat petunjuk tertulis maka petunjuk tersebut sesuai dengan isinya termasuk kategori surat atau dokumen.

Alat bukti petunjuk merupakan *indirect evidence* yang dapat diterima dalam hukum persaingan. Di negara lain juga demikian. Misalnya di Australia untuk menentukan adanya kesepakatan

⁴⁰ Destivano, W Harjon S, *op.cit*, hlm. 46.

(*meeting of the minds*) yang diharuskan dalam pembuktian adanya perjanjian yang melanggar hukum persaingan, bukti situasional (*circumstantial evidence*) dapat dipakai yang berupa petunjuk perbuatan yang paralel, petunjuk tindakan bersama-sama, petunjuk adanya kolusi, petunjuk adanya struktur harga yang serupa (dalam kasus *price fixing*) lain sebagainya sebagaimana diuraikan Terry A Giugni.⁴¹

Dalam penegakan hukum persaingan pemeriksaan alat bukti sangat diperlukan agar putusan ini betul-betul baik dipertimbangkan sebelum diputuskan. Pasal 42 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 menentukan bahwa yang dapat dijadikan alat bukti dalam pemeriksaan oleh KPPU terdiri dari keterangan saksi, keterangan ahli, surat atau dokumen, petunjuk, keterangan terlapor/saksi pelaku usaha. Berikut uraian alat bukti tersebut yaitu:⁴²

- a. Keterangan saksi. Pihak yang diperiksa baik itu saksi maupun pelaku usaha yang ditetapkan sebagai terlapor wajib untuk memberikan keterangan. Namun demikian pemberian keterangan ini sering diberikan dengan tidak disumpah terlebih dahulu karena dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tidak diwajibkan untuk disumpah sebelum memberikan keterangannya. Sahnya pemberian keterangan oleh saksi maupun oleh pihak lain menjadi penting karena keterangan saksi akan dijadikan pertimbangan oleh KPPU dalam membuat

⁴¹ Andi Fahmi Ningrung (Ed.), *op.cit.*, hlm. 328.

⁴² Destivano, W. Harjon S, *op.cit.*, hlm. 26.

putusan. Apabila perkara menjadi perkara perdata, keabsahan mengenai keterangan saksi yang dicantumkan dalam BAP saksi patut dipertanyakan. Dalam praktiknya selama ini keterangan dari saksi tersebut ada yang disumpah ada yang tidak disumpah.

Peraturan Komisi tidak mengatur lebih lanjut keterangan saksi yang bagaimana yang dapat diterima oleh majelis KPPU. Apakah keterangan seorang saksi saja cukup? Dalam praktiknya selama ini KPPU dalam menjatuhkan putusannya tidak hanya mendengarkan keterangan dari satu orang saksi saja tetapi juga didasarkan pada alat-alat bukti lain. Selain saksi-saksi yang diajukan oleh KPPU sendiri dalam hal perkara diperiksa atas inisiatif, sebaiknya juga diberikan hak kepada pelaku usaha yang diperiksa untuk mengajukan saksi yang dapat menolong pelaku usaha. Hal ini penting untuk menerapkan asas keseimbangan. Pasal 5 menguraikan:⁴³ (1) Tim Pemeriksa Lanjutan mempunyai tugas menemukan bukti ada atau tidak adanya pelanggaran dan menyerahkan hasil pemeriksaan lanjutan ke komisi untuk dinilai oleh majelis komisi. (2) Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), Tim Pemeriksa Lanjutan mempunyai wewenang melakukan penyelidikan dan/atau pemeriksaan; memanggil, menghadirkan dan meminta keterangan terlapor,

⁴³ Pasal 5 Perkom No. 1 Tahun 2010.

saksi, ahli dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap ketentuan Undang-Undang; meminta keterangan dari instansi pemerintah; mendapatkan, meneliti dan/atau menilai surat, dokumen atau alat bukti lain guna penyelidikan dan/atau pemeriksaan; meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan terlapor, saksi, ahli dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran yang tidak bersedia memenuhi panggilan untuk memberikan keterangan dan/atau data.

Keterangan saksi yang dibutuhkan dalam pemeriksaan adalah saksi yang mengetahui dugaan pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli persaingan usaha tidak sehat. Saksi yang akan memberikan keterangan sebaiknya disumpah sebelum memberikan kesaksiannya seperti yang diatur dalam Undang-Undang lain sehingga dalam menyampaikan kesaksiannya tidak melakukan kebohongan dan kecurangan lagi. Adanya keterangan saksi yang benar KPPU akan dapat terbantu dalam menyimpulkan apakah pelaku usaha melakukan pelanggaran atau tidak terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tidak secara jelas mengatur sumpah terhadap saksi maka ke depan dalam amandemen Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 sebaiknya hal ini dimasukkan. Mengantisipasi hal ini baiknya KPPU

memasukkan hal ini dalam peraturan komisi, menunggu sampai dilakukan amandemen terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Kesaksian yang benar sangat dibutuhkan dalam memutus suatu persaingan.

- b. Keterangan ahli. Untuk dapat menghasilkan putusan yang baik KPPU memerlukan pendapat dari seorang ahli tentang suatu perkara yang sedang diperiksanya. Seorang ahli dapat berupa seorang saksi yang dihadirkan oleh pelaku usaha atau yang dihadirkan oleh KPPU sendiri. Seorang ahli tentunya mempunyai kriteria-kriteria yang dapat dijadikan acuan, peranan dari saksi ahli sangatlah penting karena keputusan dari KPPU tentunya akan mempertimbangkan keterangan saksi ahli ini.

Dalam perkara persaingan usaha seorang saksi ahli dimaksudkan adalah yang memiliki keahlian khusus mengenai praktik monopoli persaingan usaha tidak sehat serta memahami industri maupun kegiatan jasa yang dilakukan oleh pelaku usaha. Seseorang yang ahli mengetahui suatu industri belum tentu dapat dianggap sebagai seorang yang ahli dalam masalah persaingan usaha. Untuk itu prinsip kehati-hatian dalam menentukan seseorang itu sebagai yang ahli didengar keterangannya sangatlah penting. Seorang ahli tentunya bersedia ditanya oleh siapa saja bukan hanya oleh KPPU terhadap seorang ahli akan dibuatkan berita acara tersendiri

yang akan menjadi bagian dari putusan KPPU. Disamping itu hak dari KPPU untuk menggunakan seorang saksi ahli, ada baiknya diberikan kesempatan kepada pelaku usaha untuk memberikan saksi ahli sendiri guna didengar keterangannya oleh KPPU kemudian dilakukan cek silang antara keterangan yang diberikan oleh saksi ahli KPPU dan keterangan yang diberikan oleh saksi ahli dari pelaku usaha. Hal ini perlu dilakukan dengan tujuan agar KPPU dapat memperoleh informasi yang sebesar-besarnya mengenai permasalahan yang ada.

- c. Surat atau dokumen. Dalam praktiknya KPPU memperoleh surat atau dokumen yang dibuat oleh instansi pemerintah mengenai suatu kebijakan publik. Surat ini dapat diterima oleh KPPU sebagai alat bukti boleh difotokopi. Setiap dokumen, baik asli maupun fotokopi diterima dari si pelaku usaha ataupun saksi, akan diterima oleh KPPU diberi catatan bahwa dokumen ataupun surat tersebut asli atau fotokopi. Oleh karena itu sebaiknya KPPU juga melakukan pengecekan terhadap dokumen yang diberikan oleh pelaku usaha, saksi ataupun pihak yang melaporkan karena dokumen ataupun surat tersebut akan dijadikan dasar bagi KPPU untuk memberikan keputusan. Permintaan keterangan dari pemerintah ini diatur dalam Pasal 47 Perkom No. 1 Tahun 2010 sebagai berikut: (1) Permintaan keterangan dari Instansi Pemerintah sebagaimana dimaksud

dalam Pasal 44 ayat (2) dilakukan dalam suatu ruang pertemuan atau tempat lain yang ditentukan oleh komisi; (2) keterangan pemerintah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dicatat dalam suatu Risalah Keterangan Pemerintah yang ditandatangani oleh Pihak Instansi Pemerintah dan Sekretariat Komisi; (3) Segala surat dan/atau dokumen yang diserahkan oleh terlapor, saksi, ahli dan instansi pemerintah dicatat oleh sekretariat komisi dalam berita acara penerimaan surat dan/atau dokumen.

Di dalam persidangan untuk acara keberatan, keaslian atau fotokopi dokumen atau surat yang diserahkan oleh KPPU kepada pengadilan dapat menjadi permasalahan karena pengadilan akan mempertanyakan apakah alat bukti berupa surat dokumen yang disampaikan diperoleh oleh KPPU dari pelaku usaha, saksi ataupun pihak lain adalah asli. Apabila KPPU tidak dapat menunjukkan bahwa dokumen yang disampaikan asli atau tidak hal ini akan menjadi catatan bagi majelis hakim. Hal tersebut dapat mempengaruhi putusan yang akan dikeluarkan oleh majelis hakim.

- d. Petunjuk. Sangat sulit untuk menentukan adanya petunjuk di dalam kasus praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat. Namun KPPU pernah menggunakan petunjuk sebagai suatu alat bukti dalam kasus indomobil dimana dikatakan oleh KPPU bahwa adanya kesamaan di dalam penggunaan huruf di

dalam dokumen tender. Putusan KPPU sendiri akhirnya dibatalkan tetapi MA tidak memberikan pandangannya mengenai masalah alat bukti petunjuk.

e. Keterangan pelaku usaha. Keterangan pelaku usaha di sini berhubungan dengan Pasal 29 Perkom No. 1 Tahun 2010 karena akan mendapatkan pengakuan dan/atau keterangan dari terlapor. Kegiatan pemeriksaan pendahuluan diatur dalam pasal 29 yaitu:

- (1) Pemeriksaan pendahuluan dilakukan untuk mendapatkan pengakuan terlapor berkaitan dengan dugaan pelanggaran yang dituduhkan dan/atau mendapatkan bukti awal yang cukup mengenai dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh terlapor;
- (2) Untuk mendapatkan pengakuan terlapor sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), tim pemeriksa pendahuluan memanggil terlapor untuk dimintakan keterangan dan kesediaannya untuk mengakhiri perjanjian dan/atau kegiatan yang diduga melanggar;
- (3) Untuk mendapatkan bukti awal yang cukup sebagaimana dimaksud ayat (1) tim pemeriksa pendahuluan dapat memanggil dan memeriksa pihak-pihak yang dianggap mengetahui terjadinya pelanggaran;
- (4) Apabila diperlukan tim pemeriksa pendahuluan dapat meminta surat, dokumen atau alat bukti lain kepada terlapor

dan pihak-pihak yang dianggap mengetahui terjadinya pelanggaran.

Dalam perkara persidangan persaingan usaha sahnya suatu pengakuan ataupun pernyataan yang disampaikan di luar sidang PN yaitu disampaikan di dalam sidang KPPU tercantum di dalam BAP pelaku usaha ataupun saksi dengan atau tanpa disumpah. Pelaku usaha juga dalam memberikan kesaksiannya sebaiknya disumpah jadi bukan hanya saksi yang disumpah. Pelaku usaha juga dapat mengajukan saksi yang dapat mengetahui kejadian. Hal ini juga merupakan hak pelaku usaha dalam membela dirinya.

Permasalahan banyak muncul sehubungan dengan keterangan pelaku usaha misalnya mengenai jawaban atas pertanyaan apakah keterangan yang disampaikan oleh pelaku usaha dalam BAP majelis komisi saja yang dapat ditetapkan sebagai alat bukti, bagaimana dengan dokumen ataupun bantahan yang juga disampaikan oleh pelaku usaha kepada majelis KPPU mengenai pokok permasalahannya tetapi tidak tercatat dalam BAP majelis komisi KPPU. Apakah dokumen atau bantahan tersebut dapat dijadikan alat bukti? Hal yang menarik adalah apabila dokumen tambahan yang diberikan oleh pelaku usaha tidak termasuk dalam BAP ataupun berkas perkara yang dikirimkan kepada PN hanya yang akan memeriksa berkas perkara dokumen-dokumen yang diserahkan oleh KPPU

sebagaimana diamanatkan oleh Perma No. 3 tahun 2005. Selama ini KPPU berpendapat bahwa keterangan pelaku usaha yang disampaikan tidak perlu dimasukkan di dalam putusan KPPU diserahkan kepada PN. Hal ini tentunya merugikan bagi pelaku usaha yang diputuskan bersalah karena mereka harus mengungkapkan kembali dalil tersebut di dalam keberatannya. Hal ini menunjukkan bahwa mekanisme pemeriksaan di hadapan majelis KPPU kurang memberikan perlindungan hukum kepada pelaku usaha, saksi ataupun pihak lain. Apabila pelaku usaha memang telah dirugikan oleh putusan KPPU karena tidak adanya "*due process of law*," mereka berharap agar mendapat perlindungan hukum yang lebih baik pada saat mereka mengajukan keberatan ke PN.

- f. Pembacaan putusan. Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 mensyaratkan setelah 30 (tiga puluh) hari pemeriksaan maka KPPU wajib memutuskan apakah telah terjadi pelanggaran ataupun tidak. Penjelasan Pasal 43 ayat (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 disebutkan bahwa pengambilan keputusan itu diambil dalam suatu sidang majelis yang beranggotakan sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang anggota komisi. Putusan komisi tersebut harus dibacakan dalam sidang yang terbuka untuk umum segera diberitahukan kepada pelaku usaha (Pasal 43 ayat (4) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999). Berdasarkan penjelasan Pasal 43 ayat (4)

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 ini yang dimaksudkan dengan pemberitahuan kepada pelaku usaha tersebut adalah penyampaian petikan putusan komisi kepada pelaku usaha atau kuasa hukumnya.⁴⁴

Hal ini diatur juga dalam Pasal 57 Perkom No. 1 Tahun 2010 yaitu putusan komisi dibacakan dalam suatu sidang majelis komisi yang dinyatakan terbuka untuk umum. Pasal 58 Perkom No. 1 Tahun 2010 disebutkan majelis komisi memberitahukan kepada terlapor tentang waktu dan tempat sidang pembacaan putusan. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tidak menyebutkan secara rinci apakah petikan putusan tersebut harus disampaikan secara langsung kepada pelaku usaha (*in person*) atau dapat dilakukan dengan metode lain. Berpegang pada asas efisiensi serta keterbukaan maka pada dasarnya KPPU harus berusaha memberitahukan putusannya pada pelaku usaha yang bersangkutan pada hari yang sama dengan hari pembacaan putusan yang terbuka untuk umum. Selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak selesainya pemeriksaan lanjutan, KPPU wajib memutuskan telah terjadi atau tidanya pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Putusan KPPU ini harus dibacakan dalam suatu sidang yang dinyatakan terbuka untuk umum segera diberitahukan kepada pelaku usaha. Mengingat asas *fairness*

⁴⁴ Andi Fahmi Ningrum. (Ed), *op.cit*, hlm. 329.

komisi berusaha atas bantuan komunikasi yang modern supaya putusan komisi tersebut diberitahukan kepada pelaku usaha pada saat yang bersamaan dengan pemberitahuan kepada umum.⁴⁵

Mengingat pada pendeknya waktu 14 (empat belas) hari yang dimiliki oleh pelaku usaha untuk mengajukan upaya hukum keberatan terhadap putusan komisi, maka selayaknya pemberitahuan putusan tidak harus dilakukan dengan *in person* melainkan dapat dilakukan dengan bantuan sarana komunikasi yang modern seperti email atau fax.⁴⁶

c. Sanksi terhadap pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999:

Sanksi terhadap pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 diatur dalam Pasal 47 yang menyatakan (1) Komisi berwenang menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang ini. (2) tindakan administratif sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat berupa:

- a. Penetapan pembatalan perjanjian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 sampai Pasal 13, Pasal 15 dan Pasal 16 atau;
- b. Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan integrasi vertikal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 atau;

⁴⁵ Knud Hensen, *et. al, op.cit.*, hlm. 396.

⁴⁶ Andi Fahmi, *op.cit.*, hlm. 330.

- c. Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktik monopoli atau menyebabkan persaingan usaha tidak sehat atau merugikan masyarakat atau;
- d. Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan penyalahgunaan posisi dominan atau;
- e. Penetapan pembatalan atas penggabungan atau peleburan badan usaha pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 atau;
- f. Penetapan pembayaran ganti rugi atau;
- g. Pengenaan denda serendah-rendahnya 1 milyar setinggi-tingginya 25 milyar.

Pasal 47 tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa tindakan-tindakan administratif yang dapat diambil oleh KPPU adalah:⁴⁷

- a. Pembatalan perjanjian-perjanjian yang dilarang oleh Undang-Undnag anti monopoli;
- b. Memberikan perintah agar pelaku usaha segera menghentikan kegiatan integrasi vertikal;
- c. Memberikan perintah agar pelaku usaha dapat menghentikan kegiatan yang terbukti telah menimbulkan persaingan tidak sehat;
- d. Memberikan perintah agar pelaku usaha dapat menghentikan penyalahgunaan posisi dominan;
- e. Menetapkan pembatalan merger, akuisisi, konsolidasi yang menimbulkan persaingan curang;

⁴⁷ Munir Fuadi, *op.cit.*, hlm. 120.

f. Menetapkan pembayaran sejumlah ganti rugi;

g. Mengenakan denda.

Sanksi yang dapat dijatuhkan adalah sanksi administratif, perdata dan pidana. Dengan perkataan lain sanksi administratif merupakan sanksi alternatif atau sanksi yang kumulatif bersama dengan sanksi lainnya. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tidak mengaturnya maka yang berlaku adalah ketentuan hukum pada umumnya dimana antara sanksi perdata, pidana, administratif bersifat kumulatif. Jadi dapat dijatuhkan kepada seorang pelaku usaha ketiga jenis sanksi tersebut sekaligus. Apabila KPPU telah menjatuhkan sanksi denda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 47 ayat (2) huruf g, pada saat yang sama oleh pengadilan masih dapat menjatuhkan sanksi denda dalam Pasal 48 ayat (1) sehingga sanksi dendanya menjadi dua kali, sanksi denda dua kali tersebut dapat dijatuhkan karena denda dalam Pasal 47 ayat (2) huruf g merupakan denda administratif. Jadi kedua jenis denda tersebut adalah berbeda satu sama lain sehingga kedua-duanya dapat dijatuhkan secara kumulatif. Sanksi ganti rugi sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 47 ayat (2) huruf f, jika sanksi ganti rugi telah dijatuhkan maka sanksi ganti rugi perdata dapat diproses melalui gugatan perdata.

Dalam hal ini berbeda dengan sanksi denda yang bersifat kumulatif sebagaimana telah disebutkan, maka sanksi ganti rugi Pasal 47 ayat (2) huruf f tersebut bukanlah sanksi ganti rugi administratif. Jika ada sanksi ganti rugi maka ganti rugi tersebut akan diberikan kepada pihak yang dirugikan. Hal ini ditegaskan dalam penjelasan Pasal 47 ayat (2)

huruf f yang mengatakan bahwa ganti rugi diberikan pelaku usaha kepada pihak lain yang dirugikan. Pihak yang dirugikan tidak mungkin mendapatkan ganti rugi dua kali dari orang yang sama dalam kasus yang sama kecuali ada penyebutan lain dalam perundang-undangan. Misalnya di USA, ada ketentuan dalam hukum anti monopoli mereka yang memungkinkan sanksi ganti rugi tiga kali lipat (*treble damages*). Jadi karena di Indonesia tidak ada ketentuan yang memungkinkan penerimaan ganti rugi secara *doubel*, maka apabila ada pemberian ganti rugi menurut versi Pasal 47 ayat (2) huruf f dimana pada waktu bersamaan ada ganti rugi perdata lewat prosedur gugatan perdata biasa yang diajukan oleh pihak yang sama, maka pemberian ganti rugi hanya diberikan satu kali saja. Penggugat sebagai pihak yang dirugikan hanya tinggal memilih ganti rugi yang mana yang dia inginkan.

3. Pelaksanaan Putusan KPPU

Setelah ada putusan KPPU, terdapat tiga kemungkinan yang akan dilakukan oleh pelaku usaha yaitu:⁴⁸

- a. Pelaku usaha menerima keputusan KPPU secara sukarela melaksanakan sanksi yang dijatuhkan oleh KPPU. Pelaku usaha dianggap menerima putusan KPPU apabila tidak melakukan upaya hukum dalam jangka waktu yang diberikan oleh Undang-Undang untuk mengajukan keberatan.⁴⁹ Selanjutnya dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya pemberitahuan mengenai putusan KPPU, pelaku usaha wajib melaksanakan isi putusan tersebut,

⁴⁸ *Ibid.*, hlm. 330.

⁴⁹ Pasal 44 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

menyampaikan laporan pelaksanaannya kepada KPPU. Tidak diajukannya keberatan maka putusan KPPU akan memiliki kekuatan hukum tetap.⁵⁰ Terhadap putusan tersebut dimintakan fiat eksekusi kepada PN.⁵¹

- b. Pelaku usaha menolak putusan KPPU selanjutnya mengajukan keberatan kepada PN. Dalam hal ini pelaku usaha yang tidak setuju terhadap putusan yang dijatuhkan oleh KPPU, maka pelaku usaha dapat mengajukan keberatan ke PN dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari setelah menerima pemberitahuan tersebut.⁵²
- c. Pelaku usaha tidak mengajukan keberatan namun menolak melaksanakan putusan KPPU. Apabila pelaku usaha tidak mengajukan keberatan sebagaimana diatur dalam Pasal 44 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 namun tidak juga mau melaksanakan putusan KPPU dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari, KPPU menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik untuk melakukan penyidikan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dalam hal ini putusan KPPU akan dianggap sebagai bukti permulaan yang cukup bagi penyidik untuk melakukan penyidikan.⁵³

Pasal 60 Perkom No. 1 Tahun 2010 mengatur ayat (1) segera setelah majelis komisi membacakan putusan komisi, sekretariat komisi menyampaikan petikan putusan komisi berikut salinan putusannya

⁵⁰ Pasal 46 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

⁵¹ Pasal 46 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

⁵² Pasal 44 ayat 2 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

⁵³ Pasal 44 ayat (5) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

kepada telapor; dan ayat (2) terlapor dianggap telah menerima pemberitahuan petikan putusan berikut salinan putusan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) terhitung sejak hari/tanggal tersedianya salinan putusan dimaksud di website KPPU.

Monitoring pelaksanaan putusan dilakukan oleh sekretariat KPPU. Pasal 61 ayat (1) terlapor dapat mengajukan keberatan terhadap putusan komisi dalam kurun waktu 14 (empat belas) hari sejak diterimanya petikan putusan komisi berikut salinan putusan komisi; (2) dalam hal terlapor tidak mengajukan keberatan terhadap putusan komisi, maka terlapor wajib melaksanakan putusan komisi dan menyampaikan laporan pelaksanaannya kepada komisi.

4. Putusan KPPU memerlukan fiat eksekusi

Putusan KPPU merupakan salah satu sumber penting hukum persaingan usaha di Indonesia karena merupakan bentuk implementasi penegakan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Setiap putusan komisi yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap harus dimintakan penetapan eksekusi dari PN. Hal ini dapat diartikan bahwa kekuatan pelaksanaan putusan tersebut berada di bawah pengawasan ketua PN. Mekanisme fiat eksekusi ini dapat menghilangkan anggapan tentang terlalu luasnya kekuasaan yang dimiliki oleh KPPU. Ada pendapat yang mengatakan bahawa dengan diberikannya wewenang melakukan kewenangan rangkap sebagai penyidik, penuntut sekaligus hakim kepada KPPU akan berakibat KPPU menjadi lembaga *super power* seolah-olah tanpa kontrol. Hal ini tidak sepenuhnya benar karena

walaupun KPPU punya wewenang yang sangat besar dalam menyelesaikan perkara monopoli persaingan usaha tidak sehat, ada lembaga lain yang mengontrol wewenang itu dalam bentuk pemberian fiat eksekusi yaitu PN.⁵⁴

Fiat eksekusi dalam hal ini dapat diartikan persetujuan PN untuk dapat dilaksanakannya putusan KPPU. Persetujuan ini tentu tidak akan diberikan apabila ketua PN menganggap KPPU telah salah dalam memeriksa perkara tersebut. Mekanisme fiat eksekusi ini dapat menjadi kontrol terhadap putusan-putusan yang dihasilkan oleh KPPU yang tidak diajukan upaya keberatan oleh pihak pelaku usaha. Untuk putusan yang diajukan upaya keberatan, peran kontrol yang dilakukan oleh pengadilan akan lebih terlihat. Penyebabnya karena hakim yang memeriksa upaya keberatan akan memeriksa fakta serta penerapan hukum yang dilakukan oleh KPPU. KPPU pasti akan sangat berhati-hati dalam memeriksa perkara karena kesalahan dalam mengkonstatir, mengkualifisir, mengkonstituir akan mengakibatkan putusnya dibatalkan oleh hakim PN atau MA.

Hal ini terlihat dari putusan KPPU pada awal berdirinya lembaga ini beberapa putusan yang dibatalkan ketika diajukan keberatan oleh pelaku usaha. Banyak faktor penyebabnya misalnya karena kurang hati-hatian KPPU untuk memperhatikan dan memahami perkara karena hukum acara yang masih kurang jelas menuntun penyelesaian perkara, KPPU belum berpengalaman lain sebagainya. Setelah

⁵⁴ Andi Fahmi, *op.cit.*, hlm. 331.

berlangsung beberapa lama, KPPU menunjukkan kinerja yang optimal hal ini terlihat dari putusan KPPU yang dikuatkan PN dan MA misalnya perkara Carefour, perkara Garuda, perkara telkom dan lain sebagainya walaupun masih tetap perlu pembenahan terutama menyangkut penguatan kelembagaannya.

Ketentuan yang tidak jelas menimbulkan interpretasi yang berbeda dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 akan mengakibatkan ketidakpastian dalam proses penegakan hukum. Misalnya anggapan bahwa putusan KPPU sudah memiliki kekuatan hukum tetap tetapi pada Pasal 46 ayat 2 diwajibkan untuk mengajukan penetapan pengadilan untuk eksekusi.

Pasal 44 ayat (4) menyatakan bahwa putusan komisi menjadi bukti awal bagi penyidik untuk melakukan penyidikan bila putusan tidak diajukan oleh terlapor tidak melakukan upaya hukum keberatan. KPPU akan menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik untuk melakukan penyidikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini putusan komisi akan dianggap sebagai bukti permulaan yang cukup bagi penyidik untuk melakukan penyidikan.⁵⁵ Banyak pihak yang masih memperdebatkan mengenai penyerahan putusan kepada penyidik, apakah penyidik hanya memeriksa pembangkangan terlapor terhadap putusan KPPU yang sudah wajib dieksekusi ataukah penyidik dapat juga dimasukkan ke

⁵⁵ Pasal 44 ayat 5 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

pokok perkara yang diperiksa KPPU terhadap terlapor.⁵⁶ Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tidak menyinggung mengenai masalah bukti baru jadi tertutup kemungkinan gugatan didasarkan atas bukti baru karena yang diperiksa hanya putusan KPPU.

D. Hukum Persaingan Usaha di Beberapa Negara

1. Amerika Serikat

Di Amerika Serikat hukum persaingan dikenal dengan nama “*Antitrust Law*,” awalnya terbentuk hukum persaingan di AS adalah dalam rangka mengakomodasi keinginan akan hak untuk bersaing (*the right to compete*). Peraturan perundang-undangan paling awal yang mengatur tentang persaingan usaha adalah *Act to Protect Trade and Commerce Against Unlawful Restraints and Monopolies* yang dikeluarkan oleh Kongres tahun 1890 yang disebut dengan *Sherman Act*. Tahun 1914 *Sherman Act* disempurnakan dengan dikeluarkannya *Act to Supplement Existing Laws Against Unlawful Restraints and Monopolies* yang populer dengan sebutan *Clayton Act*. Pada tahun yang sama diterbitkan *Act to Create a Federal Trade Commission, to Define its powers and duties and for other purposes* yang lebih dikenal dengan nama *Federal Trade Commission Act*. Setelah berjalan lebih dari 20 tahun *Clayton Act* mendapatkan penyempurnaan melalui *Robinson-Patman Act*. Penyempurnaan dilakukan hanya terbatas pada Pasal 2 dari *Clayton Act* yang mengatur tentang diskriminasi harga. AS menganut sistem *common law* yang banyak mendasarkan putusan pengadilan (*case law*) maka perkembangan di

⁵⁶ Ningrum, *op. cit.*, hlm. 122.

AS sangat dipengaruhi oleh putusan pengadilan yang berfungsi menterjemahkan secara operasional ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.⁵⁷

Larangan dalam peraturan perundang-undangan putusan pengadilan di AS adalah praktik bisnis yang dapat menghambat perdagangan. Praktik bisnis ini dapat dilakukan lebih dari dua pelaku usaha dengan menggunakan instrumen perjanjian atau hanya oleh satu pelaku usaha dengan cara melakukan monopoli. Pasal (*section*) 1 *Sherman Act* ditentukan bahwa setiap perjanjian yang menghambat perdagangan (*trade and commerce*) dinyatakan tidak sah dapat dikenai sanksi denda maupun kurungan penjara apabila terbukti. Pasal 2 mengatur tentang larangan melakukan monopoli yang dapat dikenai sanksi denda atau kurungan penjara. *Clayton act* mengatur tentang larangan terhadap tindakan yang mempunyai dampak terhadap persaingan. Ada 4 tindakan yang dianggap tidak sah (*unlawfull*) yaitu diskriminasi harga (*price discrimination*), kontrak yang bersifat mengikat (*tying*) tertutup (*exlusive*), merger yang dilakukan oleh perusahaan rangkap jabatan. Tindakan-tindakan tersebut dianggap tidak sah sepanjang berakibat pada berkurangnya persaingan (*lessen competition*) atau menjurus pada praktik monopoli. *Robinson-Patman act* mengatur lebih lanjut tentang diskriminasi harga yang diatur dalam Pasal 2 *Clayton act*.

Di AS badan yang mempunyai kewenangan untuk menangani administrasi hukum persaingan adalah *Federal Trade Commission* (FTC) untuk melaksanakan hukum persaingan diantaranya *clayton act*, *robinson Patman*

⁵⁷ Ayudha D. Prayoga, *op.cit*, hlm. 32.

Act, Unfair Trade Practices Act. Pelaksanaan *Sherman Act* tetap menjadi kewenangan eksklusif dari peradilan Federal. FTC-AS beranggotakan 5 orang. FTC-AS mempunyai kewenangan untuk menindak terjadinya persaingan tidak sehat, FTC dapat memberikan perintah penghentian atas suatu tindakan yang diduga merupakan pelanggaran pada saat itu juga, proses pemeriksaan tetap berlangsung.⁵⁸

Dalam menjalankan tugasnya FTC-AS mempunyai kewenangan untuk mewajibkan pelaku usaha baik individu maupun badan hukum menjawab berbagai pertanyaan. Di samping FTC-AS, badan yang menangani masalah persaingan adalah Departemen Kehakiman (*departement of justice*). Dalam departemen kehakiman di sana ada sebuah divisi yang disebut sebagai *antitrust division*.⁵⁹

Kedudukan FTC dipertegas dengan adanya penegasan di dalam *FTC Act* yang menggambarkan penegakan peradilan terhadap kedudukan FTC sebagai lembaga yang memiliki kewenangan khusus di bidang persaingan usaha.⁶⁰ Penegakan hukum persaingan usaha di AS terlihat bahwa FTC tidak memiliki kewenangan absolut atas kasus persaingan usaha tetapi adanya suatu respek (*deference atau comity*) terhadap putusan FTC oleh pengadilan. Apabila pengadilan menemukan terjadinya kesalahan pada prosedur pemeriksaan di FTC, putusan tersebut tidak dibatalkan melainkan akan dikembalikan (*remand*) kepada FTC untuk dilakukan pemeriksaan ulang sesuai prosedur.⁶¹

⁵⁸ Ningrum, *op.cit.*, hlm. 61.

⁵⁹ Ayudha D. prayoga, *op.cit.*, hlm. 33.

⁶⁰ Ningrum, *op.cit.*, hlm. 39.

⁶¹ *Ibid.*, hlm. 46.

2. Jepang

Peraturan perundang-undangan yang utama dalam hukum persaingan Jepang adalah *Act Concerning the Prohibition of Private Monopoly and Maintenance of fair Trade (Act No 54 of 14 April 1947)*. Nama lengkap aslinya adalah *Shiteki Dakusen no Kinshi Oyobi Kosei Torihiki no Kakuho ni Kansuru Horitsu* namun nama panjang itu disingkat menjadi *dokusen kinsiho* (Undang-Undang Anti monopoli Jepang) yang diundangkan pada tanggal 14 April 1947. Pada awal berlakunya Undang-Undang Anti Monopoli Jepang (UUAMJ) diberlakukan secara ketat namun dalam perjalanannya pemberlakuannya tidak seketat pada awalnya. Berlakunya UUAMJ tersebut beberapa industri raksasa di Jepang terpaksa direstrukturisasi dengan memecah diri menjadi perusahaan yang lebih kecil. Raksasa industri seperti *mitsubishi heavy industry* dipecah menjadi tiga perusahaan, *the japan steel corp* dipecah menjadi dua industri yang terpisah. Era pemberlakuan *dokusen kinshi ho* sempat terjadi gelombang merger, namun *industrial structure council* sebuah lembaga industri di bawah lembaga kementerian perdagangan industri (MITI) secara berkala menerbitkan laporan-laporan praktik dagang yang tidak adil bersifat anti persaingan baik yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan Jepang maupun oleh *partner* dagangnya di luar negeri.⁶²

Di Jepang yang dilarang adalah monopoli yang dilakukan oleh swasta (*private monopolization*), hambatan tidak wajar pada perdagangan (*unreasonable restraint of trade*), praktik bisnis yang tidak sehat (*unfair*

⁶² Andi Fahmi Ningrum, *op.cit.*, hlm. 4.

business practices). Pasal 2 ayat (5) UUAMJ menentukan monopoli oleh swasta dimana pelaku usaha (*entrepreneur*) menolak kehadiran atau mengendalikan pelaku usaha lain yang bertentangan dengan kepentingan publik menghambat persaingan. Pasal 2 ayat (6) UUAMJ hambatan yang tidak wajar dalam perdagangan adalah kegiatan bisnis dimana para pelaku usaha bersama-sama membatasi atau melakukan kegiatan untuk menetapkan, mempertahankan atau menaikkan harga, atau membatasi produksi, teknologi, barang, fasilitas, atau konsumen atau pemasok yang bertentangan dengan kepentingan publik persaingan. Pasal 2 ayat (9) mengatakan praktik bisnis yang tidak sehat adalah tindakan yang dapat menghalangi persaingan yang sehat diantaranya secara tidak sah melakukan diskriminasi terhadap pelaku usaha lainnya, memaksa konsumen untuk berhubungan dengan dirinya saja.⁶³

Larangan lainnya yang diatur adalah tentang merger, akuisisi larangan terhadap perusahaan induk (*holding company*), kartel, kegiatan asosiasi perdagangan yang dapat menghambat persaingan, boikot, pengaturan *exclusive dealing*, *resale price maintenance*, penyalahgunaan posisi dominan, perjanjian dengan pihak asing. Penegakan hukum persaingan di Jepang dilakukan oleh sebuah badan yang disebut *fair trade commission*. Keberadaan FTC Jepang (FTCJ) diatur secara rinci dalam Bab 8 dari UUAMJ. Keberadaan badan ini banyak meniru FTC-AS. FTCJ merupakan badan administratif yang *independent* terdiri dari satu orang ketua empat orang anggota yang kesemuanya ditunjuk oleh para menteri setelah mendapat persetujuan dari

⁶³ Ayudha D. Prayoga, *op.cit.*, hlm. 35.

parlemen. Dalam melaksanakan tugasnya FTCJ dibantu oleh sebuah sekretariat yang mempunyai kurang lebih 500 personil.⁶⁴

Pada dasarnya wewenang FTCJ dapat dibagi menjadi tiga kategori yaitu:

- a. Kewenangan yang bersifat administratif, dimana FTCJ memberikan persetujuan kepada beberapa perjanjian ataupun konsultasi dengan badan lainnya;
- b. Kewenangan yang bersifat *quasi* legislatif maksudnya adalah dalam pembuatan peraturan misalnya dalam Pasal 2 (9) UUAMJ dapat menentukan apa saja yang termasuk dalam 6 kategori tindakan yang menghambat persaingan;
- c. Kewenangan yang bersifat *quasi* yudikatif diartikan sebagai kewenangan yang terutama yaitu memaksa pihak yang melanggar untuk patuh menjalankan putusan FTCJ. Kewenangan *judicial* jelas dimiliki oleh lembaga peradilan tetapi FTCJ diberikan kewenangan untuk melakukan investigasi, pemeriksaan memutuskan apakah terjadi pelanggaran atau tidak. Seluruh proses ini dilakukan melalui pemeriksaan yang terbuka memberikan kesempatan kepada pihak terlapor untuk memberikan bukti sebaliknya untuk membela diri. FTCJ dapat melakukan investigasi berdasarkan (a) laporan masyarakat, (b) pemberitahuan pihak kejaksaan, (c) pemberitahuan oleh bagian UKM MITI (Kementerian perindustrian perdagangan), (d) *ex officio* merupakan keputusan inisiatif FTCJ.⁶⁵

Berdasarkan pasal 45 UUAMJ seseorang yang menduga terjadi pelanggaran dapat melaporkannya kepada FTCJ tetapi FTCJ tidak serta merta wajib untuk melakukan proses hukum. Demikian juga bila pihak kejaksaan menemukan adanya pelanggaran maka wajib memberitahukan kepada FTCJ. FTCJ juga dapat melakukan investigasi atas inisiatifnya bila menemukan

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 35.

⁶⁵ Susanti, *op.cit.*, hlm. 37.

cukup bukti maka melalui pengacara yang merupakan staf sekretariat FTCJ akan melanjutkan dengan proses hukum berikutnya. Dalam proses investigasi, FTCJ berhak menggunakan wewenangnya untuk memerintahkan agar dokumen dari terlapor materi lainnya diserahkan dalam proses pemeriksaan. Bila pemeriksaan selesai maka pengacara FTCJ akan menyerahkan laporan tersebut kepada komisi FTCJ. Bila bukti tidak cukup untuk memulai pemeriksaan selanjutnya, maka FTCJ memutuskan untuk tidak melanjutkan pemeriksaan berhenti pada pemeriksaan pendahuluan saja. Sebaliknya bila dirasakan cukup bukti maka FTCJ dapat memulai proses pemeriksaan lanjutan dengan mengeluarkan rekomendasi bahwa proses formil dapat dimulai. Pasal 48 menyatakan bahwa bila terjadi pelanggaran maka FTCJ dapat mengeluarkan rekomendasi yang berisikan bahwa pihak yang diduga terlibat dalam tindakan tersebut harus menghentikan tindakannya dengan mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk mengurangi terjadinya pelanggaran. Rekomendasi harus memuat unsur-unsur pelanggaran harus diinformasikan kepada terlapor.⁶⁶

Bagi pihak yang merasa tidak puas dengan putusan dari FTC Jepang dapat mengajukan banding pada PT. Tokyo. PT memiliki yurisdiksi eksklusif merupakan pengadilan tingkat pertama sehubungan dengan putusan yang dikeluarkan oleh FTC Jepang.⁶⁷

Pengalaman Jepang negara-negara industri baru (NIB) asia timur termasuk korea selatan, taiwan telah mengungkapkan bahwa lingkungan kebijaksanaan persaingan domestik adalah alat kebijaksanaan yang sangat

⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 38.

⁶⁷ Ayudha D. Prayoga, *op.cit.*, hlm. 36.

efektif untuk mendorong pengembangan perusahaan-perusahaan atau industri-industri yang efisien berdaya saing tinggi.⁶⁸

Bahwa pengalaman Jepang tersebut telah menunjukkan bahwa persaingan yang tajam antara perusahaan-perusahaan yang bergerak di pasar domestik mereka telah berhasil mendorong perusahaan-perusahaan ini untuk meningkatkan efisiensi daya saing mereka, mereka tidak menikmati proteksi terhadap persaingan dari impor.

Hasil kajian Profesor Michael Porter, dalam *thee kian wie dari harvard business school AS* yang dituangkan dalam bukunya "*The competitief advantage of nations*" (keunggulan kompetitif bangsa-bangsa) telah mengungkapkan bahwa persaingan domestik yang amat tajam antara perusahaan-perusahaan besar dari Korea Selatan telah merupakan suatu faktor pokok yang telah mendorong perusahaan-perusahaan Korea untuk meningkatkan efisiensi produktifitas mereka sehingga berhasil mencapai daya saing internasional yang tinggi.⁶⁹

Perkembangan industri-industri manufaktur yang berhasil di Korea Selatan telah dicirikan oleh munculnya suatu perusahaan perintis yang kemudian diikuti oleh masuknya perusahaan-perusahaan lain melalui persaingan yang tajam mulai menggerogoti dominasi pasar perusahaan perintis tersebut.⁷⁰

⁶⁸ Thee Kian Wie, *Aspek-Aspek Ekonomi yang perlu Diperhatikan dalam Implementasi Undang-Undang No. 5 Tahun 1999*, (Yogyakarta: Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, Jurnal Hukum Bisnis, volume 7, No. 37 Tahun 1999, 1999), hlm. 60.

⁶⁹ *Ibid.*, hlm. 61.

⁷⁰ *Ibid.*, hlm. 62.

3. Uni Eropa

Uni eropa menyebut hukum persaingan usaha adalah *competition law*. Pengaturan terhadap masalah persaingan terdapat dalam perjanjian UE karena dirasakan kebutuhan untuk menjamin persaingan bebas di pasar tunggal (*single market*) eropa. Sumber utama hukum persaingan di Uni Eropa adalah ketentuan yang terdapat dalam perjanjian UE. Dalam perjanjian tersebut terdapat pengaturan secara khusus tentang persaingan di bagian ketiga dengan judul *policy of the community*. Bab I dengan judul *rules on competition* dimana *section I* mengatur tentang *rules applying to undertakings* yang terdiri dari lima pasal. Pengaturan yang lebih rinci tentang persaingan dilakukan dengan produk hukum yang disebut *regulation, notices, directives decisions*.

Larangan terhadap pelaku usaha (*undertaking*) diatur dalam Pasal 85 86 perjanjian UE. Pasal 85 ayat (1) pada intinya mengatur larangan tentang perjanjian yang bersifat antidumping yang mempunyai dampak (*apprectable*) terhadap perdagangan antar negara anggota yang dapat menghalangi, membatasi atau mendistorsi dalam pasar bersama (*common market*). Pasal 86 pada dasarnya mengatur tentang penyalahgunaan posisi dominan oleh pelaku usaha sepanjang hal tersebut mempunyai dampak terhadap perdagangan antar negara anggota. Dalam praktiknya berdasarkan dua pasal yang terdapat dalam perjanjian UE yang dilarang adalah perjanjian yang bersifat horizontal, perjanjian yang bersifat vertikal, merger, usaha patungan, penyalahgunaan posisi dominan. Perjanjian yang bersifat horizontal yaitu perjanjian pembagian wilayah (*market sharing*), perjanjian untuk mengalokasi kuota, perjanjian untuk menetapkan harga (*price fixing*), perjanjian untuk memboikot (*collective*

boycott). Perjanjian yang bersifat vertikal adalah perjanjian distribusi pembelian eksklusif (*exclusive distribution exclusive purchasing*), perjanjian yang mengatur *resale price maintenance*, perjanjian keagenan yang eksklusif. Merger antara perusahaan juga dilarang sepanjang merger tersebut berakibat pada pemusatan kekuatan ekonomi. Dalam penyalahgunaan posisi dominan yang dilarang adalah yang berkaitan dengan *relevant product market geographical market* dominasi.⁷¹

Dalam aturan yang berlaku di Uni Eropa tindakan yang bersifat sosial walaupun berakibat pada matinya persaingan dapat dibenarkan. Hal ini dapat dilakukan dengan meminta pengecualian (*exemption*) sebagaimana diatur dalam Pasal 85 ayat (3) Perjanjian UE. Ketentuan ini sangat berbeda dengan yang berlaku di AS dengan alasan sosial. Ketentuan ini sangat berbeda dengan yang berlaku dimana alasan sosial tidak dapat menjadi dasar untuk diperbolehkan mematikan atau mengurangi persaingan.

Penegakan hukum persaingan di UE dilakukan oleh *European Commission* (disebut komisi). Komisi mempunyai peran penting yang memiliki wewenang untuk menuntut kasus-kasus menghentikan pelanggaran terhadap hukum persaingan. Komisi mempunyai kewenangan untuk melakukan penyelidikan termasuk memaksa perusahaan untuk membuka informasi yang dimintakan menyerahkan informasi-informasi tersebut pada penyelidikan di tempat komisi. Komisi juga memiliki kewenangan untuk mengenakan denda mengambil putusan sela. Komisi satu-satunya yang dapat mengabulkan pengecualian (*negative clearance*) yang dimintakan perusahaan berdasarkan

⁷¹ *Ibid.*, hlm. 38.

Pasal 85 ayat (1) Perjanjian UE. Di komisi terdapat sebuah bagian yang disebut sebagai *directorate general IV* yang bertanggungjawab terhadap kebijakan persaingan antara anggota UE. Terhadap putusan komisi dapat dimintakan banding ke *court of justice*. Di samping komisi yang dapat juga memberi keputusan apakah terjadi tidaknya pelanggaran terhadap hukum persaingan adalah *court of first instance* ini terutama memutus perkara rumit yang berhubungan dengan bantuan dari negara kasus anti dumping.

Disimpulkan bahwa pengaturan tentang persaingan usaha dilakukan oleh negara. Pada negara yang telah menjadi sebuah negara industri, hukum persaingan merupakan suatu kebutuhan yang mutlak. Kebutuhan ini didasarkan pada kepentingan untuk menjaga agar mekanisme pasar dapat bekerja dengan baik, sehingga pasar tidak menjurus pada praktik monopoli atau persaingan tidak sehat dimana pada akhirnya konsumen akan dirugikan.

4. Australia

Pada awal tahun 1960an, parlemen Australia mengesahkan ketentuan yang menyebutkan bahwa perjanjian anti-persaingan dagang (termasuk monopolisasi pelelangan yang kolusif) merupakan pengecualian dari ketentuan apabila mereka telah terdaftar bersama regulator yang akan mempelajari perjanjian di atas, dimana perlu memulai proses lambat agar perjanjian tersebut dibatalkan. Tahun 1974 Ketentuan Pelaksanaan Perdagangan (selanjutnya disebut akta) mulai diberlakukan lembaga sekarang dikenal dengan nama ACCC (*Australian Competition and Consumer Commission*) atau komite persaingan konsumen Australia. Didirikan lembaga yang bergerak masuk ke

budaya yang berbeda-beda dengan pelarangan terhadap berbagai bentuk perilaku anti persaingan termasuk merger, memperkenalkan suatu pola perlindungan konsumen secara nasional pola jaminan produk. Ketentuan ini sangat dipengaruhi oleh perundang-undangan AS namun dengan satu perbedaan yang sangat penting yaitu perilaku anti persaingan dapat dikecualikan dalam banyak hal terhadap ketentuan di dalam akta apabila terdapat perbedaan pendapat di kalangan publik yaitu:⁷²

- a. Pengecualian dari akta pelaksanaan perdagangan. Pelaksanaan Undang-Undang persaingan dagang tidak selalu menghasilkan kondisi sosial yang optimal. Beberapa kasus di masyarakat seperti lowongan kerja, kesehatan keselamatan. Terdapat banyak tujuan non-ekonomis seperti kebutuhan untuk mengetahui ketidakseimbangan distribusi kesejahteraan yang ingin dicapai berbagai negara. Terdapat berbagai cara dimana sasaran lain dapat dicapai sambil memungkinkan beberapa negara mengambil manfaat dari reformasi persaingan dagang. Berbagai alasan termasuk hal-hal kecil seperti perekonomian Australia jauhnya pasar-pasar utama, pemerintah Australia menyadari bahwa persaingan tidak selalu memberikan kondisi optimal untuk perekonomian. Penyusunannya dapat mempengaruhi persaingan dagang, penyusunan ini juga dapat memberi manfaat kepada masyarakat. Agar tidak kehilangan manfaat tersebut telah ditemukan sebuah alat untuk menetapkan apakah penyusunan ini telah mencukupi untuk menutup kerugian akibat persaingan.⁷³

⁷² Rons Adam, *Kebijakan Ketentuan Penerapan Persaingan Dagang Australia*, (Australia: Partnership for Business Competition, 2003), hlm. 4.

⁷³ *Ibid.*, hlm. 5.

Proses pengecualian administratif diterapkan dalam akta tersebut. Pengecualian administratif atau otorisasi meliputi proses konsultasi publik yang dilaksanakan oleh Keputusan ACCC dapat dipertanyakan atau disangah ke pengadilan persaingan dagang Australia. Pengadilan persaingan dagang Australia terdiri dari hakim pengadilan federal, para anggota yang ditunjuk oleh pemerintah federal karena pengetahuannya atau keahliannya dalam bidang industri, perdagangan, ekonomi hukum atau administrasi umum.⁷⁴

- b. Pelaksanaan anti persaingan. Ada dua prinsip utama yang paling menarik mendasari pelaksanaan pasal-pasal anti persaingan di dalam akta hukum persaingan di australia. Prinsip-prinsipnya adalah pertama perilaku apapun yang bertujuan atau berpengaruh ataupun mengurangi persaingan di pasar harus dilarang. Kedua, perilaku demikian harus dapat dikesampingkan demi keuntungan masyarakat umum. Jenis-jenis perilaku anti persaingan yang dilarang meliputi penetapan harga pasti, pembagian pasar, pemboikotan, penyalahgunaan pasar, kesepakatan eksklusif, penetapan harga jual kembali, penolakan untuk memasok mensuplai, penggabungan akuisisi anti persaingan.
- c. Sanksi pemulihan atas pelanggaran ketentuan persaingan. Akibat dari ketidakpatuhan dapat sangat parah. Sanksi maksimum untuk pelanggaran ketentuan persaingan dagang di dalam akta adalah sebesar A\$10 juta (sekitar US\$ juta) bagi perusahaan A\$500,00 (sekitar US\$ 300,000) untuk perorangan. Akta ini juga berisi keharusan untuk menghentikan bisnis

⁷⁴ *Ibid.*, hlm. 6.

yang terlibat dalam pelanggaran terhadap akta dalam hal merger, penyitaan saham atau aset. Sejak tahun 1992 akta ini juga berisi ketentuan tentang kemungkinan penyelesaian masalah melalui sidang oleh yang berwenang. Opsi ini telah semakin menarik bagi perusahaan yang ingin menghindari pengadilan.

- d. Tujuan tindakan penerapan. Tujuan umum kegiatan ACCC adalah untuk mengadakan kegiatan pemasaran memastikan bahwa terdapat persaingan di pasar bahwa persaingan itu tidak dicemari oleh perilaku yang membohongi dan tidak jujur. Metode yang umum digunakan ACCC dalam mencapai keberhasilan adalah pendidikan pasar dengan cara ini dimulai dengan memberikan pelayanan informasi pendidikan termasuk kantor-kantor penerangan wilayah, dalam bisnis pengenalan peraturan-peraturan perilaku industri, pola penyampaian keluhan dan sebagainya.⁷⁵

ACCC selalu ingin memastikan bahwa pihaknya telah memilih cara penerapan yang benar untuk mencapai tujuan sasaran yang telah seringkali dipublikasikan. Untuk mengambil keputusan ini ACCC akan memperhatikan beberapa faktor yaitu: pengabaian yang jelas terhadap akta, kerugian besar bagi masyarakat, pengarah yang mendidik atau yang menghambat, kondisi baru di pasar, kebutuhan untuk mengetes pencapaian akta. ACCC membuka diri terhadap penerimaan keluhan pertanyaan dari berbagai sumber misalnya konsumen atau pelanggan (umum), pesaing (umum), masukan dari lembaga pemerintah lain, tokoh politik, berita atau iklan media yang dipantau oleh staf ACCC. Bentuk-bentuk keluhan

⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 8.

pertanyaan adalah melalui telepon (paling umum), tertulis, dari jalan raya, para pejabat pemerintah. ACCC diminta untuk segera bertindak terhadap merger permintaan untuk pengesahan kewajiban yang resmi lainnya termasuk ketentuan akses masalah harga.⁷⁶

e. Proses penyelidikan di ACCC

1. Penyelidikan pendahuluan di ACCC. Setelah meneliti keluhan pertanyaan mengesampingkan hal yang tidak relevan dengan akta, keluhan dinilai untuk dapat menentukan:

- a. Pemberian nilai urutan penyelidikan. Setiap kriteria diberi nilai dari 1 sampai 5;
- b. Kecenderungan untuk memenuhi prioritas ACCC;
- c. Langkah resmi berikutnya (misalnya wawancara dengan pengusaha, penjelasan tentang peraturan, keputusan);
- d. Sumber-sumber yang diperlukan untuk dapat dilanjutkan ke langkah resmi berikutnya.

Seorang anggota staf ACCC yang senior akan mengkaji penilaian yang ada memutuskan apakah perlu memastikan sumber tertentu untuk dapat melanjutkan ke langkah resmi berikutnya. Dalam hal permasalahannya adalah pelanggaran berat terhadap akta, masukan-masukan awal mungkin diperlukan untuk memastikan apakah penyelidikan lebih jauh akan dilakukan, masukan tersebut meliputi:

⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 9.

- a. Meneliti basis data untuk menentukan apakah orang/perusahaan terkait pernah juga dikeluhkan sebelumnya memastikan seberapa sering keluhan semacam itu telah terjadi;
- b. Meminta kepada yang menyampaikan keluhan agar menyiapkan bukti-bukti atau pernyataan tertulis;
- c. Melakukan dialog umum di pasar mendatangi orang-orang atau organisasi yang disebut-sebut oleh yang menyampaikan keluhan.

Jika persiapan awal telah dilengkapi, opsi tindakan dipersiapkan biasanya oleh seorang anggota staf senior. Opsi tersebut dapat berupa keputusan untuk menghubungi perusahaan terkait untuk didengar keterangan dari pihaknya; memutuskan untuk tidak melanjutkan dengan penyelidikan berikutnya keputusan untuk tidak melanjutkan penyelidikan harus didasari atas apakah masalah tersebut sesuai dengan kriteria ACCC kesiapan sumber-sumbernya; menyelesaikan kasus ini dengan tindakan administratif tidak resmi; melakukan penyelidikan atas khusus tersebut lebih jauh; meminta saran-saran/nasihat hukum. Apabila diputuskan bahwa hasilnya akan lebih baik jika dilakukan tindakan administrasi tidak resmi, perusahaan yang dikeluhkan dapat diminta untuk memberi jaminan penghentian perilaku terkait atau tidak melibatkan.⁷⁷

Di Australia lembaga yang serupa dengan KPPU adalah *the australian competition and consumer commission* (ACCC) adalah sebuah lembaga independen (*independent statutory authority*) yang dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan *the trade practices act 1974* peraturan-peraturan yang lain. ACCC

⁷⁷ *Ibid.*, hlm. 11.

mempunyai seorang ketua, wakil ketua, anggota komisi tetap, anggota komisi yang diangkat secara *ex officio associate members*. Anggota ACCC disebut *the commission* (komisi). ACCC mempunyai lima komite untuk membantu tugas komisi membuat keputusan. Komisi ini berisi anggota *full* keahlian dalam bidang tertentu. Komisi ini bertemu secara rutin biasanya seminggu sekali untuk membuat keputusan tentang masalah-masalah yang tengah diselidiki oleh ACCC. Identik dengan KPPU, tanggungjawab utama ACCC adalah memastikan bahwa pelaku usaha masyarakat mematuhi hukum persaingan usaha. Akses masyarakat australia kepada ACCC lebih mudah, ACCC mempunyai kantor di semua ibukota negara bagian di Australia townsville untuk menangani keluhan masyarakat pertanyaan.

ACCC juga dapat melakukan penelitian, penyelidikan memberikan panduan kepada kalangan pelaku usaha konsumen tentang hak kewajiban yang mereka miliki berkaitan dengan hukum persaingan. Namun, kekuasaan ACCC lebih luas daripada KPPU karena ACCC mempunyai wewenang untuk memberikan otorisasi kepada pelaku usaha yang ingin dikecualikan dari berlakunya hukum persaingan dengan alasan adanya manfaat bagi masyarakat.

Tidak ada otorisasi untuk *misuse of market power*. Otorisasi akan diberikan apabila tindakan pelaku usaha mendatangkan manfaat kepada masyarakat melebihi dampak negatif tindakan tersebut terhadap persaingan.⁷⁸

ACCC juga mempunyai hak untuk menerima *notification* untuk perbuatan *exclusive dealing*. Pasal 93 *the trade practices act*, pelaku usaha yang melakukan *exclusive dealing* yang memberikan notifikasi kepada ACCC

⁷⁸ Andi Fahmi Ningrum, *op.cit.*, hlm. 316.

akan mendapatkan pengecualian dengan syarat adanya manfaat kepada masyarakat yang melebihi dampak negatif *exclusive dealing* tersebut terhadap persaingan. Pasal 29 (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, KPPU juga berhak menerima semacam *notification* untuk tindakan penggabungan, akuisisi peleburan. Pasal ini menentukan hak semacam itu terbatas untuk penggabungan, akuisisi peleburan yang berakibat nilai aset atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu. Di samping itu, notifikasi menurut pasal ini bukan untuk mengecualikan tindakan yang melanggar persaingan tetapi untuk mencegah terjadinya penggabungan, akuisisi peleburan yang menyebabkan terjadinya praktik monopoli. Sebagian besar pelanggaran yang ditangani oleh ACCC berasal dari laporan masyarakat pelaku usaha yang secara langsung terkena dampak pelanggaran. Dalam menghadapi pelanggaran hukum persaingan, ada beberapa tindakan yang diambil oleh ACCC yaitu:⁷⁹

- a. Menyatakan telah terjadi pelanggaran;
- b. Menghentikan tindakan pelanggaran tersebut;
- c. Memfasilitasi pemulihan terhadap konsumen pelaku usaha yang terkena dampak pelanggaran;
- d. Membuat jera pelaku usaha agar tidak melakukan pelanggaran serupa di kemudian hari;
- e. Memberikan sanksi atau denda.

Penentuan tindakan mana yang akan diambil tergantung apakah telah terbukti terjadi pelanggaran hukum persaingan, bagaimana tingkat keseriusan

⁷⁹ *Ibid.*, hlm. 317.

efek negatifnya terhadap persaingan konsumen. Dalam memeriksa perkara, *the ACCC* menggunakan beberapa pendekatan informal seperti:

- a. Bila pelanggaran yang disangkakan tidak terbukti, ACCC dapat menyediakan informasi pada pihak-pihak yang berkepentingan untuk menjelaskan duduk perkaranya;
- b. Bila tidak ada informasi yang cukup untuk mendukung penyelidikan lebih lanjut, ACCC dapat menunda atau membatalkan penyelidikan dengan atau tanpa memberitahu pelaku usaha. Pasal 29 (1) mengatakan “Penggabungan atau peleburan badan usaha atau pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 yang berakibat nilai aset atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu, wajib diberitahukan kepada komisi selambat-lambatnya 30 hari sejak tanggal penggabungan, peleburan atau pengambilalihan tersebut.”
- c. Bila pelanggaran terjadi secara tidak disengaja tidak menimbulkan dampak luas terhadap konsumen serta pelanggaran tersebut tidak terlalu menguntungkan pelaku usaha, ACCC dapat memberitahukan pelanggaran tersebut pada pelaku usaha memberikan informasi untuk mendorong perbaikan kepatuhan.
- d. Bila pelaku usaha telah memperbaiki perilakunya yang melanggar *trade practices act* mengambil tindakan untuk pencegahan agar pelanggaran tidak berulang, ACCC dapat menyelesaikan perkara tersebut secara informal.⁸⁰

⁸⁰ *Ibid.*, hlm. 318.

BAB III

KETIDAKJELASAN PROSEDUR BERACARA DALAM PERATURAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA NOMOR 1 TAHUN 2010

A. Proses dan Prosedur Penanganan Perkara Penyelesaian Dugaan Pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

Memahami hukum acara persaingan usaha akan memudahkan pemahaman terhadap isi putusan karena putusan KPPU menggambarkan tahapan-tahapan yang dilalui di dalam hukum acara yang berlaku sehingga berpengaruh terhadap struktur putusan KPPU. Namun demikian hukum acara untuk permasalahan hukum persaingan hanya diatur dalam Perkom No. 1 Tahun 2010 tentang tata cara penyampaian laporan penanganan dugaan pelanggaran terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.⁸¹

Pemeriksaan pendahuluan dapat dimulai setelah KPPU mengeluarkan surat penetapan atau keputusan tentang dapat dimulainya pemeriksaan pendahuluan. Pasal 39 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 menentukan bahwa jangka waktu pemeriksaan pendahuluan adalah 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal surat penetapan dimulainya suatu pemeriksaan pendahuluan.

Permasalahan hukum acara persaingan usaha di Indonesia pada pokoknya bersumber dari “kecelakaan intelektual” dari proses penyusunan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Nampaknya penyusun produk Undang-Undang ini tidak terlalu menguasai atau setidaknya tidak mendapatkan referensi yang tepat mengenai bidang hukum persaingan usaha secara baik dan

⁸¹ Andi Fahmi Ningrum, *op.cit.*, hlm. 329.

benar yang kemudian diikuti oleh kesalahan-kesalahan selanjutnya oleh lembaga penegak hukum dan peradilan hukum persaingan usaha. Kesalahan yang paling signifikan adalah kesalahan memahami secara benar posisi dan kaedah hukum persaingan usaha dalam konteks pembedangan hukum yang konvensional (Hukum Publik dan Perdata). Dilihat dari kegagalan memahami tujuan dan kaedah hukum persaingan usaha serta posisi hukum persaingan usaha dalam kaedah pembedangan hukum konvensional mengakibatkan ketidakjelasan kualifikasi kelembagaan dari KPPU yang kemudian berujung pada kebingungan *benchmark* sistem hukum acara yang seyogyanya digunakan. Kebingungan tersebut pada akhirnya membuat kekisruhan *due process of law* baik di tingkat penanganan perkara di KPPU dan penanganan perkara keberatan atas Putusan KPPU di lembaga peradilan umum.

Secara umum, prosedur penanganan perkara di KPPU diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 (Bab VII tentang Tata Cara Penanganan Perkara). Sebagai pelaksanaan dari Bab VII Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, KPPU menerbitkan aturan teknis yang lebih mendetail sebagai pedoman beracara di KPPU yaitu Peraturan KPPU No. 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara (Perkom No. 1 Tahun 2010). Aturan ini menggantikan Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU (Perkom No. 1 Tahun 2006) sekaligus mencabut Peraturan KPPU No. 2 Tahun 2008 tentang Kewenangan Sekretariat Komisi Dalam Penanganan Perkara (Perkom No. 2 Tahun 2008). Namun sebelum lebih jauh dibahas tentang pelaksanaan Perkom No. 1 Tahun 2010 maka terdapat hal yang cukup

esensial untuk diperhatikan yaitu tentang kewenangan KPPU dalam mengatur sendiri hukum acara internal dalam penanganan perkara persaingan usaha.

Pada bagian konsideran Perkom No. 1 Tahun 2010 disebutkan salah satu peraturan yang dijadikan dasar pembentukan Perkom adalah Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Akan tetapi apabila dicermati sebenarnya tidak ada satu ketentuan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang secara tegas memberikan kewenangan bagi KPPU untuk membuat peraturan mengenai tata cara penanganan perkara. Pasal 35 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999,⁸² hanya menentukan tugas KPPU untuk menyusun “pedoman” dan/atau publikasi yang terkait dengan Undang-Undang tersebut. Salah satu contoh pedoman adalah Pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender. Pada Pasal 38 ayat (4) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999,⁸³ memang disebutkan secara implisit kewenangan KPPU membuat suatu peraturan namun kewenangan tersebut hanya terkait tata cara penyampaian laporan mengenai dugaan pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dan bukan mengenai tata cara penanganan perkara atas dugaan pelanggaran.

Pasal 2 Perkom No. 1 Tahun 2010 mengatur jenis perkara yang ditangani oleh KPPU melingkupi:

- a. Perkara berdasarkan laporan Pelapor;
- b. Perkara berdasarkan laporan Pelapor dengan permohonan ganti rugi,
dan
- c. Perkara inisiatif KPPU.

⁸² Pasal 35 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 berbunyi “Tugas Komisi meliputi: ... f. menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan Undang-undang ini;”

⁸³ Pasal 38 ayat (4) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 berbunyi “Tata cara penyampaian laporan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut oleh Komisi.”

Jika didasarkan pada jenis perkara, terdapat perbedaan antara Perkom No. 1 Tahun 2010 dengan Perkom No. 1 Tahun 2006. Perkom No. 1 Tahun 2006 hanya mengenal perkara inisiatif dan perkara laporan, tanpa adanya perkara berdasarkan laporan Pelapor dengan permohonan ganti rugi.

Perkom No. 1 Tahun 2010 mengatur bahwa penanganan tiap-tiap jenis perkara berbeda satu sama lain. Penanganan perkara berdasarkan laporan Pelapor terdiri dari tahap:

- a. laporan;
- b. klarifikasi;
- c. penyelidikan;
- d. pemberkasan;
- e. sidang majelis komisi, dan
- f. putusan komisi.

Penanganan perkara berdasarkan laporan Pelapor dengan permohonan ganti rugi terdiri dari tahap:

- a. laporan;
- b. klarifikasi;
- c. sidang majelis komisi, dan
- d. putusan mejelis komisi.

Sedangkan tahapan penanganan perkara berdasarkan inisiatif KPPU meliputi:

- a. kajian;
- b. penelitian;
- c. pengawasan pelaku usaha;

- d. penyelidikan;
- e. pemberkasan;
- f. sidang mejelis komisi, dan
- g. putusan komisi.

Tetapi Perkom No. 1 Tahun 2010 tidak menjelaskan bagaimana penanganan perkara dalam hal terdapat pelaku usaha Pelapor atau adanya laporan dari masyarakat yang lebih dari satu dimana salah satu pelaku usaha mengajukan sedangkan lainnya tidak mengajukan permohonan ganti rugi. Jika merujuk pada pembedaan jenis perkara maka seharusnya tata cara penanganan perkara bagi para pelaku usaha akan berbeda satu dengan yang lainnya. Padahal dalam setiap penanganan perkara, umumnya, dikenal asas peradilan sederhana, cepat, dan biaya ringan.

Berbeda dengan Perkom No. 1 Tahun 2006, Perkom No. 1 Tahun 2010 telah mengatur secara khusus mengenai hak dan kewajiban para pihak dalam penanganan perkara. Hak dan kewajiban Pelapor diatur dalam Pasal 6 dan Pasal 7. Hak dan kewajiban Terlapor diatur dalam Pasal 8. Sedangkan hak dan kewajiban saksi dan ahli diatur dalam Pasal 9. Khusus untuk Terlapor, meski telah lebih jelas diatur namun pada praktiknya masih sering ditemui kendala yang menyebabkan tidak maksimalnya Terlapor melakukan pembelaan.

Salah satunya kendala adalah mengenai pemeriksaan alat bukti. Pasal 8 ayat (2) Perkom No. 1 Tahun 2010 hanya memberikan hak bagi Terlapor untuk memeriksa alat bukti (*enzage*) sebelum menyusun kesimpulan. Ketentuan tersebut berarti bahwa Terlapor hanya dapat memeriksa alat bukti yang menjadi dasar tuduhan dalam Laporan Hasil Pemeriksaan Pendahuluan (untuk

perkara inisiatif atau perkara berdasarkan laporan tanpa ganti rugi). Terlapor tidak mempunyai hak untuk memeriksa apakah tuduhan pelanggaran dalam Laporan Dugaan Pelanggaran mempunyai atau didasari oleh alat bukti yang kuat atau tidak. Selain itu, umumnya, Terlapor hanya diberikan waktu yang sangat terbatas, antara 1-2 jam, untuk melakukan *enzage*. Padahal tidak jarang dalam suatu perkara terdapat banyak alat bukti yang memerlukan waktu untuk memahami dan atau menganalisisnya.

Mengacu pada ketentuan Pasal 44 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999⁸⁴ *jo.* Pasal 2 ayat (1) Perma No. 3 Tahun 2005,⁸⁵ maka dapat dipahami bahwa upaya hukum yang tersedia yaitu Keberatan, hanya dapat dilakukan terhadap putusan KPPU. Sedangkan terhadap penetapan yang dikeluarkan oleh KPPU, sebagai contoh penetapan penghentian proses penanganan perkara berdasarkan Laporan, baik dengan maupun tanpa permohonan ganti rugi pada tahap Klarifikasi, tidak tersedia upaya hukum. Meskipun pelaku usaha Pelapor dimungkinkan untuk mengajukan laporan baru akan tetapi ketidaktersediaan upaya hukum tersebut menyebabkan tidak adanya mekanisme pengawasan agar KPPU tidak keluar dari kewenangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Keadaan tersebut berbeda jika kita membandingkannya dengan sistem peradilan pidana. Dalam sistem peradilan pidana dikenal istilah “pra peradilan” yaitu kewenangan pengadilan negeri untuk memeriksa dan memutus tentang:

⁸⁴ Pasal 44 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 berbunyi “Pelaku usaha dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari setelah menerima pemberitahuan putusan tersebut.”

⁸⁵ Pasal 2 ayat (1) Perma No. 3 Tahun 2005 berbunyi “Keberatan terhadap Putusan KPPU hanya diajukan oleh Pelaku Usaha Terlapor kepada Pengadilan Negeri ditempat kedudukan hukum usaha Pelaku Usaha tersebut.”

- a. sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan;
- b. ganti kerugian dan atau rehabilitasi bagi seorang yang perkara pidananya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan.⁸⁶

Selain melindungi kepentingan hukum terdakwa, pra peradilan juga memungkinkan pihak ketiga yang berkepentingan, salah satunya Pelapor, untuk meminta pemeriksaan jika merasa suatu penghentian penyidikan atau penuntutan dilakukan secara tidak sah.⁸⁷

Terkait proses pemeriksaan upaya hukum Keberatan, meskipun telah ada Perma No. 3 Tahun 2005 (Bab III tentang Tata Cara Pemeriksaan Keberatan), namun ketentuan dalam peraturan tersebut tidak cukup mengatur secara jelas mengenai tata cara pemeriksaan dan cenderung membuka ruang untuk perbedaan penafsiran dimana hal tersebut tidak bertentangan dengan penerapan hukum acara yang harus *rigid*. Hal tersebut dapat dilihat dari tidak adanya standarisasi pemeriksaan upaya hukum Keberatan. Dalam beberapa perkara Keberatan, dimungkinkan adanya “jawab jinawab” diantara pelaku usaha yang mengajukan Keberatan dengan KPPU karena majelis hakim berpedoman pada Pasal 8 Perma No. 3 Tahun 2005.⁸⁸ Pasal tersebut menentukan selain

⁸⁶ Pasal 77 KUHAP berbunyi “Pengadilan negeri berwenang untuk memeriksa dan memutus, sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam undang-undang ini tentang: a. sah atau tidaknya penangkapan, penahanan, penghentian penyidikan atau penghentian penuntutan; b. ganti kerugian dan atau rehabilitasi bagi seorang yang perkara pidananya dihentikan pada tingkat penyidikan atau penuntutan.”

⁸⁷ Pasal 80 KUHAP berbunyi “Permintaan untuk memeriksa sah atau tidaknya suatu penghentian penyidikan atau penuntutan dapat diajukan oleh penyidik atau penuntut umum atau pihak ketiga yang berkepentingan kepada ketua pengadilan negeri dengan menyebutkan alasannya.”

⁸⁸ Pasal 8 Perma No. 3 Tahun 2005 berbunyi “Kecuali ditentukan lain dalam Peraturan Mahkamah Agung ini, Hukum Acara Perdata yang berlaku diterapkan pula terhadap Pengadilan Negeri.”

ditentukan lain dalam Perma No. 3 Tahun 2005, berlaku hukum acara perdata dimana dimungkinkan adanya jawab-jawab dalam bentuk replik, duplik maupun kesimpulan. Sedangkan dalam perkara lain, majelis hakim cenderung merujuk ketentuan Pasal 5 ayat (4) Perma No. 3 Tahun 2005,⁸⁹ yang menentukan pemeriksaan hanya didasarkan pada putusan KPPU dan berkas perkara yang diserahkan KPPU. Dengan mekanisme tersebut pemeriksaan perkara Keberatan akan cenderung lebih cepat selesai dibandingkan dengan pemeriksaan yang menggunakan proses jawab-jawab.

Meskipun pada Pasal 5 ayat (3) Perma No. 3 Tahun 2005,⁹⁰ telah menentukan bahwa pemeriksaan perkara Keberatan dilakukan tanpa melalui proses mediasi namun keberlakuan hukum acara perdata kecuali ditentukan lain oleh Perma No. 3 Tahun 2005 (Pasal 8) serta pengakuan KPPU sebagai pihak dalam pemeriksaan perkara Keberatan (Pasal 2 ayat (3)) menimbulkan kebingungan bagi majelis hakim yang memeriksa perkara tersebut. Mungkin, dengan berpatokan Pasal 8 dan Pasal 2 ayat (3) Perma No. 3 Tahun 2005,⁹¹ sering kali majelis hakim menawarkan perdamaian (mediasi) bagi para pihak, pelaku usaha yang mengajukan upaya hukum Keberatan dan KPPU.

Ketidakjelasan lain dalam Perma No. 3 Tahun 2005 adalah batasan hukum acara yang berlaku dalam proses Keberatan khususnya mengenai dapat atau tidaknya intervensi dilakukan dalam perkara Keberatan. Hal ini menjadi penting karena sebagaimana diatur dalam Pasal 44 Undang-Undang No. 5

⁸⁹ Pasal 5 ayat (4) Perma No. 3 Tahun 2005 berbunyi "Pemeriksaan keberatan dilakukan hanya atas dasar putusan KPPU dan berkas perkara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2)."

⁹⁰ Pasal 5 ayat (3) Perma No. 3 Tahun 2005 berbunyi "Pemeriksaan dilakukan tanpa melalui proses mediasi."

⁹¹ Pasal 2 ayat (3) Perma No. 3 Tahun 2005 berbunyi "Dalam hal diajukan keberatan, KPPU merupakan pihak."

Tahun 1999 *jo.* Pasal 2 ayat (1) Perma No. 3 Tahun 2005 hanya pelaku usaha Terlapor yang dapat mengajukan Keberatan. Tidak adanya kesempatan bagi pelaku usaha Pelapor untuk mengajukan Keberatan telah menutup hak pelaku usaha Pelapor memperoleh keadilan dan perlindungan atau kepastian hukum yang mungkin saja dirugikan atas putusan KPPU, sebagai contoh tidak dikabulkannya permintaan ganti rugi yang tercantum dalam laporannya.

Dalam perkara Keberatan terhadap putusan KPPU terkait proses *beauty contest*, Majelis Hakim menolak permohonan intervensi yang dilakukan oleh dua pelaku usaha yang sebelumnya telah menyampaikan laporan dimana laporan tersebut kemudian ditindaklanjuti sebagai suatu perkara inisiatif hingga akhirnya diputus oleh KPPU. Majelis hakim berpendapat bahwa meskipun terdapat ketentuan Pasal 8 Perma No. 3 Tahun 2005 yang memberlakukan hukum acara perdata selain ditentukan dalam Perma No. 3 Tahun 2005 namun ketentuan tersebut tidak dapat ditafsirkan luas dengan membolehkan dilakukannya intervensi dalam perkara Keberatan karena terdapat perbedaan karakteristik antara perkara Keberatan dengan perkara perdata pada umumnya yaitu adanya jangka waktu pemeriksaan 30 (tiga puluh) hari kerja sebagaimana ditentukan Pasal 5 ayat (5) Perma No. 3 Tahun 2005.⁹² Selain itu majelis hakim menolak permohonan intervensi karena bukan merupakan pelaku usaha Terlapor dimana dapat diartikan bahwa majelis hakim cenderung menyamakan antara upaya hukum Keberatan yang hanya dapat dilakukan oleh pelaku usaha Terlapor dengan permohonan intervensi.

⁹² Pasal 5 ayat (5) Perma No. 3 Tahun 2005 berbunyi “Majelis Hakim harus memberikan putusan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak dimulainya pemeriksaan keberatan tersebut.”

Preseden tersebut menjadi menarik untuk dibahas lebih dalam karena dalam Perma No. 3 Tahun 2005 tidak ada satu pun ketentuan yang melarang secara tegas diajukannya permohonan intervensi. Dengan menolak permohonan intervensi karena pemohon intervensi bukan merupakan pelaku usaha, maka secara *a contrario*, majelis hakim berpendapat sebenarnya permohonan intervensi dimungkinkan jika diajukan oleh pelaku usaha/Terlapor. Sedangkan terkait jangka waktu mengacu Pasal 5 ayat (4) Perma No. 3 Tahun 2005 bukankah majelis hakim dapat memeriksa pokok-pokok permohonan intervensi melalui berkas perkara, termasuk laporan, yang sebelumnya telah diajukan pemohon intervensi selama pemeriksaan di KPPU sehingga jangka waktu tersebut tetap dapat dipenuhi oleh majelis hakim. Penolakan majelis hakim juga telah menutup kesempatan pemohon intervensi (pelaku usaha Pelapor) untuk memperoleh keadilan.

Preseden tersebut juga memberikan gambaran keengganan KPPU untuk melaksanakan kewenangannya sebagaimana diamanatkan Pasal 36 huruf j Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 untuk memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian pelaku usaha lain. Selama pemeriksaan di KPPU, dua pelaku usaha tersebut telah mengajukan bukti-bukti dugaan pelanggaran beserta dengan perhitungan dan bukti kerugian yang mereka derita atas pelanggaran tersebut. Akan tetapi dalam putusannya, KPPU tidak menetapkan adanya kerugian meskipun secara kontradiktif mengakui adanya tindakan anti persaingan yang dilakukan oleh pelaku usaha Terlapor.

Pasal 6 ayat (1) Perma No. 3 Tahun 2005,⁹³ mengatur majelis hakim dapat memerintahkan KPPU melalui putusan sela untuk dilakukannya pemeriksaan tambahan apabila majelis hakim berpendapat hal itu perlu dilakukan. Dalam ayat selanjutnya pada pasal yang sama telah ditentukan bahwa perintah tersebut memuat hal-hal yang harus diperiksa dengan alasan-alasan yang jelas dan jangka waktu pemeriksaan tambahan yang diperlukan. Meskipun pasal itu menjelaskan bahwa esensi pemeriksaan tambahan adalah untuk kebutuhan majelis hakim yang memeriksa perkara Keberatan namun dalam praktiknya pemeriksaan tambahan cenderung menjadi forum yang subjektif bagi KPPU untuk mencari-cari keterangan dan/atau bukti yang dapat menguatkan pertimbangan-pertimbangan KPPU dalam putusannya.

Sebagai contoh adalah pemeriksaan tambahan dalam perkara Keberatan terhadap putusan KPPU terkait industri farmasi. Dalam pemeriksaan tambahan perkara tersebut KPPU mengajukan pertanyaan-pertanyaan kepada ahli di luar dari pertanyaan-pertanyaan yang diperintahkan majelis hakim memeriksa perkara dalam putusan selanya dimana terkesan dilakukan untuk kepentingan subjektif KPPU sebagaimana disebutkan di atas.

Pemberlakuan Pasal 8 Perma No. 3 Tahun 2005 yang menentukan ketentuan hukum acara perdata diterapkan dalam perkara Keberatan kecuali ditentukan lain dalam Perma menyimpulkan bahwa alat bukti yang digunakan dalam pemeriksaan perkara Keberatan adalah alat bukti yang dikenal dalam

⁹³ Pasal 6 ayat (1) Perma No. 3 Tahun 2005 berbunyi “Dalam hal Majelis Hakim berpendapat perlu pemeriksaan tambahan, maka melalui putusan sela memerintahkan kepada KPPU untuk dilakukan pemeriksaan tambahan.”

hukum acara perdata. Sebagaimana diatur Pasal 164 *Herziene Inlands Reglement* (HIR) alat bukti dalam hukum acara perdata adalah:

- a. Surat;
- b. Saksi;
- c. Persangkaan;
- d. Pengakuan, dan
- e. Sumpah.

Penggunaan alat bukti tersebut berbeda dengan penggunaan alat bukti selama pemeriksaan di KPPU sebagaimana telah dijelaskan di atas yang memiliki pendekatan hukum acara pidana.

Ketidakkonsistenan hukum acara khususnya mengenai penggunaan alat bukti sangat mungkin menimbulkan masalah terkait pertimbangan atau pengambilan keputusan. Tidak jarang putusan KPPU hanya mengedepankan alat bukti *indirect evidence* dimana pembuktian tersebut sangatlah lemah di hadapan hukum acara perdata yang lebih mengedepankan *hard evidence*. Maka dalam praktik tidak sedikit putusan KPPU yang akhirnya dibatalkan oleh PN yang memeriksa perkara Keberatan. Oleh karena itu mengingat dalam beberapa perkara sangat sulit untuk menemukan *hard evidence* serta menimbang kekhasan hukum persaingan usaha maka hukum persaingan usaha tidak dapat menggunakan pendekatan hukum acara perdata melainkan menggunakan pendekatan hukum acara tersendiri atau setidaknya menggunakan pendekatan hukum acara pidana.

Dalam beberapa putusannya KPPU sering menetapkan adanya kerugian yang dialami oleh masyarakat atas suatu tindakan anti persaingan. Salah

satunya dalam Putusan 07/KPPU-I/2007 terkait kelompok usaha Temasek. KPPU menyatakan adanya kerugian konsumen sebesar Rp.14.764.980.000.000,00 (empat belas triliun tujuh ratus enam puluh empat milyar sembilan ratus delapan puluh juta rupiah) dan maksimal sebesar Rp.30.808.720.000.000,00 (tiga puluh triliun delapan ratus delapan milyar tujuh ratus dua puluh juta rupiah). Atas putusan tersebut beberapa kelompok masyarakat mengajukan upaya hukum gugatan perwakilan kelompok (*class action*) guna menuntut pemenuhan ganti rugi tersebut. Akan tetapi semua *class action* tersebut berujung pada penolakan PN dengan dasar tidak terpenuhinya syarat formal mengenai kejelasan mekanisme atau tata cara pendistribusian ganti kerugian sebagaimana ditentukan Pasal 3 Peraturan Mahkamah Agung No. 1 Tahun 2002 tentang Acara Gugatan Perwakilan Kelompok (Perma No. 1 Tahun 2002).⁹⁴

Sebaiknya mulai dipikirkan untuk membuat mekanisme yang mampu mengakomodasi *class action* berdasarkan Putusan KPPU atas tindakan anti persaingan yang menimbulkan kerugian kepada masyarakat secara masif. Kerugian yang mungkin sangat sulit untuk diperinci secara jelas kepada tiap-tiap pihak yang merasa dirugikan. Selain itu mungkin dapat pula dibuat mekanisme lain yang mampu mengkompensasi kerugian tersebut. Sebagai contoh memberikan ganti rugi yang dialami masyarakat kepada pemerintah untuk kemudian dapat dialokasikan guna memulihkan sektor yang telah dirugikan atas tindakan anti persaingan.

⁹⁴ Pasal 3 Perma No. 1 Tahun 2002 mensyaratkan gugatan perwakilan kelompok harus memenuhi syarat formal dimana salah satunya tuntutan atau petitum tentang ganti rugi harus dikemukakan secara jelas dan rinci dan memuat usulan tentang mekanisme atau tata cara pendistribusian ganti kerugian kepada keseluruhan anggota kelompok.

Terdapat ketidakjelasan mengenai pengenaan sanksi pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 48 (Pidana Pokok) dan Pasal 49 (Pidana Tambahan) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Jika memperhatikan seluruh ketentuan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dapat diketahui bahwa setiap pelanggaran pasal mengenai “perjanjian yang dilarang,” “kegiatan yang dilarang,” dan (penyalahgunaan) “posisi dominan” diancam dengan sanksi pidana. Akan tetapi dalam praktik, timbul pemahaman bahwa aspek pidana tersebut hanya diterapkan terhadap tindakan-tindakan pelaku usaha yang tidak kooperatif selama pemeriksaan di KPPU⁹⁵ atau tidak melaksanakan putusan KPPU yang telah berkekuatan hukum tetap.⁹⁶ Padahal di beberapa negara, tindakan anti persaingan yang pada hakikatnya merugikan publik (konsumen dalam jumlah besar) dapat langsung dilakukan proses pemidanaan.

B. Kepastian Hukum bagi Pihak yang Terlibat dalam Pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

Jimly Asshiddiqie secara sederhana menguraikan *state auxiliary organ* adalah lembaga negara yang dibentuk di luar konstitusi merupakan lembaga yang membantu pelaksanaan tugas lembaga negara pokok yaitu eksekutif, yudikatif sehingga KPPU disebut sebagai lembaga independen semu negara (*quasi*).⁹⁷ Peran sebuah lembaga independen semu negara (*quasi*) menjadi

⁹⁵ Pelaku usaha yang melanggar kewajiban penyerahan alat bukti yang diperlukan dalam penyidikan dan atau pemeriksaan diancam pidana denda atau pidana kurungan pengganti denda sebagaimana diatur dalam Pasal 48 ayat (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

⁹⁶ Terhadap pelaku usaha yang tidak melaksanakan putusan KPPU yang berkekuatan hukum tetap, KPPU akan menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik untuk dilakukan penyidikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana diatur dalam Pasal 44 ayat (4) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

⁹⁷ Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm. 24.

penting sebagai upaya responsif bagi negara-negara yang tengah transisi dari otoriterisme ke demokrasi.⁹⁸ Sebagai suatu lembaga independen, kewenangan yang dimiliki komisi sangat besar yang meliputi juga kewenangan yang dimiliki oleh lembaga peradilan meliputi penyidikan, penuntutan, konsultasi, memeriksa, mengadili, memutus perkara. Pemeriksaan putusan perkara di KPPU dianggap pada tingkat pertama dengan menjatuhkan sanksi administratif.

KPPU merupakan lembaga quasi menjalankan kewenangan yang sebenarnya sudah diakomodasi oleh lembaga negara yang sudah ada tetapi dengan keadaan ketidakpercayaan publik (*public distrust*) kepada eksekutif, maka dipandang perlu dibentuk lembaga yang sifatnya independen dalam arti yang tidak merupakan bagian dari tiga pilar kekuasaan.

Kedudukan KPPU lebih merupakan lembaga administratif karena kewenangan yang melekat padanya adalah kewenangan administratif sehingga sanksi yang dijatuhkan merupakan sanksi administratif. KPPU diberi status sebagai pengawas pelaksanaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, status hukumnya adalah sebagai lembaga yang independen yang terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah pihak lain. Anggota KPPU diangkat diberhentikan oleh presiden atas persetujuan DPR.

KPPU sebagai lembaga pengawas yang diamanatkan Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 menjalankan fungsinya dalam menegakkan hukum persaingan usaha mengalami banyak hambatan tantangan yang harus

⁹⁸ Andi Fahmi, *op.cit.*, hlm. 313.

ditempuh terlebih masalah hukum persaingan usaha merupakan pengaturan hukum yang baru di negeri ini.

Implementasi hukum persaingan usaha sesungguhnya memiliki karakteristik yang berbeda dengan implementasi hukum pada bidang hukum yang lain dimana biasanya efektifitas implementasi dari suatu produk hukum dapat dilihat dari adanya korelasi secara langsung dengan terjadinya perubahan sikap dari pihak-pihak yang diatur oleh produk hukum tersebut. Dengan adanya putusan KPPU, diharapkan para pihak mampu mengubah perilakunya sehingga sesuai dengan asas yang diterapkan oleh Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yaitu berasaskan kepada demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum dengan tujuan melindungi konsumen, menumbuhkan iklim usaha yang kondusif melalui terciptanya persaingan usaha yang sehat dan menjamin kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi setiap orang, mencegah praktik-praktik monopoli serta menciptakan efektifitas dan efisiensi dalam rangka meningkatkan ekonomi nasional.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 memang memiliki kekurangan dalam hal pengaturan hukum acaranya walaupun dalam teknis substansial sudah cukup mendapat penjelasan. Sehingga proses pemeriksaan upaya hukum keberatan di Pengadilan dan proses pemeriksaan upaya hukum kasasi di Mahkamah Agung tidak dapat ditemukan dalam Undang-Undang maupun Peraturan Komisi yang ada sehingga menimbulkan ketidakpastian dalam beracara.

Pada hukum persaingan usaha, efektifitas dari implementasinya tidak dapat dilihat dengan mudah di lapangan seperti halnya yang terjadi pada bidang hukum yang lain. Pada hukum persaingan usaha sebagian besar pengaturannya dirumuskan secara *rule of reason* sehingga perbuatan atau perilaku yang diatur tersebut bukanlah perbuatan atau perilaku yang mutlak atau secara otomatis dilarang. Pelaku usaha dapat melakukan perbuatan atau perilaku sebagaimana yang diatur di dalam pasal-pasal *rule of reason* tersebut asalkan dari perbuatan atau perilaku itu tidak mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Konsekuensinya sebanyak apapun putusan yang dihasilkan oleh aparaturnya penegak hukum seperti KPPU, Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung kecil kemungkinannya dapat mempengaruhi pelaku usaha lain untuk tidak melakukan perbuatan atau perilaku yang sama. Oleh karena itu tidak perlu terlalu diharapkan bahwa efektifitas implementasi dari hukum persaingan usaha terutama melalui putusan yang dihasilkan KPPU akan membawa banyak perubahan perilaku pelaku usaha di pasar. Terlebih jika putusan yang dihasilkan oleh KPPU itu sendiri masih belum sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku baik secara teoritis maupun praktik.

Walaupun KPPU memiliki kewenangan yang luas namun kewenangan tersebut ada batasnya yaitu dari segi eksekusi putusan. KPPU dapat memeriksa, menyidik, memanggil para pihak bahkan membuat suatu putusan terhadap perkara yang diperiksanya namun KPPU tidak dapat melaksanakan eksekusi terhadap putusan yang telah dibuatnya karena untuk melaksanakan eksekusi diperlukan fiat eksekusi pengadilan. Dilihat dari segi pidana walaupun KPPU

memiliki kewenangan untuk melakukan pemeriksaan tetapi hasil pemeriksaan KPPU tersebut hanya menjadi bukti permulaan yang cukup bagi penyidik.⁹⁹

Menurut Pande Radja Silalahi bahwa instrumen Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 memerlukan persyaratan kerjasama dengan institusi lain misalnya dengan pihak kepolisian, hakim, jaksa dan masyarakat pada umumnya. Tanpa kerjasama tersebut akan sulit untuk menunjukkan eksistensi Undang-Undang tersebut. Dengan pihak kepolisian yakni bagaimana KPPU mendatangkan saksi. Dalam hal ini KPPU masih beruntung karena saksi bersedia datang walaupun tidak ada hukumannya. Namun KPPU dapat saja menghadapi saksi yang tidak mau datang memenuhi panggilan KPPU. Untuk itu KPPU meminta bantuan pihak kepolisian untuk mendatangkan saksi, walaupun polisi juga kadangkala tidak mau mendatangkan saksi sehingga KPPU bekerjasama dengan polisi dengan pembuatan MoU. Kerjasama ini nampaknya mulai berjalan dengan banyaknya butir-butir *rule of reason* pada Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 sehingga membutuhkan persyaratan dan pemahaman dari pelaksana sedangkan KPPU sendiri belum mempunyai tenaga ahli.¹⁰⁰

Di dalam tubuh KPPU memang banyak anggota yang terdiri dari para ahli ekonomi mengingat Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 banyak berkaitan dengan sendi-sendi ekonomi maka para ekonom inilah yang lebih ditonjolkan dibandingkan para ahli hukumnya. Oleh karenanya ketika pembuatan Undang-Undang ini lebih diutamakan substansinya ketimbang prosedur acaranya.

⁹⁹ Artha Theresia, *Perma No. 1 Tahun 2003 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan terhadap Putusan KPPU*, dalam Emmy Yuhasarie, *Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dalam KPPU: Prosiding Rangkaian Lokakarya Terbatas Masalah Kepailitan dan Wawasan Hukum Bisnis Lainnya*, Cetakan 1, (Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum, 2005), hlm. 77.

¹⁰⁰ Pande Radja Silalahi, *Permasalahan dan Implementasi serta Aspek Praktik yang Menghambat Pelaksanaan*, dalam Emmy Yuhasarie, *op.cit.*, hlm. 175.

Padahal dalam praktiknya implementasi dari Undang-Undang ini memerlukan prosedur hukum acara yang jelas.

Pada dimensi yang berbeda tidak dapat dipungkiri pula akan adanya korelasi yang kuat antara persaingan usaha tidak sehat dengan potensi korupsi maka untuk mengikis potensi tersebut diperlukan sebuah kerjasama yang erat antara KPPU dengan penegak hukum korupsi untuk melakukan sinergi peran keduanya. Beberapa waktu yang lalu KPPU dan KPK telah melakukan MoU untuk kebutuhan sinergi tersebut. Keberadaan MoU tersebut menjadi sinyal yang sempit bagi pelaku usaha untuk tidak mencoba berperilaku yang bertentangan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat dan berpotensi korupsi dalam aktifitas bisnisnya di negeri ini.¹⁰¹

Salah satu perbedaan Perkom No. 1 Tahun 2010 dengan Perkom No. 1 Tahun 2006 adalah dihapuskannya ketentuan mengenai perubahan perilaku. Sebelumnya berdasarkan Pasal 37 Perkom No. 1 Tahun 2006, KPPU dapat menetapkan tidak perlunya dilakukan pemeriksaan lanjutan apabila pelaku usaha Terlapor menyatakan bersedia melakukan perubahan perilaku. Perubahan perilaku dapat dilakukan melalui pembatalan perjanjian, penghentian kegiatan dan/atau penyalahgunaan posisi dominan yang diduga melanggar dan/atau membayar kerugian akibat pelanggaran yang dilakukan. Dihapuskannya ketentuan perubahan perilaku menyebabkan tidak ada satu pun ketentuan yang berhubungan dengan liniensi dalam Perkom No. 1 Tahun 2010. Padahal pengakuan atau keterangan dari pelaku usaha yang melakukan

¹⁰¹ Taufik Ahmad, *Korupsi dan Persaingan Usaha*, <http://www.kppu.go.id> diakses 27 Februari 2016.

tindakan anti persaingan memiliki peran penting bagi otoritas persaingan dalam beberapa perkara yang sukar sekali ditemukan alat bukti pelanggaran.

Tidak ada satu pun ketentuan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang mengatur mengenai perlindungan terhadap pihak ketiga terkait penanganan perkara dugaan tindakan anti persaingan. Satu-satunya ketentuan yang mengatur mengenai hal tersebut terdapat dalam Pasal 9 ayat (2) Perkom No. 1 Tahun 2010 yang menentukan bahwa saksi dapat meminta untuk dirahasiakan identitasnya. Untuk lebih memberikan rasa aman kepada saksi maupun pihak lain terkait penanganan perkara, ada baiknya hak-hak mereka diatur lebih rinci dan tegas mengingat keterangan saksi merupakan salah satu alat bukti yang penting dalam membuktikan ada atau tidak adanya tindakan anti persaingan. Hak-hak lain yang perlu diatur antara lain memperoleh perlindungan atas keamanan pribadi, keluarga dan harta bendanya serta bebas dari ancaman yang berkenaan dengan kesaksian atau keterangan yang akan sedang atau telah diberikan.

Mengenai eksekusi putusan dalam hukum persaingan usaha. Pasal 46 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999¹⁰² mengatur jika upaya hukum Keberatan atas putusan KPPU tidak dilakukan maka putusan KPPU telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) dan oleh karenanya putusan itu dimintakan penetapan eksekusi kepada Pengadilan Negeri. Pengaturan tersebut

¹⁰² Pasal 46 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 berbunyi “(1) Apabila tidak terdapat keberatan, putusan Komisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (3) telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap. (2) Putusan Komisi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dimintakan penetapan eksekusi kepada Pengadilan Negeri.”

kemudian diperjelas oleh Pasal 68 ayat (1) Perkom No. 1 Tahun 2010¹⁰³ yang menentukan bahwa putusan yang telah berkekuatan hukum tetap tidak hanya putusan KPPU yang tidak diajukan upaya hukum Keberatan namun juga mencakup putusan Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung. Terhadap putusan KPPU, Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999¹⁰⁴ mengatur bahwa Terlapor memiliki kewajiban untuk melaksanakan dan menyampaikan laporan pelaksanaannya kepada KPPU dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak menerima pemberitahuan putusan. Penjelasan pasal tersebut menerangkan 30 (tiga puluh) hari dihitung sejak diterimanya petikan putusan KPPU oleh Terlapor atau kuasa hukumnya. Ketentuan tersebut berbeda dengan yang terdapat dalam Pasal 66 ayat (1) Perkom No. 1 Tahun 2010¹⁰⁵ yang menyatakan “Terlapor wajib melaksanakan Putusan Komisi dan menyampaikan laporan pelaksanaannya kepada Komisi paling lama 30 (tiga puluh) hari setelah berakhirnya jangka waktu pengajuan keberatan.” Hal ini menyimpulkan adanya ketidakharmonisan pengaturan antara Perkom No. 1 Tahun 2010 dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yang sangat mungkin akan menimbulkan permasalahan dalam kepastian hukum.

¹⁰³ Pasal 68 ayat (1) Perkom No. 1 Tahun 2010 berbunyi “Dalam hal Terlapor tidak melaksanakan Putusan Komisi atau Putusan Pengadilan Negeri atau Putusan Mahkamah Agung yang telah memiliki kekuatan hukum tetap, maka Komisi menyerahkan Putusan tersebut kepada Pengadilan Negeri untuk dimintakan Penetapan Eksekusi.”

¹⁰⁴ Pasal Pasal 44 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 berbunyi “Dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak pelaku usaha menerima pemberitahuan putusan Komisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (4), pelaku usaha wajib melaksanakan putusan tersebut dan menyampaikan laporan pelaksanaannya kepada Komisi.”

¹⁰⁵ Pasal 66 ayat (1) Perkom No. 1 Tahun 2010 berbunyi “Dalam hal Terlapor tidak mengajukan keberatan terhadap Putusan Komisi sampai dengan lewat waktu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 66, maka Terlapor wajib melaksanakan Putusan Komisi dan menyampaikan laporan pelaksanaannya kepada Komisi paling lama 30 (tiga puluh) hari setelah berakhirnya jangka waktu pengajuan keberatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 65.”

Ketidakharmisan lain adalah menyangkut penyerahan putusan KPPU kepada penyidik dalam hal Terlapor tidak melaksanakan dan menyampaikan laporan pelaksanaan putusan sementara juga tidak mengajukan upaya hukum Keberatan. Pasal 67 Perkom No. 1 Tahun 2010¹⁰⁶ menyaratkan paling sedikit 2 (dua) perkara yang tidak dilaksanakan oleh Terlapor agar dapat menyerahkan perkara kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk diproses secara pidana. Ketentuan tersebut berbeda dengan Pasal 44 ayat (4) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999¹⁰⁷ yang hanya mengatakan “apabila ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) tidak dijalankan oleh pelaku usaha, Komisi menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik.” Sehingga dapat disimpulkan secara jelas bahwa ketika pelaku usaha tidak menjalankan putusan, saat itu pula KPPU dapat menyerahkan perkara kepada penyidik atau tidak ada keharusan bagi KPPU menunggu pelaku usaha untuk tidak menjalankan 2 (dua) putusan.

Dalam praktik pelaksanaan Putusan KPPU sering mengalami hambatan terutama dalam bentuk ketidakpastian eksekusi. KPPU cenderung mengharapkan pelaksanaan putusan oleh pelaku usaha Terlapor secara sukarela. Pandangan tersebut tidak lepas dari Pasal 68 ayat (2) Perkom No. 1

¹⁰⁶ Pasal 67 Perkom No. 1 Tahun 2010 berbunyi “Dalam hal Komisi menilai bahwa Terlapor tidak melaksanakan Putusan Komisi paling sedikitnya 2 (dua) perkara, Komisi dapat menyerahkan perkara kepada Kepolisian Negara Republik Indonesia untuk diproses secara pidana sebagaimana dimaksud dalam Pasal 48 Undang-Undang.”

¹⁰⁷ Pasal 44 ayat (4) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 berbunyi “Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) tidak dijalankan oleh pelaku usaha, Komisi menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik untuk dilakukan penyidikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

Tahun 2010¹⁰⁸ yang menentukan KPPU dapat melakukan tindakan selain mengajukan permintaan penetapan eksekusi. Salah satunya pendekatan persuasif melalui komunikasi dengan pelaku usaha. Meskipun jika dicermati Pasal 46 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tidak memberikan kewenangan bagi KPPU selain meminta penetapan eksekusi kepada Pengadilan Negeri. Salah satu contoh adalah eksekusi putusan KPPU terkait industri musik. (Kasus EMI) Mahkamah Agung telah menguatkan putusan KPPU dengan menolak permohonan peninjauan kembali pelaku usaha Terlapor sejak tanggal 4 November 2010 namun hingga saat ini putusan tersebut masih belum dieksekusi. Kondisi demikian sebetulnya merupakan suatu kerugian bagi KPPU dalam bentuk tertundanya pembayaran denda yang seharusnya disetorkan ke kas negara. Selain itu juga telah merugikan hak pelaku usaha lain yang diberikan hak oleh putusan itu untuk memperoleh ganti rugi atas pelanggaran yang dilakukan pelaku usaha Terlapor. Terlebih, berdasarkan 46 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 hanya KPPU yang memiliki kewajiban meminta penetapan eksekusi.

Sebagaimana dalam kasus semen dan kasus obat farmasi. Kasus ini melibatkan 8 (delapan) pelaku usaha dalam industri semen antara lain PT. Indocement Tunggul Prakarsa, PT. Holcim Indonesia, Tbk., PT. Semen Baturaja (Persero), PT. Semen Gresik (Persero), Tbk., PT. Semen Andalas Indonesia, PT. Semen Tonasa, PT. Semen Padang, PT. Semen Bosowa Maros. Kasus ini berawal dari kecurigaan KPPU bahwa para pelaku usaha dalam

¹⁰⁸ Pasal 68 ayat (2) Perkom No. 1 Tahun 2010 berbunyi “Dalam rangka efektifitas Putusan, Komisi dapat mengambil langkah-langkah lain diluar upaya sebagaimana dimaksud pada ayat (1), sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”

industri semen sengaja membatasi produk untuk menjaga kestabilan harga semen yang ada di pasar. Hal ini ditengarai dari data yang menunjukkan pasokan semen yang ada di pasar tidak bergerak sesuai dengan permintaan pasar. Indikasi lain adalah berdasarkan riset yang dilakukan di lapangan Tim Pemeriksa menemukan bahwa pangsa pasar dari tiap-tiap pelaku usaha sejak 2004 hingga 2009 cenderung stabil.¹⁰⁹

Berdasarkan data statistik yang ada, Tim Pemeriksa menduga telah terjadi pembagian pasar di wilayah Aceh, Riau, Sumatra Utara, Sumatra Barat, Sumatra Selatan, DKI Jakarta, Banten, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Sulawesi Selatan dan Kalimantan Timur.¹¹⁰ Pangsa pasar di daerah-daerah tersebut cenderung stabil dari tahun ke tahun. Selain itu Tim Pemeriksa menilai bahwa beberapa pelaku usaha untuk mempertahankan dan menjaga kestabilan pangsa pasar cenderung untuk memilih untuk tidak bersaing dengan pesaingnya.¹¹¹

Dugaan terjadinya kartel juga didukung dengan adanya rapat-rapat ASI (Asosiasi Semen Indonesia) yang menyajikan laporan realisasi produksi dan pemasaran dari masing-masing terlapor serta adanya presentase harga dari harga semen di masing-masing wilayah ibukota propinsi. Hal ini dianggap oleh Tim Pemeriksa sebagai fasilitas untuk mengatur pasokan dan menentukan harga.¹¹² Tim pemeriksa juga menilai bahwa setiap pelaku usaha dalam industri semen meraup keuntungan yang *excessive* karena setiap tahunnya harga semen terus meningkat tidak sebanding dengan biaya produksi yang dikeluarkan.

¹⁰⁹ Putusan KPPU No. 01/KPPU-I/2010 hlm. 56.

¹¹⁰ Putusan KPPU No. 01/KPPU-I/2010 hlm. 60.

¹¹¹ Putusan KPPU No. 01/KPPU-I/2010 hlm. 67-74.

¹¹² Putusan KPPU No. 01/KPPU-I/2010 hlm. 96.

Kali ini KPPU mengambil pandangan yang berbeda dengan Tim pemeriksa yang mana KPPU menyatakan seluruh pelaku usaha industri semen tidak bersalah atas pelanggaran-pelanggaran yang telah didalilkan oleh Tim Pemeriksa. Majelis Komisi menyatakan bahwa harga paralel (*price parallelism*) tidak dapat digunakan sebagai bukti yang cukup kuat untuk membuktikan adanya kartel.¹¹³ Kemudian Majelis Komisi menyatakan bahwa tidak ditemukan bukti yang kuat bahwa para pelaku usaha industri semen menetapkan harga yang eksekif (*excessive price*).¹¹⁴ Selanjutnya Majelis Komisi menyatakan bahwa tidak ada alasan yang cukup kuat untuk menyatakan para pelaku usaha melakukan pengaturan produksi karena utilisasi kapasitas produksi berada pada kisaran 73,52%.¹¹⁵ Yang terakhir berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, Majelis Komisi memutuskan tidak ada cukup bukti yang menunjukkan adanya kartel dalam industri semen.¹¹⁶

Pendekatan yang diambil KPPU dalam kasus ini sangat bertolak belakang dengan kasus kartel minyak goreng maupun kasus kartel obat. KPPU memutuskan para pelaku usaha tidak terbukti bersalah melakukan kartel, pada intinya atas dasar ketidakcukupan alat bukti yang mendukung dalil-dalil tim pemeriksa.

Apabila dibandingkan secara struktural, sangat jelas bahwa Industri semen merupakan contoh khas industri oligopoli. Biaya investasi yang tinggi dan berbagai hambatan struktural lainnya menyebabkan hanya ada 9 (sembilan) perusahaan semen yang telah memproduksi dan memasarkan

¹¹³ Putusan No. 01/KPPU-I/2010 hlm. 414.

¹¹⁴ Putusan No. 01/KPPU-I/2010 hlm. 414.

¹¹⁵ Putusan No. 01/KPPU-I/2010 hlm. 413.

¹¹⁶ Putusan No. 01/KPPU-I/2010 hlm. 423-424.

produk semen di Indonesia. dengan tingginya biaya transportasi (sekitar 30% dari harga jual semen) maka pemasaran semen oleh satu pelaku usaha akan difokuskan pada wilayah-wilayah yang dekat dengan lokasi pabrik semen. Data statistik yang ada menunjukkan kestabilan pangsa pasar yang nyaris stabil dari tahun ke tahun. Misalnya di wilayah DKI Jakarta dan Jawa Tengah, Indocement menguasai hampir 47-60% pangsa pasar kemudian di wilayah Jawa Timur, Semen Gresik adalah pelaku usaha yang menguasai pasar. Selanjutnya di wilayah Sulawesi Selatan dan Kalimantan Timur, Semen Padang adalah pelaku usaha yang menguasai sebagian besar pangsa pasar. Dalam hal ini seolah para pelaku usaha dalam industri semen sepakat untuk tidak saling bersaing dan saling menjaga posisi aman di wilayah masing-masing. Majelis Komisi menyatakan bahwa tidak ditemukan bukti dokumen mengenai pengaturan produksi maupun harga diantara para terlapor sehingga tidak cukup bukti untuk menyimpulkan adanya kartel dalam industri semen. Di satu sisi, KPPU mengetahui adanya pertukaran informasi yang terjadi antara pelaku usaha mengenai data realisasi produksi dalam notulen rapat ASI dan laporan tahunan ASI yang tergolong sebagai informasi sensitif karena dari data tersebut masing-masing pelaku usaha dapat mengatur harga, produksi dan pemasaran dengan mempertimbangkan data realisasi produksi dan harga per propinsi dari pelaku usaha pesaing dan pemerintah sehingga berdampak pada terjadinya perilaku yang terkoordinasi (*concerted actions*).

Langkah yang diambil KPPU sungguh berbeda pada setiap kasus. Pendekatan yang diambil oleh KPPU mengenai standar pembuktian juga berbeda. KPPU memutus bersalah para pelaku usaha yang terlibat tanpa bukti

langsung dan hanya berdasarkan analisa statistik (bukti ekonomi) berupa paralelisme harga, pertemuan-pertemuan antara pelaku usaha (bukti komunikasi). Namun pendekatan yang diambil dalam kasus kartel semen ini sungguh bertolak belakang. Pertama KPPU menyatakan bahwa paralelisme harga semata tidak cukup untuk membuktikan adanya kartel. Kedua, KPPU tidak mempersalahkan faktor struktural dari industri semen itu sendiri yang sesungguhnya rentan terhadap kartel. Ketiga, KPPU seolah menutup mata terhadap fakta adanya pertukaran data sensitif antara pelaku usaha dalam rapat-rapat ASI. Apabila fakta-fakta ini digabungkan berdasarkan standar pembuktian seharusnya KPPU dapat mengatakan ada kartel dalam industri semen.

Sedangkan dalam kasus lain, KPPU memutus bersalah 2 (dua) pelaku usaha yaitu kelompok usaha Pfizer (PT. Pfizer Indonesia, Pfizer Inc, Pfizer overseas serta Pfizer Corporation Panama) dan PT. Dexa Medica karena telah melakukan beberapa pelanggaran dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dalam industri obat yang mana salah satunya adalah mengenai kartel.¹¹⁷

Pfizer Inc merupakan pemegang paten atas garam besylate dari senyawa amlodipine yang bermanfaat sebagai obat jantung dan darah tinggi. Hak paten Pfizer Inc di Indonesia berlaku mulai 1987 dan berakhir pada tahun 2007 kemarin. Selama ini Pfizer Inc melalui Pfizer Global Inc memasok bahan baku zat utama amlodipine besylate untuk PT. Pfizer Indonesia dan PT. Dexa Medica di Indonesia. Bahan baku tersebut dipakai untuk membuat obat anti

¹¹⁷ Putusan KPPU No. 17/KPPU-I/2010 hlm. 253-256.

hipertensi golongan *calcium channel blocker* masing-masing dengan merek norvask dan tensivask.¹¹⁸

Kecurigaan mengenai adanya kartel dalam industri obat diawali dengan penilaian KPPU bahwa kedua perusahaan obat mendapatkan keuntungan yang berlebihan (*excessive profit*). Berdasarkan hasil survey yang dilakukan oleh Departemen Kesehatan dan WHO di tahun 2004-2005 harga amploidipine (5mg tab/cap) lebih mahal dari harga normal berdasarkan harga acuan internasional.¹¹⁹

Menurut Majelis Komisi harga penjualan norvask dan tensivask, baik untuk kemasan 5 mg atau 10 mg yang terus mengalami kenaikan secara sistematis sejak tahun 2000 sampai 2010 dengan trend yang sama.¹²⁰ Pergerakan pola harga tersebut dinilai menunjukkan adanya gejala atau indikasi persaingan tidak sehat diantara kedua merek tersebut. Terlebih lagi kenaikan harga selalu didahului oleh PT. Pfizer Indonesia untuk produk norvask sebelum diikuti PT. Dexa Medica atas produk tensivask.¹²¹

Selain menilai apakah tindakan yang dilakukan terlapor memiliki karakteristik kartel, majelis komisi juga menilai faktor-faktor yang dapat mendorong atau memfasilitasi terjadinya kartel baik faktor struktural maupun perilaku. Faktor struktural dapat dikaji dengan melihat pada tingkat konsentrasi, kontak multi pasar, hambatan masuk pasar, karakteristik permintaan dan pangsa pasar perusahaan.¹²²

¹¹⁸ Putusan KPPU No. 17/KPPU-I/2010 hlm. 216.

¹¹⁹ Putusan KPPU No. 17/KPPU-I/2010 hlm. 244.

¹²⁰ Putusan KPPU No. 17/KPPU-I/2010 hlm. 240.

¹²¹ Putusan KPPU No. 17/KPPU-I/2010 hlm. 50.

¹²² Putusan KPPU No. 17/KPPU-I/2010 hlm. 232.

Terjadinya kontak multipasar diantara PT. Pfizer Indonesia dan PT. Dexa Medica karena kedua perusahaan menunjuk agen distribusi yang sama (PT. Anugrah Argon Medica) untuk memasarkan obat-obat mereka. Selain itu juga terjadi pertukaran informasi yang sensitif yang berkenaan dengan jumlah pemesanan bahan baku diantara PT. Pfizer Indonesia dan PT. Dexa Medica. Hal ini merupakan informasi yang penting yang dapat digunakan oleh PT. Pfizer Indonesia untuk menyesuaikan strategi produksi dan pemasaran obatnya sehingga menjadi faktor yang mengurangi independensi pasar.¹²³

Kemudian berdasarkan pengamatan Majelis Komisi, permintaan atas obat anti hipertensi dengan zat aktif amlodipine besylate bersifat inelastis. Hal ini bisa dilihat dari jumlah penjualan pada saat terjadi perubahan harga. Kenaikan harga maupun munculnya kompetitor baru tidak mempengaruhi jumlah permintaan. Hal ini disebabkan konsumen tidak mempunyai kebebasan dalam menentukan obat. Biasanya yang menentukan obat yang harus dikonsumsi oleh pasien adalah dokter. Menurut pandangan KPPU ketika dokter sudah merumuskan sebuah resep, konsumen tidak punya pilihan lain selain mengikuti anjuran dokter dan membeli obat yang sudah diresepkan berapapun harganya.¹²⁴

Pembuktian dalam kasus ini menggunakan bukti ekonomi (*indirect evidence*) sebagai alat bukti berupa uji statistik. KPPU telah mengimplementasikan uji statistik yang dinamakan uji *homogeneity of variance* dengan berbagai pendekatan. Dalam kasus ini tidak terdapat bukti langsung

¹²³ Putusan KPPU No. 17/KPPU-I/2010 hlm. 239.

¹²⁴ Putusan KPPU No. 17/KPPU-I/2010 hlm. 236-237.

yang membuktikan adanya kartel antara Pfizer dan Dexa. Seluruh argumen dan pertimbangan KPPU berdasarkan analisa-analisa ekonomi.

Di dalam kasus kartel, KPPU bergantung sepenuhnya kepada bukti tidak langsung atau *indirect evidence* untuk membuktikan adanya perjanjian yang tidak tertulis diantara pelaku usaha. Data-data tersebut banyak mengandung unsur subyektifitas karena didasarkan pada asumsi yang kurang obyektif. KPPU seharusnya tetap mengacu kepada ketentuan perundang-undangan sebagai sumber hukum yang utama dalam memeriksa dan memutus kasus persaingan usaha. Pasal 72 ayat (1) Perkom No. 1 Tahun 2010 *jo.* Pasal 42 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 secara eksplisit dan limitatif menyebutkan bahwa dalam menilai terjadi atau tidaknya pelanggaran, Majelis Komisi menggunakan alat-alat bukti berupa keterangan saksi, keterangan ahli, surat dan/atau dokumen, petunjuk dan keterangan terlapor.

KPPU mengambil pendekatan yang berbeda dalam menginterpretasikan Pasal 72 ayat (1) Perkom No. 1 Tahun 2010 *jo.* Pasal 42 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Bukti tidak langsung tetap dapat digunakan sebagai alat bukti walaupun tanpa didukung dengan bukti langsung. Meskipun pendekatan yang digunakan KPPU tersebut didukung ketentuan dalam Bab 4 halaman 23 Perkom No. 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 tentang kartel yang menyebutkan bahwa untuk membuktikan telah terjadinya kartel dalam suatu industri, KPPU harus berupaya memperoleh satu atau lebih alat bukti. Berarti menurut Perkom satu alat bukti saja sudah bisa untuk membuktikan kartel. Namun peraturan ini tidak sinkron dengan ketentuan Pasal 37 ayat (3) huruf c Perkom No. 1 Tahun 2010 yang menyebutkan bahwa

Laporan hasil Penyelidikan paling sedikit telah memenuhi persyaratan minimal dua alat bukti. Ketentuan tersebut dipertegas kembali dalam Pasal 39 ayat (4) huruf d yang menyebutkan bahwa Rancangan Dugaan Pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (2) paling sedikit memuat sekurang-kurangnya dua alat bukti.

Indikator ekonomi bukanlah merupakan alat bukti yang sempurna sebagaimana disebutkan dalam Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 tentang kartel. Data-data atau indikator ekonomi (paralelisme harga, *price signalling*) hanyalah merupakan indikator awal adanya kartel. Namun demikian indikator ekonomi tetap dapat digunakan untuk membuktikan adanya kartel diantara para pelaku usaha. Padahal perlu diperhatikan kesesuaian antara bukti tidak langsung dengan bukti-bukti yang lainnya sehingga membentuk kesesuaian antara bukti tidak langsung dengan bukti lainnya yang disebut bukti petunjuk.

Dalam Pasal 72 ayat (3) Perkom No. 1 Tahun 2010 disebutkan bahwa petunjuk merupakan pengetahuan Majelis Komisi yang olehnya diketahui dan diyakini kebenarannya. Tidak dijabarkan secara lebih lanjut bahwa pengetahuan hakim itu didapatkan dari mana. Alat bukti petunjuk merupakan *indirect evidence* yang dapat diterima dalam hukum persaingan. Di Australia, untuk menentukan adanya kesepakatan (*meeting of the minds*) yang diharuskan dalam pembuktian adanya perjanjian yang melanggar hukum persaingan, bukti situasional (*circumstantial evidence*) bisa dipakai yakni yang berupa petunjuk perbuatan yang paralel, petunjuk tindakan bersama-sama, petunjuk

adanya kolusi, petunjuk adanya struktur harga yang serupa (dalam kasus *price fixing*) dan lain sebagainya.¹²⁵

Menurut Zaki Zein Badrun selaku Kepala Biro Humas dan Hukum KPPU tahun 2011, menyatakan bahwa alat bukti petunjuk dalam Perkara Persaingan Usaha adalah berbeda dengan alat bukti petunjuk dalam KUHAP. Untuk dapat dijadikan alat bukti petunjuk, suatu alat bukti haruslah merupakan pengetahuan Majelis Komisi yang olehnya diketahui dan diyakini kebenarannya. Sumber alat bukti petunjuk dalam perkara persaingan usaha tidak terbatas kepada persesuaian antara keterangan saksi, surat maupun keterangan pelaku usaha seperti yang ditentukan dalam ketentuan Pasal 188 ayat (3) KUHAP. Asalkan ada suatu bukti yang membuat Majelis Komisi yakin maka bukti tersebut adalah petunjuk. Beliau juga memberikan contoh bahwa misalnya ada suatu data-data ekonomi (bukti ekonomi yang merupakan *indirect evidence*) kemudian atas data-data tersebut apabila Majelis Komisi kurang jelas maka Majelis Komisi dapat memanggil seorang ahli. Selanjutnya, berdasarkan bukti tersebut menimbulkan keyakinan Majelis Komisi bahwa benar pelaku usaha telah melanggar ketentuan perundang-undangan. Oleh karena itu Majelis Komisi dapat memberikan putusan bersalah kepada pelaku usaha dikarenakan telah ada 2 (dua) alat bukti yang sah yaitu data-data ekonomi sebagai alat bukti petunjuk dan ahli sebagai alat bukti keterangan ahli.¹²⁶

¹²⁵ Andi Fahmi Lubis, *op.cit.*, hlm. 329.

¹²⁶ Selya Utami Candrasari, 2002, *Alat Bukti Petunjuk dalam Perkara Penetapan Harga di KPPU dan di Peradilan Umum*, Tesis pada Program Pascasarjana FH UI, hlm. 77.

Berdasarkan penjabaran alat bukti petunjuk yang diterangkan oleh Zaki Zein Badroen selaku Kepala Biro Humas dan Hukum KPPU, hal yang demikian dapat mencerminkan sistem pembuktian *conviction la raisonnee* dimana keyakinan yang dapat diperoleh oleh Majelis Komisi tidak terikat dengan alat bukti yang ada. Majelis Komisi dapat mengandalkan keputusannya berdasarkan pandangan yang subyektif sehingga hal tersebut sulit untuk mencapai kebenaran materiil. Sehingga Majelis Komisi dapat memutus perkara berdasarkan satu alat bukti saja yaitu alat bukti petunjuk. Pembuktian dengan menggunakan bukti petunjuk masih menjadi suatu polemik. Yahya Harahap¹²⁷ menyatakan bahwa agak sulit menjelaskan pengertian alat bukti petunjuk secara konkret. Dalam praktik peradilan pun sering mengalami kesulitan untuk menerapkannya. Kekurang hati-hatian mempergunakan putusan yang bersangkutan bisa mengambang pertimbangannya dalam suatu keadaan yang samar. Akibatnya putusan tersebut lebih dekat kepada sifat penerapan hukum secara sewenang-wenang karena putusan tersebut didominasi oleh penilaian subyektif yang berlebihan. Berdasarkan pernyataan tersebut, putusan yang didasarkan pada alat bukti petunjuk diragukan obyektifitasnya. Oleh karena itu tindakan KPPU yang melakukan pembuktian hanya dengan mengandalkan bukti petunjuk belum memenuhi tuntutan kesempurnaan pembuktian demi keadilan. Mekanisme pembuktian tidak langsung untuk membuktikan adanya kartel belum dapat diterima dalam konteks hukum Indonesia karena belum diatur secara tegas dalam peraturan perundang-undangan nasional.

¹²⁷ M. Yahya Harahap, 1985, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHAP: Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi dan Peninjauan Kembali*. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 291.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

1. KPPU membuat peraturan dalam bentuk pedoman tentang proses dan prosedur penanganan perkara penyelesaian dugaan pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Peraturan KPPU itu berbeda dengan yang diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. KPPU dapat menangani perkara berdasarkan pada dua mekanisme kerjanya yaitu berdasarkan laporan yang masuk ke KPPU (dengan atau tanpa ganti kerugian) maupun atas inisiatif KPPU dalam melihat fenomena yang terjadi dalam dunia usaha. Meskipun demikian, Putusan Mahkamah Agung Nomor 44P/HUM/2010 tentang Uji Materiil Peraturan KPPU No. 1 Tahun 2010 menguatkan keberadaan Peraturan KPPU itu sebagai peraturan yang menjadi dasar bagi KPPU untuk menegakkan hukum Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Dengan Putusan Mahkamah Agung itu, KPPU memiliki dasar hukum yang kuat untuk tetap menggunakan Peraturan KPPU No. 1 Tahun 2010.
2. Meskipun proses dan prosedur sebagaimana diatur dalam Peraturan KPPU No. 1 Tahun 2010 tidak dapat menciptakan kepastian hukum bagi pihak yang terlibat dalam pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, namun sebenarnya Putusan KPPU bersifat mengikat tetapi tidak final sebab masih dimungkinkan kepada pihak terlapor untuk mengajukan keberatan atas putusan KPPU kepada Pengadilan Negeri tempat terlapor

berdomisili. Melalui keberatan di Pengadilan Negeri dan upaya hukum selanjutnya, pelaku usaha dapat melakukan pembelaan sesuai dengan karakteristik hukum persaingan usaha yang sebagian besar pengaturannya dirumuskan secara *rule of reason*. Perbuatan atau perilaku yang diatur tersebut bukanlah perbuatan atau perilaku yang mutlak atau secara otomatis dilarang. Pelaku usaha dapat melakukan perbuatan atau perilaku sebagaimana yang diatur di dalam pasal-pasal *rule of reason* itu asalkan dari perbuatan atau perilaku itu tidak mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

B. Saran

1. Berkaitan dengan hukum acara persaingan usaha hendaknya dilakukan amandemen atau perubahan (revisi) atas Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 atau melalui penafsiran terhadap ketentuan-ketentuan yang ada di dalam Perkom No. 1 Tahun 2010. Penafsiran tidak mendasarkan pada satu metode penafsiran saja tetapi dengan mengkombinasikan beberapa metode penafsiran hukum sehingga diperoleh hasil penafsiran yang sejalan dengan maksud dan tujuan yang ideal dari dibentuknya peraturan dalam bentuk Peraturan Mahkamah Agung atau setidaknya Peraturan KPPU yang secara substansi dapat dipertanggungjawabkan secara akademis dan ilmiah. Penafsiran yang memperluas makna biasanya masih diperbolehkan di dalam hukum pidana namun masih berpijak pada bunyi teks yang sama sebagaimana diatur dalam Pasal 77 KUHAP.

2. Selain Amandemen Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 khususnya tentang hukum acara persaingan usaha, barangkali perlu diinisiasi lahirnya hukum acara khusus yang menangani kasus persaingan usaha diunifikasikan menjadi bagian dari hukum acara khusus sengketa dagang, yang upaya hukumnya dilakukan di Pengadilan Niaga.

Daftar Pustaka

- Adam, Rons, *Kebijakan Ketentuan Penerapan Persaingan Dagang Australia*, Australia: Partnership for Business Competition, 2003.
- Hadi, Sutrisno, *Metodologi Research, Jilid I*, Yogyakarta: Yayasan Penerbit Fakultas Psikologi UGM, 1969.
- Hansen, Knud, *Undang-Undang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Jakarta: Tema Baru, 2002.
- Harjon, Destivano, W. S, *Hukum Acara persaingan*, Jakarta: Rajawali Press, 2005.
- Juwana, Hikmahanto, *et.al., Peran Lembaga Peradilan dalam Menangani Perkara Persaingan Usaha*, Jakarta: Parnership for Business Competition, 2003.
- Kusnadi, Marwan dan Sumeidi Kadarisman, *Bisnis dan Waralaba*, Malang: Universitas Brawijaya, 2001.
- Lubis, Andi Fahmi, *et.al, Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, Jakarta: Gtz, 2009.
- Ningrum, *Mencermati Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dalam Memberikan Kepastian Hukum Bagi Pelaku Usaha*, 2003.
- Melia, Adrianus, *Penyelesaian Sengketa Alternatif: Posisi dan Potensinya di Indonesia*, Jakarta: FH UI, 2010.
- Monti, Mario, *Why Should we be Concerned with Cartels and Collusive Behavior? Dalam Ann-Christin Nykvist (editor). Fighting Cartels Why and How? Konkurrensverket (Swedish Competition Authority)*, Elanders Graphic Systems: Goteborg Swedia, 2001.
- Rahardjo, Satjipto, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.
- Sitompul, Asril. *Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Tinjauan terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999*, Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999.
- Suhasril dan Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2010.
- Soekamto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI-Press, 2006.

- Wibowo, Destivanov dan Harjon Sinaga, *Hukum Acara Persaingan Usaha*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2005.
- Maarif, Syamsul, *Tantangan Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jurnal Hukum Bisnis, Vol 19, Mei-Juni 2002.
- Harian Kompas, 2 Agustus 2002, Soal Kasus Indomobil, PN Jakarta Selatan juga Batalkan Putusan KPPU.
- Siti Anisah, *Permasalahan Seputar Tata Cara Pengajuan Keberatan terhadap Putusan KPPU*, Jakarta, Jurnal Hukum Bisnis Volume 24, Nomor 2 Tahun 2005.
- Rachman, Edwin Aditya, *et.al.*, *Catatan Kritis terhadap Hukum Acara Persaingan Usaha di Indonesia*, disampaikan dalam Lokakarya Penelitian KHN RI Tahun 2011, Jakarta 20 Agustus 2011.
- Wie, Thee Kian, *Aspek-Aspek Ekonomi yang perlu Diperhatikan dalam Implementasi Undang-Undang No. 5 Tahun 1999*, Yogyakarta: Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, Jurnal Hukum Bisnis, volume 7, No. 37 Tahun 1999.
- Yuhasarie, Emmy, *Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dalam KPPU: Prosiding Rangkaian Lokakarya Terbatas Masalah Kepailitan dan Wawasan Hukum Bisnis Lainnya*, Cetakan 1, Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum, 2005.
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- Peraturan Komisi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara.
- Peraturan Komisi Nomor 2 Tahun 2008 tentang Kewenangan Sekretariat Komisi Dalam Penanganan Perkara.
- Keputusan Presiden Nomor 75 tahun 1999.
- Perma Nomor 3 Tahun 2005.
- Perma Nomor 1 Tahun 2002.
- Perma Nomor 1 Tahun 2003 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan terhadap Putusan KPPU.
- Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.
- Putusan KPPU No. 11/KPPU/2005 tentang Semen Gresik.

Black's Law Dictionary, Seventh Edition.

Syamsul Maarif, *Putusan KPPU Mengikat secara Hukum*, www.hukumonline.com, diakses tanggal 27 Desember 2014.

Diana Kusumasari, *KPPU Berwenang Jatuhkan Sanksi Pidana/Perdata*, www.hukumonline.com, diakses tanggal 27 Desember 2014.

Anna Maria Tri Anggraini dalam “*Seminar Amandemen UU 5/99 Apakah Satu-satunya Solusi Dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha yang Efektif?*” pada 17 Maret 2011, www.hukumonline.com, diakses 27 Desember 2014.

Taufik Ahmad, *Korupsi dan Persaingan Usaha*, <http://www.kppu.go.id> diakses 27 Februari 2016.