

## PENGUNAAN *ECONOMIC EVIDENCE* SEBAGAI ALAT BUKTI OLEH KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA

Anrihal Rona Fajari\*, Anita Afriana\*\*

### ABSTRAK

Komisi Pengawas Persaingan Usaha mempunyai tugas dan wewenang melakukan pengawasan, penyelesaian sengketa, dan menjatuhkan sanksi terhadap pelaku usaha yang melakukan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat berdasarkan pada bukti-bukti. Praktikanya, untuk memutus perkara, KPPU menggunakan *economic evidence* mengingat sulitnya membuktikan telah terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Sebagai bagian dari penelitian yuridis normatif, artikel ini membahas penggunaan *economic evidence* sebagai alat bukti dalam penyelesaian sengketa persaingan usaha dan akibat hukum terhadap Putusan KPPU yang menggunakan *economic evidence*. Disimpulkan bahwa dalam beberapa kasus, KPPU memutus perkara dengan menggunakan *economic evidence* karena sulitnya untuk mendapatkan alat bukti. Kedudukan *economic evidence* sebagai alat bukti petunjuk yang harus disertai dengan alat bukti lainnya untuk dapat membuktikan terjadinya praktik persaingan usaha tidak sehat. Dalam beberapa kasus, putusan KPPU yang didasarkan pada bukti berupa *economic evidence* dijadikan alasan mengajukan upaya keberatan ke Pengadilan Negeri. Terdapat perbedaan cara pandang antara KPPU dan Pengadilan Negeri yang timbul dari adanya perbedaan hukum acara yang digunakan, maka diperlukan interpretasi maupun aturan yang jelas dari kedudukan *economic evidence*.

**Kata kunci:** alat bukti ekonomi, bukti, persaingan usaha, sengketa.

### ABSTRACT

*Komisi Pegawai Persaingan Usaha has objects and purposes are to supervised business competition, dispute settlement, and has the right to give sanction towards the business practitioner which conduct monopoly and/or unfair business competition. However, on practice, economic evidence as indirect evidence considered as a problem for the use of guidance evidence. The purposes of this article is knowing on how to using economic evidence as an evidence within the settlement of dispute of business competition and to knowing the legal consequence from the judgment of KPPU which using economic evidence within its proof phase. As a part of juridical normative the results is the uses economic evidence which considered as a guidance evidence shall be supported by the other evidence that could be prove that there is an unfair business practice since the guidance evidence cannot stand alone without the other evidence. Legal consequence of the judgment of KPPU that using economic evidence as an evidence could be cancelled by District Court if legal attempt has been requested by the respondent. There is the difference between the*

---

\* Legal & Industrial Relation Departement-PT Denso Indonesia, email: anrihal@gmail.com.

\*\* Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jl. Dipati Ukur No. 35 Bandung 40132, email: anita.afriana@unpad.ac.id.

*point of view amongst KPPU and District Court which rising from the difference of procedural law, therefore it is necessary for the interpretation or exact regulation for the position of economic evidence.*

**Keywords:** *business competition, dispute, evidence, economic evidence.*

## Pendahuluan

Hukum persaingan usaha dalam rangka mendukung sistem ekonomi pasar diciptakan agar persaingan usaha tetap hidup, persaingan usaha antar pelaku usaha dilakukan secara sehat, dan konsumen tidak dieksploitasi oleh pelaku usaha. Untuk mewujudkan hal tersebut, pada tanggal 5 Maret 1999 disahkan sebuah undang-undang yang mengatur secara khusus mengenai persaingan usaha yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya akan disebut UU Persaingan Usaha).

Tujuan yang paling utama dari diberlakukannya UU Persaingan Usaha adalah demi terciptanya persaingan usaha yang sehat, sehingga tercapai ekonomi pasar yang efisien. Untuk mengakomodir berlakunya UU Persaingan Usaha beserta dengan peraturan pelaksanaannya agar dapat berjalan efektif sesuai dengan asas dan tujuannya, maka dibentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha (selanjutnya akan disebut KPPU) berdasarkan mandatory dari Pasal 30 ayat (1) UU Persaingan Usaha, yaitu sebuah lembaga independen yang terlepas dari pengaruh pemerintah dan pihak lain, yang berwenang melakukan pengawasan persaingan usaha dan menjatuhkan sanksi.

Selanjutnya mengenai instruksi pembentukan susunan organisasi, tugas, dan fungsi KPPU ditetapkan melalui Keputusan Presiden. Komisi ini kemudian dibentuk berdasarkan Keppres No. 75 Tahun 1999 Tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha atau KPPU, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2008. Dengan demikian, pelaksanaan pengawasan UU Persaingan Usaha dilakukan berdasarkan kewenangan KPPU. Mengenai tugas dan wewenang KPPU dalam menjalankan fungsinya tersebut diatur dalam Pasal 35 dan Pasal 36 UU Persaingan Usaha.

Telah banyak perkara yang masuk dan diperiksa KPPU berdasarkan kewajiban dan kewenangannya sehingga melahirkan putusan yang penting berkaitan dengan persaingan yang sehat di Indonesia<sup>1</sup>, namun pada pelaksanaannya seringkali putusan KPPU dibatalkan Pengadilan Negeri dalam proses upaya hukum keberatan karena tidak terlepas dari kelemahan kelemahan yang ada dalam UU Persaingan Usaha itu sendiri.<sup>2</sup>

Dalam melakukan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran UU Persaingan Usaha di KPPU, digunakan Hukum Acara Persaingan Usaha sebagaimana diatur dalam UU Persaingan Usaha dan Peraturan KPPU No. 1 Tahun 2010

---

<sup>1</sup> Sukarni, "Pelaksanaan Putusan KPPU", *Jurnal Persaingan Usaha*, Edisi 7 Tahun 2012, hlm 6.

<sup>2</sup> Rai Mantili, Hazar Kusmayanti, Anita Afriana, "Problematika Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dalam Rangka Menciptakan Kepastian Hukum", *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol 3 No 1, tahun 2016, hlm 118

tentang Tata Cara Penanganan Perkara (untuk selanjutnya disebut sebagai Peraturan KPPU No. 1 Tahun 2010) yang ditetapkan oleh KPPU.<sup>3</sup> Dalam praktiknya dapat digunakan hukum acara berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (selanjutnya disebut KUHP), hal ini dikarenakan fungsi penyelidikan dan pemeriksaan tidak dikenal dalam Hukum Acara Perdata maupun Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara. Selain itu juga dikarenakan kebenaran yang dicari dalam Hukum Acara Persaingan Usaha adalah kebenaran materiil sebagaimana dicari pula dalam Hukum Acara Pidana, sedangkan yang dicari dalam Hukum Acara Perdata adalah kebenaran formil.<sup>4</sup>

Berbeda dengan pemeriksaan perkara persaingan usaha di Pengadilan Negeri yang didasarkan kepada adanya keberatan oleh pelaku usaha atas putusan KPPU, hukum acara yang digunakan dalam pemeriksaan perkara persaingan usaha di Pengadilan Negeri diatur dalam Peraturan Mahkamah Agung No. 3 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan terhadap Putusan KPPU (selanjutnya disebut Perma No. 3 Tahun 2005) dimana dalam Pasal 8 peraturan tersebut dinyatakan:

“bahwa kecuali ditentukan lain dalam Peraturan Mahkamah Agung ini, Hukum Acara Perdata yang berlaku diterapkan pula terhadap Pengadilan Negeri.”

Berdasarkan bunyi pasal di atas maka dalam praktik pemeriksaan perkara persaingan usaha di Pengadilan Negeri apabila tidak mengatur lebih lanjut hukum acara sebagaimana diatur dalam UU Persaingan Usaha dan Peraturan

KPPU No. 1 Tahun 2010 serta Perma No. 3 Tahun 2005 maka, dapat digunakan ketentuan Hukum Acara Perdata. Mengenai hukum acara yang digunakan di Pengadilan Negeri dalam pemeriksaan terhadap upaya hukum keberatan yang diajukan oleh pelaku usaha terhadap putusan KPPU adalah menggunakan HIR dan/ atau *Rechtsreglement voor de Buitengewesten* (selanjutnya akan disebut RBG).

Pada praktiknya, dikarenakan Pengadilan Negeri hanya melakukan pemeriksaan keberatan berdasar pada Putusan KPPU dan berkas perkara sebagaimana diserahkan oleh KPPU, maka terhadap alat-alat bukti yang digunakan pada pemeriksaan di Pengadilan Negeri, mengacu kepada alat-alat bukti sebagaimana disebutkan dalam Pasal 164 HIR yaitu:

1. Surat
2. Keterangan Saksi
3. Persangkaan
4. Sumpah
5. Pengakuan

Selanjutnya untuk menyatakan bahwa pelaku usaha telah melanggar UU Persaingan Usaha, maka diperlukan proses pembuktian. Mengenai pengaturan terhadap alat bukti yang sah dan dapat digunakan dalam Hukum Acara Persaingan Usaha diatur dalam Pasal 42 UU Persaingan Usaha yang menentukan alat bukti yang sah berupa keterangan saksi, keterangan ahli, surat dan atau dokumen, petunjuk dan keterangan pelaku usaha. Untuk pelaku usaha maupun saksi, dapat memberikan dokumen guna menguatkan keterangannya. Setiap dokumen yang diserahkan akan diterima

<sup>3</sup> Mustofa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2010, hlm 271

<sup>4</sup> Andi Fahmi Lubis, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, Lorem Ipsum Dolor Sit Amet, Jakarta:, 2009, hlm. 325.

oleh KPPU, dan Majelis KPPU kemudian akan memberikan penilaian terhadap dokumen tersebut.<sup>5</sup>

Permasalahan muncul ketika dalam Pasal 42 UU Persaingan Usaha tidak menjelaskan lebih lanjut mengenai definisi dan kriteria seperti apa yang dimaksud dalam alat bukti yang sah tersebut khususnya alat bukti petunjuk, baik dalam batang tubuh maupun penjelasan dalam UU Persaingan Usaha. Sementara dalam Peraturan KPPU No. 1 Tahun 2010 tepatnya dalam Pasal 72 ayat (3) bahwa mengenai petunjuk yang dimaksudkan adalah pengetahuan Majelis Komisi yang olehnya diketahui dan diyakini kebenarannya. Meskipun demikian, terdapat beberapa kekurangan dalam pengaturan mengenai alat bukti petunjuk, Majelis Komisi sering kali menggunakan alat bukti petunjuk dalam memutus perkara penetapan harga, misalnya dalam Putusan No. 26/KPPU-L/2007 Tentang Penetapan Harga SMS, Putusan No. 24/KPPU-I/2009 Tentang Penetapan Harga Minyak Goreng Sawit, Putusan No. 25/KPPU-I/2009 Tentang Penetapan Harga *Fuel Surcharge*, dan sebagainya.

Selanjutnya dalam Peraturan KPPU No. 4 Tahun 2010, dinyatakan bahwa berdasarkan satu alat bukti saja, Majelis Komisi dapat menyatakan pelaku usaha telah bersalah melakukan kartel. Mengenai hal ini, Ningrum Natasya Sirait sebagai anggota kelompok kerja KPPU menyatakan bahwa KPPU dalam menilai perkara memang seharusnya mendasarkan pada lebih dari satu bukti. Peraturan KPPU No. 4 Tahun 2010 ini tentunya keliru, sebab dalam memeriksa perkara tentunya tidak bisa

bertentangan dengan Pasal 42 UU Persaingan Usaha,<sup>6</sup> sedangkan dalam Peraturan KPPU No. 4 Tahun 2011 Tentang Pedoman Penetapan Harga (selanjutnya disebut Peraturan KPPU No. 4 Tahun 2011) disebutkan bahwa:

“yang diperlukan adalah bukti bahwa penetapan harga secara bersama-sama disepakati dan para pelaku usaha mematuhi (*conformed*) kesepakatan tersebut. Bukti yang diperlukan dapat berupa: i) Bukti Langsung (*Hard Evidence*) dan ii) Bukti Tidak Langsung (*Circumstantial Evidence*).”

Salah satu contoh penggunaan *economic evidence* sebagai alat bukti oleh KPPU adalah dalam Putusan KPPU No. 25/KPPU-I/2009 Tentang Penetapan Harga *Fuel Surcharge* dalam Industri Jasa Penerbangan Domestik Indonesia. Dalam tahap pembuktiannya, KPPU menggunakan alat bukti petunjuk berupa *Economic Evidence* yang termasuk dalam *Circumstantial Evidence* (bukti tidak langsung). *Economic Evidence* yang dimaksud disini adalah analisa ekonomi yang mana KPPU menggunakan alat bukti berupa uji statistik data harga tarif biaya yang ditetapkan guna menutupi biaya bahan bakar pesawat berupa avtur.

Putusan KPPU yang memvonis sejumlah maskapai penerbangan nasional telah melakukan kartel karena melanggar Pasal 5 UU Persaingan Usaha tersebut dianggap banyak memiliki kelemahan dan dianggap tidak memiliki bukti yang kuat. Alat-alat bukti yang digunakan KPPU dalam tuntutanannya dianggap tidak sah, karena KPPU hanya membuktikannya dengan uji statistik data yang didasari oleh analisa

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, hlm. 329.

<sup>6</sup> [www.hukumonline.com/berita/baca/lt4c56cf0541b26/alat-bukti-kartel-dipersoalkan](http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4c56cf0541b26/alat-bukti-kartel-dipersoalkan), diakses pada tanggal 15 Februari 2017 pukul 20.47 WIB.

ekonomi.<sup>7</sup> Bahkan dua maskapai yaitu Garuda Airlines dan Mandala Airlines mengajukan banding atas putusan KPPU tersebut.

Upaya banding tersebut didukung oleh Dirjen Perhubungan Udara Kementerian Perhubungan yang mengatakan bahwa penetapan *fuel surcharge* oleh perusahaan penerbangan menurut keadaan yang dihadapi pada prinsipnya tidak melanggar ketentuan sebagaimana yang telah ditetapkan dalam Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 8 Tahun 2009 Tentang Mekanisme Penetapan dan Formulasi Penghitungan Tarif Penumpang Angkutan Udara Niaga Berjadwal Dalam Negeri Kelas Ekonomi dan Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 9 Tahun 2009 Tentang Tarif Penumpang Angkutan Udara Niaga Berjadwal. Selain itu beliau juga berpendapat bahwa tidak ada praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh perusahaan penerbangan, mengingat *fuel surcharge* ditetapkan oleh hampir semua airlines dengan formula yang sama berdasarkan pedoman Dirjen Perhubungan Udara, yang mana penetapan besarnya ditetapkan oleh masing-masing maskapai.<sup>8</sup>

Setelah diajukan keberatan oleh pihak terlapor, hingga pada akhirnya Putusan KPPU Nomor 25/KPPU-I/2009 Tentang Penetapan Harga *Fuel Surcharge* tersebut harus dibatalkan, hal ini sesuai dengan dengan Putusan Nomor 613K/PDT.SUS/2011 yang menyatakan menolak permohonan kasasi dari KPPU.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk membahas permasalahan penggunaan *economic evidence* sebagai alat bukti dalam

penyelesaian sengketa persaingan usaha dikaitkan dengan UU Persaingan Usaha dan HIR dan akibat hukum terhadap putusan KPPU yang menggunakan *economic evidence* sebagai alat bukti dikaitkan dengan UU Persaingan Usaha dan HIR?

## METODE PENELITIAN

Artikel ini merupakan bagian dari penelitian yang dilakukan dengan metode yuridis normatif dengan spesifikasi penelitian bersifat deskriptif analitis, yang mengedepankan data sekunder yang berupa bahan hukum primer, sekunder dan tersier. Untuk melengkapi data sekunder maka dilakukan wawancara dengan narasumber yaitu KPPU dan Hakim pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat,, selanjutnya data yang didapatkan dianalisis secara yuridis kualitatif.

## PEMBAHASAN

### Penggunaan *Economic Evidence* sebagai Alat Bukti dalam Penyelesaian Sengketa Persaingan Usaha

Undang-Undang Persaingan Usaha diciptakan agar terdapat persaingan yang sehat antara pelaku usaha sehingga tidak merugikan berbagai pihak. Terdapat beberapa kegiatan yang merupakan perilaku yang dilarang bagi pelaku usaha meliputi perjanjian-perjanjian, kegiatan-kegiatan, dan posisi dominan.<sup>9</sup>

Sebagai lembaga independen yang bertanggung jawab langsung kepada presiden, KPPU mempunyai wewenang untuk menyelesaikan sengketa persaingan usaha. Untuk melakukan penyelesaian sengketa

<sup>7</sup> Putusan KPPU Terhadap Maskapai Dinilai Memiliki Banyak Kekurangan, <http://www.dephub.go.id/read/berita/2482>, diakses pada tanggal 5 Februari 2017 pukul 20.42 WIB.

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Isis Ikhwanasyah, *Hukum Persaingan Usaha Dalam Implementasi Teori dan Praktik*, Unpad Press, Bandung: 2010, hlm 26.

persaingan usaha KPPU mengacu kepada UU Persaingan Usaha tepatnya dalam Pasal 38 sampai dengan Pasal 46 sebagai dasar hukum. Mengenai tata cara penanganan perkara persaingan usaha, KPPU membuat sebuah aturan atau pedoman berupa Perkom Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penanganan Perkara yang menggantikan peraturan sebelumnya, yakni Perkom Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Tata Cara Penanganan Perkara.

Mengacu kepada Perkom Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penanganan Perkara, penanganan perkara persaingan usaha terdiri atas beberapa tahap yaitu; dugaan adanya pelanggaran terhadap UU Persaingan Usaha; Proses Pemeriksaan di KPPU; Putusan Majelis Komisi; dan Pelaksanaan Putusan.

Proses pemeriksaan di KPPU dilakukan pembuktian yang tentunya menggunakan alat bukti yang sebagaimana diatur dalam UU Persaingan Usaha dan Perkom Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penanganan Perkara. Dalam UU Persaingan Usaha tidak disebutkan mengenai sistem pembuktian dalam hukum acara persaingan usaha, hanya menyebutkan alat bukti yang dapat digunakan KPPU dalam melakukan pemeriksaan.

Pasal 58 ayat (1) Perkom Nomor 1 Tahun 2010 menjelaskan bahwa KPPU melakukan musyawarah Majelis Komisi untuk menilai, menganalisa, menyimpulkan dan memutuskan perkara berdasarkan alat bukti yang cukup tentang telah terjadi atau tidak terjadinya pelanggaran terhadap UU Persaingan Usaha yang terungkap dalam sidang Majelis Komisi. Maka Majelis Komisi dalam memutus perkara persaingan usaha hanya didasarkan kepada alat bukti yang disebutkan dalam UU Persaingan

Usaha.<sup>10</sup>

Mengenai penanganan perkara penetapan harga, KPPU memerlukan bukti-bukti tambahan yang berguna untuk melengkapi alat bukti yang digunakan dalam penanganan perkara. Maka dari itu KPPU mengeluarkan Perkom Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Pedoman Penetapan Harga, yang mana dalam Perkom tersebut dijelaskan bahwa untuk melakukan pembuktian adanya pelanggaran terhadap perjanjian penetapan harga bukti yang diperlukan antara lain:

1. Bukti Langsung (*Hard Evidence*), yaitu bukti yang dapat diamati dan menunjukkan adanya suatu perjanjian penetapan harga atas barang dan/atau jasa oleh pelaku usaha yang bersaing, juga dalam bukti langsung tersebut terdapat substansi dari kesepakatan tersebut. Contohnya fax, rekaman percakapan telepon, surat elektronik, komunikasi video, dan bukti lainnya.
2. Bukti Tidak Langsung (*Circumstantial Evidence*), yaitu suatu bentuk bukti yang tidak secara langsung menyatakan adanya kesepakatan penetapan harga, bukti yang dapat digunakan sebagai pembuktian terhadap terjadinya suatu keadaan yang dapat dijadikan dugaan atas pemberlakuan suatu perjanjian yang tidak tertulis. Contohnya bukti komunikasi (yang tidak secara langsung menyatakan kesepakatan) dan bukti ekonomi (*economic evidence*).

*Economic evidence* adalah bukti ekonomi yang merupakan analisis terhadap statistik harga berupa persamaan harga penjualan atau penetapan harga dalam kurun waktu tertentu, yang dilakukan oleh beberapa pelaku usaha dalam bidang yang sama. Mengacu kepada

---

<sup>10</sup> Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Kencana, Jakarta: 2008, hlm 95

UU Persaingan Usaha, tepatnya dalam Pasal 42 disebutkan alat bukti dalam penyelesaian sengketa persaingan usaha antara lain keterangan saksi; keterangan ahli; surat dan/atau dokumen; petunjuk; dan keterangan pelaku usaha, tidak disebutkan mengenai analisis ekonomi. Hal tersebut dikarenakan analisis ekonomi merupakan bukti tambahan yang termasuk ke dalam bukti tidak langsung (*circumstantial evidence*) yang digolongkan ke dalam alat bukti petunjuk. Sesuai dengan pendapat ahli hukum acara persaingan usaha, Rachmadi Usman yang menyebutkan bahwa alat bukti petunjuk merupakan *indirect evidence* yang dapat diterima dalam hukum persaingan. Untuk menentukan adanya kesepakatan yang diharuskan dalam pembuktian adanya perjanjian yang dapat melanggar hukum persaingan, bukti situasional dapat digunakan sebagai petunjuk perbuatan yang paralel, petunjuk tindakan bersama-sama, petunjuk adanya kolusi, petunjuk adanya struktur harga yang serupa seperti dalam perkara penetapan harga.

Penggunaan *economic evidence* menjadi salah satu kunci penting dalam penggunaan bukti tidak langsung untuk membuktikan adanya suatu pelanggaran persaingan usaha tidak sehat dalam perkara penetapan harga. Pembuktian dari *economic evidence* digunakan untuk menyimpulkan apakah kondisi pasar mendukung untuk kesuksesan sebuah kolusi. Jika dapat disimpulkan bahwa terjadi sebuah kolusi, maka bukti tidak langsung tersebut dapat digunakan untuk menduga adanya koordinasi di pasar sehingga dapat dikategorikan sebagai alat bukti petunjuk adanya pelanggaran terhadap Pasal 5 UU Persaingan Usaha.

Penggunaan bukti tidak langsung berupa *economic evidence* yang termasuk ke dalam alat bukti petunjuk tersebut dapat menjadi permasalahan apabila tidak disertai dengan alat bukti lainnya sebagaimana disebutkan dalam Pasal 42 UU Persaingan Usaha. Hal tersebut dikarenakan pada dasarnya alat bukti petunjuk tidak dapat berdiri sendiri tanpa adanya alat bukti lainnya. Salah satu contohnya dalam Perkara Penetapan Harga *Fuel Surcharge*. Dalam Putusan KPPU Nomor 25/KPPU-I/2009 Tentang Penetapan Harga *Fuel Surcharge* oleh Maskapai Penerbangan Domestik Indonesia, KPPU menetapkan pelaku usaha bersalah melakukan pelanggaran Pasal 5 UU Persaingan Usaha hanya berdasarkan bukti tidak langsung berupa *economic evidence* yaitu uji statistik harga dan merujuk pada pertemuan yang dilakukan oleh INACA dan langsung dianggap sebagai indikasi adanya kesepakatan penetapan harga *fuel surcharge*.

Penggunaan satu alat bukti berupa *economic evidence* yang termasuk dalam alat bukti petunjuk ini juga dapat menjadi dasar bagi terlapor yang dalam hal ini adalah pelaku usaha yang dinyatakan bersalah melakukan praktik persaingan usaha tidak sehat, untuk mengajukan keberatan terhadap Putusan KPPU ke Pengadilan Negeri yang mana pemeriksaan terhadap upaya keberatan menggunakan hukum acara perdata yang berlaku sebagaimana diatur dalam HIR/RBg. Hal tersebut menjadi suatu permasalahan dikarenakan terdapat perbedaan cara pandang antara Majelis Komisi di KPPU dan Majelis Hakim di Pengadilan Negeri. Perbedaan cara pandang tersebut disebabkan dari berbedanya hukum acara yang digunakan, yang mana dalam pemeriksaan keberatan di Pengadilan Negeri hukum acara yang digunakan adalah hukum acara perdata.

Alat bukti yang digunakan dalam hukum acara perdata mengacu kepada sebagaimana disebutkan dalam Pasal 164 HIR yaitu Surat; keterangan saksi; persangkaan-persangkaan; pengakuan; dan sumpah. Jika dibandingkan dengan alat bukti yang digunakan dalam hukum acara persaingan usaha, maka alat bukti persangkaan dalam hukum acara perdata dapat disamakan dengan alat bukti petunjuk dalam hukum acara persaingan usaha, yang mana merupakan alat bukti yang diperoleh dari alat bukti lainnya. Alat bukti persangkaan-persangkaan tidak dapat berdiri sendiri tanpa adanya alat bukti lainnya,<sup>11</sup> sebagaimana juga disebutkan dalam Pasal 173 HIR yakni persangkaan saja yang tidak berdasarkan suatu peraturan undang-undang yang tertentu, hanya harus diperhatikan oleh Hakim waktu menjatuhkan keputusan jika persangkaan itu penting, saksama, tertentu, dan satu sama lain bersetujuan. Persangkaan-persangkaan itu tidak lain daripada kesimpulan-kesimpulan yang diambil oleh hakim dari suatu kejadian atau keadaan yang telah terbukti, sehingga menjelaskan suatu kejadian atau keadaan yang tidak terbukti, yang mana keadaan dan kejadian tersebut dapat diketahui dan dibuktikan dengan surat-surat, penyaksian-penyaksian, pengakuan, pemeriksaan setempat dan lain-lain.

Merujuk pada teori yang ada alat bukti persangkaan-persangkaan merupakan alat bukti tidak langsung yang ditarik dari alat bukti lain atau merupakan uraian hakim dengan mana hakim menyimpulkan dari fakta yang terbukti ke arah yang belum terbukti, dengan kata lain alat bukti persangkaan tidak dapat berdiri

sendiri tanpa adanya alat bukti lainnya. Dengan demikian terdapat persamaan permasalahan yakni penggunaan *economic evidence* harus disertai dengan alat bukti yang sah sesuai dengan UU Persaingan Usaha, apabila tidak disertai dengan alat bukti lainnya pelaku usaha terkait tidak dapat dinyatakan bersalah melakukan pelanggaran terhadap UU Persaingan Usaha, yang mana berdampak menjadi lemah hukum bagi Putusan KPPU yang hanya menggunakan *economic evidence* sebagai alat bukti. Seperti halnya yang dilakukan oleh Negara-negara yang dianggap telah melakukan penegakan hukum dengan baik dalam perkara persaingan usaha, yaitu Amerika Serikat, bukti tidak langsung seperti *economic evidence* digunakan hanya apabila tidak tersedia bukti langsung, sehingga *economic evidence* bukan merupakan alat bukti utama dalam perkara penetapan harga.

Penggunaan *economic evidence* yang termasuk dalam bukti tidak langsung (*circumstantial evidence*) sebagai alat bukti petunjuk, belum diatur dalam peraturan perundang-undangan yang digunakan di Indonesia dalam hal penyelesaian sengketa persaingan usaha khususnya. Apabila belum terdapat peraturan yang mengatur secara jelas mengenai penggunaan *economic evidence*, maka alat bukti tersebut tidak dapat digunakan karena tidak dapat dinyatakan sebagai alat bukti yang sah sebagaimana diatur dalam Pasal 42 UU Persaingan Usaha, sehingga tidak mempunyai dasar hukum yang jelas dalam penggunaannya.

Tidak terdapatnya peraturan yang mengatur secara jelas mengenai penggunaan *economic evidence* oleh KPPU dengan kata lain berarti terdapat kekosongan hukum mengenai

---

<sup>11</sup> Hasil wawancara dengan Ibnu Basuki Widodo, S.H., M.H., selaku Hakim pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang dilaksanakan pada hari Kamis tanggal 27 Juli 2017 pukul 12.39 WIB.

penggunaan *economic evidence*, sehingga berakibat kepada tidak adanya kepastian hukum.

Untuk mengakomodir dengan jelas kedudukan atau keberadaan dari bukti tidak langsung berupa *economic evidence* dalam penyelesaian sengketa persaingan usaha, diperlukan adanya suatu interpretasi oleh Majelis Komisi KPPU mengenai penggunaan alat bukti berupa *economic evidence*, hal tersebut dikarenakan diperlukan adanya kejelasan mengenai penggunaan alat bukti tersebut sehingga tidak menimbulkan cara pandang yang berbeda antara Majelis Komisi pada KPPU dan Majelis Hakim pada Pengadilan Negeri.

Penggunaan alat bukti berupa *economic evidence* yang termasuk dalam alat bukti petunjuk ini merupakan alat bukti yang sangat menentukan dalam pembuktian penyelesaian sengketa perkara persaingan usaha di KPPU, terutama dalam perkara penetapan harga atau kartel. Apabila sudah secara jelas diinterpretasikan oleh Majelis Komisi pada KPPU dan/atau diatur dalam sebuah peraturan yang jelas, maka kedudukan dan keberadaan dari *economic evidence* mempunyai dasar hukum yang jelas. Dengan demikian, tercapai kepastian hukum yang merupakan salah satu dari tujuan adanya hukum.

#### **Akibat Hukum terhadap Putusan KPPU yang Menggunakan *Economic Evidence* sebagai Alat Bukti**

Putusan terhadap perkara persaingan usaha dijatuhkan oleh KPPU setelah melewati tahapan pemeriksaan. Tahapan pemeriksaan terdiri dari pemeriksaan pendahuluan, pemeriksaan lanjutan dan penjatuhan putusan oleh Majelis Komisi, dan yang paling penting sebagai dasar dari diktum putusan KPPU adalah

hasil dari proses pembuktian. Pembuktian dalam hukum acara di Indonesia, kebenaran materiil baru dapat ditemukan apabila setidaknya terdapat dua alat bukti yang sah. Dalam hukum acara persaingan usaha, alat bukti yang sah berarti alat bukti yang tercantum dalam Pasal 42 UU Persaingan Usaha, yakni Keterangan Saksi; Keterangan Ahli; Surat dan/atau Dokumen; Petunjuk; dan Keterangan Pelaku Usaha (Terlapor).

Keberadaan Pasal 42 UU Persaingan Usaha yang mengatur mengenai alat bukti dalam penanganan perkara persaingan usaha, diperkuat dengan adanya Perkom Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penanganan Perkara, yang juga menyebutkan alat bukti seperti yang terdapat dalam Pasal 42 UU Persaingan Usaha.

Alat bukti yang diatur tersebut digunakan dalam proses pemeriksaan di KPPU. Setelah dilakukan proses pemeriksaan dengan menggunakan alat bukti yang dimaksud dalam Pasal 42, Majelis Komisi yang terdiri dari setidaknya 3 (tiga) Komisioner KPPU melakukan musyawarah Majelis Komis untuk menilai, menganalisa, menyimpulkan, dan memutuskan perkara berdasarkan alat bukti yang cukup tentang telah terjadi atau tidak terjadinya pelanggaran terhadap UU Persaingan Usaha.

Pemeriksaan dalam penanganan perkara penetapan harga menggunakan alat bukti yang tercantum dalam Pasal 42 UU Persaingan Usaha, Perkom Nomor 1 Tahun 2010, dan Perkom Nomor 4 Tahun 2011 Tentang Pedoman Penetapan Harga. Perkom Nomor 4 Tahun 2011 tersebut menyatakan bahwa untuk melakukan pembuktian adanya pelanggaran perjanjian penetapan harga, bukti yang diperlukan dapat berupa bukti langsung dan bukti tidak langsung.

Berdasarkan Perkom Nomor 4 Tahun 2011, pembuktian terbaik adalah dengan menggunakan bukti langsung dan bukti tidak langsung secara bersama-sama. Penggunaan bukti tidak langsung terbaik adalah mengkombinasikan bukti komunikasi dan bukti ekonomi, karena pada dasarnya alat bukti tidak langsung seperti bukti komunikasi dan bukti ekonomi tidak bias berdiri sendiri, harus juga disertakan dengan alat bukti lainnya, walaupun Perkom Nomor 4 Tahun 2010 menjelaskan bahwa dengan satu alat bukti saja sudah cukup untuk Majelis Komisi menyatakan pelaku usaha bersalah melakukan persaingan usaha tidak sehat.<sup>12</sup>

Perkom Nomor 4 Tahun 2011 juga menyebutkan bahwa analisis ekonomi berupa analisis tambahan harus diintegrasikan secara menyeluruh, yang mana paling tidak meliputi analisis rasionalitas, analisis struktur, analisis kinerja, dan analisis fasilitas kolusi. Apabila analisis tambahan mendukung bukti tidak langsung, maka bukti-bukti tidak langsung tersebut dapat menjadi alat bukti berupa petunjuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 UU Persaingan Usaha. Setelah bukti tidak langsung menjadi alat bukti petunjuk, sebagaimana seharusnya bahwa alat bukti petunjuk harus terdiri dari alat bukti lainnya sehingga menimbulkan fakta baru yang merupakan petunjuk telah terjadinya pelanggaran UU Persaingan Usaha.

Penggunaan bukti tidak langsung berupa *economic evidence* akan menjadi masalah apabila hanya berdiri sendiri tidak disertai bukti-bukti lainnya. Apabila *economic evidence*

hanya berdiri sendiri maka sulit untuk diartikan sebagai bukti tidak langsung yang menjadi alat bukti petunjuk, karena hanya menjadi asumsi dan data yang simpulkan sendiri. Hal tersebut mengakibatkan kesepakatan adanya penetapan harga hanya menjadi indikasi dan tidak dapat dibuktikan secara jelas bahwa telah terdapat perjanjian penetapan harga.

Salah satu contohnya adalah dalam Putusan KPPU Nomor 25/KPPU-I/2009 Tentang Penetapan Harga *Fuel Surcharge* oleh Maskapai Penerbangan Domestik Indonesia. Dalam perkara tersebut KPPU menggunakan *economic evidence* tidak disertai dengan bukti lainnya. Bukti adanya kesepakatan penetapan harga pun menjadi sekedar asumsi saja, dan mengakibatkan putusan kppu tersebut menjadi lemah hukum. Terhadap Putusan KPPU Nomor 25/KPPU-I/2009 Tentang Penetapan Harga *Fuel Surcharge* oleh Maskapai Penerbangan Domestik Indonesia dibatalkan oleh Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Dibatalkannya Putusan KPPU tersebut dikarenakan setelah upaya hukum keberatan yang diajukan oleh pihak terlapor yang dalam hal ini pelaku usaha yang dinyatakan bersalah melakukan persaingan usaha tidak sehat oleh KPPU dikabulkan oleh Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dengan didasari oleh Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 02/KPPU/2010/PN.JKT. PST., yang menyatakan bahwa pembuktian perkara tersebut tidak didasarkan pada alat bukti yang sah sesuai dengan Pasal 42 UU Persaingan Usaha.

---

<sup>12</sup> Hasil wawancara dengan Ratmawan Ari Kusnandar selaku Panitera Muda, Bagian Humas Komisi Pengawas Persaingan Usaha Pusat yang dilaksanakan pada hari Senin tanggal 24 Juli 2017 pukul 10.45 WIB.

Akibat dari Dibatalkannya Putusan KPPU Nomor 25/KPPU-I/2009 Tentang Penetapan Harga *Fuel Surcharge* oleh Maskapai Penerbangan Domestik Indonesia menyebabkan putusan KPPU yang menggunakan bukti tidak langsung berupa *economic evidence* saja seterusnya menjadi dapat dibatalkan oleh Pengadilan Negeri apabila diajukan upaya hukum keberatan oleh pihak terlapor atau pelaku usaha yang dinyatakan bersalah melakukan persaingan usaha tidak sehat.

Berbeda dengan Putusan KPPU Nomor 25/KPPU-I/2009 Tentang Penetapan Harga *Fuel Surcharge* oleh Maskapai Penerbangan Domestik Indonesia, Putusan KPPU Nomor 08/KPPU-I/2014 Tentang Penetapan Harga Ban Kendaraan Roda Empat yang juga menggunakan *economic evidence* telah berkekuatan hukum tetap. Hal tersebut dikarenakan dalam pembuktiannya, KPPU tidak hanya menggunakan bukti ekonomi saja tetapi disertai dengan bukti lainnya seperti bukti tidak langsung berupa bukti komunikasi dan bukti langsung yang membuktikan bahwa telah terjadi kesepakatan penetapan harga, sehingga dapat dikategorikan sebagai alat bukti petunjuk. Selain itu, juga disertai alat bukti yang sah lainnya yang diatur dalam Pasal 42 UU Persaingan Usaha.

Putusan Nomor 08/KPPU-I/2014 Tentang Penetapan Harga Ban Kendaraan Roda Empat menjadi berkekuatan hukum tetap setelah Pengadilan Negeri Jakarta Pusat menolak permohonan keberatan yang diajukan oleh pihak terlapor yakni pelaku usaha ban kendaraan roda empat yang tergabung dalam APBI. Ditolaknya permohonan keberatan yang diajukan oleh pihak terlapor dinyatakan dalam

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat Nomor 70/KPPU/2015/PN.JKT.PST. yang diperkuat dengan ditolaknya kasasi yang diajukan pihak terlapor oleh Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 221K/Pdt.Sus-KPPU/2016.

Berdasarkan kedua contoh perkara diatas, dapat disimpulkan bahwa *economic evidence* dapat digunakan sebagai alat bukti yang layaknya disertai dengan alat bukti lainnya sehingga, memperkuat Putusan KPPU yang didasarkan oleh pertimbangan hukum dan proses pembuktian yang tepat. Dengan demikian menutup kemungkinan bagi pihak pelapor dalam hal ini pelaku usaha untuk melakukan upaya hukum keberatan.

## PENUTUP

Mengingat sulitnya mendapatkan alat bukti yang dapat membuktinya terjadinya persaingan usaha tidak sehat khususnya dalam perkara kartel, maka KPPU menggunakan *economic evidence* sebagai alat bukti. Penggunaan *economic evidence* termasuk dalam alat bukti petunjuk harus disertai dengan alat bukti lainnya untuk dapat membuktikan terjadinya praktik persaingan usaha tidak sehat. Dalam beberapa kasus, putusan KPPU yang didasarkan pada bukti berupa *economic evidence* dijadikan alasan mengajukan upaya keberatan ke Pengadilan Negeri. Terdapat perbedaan cara pandang antara KPPU dan Pengadilan Negeri yang timbul dari adanya perbedaan hukum acara yang digunakan, maka sebagai saran diperlukan interpretasi oleh hakim maupun aturan yang jelas dari kedudukan *economic evidence*.

**DAFTAR PUSTAKA****Buku**

Andi Fahmi Lubis, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, Lorem Ipsum Dolor Sit Amet, Jakarta: 2009.

Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Kencana, Jakarta: 2008.

Isis Ikhwanasyah, *Hukum Persaingan Usaha Dalam Implementasi Teori dan Praktik*, Unpad Press, Bandung: 2010.

Mustofa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2010.  
you.

**Jurnal**

Rai Mantili, Hazar Kusmayanti, Anita Afriana, "Problematika Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dalam Rangka Menciptakan Kepastian Hukum", *Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum*, Vol 3 No 1, tahun 2016.

Sukarni, "Pelaksanaan Putusan KPPU", *Jurnal Persaingan Usaha*, Edisi 7 Tahun 2012.

**Peraturan Perundang-undangan**

Het Herziene Indonesche Reglement (HIR).

Undang-Undang No 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 Tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha sebagaimana telah dirubah dengan Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2008.

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2005 Tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan KPPU.

**Sumber Lain****Wawancara**

Hasil wawancara dengan Ratmawan Ari Kusnandar selaku Panitera Muda, Bagian Humas Komisi Pengawas Persaingan Usaha Pusat yang dilaksanakan pada hari Senin tanggal 24 Juli 2017.

wawancara dengan Ibnu Basuki Widodo, S.H., M.H., selaku Hakim pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang dilaksanakan pada hari Kamis tanggal 27 Juli 2017.

**Dokumen Elektronik**

[www.hukumonline.com/berita/baca/lt4c56cf0541b26/alat-bukti-karteldipersoalkan](http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4c56cf0541b26/alat-bukti-karteldipersoalkan).

Putusan KPPU Terhadap Maskapai Dinilai Memiliki Banyak Kekurangan, <http://www.dephub.go.id/read/berita/2482>.