

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Terkait dengan asas keadilan, Indonesia telah memiliki Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dengan terbitnya undang-undang ini, diharapkan mampu merubah suasana atau kondisi bisnis di Indonesia. Serta Undang-undang ini diharapkan akan memberikan jaminan kepastian hukum untuk mendorong percepatan pembangunan ekonomi dalam upaya peningkatan kesejahteraan umum serta sebagai implementasi dari semangat dan jiwa dari UUD 1945.¹

Menurut Winarno, asas keadilan adalah perpaduan antara beberapa komponen yang menjadi dasar dari keserasian, yang diletakkan secara proporsional, yang apabila salah satu komponen diabaikan atau terganggu, maka akan mengakibatkan ketidakadilan.²

Sedangkan menurut Herlien Budiono, asas keadilan adalah asas yang dimaksudkan untuk menyelaraskan pranata-pranata hukum dan asas-asas pokok hukum peradilan yang dikenal di dalam KUHPerdara yang berdasarkan pemikiran dan latar belakang individualisme pada satu pihak dan cara berpikir bangsa Indonesia pada lain pihak.³

Sehingga dari pengertian-pengertian asas keadilan diatas dapat disimpulkan bahwa asas keadilan adalah asas yang dimaksudkan untuk dapat menyelaraskan dan menciptakan

¹ Marwah M. Diah dan Joni Emirzon, 2003, *Aspek-Aspek Hukum Persaingan Bisnis Indonesia, (Perjanjian yang Dilarang, Perbuatan Bisnis yang Dilarang, dan Posisi Dominan yang Dilarang)*, Universitas Sriwijaya, Palembang, hlm. 29.

² Winarno SH, Dalam Tesis: Perumusan Asas Keseimbangan Kepentingan Dalam UU no.5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat serta Penerapan Hukumnya Dalam Putusan Hakim Atas Perkara Persaingan Usaha, hal 21

³ Herlien Budiono, 2010, *Ajaran Umum Hukum Perjanjian dan Penerapannya di bidang kenotariatan*, Bandung, Citra Aditya, hlm.33.

keseimbangan antara kepentingan para pelaku usaha dengan kepentingan umum/masyarakat, akan tetapi jika salah satu kepentingan tersebut tidak diberikan porsi yang sama maka akan menimbulkan ketidakadilan bagi salah satu pihak.

Dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, dinyatakan bahwa agar implementasi undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya dapat berjalan efektif sesuai asas dan tujuannya, maka dibentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Menurut UU Persaingan Usaha pasal 1 (18), KPPU adalah komisi yang dibentuk untuk mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

KPPU dalam menjalankan tugasnya juga diberikan wewenang untuk memutus suatu perkara persaingan usaha seperti yang disebutkan dalam pasal 43 (3) UU Persaingan Usaha, dan selanjutnya dalam pasal 46 (1) UU Persaingan Usaha terdapat ketentuan bahwa apabila tidak ada keberatan dari pihak yang bersengketa maka putusan KPPU tersebut telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap. Tetapi putusan dari KPPU tersebut masih harus mendapatkan penetapan dari Pengadilan Negeri terlebih dahulu untuk mendapatkan “*title executorial*” atau kewenangan untuk mengeksekusi putusan tersebut.

Dengan kedudukan KPPU sebagai lembaga *Extra auxiliary organs*⁴ yang diberikan kewenangan untuk memutus suatu perkara persaingan usaha, maka dalam memutuskan suatu sengketa persaingan usaha KPPU juga harus memperhatikan asas keadilan. Asas keadilan merupakan salah satu elemen penting yang harus diterapkan dalam menyelesaikan perkara persaingan usaha oleh KPPU.

⁴ *Extra auxiliary organs* adalah lembaga negara atau komisi negara yang dibentuk di luar konstitusi yang tugas utamanya adalah membantu, menguatkan tugas lembaga negara pokok (eksekutif, legislatif maupun yudikatif) dan menyelesaikan permasalahan dengan cepat dan efektif, yang biasa disebut juga dengan lembaga negara independen (*quasi organs*). John Alder, 1989, *Constitutions and Administrative Law*, London, The Macmillan Press LTD.

Penerapan asas keadilan yang dilakukan oleh KPPU mulai dari proses penanganan perkara hingga tercapainya putusan sangat penting untuk dilakukan. Karena dengan menerapkan asas keadilan dalam penyelesaian perkara persaingan usaha oleh KPPU dapat menciptakan keadilan dan keseimbangan kepentingan bagi para pihak yang berperkara. Selain itu, penerapan asas keadilan sebagai pertimbangan majelis komisi KPPU dalam memutus perkara dapat menciptakan putusan yang adil. Walaupun asas hukum tidak dapat dijadikan dasar untuk menetapkan putusan, namun asas hukum dapat dijadikan petunjuk bagi hakim dalam hal ini majelis komisi KPPU untuk menemukan hukum yang dapat digunakan sebagai dasar pertimbangan untuk memutus suatu perkara.

Untuk membahas mengenai penyelesaian perkara persaingan usaha di KPPU, maka penulis mencoba menganalisa Putusan Perkara No. 22/KPPU-I/2016.

Persaingan produsen air minum dalam kemasan (AMDK) khususnya di wilayah Jabodetabek tengah ramai dengan kasus yang menyeret penguasa pasar PT Tirta Investama (terlapor I) dan distributornya, PT Balina Agung Perkasa (terlapor II). Perkaranya tengah bergulir di Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang terdaftar dengan nomor perkara No.22/KPPU-L/2016. Dalam kasus ini *produsen* Aqua PT Tirta Investama diduga melanggar dua pasal sekaligus, yaitu Pasal 15 ayat (3) huruf b dan Pasal 19 huruf a dan b UU No. 5/1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. “Aqua dituduh melarang *outlet* di Jabodetabek untuk menjual produk Le Minerale. Hal itu tertuang dalam surat perjanjian yang harus disepakati oleh pedagang *outlet*. Pedagang ini yang ramai-ramai melapor ke KPPU,” ujar Direktur Penindakan KPPU Gopprera Panggabean. Perkara ini bermula dari laporan para pedagang ritel maupun eceran ke Kantor KPPU pada September 2016. Pedagang mengaku dihalangi oleh pihak PT Tirta Investama untuk menjual produk Le

Minerale yang diproduksi PT Tirta Fresindo Jaya (Mayora Group), yaitu Toko Cun cun dilarang untuk menjual produk Le Minerale oleh distributor Aqua. Toko Cun cun mengaku, sudah di wanti-wanti untuk tidak menjual Le minerale dan mengaku kerap diancam akan diturunkan statusnya dan fasilitas alias degradasi dari semula *Star Outlet* (SO) menjadi *Wholesaler* eceran terhadap pedagang yang menjual Le minerale. Atas perbuatan itu, PT Tirta Fresindo Jaya ini melayangkan somasi terbuka terhadap PT Tirta Investama di surat kabar pada 1 Oktober 2017. Somasi ini selanjutnya ditanggapi oleh otoritas persaingan usaha. KPPU mengendus praktik persaingan usaha tidak sehat dalam industri AMDK. Dari sidang-sidang di KPPU diketahui bahwa tim investigator setidaknya memiliki tiga bukti. Salah satunya bukti komunikasi berupa *e-mail* yang dilakukan oleh pegawai PT. Tirta Investama yaitu Sulistyono Pramono dalam kapasitasnya sebagai *Key Account Executive (KAE)* kepada Denny Lasut selaku *Senior Sales Manager* pada 17 Mei 2016 dan kepada M. Luthfi selaku Depo PT. Tirta Investama Karawang dengan menggunakan *e-mail* pribadi perusahaan. *E-mail* yang ditemukan tim investigator berjudul "*Degradasi Star Outlet (SO) Menjadi Wholesaler.*" *E-mail* itu berisi sanksi yang diterapkan oleh terlapor II kepada Toko Cun cun yang akan diturunkan statusnya dan fasilitas alias degradasi dari semula *Star Outlet* (SO) menjadi *Wholesaler* eceran terhadap pedagang yang menjual Le minerale. Menanggapi tuduhan itu kubu PT Tirta Investama melalui kuasa hukumnya, Rikrik Rizkiyana dari kantor hukum Assegaf Hamzah & Partners, mengatakan Aqua berbisnis sesuai undang-undang. Diakui memang ada hubungan antara perseroan dengan terlapor II berupa prinsipal dan distributor. Namun, Aqua tidak pernah bersepakat menghambat kompetitor lain untuk bersaing di pasar yang sama. Sistem distribusi Tirta Investama menganut sistem jual putus kepada *distributor*,

sehingga ketika perusahaan menjual produk ke *distributor independen*, proses setelahnya bukan menjadi domain Aqua.⁵

Sementara itu kubu PT Balina Agung Perkasa, *distributor* Aqua, menganggap *e-mail* kantor juga dapat digunakan untuk kepentingan pribadi, sehingga bukti surat elektronik tentang klausul penurunan level pedagang merupakan pertanggungjawaban pribadi. Kuasa hukum PT Balina Agung Perkasa Ketut Widya mengatakan tugasnya *distributor* adalah menjual produk, dan tidak seperti apa yang dituduhkan lewat temuan surat elektronik. Menurutnya, di perusahaan penggunaan *e-mail* kantor juga dapat dimungkinkan untuk kepentingan pribadi.⁶

Dari hasil laporan kasus yang dilaporkan oleh terlapor I dan terlapor II tersebut, maka dijatuhi sanksi oleh Komisi Pengawasan Persaingan Usaha dengan berupa denda sebesar Rp. 13, 84 M dan Rp. 6,29 M karena dinyatakan telah melakukan tindakan persaingan usaha tidak sehat.

Terhadap putusan itu Rikrik Rizkiyana sebagai Kuasa Hukum Terlapor I yaitu PT. Tirta Investama menanggapi bahwa keputusan KPPU atas penyelidikan hukum persaingan usaha pada tanggal 19 Desember 2017, kami menyatakan kekecewaan kami khususnya karena fakta, pendapat pakar, dan bukti yang dihadirkan selama proses persidangan memperjelas bahwa **“tindakan yang dipermasalahkan adalah tindakan individu, bukan tindakan perusahaan.”**⁷

⁵ <http://kabar24.bisnis.com/read/20170711/16/670224/persaingan-usaha-tidak-sehat-asal-mula-kasus-aqua-vs.-le-minerale>, (diakses pada tanggal 22 Juli 2020, pukul. 03.11)

⁶ *Ibid.*

⁷ http://www.aqua.com/kabar_aqua/siaran-pers/pernyataan-pt-tirta-investama-1, diakses 22 Juli, 2020, pukul 01.57.

Penulis juga tidak sependapat dengan putusan KPPU, karena menurut penulis yang seharusnya dipidanakan atau dijatuhkan hukuman itu hanya si karyawan yang melakukan monopoli, bukan perusahaan. Karena ia melakukannya atas inisiatif sendiri bukan atas perintah perusahaan.

Jadi, dari kesimpulan kasus diatas, menurut penulis putusan kasus No. 22/KPPU-I/2016, tidak menerapkan asas keadilan.

2. Rumusan Masalah

1. Apakah bentuk perbuatan yang dilakukan PT. Tirta Investama dan PT. Balina Agung merupakan pelanggaran perjanjian tertutup dan penguasaan pasar sehingga menyebabkan persaingan usaha menjadi tidak sehat?
2. Apakah pertimbangan KPPU terhadap putusan perkara No. 22/KPPU-I/2016 sudah sesuai dengan Undang-undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat?

3. Tujuan Penelitian

1. Memberikan kejelasan apakah bentuk perbuatan yang dilakukan PT. Tirta Investama dan PT. Balina Agung merupakan pelanggaran perjanjian tertutup dan penguasaan pasar sehingga menyebabkan persaingan usaha menjadi tidak sehat.
2. Memberikan kejelasan apakah pertimbangan KPPU terhadap putusan perkara No. 22/KPPU-I/2016 sudah sesuai dengan Undang-undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

4. Manfaat Penelitian

1. **Manfaat dari segi teoritis :**

- a. Memberikan sumbangan pemikiran bagi Ilmu Hukum khususnya hukum persaingan usaha, yang selalu mengalami perkembangan sesuai dengan perkembangan jaman.

2. Manfaat dari segi praktisi :

- a. Diharapkan adalah bahwa hasil penelitian dapat dijadikan rujukan bagi upaya pengembangan Ilmu Hukum dan berguna juga untuk menjadi referensi bagi mahasiswa, peneliti dan ilmuwan yang melakukan kajian atau peneliti dan ilmuwan yang akan melakukan kajian atau penelitian terhadap kasus perjanjian tertutup dan penguasaan pasar.
- b. Diharapkan penelitian ini dapat memberikan wawasan tentang perjanjian tertutup dan penguasaan pasar.

5. Landasan Teori

Setiap penelitian yang dilakukan harus berlandaskan pada teori-teori yang didalamnya memiliki hubungan timbal balik karena saling berhubungan satu sama lain antara teori yang dijadikan landasan dengan kegiatan penelitian berupa kegiatan pengolahan dan pengumpulan data serta konstruksi dan analisis data penelitian. Teori menjadi landasan dalam penelitian berfungsi sebagai pedoman agar penelitian memiliki arah yang jelas serta petunjuk bagi permasalahan yang sedang diteliti. Oleh karena itu, penelitian ini merupakan penelitian deskriptif yang bersifat yuridis normatif, artinya teori yang menjadi kerangka berpikir dalam penelitian ini diarahkan untuk mendeskripsikan dua masalah pokok yang diangkat oleh penulis dalam sub bab latar belakang di atas. Pada prinsipnya suatu teori adalah adalah hubungan terkait persamaan dan perbedaan antara dua fakta atau lebih, serta menjadi alat untuk mengkaji atau menjadi dasar untuk menarik

sebuah kesimpulan sehingga dapat menjawab permasalahan mengenai perjanjian tertutup dalam praktek persaingan usaha.

A. Teori Asas Keadilan

Keadilan merupakan istilah yang berasal dari kata Adil, artinya keadaan yang dapat diterima secara obyektif.⁸ Tolak ukur dari teori keadilan ini sangatlah sulit untuk ditemukan karena adil bagi 1 pihak belum tentu adil bagi pihak lainnya.

Pengertian keadilan menurut Aristoteles terbagi menjadi beberapa jenis pengertian, yaitu:⁹

1. Keadilan berbasis persamaan, dimana dasar atau prinsip dari keadilan ini yaitu apabila hukum dapat mengikat semua warga negaranya maka keadilan pun bisa tercapai dan hal ini dapat dipahami sebagai konteks kesamaan didalam hukum. Artinya, kesamaan yang proporsional atau numerik yang berprinsip pada persamaan derajat dari setiap warga negara di mata hukum dan memberikan hak yang sama bagi setiap orang dimana hak tersebut adalah sesuatu yang telah ada sejak orang tersebut ada di dunia.
2. Keadilan distributif, yaitu keadilan yang hampir sama dengan keadilan proporsional. Dimana keadilan terhadap hak-hak seseorang sesuai

8

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1996, hlm.

19.

9

Aristoteles, (384 SM - 322 SM) Dikutip dari <http://id.wikipedia.org/wiki/Aristoteles/keadilan>, diakses 26 November 2020, jam 21.00 WIB. hlm. 1.

dengan besar kecilnya jasa yang dalam hal ini didasarkan pada persamaan tetapi pada porsinya masing-masing sehingga disebut proporsional.

3. Keadilan korektif, yaitu keadilan atas perbaikan suatu kesalahan. Contohnya, seseorang yang melakukan kesalahan dan mengakibatkan kerugian bagi orang lain maka prang tersebut memberikan ganti rugi atau kompensasi pada pihak yang dirugikan olehnya sebagai akibat dari perbuatan yang dilakukannya.

Van Apeldoorn menjelaskan bahwa “arti dari keadilan tidak sama dengan pengertian dari persamarataan, karena adil tidak memberikan jaminan bagi tiap orang memperoleh bagian yang sama atau setara”.¹⁰ Dalam hal ini dapat dijelaskan bahwa keadilan menuntut tiap perkara untuk dipertimbangkan secara tersendiri, karena konsep adil ini sangatlah sulit untuk dijabarkan. Tujuan hukum untuk mengatur kehidupan bermasyarakat yang damai apabila hukum tersebut dapat mencapai suatu keadilan dimana terdapat keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yang dilindungi dan masyarakat mendapatkan porsinya masing-masing yang sesuai dan merupakan haknya.

Arti dari keadilan tidak sama dengan arti dari kesamarataan, karena keadilan tidak menjamin tiap-tiap orang mendapatkan porsi yang sama. Apabila keadilan yang dikehendaki oleh hukum hanya semata-mata bertujuan untuk memberikan tiap-tiap orang apa yang sepatutnya ia terima, maka hal

tersebut tidak dapat membentuk peraturan yang bersifat umum. Dimana ketertiban hukum yang tidak mengandung peraturan umum baik tertulis atau tidak tertulis adalah suatu hal yang mustahil. Jika peraturan umum tidak ada, artinya ketentuan yang berkaitan dengan adil atau tidak adilnya sesuatu tidak dapat dijamin atau tidak pasti. Ketidakpastian ini yang nantinya dapat menyebabkan terjadinya konflik. Oleh karena itu, hukum harus memuat mengenai peraturan umum dan adanya unsur sama rata di dalamnya. Keadilan melarang menyamaratakan, artinya dapat dikatakan adil apabila tiap-tiap perkara disesuaikan dengan pertimbangan tersendiriit perkara tersebut. Apabila banyaknya peraturan hukum yang tidak memenuhi syarat, termasuk didalamnya peraturan tetap yang nantinya dapat menimbulkan ketidakpastian. Sehingga semakin tajam suatu peraturan hukum dan tepat pada sasaran, maka semakin dekat juga pada sebuah keadilan. Keadaan tersebut merupakan arti dari “*summum ius, summa iniuria*” yaitu keadilan tertinggi adalah ketidakadilan yang tertinggi.¹¹

Konsep sebuah keadilan menurut Satjipto Rahardjo yakni “rumusan konsep keadilan bagaimana bisa menciptakan keadilan yang didasarkan pada nilai-nilai keseimbangan atas persamaan hak dan kewajiban.” Kesesuaian mekanisme dalam hukum pun harus mendapat perhatian khusus, baik dalam hal membuat dan menerbitkan peraturan hukum kemudian penerapan sanksinya berdasarkan ketentuan yang telah ditetapkan, yaitu perbuatan apa saja yang dapat dan tidak dapat dilakukan atau peraturan yang bersifat

substantif. Kemudian harus diterbitkan peraturan yang didalamnya mengatur tentang tata tertib dalam melaksanakan peraturan substantif tersebut melalui tata cara yang bersifat prosedural. Contohnya hukum perdata merupakan peraturan substantif berdampingan dengan hukum acara perdata yang merupakan peraturan prosedural.¹²

Selain itu, tolak ukur sebuah keadilan dideskripsikan oleh Fence M. Wantu bahwa, “adil pada hakekatnya menempatkan sesuatu pada tempatnya dan memberikan kepada siapa saja apa yang menjadi haknya, yang didasarkan pada suatu asas bahwa semua orang sama kedudukannya di muka hukum (equality before the law).”¹³ Berdasarkan penjelasan beliau, maka hal yang ditekankan yaitu pada asas keadilan, dimana harus mempertimbangkan hukum yang berlaku dan hidup dalam masyarakat, yaitu peraturan yang terdiri dari kebiasaan-kebiasaan dan juga hukum tidak tertulis seperti hukum adat yang telah menjadi tradisi turun temurun di dalam kehidupan suatu masyarakat tertentu. Hakim sebagai tiang yang menegakkan keadilan dala persidangan harus mampu mengakomodir segala norma yang hidup dalam masyarakat apabila ingin menerapkan asas keadilan sebagai dasar pertimbangan atas perkara yang hendak diputuskan di persidangan.

12

77-78.

13

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1996, hlm.

Fence M. Wantu, “*Mewujudkan Kepastian Hukum, Keadilan dan Kemanfaatan Dalam Putusan Hakim di Peradilan Perdata*,” *Jurnal Dinamika Hukum*, (Gorontalo) Vol. 12 Nomor 3, September 2012, hlm. 484