

TINJAUAN YURIDIS KEDUDUKAN *INDIRECT EVIDENCE* DALAM PENEGAKAN HUKUM PERSAINGAN USAHA DI INDONESIA

Ariella Gitta Sari - ariellagitta@unik-kediri.ac.id
Rizki Yudha Bramantyo - rizki_bramantyo@unik-kediri.ac.id
Yok Sunaryo - yoksunaryo@unik-kediri.ac.id

Fakultas Hukum Universitas Kediri

ABSTRAK

Tujuan penulisan ini untuk mengetahui dan menganalisis terkait kedudukan bukti tidak langsung yang digunakan oleh KPPU dalam penyelesaian praktik kartel di Indonesia serta menganalisis pembuktian tidak langsung tersebut ditinjau dari sistem pembuktian di Indonesia. Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif. Kedudukan *Indirect Evidence* atau alat bukti tidak langsung dalam proses pembuktian dapat diterima sebagai alat bukti dalam pembuktian kasus kartel serta merupakan bukti yang harus mendukung terjadinya dugaan praktek kartel dalam hal penetapan harga dan bukti tidak langsung ini haruslah merupakan satu kesatuan atas adanya dugaan pelanggaran yang mana bukti komunikasi dan bukti ekonomi yang merupakan pembuktian tidak langsung adalah satu kesatuan yang saling mempengaruhi dan membuktikan terjadinya kartel penetapan harga.

Kata Kunci : Bukti Tidak Langsung, Persaingan Usaha, Kartel

PENDAHULUAN

Semakin berkembangnya perekonomian di Indonesia, semakin berkembang pula persaingan usaha yang terjadi diantara para pelaku usaha adapun tujuan yang paling utama dari para pelaku usaha melakukan persaingan usaha adalah untuk menguasai pasar bersangkutan. Untuk itu pelaku usaha melakukan pengembangan usahanya baik secara internal maupun secara eksternal¹.

Dalam aktivitas perekonomian memang sangat diperlukan persaingan yang sehat antara pelaku usaha karena persaingan dalam dunia usaha yang merupakan syarat mutlak bagi terselenggaranya ekonomi pasar. Persaingan merupakan esensi dari tumbuh dan berkembangnya aktivitas ekonomi. Dengan adanya suatu persaingan, maka pelaku pasar dituntut untuk terus memperbaiki produk atau jasa yang dihasilkan dan terus melakukan inovasi serta bekerja keras menciptakan produk atau jasa secara efisien. Dengan kata lain, dalam situasi yang kompetitif akan terjadi alokasi sumber daya secara efisien, perusahaan akan memproduksi barang-barang dan jasa sesuai kebutuhan konsumen dengan harga berdasarkan besarnya biaya

¹ Udin Silalahi, *Single Economic Entity: Kajian Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Tangerang: Jurnal Hukum dan Syariah Vol.9 N0.1,2018,) Hlm 2

produksi. Sebaliknya apabila terjadi persaingan usaha yang tidak sehat dan praktek monopoli yang merupakan bentuk dari kekuatan ekonomi yang dikontrol oleh seorang atau beberapa kelompok orang tertentu saja, maka pelaku usaha menjadi in- efisien dalam menghasilkan produk atau jasa karena tidak adanya pesaing.²

Hal tersebut dapat sangat berdampak pada konsumen yang sangat dirugikan, karena konsumen tidak memiliki alternatif pada saat membeli barang atau jasa tertentu dengan kualitas baik dan harga yang wajar. Dengan demikian, akan melahirkan in-efisiensi ekonomi yang tinggi maka dari itu untuk menjamin dan menjaga agar para pelaku usaha dapat bersaing secara sehat, diperlukan suatu hukum yang mengatur hal tersebut. Terkait dalam hal ini pemerintah yang berkewajiban melakukan pengawasan dibidang persaingan usaha maka membentuk sebuah lembaga pengawas. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) mengawasi persaingan usaha tepatnya mengawasi Praktik anti monopoli dan persaingan usaha.³

Hukum persaingan (hukum anti monopoli) diperlukan tidak hanya dalam rangka menjamin kebebasan untuk bertindak seluas mungkin bagi pelaku usaha, tetapi juga menentukan garis pembatas antara pelaksanaan kebebasan pelaku usaha tersebut dengan penyalahgunaan kebebasan itu (Freedom Paradox). Jadi hukum anti monopoli membangun kerangka kerja dalam upaya mengatur keseimbangan kepentingan di antara para pelaku usaha, juga keseimbangan pelaku usaha dengan kepentingan masyarakat konsumen⁴.

Pengaturan mengenai hukum persaingan usaha di Indonesia diatur dalam Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1999 (UU No.5/1999) tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang diundangkan pada tanggal 5 Maret 1999 dan mulai berlaku setahun kemudian.⁵ Dengan diberlakukannya UU No.5/1999 setiap pelaku usaha harus melaksanakan ketentuan-ketentuan mengenai bagaimana menjalankan kegiatan usahanya secara *fair* dan kondusif.

² Sarah Fitriyah, *Analisis Yuridis dan Penggunaan Indirect Evidence dalam Kasus Kartel Sepeda Motor di Indonesia Ditinjau dari Hukum Persaingan Usaha Indonesia* (Surakarta: Jurnal Privat Law Vol.6 No.1, 2018) Hlm 35

³ www.kppu.go.id diakses pada tanggal 12 Februari 2025 Pukul 20.000

⁴ Djoko Hanantijo, *Kartel: Persaingan Tidak Sehat* (Surakarta: Fakultas Ekonomi UNS, 2016) Hlm 4

⁵ Udin Silalahi & Isabella Cynthia Edgina, *Pembuktian Perkara Kartel di Indonesia dengan Menggunakan Bukti Tidak Langsung (Indirect Evidence) Kajian Putusan KPPU Nomor 17/KPPU-I/2010 dan Nomor 08/KPPU-I/2014 serta Putusan Nomor 294 K/PDT.SUS/2012 dan Nomor 221 K/PDT.SUS- KPPU/2016* (Tangerang: Jurnal Yudisial Vol.10 No.3 Desember, 2017) Hlm 312

Undang-Undang No.5/1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang merupakan dasar kebijakan persaingan usaha di Indonesia memiliki sistem pengaturan yang khas dalam menyikapi hubungan persaingan usaha dan usaha kecil ini. Berbeda dengan teori ekonomi persaingan, Undang UU No.5/1999 justru menempatkan perlindungan dan jaminan pengaturan kesempatan usaha kecil sebagai bagian dari kebijakan persaingan. Konsekuensinya, KPPU sebagai Komisi Negara yang menjadi otoritas persaingan di negeri ini turut pula bertugas dan bertanggung jawab atas pelaksanaan pengaturan ini.⁶

Secara umum materi UU No.5/1999 mengandung enam bagian pengaturan yang terdiri dari perjanjian yang dilarang, kegiatan yang dilarang, posisi dominan, penegakan hukum, dan ketentuan lain-lain berdasarkan pengaturan tersebut. Salah satu perbuatan yang dilarang dalam persaingan usaha adalah praktik kartel. Praktik kartel pada dasarnya adalah perjanjian satu pelaku usaha dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menghilangkan persaingan di antara keduanya. Secara klasik kartel dapat dilakukan melalui tiga hal yaitu harga, produksi, dan wilayah pemasaran⁷.

Di dalam UU No.5/1999 larangan mengenai perjanjian peneteapan harga diatur dalam Pasal 5, larangan mengenai perjanjian pembagian wilayah diatur dalam Pasal 9 dan larangan mengenai perjanjian pengaturan produksi dan/atau pemasaran diatur dalam Pasal

11. Tujuan utama para pelaku usaha melakukan perjanjian kartel adalah untuk meningkatkan keuntungan di antara anggota kartel dan hal ini akan merugikan konsumen, karena konsumen tidak punya pilihan lain di pasar yang bersangkutan terhadap produk tertentu, baik dari aspek harga maupun kualitasnya⁸.

Kemudian, terkait kerugian yang timbul akibat terjadinya praktik kartel terdapat dua macam, yang pertama adalah terjadinya praktik monopoli oleh para pelaku kartel sehingga secara makro mengakibatkan inefisiensi alokasi sumber daya sehingga menimbulkan *deadweight loss* atau bobot hilang yang umumnya disebabkan karena kebijaksanaan pembatasan produksi oleh perusahaan monopoli untuk menjaga harga-harga tetap tinggi dan yang kedua dari segi konsumen, akan kehilangan pilihan

⁶ A Junaidi, *Negara dan Pasar dalam Bingkai Kebijakan Persaingan* (Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2012) Hlm 10

⁷ A Junaidi, *Negara dan Pasar dalam Bingkai Kebijakan Persaingan* (Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2012) Hlm 10

⁸ Udin Silalahi & Isabella Cynthia Edgina, *Pembuktian Perkara Kartel di Indonesia dengan Menggunakan Bukti Tiidak Langsung (Indirect Evidence) Kajian Putusan KPPU Nomor 17/KPPU-I/2010 dan Nomor 08/KPPU-I/2014 serta Putusan Nomor 294 K/PDT.SUS/2012 dan Nomor 221 K/PDT.SUS- KPPU/2016* (Tangerang: Jurnal Yudisial Vol.10 No.3 Desember, 2017) Hlm 312

terhadap harga, kualitas yang bersaing, dan layanan purna jual yang baik⁹. Dengan demikian, kartel merupakan salah satu bentuk monopoli, di mana beberapa pelaku usaha atau produsen yang secara yuridis dan ekonomis masing-masing berdiri sendiri, bersatu untuk mengontrol produksi, menentukan harga, dan atau wilayah pemasaran atas suatu barang dan atau jasa, sehingga diantara mereka tidak ada lagi persaingan, kartel biasanya diprakarsai oleh asosiasi dagang (*trade associations*) bersama para anggotanya¹⁰.

Dalam melakukan pengawasan kartel dan pengusutan praktik kartel ini cukup sulit pembuktiannya Kesulitan otoritas persaingan membongkar keterkaitan antar pelaku usaha dalam sindikat kartel memaksa investigator mencari bukti alternatif yang setidaknya menyatakan adanya kesepakatan antara pelaku yang terlibat. Bukti Tidak langsung atau *Indirect Evidence* digunakan sebagai pembuktian terhadap kondisi yang dapat dijadikan dugaan atas pemberlakuan perjanjian lisan. Mantan Komisioner KPPU Pande Radja Silalahi menjelaskan sejarah pengaturan *Indirect Evidence*, didasari pertimbangan bahwa memang sulit memperoleh bukti langsung dari praktek kartel, misalnya harus ada kesepakatan, yang dimana sangat sulit dibuktikan ada kesepakatan tertulis diantara pesaing usaha¹¹.

Indirect evidence sendiri di Indonesia telah sering digunakan oleh KPPU dalam memproses praktik kartel. Pada praktiknya, KPPU kerap menggunakan *Indirect Evidence* berupa analisis terhadap hasil pengolahan data yang mencerminkan terjadinya supernormal profit yang terjadi bukan karena peningkatan efisiensi dan produktivitas perusahaan. Salah satunya dilakukan pada kasus *fuel surcharge* dan kasus minyak goreng. Dalam kasus tersebut terdapat penafsiran terkait kondisi pasar yang diperkuat dengan teori ekonomi bahwa terjadi *parallel behaviour* yang merujuk terjadinya suatu kolusi. Pendekatan yang dipakai adalah pembuktian statistik *time series* harga yang diberikan beberapa pelaku usaha di pasar.¹²

Dalam proses pembuktian, *Indirect Evidence* terdapat dua bukti yakni bukti komunikasi dan kedua bukti ekonomi. Bukti komunikasi berupa hasil komunikasi diantara pesaing usaha kemudian ditulis dalam *minute of meeting* atau notulensi rapat

⁹ Asmah, *Hukum Persaingan Usaha "Hakikat Fungsi KPPU di Indonesia"* (Makassar: CV Social Politic Genius (SIGn), 2017) Hlm 10

¹⁰ *Ibid*, Hlm 11

¹¹ <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt598aba978d57c/berjuang-mencari-legitimasi-indirect-evidence> diakses Pada tanggal 12 February 2025, Pukul 22.00

¹² Ingrid Gratsya Zega, *Tinjauan Mengenai Indirect Evidence (Bukti Tidak Langsung) Sebagai Alat Bukti Dalam Kasus Dugaan Kartel Fuel Surcharge Maskapai Penerbangan di Indonesia* (Jakarta, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2012) Hlm 29

itu yang bisa dijadikan sebagai bukti¹³ Seperti kasus kartel sepeda motor yang memiliki bukti komunikasinya sangat kuat, adanya *email* dan diperkuat dengan bukti ekonomi terkait pergerakan harga dan sebagainya akan tetapi keberadaan bukti tidak langsung namun sudah semestinya diikuti dengan alat bukti lainnya lantaran satu bukti bukan bukti (*unus testis nullus testis*). Dengan asas tersebut, satu bukti memerlukan bukti lain sebagai pendukung. Walaupun tidak dimasukan di dalam satu bentuk norma di alat bukti, *Indirect Evidence* sudah dimasukan kedalam bukti sebagai satu bentuk petunjuk.¹⁴

Kemudian, permasalahan lain terkait *Indirect Evidence* di Indonesia mempunyai beberapa masalah yang pertama kurang harmonisasi penggunaan *Indirect Evidence* yang dilakukan KPPU dengan Pengadilan Negeri, seringkali Pengadilan Negeri tidak menguatkan keputusan KPPU, karena KPPU dianggap dalam proses pembuktiannya hanya melakukan satu bukti saja sehingga bukti yang diajukan dianggap tidak valid. Hal ini berbeda dengan *Indirect Evidence* yang telah diterapkan di Amerika serikat melalui Antitrust Law yang telah sangat mengakui bahwa *Indirect Evidence* dianggap sangat penting dan diakui dalam penyelesaian pembuktian untuk masalah praktik kartel. atas dasar hal tersebut, penulis ingin mengkaji lebih lanjut terkait dengan pembahasan Kedudukan bukti tidak langsung (*Indirect Evidence*) dalam proses pembuktian dalam penyelesaian praktik kartel di Indonesia serta meninjau pembuktian tidak langsung dari sistem pembuktian di Indonesia.

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif dengan pendekatan undang-undang (*statue approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Jenis dan sumber data yang digunakan adalah bahan hukum primer yang diperoleh dari Undang- Undang No.5 Tahun 1999, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha, dan bahan hukum sekunder yang diperoleh dari buku, literatur, dokumen resmi, karya ilmiah, dan jurnal hukum. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan atau studi dokumen, dengan teknik analisis data menggunakan metode silogisme melalui pola pikir deduktif yaitu menghasilkan suatu kesimpulan (*conclusio*) dari premis mayor dan premis minor.

Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka penulis dapat merumuskan apa yang menjadi masalah pokok dalam penelitian ini, yaitu :

¹³<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt598aba978d57c/berjuang-mencari-legitimasi-indirect-evidence>) diakses Pada tanggal 12 February 2025, Pukul 22.05

¹⁴ <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt598996a0c114b/ekstrateritorialitas-penegakan-hukum-persaingan-usaha-sebuah-keniscayaan> diakses pada tanggal 12 February 2025, Pukul 15.33

1. Bagaimana kedudukan dan penerapan bukti tidak langsung (*Indirect Evidence*) dalam proses pembuktian praktik kartel di Indonesia, serta bagaimana harmonisasi penggunaannya antara KPPU dan Pengadilan Negeri?
2. Bagaimana perbandingan penerapan *Indirect Evidence* dalam sistem pembuktian praktik kartel di Indonesia dengan sistem yang diterapkan di Amerika Serikat?

Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk Menganalisis kedudukan dan penerapan bukti tidak langsung (*Indirect Evidence*) dalam proses pembuktian praktik kartel di Indonesia serta mengkaji harmonisasi penggunaannya antara KPPU dan Pengadilan Negeri.
2. Untuk Membandingkan penerapan *Indirect Evidence* dalam sistem pembuktian praktik kartel di Indonesia dengan sistem yang diterapkan di Amerika Serikat guna memahami relevansi dan kemungkinan adopsinya dalam hukum persaingan usaha di Indonesia.

Manfaat penelitian ini adalah:

1. Secara teoritis, hasil penelitian diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum persaingan usaha terkait dengan pembuktian praktik kartel. Penelitian ini juga dapat menambah wawasan mengenai kedudukan dan penerapan *Indirect Evidence* dalam sistem pembuktian di Indonesia serta bagaiamana perbandingannya dengan sistem hukum di negara lain, seperti Amerika Serikat.
2. Secara praktis, hasil penelitian diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih baik bagi para praktisi hukum, termasuk hakim, pengacara, dan pihak terkait lainnya dalam memahami pentingnya *Indirect Evidence* dalam pembuktian praktik kartel.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif yang bersifat preskriptif dengan pendekatan undang-undang (*statue approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Jenis dan sumber data yang digunakan adalah bahan hukum primer yang diperoleh dari Undang- Undang No.5 Tahun 1999, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha, dan bahan hukum sekunder yang diperoleh dari buku, literatur, dokumen resmi, karya ilmiah, dan jurnal hukum. Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan atau studi dokumen, dengan teknik analisis data menggunakan metode silogisme melalui pola pikir deduktif yaitu menghasilkan suatu kesimpulan (*conclusio*) dari premis mayor dan premis minor.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Kedudukan Bukti tidak langsung (Indirect Evidence) dalam Penyelesaian Praktik Kartel di Indonesia.

Hukum Persaingan Usaha Indonesia telah mengatur bahwa alat bukti dalam proses pembuktian dapat dibedakan menjadi dua yaitu alat bukti langsung dan alat bukti tidak langsung. Alat bukti langsung adalah bukti yang dapat menjelaskan secara spesifik, terang dan jelas mengenai materi kesepakatan antara pelaku usaha sedangkan bukti tidak langsung adalah bukti yang tidak dapat menjelaskan secara spesifik, terang dan jelas mengenai materi kesepakatan antara pelaku usaha yang termasuk kedalam bukti tidak langsung tersebut adalah bukti komunikasi dan bukti ekonomi yang dapat ditemukan di statistik harga pasar, hasil analisis harga pasar, dan lain-lain.¹⁵

Penggunaan bukti *Indirect Evidence* atau tidak langsung lazim dilakukan oleh negara-negara yang menerapkan hukum persaingan usaha. Salah satunya adalah Amerika Serikat yang menyelesaikan kasus-kasus kartel dengan memakai bukti tidak langsung seperti contohnya adalah perjanjian. Di negara lain, *Indirect Evidence* juga lazim diterima seperti di Italia, Eropa, dan Jepang. Di Jepang sendiri, pasca diterapkan *leniency* program tahun 2005, penggunaan bukti tidak langsung lazim terjadi salah satunya dalam kasus kartel Paper Phenol Copper Clad Laminater¹⁶.

Di Indonesia alasan dilakukannya pembuktian *Indirect Evidence* oleh KPPU karena pada dasarnya pembuktian kartel sulit dilakukan jika dihubungkan dengan hukum acara perdata di Indonesia yang lebih menekankan penggunaan bukti langsung (*direct evidence*). Prinsipnya, bukti langsung sangat sulit ditemukan dalam pemeriksaan perkara dugaan kartel, sehingga pembuktian kartel lebih banyak menggunakan bukti tidak langsung (*Indirect Evidence*) karena praktik kartel merupakan suatu pelanggaran yang sangat sulit untuk dibuktikan. Dengan demikian, dikarenakan kasus kartel jarang atau tidak memiliki bukti langsung, mengingat pada umumnya perjanjian kartel tidak dibuat berdasarkan perjanjian tertulis dikarenakan kesulitan tersebut, munculnya penggunaan alat bukti tidak langsung sebagai alat bukti satu-satunya yang digunakan oleh KPPU.¹⁷

Pada praktiknya yang kerap digunakan KPPU sebagai alat bukti tidak langsung

¹⁵ Ni Putu indah Amy Candradevi. *Penggunaan Alat Bukti Tidak Langsung Dalam Proses Pembuktian Dugaan Praktik Kartel Di Indonesia Oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha* (Bali : Fakultas Hukum Universitas Udayana) Hlm 4

¹⁶ Ingrid Gratsya Zega, *Tinjauan Mengenai Indirect Evidence (Bukti Tidak Langsung) Sebagai Alat Bukti Dalam Kasus Dugaan Kartel Fuel Surcharge Maskapai Penerbangan di Indonesia* (Jakarta, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2012) Hlm 30

¹⁷ Andi Fahmi Lubis, dkk, *Hukum Persaingan Usaha antara Teks dan Konteks*, (Jakarta: KPPU Press) Hlm 44

adalah hasil analisis ekonomi terhadap hasil pengolahan data yang mencerminkan terjadinya supernormal profit yang terjadi bukan karena peningkatan efisiensi dan produktivitas perusahaan. Jadi kartel yang dilakukan secara diam-diam ini dapat diketahui dengan melakukan serangkaian kegiatan penelusuran secara metode analisis ekonomi. Variable- variabel, daftar-daftar harga, kinerja perusahaan, laporan keuangan dan seluruh unsur kegiatan perusahaan akan ditelusuri oleh KPPU. Data-data perusahaan tersebut kemudian dianalisis apakah benar ada pelanggaran kartel maupun pelanggaran terhadap UU No. 5 /1999¹⁸. Jika telah terbukti atas hasil penyelidikan melalui analisis ekonomi ini KPPU berupaya untuk mendapatkan serangkaian alat bukti lainnya, oleh karena alat bukti tidak langsung tidak dapat digunakan sebagai alat bukti satu-satunya. Perkembangan selanjutnya apabila tidak ditemukan alat bukti lain yang dapat menyatakan bahwa para pelaku usaha tersebut¹⁹.

Indirect Evidence juga merupakan bukti yang tidak dapat menjelaskan secara spesifik dan jelas materi kesepakatan antarpelaku usaha, baik bukti-bukti ekonomis maupun bukti komunikasi atau pertemuan. Untuk menggunakan bukti tidak langsung tersebut, harus terdapat kesesuaian fakta secara utuh, yang ditemukan selama proses pemeriksaan perkara. Sesuai dengan penjabaran dalam Policy Brief edisi Juni 2007, OECD menyatakan bahwa “Circumstantial evidence (Indirect evidence) can be difficult to interpret, however. Economic evidence especially can be ambiguous, consistent with either concerted or independent action. The better practice is to consider circumstantial evidence in a case as a whole, giving it cumulative effect, rather than on an item-by-item basis, and to subject economic evidence to careful economic analysis.”²⁰

Pada beberapa perkara, seperti penerimaan bukti tidak langsung (*indirect evidence*) yang salah satunya digunakan dalam Putusan Nomor 221 K/PDT. SUS-KPPU/2016 menggunakan bukti tidak langsung, hakim di pengadilan negeri maupun hakim lain di Mahkamah Agung bahwa bukti tidak langsung (*indirect evidence*) dapat diterima sebagai alat bukti dalam pembuktian kasus kartel. Namun demikian, dalam pertimbangan majelis hakim pada Putusan Nomor 221 K/PDT.SUS-KPPU/2016 tersebut tidak memuat dasar hukum diterimanya bukti tidak langsung (*indirect evidence*) sebagai alat bukti untuk membuktikan perkara kartel. Dalam hal ini majelis hakim tidak mengkaitkan antara bukti tidak langsung (*indirect evidence*) dengan alat

¹⁸ Ingrid Gratsya Zega, *Tinjauan Mengenai Indirect Evidence (Bukti Tidak Langsung) Sebagai Alat Bukti Dalam Kasus Dugaan Kartel Fuel Surcharge Maskapai Penerbangan di Indonesia* (Jakarta, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2012) Hlm 33

¹⁹ *Ibid*

²⁰ Policy Brief edisi Juni 2007

bukti yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 sehingga bukti tidak langsung (indirect evidence) dapat diterima sebagai alat bukti.

Pada dasarnya, penyelesaian perkara persaingan usaha terkhususnya kartel penetapan harga dalam perkembangannya saat ini menemukan banyak sekali kendala, salah satu kendala yang menghambat penyelesaian perkara kartel penetapan harga ini adalah sulitnya pembuktian yang harus dilakukan KPPU untuk menjerat pelaku usaha yang melakukan praktek kartel penetapan harga jika hanya menggunakan pengaturan pembuktian melalui alat- alat bukti yang sah dalam pengaturan Pasal 42 UU No.5/1999.

Hal ini dikarenakan ketidakjelasan dalam pengaturan Pasal 42 UU No.5/1999 baik secara definisi maupun kriteria sehingga sangat membatasi KPPU dalam melakukan pembuktian dipersidangan sehingga perlu adanya pemikiran yang mengarahkan pada suatu pembaharuan dalam pembuktian perkara KPPU khususnya terhadap perkara kartel penetapan harga²¹. Hal ini sejalan dan berkembang kemudian dengan pemikiran Komisi Majelis dalam Putusan KPPU Nomor 04/KPPU-I/2016 yang menggunakan bukti tidak langsung untuk menganalisis dampak atau akibat yang disebabkan oleh perjanjian penetapan harga salah satu contohnya adalah perjanjian yang dilakukan oleh PT. Yamaha Indonesia Motor Manufacturing (yang selanjutnya disebut PT YIM Manufacturing) dan PT. Astra Honda Motor (yang selanjutnya disebut PT. AH Motor) walaupun sebagaimana diatur dalam Pasal 5 ayat (1) UU No.5/1999 sangat jelas tidak menyatakan mengenai dampak suatu persaingan akibat adanya perjanjian tersebut dikarenakan ketentuan ini menerapkan *per se illegal* sehingga eksesif profit tersebut bukan merupakan unsur pembuktian, namun dengan penggunaan bukti tidak langsung oleh Majelis Komisi dapat dilihat bahwa pelanggaran yang dilakukan PT. YIM Manufacturing dan PT. AH Motor mengakibatkan kenaikan keuntungan bagi PT. YIM Manufacturing meskipun angka penjualannya menurun dan tindakan PT. YIM Manufacturing dan PT. AH Motor tersebut telah mengakibatkan konsumen tidak mendapatkan harga yang kompetitif dan merugikan pelaku usaha lainnya, sehingga pembuktian melalui bukti tidak langsung ini dapat menjadi bukti yang mendukung bahwa memang benar telah terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh PT. YIMM dan PT. AHM yang dapat merugikan konsumen dan pelaku usaha lainnya. Selanjutnya, pada aspek normatif model (normative analysis model) yang bersifat preskriptif atau pengujian, analisis akan bertanya haruskah efisiensi menjadi tujuan

²¹ Sarah Fitriyah, *Analisis Yuridis dan Penggunaan Indirect Evidence dalam Kasus Kartel Sepeda Motor di Indonesia Ditinjau dari Hukum Persaingan Usaha Indonesia* (Surakarta: Jurnal Privat Law Vol.6 No.1, 2018) Hlm 37

hukum, jika iya, apakah kebijakan atau perubahan hukum yang dilakukan akan memengaruhi cara orang untuk mencapai apa tujuan yang diinginkannya.²²

Perkembangan pembuktian melalui alat bukti tidak langsung sebagaimana diatur dalam Perkom No. 4/2011 membawa warna baru bagi pembuktian yang selama ini berlaku dalam hukum persaingan usaha bahkan hukum pembuktian yang berlaku di Indonesia. Dalam hukum acara perdata mengenai pembuktian sudah diatur secara enumeratif dalam Pasal 1866 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, sehingga pembaharuan dan penggunaan pembuktian melalui bukti tidak langsung dalam penyelesaian perkara kartel penetapan harga masih sering menimbulkan perdebatan. Hal ini disebabkan karena pembuktian melalui alat bukti tidak langsung tidak diatur dalam peraturan atau hukum yang berlaku di Indonesia, bahkan dalam UU No.5/1999 ketentuan aturan terkait pembuktian langsung dan tidak langsung ini dapat dilihat pengaturannya hanya di dalam Perkom No. 4/2011 yang apabila dilihat keberlakuannya perkom ini tidak mempunyai kekuatan mengikat keluar yang artinya hanya berlaku dalam internal KPPU. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Hakim Agung Takdir Rahmadi yang mengemukakan penggunaan pembuktian melalui alat bukti tidak langsung dalam menangani perkara kartel tidak tepat karena belum ada pengaturannya dalam hukum atau peraturan yang berlaku di Indonesia dan tidak sesuai dengan ketentuan alat bukti sah sebagaimana diatur dalam UU No.5/1999.²³

Dengan demikian, walaupun pembuktian melalui alat bukti tidak langsung dalam hukum pembuktian yang berlaku di Indonesia dapat menciptakan efisiensi dalam pembuktian penyelesaian perkara kartel penetapan harga yang selama ini sulit diselesaikan oleh KPPU sudah seharusnya dilakukan pembaharuan dalam pengaturan pembuktian tidak langsung ini dalam UU No.5/1999 karena pada dasarnya, keberadaan *indirect evidence* mendukung pembuktian langsung baik yang diatur dalam UU No.5/1999 maupun perkom walaupun demikian perlu pula dipahami bahwa pembuktian melalui alat bukti tidak langsung ini merupakan bukti yang mendukung terjadinya praktek kartel penetapan harga dan bukti tidak langsung ini haruslah merupakan satu kesatuan. Dalam artian, bukti komunikasi dan bukti ekonomi yang merupakan pembuktian tidak langsung adalah satu kesatuan yang saling mempengaruhi dan membuktikan terjadinya kartel penetapan harga, dengan

²² Sarah Fitriyah, *Analisis Yuridis dan Penggunaan Indirect Evidence dalam Kasus Kartel Sepeda Motor di Indonesia Ditinjau dari Hukum Persaingan Usaha Indonesia* (Surakarta: Jurnal Privat Law Vol.6 No.1, 2018) Hlm 35

²³ Sarah Fitriyah, *Analisis Yuridis dan Penggunaan Indirect Evidence dalam Kasus Kartel Sepeda Motor di Indonesia Ditinjau dari Hukum Persaingan Usaha Indonesia* (Surakarta: Jurnal Privat Law Vol.6 No.1, 2018) Hlm 40

demikian kedudukan pembuktian melalui Bukti tidak langsung atau *Indirect evidence* masih diakui dan membantu penyelesaian praktik kartel di Indonesia walaupun dalam penerapannya masih ada ketidakharmonisan terkait penguatan keputusan KPPU dalam menyelesaikan Praktik Kartel.

2. Pembuktian melalui Bukti Tidak Langsung (*Indirect Evidence*) dalam Penyelesaian Praktik Kartel di Indonesia ditinjau system Pembuktian di Indonesia.

Pembuktian adalah suatu tahapan di dalam hukum untuk meneliti kebenaran atas suatu perkara hukum²⁴. Indonesia dalam sistem hukum pembuktian hukum acara pidana menganut sistem menurut undang-undang secara negatif. Sistem pembuktian menurut undang-undang secara negatif merupakan teori penggabungan antara sistem pembuktian menurut undang-undang secara positif dengan sistem pembuktian *conviction in time*, artinya salah tidaknya seorang terdakwa ditentukan oleh keyakinan hakim yang didasarkan kepada cara dan dengan alat-alat bukti yang sah menurut undang-undang²⁵. Terdapat beberapa macam jenis hukum acara di pengadilan secara umum yang ada di Indonesia untuk membuktikan suatu perkara di persidangan. Hukum acara pidana secara khusus diatur dalam Kitab Hukum Acara Pidana (Kuhap), hukum acara perdata secara khusus diatur dalam Kitab Hukum acara perdata (Kuhper) atau HIR dan Hukum acara Persaingan Usaha diatur dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (Perkom) Nomor 1 tahun 2010 Tentang Tata Cara Penanganan Perkara.²⁶

Terdapat perbedaan-perbedaan antara penggunaan pembuktian menurut hukum acara persaingan usaha dengan hukum acara perdata maupun hukum acara pidana. dalam perbedaan ini terletak pada penggunaan alat bukti tidak langsung pada hukum persaingan usaha terhadap hukum acara perdata dan hukum acara pidana. Hukum acara pidana secara tegas mengatur dalam pasal 184 KUHAP terkait alat bukti yang sah, yakni keterangan saksi, keterangan ahli, surat, petunjuk, dan keterangan terdakwa²⁷. Dengan demikian, terkait alat bukti yang sah dan sistem hukum pembuktian di dalam sistem hukum acara pidana tidak mengenal adanya alat bukti langsung dan tidak langsung seperti yang ada di dalam Hukum Acara Persaingan usaha.

Dalam pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menyatakan bahwa

²⁴ M Yahya Harahap. *Hukum Acara Perdata*. (Bandung: Rajawali Press, 2012) Hlm 44

²⁵ *Ibid*

²⁶ *Ibid*

²⁷ *Ibid*

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

Dilihat dari pasal 11 tersebut penggunaan kata “dapat mengakibatkan” mengartikan bahwa dalam perkara yang dimaksud dengan menggunakan pendekatan *Rule of Reason*. *Rule of Reason* adalah suatu pendekatan yang digunakan oleh lembaga otoritas persaingan usaha untuk membuat evaluasi mengenai akibat perjanjian atau kegiatan usaha tertentu untuk menentukan apakah suatu perjanjian atau kegiatan tersebut bersifat menghambat atau mendukung persaingan. Maka ditafsirkan bahwa dalam melakukan pemeriksaan dan pembuktian adanya pelanggaran terhadap ketentuan ini, harus diperiksa alasan-alasan pelaku usaha dan terlebih dahulu dibuktikan telah terjadi praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat²⁸.

Di dalam memeriksa pelaku usaha ataupun saksi, KPPU memerlukan bukti-bukti bahwa pelaku usaha yang bersangkutan melanggar UU No.5/1999 dan peraturan pelaksanaannya. Alat-alat bukti yang digunakan oleh KPPU berbeda dengan alat-alat bukti yang ada di dalam Hukum acara Perdata tetapi mirip dengan alat-alat bukti yang tercantum dalam KUHAP. UU No.5/1999 telah menetapkan di dalam Pasal 42 mengenai alat-alat bukti pemeriksaan KPPU yang terdiri dari:²⁹

1. Keterangan Saksi;
2. Keterangan Ahli;
3. Surat dan atau Dokumen;
4. Petunjuk; dan
5. Keterangan Pelaku Usaha

Prinsip pembuktian tentang adanya pelanggaran-pelanggaran dalam UU No.5/1999 telah mensyaratkan sekurang-kurangnya terdapat dua alat bukti yang sah dan diperoleh keyakinan bahwa suatu tindak pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 11 benar-benar telah terjadi. Dengan adanya persyaratan paling sedikit dua alat bukti yang sah tersebut maka disini dapat disimpulkan bahwa KPPU tidak seharusnya dapat memutuskan suatu perkara kartel hanya pada bukti tidak langsung (*indirect evidence*) saja. Penggunaan bukti tidak langsung (*indirect evidence*) dalam membuktikan perkara kartel harus dilakukan sesuai dengan prinsip dalam hukum pembuktian. Dalam hal ini KPPU harus menggunakan bukti tidak

²⁸ Andi Fahmi Lubis, dkk, *Hukum Persaingan Usaha antara Teks dan Konteks*, (Jakarta: KPPU Press) Hlm 44

²⁹ Destivano wibowo dan Harjon Sinaga. *Hukum Acara Persaingan Usaha*. (Jakarta: PT RajaGrafindo, 2005) Hlm 44

langsung (indirect evidence) bersama-sama dengan alat bukti langsung yang lain dalam Pasal 42 untuk membuktikan terjadinya pelanggaran Pasal 5 ayat (1) dan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Hal ini dikarenakan bukti tidak langsung hanya sebagai alat bukti pendukung (plusfactors).³⁰

M. Yahya Harahap dalam bukunya menjelaskan bahwa terkait adanya bukti langsung dan tidak langsung dalam hukum acara persaingan usaha perlu dilakukan pengelompokan bukti langsung dan bukti tidak langsung. Dianggapnya sebagai bukti langsung karena diajukan secara fisik oleh pihak yang berkepentingan di depan persidangan dan pembuktian yang diajukan tidak bersifat fisik tetapi yang diperoleh sebagai kesimpulan dari hal atau peristiwa yang terjadi di persidangan³¹.

Dilihat dari bentuk fisik tersebut maka yang menjadi alat bukti tidak langsung menurut hukum acara perdata yaitu persangkaan, pengakuan dan sumpah. Bentuk fisik ketiga alat bukti tidak langsung ini dapat dikatakan sebagai suatu kesimpulan dari hak atau peristiwa yang terjadi di persidangan. Secara umum istilah *Indirect* dan *Direct Evidence* tidak dikenal dalam sistem hukum acara di Indonesia baik dari kitab hukum acara pidana maupun kitab hukum acara perdata tidak mengenal adanya kedua istilah tersebut³². Hal ini mengakibatkan dengan penggunaan *Indirect Evidence* sebagai alat bukti permulaan pada praktiknya seringkali terjadi pembatalan pada putusan KPPU yang mana Putusan KPPU seringkali dapat dilakukan banding oleh pelaku usaha. Dengan demikian, ditegaskan kembali bahwa pembuktian melalui Bukti Tidak Langsung (*Indirect Evidence*) dalam Penyelesaian Praktik Kartel di Indonesia tidak sesuai dengan Penerapan hukum acara di Indonesia.

PENUTUP

Simpulan

Berdasarkan penjelasan yang telah dikemukakan dapat disimpulkan bahwa kedudukan penggunaan bukti tidak langsung atau *Indirect Evidence* masih eksis dalam penyelesaian praktik kartel, pembuktian melalui alat bukti tidak langsung dalam hukum pembuktian yang berlaku di Indonesia dan menciptakan efisiensi dalam pembuktian penyelesaian perkara kartel penetapan harga yang selama ini sulit diselesaikan oleh KPPU akan tetapi sudah seharusnya dilakukan pembaharuan dalam

³⁰ Udin Silalahi & Isabella Cynthia Edgina, *Pembuktian Perkara Kartel di Indonesia dengan Menggunakan Bukti Tidak Langsung (Indirect Evidence) Kajian Putusan KPPU Nomor 17/KPPU-I/2010 dan Nomor 08/KPPU-I/2014 serta Putusan Nomor 294 K/PDT.SUS/2012 dan Nomor 221 K/PDT.SUS- KPPU/2016* (Tangerang: Jurnal Yudisial Vol.10 No.3 Desember, 2017) Hlm 312

³¹ Mutia Anggraini. *Penggunaan Indirect Evidence (Alat Bukti Tidak Langsung) oleh KPPU dalam Proses Pembuktian DugaanPraktik Kartel Di Indonesia (Studi Di Komisi Pengawas Persaingan Usaha).*(Malang: Fakultas Hukum Universitas Brawijaya,2013) Hlm 73

³² *Ibid*, hlm 73-74

pengaturan pembuktian tidak langsung ini dalam UU No.5/1999 karena pada dasarnya keberadaan *indirect evidence* mendukung pembuktian langsung baik yang diatur dalam UU No.5/1999 maupun perkom walaupun demikian perlu pula dipahami bahwa pembuktian melalui alat bukti tidak langsung ini merupakan bukti yang mendukung terjadinya praktek kartel penetapan harga dan bukti tidak langsung ini haruslah merupakan satu kesatuan. Dalam artian, bukti komunikasi dan bukti ekonomi yang merupakan pembuktian tidak langsung adalah satu kesatuan yang saling mempengaruhi dan membuktikan terjadinya kartel penetapan harga, dengan demikian kedudukan pembuktian melalui Bukti tidak langsung masih diakui dan membantu penyelesaian praktik kartel di Indonesia walaupun dalam penerapannya masih ada ketidakharmonisan terkait penguatan keputusan KPPU dalam menyelesaikan Praktik Kartel.

Saran

- a. Pemerintah perlu memberikan pembaharuan peraturan terkait dengan penggunaan bukti tidak langsung atau *Indirect Evidence* di Indonesia agar tidak terjadi lagi disharmoni antara KPPU dan Pengadilan Negeri dalam menyelesaikan praktik kartel di Indonesia dan dapat memberikan kepastian hukum khususnya kepada para pelaku usaha.
- b. KPPU perlu memahami penggunaan bukti tidak langsung secara jelas dalam proses pembuktian serta penggunaan bukti tidak langsung (*indirect evidence*) dalam membuktikan perkara kartel harus dilakukan sesuai dengan prinsip dalam hukum pembuktian. Dalam hal ini KPPU harus menggunakan bukti tidak langsung (*indirect evidence*) bersama-sama dengan alat bukti langsung yang lain dalam Pasal 42 untuk membuktikan terjadinya pelanggaran Praktik Kartel.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- A Junaidi. *Negara dan Pasar dalam Bingkai Kebijakan Persaingan*. Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha. 2012
- Andi Fahmi Lubis, dkk. *Hukum Persaingan Usaha antara Teks dan Konteks*: Jakarta: KPPU Press
- Asmah. *Hukum Persaingan Usaha "Hakikat Fungsi KPPU di Indonesia"*. Makassar: CV Social Politic Genius (SIGn). 2017
- M Yahya Harahap. *Hukum Acara Perdata*. Bandung: Rajawali Press. 2012

Artikel

- Djoko Hanantijo. "Kartel: Persaingan Tidak Sehat". Fakultas Ekonomi Universitas Sebelas Maret. 2016
- Mutia Anggraini. "Penggunaan Indirect Evidence (Alat Bukti Tidak Langsung) oleh KPPU dalam Proses Pembuktian Dugaan Praktik Kartel Di Indonesia (Studi Di Komisi Pengawas Persaingan Usaha)". Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. 2013
- Ni Putu indah Amy Candradevi. "Penggunaan Alat Bukti Tidak Langsung Dalam Proses Pembuktian Dugaan Praktik Kartel Di Indonesia Oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha". Fakultas Hukum Universitas Udayana
- Sarah Fitriyah. "Analisis Yuridis dan Penggunaan Indirect Evidence dalam Kasus Kartel Sepeda Motor di Indonesia Ditinjau dari Hukum Persaingan Usaha Indonesia". *Jurnal Privat Law* Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret. Vol.6 No.1, 2018
- Policy Brief edisi Juni 2007
- Udin Silalahi & Isabella Cynthia Edgina. "Pembuktian Perkara Kartel di Indonesia dengan Menggunakan Bukti Tidak Langsung (Indirect Evidence) Kajian Putusan KPPU Nomor 17/KPPU-I/2010 dan Nomor 08/KPPU-I/2014 serta Putusan Nomor 294 K/PDT.SUS/2012 dan Nomor 221 K/PDT.SUS- KPPU/2016". *Jurnal Yudisial* Vol.10 No.3 Desember, 2017
- Udin Silalahi. "Single Economic Entity: Kajian Hukum Persaingan Usaha di Indonesia". *Jurnal Hukum dan Syariah* Vol.9 No.1, 2018

Peraturan Perundang undangan

- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- Kitab Undang –Undang Hukum Acara Perdata
- Undang Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33)
- Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (Perkom) Nomor 1 tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (Perkom) Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pedoman Mengenai Larangan Penetapan Harga

Karya Ilmiah

- Ingrid Gratsya Zega. (2012). *Tinjauan Mengenai Indirect Evidence (Bukti Tidak Langsung) Sebagai Alat Bukti Dalam Kasus Dugaan Kartel Fuel Surcharge Maskapai Penerbangan di Indonesia*. Tesis: Jakarta, Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Putusan

Putusan KPPU Nomor 221 K/PDT.SUS-KPPU/2016 Putusan KPPU Nomor 04/KPPU-I/2016

Internet

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt598aba978d57c/berjuang-mencari-legitimasi-indirect-evidence>) diakses Pada tanggal 12 Februari 2025, Pukul 22.00

<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt598996a0c114b/ekstrateritorialitas-penegakan-hukum-persaingan-usaha-sebuah-keniscayaan> diakses pada tanggal 7 Maret 2019, Pukul 15.33 www.kppu.go.id diakses pada tanggal 12 Februari 2025, Pukul 20.00