



DOI: <https://doi.org/10.31933/unesrev.v6i1>

Received: 23 Agustus 2023, Revised: 9 September 2023, Publish: 10 September 2023

<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

Implementasi Penjatuhan Denda dalam Putusan Perkara Pelanggaran Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Nurdiani Yusnita Sari¹

¹ Fakultas Hukum, Universitas Indonesia, Jakarta, Indonesia

Email: deadianis95@gmail.com

Corresponding Author: deadianis95@gmail.com

Abstract: *This study aims to review the implementation of fines imposed by the Business Competition Supervisory Commission (KPPU) in decisions related to violations of Article 17 of Law Number 5 of 1999 concerning Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition as amended by Law Number 11 of 2020 concerning Job Creation. This study used a qualitative method by analyzing four KPPU decisions that reflect the implementation of fines for violations of Article 17 of the Antimonopoly Law. The results showed there was a mismatch between the amount of fines imposed and the losses caused by monopolistic practices and unfair business competition. This study recommends changing the KPPU's administrative sanction system from the weight of the actors to the losses incurred and felt by the public, changing the method of calculating fines based on Government Regulation Number 44 of 2021, establishing an external oversight mechanism for the KPPU, functional differentiation within the KPPU, and granting authority to reporters to file objections to the court.*

Keyword: *KPPU, Fines, Monopolistic Practices, Unfair Business Competition, Antitrust Law.*

Abstrak: Penelitian ini bertujuan untuk meninjau implementasi sanksi denda yang dijatuhkan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam putusan terkait pelanggaran Pasal 17 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan menganalisis empat putusan KPPU yang mencerminkan implementasi penjatuhan denda terhadap pelanggaran Pasal 17 UU Antimonopoli. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat ketidaksesuaian antara besaran denda yang dijatuhkan dengan kerugian yang ditimbulkan akibat praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Penelitian ini merekomendasikan perubahan sistem pengenaan sanksi administratif KPPU dari titik berat pelaku ke kerugian yang timbul dan dirasakan masyarakat, perubahan metode penghitungan denda berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021, pembentukan mekanisme pengawasan eksternal bagi

KPPU, diferensiasi fungsional dalam KPPU, dan pemberian kewenangan kepada pelapor untuk mengajukan keberatan ke pengadilan.

Kata Kunci: KPPU, Sanksi Denda, Praktik Monopoli, Persaingan Usaha Tidak Sehat.

PENDAHULUAN

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU Antimonopoli) adalah kerangka hukum utama untuk mengatur masalah persaingan usaha di Indonesia. UU Antimonopoli membentuk lembaga antimonopoli yang bernama Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai badan independen yang berwenang untuk menyelidiki, mengadili, dan memberikan sanksi kepada pelaku usaha yang melanggar UU Antimonopoli.

UU Antimonopoli mencakup berbagai aspek persaingan usaha, seperti oligopoli, penetapan harga, pembagian pasar, boikot, kartel, penyalahgunaan posisi dominan, penggabungan dan pengambilalihan usaha, dan praktik perdagangan tidak sehat. Namun, sejak diberlakukannya pada tahun 2000, UU Antimonopoli belum mengalami perubahan atau reformasi yang signifikan, meskipun mendapat kritik karena ketidakjelasan, ketidakkonsistenan, dan ketidakefektifan regulasi dan penegakan aturan persaingan usaha.^{1,2}

Salah satu tantangan utama yang dihadapi KPPU adalah akuntabilitas penjatuhan sanksi bagi pelanggar UU Antimonopoli. KPPU baru-baru ini mengeluarkan pedoman baru tentang denda administratif yang bertujuan untuk memberikan kepastian dan transparansi mengenai mekanisme perhitungan dan pembayaran denda. Namun, beberapa masalah masih belum terselesaikan karena UU Antimonopoli yang menjadi dasar kewenangan KPPU tetap sama.

Artikel ini akan mengkaji kerangka hukum dan institusional tentang denda administratif yang berlaku utamanya bagaimana implementasi aturan tersebut dalam beberapa putusan KPPU. Artikel ini juga akan menganalisis beberapa kasus terbaru yang menggambarkan perspektif dan hasil yang berbeda dari denda yang diberikan oleh KPPU, seperti monopoli transportasi benih lobster yang tidak dihukum denda. Berdasarkan hal tersebut maka penulis merasa perlu untuk melakukan pembahasan mengenai “bagaimana implementasi sistem penjatuhan denda KPPU pada perkara pelanggaran Pasal 17 UU Antimonopoli?”.

Artikel ini disusun sebagai berikut: Bagian 1 meliputi latar belakang dan rumusan masalah. Bagian 2 menjelaskan metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu penelitian hukum dengan pendekatan kualitatif. Bagian 3 memberikan tinjauan pustaka singkat mengenai posisi KPPU saat ini ditinjau dari segi keuangan negara berikut tugas dan fungsinya. Bagian 4 menyajikan dan membahas temuan dari empat keputusan KPPU yang dipilih yang melibatkan berbagai jenis praktik monopoli oleh pelaku usaha yang berbeda. Bagian 5 menyimpulkan dengan beberapa rekomendasi untuk meningkatkan sistem penjatuhan denda oleh lembaga antimonopoli Indonesia.

METODE

Penelitian ini mengadopsi pendekatan penelitian hukum kualitatif, yang bertujuan untuk mempelajari hukum dan implikasinya dalam konteks sosial, memahami dan menafsirkan makna dan nilai dari aktor dan aktivitas hukum, dan memberikan wawasan dan rekomendasi tentang berbagai aspek masalah hukum. Pendekatan ini memungkinkan peneliti ini untuk

¹ Fadhilah, Meita. “Penegakan Hukum Persaingan Usaha Tidak Sehat Oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Dalam Kerangka Ekstrateritorial.” *Jurnal Wawasan Yuridika* 3, no. 1 (2019): 55. <https://doi.org/10.25072/jwy.v3i1.217>.

² Sabirin, Ahmad, dan Raafid Haidar Herfian. “Dampak Ekosistem Digital Terhadap Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia Serta Optimalisasi Peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Di Era Ekonomi Digital.” *Jurnal Persaingan Usaha* 1, no. 2 (2021): 75–82. <https://doi.org/10.55869/kppu.v2i.23>.

mengkaji sistem penjatuhan denda oleh KPPU dari berbagai perspektif seperti hukum, ekonomi, dan sosial.

Penelitian ini memilih empat keputusan KPPU yang melibatkan berbagai jenis praktik monopoli oleh pelaku usaha yang berbeda. Kasus-kasus ini memungkinkan peneliti ini untuk menangkap dan membandingkan keragaman dan kompleksitas sistem penjatuhan denda oleh KPPU dalam kasus monopoli. Sumber utama data untuk penelitian ini adalah dokumen resmi yang terkait dengan kasus yang dipilih seperti keputusan KPPU, putusan pengadilan, surat banding, dan putusan peninjauan kembali. Sumber sekunder data untuk penelitian ini adalah literatur akademik yang terkait dengan topik penjatuhan sanksi oleh lembaga antimonopoli di Indonesia dan negara lain.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Tinjauan Umum Mengenai KPPU

1. Penyelenggaraan Kppu dari Segi Keuangan Negara

Penyelenggaraan suatu komisi pengawas persaingan usaha bukan suatu hal yang berbiaya murah. Sebagai gambaran dari segi beban APBN, KPPU pada Tahun Anggaran 2021 didukung anggaran sebesar Rp141.290.622.000,00.³ Sebelumnya, pada tahun 2020, alokasi anggaran pagu awal KPPU sebesar Rp130.338.589.000,00 tetapi mengalami penyesuaian menjadi Rp103.087.521.000 berdasarkan Instruksi Presiden Nomor 4 Tahun 2020 tentang *Refocussing* Kegiatan, Realokasi Anggaran serta Pengadaan Barang dan Jasa dalam rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease* 2019 (Covid-19) tanggal 20 Maret 2020, dan Surat Menteri Keuangan. S.302/MK.02/2020 tanggal 15 April 2020.⁴ Pada tahun sebelumnya, pagu KPPU untuk tahun 2019 adalah sebesar Rp136.631.030.000,00.⁵ Secara singkat KPPU memiliki anggaran di atas Rp 100 Miliar per tahun dalam lima tahun terakhir.⁶

Biaya yang diperlukan untuk menyelenggarakan KPPU itu sendiri dibandingkan dengan Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) yang diterima dari KPPU maka akan diperoleh nilai yang tidak jauh berbeda. Sejak tahun 2000 hingga 2019, total PNBP yang telah diterima KPPU adalah Rp406.896.040.697 (empat ratus enam miliar delapan ratus sembilan puluh enam juta empat puluh ribu enam ratus sembilan puluh tujuh rupiah).⁷ Untuk periode tahun 2020, PNBP dari pendapatan denda pelanggaran persaingan usaha tidak sehat adalah sebesar Rp37.369.898.638 (tiga puluh tujuh miliar tiga ratus enam puluh sembilan juta delapan ratus sembilan puluh delapan ribu enam ratus tiga puluh delapan rupiah).⁸ Penerimaan denda atas Putusan KPPU sepanjang tahun 2021 adalah sebesar Rp148.460.883.992 (seratus empat puluh delapan miliar empat ratus enam puluh juta delapan ratus delapan puluh tiga ribu sembilan ratus sembilan puluh dua rupiah).⁹

³ Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Laporan Tahunan KPPU Tahun 2021. Diakses pada tanggal 23 Agustus 2023. <https://kppu.go.id/wp-content/uploads/2022/05/Laporan-Tahunan-KPPU-2021.pdf>. Hlm. 74.

⁴ Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Laporan Tahunan KPPU tahun 2020. diakses pada tanggal 23 Agustus 2023. <https://kppu.go.id/wp-content/uploads/2021/04/Laporan-Tahunan-KPPU-2020.pdf>. Hlm. 60

⁵ Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Laporan Tahunan KPPU Tahun 2019. Diakses pada tanggal 2023. https://kppu.go.id/wp-content/uploads/2020/06/Laporan-Tahunan-KPPU-2019_ok.pdf. Hlm. 74

⁶ Suraji, Akhmad, Kodrat Wibowo, dan Chandra Setiawan. *Dua dekade Penegakan Hukum Persaingan: Perdebatan Dan Isu Yang belum terselesaikan*. Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Republik Indonesia, 2021. Hlm. 7

⁷ Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Laporan Tahunan KPPU Tahun 2019. Diakses pada tanggal 2023. https://kppu.go.id/wp-content/uploads/2020/06/Laporan-Tahunan-KPPU-2019_ok.pdf. Hlm. 38.

⁸ Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Laporan Tahunan KPPU tahun 2020. diakses pada tanggal 23 Agustus 2023. <https://kppu.go.id/wp-content/uploads/2021/04/Laporan-Tahunan-KPPU-2020.pdf>. Hlm. 17.

⁹ Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Laporan Tahunan KPPU Tahun 2021. Diakses pada tanggal 23 Agustus 2023. <https://kppu.go.id/wp-content/uploads/2022/05/Laporan-Tahunan-KPPU-2021.pdf>. Hlm. 90

Core bussiness KPPU bukan untuk mendapatkan pendapatan negara sebanyak-banyaknya layaknya Direktorat Jenderal Pajak. Namun denda yang dikenakan oleh KPPU merupakan piutang negara dan disetorkan ke kas negara sebagai PNBPN.¹⁰ Dengan demikian perlu adanya evaluasi secara berkala apakah seluruh potensi penerimaan tersebut sudah diperoleh secara optimal. Optimal dalam arti tidak melulu denda yang dijatuhkan harus maksimal tetapi apakah denda yang dijatuhkan didasarkan pada pertimbangan hukum yang cukup sehingga dapat diterima dengan nalar sehat sebagai penerimaan negara yang layak.

2. Tugas dan Wewenang KPPU

Secara garis besar, tugas inti KPPU diantaranya adalah melakukan penilaian terhadap perjanjian, kegiatan usaha, dan penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.¹¹ Untuk melaksanakan tugas tersebut KPPU oleh Undang-undang diberikan kewenangan diantaranya menerima laporan dari masyarakat, memeriksa laporan tersebut, dan menyimpulkan tentang ada atau tidak adanya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Selanjutnya KPPU memutuskan dan menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat).¹²

Implementasi Sistem Penjatuhan Denda KPPU dalam Perkara Monopoli

UU Antimonopoli memberikan kewenangan KPPU untuk menjatuhkan denda terhadap pelaku praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Tugas tersebut, sebagaimana telah dibahas oleh berbagai jurnal akademik, menjadikan KPPU sebagai lembaga quasi-yudisial.¹³ ¹⁴ Setelah dua dekade sistem tersebut berjalan, penulis hendak meninjau bagaimana implementasi sistem penjatuhan denda oleh KPPU terhadap para pelanggar UU tersebut khususnya mengenai larangan monopoli. Adapun putusan KPPU yang akan dibahas dalam penulisan hukum ini diantaranya¹⁵:

1. Putusan KPPU Nomor 04/KPPU-I/2021 tentang dugaan pelanggaran Pasal 17 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait jasa pengurusan transportasi pengiriman (ekspor) benih bening lobster;
2. Putusan KPPU Nomor 08/KPPU-L/2016 tentang dugaan pelanggaran Pasal 17 ayat 1 dan 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 berkaitan dengan praktek monopoli yang dilakukan oleh PT Angkasa Pura Logistik di terminal Kargo Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar;

¹⁰ Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021 Pasal 13: *Tindakan administratif berupa denda yang tercantum dalam putusan Komisi, yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan mengikat, merupakan piutang negara dan disetorkan ke kas negara sebagai penerimaan negara bukan pajak.*

¹¹ Pasal 35 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

¹² Pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

¹³ Asshiddiqie, Jimly. "Fungsi Campuran KPPU Sebagai Lembaga Quasi-Peradilan." *Prosiding Seminar Penegakan Ketentuan Hukum Persaingan Perihal Tender, Djokosoetono Research Center-Lembaga Kajian Persaingan dan Kebijakan Usaha Fakultas Hukum Universitas Indonesia*. 2017. Hlm. 7.

¹⁴ Risnain, Muh. "Eksistensi Lembaga Quasi Judisial Dalam Sistem Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia: Kajian Terhadap Komisi Pengawas Persaingan Usaha." *Jurnal Hukum dan Peradilan* 3, no. 1 (2018): 49-58.

¹⁵ Judul disalin dari judul yang ditampilkan pada halaman web <https://putusan.kppu.go.id/simper/menu/>, diakses pada tanggal 6 November 2022 pukul 19.00 WIB.

3. Putusan KPPU Nomor 09/KPPU-L/2016 tentang dugaan pelanggaran pasal 17 undang-undang nomor 5 tahun 1999 terkait praktek monopoli dalam penentuan harga gas industri di area Medan, Sumatera Utara;
4. Putusan KPPU Nomor 15/KPPU-L/2018 tentang dugaan pelanggaran Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) huruf (b) dan atau Pasal 19 huruf (a) dan (b) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait pelayanan jasa bongkar muat petikemas pada terminal serbaguna/konvensional/umum (multipurpose) di Pelabuhan L.Say Maumere, Kabupaten Sikka, Provinsi Nusa Tenggara Timur, yang dilakukan oleh PT Pelabuhan Indonesia III (Persero);

Putusan nomor 1 tersebut akan dibahas secara terpisah sedangkan tiga putusan lainnya akan dibahas secara bersamaan karena memiliki pokok permasalahan yang serupa. Terlapor dalam putusan nomor 2-4, ketiganya merupakan BUMN atau anak BUMN dan seluruhnya telah menggunakan upaya hukum keberatan dan kasasi, bahkan hingga peninjauan kembali. Secara singkat, menurut lembaga peradilan yang lebih tinggi para BUMN sebagai terlapor tersebut tidak terbukti melakukan praktik monopoli sehingga putusan KPPU dibatalkan seluruhnya.

1. Putusan KPPU atas nama PT Aero Citra Kargo;

Kasus posisi perkara tersebut adalah Terlapor yaitu PT Aero Citra Kargo, terbukti melakukan pemusatan kekuatan ekonomi dan selanjutnya Terlapor memiliki kemampuan menentukan harga jasa pengurusan transportasi pengiriman Benih Bening Lobster (BBL) melalui transportasi udara untuk tujuan keluar wilayah Negara Republik Indonesia.¹⁶ Penguasaan pemasaran jasa pengurusan transportasi dan penetapan harga yang tidak wajar yang dilakukan oleh Terlapor tersebut menurut pertimbangan KPPU telah memenuhi unsur praktik monopoli.¹⁷

Berdasarkan uraian di dalam putusan tersebut, tempus dilakukannya pelanggaran oleh terlapor adalah bulan Mei 2020 sampai dengan 25 November 2020.¹⁸ Penentuan tempus sangat penting dalam penjatuhan sanksi khususnya denda karena denda dijatuhkan berdasarkan nilai penjualan atau keuntungan bersih selama kurun waktu terjadinya pelanggaran. Hal tersebut diatur dalam Pasal 12 ayat (1) huruf a dan b Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang berbunyi denda dijatuhkan paling banyak 50% (lima puluh persen) dari keuntungan bersih yang diperoleh atau paling banyak 10% (sepuluh persen) dari total penjualan Pelaku Usaha pada Pasar Bersangkutan selama kurun waktu terjadinya pelanggaran terhadap UU Antimonopoli.¹⁹

Pada pertimbangan tersebut KPPU telah mendeskripsikan kewenangan atributif yang melekat padanya. Namun, putusan tersebut tidak mempertimbangkan mengapa Komisi memilih parameter denda 10% dari penjualan sebagaimana Pasal 12 ayat (1) huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Padahal pada Pasal 12 ayat (1) huruf a PP tersebut dimungkinkan pengenaan denda maksimal 50% dari keuntungan bersih pada periode pelanggaran.

KPPU memakai parameter 10% (sepuluh persen) dari “nilai penjualan jasa pengurusan transportasi pengeluaran (ekspor) BBL” pada periode Juni – November 2020, sehingga diperoleh nilai Rp7.658.111.880,00 (tujuh miliar enam ratus lima puluh delapan juta seratus sebelas ribu delapan ratus delapan puluh rupiah). Padahal apabila KPPU

¹⁶ Putusan KPPU Nomor 04/KPPU-I/2021 hlm. 31-32

¹⁷ idem

¹⁸ Ibid. Hlm. 21

¹⁹ Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

menggunakan parameter 50% (lima puluh persen) dari keuntungan bersih yang menurut KPPU dinikmati Terlapor, akan diperoleh nilai yang jauh lebih tinggi. Hal tersebut berdasarkan pertimbangan KPPU dalam putusannya yang telah menemukan fakta hukum mengenai adanya “*eksesif margin yang dinikmati oleh Terlapor sebesar 323,53% (tiga ratus dua puluh tiga koma lima puluh tiga persen) atau setara dengan Rp. 58.499.465.750,00 (lima puluh delapan miliar empat ratus sembilan puluh sembilan juta empat ratus enam puluh lima ribu tujuh ratus lima puluh rupiah)*”.

Eksesif margin adalah istilah yang digunakan untuk menggambarkan perbedaan antara harga yang dikenakan oleh suatu perusahaan dan biaya rata-rata produksinya. Istilah ini sering digunakan sebagai indikator kekuatan pasar dan kemampuan untuk mengeksploitasi konsumen. Margin berlebih yang tinggi mengimplikasikan bahwa perusahaan menetapkan harga yang jauh di atas biayanya, dan dengan demikian memperoleh keuntungan besar dengan mengorbankan kesejahteraan konsumen.²⁰ Oleh karena itu, margin berlebih dapat dikategorikan sebagai laba, karena mewakili perbedaan antara nilai penjualan dan biaya barang yang dijual untuk layanan manajemen transportasi BBL untuk ekspor.

Secara sederhana, 50% dari nilai “*eksesif margin yang dinikmati oleh Terlapor*” yang merupakan hasil/keuntungan dari praktik monopoli Terlapor adalah Rp29.249.732.875,00 (dua puluh sembilan miliar dua ratus empat puluh sembilan juta tujuh ratus tiga puluh dua ribu delapan ratus tujuh puluh lima rupiah). Apabila membandingkan nilai “50% keuntungan” dengan nilai “10% penjualan”, maka akan diperoleh perbandingan sekitar 4:1.

Apabila penggunaan satu metode dibanding metode yang lain dapat menghasilkan selisih lebih dari 21 miliar rupiah tentu harus dituangkan dalam pertimbangan putusan karena hal tersebut merupakan kepentingan publik. Selain itu perlu diingat bahwa perhitungan penulis bukan berdasarkan seluruh keuntungan bersih yang diperoleh Terlapor pada waktu terjadinya pelanggaran. Perhitungan tersebut hanya 50% dari keuntungan berupa nilai “*eksesif margin yang dinikmati oleh Terlapor*” dibandingkan nilai 10% penjualan terlapor pada jangka waktu Juni-November 2020 sebagaimana tercantum dalam putusan KPPU. Dengan demikian nilai keuntungan sesungguhnya yang diperoleh Terlapor pada kurun waktu pelanggaran sangat mungkin lebih daripada itu.

Di tahun 2006, Belanda telah menyadari bahwa salah satu faktor yang menyebabkan skema sanksi antimonopoli saat itu tidak cukup untuk mencapai pencegahan dan kepatuhan yang optimal. Hal tersebut karena denda didasarkan pada omset kumulatif dari perusahaan yang berpartisipasi dalam kartel atau kegiatan penetapan harga, bukan pada kerugian nyata yang ditimbulkan oleh perilaku mereka terhadap konsumen dan pesaing. Hal ini dapat mengakibatkan penaksiran atau penilaian berlebihan terhadap tingkat denda yang optimal yang dapat mencerminkan kerugian kesejahteraan sosial dan mendorong perusahaan untuk menahan diri dari melanggar hukum antimonopoli.²¹ Sebagai contoh, dalam kasus layanan manajemen transportasi BBL untuk ekspor, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menjatuhkan denda sebesar 10% dari omset terlapor pada jangka waktu Juni-November 2020 sebagaimana tercantum dalam putusan KPPU. Jangankan menghitung kerugian nyata yang ditimbulkan oleh pelaku, KPPU pun tidak memperhitungkan temuan margin berlebih yang nyata-nyata dinikmati oleh terlapor sebagai hasil dari praktik monopoli.

Pertimbangan mengenai waktu pelanggaran pun tidak konsisten antara bagian putusan yang satu dengan bagian yang lain. Pada pertimbangan mengenai denda, tertulis waktu

²⁰ Gilo, David. “A Coherent Approach to the Antitrust Prohibition of Excessive Pricing by Dominant Firms.” *Excessive Pricing and Competition Law Enforcement*, 2018, 99–126. https://doi.org/10.1007/978-3-319-92831-9_4. Hlm.2.

²¹ Motchenkova, E., dan P. M. Kort. “Analysis of Current Penalty Schemes for Violations of Antitrust Laws.” *Journal of Optimization Theory and Applications* 128, no. 2 (2006): 431–51. <https://doi.org/10.1007/s10957-006-9024-9>.

pelanggaran Terlapor adalah Juni-November 2020. Sedangkan pada pertimbangan di awal putusan telah ditemukan fakta bahwa tempus dilakukannya pelanggaran oleh terlapor adalah bulan Mei 2020 sampai dengan 25 November 2020.²² Sebagaimana telah diuraikan di atas, denda didasarkan pada waktu dilakukannya pelanggaran, sehingga perbedaan waktu/tempus akan berdampak pada perbedaan nilai pengenaan denda. Inkonsistensi tersebut menimbulkan keraguan mengenai ketepatan jumlah denda yang dihitung KPPU.

Meskipun telah memilih metode perhitungan denda yang lebih kecil bagi Terlapor, KPPU dalam amarnya justru tidak menjatuhkan denda sama sekali kepada Terlapor. KPPU menilai Terlapor tidak memiliki kemampuan untuk membayar dengan pertimbangan pada pokoknya, pertama, adanya Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat yang merampas untuk negara Rekening Bank BCA atas nama PT Aero Citra Kargo dengan uang sejumlah Rp8.774.507.218,00 (delapan miliar tujuh ratus tujuh puluh empat juta lima ratus tujuh ribu dua ratus delapan belas rupiah) dan Rp257.866.000,00 (dua ratus lima puluh tujuh juta delapan ratus enam puluh enam ribu rupiah), serta Rekening Bank BNI atas nama Sdr. Amri selaku Direktur Utama Terlapor dengan uang sejumlah Rp3.443.466.293,00 (tiga miliar empat ratus empat puluh tiga juta empat ratus enam puluh enam ribu dua ratus sembilan puluh tiga rupiah). Kedua, terdapat keterangan Ahli pada Direktorat Jenderal Pajak, Sdr. Nopi Priyanto Kurniawan yang pada pokoknya menyatakan laporan keuangan wajib pajak Terlapor tahun 2019 penjualan dan laba bersih sama dengan Rp0,00 (nol rupiah).

Berdasarkan rangkaian kasus posisi di atas beberapa hal yang menarik untuk dibahas. Pertama, apakah objek dari putusan KPPU sama dengan objek putusan tindak pidana korupsi. Kedua, bagaimana peraturan perundang-undangan terkait mengatur mengenai penjatuhan denda oleh KPPU. Ketiga, mengapa putusan ini berhenti begitu saja tanpa ada pihak yang mengajukan keberatan.

Pertama, apakah objek dari putusan KPPU sama dengan objek putusan tindak pidana korupsi? Tentu tidak. KPPU dalam putusan ini menurut hemat penulis mencampuradukkan dua objek putusan yang berbeda. Pengadilan Negeri dalam perkara Nomor Register 28/Pid.Sus-TPK/2021/PN Jkt.Pst memutus tindak pidana korupsi yang dilakukan oleh Amiril Mukminin, Siswadi Pranoto, dan Ainul Faqih secara pribadi. Sedangkan KPPU dalam perkara *a quo* sedang memutus pelanggaran UU Antimonopoli yang dilakukan oleh PT Aero Citra Kargo selaku badan usaha berbadan hukum yang memiliki tanggung jawab terpisah dari pribadi pengurunya. Amar perampasan untuk negara terhadap rekening-rekening tersebut adalah amanat Pasal 39 KUHP jo. Pasal 46 KUHP. Pasal tersebut menyatakan terhadap barang bukti yang diperoleh dan/atau digunakan untuk melakukan tindak pidana namun memiliki nilai ekonomi, hakim diberi kewenangan merampas barang bukti tersebut untuk negara.

KPPU dalam putusannya telah menyatakan bahwa Terlapor pada waktu pelanggaran tersebut telah menikmati ekseseif margin setara dengan Rp58.499.465.750,00 (lima puluh delapan miliar empat ratus sembilan puluh sembilan juta empat ratus enam puluh lima ribu tujuh ratus lima puluh rupiah). Nilai tersebut bukan seluruhnya merupakan hasil tindak pidana korupsi karena tidak ada bagian putusan pengadilan yang menyatakan demikian. Selain itu, nilai tersebut masih jauh di atas nilai uang yang dirampas untuk negara. Pun apabila dapat dibuktikan bahwa uang yang dirampas dari para terpidana merupakan satu kesatuan dengan uang Terlapor, setidaknya terdapat nilai keuntungan sekitar 45 miliar rupiah yang masih harus dipertanggungjawabkan terkait praktik monopoli yang dilakukan Terlapor.

Selanjutnya, untuk menguatkan argumen guna menjustifikasi penjatuhan denda nihil kepada Terlapor, KPPU mencantumkan keterangan Ahli pada Direktorat Jenderal Pajak Sdr. Nopi Priyanto Kurniawan. Ahli tersebut pada pokoknya menyatakan laba bersih Terlapor

²² Putusan KPPU Nomor 04/KPPU-I/2021. Hlm. 21

tahun 2019 sama dengan nol, sehingga berdasarkan argumen-argumen tersebut KPPU menyatakan Terlapor tidak memiliki kemampuan untuk membayar denda.

Keterangan ahli tersebut menurut penulis tidak relevan dalam proses penentuan denda. Hal tersebut dikarenakan tempus terjadinya pelanggaran adalah bulan Mei 2020 sampai dengan 25 November 2020, bukan tahun 2019. Selain salah periode tahun pajak, terdapat kesalahan pikir yang mengartikan Terlapor hanya mampu membayar apabila dalam tahun tersebut Terlapor memperoleh laba. KPPU seharusnya melakukan pemeriksaan yang lebih mendalam mengenai kemampuan membayar terlapor. Seorang pencari fakta seharusnya merasa janggal, bagaimana bisa perusahaan dengan laba 0 di tahun sebelumnya langsung memiliki posisi dominan dan melakukan monopoli di tahun berikutnya, serta langsung mencetak eksekutif margin lebih dari 58M? Tentu semua itu harus didalami. Apabila mengalami kesulitan dalam melacak harta terlapor, seharusnya KPPU tidak tinggal diam dan segera bekerja sama dengan instansi terkait.

KPPU dalam perkara *a quo* mengabaikan fakta yang telah ditemukannya sendiri, memilih untuk menghitung denda dengan metode yang lebih kecil bagi Terlapor, dan sama sekali tidak menjatuhkan denda dalam amar putusan. Pertimbangan untuk memutuskan tidak mengenakan denda dengan alasan pertama, bahwa Terlapor dinilai tidak mampu untuk membayar karena Pengadilan Negeri memeriksa tindak pidana korupsi memutuskan untuk merampas objek hasil tindak pidana korupsi; dan kedua, bahwa KPPU memutuskan berdasarkan keterangan satu orang ahli yang menyatakan laba Terlapor tahun 2019 nihil seluruhnya tidak dapat dipertahankan menurut logika keilmuan hukum.

Berangkat dari uraian tersebut, maka menjadi perlu untuk menggali pertanyaan kedua, bagaimana peraturan perundang-undangan terkait mengatur mengenai penjatuhan denda oleh KPPU. Secara garis besar, proses hukum yang dilaksanakan KPPU meliputi penerimaan laporan atau melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan perasingan usaha tidak sehat, melakukan pemeriksaan pendahuluan, pemeriksaan lanjutan, dan menjatuhkan putusan berikut pelaksanaannya. Berdasarkan proses tersebut KPPU diberikan kewenangan untuk menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif.²³ Jenis tindakan administratif yang dapat dikenakan oleh KPPU kepada pelaku usaha yang melanggar UU Antimonopoli disusun secara alternatif-kumulatif dalam Pasal 47 ayat (2) undang-undang tersebut.²⁴

Undang-undang Cipta Kerja telah menghapus ketentuan maksimal denda Rp25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah) pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 karena nilai tersebut sudah tidak relevan dengan kondisi perekonomian Indonesia di tahun 2020. Dewasa ini tidak jarang ditemukan badan usaha dengan nilai/valuasi puluhan bahkan ribuan triliun rupiah. Ketika hukum persaingan usaha dihadapkan dengan raksasa ekonomi seperti itu, maka batasan maksimal denda 25 miliar rupiah hanya mengerdilkan hukum persaingan usaha itu sendiri. Agar hukum persaingan usaha tetap relevan, ketentuan maksimal denda tersebut memang harus dihapus. Namun Undang-undang Cipta Kerja tetap mempertahankan penggunaan kata “dan/atau” pada pasal tersebut yang memungkinkan KPPU untuk memilih satu jenis atau lebih sanksi administratif yang tersedia, termasuk untuk menjatuhkan atau tidak menjatuhkan sanksi berupa denda yang paling sedikit adalah satu miliar rupiah.

Sebagai lembaga negara yang sekaligus menjadi *quasi-yudisial*, keputusan KPPU untuk menjatuhkan atau tidak menjatuhkan sanksi administratif harus akuntabel. Oleh karena itu diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan

²³ Pasal 36 huruf 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

²⁴ Pasal 47 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebagai amanat dari delegasi Pasal 47 ayat (3) UU Antimonopoli.

Penulis dalam penulisan ini menitikberatkan pembahasan tentang penjatuhan denda oleh KPPU. Berdasarkan Pasal 14 PP Nomor 44 Tahun 2021 tersebut penentuan besaran denda sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1) didasarkan atas: *dampak negatif yang ditimbulkan akibat pelanggaran; durasi waktu terjadinya pelanggaran; faktor yang meringankan; faktor yang memberatkan; dan/atau kemampuan Pelaku Usaha untuk membayar.*

Penulis berpendapat bahwa kata “dan/atau” dalam pasal tersebut adalah suatu kesalahan fatal pembentukan peraturan perundang-undangan. Kata “dan/atau” dalam PP tersebut membuat penjatuhan denda merupakan suatu hal yang sangat mudah untuk ditentukan secara sewenang-wenang.

Sebagaimana disebutkan di atas, kata “dan/atau” dalam Pasal 47 ayat (2) UU Antimonopoli telah memberikan keleluasaan bagi KPPU untuk menjatuhkan sanksi kepada pelaku pelanggaran secara alternatif-kumulatif. Untuk menghindari penyalahgunaan kekuasaan, pembuat undang-undang mendelegasikan ketentuan lebih lanjut mengenai kriteria, jenis, besaran denda, dan tata cara pengenaan sanksi kepada Peraturan Pemerintah. Namun PP Nomor 44 Tahun 2021 sebagai amanat dari pasal tersebut justru mencantumkan kata “dan/atau” dalam kriteria penjatuhan denda sehingga menyebabkan KPPU bebas untuk menggunakan satu atau lebih dari kelima kriteria tersebut. Padahal kelima kriteria tersebut seluruhnya adalah materi esensial yang seharusnya dipertimbangkan secara kumulatif dalam tiap putusan KPPU. Putusan KPPU tidak akan adil jika hanya mempertimbangkan akibat perbuatan dan hal-hal yang memberatkan tanpa memperhatikan keadaan yang meringankan dan kemampuan membayar pelaku. Begitu pula sebaliknya.

Sistem alternatif-kumulatif dalam kriteria penentuan denda pada PP tersebut sangat bertentangan dengan asas hukum bahwa putusan harus disertai alasan. Berkaca pada lingkungan peradilan, asas tersebut ditegaskan dalam Pasal 50 ayat (1) Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman yang berbunyi “*putusan pengadilan selain harus memuat alasan dan dasar putusan, juga memuat pasal tertentu dari peraturan perundang-undangan yang bersangkutan atau sumber hukum tak tertulis yang dijadikan dasar untuk mengadili*”. Pasal tersebut memberikan amanat kepada setiap hakim untuk dapat mempertanggungjawabkan putusannya kepada para pihak, masyarakat, pengadilan di atasnya, dan ilmu pengetahuan hukum.²⁵

Mengutip pendapat dari Sudikno, bahwa argumentasi dalam setiap putusan membuat putusan tersebut memiliki nilai objektif dan kewibawaan.²⁶ Putusan dijatuhkan sebagai wujud dari keadilan, bukan putusan dijatuhkan karena hakim tertentu yang menjatuhkannya. Putusan yang mencantumkan argumentasi yang cukup dapat diterima secara objektif. Tanpa argumen yang cukup, masyarakat akan menilai bahwa putusan A karena diputus oleh hakim A. Ketika perkara itu ditangani hakim B pasti akan diputus berbeda. Pentingnya penerapan asas tersebut dapat dilihat dalam beberapa putusan Mahkamah Agung yang menetapkan bahwa putusan yang tidak lengkap atau kurang cukup pertimbangan (*onvoldoende gemotiveerd*) merupakan alasan kasasi untuk dibatalkan.²⁷

KPPU memang bukan bagian dari lembaga peradilan tetapi sebuah asas hukum adalah norma dasar yang tidak bisa dipisahkan dari kehidupan masyarakat, berlaku tidak hanya untuk hukum pidana maupun perdata melainkan untuk segala sisi hukum, dan posisinya berada di atas undang-undang. Sudikno Mertokusumo dalam bukunya “*Penemuan Hukum : Suatu Pengantar*” sebagaimana dikutip kembali oleh Zainal Arifin Mochtar dan Eddy O.S

²⁵ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata*, edisi ke 8, Cet. 1, (Yogyakarta: Liberty, 2006), hal 15-17

²⁶ idem

²⁷ idem

Hiariej dalam buku “*Dasar-Dasar Ilmu Hukum: Memahami Kaidah, Teori, Asas dan Filsafat Hukum*” menjelaskan bahwa: “*asas hukum bukanlah peraturan hukum konkret tetapi pikiran dasar yang umum sifatnya atau latar belakang dari peraturan konkret yang terdapat dalam dan di belakang setiap sistem hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim sebagai hukum positif dan dapat ditemukan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkret tersebut*”.²⁸

Maria Sumardjono dalam kata pengantar buku *Dasar-dasar Ilmu Hukum* tersebut menjelaskan pentingnya pemahaman asas hukum sebagai berikut: “*pemahaman yang kurang tepat tentang suatu asas hukum sebagai hal yang paling mendasar dalam hukum, ketika hal itu diterapkan dalam kaidah hukum oleh perancang peraturan perundang-undangan, berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, bahkan dapat berdampak pada ketidakadilan. ...Kerja-kerja menyusun argumen dan menganalisis suatu masalah hukum, tanpa dilandasi pemahaman yang objektif terhadap suatu asas hukum yang menjadi landasannya, hanya akan melahirkan sesat-pikir yang mencederai logika hukum.*”

Ketidaksesuaian norma peraturan pemerintah dengan asas tersebut menyebabkan putusan KPPU secara formil hukum positif dapat dikatakan cukup pertimbangan meskipun secara logika hukum cacat dalam mempertimbangkan. Berdasarkan PP tersebut KPPU dibenarkan untuk menjatuhkan denda hanya dengan mempertimbangkan kemampuan membayar Pelaku tanpa mempertimbangkan mengenai dampak negatif akibat pelanggaran, jangka waktu pelanggaran, atau hal-hal yang memberatkan lainnya. Kecacatan payung hukum tersebut rawan untuk disalahgunakan dan justru dapat melindungi tindakan sewenang-wenang KPPU. Agar tercipta suatu putusan KPPU yang adil dan berwibawa, PP Nomor 44 tahun 2021 harus diubah menjadi KPPU wajib untuk mempertimbangkan kelima faktor tersebut secara kumulatif dalam menjatuhkan denda.

Selanjutnya, meskipun kriteria penentuan denda dalam PP tersebut nantinya diubah menjadi sistem kumulatif dengan menghilangkan kata “/atau”, maupun KPPU dengan kesadaran hukumnya yang tinggi senantiasa mempertimbangkan seluruh kriteria tersebut, masih terdapat masalah yang harus dijawab. Mengapa putusan mengapa putusan tersebut berhenti begitu saja tanpa ada pihak yang mengajukan keberatan.

Upaya keberatan terhadap putusan KPPU kepada Pengadilan Niaga²⁹ merupakan hak pelaku usaha, demikian bunyi pasal 44 ayat (2) Undang-undang Antimonopoli. Pasal tersebut tidak menggunakan kata Terlapor atau pelanggar, melainkan “pelaku usaha” dengan makna yang luas.³⁰

Sayangnya makna luas tersebut ternyata telah dibatasi secara rigid karena “pelaku usaha” yang dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Niaga adalah pelaku usaha yang menerima pemberitahuan putusan. Kewenangan pemberitahuan putusan oleh KPPU dalam Pasal 36 angka 5 UU tersebut hanya diberikan kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Dengan kata lain makna pelaku usaha yang dapat mengajukan upaya keberatan semata-mata hanya hak terlapor. Pelapor atau pihak lain tidak diberi hak untuk mengajukan keberatan meskipun juga berkepentingan dalam perkara tersebut.

Hal ini disebabkan metode pemeriksaan perkara di KPPU tidak sepenuhnya menerapkan asas *adversary system* yang dianut dalam proses pemeriksaan bukti di peradilan. *Adversary system* artinya pihak-pihak yang berseberangan mengajukan bukti yang saling berlawanan dalam usahanya memenangkan putusan yang menguntungkan

²⁸ Zainal Arifin Mochtar, Eddy O.S Hiariej, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum: Memahami Kaidah, Teori, Asas dan Filsafat Hukum*, Penerbit, 2021, hlm. 100

²⁹ Awalnya, berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1999, keberatan diajukan ke Pengadilan Negeri. Ketentuan tersebut kemudian diubah oleh UU Cipta Kerja menjadi kewenangan Pengadilan Niaga.

³⁰ Pasal 1 huruf e Undang-undang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

pihaknya.³¹ KPPU dalam pemeriksaannya berperan sebagai pencari bukti sekaligus yang menilai dan memutus berdasarkan bukti yang diperolehnya tersebut. Pelapor tidak memiliki kewajiban untuk membuktikan laporannya, tetapi juga tidak memiliki hak untuk mengajukan keberatan. Pelaku usaha dan atau pihak lain yang diperiksa sifatnya hanya menyerahkan alat bukti yang diperlukan dalam penyelidikan dan atau pemeriksaan.³²

Sistem yang digunakan KPPU tersebut rawan menimbulkan KKN dalam tubuh KPPU. Bilamana KPPU tidak netral dalam memutus dan putusan tersebut menguntungkan terlapor, maka putusan tersebut akan berkekuatan hukum tetap karena tidak ada yang akan mengajukan upaya hukum. Terlapor tidak akan mengajukan keberatan karena sudah jelas putusan tersebut menguntungkan dirinya. Pelapor tidak diberi kewenangan untuk mengajukan keberatan oleh undang-undang, dan KPPU tentu tidak akan memohon pembatalan putusannya sendiri.

Pengadilan dengan sifat pasifnya hanya dapat menunggu keberatan diajukan oleh terlapor. Pengadilan tidak dapat meminta perkara dan tidak dapat menguji putusan KPPU tanpa ada yang mengajukan keberatan. Berkaca dari putusan PT Aero Citra Kargo tersebut tentu aturan pengajuan keberatan ini harus diubah.

2. Putusan KPPU atas nama Angkasa Pura Logistik, Perusahaan Gas Negara, dan Pelabuhan Indonesia III

Sebelum putusan PT Aero Citra Kargo, KPPU telah memutus beberapa BUMN atau anak BUMN yang diduga melanggar Pasal 17 UU Antimonopoli diantaranya PT Angkasa Pura Logistik dalam perkara nomor 08/KPPU-L/2016 (Putusan A), PT Perusahaan Gas Negara (Persero) dalam Perkara Nomor 09/KPPU-L/2016 (Putusan B), dan Putusan PT Pelabuhan Indonesia III (Persero) dalam Perkara Nomor 15/KPPU-L/2018 (Putusan C). KPPU dalam putusannya. KPPU dalam putusannya menyatakan para terlapor secara sah dan meyakinkan melanggar ketentuan larangan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Mahkamah Agung dalam putusan kasasi atau peninjauan kembalinya telah membatalkan seluruh putusan KPPU tersebut.

KPPU telah memutus kasus PT Angkasa Pura Logistik, kegiatan usaha terlapor pada Pelayanan Jasa Kargo dan Pos Pesawat Udara (PJPK2U) dan Pelayanan Jasa Pemeriksaan Keamanan Kargo dan Pos (PJPK2P) di Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar sebagai praktik monopoli. Hal tersebut karena terlapor memegang hak eksklusif penyedia PJPK2U atas dasar pelimpahan wewenang dari pemegang hak eksklusif usaha bandar udara sesungguhnya yaitu PT Angkasa Pura I dan kemudian menjadi satu-satunya *Regulated Agency* untuk PJPK2P di pasar bersangkutan. Terlapor dinilai mengenakan tarif eksekutif/ganda sehingga memberatkan pengguna jasa/konsumen dan inefisiensi di industri bandar udara.

KPPU dalam putusannya menjatuhkan denda sebesar Rp6.551.558.600,00 (enam milyar lima ratus lima puluh satu juta lima ratus lima puluh delapan ribu enam ratus rupiah). Nilai tersebut diperoleh dari nilai dasar tahun berjalannya pengenaan tarif ganda (*double charge*) ketika diberlakukannya *Regulated Agent* dari Juni tahun 2015 sampai Desember 2015, yaitu Rp7.279.509.600,- (Tujuh Milyar Dua Ratus Tujuh Puluh Sembilan Juta Lima Ratus Sembilan Ribu Enam Ratus Rupiah), kemudian dari besaran nilai dasar tersebut dikurangi 10% (sepuluh persen) peringan denda dari hal-hal yang meringankan bagi Terlapor.³³ Dapat dilihat bahwa KPPU menjatuhkan denda sejumlah 90% dari total tarif PJPK2U pada periode pelanggaran setelah dipotong pajak.

³¹ Hiariej, Eddy O. S. *Teori & Hukum Pembuktian*. Jakarta: Penerbit Erlangga, 2012, hlm. 40.

³² Pasal 41 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

³³ Putusan Perkara Nomor 08/KPPU-L/2016 hlm. 503 & 514

Selanjutnya, pada kasus PT Perusahaan Gas Negara (Persero) Tbk. KPPU menilai kegiatan terlapor yang menetapkan harga jual gas bumi melalui pipa area Medan pada bulan Agustus 2015 sampai dengan bulan November 2015 merupakan perbuatan monopoli dan oleh karenanya dijatuhkan denda sebesar Rp.9.923.848.407 (sembilan miliar sembilan ratus dua puluh tiga juta delapan ratus empat puluh delapan ribu empat ratus tujuh rupiah). Denda tersebut dijatuhkan dengan pertimbangan dampak pengenaan harga *excessive* oleh Terlapor telah mengakibatkan kerugian yang dialami konsumen pada pasar bersangkutan yaitu Rp11.923.848.707,00 (sebelas milyar sembilan ratus dua puluh tiga juta delapan ratus empat puluh delapan ribu empat ratus tujuh rupiah).³⁴

Pada kasus PT Pelabuhan Indonesia III (Persero) dinilai telah melakukan praktik monopoli dan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa dengan menerapkan kebijakan wajib *stack* (penumpukan kontainer) 100% sehingga menimbulkan kerugian bagi pengguna jasa dan/atau konsumen. KPPU menjatuhkan denda sebesar Rp4.200.000.000,00 (empat miliar dua ratus juta rupiah) dengan pertimbangan “bahwa dalam menetapkan sanksi administratif, Majelis Komisi mempertimbangkan aspek keadilan”.³⁵ Penulis tidak menemukan perhitungan lebih lanjut mengenai denda tersebut dalam putusan KPPU.

Ketiga putusan apabila dibandingkan dengan Putusan PT Aero Citra Kargo, dapat ditemukan petunjuk adanya kesewenang-wenangan KPPU dalam memutuskan denda. Pada perkara A KPPU menjatuhkan denda 90% total tarif yang dikenakan dengan nilai 6,5M. Pada perkara B, KPPU menjatuhkan denda 9,9M karena pelaku menimbulkan kerugian 11M. Pada perkara C KPPU menjatuhkan putusan “berdasarkan keadilan” tanpa adanya uraian argumentasi yang lebih detil mengenai dasar jumlah denda tersebut. Namun pada perkara PT Aero Citra Kargo dimana pelakunya memperoleh margin keuntungan 58M, diperhitungkan denda yang seharusnya dikenakan adalah 7,6M. Denda tersebut pun tidak harus dibayar karena KPPU menilai terlapor tidak mampu membayar.

Putusan A, B, C, tersebut seluruhnya dibatalkan Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung sebagai muara terakhir upaya hukum keberatan, kasasi, maupun uppeninjauan kembali. Hal tersebut memberikan impresi bahwa KPPU menjatuhkan sanksi kepada badan usaha yang tidak terbukti melakukan pelanggaran.^{36, 37, 38, 39, 40, 41, 42} Sedangkan di sisi lain, KPPU tidak menjatuhkan denda kepada pelaku yang disimpulkan telah melakukan pelanggaran dengan argumen yang bertentangan dengan logika hukum.

Selain daripada perkara pelanggaran Pasal 17 UU Antimonopoli, KPPU juga dalam beberapa perkara telah memutus pelanggaran berupa keterlambatan pemberitahuan

³⁴ Putusan Perkara Nomor 09/KPPU-L/2016 hlm. 189

³⁵ Putusan Perkara Nomor 15/KPPU-L/2018 hlm. 322

³⁶ Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Putusan Nomor 358/Pdt.Sus-KPPU/2017/PN.Jkt.Pst. Tanggal 5 September 2017, antara PT. ANGKASA PURA LOGISTIK melawan KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA.

³⁷ Mahkamah Agung, Putusan Nomor 208 K/Pdt.Sus-KPPU/2018 Tanggal 28 Maret 2018 antara KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA melawan PT ANGKASA PURA LOGISTIK.

³⁸ Mahkamah Agung, Putusan Peninjauan Kembali Nomor 116 PK/Pdt.Sus-KPPU/2019 Tanggal 18 Februari 2020 antara PT ANGKASA PURA LOGISTIK melawan KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA.

³⁹ Pengadilan Negeri Jakarta Barat, Putusan Nomor 2/Pdt.Sus-KPPU/2017/PN Jkt.BrT Tanggal 1 Februari 2018 antara PT. PERUSAHAAN GAS NEGARA melawan KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA.

⁴⁰ Mahkamah Agung, Putusan Nomor 511 K/Pdt.Sus-KPPU/2018 Tanggal 28 Juni 2018 — KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA REPUBLIK INDONESIA VS PT PERUSAHAAN GAS NEGARA (Persro) Tbk.

⁴¹ Pengadilan Negeri Surabaya, Putusan Nomor 905/Pdt.Sus-KPPU/2019/PN Sby Tanggal 18 November 2019 antara PT. PELABUHAN INDONESIA III PERSERO melawan KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA REPUBLIK INDONESIA.

⁴² Putusan MAHKAMAH AGUNG Nomor 1344 K/Pdt.Sus-KPPU/2020 Tanggal 3 November 2020 antara KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA REPUBLIK INDONESIA melawan PT PELABUHAN INDONESIA III PERSERO.

pengambilalihan saham. KPPU beberapa kali hanya menjatuhkan denda minimal yaitu 1M seperti dalam Putusan KPPU Nomor 05/KPPU-M/2022 tentang dugaan keterlambatan pemberitahuan pengambilalihan saham PT Nabati Agro Subur oleh PT Lestari Gemilang Intisawit, dan denda 3M dalam Putusan KPPU Nomor 08/KPPU-M/2022 tentang dugaan keterlambatan pemberitahuan pengambilalihan saham PT Ladang Sawit Mas, PT Agriplus, dan PT Hungarindo Persada oleh PT Bumitama Gunajaya Agro. Padahal denda tersebut dijatuhkan kepada perusahaan dengan nilai aset dan penjualan mencapai 50 triliun rupiah. Ketika suatu perusahaan dengan aset sedemikian besar dan beroperasi sehingga dapat mampu mencetak penjualan puluhan ribu miliar, apa arti denda satu hingga tiga miliar rupiah?

KESIMPULAN

KPPU bertugas melakukan penilaian, pemeriksaan, dan penindakan terhadap praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Tugas tersebut telah disokong dengan APBN lebih dari 100 miliar rupiah dalam lima tahun terakhir. Namun PNBP dari pengenaan sanksi yang dijatuhkan KPPU tidak jauh dari “ongkos” untuk menyelenggarakan KPPU itu sendiri.

Sayangnya, putusan KPPU luput dari pengawasan sehingga putusan seperti dalam kasus PT Aero Citra Kargo dapat selesai tanpa ada pihak yang berkeberatan. Padahal PT Aero Citra Kargo menikmati eksekusi margin lebih dari 58 miliar rupiah dari aktivitas monopolinya. Namun, KPPU menjatuhkan sama sekali tidak menjatuhkan denda atas dua dasar yang tidak beralasan menurut hukum. Pertama, KPPU mencampuradukkan materi putusan korupsi dengan putusannya sendiri. Kedua, KPPU menyatakan PT Aero Citra Kargo tidak mampu membayar karena tidak mencetak laba di tahun 2019 padahal *tempus* kasus tersebut baru dimulai Mei 2020.

Di sisi lain, terdapat berbagai putusan KPPU yang menghukum terlapor dengan denda yang jumlahnya hampir setara dengan nilai pelanggaran Pasal 17 UU Antimonopoli. Putusan tersebut yaitu PT Angkasa Pura Logistik tahun 2016, Putusan PT Perusahaan Gas Negara (Persero) tahun 2016, dan Putusan PT Pelabuhan Indonesia III (Persero) tahun 2018. Namun, setelah diuji dalam wadah upaya hukum oleh terlapor, ternyata seluruh putusan KPPU tersebut dibatalkan oleh Mahkamah Agung karena dinilai tidak cukup berdasar menurut hukum.

Dari gambaran tersebut, KPPU harus melakukan evaluasi diri baik dari segi kelembagaan maupun perundang-undangan. KPPU sebagai Lembaga quasi-yudisial harus mampu mempertanggungjawabkan setiap putusan yang dijatuhkan karena ujung tombak penegakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat berikut perubahannya.

REFERENSI

- Asshiddiqie, Jimly. "Fungsi Campuran KPPU Sebagai Lembaga Quasi-Peradilan." *Prosiding Seminar Penegakan Ketentuan Hukum Persaingan Perihal Tender, Djokoetono Research Center-Lembaga Kajian Persaingan dan Kebijakan Usaha Fakultas Hukum Universitas Indonesia*, 2017.
- Creswell, John W., and Dana L. Miller. "Determining Validity in Qualitative Inquiry." *Theory Into Practice* 39, no. 3 (2000): 124–30. https://doi.org/10.1207/s15430421tip3903_2.
- Fadhilah, Meita. "Penegakan Hukum Persaingan Usaha Tidak Sehat Oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Dalam Kerangka Ekstrateritorial." *Jurnal Wawasan Yuridika* 3, no. 1 (2019): 55. <https://doi.org/10.25072/jwy.v3i1.217>.
- Gilo, David. "A Coherent Approach to the Antitrust Prohibition of Excessive Pricing by Dominant Firms." *Excessive Pricing and Competition Law Enforcement*, 2018, 99–126. https://doi.org/10.1007/978-3-319-92831-9_4.
- Hiariej, Eddy O. S. *Teori & Hukum Pembuktian*. Jakarta: Penerbit Erlangga, 2012.

- Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Putusan Nomor 08/KPPU-L/2016 tentang dugaan pelanggaran Pasal 17 ayat 1 dan 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 berkaitan dengan praktek monopoli yang dilakukan oleh PT Angkasa Pura Logistik di terminal Kargo Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar;
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Putusan Nomor 04/KPPU-I/2021 tentang dugaan pelanggaran Pasal 17 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait jasa pengurusan transportasi pengiriman (ekspor) benih bening lobster;
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Putusan Nomor 09/KPPU-L/2016 tentang dugaan pelanggaran pasal 17 undang-undang nomor 5 tahun 1999 terkait praktek monopoli dalam penentuan harga gas industri di area Medan, Sumatera Utara;
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Putusan Nomor 15/KPPU-L/2018 tentang dugaan pelanggaran Pasal 17 ayat (1) dan ayat (2) huruf (b) dan atau Pasal 19 huruf (a) dan (b) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait pelayanan jasa bongkar muat petikemas pada terminal serbaguna/konvensional/umum (multipurpose) di Pelabuhan L.Say Maumere, Kabupaten Sikka, Provinsi Nusa Tenggara Timur, yang dilakukan oleh PT Pelabuhan Indonesia III (Persero);
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Laporan Tahunan KPPU 2021. Diakses pada tanggal 23 Agustus 2023. <https://kppu.go.id/wp-content/uploads/2022/05/Laporan-Tahunan-KPPU-2021.pdf>.
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Laporan Tahunan KPPU Tahun 2019. Diakses pada tanggal 23 Agustus 2023. https://kppu.go.id/wp-content/uploads/2020/06/Laporan-Tahunan-KPPU-2019_ok.pdf.
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Laporan Tahunan KPPU tahun 2020. Diakses pada tanggal 23 Agustus 2023. <https://kppu.go.id/wp-content/uploads/2021/04/Laporan-Tahunan-KPPU-2020.pdf>.
- Mahkamah Agung, Putusan Nomor 1344 K/Pdt.Sus-KPPU/2020 Tanggal 3 November 2020 antara KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA REPUBLIK INDONESIA melawan PT PELABUHAN INDONESIA III PERSERO.
- Mahkamah Agung, Putusan Nomor 208 K/Pdt.Sus-KPPU/2018 Tanggal 28 Maret 2018 antara KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA melawan PT ANGKASA PURA LOGISTIK.
- Mahkamah Agung, Putusan Nomor 511 K/Pdt.Sus-KPPU/2018 Tanggal 28 Juni 2018 — KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA REPUBLIK INDONESIA VS PT PERUSAHAAN GAS NEGARA (Persro) Tbk.
- Mahkamah Agung, Putusan Peninjauan Kembali Nomor 116 PK/Pdt.Sus-KPPU/2019 Tanggal 18 Februari 2020 antara PT ANGKASA PURA LOGISTIK melawan KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA.
- Mahkamah Konstitusi, Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XIV/2016, tanggal 20 September 2017.
- Mochtar, Zainal Arifin, and Eddy OS Hiariej. "Dasar-Dasar Ilmu Hukum: Memahami Kaidah, Teori, Asas dan Filsafat Hukum." Red & White Publishing, Indonesia, 2021.
- Motchenkova, E., dan P. M. Kort. "Analysis of Current Penalty Schemes for Violations of Antitrust Laws." *Journal of Optimization Theory and Applications* 128, no. 2 (2006): 431–51. <https://doi.org/10.1007/s10957-006-9024-9>.
- Pengadilan Negeri Jakarta Barat, Putusan Nomor 2/Pdt.Sus-KPPU/2017/PN Jkt.BrT Tanggal 1 Februari 2018 antara PT. PERUSAHAAN GAS NEGARA melawan KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA.

- Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Putusan Nomor 358/Pdt.Sus-KPPU/2017/PN.Jkt.Pst. Tanggal 5 September 2017, antara PT. ANGKASA PURA LOGISTIK melawan KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA
- Pengadilan Negeri Surabaya, Putusan Nomor 905/Pdt.Sus-KPPU/2019/PN Sby Tanggal 18 November 2019 antara PT. PELABUHAN INDONESIA III PERSERO melawan KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA REPUBLIK INDONESIA
- Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- Risnain, Muh. “Eksistensi Lembaga Quasi Judisial Dalam Sistem Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia : Kajian Terhadap Komisi Pengawas Persaingan Usaha.” *Jurnal Hukum dan Peradilan* 3, no. 1 (2018): 49. <https://doi.org/10.25216/jhp.3.1.2014.49-58>.
- Sabirin, Ahmad, and Raafid Haidar Herfian. “Dampak Ekosistem Digital Terhadap Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia Serta Optimalisasi Peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Di Era Ekonomi Digital.” *Jurnal Persaingan Usaha* 1, no. 2 (2021): 75–82. <https://doi.org/10.55869/kppu.v2i.23>.
- Schreier, Margrit. “Qualitative Content analysis.” *The SAGE Handbook of Qualitative Data Analysis*, 2014, 170–83. <https://doi.org/10.4135/9781446282243.n12>.
- Suraji, Akhmad, Kodrat Wibowo, and Chandra Setiawan. *Dua dekade Penegakan Hukum Persaingan: Perdebatan Dan Isu Yang belum terselesaikan*. Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Republik Indonesia, 2021.