

**PENEGAKAN HUKUM PERSAINGAN USAHA DI INDONESIA MELALUI
HARMONISASI *PUBLIC ENFORCEMENT* DAN *PRIVATE ENFORCEMENT***

**Carissa Christybella Wijaya, Micheline Hendrito, Monica Patricia Aripatama,
Udin Silalahi**

Fakultas Hukum, Universitas Pelita Harapan

carissachr@gmail.com, christachellee@gmail.com, monicapatriaari@gmail.com,
udin.silalahi@uph.edu

Abstract

KPPU (Commission for the Supervision of Business Competition) as the authority for business competition law in Indonesia still has many shortcomings. This is related to the KPPU's failure to accommodate compensation payments to victims of business competition law violations. This can happen because Indonesia has only provided room for public enforcement to be implemented. In public enforcement, compensation payments are not paid directly to consumers who have suffered losses but instead come into the state treasury. This article discusses the compensation mechanism that should be received by victims of competition law violations through private enforcement, which is a mechanism for enforcing competition law by using the regulations of the Competition Law in civil courts to demand compensation. This research was conducted with the aim of creating a healthy business competition climate through the enforcement of private enforcement in Indonesia by implementing harmonization between public and private enforcement. In this article, the Authors used normative juridical method and refers to statutory and comparative approaches. The research method used is juridical normative with a statute approach, a case approach, and a comparative legal approach. The results and conclusions of this study are that the KPPU's failure to provide compensation for compensation to victims of business competition violations encourages the need to implement private enforcement in Indonesia which is harmonized with the previous mechanism, namely public enforcement.

Keywords: Damages, Competition Law, Private Enforcement

Abstrak

KPPU (Komisi Pengawas Persaingan Usaha) sebagai lembaga otoritas dalam hukum persaingan usaha di Indonesia masih memiliki banyak kekurangan. Salah satunya terkait dengan kegagalan KPPU dalam mengakomodir pembayaran ganti rugi kepada korban pelanggaran hukum persaingan usaha. Hal ini dapat terjadi karena selama ini Indonesia hanya memberikan ruang bagi *public enforcement* untuk diterapkan. Dalam *public enforcement*, pembayaran ganti rugi tidak dibayarkan langsung kepada konsumen yang dirugikan melainkan masuk ke dalam kas negara. Oleh sebab itu, terdapat sebuah urgensi untuk mengalihfungsikan fungsi kompensasi dari KPPU kepada pelaku usaha melalui *private enforcement*, yaitu sebuah

mekanisme penegakan hukum persaingan usaha dengan menggunakan regulasi UU Persaingan Usaha di peradilan perdata untuk menuntut ganti rugi. Penelitian ini dilakukan dengan tujuan untuk menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat melalui ditegakkannya *private enforcement* di Indonesia dengan menerapkan harmonisasi antara *public enforcement* dan *private enforcement*. Metode penelitian yang digunakan, yaitu yuridis normatif dengan pendekatan undang-undang, pendekatan kasus, dan pendekatan komparatif hukum. Hasil dan kesimpulan dari penelitian ini adalah kegagalan KPPU dalam memberikan kompensasi ganti rugi kepada korban pelanggaran persaingan usaha mendorong perlu diterapkannya *private enforcement* di Indonesia yang diharmonisasikan dengan mekanisme sebelumnya, yaitu *public enforcement*.

Kata Kunci: Ganti Rugi, Hukum Persaingan Usaha, *Private Enforcement*

A. Pendahuluan

Konstitusi negara Indonesia mengamankan perekonomian nasional diselenggarakan berdasarkan demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.¹ Cita-cita perekonomian nasional sendiri menekankan pada pertumbuhan ekonomi yang naik setiap tahunnya. Perekonomian nasional dapat bertumbuh apabila iklim persaingan usaha yang sehat dan kondusif. Saat ini, Indonesia memiliki payung hukum berupa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU Persaingan Usaha) yang bertujuan untuk menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional, mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat, sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi para pelaku usaha, mencegah praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha, dan terciptanya efektivitas, serta efisiensi dalam kegiatan usaha.²

Persaingan usaha sendiri merupakan kegiatan yang dilakukan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan/atau pemasaran barang dan jasa yang diharapkan dapat

¹ Pasal 33 ayat (4) *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945*.

² Pasal 3 *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*.

lebih unggul di pasar yang bersangkutan. Akan tetapi, pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya tidak selalu bersaing satu sama lain, sebaliknya mereka justru melakukan kesepakatan atau perjanjian seperti melakukan praktik kartel harga, yaitu yang seharusnya mereka bersaing menjual produknya masing-masing dengan harga yang lebih murah, tetapi justru mengadakan kesepakatan harga (*price fixing*). Apabila terjadi persaingan usaha tidak sehat di pasar yang bersangkutan tersebut, maka UU Persaingan Usaha harus ditegakkan agar pasar yang bersangkutan menjadi sehat kembali.

Ketika sudah memahami apa yang dimaksud dengan persaingan usaha, mulai muncul pertanyaan mengenai penegakan hukumnya. Penegakan hukum sendiri merupakan rangkaian proses dilakukannya upaya untuk menegakkan norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku hubungan hukum dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat.³ Menurut Soerjono Soekanto, penegakan hukum sangat bergantung pada faktor yang dapat mempengaruhinya, seperti faktor hukum atau peraturan itu sendiri.⁴ Namun, sejak tanggal 5 Maret 2000, UU Persaingan Usaha diberlakukan masih mempunyai kelemahan, baik dari segi peraturannya maupun penegakan hukumnya.

Faktor yang paling mempengaruhi keberhasilan penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia adalah kinerja dari Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang diamanatkan dalam Pasal 30 UU Persaingan Usaha untuk mengawasi praktik persaingan usaha tidak sehat. Pada kenyataannya, penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia melalui KPPU ini masih memiliki banyak kekurangan. Salah satunya dikarenakan pihak Pelapor yang dirugikan oleh Terlapor seringkali tidak mendapatkan kepastian hukum terkait kompensasi akibat kerugian yang telah dideritanya melalui tindakan persaingan usaha yang tidak sehat. KPPU sebagai lembaga penegak hukum persaingan usaha hanya menetapkan ada atau tidaknya kerugian,⁵ tetapi tidak pernah menuntut pelaku usaha untuk membayar ganti rugi kepada pihak yang

³ Rai Mantili, Hazar Kusmayanti, dan Anita Afriana, "Problematika Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia Dalam Rangka Menciptakan Kepastian Hukum," *PJIH* 3, no.1 (2016): 120.

⁴ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum* (Jakarta: Rajawali, 1983), hal. 4.

⁵ Pasal 47 ayat (2) huruf f *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*.

dirugikan secara langsung. Sedangkan menurut Wouter Wils, demi mewujudkan penegakan hukum persaingan usaha yang efektif, maka penegakannya harus dapat menjelaskan dan mengembangkan hukum (*precedent function*), memberikan kompensasi kepada korban pelanggaran (*compensatory function*) dan menghentikan, memberikan sanksi, serta mencegah pelanggaran hukum persaingan usaha (*deterrence function*).⁶

Kegagalan KPPU dalam mengakomodasi kepentingan korban pelanggaran UU Persaingan Usaha tercermin dalam kasus “Kartel SMS” dan “Kartel Biaya Bahan Bakar”.⁷ Dalam Putusan Perkara KPPU No. 26/KPPU-L/2007 tentang “Kartel SMS”, sembilan perusahaan telekomunikasi di Indonesia dinyatakan terbukti melakukan penetapan harga yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Dalam pertimbangannya, Majelis Komisi menyimpulkan bahwa perusahaan telekomunikasi, yakni XL, Telkomsel, Telkom, Bakrie, dan Mobile-8 melakukan kartel harga SMS *off-net* Rp. 250 – Rp. 350 pada periode 2004 sampai dengan April 2008, kemudian perusahaan Smart pun mengikuti kartel harga SMS tersebut pada saat *commercial launching*, yaitu 3 September 2007, sementara Indosat, Hutchison, dan NTS tidak terbukti melakukan kartel harga SMS *off-net*. KPPU pun menilai bahwa pelanggaran ini menyebabkan kerugian konsumen hingga Rp. 2.827.700.000.000 (dua triliun delapan ratus dua puluh tujuh miliar tujuh ratus juta rupiah). Namun, sangat disayangkan dalam putusan ini KPPU tidak mengakui kewenangannya untuk menjatuhkan sanksi ganti rugi kepada konsumen,⁸ sehingga pihak yang dirugikan secara langsung tidak mendapat kompensasi apapun.

Sementara itu, dalam Putusan Perkara KPPU No. 25/KPPU-I/2009 tentang “Kartel Biaya Bahan Bakar”, tindakan penetapan harga bahan bakar turbin pesawat yang dilakukan oleh 13 maskapai penerbangan Indonesia dinilai merugikan konsumen hingga

⁶ Paripurna Sugarda dan Muhammad Rifky Wicaksono, “Power to the People: Enhancing Competition Law Enforcement in Indonesia Through Private Enforcement,” *Asia Pacific Law Review* 26, no. 2 (2018): 2, <https://doi.org/10.1080/10192557.2019.1567054>.

⁷ Sugarda dan Wicaksono, “Power to the People,” 9.

⁸ *Putusan Perkara KPPU No. 26/KPPU-L/2007 tentang Kartel SMS, 207*. Dalam kesimpulannya Majelis Komisi menyatakan, “Menimbang bahwa Majelis Komisi tidak berada pada posisi yang berwenang untuk menjatuhkan sanksi ganti rugi untuk konsumen.”

Rp.13.843.165.835.099,- (tiga belas triliun delapan ratus empat puluh tiga miliar seratus enam puluh lima juta delapan ratus tiga puluh lima ribu sembilan puluh sembilan rupiah) selama periode 2006 sampai dengan 2009. Pembayaran ganti rugi tersebut didasarkan oleh pertimbangan Majelis Komisi sesuai ketentuan Pasal 36 huruf j dan l *jo.* Pasal 47 huruf f yang mengatur bahwa Komisi berwenang memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat dan berwenang menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif penetapan pembayaran ganti rugi terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU Persaingan Usaha. Dalam kasus ini, KPPU telah mengakui kewenangannya untuk menetapkan pembayaran ganti rugi sebesar 10% dari *excessive fuel surcharge* kepada para Terlapor. Akan tetapi, pembayaran ganti rugi ini tidak dibayarkan kepada konsumen yang dirugikan melainkan masuk ke kas negara.⁹

Hal ini tentu saja bertentangan dengan penegakan hukum persaingan usaha yang efektif menurut Wouter Wils, di mana penegakan hukum persaingan usaha yang efektif harus dapat memberikan kompensasi kepada korban pelanggaran. Pemerintah bukanlah pihak yang tepat untuk mendapatkan pembayaran ganti rugi dalam kasus “Kartel Biaya Bahan Bakar” ini. Searah dengan pendapat tersebut, seorang Majelis Komisi yang bernama A.M. Tri Anggraini memiliki *dissenting opinion* terkait pembayaran ganti rugi dalam perkara ini. Beliau menyatakan bahwa penetapan ganti rugi yang diakui dalam UU Persaingan Usaha adalah ganti rugi terhadap pihak yang dirugikan sebagai akibat pelanggaran atas UU Persaingan Usaha. Oleh karena itu, penetapan dan pembayaran ganti rugi adalah ditujukan kepada pihak yang dirugikan, bukan kepada negara.¹⁰

Penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia masih jauh dari kata sempurna. Terlebih lagi atas kegagalan KPPU dalam mengakomodasi kepentingan pelaku usaha untuk mendapat kompensasi atas kerugian yang diderita. Hal itu dapat terjadi karena selama ini Indonesia hanya memberikan ruang bagi *public enforcement* untuk diterapkan. Berdasarkan fakta-fakta yang telah dipaparkan sebelumnya, terdapat sebuah urgensi untuk

⁹ *Putusan Perkara KPPU No. 25/KPPU-I/2009 tentang Kartel Biaya Bahan Bakar*, 321.

¹⁰ *Putusan Perkara KPPU No. 25/KPPU-I/2009*, 326-327.

mengalihfungsikan fungsi kompensasi dari KPPU kepada pelaku usaha melalui *private enforcement*.

Private enforcement sendiri merupakan salah satu bentuk penegakan hukum persaingan usaha yang berkembang di berbagai negara seperti Amerika Serikat, Uni Eropa, dan Jerman. Mekanisme ini hadir dari penggunaan regulasi UU Persaingan Usaha di pengadilan perdata untuk menuntut ganti rugi atas pelanggaran hukum persaingan usaha. Selain itu, dengan adanya *private enforcement* juga mempermudah mendeteksi pelanggaran terhadap hukum persaingan usaha karena seluruh pelaku ekonomi dapat menjadi penegak hukum (*enforcer*). Oleh sebab itu, muncul pertanyaan, mengenai mekanisme *private enforcement* dapat menjawab permasalahan ganti rugi kepada korban pelanggaran hukum persaingan usaha, dan mekanisme *private enforcement* tersebut dapat berjalan beriringan dengan mekanisme *public enforcement* yang saat ini telah diterapkan di Indonesia. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, metode penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan undang-undang, pendekatan kasus, dan pendekatan komparatif hukum serta dianalisis secara kualitatif deskriptif. Penelitian ini bersumber dari data sekunder yang terdiri dari *pertama*, bahan hukum primer, yakni perundang-undangan meliputi Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan yurisdiksi, yaitu Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 526/Pdt.G/2019/PN.Jkt.Pst tentang Kartel Motor Skutik, Putusan Perkara KPPU No. 04/KPPU-I/2016 tentang Kartel Motor Skutik, Putusan Perkara KPPU No. 25/KPPU-I/2009 tentang Kartel Biaya Bahan Bakar, dan Putusan Perkara KPPU No. 26/KPPU-L/2007 tentang Kartel SMS. *Kedua*, bahan hukum sekunder, digunakan sumber buku dan jurnal ilmiah. *Ketiga*, sumber tersier yang digunakan ialah kamus terjemahan.

B. Pembahasan

B.1. Urgensi Penegakan Hukum Persaingan Usaha Secara Privat (*Private Enforcement*) di Indonesia

Sejak awal dibentuk UU Persaingan Usaha, penegakan hukum persaingan usaha telah berada dalam kewenangan KPPU. Dalam menegakkan hukum persaingan usaha di Indonesia, KPPU bertugas untuk melakukan penilaian terhadap perjanjian maupun kegiatan usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.¹¹ Selain KPPU, kewenangan terhadap penegakan hukum persaingan usaha juga berada pada lembaga lain seperti Pengadilan Niaga yang berwenang menangani keberatan terhadap Putusan KPPU¹² dan Pengadilan Negeri yang berwenang menangani perkara pidana akibat tidak dijalkannya Putusan KPPU yang sudah *inkracht*. Sementara, Mahkamah Agung (MA) diberi kewenangan untuk menyelesaikan perkara pelanggaran hukum persaingan usaha apabila terjadi kasasi terhadap Putusan Pengadilan Niaga tersebut.¹³

Kewenangan yang dimiliki oleh KPPU sama halnya dengan kewenangan lembaga peradilan meliputi konsultasi, pemeriksaan, penyidikan, penuntutan, dan pemutusan perkara. Selain itu, KPPU juga berwenang untuk menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU Persaingan Usaha.¹⁴ Menurut Pasal 47 ayat (2) huruf f UU Persaingan Usaha, salah satu sanksi bagi pelaku usaha ialah penetapan pembayaran ganti rugi. Namun, dalam pelaksanaannya KPPU belum dapat mengakomodasi pembayaran ganti rugi baik kepada pelaku usaha maupun konsumen.

Hingga kini, hak atas ganti kerugian bukanlah suatu hal yang diutamakan dalam penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia. Dapat terlihat dari kasus kartel harga motor skutik yang menjerat PT Astra Honda Motor (AHM) dan PT Yamaha Indonesia Motor Manufacturing (YIMM), di mana kedua produsen tersebut melakukan penetapan harga jual/*price fixing* sepeda motor jenis Skuter Matik 110-125 CC selama tahun 2014 telah menyebabkan kerugian bagi Para Penggugat oleh karena Para Penggugat tidak mendapatkan

¹¹ Pasal 35 *Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*.

¹² Pasal 118 *Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*.

¹³ Andi Fahmi Lubis et al., *Hukum Persaingan Usaha* (Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2017), hal. 378.

¹⁴ Pasal 47 ayat (1) *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*.

harga yang kompetitif.¹⁵ Untuk membuktikan terjadinya pelanggaran Pasal 5 ayat (1) UU Persaingan Usaha, yaitu tentang penetapan harga/*price fixing*, maka Majelis Komisi mempertimbangkan unsur pelaku usaha, unsur perjanjian, unsur pelaku usaha dan pelaku usaha pesaing, unsur menetapkan harga atas suatu barang dan/atau jasa, serta unsur pasar bersangkutan pada pasal tersebut telah terpenuhi oleh para pelaku usaha dalam kasus ini. Oleh karena itu, PT AHM dan PT YIMM terbukti bersalah secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 5 ayat (1) UU Persaingan Usaha.¹⁶

Setelah Putusan KPPU yang diperkuat oleh Putusan PN Jakarta Utara pada tahun 2017, serta Putusan Kasasi MA pada tahun 2019 disahkan, terdapat gugatan dari para konsumen untuk menuntut hak atas ganti kerugian dari kedua produsen motor tersebut. Gugatan itu terjadi dikarenakan KPPU hanya menetapkan denda bagi PT YIMM sebesar Rp. 25.000.000.000 (dua puluh lima miliar rupiah) dan bagi PT AHM sebesar Rp. 22.500.000.000 (dua puluh dua miliar lima ratus juta rupiah).¹⁷ Pun, seluruh denda tersebut disetor ke kas negara sebagai setoran pendapatan denda pelanggaran di bidang persaingan usaha.¹⁸

Kemudian, pihak konsumen yang dirugikan atas “Kartel Motor Skutik” tersebut mendaftarkan gugatan ke PN Jakarta Pusat pada awal September 2019 yang menuntut ketiga pihak, yaitu PT AHM, PT YIMM, dan KPPU. PT AHM dan PT YIMM digugat melanggar Pasal 1365 KUHPerdara tentang Perbuatan Melawan Hukum berdasarkan Putusan KPPU, PN, dan MA yang berkaitan dengan ganti kerugian atas pelanggaran hukum persaingan usaha bagi para konsumen.¹⁹ Selain itu, KPPU juga dituntut oleh para konsumen karena melanggar Pasal

¹⁵ *Putusan Perkara KPPU No. 04/KPPU-I/2016 tentang Kartel Motor Skutik*, hal. 6.

¹⁶ Pasal 5 ayat (1) *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat* berbunyi: “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.”

¹⁷ KPPU memberikan penambahan denda kepada Terlapor I (Yamaha) sebesar 50% (lima puluh persen) dari besaran proporsi denda karena telah memberikan data yang dimanipulasi. Sedangkan, KPPU memberikan pengurangan denda kepada Terlapor II (Honda) sebesar 10% (sepuluh persen) dari besaran proporsi denda karena telah kooperatif dalam memberikan data. Lihat *Putusan Perkara KPPU No. 04/KPPU-I/2016*, hal. 417.

¹⁸ *Putusan Perkara KPPU No. 04/KPPU-I/2016*, hal. 418.

¹⁹ *Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 526/Pdt.G/2019/PN.Jkt.Pst tentang Kartel Motor Skutik*, hal. 39.

47 ayat (2) huruf f UU Persaingan Usaha mengenai penetapan pembayaran ganti rugi.²⁰ Majelis Hakim menyatakan bahwa PN Jakarta Pusat tidak berwenang dalam menangani perkara ini karena dinilai pelaksanaan UU Persaingan Usaha sepenuhnya berada dalam kewenangan KPPU. Sementara itu, KPPU juga telah memiliki kewenangan untuk menjatuhkan sanksi administratif berupa pembayaran ganti rugi berdasarkan Pasal 47 ayat (2) huruf f UU Persaingan Usaha. Putusan ini telah tepat karena pada dasarnya hukum positif di Indonesia memang telah memberikan kewenangan penuh kepada KPPU untuk melaksanakan UU Persaingan Usaha dan kewenangan PN hanya sebatas upaya hukum banding atau keberatan atas putusan KPPU. Namun, tidak dapat dipungkiri gugatan yang ditujukan konsumen kepada KPPU menjadi bukti kegagalan dari KPPU dalam mengakomodasi kepentingan konsumen untuk mendapat kompensasi atas kerugian yang diderita.

Kegagalan KPPU dalam memberikan kompensasi ganti rugi kepada konsumen maupun pelaku usaha yang dirugikan mendorong dibentuknya regulasi baru terkait hal ini. Penelitian ini mendukung penuh ditegakkannya hukum persaingan usaha secara privat (*private enforcement*) di Indonesia. *Private enforcement* sendiri merupakan penegakan hukum yang muncul dari penggunaan regulasi UU Persaingan Usaha di peradilan perdata untuk meminta ganti rugi atas pelanggaran persaingan usaha tersebut.

Penerapan *private enforcement* dalam hukum persaingan usaha di Indonesia saat ini masih belum berkembang dan dikenal masyarakat. Padahal, dalam mekanisme *private enforcement* terdapat perolehan ganti rugi yang dalam hal ini lebih menguntungkan bagi pihak Penggugat. Hal tersebut sangat disayangkan mengingat bahwa beberapa negara sudah menerapkan *private enforcement* ini, seperti Amerika Serikat, Uni Eropa, dan Jerman. Di Amerika Serikat, *private enforcement* mengambil peran yang lebih penting dibandingkan *public enforcement*, di mana dalam hal ini sekitar 90% dari kasus pelanggaran persaingan usaha di AS ditangani secara privat. Sejak pertama kali diterapkannya *private enforcement* di AS,

²⁰ Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 526/Pdt.G/2019/PN.Jkt.Pst, hal. 37.

terdapat sekitar 20 kasus gugatan ganti rugi yang diajukan ke pengadilan dan para konsumen maupun pelaku usaha yang dirugikan berhasil mendapatkan hak atas ganti ruginya.²¹

Di Uni Eropa dan Jerman, sebelumnya penegakan hukum persaingan usaha menggunakan mekanisme *public enforcement*. Namun, sejak tahun 2014 Uni Eropa menyeimbangkan antara *public enforcement* dan *private enforcement* melalui sebuah pedoman, yakni *Directive/2014/104/EU of the European Parliament and of the Council on certain rules governing actions for damages under national law for infringements of the competition law (Damages Directive)*.²² Dengan demikian, *Damages Directive* ini memberikan kepastian hukum bagi rakyat Uni Eropa terkait dengan hak atas ganti rugi yang dimilikinya. Dapat terlihat, pasca dibentuknya *Damages Directive*, penerapan *private enforcement* di Uni Eropa menjadi lebih umum digunakan dan menyeimbangi penerapan *private enforcement* di AS.²³

Penerapan *private enforcement* di Indonesia pun akan memberikan dampak positif bagi penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia. *Pertama*, sebagai peningkatan upaya pencegahan (*deterrence*) dan kepatuhan hukum persaingan usaha di Indonesia, sebab seluruh pelaku ekonomi dapat bertindak sebagai penegak hukum.²⁴ Dengan demikian, pelanggaran hukum persaingan usaha lebih cepat dideteksi dan ditangani. Selain itu, pengenaan sanksi administratif berupa denda oleh KPPU juga tidak cukup memberikan efek jera kepada pelanggar hukum persaingan usaha. UU Persaingan Usaha sebelum disahkannya UU Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja) hanya mengatur sanksi denda berkisar antara Rp. 1.000.000.000 (satu miliar rupiah) hingga Rp. 25.000.000.000 (dua puluh lima miliar rupiah). Namun, pada faktanya keuntungan dari perjanjian kartel atau penetapan harga

²¹ Joshua P. Davis dan Roberts H. Lande, "Summaries of Twenty Cases of Successful Private Antitrust Enforcement," *Univ. of San Fransisco Law Research Paper*, no. 2013-01 (November 2011): 3, <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1961669>.

²² *Directive 2014/104/EU of The European Parliament and of The Council of 26 November 2014*.

²³ Thomas Obersteiner, "Private Antitrust Enforcement in The US and The EU - A Comparasion Of Key Issues," SSRN, diakses pada 24 Oktober 2020, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3468473.

²⁴ Donncahd Woods, Alisa Sinclair, dan David Ashton, "Private Enforcement of Community Competition Law: Modernisation and The Road Ahead", *Competition Policy Newsletter*, no. 2 (2004): 32.

ilegal bisa mencapai lebih dari kisaran denda yang telah ditetapkan tersebut.²⁵ Setelah diberlakukannya UU Cipta Kerja, sanksi denda maksimal tersebut tidak diatur lagi. Meskipun demikian, *private enforcement* tetap harus ditegakkan mengingat bahwa sanksi denda tidak diberikan kepada korban pelanggaran hukum persaingan usaha melainkan ke kas negara. Jika *private enforcement* diberlakukan, para pelaku usaha akan lebih berhati-hati dan menghindari praktik persaingan usaha tidak sehat (*deterrence effect*) sebab mereka memiliki resiko dikenakan sanksi denda dan juga kewajiban membayar ganti rugi melalui *private enforcement*.

Kedua, private enforcement merupakan sarana yang tepat bagi pihak yang dirugikan untuk menuntut ganti rugi atas suatu pelanggaran hukum persaingan usaha. Selain dikarenakan tidak maksimalnya KPPU dalam menjalankan fungsi kompensasinya, dari perspektif kelembagaan, KPPU bukanlah pihak yang tepat untuk memberikan ganti rugi perdata. Hal ini dikarenakan KPPU tidak memiliki pengalaman yang dimiliki para hakim dalam memutuskan masalah seperti penyebab atau penghitungan kerugian.²⁶ Oleh karena itu, *private enforcement* merupakan jawaban dari permasalahan ketidakpastian hukum terkait kompensasi ganti rugi.

Ketiga, penerapan private enforcement terbukti berhasil menindak pelanggaran hukum persaingan usaha seperti perjanjian kartel dan meningkatkan kesejahteraan konsumen berdasarkan studi yang dipublikasikan dalam *Journal of Competition Law and Economics*. Studi tersebut menemukan bahwa apabila posisi hukum dari korban pelanggaran persaingan usaha diperkuat, maka akan berimplikasi pada peningkatan kesejahteraan konsumen tersebut.²⁷

Berdasarkan penjelasan yang telah dipaparkan di atas, dapat disimpulkan bahwa penegakan hukum persaingan usaha secara privat di Indonesia harus segera ditegakkan. Sebab, dilihat dari kasus-kasus yang telah disampaikan sebelumnya, KPPU sebagai lembaga yang ditunjuk untuk menegakkan hukum persaingan usaha di Indonesia tidak dapat memberikan

²⁵ Dalam *Putusan Perkara KPPU No. 26/KPPU-L/2007 tentang Kartel SMS*, KPPU menilai pelanggaran hukum persaingan usaha yang dilakukan oleh 9 (sembilan) perusahaan telekomunikasi secara kolektif menyebabkan kerugian konsumen hingga 2,8 T. Sementara dalam *Putusan Perkara KPPU No. 25/KPPU-I/2009 tentang Kartel Biaya Bahan Bakar*, KPPU menetapkan 13 (tiga belas) perusahaan maskapai penerbangan menyebabkan kerugian konsumen hingga 13,8 T.

²⁶ Sugarda dan Wicaksono, "Power to the People," 19.

²⁷ Miriam C. Buiten, Peter van Wijk, dan Jan Kees Winters, "Does the European Damages Directive Make Consumers Better Off?", *Journal of Competition Law and Economics* 14, no. 1 (2018): 91.

perlindungan terkait hak atas ganti rugi kepada korban pelanggaran persaingan usaha. KPPU yang hanya sebatas menetapkan ada atau tidaknya pelanggaran hukum persaingan usaha dan tidak pernah menuntut pelaku usaha untuk membayar ganti rugi. Oleh karena itu, perlu segera dibentuknya regulasi penegakan hukum persaingan usaha secara sehat melalui harmonisasi antara *public enforcement* dan *private enforcement* di Indonesia.

B.2. Penerapan Harmonisasi *Public Enforcement* dan *Private Enforcement* di Indonesia

Saat ini, terdapat beberapa negara di dunia yang sudah menerapkan *private enforcement* sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Bahkan, sebagian besar penegakan hukum persaingan usaha di Amerika Serikat menggunakan *private enforcement*. Dalam penerapannya ini, AS memiliki salah satu kebijakan, yakni *treble damages*, di mana kebijakan tersebut memaksa para pelaku pelanggaran hukum persaingan usaha untuk membayar ganti rugi sebesar 3x (tiga kali) lipat dari kerugian yang dialami para korban.²⁸ Namun, kebijakan ini dinilai tidak tepat apabila diterapkan di Indonesia karena berpotensi menyebabkan *over-deterrence*, yaitu penegakan hukum persaingan usaha yang berlebihan sehingga dapat merugikan pelaku usaha. Kebijakan ini juga dikhawatirkan dapat disalahgunakan oleh pihak-pihak tertentu untuk keuntungan semata. Oleh sebab itu, artikel ini merujuk kepada mekanisme *private enforcement* yang digunakan oleh Uni Eropa.

Berdasarkan pengalaman di Uni Eropa yang telah berhasil menyeimbangkan antara *public enforcement* dan *private enforcement* melalui *Damages Directive*, mendorong agar hal tersebut diterapkan pula di Indonesia. Berbeda dengan Amerika Serikat, *Damages Directive* melarang adanya *over-compensation*. Menurut *Damages Directive*, kompensasi harus mencakup pengembalian penuh dari kerugian yang diderita, kompensasi atas kehilangan keuntungan, dan bunga dari sejak korban mengalami kerugian.²⁹ Selain memberikan kompensasi yang terdiri dari beberapa cakupan tersebut, *Damages Directive* juga memberi keseimbangan posisi antara Tergugat dan Penggugat. Hakim berwenang untuk memerintah

²⁸ Sugarda dan Wicaksono, "Power to the People," 3.

²⁹ Pasal 3 ayat (2) *Directive 2014/104/EU*.

Tergugat atau pihak ketiga lain untuk menyerahkan bukti yang berada dalam penguasaan mereka, namun penyerahan bukti tersebut harus memperhatikan asas proporsionalitas dan konfidensialitas.³⁰ Dengan demikian, hal-hal yang diatur dalam *Damages Directive* tersebut dapat menjadi acuan dalam mewujudkan harmonisasi antara *public enforcement* dan *private enforcement* di Indonesia.

Sebagai langkah awal penerapan *private enforcement* di Indonesia, perlu dilakukan revisi terhadap UU Persaingan Usaha dengan menambahkan ayat baru pada Pasal 47 UU Persaingan Usaha, sehingga berbunyi sebagai berikut: “(4) Setiap pihak yang dirugikan akibat pelanggaran ketentuan undang-undang ini dapat menuntut kompensasi ganti rugi melalui Pengadilan Niaga.” Pengadilan Niaga merupakan pengadilan yang tepat dalam menangani gugatan ganti rugi atas pelanggaran hukum persaingan usaha (*private enforcement*). Selama ini, Pengadilan Niaga berwenang untuk menangani perkara-perkara di bidang hukum bisnis seperti kepailitan, PKPU, dan hak atas kekayaan intelektual. Hukum persaingan usaha juga merupakan bagian dari hukum bisnis (*business law*) yang lebih tepat dan dipahami oleh hakim Pengadilan Niaga.³¹ Penelitian ini menyarankan agar para hakim Pengadilan Niaga tersebut harus menguasai pengetahuan dan menyelesaikan program pelatihan khusus di bidang hukum persaingan usaha. Selain itu, beban perkara di Pengadilan Niaga juga tidak sebanyak perkara perdata yang masuk ke Pengadilan Negeri,³² sehingga perkara persaingan usaha dapat ditangani secara efektif dan efisien.

Amendemen Pasal 47 UU Persaingan Usaha ini tidak hanya memberikan kompetensi baru kepada Pengadilan Niaga, namun juga sebagai bentuk perlindungan dan kepastian hukum bagi para korban pelanggaran hukum persaingan usaha. Jika merujuk pada “Kasus Motor

³⁰ Pasal 5 *Directive 2014/104/EU*.

³¹ Alum Simbolon, “Kedudukan Hukum Komisi Pengawas Persaingan Usaha Melaksanakan Wewenang Penegakan Hukum Persaingan Usaha,” *Mimbar Hukum* 24, no. 3 (Oktober 2012): 532.

³² Pada tahun 2019, perkara yang masuk ke Pengadilan Negeri seluruh Indonesia mencapai 115.864 perkara di seluruh Indonesia (termasuk gugatan, permohonan, gugatan sederhana, dan gugatan perlawanan). Sementara itu, perkara yang masuk ke Pengadilan Niaga seluruh Indonesia hanya 669 perkara. Lihat “Laporan Tahunan Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum Tahun 2019,” Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum, diakses pada 10 Oktober 2020, <https://badilum.mahkamahagung.go.id/publik/laporan/laporan-tahunan/2945-laporan-tahunan-pelaksanaan-kegiatan-direktorat-jenderal-badan-peradilan-umum-tahun-2019.html>.

Skutik”, gugatan dari Para Tergugat tersebut ditolak oleh Majelis Hakim PN Jakarta Pusat karena ketentuan hukum yang ada tidak memihak kepada Para Tergugat. Dengan adanya amendemen Pasal 47 UU Persaingan Usaha ini, maka para korban pelanggaran persaingan usaha dapat menggunakan pasal ini sebagai jaminan perlindungan hukum dan hak bagi mereka untuk dapat menggugat ganti rugi ke Pengadilan Niaga.

Sehubungan dengan harmonisasi antara *public enforcement* dan *private enforcement* yang menjadi gagasan dalam artikel ini untuk mewujudkan penegakan hukum persaingan usaha yang efektif di Indonesia, maka mekanisme terhadap penegakannya perlu diatur lebih lanjut. Pertama, yaitu sesuai Pasal 38 ayat (1) UU Persaingan Usaha yang menyatakan bahwa:

“Setiap orang yang mengetahui telah terjadi atau patut diduga telah terjadi pelanggaran terhadap UU Persaingan Usaha dapat melaporkan secara tertulis kepada KPPU dengan keterangan yang jelas tentang telah terjadinya pelanggaran dan dengan menyertakan identitas pelapor”.

Setelah dilaporkan kepada pihak KPPU, maka KPPU berhak untuk memutuskan telah terjadi atau tidak terjadinya pelanggaran atas UU Persaingan Usaha.³³

Kedua, para pihak yang dirugikan dapat menggugat ganti rugi kepada pelaku usaha yang terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar hukum persaingan usaha ke Pengadilan Niaga, di mana Penggugat dapat membuktikan sendiri kerugian yang telah diderita olehnya. Namun, dalam mengajukan gugatan terdapat ketentuan yang harus dipenuhi, yaitu adanya Putusan KPPU yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht*)³⁴ sebagai landasan gugatan tersebut (*follow-on mechanism*). Hal ini dikarenakan jika Putusan KPPU tersebut belum *inkracht*, maka masih berpotensi dibatalkan oleh Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung, sehingga gugatan *follow-on* menjadi sia-sia.

³³ Pasal 43 ayat (3) *Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*.

³⁴ Pasal 46 ayat (1) UU Persaingan Usaha menyatakan apabila tidak terdapat keberatan atau pelaku usaha yang bersangkutan telah mengajukan keberatan pada PN paling lambat 14 hari dari tanggal pemberitahuan, maka Putusan KPPU tersebut telah berkekuatan hukum tetap (*inkracht*). Lihat Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata* (Jakarta: Sinar Grafika, 2017), hal. 36.

Berdasarkan fakta-fakta yang ada, penelitian ini mendukung adanya harmonisasi antara *public enforcement* dan *private enforcement* di Indonesia dengan tidak menghilangkan kewenangan KPPU sebagai lembaga penegak hukum persaingan usaha. Hanya KPPU yang dapat mengidentifikasi ada atau tidaknya pelanggaran hukum persaingan usaha. Sejak tahun 2000 berdiri hingga tahun 2019, KPPU telah berhasil menangani sekitar 407 perkara.³⁵ Dengan demikian, kemampuan yang dimiliki KPPU dalam menangani pelanggaran hukum persaingan usaha dapat diselaraskan dengan penerapan *private enforcement* di Indonesia, sehingga akan tercipta penegakan hukum persaingan usaha yang memberikan keadilan, kepastian, dan kemanfaatan sebagaimana yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch dalam perspektif teori keadilan bermartabat.³⁶

C. Kesimpulan

Terdapat urgensi untuk menerapkan penegakan hukum persaingan usaha secara privat (*private enforcement*) di Indonesia, sebab KPPU sebagai pionir penegakan hukum persaingan usaha belum mampu mengakomodasi dan tidak pernah memberikan ganti rugi kepada pihak yang dirugikan atas pelanggaran hukum persaingan usaha, padahal KPPU memiliki kewajiban untuk melakukan hal tersebut sebagaimana telah diatur di dalam Pasal 47 UU Persaingan Usaha, sehingga peran KPPU sudah sepatutnya digantikan dengan mekanisme *private enforcement*. Penerapan harmonisasi *public enforcement* dan *private enforcement* di Indonesia dapat mengacu pada mekanisme *follow-on*, di mana Penggugat menjadikan Putusan KPPU yang *inkracht* sebagai landasan untuk mengajukan gugatan kompensasi ganti rugi ke Pengadilan Niaga (*private enforcement*).

Penegakan hukum persaingan usaha secara privat di Indonesia sebaiknya diterapkan melalui harmonisasi antara *public enforcement* dan *private enforcement*. Langkah awal dalam harmonisasi ini, yaitu mengamendemen UU Persaingan Usaha dengan menambahkan ayat baru

³⁵ “Laporan Tahunan,” Komisi Pengawas Persaingan Usaha, diakses pada 10 Oktober 2020 <https://kppu.go.id/laporan-tahunan/>.

³⁶ Teguh Prasetyo, *Keadilan Bermartabat Perspektif Teori Hukum* (Bandung: Nusa Media, 2015), hal. 112.

dalam Pasal 47 UU Persaingan Usaha. Penambahan ayat tersebut berimplikasi pada bertambahnya kewenangan Pengadilan Niaga untuk menangani gugatan ganti rugi atas pelanggaran hukum persaingan usaha. Hakim Pengadilan Niaga tersebut harus memiliki pengetahuan yang mumpuni dan memahami teknis kompensasi ganti rugi di bidang hukum persaingan usaha. Pelaku usaha yang ingin menggugat kompensasi ganti rugi ke Pengadilan Niaga dapat menjadikan Putusan KPPU yang telah berkekuatan hukum tetap sebagai landasan gugatan (*follow-on mechanism*). Revisi terhadap UU Persaingan Usaha dan rangkaian mekanisme ini diharapkan mampu memberikan keadilan bagi para pelaku usaha dan konsumen untuk mendapatkan hak atas ganti kerugian yang seharusnya mereka dapatkan sebagai akibat dari persaingan usaha tidak sehat.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3817.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2020 Nomor 245, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6573.

Directive 2014/104/EU of The European Parliament and of The Council of 26 November 2014 on certain rules governing actions for damages under national law for infringements of the competition law provisions of the Member States and of the European Union.

Buku

Harahap, Yahya. *Hukum Acara Perdata*. Jakarta: Sinar Grafika, 2017.

Lubis, Andi Fahmi et al. *Hukum Persaingan Usaha*. Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2017.

Prasetyo, Teguh. *Keadilan Bermartabat Perspektif Teori Hukum*. Bandung: Nusa Media, 2015.

Soekanto, Soerjono. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*. Jakarta: Rajawali, 1983.

Jurnal Ilmiah

Davis, Joshua P dan Roberts H. Lande, “Summaries of Twenty Cases of Successful Private Antitrust Enforcement.” *Univ. of San Fransisco Law Research Paper*, no 2013-01 (November 2011): 1-94. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1961669>.

Donncadh Woods, Alisa Sinclair, dan David Ashton, “Private Enforcement of Community Competition Law: Modernisation and The Road Ahead”, *Competition Policy Newsletter*, no. 2 (2004): 31-37.

Miriam C Buiten, Peter van Wijk, dan Jan Kees Winters, “Does the European Damages Directive Make Consumers Better Off?,” *Journal of Competition Law and Economics* 14, no. 1 (2018): 91-114.

Rai Mantili, Hazar Kusmayanti, dan Anita Afriana. “Problematika Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia Dalam Rangka Menciptakan Kepastian Hukum.” *PJIH* 3, no. 1 (2016): 116-32.

Simbolon, Alum. “Kedudukan Hukum Komisi Pengawas Persaingan Usaha Melaksanakan Wewenang Penegakan Hukum Persaingan Usaha.” *Mimbar Hukum* 24, no. 3 (Oktober 2012): 529-41.

Sugarda, Paripurna dan Muhammad Rifky Wicaksono, “Power to the People: Enhancing Competition Law Enforcement in Indonesia Through Private Enforcement”, *Asia Pacific Law Review* 26, no. 2 (2018): 1-31.

Putusan Pengadilan

Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 526/Pdt.G/2019/PN.Jkt.Pst tentang Kartel Motor Skutik.

Putusan Perkara KPPU No. 04/KPPU-I/2016 tentang Kartel Motor Skutik.

Putusan Perkara KPPU No. 25/KPPU-I/2009 tentang Kartel Biaya Bahan Bakar.

Putusan Perkara KPPU No. 26/KPPU-L/2007 tentang Kartel SMS.

Media Internet

Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum. “Laporan Tahunan Direktorat Jenderal Badan Peradilan Umum Tahun 2019.” 10 Oktober 2020. <https://badilum.mahkamahagung.go.id/publik/laporan/laporan-tahunan/2945-laporan-tahunan-pelaksanaan-kegiatan-direktorat-jenderal-badan-peradilan-umum-tahun-2019.html>.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. “Laporan Tahunan.” 10 Oktober 2020. <https://kppu.go.id/laporan-tahunan/>.

Obersteiner, Thomas. “Private Antitrust Enforcement in The US and The EU - A Comparasion Of Key Issues.” 24 Oktober 2020. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3468473.