

Negara. Berdasarkan pemahaman inilah maka terdapat beberapa kegiatan yang dikecualikan dari pengaturan undang-undang hukum persaingan. Sejak saat itu ruang lingkup doktrin ini diperluas dengan pertimbangan tujuan dari peraturan perundang-undangan yang dimaksud apakah sudah dan memang sesuai dengan maksud dari peraturan tersebut (*clear articulation*).

Doktrin ini kemudian diperluas lagi dengan mengizinkan pemberian status pengecualian yang lebih luas kepada badan-badan usaha yang dibentuk pemerintah. Doktrin ini terbukti banyak memberikan keuntungan kepada pemerintah sepanjang status ini dipergunakan sesuai dengan tujuannya terutama dari pendekatan efisiensi pada level nasional. Sejak itu melalui berbagai putusan pengadilan di Amerika menetapkan beberapa kriteria untuk menentukan siapa sajakahyang dapat dikecualikan menurut doktrin ini, yaitu <sup>104</sup>: a. pihak yang melakukannya adalah Negara (*state*) itu sendiri; b. pihak yang mewakili Negara atau institusi; c. pihak ketiga atau swasta atau privat yang ditunjuk dan diberikan kewenangan oleh Negara.

---

<sup>104</sup> Jeffery D. Schwartz, "The Use of the Antitrust State Doctrine in the Deregulated Electric Utility", *American University Law Review*, Vol. 49,1999

**BAB 3**  
**KEBERLAKUAN PASAL 50 AYAT A PADA PENYEDIAAN**  
**JASA VERIFIKASI ATAU PENELUSURAN TEKNIS IMPOR**  
**GULA YANG DILAKUKAN OLEH PT. SI DAN PT.**  
**SUCOFINDO**

**3.1. Ringkasan Perkara**

Pihak yang menjadi Terlapor dalam perkara No. 08/KPPU-I/2005 ini adalah (i) PT. SI selaku Terlapor : yang beralamat di Graha Surveyor Indonesia Lt. 4-11, Jl. Gatot Subroto, Kav. 56, Jakarta 12950, dan (ii) PT. Sucofindo selaku Terlapor II, yang beralamat di Graha, Sucofindo, Jl. Raya Pasar Minggu, Kav. 34, Jakarta 12780.

Perkara ini berawal dari penandatanganan kesepakatan kerjasama (Memorandum of Understanding) sebagai pelaksana verifikasi atau penelusuran teknis impor gula dalam bentuk Kerja Sama Operasi (KSO)

No. : MOU-01/SP-DRU/IX/2004

No. : 805.1/DRU-IX/SPMM/2004

antara PT. SI dan PT. Sucofindo pada 24 September 2004. Pembentukan KSO tersebut dilatarbelakangi oleh penunjukan kedua BUMN ini oleh pemerintah sebagai pelaksana verifikasi impor gula sebagaimana tertuang dalam Kepmenperindag Nomor 594 Tahun 2004 jo. Kepmenperindag Nomor 527 Tahun 2004 (selanjutnya disebut “Kep. Menperindag No.527/2004”) tersebut antara lain mengatur tentang perlunya pelaksanaan verifikasi teknis impor gula. Hal tersebut diatur dalam Pasal 14 Kep. Menperindag No. 527/2004 yang mengatur Sebagai berikut, yakni bahwa:

1. Pelaksanaan impor gula kristal mentah/gula kasar, gula kristal rafinasi dan gula kristal putih oleh Importir Produsen Gula (IP Gula) dan Importir Terdaftar Gula (IT Gula) wajib terlebih dahulu dilakukan verifikasi atau penelusuran teknis yang mencakup: (i) pemeriksaan dokumen perjanjian

dan persyaratan administrasi; dan (ii) pemeriksaan teknis di Negara muat barang;

2. Pelaksanaan verifikasi atau penelusuran teknis impor gula yang dimaksud di atas dilakukan oleh surveyor yang ditunjuk oleh menteri Perindustrian dan Perdagangan RI;
3. Hasil verifikasi atau penelusuran teknis impor gula yang telah dilakukan oleh surveyor akan diterbitkan Laporan Survey yang dijadikan sebagai dokumen impor;
4. Atas pelaksanaan verifikasi atau penelusuran teknis impor gula yang dilakukan, surveyor dapat memungut imbalan atas jasa dari Importir Produsen Gula dan Importir Terdaftar Gula;<sup>105</sup>
5. Untuk dapat ditunjuk sebagai pelaksana verifikasi atau penelusuran teknis impor gula, surveyor harus memenuhi persyaratan sebagai berikut:
  - a. berpengalaman sebagai surveyor minimal 5 (lima) tahun; dan
  - b. memiliki cabang atau perwakilan atau afiliasi di luar negeri
6. Kewajiban verifikasi atau penelusuran teknis impor Gula tersebut tidak mengurangi kewenangan Direktorat Jenderal Bea dan Cukai untuk melakukan pemeriksaan kepabeanan.

Berdasarkan keterangan dari Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri, Departemen Perdagangan RI, latar belakang diterbitkannya SK Menperindag No. 527/2004 disebabkan karena: (i) rendahnya harga gula petani yang mengakibatkan rendahnya harga petani tebu lokal; (ii) rendahnya harga gula impor karena adanya subsidi dari negara luar; (ii) menjaga pasokan gula baik sebagai bahan baku industri maupun untuk industri.<sup>106</sup>

---

<sup>105</sup> Pasal 14 ayat (4) SK Menperindag No. 527/2004

<sup>106</sup> Sebagai perbandingan, keterangan tersebut tidak jauh berbeda dengan konsideran SK Menperindag No. 527/2004 tersebut yang menyatakan bahwa dikeluarkannya SK tersebut adalah dalam rangka mewujudkan ketahanan pangan dan peningkatan pertumbuhan perekonomian masyarakat Indonesia serta menciptakan swasembada gula dan meningkatkan daya saing serta menciptakan pendapatan petani tebu dan industri gula. Oleh karena itu, perlu dilakukan upaya-upaya untuk menjaga pasokan gula sebagai bahan baku dan konsumsi yang berasal dari impor. Dikeluarkannya SK Menperindag No. 527/2004 tersebut sebagai tindak lanjut atas dikeluarkannya Keputusan Presiden RI No. 57 Tahun 2004 tentang Penetapan Gula sebagai Barang dalam Pengawasan dan Keputusan Presiden RI No. 58 Tahun 2004 tentang Penanganan Gula Yang Dimpor Secara Tidak Sah.

Selanjutnya, Menteri Perindustrian dan Perdagangan RI Mengeluarkan Surat Keputusan No. 594/MPP/kep/9/2004 tentang Penunjukan Surveyor Sebagai Pelaksana Verifikasi atau Penelusuran Teknis Impor Gula tanggal 23 September 2004 selanjutnya disebut "Kep. Menperindag No. 594/2004"). Kep. Menperindag No. 594/2004 tersebut Menperindag mengeluarkan keputusan sebagai berikut :

1. Menunjuk Surveyor: (a) PT. (Persero) Sucofindo; dan (b) PT. (Persero) Surveyor Indonesia, sebagai pelaksana verifikasi atau penelusuran teknis impor gula.
2. Kedua Surveyor tersebut mempunyai tugas sebagai berikut :
  - a. melakukan verifikasi atau penelusuran teknis yang meliputi data atau keterangan mengenai :
    - i. negara asal muat gula;
    - ii. spesifikasi gula yang mencakup nomor HS, nilai incumsa dan uraian gula, jawaban dan jenis gula;
    - iii. jumlah dan jenis gula;
    - iv. waktu pengapalan dalam rangka penyesuaian masa berlaku persetujuan impor; dan
    - v. pelabuhan tujuan.
  - b. menuangkan hasil verifikasi atau penelusuran teknis impor gula ke dalam Laporan Survey yang digunakan sebagai dokumen impor;
  - c. menyampaikan laporan tertulis tentang kegiatan verifikasi atau penelusuran teknis impor gula secara periodik setiap bulan pada minggu bulan pertama berikutnya kepada Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri cq. Direktur Impor Departemen Perindustrian dan Perdagangan.
  - d. Dalam melaksanakan verifikasi atau penelusuran teknis impor gula, surveyor dapat memungut imbalan jasa atas jasa yang diberikan oleh importir gula yang besarnya disesuaikan dengan asas manfaat.
  - e. Segala biaya yang dikeluarkan berkaitan dengan pelaksanaan keputusan ini menjadi tanggung jawab surveyor.
  - f. Penunjukan surveyor sebagaimana dimaksud dalam diktum pertama tidak menghapuskan kewenangan Menteri Perindustrian dan

Perdagangan untuk mencabut, mengganti atau menambah penunjukan surveyor sebagai pelaksana verifikasi atau penelusuran teknis impor gula.

Setelah ditunjuk oleh Menperindag sebagai surveyor pelaksana verifikasi atau penelusuran teknis impor gula, Terlapor I dan Terlapor II bersepakat membentuk Kerjasama Operasi (selanjutnya disebut "KSO") berdasarkan *Memorandum of Understanding* pada tanggal 24 September 2004. Menurut Terlapor, pembentukan KSO tersebut dimaksudkan untuk memberikan keseragaman dan standar pelayanan yang sama para importir gula. Selain itu, dengan adanya KSO diharapkan pelayanan jasa verifikasi dapat dilakukan secara efisien. KSO tersebut dijalankan bersama-sama oleh manajemen Terlapor I dan Terlapor II. Segala biaya yang timbul, keuntungan dan kerugian usaha akan dibebankan dan diserahkan kepada Terlapor I dan Terlapor II secara Proporsional masing-masing sebesar 50%.

Selain itu, untuk pelaksanaan verifikasi teknis impor di Negara asal barang, Terlapor I dan Terlapor II membuat perjanjian dengan SGS Geneva. Dalam perjanjian tersebut, Para Terlapor bersepakat menunjuk atau memberikan pekerjaan verifikasi teknis impor gula di Negara asal barang kepada SGS Geneva dan atau pihak yang ditunjuk oleh Geneva. Selanjutnya, pihak yang ditunjuk oleh SGS Geneva sebagai pelaksana verifikasi teknis impor gula di Negara asal barang adalah perwakilan atau anak perusahaan SGS Geneva di negara asal barang (selanjutnya disebut "SGS negara setempat"). Dengan adanya kerjasama tersebut, maka pelaksanaan verifikasi teknis impor gula didalam negeri; dilaksanakan oleh KSO (PT. Surveyor dan PT. Sucofindo) sedangkan di luar negeri dilaksanakan oleh SGS Geneva.

Adapun pelaksanaan verifikasi atau penelusuran teknis impor gula yang dilakukan oleh KSO dan SGS Geneva atau SGS Geneva setempat adalah sebagai berikut :

1. KSO melakukan verifikasi atas permohonan inspeksi (*inspection request*) yang dilampiri dokumen-dokumen impor seperti: Ijin Usaha Industri atau Tanda Daftar Industri, Angka Pengenal Impor (API), Tanda Daftar

Perusahaan (TDP), NPWP dan Ijin Impor. Dokumen-dokumen tersebut oleh importir diajukan kepada KSO.

2. Setelah melakukan verifikasi atas permohonan inspeksi, KSO menerbitkan *inspection order* dan mengirimkannya ke SGS Geneva Negara setempat serta importir gula.
3. Selanjutnya, SGS Negara setempat membuat *request for inspection* serta mengirimkannya kepada pihak penjual (eksportir) untuk di isi dan dikirimkan kembali ke SGS Negara setempat sebagai pemberitahuan kesiapan inspeksi.
4. Inspeksi dilakukan dengan cara visual dan pengambilan foto sebagai referensi pemeriksaan. Setelah inspeksi selesai dilaksanakan maka SGS negara setempat akan menyiapkan laporan inspeksi (*physical inspection result*) dan selanjutnya pihak penjual (eksportir) berkewajiban menyampaikan dokumen akhir yang berisikan antara lain *final/commercial invoice order* dan dokumen pendukung keperluan inspeksi. Selanjutnya, SGS negara setempat menginformasikan ketidaksesuaian tersebut ada pihak penjual (eksportir) dan KSO untuk diteruskan kepada importir gula supaya diambil langkah-langkah perbaikan.
5. Berdasarkan hasil inspeksi dan sejumlah dokumen akhir yang diterima dari pihak penjual (eksportir), kantor inspeksi afiliasi melakukan proses klasifikasi sesuai buku Tarif Biaya Masuk Indonesia. Kemudian, SGS negara tempat menyusun daftar Laporan Survey serta mengirimkannya kepada KSO untuk diterbitkan laporan yang akan disampaikan kepada importir gula.

Status Laporan Survey tersebut dijadikan sebagai impor sehingga importir yang tidak memiliki laporannya tersebut tidak akan diijinkan mengeluarkan gula dari wilayah kepabeanan. Atas penyediaan jasa verifikasi teknis impor gula tersebut, pihak KSO memungutinya dari importir gula pada saat *Inspection Order Request* lanjutan kepada importir.

Meskipun sebenarnya dalam kedua keputusan menteri tersebut tidak satupun mengatur mengenai pembentukan KSO oleh PT. Sucofindo dan PT. SI dalam pelaksanaan verifikasi impor gula, PT. Sucofindo dan PT. SI melalui KSO verifikasi impor gula telah menetapkan hal-hal sebagai berikut.<sup>107</sup>

1. Biaya Verifikasi Impor Gula (Surveyor Fee) Yang Harus Dibayar Oleh Para Importir Gula

KepMenperindag Nomor 594 Tahun 2004 menyatakan bahwa dalam pelaksanaan verifikasi impor gula, surveyor yang ditunjuk dapat memungut imbalan dari para importir gula atas jasa verifikasi yang diberikan, dimana besarnya disesuaikan dengan azas manfaat.<sup>108</sup> Oleh karena itu, dalam penyediaan jasa verifikasi impor gula, PT. Sucofindo dan PT. SI kemudian menetapkan besaran/jumlah biaya verifikasi impor gula (*surveyor fee*) yang harus dibayar oleh para importir gula di mana formulasi/perhitungan biaya verifikasi tersebut telah ditetapkan secara sepihak oleh PT. SI dan PT. Sucofindo. Sebelum PT. Sucofindo dan PT. SI melakukan pembahasan biaya verifikasi tersebut dilakukan dengan para importir gula. Adapun rincian biaya verifikasi impor gula yang ditetapkan oleh PT. Sucofindo dan PT. SI adalah sebagai berikut :

- a. *Minimum fee* sebesar \$US 350 (tiga ratus lima puluh dolar AS)
- b. *normal fee* sebesar \$US 1,2/mt (satu koma dua dolar AS per metrik ton)
- c. *maximum fee* sebesar \$US 2.500 (dua ribu lima ratus dolar AS)
- d. *containerized fee* sebesar \$US 95/kontainer (sembilan puluh lima dolar AS per kontainer).

Rincian *surveyor fee* tersebut merupakan gabungan antara biaya operasional di negara asal gula sebesar 75% (tujuh puluh lima persen) dan biaya operasional di dalam negeri sebesar 25% (dua puluh lima persen). Jumlah biaya verifikasi impor gula tersebut akhirnya diterima oleh para importir gula setelah sebelumnya terjadi empat kali pertemuan PT. Sucofindo dan PT. SI dengan para importir gula. Pertemuan pertama

---

<sup>107</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Republik Indonesia, *Op. Cit.*, hal 16-20.

<sup>108</sup> Departemen Perindustrian dan Perdagangan (3), *Op. Cit.*, Diktum Keempat.

dilakukan 1 Desember 2004, pertemuan kedua dilakukan pada 6 Desember 2004, selanjutnya pertemuan ketiga dilakukan pada 29 Desember 2004. pada tiga pertemuan pertama, para importir gula menyatakan keberatan atas sejumlah *surveyor fee* yang telah ditetapkan oleh kedua perusahaan ini, terutama atas *containerized fee*. Selain itu mereka menilai besaran *surveyor fee* yang ditetapkan tersebut secara keseluruhan berada di atas kewajaran dan karenanya meminta PT. Sucofindo dan PT Surveyor Indonesia untuk memberikan harga yang wajar. Sebagai perbandingan, *normal fee* maksimum di negara-negara Asia hanya sebesar \$US 0,90/mt (nol koma sembilan puluh dolar AS per metrik ton), sementara di Afrika Selatan berkisar \$US 0,95/mt (nol koma Sembilan puluh lima dolar AS per metrik ton. Sedangkan di negara-negara Eropa, *surveyor fee* hanya diperlukan jika terjadi sengketa mengingat mahalnnya biaya inspeksi di Eropa. Namun akhirnya, pada pertemuan keempat yang dilakukan pada 14 Januari 2005, para importir gula terpaksa menerima penetapan harga yang ditetapkan oleh PT. Sucofindo dan PT Surveyor Indonesia karena mereka tidak mempunyai pilihan lain dan khawatir akan mengalami kesulitan untuk mengimpor gula apabila menolak *surveyor fee* tersebut.

Akibat biaya verifikasi impor gula yang dinilai memberatkan tersebut, para importir gula seperti PT Rajawali Nusantara Indonesia, PT Frisian Flag, PT. Sinar Sosro, serta pengusaha industri makanan dan minuman yang tergabung dalam wadah Asosiasi Minuman Ringan (ASRIM), dan Gabungan Pengusaha Makanan dan Minuman Seluruh Indonesia (GAPMMI) mengeluh bahwa mereka harus menanggung perubahan biaya produksi yang pada akhirnya memaksa mereka untuk menaikkan harga produk mereka yang akibatnya membebani para konsumen. Selain itu, mereka berpendapat bahwa pembebanan *surveyor fee* yang tinggi terhadap industri makanan dan minuman yang masih mengandalkan gula impor akan menimbulkan *high cost economy*/ekonomi biaya tinggi serta komplikasi baru yang secara langsung dapat mengurangi daya saing industri dalam negeri dimana hal tersebut akan memperlambat kelancaran produksi makanan dan minuman nasional. Andil industri makanan dan



minuman dalam memberikan lapangan kerja dapat dikatakan sangatlah besar, mulai dari industri kecil dan rumah tangga, industri menengah, industri besar nasional sampai *multinational company* memberikan kontribusi yang cukup dalam menyerap tenaga kerja maupun pendapatan pajak pemerintah.

## 2. Pelaksana Verifikasi Impor Gula di Dalam Negeri dan Negara Asal Gula

Dalam kesepakatan kerja sama yang ditandatangani oleh PT. Sucofindo dan PT. SI, keduanya telah mensyaratkan bahwa pelaksanaan verifikasi impor gula hanya akan dilaksanakan oleh PT. Sucofindo dan PT. SI selaku pihak dalam KSO. Hal ini berarti penyediaan jasa verifikasi impor gula di dalam negeri hanya akan dilakukan PT. Sucofindo dan PT. SI saja tanpa melibatkan surveyor lainnya. Kesepakatan ini telah menyebabkan perusahaan surveyor lainnya, seperti antara lain PT Biro Klasifikasi Indonesia, PT Pan Asia Superintendence, PT Inspection and Testing, PT Pro Q.C. Systems Indonesia, dan PT Citrabuana Indoloka tidak bisa ikut dalam penyediaan jasa verifikasi.

Selain itu, PT. Sucofindo dan PT. SI juga telah membuat perjanjian dengan Societe Generale de Surveillance Holdings S.A., Swiss (SGS Geneva) yang telah memuat ketentuan bahwa PT. Sucofindo dan PT. SI akan memberikan pekerjaan verifikasi impor gula dinegara asal gula kepada SGS Geneva dan atau kepada pihak lain yang ditunjuk oleh SGS Geneva. Dalam pelaksanaannya, pihak yang ditunjuk oleh SGS Geneva sebagai pelaksana verifikasi impor gula di negara asal gula ternyata adalah perwakilan atau anak perusahaan SGS Geneva di negara asal gula. Dengan demikian, dapat dilihat bahwa operasional pelaksanaan verifikasi impor gula diluar negeri dilaksanakan oleh SGS di negara asal gula, sedangkan operasional pelaksanaan verifikasi impor gula dalam negeri dilakukan oleh PT. Sucofindo bersama-sama dengan PT. SI. Penunjukkan SGS sebagai pelaksana verifikasi di negara asal gula ini dinilai menuntut kemungkinan pihak lain untuk ikut bersaing. Penunjukkan tersebut diduga terkait dengan adanya kepemilikan saham SGS Geneva di PT. Sucofindo dan PT. SI. Dugaan ini muncul mengingat masih banyak perusahaan surveyor

internasional lainnya di luar negeri yang memiliki reputasi yang setara dengan SGS Geneva, antara lain : Association Francaise d'Assurance Qualite Group/AFAQ dan Bureau Veritas Quality International/BVQI (Perancis) serta interfek PLC dan Lloyd's Register Quality Assurance/LRQA (Inggris).

Atas dasar hasil monitoring, KPPU mengeluarkan penetapan No.17/PEN/KPPU/V/2005 tanggal 25 Mei 2005 tentang Pemeriksaan Pendahuluan Perkara No. 08/KPPU-I/2005 tentang Pemeriksaan Pendahuluan Perkara No.08/KPPU-I/2005.

Tim Pemeriksa mendapatkan informasi, melakukan penilaian, serta telah mengambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Bahwa kewajiban pelaksanaan verifikasi atau penelusuran teknis impor gula telah menciptakan pasar baru yaitu pasar jasa verifikasi atau penelusuran teknis impor gula dalam wilayah hukum Republik Indonesia. Dalam hal ini, para importir gula adalah pengguna atau konsumen jasa tersebut, sedangkan perusahaan survey atau surveyor adalah penjual jasa tersebut;
2. Bahwa pembentukan KSO yang dilakukan oleh Terlapor I dan Terlapor II berpotensi menciptakan praktek monopoli sebagaimana dilarang pada Pasal 17 UU No.5/1999;
3. Bahwa pembentukan KSO yang dilakukan oleh Terlapor I dan Terlapor II berpotensi menghalangi surveyor lain untuk masuk dalam pasar jasa verifikasi atau penelusuran teknis impor gula tersebut sebagaimana dilarang dalam Pasal 19 huruf a UU No.5/1999.
4. Bahwa penetapan harga yang dilakukan oleh KSO merupakan bukti awal adanya penetapan harga sebagaimana dilarang Pasal 5 ayat (1) UU No.5/1999;
5. Bahwa dengan demikian terdapat indikasi kuat adanya pelanggaran Pasal 5 ayat (1), Pasal 17 dan Pasal 19 huruf a UU No.5/1999;
6. Bahwa berdasarkan hal-hal tersebut di atas, dalam Laporan Hasil Pemeriksaan Pendahuluan, Tim Pemeriksa merekomendasikan pemeriksaan dilanjutkan ke tahap Pemeriksaan Lanjutan.

### 3.2. Putusan KPPU

Berdasarkan bukti-bukti dan fakta-fakta tersebut diatas, KPPU selanjutnya melalui Majelis Komisi dalam perkara No. 08/KPPU-I/2005 tanggal 30 Desember 2005 mengeluarkan Putusan sebagai berikut :

1. Menyatakan bahwa Terlapor I dan Terlapor II terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 5 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999;
2. Menyatakan bahwa Terlapor I dan Terlapor II terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar ketentuan Pasal 17 Undang-undang Nomor 5 tahun 1999;
3. Menyatakan bahwa Terlapor I dan Terlapor II terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar ketentuan Pasal 19 huruf a Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999;
4. Memerintahkan kepada Terlapor I dan Terlapor II untuk membayar Kesepakatan Kerjasama antara PT. SI (Persero) dan PT. Sucofindo mengenai Pelaksanaan Verifikasi atau penelusuran Teknis Impor Gula  
No. : MOU-01/SP-DRU/IX/2004  
No. : 805.1/DRU-IX/SPMM/2004  
tanggal 24 September 2004 dan menghentikan seluruh kegiatan verifikasi atau penelusuran teknis impor gula melalui KSO selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak diterimanya pemberitahuan putusan ini;
5. Memerintahkan kepada Terlapor I dan Terlapor II untuk membayar denda masing-masing sebesar Rp. 1.500.000.000,- (satu milyar lima ratus juta rupiah) dan disetorkan ke negara sebagai setoran penerimaan negara bukan pajak Departemen Keuangan Direktorat, Jenderal Anggaran Kantor perbendaharaan dan Kas Negara Jakarta I beralamat di Jalan Ir. H. Juanda Nomor 19 melalui Bank Pemerintah dengan kode penerimaan 1212 dan harus dibayar lunas paling lambat dalam waktu 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak diterimanya pemberitahuan Putusan ini;
6. Memerintahkan kepada Terlapor I dan Terlapor II untuk tidak menunjuk SGS Geneva maupun perwakilan atau anak perusahaan SGS Geneva di

negara lain sebagai pelaksana verifikasi atau penelusuran teknis impor gula di negara asal barang dalam kaitannya dengan proses verifikasi impor gula selama 1 (satu) tahun terhitung sejak pemberitahuan Putusan ini;

7. Memerintahkan kepada Terlapor I dan Terlapor II untuk menerapkan praktik persaingan usaha sehat dalam penentuan afiliasi di luar negeri dalam pelaksanaan verifikasi atau penelusuran teknis impor gula terhitung sejak diterimanya pemberitahuan Putusan ini;
8. Memerintahkan kepada Terlapor I dan Terlapor II untuk tidak memungut biaya jasa verifikasi impor gula dari Importir gula sebelum pungutan tersebut mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku terhitung sejak diterimanya pemberitahuan Putusan ini.

### **3.3. Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan**

#### **3.3.1 Upaya Hukum Keberatan terhadap Putusan KPPU**

Terlapor I (PT. Surveyor) dan Terlapor II (PT. Sucofindo) menolak Putusan KPPU tersebut. Selanjutnya, Terlapor mengajukan upaya hukum keberatan ke Pengadilan Negeri sesuai domisili pelaku usaha, yaitu di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan. Permohonan Keberatan tersebut diajukan dalam waktu 14 hari sejak PT. SI dan PT. Sucofindo menerima Putusan KPPU.<sup>109</sup>

Dalam permohonan keberatannya, PT. SI dan PT. Sucofindo (selanjutnya disebut Para Pemohon Keberatan) kuasa hukum dari kantor hukum Remy & Darus mengajukan keberatan dengan alasan-alasan sebagai berikut:

- a. Putusan KPPU Bertentangan Dengan Pasal 50 huruf a UU No. 5/1999

Menurut Para Pemohon Keberatan, Putusan KPPU bertentangan dengan hukum yang berlaku karena perbuatan dan perjanjian yang dilakukan oleh Para Pemohon dalam verifikasi teknis impor gula

---

<sup>109</sup> Sesuai Pasal 44 ayat (2) UU No. 5/1999 Jo. Pasal 4 ayat (1) dan taturan Mahkamah Agung RI No. 3 Tahun 2005 pelaku usaha yang menerima Putusan KPPU dapat mengajukan upaya hukum keberatan jangka waktu 14 hari sejak menerima Putusan ke Pengadilan Negeri domisili pelaku usaha.

merupakan perbuatan yang dikecualikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 huruf a UU 5/1999. Dalam Pasal 50 huruf a dinyatakan bahwa hal-hal yang dikecualikan dari UU No. 5/1999 antara lain terhadap perbuatan yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut Para Pemohon Keberatan, kegiatan verifikasi perbuatan dan atau perjanjian yang dilakukan oleh Pemohon Keberatan dalam penyediaan jasa verifikasi atau penelusuran teknis impor gula adalah semata-mata untuk menjalankan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

b. Pembentukan KSO oleh Para Pemohon Keberatan

Salah satu masalah yang dipersoalkan oleh KPPU adalah pembentukan Kerjasama Operasi (KSO) yang dilakukan Para Pemohon Keberatan. Menurut Para Pemohon Keberatan, pembentukan KSO tidak bertentangan dengan Pasal 5 (1), Pasal 17 dan Pasal 19 huruf a UU No. 5/1999. Pendapat tersebut didasarkan atas beberapa alasan, *Pertama*, pembentukan KSO dilakukan dalam rangka melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pembentukan KSO tidak dapat dikategorikan sebagai tindakan yang menghalangi persaingan usaha karena pembentukan KSO masih berada dalam kerangka perbuatan yang dikecualikan dari keberlakuan UU No.5/1999. *Kedua*, KSO dibentuk dalam rangka menghilangkan disparitas pelayanan verifikasi atau penelusuran teknis impor dan jumlah biaya yang menghambat pelaksanaan fungsi pelayanan publik. Dengan adanya KSO, pelayanan yang diberikan oleh surveyor akan berjalan lebih efektif dan efisien. Dengan adanya KSO, para importir akan mendapatkan standar pelayanan yang sama. *Ketiga*, pembentukan KSO tidak dilarang oleh pemberi tugas, yaitu Pemerintah cq. Depperindag. Sebaliknya, Dirjen Perdagangan Luar Negeri Depperindag justru mengakui eksistensi KSO.

c. Penunjukan SGS Sesuai Persyaratan Yang Ditentukan

Para Pemohon Keberatan juga menolak pertimbangan KPPU tentang penunjukan SGS Geneva yang dinilai melanggar pasal 19 huruf a UU No. 5/1999. Para Pemohon Keberatan menyatakan bahwa penunjukan SGS tersebut sudah sesuai dengan persyaratan yang ditentukan dalam Kep. Menperindag No. 527/2004. Dalam Pasal 14 ayat (5) Kep. Menperindag dinyatakan bahwa untuk dapat ditunjuk sebagai pelaksana verifikasi atau penelusuran teknis pelaksanaan importasi gula, surveyor harus memenuhi persyaratan antara lain memiliki cabang atau perwakilan atau afiliasi di luar negeri. Syarat tersebut merupakan syarat yang harus dipenuhi selain syarat mempunyai pengalaman minimal 5 (lima) tahun sebagai surveyor. Secara obyektif, justru dipilihnya para Pemohon Keberatan oleh Menperindag sebagai surveyor karena Para Pemohon mempunyai afiliasi di luar negeri, yaitu SGS Technical Assurance Services Division (SGS TAS) mengingat SGS TAS merupakan salah satu pemegang saham Terlapor I dan Terlapor II. Dengan demikian, adanya penunjukan SGS TAS sebagai pelaksana verifikasi di negara asal barang sama sekali tidak bertentangan dengan hukum karena justru dilakukan dalam rangka memenuhi dan mematuhi persyaratan yang ditentukan dalam Kep. Menperindag No. 527/2004. Selain itu, Pasal 50 huruf a UU No. 5/1999 membolehkan pelaku usaha untuk melakukan perbuatan dan atau perjanjian sepanjang hal itu dilakukan bertujuan untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

### 3.3.2 Gugatan Intervensi Terhadap Putusan KPPU

Selain adanya pengajuan keberatan dari PT. SI PT. Sucofindo, dalam tingkat upaya hukum keberatan juga terdapat pengajuan Gugatan Intervensi yang diajukan oleh beberapa pihak terhadap Putusan KPPU No. 08/KPPU-I/2005 ini. Pihak-pihak yang mengajukan Gugatan Intervensi tersebut adalah:

- i. Menteri Perdagangan RI;
- ii. SGS SA (sebelumnya bernama *SGS Societe Generale De Surveillance Holding SA*);
- iii. SGS Societe Generale De Surverillance S.;
- iv. Gabungan Importir Nasional Indonesia (GINSI) dan
- v. Asosiasi Gula Indonesia (AGI)

Semua Gugatan Intervensi tersebut diajukan ke Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dan ditujukan kepada Majelis Hakim dalam perkara No. 01/KPPU/2006/PN.Jak.Sel dalam perkara antara Para Pemohon Keberatan (PT. SI dan PT. Sucofindo) melawan KPPU. Jenis Gugatan Intervensi yang diajukan oleh para Penggugat semuanya adalah *voeging*, yaitu keikutsertaan pihak ketiga untuk bergabung dengan salah satu pihak dalam suatu perkara. Keikutsertaannya tersebut untuk memihak salah satu pihak sekaligus untuk melindungi kepentingannya sendiri.<sup>110</sup> Berikut ini pokok-pokok gugatan intervensi yang diajukan oleh masing-masing Pemohon Intervensi.

Dalam Gugatan Intervensinya, Menteri Perdagangan RI menyatakan bahwa alasan ikut serta atau mengajukan intervensi dalam perkara ini karena Pemohon Intervensi merupakan pihak yang sangat berkepentingan atas penegakan peraturan perundang-undangan di bidang perniagaan gula.<sup>111</sup> khususnya Kep. Menperindag No. 527/2004 Jo. Kep. Menperindag No. 594/2004. Menurutnya, dasar adanya kedua Kepmen tersebut adalah untuk melaksanakan Keputusan Presiden No. 57 Tahun 2004 yang pada pokoknya pemerintah hendak membatasi atau mengawasi masuknya gula impor karena komoditas gula termasuk kategori barang yang sensitif. Artinya, masuknya gula impor ke pasar dalam negeri dapat mengganggu stabilitas harga gula yang dapat merugikan petani tebu dan industri gula dalam

---

<sup>110</sup> Berdasarkan ketentuan Mahkamah Agung, *voeging* terjadi apabila dalam sidang datang pihak ketiga yang mengajukan permohonan untuk bergabung dengan Penggugat atau Tergugat. *Voeging* dikabulkan atau ditolak dengan Putusan Sela.

<sup>111</sup> Peraturan perundang-undangan di bidang perniagaan gula yang dimaksud adalah UU No. 8 Prp Tahun 1962 tentang Perdagangan Barang Dalam Pengawasan, Peraturan Pemerintah No. 11 Tahun 1962 tentang Perdagangan Barang-Barang Dalam Pengawasan, Keputusan Presiden No. 57 Tahun 2004 tentang Penetapan Gula sebagai Barang dalam Pengawasan, Kep. Menperindag No. 527/2004 tentang Ketentuan Impor Gula dan Kep. Menperindag No. 594/2004 tentang Penunjukan Surveyor sebagai Pelaksana Verifikasi atau Penelusuran Teknis Impor Gula

negeri. Oleh karena itu, Pemerintah memandang perlu untuk mengatur impor gula.

Untuk mencapai tujuan tersebut, maka diatur hal-hal sebagai berikut (i) pembatasan jenis, spesifikasi dan jumlah gula yang dapat diimpor; (ii) pembatasan gula yang diimpor yang dilarang diperdagangkan di pasar dalam negeri; persyaratan dan kualifikasi importir gula; (iv) kewajiban yang harus dipenuhi importir gula; dan (v) Pemerintah berwenang untuk melakukan verifikasi atau penelusuran teknis impor gula yang pelaksanaannya dilakukan oleh surveyor yang ditunjuk oleh Menteri. Berdasarkan fakta-fakta tersebut, kewenangan Pemohon Intervensi dalam menunjuk PT. SI dan PT. Sucofindo didasarkan atas yang perundang-undangan yang berlaku.

Menurut Pemohon Intervensi ini, alasan ditunjuknya PT. SI dan PT. Sucofindo sebagai surveyor pelaksana verifikasi didasarkan hal-hal sebagai berikut:

- a. kedua surveyor tersebut adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang pembinaan aspek teknisnya berkaitan dengan tugas pokok Departemen Perdagangan/Pemohon Intervensi;
- b. bertitik tolak dari aspek pertama, akan memudahkan pelaksanaan fungsi kontrol Pemerintah atas pelaksanaan kebijakan importasi gula;
- c. kedua surveyor yang ditunjuk tidak mempunyai keterkaitan langsung dengan industri maupun perdagangan gula sehingga tidak terjadi benturan kepentingan; dan
- d. dari segi persyaratan, surveyor telah memenuhi ketentuan persyaratan yang ditentukan dalam Pasal 14 ayat (5) Kep. Menperindag, yaitu berpengalaman sebagai surveyor lebih dari 5 (lima) tahun, dan memiliki afiliasi di luar negeri, yaitu SGS.

Berdasarkan pertimbangan di atas, Pemohon Intervensi I menyatakan bahwa Putusan KPPU tersebut sangat merugikan dan mengganggu Pemohon Intervensi I dalam melaksanakan dan menegakan peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pengawasan gula. Dikeluarkannya Putusan KPPU tersebut akan menyebabkan fungsi pembinaan dan stabilisator menjadi terganggu. Oleh karena



itu, Pemohon Intervensi memohon kepada Pengadilan Negeri Jakarta Selatan untuk membatalkan Putusan KPPU No. 08/KPPU-I/2005 tersebut.

Pemohon Intervensi selanjutnya adalah SGS SA dan SGS Societe Generale De Surverillance SA. Ikut sertanya SGS SA dan SGS Societe Generale ke dalam perkara ini terkait adanya salah satu diktum Putusan KPPU yang memerintahkan Terlapor I dan Terlapor II untuk tidak menunjuk SGS Geneva maupun perwakilannya atau anak perusahaan SGS Geneva sebagai pelaksana verifikasi di negara asal barang. Berkaitan adanya Putusan tersebut, SGS Societe Generale menyatakan bahwa Putusan tersebut merugikan kelangsungan Pemohon Intervensi. Adanya diktum Putusan itu pun tanpa disertai landasan dan alasan yang jelas. Selain itu, KPPU sebelum mengeluarkan Putusan tersebut sama sekali tidak mengundang SGS Societe Generale dalam persidangan pihak sebagai pihak yang paling berkepentingan. Yang dipanggil oleh KPPU justru adalah SGS SA. Padahal SGS SA bukan merupakan pihak yang bekerja sama dalam verifikasi dengan Para Pemohon Keberatan. Oleh karena itu wajar apabila SGS SA dalam proses pemeriksaan di KPPU tidak menghadiri panggilan KPPU tersebut.

Selain itu, pihak yang mengajukan Gugatan Intervensi perkara antara Para Pemohon Keberatan dengan KPPU di Pengadilan Negeri Jakarta Selatan ini adalah Gabungan Importir Nasional Indonesia (GINSI) dan Asosiasi Gula Indonesia (AGI). Dalam gugatannya, GINSI menyatakan bahwa merupakan pihak yang berkepentingan dalam perkara ini karena para importir yang tergabung dalam GINSI akan mengalami kerugian akibat adanya Putusan KPPU ini. Sesuai Anggaran Dasar GINSI, GINSI mempunyai kewenangan dan kepentingan untuk memperjuangkan aspirasi anggotanya. Alasan GINSI mengajukan gugatan intervensi ini adalah bahwa GINSI menolak adanya Putusan KPPU karena Putusan tersebut akan mengganggu prosedur dan pelaksanaan verifikasi impor gula yang selama ini justru sudah berjalan dengan baik.

Sementara itu, Asosiasi Gula Indonesia (AGI) selaku Pemohon Intervensi juga menyatakan bahwa anggota dan organisasinya merupakan pihak yang dirugikan dengan adanya Putusan KPPU tersebut. Menurutnya, Putusan KPPU tersebut akan berdampak negatif terhadap kelangsungan usaha anggota asosiasi dan terutama para petani tebu. Sebab, adanya Putusan tersebut akan menyebabkan

impor gula menjadi tidak terkontrol. Akibatnya, stabilitas harga gula menjadi tidak terkendali dan para petani tebu akan mengalami kesulitan untuk mempertahankan kelangsungan usahanya menghadapi serbuan gula impor yang tidak terkontrol. Oleh karena itulah, dalam gugatannya GINSI dan AGI memohon Pengadilan Negeri Jakarta Selatan membatalkan Putusan KPPU tersebut. Secara umum, alasan-alasan keberatan lainnya yang diajukan para pemohon intervensi adalah sama, yaitu bahwa keberatan dengan adanya Putusan KPPU tersebut. Selain itu, mereka berpendapat bahwa tindakan-tindakan yang dilakukan oleh PT. SI dan PT. Sucofindo merupakan hal dikecualikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 huruf a UU No. 5/1999.

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan hukum, Pengadilan Negeri Jakarta Selatan memberikan Putusan sebagai berikut :<sup>112</sup>

1. Menyatakan Permohonan Keberatan Para Terlapor/Para Pemohon sebagai Permohonan yang benar (*Good Opposant*);
2. Menerima permohonan keberatan Para Terlapor/Para Pemohon terhadap Putusan KPPU No. 08/KPPU-I/2005 tanggal 30 Desember 2005;
3. Menyatakan KPPU dan Putusan KPPU melanggar ketentuan Pasal 50 huruf a Undang-undang No. 5 Tahun 1999;
4. Membatalkan Putusan KPPU No. 08/KPPU-I/2005 tanggal 30 Desember 2005;
5. Menyatakan Putusan KPPU No. 08/KPPU-I/2005 tanggal 30 Desember 2005 tidak mengikat dan tidak mempunyai akibat hukum terhadap Para Terlapor/Para Pemohon;
6. Menyatakan Putusan KPPU No. 08/KPPU-I/2005 tanggal 30 Desember 2005 tidak mempunyai kekuatan eksekutorial;
7. Menghukum Termohon untuk membayar biaya yang timbul dalam perkara ini yang hingga putusan ini dianggarkan sebesar Rp.194.000,- (seratus sembilan puluh empat ribu rupiah);

---

<sup>112</sup> Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan No. PU/2006/PN. Jak. Sel tersebut diucapkan dalam persidangan terbuka umum pada tanggal 4 April 2006 oleh Ketut Manika, SH selaku Hakim Majelis dengan didampingi oleh Efran Basuning, SH dan Machmud, SH masing-masing sebagai Hakim Anggota dan dibantu oleh Arham, SH, selaku Panitera Pengganti serta dihadiri oleh kuasa Para Pemohon Keberatan dan Kuasa Termohon Keberatan.

### 3.4. Putusan Mahkamah Agung

Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan hukum hakim, selanjutnya Mahkamah Agung memberikan Putusan sebagai berikut :

1. Menolak permohonan kasasi dari Pemohon Kasasi: KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA REPUBLIK INDONESIA tersebut;
2. Menghukum Pemohon Kasasi/Termohon untuk membayar biaya perkara dalam tingkat kasasi ini sebesar Rp.500.000,- (lima ratus ribu rupiah).

### 3.5. Analisis Putusan KPPU

Sebagaimana telah dikemukakan di atas, peneliti berpendapat bahwa pembentukan KSO dan penetapan harga jasa verifikasi (*surveyor fee*) secara bersama-sama merupakan perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai perbuatan yang dikecualikan. Putusan KPPU telah bertentangan dengan ketentuan Pasal 50 huruf a Undang-Undang No.5 Tahun 1999, karena tindakan dan kewenangan melakukan verifikasi atau penelusuran teknis impor gula yang dilaksanakan oleh PT. SI dan PT. Sucofindo semata-mata untuk :

- Memenuhi perintah ketentuan peraturan perundang-undangan (*to fulfill statutory order*);
- Perintah itu dilaksanakan PT. SI dan PT. Sucofindo dalam rangka mengawasi penertiban Tata Niaga Impor Gula demi kepentingan umum sesuai dengan Kep. Menperindag No.527/MPP/Kep/9/2004 tanggal 17 September 2004 tentang Ketentuan Impor Gula;
- Dengan demikian tindakan melakukan verifikasi atau penelusuran teknis impor gula yang dilakukan oleh PT. SI dan PT. Sucofindo berada dalam kerangka melaksanakan kebijakan publik (*Public Policy*) yang didelegasikan oleh Departemen Perindustrian dan Perdagangan kepada PT. SI dan PT. Sucofindo berdasarkan Kep. Menperindag No. 527/MPP/Kep/9/2004 tanggal 17 September 2004 dan Kep. Menperindag No. 94/MPP/Kep/9/2004 tanggal 23 September 2004.

Dengan demikian, pertanyaan selanjutnya adalah apakah benar pembentukan KSO dan penetapan harga *surveyor fee* melanggar Pasal 5 dan Pasal 17 UU No.5/1999 sebagaimana dinyatakan oleh KPPU dalam Putusannya? Salah satu implementasi pelaksanaan verifikasi yang mendapatkan sorotan dari KPPU adalah pembentukan KSO. Mengenai adanya pembentukan KSO tersebut, KPPU mempunyai pertimbangan sebagai berikut:

*"Dengan demikian, seharusnya tercipta adanya persaingan di antara Para Pemohon Keberatan dalam menawarkan jasanya. Namun pada kenyataannya justru Para Pemohon Keberatan secara sengaja dan sadar membentuk KSO dengan tujuan untuk :*

- *menghilangkan persaingan di antara mereka.*
- *memaksimalkan keuntungan melalui penetapan besaran surveyor fee yang dirasa memberatkan para importir gula, dan*
- *menunjuk hanya kepada SGS Jenewa sebagai pelaksana verifikasi terhadap gula di negara asal."*

Dalam permohonan keberatannya, PT. SI dan PT. Sucofindo menyatakan bahwa tujuan adanya pembentukan KSO tersebut untuk menciptakan efisiensi dan pemberian standar layanan yang sama kepada importir gula selaku pengguna jasa. Efisiensi yang dimaksud untuk kepentingan memaksimalkan keuntungan pelaku usaha.

KSO merupakan perwujudan pelaksana teknis fungsi pelayanan verifikasi impor gula yang bersiat unifikasi diantara PT. SI dan PT. Sucofindo agar pelaksanaan Kep. Menperindag dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien.

Pada dasarnya sulit untuk menyatakan bahwa PT. SI dan PT. Sucofindo telah melakukan penetapan harga pada perkara ini. Hal ini disebabkan karena berdasarkan fakta dan bukti-bukti yang ada, kedua pelaku usaha tersebut tidak sepenuhnya secara sepihak menetapkan harga jasa verifikasi (*surveyor fee*) kepada importir gula selaku konsumennya, melainkan terdapat perundingan atau negosiasi dengan para impor gula. Berdasarkan bukti yang ada, PT. SI dan PT. Sucofindo melalui KSO mengadakan 4 (empat) kali pertemuan untuk menegosiasikan besarnya *surveyor fee* yang harus dibayar oleh para importir.

Berdasarkan Risalah pertemuan IV antara KSO dengan importir gula dan peserta lainnya pada tanggal 14 Januari 2004, pada pertemuan ke-4 akhirnya para importir gula menyetujui besarnya *surveyor fee* yang ditawarkan oleh KSO. Namun demikian, berdasarkan hasil pemeriksaan KPPU, terungkap bahwa adanya pemberian persetujuan tersebut disebabkan karena ada unsur keterpaksaan mengingat importir tidak mempunyai pilihan lain dan khawatir nantinya akan dipersulit dalam verifikasi teknis impor gula. Dalam hal inilah terlihat bahwa dalam negosiasi tersebut pada dasarnya tidak ada keseimbangan antara KSO di satu sisi dan para importir gula di sisi lain. Hal ini terjadi karena dengan terbentuknya KSO menyebabkan hanya ada satu penyedia jasa verifikasi. Dengan kata lain, terdapat monopoli 100% dalam penyediaan jasa verifikasi tersebut yang dilakukan oleh KSO. Dengan adanya pembentukan KSO inilah muncul struktur pasar yang dinamakan pasar monopoli. Sebagaimana dijelaskan pada Bab 2, dalam pasar monopoli hanya ada satu produsen tanpa pesaing langsung maupun tidak langsung dalam pasar. Akibatnya, pengguna jasa atau importir gula tidak mempunyai pilihan lain jika hendak menggunakan jasa verifikasi pada saat akan mengimpor gula. Selain itu, dalam pasar monopoli ini juga tidak ada substitusi atau jasa pengganti selain verifikasi yang dilakukan oleh KSO atau SGS Geneva di negara asal barang. Dampak lain dari adanya pasar monopoli adalah pelaku usaha pemegang monopoli seperti KSO mempunyai kemampuan untuk menentukan harga. Dalam konteks inilah dapat dipahami kenapa akhirnya KPPU menjatuhkan Putusan bahwa PT. SI dan PT. Sucofindo melanggar Pasal 5 UU No. 5/1999 sekalipun pada dasarnya terdapat negosiasi antara KSO dengan importir gula dalam menentukan besarnya *surveyor fee*. Hal ini terjadi karena pada saat negosiasi terdapat ketidakseimbangan sehingga persetujuan yang diberikan oleh dilandasi keterpaksaan. Adanya keterpaksaan dari para importir gula tersebut terungkap dalam pemeriksaan perkara di KPPU. Dengan demikian, berdasarkan analisis tersebut peneliti memandang bahwa Putusan KPPU yang menyatakan PT. SI dan PT. Sucofindo melanggar Pasal 5 UU No. 5/1999 adalah sudah tepat. Persoalan selanjutnya, apakah Putusan KPPU yang menyatakan PT. SI dan PT. Sucofindo melanggar Pasal 17 UU No. 5/1999 juga sudah tepat? Berdasarkan gambaran di atas, terbukti bahwa dengan dibentuknya KSO, PT. SI dan PT.

Sucofindo secara bersama-sama melakukan monopoli karena mereka secara bersama-sama menguasai 100% pangsa pasar jasa verifikasi teknis impor gula. Akan tetapi, dengan adanya pendekatan *Rule of Reason* dalam Pasal 17 UU No. 5/1999, adanya monopoli *an sich* bukan merupakan sesuatu yang dilarang. Hal ini diperkuat oleh fakta bahwa adanya monopoli ini dilatarbelakangi adanya peraturan perundang-undangan, yaitu Kep. Menperindag No. 594/2004, yang menunjuk mereka sebagai penyedia jasa verifikasi teknis impor gula. Monopoli yang dimiliki oleh KSO tersebut baru dapat dikatakan melanggar Pasal 17 UU No. 5/1999 apabila tindakan-tindakan yang dilakukan oleh KSO menimbulkan adanya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Yang dimaksud dengan praktik monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.<sup>113</sup> Sedangkan yang dimaksud dengan persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan.<sup>114</sup> Berdasarkan keterangan saksi dalam Putusan KPPU terungkap bahwa *surveyor fee* yang ditetapkan oleh KSO relatif tinggi. Hal ini mengakibatkan meningkatnya biaya produksi, harga jual dan mengurangi daya saing. Adanya peningkatan biaya produksi dan kenaikan harga jual produk pada akhirnya akan membebani konsumen sebagai pengguna akhir produk tersebut. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa dalam hal ini KSO telah dilakukan praktik monopoli karena tindakan-tindakan yang dilakukannya merugikan kepentingan umum atau konsumen. Adanya praktik monopoli tersebut mengakibatkan hilangnya atau berkurangnya kesejahteraan konsumen (*dead wealth loss*) karena adanya *transfer of wealth* dari konsumen kepada KSO. Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, peneliti berpendapat bahwa Putusan KPPU yang menyatakan PT. SI dan PT. Sucofindo melanggar Pasal 17 UU No. 5/1999 adalah sudah tepat. Namun demikian, peneliti tidak sependapat

---

<sup>113</sup> Pasal 1 angka 2 UU No. 5/1999

<sup>114</sup> Pasal 1 angka 6 UU No. 5/1999

dengan putusan KPPU yang menyatakan bahwa PT. SI dan PT. Sucofindo telah melanggar Pasal 19 huruf a UU No. 5/1999. dalam pertimbangan hukumnya KPPU menyatakan sebagai berikut:

- 9.4.1. *Bahwa berdasarkan fakta yang diuraikan dalam butir 1.4 sampai dengan butir 1.6, penunjukan SGS Geneva oleh Terlapor I dan Terlapor II untuk melaksanakan verifikasi atau penelusuran teknis impor gula di Negara asal barang secara langsung telah menutup kemungkinan surveyor lain untuk ditunjuk sebagai pelaksana verifikasi atau penelusuran teknis impor gula di Negara asal barang;*
- 9.4.2. *Bahwa hal tersebut diperkuat dengan fakta selama ini Terlapor I dan Terlapor II tidak pernah menunjuk surveyor lain selain SGS Geneva atau SGS Negara setempat untuk melaksanakan verifikasi atau penelusuran teknis impor gula di Negara asal barang;*
- 9.4.3. *Bahwa dengan demikian, unsur menolak dan atau menghaiangi pelaku usaha tertentu terpenuhi. "*

Berdasarkan alasan utama tersebut, KPPU menyatakan bahwa Terlapor I dan Terlapor II secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 19 huruf a UU No. 5/1999. Sebagaimana telah peneliti kemukakan di awal bahwa pembuatan kerjasama atau penunjukan SGS Geneva dapat dipandang sebagai satu kesatuan atau syarat ditetapkan PT. SI dan PT. Sucofindo sebagai surveyor pelaksana verifikasi. Sebab, berdasarkan Pasal 14 ayat (5) Kep. Menperindag No. 527/2004 salah satu persyaratan yang harus dipenuhi oleh surveyor yang ingin ditunjuk adalah mempunyai cabang/perwakilan/afiliasi di luar negeri. Berdasarkan keterangan dan bukti, Para Terlapor mempunyai afiliasi di luar negeri yaitu SGS Geneva. Sesuai dengan keterangan Para Terlapor mereka hanya punya SGS Geneva sebagai satu-satunya afiliasi di luar negeri sehingga tidak menunjuk pelaku usaha lain di luar negeri. Berdasarkan ketentuan dalam Kep. Menperindag No. 527/2004 tersebut, PT. SI dan PT. Sucofindo tidak mungkin akan ditunjuk sebagai surveyor apabila tidak mempunyai afiliasi. Dalam konteks inilah peneliti menilai bahwa penunjukan atau pembuatan kerjasama hanya dengan SGS Geneva untuk barang asal di luar negeri merupakan bagian dari perbuatan yang bertujuan

melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berdasarkan penjelasan tersebut, peneliti menilai bahwa Putusan KPPU yang menyatakan Para Terlapor telah melanggar Pasal 19 huruf a UU No. 5/1999 adalah kurang tepat.

KPPU telat tepat dalam penerapan hukumnya, PT. SI dan PT. Sucofindo berdasarkan pemeriksaan dan analisis peneliti memang telah melakukan pelanggaran terhadap Pasal 5, Pasal 17 dan Pasal 19 huruf a UU No.5/1999. Namun, KPPU tidak memperhatikan dan mempertimbangkan keberlakuan dari Pasal 50 huruf a UU No.5/1999.

PT. SI dan PT. Sucofindo melakukan pembentukan KSO, melakukan penetapan harga dan Penunjukan SGS Geneva sebagai pelaksana verifikasi di Negara asal barang dikarenakan tugas dan kewenangan tersebut adalah dalam rangka melaksanakan fungsi Kebijakan Pemerintah (Depperindag) berdasar peraturan perundang-undangan, sehingga fungsi dan tugas itu semata-mata merupakan Pelayanan Publik.

### **3.6. Analisis Putusan Pengadilan Negeri**

Sebagaimana diketahui, dalam tingkat keberatan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan ("Pengadilan") membatalkan Putusan KPPU No. 08/KPPU-I/2005. Pertimbangan Pengadilan dalam membatalkan Putusan KPPU tersebut karena segala perbuatan atau perjanjian sehubungan verifikasi atau penelusuran teknis impor gula adalah perbuatan atau perjanjian yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu, sesuai dengan Pasal 50 huruf a UU No. 5/1999, tindakan-tindakan yang dilakukan oleh Para Pemohon Keberatan merupakan hal yang dikecualikan. Merujuk kepada pertimbangan dan putusan tersebut, peneliti ingin menganalisis atau mengkaji apakah benar segala perbuatan yang dilakukan oleh Para Pemohon Keberatan merupakan perbuatan atau perjanjian merupakan hal yang dikecualikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 huruf a UU No. 5/1999.

Sesuai dengan berkas-berkas perkara dari KPPU dan keterangan dari kuasa hukumnya, hal-hal yang dipersoalkan KPPU pada intinya adalah (i) pembentukan KSO, (ii) Penetapan harga jasa verifikasi (*surveyor fee*) dan (iii) Penunjukan SGS



Geneva sebagai pelaksana verifikasi di Negara asal barang. Perlu ditekankan bahwa KPPU dalam perkara ini sebenarnya tidak mempersoalkan atau membatalkan keberadaan Kep. Menperindag No. 527/2004 atau Kep. Menperindag No. 594/2004. Dengan kata lain, KPPU tidak mempermasalahkan eksistensi verifikasi teknis impor gula berdasarkan kedua Kep. Menperindag tersebut. KPPU mempersoalkan apakah implementasi dalam pelaksanaan verifikasi yang dilakukan para Terlapor yang ternyata bertentangan dengan UU No. 5/1999. Hal ini sesuai dengan penjelasan atau jawaban KPPU dalam perkara di tingkat keberatan, yang menyatakan sebagai berikut :

*"Dalam Putusan Termohon Keberatan No. 08/KPPU-I/2005 tanggal 30 Desember 2005 tidak membatalkan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 521/MPP/Kep/9/2004 tanggal 17 September 2004 tentang Ketentuan Impor Gula dan Keputusan Menteri Perindustrian (Kep. Menperindag No. 527/2004) dan Perdagangan No. 594/MPP/kep/9/2004 tanggal 23 September 2004 tentang Penunjukan surveyor sebagai pelaksana verifikasi atau penelusuran teknis impor gula (Kep. Menperindag No. 594/2004), namun yang menjadi permasalahan adalah pembentukan kerja sama Operasi (KSO), penetapan besaran jasa verifikasi (surveyor fee) dan penunjukan Societe Generale de Surveillance Holding SA (SGS) Genewa oleh Para Pemohon Keberatan yang kemudian berdasarkan hasil penyelidikan dan pemeriksaan yang dilakukan oleh Majelis Komisi Termohon Keberatan, terbukti bahwa Para Pemohon Keberatan melanggar Pasal 5 ayat (I), Pasal 11 dan Pasal 19 huruf a Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999)".*

*Jadi Putusan Majelis Komisi Termohon Kasasi No.08/KPPU-I/2005 hanya memutus dalam hal 3 pokok permasalahan tersebut di atas, dan tidak lebih dari itu."*

Adanya penegasan hal ini penting untuk meluruskan ini sebenarnya yang menjadi pokok persoalan dalam Putusan KPPU tersebut, yaitu ketiga hal tersebut di atas, bukan sah atau tidaknya keberadaan verifikasi berdasarkan Kep. Menperindag No. 527/2004 Jo. Kep. Menperindag No. 594/2004 tersebut.

Berdasarkan klarifikasi tersebut, selanjutnya peneliti akan menganalisis apakah pembentukan KSO, penetapan harga jasa verifikasi (surveyor fee) dan penunjukan SGS Geneva merupakan perbuatan yang dikecualikan sebagaimana dimaksud Pasal 50 huruf a UU No. 5/1999 atau tidak?

Dalam Pasal 50 huruf a UU No. 5/1999 dinyatakan bahwa yang dikecualikan dari UU No. 5/1999 adalah "*perbuatan dan atau perjanjian yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku*". Menurut Pedoman Pasal Tentang Ketentuan Pasal 50 huruf dalam persaingan usaha,<sup>115</sup> kepastian hukum mengenai "jenis peraturan perundang-undangan yang berlaku" yang dimaksud dalam Pasal 50 huruf a secara tepat sangat penting mengingat beberapa prinsip dalam sistem peraturan perundang-undangan yang harus ditaati :

1. setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai landasan hukum yang jelas;
2. tidak semua peraturan perundang-undangan dapat dijadikan landasan hukum, tetapi hanya peraturan yang sederajat atau yang lebih tinggi tingkatannya;
3. adanya prinsip hanya peraturan yang lebih tinggi atau sederajat dapat menghapuskan atau mengesampingkan berlakunya peraturan yang sederajat tingkatannya atau lebih rendah tingkatannya;
4. harus ada kesesuaian antara jenis peraturan perundang-undangan dengan materi muatan yang harus diatur.

Pengecualian yang diatur dalam Pasal 50 huruf a hanya berlaku bagi pelaku usaha yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah, mengingat pengecualian yang diatur dalam Pasal 50 huruf a secara tegas dikatakan "untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku" jadi perbuatan pelaku usaha tersebut jelas karena adanya "kewenangan" yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Dalam pemberian kewenangan selalu terdapat penegasan kepada siapa diberikan kewenangan tersebut. Jadi pengecualian dalam Pasal 50 huruf , tidak dapat diberikan kepada semua pelaku usaha.

---

<sup>115</sup> KPPU, Pedoman Pelaksanaan Ketentuan Pasal 50 huruf a Undang-Undang No.5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, 2008

Dari hal-hal yang diuraikan diatas, berarti bahwa walaupun “perbuatan dan atau perjanjian bertujuan untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang diatur dalam Pasal 50 huruf a, namun harus tetap pada prinsip bahwa peraturan perundang-undangan yang berlaku yang dilaksanakan tersebut hierarkinya lebih tinggi atau yang sederajat, atau peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari undang-undang tetapi mendapat delegasi secara tegas dari undang-undang.

Jadi pengecualian tidak berlaku jika pelaku usaha melakukan perbuatan dan atau perjanjian untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah dari Undang-Undang kecuali peraturan yang dilaksanakan tersebut berdasarkan delegasi secara tegas dari Undang-Undang yang bersangkutan.

Dengan kata lain, karena yang dikecualikan adalah ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang yakni UU No. 5/1999, maka “peraturan perundang-undangan yang berlaku” dalam ketentuan Pasal 50 huruf a harus diartikan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan atau Undang-Undang sektoral yang terkait atau ketentuan yang diatur dalam Peraturan perundang-undangan dibawah Undang-Undang tetapi mendapat delegasi secara tegas dari Undang-Undang bersangkutan.

Jadi kedudukan ketentuan “Peraturan Perundang-undangan yang berlaku” dalam Pasal 50 huruf a jika dikaitkan dengan sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia, tidak boleh ditafsirkan secara luas dengan mengacu untuk melaksanakan seluruh jenis peraturan perundang-undangan.

Dengan demikian ketentuan Pasal 50 huruf a hanya dapat diterapkan jika :

- a. pelaku usaha melakukan perbuatan dan atau perjanjian karena melaksanakan ketentuan Undang-Undang atau peraturan perundangan di bawah Undang-Undang tetapi mendapat delegasi secara tegas dari Undang-Undang; dan
- b. pelaku usaha yang bersangkutan adalah pelaku usaha yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah.

Dari uraian diatas ditegaskan kembali bahwa perbuatan PT. Sucofindo dan PT. SI merupakan perbuatan yang dikecualikan dari UU. Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dalam perkara ini mempunyai penafsiran yang lebih luas terhadap

menerapkan Pasal 50 huruf a UU No. 5/1999. Menurut Pengadilan, perbuatan-perbuatan lain yang sekalipun tidak diatur atau ditentukan secara tegas tetapi selama dimaksudkan untuk keperluan hal yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan (verifikasi) maka perbuatan tersebut tetap dapat dikategorikan sebagai perbuatan yang kecualikan. Oleh karena itu, dalam perkara ini, sekalipun dalam kedua Kep. Menperindag tersebut tidak ada ketentuan yang memerintahkan atau membolehkan pembentukan KSO, akan tetapi selama pembentukan KSO dan penetapan harga tersebut yakni dimaksudkan untuk keperluan menjalankan peraturan perundang-undangan (verifikasi) maka tindakan-tindakan tersebut tetap dapat dikategorikan sebagai perbuatan yang dikecualikan. Hal ini terlihat dari Pertimbangan Pengadilan yang menyatakan sebagai berikut :

*"Menimbang, bahwa oleh karena Para Pemohon dengan mempunyai kewenangan untuk bertindak maka segala perbuatan atau perjanjian sehubungan dengan verifikasi atau penelusuran teknis impor gula yang dilakukan oleh Para Pemohon Keberatan adalah perbuatan atau perjanjian yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan."*

*"Menimbang, bahwa dengan demikian maka perbuatan para Pemohon yang melakukan penguasaan atas jasa dan perbuatan yang menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama serta perbuatan para Pemohon yang membuat perjanjian untuk menetapkan harga atas suatu jasa adalah suatu perbuatan atau perjanjian yang bertujuan untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan;"*

Sesuai UU No. 10 Tahun 2004, Keputusan Menteri merupakan salah satu produk yang dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan. Dengan demikian dalam hal ini Kep. Menperindag No. 527/2004 dan Kep. Menperindag 594/2004 dapat dikategorikan sebagai peraturan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 huruf a UU No. 5/1999. Selain itu, adanya kedua putusan Menteri itu pun merupakan amanah dari peraturan-peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Dengan demikian, menurut peneliti pertimbangan Pengadilan Negeri yang

menyatakan bahwa segala perbuatan dilakukan oleh Para Pemohon Keberatan sebagai pembuatan yang dikecualikan merupakan pertimbangan adalah tepat.

Berdasarkan Pedoman Pelaksanaan Pasal 50 huruf a UU No.5/1999, jika terdapat pelaku usaha yang dibentuk atau ditunjuk pemerintah melakukan perbuatan dan atau perjanjian untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan (misalnya Peraturan Presiden atau Peraturan Menteri) dan materi yang diatur dalam peraturan tersebut didelegasikan oleh Undang-Undang untuk diatur, terhadap pelaku usaha yang melaksanakan peraturan tersebut tidak dapat dikenakan sanksi, karena yang bersangkutan melaksanakan peraturan perundangan yang berlaku.

Terhadap perbuatan tersebut, KPPU mempunyai kewenangan atau otoritas untuk mengkaji, memeriksa dan memberikan sanksi apabila perbuatan tersebut dinilai melanggar UU No. 5/1999. Sebagaimana ketentuan dalam Pasal 35 huruf e Undang-Undang No 5/1999 tindakan yang dapat diambil oleh KPPU adalah memberikan saran dan pertimbangan kepada Pemerintah atau Menteri yang bersangkutan terhadap kebijakan Pemerintah yang berpotensi mengakibatkan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Berdasarkan uraian tersebut peneliti berpendapat bahwa pembentukan KSO dan penetapan harga jasa verifikasi secara bersama-sama dapat dikategorikan sebagai perbuatan yang dikecualikan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 huruf a UU No. 5/1999. Hal ini dapat terjadi walaupun baik Kep. Menperindag No. 527/2004 maupun Kep. Menperindag No. 594/2004 sama sekali tidak memberikan kewenangan atau hak kepada PT. SI dan PT. Sucofindo untuk melakukan tindakan-tindakan tersebut, namun dari uraian diatas jelas bahwa hal ini dilakukan untuk menjalankan peraturan perundang-undangan. Terlebih lagi, Pasal 50 huruf a UU No.5/1999, membolehkan dan membenarkan mengadakan Perjanjian yang bersifat kontraktual dalam rangka melaksanakan pelayanan publik berdasarkan peraturan perundang-undangan.

Dalam kedua Kep. Menperindag sendiri juga tidak melarang dibentuknya KSO oleh PT. SI dan PT. Sucofindo. Hal iniditinjau dari segi doktrin hukum (*legal doctrin approach*) maupun penafsiran *a contrario* (*a contrario interpretation approach*), apa yang tidak dilarang secara tegas oleh ketentuan

peraturan perundang-undangan memberikan hak diskresi (*discretion right*) untuk mengatur kebijakan sendiri sepanjang hal itu memberikan manfaat dalam pelaksanaan tugas dan pelayanan kepada masyarakat.

Penunjukan SGS Geneva sebagai pelaksana verifikasi di negara setempat, hal ini dapat dikategorikan sebagai perbuatan yang dapat dikecualikan. Dalam pasal 14 ayat (5) Kep. Menperindag No. 527/2004 disebutkan bahwa untuk dapat ditunjuk sebagai pelaksana verifikasi atau penelusuran teknis impor gula, surveyor yang ditunjuk harus memenuhi persyaratan sebagai berikut: (a) berpengalaman sebagai surveyor minimal 5 (lima) tahun, (b) memiliki cabang atau perwakilan atau afiliasi di luar negeri. Berdasarkan ketentuan tersebut jelas kiranya ; memiliki 5 (lima) cabang, perwakilan atau afiliasi merupakan satu syarat yang harus dipenuhi. Tidak dipenuhinya ketentuan tersebut justru akan mengakibatkan PT. SI atau PT. Sucofindo tidak dapat ditunjuk sebagai surveyor pelaksana verifikasi teknis impor gula. Berdasarkan hal disebut, peneliti berpendapat bahwa pembuatan kerjasama atau penunjukan terhadap SGS yang dilakukan oleh PT. SI dan PT. Sucofindo merupakan tindakan dalam konteks merealisasikan persyaratan yang ditentukan oleh Menperindag. Sebab, sejak awal Kep. Menperindag sudah mensyaratkan surveyor yang ingin ditunjuk oleh Menteri harus mempunyai cabang/perwakilan/afiliasi dengan di luar negeri. Dalam hal ini, ternyata PT. SI dan PT. Sucofindo sama-sama mempunyai afiliasi dengan SGS. Adanya penunjukan atau pembuatan kerjasama dengan SGS Geneva tersebut tidak menyalahi ketentuan bahkan merupakan salah satu syarat apabila surveyor tersebut ingin ditunjuk oleh Menperindag sebagai surveyor pelaksana. Mengenai hal ini, perlu kiranya dipertimbangkan pendapat dari kedua surveyor yang menyatakan bahwa, "*Dengan ditunjuknya Para Termohon Kasasi berdasarkan Keputusan Menperindag ipso jure SGS sebagai afiliasi Para termohon Kasasi merupakan satu kesatuan dari keputusan tersebut*".

Dengan demikian, peneliti berpendapat bahwa penunjukan SGS Geneva dapat dipahami mengingat adanya afiliasi di luar negeri merupakan salah satu syarat yang harus dimiliki. Selain itu, hal ini dikuatkan fakta bahwa sampai saat ini berdasarkan keterangan dari PT. SI dan PT. Sucofindo, kedua surveyor tersebut belum mempunyai afiliasi lain di luar negeri selain SGS Geneva atau anak

perusahaan SGS Geneva.

### **3.7. Analisis Putusan Mahkamah Agung**

Dalam putusannya, Mahkamah Agung menguatkan Putusan Pengadilan Negeri. Hal ini menegaskan bahwa perbuatan dan perjanjian yang dilakukan oleh PT. Sucofindo dan PT. SI adalah didasarkan pada Kepmenperindag No. 527/MPP/Kep/9/2004 tanggal 17 September 2004 tentang Ketentuan Impor Gula, dan Kepmenperindag No. 594/MPP/Kep/9/2004 tanggal 23 September 2004 tentang Penunjukan Surveyor sebagai Pelaksana Verifikasi atau Penelusuran Teknis Impor Gula, dalam rangka melaksanakan peraturan perundang-undangan maka berdasarkan Pasal 50 huruf a UU No.5/1999 ketentuan dalam undang-undang tersebut tidak dapat diterapkan padanya.

Selanjutnya dalam pedoman penggunaan Pasal 50 huruf a ditegaskan bahwa dalam hal terdapat peraturan perundang-undangan yang tidak secara langsung diamanatkan sebagai peraturan pelaksana dari suatu undang-undang, maka peraturan tersebut tidak dapat mengenyampingkan UU No.5/1999. Dengan demikian apabila materi peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang tersebut bertentangan dengan UU No.5/1999 maka tidak dapat diterjemahkan sebagai pengecualian sebagaimana diatur dalam Pasal 50 huruf a UU No. 5/1999.

Sebaliknya, walaupun peraturan perundang-undangan yang dijadikan dasar bagi pelaku usaha untuk melakukan perbuatan dan atau perjanjian adalah dalam bentuk Peraturan Menteri misalnya, tetapi jika Peraturan Menteri tersebut ditetapkan dalam delegasi langsung dari undang-undang, maka perbuatan dan atau perjanjian tersebut walaupun akibatnya tidak sejalan dengan ketentuan UU No.5/1999, pelaku usaha yang bersangkutan tidak dapat dikenakan sanksi hukum. Hal tersebut karena, tindakan hukum pelaku usaha adalah untuk melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku, jadi termasuk dalam pengecualian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 50 huruf a.