

IV. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Alasan Perubahan Perilaku

Perubahan Perilaku merupakan suatu bagian dari tahap dalam tata cara penanganan perkara di KPPU. Dalam UU No. 5 Tahun 1999 dan Kep. KPPU No. 05 Tahun 2000, tahap Perubahan Perilaku belum dimuat sebagai bagian dari tahap penanganan perkara oleh KPPU. Perubahan Perilaku baru dimuat sebagai salah satu bagian dari tahap dalam tata cara penanganan perkara adalah dalam PerKom No. 1 Tahun 2006 yang menggantikan Kep. KPPU No. 05 Tahun 2000. Sebagai suatu bagian yang lahir dengan ditetapkannya PerKom No. 1 Tahun 2006 yang menggantikan peraturan sebelumnya tentang tata cara penanganan perkara, maka perlu diketahui alasan lahirnya tahap Perubahan Perilaku tersebut sebagai bagian dari tata cara penanganan perkara di KPPU.

PerKom No. 1 Tahun 2006 secara eksplisit tidak menentukan definisi atau pengertian dari Perubahan Perilaku. Namun demikian, berdasarkan tahap penanganan perkara dan ketentuan pasal yang mengatur tentang Perubahan Perilaku dalam PerKom No. 1 Tahun 2006 dapat dirumuskan bahwa Perubahan Perilaku merupakan suatu tahap dalam tata cara penanganan perkara yang dilakukan oleh KPPU yang dimulai saat bukti awal yang cukup telah diperoleh dan berakhir pada tahap Pemeriksaan Pendahuluan. Perubahan Perilaku adalah

suatu tahap penanganan perkara yang ditawarkan oleh KPPU kepada pelaku usaha yang diduga melanggar dan dapat menentukan suatu pelanggaran hukum persaingan usaha itu dapat diteruskan ke tahap selanjutnya yaitu ke tahap Pemeriksaan Lanjutan. Jika Perubahan Perilaku yang ditawarkan oleh KPPU diterima dan dilaksanakan oleh pelaku usaha (terlapor) maka terdapat kemungkinan perkara pelanggaran tersebut dapat dihentikan penanganannya hanya sampai pada tahap Perubahan Perilaku ini tanpa dilanjutkan ke tahap penanganan perkara selanjutnya.

Pendapat lain berdasarkan literatur dinyatakan bahwa Perubahan Perilaku adalah suatu bentuk itikad baik dari pelaku usaha yang diduga melanggar (terlapor) untuk mengakui dan merubah perilakunya. Bentuk itikad baik tersebut diwujudkan dalam suatu tindakan yang nyata (*concrete*), yaitu dengan segera membatalkan perjanjian dan/atau kegiatan dan/atau menghentikan penyalahgunaan posisi dominan yang diduga melanggar UU No. 5 Tahun 1999 dan/atau membayar ganti kerugian (*compensation*) akibat pelanggaran yang dilakukannya (Hermansyah. 2004. Hlm. 113).

Secara khusus, PerKom No. 1 Tahun 2006 tidak menentukan alasan lahirnya tahap Perubahan Perilaku sebagai bagian dari tata cara penanganan perkara di KPPU. Alasan adanya tahap Perubahan Perilaku diketahui dari pendapat anggota KPPU dan wawancara dengan Staf KPPU yang terlibat langsung dalam penyusunan PerKom No. 1 Tahun 2006.

Menurut AM. Trianggraini (Anggota KPPU) menyatakan bahwa ditambahkannya tahap Perubahan Perilaku dalam PerKom No. 1 Tahun 2006 karena KPPU

mengakui masih banyak pelaku usaha yang belum memahami UU No. 5 Tahun 1999. Pelaku usaha tersebut tidak memahami dan tidak menyadari bahwa perbuatan atau kegiatan yang dilakukannya telah melanggar UU No. 5 Tahun 1999. Sebagai bentuk peringatan dari KPPU terhadap pelaku usaha yang melanggar tersebut, maka KPPU akan memanggil dan memberi peringatan kepada pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha untuk melakukan Perubahan Perilaku atas perbuatan atau kegiatan yang diduga melanggar UU No. 5 Tahun 1999. (<http://www.kapanlagi.com/h/0000222818.html> diakses pada tanggal 22 Desember 2009 pukul 09.32).

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Zaki Zein Badroen (Ka. Bag Advokasi KPPU), Perubahan Perilaku dimuat dalam PerKom No. 1 Tahun 2006 karena KPPU bertujuan bahwa pelaku usaha yang diduga melanggar mempunyai suatu kesadaran sendiri untuk merubah perilaku dan memperbaiki kesalahannya. Pemberian sanksi pelanggaran sebagaimana ditentukan dalam UU No. 5 Tahun 1999, dirasakan bukanlah langkah yang tepat tanpa dibarengi dengan itikad baik untuk melakukan perubahan perilaku dan tidak mengulangnya lagi. Hal tersebut terutama ditujukan bagi pelaku usaha yang besar. Pemberian sanksi denda sebagai kewenangan KPPU tidaklah membuat jera bagi pelaku usaha besar karena dari segi keuangan pengusaha besar mampu membayar denda tersebut, namun perbuatan/kegiatan yang melanggar tersebut masih dimungkinkan untuk diulangi lagi. Perubahan Perilaku perlu diterapkan agar perbuatan/kegiatan usaha yang diduga melanggar tersebut telah memberikan dampak atau kerugian bagi konsumen untuk itu perlu dihentikan dengan kesepakatan dari pelaku usaha yang melanggar itu dengan KPPU. Dengan demikian, menjadi alasan penting oleh

KPPU menjadikan Perubahan Perilaku sebagai salah satu tahap baru dalam tata cara penanganan perkara di KPPU dan termuat dalam PerKom No. 1 Tahun 2006 yang menggantikan Kep. KPPU No. 5 Tahun 2000 yang tidak memuat Perubahan Perilaku sebagai bagian dari tata cara penanganan perkara di KPPU.

Perubahan Perilaku merupakan suatu aspek yang terpenting dalam penegakan hukum persaingan usaha, karena pemberian sanksi terhadap pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999 dalam suatu putusan KPPU tanpa dibarengi dengan adanya Perubahan Perilaku, putusan tersebut tidak ada artinya. Pada dasarnya KPPU sebagai lembaga yang menangani berbagai bentuk pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999 menginginkan kepada pelaku usaha yang melanggar, untuk menerima tawaran Perubahan Perilaku yang ditawarkan KPPU (wawancara dengan Bapak Zaki Zein Badroen selaku Ka Bag. Advokasi KPPU).

Tawaran Perubahan Perilaku oleh KPPU kepada terlapor (pelaku usaha yang melanggar) dilakukan dengan memperhatikan alasan dan pertimbangan hukum tertentu yang dapat dilihat dari bukti awal dari kegiatan dan/atau perbuatan yang diduga melanggar oleh KPPU. Berdasarkan penelitian dan klarifikasi atas dugaan pelanggaran baik berdasarkan laporan pelaku usaha yang dirugikan atau masyarakat ataupun inisiatif KPPU, maka Sekretariat KPPU melakukan indentifikasi perbuatan/kegiatan yang diduga melanggar. Jika terdapat bukti awal yang cukup maka KPPU akan melakukan pemberkasan atas dugaan pelanggaran yang diikuti dengan gelar laporan oleh Sekretariat KPPU yang dihadiri oleh Anggota KPPU yang ditunjuk untuk menangani perkara tersebut (wawancara dengan Bapak Zaki Zen Badroen selaku Ka Bag. Advokasi KPPU).

Perubahan Perilaku dapat diberikan kepada pelaku usaha yang diduga melanggar, karena adanya harapan dari KPPU bahwa perbuatan atau kegiatan tersebut masih dapat diperbaiki. Tindakan tersebut diberikan oleh KPPU dengan alasan perbuatan atau kegiatan tersebut belum memberikan dampak nyata yang merugikan bagi pelaku usaha lain atau belum menimbulkan kerugian yang besar bagi masyarakat antara lain berupa: kenaikan harga barang atau tidak adanya pilihan dari masyarakat terhadap barang atau jasa yang dibutuhkan. Menurut Bapak Zaki Zein Badroen (Ka Bag. Advokasi KPPU), tahap Perubahan Perilaku diberikan dengan tujuan untuk mempermudah KPPU dalam menyelesaikan setiap dugaan pelanggaran yang telah memiliki bukti awal yang cukup. Hal ini dilakukan terutama bagi pelaku usaha lokal di daerah-daerah, yang cukup jauh dari kantor pusat KPPU di Jakarta. Dengan demikian, dapat mempermudah KPPU dalam melaksanakan tugasnya selaku lembaga pengawas kegiatan persaingan usaha. Meskipun KPPU telah terdapat 5(lima) Kantor Perwakilan Daerah (KPD) dan berusaha mensosialisasikan UU No. 5 Tahun 1999, ternyata belum cukup, terutama jika pelanggaran terjadi di daerah. Salah satu contoh adalah praktik persekongkolan tender pengadaan barang dan jasa di daerah telah terjadi selama bertahun-tahun dan menjadi kebiasaan, sehingga terdapat pelaku usaha yang tidak menyadari bahwa tindakannya tersebut telah melanggar UU No. 5 Tahun 1999.

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Muhammad Reza (Ka. Bag. Monitoring Putusan dan Litigasi KPPU) dinyatakan bahwa ditambahkannya Perubahan Perilaku sebagai salah satu bagian dalam tahap penanganan perkara karena terdapat dua alasan utama, yaitu:

1. karena pada waktu sebelum diberlakukannya PerKom No. 1 Tahun 2006 masih terdapat pelaku usaha yang belum mengetahui bahwa telah terdapat ketentuan UU No. 5 Tahun 1999 yang mengatur mengenai larangan praktik monopoli yang menciptakan persaingan usaha tidak sehat. Meskipun berdasarkan asas hukum dikenal sejak UU diundangkan maka semua orang dianggap mengetahui, akan tetapi KPPU masih memberikan kesempatan kepada pelaku usaha untuk merubah perilakunya tersebut.
2. karena alasan efisiensi penanganan perkara, hal tersebut dapat terlihat jika terlapor bersedia untuk merubah perilakunya yang melanggar, sebagai akibat hukumnya maka penanganan perkaranya dihentikan. KPPU menilai dengan memberikan tawaran Perubahan Perilaku maka penanganan suatu perkara dapat diselesaikan dalam waktu singkat, tanpa harus menempuh semua tahapan penanganan yang terdapat dalam PerKom No. 1 Tahun 2006.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dinyatakan bahwa alasan lahirnya tahap Perubahan Perilaku sebagai salah satu bagian dari tata cara penanganan perkara dalam PerKom No. 1 Tahun 2006 adalah:

1. sebagai bentuk peringatan KPPU berupa teguran kepada pelaku usaha untuk merubah perilakunya berdasarkan bukti awal yang cukup atas dugaan pelanggaran yang telah dilakukan.
2. menumbuhkan kesadaran atau itikad baik kepada pelaku usaha terlapor untuk memperbaiki perilakunya yang melanggar melalui penetapan Perubahan Perilaku. Karena KPPU menilai bahwa pemberian sanksi bukanlah solusi yang tepat untuk memberikan efek jera bagi pelaku usaha yang diduga melanggar (terlapor).

3. dengan adanya Perubahan Perilaku setiap perkara, KPPU menilai penanganan perkara dapat diselesaikan dalam waktu yang lebih singkat dari tahap penanganan perkara yang ditentukan dalam PerKom No. 1 Tahun 2006. Artinya perkara yang masuk ke KPPU dapat dihentikan penanganannya hanya sampai tahap Perubahan Perilaku ini, tanpa dilanjutkan kepada tahap penanganan perkara selanjutnya. Sehingga dapat lebih meringankan tugas KPPU sebagai lembaga penegak hukum persaingan usaha dalam menyelesaikan perkara pelanggaran yang setiap tahun jumlahnya selalu bertambah.

B. Tata Cara Perubahan Perilaku

UU No. 5 Tahun 1999 mengatur secara komprehensif perbuatan/kegiatan yang dilarang dilakukan oleh para pelaku usaha. Ada 2 (dua) aspek penting dari substansi yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999 yaitu mengatur secara materil kegiatan persaingan usaha dan mengatur secara formil penanganan perkara pelanggaran hukum persaingan usaha. Secara material perbuatan/kegiatan yang dilarang karena diduga menimbulkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 29 UU No. 5 Tahun 1999. Secara khusus, tata cara penanganan perkara pelanggaran hukum persaingan usaha diatur dalam Bab VII Pasal 38-46 UU No. 5 Tahun 1999.

Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999, maka ditentukan terdapat 2 (dua) tahap utama penanganan perkara pelanggaran hukum persaingan usaha, yaitu tahap Pemeriksaan Pendahuluan dan Pemeriksaan Lanjutan. Untuk itu, diperlukan pula peraturan pelaksana tersendiri sebagai ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara penanganan perkara di KPPU. UU No. 5 Tahun 1999 memberikan kewenangan

kepada KPPU sebagai lembaga yang diamanatkan mengawasi kegiatan persaingan usaha untuk membuat peraturan pelaksanaan yang mengatur secara lengkap dan jelas tata cara penanganan perkara pelanggaran hukum persaingan usaha. Sampai saat ini, KPPU telah mengeluarkan peraturan yang mengatur mengenai tata cara penanganan perkara di KPPU, yaitu Kep. KPPU No. 5 Tahun 2000 yang selanjutnya disempurnakan dan dicabut dengan PerKom No. 1 Tahun 2006.

Dalam PerKom No. 1 Tahun 2006 ini, terdapat hal baru yang sebelumnya tidak dikenal dalam Kep. KPPU No. 1 Tahun 2000, yaitu dengan ditambahkan tahap Perubahan Perilaku sebagai bagian dari tahap dalam penanganan perkara pelanggaran hukum persaingan usaha di KPPU. Perubahan Perilaku diatur secara khusus dalam Pasal 37 sampai dengan Pasal 41 PerKom No. 1 Tahun 2006 sebagai penjelasan dari tata cara penanganan perkara dalam UU No. 5 Tahun 1999.

Berdasarkan tata cara penanganan perkara dalam PerKom No. 1 Tahun 2006, maka tahap Perubahan Perilaku adalah salah satu langkah awal peringatan oleh KPPU bagi pelaku usaha (terlapor) yang melanggar. Untuk melakukan Perubahan Perilaku maka tahap penanganan perkara di KPPU akan dimulai dari penanganan dugaan pelanggaran sampai Pemeriksaan Pendahuluan.

Berdasarkan UU No.5 Tahun 1999 dan PerKom No. 1 Tahun 2006, tata cara Perubahan Perilaku dalam penanganan perkara di KPPU adalah sebagai berikut:

1. Dugaan Pelanggaran

Penanganan perkara pelanggaran hukum persaingan usaha oleh KPPU berawal dari adanya dugaan pelanggaran. Berdasarkan Pasal 38 dan Pasal 40 UU No. 5 Tahun 1999, dugaan pelanggaran dapat diketahui KPPU dengan 2 (dua) cara, yaitu:

a. Monitoring Pelaku Usaha

Berdasarkan Pasal 1 Ayat (7) monitoring pelaku usaha adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Sekretariat Komisi untuk mendapatkan kelengkapan dan kejelasan mengenai pelanggaran yang diduga atau patut diduga dilakukan oleh pelaku usaha berdasarkan data dan informasi yang berkembang di masyarakat. Untuk dapat memperoleh kelengkapan dan kejelasan suatu dugaan pelanggaran, maka berdasarkan Pasal 9 PerKom No. 1 Tahun 2006 terdapat serangkaian tindakan yang dilakukan oleh KPPU, yaitu berupa:

- (1) melakukan pengumpulan keterangan dan/atau data terkait dengan kegiatan pelaku usaha dan/atau pihak lain guna kepentingan monitoring;
- (2) meminta keterangan pelaku usaha dan setiap orang yang dianggap mengetahui terjadinya dugaan pelanggaran;
- (3) meminta keterangan dari instansi pemerintah;
- (4) mendapatkan, meneliti dan/atau menilai surat, dokumen atau alat buktinya.

Hasil dari kegiatan monitoring adalah berupa suatu kesimpulan tentang kejelasan dan kelengkapan dugaan ada atau tidak adanya pelanggaran UU No. 5 Tahun

1999, di mana kesimpulan tersebut dituangkan dalam suatu resume monitoring yang memuat:

- (1) identitas pelaku usaha yang diduga melanggar;
- (2) perjanjian dan/atau kegiatan yang diduga dilanggar;
- (3) cara perjanjian dan/atau kegiatan usahadilakukan atau dampak perjanjian dan/atau kegiatan terhadap persaingan, kepentingan umum, konsumen dan/atau kerugian yang ditimbulkan sebagai akibat dari terjadinya pelanggaran; dan
- (4) ketentuan undang-undang yang dilanggar

Berdasarkan resume monitoring tersebut, kemudian KPPU melakukan pemberkasan. Kegiatan pemberkasan dilakukan untuk menilai layak atau tidaknya dilakukan gelar laporan.

b. Laporan

Dugaan pelanggaran hukum persaingan usaha dapat juga diketahui oleh KPPU berdasarkan atas laporan dari setiap orang yang mengetahui atau dari pihak yang dirugikan atas dugaan pelanggaran tersebut (Pasal 38 Ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999. Berdasarkan Pasal 38 UU No. 5 Tahun 1999 dan Pasal 12 PerKom No.1 Tahun 2006, penyampaian laporan atas dugaan pelanggaran dibuat secara tertulis dengan ditandatangani oleh pelapor dan dalam bahasa Indonesia yang diperkuat dengan keterangan jelas dan lengkap mengenai telah terjadi atau dugaan terjadinya pelanggaran terhadap undang-undang dengan menyertakan identitas diri. Laporan tersebut langsung ditujukan kepada Ketua Komisi.

Laporan yang disampaikan kepada KPPU kemudian akan ditindaklanjuti dengan dilakukan penelitian dan klarifikasi laporan telah terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Kegiatan penelitian dan klarifikasi laporan ditujukan untuk menemukan kejelasan dan kelengkapan tentang dugaan pelanggaran.

2. Penelitian dan Klarifikasi Laporan

Pasal 1 angka (11) Peraturan KPPU No. 1 Tahun 2006, menentukan bahwa penelitian dan klarifikasi adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Sekretariat Komisi untuk mendapatkan kelengkapan dan kejelasan laporan dari pelapor. Diperlukannya kelengkapan dan kejelasan laporan yang disampaikan, hal tersebut ditujukan agar laporan yang disampaikan oleh Pelapor sungguh nyata dan dapat dipertanggungjawabkan (Hermansyah. 2004. Hlm. 100). Penelitian dan klarifikasi ini ditugaskan kepada Sekretariat Komisi, dan jika memang diperlukan maka Sekretariat Komisi dapat membentuk tim penelitian dan klarifikasi (Pasal 13 PerKom No. 1 Tahun 2006).

Penelitian dan klarifikasi laporan merupakan tindakan KPPU dalam penanganan pelanggaran hukum persaingan usaha dalam rangka untuk menindaklanjuti laporan dugaan pelanggaran yang disampaikan oleh setiap orang yang mengetahui atau pihak yang dirugikan atas tindakan tersebut. Hasil dari laporan tersebut oleh Sekretariat Komisi dibuat dalam bentuk resume laporan, di mana berdasarkan Pasal 15 Ayat (3) PerKom No. 1 Tahun 2006 jelas mengatur bahwa dalam resume tersebut sekurang-kurangnya memuat uraian yang menjelaskan:

- a. identitas pelaku usaha yang diduga melakukan pelanggaran;
- b. perjanjian dan atau kegiatan yang diduga melanggar;

- c. cara perjanjian dan atau kegiatan usaha dilakukan atau dampak perjanjian dan atau kegiatan terhadap persaingan, kepentingan umum, konsumen, dan atau kerugian yang ditimbulkan sebagai akibat dari terjadinya pelanggaran;
- d. ketentuan undang-undang yang dilanggar.

Jika memang setelah resume laporan selesai dibuat dan tidak memenuhi dengan apa yang telah diatur dalam Pasal 15 Ayat (3) di atas, maka laporan akan dimasukkan ke dalam buku daftar penghentian laporan. Terhadap laporan yang memenuhi syarat maka akan dilanjutkan ke tahap pemberkasan untuk dilakukan gelar laporan. Penelitian dan klarifikasi laporan tersebut dilakukan paling lambat 60 (enam puluh) hari dan dapat diperpanjang paling lama 30 (tiga puluh) hari.

3. Pemberkasan

Pasal 1 angka (12) PerKom No. 1 Tahun 2006, menjelaskan bahwa pemberkasan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Sekretariat Komisi untuk meneliti kembali resume laporan atau resume monitoring guna menyusun laporan dugaan pelanggaran. Berdasarkan ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa kegiatan pemberkasan bertujuan untuk menilai layak atau tidaknya dilakukan gelar laporan. Penilaian tersebut dilakukan dengan cara meneliti kembali mengenai kejelasan dan kelengkapan resume laporan atau resume monitoring dari dugaan pelanggaran yang diketahui oleh KPPU (Pasal 18 PerKom No. 1 Tahun 2006). Setelah dilakukan pemberkasan dan penilaian secara seksama resume laporan atau resume monitoring, maka berdasarkan Pasal 19 PerKom No. 1 Tahun 2006, hasil dari pemberkasan tersebut akan dituangkan dalam bentuk laporan dugaan pelanggaran yang berisi data dan informasi mengenai dugaan pelanggaran

terhadap UU No. 5 Tahun 1999. Data dan informasi tersebut sekurang-kurangnya berisikan:

- a. identitas pelaku usaha yang diduga melakukan pelanggaran;
- b. perjanjian dan/atau kegiatan yang diduga melanggar;
- c. cara perjanjian dan/atau kegiatan usaha dilakukan atau dampak perjanjian dan/atau kegiatan terhadap persaingan, kepentingan umum, konsumen, dan/atau kerugian yang ditimbulkan sebagai akibat dari terjadinya pelanggaran;
- d. ketentuan undang-undang yang diduga dilanggar, dan;
- e. rekomendasi untuk perlu atau tidaknya dilakukan Pemeriksaan Pendahuluan.

Berkas laporan dugaan pelanggaran yang telah disiapkan oleh Sekretariat Komisi disampaikan kepada Komisi untuk dilakukan gelar laporan. Namun demikian, jika ternyata laporan dugaan pelanggaran belum layak untuk dilanjutkan ke tahap gelar laporan, maka masih diberikan kesempatan untuk diperbaiki sehingga menjadi lengkap dan jelas. Dalam hal, berkas laporan dugaan pelanggaran telah dilakukan perbaikan ternyata masih tetap tidak jelas dan tidak lengkap, maka Sekretariat Komisi dapat merekomendasikan kepada Komisi untuk menghentikan penanganan perkara tersebut dan mencatatnya dalam daftar buku penghentian laporan (Pasal 20 PerKom No. 1 Tahun 2006). Selanjutnya, Sekretariat Komisi memberitahukan kepada terlapor yang bersangkutan. Jangka waktu kegiatan pemberkasan resume laporan atau resume monitoring sampai pada tahap gelar laporan dilakukan dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh).

4. Gelar Laporan

Pasal 1 angka (4) PerKom No. 1 Tahun 2006, menjelaskan bahwa gelar laporan adalah penjelasan mengenai laporan dugaan pelanggaran yang disampaikan oleh Sekretariat Komisi kepada Komisi dalam suatu rapat gelar laporan. Dalam Gelar Laporan Sekretariat Komisi memaparkan laporan dugaan pelanggaran dalam suatu rapat gelar laporan yang dihadiri oleh Pimpinan Komisi dan sejumlah Anggota Komisi yang memenuhi kuorum. Dalam rapat ini, Komisi melakukan penilaian layak atau tidaknya dilakukan Pemeriksaan Pendahuluan terhadap laporan dugaan pelanggaran (Hermansyah. 2008 Hlm. 105-106).

Pasal 19 Ayat (2) Peraturan KPPU No. 1 Tahun 2006, disebutkan jelas bahwa suatu laporan dugaan pelanggaran dinilai layak dilakukan pemeriksaan pendahuluan apabila memenuhi syarat, yaitu:

- a. identitas pelaku usaha yang diduga melakukan pelanggaran;
- b. perjanjian dan atau kegiatan yang diduga melanggar;
- c. cara perjanjian dan atau kegiatan usaha dilakukan atau dampak perjanjian dan atau kegiatan terhadap persaingan, kepentingan umum, konsumen dan atau kerugian yang ditimbulkan sebagai akibat dari terjadinya pelanggaran;
- d. ketentuan undang - undang yang diduga dilanggar;
- e. rekomendasi perlu tidaknya dilakukan pemeriksaan pendahuluan.

Laporan dugaan pelanggaran yang dinilai layak, maka dilakukan Pemeriksaan Pendahuluan melalui penetapan yang ditandatangani oleh Ketua Komisi. Penetapan tersebut disampaikan kepada pelapor dan terlapor, selain itu juga disampaikan juga laporan dugaan pelanggaran yang dilakukan terlapor.

Sedangkan terhadap laporan dugaan pelanggaran yang dinilai tidak layak, maka Komisi menetapkan untuk tidak dilakukan Pemeriksaan Pendahuluan yang selanjutnya penetapan ini dicatat dalam bukum daftar penghentian penanganan laporan yang disampaikan kepada pelapor yang bersangkutan (Pasal 23 – Pasal 25 PerKom No. 1 Tahun 2006). Jangka waktu gelar laporan ini dilakukan dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari sejak selesainya pemberkasan (Pasal 26 PerKom No. 1 Tahun 2006).

5. Pemeriksaan Pendahuluan

Pemeriksaan Pendahuluan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh tim pemeriksa pendahuluan terhadap laporan dugaan pelanggaran untuk menyimpulkan perlu atau tidak perlu dilakukan pemeriksaan lanjutan (Pasal 1 Ayat (14) PerKom No. 1 Tahun 2006). Apabila pemeriksaan dilakukan atas dasar inisiatif, jangka waktu pemeriksaan pendahuluan dihitung sejak tanggal surat penetapan Majelis Komisi untuk memulai pemeriksaan pendahuluan. Apabila Pemeriksaan Pendahuluan atas dasar adanya laporan, berdasarkan laporan tersebut Komisi wajib terlebih dahulu melakukan penelitian terhadap kejelasan laporan sesuai dengan PerKom No. 1 Tahun 2006. Jika laporan tersebut dinyatakan telah lengkap dan jelas, KPPU melalui surat penetapan, akan menentukan mulainya waktu pemeriksaan pendahuluan, dan jangka waktu pemeriksaan pendahuluan atas dasar adanya laporan ini dihitung sejak tanggal Surat Penetapan Komisi (Destivano Wibowo dan Harjon Sinaga. 2005 Hlm. 18).

Kegiatan 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 terlapor. Untuk mendapatkan pengakuan dari terlapor tersebut, maka Tim Pemeriksaan Pendahuluan memanggil terlapor untuk dimintakan keterangan dan kesediannya untuk mengakhiri perjanjian dan/atau kegiatan yang diduga melanggar. Lebih lanjut untuk keperluan mendapatkan bukti awal yang cukup, maka Tim Pemeriksaan Pendahuluan dapat memanggil dan memeriksa pihak-pihak yang dianggap mengetahui terjadinya pelanggaran. Bahkan bila diperlukan Tim Pemeriksaan Pendahuluan dapat meminta surat, dokumen atau alat bukti lain kepada terlapor dan pihak-pihak yang dianggap mengetahui terjadinya pelanggaran. Jika ternyata terlapor tidak memenuhi panggilan dan atau tidak memberikan surat dan atau dokumen tanpa alasan yang sah, Komisi dapat menetapkan agar dilakukan Pemeriksaan Lanjutan. Dalam hal perlu dilakukan pemeriksaan lanjutan, maka Komisi menetapkan status terlapor, perjanjian dan atau kegiatan yang diduga melanggar serta ketentuan UU No. 5 Tahun 1999 yang diduga dilanggar oleh terlapor melalui penetapan Pemeriksaan Lanjutan. Penetapan ini disampaikan kepada terlapor dengan melampirkan laporan hasil Pemeriksaan Pendahuluan (Hermansyah. 2008. Hlm. 110-111). Namun, apabila terlapor tidak bersedia mengakhiri perjanjian dan atau kegiatannya, maka tim pemeriksa pendahuluan memberikan kesempatan kepada terlapor untuk mengajukan pembelaan diri.

Kesempatan untuk melakukan pembelaan diri ini ditentukan Pasal 35 PerKom No. 1 Tahun 2006. Pembelaan diri oleh terlapor ini dapat disampaikan pada Pemeriksaan Lanjutan yang dilakukan oleh tim Pemeriksaan Pendahuluan dengan melalui 3 (tiga) cara, yaitu:

- a. memberikan keterangan baik lisan maupun tertulis;
- b. menyampaikan bukti pendukung dan/atau;
- c. mengajukan saksi dan ahli;

Berdasarkan Pasal 36 PerKom No. 1 Tahun 2006 dapat diketahui bahwa jangka waktu Pemeriksaan Pendahuluan oleh tim Pemeriksaan Pendahuluan terhadap terlapor dan pihak-pihak terkait dilakukan dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak ditetapkannya Pemeriksaan Pendahuluan. Jika dalam jangka waktu Pemeriksaan Pendahuluan didapatkan hasil bahwa tidak terdapat bukti awal yang cukup untuk menunjukkan adanya pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999 yang dituduhkan kepada terlapor, maka penanganan perkara dihentikan dan berkas laporan hasil Pemeriksaan Pendahuluan diarsipkan. Sebaliknya, jika ditemukan bukti awal yang cukup maka penanganan perkara dilanjutkan ke tahap selanjutnya, yaitu tahap Pemeriksaan Lanjutan di mana diberikan kesempatan kepada terlapor untuk melakukan pembelaan diri. Sebelum dilanjutkan ke tahap Pemeriksaan Lanjutan, terlebih dahulu ditawarkan kepada terlapor untuk mengakui dugaan pelanggaran yang dituduhkan dan merubah perilaku yang merugikan tersebut. Tahap inilah yang dinamakan dengan tahap Perubahan Perilaku.

6. Perubahan Perilaku

Tahap Perubahan Perilaku diawali dengan tawaran oleh KPPU kepada terlapor untuk mengakhiri perbuatan dan/atau kegiatan yang dilarang oleh UU No. 5 Tahun 1999. Tawaran Perubahan Perilaku yang tidak diterima oleh pelaku usaha, artinya terlapor tidak mengakui bukti awal dugaan pelanggaran yang diperoleh

dari hasil Pemeriksaan Pendahuluan, maka penanganan perkaranya akan dilanjutkan pada tahap Pemeriksaan Lanjutan.

Tawaran Perubahan Perilaku yang diterima oleh terlapor, maka KPU meminta komitmen dari terlapor untuk melakukan Perubahan Perilaku yang dibuat dalam surat pernyataan Perubahan Perilaku yang ditindaklanjuti oleh KPPU dengan mengeluarkan keputusan berupa Penetapan Perubahan Perilaku. Penetapan Perubahan Perilaku tersebut dikeluarkan oleh KPPU dengan melihat alasan dan pertimbangan hukum tertentu dari suatu perkara, yang dapat diketahui dari komitmen pelaku usaha untuk mengakui dan merubah perilakunya. Alasan dan pertimbangan KPPU tersebut antara lain dengan melihat upaya yang akan dilakukan dan/atau pemberian ganti kerugian (kompensasi) yang dilakukan oleh terlapor telah sebanding dengan pelanggaran yang telah dilakukan (wawancara dengan Bapak Muhammad Reza Ka. Bag Monitoring Putusan dan Litigasi KPPU).

Penetapan perubahan Perilaku dikeluarkan oleh Ketua Komisi yang memperoleh keterangan atau laporan dari Tim Pemeriksaan Pendahuluan terkait dengan hasil tugasnya yang dilaporkan dalam suatu Rapat Komisi. Dalam laporannya tersebut Tim Pemeriksaan Pendahuluan menyampaikan bahwa terdapat itikad baik dari terlapor dengan mengakui dan bersedia untuk melakukan Perubahan Perilaku. Berdasarkan laporan tersebut maka Ketua Komisi mengeluarkan Keputusan berupa Penetapan Perubahan Perilaku yang diikuti dengan monitoring Perubahan Perilaku terhitung sejak Penetapan di buat. Meskipun dalam PerKom No. 1 Tahun 2006 tidak ditentukan siapa yang mengeluarkan penetapan Perubahan Perilaku,

akan tetapi hal tersebut dapat dilihat dari UU No 5 Tahun 1999 terkait dengan wewenang KPPU melanjutkan atau tidak melanjutkan penanganan perkara yang ditentukan dalam suatu rapat komisi (wawancara dengan Bapak Muhammad Reza).

Penetapan Perubahan Perilaku tersebut tidak serta merta menghentikan penanganan perkara di KPPU, akan tetapi hanya menunda (*suspend*) Pemeriksaan Lanjutan karena adanya komitmen dari terlapor untuk melakukan perbaikan perilaku. Untuk mengetahui adanya itikad baik terlapor untuk melaksanakan Penetapan Perubahan Perilaku, maka Penetapan Perubahan Perilaku tersebut haruslah diawasi oleh KPPU. Berdasarkan Pasal 38 PerKom No. 1 Tahun 2006 KPPU melakukan monitoring Penetapan Perubahan Perilaku tersebut yang dilakukan dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari dan dapat diperpanjang sesuai dengan penetapan komisi (Pasal 37 ayat (3) PerKom No. 1 Tahun 2006). Perpanjangan jangka waktu monitoring pelaksanaan penetapan Perubahan Perilaku, ditentukan berdasarkan berat/ringannya perbuatan/kegiatan pelanggaran yang dilakukan oleh terlapor. Berdasarkan wawancara dengan Bapak Muhammad Reza hal tersebut dikarenakan sifat dari perpanjangan jangka waktu monitoring yang tentatif, artinya tergantung dari pertimbangan tim Monitoring Perubahan Perilaku dalam menangani suatu perkara. Pertimbangan tim Monitoring Perubahan Perilaku dilihat dari upaya-upaya yang dilakukan oleh terlapor untuk merubah perilakunya terkait dengan pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999 yang dilakukannya.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dinyatakan bahwa tata cara Perubahan Perilaku merupakan bagian dari tata cara penanganan perkara di KPPU yang harus pula diawali dengan adanya dugaan pelanggaran hukum persaingan usaha yang dilaporkan atau diketahui oleh KPPU. Untuk itu, KPPU melakukan penelitian dan klarifikasi laporan, yang dilanjutkan dengan pemberkasan yang diikuti dengan gelar laporan yang dihadiri oleh anggota Komisi. Hasil gelar laporan yang dinyatakan layak, dilanjutkan ke tahap Pemeriksaan Pendahuluan melalui penetapan Komisi.

Pemeriksaan Pendahuluan dilakukan untuk memperoleh pengakuan dan bukti awal yang cukup dari pelaku usaha terlapor tentang dugaan pelanggaran yang dituduhkan kepadanya. Berdasarkan bukti awal yang cukup, KPPU mengajukan tawaran Perubahan Perilaku kepada pelaku usaha terlapor yang diduga melanggar. Tawaran Perubahan Perilaku yang diterima, ditindaklanjuti oleh KPPU dengan membuat keputusan berupa Penetapan Perubahan Perilaku yang diikuti dengan monitoring penetapan Perubahan Perilaku. Penetapan tersebut, akan berakibat dihentikan sementara penanganan perkaranya. Sementara itu, tawaran Perubahan Perilaku yang tidak diterima, maka terhadap penanganan perkaranya akan dilanjutkan ke tahap Pemeriksaan Lanjutan.

C. Akibat Hukum Perubahan Perilaku

Saat ini, PerKom No. 1 Tahun 2006 adalah dasar hukum yang mengatur tentang tahap Perubahan Perilaku dalam penanganan perkara di KPPU. Melalui PerKom No. 1 Tahun 2006 tersebut dapat diketahui bahwa Perubahan Perilaku ditawarkan oleh KPPU terhadap semua perkara yang telah diperoleh bukti awal yang cukup

dalam Pemeriksaan Pendahuluan. Terhadap tawaran tersebut, KPPU meminta komitmen dari pelaku usaha terlapor untuk merubah perilakunya dan benjanni untuk tidak mengulanginya lagi di kemudian hari. Tawaran yang diterima, maka KPPU akan membuat suatu keputusan berupa Penetapan Perubahan Perilaku. Putusan KPPU yang berupa Penetapan Perubahan Perilaku dimuat pula dalam website KPPU sebagai pengumuman resmi atas dugaan pelanggaran yang diikuti dengan Perubahan Perilaku. Namun, isi dari penetapan tersebut tidak dapat dilihat atau tidak dapat dibuka oleh pihak lain yang ingin mengetahui isi penetapan tersebut. Berbeda dengan putusan KPPU tentang pelanggaran atas UU No.5 Tahun 1999 yang dilakukan oleh terlapor dapat diakses atau dibuka oleh siapa saja melalui website KPPU.

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Zaki Zein Badroen bahwa penetapan Perubahan Perilaku berisi komitmen atau kesepakatan antara pelaku usaha terlapor dengan KPPU untuk merubah perilakunya yang melanggar UU No. 5 tahun 1999 di mana terhadap isi penetapan tersebut hanya diketahui oleh terlapor itu sendiri dan KPPU, sedangkan masyarakat tidak dapat mengetahui isinya. Hal tersebut dipertegas pula oleh Bapak Muhammad Reza bahwa dalam penetapan tersebut berisi tawaran KPPU berupa perintah untuk melakukan Perubahan Perilaku. Dengan kata lain, penetapan Perubahan Perilaku berisikan apa yang dilanggar oleh terlapor dan tindakan apa yang harus dilakukan terlapor untuk memperbaiki perilakunya tersebut. Untuk itu, melalui penetapan tersebut penanganan perkara dihentikan sementara, sebelum dilanjutkan ke tahap Pemeriksaan Lanjutan.

Berdasarkan Penetapan Perubahan Perilaku yang diberikan oleh KPPU kepada pelaku usaha terlapor yang diduga melanggar, memberikan suatu akibat hukum terhadap penanganan perkara di KPPU. Akibat hukum tersebut dapat dikaji dari 2 (dua) sisi yaitu dari pihak KPPU selaku lembaga yang menangani perkara pelanggaran dan dari sisi pelaku usaha terlapor yang diduga melakukan pelanggaran, selengkapnya sebagai berikut:

1. KPPU

Penetapan Perubahan Perilaku yang telah dibuat perlu dilakukan pengawasan atau monitoring oleh KPPU dalam pelaksanaannya oleh pelaku usaha terlapor. Berdasarkan Pasal 38 PerKom No. 1 Tahun 2006 dinyatakan bahwa monitoring Penetapan Perubahan Perilaku dilakukan oleh Sekretariat Komisi dengan membentuk Tim Monitoring Pelaksanaan Penetapan. Monitoring Pelaksanaan Penetapan tersebut dilakukan dengan maksud untuk menilai Pelaksanaan Penetapan Komisi terhadap kesungguhan dari terlapor melaksanakan komitmen untuk merubah perilakunya yang melanggar UU No. 5 Tahun 1999 (Pasal 39 ayat (1) PerKom No. 1 Tahun 2006).

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Zaki Zein Badroen (Ka. Bag. Advokasi KPPU) diketahui bahwa kegiatan monitoring Penetapan Perubahan Perilaku dilakukan dengan cara melihat perilaku terlapor di pasar bersangkutan. Selanjutnya, untuk memperkuat bukti yang didapat, tim monitoring memanggil kembali kompetitor dari terlapor (pelapor) dan mencari keterangan tentang perilaku terlapor. Selain itu juga, tim monitoring dapat mendengar keterangan dari saksi, instansi pemerintah yang terkait dan memeriksa dokumen kemudian

menganalisisnya. Berdasarkan keterangan tersebut dapat terlihat bahwa KPPU tidak hanya mencari kebenaran dari satu pihak saja, tetapi semua pihak yang terkait. Hal tersebut diperlukan agar diperoleh hubungan kausalitas antara kasus dengan fakta yang diperoleh. Dari kegiatan tersebut dapat dilihat bahwa lingkup tugas dan kewenangan KPPU tidak hanya sebagai lembaga yang memutuskan perkara benar atau salah saja, akan tetapi lebih kompleks lagi KPPU juga bertindak sebagai investigator (penyidik), penuntut dan pemutus dalam hukum persaingan usaha.

Hasil monitoring Penetapan Perubahan Perilaku disusun dalam bentuk Laporan Pelaksanaan Penetapan yang sekurang-kurangnya memuat isi penetapan, pernyataan Perubahan Perilaku Terlapor dan bukti yang menjelaskan telah dilaksanakannya penetapan Komisi (Pasal 39 Ayat (2) PerKom No. 1 Tahun 2006). Monitoring Penetapan Perubahan Perilaku dilakukan dalam jangka waktu 60 (enam puluh) hari sejak KPPU mengeluarkan surat penetapan Perubahan Perilaku (Pasal 37 Ayat (3) PerKom No. 1 Tahun 2006). Dalam jangka waktu tersebut KPPU harus sudah dapat memperoleh kesimpulan tentang hasil pelaksanaan Penetapan Perubahan Perilaku oleh terlapor.

Setelah diperoleh hasil dari monitoring pelaksanaan penetapan Perubahan Perilaku, maka Sekretariat Komisi menyampaikan dan memaparkan laporan pelaksanaan penetapan dalam suatu Rapat Komisi. Dalam hal Komisi menilai bahwa Terlapor telah melaksanakan Penetapan Komisi, maka Komisi menetapkan untuk menghentikan Monitoring Pelaksanaan Penetapan dan tidak melanjutkan ke Pemeriksaan Lanjutan (Pasal 40 Ayat (1) dan (2) PerKom No. 1 Tahun 2006).

Dengan demikian, artinya perkara pelanggaran tersebut dihentikan penanganannya.

Apabila Komisi menilai bahwa terlapor tidak melaksanakan isi Penetapan Komisi, artinya bahwa terlapor tidak melaksanakan komitmen yang dibuat dalam penetapan Perubahan Perilaku maka Komisi menetapkan untuk menghentikan Monitoring Pelaksanaan Penetapan dan menetapkan untuk melakukan Pemeriksaan Lanjutan (Pasal 41 ayat (1) PerKom No. 1 Tahun 2006). Hal tersebut dilakukan karena tidak ada kesungguhan dan bentuk itikad baik dari terlapor untuk merubah perilakunya.

2. Pelaku Usaha Terlapor

Bagi pelaku usaha terlapor, adanya Penetapan Perubahan Perilaku berakibat untuk melaksanakan isi penetapan tersebut berdasarkan atau sesuai dengan komitmennya yang telah dibuat. Berdasarkan Pasal 37 Ayat (2) PerKom No. 1 Tahun 2006 bentuk pelaksanaan penetapan Perubahan Perilaku tersebut dilakukan dengan cara membatalkan perjanjian dan/atau menghentikan kegiatan dan/atau menghentikan penyalahgunaan posisi dominan, yang diduga melanggar dan/atau membayar kerugian akibat dari pelanggaran yang dilakukan.

Berdasarkan wawancara dengan Bapak Zaki Zein Badroen (Ka Bag. Advokasi KPPU) menyatakan bahwa pelaku usaha bersedia melakukan Perubahan Perilaku, bukan berarti dia lepas dari segala sanksi yang mengancamnya, pelaku usaha terlapor tetap diberikan sanksi, khususnya berupa sanksi denda. Meskipun diberikan sanksi denda, tetapi sanksi tersebut tidaklah sama seperti sanksi denda

yang diberikan kepada pelaku usaha terlapor dalam putusan KPPU tentang bentuk pelanggaran dan saksi yang dikenakan. Selanjutnya dinyatakan pula bahwa dengan penghentian penanganan, tidak menutup kemungkinan untuk membuka kasus itu kembali jika pelaku usaha mengulangi perbuatannya yang dahulu dilakukan Penetapan Perubahan Perilaku. Hal tersebut terkait dengan hak inisiatif KPPU dalam menangani dugaan pelanggaran sebagaimana yang diatur dalam Pasal 40 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999 jo Pasal 7 PerKom No. 1 Tahun 2006. Jika pelaku usaha yang telah melakukan Perubahan Perilaku kembali melakukan perbuatan yang sama seperti perbuatan/kegiatan pelanggaran hukum persaingan usaha yang telah dilakukan sebelumnya, maka KPPU akan memberikan sanksi kepada terlapor dengan sanksi yang lebih berat dari sanksi yang dijatuhkan sebelumnya kepadanya.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dinyatakan bahwa Perubahan Perilaku yang ditetapkan dalam suatu Penetapan Komisi, memberikan akibat hukum dalam penanganan perkara bagi KPPU dan pelaku usaha terlapor. Bagi pihak KPPU, dengan adanya penetapan perubahan perilaku, maka KPPU melakukan monitoring terhadap pelaksanaan penetapan. Hasil monitoring tersebut mempengaruhi terhadap jalannya penanganan perkara di KPPU. Sedangkan bagi pihak pelaku usaha terlapor dengan adanya Penetapan Perubahan Perilaku, maka terlapor harus melaksanakan penetapan yang berisikan komitmennya tersebut untuk merubah perilakunya yang telah diperoleh bukti awal menciptakan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Jika terlapor melaksanakan penetapan tersebut, maka penanganan perkara dihentikan hanya sampai pada tahap Perubahan

Perilaku ini, sedangkan jika terlapor tidak melaksanakan penetapan tersebut, maka penanganan perkaranya dilanjutkan ke tahap Pemeriksaan Lanjutan.