

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Dalam perekonomian modern, ekonomi suatu negara berhubungan dengan dan dipengaruhi oleh ekonomi negara lain. Hubungan ini meliputi transaksi ekonomi berupa perdagangan barang-barang, jasa-jasa dan sumber-sumber serta transaksi investasi penanaman modal dan transaksi finansial utang-piutang. Hal ini disebabkan oleh kebutuhan hidup manusia yang selalu meningkat baik jenis, kualitas maupun kuantitas serta bentuknya sedangkan alat pemuas kebutuhan manusia yang berupa barang atau jasa terbatas.

Untuk memenuhi kebutuhan tersebut, salah satu penyelesaiannya adalah dengan dilakukannya hubungan perekonomian untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan masing-masing baik antar individu maupun antar kelompok atau biasa disebut perdagangan. Perdagangan adalah kegiatan jual beli barang dan atau jasa yang dilakukan secara terus menerus dengan tujuan pengalihan hak atas barang dan atau jasa dengan disertai imbalan atau kompensasi.¹

Ruang lingkup perdagangan meliputi perdagangan dalam negeri dan perdagangan luar negeri.² Perdagangan dalam negeri adalah kegiatan jual beli barang dan atau jasa yang dilakukan secara terus menerus yang dilakukan dalam lingkup suatu negara dan perdagangan luar negeri adalah perdagangan atau kegiatan jual beli yang dilakukan oleh penduduk suatu negara dengan penduduk negara lain atas dasar kesepakatan bersama. Penduduk yang dimaksud dapat berupa antarperorangan (individu dengan individu), antara individu dengan pemerintah suatu negara atau pemerintah suatu negara dengan pemerintah negara lain.

Perdagangan luar negeri meningkatkan dan mempercepat proses globalisasi ekonomi. Proses globalisasi ekonomi adalah perubahan perekonomian dunia yang bersifat mendasar atau struktural dan proses ini akan berlangsung terus dengan laju yang akan semakin cepat mengikuti perubahan teknologi yang juga akan

¹ Indonesia. SK MENPERINDAG No. 23/MPP/Kep/1/1998.

² <http://ditjenpdn.depdag.go.id/> diunduh pada tanggal 20 Februari 2010.

semakin cepat dan peningkatan serta perubahan pola kebutuhan masyarakat dunia. Perkembangan ini telah meningkatkan kadar hubungan saling ketergantungan ekonomi dan juga mempertajam persaingan antarnegara, tidak hanya dalam perdagangan internasional tetapi juga dalam investasi, keuangan, dan produksi baik berupa bahan mentah maupun barang jadi. Globalisasi ekonomi ditandai dengan semakin menipisnya batas-batas geografi (*borderless*) dari kegiatan ekonomi atau pasar secara nasional atau regional, yang kemudian menjadi semakin mengglobal menjadi “satu” proses yang melibatkan banyak negara. Globalisasi ekonomi biasanya dikaitkan dengan proses internasionalisasi produksi, perdagangan dan pasar uang. Globalisasi ekonomi merupakan suatu proses yang berada diluar pengaruh atau jangkauan kontrol pemerintah negara manapun, karena proses tersebut terutama digerakkan oleh kekuatan pasar global, bukan oleh kebijakan atau peraturan yang dikeluarkan oleh sebuah pemerintah suatu negara secara individu.

Globalisasi memiliki dampak positif terhadap perekonomian suatu negara, yakni dapat menggalakkan pertumbuhan ekonomi melalui efeknya seperti yang dijabarkan berikut ini: (i) spesialisasi dan perdagangan mempertinggi efisiensi penggunaan faktor-faktor produksi dunia dan meningkatkan efisiensi dalam negeri, (ii) melalui impor yang lebih banyak dan kenaikan pendapatan masyarakat, kemakmuran masyarakat berbagai negara akan meningkat, (iii) pasaran produksi dalam negeri dapat diperluas, (iv) dapat memperoleh barang modal dan teknologi produksi yang lebih baik, dan (v) dapat memperoleh tambahan dana untuk keperluan mempercepat pembangunan. Walau bagaimanapun globalisasi dapat menimbulkan beberapa efek buruk sebagai berikut: (i) menimbulkan efek buruk kepada pertumbuhan sektor industri pengolahan, (ii) memperburuk keadaan neraca pembayaran, (iii) menimbulkan ketidakstabilan sektor keuangan yang lebih besar, dan (iv) memperburuk prospek pertumbuhan ekonomi dalam jangka panjang yaitu apabila negara yang telah sepenuhnya menjalankan kegiatan perdagangan bebas tidak mampu bersaing di pasaran luar negeri.³

³ Sadono Sukirno, *Makroekonomi, Teori Pengantar*, (Jakarta: Penerbit PT. Raja Grafindo Persada, 2004) hlm 381-383.

Untuk menjaga perekonomian dalam negeri dari dampak negatif globalisasi, adakalanya pemerintah perlu melakukan proteksi dan halangan perdagangan. Tujuan proteksi yang dilakukan suatu negara adalah: (i) mengatasi masalah deflasi dan pengangguran, (ii) menggalakkan perkembangan industri baru, (iii) mendiversifikasikan kegiatan ekonomi, (iv) menghindari kemerosotan industri tertentu, (v) memperbaiki neraca pembayaran, (vi) menghindari dumping, dan (vii) menambah pendapatan nasional. Bentuk-bentuk proteksi adalah (i) tarif dan pajak impor, (ii) pembatasan impor melalui kuota, (iii) hambatan bukan tarif, (iv) pembatasan penggunaan valuta asing.⁴

Selain dengan melakukan proteksi, pemerintah juga dapat menerbitkan undang-undang atau peraturan yang lebih rendah untuk memproteksi perekonomian dalam negeri dan atau menjaga iklim usaha agar berjalan dengan baik. Saat ini Indonesia sudah memiliki Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut “UU No.5/1999”) sebagai salah satu regulasi untuk memproteksi perekonomian dalam negeri Indonesia dan untuk menjaga iklim usaha di Indonesia menjadi lebih kondusif bagi para investor. Tujuan UU No.5/1999 tersebut antara lain (i) untuk menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat; (ii) mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil; (iii) mencegah praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha, dan (iv) terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.⁵

Dalam rangka mewujudkan tujuan-tujuan tersebut, sesuai dengan amanah UU No. 5/1999, dibentuklah Komisi Pengawas Persaingan Usaha (selanjutnya disebut dengan “KPPU”) sebagai lembaga pengawas pelaksanaan UU No.5/1999. Lembaga ini bertugas untuk menyusun peraturan pelaksana, memeriksa dan menyelidiki serta mengadili pihak-pihak yang dinilai melanggar UU No.5/1999.

⁴ *Ibid.* hlm 373-375.

⁵ Indonesia, *Op. Cit.*, Psl 3.

Selain itu, lembaga ini juga mempunyai tugas memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.⁶

KPPU mempunyai tugas untuk melakukan penilaian dan pemeriksaan terhadap perjanjian, kegiatan usaha, atau posisi dominan yang dilarang dalam UU No.5/1999. Dalam menjalankan tugasnya KPPU mempunyai wewenang menerima laporan dari masyarakat atau pelaku usaha. Selain itu, KPPU juga mempunyai kewenangan melakukan penelitian dan pengkajian terhadap pelaku usaha atau kebijakan pemerintah yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Apabila dinilai terdapat indikasi adanya pelanggaran UU No.5/1999, KPPU dapat melakukan pemeriksaan termasuk memanggil pihak-pihak yang berkaitan. Selanjutnya KPPU dapat memberikan sanksi administratif terhadap pelaku usaha apabila pelaku usaha tersebut melanggar UU No.5/1999.

Indonesia merupakan negara yang melakukan perdagangan luar negeri baik ekspor maupun impor. Untuk memenuhi kebutuhan dalam negeri, Indonesia melakukan impor barang-barang tertentu baik untuk rumah tangga maupun industri. Pangan merupakan komoditas yang rutin di impor oleh Indonesia untuk pemenuhan kebutuhan dalam negeri mengingat di dalam konsideran Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1996 tentang Pangan menyebutkan bahwa pangan merupakan kebutuhan dasar manusia yang pemenuhannya menjadi hak asasi setiap rakyat Indonesia dalam mewujudkan sumber daya manusia yang berkualitas untuk melaksanakan pembangunan nasional.

Pangan yang aman, bermutu, bergizi dan tersedia secara cukup merupakan prasyarat utama yang harus dipenuhi dalam upaya terselenggaranya suatu sistem pangan yang memberikan perlindungan bagi kepentingan kesehatan serta makin berperan dalam meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Bahwa pangan sebagai komoditas dagang memerlukan dukungan sistem perdagangan yang jujur dan bertanggung jawab sehingga tersedia pangan yang terjangkau oleh daya beli masyarakat serta turut berperan dalam peningkatan pertumbuhan ekonomi nasional.

⁶ Indonesia, *Op. Cit.*, Psl 35.

Ketahanan pangan merupakan hal yang sangat penting dalam rangka pembangunan nasional untuk membentuk manusia Indonesia yang berkualitas mandiri, dan sejahtera melalui perwujudan ketersediaan pangan yang cukup, aman, bermutu, bergizi dan beragam serta tersebar merata di seluruh wilayah Indonesia dan terjangkau oleh daya beli masyarakat.

Salah satu komoditas pangan yang di impor oleh Indonesia untuk memenuhi kebutuhan dalam negerinya adalah gula. Gula menjadi salah satu bahan pokok yang penting saat ini dikarenakan jumlah konsumsi masyarakat umum dan industri terhadap gula sangat tinggi dan terus meningkat setiap tahunnya. Gula sebagai salah satu bahan pokok yang penting ditegaskan di dalam konsiderans Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 57 Tahun 2004 tentang Penetapan Gula Sebagai Barang Dalam Pengawasan (Keppres 57/2004) yang menyatakan bahwa gula merupakan komoditas yang mempunyai nilai strategis bagi ketahanan pangan dan peningkatan pertumbuhan perekonomian masyarakat Indonesia sehingga perdagangan gula di dalam negeri menjadi kegiatan yang penting dan oleh karenanya perlu diawasi.

Hal ini diperkuat dengan data statistik dari Dewan Gula bahwa kebutuhan konsumsi untuk industri besar dan menengah adalah 1,1 juta ton dan untuk industri kecil adalah 1,05 juta ton, sedangkan produksi gula rafinasi adalah 1,8 juta ton.⁷

Berdasarkan data tersebut di atas, maka dapat kita lihat kekurangan pasokan gula dalam negeri untuk memenuhi kebutuhan konsumsi industri dalam negeri Indonesia. Untuk memenuhi kebutuhan industri dalam negeri Indonesia tersebut, maka baik Pemerintah maupun swasta melakukan kegiatan impor gula. Dikarenakan gula merupakan komoditas yang mempunyai nilai strategis bagi ketahanan pangan dan peningkatan pertumbuhan perekonomian masyarakat Indonesia sebagaimana disebutkan di dalam Konsideran Keputusan Presiden No.57/2004, maka Departemen Perindustrian dan Perdagangan memandang perlu untuk mengawasi tata niaga gula.

⁷ M.Suryo Alam, "Profile Agri dan Masukan Atas Materi Rapat Kordinasi Kebijakan Gula" (makalah disampaikan pada Rapat Kordinasi Kebijakan Gula pada tanggal 9 November 2009), hlm. 6.

Bahwa dalam rangka memenuhi kebutuhan gula nasional, Pemerintah mengeluarkan kebijakan melalui Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan. Dalam implementasinya, berdasarkan kajian yang dilakukan oleh KPPU terdapat permasalahan pada kebijakan pemerintah secara umum dalam kegiatan impor gula. Salah satu kegiatan usaha yang mendapatkan perhatian dari KPPU adalah masalah penyediaan jasa verifikasi atau penelusuran teknis impor gula yang dilakukan oleh PT. Surveyor Indonesia (selanjutnya disebut “PT. SI”) dan PT. Superitending Company of Indonesia (selanjutnya disebut “PT. Sucofindo”).

Salah satu kebijakan pemerintah yang dikaji KPPU saat itu adalah Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 527/MPP/Kep/9/2004 tanggal 17 Desember tentang Ketentuan Impor Gula. Selain itu, KPPU juga mengkaji peraturan terkait yaitu Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 594/MPP/Kep/9/2004 tanggal 23 September 2004 tentang Penunjukan Surveyor Sebagai Pelaksana Verifikasi atau Penelusuran Teknis Impor Gula. Menurut hasil penelitian KPPU, terdapat permasalahan dalam implementasi kebijakan tersebut yang dilakukan oleh PT. SI dan PT. Sucofindo. Permasalahan tersebut terkait adanya *joint operation* yang berakibat terhadap lahirnya penetapan harga bersama melalui pembentukan Kerjasama Operasional (selanjutnya disebut “KSO”). Dengan adanya permasalahan tersebut, KPPU selanjutnya memeriksa kedua pelaku usaha tersebut.

Pada tingkat Pemeriksaan Pendahuluan, KPPU menemukan indikasi adanya pelanggaran terhadap pasal 5, pasal 17, dan pasal 19 huruf a UU No.5/1999 dalam implementasi penyediaan jasa verifikasi atau penelusuran teknis impor gula. Dengan adanya indikasi tersebut, selanjutnya KPPU melanjutkan perkara ini pada tingkat Pemeriksaan Lanjutan dan menetapkan PT. SI dan PT. Sucofindo sebagai Terlapor I dan Terlapor II. Pada tanggal 30 Desember 2005 KPPU mengeluarkan putusan dalam perkara ini yang pada intinya menyatakan PT. SI dan PT. Sucofindo melanggar pasal 5, 17, dan 19 huruf a UU No.5/1999. Selain itu, kedua pelaku usaha tersebut diwajibkan membayar denda masing-masing sebesar Rp. 1.500.000.000 (satu milyar lima ratus juta Rupiah).

Terhadap Putusan KPPU tersebut, PT. SI dan PT. Sucofindo mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri Jakarta Selatan (selanjutnya disebut “PN”). Selanjutnya, PN dalam tingkat keberatan membatalkan Putusan KPPU. Pembatalan Putusan KPPU tersebut didasarkan atas pertimbangan bahwa segala perbuatan yang dilakukan oleh PT. SI dan PT. Sucofindo merupakan perbuatan yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu, perbuatan-perbuatan tersebut merupakan hal yang dikecualikan sebagaimana dimaksud dalam pasal 50 huruf a UU No.5/1999. Atas Putusan PN tersebut, KPPU mengajukan Kasasi kepada Mahkamah Agung (selanjutnya disebut “MA”). Dalam putusannya MA kembali membatalkan Putusan KPPU.

Menurut Peneliti, perkara ini sangat menarik untuk dikaji mengingat di satu sisi KPPU melakukan penilaian terhadap implementasi kegiatan usaha yang dilatar-belakangi adanya kebijakan pemerintah di bidang impor gula. Sementara itu, disisi lain PN membatalkan Putusan KPPU dengan pertimbangan bahwa segala tindakan yang dilakukan oleh PT. SI dan PT. Sucofindo merupakan tindakan yang dikecualikan. Perbuatan tersebut dikecualikan karena dilakukan dalam konteks melaksanakan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam pasal 50 huruf a UU No.5/1999. Keputusan ini kemudian juga dikuatkan oleh Keputusan MA.

Persoalan yang menarik dalam perkara ini adalah apakah pertimbangan KPPU dalam keputusannya telah benar menurut ketentuan dari UU No.5/1999. Persoalan lainnya adalah apakah tindakan PT. SI dan PT. Sucofindo dalam membentuk Kerjasama Operasional adalah merupakan perbuatan yang dikecualikan sebagaimana dimaksud dalam pasal 50 huruf a UU No.5/1999. Oleh karena itulah Peneliti tertarik hendak mengkaji dan menganalisis Putusan KPPU dan Putusan MA dalam perkara penyediaan jasa verifikasi teknis impor.

1.2. Pokok Permasalahan

Berdasarkan uraian pada latar belakang permasalahan di atas, rumusan masalah yang akan diteliti dan dikaji dalam Penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah pertimbangan hukum KPPU pada Putusan No. 08/KPPU-I/2005 telah sesuai dengan UU No.5/1999?

2. Apakah tindakan PT. SI dan PT. Sucofindo dalam membentuk KSO merupakan perbuatan dan atau perjanjian yang dikecualikan oleh Pasal 50 huruf a UU No.5/1999?
3. Apakah Putusan MA No. 03/K/KPPU/2006 telah tepat dalam penerapan hukumnya?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam Penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menggambarkan apakah Putusan KPPU No. 08/KPPU-I/2005 adalah sesuai atau tidak dengan UU No.5 tahun 1999
2. Untuk mengetahui apakah tindakan PT. SI dan PT. Sucofindo dalam membentuk KSO merupakan perbuatan dan atau perjanjian yang dikecualikan oleh Pasal 50 huruf a UU No.5/1999
3. Untuk mengetahui pertimbangan hakim pada Putusan MA No. 03/K/KPPU/2006 dalam menerapkan hukum dalam memutuskan perkara PT. SI dan PT Sucofindo.

1.4. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Akademis

Secara akademis, Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui pelaksanaan UU No. 5/1999 oleh KPPU terhadap kegiatan usaha yang berlangsung dan peran MA dalam perkara larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

2. Kegunaan Praktis

Dalam tataran praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi evaluasi dan masukan terhadap Putusan KPPU dan Mahkamah Agung dalam perkara penyediaan jasa verifikasi atau penelusuran teknis impor gula yang dilakukan oleh PT. SI dan PT. Sucofindo.

1.5. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, yaitu metode penelitian yang memusatkan perhatiannya pada kajian tentang peraturan perundang-undangan termasuk putusan pengadilan.⁸

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi dalam penelitian ini berupa deskriptif, yaitu bertujuan untuk menggambarkan keadaan atau gejala suatu objek penelitian. Sifat deskriptif ini juga merinci informasi yang ada dalam penelitian, sehingga penelitian bisa mendapatkan informasi mengenai suatu permasalahan secara lengkap dan jelas.

3. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian yang dipakai dalam rangka pengumpulan data adalah penelitian kepustakaan dimana penelitian menggunakan data-data yang berasal dari berbagai sumber antara lain,⁹

Data sekunder, yaitu merupakan penelitian kepustakaan dan dilaksanakan dengan menginventaris seluruh peraturan dan data yang ada kaitannya dengan obyek penelitian ini. Adapun bahan-bahan pustaka yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Bahan hukum primer, yang terdiri dari:
 - 1) Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
 - 2) Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 08/KPPU-L/2005 tanggal 30 Desember 2005;
 - 3) Putusan Pengadilan Negeri No. 01/KPPU/2006/PN Jakarta Selatan tanggal 4 April 2006;
 - 4) Putusan Mahkamah Agung No. 03 K/KPPU/2006 tanggal 22 Januari 2007;

⁸ Definisi ini sesuai dengan pendapat Sunaryati Hartono yang menyatakan bahwa jenis Penelitian terhadap peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk putusan Pengadilan, perlu digunakan pendekatan yuridis normatif

⁹ Tim Pengajar Metode Penelitian Hukum, *Seri Buku Ajar Metode Penelitian Hukum*, (Depok: FHUI), hlm. 27-28.

- 5) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 527/MPP/Kep/9/2004 tanggal 17 September 2004;
 - 6) Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No.594/MPP/Kep/9/2004 tanggal 23 September 2004.
- b. Bahan hukum sekunder yang memiliki hubungan erat dengan bahan hukum primer, yang terdiri dari:
- 1) Buku-buku, makalah, atau catatan yang berkaitan;
 - 2) Kliping Koran atau majalah.
- c. Bahan hukum tertier yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang terdiri dari:
- 1) Kamus hukum;
 - 2) Kamus Bahasa Indonesia.

4. Teknik Penyajian Data

Data yang diperoleh akan disajikan secara deskriptif dalam bentuk uraian yang disusun secara sistematis. Sistematis artinya keseluruhan data sekunder yang diperoleh akan dihubungkan satu dengan yang lainnya disesuaikan pokok permasalahan yang diteliti sehingga merupakan satu kekuatan yang utuh.

5. Teknik Analisis Data

Analisa data adalah proses penyederhanaan data kedalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan.¹⁰ Data yang diperoleh dianalisis secara normatif kualitatif, yakni dengan menjabarkan dan menafsirkan data-data berdasarkan norma, teori-teori, maupun peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berkaitan dengan pokok permasalahan.

¹⁰ Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 15.

1.6. Definisi Operasional

Sebelum masuk ke penelitian, pada sub bab ini dijabarkan landasan teori yang dipakai peneliti berkaitan dengan perumusan masalah untuk menata kerangka penelitian. Pada sub bab ini, peneliti menguraikan beberapa pengertian melalui landasan teori yang berkaitan dengan perumusan masalah.

1. Monopoli adalah penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha.¹¹
2. 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.¹²
3. Pemusatan kekuatan ekonomi adalah penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan atau jasa.¹³
4. Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.¹⁴
5. 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.¹⁵

¹¹ Indonesia, *Op. Cit.*, Psl 1 angka 1.

¹² *Ibid.*, Psl 1 angka 2.

¹³ *Ibid.*, Psl 1 angka 3.

¹⁴ *Ibid.*, Psl. 1 angka 5.

¹⁵ *Ibid.*, Psl. 1 angka 6.

6. Perjanjian adalah suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apapun, baik tertulis maupun tidak tertulis.¹⁶
7. Pasar adalah lembaga ekonomi di mana para pembeli dan penjual baik secara langsung maupun tidak langsung dapat melakukan transaksi perdagangan barang dan atau jasa.¹⁷
8. Penetapan harga adalah perjanjian antara pelaku usaha dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga atas barang dan atau jasa yang harus dibayar oleh konsumen pada pasar bersangkutan.¹⁸
9. Penguasaan pasar adalah satu atau beberapa kegiatan yang dilakukan baik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan pelaku usaha lain, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, berupa (i) menolak dan atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan; (ii) menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya itu; (iii) membatasi peredaran dan atau penjualan barang dan atau jasa pada pasar yang bersangkutan; atau (iv) melakukan praktik diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.¹⁹
10. Verifikasi atau penelusuran teknis adalah penelitian dan pemeriksaan yang dilakukan surveyor sebelum muat barang atau negara asal barang dimana barang tersebut dimuat.

¹⁶ *Ibid.*, Psl. 1 angka 7.

¹⁷ *Ibid.*, Psl. 1 angka 9.

¹⁸ *Ibid.*, Psl. 5.

¹⁹ *Ibid.*, Psl. 19.

1.7. Kerangka Konseptual

Perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu pihak atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih.²⁰ Perjanjian juga merupakan persetujuan secara eksplisit maupun implisit diantara perusahaan-perusahaan dalam suatu persaingan yang bersifat saling menguntungkan²¹

Dalam UU No, 5/1999 terdapat tiga kategori hal yang dilarang, yaitu:

- (i) perjanjian yang dilarang;
- (ii) kegiatan usaha yang dilarang dan
- (iii) penyalahgunaan posisi dominan.²²
- (iv) Sanksi terhadap pelanggaran ketentuan yang diatur.

Jenis-jenis perjanjian yang dilarang adalah oligopoli (Pasal 4), penetapan harga (Pasal 5), penetapan harga berbeda (Pasal 6), penetapan harga di bawah harga pasar (Pasal 7), penetapan harga vertikal (Pasal 8), pembagian wilayah (Pasal 9) boikot (Pasal 10), kartel (Pasal 11), trust (pasal 12), oligopsoni (Pasal 13), integrasi vertikal (Pasal 14), perjanjian tertutup (Pasal 15) dan perjanjian dengan pihak luar negeri (Pasal 16). Adapun jenis-jenis kegiatan usaha yang dilarang adalah monopoli (pasal 17), monopsoni (Pasal 18), penguasaan pasar (pasal 19), jual rugi (Pasal 20), penetapan biaya produksi secara curang (Pasal 21), persekongkolan dalam tender (Pasal 22), persekongkolan mendapatkan rahasia perusahaan (Pasal 23), persekongkolan menghambat produksi/pemasaran barang/jasa (Pasal 24). Sedangkan jenis-jenis posisi dominan yang dilarang adalah penyalahgunaan posisi dominan (Pasal 25), jabatan rangkap (Pasal 26), pemilikan saham (Pasal 27), serta penggabungan, peleburan, dan pengambil-alihan saham (Pasal 28-29).

Apabila dilihat dari sifat larangannya, terdapat dua pendekatan yang dapat digunakan dalam menganalisis sifat larangan dalam UU No. 5/1999, yaitu pendekatan *Per Se Rule* dan *Rule of Reason*. Yang dimaksud dengan pendekatan *Per Se Rule* adalah suatu pendekatan yang secara *an sich* dan lebih menitik

²⁰ *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata [Burgerlijke Wetboek]*. Diterjemahkan oleh R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, Cet.27. Jakarta: Pradnya Paramitha, 1995, Ps. 1311.

²¹ A.M. Tri Anggraini, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat Perse Illegal atau Rule of Reason*, cet. 1. (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), hlm. 16.

²² Indonesia, *Op. Cit.*, Ps. 50.

beratkan kepada perilaku pelaku usaha tanpa perlu memperhitungkan kepentingan ekonomi dan sosial secara lebih luas. Dalam pendekatan ini suatu perjanjian atau perbuatan dinyatakan dilarang secara mutlak serta diperlukan pembuktian apakah tindakan tersebut berdampak negatif terhadap persaingan usaha atau merugikan masyarakat (konsumen).

Sedangkan pendekatan *Rule of Reason* adalah suatu pendekatan yang lebih berorientasi kepada prinsip efisiensi. Dalam pendekatan ini diperhitungkan dampak negatif (kerugian) dan positif (keuntungan ekonomis) dari tindakan suatu tertentu. Dalam pendekatan *Rule of Reason*, suatu tindakan baru dinyatakan melanggar hukum apabila tindakan tersebut dapat dibuktikan berdampak negatif bagi persaingan usaha dan merugikan masyarakat (konsumen).²³

Pada dasarnya dalam UU No. 5/1999 tidak ada kalimat atau ketentuan yang secara tegas membedakan ketentuan mana yang bersifat *Per Se Rule* atau *Rule of Reason*. Namun demikian, penerapan pendekatan tersebut dapat dilihat dari bunyi atau kalimat dalam setiap ketentuan UU No. 5/1999. Dalam ketentuan yang masuk dalam kategori *Per Se Rule* biasanya terdapat kata "dilarang" tanpa ada frase "patut diduga" atau "yang dapat mengakibatkan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat". Sementara itu, ketentuan yang masuk dalam kategori *Rule of Reason* biasanya terdapat frase "dapat mengakibatkan" atau "patut diduga" menimbulkan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat. Adanya frase tersebut menunjukkan adanya tugas KPPU yang termuat dalam Pasal 35 UU No. 5/1999, yaitu:

1. Melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 6;
2. Melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 24;

²³ AM. Tri Angraini, *Ibid.*, hlm. 7-8.

3. Melakukan penilaian terhadap ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal 28.

Mengingat kegiatan ekonomi juga diatur dalam berbagai Undang-undang sektoral dan mengingat juga perlu memberikan perlakuan khusus bagi sektor tertentu yang kegiatan ekonominya terkait dengan penguasaan hajat hidup orang banyak serta kegiatan perekonomian nasional harus diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan, kemajuan dan kesatuan nasional sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 33 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, maka agar tidak terjadi kontradiksi pengaturan, dalam UU No.5/1999 diatur ketentuan mengenai pengecualian bagi penerapan beberapa ketentuan dalam UU No.5/1999. Pengecualian tersebut diatur dalam ketentuan Pasal 5 ayat (2), Pasal 50 huruf a sampai dengan huruf i, dan Pasal 51. Hal-hal yang dikecualikan tersebut adalah:²⁴

1. perbuatan dan atau perjanjian yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku;²⁵
2. perjanjian yang berkaitan dengan hak kekayaan intelektual seperti lisensi, paten, merek dagang, hak cipta, desain produk industri, rangkaian elektronik terpadu, dan rahasia dagang, serta perjanjian yang berkaitan dengan perjanjian waralaba;²⁶
3. perjanjian penetapan standar teknis produk barang dan atau jasa yang tidak mengekang/menghalangi persaingan;²⁷
4. perjanjian dalam rangka keagenan yang tidak memuat ketentuan untuk memasok kembali barang dan atau jasa dengan harga yang lebih rendah daripada harga yang diperjanjikan;²⁸

²⁴Indonesia, *Op.Cit*, Psl. 50.

²⁵*Ibid.*, Psl. 50 huruf a.

²⁶*Ibid.*, Psl. 50 huruf b.

²⁷*Ibid.*, Psl. 50 huruf c.

²⁸*Ibid.*, Psl. 50 huruf d.

5. perjanjian kerjasama penelitian untuk peningkatan atau perbaikan standar hidup masyarakat luas;²⁹
6. perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Republik Indonesia;³⁰
7. perjanjian dan atau perbuatan yang bertujuan untuk ekspor yang tidak mengganggu kebutuhan dan atau pasokan pasar dalam negeri;³¹
8. pelaku usaha yang tergolong dalam usaha kecil;³²
9. kegiatan usaha koperasi yang secara khusus bertujuan untuk melayani anggotanya.³³

Selain itu, masih terdapat pengecualian lainnya sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 51 UU No. 5/1999. Pengecualian tersebut yaitu monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara berdasarkan undang-undang yang dilakukan oleh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah. Singkatnya, monopoli atau pemusatan yang dilakukan oleh BUMN, dengan syarat diatur/ditentukan oleh undang-undang, merupakan hal yang juga dikecualikan dari pemberlakuan UU No. 5/1999. Pengecualian ini didasarkan atas adanya Pasal 33 UUD 1945 yang menyatakan bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, yang pada perwujudannya dilaksanakan dan dikelola oleh BUMN atau lembaga lainnya. Berdasarkan penjelasan di atas, terdapat pengecualian (*exception*) dan pengesampingan (*exemption*) dari keberlakuan UU No. 5/1999.

KPPU dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan dari UU Anti Monopoli yang bersifat mandiri (*independent*). Tugas dari KPPU diatur dalam Pasal 35 UU No.5/1999, antara lain melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, mengambil tindakan sesuai dengan wewenangnya, dan memberikan laporan

²⁹ *Ibid.*, Ps 50 huruf e.

³⁰ *Ibid.*, Ps 50 huruf f.

³¹ *Ibid.*, Ps 50 huruf g.

³² *Ibid.*, Ps 50 huruf h.

³³ *Ibid.*, Ps 50 huruf i.

secara berkala atas hasil kerja KPPU kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Adapun wewenang dari KPPU antara lain adalah melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian dipihak pelaku usaha lain atau masyarakat dan menjatuhkan sanksi berupa administratif kepada pelaku usaha yang melanggar UU No.5/1999.

Pelaku usaha dapat mengajukan keberatan atas putusan dan penetapan KPPU jika pelaku usaha tidak puas terhadap putusan dan penetapan tersebut. Pelaku usaha dapat melakukan upaya hukum ke Pengadilan Negeri sesuai dengan wilayah hukum dimana pelaku usaha (terlapor) berada. Jika upaya hukum tersebut masih belum memuaskan salah satu atau kedua belah pihak, maka masih dapat melakukan upaya hukum ke Mahkamah Agung. Jika masih terdapat ketidakpuasan, maka pelaku usaha dapat melakukan upaya hukum terakhir yaitu Peninjauan Kembali.

1.8. Sistematika Penelitian

Penelitian tesis ini disusun dalam 4 (empat) Bab yang dalam setiap Bab dibagi menjadi beberapa sub-bab. Berikut ini adalah gambaran secara umum dan singkat mengenai isi pada setiap Bab dalam penelitian ini:

Bab I adalah merupakan Pendahuluan yang akan menguraikan mengenai latar belakang permasalahan, pokok permasalahan, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, metode penelitian, kerangka konseptual dan metode penelitian.

Bab II adalah menjelaskan Keberlakuan UU No. 5/1999 mengenai perkembangan persaingan usaha dan pengaturan-pengaturannya serta pelaksanaan dari peraturan tersebut, kegiatan-kegiatan yang dilarang dalam UU No.5/1999, pengertian dan penjabaran teori-teori mengenai Penetapan Harga, Monopoli, Pengaturan Pasar dan Pengecualian Keberlakuan Pasal 50 huruf a UU No.5/1999 baik yang berlaku di Indonesia.

Bab III adalah menganalisis Putusan KPPU No 08/KPPU-I/2005, Putusan PN No. 01/KPPU/2006 dan Putusan MA No. 03/K/KPPU/2006 Dalam Perkara Penyediaan Jasa Verifikasi atau Penelusuran Teknis Impor Gula Yang dilakukan

Oleh PT. SI dan PT. Sucofindo. Hal utama yang akan dianalisis adalah dengan menitikberatkan pada pertimbangan-pertimbangan KPPU dalam membuat Putusan KPPU dan apakah telah sesuai dengan amanat dari UU No.5/1999. Hal selanjutnya yang akan dianalisis adalah apakah tindakan yang dilakukan oleh PT. SI dan PT. Sucofindo dalam membentuk KSO merupakan bentuk dari pelaksanaan Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan dan merupakan tindakan yang dikecualikan oleh Pasal 50 ayat a UU No.5/1999

Bab IV adalah merupakan Penutup yang akan berisi tentang kesimpulan dari pokok permasalahan dan Peneliti juga berusaha memberikan saran atas permasalahan yang telah dibahas dalam penulisan penelitian ini.

