

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945 menetapkan bahwa sistem ekonomi yang dianut negara Indonesia adalah ekonomi kerakyatan atau demokrasi ekonomi yang bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan dan keadilan sosial serta keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dengan kepentingan umum sebagai cita-cita pembangunan ekonomi nasional. Agar hal tersebut dapat terwujud, maka perlu dibentuk iklim persaingan usaha yang sehat.¹

Persaingan usaha yang sehat merupakan suatu keadaan dimana terdapat 2 (dua) atau lebih pelaku usaha yang saling bersaing secara sehat dalam melakukan kegiatan usahanya. Persaingan usaha yang sehat memberikan para pelaku usaha kesempatan yang sama untuk bersaing dengan pelaku usaha lain.² Persaingan usaha yang sehat tentu memberikan dampak positif karena dapat memberikan motivasi dan inovasi untuk meningkatkan produktivitas dan kualitas produk yang dihasilkan oleh para pelaku usaha. Dengan demikian, konsumen mempunyai pilihan produk yang bervariasi dengan harga pasar yang wajar dan berkualitas tinggi.³ Hal ini pada akhirnya meningkatkan tingkat

¹ Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Bisnis Antimonopoli*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1999), hal. 4

² Andi Fahmi Lubis, *et.al, Hukum Persaingan Usaha*, (Jakarta: KPPU, 2017), hal. 36

³ Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), hal. 9-10

efisiensi produksi yang akan memberikan total surplus, yaitu keuntungan dari konsumen dan produsen sama-sama bertambah besar.⁴

Menurut Adam Smith, prinsip utama untuk keunggulan ekonomi pasar adalah keinginan untuk mengejar keuntungan.⁵ Banyaknya jumlah pelaku usaha yang memiliki keinginan tersebut akan menghasilkan persaingan. Meskipun pada proses persaingan akan ada pihak yang kalah bersaing, namun cara ini merupakan cara yang tepat untuk mencapai kesejahteraan umum. Dengan adanya pasar ekonomi yang tingkat persaingan usahanya tinggi, maka produsen (pihak yang memberikan *supply*) akan dapat menguasai pasar apabila menjalankan usahanya secara efisien serta terus mengeluarkan inovasi baru.

Terlepas dari kelebihan dari persaingan, di dalam masyarakat masih terdapat banyak sekali pelaku usaha yang menghindari persaingan dan menganggap persaingan sebagai hal yang negatif. Padahal, persaingan harus diartikan sebagai hal yang positif karena merupakan jawaban dari upaya mencapai *equilibrium*.⁶ Perilaku menghindari persaingan dapat dikategorikan sebagai persaingan usaha yang tidak sehat yang akan menghambat inovasi dan peningkatan efisiensi para pelaku usaha. Dampak tersebut tidak hanya dirasakan pelaku usaha dan konsumen saja, tetapi juga dapat memberikan pengaruh negatif bagi perekonomian regional bahkan nasional.

⁴ Andi Fahmi Lubis, *op.cit.*, hal. 37

⁵ Ningrum Natasya Sirait, *Asosiasi & Persaingan Usaha Tidak Sehat*, (Medan: Pustaka bangsa Press, 2003), hal. 53

⁶ George Stigler, "Perfect Competition, Historically Contemplated", *The Journal of Political Economy*, Vol. 65, (1957), hal. 1-3

Salah satu contoh perilaku persaingan usaha tidak sehat yang berdampak terhadap perekonomian regional adalah perjanjian penetapan harga yang dilakukan oleh empat perusahaan pelayaran yang melayani pengiriman kontainer rute Surabaya-Ambon pada tahun 2017. Menurut temuan Tim Pengendalian Inflasi Daerah, Maluku memiliki tingkat inflasi tertinggi di Indonesia, salah satu penyumbang utama dari inflasi tersebut adalah sektor logistik. Perjanjian penetapan harga yang dilakukan keempat perusahaan tersebut menyebabkan meningkatnya tingkat inflasi provinsi Maluku khususnya pada bahan makanan dan bahan bangunan.⁷

Upaya pemerintah secara preventif maupun represif terhadap kejadian yang serupa dan melindungi masyarakat maupun pelaku usaha dari persaingan usaha yang tidak sehat tertuang pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU Persaingan Usaha). Menurut Hermansyah, keberadaan hukum persaingan usaha mengupayakan terjadinya persaingan usaha yang sehat, sehingga hal tersebut dapat mendorong para pelaku usaha untuk meningkatkan efisiensi agar mampu bersaing di pasar.⁸ Pada kenyataannya, banyak pelaku usaha yang menghindari persaingan usaha yang sehat dan ingin memenangkan pasar dengan cara yang tidak sehat. Persaingan usaha yang tidak sehat akan membuat para pelaku usaha tidak bersaing untuk menguasai pasar. Para pelaku usaha yang tidak bersaing secara sehat tidak memiliki rasa takut kalah saing terhadap kompetitornya.

⁷ Putusan Komisi Pengawasan Persaingan Usaha Nomor 8/KPPU-L/2018, hal 2

⁸ Hermansyah, *Pokok-pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008), hal. 13

Maka dari itu, tingkat efisiensi tidak akan meningkat, sehingga para pelaku usaha tidak memiliki urgensi untuk melakukan perkembangan-perkembangan yang bersifat inovatif.

Menurut Pasal 1 Angka 6 UU Persaingan Usaha:

“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 atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha”.

UU Persaingan Usaha berisi serangkaian peraturan yang memelihara keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum, menurut Pasal 3 UU Persaingan Usaha, yang menjadi tujuan dari UU Persaingan Usaha adalah :

- a) Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- b) Mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah dan pelaku usaha kecil;
- c) Mencegah praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan
- d) Terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.”

Selain tujuan, UU Persaingan Usaha juga mengatur tentang tindakan apa saja yang berpotensi menimbulkan persaingan usaha yang tidak sehat. Salah satu tindakan yang membuat persaingan usaha tidak sehat adalah melaksanakan kartel dengan pelaku usaha lainnya. Kartel merupakan suatu bentuk kerja sama atau perjanjian yang dilakukan antara pelaku usaha yang satu dengan pelaku usaha lainnya dalam hal melakukan produksi barang serta memasarkannya yang bertujuan untuk menetapkan harga, membagi wilayah

pemasaran, dan menetapkan jumlah produksi. Penetapan harga, penetapan jumlah produksi dan pembagian wilayah pemasaran inilah yang disebut dengan *hard core cartels*.⁹

Praktek kartel salah satunya diatur di dalam Pasal 5 ayat (1) UU Persaingan Usaha yang menyatakan bahwa:

“pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga atas suatu barang dan/atau jasa yang harus dibayar oleh konsumen atau pelanggan pada pasar bersangkutan yang sama.”

Perjanjian penetapan harga (*price fixing*) ini merupakan salah satu jenis kartel yang dapat disebut sebagai kartel harga. Pasal 5 ayat (1) UU Persaingan Usaha ditegakkan menggunakan pendekatan *per se illegal*. Dalam pendekatan *per se illegal*, suatu tindakan tidak dinilai berdasarkan akibat bisnis yang ditimbulkan dari tindakan tersebut. Dalam pendekatan *per se illegal*, pembuktian bertujuan untuk membuktikan adanya tindakan tersebut tanpa memerlukan penyelidikan lebih lanjut di pasar usaha.¹⁰

Perjanjian penetapan harga menimbulkan persaingan usaha yang tidak sehat, hal ini dikarenakan para pelaku usaha tidak berusaha untuk meningkatkan efisiensi dalam menjalankan usahanya. Dengan demikian, para pelaku usaha yang terikat pada perjanjian penetapan harga tidak akan berkembang dan dampaknya dirasakan oleh konsumen karena tidak memiliki banyak pilihan. Konsumen yang merasa dirugikan akibat perjanjian penetapan

⁹ Hukumonline, “Memahami Parameter dan Kasus-Kasus Pelanggaran Kartel di Indonesia”. <https://www.hukumonline.com/talks/baca/lt4c3d67c1bccf6/seminar-hukumonline-2010/>, diakses pada 26 Agustus 2021, hal. 1

¹⁰ Andi Fahmi Lubis, *op.cit.*, hal. 55

harga dapat melapor kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), setelah laporan diterima maka laporan tersebut akan lanjut ke proses pemeriksaan oleh KPPU.

Dalam memeriksa perkara hukum persaingan usaha, KPPU menggunakan alat bukti yang disebutkan pada Pasal 42 UU Persaingan Usaha yang berbunyi:

- “Alat-alat bukti pemeriksaan Komisi berupa:
- a. keterangan saksi;
 - b. keterangan ahli;
 - c. surat dan atau dokumen;
 - d. petunjuk;
 - e. keterangan pelaku usaha”

Sedangkan khusus untuk pemeriksaan pelanggaran Pasal 5 ayat (1) UU Persaingan Usaha, terdapat beberapa hal khusus yang perlu diperhatikan. Johnny Ibrahim dalam bukunya menyatakan bahwa:¹¹

- “Dalam proses pemeriksaan kasus perjanjian penetapan harga, yang harus dipenuhi agar suatu tindakan dapat dikategorikan sebagai perjanjian penetapan harga adalah:
- a. Keberadaan perjanjian yang dilakukan para pelaku usaha yang berkolusi merupakan bukti langsung atau *direct evidence* bahwa para pelaku usaha tersebut bekerja sama untuk mempengaruhi pemasaran barang atau jasa;
 - b. Konspirasi atau tindakan yang dilakukan oleh para pelaku usaha yang berkolusi mempengaruhi pemasaran barang atau jasa;
 - c. Para pelaku usaha memanipulasi data keuangan, produksi, pemasaran suatu barang dengan tujuan untuk menghindari adanya indikasi terjadinya kartel. Hal ini dilakukan agar tindakan kartel para pelaku usaha sulit untuk diidentifikasi dan dideteksi”.

Fokus utama dalam tahap pemeriksaan perkara perjanjian penetapan harga adalah menemukan kesepakatan yang dilakukan oleh para pihak

¹¹ Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha, Filosofi, Teori dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2007), hal. 80

perjanjian penetapan harga. Kesepakatan tersebut dapat ditemukan di dalam bukti langsung. Menurut Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 5 (Penetapan Harga) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Pedoman KPPU), yang dimaksud dengan bukti langsung adalah bukti yang dapat diamati (*observable elements*) dan menunjukkan adanya suatu perjanjian penetapan harga atas barang dan atau jasa oleh pelaku usaha yang bersaing. Di dalam bukti langsung tersebut terdapat kesepakatan dan substansi dari kesepakatan tersebut. Bukti langsung dapat berupa : bukti *fax*, rekaman percakapan telepon, surat elektronik, komunikasi video, dan bukti nyata lainnya.

Manakala dalam pembuktian tidak ditemukan sebuah bukti langsung yang memuat kesepakatan para pihak perjanjian penetapan harga, maka bukti selanjutnya yang dicari adalah bukti tidak langsung. Menurut Pedoman KPPU, bukti tidak langsung adalah bukti yang tidak langsung menyatakan adanya kesepakatan penetapan harga, sehingga harus dicari melalui bukti komunikasi dan bukti ekonomi yang mengindikasikan bahwa perubahan harga tersebut tidak independen, tetapi berdasarkan kesepakatan.

Bukti langsung dan bukti tidak langsung merupakan titik para pelaku usaha yang melakukan perjanjian penetapan harga sepakat untuk mematok harga yang tidak wajar dan setinggi mungkin. Meskipun demikian, konsumen sering kali terpaksa mengikuti harga yang tidak wajar tersebut karena tidak adanya alternatif lain. Tindakan ini kemudian menjadi tidak sesuai dengan asas

dan tujuan yang tertuang pada UU Persaingan usaha, yaitu pemeliharaan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum.¹² Tindakan perjanjian penetapan harga tentunya mencederai kepentingan umum dan membuat hak dan kewajiban konsumen dan penyedia barang/jasa menjadi tidak seimbang. Konsumen terpaksa menggunakan jasa/membeli barang yang harganya tidak sesuai dengan nilai barang/jasa tersebut. Terlebih lagi, praktek perjanjian penetapan harga menyebabkan para pelaku usaha menjadi statis dan tidak terjadi persaingan usaha yang sehat karena harga tidak terbentuk lagi dari adanya permintaan dan penawaran. Harga yang timbul di pasar merupakan harga yang sudah ditentukan secara sepihak oleh para pelaku usaha yang sepakat dalam perjanjian penetapan harga tersebut dan terlebih lagi, harga tersebut berada di atas kewajaran. Bila hal ini terjadi, konsumen menjadi tidak mempunyai pilihan harga yang variatif lagi dan tidak memiliki alternatif lain kecuali harus menerima harga yang telah ditetapkan oleh para pelaku usaha tersebut.¹³

Salah satu kasus mengenai perjanjian penetapan harga yang diperiksa oleh KPPU adalah Putusan Perkara KPPU No. 08/KPPU-L/2018 dimana terdapat dugaan pelanggaran Pasal 5 ayat (1) UU Persaingan Usaha dalam industri jasa *freight container* pada rute Surabaya menuju Ambon yang dilakukan oleh 4 (empat) perusahaan pelayaran yaitu PT Tanto Intim Line (Terlapor I), PT Pelayaran Tempuran Emas (Terlapor II), PT Meratus Line

¹² Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta: Kencana, 2012), hal. 136

¹³ *Ibid.*, hal.136

(Terlapor III), dan PT Salam Pasific Indonesia Lines (Terlapor IV).¹⁴ Keempat perusahaan ini diduga telah melakukan perjanjian penetapan harga dan menyebabkan peningkatan harga logistik untuk barang-barang yang masuk ke Maluku.

Sebagai negara kepulauan, Indonesia memiliki keunikan tersendiri dalam melakukan ekspedisi di dalam negeri. Metode ekspedisi yang beragam, mulai dari darat, laut, dan udara. Setiap ekspedisi memiliki keunggulan dan keunikannya masing-masing. Ekspedisi darat tidak selalu tersedia sebagai opsi yang termurah untuk rute-rute tertentu atau bahkan tidak tersedia untuk rute tertentu. Ekspedisi udara dapat mengirim barang ke semua rute, namun biayanya tinggi karena pesawat memiliki kapasitas yang relatif kecil. Kapasitas yang kecil akan berakhir dengan tarif pengiriman yang tinggi. Hal tersebut menyisakan kapal laut sebagai metode ekspedisi. Ekspedisi laut biasanya digunakan untuk mengirim barang dalam jumlah yang besar menggunakan kapal laut. Metode ini disebut sebagai ekspedisi muatan kapal laut (EMKL). Kegiatan usaha utama EMKL adalah mengurus dokumen dan melaksanakan pekerjaan yang berkaitan dengan penerimaan dan penyerahan muatan yang diangkut melalui laut.¹⁵ EMKL mengirimkan barang yang telah dimasukkan ke dalam *freight container* dan disusun di atas kapal laut.

Freight container adalah kontainer khusus yang merupakan syarat dapat diangkutnya sebuah barang di dalam kapal laut kontainer. Untuk

¹⁴ Putusan Perkara KPPU No. 08/KPPU-L/2018, hal. 1

¹⁵ Chairil Anwar Pohan, *Manajemen Pajak Korporat Kemaritiman: Berbasis Konsep dan Strategi Tax Planning*, (Jakarta:Gramedia Pustaka Utama, 2019), hal. 91

mengirimkan barang melalui ekspedisi muatan kapal laut (EMKL), barang yang hendak dikirim wajib untuk dimasukkan ke dalam *freight container*. Tanpa *freight container* pihak EMKL tidak akan bersedia untuk mengirimkan barang dengan kapalnya karena *freight container* merupakan syarat yang wajib dan mutlak apabila seseorang hendak mengirimkan barang melalui EMKL. Sistem yang lazim diterapkan dalam bisnis *freight container* adalah sistem sewa. Konsumen dari EMKL tidak membeli *freight container* saat hendak mengirimkan barang, melainkan hanya menyewa saja.

Barang yang dikirim melalui EMKL umumnya adalah sembako ataupun barang kebutuhan lainnya seperti bahan bangunan. Karena jumlah angkutan yang besar, EMKL dapat menjadi alternatif ekspedisi yang murah karena dapat mengirim barang dalam jumlah yang sangat banyak dalam satu kali perjalanan.¹⁶ Dalam kasus ini, keempat perusahaan yang menjadi terlapor terbukti telah melakukan perjanjian penetapan harga dalam tarif penyewaan *freight container*.

Keempat perusahaan tersebut adalah perusahaan yang menguasai seluruh pasar *freight container* pada rute Surabaya menuju Ambon. Keempat perusahaan tersebut terbukti melakukan perjanjian penetapan harga setelah ditemukannya surat edaran yang dikeluarkan dengan format serta substansi yang sama. Tarif yang ditetapkan atau harga penyewaan *freight container* yang ditetapkan oleh keempat perusahaan tersebut adalah sama. Dengan adanya

¹⁶ Tadeus Adam Sianturi dan Sylvana Murni Deborah Hutabarat, “Perjanjian Penetapan Harga Dalam Industri Jasa Uang Tambang Kontainer (Freight Container) : Studi Putusan KPPU Nomor 8/KPPU-L/2018”, *Krtha Bhayangkara*, Vol. 2, No. 2 2020, hal.186

perjanjian penetapan harga yang dilakukan oleh keempat perusahaan tersebut, maka konsumen EMKL tidak dapat melakukan pengiriman apabila tidak mengikuti harga sewa *freight container* yang ditetapkan oleh keempat perusahaan tersebut.

Pada kasus ini, tidak ditemukan adanya bukti tertulis berupa perjanjian penetapan harga sebagai bukti langsung dari adanya perjanjian penetapan harga yang dilakukan keempat perusahaan tersebut. Bukti yang ditemukan adalah surat edaran terbitan keempat perusahaan yang ditujukan kepada lingkaran perusahaan sebagai pedoman internal. Meskipun demikian, KPPU memutus bahwa keempat perusahaan tersebut terbukti melakukan perjanjian penetapan harga dengan surat edaran yang dikeluarkan masing-masing perusahaan. Putusan KPPU menyatakan keempat perusahaan terbukti melakukan penetapan harga tanpa usaha menemukan bukti komunikasi maupun bukti ekonomi yang merupakan persyaratan penggunaan bukti tidak langsung dalam pembuktian kasus perjanjian penetapan harga. Dengan fakta di atas, bukti surat edaran dianggap sebagai bukti langsung yang memuat kesepakatan keempat perusahaan untuk melakukan penetapan harga oleh KPPU.

Lantas timbul pertanyaan, dapatkah bukti surat edaran dalam kasus ini dijadikan bukti langsung dalam pembuktian kasus perjanjian penetapan harga atau tidak. Oleh sebab itu, melalui penelitian ini peneliti ingin menganalisis lebih lanjut terkait dengan pengaturan mengenai perjanjian penetapan harga di Indonesia beserta pembuktiannya. Selain itu, peneliti juga ingin menganalisis

penggunaan bukti langsung (*direct evidence*) dan bukti tidak langsung (*indirect evidence*) dalam pembuktian Pasal 5 ayat (1) UU Persaingan Usaha dan penggunaannya dalam Putusan Perkara KPPU No.08/KPPU-L/2018.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian singkat mengenai latar belakang di atas, maka rumusan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penerapan peraturan mengenai pembuktian praktek perjanjian penetapan harga dalam kasus dugaan praktek perjanjian penetapan harga di bidang industri jasa sewa *freight container* rute Surabaya-Ambon berdasarkan Putusan Perkara No.08/KPPU-L/2018?

1.3 Tujuan Penelitian

Beberapa tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Memecahkan persoalan hukum terutama mengenai dugaan praktek perjanjian penetapan harga di industri *freight container* rute Surabaya-Ambon berdasarkan studi kasus Putusan Perkara No.08/KPPU-L/2018.
2. Memperoleh penemuan hukum mengenai pengaturan pembuktian praktek perjanjian penetapan harga di Indonesia dan penerapannya dalam kasus dugaan praktek perjanjian penetapan harga di bidang industri jasa sewa

freight container rute Surabaya-Ambon serta akibat hukumnya berdasarkan Putusan Perkara No.08/KPPU-L/2018.

3. Dapat berkontribusi dalam pengembangan ilmu hukum terutama dalam bidang hukum persaingan usaha.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian dapat dilihat dari 2 (dua) manfaat, yaitu manfaat teoritis dan manfaat praktis.

1.4.1 Manfaat Teoritis

Manfaat penelitian dilihat dari segi teoritis adalah untuk menjadi wacana tambahan bagi ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum pada umumnya dan khususnya dalam hal analisis dugaan praktek perjanjian penetapan harga di bidang industri jasa *freight container* rute Surabaya-Ambon berdasarkan UU Persaingan Usaha dan Putusan Perkara KPPU No. 08/KPPU-L/2018.

1.4.2 Manfaat Praktis

Sebagai bahan pertimbangan penelitian selanjutnya yang berhubungan dengan analisis terkait dugaan adanya praktek perjanjian penetapan harga atas suatu barang dan/atau jasa berdasarkan UU Persaingan Usaha dan Putusan Perkara KPPU.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistem penulisan yang menggambarkan isi dari penelitian ini terdiri dari 5 (lima) bab, yang masing-masing bab berisi tentang:

1. BAB I: PENDAHULUAN

Bab ini menguraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

2. BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menguraikan teori dan konsep yang digunakan untuk menjawab dan menganalisis masalah yang diteliti terkait dengan topik penelitian. Teori dan konsep ini berupa pengertian dan definisi yang diambil dari kutipan buku serta beberapa *literature review* yang berhubungan dengan penelitian.

3. BAB III: METODE PENELITIAN

Bab ini menguraikan jenis penelitian, jenis data, cara perolehan data, jenis pendekatan dan analisis data yang digunakan dalam penelitian.

4. BAB IV: HASIL PENELITIAN DAN ANALISIS

Bab ini menguraikan hasil penelitian dan analisis mengenai rumusan masalah.

5. BAB V: KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini menguraikan kesimpulan dan saran dari hasil penelitian yang telah dilakukan.