

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Pengaturan Pelaku Usaha Digital di Indonesia

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE) merupakan payung hukum (*umbrella act*) yang mengatur pemanfaatan dan penggunaan teknologi informasi di Indonesia. UU ITE mendefinisikan Transaksi Elektronik adalah perbuatan hukum yang dilakukan dengan menggunakan Komputer, jaringan Komputer, dan/atau media elektronik lainnya. UU ITE dalam Pasal 2 menyebutkan keberlakuannya bahwa:

Undang-Undang ini berlaku untuk setiap Orang yang melakukan perbuatan hukum sebagaimana diatur dalam Undang-Undang ini, baik yang berada di wilayah hukum Indonesia maupun di luar wilayah hukum Indonesia, yang memiliki akibat hukum di wilayah hukum Indonesia dan/atau di luar wilayah hukum Indonesia dan merugikan kepentingan Indonesia.

Pasal 3 UU ITE menyebutkan untuk Pemanfaatan Teknologi Informasi dan Transaksi Elektronik dilaksanakan berdasarkan asas kepastian hukum, manfaat, kehati-hatian, iktikad baik, dan kebebasan memilih teknologi atau netral teknologi.

Pasal 4 menjabarkan tujuan UU ITE yakni: Pemanfaatan Teknologi Informasi dan Transaksi Elektronik dilaksanakan dengan tujuan untuk: a. mencerdaskan kehidupan bangsa sebagai bagian dari masyarakat informasi dunia; b. mengembangkan perdagangan dan perekonomian nasional dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat; c. meningkatkan efektivitas dan efisiensi

di bidang penggunaan dan pemanfaatan Teknologi Informasi seoptimal mungkin dan bertanggung jawab; dan e. memberikan rasa aman, keadilan, dan kepastian hukum bagi pengguna dan penyelenggara Teknologi Informasi.

UU ITE mewajibkan pelaku usaha yang menawarkan produk melalui Sistem Elektronik harus menyediakan informasi yang lengkap dan benar berkaitan dengan syarat kontrak, produsen, dan produk yang ditawarkan. Peraturan Pelaksana UU ITE yakni PP PMSE menjadi pengatur teknis proses PMSE yang harus dipatuhi oleh pelaku usaha ekonomi digital. Pasal 7 PP PMSE mengatur pelaku usaha luar negeri yang secara aktif melakukan penawaran dan/atau melakukan PMSE kepada Konsumen yang berkedudukan di wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia yang memenuhi kriteria tertentu dianggap memenuhi kehadiran secara fisik di Indonesia dan melakukan kegiatan usaha secara tetap di wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia. Persyaratan PMSE diatur dalam Pasal 9 yakni:

Para pihak dalam PMSE harus memiliki, mencantumkan, atau menyampaikan identitas subyek hukum yang jelas; Setiap PMSE yang bersifat lintas negara wajib memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur ekspor atau impor dan peraturan perundang-undangan di bidang informasi dan transaksi elektronik. Setiap pelaku usaha wajib memiliki izin usaha dalam melakukan kegiatan usaha PMSE, mematuhi ketentuan mengenai periklanan, penyelesaian sengketa konsumen, dan pengawasan dari pemerintah.

Pelaku usaha merupakan unsur penting hukum persaingan usaha sebagai subjek hukum yang diberlakukan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Definisi pelaku usaha dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dirumuskan dan diperuntukkan bagi pelaku usaha yang melaksanakan kegiatan usaha di

Indonesia. Pasal 1 huruf (e) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat mendefinisikan:

Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 2014 tentang Perdagangan Pasal 1 angka (14) mendefinisikan:

Pelaku Usaha adalah setiap orang perseorangan warga negara Indonesia atau badan usaha yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan dalam wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia yang melakukan kegiatan usaha di bidang Perdagangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 80 Tahun 2019 tentang Perdagangan Melalui Sistem Elektronik (PP PMSE) memberikan definsi dan pengelompokan pelaku usaha sebagai berikut:

Pasal 1 angka (6):

Pelaku Usaha Perdagangan Melalui Sistem Elektronik yang selanjutnya disebut Pelaku Usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang dapat berupa Pelaku Usaha Dalam Negeri dan Pelaku Usaha Luar Negeri dan melakukan kegiatan usaha di bidang PMSE.

Pasal 1 angka (7) “Pelaku Usaha Dalam Negeri adalah warga negara Indonesia atau badan usaha yang didirikan dan berkedudukan dalam wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia yang melakukan kegiatan usaha di bidang PMSE”. Pasal 1 angka (8): “Pelaku Usaha yang berkedudukan di Luar Negeri yang selanjutnya disebut Pelaku Usaha Luar Negeri adalah warga negara asing atau badan usaha yang didirikan dan berkedudukan di luar wilayah hukum

Negara Kesatuan Republik Indonesia yang melakukan kegiatan usaha di bidang PMSE di wilayah negara Republik Indonesia”.

## **B. Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)**

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) merupakan lembaga independen yang berkedudukan sebagai organ pelengkap lembaga negara (*state auxiliary organ*) untuk mengawasi dan menegakkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. KPPU dibentuk berdasarkan amanat Pasal 30 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dengan status: untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang ini dibentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang selanjutnya disebut Komisi; Komisi adalah suatu lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah serta pihak lain; Komisi bertanggung jawab kepada Presiden. Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha menjadi peraturan turunan dari Pasal 34 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang menyatakan “pembentukan Komisi serta susunan organisasi, tugas, dan fungsi Komisi ditetapkan dengan Keputusan Presiden”.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam Pasal 35 menyebutkan tugas komisi meliputi: a. melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 16; b. 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; c. 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; d. mengambil tindakan sesuai dengan wewenang Komisi sebagaimana diatur dalam Pasal 36; e. memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat; f. menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan Undang-undang ini; g. memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja Komisi kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat. KPPU dalam menjalankan tugasnya, memiliki kewenangan yang meliputi mengawasi, menegakkan, dan menetapkan sanksi pelanggaran persaingan usaha di Indonesia. Pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menyebutkan Wewenang Komisi Pengawas Persaingan Usaha meliputi:

1. Menerima laporan dari masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
2. Melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
3. Melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud huruf e dan huruf f, yang tidak bersedia memenuhi panggilan Komisi;
4. Meminta keterangan dari instansi Pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini;
5. Mendapatkan, meneliti, dan atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan atau pemeriksaan;
6. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat;
7. Memberitahukan putusan Komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
8. Menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini.

KPPU merupakan lembaga independen yang diberikan kewenangan menangani perkara pelanggaran persaingan usaha yang secara khusus diatur berbeda dengan tindak pidana pada umumnya, sebab hukum persaingan usaha membutuhkan penanganan khusus oleh orang-orang yang memiliki keahlian dan pengalaman mengenai iklim persaingan dan mekanisme pasar.<sup>25</sup>

KPPU bertugas menangani perkara persaingan usaha, namun tidak menjadi satu-satunya sebab Pengadilan Negeri (PN) dan Mahkamah Agung diberi kewenangan untuk menyelesaikan perkara pelanggaran hukum persaingan usaha. Pengadilan Negeri memiliki wewenang untuk menangani perkara persaingan usaha yang bersifat pidana dan menangani pelanggaran tidak menjalankan putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang menjadi ranah pidana. Mahkamah Agung berwenang menangani untuk menyelesaikan perkara persaingan usaha ketika diajukan kasasi terhadap putusan Pengadilan Negeri.<sup>26</sup>

KPPU menjadi lembaga negara komplementer yang mengemban tugas kompleks yakni mengawasi setiap praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat dari pelaku usaha meliputi perjanjian yang dilarang; kegiatan yang dilarang; dan penyalahgunaan posisi dominan. KPPU juga memiliki kewenangan *quasijudicial* atau eksekutorial terhadap putusan-putusan yang ditetapkannya. KPPU memiliki dua pendekatan mendasar dalam melaksanakan tugasnya, yaitu:

1. Pendekatan struktur pasar dengan menganalisis bukti-bukti yang ada dan mengevaluasinya terhadap pasar bersangkutan yang terdiri dari tiga unsur penting yakni geografi atau wilayah/area pasar, pelaku usaha dan produk

---

<sup>25</sup> Susanti Adi Nugroho, 2018, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia.*, Prenada Media, Jakarta, hlm. 540.

<sup>26</sup> Kurnia Toha, 2019, "Urgensi Amandemen UU Tentang Persaingan Usaha di Indonesia: Problem dan Tantangan", *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Vol. 49, No. 1, hlm. 83-4.

- (barang atau jasa) untuk memutuskan apakah praktik tersebut merupakan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.<sup>27</sup>
2. Pendekatan pelaku pasar, menyangkut aspek “*conduct of business*” artinya Komisi harus melihat perkembangan bisnis pelaku usaha disebabkan oleh efisiensi dan inovasi menciptakan produk barang/jasa yang berkualitas, bukan dengan cara praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.<sup>28</sup>

KPPU dengan kewenangan yang dimiliki senantiasa menjaga iklim persaingan usaha dari ancaman dari pelaku usaha dan dari pemerintah selaku regulator. KPPU memberikan perlindungan kepada pelaku usaha, khususnya pelaku usaha kecil dan menengah sebagai perwujudan tujuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 untuk memberikan kesamaan kesempatan berusaha bagi pelaku usaha besar, menengah, dan kecil. Pelaku usaha besar tidak boleh menyalahgunakan posisi dominannya untuk menetapkan harga di bawah harga pasar yang dapat mengakibatkan pelaku usaha kecil sulit bersaing di pasar bersangkutan. Unsur kepentingan umum harus terus dilindungi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang berlandaskan asas demokrasi ekonomi, karenanya KPPU tidak hanya mengedepankan produktivitas dan efisiensi, tetapi juga pendekatan hukum yang berkeadilan. Pemerintah dalam persaingan usaha juga hanya bertindak sebagai regulator dan pengawas saja, sebab kontrol pemerintah yang dominan dikhawatirkan dapat membatasi iklim persaingan usaha di Indonesia.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2020, *Ringkasan Eksekutif: Penelitian Pelaku Usaha dan Struktur Pasar pada Sektor Ekonomi Digital.*, KPPU, Jakarta, hlm. 4.

<sup>28</sup> Suyud Margono, *Op.Cit.*, hlm. 204.

<sup>29</sup> Natasya Ningrum Sirait, Dkk, 2009, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks & Konteks.*, KPPU & GTZ, Jakarta, hlm. 311.

### C. Paradigma dalam Organisasi Industri

Fokus utama kebijakan hukum persaingan usaha adalah perilaku bisnis pelaku usaha yang berpotensi mendominasi pasar melalui antara lain: kartel atau penetapan harga. Penyalahgunaan posisi dominan, dan pengawasan merger perusahaan dan lain sebagainya. Tujuan utama hukum persaingan usaha adalah mendorong terjadinya persaingan usaha yang sehat, dalam arti mampu menciptakan pasar yang responsif terhadap kebutuhan dan keluhan konsumen sekaligus memastikan alokasi sumber daya ekonomi yang tidak terpusat. Alokasi sumber daya ekonomi yang terbagi akan mendorong efisiensi, produktivitas, dan insentif untuk inovasi. Hasil dari persaingan usaha yang sehat juga diarahkan pada adanya pilihan produk dengan kualitas yang bersaing bagi konsumen, harga yang bersaing, dan permintaan konsumen yang memadai mengarah pada kesejahteraan ekonomi.<sup>30</sup>

Diskursus hukum persaingan usaha dapat dikaji secara makro secara global, yakni persaingan menuntut adanya inovasi dan fleksibilitas dalam menyesuaikan tantangan yang sewaktu-waktu dapat mengubah kondisi pasar. Pendekatan mikro juga dilakukan dengan mengkaji kebijakan internal perusahaan dalam persaingan, yakni kemampuan untuk bersaing memproduksi produk barang/jasa berkualitas dengan harga dan ongkos produksi yang tepat untuk memenuhi kebutuhan konsumen.<sup>31</sup> Perilaku perusahaan tersebut termuat dalam suatu paradigma organisasi industri berupa kebijakan terhadap pesaing dan konsumen. Konsumen dan pelaku usaha adalah dua sisi yang saling berdampingan, menyangkut apa yang

---

<sup>30</sup> J Widiantoro, Y. Sari Murti Widiyastuti & Th. Agung M. Harsiwi, 2020, *Pemetaan Masalah Perlindungan Konsumen dalam Perspektif Konsumen dan Pelaku Usaha.*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, hlm. 25-26.

<sup>31</sup> *Ibid.*



diinginkan konsumen memberikan cerminan kinerja yang baik bagi perusahaan di pasar. Perusahaan selalu berusaha mencapai *output* kinerja pasar yang baik melalui efisiensi, *full employment*, distribusi pendapatan, kesejahteraan sosial dan lain sebagainya. Pola tersebut membentuk suatu paradigma organisasi industri yang berfokus pada struktur pasar, interaksi dan respons perusahaan (misalnya, penetapan harga) dalam memperoleh kinerja positif.<sup>32</sup>

Pola kebijakan dan perilaku perusahaan dalam persaingan usaha dimanifestasikan dalam beberapa paradigma organisasi industri sebagai berikut:

#### 1. Paradigma Harvard

Edward S. Mason seorang ekonom dari Universitas Harvard yang pertama kali mengenalkan paradigma organisasi industri yang mengacu pada *Structure Conduct Performance* (SCP) tradisional. Struktur pasar secara linier memengaruhi perilaku perusahaan dalam membuat keputusan untuk berkompetisi atau berkolusi, misalnya pada tingkat konsentrasi yang tinggi cenderung akan bersikap kolusi yang berimplikasi tercapainya kinerja positif suatu perusahaan. Kinerja yang baik diperoleh dari struktur dan perilaku kompetitif. Hubungan kausalitas linier tersebut digambarkan dalam suatu pola:

Kinerja = f (struktur, perilaku, dan kondisi pasar).

Ukuran kinerja yang diambil biasanya tingkat keuntungan, variabel struktur, mencakup tingkat konsentrasi dan hambatan masuk, kondisi dasar dapat berupa kondisi permintaan, pertumbuhan ekonomi dan lain sebagainya.<sup>33</sup> Paradigma

---

<sup>32</sup> Giorgo Sertsios, 2020, "Corporate Finance, Industrial Organization, and Organizational Economics", *Journal of Corporate Finance*, Vol. 64, hlm. 1-2.

<sup>33</sup> Lubis Dkk, *Op.Cit.*, hlm. 55.

Harvard dalam persaingan usaha menggunakan pendekatan struktural, berimplikasi pada pandangan yang menolak penguasaan suatu perusahaan tertentu terhadap lebih dari 50% pangsa pasar. Para tokoh dari paradigma ini memberi contoh perusahaan-perusahaan besar yang mendominasi seperti *Standar Oil Company* dan *United State Steel Corporation* yang menguasai pasar bersangkutan akan berdampak buruk termasuk bagi konsumen, karenanya pemerintah harus campur tangan untuk mencegah terjadinya pemusatan kekuatan pasar. Undang-Undang Anti-Monopoli Amerika Serikat yang muncul pada era ini yaitu *the Sherman Act* dan *the Clayton Act* mengikuti cara pandang ini. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang masih berlaku di Indonesia saat ini masih menggunakan paradigma tersebut.<sup>34</sup>

## 2. Paradigma Chicago

Paradigma Chicago lebih menekankan pada analisis teoritis, didukung oleh pemerintah ekonom mikroekonomi dan memengaruhi kebijakan persaingan usaha Amerika Serikat hingga pertengahan tahun 1970-an. Paradigma Chicago memiliki pandangan yang bersebrangan dengan Paradigma Harvard sehingga kerap disebut sebagai ‘rival’ dari Paradigma SCP tersebut. Paradigma Chicago memiliki perbedaan mendasar yakni berangkat dari model persaingan sempurna yang dianggap memiliki kekuatan *explanatory* yang lebih baik. Paradigma Chicago memandang sumber utama munculnya kekuatan monopoli adalah adanya campur tangan pemerintah selaku regulator di pasar. Pemerintah secara langsung atau tidak

---

<sup>34</sup> Shidarta, 2018, “Sekilas Aliran-Aliran dalam Persaingan Usaha”, <https://business-law.binus.ac.id/2018/03/11/sekilas-aliran-aliran-dalam-persaingan-usaha/>. Diakses pada 27 Oktober 2023.

langsung dapat mencegah atau menghalangi beberapa pelaku usaha untuk berkompetisi yang jelas menguntungkan perusahaan lain. Pemerintah harus menjaga jarak dan mundur dari pasar, sehingga semuanya diserahkan pada mekanisme pasar. Monopoli dipandang akan tetap ada, namun bersifat temporal jika tidak didukung oleh pemerintah. Perusahaan yang paling efisien akan menguasai pasar, hal ini bersifat temporal selama belum ada perusahaan lain yang mampu melampaui karena pasar akan bersifat *self-correcting*.<sup>35</sup>

Efisiensi relatif dari setiap perusahaan menjadi penentu nyata dari posisi perusahaan di dalam struktur pasar dan perilaku. Perusahaan yang mampu memproduksi lebih efisien akan menghasilkan keuntungan yang besar sehingga akan dapat mengambil pangsa pasar yang lebih besar. Hubungan antara variabel keuntungan dengan struktur pasar pun berubah.<sup>36</sup>

Pangsa pasar = f (Tingkat keuntungan, Perilaku, Kondisi dasar).

Paradigma Chicago menyangsikan keberhasilan perilaku kolusi suatu perusahaan memusatkan kekuatan, sebab struktur pasar akan lebih ditentukan oleh efisiensi dan produktivitas dan kebebasan akses pasar yang akan menjamin tercapainya perilaku dan kinerja yang optimal oleh perusahaan. Penerapan standar efisiensi ekonomi telah memungkinkan perusahaan-perusahaan kuat di berbagai sektor untuk mengendalikan pasar dan, sebagai konsekuensinya, menggunakan kekuatan pasar, yang selanjutnya berkontribusi terhadap kesenjangan. Paradigma Chicago mendukung penegakan undang-undang persaingan usaha yang akan

---

<sup>35</sup> Lubis Dkk, *Op.Cit.*, hlm. 57.

<sup>36</sup> *Ibid.*

mengarah pada tindakan yang dianggap anti persaingan “jika tindakan tersebut merugikan konsumen berpendapatan menengah dan rendah, dan di sisi lain menguntungkan konsumen dan pemegang saham yang lebih kaya”.<sup>37</sup>

### 3. Paradigma Ekonomi Industri Baru (*New Industrial Economics*)

Paradigma ekonomi industri baru berkembang pada tahun 1980-1990 yang berbasis pada teori permainan (*game theory*), statistik, dan model ekonometrik dalam menganalisis ekonomi pasar. Paradigma ekonomi industri baru kekhususannya terletak pada kenyataan bahwa ia telah memperkenalkan pemodelan (proposisi teoretis/uji empiris) dalam konteks yang ditandai dengan konsentrasi industri namun juga oleh besarnya minat kebijakan publik terhadap permasalahan persaingan tidak sempurna, regulasi dan kebijakan persaingan.<sup>38</sup> Paradigma ekonomi industri baru muncul sebagai reaksi atas ketidakpuasan terhadap aliran tradisional yakni Paradigma Harvard dan Paradigma Chicago.

Paradigma ekonomi industri baru dapat disebut sebagai sintesa dari paradigma tradisional. Paradigma ekonomi industri baru tetap menggunakan metode empiris dari Paradigma Harvard, namun tidak puas dengan penjelasan teoritis dari aliran SCP. Ekonomi industri baru berusaha menggabungkan dasar analisis dari aliran SCP dengan menambahkan penjelasan teoritis terhadap permasalahan yang muncul secara empiris. Ekonomi industri baru membedakan dirinya dari pendekatan empiris melalui metodologi baru, yang dicontohkan oleh

---

<sup>37</sup> Lina M. Khan & Sandeep Vaheesan, 2017, “Market Power and Inequality: The Antitrust Counterrevolution and Its Discontents”, *Harvard Law & Policy Review* 235, hlm. 269.

<sup>38</sup> Dimitri Uzunidis, 2016, “Propaedeutics in the Theory of the Industrial Organisation: the SCP (Structure, Conduct, Performance) Model”, *Journal of Innovation Economics & Management* 2, hlm. 204.

tradisi Mazhab Chicago yang didasarkan pada kebutuhan akan teori rigid yang menganalisis berbagai hubungan sebab akibat yang menjadi ciri organisasi industri dalam perekonomian kompetitif. Paradigma ekonomi industri baru menganalisis perilaku dan tindakan oleh perusahaan di pasar bersangkutan dalam suatu model 'permainan'. Perusahaan di pasar memiliki kemungkinan perilaku dan tindakan yang berbeda-beda, dari kemungkinan tersebut dicari satu model yang paling mampu menjelaskan proses empiris dengan baik sehingga paradigma ekonomi industri baru berkembang hingga saat ini dalam menjelaskan praktik empiris dengan sangat baik. Paradigma baru kebijakan industri kurang sistematis dan dogmatik dari sebelumnya dan semakin pragmatis serta disesuaikan dengan konteks.<sup>39</sup>

#### **D. Larangan dalam Hukum Persaingan Usaha**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat memuat pengaturan mengenai larangan dalam hukum persaingan usaha sebagai berikut:

##### **1. Perjanjian yang Dilarang**

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mengatur secara khusus mengenai perjanjian yang dilarang. Pasal 1 ayat (7) mendefinisikan perjanjian sebagai suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apa pun, baik tertulis maupun tidak tertulis. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 merumuskan bahwa perjanjian dapat dalam

---

<sup>39</sup> Richard Arena & Veronique Dutraive, 2016, "Industrial Economics and Policy: Recent History and Theoretical Foundations", *Revue d'Economie Industrielle* 154, hlm. 54.

bentuk tertulis maupun tidak tertulis, kedua-duanya diakui atau digunakan sebagai alat bukti dalam kasus persaingan usaha. Bentuk-bentuk perjanjian yang dilarang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 diantaranya:

a) Oligopoli

Pasal 4:

(1) Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk secara bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. (2) Pelaku usaha patut diduga atau dianggap secara bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa, sebagaimana dimaksud ayat (1), apabila 2 (dua) atau 3 (tiga) pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75% (tujuh puluh lima persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

b) Penetapan Harga

Pasal 5:

(1) Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga atas suatu barang dan atau jasa yang harus dibayar oleh konsumen atau pelanggan pada pasar bersangkutan yang sama. (2) Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) tidak berlaku bagi: a. suatu perjanjian yang dibuat dalam suatu usaha patungan; atau b. suatu perjanjian yang didasarkan undang-undang yang berlaku.

Pasal 6:

Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian yang mengakibatkan pembeli yang satu harus membayar dengan harga yang berbeda dari harga yang harus dibayar oleh pembeli lain untuk barang dan atau jasa yang sama.

Pasal 7:

Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga di bawah harga pasar, yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.

Pasal 8:

Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang memuat persyaratan bahwa penerima barang dan atau jasa tidak akan menjual atau memasok kembali barang dan atau jasa yang diterimanya, dengan harga yang lebih rendah daripada harga yang telah diperjanjikan sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.

c) Pembagian Wilayah

Pasal 9:

Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya yang bertujuan untuk membagi wilayah pemasaran atau alokasi pasar terhadap barang dan atau jasa sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

d) Pemboikotan

Pasal 10:

(1) Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya, yang dapat menghalangi pelaku usaha lain untuk melakukan usaha yang sama, baik untuk tujuan pasar dalam negeri maupun pasar luar negeri. (2) Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya, untuk menolak menjual setiap barang dan atau jasa dari pelaku usaha lain sehingga perbuatan tersebut: a. merugikan atau dapat diduga akan merugikan pelaku usaha lain; atau b. membatasi pelaku usaha lain dalam menjual atau membeli setiap barang dan atau jasa dari pasar bersangkutan.

e) Kartel

Pasal 11:

Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

f) *Trust*

## Pasal 12:

Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk melakukan kerja sama dengan membentuk gabungan perusahaan atau perseroan yang lebih besar, dengan tetap menjaga dan mempertahankan kelangsungan hidup masing-masing perusahaan atau perseroan anggotanya, yang bertujuan untuk mengontrol produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa, sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

## g) Oligopsoni

## Pasal 13:

(1) Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang bertujuan untuk secara bersama-sama menguasai pembelian atau penerimaan pasokan agar dapat mengendalikan harga atas barang dan atau jasa dalam pasar bersangkutan, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. (2) Pelaku usaha patut diduga atau dianggap secara bersama-sama menguasai pembelian atau penerimaan pasokan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) apabila 2 (dua) atau 3 (tiga) pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75% (tujuh puluh lima persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

## h) Integrasi Vertikal

## Pasal 14:

Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang bertujuan untuk menguasai produksi sejumlah produk yang termasuk dalam rangkaian produksi barang dan atau jasa tertentu yang mana setiap rangkaian produksi merupakan hasil pengolahan atau proses lanjutan, baik dalam satu rangkaian langsung maupun tidak langsung, yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat.

## i) Perjanjian Tertutup

## Pasal 15:

(1) Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang memuat persyaratan bahwa pihak yang menerima barang dan atau jasa hanya akan memasok atau tidak memasok kembali barang dan atau jasa tersebut kepada pihak tertentu dan atau pada tempat tertentu. (2) Pelaku



usaha dilarang membuat perjanjian dengan pihak lain yang memuat persyaratan bahwa pihak yang menerima barang dan atau jasa tertentu harus bersedia membeli barang dan atau jasa lain dari pelaku usaha pemasok. (3) Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian mengenai harga atau potongan harga tertentu atas barang dan atau jasa, yang memuat persyaratan bahwa pelaku usaha yang menerima barang dan atau jasa dari pelaku usaha pemasok: harus bersedia membeli barang dan atau jasa lain dari pelaku usaha pemasok; atau tidak akan membeli barang dan atau jasa yang sama atau sejenis dari pelaku usaha lain yang menjadi pesaing dari pelaku usaha pemasok.

j) Perjanjian Dengan Pihak Luar Negeri

Pasal 16:

Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pihak lain di luar negeri yang memuat ketentuan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

## 2. Kegiatan yang Dilarang

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 turut mengatur mengenai kegiatan yang dilarang bagi pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Kegiatan yang dilarang mengacu pada tindakan atau perbuatan hukum sepihak yang dilakukan oleh satu pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha tanpa adanya keterkaitan hubungan (hukum) secara langsung dengan pelaku usaha lainnya.<sup>40</sup>

Pelaku usaha dilarang melakukan kegiatan sebagai berikut:

a) Monopoli

Pasal 17: (1) Pelaku usaha dilarang melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. (2) Pelaku usaha patut diduga atau dianggap melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa

<sup>40</sup> Susanti Adi Nugroho, 2018, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia.*, Prenada Media, Jakarta, hlm. 225.

sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) apabila: a. barang dan atau jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya; atau b. mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan atau jasa yang sama; atau c. satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

b) Monopsoni

Pasal 18: (1) Pelaku usaha dilarang menguasai penerimaan pasokan atau menjadi pembeli tunggal atas barang dan atau jasa dalam pasar bersangkutan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. (2) Pelaku usaha patut diduga atau dianggap menguasai penerimaan pasokan atau menjadi pembeli tunggal sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) apabila satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

c) Penguasaan Pasar

Pasal 19: Pelaku usaha dilarang melakukan satu atau beberapa kegiatan, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat berupa: a. menolak dan atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan; atau b. menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya itu; atau c. membatasi peredaran dan atau penjualan barang dan atau jasa pada pasar bersangkutan; atau d. melakukan praktek monopoli terhadap pelaku usaha tertentu.

Pasal 20: Pelaku usaha dilarang melakukan pemasokan barang dan atau jasa dengan cara melakukan jual rugi atau menetapkan harga yang sangat rendah dengan maksud untuk menyingkirkan atau mematikan usaha pesaingnya di pasar bersangkutan sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Pasal 21: Pelaku usaha dilarang melakukan kecurangan dalam menetapkan biaya produksi dan biaya lainnya yang menjadi bagian dari komponen harga barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.

d) Persekongkolan

Pasal 22: Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat

mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Pasal 23: Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mendapatkan informasi kegiatan usaha pesaingnya yang diklasifikasikan sebagai rahasia perusahaan sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Pasal 24: Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk menghambat produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa pelaku usaha pesaingnya dengan maksud agar barang dan atau jasa yang ditawarkan atau dipasok di pasar bersangkutan menjadi berkurang baik dari jumlah, kualitas, maupun ketepatan waktu yang dipersyaratkan.

### 3. Penyalahgunaan Posisi Dominan

Pelaku usaha mempunyai posisi dominan tidak dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, asalkan pencapaian posisi dominan tersebut dilakukan melalui persaingan usaha yang sehat atau fair. Persaingan usaha tidak sehat yang dilarang oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah apabila pelaku usaha tersebut menyalahgunakan posisi dominannya.<sup>41</sup> Pelaku usaha yang mempunyai posisi dominan dapat melakukan suatu tindakan untuk mencegah atau menghalangi konsumen untuk memperoleh barang dan atau jasa yang bersaing, baik dari segi harga maupun kualitas dengan menetapkan syarat perdagangan.

Ketentuan Pasal 25 ayat (1) pelaku usaha yang mempunyai posisi dominan dapat menyalahgunakan posisi dominannya baik secara langsung maupun tidak langsung untuk: a. mencegah dan atau menghalangi konsumen memperoleh barang dan atau jasa yang bersaing, baik dari segi harga maupun kualitas dengan menetapkan syarat-syarat perdagangan; atau b. membatasi pasar dan pengembangan teknologi; c. menghambat pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing untuk memasuki pasar bersangkutan. Syarat utama yang harus dipenuhi oleh ketentuan Pasal 25 ayat (1) huruf a adalah syarat perdagangan yang dapat mencegah konsumen memperoleh barang yang bersaing baik dari segi harga maupun dari segi kualitas.

#### Penyalahgunaan Posisi Dominan pada praktik Rangkap Jabatan:

Pasal 26 menyebutkan bahwa Seseorang yang menduduki jabatan sebagai direksi atau komisaris dari suatu perusahaan, pada waktu yang bersamaan dilarang merangkap menjadi direksi atau komisaris pada perusahaan lain, apabila

---

<sup>41</sup> Lubis, Dkk, *Op.Cit.*, hlm. 246.

perusahaan-perusahaan tersebut: a. berada dalam pasar bersangkutan yang sama; atau b. memiliki keterkaitan yang erat dalam bidang dan atau jenis usaha; atau c. secara bersama dapat menguasai pangsa pasar barang dan atau jasa tertentu, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Pelaku usaha dilarang memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang yang sama atau mendirikan beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, apabila kepemilikan tersebut mengakibatkan: a. satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang dan atau jasa tertentu; b. dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75% (tujuh puluh lima persen) pangsa pasar satu jenis barang dan atau jasa tertentu.

Pasal 28: (1) Pelaku usaha dilarang melakukan penggabungan atau peleburan badan usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. (2) Pelaku usaha dilarang melakukan pengambilalihan saham perusahaan lain apabila tindakan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. (3) ketentuan lebih lanjut mengenai penggabungan atau peleburan badan usaha yang dilarang sebagaimana dimaksud ayat (1), dan ketentuan mengenai pengambilalihan saham perusahaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), diatur dalam Peraturan Pemerintah.

#### **E. Merger (Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan)**

Merger perusahaan dapat diartikan sebagai dua atau lebih perusahaan yang melakukan penggabungan sehingga satu atau dua perusahaan lainnya akan dibubarkan dan hilang secara hukum. Merger dapat dilakukan baik secara internal maupun eksternal, adapun merger internal dapat terjadi ketika perusahaan yang akan bergabung berada dalam satu kepemilikan induk yang sama, sedangkan merger eksternal terjadi ketika perusahaan yang akan bergabung berada dalam induk perusahaan dengan kepemilikan yang berbeda.<sup>42</sup> Merger bertujuan untuk memperluas jaringan usaha dan meningkatkan kinerja perusahaan, serta salah satu

---

<sup>42</sup> Muhammad Fadhali Yusuf, 2022, "Reformulasi Sistem Post Merger Notification untuk Menghindari *Rechtvacuum* Pembatalan Merger oleh KPPU", *Jurnal Persaingan Usaha*, Vol. 2, No. 2, hlm. 113.

metode untuk melakukan restrukturisasi perusahaan. Merger atau penggabungan merupakan perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu badan usaha dengan badan usaha lainnya untuk menggabungkan diri dan bersama-sama menjalankan usahanya. Merger dilaksanakan dengan maksud agar dapat memberikan keefektifan dalam berusaha serta membantu usaha kecil yang sedang membutuhkan dana segar agar usahanya tetap berjalan dengan baik.<sup>43</sup>

Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menunjukkan beberapa bentuk kegiatan peningkatan kekuatan perusahaan seperti Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan. Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 mendefinisikan Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan sebagai berikut:

1. Penggabungan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu Badan Usaha atau lebih untuk menggabungkan diri dengan Badan Usaha lain yang telah ada yang mengakibatkan aktiva dan pasiva dari Badan Usaha yang menggabungkan diri beralih karena hukum kepada Badan Usaha yang menerima penggabungan dan selanjutnya status Badan Usaha yang menggabungkan diri berakhir karena hukum.
2. Peleburan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh dua Badan Usaha atau lebih untuk meleburkan diri dengan cara mendirikan satu Badan Usaha baru yang karena hukum memperoleh aktiva dan pasiva dari Badan Usaha yang meleburkan diri dan status Badan Usaha yang meleburkan diri berakhir karena hukum.
3. Pengambilalihan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh Pelaku Usaha untuk mengambilalih saham Badan Usaha yang mengakibatkan beralihnya pengendalian atas Badan Usaha tersebut.

---

<sup>43</sup> Farid Ibrahim Suhandi, 2019, "Kebijakan Pre-Merger Notification Badan Usaha Sebagai Penegakan Hukum di Era Revolusi Industri 4.0", *Lex Scientia Law Review*, Vol. 3, No. 2, hlm. 134-135.

Pelaku usaha tidak dilarang melakukan ketiga bentuk peningkatan kekuatan perusahaan di atas, yang dilarang adalah penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Komisi Pengawas Persaingan Usaha berupaya mencegah dan menindak terjadinya persaingan yang tidak sehat akibat menumpuknya kekuatan ekonomi pada sekelompok kecil pelaku ekonomi serta sejauh mungkin mencegah monopoli dan monopsoni dalam segala bentuknya yang merugikan masyarakat, maka harus diatur tentang persyaratan dan tata cara merger sebab di dalam merger akan terjadi posisi dominan yang pada akhirnya dapat menimbulkan praktik monopoli. Indonesia mengenal sistem *Post Merger Notification* sebagai upaya penilaian pelaku usaha yang melakukan transaksi penggabungan, peleburan dan pengambilalihan, dengan pemenuhan persyaratan tertentu sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.<sup>44</sup>

KPPU sebagai lembaga yang berwenang melakukan penilaian terhadap Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan badan usaha, mengeluarkan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2019 tentang Penilaian Terhadap Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan, Saham Perusahaan yang dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat.

---

<sup>44</sup> Muhammad Fadhali Yusuf, *Op.Cit.*, hlm. 114.

KPPU melakukan penilaian atas notifikasi merger menyangkut Batasan Nilai Aset dan Penjualan sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Perkom Nomor 3 Tahun 2019 yakni:

Kewajiban pemberitahuan Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan yang berakibat nilai aset dan/atau penjualannya melebihi jumlah tertentu. Batas nilai Aset Badan Usaha hasil Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan yang wajib melakukan notifikasi yakni melebihi Rp2.500.000.000.000,00 (dua triliun lima ratus miliar rupiah); atau nilai Penjualan Badan Usaha hasil Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan melebihi Rp5.000.000.000.000,00 (lima triliun rupiah).

KPPU melakukan penghitungan Nilai Aset dan/atau penjualan hasil Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan Saham dan/atau Aset Perusahaan berdasarkan penjumlahan nilai penjualan dan/atau Aset tahun terakhir yang telah diaudit dari masing-masing pihak yang melakukan Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan Saham dan/atau Aset Perusahaan ditambah dengan nilai Aset dan/atau penjualan dari seluruh Badan Usaha yang secara langsung maupun tidak langsung mengendalikan atau dikendalikan oleh Pelaku Usaha yang melakukan Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan Saham dan/atau Aset Perusahaan. Perpindahan Aset diatur dalam Pasal 5 ayat (1):

Perpindahan Aset dipersamakan dengan Pengambilalihan Saham Perusahaan dalam hal perpindahan Aset tersebut: a. mengakibatkan beralihnya pengendalian dan/atau penguasaan Aset; dan/atau b. meningkatkan kemampuan penguasaan atas suatu pasar tertentu oleh Badan Usaha yang mengambilalih.

Pengecualian notifikasi Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan bagi Perusahaan Terafiliasi. Pasal 6 ayat (3) menjelaskan Hubungan afiliasi sebagaimana dimaksud ayat (2) merupakan hubungan pengendalian yang terjadi akibat kepemilikan saham lebih dari 50% (lima puluh persen) atau kurang dari 50% (lima puluh persen) tetapi dapat mempengaruhi dan/atau menentukan

kebijakan pengelolaan Badan Usaha dan/atau mempengaruhi dan menentukan pengelolaan Badan Usaha. Tanggal notifikasi juga turut diatur mengenai batas waktu pemberitahuan Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan sebagaimana diatur dalam Pasal 7 yakni:

Notifikasi atas Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan Saham dan/atau Aset Perusahaan kepada Komisi wajib dilakukan paling lama 30 (tiga puluh) Hari sejak tanggal Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan Saham dan/atau Aset Perusahaan berlaku efektif secara yuridis.

#### **F. Pendekatan “*Rules of Reason*” dan “*Per Se Illegal*” dalam Hukum Persaingan Usaha**

Hukum persaingan usaha telah lama menggunakan pendekatan *per se illegal* maupun *rules of reason* untuk menilai suatu tindakan tertentu oleh pelaku usaha merupakan praktik monopoli dan/atau persaingan tidak sehat. KPPU sebagai otoritas persaingan usaha menggunakan pendekatan *rules of reason* untuk membuat evaluasi mengenai akibat suatu perjanjian atau kegiatan tertentu dari pelaku usaha, untuk menentukan tindakan tersebut bersifat menghambat adanya persaingan usaha. Pendekatan *per se illegal* sebaliknya menyatakan suatu perjanjian atau kegiatan tertentu dari pelaku usaha sebagai hal yang melanggar hukum persaingan usaha, tanpa melakukan proses evaluasi terlebih dahulu.<sup>45</sup>

Pendekatan *rules of reason* dan *per se illegal* diberlakukan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Tindakan yang dilarang secara *per se* diasumsikan mengandung konsekuensi praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat

---

<sup>45</sup> Dwi Fidhayanti & Risma Nur Arifah, 2021, “Penerapan Prinsip Rule Of Reason pada Putusan Perkara Nomor 08-KPPU-I-2020 tentang Dugaan Praktik Diskriminasi antara Telkom-Telkomsel dan Netflix”, *Jurnal Persaingan Usaha*, Vol. 1, No. 2, hlm. 71.



tanpa proses evaluasi lebih lanjut. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 membedakan pendekatan *rules of reason* maupun *per se illegal* dengan indikator ada atau tidaknya anak kalimat “*patut diduga*” atau “*yang dapat mengakibatkan*” atau “*sehingga dapat mengakibatkan*”. Penggunaan kata “dapat” dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 sengaja digunakan untuk menunjukkan telah terjadinya suatu perbuatan, dan jika memang perbuatan tersebut menyebabkan hambatan persaingan dengan adanya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak. Makna kata “dapat” berarti suatu akibat yang ditimbulkan tidak langsung eksis, melainkan melalui proses evaluasi oleh otoritas yang berwenang yakni KPPU.<sup>46</sup> Penerapan pendekatan *rules of reason* maupun *per se illegal* nampak pada contoh kasus sebagai berikut:

1. Penerapan Prinsip *Rule of Reason* pada Putusan Perkara Nomor 08/KPPU-I/2020 tentang Dugaan Praktik Diskriminasi antara Telkom-Telkomsel dan *Netflix*

*Netflix* masuk dan membuka layanannya ke Indonesia sebagai bagian dari beroperasinya bisnis di 130 negara lainnya. Telkom dan Telkomsel sebagai penyelenggara jasa telekomunikasi paling dominan di Indonesia pada tanggal 27 Januari 2016 melakukan pemblokiran layanan akses internet terhadap *Netflix*, dengan alasan banyaknya penggunaan *bandwith* jaringan sehingga mengganggu jaringan lain serta konten *netflix* mengandung unsur pornografi dan tidak sesuai dengan nilai budaya Indonesia. *Netflix* yang merasa dirugikan karena hal tersebut, kemudian

---

<sup>46</sup> Shidarta, 2018, *Aspek Hukum Ekonomi dan Bisnis.*, Prenada Media, Jakarta, hlm. 158.-159.

melaporkan Telkom-Telkomsel ke KPPU dengan unsur dugaan diskriminasi sebagaimana diatur dalam Pasal 19 huruf (d) “Pelaku usaha dilarang melakukan satu atau beberapa kegiatan, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat berupa: membatasi peredaran dan atau penjualan barang dan atau jasa pada pasar bersangkutan.”<sup>47</sup>

KPPU kemudian melakukan evaluasi lebih lanjut sebagai upaya penerapan Pasal 19 yang termasuk prinsip *rules of reason*. Penggunaan prinsip *rule of reason* dalam perkara Telkom- Telkomsel dan *Netflix* mengharuskan adanya pembuktian, mengevaluasi mengenai akibat dari kegiatan pemblokiran dan analisis atas penguasaan pasar Telkom pada jaringan tetap (*fixed broadband*) dan Telkomsel pada jaringan bergerak (*mobile broadband*). Tindakan pemblokiran oleh Telkom-Telkomsel dianggap berbeda, karena hanya memblokir *Netflix* di pasar *Subscription Based Video on Demand* (SVOD), namun diketahui bahwa beberapa *Subscription Based Video on Demand* (SVOD) telah beroperasi dan belum ada perjanjian kerja sama dan tidak diblokir oleh Terlapor I Telkom dan Terlapor II Telkomsel. Tindakan pemblokiran yang dilakukan tidak sesuai dengan tata cara pemblokiran berdasarkan Permenkominfo Nomor 19 Tahun 2014. Majelis memutuskan Terlapor I Telkom dan Terlapor II Telkomsel terbukti memberikan perlakuan berbeda antara *Netflix* dengan

---

<sup>47</sup> Dwi Fidhayanti & Risma Nur Arifah, *Op.Cit.*

*Subscription Based Video on Demand (SVOD)* lain dan Unsur Melakukan Praktik Diskriminasi terpenuhi.<sup>48</sup>

Majelis Komisi menggunakan pendekatan *rule of reason* pada penyelidikan dan persidangan terbukti motif penutupan akses atau pemblokiran layanan *Netflix* tidak berdasar karena hanya *Subscription Based Video on Demand (SVOD) Netflix* yang diblokir tidak sesuai dengan tata cara pemblokiran serta tidak ada alasan pemblokiran yang jelas hingga dijelaskan oleh ahli dan saksi Telkom dan Telkomsel bahwa hal tersebut untuk menghindari konten bermuatan negatif. Putusan Perkara Nomor 08/KPPU-I/2020 memutuskan kegiatan diskriminasi tidak menimbulkan adanya persaingan usaha tidak sehat, karena unsur dampak yang dapat menyebabkan kerugian secara ekonomi tidak terpenuhi dalam kasus ini dengan semakin tingginya pendapatan Netflix di Indonesia.

2. Keputusan KPPU Perkara Nomor 14/KPPU-I/2014 terkait Penetapan Harga penjualan LPG di wilayah Bandung dan Sumedang

Hiswana Migas dan beberapa anggota lainnya sebagai pelaku usaha penjualan LPG di wilayah Bandung dan Sumedang membuat perjanjian pada tanggal 21 Juni 2011 bersama mengenai harga jual LPG kepada pelanggan di wilayah tersebut. Isi perjanjian tersebut menetapkan harga LPG 12kg sebesar Rp. 70.200 untuk gudang bekas agen, untuk sub agen/distributor/toko sebesar Rp. 71.200, dan untuk konsumen akhir/industri kecil menengah sebesar Rp. 73.200. Perjanjian juga

---

<sup>48</sup> *Ibid.*, hlm. 75-77.

menyetujui larangan memberikan diskon dari harga yang disepakati dan mengambil alih pelanggan yang telah menjadi pelanggan tetap oleh agen lain.<sup>49</sup>

Perjanjian penetapan harga tersebut terbukti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 melanggar Pasal 5 ayat (1): Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga atas suatu barang dan atau jasa yang harus dibayar oleh konsumen atau pelanggan pada pasar bersangkutan yang sama. KPPU berdasarkan penerapan *per se illegal* pada pasar bersangkutan yakni produk LPG, sehingga dengan bukti langsung pada perjanjian yang disahkan dan mengikat pelaku usaha yang melakukan perjanjian penetapan harga dinyatakan telah melanggar Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

### **G. Tata Cara Penanganan Perkara Persaingan Usaha**

KPPU merupakan suatu organ khusus yang mempunyai tugas ganda selain menciptakan ketertiban dalam persaingan usaha juga berperan untuk menciptakan dan memelihara iklim persaingan usaha yang kondusif. KPPU mempunyai fungsi penegakan hukum khususnya hukum persaingan, namun KPPU bukanlah lembaga peradilan khusus persaingan usaha. KPPU tidak berwenang menjatuhkan sanksi baik pidana maupun perdata. Kedudukan KPPU lebih merupakan lembaga administratif karena kewenangan yang melekat padanya adalah kewenangan

---

<sup>49</sup> Siti Anisah, 2020, "The Use of Per Se Illegal Approach in Proving the Price-Fixing Agreements in Indonesia", *Jurnal Media Hukum*, Vol. 27, No. 1, hlm. 111-112.

administratif, sehingga sanksi yang dijatuhkan merupakan sanksi administratif. KPPU berwenang untuk melakukan penelitian dan penyelidikan dan akhirnya memutuskan apakah pelaku usaha tertentu telah melanggar UU Nomor 5 Tahun 1999 atau tidak. KPPU merupakan lembaga administratif. Sebagai lembaga semacam ini, KPPU bertindak demi kepentingan umum. KPPU berbeda dengan pengadilan perdata yang menangani hak-hak subyektif perorangan. KPPU dalam menangani dugaan pelanggaran hukum persaingan harus mementingkan kepentingan umum dari pada kepentingan perorangan.<sup>50</sup>

Hukum acara persaingan usaha ditetapkan oleh KPPU dan sejak berdiri di tahun 2000, hukum acara tersebut telah mengalami perubahan dari SK No. 05/KPPU/KEP/IX/2000 tentang Tata Cara Penyampaian Laporan dan Penanganan Dugaan Pelanggaran Terhadap UU No. 5 Tahun 1999 (SK 05) menjadi Peraturan Komisi Nomor 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU (Perkom Nomor 1 Tahun 2006) yang mulai efektif berlaku 18 Oktober 2006.<sup>51</sup> Perkom Nomor 1 Tahun 2006 telah diganti dengan Perkom Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara yang berlaku efektif pada 5 April 2010. Hukum acara untuk permasalahan hukum persaingan hanya diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 1999 dan Perkom Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara. KPPU kemudian mengeluarkan peraturan yakni Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

---

<sup>50</sup> Hansen, Dkk, 2002, *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.*, Katalis Publishing, Jakarta, hlm. 389.

<sup>51</sup> Lubis Dkk, *Op.Cit.*, hlm. 394.

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. KPPU mengeluarkan ketentuan terbaru yakni Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2023 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2023 mengatur beberapa hal substansial terkait Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat meliputi ketentuan:

#### 1. Alat Bukti

Jenis alat bukti dalam penanganan perkara praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat berupa:

##### a) Keterangan Saksi

Pasal 4: (1) Keterangan Saksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan keterangan yang: a. disampaikan oleh paling sedikit 2 (dua) orang Saksi; b. disampaikan di bawah sumpah sesuai dengan agama dan kepercayaannya atau berjanji; c. disampaikan secara lisan dalam Penyelidikan dan/atau Pemeriksaan; d. disampaikan dalam keadaan sehat jasmani dan rohani; e. disampaikan tidak di bawah tekanan; dan f. disampaikan oleh Saksi yang cakap hukum. (2) Keterangan Saksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat disampaikan melalui Media Elektronik. (3) Dalam hal Saksi yang sudah diperiksa dalam Penyelidikan dibawah sumpah atau janji tidak hadir dalam sidang Majelis Komisi, keterangan Saksi tersebut bernilai sama dengan keterangan Saksi dibawah sumpah atau janji yang disampaikan dalam Pemeriksaan. (4) Dalam memberikan keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Saksi tidak dapat mewakilkan kepada Kuasa Hukum.

Pasal 5: (1) Orang yang dapat didengar keterangannya sebagai Saksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 tanpa disumpah merupakan: a. keluarga sedarah atau semenda menurut garis keturunan lurus ke atas atau ke bawah sampai derajat ketiga dari Terlapor; b. istri atau suami dari Terlapor; c. mantan istri atau mantan suami dari Terlapor; atau d. anak yang belum berusia 17 (tujuh belas) tahun dan belum menikah. (2) Keterangan

sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikategorikan sebagai alat bukti petunjuk.

Pasal 6: (1) Dalam hal Saksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 merupakan badan usaha, keterangan Saksi disampaikan oleh pengurus perusahaan. (2) Pengurus perusahaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat didampingi oleh karyawan. (3) Dalam hal karyawan yang mendampingi pengurus perusahaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) juga memberikan keterangan, keterangan karyawan tersebut disampaikan melalui pengurus perusahaan dan dicatat sebagai keterangan pengurus perusahaan.

Pasal 7: Orang yang telah didengar keterangannya sebagai Terlapor tidak dapat didengar keterangannya sebagai Saksi dalam perkara yang sama.

b) Keterangan Ahli

Pasal 8: (1) Keterangan Ahli sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b merupakan keterangan yang: a. disampaikan berdasarkan keahlian dan/atau pengalamannya; b. disampaikan di bawah sumpah sesuai dengan agama dan kepercayaannya atau berjanji; c. disampaikan secara lisan dalam tahap Penyelidikan dan/atau Pemeriksaan; d. disampaikan dalam keadaan sehat jasmani dan rohani; dan e. disampaikan tidak dibawah tekanan. (2) Keterangan Ahli sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c dapat disampaikan secara tertulis. (3) Penyampaian secara tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan secara langsung dan/atau melalui Media Elektronik. (4) Dalam hal keterangan Ahli disampaikan secara tertulis sebagaimana dimaksud pada ayat (3), keterangan tersebut dikategorikan sebagai alat bukti dokumen. (5) Dalam hal Ahli yang sudah memberikan keterangan dalam Penyelidikan dibawah sumpah atau janji tidak hadir dalam sidang Majelis Komisi, keterangan Ahli tersebut bernilai sama dengan keterangan Ahli di bawah sumpah atau janji yang disampaikan dalam Pemeriksaan.

Pasal 9: Orang yang dapat memberikan keterangan Ahli sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf b harus memenuhi syarat sebagai berikut: a. memiliki disiplin ilmu sesuai dengan perkara; b. memiliki sertifikat keahlian; dan/atau c. memiliki pengalaman yang sesuai dengan keahliannya.

Pasal 10: Seseorang yang tidak boleh didengar keterangannya sebagai Ahli merupakan: a. keluarga sedarah atau semenda menurut garis keturunan lurus ke atas atau ke bawah sampai derajat ketiga dari Terlapor; b. istri atau suami dari Terlapor; c. mantan istri atau mantan suami dari Terlapor; d. orang yang memiliki riwayat penyakit sakit ingatan; e. orang

yang pernah memberikan keterangan sebagai Saksi dalam perkara yang sama; f. orang yang sedang atau pernah menjadi Kuasa Hukum dalam perkara yang sama; atau g. orang yang pernah menjadi Juru Bahasa dalam perkara yang sama.

c) Surat dan/atau Dokumen

Pasal 11: (1) Surat dan/atau dokumen sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf c sebagai alat bukti terdiri atas: a. akta autentik merupakan surat yang dibuat oleh atau di hadapan seorang pejabat umum, yang menurut peraturan perundang-undangan berwenang membuat surat itu dengan maksud untuk dipergunakan sebagai alat bukti tentang peristiwa atau peristiwa hukum yang tercantum di dalamnya; b. akta di bawah tangan merupakan surat yang dibuat dan ditandatangani oleh pihak-pihak yang bersangkutan dengan maksud untuk dipergunakan sebagai alat bukti tentang peristiwa atau peristiwa hukum yang tercantum di dalamnya; c. surat keputusan atau surat ketetapan yang diterbitkan oleh pejabat yang berwenang; d. dokumen yang memuat informasi tentang kegiatan usaha; e. keterangan yang disampaikan oleh Saksi tanpa disumpah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (1); f. keterangan secara tertulis yang dibuat dan ditandatangani oleh Saksi atau Ahli; g. informasi elektronik dan/atau Dokumen Elektronik dan/atau hasil cetaknya; dan/atau h. surat atau dokumen lain yang tidak termasuk surat atau dokumen sebagaimana dimaksud dalam huruf a sampai dengan huruf g yang ada kaitannya dengan perkara dan ditetapkan Majelis Komisi dalam persidangan. (2) Dokumen yang memuat informasi tentang kegiatan usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dapat berupa data produksi, data penjualan, data pembelian, data hasil olahan analisis ekonomi, data pergerakan harga, dan/atau laporan keuangan. (3) Surat dan/atau dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib menggunakan Bahasa Indonesia. (4) Dalam hal surat dan/atau dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menggunakan bahasa asing/daerah, surat dan/atau dokumen tersebut harus diterjemahkan ke dalam Bahasa Indonesia oleh penerjemah tersumpah dengan tetap melampirkan surat dan/atau dokumen aslinya. (5) Surat dan/atau dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan salinan atau fotokopi surat dan/atau dokumen asli yang telah dilegalisasi atau yang telah diakui kebenarannya oleh pihak yang menerbitkan surat dan/atau dokumen tersebut. (6) Surat dan/atau dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus sudah melunasi bea meterai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. (7) Surat dan/atau dokumen sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dapat dirahasiakan berdasarkan penilaian dari Majelis Komisi. (8) Surat dan/atau dokumen yang dapat dirahasiakan sebagaimana dimaksud pada ayat (7) terdiri atas: a. dokumen yang memuat identitas Pelapor; b. dokumen yang memuat informasi tentang kegiatan usaha; c. berita acara Penyelidikan Terlapor yang merupakan pesaing dari Terlapor



lainnya dalam perkara yang sama; dan/atau d. data dan/atau informasi lain yang dapat dikategorikan dan dinyatakan rahasia oleh Majelis Komisi

d) Petunjuk

Pasal 12: (1) Petunjuk sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf d merupakan kesesuaian perbuatan, kejadian, keterangan, atau data yang menunjukkan adanya dugaan pelanggaran Undang-Undang. (2) Petunjuk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa bukti ekonomi dan/atau bukti komunikasi yang diyakini kebenarannya. (3) Bukti ekonomi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan penggunaan dalil ilmu ekonomi yang ditunjang oleh metode pengolahan data kuantitatif dan/atau kualitatif serta hasil analisis. (4) Bukti komunikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan pertemuan atau komunikasi antar pihak dengan atau tanpa menjelaskan substansi pertemuan atau komunikasi tersebut.

e) Keterangan Terlapor

Pasal 13: (1) Keterangan Terlapor sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf e dapat berupa pengakuan atas kegiatan atau perjanjian yang diduga melanggar Undang-Undang yang dilakukannya yang dinyatakan pada tahap Penyelidikan. (2) Pengakuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat ditarik kembali, kecuali berdasarkan alasan yang kuat dan dapat diterima oleh Majelis Komisi. (3) Terlapor dalam memberikan keterangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat didampingi oleh Kuasa Hukum. (4) Keterangan Terlapor sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat disampaikan melalui Media Elektronik.

Pasal 14: (1) Dalam hal Terlapor merupakan badan usaha, berlaku ketentuan sebagai berikut: a. keterangan Terlapor wajib disampaikan oleh pengurus perusahaan; b. pengurus perusahaan dapat didampingi oleh karyawan; dan c. keterangan yang diberikan oleh karyawan yang mendampingi pengurus perusahaan merupakan keterangan Terlapor. (2) Keterangan Terlapor sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat diwakilkan kepada Kuasa Hukum.

## 2. Sumber Perkara

Pasal 19: Perkara dugaan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat bersumber dari: a. Laporan; atau b. inisiatif Komisi.

## 3. Mekanisme Laporan dan Inisiatif komisi

Pasal 20: (1) Laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf a disusun dengan menggunakan Bahasa Indonesia. (2) Laporan sebagaimana

dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat: a. identitas Pelapor; b. identitas Terlapor; c. identitas Saksi; d. uraian jelas mengenai dugaan pelanggaran Undang-Undang; e. 1 (satu) alat bukti dugaan pelanggaran Undang-Undang; dan f. tanda tangan Pelapor. (3) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat disampaikan dengan melampirkan dokumen berupa: a. fotokopi kartu identitas; b. salinan akta pendirian perusahaan; atau c. surat dan/atau dokumen alat bukti dugaan pelanggaran Undang-Undang. (4) Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak dapat dicabut oleh Pelapor. (5) Identitas Pelapor sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a dirahasiakan oleh Komisi.

Pasal 21: (1) Dalam hal Pelapor dirugikan sebagai akibat terjadinya pelanggaran praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh Terlapor, tuntutan ganti kerugian dicantumkan dalam Laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 ayat (2). (2) Komisi tidak merahasiakan identitas Pelapor atas Laporan. Pasal 22: (1) Laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 20 dapat disampaikan secara langsung atau melalui Media Elektronik. (2) Laporan yang disampaikan secara langsung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat melalui: yang mencantumkan tuntutan ganti kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat melalui: a. Kantor Pusat Komisi; atau b. Kantor Wilayah Komisi.

Pasal 23: (1) Inisiatif Komisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 huruf b dapat diperoleh dari: a. hasil kajian ekonomi; b. hasil kajian industri; c. hasil pemantauan terhadap Pelaku Usaha; d. hasil notifikasi dan pengawasan terhadap Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan saham dan/atau aset perusahaan; e. hasil pengawasan persetujuan bersyarat; f. hasil kajian kebijakan; g. hasil advokasi; h. rekomendasi Majelis Komisi dalam Putusan Komisi; i. hasil rapat dengar pendapat yang dilakukan Komisi; j. Laporan yang tidak lengkap; k. berita di media; l. pemantauan dugaan persekongkolan tender; m. penugasan khusus Komisi; dan/atau n. data atau informasi lain yang dapat dipertanggungjawabkan. (2) Hasil notifikasi dan pengawasan terhadap Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan saham dan/atau aset perusahaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf d dan hasil pengawasan persetujuan bersyarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e dilaksanakan sesuai dengan Peraturan Komisi yang mengatur mengenai penilaian terhadap Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan saham dan/atau aset perusahaan. (3) Inisiatif Komisi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat: a. identitas Terlapor; b. identitas Saksi; c. uraian jelas mengenai dugaan pelanggaran Undang-Undang; d. 1 (satu) alat bukti dugaan pelanggaran Undang-Undang; dan e. penilaian kompetensi absolut Komisi.

#### 4. Penyelidikan

Pasal 33: Laporan hasil Penyelidikan awal perkara Laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26 ayat (1), laporan hasil Penyelidikan awal perkara inisiatif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (4) atau Pasal 32 ayat (3) dilanjutkan ke tahap Penyelidikan. Pasal 34: (1) Penyelidikan atas Laporan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 dilakukan oleh unit kerja yang menangani Penyelidikan. (2) Unit

kerja yang menangani Penyelidikan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) membentuk satuan tugas. (3) Penyelidikan atas Laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) Hari terhitung sejak Laporan diterima. (4) Jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dapat diperpanjang berdasarkan keputusan pimpinan unit kerja yang membidangi penegakan hukum dengan masing- masing perpanjangan paling lama 30 (tiga puluh) Hari.

Satuan Tugas yang dibentuk melakukan pengumpulan alat bukti dengan membuat berita acara pengumpulan alat bukti sesuai dengan kategori alat bukti tersebut. Unit kerja yang menangani pemberkasan melakukan pemberkasan terhadap laporan hasil penyelidikan. Unit kerja yang dibentuk menyampaikan laporan hasil penyelidikan menjadi suatu Laporan dugaan pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 ayat (1) huruf a paling sedikit memuat:

a. identitas Terlapor; b. objek perkara dan/atau pasar bersangkutan; c. uraian dugaan pelanggaran pasal Undang-Undang; dan d. ringkasan alat bukti. (2) Unit kerja yang menangani bidang penegakan hukum menyampaikan laporan dugaan pelanggaran sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada unit kerja yang menangani bidang kepaniteraan.

#### 5. Sidang Majelis Komisi

Sidang Majelis Komisi Pemeriksaan Pendahuluan sebagaimana ketentuan dalam Pasal 66 mengatur mengenai:

(1) Majelis Komisi menyusun hasil Pemeriksaan Pendahuluan. (2) Dalam menyusun hasil Pemeriksaan Pendahuluan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Majelis Komisi mendasarkan pada tanggapan: a. bantahan oleh Terlapor atau Kuasa Hukum terhadap laporan dugaan pelanggaran dan/atau daftar alat bukti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 61 ayat (2) huruf a; dan/atau b. pengakuan dan pernyataan menerima seluruh dugaan pelanggaran sebagaimana dimaksud dalam Pasal 64 ayat (1) dan Pasal 65. (3) Hasil Pemeriksaan Pendahuluan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa: a. penetapan Majelis Komisi mengenai Perubahan Perilaku untuk menghentikan perkara; b. simpulan Majelis Komisi melanjutkan perkara ke tahap sidang Majelis Komisi Pemeriksaan Lanjutan; atau c. simpulan Majelis Komisi melanjutkan perkara ke tahap musyawarah Majelis Komisi melalui prosedur pemeriksaan cepat.

### Sidang Majelis Komisi Pemeriksaan Lanjutan dalam Pasal 68:

(1) Sidang Majelis Komisi Pemeriksaan Lanjutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (2) dilakukan dalam jangka waktu paling lama 60 (enam puluh) Hari. (2) Dalam hal diperlukan, Majelis dapat memperpanjang jangka waktu sidang Majelis Komisi Pemeriksaan Lanjutan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling lama 30 (tiga puluh) Hari.

Pasal 69 Sidang Majelis Komisi Pemeriksaan Lanjutan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 68 memuat agenda sebagai berikut:

a. pemeriksaan alat bukti; b. pemeriksaan setempat; dan/atau c. penyampaian simpulan hasil persidangan oleh Investigator dan/atau Terlapor atau Kuasa Hukum. Pasal 71: (1) Majelis Komisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 memeriksa alat bukti yang diajukan oleh Investigator dan Terlapor atau Kuasa Hukum dalam sidang Majelis Komisi Pemeriksaan Lanjutan. (2) Dalam hal dinilai perlu, Majelis Komisi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat menghadirkan Saksi dan/atau Ahli. Pasal 72: Saksi dan/atau Ahli yang akan didengar keterangannya dalam sidang Majelis Komisi melalui Media Elektronik diambil sumpah atau janji yang dipandu oleh anggota Majelis Komisi dari ruang sidang Komisi.

### 6. Kerahasiaan Data dan/atau Informasi

Pasal 99: (1) Majelis Komisi dapat menyatakan data dan/atau informasi yang disampaikan sebagai rahasia dan tidak diperlihatkan dalam Pemeriksaan maupun dicantumkan di dalam salinan Putusan Komisi. (2) Data dan/atau informasi yang disampaikan sebagai rahasia dan tidak diperlihatkan dalam Pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat dilakukan berdasarkan permintaan para pihak yang disampaikan kepada Komisi maupun atas dasar penilaian Majelis Komisi. (3) Permintaan para pihak sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disertai dengan alasan kerahasiaan untuk setiap data dan/atau informasi dan dilengkapi dengan dokumen sebagai berikut: a. dokumen versi rahasia, merupakan dokumen yang berisi data dan/atau informasi yang dinyatakan rahasia; dan b. dokumen versi publik, merupakan dokumen yang menampilkan dokumen versi rahasia dengan menghilangkan atau menghapus data/atau informasi yang dinyatakan rahasia. (4) Data dan/atau informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dinyatakan rahasia dalam hal: a. tidak diketahui oleh umum; b. mempunyai nilai ekonomi; c. dijaga kerahasiaannya oleh para pihak; dan/atau d. pengungkapan data/atau informasi tersebut dapat menimbulkan kerugian ekonomi bagi para pihak.

## 7. Putusan Komisi

Pasal 105: (1) Putusan Komisi paling sedikit memuat: a. identitas Terlapor; b. dugaan pelanggaran; c. uraian alat bukti yang diajukan dan/atau diperoleh selama persidangan; d. analisis terhadap alat bukti dan penerapan pasal-pasal dalam Undang-Undang yang diduga dilanggar oleh Terlapor; e. amar putusan; f. hari dan tanggal hasil musyawarah Majelis Komisi; g. hari dan tanggal pembacaan putusan; dan h. tanda tangan Majelis Komisi dan Panitera. (2) Putusan Komisi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibacakan secara langsung atau melalui Media Elektronik.

Pelaksanaan Putusan Komisi sebagaimana ketentuan dalam Pasal 107:

(1) Terlapor wajib melaksanakan Putusan Komisi dan menyampaikan laporan pelaksanaan kepada Komisi dalam jangka waktu paling lama 30 (tiga puluh) Hari dihitung sejak Terlapor atau Kuasa Hukum Terlapor menerima petikan dan salinan Putusan Komisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 106 ayat (2) atau setelah salinan Putusan Komisi diumumkan kepada publik melalui laman Komisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 106 ayat (5). (2) Dalam pelaksanaan Putusan Komisi sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Komisi dapat melakukan tindakan berupa: a. pemberitahuan tertulis pelaksanaan putusan kepada Terlapor; b. pengumuman di media cetak maupun elektronik bahwa putusan Komisi belum dilaksanakan oleh Terlapor; c. permohonan bantuan kepada instansi pemerintah; d. mengajukan permohonan eksekusi kepada Pengadilan Niaga dalam hal putusan tidak dilakukan secara sukarela; dan/atau e. melakukan upaya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Komisi harus memastikan ada tidaknya perbuatan yang menyebabkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Komisi dalam rangka mencari kepastian atas indikasi praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat berwenang memanggil pelaku usaha yang dengan alasan yang cukup diduga telah melakukan pelanggaran. Komisi melakukan proses penyelidikan untuk membuktikan dugaan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Pelaku usaha diberi hak untuk mengemukakan pendapatnya sebagai upaya pembelaan diri terhadap tuduhan Komisi. Komisi dapat melakukan upaya pembuktian kebenaran materiil dengan cara memanggil saksi, saksi ahli dan setiap

orang yang dianggap mengetahui pelanggaran, pelaku usaha turut diberikan hak untuk melakukan pembelaan.<sup>52</sup>

KPPU setelah proses penyelidikan dengan mendengarkan pembelaan dari pelaku usaha dan melakukan pembuktian, kemudian dapat mengambil keputusan. Keputusan KPPU menyangkut ada tidaknya pelanggaran yang dilakukan pelaku usaha yang diperiksa serta ada tidaknya kerugian di pihak pelaku usaha lain sebagai akibat dari pelanggaran tersebut. Serangkaian proses penyelidikan sampai dengan pengambilan keputusan yang dilakukan oleh Komisi, menunjukkan bahwa kebenaran yang dicari dalam perkara monopoli dan persaingan usaha adalah kebenaran materiil yang berdasar pada bukti-bukti yang nyata, sehingga memberikan keyakinan pada Komisi dalam memutuskan perkara persaingan usaha.<sup>53</sup>

Komisi yang telah menetapkan keputusan atas dugaan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat kemudian terdapat tiga kemungkinan tanggapan pelaku usaha yaitu:<sup>54</sup>

- a) Pelaku usaha menerima keputusan KPPU dan secara sukarela melaksanakan sanksi yang dijatuhkan oleh KPPU. Pelaku usaha dianggap menerima putusan KPPU apabila tidak melakukan upaya hukum dalam jangka waktu yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk mengajukan keberatan;
- b) Pelaku usaha menolak putusan KPPU dan selanjutnya mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri. Pelaku usaha yang tidak setuju terhadap putusan yang dijatuhkan oleh KPPU, maka pelaku usaha dapat mengajukan keberatan ke PN dalam jangka waktu 14 hari setelah menerima pemberitahuan tersebut dengan mengikuti ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3

---

<sup>52</sup> Rachmadi Usman, 2013, *Hukum Acara Persaingan Usaha di Indonesia.*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 20.

<sup>53</sup> *Lubis, Op.Cit.*, hlm. 395.

<sup>54</sup> *Ibid.*, hlm. 398.

Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha;

- c) Pelaku usaha tidak mengajukan keberatan, namun menolak melaksanakan putusan KPPU. Pelaku usaha tidak mengajukan keberatan sebagaimana diatur dalam Pasal 44 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, namun tidak juga mau melaksanakan putusan KPPU dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari, KPPU menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik untuk melakukan penyidikan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

#### **H. Prinsip Ekstrateritorial dalam Hukum Persaingan Usaha**

Prinsip ekstrateritorial menyangkut kemampuan melaksanakan yurisdiksi di wilayah negara lain. Yurisdiksi ekstrateritorial dalam hukum internasional diatur mengenai pembatasannya dalam Konvensi Wina tahun 1963 tentang Hubungan Diplomatik, dan Konvensi Wina pada tahun yang sama tentang Hubungan Konsuler. Prinsip ekstrateritorial diartikan sebagai kepanjangan secara semu (*quasi extention*) dari yurisdiksi sesuatu negara di wilayah yurisdiksi negara lain.<sup>55</sup> Yurisdiksi ekstrateritorial meliputi yurisdiksi perwakilan diplomatik dan perwakilan konsuler dari sesuatu negara khususnya yang menyangkut yurisdiksi sesuatu negara terhadap warga negaranya di negara lain. Andrew D. Mitchell mengartikan ekstrateritorialitas sebagai kondisi dimana suatu negara mempunyai kewenangan untuk menerapkan yurisdiksi dan hukum domestiknya kepada seseorang atau badan hukum yang berada di luar wilayahnya. Kebalikan dari doktrin ini adalah asas teritorialitas, yang menyatakan bahwa suatu negara hanya memiliki kewenangan membuat dan menegakkan undang-undang pada badan hukum yang berada dalam wilayah hukumnya.<sup>56</sup>

<sup>55</sup> Sumaryo Suryokusumo, 2005, "Yurisdiksi Negara vs Yurisdiksi Ekstrateritorial", *Indonesia Journal of International Law*, Vol. 2, No. 4, hlm. 689-690.

<sup>56</sup> Andrew D. Mitchell, 2001, "Broadening the Vision of Trade Liberalisation; International Competition Law and the WTO", *World Competition*, Vol. 43, No. 1, hlm. 343.

Penegakan hukum persaingan usaha terkait aktivitas anti persaingan dan dampak anti persaingannya terjadi di suatu negara, otoritas persaingan usaha nasional negara tersebut dapat mengatur aktivitas tersebut dengan menerapkan undang-undang persaingan usahanya. Penegakan hukum persaingan usaha dalam kasus-kasus lintas batas negara seperti ketika aktivitas anti-persaingan dilakukan di luar negeri, namun mempunyai dampak anti-persaingan pada pasar domestik atau internal negara atau wilayah tersebut (misalnya, kartel penetapan harga lintas batas), telah ditetapkan secara bertahap menerima bahwa suatu negara dapat menerapkan hukum persaingan usahanya terhadap kegiatan-kegiatan berdasarkan dampak yang terjadi di dalam wilayahnya. Prinsip ekstrateritorial dibutuhkan untuk melaksanakan penegakan hukum persaingan usaha yang bersifat *cross-border* tersebut.<sup>57</sup>

Prinsip ekstrateritorial juga berkaitan dengan penggunaan asas ubikuitas atau universalitas yang menyatakan bahwa delik-delik yang terjadi/dilakukan oleh pelaku dan perbuatan di luar wilayah suatu negara yang memiliki dampak di dalam wilayah suatu negara harus dapat dibawa ke dalam yurisdiksi setiap negara yang terkait.<sup>58</sup> Asas ubikuitas dapat mengatasi permasalahan penanganan atas pelanggaran yang terjadi seringkali tidak dilakukan seluruhnya di satu negara, namun dimulai di satu negara dan diselesaikan di negara lain. Kasus-kasus lintas batas negara yang semakin sering terjadi di era kemajuan globalisasi dan digitalisasi saat ini, menimbulkan pertanyaan terkait *locus delicti commissi* yakni di mana

---

<sup>57</sup> Kazuaki Nishioka, 2019, "International Scope of the Japanese Anti-monopoly Act in Cross-Border Cartel Cases: A Japanese Approach to Extraterritorial Application", *Journal of Antitrust Enforcement*, Vol 8, Issue. 3, hlm. 2.

<sup>58</sup> Sahat Maruli T. Situmeang, 2020, *Cyber Law.*, Cakra, Bandung, hlm. 36.



tempat perbuatan dapat ditentukan dan dengan demikian negara mana yang dapat menjatuhkan hukuman.<sup>59</sup>

Prinsip ekstrateritorial dalam hukum persaingan usaha pertama kali dilakukan oleh otoritas Persaingan Usaha Amerika Serikat melalui “*effects doctrine*” yaitu setiap pelaku anti persaingan di Amerika Serikat dapat dijerat hukum persaingan usaha Amerika Serikat atau berada dibawah yurisdiksi hukum Amerika Serikat apabila terbukti menimbulkan akibat berupa monopoli atau persaingan usaha tidak sehat di wilayah yurisdiksinya baik itu kebetulan atau direncanakan.<sup>60</sup> Hukum Persaingan Usaha di Eropa telah memasukkan prinsip ekstrateritorial dalam undang-undang persaingan usaha dan mulai diterapkan *European Court of Justice* melalui kasus *Dyestuffs* pada tahun 1972. Masyarakat Ekonomi Asean (MEA) pada tahun 2010 mengeluarkan *ASEAN Regional Guidelines on Competition Policy*. Pedoman tersebut merekomendasikan agar negara-negara anggota untuk mengadopsi ketentuan-ketentuan penerapan prinsip ekstrateritorial dalam hukum persaingan usaha.<sup>61</sup> KPPU saat ini dalam menegakkan hukum persaingan usaha di Indonesia mengalami permasalahan yakni berdasar penafsiran tekstual terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menganut asas teritorial. KPPU secara normatif tidak memiliki kewenangan untuk menyelidiki, mengadili, atau menghukum pelaku usaha asing yang melakukan pelanggaran

---

<sup>59</sup> Andres Payer, 2023, “The Territorial Principle as a Basis for State Criminal Jurisdiction: Particularly with Regard to Cross- Border Offences and Attempts, and to Multiple Parties to an Offence Acting in Different Countries”, *International Criminal Law Review* 175, hlm. 178..

<sup>60</sup> Irma Ambarini Darmawan, Isis Ikhwansyah & Pupung Faisal, 2018, “Cross-Border Business Competition: Keabsahan dan Hambatan Penerapan Prinsip Ekstrateritorial dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia”, *Jurnal Bina Mulia Hukum*, Vol. 3, No. 1, hlm. 116.

<sup>61</sup> Muhammad Rifky Wicaksono, Kusuma Raditya, Laurensia Andrini, & Muhammad Hawin, 2019, “Implementing the Extraterritoriality Principle to Strengthen Competition Law Enforcement in Indonesia in the AEC Era: A Comparative Study”, *Indonesia Law Review*, Vol. 9, No. 1, hlm. 31.

hukum persaingan usaha di Indonesia kecuali jika mereka mendirikan anak perusahaan yang didirikan berdasarkan hukum Indonesia, sehingga yurisdiksi KPPU hanya akan menghukum anak perusahaannya saja.

### **I. Putusan KPPU dalam Penerapan Prinsip Ekstrateritorial**

KPPU sejak berdiri telah melakukan penerapan prinsip ekstrateritorial dalam beberapa putusan sebagai berikut:

1. Putusan Perkara Nomor: 07/KPPU-L/2004

KPPU memutuskan bahwa *Goldman Sach Pte.* (Singapura), *Frontline Ltd.* (Kepulauan Bermuda), dan PT Equinox telah bersekongkol dengan PT Pertamina dalam penjualan tanker VLCC kepada *Frontline Ltd.* Dalam perkara ini, meskipun *Goldman Sach Pte.* dan *Frontline Ltd.* dinyatakan tidak terbukti melanggar Pasal 16 UU Nomor 5 Tahun 1999, keduanya tetap dihukum, di mana *Goldman Sach Pte.* Diputus terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 19 huruf d dan Pasal 22 UU Nomor 5 Tahun 1999 dan *Frontline Ltd.* melanggar Pasal 22 UU Nomor 5 Tahun 1999. Meskipun keduanya adalah perusahaan yang didirikan berdasarkan yurisdiksi hukum negara lain (Singapura dan Bermuda) keduanya terlibat dalam tender yang dilakukan oleh PT Pertamina dimana tender tersebut dilakukan di Indonesia dan dianggap memiliki dampak yang dapat merugikan negara hingga 54 Juta USD.

2. Putusan Perkara Nomor: 07/KPPU-L/2007

Putusan tersebut melibatkan perusahaan Temasek *Holdings* yang berdiri pada tahun 1974 dan berdomisili di Singapura. KPPU menyelidik

praktek dua anak perusahaan Temasek yakni *Singapore Telecommunication Ltd.* (SingTel) dan *Singapore Technologies Telemidia Pte.Ltd.* (STTelemidia) melakukan kepemilikan saham pada dua perusahaan telekomunikasi di Indonesia. SingTel memiliki saham di PT. Telkomsel sebesar 35% dan STTelemidia memiliki saham di PT. Indosat sebesar 40,77%. Penguasaan saham tersebut memiliki total sebesar 89,61% pangsa pasar telekomunikasi di Indonesia. Temasek *Holdings* telah melanggar Pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 bahwa Pelaku usaha dilarang memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang yang pada pasar bersangkutan yang sama, atau mendirikan beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, apabila kepemilikan tersebut mengakibatkan:

- a. Satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu;
- b. Dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75% (tujuh puluh lima persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Temasek dalam pembelaannya mendalilkan bahwa KPPU tidak berwenang memeriksa karena perusahaan-perusahaan yang termasuk dalam kelompok Temasek bukanlah didirikan berdasarkan Hukum Indonesia dan tidak beraktivitas secara langsung di Indonesia. Seperti yang dimaksud dengan pengertian pelaku usaha pada Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 bahwa *Temasek Holding* merupakan pelaku usaha yang berasal dari luar negeri. KPPU menanggapi pembelaan Temasek tersebut dengan menyatakan bahwa Temasek adalah badan usaha sehingga

memenuhi unsur “setiap orang” atau “badan usaha” dalam Pasal 1 angka 5 UU No. 5 Tahun 1999 yang berdasarkan prinsip entitas ekonomi tunggal (*single economy entity doctrine*) dinyatakan dalam relasi induk anak perusahaan, perusahaan anak tidak memiliki independensi untuk menentukan arah kebijakan perusahaan. Majelis komisi menjatuhkan sanksi kepada masing-masing perusahaan membayar denda Rp. 25 (dua puluh lima) miliar rupiah. Putusan itu mengakibatkan Temasek Holdings, Pte.Ltd., bersama-sama dengan *Singapore Technologies Telemedia Pte.Ltd.*, *STT Communications Ltd.*, *Asia Mobile Holding Company Pte.Ltd.*, *Asia Mobile Holding Pte.Ltd.*, *Indonesia Communications Limited.*, *Indonesia communications Pte.Ltd.*, *Singapore Telecommunications Ltd.*, *Singapore Telecom Mobile Pte.Ltd.*, untuk menghentikan tindakan kepemilikan saham di PT.Telkomunikasi selular dan PT. Indosat, Tbk., dengan cara melepas seluruh kepemilikan sahamnya di salah satu perusahaan yaitu PT. Telekomunikasi selular atau PT. Indosat Tbk. Dalam waktu paling lama 2 (dua) tahun terhitung sejak putusan ini memiliki kekuatan hukum tetap.

3. Putusan Perkara Nomor: 17/KPPU-M/2015

Majelis Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) telah melakukan Pembacaan Putusan Perkara Nomor: 17/KPPU-M/2015 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 29 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Jo. Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 dalam Pengambilalihan Saham (Akuisisi) Perusahaan *Woongjin Chemical Co.* oleh *Toray Advanced Materials Korea Inc.* yang dilakukan oleh Terlapor, *Toray Advanced Materials Korea Inc.* Fakta persidangan menunjukkan

bahwa nilai aset gabungan hasil pengambilalihan saham antara *Toray Advanced Material Korea Inc* dengan *Woongjin Chemicals Co* yang dihitung berdasarkan rata-rata laporan keuangan tahun 2011-2013 dan seluruh anak perusahaan *Toray Group* yang ada di Indonesia adalah sebesar Rp 4.301.231.144.470 (empat triliun tiga ratus satu miliar dua ratus tiga puluh satu juta seratus empat puluh empat ribu empat ratus tujuh puluh rupiah). Nilai penjualan gabungan rata-rata tahun 2011-2013 adalah sebesar Rp 5.651.631.521.283 (lima triliun enam ratus lima puluh satu miliar enam ratus tiga puluh satu juta lima ratus dua puluh satu ribu dua ratus delapan puluh tiga rupiah).

Komisi menyimpulkan bahwa nilai *asset* Terlapor melebihi jumlah tertentu sebagaimana diatur dalam PP 57 Tahun 2010 dan Terlapor diwajibkan menyampaikan pemberitahuan secara tertulis kepada KPPU. Setelah Majelis Komisi menilai, menganalisa, menyimpulkan bahwa Terlapor terlambat melakukan pemberitahuan ke KPPU selama 4 (empat) hari. Majelis Komisi menghukum terlapor membayar denda sebesar Rp. 2.000.000.000 (dua milyar rupiah). Putusan tersebut menunjukkan penerapan prinsip ekstrateritorial terhadap keterlambatan notifikasi pengambilalihan saham oleh perusahaan Korea yang memiliki anak perusahaan di Indonesia.

## J. Landasan Teori

### 1. Politik Hukum

Politik hukum secara etimologis berasal dari istilah Hukum Belanda *rechtspolitiek* yang merupakan gabungan dari dua kata *rech* dan *politiek*. Hukum dipandang sebagai tujuan dari politik agar ide-ide hukum seperti kepastian, keadilan, kebiasaan, dan kemanfaatan ditempatkan dalam peraturan hukum positif dan pelaksanaan sebagian atau keseluruhan dari ide hukum tersebut. Politik dan hukum mendasari politik hukum dengan ketentuan bahwa pengembangan politik hukum tidak bisa dipisahkan dari pelaksanaan kehidupan politik, dengan kata lain prinsip dasar dalam pelaksanaan kehidupan politik juga mendasari pelaksanaan politik hukum yang terwujud dalam peraturan perundang-undangan.<sup>62</sup> Padmo Wahjono mendefinisikan politik hukum sebagai kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, maupun isi dari hukum yang akan dibentuk. Definisi ini masih bersifat abstrak dan kemudian dilengkapi dengan sebuah artikelnya yang berjudul “Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-undangan” yang dikatakan bahwa politik hukum adalah kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk menghukumkan sesuatu. Dalam hal ini kebijakan tersebut dapat berkaitan dengan pembentukan hukum, penerapan hukum, dan penegakannya sendiri.<sup>63</sup>

Soedarto memandang politik hukum sebagai kebijakan dari negara melalui badan-badan negara yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang

---

<sup>62</sup> Isharyanto, 2016, *Politik Hukum.*, Bebuku Publisher, Surakarta, hlm. 2.

<sup>63</sup> Padmo Wahjono, 1991, “Menyelisik Proses Terbentuknya Perundang-Undangan”, *Forum Keadilan*, No. 29, hlm. 65.

dikehendaki, yang diperkirakan akan digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.<sup>64</sup> Menurut Satjipto Rahardjo hukum harus senantiasa melakukan penyesuaian terhadap tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh masyarakatnya, sehingga politik hukum diarahkan kepada *ius constituendum* atau hukum yang seharusnya berlaku.<sup>65</sup> Dalam cara pandang senada dengan Satjipto Rahardjo tetapi lebih memperjelas, Sunaryati Hartono mengatakan bahwa politik hukum tidak semata-mata ditentukan oleh apa yang kita cita-citakan atau tergantung pada kehendak pembentuk hukum, praktisi atau para teoritis belaka, akan tetapi ikut ditentukan pula oleh kenyataan serta perkembangan hukum di lain-lain negara serta perkembangan hukum internasional.<sup>66</sup> Politik hukum menunjukkan urgensi perkembangan produk hukum yakni peraturan perundang-undangan agar lebih responsif dan sensitif terhadap perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara yang dapat mengatasi permasalahan aktual yang dialami masyarakat Indonesia.<sup>67</sup>

Cara pandang beberapa tokoh di atas secara aplikatif terjadi di era Reformasi seperti dijelaskan oleh Moh. Mahfud MD bahwa politik hukum nasional telah memiliki alur dan wadah yang rapi agar senantiasa konsisten mengalir dan selaras dengan tujuan negara, sistem hukum Pancasila, kaidah penuntun hukum serta konstitusi.<sup>68</sup> Mahfud MD memaknai politik hukum sebagai kemauan

---

<sup>64</sup> Isharyanto, *Op.Cit.*, hlm. 6.

<sup>65</sup> FX. Adji Samekto, 2018, "Politik Hukum, Paradigma, dan Klaim Kegagalan Pendidikan", *Jurnal Ketatanegaraan*, Vol. 007, hlm. 106.

<sup>66</sup> Sunaryati Hartono, 1991, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional.*, Alumni, Bandung, hlm. 1.

<sup>67</sup> Anita, 2022, "Politik Hukum dalam Penegakan Hukum di Indonesia", *Dharmasisya Jurnal Program Magister Hukum FH UI*, Vol. 2, No. 1, hlm. 328.

<sup>68</sup> Moh Mahfud MD, 2010, *Perdebatan Hukum Tata Negara Pasca Amandemen Konstitusi.*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 63.

pemerintah yang sedang berkuasa untuk menentukan kebijakan dasar dengan cara pembuatan hukum baru atau mengganti hukum lama, dalam rangka senantiasa mencapai tujuan bernegara yang terdapat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.<sup>69</sup> Mahfud MD mengadopsi konsepsi dari Nonet & Selznick dan mengolahnya dalam suatu politik hukum akan melahirkan karakteristik produk hukum tertentu dengan konfigurasi sebagai berikut:<sup>70</sup>

- a) Konfigurasi politik otoriter/non-demokratis akan melahirkan produk-produk hukum yang konservatif/ortodoks/elitis.
- b) Konfigurasi politik demokratis/non-otoriter akan melahirkan produk-produk hukum yang responsif.

Konsep politik hukum oleh Mahfud MD menjadi pisau analisis penelitian ini yang digunakan untuk mengkaji konfigurasi aktivitas penguasaan dalam menentukan pola dan cara membentuk hukum, dengan turut mengawasi bekerjanya hukum, dan memperbaiki hukum yang sudah ada secara responsif untuk tujuan Negara.<sup>71</sup> Upaya politik hukum harus diwujudkan secara praktis melalui dua instrumen hukum, yakni Program Legislasi Nasional (Prolegnas) yang menggambarkan upaya pencapaian tujuan hukum negara dalam suatu periode waktu tertentu (jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang); dan *Judicial Review* oleh Mahkamah Agung untuk pengujian peraturan di bawah undang-undang dan Mahkamah Konstitusi untuk pengujian undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.<sup>72</sup>

---

<sup>69</sup> Moh Mahfud MD, *Op.Cit.*, hlm. 3.

<sup>70</sup> Moh Mahfud MD, *Ibid.*, hlm. 31.

<sup>71</sup> Abdul Manan, 2018, *Dinamika Politik Hukum di Indonesia.*, Kencana, Jakarta, hlm. 9.

<sup>72</sup> FX. Adji Samekto, *Op.Cit.*, hlm. 107.



Politik hukum persaingan usaha di Indonesia harus bersumber pada Pancasila yakni Sila Kelima “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia” dan Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Pasal 27 ayat (2) menyatakan bahwa “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan”. Pasal 33 ayat (4) berbunyi “Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional”. Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 33 ayat (4) merupakan politik hukum konstitusional penyelenggaraan persaingan usaha di Indonesia. Pasal 27 ayat (2) mengarahkan mengenai hak untuk berusaha dan mendapat pekerjaan dan penghidupan yang layak, persaingan usaha yang terjadi tidak boleh menegasikan hak tiap-tiap warga negara tersebut. Pasal 33 ayat (4) menjaga iklim persaingan usaha berasaskan demokrasi ekonomi yang diwujudkan untuk memperkuat struktur usaha nasional.<sup>73</sup>

## **2. Teori Keadilan Bermartabat**

Teori Keadilan Bermartabat dicetuskan oleh Teguh Prasetyo yang mengadopsi bentuk dan prinsip keadilan Pancasila sebagai keutamaan yang dimiliki serta dijadikan dasar berpikir dan bertindak Bangsa Indonesia. Teori Keadilan Bermartabat menekankan bahwa kedudukan Pancasila adalah sebagai pemandu,

---

<sup>73</sup> Mubyarto, 2004, “Menuju Sistem Ekonomi Pancasila: Reformasi atau Revolusi”, *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia*, Vol. 19, No. 1, hlm. 17.

penuntun, dan sekaligus sebagai norma dasar dan dasar filsafat dari teori tersebut.<sup>74</sup>

Teori Keadilan Bermartabat memaknai sistem hukum mengemban empat fungsi diantaranya: Hukum sebagai sistem kontrol mengatur perilaku manusia secara individual maupun masyarakat: hukum sebagai sarana untuk menyelesaikan sengketa; hukum sebagai rekayasa sosial; dan hukum sebagai pemelihara sosial.<sup>75</sup>

Keadilan Bermartabat berusaha memberi teladan untuk ber-hukum, termasuk mencari, dan membangun atau melakukan konstruksi maupun rekonstruksi atas hukum serta penjelasan tentang hukum itu dari falsafah atau filosofis yang digali dari dalam bumi Indonesia sendiri, tidak harus bergantung kepada teori-teori, konsep-konsep yang dikembangkan di dalam sistem hukum lain.<sup>76</sup>

Teori Keadilan Bermartabat berangkat dari postulat sistem; bekerja mencapai tujuan, yaitu keadilan yang bermartabat. Keadilan yang memanusiakan manusia, atau keadilan yang *nge wong ke wong*.<sup>77</sup> Perspektif keadilan bermartabat memandang hukum positif terdiri dari tiga komponen sub sistem tertentu yang memiliki identitas dan batas-batas yang jelas berkaitan satu sama lain. Unsur-unsur tersebut yakni:<sup>78</sup>

- a) Unsur idiil meliputi seluruh asas, kaidah, pranata, dan aturan hukum yang dikenal dalam sistem makna yuridis. Kaidah dan aturan hukum tidak dipandang sebagai cerminan apa yang terjadi di dalam kenyataan masyarakat, tetapi cerminan gagasan perilaku yang seharusnya dari individu dan masyarakat;
- b) Unsur operasional meliputi keseluruhan organisasi, lembaga, dan pejabat. Mencakup badan-badan pemerintah yang menjalankan fungsi eksekutif,

---

<sup>74</sup> Teguh Prasetyo, 2017, *Pembaharuan Hukum: Perspektif Teori Keadilan Bermartabat.*, Nusa Media, Bandung, hlm. 5.

<sup>75</sup> *Ibid.*, hlm. 15.

<sup>76</sup> Teguh Prasetyo, 2016, "Kejahatan Pertambangan dalam Perspektif Keadilan Bermartabat", *Perspektif*, Vol. XXI, No. 1, hlm. 24.

<sup>77</sup> Teguh Prasetyo, 2015, *Keadilan Bermartabat Perspektif Teori Hukum.*, Nusa Media, Bandung, hlm. 2.

<sup>78</sup> *Ibid.*, hlm. 172.

- legislatif, dan yudikatif beserta aparat yang bekerja sesuai dengan fungsinya masing-masing. Unsur ini menyangkut para pihak yang berhubungan dengan hukum, disebut aparat karena menjalankan birokrasi pemerintahan seperti keberadaan penyidik kepolisian, hakim di pengadilan dan lain sebagainya;
- c) Unsur aktual meliputi keseluruhan tindakan dan keputusan individu pejabat maupun masyarakat secara luas. Perilaku dan keputusan pejabat menjadi acuan perilaku masyarakat luas, tertuang dalam bentuk peraturan perundang-undangan dan keputusan-keputusan pengadilan yang memiliki kekuatan hukum tetap.

Teori Keadilan Bermartabat menghendaki ketiga unsur tersebut saling memengaruhi dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Substansi hukum yang sudah baik tidak dapat berjalan dengan baik ketika struktur hukum tidak menunjang dengan baik, demikian pula budaya hukum harus pula menunjang kedua komponen tersebut. Tatkala ketiga komponen sistem hukum tersebut tidak berfungsi dengan baik, maka akan muncul permasalahan dalam upaya untuk memfungsikan hukum yang dalam hal ini dibatasi kepada kaidah-kaidah dan asas-asas hukum yang saling berkaitan dalam sistem hukum positif untuk mencapai tujuan sebagai sarana pembaruan dan pembangunan masyarakat itu sendiri.<sup>79</sup>

## **K. Batasan Konsep**

### **1. Politik Hukum**

Mahfud MD mendefinisikan politik hukum merupakan kemauan pemerintah yang sedang berkuasa untuk menentukan kebijakan dasar dengan cara pembuatan hukum baru atau mengganti hukum lama, dalam rangka senantiasa mencapai tujuan bernegara yang terdapat dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, sistem hukum Pancasila, kaidah penuntun hukum serta konstitusi.<sup>80</sup>

<sup>79</sup> *Ibid.*, hlm. 175.

<sup>80</sup> Moh Mahfud MD, *Op.Cit.*

## 2. Kewenangan

Kewenangan mengacu pada hak dan kekuasaan yang dimiliki untuk bertindak, membuat kebijakan, membuat keputusan, memberi perintah dan melimpahkan tanggung jawab atau tugas kepada orang/ lembaga lain. Kewenangan yang sah secara yuridis adalah yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Kewenangan menghendaki loyalitas dari yang diperintah dan pelaksana kuasa. Kewenangan harus dapat diterima oleh pihak-pihak yang berkepentingan demi kelancaran proses kekuasaan. Kewenangan yang kehilangan daya ketaatan dari rakyat, maka kekuasaannya mendapat penolakan atau perlawanan.<sup>81</sup> Konsep hukum kewenangan meliputi 3 elemen atau unsur sebagai satu kesatuan, yaitu: memiliki pengaruh mengacu pada penggunaan kewenangan yang mengimplikasikan perubahan sikap subjek hukum orang/ badan hukum, landasan hukum sebagai dasar dalam pelaksanaan kewenangan harus dapat legitimasi melalui peraturan perundang-undangan, standarisasi terkait kewenangan umum dan kewenangan khusus agar tidak terjadi tumpang tindih kewenangan. Kewenangan diperoleh melalui atribusi yang melekat dari amanat peraturan perundang-undangan menyangkut jabatan dan kewenangan yang dilimpahkan kepada pemerintahan. Kewenangan dapat diperoleh melalui delegasi, bermakna penyerahan estafet dari satu entitas hukum kepada entitas hukum lain yang harus dilaksanakan oleh penerima wewenang. Kewenangan yang terakhir dapat diperoleh melalui mandat

---

<sup>81</sup> Mohtar Mas'ood & Colin MacAndrews, 2016, *Perbandingan Sistem Politik.*, UGM Press, Yogyakarta, hlm. 147-148.

yang dilakukan oleh pemberi mandat dan tanggung jawab tetap dimiliki oleh pemberi mandat.<sup>82</sup>

### 3. Ekonomi Digital

Ekonomi digital sebagai suatu istilah diperkenalkan oleh Don Tapscott pada tahun 1996 dalam bukunya yang berjudul *The Digital Economy: Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence* mendefinisikan ekonomi digital sebagai kegiatan ekonomi yang didasarkan pada teknologi digital internet. Keberadaan ekonomi digital akan ditandai dengan semakin maraknya perkembangan bisnis atau transaksi perdagangan yang memanfaatkan internet sebagai medium komunikasi, kolaborasi, dan kooperasi antarperusahaan ataupun individu. Ada tiga komponen utama konsep ekonomi digital dapat diidentifikasi, yaitu a. Infrastruktur e-bisnis (perangkat keras, perangkat lunak, telekomunikasi, jaringan, modal manusia, dll); b. E-bisnis (Bagaimana bisnis dilakukan, setiap proses yang dilakukan organisasi melalui jaringan yang dimediasi computer); c. *E-commerce* (transfer barang, misalnya saat buku dijual *online*).<sup>83</sup>

Terdapat beberapa hal yang dapat dijadikan ciri-ciri ekonomi digital, antara lain sebagai berikut:

a. Akses informasi yang tidak terbatas; b. Pasar global terus berkembang; c. Transaksi bisnis dilakukan lebih cepat dari sebelumnya, bahkan selama 24 jam, 7 hari terus terjadi transaksi bisnis; d. Keinginan peningkatan pendapatan dari perusahaan multi nasional via globalisasi; e. Pada saat yang sama, banyak konsumen (secara global) yang memiliki informasi yang sama sehingga konsumen dengan cepat dapat membedakan harga antara satu perusahaan dengan yang lainnya, di saat itu pula perusahaan berusaha menarik minat konsumen; f. Privatisasi meningkatkan

---

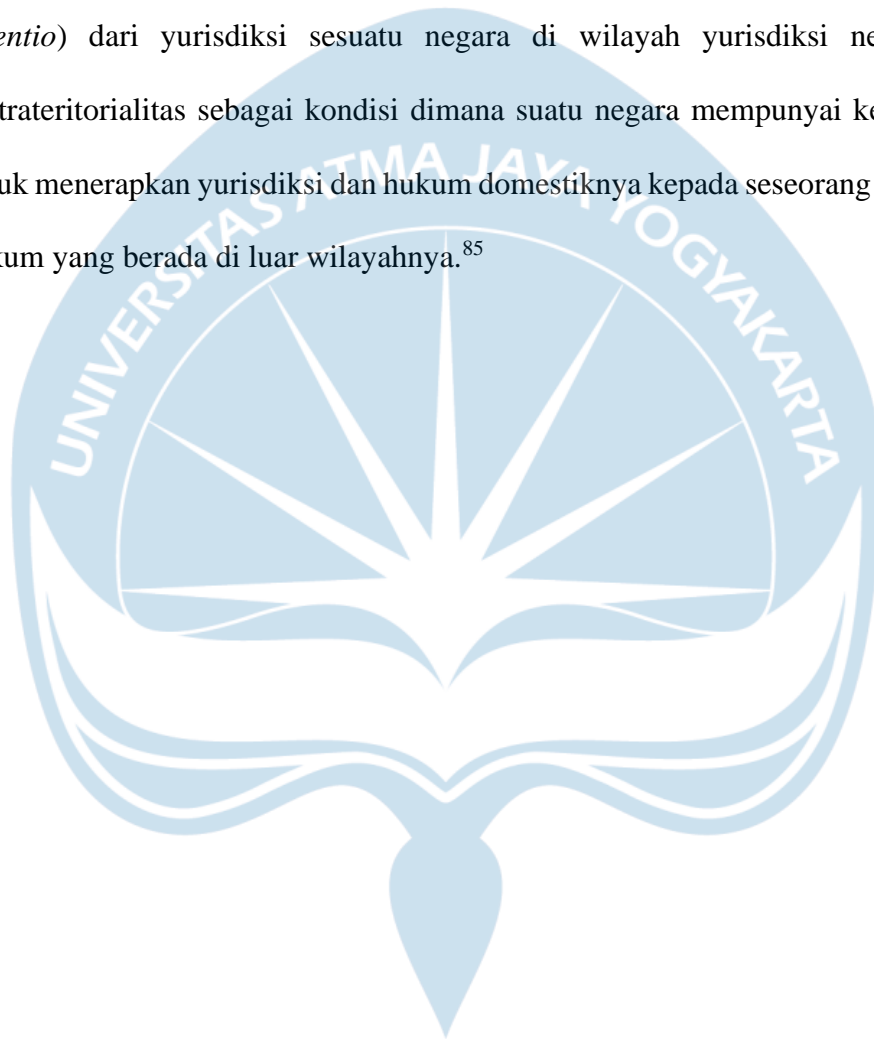
<sup>82</sup> Nandang Alamsah Deliarnoor, 2017, *Teori dan Praktek Kewenangan.*, Pandiva, Bandung, hlm. 100.

<sup>83</sup> Don Tapscott, 1996, *The Digital Economy-Promise and Peril in the Age of Networked Intelligence.*, McGraw-Hill, United States.

persaingan pasar; g. Perkembangan teknologi komunikasi data dan suara meningkatkan harapan konsumen dan membuka berbagai peluang.<sup>84</sup>

#### 4. Prinsip Ekstrateritorial

Prinsip ekstrateritorial diartikan sebagai kepanjangan secara semu (*quasi extensio*) dari yurisdiksi sesuatu negara di wilayah yurisdiksi negara lain. Ekstrateritorialitas sebagai kondisi dimana suatu negara mempunyai kewenangan untuk menerapkan yurisdiksi dan hukum domestiknya kepada seseorang atau badan hukum yang berada di luar wilayahnya.<sup>85</sup>



---

<sup>84</sup> C. T. Adhikara, 2005, "Siapa Konsumen Kita? Analisis Perubahan Konsumen di Era Ekonomi Baru", *Journal the Winners*, Vol. 6, No. 1, hlm. 177.

<sup>85</sup> Andrew D. Mtichell, *Op.Cit.*