

## **II. TINJAUAN PUSTAKA**

### **A. Hukum Persaingan Usaha**

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

Dasar hukum pengaturan hukum persaingan usaha adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999). Undang-Undang pertama di Indonesia yang mengatur secara rinci mengenai larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat adalah UU No. 5 Tahun 1999.

Persaingan usaha yaitu persaingan antar pelaku dalam menjalankan kegiatan produksi dan/atau pemasaran barang dan jasa. Unsur-unsur persaingan usaha dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Beberapa orang pengusaha (pelaku usaha);
- b. Dalam bidang usaha yang sama (sejenis);
- c. Bersama-sama menjalankan perusahaan (kegiatan usaha);
- d. Dalam daerah pemasaran yang sama;
- e. Masing-masing berusaha keras melebihi yang lain;
- f. Untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya.

Hukum persaingan usaha adalah hukum yang mengatur segala sesuatu yang berkaitan dengan persaingan usaha, maka hukum persaingan usaha merupakan

instrumen hukum yang menentukan tentang bagaimana persaingan itu harus dilakukan<sup>5</sup>.

## **2. Persaingan Usaha Sehat dan Persaingan Usaha Tidak Sehat**

Persaingan usaha sehat adalah:

- a. Persaingan yang pelaku usahanya tidak terpusat pada tangan tertentu dan tersentralisasi pada beberapa pihak saja, akan tetapi berjalan sesuai mekanisme pasar yang sehat yaitu dalam dunia ekonomi semua pelaku usaha mempunyai hak kewajiban yang sama;
- b. Persaingan yang sehat adalah dimana bila ada perikatan berbentuk perjanjian tidak merugikan secara sepihak kepada pihak lain yang tidak terlibat dalam perjanjian tersebut;
- c. Persaingan yang sehat yaitu dalam kegiatannya tidak adanya penguasaan terhadap produksi barang dan jasa baik dari produksi sampai pada pemasarannya<sup>6</sup>.

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa persaingan usaha sehat adalah persaingan didalam dunia ekonomi secara wajar, jujur dan sesuai dengan Undang-Undang dan perikatan atau perjanjian ekonomi serta kegiatan ekonomi yang tidak merugikan pihak lain dengan cara penguasaan dan pemusatan kekuatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu.

Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang

---

<sup>5</sup>Hermansyah. 2008. *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada Media. Hlm. 1.

<sup>6</sup>Arie Siswanto, *Op. Cit*, Hlm. 24-25.

dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha<sup>7</sup>.

### 3. Praktek Monopoli

Monopoli merupakan istilah yang berasal dari Yunani yaitu *monos polein* yang berarti penjual sendiri. Monopoli diartikan sebagai penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku atau satu kelompok pelaku usaha. Monopoli tidak hanya diartikan mencakup struktur pasar dengan hanya ada satu pemasok atau pembeli di pasar bersangkutan, sebab struktur pasar demikian (hanya ada satu pemasok atau pembeli) jarang sekali terjadi. Monopoli dapat dilihat jika seseorang yang monopolis menguasai pangsa pasar lebih dari 50% (lima puluh persen). Pada pasar tersebut masih ada pelaku usaha (pesaing), tetapi terdapat satu atau dua pelaku usaha yang menguasai<sup>8</sup>.

Monopoli adalah penguasaan praktek produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa. Namun, tidak semua tindakan penguasaan atas produksi atau pemasaran merupakan pelanggaran. Monopoli yang terjadi karena keunggulan produk, atau perencanaan dan pengelolaan bisnis yang baik, atau terjadi melalui perjuangan dalam persaingan jangka panjang, sehingga terdapat suatu perusahaan yang menjadi kuat, dan besar, serta menguasai pangsa pasar yang besar, tidak merupakan tindakan penguasaan yang dilarang<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup>Mustafa Kamal Rokan. 2012. *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Prakteknya di Indonesia)*. Jakarta: RajaGrafindo Persada. Hlm.17-18.

<sup>8</sup>*Ibid*, Hlm.15.

<sup>9</sup>L. Budi Kagramanto. 2008. *Larangan Persekongkolan Tender (Perspektif Hukum Persaingan Usaha)*. Surabaya: Srikandi. Hlm. 182.

Unsur-unsur monopoli dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Adanya pemusatan kekuatan ekonomi pada satu atau lebih pelaku usaha;
- b. Pemusatan kekuatan ekonomi tersebut mengakibatkan terjadinya penguasaan produksi dan/atau pemasaran atas produk tertentu;
- c. Terjadinya persaingan usaha tidak sehat;
- d. Perbuatan tersebut dapat merugikan kepentingan umum<sup>10</sup>.

Dengan demikian, monopoli berarti kondisi penguasaan atas produksi dan pemasaran oleh satu kelompok satu usaha tertentu. Sedangkan praktek monopoli menekankan pada pemusatan kekuasaan sehingga terjadi kondisi pasar yang monopoli.

Praktek monopoli adalah tindakan yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan mempergunakan kekuatan monopoli (*monopoly power*) atas suatu pasar produk dana atau pasar geografis tersebut<sup>11</sup>.

#### **4. Bentuk-Bentuk Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat**

Bentuk-bentuk larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 29 UU No. 5 Tahun 1999. Bentuk-bentuk larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat tersebut adalah sebagai berikut:

---

<sup>10</sup>Rachmadi Usman, *Op. Cit*, Hlm. 373.

<sup>11</sup>*Ibid*, Hlm. 375.

a. Perjanjian yang Dilarang

Perjanjian yang dilarang adalah suatu bentuk perbuatan mengikat diri atau kolusi, baik formal (tertulis) maupun informal (tidak tertulis), diantara pelaku usaha yang seharusnya bersaing sehingga terbentuk semacam koordinasi yang mengatur harga, kuota, dan/atau alokasi pasar<sup>12</sup>.

Bentuk-bentuk perjanjian yang dilarang dalam UU No. 5 Tahun 1999 adalah:

(1) Oligopoli

Oligopoli diatur dalam Pasal 4 UU No. 5 Tahun 1999. Oligopoli adalah keadaan pasar dengan produsen dan pembeli barang hanya berjumlah sedikit, sehingga mereka atau seorang dari mereka dapat mempengaruhi harga pasar<sup>13</sup>.

(2) Penetapan harga

Penetapan harga diatur dalam Pasal 5 sampai dengan Pasal 8 UU No. 5 Tahun 1999. Penetapan harga adalah kesepakatan diantara para penjual yang bersaing di pasar yang sama untuk menaikkan atau menetapkan harga dengan tujuan membatasi persaingan diantara mereka dan mendapatkan keuntungan yang lebih banyak lagi<sup>14</sup>.

(3) Pembagian wilayah

Pembagian wilayah diatur dalam Pasal 9 UU No. 5 Tahun 1999. Pembagian wilayah adalah melarang pelaku usaha membuat perjanjian dengan pelaku

---

<sup>12</sup> Suharsil dan Mohammad Taufik Makarao. 2010. *Hukum Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia*. Bogor: Ghalia Indonesia. Hlm. 116.

<sup>13</sup><http://amalmey.files.wordpress.com/2011/10/bab-viii.doc>, diakses Tanggal 22 Juli 2014 Pukul 22.05 WIB. Hlm. 74.

<sup>14</sup> Suharsil dan Mohammad Taufik Makarao, *Op. Cit*, Hlm. 118.

usaha pesaingnya, yang bertujuan untuk membagi wilayah pemasaran atau alokasi pasar terhadap barang dan/atau jasa<sup>15</sup>.

(4) Pemboikotan

Pemboikotan diatur dalam Pasal 10 UU No. 5 Tahun 1999. Boikot merupakan suatu tindakan bersama yang dilakukan oleh sekelompok pengecer yang menolak memberi produk perusahaan tertentu yang karena suatu alasan tertentu tidak mereka sukai<sup>16</sup>.

(5) Kartel

Kartel diatur dalam Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999. Kartel adalah suatu bentuk kolusi atau persekongkolan antara suatu kelompok yang bertujuan untuk mencegah persaingan sesama mereka secara keseluruhan atau sebagian<sup>17</sup>.

(6) Trust

Trust diatur dalam Pasal 12 UU No. 5 Tahun 1999. Trust adalah perjanjian untuk melakukan kerja sama dengan membentuk gabungan perusahaan atau perseroan yang lebih besar dengan tetap menjaga dan mempertahankan kelangsungan hidup masing-masing perusahaan atau perseroan anggotanya, yang bertujuan untuk mengontrol produksi dan/atau pemasaran atas barang dan/atau jasa<sup>18</sup>.

(7) Oligopsoni

Oligopsoni diatur dalam Pasal 13 UU No. 5 Tahun 1999. Oligopsoni adalah sebuah pasar dimana tersusun oleh relatif sedikit perusahaan yang membeli

---

<sup>15</sup> *Ibid*, Hlm. 122.

<sup>16</sup> *Ibid*, Hlm. 43.

<sup>17</sup> *Ibid*, Hlm. 126.

<sup>18</sup> *Ibid*, Hlm. 127.

sumber daya yang pada akhirnya dapat mempengaruhi harga pasar untuk sumber daya yang digunakan dalam produksi<sup>19</sup>.

(8) Integrasi vertikal

Integrasi vertikal diatur dalam Pasal 14 UU No. 5 Tahun 1999. Integrasi vertikal merupakan perjanjian yang terjadi antara beberapa pelaku usaha yang berada pada tahapan produksi/operasi dan/atau distribusi yang berbeda namun saling terkait<sup>20</sup>.

(9) Perjanjian tertutup

Perjanjian tertutup diatur dalam Pasal 15 UU No. 5 Tahun 1999. Perjanjian tertutup adalah perjanjian yang mengkondisikan bahwa pemasok dari satu produk akan menjual produknya hanya jika pembeli tidak akan membeli produk pesaingnya atau pada perspektif lain, dalam rangka memastikan bahwa seluruh produk tidak akan tersalurkan kepada pihak lain<sup>21</sup>.

(10) Perjanjian dengan pihak luar negeri

Perjanjian dengan pihak luar negeri diatur dalam Pasal 16 UU No. 5 Tahun 1999. Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pihak luar negeri yang memuat ketentuan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

b. Kegiatan yang Dilarang

Kegiatan yang dilarang adalah tindakan atau kegiatan hukum sepihak yang dilakukan oleh satu pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha tanpa adanya

---

<sup>19</sup>Achmad Rivano. 2013. *Analisis Fenomena Oligopsoni Komoditas Hortikulturan Dalam Rantai Distribusi Dalam Pasar Modern: Perspektif Ekonomi Politik*. Bogor: IPB. Hlm. 12.

<sup>20</sup>Lihat lampiran Peraturan KPPU Nomor 05 Tahun 2010. Hlm. 8.

<sup>21</sup>Suharsil dan Mohammad Taufik Makarao, *Op. Cit*, Hlm. 130.

keterkaitan hubungan hukum secara langsung dengan pelaku usaha atau kelompok usaha lainnya.

Bentuk-bentuk kegiatan yang dilarang dalam UU No. 5 Tahun 1999 adalah:

(1) Monopoli

Monopoli diatur dalam Pasal 17 UU No. 5 Tahun 1999. Monopoli adalah suatu kondisi dimana hanya ada satu penjual yang menawarkan (*supply*) suatu barang dan/atau jasa tertentu<sup>22</sup>.

(2) Monopsoni

Monopsoni diatur dalam Pasal 18 UU No. 5 Tahun 1999. Monopsoni adalah suatu bentuk pemusatan pembeli, yaitu suatu situasi pasar dimana seorang pembeli tunggal dihadapkan dengan banyak pemasok kecil<sup>23</sup>.

(3) Penguasaan pasar

Penguasaan pasar diatur dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 21 UU No. 5 Tahun 1999. Penguasaan pasar adalah proses, cara, atau perbuatan menguasai pasar<sup>24</sup>.

(4) Persekongkolan

Persekongkolan diatur dalam Pasal 22 sampai dengan Pasal 24 UU No. 5 Tahun 1999. Persekongkolan adalah segala bentuk kerja sama diantara pelaku usaha, dengan atau tanpa melibatkan pihak lain pelaku usaha, untuk memenangkan persaingan secara tidak sehat<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup>Arie Siswanto, *Op. Cit*, Hlm. 18.

<sup>23</sup>Suharsil dan Mohammad Taufik Makarao, *Op. Cit*, Hlm. 135.

<sup>24</sup><http://amalmey.files.wordpress.com/2011/10/bab-viii.doc>, diakses Tanggal 22 Juli 2014 Pukul 22.05 WIB, Hlm. 72.

<sup>25</sup>Suharsil dan Mohammad Taufik Makarao, *Op.cit*, Hlm. 138.



c. Posisi Dominan

Posisi dominan yang dilarang oleh UU No. 5 Tahun 1999 adalah:

(1) Posisi dominan

Posisi dominan diatur dalam Pasal 25 UU No. 5 Tahun 1999. Posisi dominan merupakan suatu keadaan dimana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan pangsa yang dikuasai atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi diantara pesaingnya di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan, penjualan serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan dan permintaan barang dan/atau jasa tertentu<sup>26</sup>.

(2) Jabatan rangkap

Jabatan rangkap diatur dalam Pasal 26 UU No. 5 Tahun 1999. Jabatan rangkap adalah situasi dimana seseorang menduduki jabatan (anggota dewan) direksi dan/atau komisaris pada dua atau lebih perusahaan atau menjadi wakil dari dua atau lebih perusahaan yang bergabung dalam dewan direksi atau komisaris satu perusahaan<sup>27</sup>.

(3) Pemilikan saham

Pemilikan saham diatur dalam Pasal 27 UU No. 5 Tahun 1999. Kepemilikan saham mayoritas yang dilarang adalah bentuk penguasaan terhadap modal perusahaan yang berakibat pada pemegang saham tersebut dapat memegang kendali terhadap manajemen, penentuan arah, strategi, dan kebijakan perusahaan, termasuk tapi tidak terbatas pada penentuan direksi/komisaris, penentuan hak veto, akses terhadap informasi sensitif (*private information*),

---

<sup>26</sup>Suyud Margono. 2009. *Hukum Anti Monopoli*. Jakarta: Sinar Grafika. Hlm. 121-122.

<sup>27</sup>Lihat lampiran Peraturan KPPU Nomor 7 Tahun 2010. Hlm. 12.

pembagian keuntungan dan tindakan korporasi (*corporate actions*) termasuk tetapi tidak terbatas pada penggabungan, peleburan, pengambilalihan, pemisahan, divestasi, investasi, pencatatan saham pada bursa, privatisasi<sup>28</sup>.

(4) Penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan

Penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan diatur dalam Pasal 28 dan Pasal 29 UU No. 5 Tahun 1999. Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan terjadi apabila dua perusahaan atau lebih yang masing-masing independen, kemudian bergabung menjadi satu perusahaan, baik karena bergabungnya satu perusahaan kepada perusahaan lain, atau beberapa perusahaan tersebut melebur kedalam satu perusahaan baru, atau beralihnya kendali atas satu perusahaan kepada pelaku usaha lain<sup>29</sup>.

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

### **1. Dasar Hukum dan Status Hukum KPPU**

Dasar hukum pengaturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) adalah UU No. 5 Tahun 1999, yang mana diatur secara jelas didalam 1(satu) bagian khusus yaitu pada Pasal 30 sampai dengan Pasal 37 UU No. 5 Tahun 1999. Selain diatur didalam UU No. 5 Tahun 1999, KPPU juga diatur didalam Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Berdasarkan ketentuan Pasal 30 UU No. 5 Tahun 1999, KPPU dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1999. KPPU merupakan suatu lembaga

---

<sup>28</sup>Lihat lampiran Peraturan KPPU Nomor 7 Tahun 2011. Hlm. 18.

<sup>29</sup>Lihat lampiran Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2012. Hlm. 6.

independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah serta pihak lain. Dalam hal mengawasi pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1999, KPPU bertanggung jawab secara langsung kepada Presiden selaku Kepala Negara<sup>30</sup>.

KPPU diberikan kewenangan dan tugas yang sangat luas meliputi wilayah konsultatif, yudikatif, legislatif, serta eksekutif. Kewenangan-kewenangan tersebut menyebabkan KPPU dapat dikatakan memiliki fungsi yang menyerupai lembaga konsultatif, yudikatif, legislatif, serta eksekutif. Sehingga seringkali lembaga ini dikatakan memiliki wewenang yang tumpang tindih, karena bertindak sebagai investigator (*investigative function*), penyidik, pemeriksa, penuntut (*prosecuting function*), pemutus (*adjudication function*) maupun sebagai fungsi konsultatif (*consultative function*). Walaupun demikian sebagian kalangan juga berpendapat bahwa meskipun KPPU bukan lembaga judicial maupun penyidik, tetapi KPPU adalah lembaga penegak hukum yang tepat untuk menyelesaikan masalah persaingan usaha karena peran *multifunction* serta keahlian yang dimilikinya akan mampu mempercepat proses penanganan perkara<sup>31</sup>.

Dilihat dari tugas dan wewenangnya, terlihat bahwa kewenangan KPPU hanya terbatas pada kewenangan administratif semata-mata. Namun, putusan KPPU mempunyai kekuatan eksekutorial, yakni keputusan yang sederajat dengan putusan hakim. Karena itu, putusan KPPU dapat langsung dimintakan penetapan

---

<sup>30</sup>Ahmad Yani dan Gunawan Widjaya. 2000. *Seri Hukum Bisnis – Anti Monopoli*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada. Hlm. 53.

<sup>31</sup>Syamsul Maarif. 2002. *Jurnal Hukum Bisnis: “Tantangan Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia”*. Volume 19. Mei–Juni.

eksekusi (*fiat executie*) pada Pengadilan Negeri yang berwenang tanpa harus beracara sekali lagi di Pengadilan Negeri tersebut<sup>32</sup>.

## 2. Tugas KPPU

Tugas KPPU adalah melakukan penelitian terhadap ada atau tidak adanya perjanjian yang dilarang, kegiatan yang dilarang, dan ada atau tidaknya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sesuai dengan yang diatur dalam ketentuan UU No. 5 Tahun 1999 serta memberikan pertimbangan dan saran terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Tugas KPPU secara rinci diatur dalam ketentuan Pasal 35 UU No. 5 Tahun 1999.

Tugas KPPU tersebut meliputi:

- a. Melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 16;
- b. Melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan/atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 24;
- c. Melakukan penilaian terhadap ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal 28;

---

<sup>32</sup>Munir Fuady. 1999. *Hukum Anti Monopoli (Menyongsong Era Persaingan Usaha Sehat)*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti. Hlm. 103.

- d. Mengambil tindakan sesuai dengan wewenang Komisi sebagaimana diatur dalam Pasal 36;
- e. Memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat;
- f. Menyusun pedoman dan/atau publikasi yang berkaitan dengan Undang-Undang ini;
- g. Memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja Komisi kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

### **3. Wewenang KPPU**

Wewenang yang diberikan UU No. 5 Tahun 1999 terhadap KPPU adalah menerima laporan dari masyarakat tentang adanya dugaan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, melakukan penelitian, penyelidikan serta pemeriksaan terhadap bukti-bukti yang terkait atas dugaan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, menetapkan dan memutuskan serta menjatuhkan sanksi hukuman terhadap pelaku usaha yang melakukan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Wewenang KPPU secara rinci diatur dalam ketentuan Pasal 36 UU No. 5 Tahun 1999. Wewenang KPPU tersebut meliputi:

- 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 dipihak 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.

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

### **1. Dasar Hukum Penanganan Perkara**

Tata cara penanganan perkara secara umum diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999. Namun, pengaturan tata cara penanganan perkara tersebut belum diatur secara rinci dan jelas. Untuk itu berdasarkan wewenangnya, KPPU mengeluarkan Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara (Perkom No. 1 Tahun 2010), yang ditetapkan pada tanggal 6 Januari 2010. Sejak ditetapkan dan diberlakukannya Perkom No. 1 Tahun 2010 maka tata cara penanganan perkara oleh KPPU harus mengacu pada peraturan tersebut.

### **2. Tata Cara Penanganan Perkara oleh KPPU**

Penanganan perkara dugaan pelanggaran persaingan usaha oleh KPPU berdasarkan Pasal 2 Ayat (1) Perkom No. 1 Tahun 2010 dilakukan melalui 3(tiga) cara, yaitu berdasarkan laporan pelapor, laporan pelapor dengan permohonan ganti rugi dan inisiatif KPPU sendiri. Penanganan perkara melalui laporan pelapor terdiri atas tahapan: laporan, klarifikasi, penyelidikan, pemberkasan, sidang majelis komisi, dan putusan komisi. Penanganan perkara melalui laporan pelapor dengan permohonan ganti rugi terdiri atas tahapan: laporan, klarifikasi, sidang majelis komisi, dan putusan majelis komisi. Penanganan perkara inisiatif terdiri atas tahapan: kajian, penelitian, pengawasan pelaku usaha, penyelidikan, pemberkasan, sidang majelis komisi, dan putusan komisi.

Penjelasan mengenai tahapan-tahapan penanganan perkara di atas yaitu sebagai berikut:

a. Laporan

Yaitu informasi yang diberikan oleh pelapor mengenai suatu perbuatan yang patut diduga telah terjadi pelanggaran.

b. Klarifikasi

Yaitu kegiatan yang dilakukan oleh unit kerja yang menangani laporan untuk mendapat bukti awal dalam perkara laporan.

c. Kajian

Yaitu kegiatan yang dilakukan oleh unit kerja yang menangani kajian untuk menganalisa sektor-sektor industri tertentu yang terkait dengan kepentingan umum dan efisiensi nasional dalam upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

d. Penelitian

Yaitu kegiatan yang dilakukan oleh unit kerja yang menangani monitoring pelaku usaha untuk mendapatkan bukti awal dalam perkara inisiatif.

e. Pengawasan Pelaku Usaha

Yaitu kegiatan yang dilakukan oleh unit kerja yang menangani monitoring pelaku usaha untuk memperoleh data, informasi dan alat-alat bukti tentang ada tidaknya dugaan persaingan usaha tidak sehat atau praktek monopoli dari pelaku usaha atau sebagai upaya mencegah terjadinya pelanggaran.

f. Penyelidikan

Yaitu serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh investigator untuk mendapatkan bukti yang cukup sebagai kelengkapan dan kejelasan Laporan Klarifikasi, Laporan Hasil Kajian, hasil Penelitian, dan hasil Pengawasan.



g. Pemberkasan

Yaitu serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh unit kerja yang menangani pemberkasan dan penanganan perkara untuk meneliti kembali Laporan Hasil Penyelidikan guna menyusun Rancangan Laporan Dugaan Pelanggaran untuk dilakukan Gelar Laporan.

h. Sidang Majelis Komisi

Yaitu serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Majelis Komisi dalam sidang yang terbuka untuk umum terdiri atas Pemeriksaan Pendahuluan dan Pemeriksaan Lanjutan 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.

i. Putusan Komisi

Yaitu 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<sup>33</sup>.

### **3. Upaya Hukum Keberatan terhadap Putusan KPPU**

Hukum acara pada tingkat pertama adalah penanganan perkara oleh KPPU sejak dari penyampaian laporan dari masyarakat dan/atau pelaku usaha kepada KPPU atau atas dasar inisiatif KPPU sendiri sampai dengan penjatuhan dan/atau pelaksanaan putusan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU No. 5

---

<sup>33</sup><http://www.slideshare.net/manshurhasan/bagian-inti-15277874>, diakses Tanggal 23 Juli 2014 Pukul 21.05 WIB, hlm. 9-11.

Tahun 1999. Upaya hukum keberatan merupakan penanganan perkara persaingan usaha pada tingkat kedua. Upaya hukum keberatan merupakan suatu upaya hukum bagi pelaku usaha yang dihukum (yang dinyatakan melanggar UU No. 5 Tahun 1999) oleh KPPU dan terhadap putusan KPPU tersebut kemudian pelaku usaha tidak menerima atau merasa keberatan terhadap putusan KPPU tersebut<sup>34</sup>.

Prosedur pengajuan upaya hukum keberatan diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan KPPU (selanjutnya disebut Perma No. 3 Tahun 2005). Beberapa ketentuan yang diatur dalam Perma No. 3 Tahun 2005 yaitu sebagai berikut:

a. Ketentuan mengenai hari

Definisi dan pengaturan hari serta perhitungan hari dilakukan berdasarkan hari kerja. Pengaturan mengenai hari ini sangat berpengaruh pada terjaminnya kepastian hukum dalam penegakan hukum persaingan usaha.

b. Pengajuan keberatan

Pengajuan keberatan terhadap putusan KPPU hanya diajukan oleh pelaku usaha Terlapor kepada Pengadilan Negeri di tempat kedudukan hukum usaha pelaku usaha tersebut. Terdapat dua permasalahan yang dapat dikritisi, yakni:

---

<sup>34</sup>Andi Fahmi Lubis dan Ningrum Natasya Sirait. 2009. *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks&Konteks*. Indonesia: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH. Hlm. 332.

- (1) Apakah Pelapor yang dirugikan memiliki hak untuk mengajukan keberatan terhadap Putusan KPPU ke Pengadilan Negeri, apabila KPPU menyatakan tidak terjadi pelanggaran terhadap UU Nomor 5 Tahun 1999?
- (2) Bila pelaku usaha yang tidak menerima putusan KPPU ini berbadan hukum asing yang memiliki domisili hukum di luar negeri, maka Pengadilan Negeri mana yang berwenang memeriksa dan memutuskan perkara keberatan yang bersangkutan?

c. Perkara keberatan harus diperiksa dan diputus oleh Majelis Hakim

Ketentuan ini merupakan penegasan bahwa perkara keberatan harus dilakukan oleh lebih dari satu Hakim. Ketentuan ini tidak lagi memungkinkan perkara keberatan diperiksa dan diputus oleh Hakim tunggal.

d. KPPU merupakan pihak dalam perkara

Kondisi ini dapat membawa implikasi yang positif bagi penegakan hukum persaingan karena setelah memutuskan ada tidaknya pelanggaran terhadap UU No. 5 Tahun 1999, KPPU masih diberikan hak dan wewenang untuk mempertahankan putusannya di lembaga peradilan, mulai dari *judex factie* sampai dengan *judex juris*. Meskipun demikian, sebenarnya Perma No. 3 Tahun 2005 tidak serta merta menempatkan KPPU sebagai pihak, karena dalam beberapa hal KPPU diberikan kewenangan dan eksistensi yang tidak dipersamakan dengan pihak dalam hukum acara perdata biasa. Hal tersebut terlihat dari beberapa hal seperti ruang lingkup pemeriksaan hanya pada putusan KPPU dan berkas perkaranya, Putusan KPPU bukan obyek Tata Usaha Negara, hak mengusulkan Pengadilan Negeri yang berwenang

memeriksa (apabila dalam kondisi tertentu), serta adanya kewenangan untuk melakukan pemeriksaan tambahan.

e. Putusan KPPU bukan merupakan keputusan tata usaha negara

Adanya ketentuan ini cukup membantu KPPU agar putusannya tidak mendapat perlawanan dari lembaga peradilan Tata Usaha Negara. Ketentuan tersebut telah memberikan kekebalan bagi KPPU dimana Putusan maupun Penetapannya tidak dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Akan tetapi, ketentuan tersebut bukan berarti KPPU memiliki kekebalan terhadap hukum, karena yang tidak dapat digugat di PTUN hanyalah Putusan dan/atau Penetapannya. KPPU masih dapat digugat di PTUN atau di lembaga peradilan lain untuk obyek yang lain, apabila dalam hal proses melakukan pemanggilan hingga pemeriksaan telah melakukan pelanggaran hukum yang tidak dalam ruang lingkup kewenangannya, misalnya membocorkan rahasia perusahaan atau membocorkan kerahasiaan identitas pelapor yang seharusnya dirahasiakan.

f. Tenggang waktu mengajukan keberatan

Tenggang waktu pengajuan keberatan adalah 14 (empat belas) hari sejak pelaku usaha menerima pemberitahuan putusan KPPU dan atau sejak putusan tersebut dimuat oleh KPPU dalam *website*-nya. Hitungan hari yang didasarkan pada dimuatnya Putusan KPPU dalam *website* adalah aturan yang sangat khusus, karena baik dalam UU No. 5 Tahun 1999, hukum acara pidana, hukum acara perdata, dan hukum acara Peradilan Tata Usaha Negara-pun tidak ada yang mendasarkan pada sejak dimuatnya Putusan dalam

*website*. Aturan mengenai tenggang waktu diajukannya keberatan terhadap putusan KPPU yang dikeluarkan oleh Mahkamah Agung ini sangat progresif dalam membangun sistem hukum di Indonesia utamanya dalam hukum acara di peradilan. Mahkamah Agung telah sangat maju dalam mempertimbangan hubungan antara kemajuan sistem hukum dengan kemajuan teknologi informasi. Internet sebagai salah satu bentuk perkembangan teknologi dinilai oleh Mahkamah Agung dapat meningkatkan kinerja sistem hukum di Indonesia.

g. Pendaftaran keberatan

Keberatan atas Putusan KPPU didaftarkan pada jenis perkara perdata. Selama ini masih sering terjadi ketidakseragaman dari Pengadilan Negeri dalam memasukkan perkara keberatan dalam jenis gugatan perdata ataukah dimasukkan dalam perkara yang khusus. Akibatnya masih banyak pemberian nomor perkara atau nomor daftar berperkara yang berlainan antara Pengadilan Negeri yang satu dengan yang lainnya. Dengan lahirnya Perma No. 3 Tahun 2005 ini diharapkan ada keseragaman dalam penomoran daftar perkara keberatan atas putusan KPPU di Pengadilan Negeri. Demikian juga dengan masalah salinan keberatan yang harus diserahkan Pengadilan Negeri kepada KPPU. Selama ini ada beberapa Pengadilan Negeri yang memberikan salinan keberatan kepada KPPU dan sebagian Pengadilan Negeri yang lain tidak menyerahkannya kepada KPPU. Lahirnya ini memberikan pedoman bagi Pengadilan Negeri untuk menyerahkan salinan keberatan kepada KPPU, sama

seperti Pengadilan Negeri mengirimkan salinan gugatan kepada pihak tergugat dalam perkara perdata.

- h. Dalam hal keberatan diajukan lebih dari 1(satu) pelaku usaha untuk putusan KPPU yang sama, dan memiliki kedudukan hukum yang sama, perkara tersebut harus didaftar dengan nomor yang sama

Adanya penomoran perkara yang tidak sama meskipun dalam satu perkara keberatan yang sama atas putusan KPPU ini jelas dapat membawa kebingungan bagi pihak-pihak yang berperkara maupun kebingungan terhadap hakim-hakim sendiri. Kebingungan yang dimaksud adalah ketika bersidang para pihak yang mengajukan keberatan harus saling tukar menukar tempat untuk beberapa kali termasuk juga para hakimnya sendiri. Akibatnya terkesan ada kesemrawutan dalam ruang sidang. Ketentuan ini memberikan implikasi bahwa atas perkara yang demikian otomatis diperiksa oleh Majelis Hakim yang sama. Dengan demikian, ketentuan tersebut sangat mendukung terjaminnya kepastian hukum dalam pemeriksaan perkara keberatan terhadap putusan KPPU.

- i. Pengajuan keberatan apabila lebih dari 1(satu) pelaku usaha untuk putusan yang sama tetapi berbeda tempat kedudukannya

Dalam hal kondisi demikian maka terdapat hal-hal yang harus dipenuhi atau dilakukan, sebagai berikut:

- (1) KPPU dapat mengajukan permohonan tertulis kepada Mahkamah Agung untuk menunjuk salah satu Pengadilan Negeri memeriksa keberatan tersebut.

Akan tetapi, dalam permohonan tertulis tersebut, KPPU harus menyertakan usulan pengadilan mana yang akan memeriksa perkara keberatan tersebut.

- (2) Pemohonan tertulis tersebut harus ditembuskan ke seluruh Ketua Pengadilan Negeri yang menerima permohonan keberatan. Sebagai konsekuensi ketentuan tersebut, maka Pengadilan Negeri yang telah melakukan pemeriksaan keberatan maka harus menghentikan pemeriksaan dan menunggu penunjukan Mahkamah Agung.
- (3) Atas permohonan KPPU tersebut, Mahkamah Agung dalam waktu 14(empat belas) hari menunjuk Pengadilan Negeri yang berwenang memeriksa perkara keberatan yang bersangkutan.
- (4) Setelah Mahkamah Agung menunjuk Pengadilan Negeri yang berwenang memeriksa perkara keberatan yang dimaksud maka dalam waktu 7(tujuh) hari setelah menerima pemberitahuan, maka pengadilan yang tidak ditunjuk harus mengirimkan berkas perkara disertai (sisa) biaya perkara ke pengadilan negeri yang ditunjuk.
- (5) Ketua Pengadilan Negeri yang ditunjuk tersebut sedapat mungkin menunjuk Majelis Hakim yang terdiri dari hakim-hakim yang mempunyai pengetahuan yang cukup di bidang hukum persaingan usaha.

j. Penyerahan putusan dan berkas perkara KPPU

Penyerahan putusan dan berkas perkara KPPU kepada Pengadilan Negeri yang memeriksa perkara keberatan harus dilakukan KPPU pada saat sidang pertama. Sebagai konsekuensi ketentuan tersebut maka Majelis Hakim Pengadilan Negeri yang memeriksa perkara keberatan harus melakukan

pemeriksaan dan memutuskan atas dasar putusan KPPU dan berkas perkara yang diserahkan oleh KPPU.

k. Tidak adanya perdamaian

Ketentuan mengenai tidak adanya upaya perdamaian dalam proses pemeriksaan Keberatan tersirat dari ketentuan Pasal 5 Perma No. 3 Tahun 2005 yang menyebutkan: “pemeriksaan keberatan dilakukan tanpa melalui proses mediasi”. Tidak jarang Hakim Pengadilan Negeri dalam memeriksa perkara keberatan yang diajukan oleh pelaku usaha terhadap putusan KPPU, dalam membuka sidang, Hakim selalu menanyakan apakah pihak yang keberatan maupun KPPU sudah melakukan proses mediasi, karena memang menjadi tugas bagi para Hakim untuk menanyakan hal tersebut kepada pihak-pihak yang berperkara dalam perkara Perdata.

l. Jangka waktu pemeriksaan keberatan

Jangka waktu pemeriksaan keberatan adalah 30(tiga puluh) hari sejak dimulainya pemeriksaan keberatan. Di samping itu, juga ditegaskan apabila pemeriksaan perkara keberatan telah dilakukan di Pengadilan Negeri lain, maka perhitungan jangka waktu dilakukannya pemeriksaan perkara keberatan selama 30(tiga puluh) hari dimulai sejak Majelis Hakim yang berwenang memeriksa perkara keberatan tersebut menerima berkas dari Pengadilan Negeri yang tidak ditunjuk oleh Mahkamah Agung.

Ketentuan ini sangat mendukung penegakan hukum persaingan sebab apabila diperiksa oleh Majelis Hakim yang terdiri dari hakim-hakim yang belum



mempunyai pengetahuan cukup tentang hukum persaingan usaha maka pemeriksaan dan putusannya cenderung akan mendasarkan pada hukum perdata semata. Hal tersebut sebagai konsekuensi otomatis akibat dari dimasukkannya perkara keberatan ke dalam kamar pemeriksaan perdata.

m. Pemeriksaan tambahan

Apabila dipandang perlu Majelis Hakim dapat memerintahkan KPPU untuk melakukan Pemeriksaan Tambahan. Hal tersebut dilakukan dengan syarat:

- (1) Diperintahkan melalui Putusan Sela.
- (2) Majelis Hakim harus memberikan alasan dilakukannya Pemeriksaan Tambahan serta jangka waktu dilakukannya Pemeriksaan Tambahan.
- (3) Perhitungan waktu Pemeriksaan Keberatan ditangguhkan untuk sementara dan dilanjutkan selambat-lambatnya 7(tujuh) hari setelah KPPU menyerahkan berkas Pemeriksaan Tambahan tersebut.

n. Pelaksanaan putusan

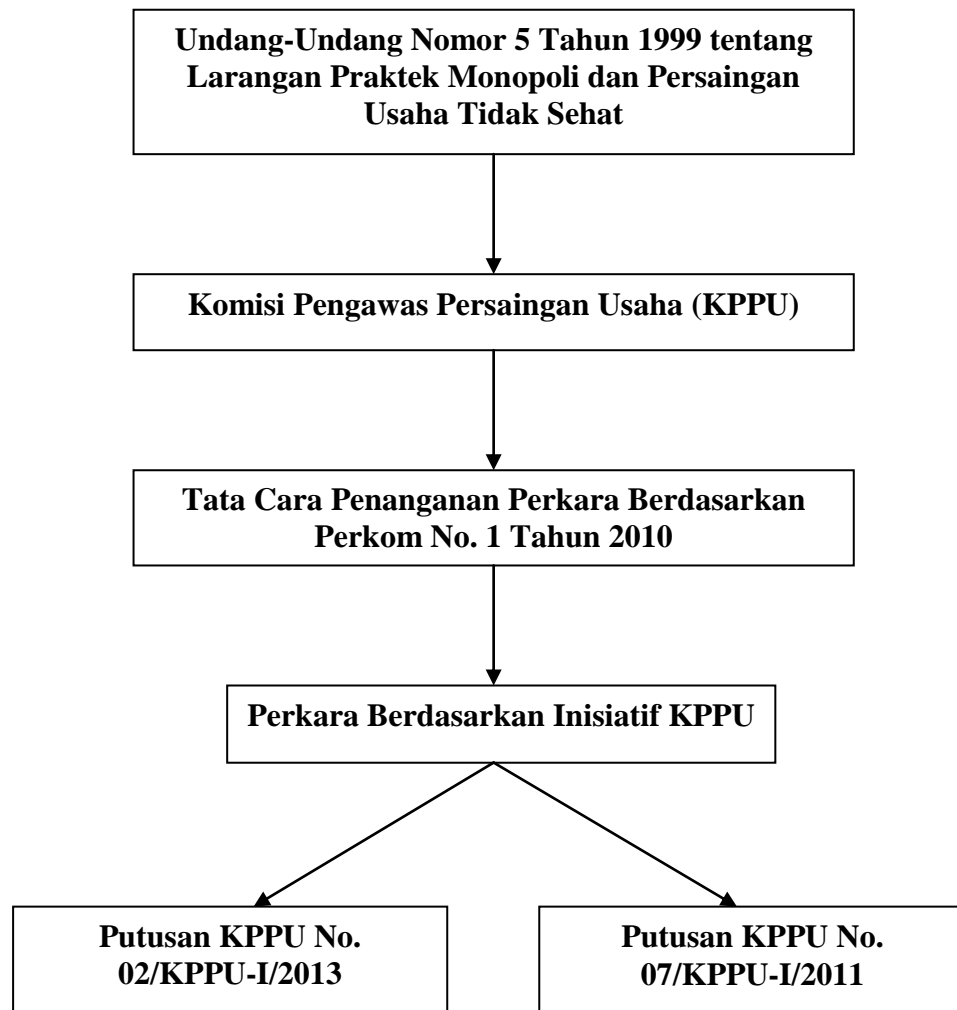
Permohonan penetapan eksekusi atas putusan yang telah diperiksa melalui mekanisme pemeriksaan keberatan di Pengadilan Negeri diajukan KPPU kepada Pengadilan Negeri yang memutus perkara keberatan yang bersangkutan. Sedangkan, untuk putusan yang tidak diajukan keberatan oleh pelaku usaha atau Terlapornya maka diajukan kepada Pengadilan Negeri tempat kedudukan hukum pelaku usaha<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup>Arnold Sihombing. 2010. *Jurnal Persaingan Usaha: Analisis Putusan KPPU dan Pengadilan Negeri "Dalam Persekongkolan Tender Pekerjaan Pengeluaran Alur Pelayaran Pelabuhan Belawan Tahun 2006"*. Edisi-3. Hlm. 156-162.

#### D. Kerangka Pikir

Berdasarkan kerangka konsep dan teori di atas, maka dapat dijelaskan kerangka pikir dalam suatu skema sebagai berikut:



#### Keterangan:

Pemerintah mengesahkan UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, supaya persaingan usaha di Indonesia terhindar dari praktek monopoli dan berbagai bentuk persaingan usaha tidak sehat.

Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999 dan untuk menjamin pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1999, dibentuk suatu komisi yaitu Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). KPPU adalah suatu lembaga yang bertugas mengawasi dan menyelesaikan perkara atau sengketa hukum persaingan usaha. KPPU bertugas untuk memeriksa dan memutus perkara pelanggaran persaingan usaha tidak sehat ditingkat pertama. Selanjutnya berdasarkan wewenang KPPU, KPPU menetapkan Perkom No. 1 Tahun 2010 mengenai tata cara penanganan perkara oleh KPPU. Sejak diberlakukannya Perkom No. 1 Tahun 2010, maka penanganan perkara oleh KPPU mengacu pada peraturan tersebut.

Tata cara penanganan perkara dilakukan berdasarkan laporan pelapor, laporan pelapor dengan permohonan ganti rugi, dan inisiatif KPPU. Berdasarkan Perkom No. 1 Tahun 2010, tata cara penanganan perkara berdasarkan inisiatif KPPU dimulai dari tahap kajian, penelitian, pengawasan pelaku usaha, penyelidikan, pemberkasan, sidang Majelis Komisi, dan sampai pada tahap putusan Komisi.

Dua perkara berdasarkan inisiatif KPPU yang telah diputus dengan mengacu pada Perkom No. 1 Tahun 2010 adalah Putusan KPPU No. 07/KPPU-I/2011 dan No. 02/KPPU-I/2013. Untuk itu, penelitian ini akan mengkaji dan membahas mengenai tata cara penanganan perkara inisiatif yang dilakukan oleh KPPU berdasarkan Perkom No. 1 Tahun 2010 dan kesesuaian mengenai penerapan tata cara penanganan perkara inisiatif dalam Putusan KPPU No. 07/KPPU-I/2011 dan No. 02/KPPU-I/2013.