

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sistem ekonomi Indonesia menganut sistem demokrasi ekonomi. Sistem demokrasi ekonomi adalah suatu sistem perekonomian nasional yang merupakan perwujudan dari falsafah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 yang menjelaskan kekeluargaan dan gotong royong dari, oleh, dan untuk rakyat di bawah pimpinan dan pengawasan pemerintah.¹ Demokrasi ekonomi ingin menjamin bahwa Negara tidak akan berbelok dari arah perwujudan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.² Bahwa demokrasi ekonomi dapat meningkatkan pembangunan ekonomi melalui kegiatan perdagangan. Perdagangan merupakan penggerak utama pembangunan ekonomi nasional agar kebutuhan dan pendapatan masyarakat dapat meningkat. Bahwa yang dimaksud dengan perdagangan adalah tatanan kegiatan yang terkait dengan transaksi barang dan atau jasa di dalam negeri dan melampaui batas wilayah

¹ Halmidah, Alfitul. *Demokrasi Ekonomi Di Indonesia*.
http://www.kompasiana.com/alfi_99/demokrasi-ekonomi-di-indonesia_5815e3f9e1afbd661002ccd6
diakses pada hari Jumat, 26 Mei 2017

² Kartasasmita, Ginandjar. *Demokrasi Nasional: Sebuah Tinjauan Institusional*.
[http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/19464-\[_Konten_\]Konten%20485.pdf](http://perpustakaan.bappenas.go.id/lontar/file?file=digital/19464-[_Konten_]Konten%20485.pdf)
diakses pada hari Sabtu, 27 Mei 2017

negara dengan tujuan pengalihan hak atas barang dan atau jasa untuk memperoleh imbalan atau kompensasi.³

Dunia perdagangan yang terus berkembang ini telah membentuk suatu sistem pasar yang lebih luas, yaitu saling kebergantungan dalam bidang ekonomi antar negara melalui kegiatan ekspor dan impor. Ekspor dan impor memainkan peranan yang penting untuk memasarkan barang dan perkhidmatan keluaran negara yang dapat menunjang pendapatan Negara.⁴ Menurut Sadorno Sukirno, kegiatan ekspor dan impor dapat memberikan berbagai manfaat, seperti :

- a. Memperoleh barang yang tidak dapat diproduksi atau memperoleh kualitas yang tidak dapat diproduksi dalam negeri;
- b. Transfer teknologi, mempelajari teknik produksi yang lebih efisien dan manajemen yang lebih modern;
- c. Potensi terbukanya hubungan kerja sama dalam hal perdagangan dan politik antar Negara;
- d. Dapat membuka lapangan kerja baru;

³ Ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan

⁴ Azman, Nurulaiza Mohd dan Noor Amirah Abdullah. *Kesan Perdagangan Antar Bangsa Ke Atas Pertumbuhan Ekonomi Kajian Kes Malaysia*
<http://www.ukm.my/fep/perkem/pdf/perkemVI/PERKEM2011-2-5A2.pdf> diakses pada hari Kamis, 25 Mei 2017

- e. Dan terjadinya era globalisasi sehingga tidak satu Negara pun dapat hidup sendiri.⁵

Tentunya dalam kegiatan ekspor dan impor ini, peran pemerintah tidak pernah luput dari prosesnya. Pemerintah sebagai pengawas kerap menentukan kebijakan-kebijakan agar kegiatan ekspor dan impor dapat berjalan secara adil dan terjaga keseimbangan neraca perdagangan. Kebijakan-kebijakan tersebut berupa :

- a. Kuota, merupakan total jumlah barang yang ditentukan dalam kegiatan impor dalam suatu waktu tertentu;
- b. Tarif, yaitu biaya yang dikenakan oleh pemerintah dalam mengimpor suatu barang dengan tujuan memproteksi produksi barang dalam negeri agar bisa bersaing;
- c. Subsidi, bantuan yang diberikan oleh pemerintah kepada produsen dalam negeri agar harga barang dalam negeri menjadi murah;
- d. Larangan impor, larangan impor bisa dilakukan sebagai tindakan balasan kepada Negara lain yang sudah melarang

⁵ Hasoloan, Jimmy. *Peran Perdagangan Internasional Dalam Produktivitas Dan Perekonomian*. <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=312580&val=7488&title=PERANAN%20PERDAGANGAN%20INTERNASIONAL%20DALAM%20PRODUKTIFITAS%20DAN%20PEREKONOMIAN> diakses pada hari Kamis, 25 Mei 2017

barang dalam negeri masuk ke Negara tersebut atau dilakukan untuk menghemat devisa.⁶

Perkembangan ekspor dan impor di Indonesia pun dapat dilihat dari grafik di bawah ini :



Grafik 1.1 Perbandingan Nilai Ekspor Impor 2011-2015 di Indonesia

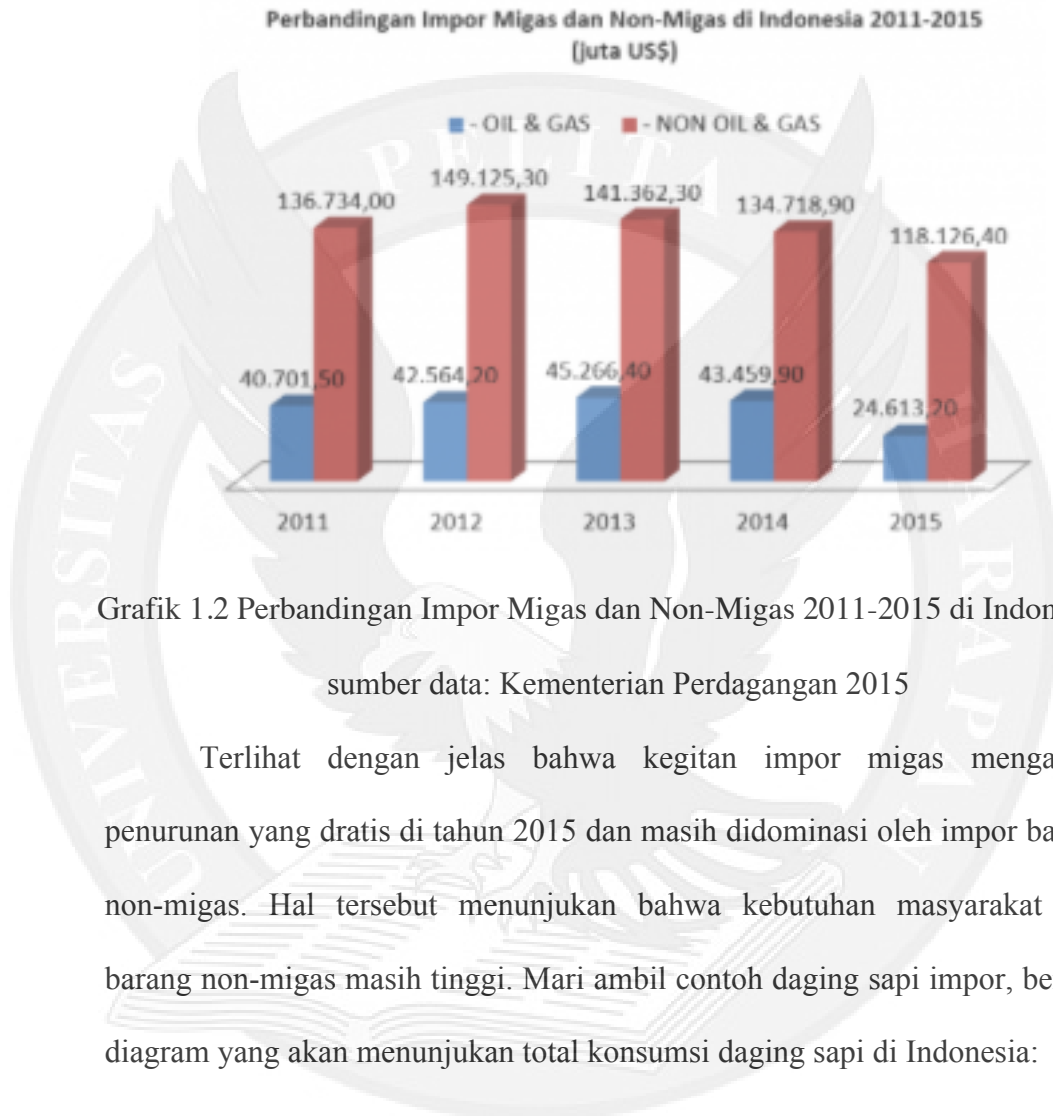
sumber data: Kementerian Perdagangan 2015

Grafik di atas menjelaskan keadaan perbandingan persentasi nilai ekspor dan impor di Indonesia pada periode tahun 2011 hingga tahun 2015. Dimana dengan jelas bahwa nilai impor lebih mendominasi dibanding nilai ekspor. Walaupun sempat mendominasi pada beberapa tahun tertentu.⁷ Jika

⁶ Ardiprawiro. 2013. *Kebijakan Ekonomi & Perdagangan Internasional*. hlm 37.

⁷ Hanna, Silvia. *Perkembangan Ekspor Impor Di Indoensia*. <http://bem.feb.ugm.ac.id/perkembangan-ekspor-impor-di-indonesia/> diakses pada hari Sabtu, 27 Mei 2017

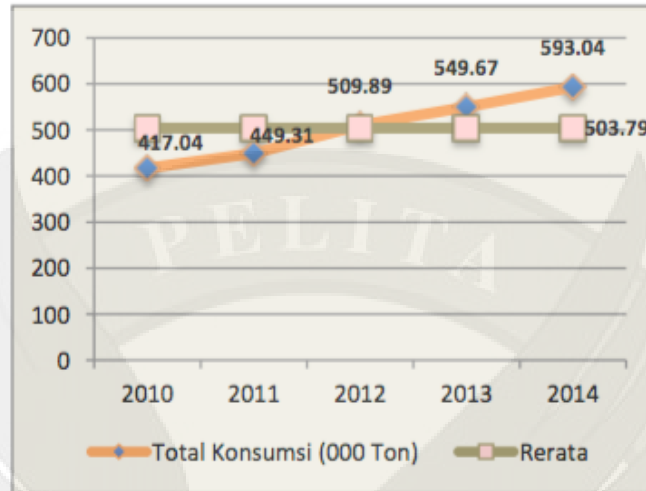
dilihat dari sektor impor Minyak dan Gas (migas), perkembangannya dapat dilihat dalam grafik di bawah ini:



Grafik 1.2 Perbandingan Impor Migas dan Non-Migas 2011-2015 di Indonesia
sumber data: Kementerian Perdagangan 2015

Terlihat dengan jelas bahwa kegiatan impor migas mengalami penurunan yang dratis di tahun 2015 dan masih didominasi oleh impor barang non-migas. Hal tersebut menunjukkan bahwa kebutuhan masyarakat atas barang non-migas masih tinggi. Mari ambil contoh daging sapi impor, berikut diagram yang akan menunjukkan total konsumsi daging sapi di Indonesia:

**Total Konsumsi Daging Sapi di Indonesia
Tahun 2010-2014 (Ribu Ton)**



Grafik 1.3 Total Konsumsi Daging Sapi 2010-2014 di Indonesia

sumber data : Harapan IPB 2005 & Huluman Dkk 2001

Grafik di atas menjelaskan bahwa konsumsi daging sapi masyarakat Indonesia tinggi, yaitu dalam kurun waktu 5 tahun mengalami kenaikan yang signifikan dengan rata-rata 503,79 ribu ton. Hal tersebut menandakan bahwa masyarakat Indonesia sadar bahwa pentingnya mengkonsumsi daging sapi agar mendapatkan protein hewani. Maka dari itu, permintaan masyarakat atas daging sapi impor terhitung tinggi.⁸ Dengan tingginya konsumsi masyarakat Indonesia terhadap daging sapi impor, maka perusahaan-perusahaan pengimpor cenderung untuk bersaing dengan perusahaan lainnya untuk memasok daging-daging sapi impor ke Rumah Potong Hewan (RPH). Namun,

⁸ Jiurhadi, *Kajian Tentang Impor Daging Impor Sapi*. Forum Ekonomi Vol. 17 No. 2 <http://journal.feb.unmul.ac.id/index.php/FORUM EKONOMI/article/download/21/30>. Diakses pada hari Kamis, 25 Mei 2017

dengan banyaknya pesaing dalam pasar daging sapi impor, maka tidak sedikit juga perusahaan yang ingin mengurangi tingkat persaingan antar para importir. Alhasil banyak perusahaan yang membuat kesepakatan dengan pesaingnya mengenai harga, pasokan daging, dan wilayah pemasaran. Hal tersebut dilakukan demi mengurangi tingkat persaingan dan memaksimalkan pendapatan perusahaan. Perilaku seperti tersebut lah yang menciptakan suatu kartel dalam pasar daging sapi impor.

Pengertian Kartel sendiri menurut Udin Silalahi adalah suatu koordinasi atau kerjasama yang dilakukan oleh dua pelaku usaha atau beberapa pelaku usaha untuk mereka bersekongkol yang seharusnya mereka bersaing tetapi menjadi bersekongkol.⁹ Dalam ilmu ekonomi, kartel didefinisikan sebagai bentuk dari kolusi. Kolusi sendiri merupakan suatu kondisi dimana telah terjadi koordinasi di antara pelaku usaha agar mendapatkan *market power* yang lebih tinggi dari sebelumnya.¹⁰

Membuktikan kartel pun menjadi kesulitan tersendiri, dikarenakan pelaku usaha terkait berkolusi dan kemudian menyembunyikan perjanjian antara mereka agar tidak terdapat bukti bahwa telah dibuatnya suatu perjanjian. Jarang sekali pelaku usaha secara terang-terangan membuat perjanjian di antara mereka, membuat dokumen hukum, mengabadikan

⁹ Prosiding Seminar Publik. *Putusan-Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Dikaitkan Dengan Draft Amandemen No. UU 5/1999*. Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan. 2017.

¹⁰ Andi Fahmi Lubis. *Analisa Ekonomi Dalam Pembuktian Kartel*. Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis. 2013. Jurnal Hukum Bisnis Volume 32. hlm 388

pertemuan, serta mempublikasikan perjanjian, sehingga tidak ada bukti langsung dalam membuktikan kesepakatan kartel tersebut.¹¹

Jika ditinjau dari hukum persaingan usaha, kartel merupakan suatu perjanjian yang dilarang, dimana dalam Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menyatakan bahwa:

*“Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian, dengan pelaku usaha lainnya, yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.”*¹² Pasal tersebut menggunakan pendekatan *rule of reason* yang dimana dalam penggunaannya dibutuhkan analisa mengenai akibat perjanjian atau kegiatan usaha tertentu, guna menentukan apakah suatu perjanjian atau kegiatan usaha tersebut bersifat menghambat atau mendukung persaingan.¹³

Salah satu kendala yang dihadapi oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam menangani kasus kartel adalah menemukan dokumen hukum atau perjanjian tertulis (secara fisik) mengenai kesepakatan antar pelaku usaha dalam pembentukan suatu kartel. Prinsip dari Kartel adalah sulit

¹¹ Riris Munadiya. *Bukti Tidak Langsung (Indirect Evidence) Dalam Penanganan Kasus Persaingan Usaha*. Jurnal Persaingan Usaha Edisi 5. 2011. hlm 160.

¹² Ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

¹³ Lihat <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt4b94e6b8746a9/pentingnya-prinsip-per-se-dan-rule-of-reason-di-uu-persaingan-usaha> diakses pada hari Minggu, 24 September 2017

untuk dibuktikan, hal tersebut terjadi karena para pembentuk kartel tidak ingin meninggalkan jejaknya, sehingga para pembentuk kartel dalam kesepatakannya dilakukan secara lisan, yang dimana kesepakatan yang dilakukan secara lisan susah untuk ditemukan. Dalam membuktikan kesepakatan tersebut, KPPU menggunakan bukti tidak langsung atau yang dikenal dengan istilah *Indirect Evidence*. *Indirect Evidence* terdiri dari dua bentuk, yaitu bukti komunikasi yang merupakan suatu indikasi adanya suatu komunikasi yang harus diteliti telah memuat unsur pembentukan kartel dan bukti ekonomi yang merupakan suatu indikasi perilaku di pasar seperti harga dan jumlah produksi yang sama.

Indirect Evidence sendiri bukan merupakan alat bukti, melainkan suatu *tools* atau alat yang digunakan untuk mencari indikasi apakah dua atau beberapa pelaku usaha telah bersekongkol atau tidak. Dalam penggunaan *Indirect Evidence* pun tetap membutuhkan bukti langsung atau *Direct Evidence* dalam proses pembuktiannya, yang dimaksud dengan *Direct Evidence* adalah bukti yang dapat diamati dan menunjukkan adanya suatu kesepakatan beserta substansinya.¹⁴

Indirect Evidence tidak dapat menjelaskan secara terang dan spesifik mengenai materi kesepakatan harga, pasokan, maupun alokasi wilayah antara pelaku usaha, yang dalam penggunaannya harus terdapat kesesuaian fakta

¹⁴ Andi Fahmi Lubis. *Op Cit.* hlm 390

secara utuh yang ditemukan selama proses pemeriksaan perkara.¹⁵ Dengan kata lain, *Indirect Evidence* merupakan benang merah yang menunjukkan apakah pelaku usaha telah melakukan suatu perjanjian antara pelaku usaha pesaing diantara keduanya yang mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.¹⁶

Penggunaan *Indirect Evidence* ini pun belum dikenal dalam hukum Indonesia. Tetapi, dalam prakteknya *Indirect Evidence* sudah sering dipakai oleh KPPU dan diterima oleh Majelis Komisi seperti pada perkara nomor 25/KKPU-I/2009 mengenai penetapan harga *fuel surcharge* dan perkara nomor 24/KKPU-I/2009 mengenai industri minyak goreng, meskipun putusan-putusan tersebut dibatalkan oleh Mahkamah Agung. Maka dari itu banyak pro-kontra dalam penggunaan *Indirect Evidence* sebagai alat bukti yang sah.¹⁷ Berbeda dengan negara yang sudah mengenal *Indirect Evidence* dalam hukum persaingan usahanya, seperti Australia. Larangan kartel di Australia diatur dalam Section 45 *Trade Practice Act* Tahun 1974 yang menyebutkan bahwa:

“Sebuah perusahaan dilarang untuk melakukan atau mempengaruhi kontrak, pengaturan atau kesepakatan (Contract, Arrangement, Understandig

¹⁵ Udin Silalahi. *Bukti Tidak Langsung Dalam Kasus Kartel*. Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis. 2013. Jurnal Hukum Bisnis Volume 32. hlm 337

¹⁶ Sagala, Marzuki. *Menakar Indirect Evidence*. http://www.kompasiana.com/zuki/menakar-indirect-evidence_5783bbc1b17e61a5097ed2b9 diakses pada hari Minggu, 11 Juni 2017

¹⁷ Lihat <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt53eb8b6298328/menakar-kekuatan-circumstantial-evidence-di-persaingan-usaha> diakses pada hari Senin, 22 Mei 2017

atau CAU), Jika ketentuan dari CAU tersebut memiliki tujuan atau dampak yang mengurangi persaingan”

Salah satu kasus kartel yang menggunakan *Indirect Evidence* adalah kasus Ballarat Petrol Cartel. Dimana kasus tersebut dimulai dengan adanya pengaturan mengenai harga *petroleum* selama 10 tahun antara *wholeseller* dengan *petroleum reseller* dengan tujuan agar harga tetap meningkat. Hal tersebut dibuktikan dengan adanya bukti telepon antara *wholeseller* dengan *petroleum reseller* untuk menyerukan peningkatan harga *petroleum*.¹⁸ Bukti telepon tersebut merupakan *Indirect Evidence* yaitu bukti komunikasi. Tetapi, bukti komunikasi tersebut bukan merupakan alat bukti yang dapat berdiri sendiri, sehingga membutuhkan bukti langsung yang nantinya didukung oleh bukti komunikasi tersebut.

Di Indonesia sendiri, penggunaan *Indirect Evidence* secara praktek sudah sering digunakan, salah satunya dalam Perkara Nomor 10/KPPU-I/2015 Dugaan Pelanggaran Pasal 11 dan Pasal 19 huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam Perdagangan Sapi Impor di Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi (JABODETABEK). Dimana terdapat 32 Pelaku Usaha *feedloter* yang diduga telah melakukan suatu kartel dengan tujuan mengatur jumlah produksi untuk mempengaruhi harga. Pihak terlapor atau *feedloter* merupakan pemasok ke RPH di wilayah JABODETABEK sebanyak 65% dan wilayah

¹⁸ Riris Munadiya. *Op Cit.* hlm 178

DKI Jakarta sebanyak 80% untuk sapi impor, baik sapi bakalan maupun sapi siap potong. Penggunaan *Indirect Evidence* oleh KPPU yaitu berupa pertemuan-pertemuan oleh *feedloter* pada saat pertemuan asosiasi yang diduga melakukan perbincangan mengenai harga jual sapi dan mengatur mengenai pemasaran yang berdampak pada harga jual sapi.

Dalam perkara ini, Majelis Komisi menilai bahwa para terlapor terbukti bersalah melanggar ketentuan Pasal 11 dan Pasal 19 huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Bahwa dalam pertimbangan Majelis Komisi, komunikasi yang dilakukan para Terlapor melalui wadah asosiasi tersebut serta tindaklanjutnya dalam wujud pengaturan pemasaran sapi impor tersebut dapat dikategorikan sebagai bentuk kesepakatan. Dilematika penggunaan dan keabsahan *Indirect Evidence* ini lah yang mendorong penulis untuk mengkaji lebih dalam mengenai legalitas *Indirect Evidence* sebagai alat bukti yang sah dalam hukum persaingan usaha dalam perkara Nomor 10/KPPU-I/2015.

1.2 Rumusan Masalah

Dalam melakukan penelitian ini, tentunya penulis ingin agar penelitian ini dapat memecahkan suatu permasalahan hukum agar tujuan dari penelitian ini dapat tercapai, maka dari itu, perlu disusun rumusan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimana legalitas *indirect evidence* sebagai alat bukti yang sah dalam Hukum Persaingan Usaha ?
2. Bagaimana penerapan *indirect evidence* sebagai alat bukti dalam perkara Nomor 10/KPPU-I/2015 ?

1.3 Tujuan Penelitian

Dengan ditulisnya penelitian ini, tentunya penulis berharap penelitian ini dapat memberikan manfaat dengan tujuan-tujuan yang hendak dicapai, tujuan-tujuan tersebut adalah sebagai berikut:

1. untuk mengetahui bagaimana legalitas *indirect evidence* sebagai alat bukti yang sah dalam Hukum Persaingan Usaha (studi kasus perkara nomor 10/KPPU-I/2015); dan
2. untuk menganalisis pertimbangan hukum Majelis Komisi dalam Putusan Nomor 10/KPPU-I/2015 sehubungan dengan penerapan *indirect evidence* sebagai alat bukti yang sah.

1.4 Kegunaan Penelitian

Selain mencapai tujuan-tujuan yang sudah dijabarkan tersebut, tentunya penulis ingin agar penelitian ini dapat memberikan manfaat baik terhadap pengetahuan penulis sendiri, juga pengetahuan pembaca mengenai *indirect evidence* dalam Hukum Persaingan Usaha, berikut kegunaan yang penulis harapkan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini, penulis harapkan agar dapat memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan secara umum mengenai penerapan *indirect evidence* sebagai alat bukti yang sah dalam perkara persaingan usaha dan memberikan manfaat secara khusus bagi perkembangan Hukum Persaingan Usaha.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini, penulis harapkan dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang terlibat dalam penegakan Hukum Persaingan Usaha dalam menerapkan *indirect evidence* dalam menentukan suatu bukti yang sah dan meyakinkan.

1.5 Sistematika Penelitian

Untuk memenuhi syarat sebagai karya tulis ilmiah, diperlukan suatu sistematika agar pembahasan menjadi terarah sehingga apa yang menjadi tujuan pembahasan dapat dijabarkan dengan jelas. Laporan hasil penelitian ini akan ditulis dalam 5 (lima) bab, yaitu:

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam BAB I ini akan berisi uraian mengenai hal yang melatarbelakangi penulis untuk menyusun penelitian ini. Kemudian, dalam bab ini dipaparkan juga rumusan permasalahan, tujuan penelitian, hal-hal yang telah diketahui maupun yang belum diketahui penulis berkaitan dengan judul karya tulis ini yang diuraikan dalam kerangka konsep. Selain itu bab pertama ini juga memuat manfaat penelitian serta sistematika penulisan

BAB II : TINJAUAN PUSTAKA MENGENAI LEGALITAS *INDIRECT EVIDENCE* SEBAGAI ALAT BUKTI YANG SAH DALAM HUKUM PERSAINGAN USAHA

Dalam BAB II ini akan berisi teori-teori yang berkaitan dengan penerapan dan kedudukan *Indirect Evidence* sebagai alat bukti dalam Hukum Persaingan Usaha

BAB III : METODE PENELITIAN

Dalam BAB III ini akan berisi Metode Penelitian yang dipakai dalam penelitian ini dimana mencakup Macam Penelitian, Tipe Penelitian, Data yang Dikumpulkan, Teknik Pengumpulan Data, Analisis Data, Pendekatan dalam Penelitian.

BAB IV : PEMBAHASAN DAN ANALISIS

Dalam BAB IV ini akan berisi mengenai analisis terhadap rumusan masalah yang terdapat dalam penelitian ini.

BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam BAB V ini akan berisi Kesimpulan yang adalah inti dari hasil analisis rumusan masalah dan juga berisi Saran yang adalah masukan dari penulis terkait masalah yang diteliti.