

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### A. Hukum Persaingan Usaha

#### 1. Pengertian dan Dasar Hukum Persaingan Usaha

Persaingan adalah perlawanan dan atau upaya satu orang atau lebih untuk lebih unggul dari orang lain dengan tujuan yang sama (Kamus Besar Bahasa Indonesia. 1976. Hlm. 849). Untuk itu, dikatakan suatu persaingan jika memuat unsur-unsur (Arie Siswanto. 2004. Hlm. 13) sebagai berikut:

- a. ada dua pihak atau lebih yang terlibat dalam upaya saling mengungguli;
- b. ada kehendak di antara mereka untuk mencapai tujuan yang sama.

Menurut Thomas J. Anderson menyatakan bahwa persaingan dapat terjadi dalam berbagai bidang. Persaingan dalam bidang ekonomi merupakan salah satu bentuk persaingan yang paling utama di antara sekian banyak persaingan antar manusia, kelompok masyarakat, atau bahkan bangsa. Salah satu bentuk persaingan dalam di bidang ekonomi adalah persaingan usaha (*business competition*) yang secara sederhana bisa didefinisikan sebagai persaingan antara para penjual dalam “merebut” pembeli dan pangsa pasar (Arie Siswanto. 2004. Hlm 13-14). Kondisi persaingan dalam dunia usaha merupakan bentuk karakteristik utama dari sistem ekonomi pasar yang memang lebih banyak memberikan keuntungan kepada para pelaku usaha dibandingkan dengan kondisi anti-persaingan yang menghendaki

adanya pemusatan kekuatan ekonomi dan menghambat pelaku usaha pesaingnya untuk masuk ke dalam pasar. Berdasarkan pendapat di atas maka secara umum dapat dikatakan bahwa kondisi anti-persaingan, cenderung akan berdampak buruk di pasar. Untuk itu, diperlukan suatu regulasi dari pemerintah dalam kerangka hukum persaingan usaha yang dijadikan sebagai landasan hukum untuk dapat mencegah atau menindak pelaku usaha yang menciptakan kondisi anti-persaingan tersebut.

Hukum persaingan usaha adalah seperangkat aturan hukum yang mengatur mengenai segala aspek yang berkaitan dengan persaingan usaha, yang mencakup hal-hal yang boleh dilakukan dan hal-hal yang dilarang dilakukan oleh pelaku usaha (Hermansyah. 2008. Hlm. 2). Hukum persaingan (*Competition Law*) merupakan instrumen hukum yang menentukan tentang bagaimana persaingan itu harus dilakukan (Arie Siswanto. 2004. Hlm. 25). Berdasarkan pendapat tersebut dapat diketahui secara umum bahwa yang dimaksud dengan hukum persaingan usaha adalah seperangkat aturan hukum yang mengatur perilaku pelaku usaha dalam menjalankan usahanya dengan tujuan menciptakan kesempatan berusaha yang sama dan menghindari adanya pemusatan kekuatan ekonomi.

Keberadaan hukum persaingan usaha adalah untuk mengupayakan secara optimal terciptanya persaingan usaha yang sehat (*fair competition*) dan efektif pada suatu pasar tertentu, dengan tujuan mendorong agar pelaku usaha melakukan efisiensi sehingga mampu bersaing dengan para pesaingnya (Hermansyah. 2008. Hlm. 13). Saat ini Indonesia telah memiliki pengaturan tentang persaingan usaha sebagai suatu sistem dalam tata urutan peraturan perundang-undangan yang

digunakan untuk menata terselenggaranya proses dan kegiatan persaingan usaha di Indonesia. Tata urutan perundang-undangan yang dapat digunakan dalam penanganan perkara hukum persaingan usaha adalah sebagai berikut:

#### **a. Peraturan perundang-undangan**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang dipublikasikan melalui Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33. UU No. 5 Tahun 1999 merupakan undang-undang pertama di Indonesia yang mengatur secara rinci dan komprehensif mengenai larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. UU No. 5 Tahun 1999 mengamanatkan untuk membentuk suatu lembaga independen yang bertugas untuk mengawasi dan menjalankan serta menindak pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU No. 5 Tahun 1999. Melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 1999, maka dibentuklah Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang bertanggung jawab kepada Presiden. Selain tentang pembentukan KPPU, Keppres tersebut berisikan tujuan, tugas, fungsi dan tata kerja KPPU sebagai lembaga yang diamanatkan oleh UU No. 5 Tahun 1999 untuk menegakan hukum persaingan usaha.

KPPU diberikan kewenangan untuk membuat peraturan yang mendukung tugas dan fungsinya sebagai lembaga penegak hukum persaingan usaha (Pasal 34 ayat (4), Pasal 35 huruf (f) dan Pasal 38 ayat (4) UU No. 5 Tahun 1999). Peraturan tersebut adalah sebagai berikut:

- (1) Keputusan KPPU No. 5/KPPU/Kep/IX/2000 tentang Tata Cara Penyampaian Laporan dan Penanganan Dugaan Pelanggaran terhadap Undang-Undang

Nomor 5 tahun 1999. Sebagaimana diubah dan dicabut dengan ditetapkan Peraturan KPPU Nomor 1/KPPU/Per/IV/ 2006 tentang Penanganan Perkara di KPPU. Kedua peraturan tersebut membicarakan mengenai tata cara penanganan perkara di KPPU, yang dimulai dari cara penyampaian laporan dugaan pelanggaran sampai pelaksanaan putusan komisi;

- (2) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 03 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan KPPU. Perma tersebut merupakan pengaturan mengenai tata cara pengajuan upaya keberatan terhadap putusan KPPU, tata cara pemeriksaan keberatan, dan pelaksanaan putusan;
- (3) Keputusan KPPU Nomor 06 Tahun 2000 tentang Kode Etik dan Mekanisme Kerja KPPU. Keputusan ini terkait dengan perilaku dan tindakan dalam melaksanakan tugas dan wewenang KPPU agar tidak menyimpang dari ketentuan yang ada;
- (4) Keputusan KPPU Nomor 07 Tahun 2000 tentang Kelompok Kerja KPPU. Keputusan ini terkait dengan penanganan perkara pelanggaran hukum persaingan usaha, yaitu dengan membentuk kelompok kerja agar lebih efisien;
- (5) Keputusan KPPU Nomor 08 Tahun 2000 tentang Tata Cara Dengar Pendapat KPPU. Keputusan ini terkait dengan kegiatan yang dilakukan oleh KPPU dalam mendapatkan informasi dari pihak-pihak tertentu dalam melaksanakan UU No. 5 Tahun 1999.

### **b. Perjanjian atau kontrak**

Perjanjian atau kontrak dalam hal ini adalah setiap hubungan bisnis harus dilandasi oleh perjanjian atau kontrak dan memenuhi syarat sah sebagai perjanjian. Untuk itu, perjanjian atau kontrak ini dapat menjadi dasar hukum bagi hubungan hukum tersebut, sedangkan perjanjian yang dibuat serta berisi klausula yang melanggar undang-undang tidak dapat dijadikan dasar hukum bahkan pelanggarannya dikenakan sanksi.

### **c. Yurisprudensi**

Yurisprudensi dalam hal ini adalah putusan hakim yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap (artinya tidak dilakukan atau ada upaya hukum keberatan) terkait dengan masalah hukum persaingan usaha, yang menjadi sumber putusan itu meliputi putusan KPPU, putusan Pengadilan Negeri, dan putusan Mahkamah Agung tentang perkara persaingan usaha.

### **d. Kebiasaan dan Kepatutan dalam Kegiatan Bisnis**

Kebiasaan atau kepatutan dalam hal ini adalah kebiasaan atau kepatutan yang telah diakui oleh pelaku ekonomi dapat menjadi dasar hukum antara lain seperti MoU (*Memory of Understanding*) yang merupakan kebiasaan yang sering dilakukan dan mengikat sebagai perjanjian bagi pihak yang membuatnya.

## **2. Lingkup Hukum Persaingan Usaha**

Secara rinci hukum persaingan usaha termuat dalam UU No. 5 Tahun 1999. UU No. 5 Tahun 1999 mengatur larangan-larangan dari perbuatan atau kegiatan yang

dapat menciptakan persaingan usaha tidak sehat dan praktik monopoli yang dilakukan oleh para pelaku usaha. Lingkup materi larangan yang dimuat dalam UU No. 5 Tahun 1999 adalah perjanjian yang dilarang, kegiatan yang dilarang, dan penyalahgunaan posisi dominan sebagai berikut:

**a. Perjanjian yang dilarang**

Perjanjian yang dilarang adalah suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikat diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apa pun, baik secara tertulis maupun tidak tertulis, di mana perbuatan tersebut melanggar ketentuan UU No. 5 Tahun 1999 atau menciptakan persaingan usaha tidak sehat.

Perjanjian yang dilarang diatur dalam Pasal 4 sampai Pasal 16 UU No. 5 Tahun 1999, meliputi:

- (1) Oligopoli, yaitu membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan atau pemasaran barang dan jasa untuk kepentingan sendiri (Pasal 4 ayat (1) dan (2) UU No. 5 Tahun 1999);
- (2) Penetapan harga, yaitu pelaku usaha membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga atas suatu barang dan atau jasa yang harus dibayar konsumen atau pelanggannya (Pasal 5 - Pasal 8 UU No. 5 Tahun 1999);
- (3) Pembagian wilayah, yaitu pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya yang bertujuan untuk membagi wilayah pemasaran atau alokasi pasar terhadap barang atau jasa sehingga dapat mengakibatkan

terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat (Pasal 9 UU No. 5 Tahun 1999).

- (4) Pemboikotan, yaitu pelaku usaha melakukan perjanjian melakukan pemboikotan untuk menolak mengadakan hubungan dagang dengan pelaku usaha lain (Pasal 10 ayat (1) dan (2) UU No. 5 Tahun 1999);
- (5) Kartel, yaitu pelaku usaha melakukan persekongkolan dengan atau persekutuan di antara beberapa produsen produk sejenis dengan maksud untuk mengontrol produksi, menentukan harga, dan atau wilayah atas suatu barang serta untuk memperoleh posisi monopoli (Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999);
- (6) *Trust*, yaitu pelaku usaha membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk melakukan kerja sama membentuk gabungan perusahaan atau perseroan yang lebih besar dengan tetap menjaga kelangsungan hidup masing-masing perusahaan atau perseroan anggotanya yang bertujuan untuk mengontrol produksi dan atau pemasaran barang dan jasa (Pasal 12 UU No. 5 Tahun 1999);
- (7) Oligopsoni, yaitu pelaku usaha melakukan perjanjian untuk menciptakan keadaan pasar ekonomi yang permintaannya dikuasai oleh pelaku usaha tertentu yang melakukan perjanjian (Pasal 13 ayat (1) dan (2) UU No. 5 Tahun 1999);
- (8) Integrasi vertikal, yaitu pelaku usaha yang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk menguasai sejumlah produk yang termasuk dalam rangkaian barang dan atau jasa tertentu yang mana setiap rangkaian produksi merupakan hasil pengolahan dan proses lanjutan (Pasal 14 UU No. 5 Tahun 1999);

- (9) Perjanjian tertutup, yaitu pelaku usaha yang melakukan perjanjian rahasia dan atau tertutup dengan pelaku usaha manapun untuk praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat (Pasal 15 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999); dan
- (10) Perjanjian dengan pihak luar negeri, yaitu pelaku usaha melakukan perjanjian dengan pihak luar negeri yang memuat ketentuan-ketentuan tidak wajar atau dapat menimbulkan praktek monopoli dan atau persaingan tidak sehat (Pasal 16 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999).

#### **b. Kegiatan yang dilarang**

Kegiatan yang dilarang adalah suatu usaha, aktifitas atau perbuatan seorang pelaku usaha atau beberapa pelaku usaha yang dilakukan secara sendiri-sendiri atau bersama-sama yang mana usaha, aktifitas atau perbuatan tersebut melanggar ketentuan UU No. 5 Tahun 1999.

Kegiatan yang dilarang diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 24 UU No. 5 Tahun 1999, meliputi:

- (1) Monopoli, yaitu penguasaan atas produksi barang dan jasa oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha yang dapat mengakibatkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat (Pasal 17 ayat (1) dan (2) UU No. 5 Tahun 1999);
- (2) Monopsoni, yaitu menguasai penerimaan pasokan atau menjadi pembeli tunggal atas barang dan atau jasa dalam pasar yang bersangkutan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. (Pasal 18 ayat (1) dan (2) UU No. 5 Tahun 1999);

- (3) Penguasaan pasar, yaitu pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha melakukan satu atau beberapa kegiatan dengan menolak dan atau menghalangi pelaku usaha pesaingnya atau mematikan usaha pesaingnya di pasar yang bersangkutan (Pasal 19 sampai dengan Pasal 21 UU No. 5 Tahun 1999); dan
- (4) Persekongkolan, yaitu pelaku usaha melakukan kegiatan persekongkolan untuk menentukan pemenang suatu tender dan membatasi atau menghalangi produksi dan pemasaran barang dan atau jasa pelaku usaha pesaingnya (Pasal 22 sampai dengan Pasal 24 UU No. 5 Tahun 1999).

### **c. Posisi dominan**

Posisi dominan adalah keadaan di mana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar yang bersangkutan dalam kaitannya dengan pangsa pasar yang dikuasainya, atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi di pasar bersangkutan dalam kaitannya dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang dan jasa tertentu (Pasal 1 Angka 4 UU No. 5 Tahun 1999). Pada prinsipnya, UU No. 5 Tahun 1999 tidak melarang pelaku usaha menjadi besar dan mempunyai posisi dominan di pasar. UU No. 5 Tahun 1999 hanya melarang jika posisi dominan tersebut disalahgunakan oleh pelaku usaha yang menghambat pelaku usaha pesaingnya untuk masuk ke dalam pasar sehingga mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat (Hermansyah. 2008. Hlm. 48).

Posisi Dominan diatur dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal 29 UU No. 5 Tahun 1999, meliputi:

- (1) Posisi dominan yang bersifat umum, yaitu pelaku usaha dilarang menggunakan posisi dominan baik secara langsung maupun tidak langsung;
- (2) Jabatan rangkap, yaitu seseorang atau pelaku usaha menduduki jabatan direksi atau komisaris pada suatu perusahaan dan pada waktu bersamaan menduduki posisi yang sama di perusahaan yang lain dengan keterkaitan pasar yang erat dan dalam pasar ekonomi yang sama serta menggunakan posisinya untuk kepentingan pelaku usaha tersebut (Pasal 26 UU No. 5 Tahun 1999);
- (3) Kepemilikan saham, yaitu pelaku usaha memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis, dalam bidang usaha yang sama, pasar yang sama atau memiliki kegiatan usaha yang sama dan mengakibatkan penguasaan sampai 75% pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu (Pasal 27 UU No. 5 Tahun 1999);
- (4) Penggabungan, peleburan dan pengambilalihan, yaitu pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha melakukan peleburan, pengambilalihan dan penggabungan dengan tujuan untuk penguasaan pasar dan melakukan persaingan usaha tidak sehat (Pasal 28 dan Pasal 29 UU No. 5 Tahun 1999).

### **3. Pihak-Pihak dalam Hukum Persaingan Usaha**

Pihak-pihak dalam hukum persaingan usaha adalah pihak-pihak yang terlibat secara langsung maupun tidak langsung dalam perkara pelanggaran hukum persaingan usaha. Pihak-pihak tersebut adalah:

### **a. Pelaku Usaha**

Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi (Pasal 1 angka 5 UU No. 5 Tahun 1999). Berdasarkan pengertian tersebut, jelas tidak membedakan antara pelaku usaha asing dengan pelaku usaha dalam negeri. Pelaku usaha dalam hal ini adalah mereka menjalankan kegiatan usahanya di wilayah hukum Indonesia, mereka itulah yang termasuk pelaku usaha sebagai pihak dalam perkara pelanggaran hukum persaingan usaha sebagaimana yang dimaksud dalam UU No. 5 Tahun 1999.

### **b. Terlapor**

Menurut Pasal 1 angka 23 Keputusan KPPU No 05/KPPU/Kep/IX/2000 yang dimaksud dengan terlapor adalah setiap orang atau pihak yang dilaporkan oleh pelapor, sedangkan menurut Pasal 1 angka 25 PerKom No. 1 Tahun 2006 yang dimaksud dengan terlapor adalah pelaku usaha dan/atau pihak lain yang diduga melakukan pelanggaran. Penyebutan “terlapor” terhadap pelaku usaha membawa suatu konsekuensi tertentu dan tidak hanya didasarkan kepada alasan pemeriksaannya yaitu karena adanya laporan atau inisiatif dari Komisi sendiri. Sebagai perbandingan, di dalam KUHAP seorang yang diduga melakukan tindak pidana tidak otomatis ditetapkan sebagai tersangka, tetapi harus ada bukti permulaan yang cukup untuk dapat ditetapkan sebagai tersangka (Pasal 17

KUHAP). Pengertian bukti yang cukup adalah bukti permulaan untuk menduga adanya tindak pidana (Destivano Wibowo dan Harjon Sinaga. 2005. Hlm. 20).

### **c. Pelapor**

Menurut Destivano Wibowo dan Harjon Sinaga, apabila ada “Terlapor”, maka terdapat istilah “Pelapor”. Istilah Terlapor disebutkan pertama kali di dalam ketentuan Pasal 38 UU No. 5 Tahun 1999 yang kemudian dijabarkan lebih lanjut di dalam ketentuan Pasal 1 angka 10 PerKom No. 1 Tahun 2006 menyatakan bahwa pelapor adalah setiap orang yang menyampaikan laporan kepada Komisi, mengenai telah terjadi atau patut diduga telah terjadi pelanggaran.

### **d. Pihak Lain**

UU No. 5 Tahun 1999 tidak terdapat penjelasan apa yang dimaksud dengan pihak lain. Namun, apabila kita membaca UU No. 5 Tahun 1999 tersebut dengan seksama, pihak lain dapat diartikan sebagai saksi dan dapat diartikan sebagai pelaku usaha lain. Definisi pihak lain ini tidak jelas karena tidak menjelaskan kapan pelaku usaha tertentu disebut pihak lain dan kapan saksi ditetapkan sebagai pihak lain. Ketidakjelasan ini pada akhirnya menyulitkan Komisi, karena untuk dapat menyatakan pelaku usaha tertentu bersalah dan melanggar ketentuan suatu Pasal UU No. 5 Tahun 1999, Komisi harus membuktikan bahwa seluruh unsur dari pasal yang dituduhkan harus terbukti, termasuk siapa yang dimaksud dengan pihak lain ini (Destivano Wibowo dan Harjon Sinaga. 2005. Hlm. 14).

## **B. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)**

Pelaksanaan suatu aturan hukum memerlukan adanya suatu lembaga yang memperoleh kewenangan dari negara. Dengan kewenangannya itu diharapkan lembaga pengawas tersebut dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan sebaik-baiknya serta mampu bertindak secara independen (Johnny Ibrahim. 2009. Hlm. 260). Untuk itu, Pasal 30 UU No. 5 Tahun 1999 mengamanatkan untuk membentuk lembaga independen yang terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah maupun pihak lain, dengan tugas utama untuk mengawasi pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1999.

Implementasi dari ketentuan Pasal 30 Ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999 ditindak lanjuti dengan dikeluarkannya Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha pada tanggal 18 Juli 1999. Berdasarkan Keputusan Presiden ini dibentuklah Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang biasa disingkat KPPU (Hermansyah. 2008. Hlm 74-75).

Berdasarkan uraian di atas, dapat dinyatakan bahwa keberadaan KPPU sebagai lembaga pengawas dan lembaga penyelesaian perkara pelanggaran adalah sangat penting. Adanya KPPU sebagaimana yang diamanatkan dalam UU No. 5 Tahun 1999 dapat meningkatkan efektifitas pelaksanaan kegiatan persaingan usaha secara sehat dan kondusif.

### **1. Status KPPU**

KPPU adalah suatu lembaga yang khusus dibentuk oleh dan berdasarkan Undang-Undang untuk mengawasi jalannya Undang-Undang (Ahmad Yani & Gunawan

Wijaya. 2000. Hlm. 53). KPPU adalah sebuah lembaga yang bersifat independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah serta pihak lain dan bertanggung jawab kepada Presiden. KPPU juga adalah lembaga *quasi judicial* yang mempunyai wewenang *eksekutorial* terkait kasus-kasus persaingan usaha (Hermansyah. 2008. Hal. 72). KPPU ini diharapkan dapat bertugas secara independen, terlepas dari pengaruh pemerintah walaupun Komisi ini bertanggung jawab kepada Presiden dan biaya-biaya untuk pelaksanaan tugas komisi dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (dan/atau sumber-sumber lain yang diperbolehkan oleh peraturan perundang-undangan) (Asril Sitompul. 1999. Hlm. 85).

KPPU berkedudukan di Ibukota Negara Republik Indonesia dan dapat pula membuka Kantor Perwakilan di setiap Provinsi. Susunan organisasi KPPU terdiri dari Komisi dan Sekretariat. Anggota KPPU wajib melaksanakan tugas dan berpegang pada asas keadilan, serta wajib memenuhi tata tertib yang telah disusun KPPU. Untuk kelancaran tugasnya KPPU dibantu oleh sekretariat terutama di bidang teknis dan administrasi, KPPU juga dapat membentuk kelompok kerja sesuai dengan kebutuhan apabila diperlukan. (Rachmadi Usman. 2004. Hlm. 104).

Independensi sebagai status utama dari KPPU sebagaimana yang ditegaskan dalam UU No. 5 Tahun 1999, harus benar-benar dapat diterapkan. Hal tersebut dikarenakan agar KPPU dapat bertindak netral dan bebas dari berbagai konflik kepentingan, yang dapat mempengaruhi penegakan hukum persaingan usaha.

## **2. Tugas dan Wewenang**

Berdasarkan Pasal 35 UU No. 5 Tahun 1999, tugas KPPU adalah sebagai berikut:

- a. melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 16 UU No. 5 Tahun 1999;
- b. melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 24 UU No. 5 Tahun 1999;
- c. melakukan penilaian terhadap ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal 28 UU No. 5 Tahun 1999;
- d. mengambil tindakan sesuai dengan wewenang Komisi sebagaimana diatur dalam Pasal 36 UU No. 5 Tahun 1999;
- e. memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- f. menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan UU No. 5 Tahun 1999;
- g. memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja Komisi kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Berdasarkan Pasal 36 UU No.5 Tahun 1999, ditentukan bahwa wewenang KPPU adalah sebagai berikut:

- a. menerima laporan dari masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- b. melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- c. melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau yang ditemukan oleh Komisi sebagai hasil penelitiannya;
- d. menyimpulkan hasil penyelidikan dan atau pemeriksaan tentang ada atau tidak adanya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- e. memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini;
- f. memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli, dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini;
- g. meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud huruf e dan huruf f, yang tidak bersedia memenuhi panggilan Komisi;
- h. meminta keterangan dari instansi Pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini;
- i. mendapatkan, meneliti, dan atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan atau pemeriksaan;

- j. memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat;
- k. memberitahukan putusan Komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- l. menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang ini.

Berdasarkan ketentuan tugas dan wewenang KPPU di atas, maka UU No. 5 Tahun 1999, menentukan tugas dan wewenang tersebut secara luas yang mencakup unsur wewenang administratif (Pasal 47), unsur *quasi legislative power* vide Pasal 35 (f) dan unsur *quasi judicial power* vide Pasal 36 (1). Di kemudian hari, tiga kekuasaan yang berada dalam tangan satu lembaga akan banyak menimbulkan persoalan baik dari segi keseimbangan (*check and balance*) maupun dari segi pelaksanaannya (Johnny Ibrahim. 2009. Hlm. 265).

### **C. Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU**

Tata cara terdiri dari dua kata yaitu kata tata dan kata cara. Cara adalah jalan (aturan, sistem) melakukan (berbuat dsb) sesuatu (Pusat Bahasa Pendidikan Nasional. 2002. Hlm. 194). Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Kontemporer, tata aturan biasanya dipakai dalam kata majemuk; kaidah aturan dan susunan; cara menyusun; sistem (Peter Salim dan Yenny Salim. 2002. Hlm. 1551), sedangkan cara adalah jalan, aturan sistem untuk melakukan atau berbuat sesuatu (Peter Salim dan Yenny Salim. 2002. Hlm. 261). Berdasarkan pengertian tersebut dapat dinyatakan bahwa tata cara penanganan perkara di KPPU adalah

aturan yang dijadikan pedoman oleh KPPU dalam melakukan penyelesaian dugaan pelanggaran terhadap UU No. 5 Tahun 1999.

UU No. 5 Tahun 1999 ini bersifat lengkap, karena mencakup peraturan dan petunjuk pelaksanaan berkenaan dengan masalah-masalah yang bersifat substansial dan prosedural. Secara prosedural undang-undang ini telah mengatur mengenai tata cara penanganan perkara sebagaimana ditentukan dalam Pasal 46 UU No. 5 Tahun 1999. Selanjutnya, ketentuan tersebut diimplementasikan lebih lanjut dalam Peraturan KPPU No. 1 Tahun 2006 yang lahir untuk menggantikan Keputusan KPPU No. 5/KPPU/Kep/IX/2000 Tahun 2000 tentang Tata Cara Penyampaian Laporan dan Penanganan Dugaan Pelanggaran Terhadap UU No. 5 Tahun 1999 yang bertujuan untuk meningkatkan transparansi dan efektifitas penanganan perkara di KPPU (Hermansyah. 2008. Hlm. 95).

PerKom No. 1 Tahun 2006 mengatur tata cara penanganan perkara di KPPU. Setiap dugaan pelanggaran hukum persaingan usaha lahir berdasarkan laporan pelaku usaha yang dirugikan atau masyarakat dan atau berasal dari inisiatif KPPU dengan melakukan monitoring pelaku Usaha. Untuk itu, setiap dugaan pelanggaran yang diterima oleh KPPU, akan diproses dengan tahapan sebagai berikut:

#### **a. Penelitian Klarifikasi Laporan**

Menurut Pasal 1 angka (11) PerKom No. 1 Tahun 2006, Penelitian dan Klarifikasi Laporan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Sekretariat Komisi untuk mendapatkan kelengkapan dan kejelasan laporan dari pelapor. Hasil

Penelitian dan Klarifikasi Laporan dibuat dalam bentuk resume hasil laporan yang kemudian dilakukan Pemberkasan.

#### **b. Pemberkasan**

Menurut Pasal 1 angka (12) PerKom No. 1 Tahun 2006, adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Sekretariat Komisi untuk meneliti kembali resume laporan atau resume monitoring guna menyusun laporan dugaan pelanggaran. Hasil Pemberkasan dituangkan dalam bentuk laporan dugaan pelanggaran yang kemudian disampaikan kepada Komisi untuk dilakukan Gelar Laporan.

#### **c. Gelar Laporan**

Menurut Pasal 1 angka (4) PerKom No. 1 Tahun 2006, Gelar Laporan adalah penjelasan mengenai laporan dugaan pelanggaran yang disampaikan oleh Sekretariat Komisi kepada Komisi dalam suatu Rapat Gelar Laporan. Komisi menilai layak atau tidaknya dilakukan Pemeriksaan Pendahuluan terhadap laporan dugaan pelanggaran.

#### **d. Pemeriksaan Pendahuluan**

Menurut Pasal 1 angka (14) PerKom No. 1 Tahun 2006, Pemeriksaan Pendahuluan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Tim Pemeriksa Pendahuluan terhadap laporan dugaan pelanggaran untuk menyimpulkan perlu atau tidak perlu dilakukan Pemeriksaan Lanjutan. Terhadap hasil Pemeriksaan Pendahuluan, tim pemeriksa menyimpulkan pengakuan terlapor dan/atau bukti awal yang cukup terhadap dugaan pelanggaran yang dituduhkan kepada terlapor

(Hermansyah. 2008. Hlm 111). Dalam ketentuan Pasal 37 PerKom No. 1 Tahun 2006, ditentukan bahwa Komisi dapat menetapkan tidak perlu dilakukan Pemeriksaan Lanjutan, meskipun terdapat bukti pelanggaran, apabila terlapor mengakui pelanggaran tersebut dan bersedia untuk merubah perilakunya. Tahap ini dinamakan dengan Tahap Perubahan Perilaku.

Perubahan Perilaku merupakan tahap lanjutan dari tahap Pemeriksaan Pendahuluan yang ditawarkan kepada terlapor setelah memperoleh bukti awal yang cukup terhadap dugaan pelanggaran berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999. Jika dalam dalam pelaksanaan tahap Perubahan Perilaku KPPU menilai telah terjadi Perubahan Perilaku dari terlapor, maka penanganan perkaranya dihentikan, sedangkan jika tidak terjadi Perubahan Perilaku dari terlapor, maka penanganan perkara di lanjutkan ke tahap Pemeriksaan Lanjutan.

#### **e. Pemeriksaan Lanjutan**

Menurut Pasal 1 angka (15) PerKom No. 1 Tahun 2006, Pemeriksaan Lanjutan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Tim Pemeriksa Lanjutan terhadap adanya dugaan pelanggaran untuk menyimpulkan ada atau tidak adanya bukti pelanggaran. Pemeriksaan Lanjutan dilakukan apabila KPPU telah menemukan indikasi adanya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Namun, apabila KPPU memerlukan waktu lebih yang lebih lama untuk melakukan penyelidikan dan pemeriksaan secara lebih mendalam mengenai kasus maka dapat dilakukan perpanjangan Pemeriksaan Lanjutan. Jangka waktu Pemeriksaan Lanjutan adalah 60 (enam puluh) hari sejak berakhirnya

Pemeriksaan Pendahuluan dan jangka waktu tersebut dapat diperpanjang paling lama 30 (tiga puluh) hari (Destivano Wibowo dan Harjon Sinaga. 2005. Hlm. 19).

#### **f. Sidang Majelis Komisi**

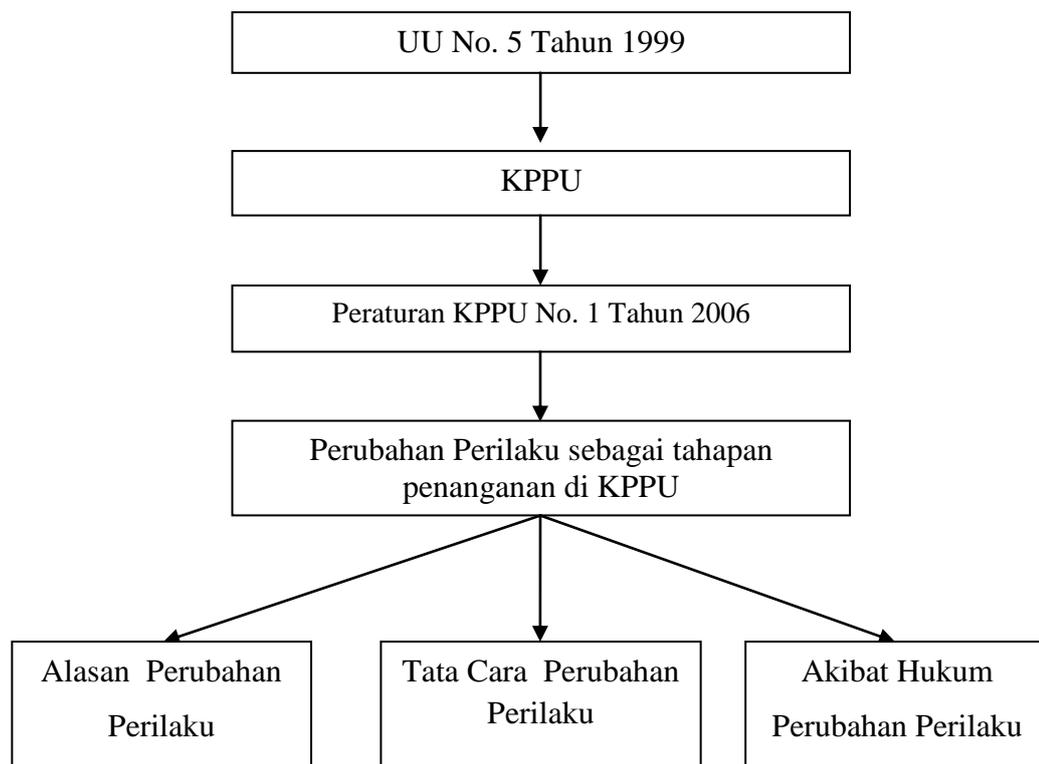
Menurut Pasal 1 angka (24) PerKom No. 1 Tahun 2006, Sidang Majelis Komisi adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Majelis Komisi untuk menilai ada atau tidak adanya bukti pelanggaran guna menyimpulkan dan memutuskan telah terjadi atau tidak terjadinya pelanggaran serta penjatuhan sanksi berupa tindakan administratif sebagaimana diatur dalam undang-undang.

#### **g. Putusan Komisi**

Menurut Pasal 1 angka 18 PerKom No. 1 Tahun 2006, Putusan Komisi adalah penilaian Majelis Komisi yang dibacakan dalam sidang terbuka untuk umum tentang telah terjadi atau tidak terjadinya pelanggaran serta penjatuhan sanksi berupa tindakan administratif sebagaimana diatur dalam undang-undang. Penilaian tersebut berdasarkan Hasil Pemeriksaan Lanjutan dan seluruh surat dan/atau dokumen atau alat bukti lain yang disertakan di dalamnya termasuk pendapat atau pembelaan terlapor (Pasal 54 ayat (1) PerKom No. 1 Tahun 2006). Apabila terbukti telah terjadi pelanggaran, Majelis Komisi dalam Putusannya menyatakan terlapor telah melanggar ketentuan undang-undang dan menjatuhkan sanksi administratif sesuai dengan ketentuan undang-undang, di mana putusan tersebut terbuka untuk umum. Hal ini seperti yang terdapat dalam Pasal 43 ayat (4) UU No. 5 Tahun 1999 dan Pasal 57 PerKom No. 1 Tahun 2006.

#### D. Kerangka Pikir

Berdasarkan uraian latar belakang, rumusan masalah, dan tujuan penelitian maka dapat disusun bagan dan uraian sebagai kerangka pikir dalam penelitian ini sebagai berikut:



Berdasarkan bagan tersebut dapat dijelaskan bahwa:

UU No. 5 Tahun 1999 merupakan peraturan yang mengatur tentang perbuatan/kegiatan persaingan usaha yang dilarang karena dapat melahirkan praktik persaingan usaha tidak sehat dan praktik monopoli oleh para pelaku usaha atau sekelompok pelaku usaha. Dalam pelaksanaannya, UU No. 5 Tahun 1999 mengamanatkan untuk membentuk lembaga yang bertugas sebagai lembaga

pengawas dan penyelesaian setiap pelanggaran terhadap UU No. 5 Tahun 1999 yaitu Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). KPPU adalah lembaga independen yang diangkat dengan Keputusan Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden. Dalam menyelesaikan perkara pelanggaran, KPPU diberikan kewenangan oleh UU No. 5 Tahun 1999 untuk membuat peraturan sendiri termasuk tentang tata cara penanganan perkara pelanggaran terhadap UU No.5 Tahun 1999. Saat ini, peraturan tata cara penanganan perkara pelanggaran yang dibuat oleh KPPU dan masih berlaku adalah PerKom No. 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU.

Lahirnya PerKom No. 1 Tahun 2006 adalah untuk menyempurnakan dan menambah tahapan penanganan perkara yang sebelumnya tidak diatur dalam Kep. KPPU No. 5 Tahun 2000. Penyempurnaan aturan penanganan perkara yang lahir berdasarkan PerKom No. 1 Tahun 2006 adalah dengan dimasukkan Perubahan Perilaku sebagai salah satu tahap dalam penanganan perkara di KPPU.

Perubahan Perilaku merupakan tahap pilihan yang ditawarkan kepada terlapor (pelaku usaha yang diduga melanggar) untuk melakukan Perubahan Perilaku berdasarkan suatu penetapan KPPU. Sebagai bagian dari tata cara penanganan perkara, maka Perubahan Perilaku merupakan tahapan yang berada di antara tahap Pemeriksaan Pendahuluan dan berakhir sebelum dimulainya tahap Pemeriksaan Lanjutan. Untuk itu, setiap Perubahan Perilaku yang ditetapkan oleh KPPU terhadap pelaku usaha terlapor harus dimulai sejak awal adanya dugaan pelanggaran yang berasal baik laporan dari pelaku usaha atau masyarakat yang dirugikan maupun berdasarkan inisiatif dari KPPU itu sendiri untuk memonitoring

suatu peristiwa hukum yang berindikasi menciptakan persaingan usaha tidak sehat. Dugaan pelanggaran yang masuk ke KPPU dinyatakan layak untuk dilakukan Pemeriksaan Pendahuluan jika telah dilakukan penelitian dan klarifikasi serta pemberkasan oleh sekretariat KPPU. Pemeriksaan Pendahuluan dilakukan untuk mendapatkan pengakuan dari terlapor berkaitan dengan dugaan pelanggaran yang dituduhkan dan/atau mendapatkan bukti awal yang cukup mengenai dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh terlapor. Setelah diperoleh bukti awal dan sebelum dilanjutkan menuju tahap Pemeriksaan Lanjutan, KPPU terlebih dahulu akan menawarkan kepada terlapor untuk mengakui perbuatannya dan meminta untuk merubah perilakunya. Penawaran tersebut merupakan awal dimulainya tahap Perubahan Perilaku. UU No. 5 Tahun 1999 secara umum tidak menentukan Perubahan Perilaku sebagai bagian dari tata cara penanganan perkara di KPPU. Peraturan yang dijadikan pedoman mengenai Perubahan Perilaku adalah PerKom No. 1 Tahun 2006.

Lahirnya tahap Perubahan Perilaku dalam penanganan perkara di KPPU dalam PerKom No. 1 Tahun 2006 dilakukan dengan melihat alasan-alasan tertentu dan dilakukan berdasarkan tata cara tertentu sebagaimana dimuat dalam PerKom No. 1 Tahun 2006. Setelah tahap Perubahan Perilaku ditempuh, maka penetapan Perubahan Perilaku yang dihasilkan dari tahap tersebut akan menimbulkan akibat hukum tertentu bagi pelaku usaha yang melanggar dan berpengaruh pula terhadap jalannya penanganan perkara pelanggaran hukum persaingan usaha di KPPU terhadap dugaan pelanggaran yang sedang ditangani tersebut. Untuk itu, penelitian ini, akan mengkaji dan membahas tentang Perubahan Perilaku sebagai bagian dari

tata cara penanganan perkara di KPPU meliputi: alasan, tata cara, dan akibat hukum Perubahan Perilaku berdasarkan PerKom No. 1 Tahun 2006.