

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **1. Latar Belakang Masalah**

Perkembangan usaha swasta selama ini diwarnai oleh berbagai bentuk kebijakan Pemerintah yang kurang tepat sehingga pasar menjadi terdistorsi.<sup>1</sup> Di sisi lain, perkembangan usaha swasta dalam kenyataannya sebagian besar merupakan perwujudan dari kondisi persaingan usaha yang tidak sehat. Fenomena telah berkembang dan didukung oleh adanya hubungan yang terkait antara pengambil keputusan dengan para pelaku usaha, baik secara langsung maupun tidak langsung, sehingga lebih memperburuk keadaan. Penyelenggaraan ekonomi nasional kurang mengacu kepada amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945, serta cenderung menunjukkan corak yang sangat monopolistik.

Para pengusaha yang dekat dengan elit kekuasaan mendapatkan kemudahan-kemudahan yang berlebihan sehingga berdampak kepada kesenjangan sosial. Munculnya konglomerasi dan sekelompok kecil pengusaha kuat yang tidak didukung oleh semangat kewirausahaan sejati merupakan salah satu faktor yang mengakibatkan ketahanan ekonomi menjadi sangat rapuh dan tidak mampu bersaing. Memperhatikan situasi dan kondisi tersebut di atas, menuntut kita untuk mencermati dan menata kembali kegiatan usaha di Indonesia, agar dunia usaha dapat tumbuh serta berkembang secara sehat dan benar,

---

<sup>1</sup> [fitrinugraheni.files.wordpress.com/.../monopoli-dan-kbjkan](http://fitrinugraheni.files.wordpress.com/.../monopoli-dan-kbjkan), diakses tanggal 12 Januari 2015, pukul 19.00

sehingga tercipta iklim persaingan usaha yang sehat, serta terhindarnya pemusatan kekuatan ekonomi pada perorangan atau kelompok tertentu, antara lain dalam bentuk praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang merugikan masyarakat, yang bertentangan dengan cita-cita keadilan sosial. Oleh karena itu, perlu disusun Undang-Undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang dimaksudkan untuk menegakkan aturan hukum dan memberikan perlindungan yang sama bagi setiap pelaku usaha di dalam upaya untuk menciptakan persaingan usaha yang sehat.

Undang-undang ini memberikan jaminan kepastian hukum untuk lebih mendorong percepatan pembangunan ekonomi dalam upaya meningkatkan kesejahteraan umum, serta sebagai implementasi dari semangat dan jiwa Undang-Undang Dasar 1945. Agar implementasi undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya dapat berjalan efektif sesuai asas dan tujuannya, maka perlu dibentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 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.<sup>2</sup>

Persaingan usaha yang sehat merupakan suatu perwujudan dari pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD 1945), yang menentukan bahwa : “Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan”. Hal ini sesuai dengan yang dikutip dari *Partnership for Business Competition* sebagai berikut:

---

<sup>2</sup> Penjelasan Umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Membahas mengenai hukum persaingan yang merupakan salah satu bagian dari hukum ekonomik, pasti tidak akan lepas dari pembahasan mengenai pasal 33 UUD 1945, yang berfungsi sebagai panduan normatif dalam menyusun kebijakan perekonomian nasional. Melalui pasal 33 UUD 1945 tersirat bahwa tujuan pembangunan nasional yang hendak dicapai haruslah berdasarkan demokrasi yang bersifat kerakyatan, yaitu adanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. UUD 1945 melindungi kepentingan rakyat melalui pendekatan kesejahteraan dengan membiarkan mekanisme pasar berjalan bebas.<sup>3</sup>

Pemerintah dalam upayanya untuk menyongsong ekonomi era pasar bebas, bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat membentuk Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ( selanjutnya disebut UU No. 5 Tahun 1999 ).

Tujuan dibentuknya UU No. 5 Tahun 1999, adalah untuk mengarahkan pembangunan bidang ekonomi dalam rangka mewujudkan kesejahteraan rakyat. Perwujudan kesejahteraan masyarakat melalui cara memberikan kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi dalam proses produksi dan pemasaran barang dan atau jasa, dalam iklim usaha yang sehat, efektif dan efisien sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar yang wajar. Untuk itu setiap orang yang berusaha di Indonesia harus berada dalam situasi persaingan yang sehat dan wajar, sehingga tidak menimbulkan adanya pemusatan kekuatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu.

Setiap orang yang berusaha di Indonesia harus berada dalam situasi persaingan yang sehat dan wajar, dan diharapkan dapat terlaksana, maka dibentuklah Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai lembaga

---

<sup>3</sup> Partnership for Business Competition, Persaingan Usaha dan Hukum yang Mengaturnya di Indonesia, 2001, hlm. 117.

independen bertanggung jawab kepada Presiden. KPPU sebagai lembaga independen dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan aturan hukum diperlukan adanya suatu lembaga yang memperoleh kewenangan dari negara, adanya kewenangan itu diharapkan lembaga pengawas tersebut dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan sebaik-baiknya serta mampu bertindak secara independen. KPPU diatur dalam Pasal 30 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999 yang menentukan: “Untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang ini dibentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang selanjutnya disebut komisi”. Komisi sebagai lembaga adalah karakter yang khas dari pelaksanaan dan penegakan hukum persaingan yang memiliki otoritas untuk melakukan pengawasan terhadap implementasi undang-undang. Amanat undang-undang tersebut telah dilaksanakan melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan usaha yang ditetapkan pada tanggal 8 Juli 1999, sekarang telah diadakan perubahan dengan Peraturan Presiden No. 80 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden No. 75 Tahun 1999 Tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha (Kepres No. 75 Tahun 1999).

Sesuai dengan perkembangan kelembagaan negara di Indonesia KPPU merupakan salah satu komisi yang relatif baru yang ikut menjalankan fungsi peradilan. Secara umum alat perlengkapan negara yang berupa *state auxiliaries* atau *independent bodies*, muncul karena.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum Komisi Negara Di Indonesia*, Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, Malang, 2010, hal. 33. Berkaitand engan pelebagaan komisi negara, maka eksisrtensi dari *state auxiliary agencies*, *state auxilliary institution*, *independen bodies*, *self regulatory agencies*, *independent supervisory bodies*, *intermediate intitution*, *the forth branch governement* adalah merupakan istilah-istilah yang berkembang dari lembaga negara baru, hal. 159.

1. Adanya tugas-tugas kenegaraan yang semakin kompleks yang memerlukan independensi yang cukup untuk operasionalisasi.
2. Adanya upaya *empowerment* terhadap tugas lembaga negara yang sudah ada melalui cara membentuk lembaga baru yang spesifik.

Menurut T.M. Luthfi Yazid, pembentukan komisi-komisi negara ini dilandasi oleh lima hal penting.<sup>5</sup>

1. Tidak adanya kredibilitas lembaga yang telah ada sebelumnya akibat adanya asumsi (dan bukti) mengenal korupsi yang sistematis, mengakar dan sulit untuk diberantas.
2. Tidak independennya lembaga-lembaga negara yang karena alasan tertentu tunduk dibawah pengaruh suatu kekuasaan tertentu.
3. Ketidakmampuan lembaga-lembaga negara yang telah ada untuk melakukan tugas-tugas yang harus dilakukan dalam masa transisi menuju demokrasi baik karena persoalan internal maupun eksternal.
4. Adanya pengaruh global yang menunjukkan adanya kecenderungan beberapa negara untuk membentuk lembaga-lembaga negara ekstra yang disebut lembaga negara mandiri (*state auxiliary*) atau lembaga pengawas (*institutional watchdog*) yang dianggap sebagai suatu kebutuhan dan keharusan karena lembaga yang telah ada telah menjadi bagian dari sistem yang harus diperbaiki.
5. Adanya tekanan dari lembaga-lembaga internasional untuk membentuk lembaga-lembaga tersebut sebagai prasyarat bagi era baru menuju demokratisasi.

Perkembangan dalam praktik peradilan di Indonesia, adalah bahwa peradilan telah dianggap gagal mewujudkan harapan masyarakat sebagai “benteng terakhir” terhadap ketidakadilan. Perkara dalam proses peradilan dilaksanakan tidak efisien dan prosedur putusan hakim tidak transparan. Hal ini mengakibatkan tidak adanya rasa hormat terhadap sistem peradilan dan tuduhan bahwa

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, hal. 84-85.

pengadilan melakukan korupsi dan politisasi.<sup>6</sup> Kualitas para hakim juga mendapat kritikan. Hampir semua hakim khususnya di Pengadilan Negeri, dianggap tidak mempunyai pengetahuan yang memadai mengenai hukum substantif (khususnya hukum perdata dan hukum dagang) dan hukum acara. Mereka juga dituduh “tidak memahami hukum” saat memutus suatu perkara, yang menyebabkan ketidakpuasan bagi salah satu atau kedua pihak yang berperkara untuk mengajukan permohonan banding ke pengadilan tinggi. Pengadilan juga dituding kerap menimbulkan keterlambatan proses perkara dan penumpukan perkara.<sup>7</sup>

Pasal 35 UU No. 5 Tahun 1999, menentukan tugas Komisi 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 6.
- 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 Pasal 28;
- 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 atau hasil kerja komisi kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Meskipun dalam perkembangan praktik peradilan di Indonesia KPPU sebagai

---

<sup>6</sup> Anonim, *Reformasi Hukum di Indonesia*: hasil studi perkembangan hukum –proyek Bank Dunia/penyunting, Firoz Gaffar & Ifdhal Kasim; Penerjemahan, Niar Reksodiputro & Iman Pambagyo. Judul asli: *Diagnostic Assesment of Legal Development in Indonesia*, penerbit CYBERconcult, cetakan kelima Juli 2002 hal. 6

<sup>7</sup> *Ibid*, hal. 7

diakui sebagai suatu lembaga peradilan yang dalam proses beracara dilaksanakan secara singkat, selama ini masih sering dipermasalahkan dengan diajukan permohonan pembatalan ke Pengadilan Negeri. Hal ini tidak lepas dari ketentuan pasal 44 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3817, bahwa pelaku usaha dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan negeri selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari setelah menerima putusan Komisi.

Pengajuan permohonan pembatalan putusan KPPU tersebut ke Pengadilan Negeri banyak dijumpai selalu ditolak, yang berarti bahwa putusan KPPU tersebut telah benar dan mempunyai kekuatan mengikat. Permohonan pembatalan dan penolakan pembatalan tersebut sebenarnya dapat digunakan sebagai landasan bagi para pihak yang bersengketa untuk tidak meneruskan setiap proses peradilan dan menghormati lembaga peradilan.

## **2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian di atas, maka yang dipermasalahkan adalah:

- a. Implikasi dan mekanisme pengajuan keberatan atas putusan KPPU oleh pelaku usaha
- b. Pembuktian langsung/*direct evidence* dan pembuktian tidak langsung/*indirect evidence*

### **3. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

#### **3.1. Tujuan Penelitian**

- a. Untuk mengetahui dan menganalisis Implikasi putusan KPPU yang dimohonkan pembatalan
- b. Untuk mengetahui dan menganalisis Pembuktian langsung/*direct evidence* dan pembuktian tidak langsung/*indirect evidence*

#### **3.2. Manfaat Penelitian**

##### **3.2.1. Manfaat Teoritis**

Menambah wawasan ilmu berkaitan dengan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat umumnya, khususnya pembentukan KPPU berkaitan dengan tugas dan wewenangnya.

##### **3.2.2. Manfaat praktis**

Memberikan sumbangan pemikiran kepada pihak-pihak yang terkait dengan pemahaman mengenai praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, instansi terkait dan sumbangan pemikiran guna penyempurnaan peraturan perundang-undangan khususnya tugas dan wewenang KPPU.

### **4. Metode Penelitian**

#### **a. Tipe Penelitian**

Tipe penelitian yang dipergunakan dalam tesis ini adalah penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif yang merupakan penelitian hukum terhadap peraturan perundang-undangan.

#### b. Pendekatan Masalah

Masalah dalam tesis ini didekati dengan menggunakan metode *statute approach*, *conceptual approach* dan *case Approach*.<sup>8</sup> *Statute approach* yaitu pendekatan yang dilakukan dengan mengidentifikasi serta membahas peraturan perundang-undangan yang berlaku berkaitan dengan materi yang dibahas. Sedangkan pendekatan secara *conceptual approach* yaitu suatu pendekatan dengan cara membahas pendapat para sarjana sebagai landasan pendukung. Pendekatan kasus (*case approach*) dengan menelaah kasus berkaitan dengan kewenangan KPPU dalam praktik dengan menganalisis putusan Mahkamah Agung No. 906 K/Pdt.Sus/2010.

#### c. Bahan Hukum

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat dalam hal ini peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan materi yang dibahas.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis serta memahaminya yaitu literatur maupun karya ilmiah para sarjana.

#### d. Analisis Bahan Hukum

Langkah pembahasan dilakukan dengan menggunakan penalaran yang bersifat deduktif dalam arti berawal dari pengetahuan hukum yang bersifat umum yang diperoleh dari peraturan perundangan-undangan dan literatur, yang kemudian diimplementasikan pada permasalahan yang dikemukakan sehingga

---

<sup>8</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2006, hlm. 93.

diperoleh jawaban dari permasalahan yang bersifat khusus. Pembahasan selanjutnya digunakan penafsiran sistematis dalam arti mengaitkan pengertian antara peraturan perundang-undangan yang ada serta pendapat para sarjana.

## **5. Pertanggungjawaban Sistematika**

Bab I, Pendahuluan merupakan pengantar dari seluruh tesis yang di dalamnya tertuang latar belakang dan rumusan masalah, alasan pemilihan judul, tujuan penelitian dan manfaat penelitian, metoda serta pertanggungjawaban sistematika. Dengan membaca bab I seintas akan dapat diketahui maksud dari pembahasan tesis ini.

Bab II, dengan judul bab Implikasi dan mekanisme pengajuan keberatan atas putusan KPPU oleh pelaku usaha. Bab ini dibahas untuk menjawab rumusan masalah apa implikasi putusan KPPU yang dimohonkan pembatalan.

Bab III, dengan judul bab Pembuktian langsung/*direct evidence* dan pembuktian tidak langsung/*indirect evidence*. Bab ini dibahas unntuk menjawab masalah apa Pembuktian langsung/*direct evidence* dan pembuktian tidak langsung/*indirect evidence*

Bab IV, Penutup, merupakan akhir dari penulisan sebagai jawaban atas permasalahan yang berisi sub bab simpulan dan menyampaikan alternatif penyelesaian permasalahan dalam sub bab saran.