

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Didunia terdapat tiga macam sistem ekonomi yang dianut oleh negara-negara di belahan bumi ini. Sistem ekonomi liberal, sosialis dan campuran. Indonesia memilih sistem ekonomi campuran. *Trend* yang terjadi pada negara empat berkembang dan negara pecahan Uni sovyet adalah memperbaiki sistem perekonomian di negaranya. Kebijakan dari ekonomi baru ini memanfaatkan instrumen-instrumen pasar dan persaingan dalam membangun ekonomi bangsa.

Negara sebagai pembuat kebijakan mengarahkan masyarakat untuk menjalankan persaingan usaha yang sehat. Hal ini untuk mendapatkan persaingan yang sehat tanpa ada keberpihakan pada golongan tertentu. Pasar yang membentuk harga secara alamiah. Khusus bagi perekonomian Indonesia, campur tangan pemerintah dapat dilakukan. “Perekonomian Nasional diselenggarakan berdasarkan atas demokrasi ekonomi”.¹

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disingkat dengan UU NO.5 Tahun 1999) mengatur mengenai berbagai larangan bagi tindakan yang menyebabkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat dari kegiatan maupun perjanjian di antara para pelaku usaha salah satunya kartel.

¹ Pasal 33 ayat 4, *Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*.

Kartel adalah kerjasama sejumlah perusahaan yang seharusnya saling bersaing, tetapi justru untuk mengkoordinasi kegiatannya sehingga dapat mengendalikan jumlah produksi dan mempengaruhi harga barang dan atau jasa untuk memperoleh keuntungan diatas tingkat yang wajar. Secara klasik, penyelidikan terhadap praktek kartel dapat diindikasikan dengan tiga elemen, yaitu : - Harga

- Produksi

- Wilayah pemasaran

Kartel secara tidak langsung akan memaksa konsumen untuk membayar lebih suatu produk, baik barang itu mewah maupun barang-barang yang biasa diperlukan masyarakat. Karena para pelaku usaha dan anggota melakukan segala manfaat dari kartel hanya ditujukan untuk kepentingan bersama para anggotanya, kartel akan mengganggu pertumbuhan perekonomian.

Dalam hal pembuktian kasus kartel, Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (selanjutnya disingkat dengan KPPU) sebagai badan independen yang diberi wewenang oleh Pemerintah melakukan (Pasal 35) UU NO.5 Tahun 1999 tentang tugas dari KPPU. Bahwa dengan demikian telah jelas KPPU memiliki hukum acaranya sendiri dan metode-metode dalam melakukan pembuktian terhadap praktik kartel. Dalam membuktikan kartel (Pasal 42) UU NO.5 Tahun 1999 dapat diambil kesimpulan mengenai 2 jenis alat bukti dari proses investigasi kartel, yakni *Direct Evidence* (bukti langsung) dan *Indirect Evidence* (bukti tidak langsung).

Menurut ketentuan dalam Pasal 11 UU NO.5 Tahun 1999, perjanjian kartel dibuat oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha pesaingnya yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Perjanjian Kartel terjadi antara satu pelaku usaha dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menghilangkan persaingan diantara keduanya, seperti Perkara Nomor 04/KPPU-I/2016 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 5 Ayat 1 UU NO.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam Industri Sepeda Motor Jenis Skuter Matik 110-125 CC di Indonesia.

Proses Pembuktian dalam sebuah indikasi pelanggaran UU NO.5 Tahun 1999 yang dilakukan oleh KPPU adalah kebenaran materil. Kebenaran materil adalah kebenaran yang bersumber pada kaidah-kaidah yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dalam Hukum Perdata yang dicari adalah kebenaran formil. Pencarian kebenaran materil untuk membuktikan bahwa adanya akibat dari persaingan usaha tidak sehat tersebut, diperlukan keyakinan KPPU bahwa pelaku usaha melakukan atau tidak melakukan perbuatan yang menyebabkan terjadinya praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat. Keyakinan itu didapat dengan cara memastikan kebenaran atas laporan dan inisiatif KPPU atas dugaan terjadinya praktek kartel dengan cara melakukan penelitian, pengawasan, penyelidikan, dan pemeriksaan.

Penerapan Teori hukum publik yang paling tepat mengenai beban pembuktian dalam pemeriksaan persidangan KPPU, mencari kebenaran suatu peristiwa dalam peradilan merupakan kepentingan publik. Oleh karena itu hakim harus diberi wewenang yang lebih besar untuk mencari kebenaran.

Disamping itu para pihak ada kewajiban yang sifatnya hukum publik, untuk membuktikan dengan segala macam alat bukti. Masalah yang sering muncul adalah dalam hal pembuktian adanya perjanjian kartel diantara para pelaku usaha. Dalam pembuktian kartel, Indonesia menganut prinsip *rule of reason*. Prinsip *rule of reason* merupakan teori yang melarang kartel dan monopoli hanya dan jika dapat dibuktikan ada efek negatifnya. Praktek kartel baru dianggap bertentangan dengan hukum jika akibatnya dapat merugikan pesaing dan atau konsumen. Titik beratnya adalah unsur material dari perbuatannya.

UU NO.5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam (Pasal 42) disebutkan ada lima alat bukti yang dapat digunakan bagi Komisi Pengawas Persaingan Usaha yaitu; keterangan saksi, keterangan ahli, surat dan atau dokumen, petunjuk dan keterangan pelaku usaha. Dalam KUHAP dan HIR alat bukti langsung tersebut diajukan masing-masing dalam (Pasal 184 dan 164).

Terdapat beberapa permasalahan yang timbul dengan penggunaan *Indirect Evidence* dalam indikasi kartel. Dalam pedoman (Pasal 11) Peraturan Komisi Pengawas Persaingan usaha disebutkan bahwa “KPPU harus berupaya memperoleh satu atau lebih alat bukti”.² Pernyataan tersebut dapat diartikan bahwa satu alat bukti cukup untuk menindaklanjuti laporan ataupun dugaan adanya indikasi kartel.

Hal ini bertentangan dengan Hukum acara pidana. Hukum pidana menyatakan “satu bukti bukan bukti” (*unus testis nullus testis*). Minimal alat bukti yang sah menurut KUHAP, yaitu dua alat bukti. Ketidaksesuaian hukum pembuktian antara ketentuan pembuktian yang ada dalam hukum persaingan usaha dan hukum acara pidana yang kemudian menjadikan latar belakang penulisan skripsi. *Indirect Evidence* yang menjadi dasar utama pembuktian didalam hukum persaingan usaha, sedangkan hukum acara pidana menggunakan *Direct Evidence* sebagai bukti utama dalam hukum acara pidana.

Ketidaksesuaian dalam sistem pembuktian antara hukum persaingan usaha, hukum acara pidana ini yang kemudian menjadikan penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian dan penulisan dalam skripsi yang berjudul: **“PENGUNAAN *INDIRECT EVIDENCE* (ALAT BUKTI TIDAK LANGSUNG) OLEH KPPU DALAM PROSES PEMBUKTIAN DUGAAN PRAKTIK KARTEL (STUDI DI KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA)”**.

² Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No 4 Tahun 2010 Tentang *Pedoman Pasal 11 Tentang Kartel Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999*, Copyright@KPPU, 2011, hlm. 23

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, adapun permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah penggunaan Indirect Evidence oleh KPPU dalam proses pembuktian dugaan praktik kartel oleh pelaku usaha ?
2. Faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat penggunaan Indirect Evidence oleh KPPU dalam proses pembuktian dugaan praktik kartel oleh pelaku usaha ?

C. Tujuan Penelitian

Dalam merumuskan tujuan penelitian, penulis berpegang pada masalah yang telah dirumuskan. Adapun yang menjadi tujuan dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisa bagaimana penggunaan *Indirect Evidence* oleh KPPU dalam proses pembuktian dugaan praktik kartel oleh pelaku usaha.
2. Untuk mengetahui dan menganalisa faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat dalam proses pembuktian dugaan praktik kartel oleh pelaku usaha.

D. Manfaat Penelitian

Adapun yang menjadi manfaat dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis
 - a. Sebagai suatu cara bagi penulis untuk menyampaikan aspirasi dan pemikiran-pemikiran yang ingin disampaikan kepada masyarakat khususnya mengenai *indirect evidence* (alat bukti tidak langsung) oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha;
 - b. Diharapkan penelitian ini mampu memberikan masukan bagi akademisi khususnya akademisi dibidang hukum yang berguna bagi perkembangan ilmu hukum khususnya hukum bisnis;
2. Manfaat Praktis
 - a. Menambah wawasan bagi praktisi-praktisi hukum, konsultan hukum khususnya dibidang hukum mengenai *indirect evidence* (alat bukti tidak langsung) oleh KPPU, serta menambah pengetahuan bagi penulis mengenai proses pembuktian dugaan praktik kartel oleh pelaku usaha yang penulis sebutkan di atas.
 - b. Kepada Masyarakat juga berguna sebagai sarana informasi agar lebih memahami tentang penggunaan *indirect evidence* (alat bukti tidak langsung) oleh KPPU dalam proses pembuktian dugaan praktik kartel tersebut.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Tentang Kartel

1. Defenisi Kartel dan Dasar Hukum Kartel

Dalam suatu struktur pasar yang kompetitif, dimana pelaku usaha yang berusaha didalam pasar tersebut jumlahnya banyak, serta tidak ada hambatan bagi pelaku usaha untuk masuk kedalam pasar, membuat setiap pelaku usaha yang ada didalam pasar tidak akan mampu untuk menyetir harga sesuai dengan keinginannya, mereka hanya menerima harga yang sudah ditentukan oleh pasar dan akan berusaha untuk memproduksi secara maksimal agar dapat mencapai suatu tingkat yang efisien dalam produksi. Namun sebaliknya dalam pasar yang berstruktur oligopoli, dimana didalam pasar tersebut hanya terdapat beberapa pelaku usaha saja, kemungkinan pelaku usaha berkerjasama untuk menentukan harga produk dan jumlah produksi dari masing-masing pelaku usaha menjadi lebih besar. Oleh karena itu biasanya praktek kartel dapat tumbuh dan berkembang pada pasar yang berstruktur oligopoli, dimana lebih mudah untuk bersatu dan menguasai sebagian besar pangsa pasar.³ Menurut *Kamus Besar Bahasa Indonesia* salah satu pengertian kartel adalah persetujuan sekelompok perusahaan dengan maksud mengendalikan harga komoditas tertentu.⁴

³ Benny Pasaribu (komisioner KPPU 2006-2011), *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, 2009, hlm. 106.

⁴ <http://kbbi.web.id/kartel>.

Dalam *Kamus Lengkap Ekonomi Edisi Kedua* yang disusun oleh Christopher Pass dan Bryan Lowes, *cartel* atau kartel diartikan sebagai suatu bentuk kolusi atau persekongkolan antara suatu kelompok pemasok yang bertujuan untuk mencegah persaingan sesama mereka secara keseluruhan atau sebagian.⁵

Praktek kartel merupakan salah satu strategi yang diterapkan diantara pelaku usaha untuk dapat mempengaruhi harga dengan mengatur jumlah produksi mereka. Mereka berasumsi jika produksi mereka dipasar dikurangi sedangkan permintaan terhadap produk mereka didalam pasar tetap, akan berakibat kepada naiknya harga ketingkat yang lebih tinggi. Dan sebaliknya, jika didalam pasar produk mereka melimpah, sudah barang tentu akan berdampak terhadap penurunan harga produk mereka di pasar. Oleh karena itu, pelaku usaha mencoba membentuk suatu kerjasama horizontal (*pools*) untuk menentukan harga dan jumlah produksi barang atau jasa. Namun pembentukan kerjasama ini tidak selalu berhasil, karena para anggota seringkali berusaha berbuat curang untuk keuntungannya masing-masing.

Praktek kartel dapat berjalan sukses apabila pelaku usaha yang terlibat didalam perjanjian kartel tersebut haruslah mayoritas dari pelaku usaha yang berkecimpung didalam pasar tersebut. Karena apabila hanya sebagian kecil saja pelaku usaha yang terlibat didalam perjanjian kartel biasanya perjanjian kartel tidak akan efektif dalam mempengaruhi pasokan produk di pasar, karena

⁵ Christopher Pass dan Bryan Lowes dalam buku Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*, Jakarta: Kencana, 2009, hlm. 32-33.

kecurangan pasokan didalam pasar akan ditutupi oleh pasokan dari pelaku usaha yang tidak terlibat didalam perjanjian kartel.

Berkaitan dengan itu, menurut UU No. 5 Tahun 1999 mengategorikan kartel sebagai salah satu bentuk perjanjian yang dilarang untuk dilakukan oleh pelaku usaha. Dimana diatur dalam ketentuan Pasal 11 UU No.5 Tahun 1999 berbunyi: “Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan cara mengatur produksi dan/atau pemasaran suatu barang dan/atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat”.⁶

2. Unsur-Unsur Kartel

Adapun penjabaran unsur-unsur yang ada dalam Pasal 11 UU N0. 5 Tahun 1999 adalah sebagai berikut:⁷

1. Unsur Pelaku Usaha

Pelaku usaha menurut Pasal 1 angka 5 adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum 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.

⁶ Benny Pasaribu, *Op.Cit.*, hlm, 107-108.

⁷ Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010, *Pedoman Pasal 11 Tentang Kartel*, hlm. 16-17.

Dalam kartel, pelaku usaha yang terlibat dalam perjanjian ini harus lebih dari dua pelaku usaha. Agar kartel sukses, kartel membutuhkan keterlibatan sebagian besar pelaku usaha pada pasar yang bersangkutan.

2. Unsur Perjanjian

Perjanjian menurut Pasal 1 angka 7 adalah suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih usaha lain dengan nama apapun, baik tertulis maupun tidak tertulis.

3. Unsur Pelaku Usaha Pesaingnya

Pelaku usaha pesaing adalah pelaku usaha lain yang berada didalam satu pasar bersangkutan. Definisi pasar bersangkutan, dapat dilihat dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 tahun 2009, tanggal 1 Juli 2009 mengenai Pedoman Pasal 1 angka 10 tentang Pasar Bersangkutan.

4. Unsur Bermaksud Mempengaruhi Harga

Sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 11 bahwa suatu kartel dimaksudkan untuk mempengaruhi harga. Untuk mencapai tujuan tersebut anggota kartel setuju mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa.

5. Unsur Mengatur Produksi dan atau Pemasaran

Mengatur produksi artinya adalah menentukan jumlah produksi baik bagi kartel secara keseluruhan maupun bagi setiap anggota. Hal ini bisa lebih besar atau lebih kecil dari kapasitas produksi perusahaan atau permintaan akan barang atau jasa yang bersangkutan. Sedangkan mengatur pemasaran berarti mengatur jumlah yang akan dijual dan atau wilayah dimana para anggota menjual produksinya.

6. Unsur Barang

Barang menurut Pasal 1 angka 16 adalah setiap benda baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, yang dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan atau dimanfaatkan oleh konsumen atau pelaku usaha.

7. Unsur jasa

Jasa menurut Pasal 1 angka 17 adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang diperdagangkan dalam masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen pelaku usaha.

8. Unsur Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktek Monopoli

Praktek monopoli menurut Pasal 1 angka 2 adalah ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat. Dengan kartel, maka produksi dan pemasaran atas barang dan atau jasa akan dikuasai oleh anggota kartel. Karena tujuan akhir dari kartel adalah untuk mendapatkan keuntungan yang besar bagi anggota kartel, maka hal ini akan menyebabkan kerugian bagi kepentingan umum.

9. Unsur Dapat Mengakibatkan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Pasal 1 angka 6 menyatakan bahwa persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur. Kartel adalah suatu kolusi atau kolaborasi dari para pelaku usaha.

Oleh karena itu segala manfaat kartel hanya ditujukan untuk kepentingan para anggotanya saja, sehingga tindakan-tindakan mereka ini dilakukan secara tidak sehat dan jujur. Dalam hal ini misalnya dengan mengurangi produksi atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha, misalnya dengan penetapan harga atau pembagian wilayah.

3. Bentuk Kartel

Salah satu syarat terjadinya kartel adalah harus ada perjanjian atau kolusi antara pelaku usaha. Ada dua bentuk kolusi dalam kartel, yaitu:

- a. Kolusi Ekspilit, dimana para anggota mengkomunikasikan kesepakatan mereka secara langsung yang dapat dibuktikan dengan adanya dokumen perjanjian, data mengenai audit bersama, kepengurusan kartel, kebijakan-kebijakan tertulis, data penjualan dan data-data lainnya.
- b. Kolusi Diam-diam, dimana pelaku usaha anggota kartel tidak berkomunikasi secara langsung, pertemuan-pertemuan juga diadakan secara rahasia. Biasanya yang dipakai sebagai media adalah asosiasi industri, sehingga pertemuan-pertemuan anggota kartel digantikan dengan pertemuan-pertemuan yang legal seperti pertemuan asosiasi. Bentuk kolusi yang kedua ini sangat sulit untuk dideteksi oleh penegak hukum. Namun pengalaman dari berbagai negara membuktikan bahwa setidaknya 30% kartel adalah melibatkan asosiasi.⁸

⁸ *Ibid.*, hlm. 08-09.

4. Faktor Penyebab Kartel dan Dampak Kartel

Secara teori, ada beberapa faktor yang dapat mendorong atau memfasilitasi terjadinya kartel, antara lain:

a. Faktor Struktural

1. Tingkat konsentrasi dan jumlah perusahaan

Secara prinsip kartel akan lebih mudah jika jumlah perusahaan tidak banyak.

2. Ukuran perusahaan

Kartel akan lebih mudah terbentuk jika pendiri atau pelopornya adalah beberapa perusahaan yang mempunyai ukuran setara.

3. Homogenitas produk

Produk yang homogen, baik berupa barang atau jasa menyebabkan preferensi konsumen terhadap seluruh produk tidak berbeda jauh, hal ini menjadikan persaingan harga sebagai satu-satunya variabel persaingan yang efektif.

4. Kontak multi-pasar

Pemasaran yang luas dari suatu produk memungkinkan terjadinya kontak multi-pasar dengan pesaingnya yang juga mempunyai sasaran pasar yang luas. Multi-pasar dapat diartikan persaingan di beberapa negara area pasar atau di beberapa segmen pasar.

5. Persediaan dan kapasitas produksi

Persediaan yang berlebihan di pasar menunjukkan telah terjadi kelebihan penawaran (*overstock*). Begitu pula kapasitas terpasang

yang berada diatas permintaan menunjukkan kemampuan pasokan berada diatas tingkat permintaan saat ini.

6. Keterkaitan kepemilikan

Keterkaitan kepemilikan baik minoritas terlebih lagi mayoritas mendorong pengusaha untuk mengoptimalkan laba melalui keselarasan perilaku diantara perusahaan yang mereka kendalikan.

7. Kemudahan masuk pasar

Tingginya *entry barrier* sebagai hambatan bagi perusahaan baru untuk masuk pasar akan memperkuat keberadaan suatu kartel. Peluang pendatang baru untuk mengisi kekosongan pasar akibat harga kartel yang tinggi agak tertutup, dengan demikian kartel akan dapat bertahan dari persaingan pendatang baru.

8. Karakter permintaan : keteraturan, elastisitas, dan perubahan

Jika permintaan sangat fluktuatif, elastis dan tidak teratur akan menyulitkan terbentuknya kartel. Para peserta akan berebut order pada saat permintaan tinggi dan terpaksa bersaing menurunkan harga mengingat sifat permintaan yang elastis. KPPU dapat mengukut karakter permainan ini baik melalui survey dan penelitian pasar maupun informasi dari para produsen.

9. Kekuatan tawar pembeli (*buyer power*)

Pembeli dengan posisi tawar yang kuat mampu melemahkan dan akhirnya membubarkan kartel, pada akhirnya kartel tidak akan berjalan secara efektif dan bubar dengan sendirinya.

b. Faktor Perilaku

1. Transparansi dan Pertukaran Informasi

Kartel akan mudah terbentuk jika para pelaku usaha terbiasa dengan pertukaran informasi dan transparansi diantara mereka, peran asosiasi yang kuat sering kali terlihat sebagai media pertukaran ini.

2. Peraturan Harga dan Kontrak

Beberapa perilaku pengaturan harga dan kontrak dapat memperkuat dugaan adanya kartel disuatu industri. Oleh karena itu, walaupun bukan merupakan syarat perlu maupun cukup, perilaku pengaturan harga dan kontrak patut dicermati oleh KPPU sebagai bagian upaya identifikasi eksistensi kartel.⁹

Dampak Kartel

Secara umum para ahli sepakat bahwa kartel mengakibatkan kerugian baik bagi perekonomian suatu Negara maupun bagi konsumen.

a. Kerugian Bagi Perekonomian Suatu Negara

- a. Dapat mengakibatkan terjadinya inefisiensi alokasi
- b. Dapat mengakibatkan terjadinya inefisiensi produksi
- c. Dapat menghambat inovasi dan penemuan teknologi baru
- d. Menghambat masuknya investor baru
- e. Dapat menyebabkan kondisi perekonomian negara yang bersangkutan tidak kondusif dan kurang kompetitif dibandingkan

⁹ *Ibid.*, hlm. 20-22.

dengan negara-negara lain yang menerapkan sistem persaingan usaha tidak sehat.

b. Kerugian Bagi Konsumen

- a. Konsumen membayar harga suatu barang atau jasa lebih mahal dari pada harga pada pasar yang kompetitif
- b. Barang atau jasa yang diproduksi dapat terbatas baik dari sisi jumlah dan atau mutu dari pada kalau terjadi persaingan yang sehat diantara para pelaku usaha
- c. Terbatasnya pilihan pelaku usaha.¹⁰

B. Tinjauan Umum Tentang Alat Bukti

1. Pengertian Alat Bukti dan Dasar Hukum

Menurut Subekti, yang dimaksud dengan alat bukti adalah segala apa yang menurut undang-undang dapat dipakai untuk membuktikan sesuatu.¹¹

Adapun alat bukti (*bewijsmiddle*) bermacam-macam bentuk dan jenis, yang mampu memberi keterangan dan penjelasan tentang makalah yang diperkarakan di pengadilan. Alat bukti mana diajukan para pihak untuk membenarkan dalil gugat atau dalil bantahan. Berdasar keterangan dan penjelasan yang diberikan alat bukti itulah hakim melakukan penilaian, pihak mana yang paling sempurna pembuktiannya.

Jadi, para pihak yang berperkara hanya dapat membuktikan kebenaran dalil gugat dan dalil bantahan maupun fakta-fakta yang mereka kemukakan dengan jenis atau bentuk alat bukti tertentu. Hukum pembuktian yang

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 23.

¹¹ Subekti dalam buku P.N.H.Simanjuntak, *Hukum Perdata Indonesia*, Jakarta: Prenada Media Group, 2015, hlm. 323.

berlaku di Indonesia sampai saat ini masih berpegang kepada jenis alat bukti tertentu saja. Diluar itu, tidak dibenarkan diajukan alat bukti lain. Alat bukti yang diajukan diluar yang ditentukan undang-undang:

- Tidak sah sebagai alat bukti
- Oleh karena itu, tidak mempunyai nilai kekuatan pembuktian untuk menguatkan kebenaran dalil atau bantahan yang dikemukakan.¹²

Dari penjelasan diatas, sistem hukum pembuktian yang dianut sampai saat ini adalah sebagai berikut:¹³

a. Sistem Tertutup dan Terbatas

Para pihak tidak bebas mengajukan jenis atau bentuk alat bukti dalam proses penyelesaian perkara. Undang-undang telah menentukan secara enumeratif apa saja yang sah dan bernilai sebagai alat bukti.

Pembatasan kebebasan itu, berlaku juga kepada hakim. Hakim tidak bebas dan tidak leluasa menerima apa saja yang diajukan para pihak sebagai alat bukti. Apabila pihak yang berperkara mengajukan alat bukti diluar yang ditentukan secara enumeratif dalam undang-undang, hakim mesti menolak dan mengesampingkannya dalam penyelesaian perkara.

b. Perkembangan ke Arah Alat Bukti Terbuka

Dalam hukum pembuktian tidak lagi ditentukan jenis atau bentuk alat bukti secara enumeratif. Kebenaran tidak hanya diperoleh dari alat bukti tertentu, tetapi dari alat bukti mana saja pun harus diterima kebenaran

¹² M.Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011, hlm. 554.

¹³ *Ibid.*, hlm. 555-556.

sepanjang hal itu tidak bertentangan dengan ketertiban umum. Artinya, alat bukti yang sah dan dibenarkan sebagai alat bukti, tidak disebut satu persatu. Berdasarkan kenyataan perkembangan saat ini, layak dan beralasan meninggalkan sistem pembatasan alat bukti yang klasik, kearah perkembangan peradaban karena dari bentuk atau jenis alat bukti baru, kemungkinan besar akan diperoleh kebenaran yang lebih jelas dan utuh. Oleh karena itu, dianggap beralasan memberi kebebasan kepada hakim menerima segala bentuk dan jenis alat bukti yang diajukan para pihak sepanjang hal itu tidak melanggar kepatutan dan ketertiban umum.

2. Jenis Alat Bukti

Tidak sama jenis atau bentuk alat bukti yang diakui dalam perkara pidana dan perdata. Demikian juga titik berat alat buktinya, berbeda. Dalam acara pidana, sesuai dengan ketentuan Pasal 184 KUHAP, alat bukti yang diakui secara enumeratif terdiri dari:

- a. Keterangan saksi
- b. Keterangan ahli
- c. Surat
- d. Petunjuk, dan
- e. Keterangan terdakwa.¹⁴

Dalam acara pidana, titik berat alat bukti untuk membuktikan kesalahan yang dilakukan terdakwa, diarahkan kepada alat bukti

¹⁴ Pasal 184 KUHAP.

keterangan saksi, yaitu mengandalkan kepada orang yang mengalami, melihat atau mendengar sendiri secara tidak langsung tindak pidana yang terjadi. Namun demikian tidak mengurangi pentingnya alat bukti surat dalam bentuk pidana tertentu, seperti pemalsuan, tindak pidana korupsi, tindak pidana Hak Atas Kekayaan Intelektual dan sebagainya.

Mengenai alat bukti yang diakui dalam acara perdata diatur secara enumeratif dalam Pasal 1866 KUH Perdata, Pasal 164 HIR, yang terdiri dari:

- a. Bukti tulisan,
- b. Bukti dengan saksi,
- c. Persangkaan,
- d. Pengakuan, dan
- e. Sumpah.¹⁵

Ditinjau dari sifatnya alat bukti yang disebut dalam Pasal 1866 KUH Perdata Pasal 164 HIR, dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

a. Alat Bukti Langsung (*Direct Evidence*)

Disebut alat bukti langsung, karena diajukan secara fisik oleh pihak yang berkepentingan didepan persidangan. Alat buktinya diajukan dan ditampilkan dalam proses pemeriksaan secara fisik. Yang tergolong alat bukti langsung yaitu: alat bukti surat, dan alat bukti saksi

¹⁵ Pasal 1866 KUH Perdata dan Pasal 164 HIR.

Pihak yang berkepentingan membawa dan menyerahkan alat bukti surat yang diperlukan dipersidangan. Apabila tidak ada alat bukti, atau alat bukti itu belum mencukupi mencapai batas minimal, pihak yang berkepentingan dapat menyempurnakannya dengan cara menghadirkan saksi secara fisik di sidang, untuk memberi keterangan yang diperlukan tentang hal yang dialami, dilihat, dan didengar saksi sendiri tentang perkara yang disengketakan.

b. Alat Bukti Tidak Langsung (*Indirect Evidence*)

Disamping alat bukti langsung, terdapat juga alat bukti tidak langsung. Maksudnya pembuktian yang diajukan tidak bersifat fisik, tetapi yang diperoleh sebagai kesimpulan dari hal atau peristiwa yang terjadi dipersidangan. Yang termasuk pada kelompok ini adalah alat bukti persangkaan (*vermoeden*). Apa yang dinamakan persangkaan-persangkaan Hakim dalam perkara perdata itu adalah sama dengan apa yang dinamakan pembuktian dengan petunjuk-petunjuk dalam perkara pidana.¹⁶

Begitu juga pengakuan, termasuk alat bukti tidak langsung bahkan dari sifat dan bentuknya, pengakuan tidak tepat disebut alat bukti. Karena pada dasarnya pengakuan bukan berfungsi membuktikan tetapi pembebasan pihak lawan untuk membuktikan hal yang diakui pihak lain. Jika tergugat mengakui dalil penggugat pada dasarnya penggugat dari kewajiban beban pembuktian untuk membuktikan dalil yang dimaksud.

¹⁶ R.Subekti, *Hukum Pembuktian*, Jakarta: PT.Pradya Paramita, 2010, hlm. 21.

3. Prinsip Rule Of Reason

Hukum persaingan usaha mengenal pendekatan hukum, yaitu *per se illegal* dan *rule of reason*. Pendekatan *per se illegal* dan *rule of reason* adalah metode usaha yang digunakan untuk menilai suatu tindakan tertentu dari pelaku usaha yang dianggap melanggar undang-undang persaingan usaha.

Pendekatan *rule of reason* adalah suatu pendekatan yang digunakan oleh lembaga otoritas persaingan usaha untuk membuat evaluasi mengenai akibat perjanjian atau kegiatan usaha tertentu, guna menentukan apakah suatu perjanjian atau kegiatan tersebut bersifat menghambat atau mendukung persaingan.¹⁷ Jadi dalam lingkup doktrin *rule of reason*, jika suatu kegiatan yang dilarang dilakukan oleh seorang pelaku usaha akan dilihat seberapa jauh efek negatifnya. Jika terbukti secara signifikan adanya unsur yang menghambat persaingan, baru dilakukan tindakan hukum. Untuk menerapkan prinsip ini, tidak hanya diperlukan pengetahuan ilmu hukum, tetapi penguasaan terhadap ilmu ekonomi. Dengan perkataan lain, melalui pendekatan *rule of reason*, apabila suatu perbuatan yang dituduhkan melanggar hukum persaingan, maka pencari fakta harus mempertimbangkan dan menentukan apakah perbuatan tersebut menghambat persaingan, dan apakah perbuatan itu tidak adil atau mempunyai pertimbangan lainnya. Dapat dikatakan bahwa *rule of reason* lebih memfokuskan kepada melihat akibat yang dimunculkan dari suatu perbuatan yang dilakukan.

¹⁷ Andi Fahmi Lubis dalam buku Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*, Jakarta:Kencana Prenada Media Group, 2012, hlm. 742.

C. Tinjauan Umum Tentang KPPU

1. Dasar Hukum Pembentukan KPPU

Di Indonesia, esensi keberadaan UU NO. 5 Tahun 1999 pasti memerlukan pengawasan dalam rangka implementasinya. Berlakunya UU NO. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebagai landasan kebijakan persaingan (*competition policy*) diikuti dengan berdirinya KPPU guna memastikan dalam melakukan pengawasan terhadap dipatuhinya ketentuan dalam Undang-Undang Antimonopoli tersebut.

KPPU merupakan lembaga yang tepat untuk menyelesaikan persoalan persaingan usaha yang mempunyai peran *multifunction* dan keahlian sehingga dianggap mampu menyelesaikan dan mempercepat proses penanganan perkara. KPPU adalah sebuah lembaga yang bersifat independen, dimana dalam menangani, memutuskan atau melakukan penyelidikan suatu perkara tidak dapat dipengaruhi oleh pihak manapun, baik pemerintah maupun pihak lain yang memiliki *conflict of interest*, walaupun dalam pelaksanaan wewenang dan tugasnya bertanggung jawab kepada presiden. KPPU juga adalah lembaga *quasi judicial* yang mempunyai wewenang *eksekutorial* terkait kasus-kasus persaingan usaha.

Berkaitan dengan KPPU ini, Syamsul Maarif dalam Diskusi Meja Bundar membahas Undang-Undang Persaingan Usaha di Indonesia, Berbagai tantangan dan pendekatan, pada prinsipnya mengatakan bahwa lembaga ini memiliki yurisdiksi yang luas dan memiliki 4 (empat) tugas utama yaitu: *pertama*, fungsi hukum, yaitu sebagai satu-satunya insitusi yang mengawasi implementasi UU NO. 5 Tahun 1999; *kedua*, fungsi administratif, disebabkan KPPU bertanggung jawab mengadopsi dan mengimplementasikan peraturan-peraturan pendukung; *ketiga*, fungsi pencegah, karena KPPU menerima keluhan-keluhan dari pelaku usaha, melakukan investigasi independen, melakukan tanya jawab dengan semua pihak yang terlibat, dan mengambil keputusan; *keempat*, fungsi polisi, disebabkan KPPU bertanggung jawab terhadap pelaksanaan keputusan yang diambilnya.¹⁸

Menurut Tadjuddin Noer Said (Komisioner KPPU periode 2006-2011), KPPU bukanlah institusi hukum seperti pengadilan, melainkan institusi yang mendorong terciptanya kesejahteraan melalui dunia usaha.¹⁹ Tidak aneh bila penafsiran terhadap pasal-pasal dalam UU NO. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat lebih pada “*common sense*” ekonomi dunia usaha. Kemudian, Dedi S. Martadisastra (Komisioner KPPU periode 2006-2011), menyatakan bahwa KPPU tidak ubahnya seperti lembaga dakwah yang bertugas menciptakan kesejahteraan umat. Menurutnya, KPPU bisa memberikan pencerahan bagi pelaku usaha agar menghindarkan diri dari praktik

¹⁸ Hermansyah, *Op.Cit.*, hlm. 74.

¹⁹ Tadjuddin Noer Said dalam buku Muhamad Sadi Is, *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*, Malang, Jatim: Setara Press, 2016, hlm. 51.

monopoli karena bertentangan dengan kitab suci.²⁰ KPPU berusaha mengurangi situasi dimana segala kekayaan terpusat pada satu pihak atau kelompok tertentu, baik yang berupa fisik maupun *intangibile*. KPPU juga harus menyentuh segala lapisan masyarakat dengan mengatasi masalah yang dihadapi oleh masyarakat.

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 18 UU NO. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang dimaksud dengan Komisi Pengawas Persaingan Usaha adalah:”Komisi yang dibentuk untuk mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat”.

Selanjutnya, keberadaan status mengenai KPPU diatur dalam Pasal 30 ayat (2) UU NO. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, sedangkan didalam ayat (3) menjelaskan bahwa:” Komisi bertanggung jawab kepada presiden”.

2. Kode Etik KPPU

Adapun kode etik sesuai dengan keputusan KPPU No. 22 Tahun 2009

Pasal 3 adalah sebagai berikut:

1. Nilai-nilai dasar sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dilaksanakan dalam bentuk sikap, tindakan, perilaku dan ucapan Anggota Komisi.
2. Dalam menjalankan tugasnya dan wewenangnya, Anggota Komisi wajib:

²⁰ Dedi S. Martadisastra dalam buku Muhamad Sadi Is, *Ibid*.

- a. Mematuhi peraturan perundang-undangan serta peraturan kelembagaan;
 - b. Mengutamakan kepentingan negara diatas kepentingan pribadi dan atau kelompok/golongan/partai politik;
 - c. Menjaga nama baik, kehormatan dan kredibilitas komisi;
 - d. Bertanggung jawab terhadap putusan yang diambil;
 - e. Bersikap netral dan bebas dari pengaruh pihak manapun;
 - f. Menjaga kerahasiaan informasi dan atau dokumen yang dinyatakan Komisi sebagai rahasia;
3. Dalam menjalankan tugas dan wewenangnya Anggota Komisi dilarang:
- a. Menyalahgunakan wewenang dan jabatannya sebagai Anggota Komisi;
 - b. Menerima pemberian dan atau hadiah dan atau fasilitas dalam bentuk apapun yang terkait dengan pelaksanaan tugas dan wewenangnya;
 - c. Melakukan praktik korupsi, kolusi, nepotisme;
 - d. Menjadi anggota dewan komisaris atau pengawas, atau direksi suatu perusahaan;
 - e. Menjadi anggota pengurus atau badan pemeriksa suatu koperasi;
 - f. Menjadi pihak yang memberikan layanan jasa kepada suatu perusahaan seperti konsultan, akuntan publik, dan penilai;
 - g. Memiliki saham mayoritas suatu perusahaan;

- h. Bertemu dan berhubungan untuk membicarakan perkara dengan pihak-pihak yang berkaitan dengan perkara yang sedang ditangani diluar proses pemeriksaan, persidangan dan diluar kantor;
- i. Menangani perkara apabila mempunyai hubungan sedarah/semenda sampai derajat ketiga dengan pihak yang berperkara;
- j. Mempunyai kepentingan dengan perkara yang bersangkutan;²¹

3. Tugas dan Wewenang KPPU

Pasal 35 UU NO. 5 Tahun 1999 menentukan bahwa tugas-tugas KPPU terdiri dari:

1. Melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
2. Melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
3. Melakukan penilaian terhadap ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha.
4. Mengambil tindakan sesuai dengan wewenang Komisi sebagaimana diatur dalam Pasal 36.

²¹ Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Nomor 22 Tahun 2009, *Tentang Kode Etik*, Bab III, Pasal 3.

5. Memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
6. Menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan UU NO. 5 Tahun 1999.
7. Memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja Komisi kepada Presiden dan DPR.

Dalam menjalankan tugas-tugasnya tersebut, Pasal 36 UU NO. 5 Tahun 1999 memberi **wewenang** KPPU meliputi :

1. Menerima laporan dari masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
2. Melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.
3. Melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha yang ditemukan komisi sebagai hasil penelitiannya.
4. Menyimpulkan hasil penyelidikan dan atau pemeriksaan tentang ada atau tidak adanya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

5. Memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan UU NO. 5 Tahun 1999.
6. Memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli, dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran ketentuan UU NO. 5 Tahun 1999.
7. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli atau setiap orang yang dimaksud dalam nomor 5 dan 6 tersebut diatas yang tidak bersedia memenuhi panggilan Komisi.
8. Meminta keterangan dari instansi Pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU NO. 5 Tahun 1999.
9. Mendapatkan, meneliti, dan atau menilai surat, dokumen atau alat bukti lain untuk keperluan penyelidikan dan atau pemeriksaan.
10. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian dipihak pelaku usaha lain atau masyarakat.
11. Memberitahukan putusan Komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
12. Menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU NO. 5 Tahun 1999.²²

Jadi, KPPU berwenang untuk melakukan penelitian dan penyelidikan dan akhirnya memutuskan apakah pelaku usaha tertentu telah melanggar UU NO. 5 Tahun 1999 atau tidak. Oleh karena itu, KPPU harus mementingkan kepentingan umum dari pada kepentingan perorangan dalam menangani

²² Benny Pasaribu, *Op.Cit.*, hlm. 314-315.

dugaan pelanggaran hukum antimonopoli. Pelaku usaha yang merasa keberatan terhadap Putusan KPPU tersebut diberikan kesempatan selama 14 hari setelah menerima pemberitahuan putusan tersebut untuk mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri.

4. Asas Hukum dan Penegakan Hukum

Satjipto Rahardjo menjelaskan bahwa asas hukum merupakan turunan dari nilai, karena asas hukum memberi makna etis kepada peraturan-peraturan hukum dari nilai-nilai etis yang dijunjung tinggi. Dengan kata lain, asas hukum merupakan jembatan antara peraturan dan pandangan etis masyarakatnya. Oleh karena itu, asas hukum tidak habis kekuatannya karena melahirkan perturan-peraturan hukum, dari suatu asas hukum dapat diturunkan berbagai peraturan hukum.²³

Paton menyebutkan asas hukum sebagai suatu sarana yang membuat hukum hidup, tumbuh, dan berkembang sehingga hukum bukan sekedar kumpulan peraturan, melainkan mengandung nilai-nilai dan tuntutan etis telah mengubah sifatnya menjadi bagian dari suatu tatanan etis. Tanpa asas hukum, maka norma hukum akan kehilangan kekuatan mengikatnya.²⁴

Sedangkan, asas hukum dalam penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UU NO. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menjelaskan bahwa: “ Pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya

²³ Satjipto Rahardjo dalam buku Muhamad Sadi Is, *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia, Op.Cit.*, hlm.68.

²⁴ Paton dalam buku Muhamad Sadi Is, *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia, Ibid.*, hlm.69.

berasaskan demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antara pelaku usaha dan kepentingan umum”. Dengan tujuan untuk menjaga kepentingan umum dan melindungi konsumen; menumbuhkan iklim usaha yang kondusif melalui terciptanya persaingan usaha yang sehat, dan menjamin kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi setiap orang; mencegah praktik-praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan pelaku usaha; serta menciptakan efektifitas dan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Agar implementasi UU NO. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat serta pelaksana lainnya dapat berjalan dengan efektif dan sesuai dengan asas serta tujuannya, maka perlu dibentuk KPPU, yaitu lembaga independen yang terlepas dari pengaruh pemerintah dan pihak lain, yang berwenang melakukan pengawasan persaingan usaha dan menjatuhkan sanksi. Sanksi tersebut berupa tindakan administratif, sedangkan sanksi pidana adalah wewenang pengadilan.

Dalam rangka mencapai tujuan dari asas hukum diatas, maka harus ada perbaikan struktur aparatur hukumnya. Sementara, peraturan perundang-undangannya bisa dilakukan sambil jalan, tetapi aparatur hukumnya adalah sangat mendesak, yaitu perbaikan moralitas dan komitmen sebagai seorang penegak hukum sehingga bisa bertanggungjawab secara moral dan bukan justru jabatan penegak hukum sebagai lahan yang empuk untuk menumpuk kekayaan diri sendiri. Aparat penegak hukum yang mempunyai komitmen bisa mengendalikan kejahatan walaupun harus bertentangan atau melanggar hukum

positif dengan mereduksi, mengemilir, memperkecil, dan tidak menutup kemungkinan untuk menghilangkan atau memberantas penyebabnya.

Mengenai permasalahan penegakan hukum diatas, maka Satjipto Rahardjo menjelaskan bahwa permasalahan penegakan hukum memberikan kesempatan kepada kita untuk:

1. Menguji kemampuan prosedur yang selama ini dilaksanakan dalam penegakan hukum untuk menghadapi perubahan-perubahan masyarakat;
2. Mendorong kita untuk meninjau kembali susunan nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan yang selama ini dijaga oleh hukum, termasuk didalamnya penegakkannya;
3. Mengenali karakteristik penegakan hukum dalam masa pembangunan serta memikirkan desain penegakan hukum yang memadai untuk dijalankan dalam asas pembangunan.²⁵

Meskipun KPPU merupakan badan yang bertugas mengawasi pelaksanaan UU NO. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, ia juga berwenang mengadakan pemeriksaan dan penyelidikan kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktik monopoli dan/ atau persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan semua pelaku usaha di Indonesia. Tugas dan kewenangan KPPU sudah diatur dalam Pasal 35 dan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik

²⁵ Muhamad Sadi Is, *Op.Cit.*, hlm. 70-74.

Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebagaimana telah dijelaskan pada bagian terdahulu.

Berdasarkan uraian diatas, maka kedepannya Undang-Undang yang mengatur Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat seharusnya tidak hanya berasaskan asas demokrasi ekonomi saja, akan tetapi juga harus berasaskan pada asas keadilan. Asas keadilan harus diperhatikan didalam setiap tindakan atau keputusan, baik yang dilakukan oleh pejabat administrasi negara maupun putusan yang dikeluarkan oleh KPPU, harus selaras dengan hak setiap masyarakat Indonesia. Kemudian, harus dimasukkan juga asas persamaan setiap pelaku usaha atau *equality before the law*. Asas ini tidak membedakan pelaku usaha baik pelaku usaha kelas atas atau plat merah maupun plat kecil dan menengah didalam menjalankan usahanya. Kalau ada pelaku usaha yang melanggar tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, maka semuanya harus diberikan sanksi.

5. Jenis Pemeriksaan dan Tata Cara Penanganan Perkara Oleh KPPU

a. Jenis Pemeriksaan Oleh KPPU

1. Pemeriksaan Pendahuluan

Pemeriksaan pendahuluan dapat dimulai setelah KPPU mengeluarkan surat penetapan dan keputusan tentang dapat dimulainya pemeriksaan pendahuluan. Pasal 39 ayat 1 UU NO.5 Tahun 1999 menentukan bahwa jangka waktu pemeriksaan

pendahuluan adalah tiga puluh hari sejak tanggal surat penetapan dimulainya suatu pemeriksaan pendahuluan.

Untuk pemeriksaan berdasarkan inisiatif, jangka waktu pemeriksaan pendahuluan dihitung sejak tanggal surat penetapan Majelis Komisi untuk memulai pemeriksaan pendahuluan. Sedangkan, untuk pemeriksaan berdasarkan laporan, KPPU terlebih dahulu wajib melakukan penelitian terhadap kejelasan laporan. Apabila laporan lengkap, KPPU akan mengeluarkan penetapan yang berisi tentang dimulainya waktu pemeriksaan pendahuluan dan jangka waktu pemeriksaan pendahuluan. Jangka waktu pemeriksaan dihitung sejak tanggal surat penetapan Komisi.

2. Pemeriksaan Lanjutan

Tahap berikutnya adalah tahap pemeriksaan lanjutan. Sebelum dilakukan pemeriksaan lanjutan, KPPU mengeluarkan surat keputusan untuk dimulainya pemeriksaan lanjutan. Pemeriksaan lanjutan dimulai oleh KPPU bila telah ditemukan adanya indikasi praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat, atau apabila KPPU memerlukan waktu yang lebih lama untuk melakukan penyelidikan dan pemeriksaan secara lebih mendalam mengenai kasus yang ada. Pasal 43 UU Antimonopoli menentukan bahwa jangka waktu pemeriksaan lanjutan adalah 60 hari sejak berakhirnya pemeriksaan pendahuluan, dan dapat diperpanjang paling lama 30 hari. Pelaku usaha yang sedang diperiksa oleh

KPPU mempunyai status hukum yang berbeda tergantung jenis perkaranya apakah laporan atau inisiatif.

Apabila pemeriksaan perkara berdasarkan adanya laporan, maka pelaku usaha yang diperiksa disebut sebagai “terlapor”. Sedangkan untuk perkara yang berdasar inisiatif, pelaku usaha yang diperiksa disebut “saksi”.²⁶

b. Tata Cara Penanganan Perkara Oleh KPPU

1. Pemeriksaan Atas Dasar Laporan

Pemeriksaan atas dasar laporan adalah pemeriksaan yang dilakukan karena adanya laporan dari masyarakat yang dirugikan atau atas dasar laporan dari pelaku usaha yang dirugikan oleh tindakan pelaku usaha yang dilaporkan. Setelah menerima laporan, KPPU menetapkan majelis komisi yang akan bertugas memeriksa dan menyelidiki pelaku usaha yang dilaporkan.

Dalam menjalankan tugasnya, majelis komisi dibantu oleh staf komisi. Untuk mengetahui apakah pemeriksaan yang dilakukan oleh KPPU karena adanya laporan ataupun atas dasar inisiatif dari KPPU, dapat dilihat dari nomor perkaranya.

Untuk perkara atas dasar laporan nomor perkara tersebut adalah: Nomor perkara/KPPU-L(laporan)/Tahun.

²⁶ Benny Pasaribu, *Op.Cit.*, hlm. 326-327.

2. Pemeriksaan Atas Dasar Inisiatif KPPU

Pemeriksaan atas dasar inisiatif adalah pemeriksaan yang dilakukan atas dasar inisiatif dari KPPU sendiri karena adanya dugaan atau indikasi pelanggaran terhadap UU No.5 Tahun 1999. Untuk perkara atas dasar inisiatif dari KPPU nomornya adalah sebagai berikut: Nomor perkara/KPPU-I(inisiatif)/Tahun.

Dalam pemeriksaan inisiatif, KPPU pertama-tama akan membentuk suatu Majelis Komisi untuk melakukan pemeriksaan terhadap pelaku usaha dan saksi. Dalam menjalankan tugas ini, majelis komisi dibantu oleh staf komisi. Selanjutnya majelis komisi menetapkan jadwal dimulainya pemeriksaan pendahuluan.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian adalah menggambarkan batas penelitian, mempersempit permasalahan, dan membatasi area penelitian ini. Adapun ruang lingkup penelitian dalam penulisan ini adalah sebatas mengetahui bagaimanakah penggunaan *indirect evidence* oleh KPPU dalam proses pembuktian dugaan praktik kartel oleh pelaku usaha dan juga untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang menjadi penghambat penggunaan *indirect evidence* oleh KPPU dalam proses pembuktian dugaan praktik kartel oleh pelaku usaha.

B. Sumber Data

Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari dokumen-dokumen resmi, buku-buku yang berhubungan dengan objek penelitian, hasil penelitian dalam bentuk laporan, skripsi, tesis, disertasi, dan peraturan perundang-undangan. Data sekunder dalam penulisan ini yaitu, menggunakan bahan hukum sekunder.

Bahan hukum sekunder adalah buku-buku dan tulisan-tulisan ilmiah hukum yang terkait dengan objek penulisan ini. Adapun bahan hukum dalam data sekunder yang berhubungan dengan penulisan ini yakni :

- a. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang terdiri dari hasil wawancara dengan Bapak Ridho Pamungkas, S.I.P selaku investigator di KPPU.
- b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, yaitu hasil karya para ahli hukum berupa buku-buku, tulisan ilmiah, hasil penelitian ilmiah, laporan makalah lain yang berkaitan dengan materi penelitian.

Dari jenis-jenis penelitian diatas, maka dapat penulis golongan penelitian ini berdasarkan Yuridis Normatif yang menggunakan data primer dan sekunder yakni bersumber dari bahan kepustakaan ataupun peraturan undang-undang dimana bahan-bahan tersebut sudah dilakukan pengolahan terlebih dahulu dan melalui survei lapangan secara langsung dengan wawancara ke Kantor KPPU yang terdapat pada Jalan Gatot Subroto No.148 B Medan, Sumatera Utara.

C. Metode Pengumpulan Data

Data kepustakaan yang diperoleh dengan cara mengimplementasikan data menurut jenisnya berdasarkan masalah pokok. Karena datanya mengarah kepada kajian yang bersifat teoritis mengenai konsepsi, doktrin-doktrin dan norma atau kaidah hukum, maka analisis data dilakukan dengan cara normatif kualitatif, artinya penulis berusaha menggambarkan keadaan yang ada dengan berdasarkan kepada data-data yang diperoleh melalui survei lapangan secara langsung ke kantor KPPU dan peraturan-peraturan tentang kartel UU NO. 5 Tahun 1999 studi pustaka (bahan sekunder). Kemudian data dianalisis dengan dihubungkan kepada

pendapat para ahli dan teori-teori yang mendukung dalam pembahasan sehingga pengumpulan data diawali dengan penelusuran peraturan perundang-undangan dan sumber hukum positif lain dari sistem hukum yang dianggap relevan dengan berdasarkan rumusan masalah di dalam penulisan hukum ini.²⁷

D. Metode Analisis Data

Berdasarkan sifat penulisan ini yang menggunakan metode penelitian bersifat deskriptif analisis, analisis data merupakan hal yang sangat penting dalam suatu penelitian dalam rangka memberikan jawaban terhadap masalah yang diteliti, sebelum analisis data dilakukan terlebih dahulu diadakan pengumpulan data, kerangka berpikir deduktif dan induktif akan membantu penelitian ini khususnya dalam taraf konsistensi, secara konseptual dengan prosedur dan tatacara sebagaimana yang telah ditetapkan oleh asas-asas hukum yang berlaku umum dalam perundang-undangan yang mendukung pembahasan dalam tulisan ini.

²⁷ Ali Zainuddin, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 105-106

