

Bentuk Perlindungan Hukum Pelaku Usaha Pesaing terhadap Posisi Dominan dalam Penerapan *Rule of Reason*

**Zulvia Makka**

Analisis Yuridis Praktik Diskriminasi dalam Penjualan Kargo Angkutan Udara (Studi Kasus Putusan KPPU Nomor 7/KPPU-I/2020)

**Tariq Hidayat Pangestu**

Dampak Perpindahan Ibu Kota Negara terhadap Pemulihan Ekonomi dalam Perspektif Persaingan Usaha

**Deny Slamet Pribadi | Setiyo Utomo**

Ketidaktahuan Pelaku Usaha sebagai Alasan Keterlambatan Notifikasi Merger dan Akuisisi (Implementasi Peran KPPU dalam Penanganan Merger dan Akuisisi di Masa Pandemi Covid-19)

**Rilda Murniati**

Keterlambatan Pelaporan Pengambilalihan Saham Perusahaan dalam Sistem *Post Merger Notification* Menurut Undang-Undang Persaingan Usaha di Indonesia

**Ahmad Sabirin | Raafid Haidar Herfian**

Ojek *Online*, Pekerja atau Mitra?

**Oka Halilintarsyah**

Dampak Ekosistem *Digital* terhadap Hukum Persaingan Usaha di Indonesia serta Optimalisasi Peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) di Era Ekonomi *Digital*

**Ahmad Sabirin | Raafid Haidar Herfian**

**Ketua Editor:**

Deswin Nur

**Editor Bagian:**

Dian Retno Mayangsari

**Dewan Editor:**

Aji Dedi Mulawarman

Arie Afriansyah

Nisaul Barokati Seliro Wangi

**Mitra Bestari:**

Didik J. Rachbini

Ningrum Natasya Sirait

Maman Setiawan

Udin Silalahi

Irna Nurhayati

**Sekretariat:**

Intan Putri W

Yoanita Margono

Andri Octaviastuti

Agustina Romatua

Bayu Fitriyanto

Fitra Pramitha

R. Dhea GA

Khoirunnisa Rakhmawati

JURNAL  
**Persaingan Usaha**

**Ketua Editor:**

Deswin Nur  
*Komisi Pengawas Persaingan Usaha*

**Editor Bagian:**

Dian Retno Mayangsari  
*Komisi Pengawas Persaingan Usaha*

**Dewan Editor:**

Aji Dedi Mulawarman  
*Universitas Brawijaya*  
Arie Afriansyah  
*Universitas Indonesia*  
Nisaul Barokati Seliro Wangi  
*Universitas Islam Darul Ulum*

**Mitra Bestari:**

Didik J. Rachbini  
*Universitas Paramadina*  
Ningrum Natasya Sirait  
*Universitas Sumatera Utara*  
Maman Setiawan  
*Universitas Padjadjaran*  
Udin Silalahi  
*Universitas Pelita Harapan*  
Irna Nurhayati  
*Universitas Gadjah Mada*

**Sekretariat:**

Intan Putri W  
*Komisi Pengawas Persaingan Usaha*  
Yoanita Margono  
*Komisi Pengawas Persaingan Usaha*  
Andri Octaviastuti  
*Komisi Pengawas Persaingan Usaha*  
Agustina Romatua  
*Komisi Pengawas Persaingan Usaha*  
Bayu Fitriyanto  
*Komisi Pengawas Persaingan Usaha*  
Fitra Pramitha  
*Komisi Pengawas Persaingan Usaha*  
R. Dhea GA  
*Komisi Pengawas Persaingan Usaha*  
Khoirunnisa Rakhmawati  
*Komisi Pengawas Persaingan Usaha*



Komisi Pengawas Persaingan Usaha  
Jl. Ir. H. Juanda No.36  
Jakarta Pusat 10120  
INDONESIA

[kppu.go.id](http://kppu.go.id) / [eng.kppu.go.id](http://eng.kppu.go.id)

 KPPUINDONESIA

 KPPUOFFICIAL

 @KPPU

 @kppu\_ri

## **Catatan Redaksi**

### Jurnal Persaingan Usaha

Jurnal persaingan usaha ini merupakan kali kedua di tahun 2021. Substansi yang diberikan semakin beragam, mulai dari permasalahan penerapan pasal di undang-undang persaingan usaha, studi kasus atas putusan KPPU, merger dan akuisisi, kemitraan usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM), ekonomi digital, bahkan hingga permasalahan ibukota baru. Menarik memang, membaca berbagai sudut pandang analisis yang dilakukan penulis dalam edisi kali ini. Permasalahan merger dan akuisisi khususnya, selalu mendapat perhatian berbagai peneliti. Isu ini memang menjadi isu yang sangat menarik untuk dikaji, khususnya dalam masa pemulihan ekonomi dari pandemi Covid-19.

Seiring kehadiran dua edisi perdana jurnal persaingan usaha yang disempurnakan ini, membuat kami sadar akan dua hal. Hal yang menantang kami untuk mempertanyakan kembali masa depan jurnal ini. Pertama, fakta bahwa membuat suatu jurnal terkait persaingan usaha maupun kemitraan UMKM bukanlah hal yang mudah. Berbagai tulisan yang kami peroleh dalam dua edisi ini membuat kami sadar, jurnal ini seharusnya sudah hadir dari dulu. Kami mungkin bisa dikatakan agak telat membuat publikasi jurnal ini. Apalagi persaingan usaha merupakan suatu bidang keilmuan yang relatif baru. Akibatnya keilmuan persaingan usaha khususnya, masih belum bergerak banyak dan jumlah pemerhati atau peneliti persaingan usaha masih belum signifikan. Belum menunjukkan kedalaman analisis yang merata di kalangan penulis. Mungkin karena waktu penulisan atau mungkin kami belum cukup meraih kalangan pemerhati persaingan usaha secara lebih luas.

Hal kedua, tantangan internal kami, baik di tingkatan tim jurnal maupun internal Lembaga. Komitmen dan kesungguhan dihadapkan dengan tantangan yang nyata. Apakah kami terus mampu menunjukkan komitmen dalam menjamin eksistensi jurnal, menjadi pertanyaan yang kadang mampir di diskusi. Belum lagi persoalan internal Lembaga, baik itu masalah pembiayaan maupun potensi perubahan struktur organisasi. Kedua hal tersebut membuat sadar. Tidak mudah membuat dan mempertahankan keberadaan suatu publikasi jurnal persaingan usaha. Kami salut pada teman-teman di Lembaga lain yang mampu menghasilkan jurnal yang konsisten dan berkelanjutan.

Kedepan, jurnal persaingan usaha ini tetap mendapat perhatian yang khusus. Menjadi salah satu prioritas utama, meski berbagai tantangan di atas tetap mengancam. Perencanaan yang lebih matang, publikasi untuk menggaet tulisan yang intensif, maupun diseminasi dan pengajaran atas penulisan jurnal di bidang ini akan mulai dilaksanakan. Kami mengapresiasi rekan kami, Forum Dosen Persaingan Usaha (FDPU) maupun perguruan tinggi mitra yang berkenan menempuh jalan ini bersama. Beberapa langkah menuju target akreditasi Sinta 2 di akhir tahun 2023 mendatang telah dilaksanakan. Semoga kita bisa mempertahankan kekompakan dan komitmen kita dalam melaksanakan tugas ini.

**Deswin Nur**

Ketua Editor

# DAFTAR ISI

05

---

Bentuk Perlindungan Hukum Pelaku Usaha Pesaing terhadap Posisi Dominan dalam Penerapan *Rule of Reason*

**Zulvia Makka**

15

---

Analisis Yuridis Praktik Diskriminasi dalam Penjualan Kargo Angkutan Udara (Studi Kasus Putusan KPPU Nomor 7/KPPU-I/2020)

**Tariq Hidayat Pangestu**

27

---

Dampak Perpindahan Ibu Kota Negara terhadap Pemulihan Ekonomi dalam Perspektif Persaingan Usaha

**Deny Slamet Pribadi | Setiyo Utomo**

43

---

Ketidaktahuan Pelaku Usaha sebagai Alasan Keterlambatan Notifikasi Merger dan Akuisisi (Implementasi Peran KPPU dalam Penanganan Merger dan Akuisisi di Masa Pandemi Covid-19)

**Rilda Murniati**

55

---

Keterlambatan Pelaporan Pengambilalihan Saham Perusahaan dalam Sistem *Post Merger Notification* Menurut Undang-Undang Persaingan Usaha di Indonesia

**Ahmad Sabirin | Raafid Haidar Herfian**

64

---

Ojek *Online*, Pekerja atau Mitra?

**Oka Halilintarsyah**

75

---

Dampak Ekosistem *Digital* terhadap Hukum Persaingan Usaha di Indonesia serta Optimalisasi Peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) di Era Ekonomi *Digital*

**Ahmad Sabirin | Raafid Haidar Herfian**

# Bentuk Perlindungan Hukum Pelaku Usaha Pesaing terhadap Posisi Dominan dalam Penerapan *Rule of Reason*

**Zulvia Makka**

zulviamakka@gmail.com

Fakultas Hukum Universitas Borneo Tarakan

## **ABSTRACT**

*This study aims to analyze the legal protection of competing business actors against abuse of dominant position by business actors who have economic power that allows them to operate in the market without being affected by competition and take actions that can reduce competition, as well as the application of the rule of reason principle in a dominant position. In accordance with the provisions of law number 5 of 1999 concerning the prohibition of Law Number 5 Year of 1999 concerning the prohibition of monopolistic practices and unfair business competition. The method used is normative research method. This research shows that the protection given to competing business actors is that they can report to the KPPU, in this case KPPU in its application could use the rule of reason principle.*

**Keywords:** Dominant; Rule Reason; Protection.

## **ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perlindungan hukum pelaku usaha pesaing terhadap penyalahgunaan posisi dominan yang dilakukan oleh pelaku usaha yang memiliki kekuatan secara ekonomi yang memungkinkan untuk beroperasi di pasar tanpa terpengaruh oleh persaingan dan melakukan tindakan yang dapat mengurangi persaingan, serta penerapan azas *rule of reason* dalam posisi dominan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Metode yang digunakan adalah metode penelitian normatif. Penelitian ini menunjukkan bahwa perlindungan yang diberikan kepada pelaku usaha pesaing adalah dapat melaporkan ke Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), dalam hal ini KPPU dalam penerapannya dapat menggunakan azas *rule of reason*.

**Kata Kunci:** Dominan; *Rule reason*; Perlindungan.

## Pendahuluan

Hukum Bisnis lahir karena adanya istilah bisnis. Istilah "bisnis" sendiri diambil dari kata *business* yang berarti kegiatan usaha. Oleh karena itu, secara luas kegiatan bisnis diartikan sebagai kegiatan usaha yang dijalankan oleh orang atau badan usaha (perusahaan) secara teratur dan terus-menerus, yaitu berupa kegiatan mengadakan barang-barang atau jasa maupun fasilitas-fasilitas untuk diperjualbelikan, atau disewakan dengan tujuan untuk mendapatkan keuntungan. Dengan demikian, kegiatan atau usaha dalam bidang bisnis ini dapat dibedakan dalam tiga bidang berikut ini; pertama, usaha dalam arti kegiatan perdagangan (*commerce*), yaitu keseluruhan kegiatan jual beli yang dilakukan oleh orang-orang atau badan-badan, baik di dalam maupun di luar negeri ataupun antarnegara untuk tujuan memperoleh keuntungan; kedua, usaha dalam arti kegiatan industri, yaitu kegiatan memproduksi atau menghasilkan barang atau jasa yang nilainya lebih berguna dari asalnya; ketiga, usaha dalam arti kegiatan yang melaksanakan jasa-jasa (*service*), yaitu kegiatan yang melaksanakan atau menyediakan jasa-jasa yang dilakukan maupun suatu badan. Berkaitan dengan kegiatan di atas, maka dicoba untuk dirumuskan bahwa Hukum Bisnis adalah serangkaian peraturan yang berkaitan secara langsung maupun tidak langsung dengan urusan-urusan perusahaan dalam menjalankan roda perekonomian. [1]

Perkembangan sistem ekonomi Indonesia persaingan usaha menjadi salah satu instrumen ekonomi sejak saat reformasi digulirkan. Hal ini ditunjukkan melalui diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33 yang selanjutnya akan disebut UU antimonopoli. UU antimonopoli merupakan tonggak bagi diakuinya persaingan usaha yang sehat sebagai pilar ekonomi dalam sistem ekonomi Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Tahun 1945. Kelahiran UU antimonopoli juga merupakan koreksi terhadap perkembangan ekonomi yang memprihatinkan, yang terbukti tidak tahan terhadap goncangan/krisis pada tahun 1997.

Globalisasi dan pertumbuhan ekonomi dewasa ini semakin pesat sehingga semakin mengarah pada kegiatan perdagangan barang dan jasa yang semakin meningkat. Hal ini dibutuhkan suatu *barrier* (hambatan) agar para pihak yang terlibat dalam perekonomian mengacu pada bingkai aturan-aturan yang sudah ditetapkan. Posisi dominan merupakan keadaan

di mana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar yang bersangkutan, dalam kaitan dengan pangsa pasar yang dikuasai di mana pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi di antara pesaingnya di pasar yang bersangkutan.

UU antimonopoli pada dasarnya berisi larangan terhadap perjanjian, kegiatan dan posisi dominan yang bertentangan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat. Pengaturan ini dilakukan untuk mencegah pelaku usaha melakukan persaingan usaha tidak sehat yang dipandang akan merugikan bagi masyarakat dan bangsa Indonesia. [2]

Perilaku penyalahgunaan posisi dominan tertuang dalam Pasal 25 UU antimonopoli bahwa pelaku usaha baik secara langsung maupun tidak langsung, tidak boleh mencegah atau menghalangi konsumen dalam memperoleh barang dan atau jasa yang menyebabkan terjadinya persaingan. Selain itu perilaku penyalahgunaan posisi dominan bahwa Pelaku usaha juga tidak boleh membatasi pasar, dan pengembangan teknologi dan menghambat pelaku usaha lain untuk memasuki pasar yang bersangkutan.

Dalam menganalisis kasus di KPPU, selain alat bukti komisioner KPPU juga menerapkan dua pendekatan untuk menilai apakah kegiatan atau perjanjian yang dilakukan oleh pelaku usaha dapat berpotensi melanggar UU antimonopoli yaitu dengan menerapkan pendekatan *per se illegal* dan *rule of reason*. *Rule of reason* merupakan pendekatan yang mengevaluasi suatu perjanjian atau kegiatan apakah menyebabkan terhambatnya suatu usaha atau mendukung persaingan. Sehingga penerapan azas ini sangat cocok digunakan untuk posisi dominan karena ada faktor-faktor kompetitif yang menetapkan layak atau tidaknya suatu hambatan dalam perdagangan sehingga mengakibatkan persaingan usaha yang tidak sehat.

Posisi dominan atau menjadi lebih unggul di pasar bersangkutan merupakan sebuah konsep yang dilakukan untuk ukuran suatu pasar dari suatu produk yang kemudian menjadi salah satu tujuan pelaku usaha. Oleh karena itu, setiap pelaku usaha berusaha menjadi yang lebih unggul (*market leader*) pada pasar yang bersangkutan. Pelaku usaha mempunyai posisi dominan tidak dilarang oleh UU antimonopoli asalkan pencapaian posisi dominan tersebut dilakukan melalui persaingan yang sehat atau fair. Adapun yang dilarang oleh UU antimonopoli adalah apabila pelaku usaha tersebut menyalahgunakan posisi dominannya.

Berdasarkan uraian latar belakang di atas peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Bentuk Perlindungan Hukum Pelaku Usaha Pesaing terhadap Posisi Dominan dalam Penerapan *Rule of reason*”.

### Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan batasan permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bentuk perlindungan hukum pelaku usaha pesaing
2. Penerapan azas *rule of reason* dalam posisi dominan

### Tinjauan Teoritis

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

Berbagai macam dan berbagai jenis kebutuhan, maka setiap manusia akan berusaha untuk memenuhi kebutuhan hidupnya baik berupa barang maupun jasa. Berbagai kebutuhan tersebut ditawarkan oleh pelaku usaha sehingga tercipta hubungan timbal balik antara pelaku usaha dengan konsumen yang saling membutuhkan satu dengan yang lainnya, yang seharusnya pelaku usaha dan konsumen menduduki posisi yang seimbang. Namun pada kenyataannya, konsumen berada pada kedudukan yang lemah jika dibandingkan dengan pelaku usaha.

Faktor utama yang menjadi kelemahan konsumen adalah tingkat kesadaran akan haknya masih rendah. Hal ini terutama disebabkan oleh rendahnya pendidikan konsumen. Oleh karena itu, Undang-Undang Perlindungan Konsumen dimaksudkan menjadi landasan hukum yang kuat bagi Pemerintah dan lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat untuk melakukan upaya pemberdayaan konsumen melalui pembinaan dan pendidikan konsumen.

Istilah pelaku usaha umumnya dikenal dengan sebutan pengusaha. Pengusaha adalah setiap orang atau badan usaha yang menjalankan usaha, memproduksi, menawarkan, menyampaikan, atau mendistribusikan suatu produk kepada masyarakat luas selaku konsumen. Pelaku usaha tidak hanya diartikan sebagai pembuat atau pabrik yang menghasilkan

produk saja, tetapi mereka yang terkait dengan penyampaian atau peredaran produk hingga sampai ke tangan konsumen. Dengan demikian jelas bahwa pengertian pelaku usaha menurut Undang-Undang Perlindungan Konsumen sangat luas, bukan hanya pelaku usaha melainkan hingga kepada pihak terakhir, berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

Berdasarkan perspektif ekonomi, posisi dominan adalah posisi yang ditempati oleh perusahaan yang memiliki pangsa pasar terbesar. Dengan pangsa pasar yang besar tersebut perusahaan memiliki *market power* yaitu kemampuan perusahaan untuk mempengaruhi harga produk di pasar sehingga kekuatan pasar memungkinkan perusahaan untuk menetapkan harga lebih tinggi daripada harga ekuilibrium di pasar kompetitif.[3]

Dengan *market power* tersebut, perusahaan dominan dapat melakukan tindakan/strategi tanpa dapat dipengaruhi oleh perusahaan pesaingnya. [4]

Berdasarkan UU antimonopoli, posisi dominan adalah keadaan di mana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar yang bersangkutan. Kaitannya dengan pangsa pasar yang dikuasai, atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi di antara pesaingnya di pasar yang bersangkutan. Hal ini kaitannya dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan, serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu.

Ketentuan Pasal 1 angka 4 UU antimonopoli menetapkan syarat posisi dominan, dari ketentuan Pasal 1 angka 4 tersebut dapat disimpulkan terdapat 4 syarat yang dimiliki oleh suatu pelaku usaha sebagai pelaku usaha yang mempunyai posisi dominan, yaitu pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti atau pelaku usaha mempunyai posisi yang lebih tinggi dibandingkan dengan pelaku usaha pesaingnya di pasar yang bersangkutan dalam kaitan: [5].

- a) Pangsa pasarnya,
- b) Kemampuan keuangan,
- c) Kemampuan akses pada pasokan atau penjualan, dan
- d) Kemampuan menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu.

Syarat yang ditetapkan oleh Pasal 1 angka 4 UU antimonopoli adalah bahwa pelaku usaha yang mempunyai posisi dominan mempunyai posisi tertinggi diantara pesaingnya dalam



kaitan pangsa pasar, kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan, dan kemampuan menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu. Oleh karena itu menurut hukum hanya satu pesaing (yang mempunyai posisi dominan) yang dapat menguasai posisi dominan di pasar bersangkutan[6]

Berdasarkan definisi posisi dominan yang terdapat dalam Pasal 1 angka 4 UU antimonopoli terdapat empat unsur-unsur yang perlu diteliti untuk menentukan apakah pelaku usaha tersebut mempunyai posisi dominan atau tidak.

Definisi pangsa pasar dalam Pasal 1 angka 13 UU antimonopoli adalah persentase nilai jual atau beli barang atau jasa tertentu yang dikuasai oleh pelaku usaha pada pasar bersangkutan dalam tahun kalender tertentu. Pangsa pasar merupakan salah satu faktor penting dalam menentukan apakah pelaku usaha tersebut memegang posisi dominan atau tidak. Dalam Pasal 25 ayat (2) dijelaskan bahwa satu pelaku usaha dikatakan memiliki posisi dominan apabila menguasai 50% atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu yang menguasai lebih dari 75% atau lebih pangsa pasar atas satu jenis barang atau jasa tertentu untuk dua atau lebih kelompok usaha.

Salah satu unsur yang perlu diteliti dalam menentukan pelaku usaha memiliki posisi dominan atau tidak adalah kemampuan keuangan. Pelaku usaha dikatakan memiliki posisi dominan apabila memiliki kemampuan keuangan yang lebih kuat dibanding pesaingnya. Salah satu tanda paling penting dalam menganalisis kemampuan keuangan suatu pelaku usaha adalah *cash flow* yang dimiliki pelaku usaha tersebut. *Cash flow* di sini dapat diartikan sebagai jumlah keuntungan pelaku usaha dalam suatu periode tertentu. Hal lain yang menentukan besarnya kemampuan keuangan suatu pelaku usaha adalah dengan perbandingan antara omset pelaku usaha dengan modal dasarnya [7]

Dalam menilai apakah suatu pelaku usaha mempunyai kemampuan keuangan yang kuat dapat dilihat dari berbagai faktor [8]

- a) Modal dasar;
- b) *Cash flow*;
- c) Omset;
- d) Keuntungan;
- e) Batas kredit; dan
- f) Akses ke pasar keuangan nasional dan internasional.

Salah satu ciri pelaku usaha memegang posisi dominan adalah kemampuan untuk mengatur pasokan atau penjualan. Kemampuan ini pada umumnya diperoleh karena pelaku usaha tersebut mempunyai pangsa pasar yang lebih besar dibandingkan dengan pelaku usaha pesaingnya. Oleh karena itu penilaian suatu pangsa pasar pelaku usaha pada pasar bersangkutan sangat penting. Pangsa pasar adalah prosentase nilai jual atau beli barang atau jasa tertentu yang di kuasai oleh pelaku usaha pada pasar bersangkutan. Apabila dalam suatu pasar pelaku usaha mempunyai pangsa pasar lebih tinggi dari pesaingnya, maka ini dapat ditentukan apakah penguasaan pasar dalam persentase tertentu dapat melakukan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat pada pasar yang bersangkutan dengan kemampuan jumlah pasokan atau penjualan barang tertentu di pasar bersangkutan. Inilah yang dapat merupakan salah satu bukti apakah terdapat penyalahgunaan posisi dominan yang dapat dilakukan pelaku usaha yang mempunyai posisi dominan sehingga mengakibatkan pelaku usaha pesaingnya tidak dapat bersaing pada pasar yang bersangkutan.

Pada prinsipnya kemampuan pelaku usaha untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan memiliki kesamaan dengan kemampuan mengatur pasokan atau penjualan. Pelaku usaha pemegang posisi dominan tentu akan dengan mudah menyesuaikan pasokan atau permintaan dengan pangsa pasar yang mereka miliki.

Penilaian terhadap keempat unsur diatas tersebut penting sebagai dasar untuk menentukan kepemilikan posisi dominan suatu pelaku usaha di pasar bersangkutan.

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dapat diketahui bahwa posisi dominan yang dilarang dalam dunia usaha karena dapat menimbulkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat itu dapat dibedakan dalam 4 (empat) bentuk, yaitu:

#### 1. Posisi dominan yang bersifat umum

Mengenai posisi dominan yang bersifat umum ini dapat dilihat dari ketentuan Pasal 25 UU antimonopoli, sebagai berikut:

- (1) Pelaku usaha dilarang menggunakan posisi dominan baik secara langsung maupun tidak langsung untuk menetapkan suatu syarat dalam perdagangan dan atau menghalangi konsumen dan membatasi pasar dan pengembangan teknologi, serta menghambat pelaku usaha lain.

- (2) Pelaku usaha yang memiliki posisi dominan sebagaimana dimaksud ayat (1) apabila satu atau sekelompok pelaku usaha menguasai 50% atau lebih pangsa pasar barang dan atau jasa, dan dua atau lebih pelaku usaha menguasai 75% pangsa pasar barang atau jasa tertentu.
2. Peluang terjadinya posisi dominan yang menimbulkan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Pelaku usaha yang mempunyai posisi dominan mempunyai kemampuan atau permintaan pada dasar pasar bersangkutan. Oleh karena itu, dalam hal penetapan siapa pelaku usaha yang mempunyai posisi dominan pada pasar bersangkutan sangat penting dilakukan.

Secara prosedural, dalam melarang kegiatan yang mengakibatkan timbulnya monopoli, dikenal dua pendekatan. Pertama, pendekatan *per se* (dalam beberapa buku dikenal *per se illegal*), yakni pendekatan yang melarangnya secara tegas, bahwa dengan hanya melakukan tindakan yang dilarang, demi hukum tindakan tersebut dianggap bertentangan dengan hukum yang berlaku. Kedua, pendekatan *rule of reason*, yaitu bahwa dengan telah terbukti dilakukannya tindakan yang dilarang tersebut saja, tidak otomatis tindakan tersebut sudah bertentangan dengan hukum, tetapi harus dilihat dulu sejauh mana akibat dari tindakan tersebut menimbulkan monopoli atau akan mengakibatkan kepada persaingan tidak sehat.

Richard M. Calkins dalam bukunya *Antitrust Guidelines for the Business Executive* menyebutkan bahwa "*the rule of reason requires some market analysis and permits defendants to offer evidence that the conduct was procompetitive rather than anticompetitive*" (pendekatan *rule of reason* memerlukan beberapa analisis pasar dan memungkinkan pelaku usaha untuk membuktikan bahwa perilaku tersebut pro persaingan bukan antipersaingan). Pendekatan *rule of reason* memiliki keunggulan karena menggunakan analisis ekonomi untuk mencapai efisiensi guna mengetahui dengan pasti, yaitu apakah suatu tindakan dianggap menghambat persaingan atau mendorong persaingan. Sebaliknya jika menerapkan *per se illegal*, maka tindakan pelaku usaha tertentu selalu dianggap melanggar Undang-Undang tanpa harus membuktikan akibatnya lebih lanjut.

Idealnya pendekatan *rule of reason* menyeimbangkan efek pro persaingan dan anti persaingan sehingga tercipta keadilan. Analisis *rule of reason* menuntut penelitian yang menyeluruh untuk menentukan apakah suatu tindakan merupakan pelanggaran atau buka.

Oleh karena itu, penggunaan pendekatan *rule of reason* memungkinkan pengadilan untuk melakukan interpretasi terhadap Undang-Undang karena sebuah tindakan tidak secara otomatis dilarang, meskipun perbuatan yang dituduhkan tersebut kenyataannya terbukti telah dilakukan. Pada prinsipnya KPPU dalam menerapkan azas ini memiliki tujuan yang sama dengan amanat UU antimonopoli. Pendekatan *rule of reason* sebagaimana termaktub dalam Pasal 35 bahwa tugas KPPU memberikan penilaian ada atau tidaknya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Sehingga pendekatan menggunakan azas ini, merupakan alternatif yang dapat mendukung terciptanya efisiensi dan kesejahteraan konsumen.[9] terdapat beberapa penerapan azas *rule of reason* yang telah dilakukan oleh KPPU adalah dalam perkara tentang Cineplex 21 dengan putusan No. 05/KPPU-L/2002, hal yang sama juga terdapat perkara penjualan batu baterai yang diproduksi oleh PT Artha Boga Cemerlang (ABC), dan perkara lainnya adalah perkara No.28/KPPU- I/2007 terhadap layanan jasa terhadap penguasaan pasar yang tergabung dalam koperasi di wilayah pelabuhan dan bandar udara Hang Nadim Batam, dan juga pada perkara N0.10/KPPU-I/2015 tentang kartel daging sapi impor. Dalam menerapkan pendekatan *rule of reason*, KPPU mempertimbangkan beberapa hal yang harus diperhatikan apakah dalam pertimbangannya telah memenuhi unsur-unsur seperti yang tersebut dalam pelanggaran pasalnya, apakah mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat, apakah mengakibatkan kerugian yang cukup besar, apakah perjanjian yang dilakukan berpengaruh pada harga produk, apakah perjanjian tersebut melibatkan jaringan suatu industri. Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya bahwa tugas KPPU memberikan penilaian terhadap semua perjanjian maupun kegiatan pelaku usaha yang dapat mengkaibatkan praktik monopoli, maka dengan penerapan azas ini KPPU diberikan kewenangan untuk menggunakan azas ini. Penggunaan azas ini dapat dirasakan manfaatnya baik oleh pelaku usaha pesaing maupun efisiensi dan kesejahteraan konsumen.

Perlindungan hukum menurut Philipus Hadjon selalu menekankan pada kekuasaan yang dibagi atas kekuasaan Pemerintah dan kekuasaan ekonomi [10] Sedangkan menurut Satjipto Rahardjo, perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingan tersebut.

Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain. Perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum. Perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun.

Menurut Muchsin, perlindungan hukum merupakan suatu hal yang melindungi subyek- subyek hukum melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Perlindungan hukum dapat dibedakan menjadi dua, yaitu: a.) Perlindungan Hukum Preventif yaitu perlindungan yang diberikan oleh Pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat dalam peraturan perundang-undangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban, dan b.) Perlindungan Hukum Represif yaitu perlindungan hukum represif merupakan perlindungan akhir berupa sanksi seperti denda, penjara, dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran.

### Hasil Penelitian Dan Pembahasan

Perlindungan hukum merupakan sarana yang diberikan kepada yang merasa hak- haknya dilanggar. Dalam posisi dominan, pelaku usaha pesaing merupakan pelaku usaha yang perlu mendapatkan perlindungan terhadap kekuatan yang dominan yang dimiliki pelaku usaha.

Ada tidaknya *market power* yang dimiliki pelaku usaha, dapat diindikasikan dengan tingginya harga jual produk, relatif dengan biaya produksi dan tingginya keuntungan di pasar bersangkutan. ada dua hal yang harus dampak yang akan terjadi [11]:

1. Dampak terhadap persaingan bahwa terdapat pelaku usaha dominan, tingginya *market power* perusahaan dominan yang relatif terhadap para pesaingnya, memudahkan pelaku usaha tersebut melakukan output dan harga tanpa terpengaruh keputusan pesaing. Sehingga pelaku usaha yang memiliki posisi dominan dapat menerapkan penentuan harga dan tingginya harga pokok serta penerapan strategi yang akan membatasi atau mempersempit ruang gerak bagi para pemain baru yang masuk dalam dunia industri dan bahkan mampu

menyebabkan kebangkrutan pada pelaku usaha pesaingnya.

2. Dampak terhadap konsumen dalam hal *predatory pricing* di mana pelaku usaha dominan menetapkan harga yang serendah-rendahnya, tentu saja konsumen mendapatkan dampak positif. Akan tetapi, apabila kegiatan ini berakhir dan perusahaan dominan berhasil mengusir pesaingnya, peningkatan harga oleh perusahaan dominan akan terjadi karena pesaing menjadi lebih sedikit dan nyaris tidak memiliki kekuatan. Kerugian lainnya dengan adanya penyalahgunaan posisi dominan adalah hilangnya kesempatan konsumen untuk memperoleh harga yang lebih rendah, layanan lebih baik pada harga yang sama dan terbatasnya alternatif pilihan konsumen.

Pelaku usaha yang mempunyai posisi dominan melakukan hal-hal yang disebutkan di dalam Pasal 25 ayat (1) tersebut, akan dijelaskan di bawah ini:

a. Mencegah atau menghalangi konsumen

Pelaku usaha yang mempunyai posisi dominan dapat melakukan suatu tindakan untuk mencegah atau menghalangi konsumen untuk memperoleh barang dan atau jasa yang bersaing, baik dari segi harga maupun kualitas dengan menetapkan syarat perdagangan. Syarat utama yang harus dipenuhi oleh ketentuan Pasal 25 ayat 1 huruf a adalah syarat perdagangan yang dapat mencegah konsumen memperoleh barang yang bersaing baik dari segi harga maupun dari segi kualitas sesuai dengan pendapat Herman in Knud dan Hansen.

b. Membatasi pasar dan pengembangan teknologi

Pelaku usaha yang mempunyai posisi dominan dapat membatasi pasar. Pengertian membatasi pasar di dalam ketentuan ini tidak dibatasi. Pengertian membatasi pasar yang dilakukan oleh pelaku usaha yang mempunyai posisi dominan sebagai penjual atau pembeli dapat diartikan di mana pelaku usaha yang mempunyai posisi dominan mempunyai kemungkinan besar untuk mendistorsi pasar yang mengakibatkan pelaku usaha pesaingnya sulit untuk dapat bersaing dipasar yang bersangkutan. Bentuk-bentuk membatasi pasar dapat dilakukan berupa melakukan hambatan masuk pasar (*entry barrier*), mengatur pasokan barang di pasar atau membatasi peredaran dan atau penjualan barang dan atau jasa di pasar yang bersangkutan dan melakukan jual rugi yang

akan menyingkirkan pesaingnya dari pasar. Termasuk melakukan perjanjian tertutup dan praktik diskriminasi dapat dikategorikan suatu tindakan membatasi pasar [12].

c. Membatasi pengembangan teknologi

Pengembangan teknologi adalah merupakan hak monopoli pelaku usaha tertentu yang menemukannya menjadi hak atas kekayaan intelektual penemunya. Hal ini sejalan dengan ketentuan Pasal 50 huruf b UU antimonopoli yang mengecualikan hak atas kekayaan intelektual. Oleh karena itu pengertian pembatasan teknologi harus diinterpretasikan sebagai upaya pelaku usaha tertentu terhadap pengembangan teknologi yang dilakukan oleh pelaku usaha pesaingnya untuk meningkatkan produksi barang baik segi kualitas maupun kuantitas [13]

d. Menghambat pesaing potensial

Ketentuan ini ada kesamaan dengan larangan Pasal 19 huruf a yang menetapkan menolak dan atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan. Di dalam hukum persaingan usaha dikenal apa yang disebut dengan pesaing faktual dan pesaing potensial. Pesaing faktual adalah pelaku usaha yang melakukan kegiatan usaha yang sama di pasar yang bersangkutan. Sedangkan pesaing potensial adalah pelaku usaha yang mempunyai potensi yang ingin masuk ke pasar yang bersangkutan, baik oleh pelaku usaha dalam negeri maupun pelaku usaha dari luar negeri. Hambatan masuk pasar bagi pesaing potensial yang dilakukan oleh perusahaan swasta dan hambatan masuk pasar oleh karena kebijakan-kebijakan Negara atau Pemerintah [14].

### Posisi Dominan Karena Jabatan Rangkap

Untuk mencegah terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan tidak sehat disebabkan adanya posisi dominan, maka Undang-Undang Antimonopoli secara jelas dan tegas melarang jabatan rangkap dari seorang direksi atau komisaris suatu perusahaan. Adanya larangan mengenai rangkap jabatan ini diatur dalam Pasal 26 UU antimonopoli, yang menyatakan seseorang tidak boleh menduduki jabatan sebagai direksi atau komisaris pada perusahaan yang lain di waktu bersamaan. Ketentuannya tersebut bahwa berada dalam pasar bersangkutan yang sama dan memiliki keterkaitan erat dengan bidang atau jenis usaha yang sama, serta secara bersamaan menguasai pangsa pasar barang atau jasa tertentu sehingga

mengakibatkan terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 26 tersebut tidak melarang mutlak jabatan rangkap. Jabatan rangkap baru dilarang apabila akibat jabatan rangkap tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat (*rule of reason*). Penilaian terhadap jabatan rangkap biasanya dilakukan pada proses merger atau akuisisi saham perusahaan. Apabila perusahaan melakukan pengambilalihan saham perusahaan lain, dan akibat pengambilalihan saham tersebut ditempatkan Komisaris atau Direksi, maka penempatan tersebut dapat dinilai, apakah nanti dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat di pasar bersangkutan atau tidak, maka dinilai kembali melalui besarnya saham yang dimiliki dan pangsa pasar yang dikuasai oleh pelaku usaha yang mengambilalih dan pangsa pasar yang diambilalih (secara horizontal). Artinya, pelaku usaha yang mengambilalih dan yang diambilalih berada pada pasar bersangkutan yang sama. [15]

Jabatan rangkap juga dapat dinilai melalui pangsa pasar perusahaan-perusahaan tempat di mana seseorang merangkap jabatan sebagai Direksi atau Komisaris. Dua atau tiga pelaku usaha dikatakan memegang posisi dominan apabila memiliki pangsa pasar lebih dari 75%. Jabatan rangkap Direksi atau Komisaris yang dimiliki oleh seseorang dapat menimbulkan hambatan persaingan bagi pelaku usaha pesaingnya, hal ini disebabkan kedua perusahaan tempat di mana seseorang memegang jabatan rangkap tersebut akan menimbulkan perilaku yang sama ke pasar yang mengakibatkan pelaku usaha tersebut dapat bertindak sebagai satu pelaku usaha. Perilaku seperti inilah yang berpotensi menghilangkan persaingan di suatu pasar yang bersangkutan. [16] Posisi dominan karena pemilikan saham mayoritas.

Selain jabatan rangkap direksi dan komisaris perusahaan, kepemilikan saham seseorang di suatu perusahaan juga membuka peluang terjadinya posisi dominan yang menimbulkan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Larangan posisi dominan karena pemilikan saham ini diatur dalam Pasal 27 UU antimonopoli, yang selengkapnya menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang memiliki saham mayoritas di beberapa perusahaan yang sejenis, pada pasar bersangkutan yang sama. Ketentuan tersebut juga mengatur bahwa larangan posisi dominan untuk pasar bersangkutan yang sama apabila mengakibatkan satu atau sekelompok pelaku

usaha menguasai 50 % pangsa pasar untuk satu jenis barang atau jasa tertentu, dan dua atau beberapa kelompok pelaku usaha menguasai 75% pangsa pasar, untuk satu jenis barang atau jasa tertentu.

Hubungan afiliasi pelaku usaha yang satu dengan yang lain dapat dilihat dari aspek kepemilikan saham suatu pelaku usaha di dua atau lebih pelaku usaha yang bergerak di bidang usaha yang sama atau dengan pelaku usaha yang lain.

Berdasarkan ketentuan Pasal 27 tersebut pelaku usaha yang menguasai saham mayoritas di beberapa pelaku usaha dan mengakibatkan penguasaan pangsa pasar lebih dari 50% untuk monopoli dan lebih dari 75% untuk oligopolis dapat mengakibatkan posisi dominan. Kepemilikan saham mayoritas yang dimiliki oleh satu pelaku usaha di beberapa perusahaan harus dibuktikan terlebih dahulu, kemudian dengan pembuktian penguasaan pangsa pasar di pasar yang bersangkutan. Setelah pelaku usaha menguasai saham mayoritas, baru dibuktikan apakah menguasai pangsa pasar lebih dari 50% atau lebih dari 75%, yaitu apa yang disebut dengan posisi dominan. Jika pelaku usaha sudah terbukti mempunyai posisi dominan, maka langkah berikutnya adalah membuktikan apakah posisi dominan tersebut disalahgunakan yang mengakibatkan pasar menjadi terganggu. [17]

Bentuk perlindungan yang diberikan kepada pelaku usaha pesaing sudah termuat dalam uu antimopoli adalah dengan bentuk perlindungan preventif yaitu bentuk perlindungan untuk mencegah sebelum terjadi penyalahgunaan. Perlindungan tersebut termuat dalam ketentuan perundangan- undangan nomor 5 tahun 1999, untuk mencegah suatu pelanggaran dengan memberikan batasan-batasan dan rambu-rambu dalam melakukan suatu kewajiban. Selain bentuk perlindungan preventif, UU antimonopoli juga memberikan perlindungan represif yaitu dalam upaya penanganan atau penyelesaian apabila terjadi penyalahgunaan posisi dominan.

Dalam perlindungan secara represif diberikan apabila sudah terbukti adanya penyalahgunaan posisi dominan. Dalam hal ini KPPU dalam menyelesaikan penyalahgunaan posisi dominan dalam upaya penanganan perkara oleh KPPU. Upaya yang dilakukan oleh komisioner KPPU melalui investigasi dan sesuai dengan ketentuan UU antimonopoli yaitu mendorong pelaku usaha memberikan persaingan yang sehat dan memberikan sanksi. Berdasarkan wawancara dengan Bapak Triyono Kurniawan sebagai Kepala Bidang Penegakan Hukum Kantor Wilayah V KPPU bahwa bentuk

perlindungan hukum yang diberikan kepada pelaku usaha yang terkena dampak dengan perilaku posisi dominan adalah dengan melaporkan ke KPPU, baik dilakukan dari inisiatif oleh KPPU sendiri maupun adanya laporan dari masyarakat dan pelaku usaha pesaing.

### **Penerapan Azas *Rule of reason* dalam Posisi Dominan**

Posisi Dominan diatur dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal 28 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, terkait dengan kualifikasi penyalahgunaan posisi dominan yang dapat dikualifikasikan sebagai tindak pidana korporasi, maka dilihat dari beberapa hal. Pedoman KPPU terkait Penyalahgunaan Jabatan. Pasal 25, Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28, dan Pasal 29 sangat dominan untuk menentukan kualifikasi pelaku usaha yang akan dikenakan pasal ini. Pelaku usaha dapat mencapai posisi dominan atau superior di pasar bersangkutan jika mampu menguasai pangsa pasar, atau tidak memiliki pesaing yang signifikan. Pelaku usaha atau perusahaan yang memiliki pangsa pasar terbesar disebut dengan pelaku usaha atau perusahaan dominan. Pangsa pasar adalah persentase nilai jual atau beli barang atau jasa tertentu yang dikuasai oleh pelaku usaha di pasar bersangkutan pada tahun kalender tertentu. Semakin besar pangsa pasarnya maka semakin besar pula keuntungan tambahan yang diperoleh. Berdasarkan *Organisation for Economic Cooperation and Development (OECD), Abuse of Dominance and Monopolisation*, 1996, perilaku penyalahgunaan oleh pelaku usaha yang memiliki posisi dominan di pangsa pasar bersangkutan kemungkinan besar akan dilakukan tindakan anti persaingan lainnya. Pelaku usaha dapat menggunakan posisi dominan karena memiliki *bargaining position* dapat mempengaruhi persaingan dan dapat pula dianggap penyalahgunaan.

Dampak yang akan dirasakan masyarakat atau konsumen dari penyalahgunaan posisi dominan yaitu hilangnya konsumen untuk lebih banyak menggunakan barang dan atau jasa dengan harga yang sama, kerugian konsumen yang tidak berwujud, dan terbatasnya pilihan barang dan jasa. yang akan dipilih konsumen. Akibatnya akan mengarah pada perilaku anti persaingan, selain menghambat inovasi dari pelaku usaha lain. Dalam kasus Temasek dan Telkomsel, kerugian yang ditimbulkan akibat tingginya tarif yang dikenakan oleh Telkomsel, masyarakat mengalami kerugian yang sangat besar [18] Penyalahgunaan dibagi menjadi dua kelompok besar, yaitu:

1. Eksklusif, menghilangkan pesaing yang ada dan masuk baru;
2. Eksploitasi, penyalahgunaan posisi dominan dengan menetapkan harga yang tidak adil dan berlebihan yang akan membebani konsumen secara langsung.

Penyelesaian pelanggaran penyalahgunaan posisi dominan dapat dilihat dari perspektif minimalis serta mengingat telah terjadi pelanggaran Pasal 27, apabila terbukti suatu pelaku usaha memiliki saham mayoritas di dua atau lebih perusahaan pesaing, dan kepemilikan ini menghasilkan pangsa pasar lebih dari 50%. Pendekatan yang digunakan itu sendiri melanggar hukum karena dari segi rumusannya, ketentuan Pasal 27 tidak mencantumkan salah satu dari dua kalimat yang "dapat menimbulkan praktik monopoli" dan/atau "persaingan usaha tidak sehat". Selain itu juga dapat dilihat dari sudut pandang maksimalis, apabila unsur-unsur Pasal 27 terpenuhi dan dapat diindikasikan adanya suatu praktik (perilaku) bisnis yang berdampak negatif.

Penerapan pendekatan *rule of reason* harus melalui prosedur pembuktian yang dimulai dengan menentukan definisi pasar bersangkutan. Semua perhitungan, penilaian dan keputusan mengenai implikasi persaingan karena perilaku atau tergantung pada ukuran (pangsa) pasar dan bentuk pasar bersangkutan (pasar bersangkutan). Dalam kasus yang melibatkan misalnya penyalahgunaan posisi dominan, jika pasar yang ditentukan kecil dan perusahaan yang diawasi memiliki pangsa (pasar) yang lebih besar di pasar tersebut, maka perusahaan tersebut dianggap dominan. [19]

Pendekatan *rule of reason* digunakan mengingat penguasaan posisi dominan yang dimiliki oleh pelaku usaha dapat dikatakan bukan merupakan pelanggaran hukum persaingan usaha, karena pengendalian tersebut dapat terjadi karena pelaku usaha melakukan inovasi dan kreativitas pada produk atau jasa yang menghasilkan kualitas yang lebih baik dibanding pelaku usaha lainnya. Namun menjadi suatu penyalahgunaan jika posisi dominan yang dipegang oleh pelaku usaha disalahgunakan sehingga menimbulkan persaingan tidak sehat di pasar bersangkutan. Pendekatan *rule of reason* adalah penentuan salah atau tidaknya suatu pengendalian, terlihat dari apakah suatu tindakan bisnis menimbulkan persaingan dengan pelaku usaha lain. Sehingga substansinya membutuhkan hubungan kausalitas. *Rule of reason* adalah konsep penentuan persaingan tidak sehat yang menentukan terjadinya suatu tindakan dengan menggunakan pengujian yang lebih rumit. Penerapan pendekatan *rule of reason* harus melalui prosedur pembuktian

yang dimulai dengan menentukan definisi pasar bersangkutan. Semua perhitungan, penilaian dan keputusan mengenai implikasi persaingan karena perilaku atau tergantung pada ukuran (pangsa) pasar dan bentuk pasar bersangkutan (pasar bersangkutan). Penerapan *rule of reason* merupakan pilihan yang tepat dalam melakukan suatu tindakan penyidikan. Secara normatif, ketentuan Pasal 25 ayat (2) itu sendiri. Artinya apabila pelaku usaha menguasai pangsa pasar sebesar 50% untuk satu pelaku usaha dan 75% untuk dua atau tiga pelaku usaha, maka penguasaan pangsa pasar tersebut segera dilarang. Jika pendekatan ilegal sendiri diterapkan pada Pasal 25, itu sama dengan menghalangi tujuan dari UU No. 5 tahun 1999, yaitu mendorong pelaku usaha untuk berkembang berdasarkan persaingan usaha yang sehat.

Dalam praktiknya KPPU telah menerapkan ketentuan Pasal 25 dengan pendekatan *rule of reason*. Hal tersebut untuk memenuhi ketentuan Pasal 4, Pasal 13, Pasal 17 dan Pasal 18 UU No. 5 tahun 1999 yang menggunakan pendekatan *rule of reason* dalam penerapannya. Praktisnya, apabila Pasal 25 diterapkan dengan pendekatan per se, maka akan membatasi pertumbuhan (perkembangan) pelaku usaha yang efisien, inovatif, dan kompetitif di pasar bersangkutan. Penanganan perkara penyalahgunaan posisi dominan sudah sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Antimonopoli, akan tetapi tidak menutup kemungkinan untuk penyalahgunaan posisi dominan.

Ketentuan Pasal 25 tentang penyalahgunaan posisi dominan ini dapat dielaborasi dengan beberapa pasal lainnya yaitu pasal 6, 15, 17, 18, 19, 20, 26, 27, dan 28. Beberapa pasal lain yang telah diuraikan di atas tidak berimplikasi pada penerapan pasal oleh KPPU. KPPU dapat menerapkan dakwaan tunggal apabila terkait struktur pasar atau menggunakan pasal lainnya yang terkait dengan pembuktian struktur pasar dan perilaku dari terlapor dalam menyelidiki dugaan penyalahgunaan posisi dominan.

## Kesimpulan Simpulan

1. Bentuk perlindungan yang diberikan kepada pelaku usaha pesaing sudah termuat dalam uu antimopoli adalah dengan bentuk perlindungan preventif yaitu pencegahan dalam hal ini dengan adanya proses identifikasi apabila sudah dianggap melakukan penyalahgunaan posisi dominan, proses yang diberikan adalah dengan memberikan edukasi kepada pelaku usaha pesaing terkait dengan kekuatan pasar pada pasar bersangkutan. serta mendorong

pelaku usaha untuk berkembang. Dalam perlindungan secara represif diberikan apabila sudah terbukti adanya penyalahgunaan posisi dominan. Dalam hal ini KPPU dalam menyelesaikan penyalahgunaan posisi dominan dalam upaya penanganan advokasi sesuai dengan ketentuan UU antimonopoli yaitu mendorong pelaku usaha memberikan persaingan yang sehat dan memberikan sanksi.

2. Penerapan azas *rule of reason* dalam posisi dominan adalah terdapat dalam ketentuan pasal 25 UU antimonopoli, dan hal ini juga menyesuaikan dengan pasal 4, 13, 17, 18 UU No.5 tahun 1999 yang menggunakan penerapan *rule of reason* dalam penerapannya. Karena sesuai dengan prinsip dan tujuan hukum persaingan usaha, yaitu bukan menghambat pelaku persaingan akan tetapi untuk mendorong persaingan yang sehat.

### Saran

1. Perlindungan hukum bagi pelaku usaha pesaing belum terakomodir dengan baik terutama dalam hal kerugian imateril.
2. Perlu adanya penyederhanaan dalam pembuktian menggunakan azas *rule of reason*
3. Perlu segera merevisi Undang-Undang nomor 5 tahun 1999

### Ucapan Terima Kasih

KPPU RI khususnya redaksi jurnal yang telah memberikan kesempatan untuk memuat tulisan yang masih jauh dari sempurna.

### Daftar Pustaka

#### Buku

- [1] Z. Asyahdi, Hukum Bisnis, Prinsip, dan Pelaksanaan di Indonesia, Jakarta: 2005, 31.
- [2] A. F. Lubis et al, Hukum Persaingan Usaha Antara teks & konteks, Jakarta: 2009, xii.
- [3] Hermann dan in K. Hansen, Undang- Undang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Jakarta: Katalis, 2001, 41.
- [4] P. Hadjon, Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Di Indonesia. Surabaya: 2007, 2.
- [5] Modul hukum persaingan usaha KPPU, Kedua, 2017, 86.

#### Peraturan Perundang-Undangan

- [6] Undang-Undang Dasar 1945.
- [7] Kitab Undang-Undang Hukum Perdata atau Burgerlijk Wetboek (BW).
- [8] Undang-Undang Nomor 8 tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

- [9] Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3817.
- [10] Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 Tentang Perseroan Terbatas Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2007 Nomor 106, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4756. .
- [11] Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 6 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 25 Tentang Penyalahgunaan Posisi Dominan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. .
- [12] Lampiran Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penerapan Pasal 1 Angka 10 Tentang Pasar Bersangkutan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

#### Jurnal Hukum

- [13] M. F. Alfarizi, Penyalahgunaan Posisi Dominan dalam Perspektif Kejahatan Korporasi Berdasarkan Undang- undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Jurnal Hukum Brawijaya, pp. 5, 2014
- [14] D. Meryanti, "Praktik Monopoli dalam Industri Air Bersih di Pulau Batam di Tinjau dari Hukum Persaingan Usaha (Studi Kasus Perkara No. 11/KPPU- I/2008 Tentang Praktik Monopoli oleh PT. Adhy Tirta Batam)," Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, pp. 52, 2012.
- [15] I. K. K. Nurjaya, "Peranan KPPU Dalam Menegakkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat," vol. 9, pp. 9.
- [16] I. G. N. Adnyana, "Upaya Hukum Keberatan Dalam Penanganan Perkara Persaingan Usaha," vol. 18 no. 1, pp. 55.
- [17] <https://cerdasco.com/kekuatan-pasar-perusahaan/>.
- [18] repository.uksw.edu.

#### Wawancara

- [19] Kurniawan Triyono, Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

# Analisis Yuridis Praktik Diskriminasi dalam Penjualan Kargo Angkutan Udara (Studi Kasus Putusan KPPU Nomor 7/KPPU-I/2020)

**Tariq Hidayat Pangestu**

tariqhidayat99@mail.ugm.ac.id

Mahasiswa S-1 Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada

## **Abstract**

*One form of activity that is prohibited in business competition law is the practice of discrimination which is a form of market domination. One of the cases of discriminatory practices is related to air cargo transportation services involving Lion Air Group in KPPU Decision Number 07/KPPU-I/2020. Based on the evidence of the elements of Article 19d of Antitrust Law and the impact caused by this discriminatory practice, KPPU imposes sanctions on the reported parties to stop discriminatory practices and fines but do not need to be implemented. By using doctrinal/normative juridical research, it can be concluded that the fulfillment of the elements of article 19d of Antitrust Law is included in the determination of the relevant market and the resulting impact is in accordance with the rules stipulated in KPPU Regulation Number 3 of 2011 and the construction of the rule of reason. In addition, the suspension of sanctions has been in accordance with and obtain legitimacy to be handed down with several considerations that should be included but are not contained in this decision.*

**Keywords:** *Discrimination; Relevant Market; Decision; Lion Air Group; Rules of Reason.*

## **Abstrak**

Salah satu bentuk kegiatan yang dilarang dalam hukum persaingan usaha adalah praktik diskriminasi yang merupakan bentuk penguasaan pasar. Salah satu kasus praktik diskriminasi yang pernah diputus KPPU adalah terkait pelayanan angkutan kargo udara yang melibatkan Lion Air Group yang tercantum dalam Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-I/2020. Berdasarkan pembuktian Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999 serta dampak yang ditimbulkan dari praktik diskriminasi tersebut, KPPU memberikan sanksi kepada terlapor untuk menghentikan praktik diskriminasi dan denda namun tidak perlu dilaksanakan. Dalam perkara *a quo* pula salah satu terlapor yaitu PT Wings Abadi tidak dikenakan sanksi karena tidak berada pada pasar bersangkutan yang sama. Dengan menggunakan penelitian yuridis doktrinal/normatif, Penulis menyimpulkan bahwa pemenuhan unsur pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999 telah sesuai dengan kaidah hukum yang berlaku begitupula dalam membuktikan dampak yang dihasilkan sesuai dengan Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2011 dan konstruksi *rule of reason*. Selain itu, penangguhan sanksi telah sesuai dan memperoleh legitimasi untuk dijatuhkan namun terdapat beberapa bagian yang belum tercantum sebagai justifikasi pendukung penjatuhan alasan meringankan tersebut.

**Kata Kunci:** *Diskriminasi, Pasar Bersangkutan, Putusan, Lion Air Group; Rules of Reason.*



## Pendahuluan

Pelaku usaha dengan adanya persaingan dituntut untuk menawarkan produk-produk yang lebih unggul dari para pesaingnya agar dapat memenangkan kompetisi pasar. Dalam konteks ini produk tersebut harus memiliki kelebihan baik dari segi harga, kualitas, maupun pelayanan karena jika tidak maka pelaku usaha tersebut secara alami akan tersingkir dari pasar. [1] Melihat realitas ketatnya persaingan usaha yang berpotensi menyebabkan persaingan secara tidak sehat dan praktik monopoli maka diperlukan regulasi yang mengatur untuk mencegah adanya eksese-eksese buruk tersebut. Dalam rangka memberikan kepastian hukum serta mewujudkan persaingan usaha yang sehat maka dibentuk Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999). Selain itu pembentukan UU No. 5 Tahun 1999 tidak dapat dilepaskan dari adanya krisis ekonomi yang disebabkan corak monopolistik pada masa Pemerintahan orde baru.[2] Terdapat beberapa tujuan dibentuknya undang-undang *a quo* diantaranya untuk menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional demi meningkatkan kesejahteraan rakyat, mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan usaha yang sehat, mencegah praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan pelaku usaha, serta menciptakan efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha. Tujuan tersebut sejalan dengan fungsi hukum yang menurut Brian Edgar merupakan *law as a tool to encourage economic efficiency* untuk mengarahkan kesejahteraan masyarakat secara maksimal.[2]

Agar tujuan tersebut dijalankan secara optimal maka berdasarkan Pasal 30 UU No. 5 Tahun 1999 dibentuk suatu komisi untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang *a quo* yang kemudian ditetapkan berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 terkait pembentukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Pada prinsipnya KPPU memiliki posisi yang sangat sentral karena dilekati kewenangan untuk melakukan penegakan hukum sekaligus pengawasan terhadap hukum persaingan usaha.[3] Dalam hal ini KPPU akan melakukan pengawasan dan penindakan terhadap pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999 yang meliputi perjanjian yang dilarang, kegiatan yang dilarang, serta penyalahgunaan posisi dominan yang menyebabkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Terdapat beberapa kegiatan yang dilarang dalam hukum persaingan usaha diantaranya adalah penguasaan pasar sebagaimana diatur

dalam ketentuan Pasal 19, Pasal 20, dan Pasal 21 UU No. 5 Tahun 1999. Walaupun tidak terdapat rumusan mengenai berapa besar penguasaan terhadap pangsa pasar dalam ketentuan *a quo* namun dapat dipastikan bahwa pelaku usaha yang menguasai suatu pasar pasti memiliki posisi dominan di pasar.[1] Salah satu bentuk penguasaan pasar adalah melakukan praktik diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu sebagaimana diatur dalam Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 19 huruf d (Peraturan KPPU No. 3 Tahun 2011) yang menyatakan bahwa "*Pelaku usaha dilarang melakukan satu atau beberapa kegiatan, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat berupa: melakukan praktik diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu*". Ruang lingkup larangan dalam ketentuan pasal *a quo* mencakup praktik diskriminasi berupa perlakuan berbeda terhadap pihak tertentu yang dilakukan secara sendiri oleh pelaku usaha maupun dilakukan secara bersama-sama dengan pelaku usaha lain yang dapat berupa diskriminasi harga maupun non harga. [4] Terdapat karakteristik praktik diskriminasi yaitu pihak yang dirugikan adalah pelaku usaha yang bekerja sama dengan perusahaan diskriminatif yang mungkin bukan pesaing dari perusahaan diskriminatif tersebut.[5] Hal ini yang membedakan dengan larangan tindakan penguasaan pasar lainnya di mana pihak yang dirugikan adalah pelaku usaha yang menjadi pesaing pada pasar yang bersangkutan.

Pelaku usaha melakukan praktik diskriminasi terhadap pihak tertentu memiliki berbagai motif dan bentuk. Beberapa motif yang masif terjadi dalam praktik misalnya adanya preferensi terhadap pelaku usaha tertentu yang disebabkan karena pengalaman bertahun-tahun, mengeluarkan perusahaan pesaing dari pasar, hingga menghambat pesaing yang berkompetisi untuk masuk ke pasar.[4] Lebih lanjut terkait bentuk-bentuk umum yang sering muncul dalam klaim bahwa telah terjadi praktik diskriminasi diantaranya menolak sama sekali melakukan hubungan usaha, memberikan syarat-syarat tertentu dalam hubungan usaha, tidak memberikan kepada pihak yang sama bagi pihak tertentu untuk mengajukan tawaran, penunjukan langsung, perbedaaan perlakuan terhadap pihak tertentu, dan sebagainya.[1] Dalam hal ini adanya tindakan diskriminasi berakibat merugikan pelaku usaha tertentu dalam hal ini berupa persaingan usaha tidak sehat dan/atau praktik monopoli.

Salah satu contoh pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999 dapat ditemukan pada perkara dugaan praktik diskriminasi dalam penjualan kapasitas kargo angkutan udara oleh tiga perusahaan yang tergabung dalam Lion Air Group. Sebagaimana diketahui Lion Air Group dalam konteks angkutan niaga berjadwal terdiri dari Lion Air, Batik Air, dan Wings Air dengan pangsa pasar domestik sekitar 50%.<sup>[6]</sup> Dalam kasus ini terdapat beberapa pihak yang diduga melakukan praktik diskriminasi. Terlapor I adalah PT Lion Mentari yang mempunyai kegiatan usaha angkutan udara dengan menjalankan penerbangan berjadwal serta pengangkutan kargo, Terlapor II adalah PT Batik Air Indonesia melakukan kegiatan usaha angkutan udara dengan menjalankan penerbangan berjadwal serta pengangkutan kargo, Terlapor III adalah PT Wings Abadi melakukan kegiatan usaha jasa penerbangan komersial serta pengangkutan kargo, dan Terlapor IV adalah PT Lion Express bertindak sebagai perusahaan jasa pengiriman paket secara *door to door* ke seluruh Indonesia dan dalam menjalankan kegiatan usahanya menggunakan penerbangan Terlapor I, Terlapor II dan Terlapor III.<sup>[7]</sup> Adapun perkara ini berawal dengan adanya penumpukan kargo yang terjadi di Bandara Hang Nadim Batam dalam kurun waktu Juli-September 2018. Terhadap fenomena tersebut investigator KPPU kemudian melakukan serangkaian penyelidikan karena terdapat dugaan bahwa hal tersebut disebabkan adanya persaingan yang tidak sehat.

Penyelidikan yang dilakukan oleh investigator menemukan adanya perjanjian kerja sama yang dilakukan PT Lion Mentari, PT Batik Air Indonesia, dan PT Wings Abadi yang diistilahkan dengan Lion Air Group sebagai dengan PT Lion Express yaitu Perjanjian Kerja sama Nomor 004/LE/PKS/VNDR/VII/2018. Perjanjian tersebut berisi kesepakatan para pihak melakukan kerja sama pengangkutan kargo dengan pesawat udara milik ketiga jasa angkutan udara tersebut. Perjanjian *a quo* memiliki jangka waktu sejak 1 Juli 2018 sampai dengan 30 Juni 2019 dengan salah satu materi muatan didalamnya memberikan eksklusifitas kepada PT Lion Express di mana PT Lion Express berhak atas penggunaan kapasitas kargo sebesar 40 (empat puluh) ton per hari untuk rute penerbangan dari Bandar Udara Hang Nadim ke 4 bandar udara yaitu Bandar Udara Soekarno-Hatta, Bandar Udara Halim Perdana Kusuma, Bandar Udara Juanda dan Bandar Udara Kualanamu,<sup>[7]</sup> Selain itu PT Lion Express juga memiliki hak untuk menjual sisa kapasitas kargo kepada pihak lain dalam hal PT Lion Express tidak dapat mengisi penuh kapasitas kargo yang tersedia serta

memiliki hak untuk menerbitkan Surat Muatan Udara (SMU) sendiri untuk penerbangan dari Terlapor I, Terlapor II, dan Terlapor III ketika mengangkut barang-barang miliknya sendiri ataupun pihak lain.<sup>[7]</sup> Klausul-klausul ini yang menjadi dugaan kuat bahwa pihak-pihak tersebut telah melakukan praktik diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu yang berakibat pada adanya persaingan usaha tidak sehat.

Selanjutnya Majelis Komisi dalam Putusan Nomor 07/KPPU-I/2020 memutuskan PT Lion Mentari, PT Batik Air Indonesia, dan PT Lion Express terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Namun PT Wings Abadi tidak terbukti melanggar karena tidak dalam pasar bersangkutan yang dalam hal ini tidak berada pada pasar geografis yang sama karena tidak memiliki rute penerbangan dari Bandar Udara Hang Nadim ke 4 bandar udara yaitu Bandar Udara Soekarno-Hatta, Bandar Udara Halim Perdana Kusuma, Bandar Udara Juanda dan Bandar Udara Kualanamu. Majelis Komisi menjatuhkan sanksi berupa denda kepada PT Lion Mentari, PT Batik Air Indonesia, dan PT Lion Express masing-masing membayar denda sejumlah satu miliar rupiah. Namun berdasarkan alasan yang meringankan di mana para terlapor bersifat kooperatif, dampak yang ditimbulkan tidak signifikan, dan kegiatan diskriminasi telah diakhiri serta sesuai dengan ketentuan Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, majelis KPPU menetapkan bahwa denda tersebut tidak perlu dilaksanakan, kecuali dalam jangka waktu satu tahun semenjak putusan pihak yang melanggar melakukan pelanggaran Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999. Berdasarkan hal tersebut maka menjadi menarik untuk mengkaji bagaimana penerapan ketentuan UU No. 5 Tahun 1999 dalam kasus dugaan pelanggaran larangan praktik diskriminasi dalam konteks penjualan kapasitas kargo angkutan udara yang dilakukan PT Lion Mentari, PT Batik Air Indonesia, dan PT Lion Express serta penjatuhan sanksi yang diberikan oleh KPPU dalam Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-I/2020.

Berdasarkan latar belakang tersebut Penulis tertarik untuk melakukan analisis terkait apakah penilaian pembuktian yang dilakukan KPPU seperti terkait penentuan pasar bersangkutan hingga pembuktian unsur-unsur Pasal 19 d UU No. 5 Tahun 1999 dalam Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-I/2020 sudah tepat? Selain itu dengan sanksi yang dijatuhkan apakah bersesuaian dengan hukum positif yang berlaku?

## Tujuan Penelitian

1. Mengidentifikasi dan menganalisis penerapan ketentuan praktik diskriminasi sebagaimana diatur dalam pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999;
2. Mengidentifikasi dan menganalisis pertimbangan dalam Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-I/2020 terkait praktik diskriminasi penjualan kapasitas kargo; dan
3. Menganalisis justifikasi penerapan alasan meringankan penjatuhan sanksi dalam Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-I/2020.

## Metode Penelitian

Penelitian ini memiliki jenis penelitian doktrinal atau yuridis normatif dengan menggunakan beberapa pendekatan yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dengan menelaah berbagai peraturan perundang-undangan terkait [8] pendekatan kasus (*case approach*) dengan menganalisis fakta materiil dan *ratio decidendi* hakim untuk sampai pada amar putusan [8] dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dengan mengidentifikasi konsep hukum yang relevan dalam menganalisis Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-I/2020 sebagai basis analisis.

## Tinjauan Teoritis

### Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam UU No. 5 Tahun 1999 mengenai larangan suatu perbuatan dapat dikelompokkan menjadi sebagai berikut:

- a) Perjanjian yang dilarang diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 16;
- b) Kegiatan yang dilarang diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 24; dan
- c) Larangan yang berkaitan penyalahgunaan posisi dominan diatur dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal 29.

Monopoli berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU No. 5 Tahun 1999 didefinisikan sebagai penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha. Untuk memberikan pemaknaan secara ekstensif menurut Suhartono monopoli dari sudut pandang ekonomi diartikan sebagai dominasi atas pasar barang dan jasa tertentu secara spesifik yang karena dominasinya, pelaku usaha dapat mengontrol volume penjualan dan harga sesuai dengan kepentingan bisnisnya. [9] Adapun praktik monopoli berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 2 UU No. 5 Tahun 1999 adalah

pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum. Lebih lanjut pemusatan kekuatan ekonomi sendiri diartikan sebagai penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan atau jasa.

Selanjutnya terkait persaingan usaha tidak sehat berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 6 UU No. 5 Tahun 1999 diartikan sebagai persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha. Berdasarkan pengertian di atas menurut Mustafa Rokan terdapat beberapa unsur mengenai persaingan usaha yang tidak sehat, yaitu: [10]

- a) Persaingan usaha yang tidak jujur yang dapat dilihat dari cara pelaku usaha dalam bersaing dengan pelaku usaha lain melakukan cara yang tidak jujur;
- b) Persaingan usaha yang dilakukan dengan cara melawan hukum dapat dilihat dari cara pelaku usaha dalam bersaing dengan pelaku usaha lain dengan melanggar ketentuan peraturan yang berlaku; atau
- c) Persaingan yang dilakukan dengan cara menghambat terjadinya persaingan di antara pelaku usaha untuk melihat kondisi pasar yang sehat di mana tidak ada persaingan kompetitif antarpelaku usaha.

Dua kondisi di atas yang menjadi fokus pencegahan adanya hukum persaingan usaha di Indonesia dengan orientasi efisiensi ekonomi baik dalam kegiatan usaha maupun dalam konteks ekonomi nasional.

### a. Pasar Bersangkutan dan Penguasaan Pasar

Pasar bersangkutan berdasarkan ketentuan Pasal 1 ayat 10 UU No. 5 Tahun 1999 didefinisikan sebagai pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang atau dan jasa tersebut. Penentuan pasar bersangkutan merupakan dasar ukuran untuk melihat adanya pelanggaran terhadap prinsip persaingan usaha yang sehat atau tidak. Hal ini sejalan dengan pendapat John Cark yang menyatakan bahwa pendefinisian pasar

bersangkutan merupakan tugas pertama dan yang paling penting dalam melakukan analisis terhadap persaingan.[11] Arti penting penentuan ini diperlukan untuk mengidentifikasi seberapa besar penguasaan pasar oleh pelaku usaha dan batasan dari perilaku anti persaingan yang dilakukan.[1] Tanpa terlebih dahulu menetapkan pasar bersangkutan maka pengujian akan sulit dipertanggungjawabkan.[11]

Dalam mendefinisikan pasar bersangkutan yang dilakukan oleh KPPU meliputi dua hal yaitu analisis terhadap pasar produk dan analisis terhadap pasar geografis.[11] Pertama, pasar produk adalah pasar di mana terdapat barang atau jasa yang sama atau sejenis yang tercakup substitusinya.[12] Pasar produk dapat diidentifikasi dari sisi permintaan maupun penawaran dengan melihat preferensi konsumen melalui tiga parameter utama yaitu harga, karakter, dan kegunaan atau fungsi produk.[13] Dalam hal barang atau jasa substitusi pada pokoknya memang tidak dapat disejajarkan dengan barang atau jasa yang sama atau sejenis, namun karena dari kegunaannya dapat menjadi pengganti maka secara *mutatis mutandis* dapat dikategorikan dalam pasar produk yang sama.

Selanjutnya terkait pasar geografis penekanan utamanya adalah terkait jangkauan atau daerah pemasaran suatu barang atau jasa. Pembatasan geografis dilakukan untuk melihat sejauh mana suatu barang tertentu dipasarkan.[14] Berdasarkan hal tersebut dapat dilihat bahwa pasar geografis adalah pasar yang relevan terkait wilayah di mana substitusi permintaan dan penawaran beredar. Berdasarkan Peraturan KPPU No. 3 Tahun 2009 ketersediaan produk dalam pasar geografis sangat ditentukan kebijakan perusahaan, biaya transportasi, tarif, dan peraturan yang membatasi lalu lintas perdagangan antar wilayah.

Proses pembuktian pasar bersangkutan yang sering digunakan adalah dengan menggunakan asumsi *hypothetical monopolist test* dengan rasio utama menaikkan harga di atas level kompetitif. Besaran kenaikan harga ditentukan sedemikian sehingga nilainya cukup kecil namun signifikan (*small but significant, non-transitory increase in price*) atau yang dikenal dengan SSNIP Test.[1] Pendekatan ini pada prinsipnya dilakukan dengan dua tahap yaitu membuktikan apakah menaikkan harga menghasilkan keuntungan yang dilanjutkan dengan membandingkan *critical elasticity of demand* dengan *own price elasticity*. [1] Dalam hal *critical elasticity* lebih

besar dari *own price elasticity* berarti pasar tersebut telah memenuhi SSNIP Test.

Selanjutnya terkait penguasaan pasar pada prinsipnya merupakan keinginan pelaku usaha dalam melakukan aktivitas bisnisnya namun tak jarang hal tersebut dilakukan dengan langkah yang bertentangan dengan hukum. Dalam konteks ini penguasaan pasar yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat maka tergolong sebagai kegiatan yang dilarang sebagaimana ditentukan dalam Pasal 19, Pasal 20, dan Pasal 21 UU No. 5 Tahun 1999.[2] Dalam hal ini penguasaan pasar dirumuskan secara *rule of reason* di mana harus dianalisis apakah terdapat dampak bagi persaingan usaha yang tidak sehat.[1] Tindakan penguasaan pasar dapat dilakukan oleh pelaku usaha yang mempunyai kekuatan pasar (*market power*) Kekuatan pasar dapat dimiliki oleh suatu pelaku usaha memiliki posisi dominan di pasar bersangkutan. Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 4 UU No. 5 Tahun 1999 posisi dominan terjadi ketika pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar bersangkutan dalam kaitan pangsa pasar yang dikuasai atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi di antara pesaingnya di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan, serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu. Hal ini menjadi logis disebabkan penguasaan pasar akan sulit terealisasi apabila pelaku usaha baik sendiri maupun bersama-sama tidak memiliki kekuatan pasar yang signifikan di pasar bersangkutan. [4] Namun dalam hal ini perlu ditengahkan bahwa kegiatan penguasaan pasar memiliki cakupan yang luas yang meliputi kemampuan mempengaruhi aspek produksi, pemasaran, pembelian, distribusi, dan akses. Oleh karena itu berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa kekuatan pasar hanya salah satu unsur penguasaan pasar karena pelaku usaha dapat melakukannya melalui aspek selain harga.

#### **b. Ruang Lingkup Praktik Diskriminasi berdasarkan Pasal 19 huruf d Undang-Undang Persaingan Usaha**

Praktik diskriminasi dalam konteks persaingan usaha diatur dalam ketentuan Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa Pelaku usaha dilarang melakukan satu atau beberapa kegiatan, baik

sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat berupa: melakukan praktik diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.” Selain itu terdapat pula Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 19 huruf d untuk memberikan penjelasan yang lebih komprehensif terhadap pasal *a quo*. Diskriminasi dapat diartikan sebagai setiap perbuatan yang berbeda yang dilakukan terhadap satu pihak tertentu baik harga maupun non harga.[4] Lebih lanjut menurut Knud Hansen terdapat beberapa jenis kegiatan yang dapat dikategorikan sebagai diskriminasi seperti memberikan syarat-syarat tertentu atau perbuatan lain di mana pelaku usaha lain diperlakukan dengan cara tidak sama.[12]

Terdapat karakteristik khusus dalam ketentuan *a quo*, di mana jika pasal 19 huruf a sampai c UU No. 5 Tahun 1999 pihak yang dirugikan adalah pelaku usaha pesaing pelaku pada pasar yang bersangkutan, sedangkan pada pasal 19 huruf d terkait praktik diskriminasi ini pihak yang dirugikan adalah pelaku usaha yang bekerja sama dengan perusahaan diskriminatif baik pemasok atau pelanggan yang mungkin bukan pesaing dari perusahaan diskriminatif tersebut.[4] Dalam hal ini dapat terjadi pelaku usaha di sektor hulu melakukan diskriminasi kepada pelaku usaha di sektor hilir dalam suatu jaringan distribusi. Perlu diketahui pula bahwa Pasal 19 huruf d tidak hanya dapat diberlakukan bagi pemasok yang menjual barang atau jasa semata tetapi juga berlaku bagi pelaku usaha yang membelinya.[1]

Penegakan hukum yang dilakukan untuk menganalisis praktik diskriminasi harus didahului dengan penentuan pasar bersangkutan untuk memberikan kerangka bagi analisis persaingan usaha. Urgensi pen- definisian pasar bersangkutan yang terdiri dari pasar geografis dan pasar produk ini diperlukan sebagai proses penentuan apakah suatu kegiatan persaingan tidak sehat tercakup dalam aturan persaingan.[4] Pada ketentuan Pasal 19 huruf d pasar bersangkutan mencakup hubungan usaha yang bersifat horizontal maupun vertikal. Berdasarkan hal tersebut sangat mungkin terjadi bahwa pihak yang dirugikan adalah yang hanya memiliki keterkaitan dengan pasar bersangkutan pelaku usaha diskriminatif.[12]

Setelah mendefinisikan pasar bersangkutan maka dilanjutkan dengan mengidentifikasi penguasaan pasar. Tindakan pengu-

saan pasar merupakan kemampuan pelaku usaha dalam mempengaruhi pembentukan harga, kuantitas produksi, jaringan distribusi, pemasaran, dan sebagainya di pasar bersangkutan.[4] Kegiatan penguasaan pasar dapat dilakukan baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain di mana dapat teridentifikasi baik secara lisan maupun dalam suatu perjanjian. Indikasi terjadinya praktik diskriminasi yaitu adanya perlakuan istimewa yang dilakukan oleh pelaku usaha terhadap pelaku usaha tertentu tanpa justifikasi yang logis yang tidak mempunyai justifikasi secara ekonomi, sosial, teknis, ataupun pertimbangan efisiensi lainnya.

### c. Tata Cara Penanganan Perkara oleh KPPU

KPPU merupakan lembaga yang dibentuk untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1999. Berdasarkan ketentuan Pasal 35 dan Pasal 36 UU No. 5 Tahun 1999 yang menggariskan tugas dan kewenangan KPPU sebagai suatu *quasi yudisial* untuk menangani perkara terkait persaingan usaha di Indonesia yang dibentuk sebagai pengawal terselenggaranya demokrasi dalam bidang ekonomi.[15] Dalam konteks ini KPPU memiliki kewenangan untuk melakukan penyidikan, penuntutan, konsultasi, memeriksa, mengadili dan memutus perkara.[1] Penanganan perkara di KPPU pada *status quo* merujuk pada Peraturan KPPU No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Berdasarkan peraturan *a quo* sumber penanganan perkara dapat berasal dari laporan atau inisiatif. Keduanya memiliki perbedaan di mana jika laporan dilakukan oleh setiap orang yang menyampaikan laporan kepada Komisi mengenai telah terjadi atau patut diduga telah terjadi pelanggaran, baik yang melakukan tuntutan ganti rugi maupun tidak. Sedangkan inisiatif bersumber dari KPPU itu sendiri setiap orang yang menyampaikan laporan kepada komisi mengenai telah terjadi atau patut diduga telah terjadi pelanggaran, baik yang melakukan tuntutan ganti rugi maupun tidak.[16] Setelah adanya perkara yang teregister maka akan dilakukan validasi data untuk memutuskan dapat atau tidaknya diajukan ke tahap penyelidikan.

Terdapat dua jenis pemeriksaan yang dilakukan oleh KPPU yaitu pemeriksaan pendahuluan dan pemeriksaan lanjutan. Pemeriksaan pendahuluan adalah serangkaian

kegiatan yang dilakukan oleh Majelis Komisi terhadap laporan dugaan pelanggaran untuk menyimpulkan perlu atau tidaknya dilakukan pemeriksaan lanjutan. [16] Lebih lanjut pemeriksaan lanjutan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Majelis Komisi terhadap adanya dugaan pelanggaran untuk menyimpulkan ada atau tidaknya pelanggaran. [16] Dalam menangani perkara terdapat beberapa tahap pemeriksaan yang dapat dilakukan KPPU yaitu pemeriksaan administratif mencakup pemeriksaan identitas dan pembacaan hak pihak terkait, pemeriksaan pokok permasalahan yang mencakup penyampaian keterangan oleh pelaku usaha dan dokumen terkait, pembuktian dan pembacaan putusan. [1] Berdasarkan ketentuan Pasal 42 UU No. 5 Tahun 1999 disebutkan bahwa yang dapat dijadikan alat bukti dalam pemeriksaan oleh KPPU terdiri dari saksi, keterangan ahli, surat dan atau dokumen, petunjuk, dan keterangan terlapor/saksi pelaku usaha.

Dalam hal terjadi pelanggaran KPPU berwenang untuk menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha pelanggar sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021. Sanksi yang dapat dijatuhkan diantaranya adalah pengenaan denda dan perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktik monopoli, menyebabkan persaingan usaha tidak sehat, dan/atau merugikan masyarakat yang salah satunya adalah penghentian praktik diskriminasi. [17] Pengenaan denda di atas harus didasarkan atas dampak *negative* yang ditimbulkan, durasi waktu terjadinya pelanggaran, faktor yang meringankan, faktor yang memberatkan, dan kemampuan pelaku usaha untuk membayar berdasarkan kondisi keuangan perusahaan. [17] Terkait faktor yang meringankan diatur dalam Pasal 15 PP *a quo* yang diantaranya terdiri dari kepatuhan pelaku usaha terhadap prinsip persaingan usaha sehat, pelaku usaha secara sukarela telah menghentikan kegiatan anti persaingan, pelaku usaha tidak melakukan pelanggaran atas dasar kesengajaan, dan dampak pelanggaran tidak signifikan terhadap persaingan.

Berdasarkan Pasal 44 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999 disebutkan bahwa pelaku usaha yang bersangkutan wajib melaksanakan putusan tersebut dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya pemberitahuan putusan dan wajib menyampaikan laporan pelaksanaan putusan tersebut. Namun berdasarkan Pasal 118 UU No. 11 Tahun 2020

dalam hal pelaku usaha tidak menerima putusan KPPU maka dapat mengajukan keberatan kepada pengadilan niaga selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari sejak diterimanya keberatan tersebut. Pengadilan niaga harus memeriksa keberatan pelaku usaha dalam waktu empat belas hari sejak diterimanya keberatan tersebut. Kemudian dalam hal putusan pengadilan niaga atas keberatan tersebut dapat diajukan kasasi kepada Mahkamah Agung. Jika tidak mengajukan keberatan atau jangka waktu di atas terlewati maka pelaku usaha dianggap telah menerima putusan tersebut dan wajib melaksanakannya.

## Hasil dan Pembahasan

### Fakta Hukum Praktik Diskriminasi Kapasitas Kargo oleh Lion Group

Kasus ini bermula dengan adanya penumpukan kargo yang terjadi di Bandara Hang Nadim Batam dalam kurun waktu bulan Juli sampai dengan September tahun 2018. Perlu ditengahkan sebagaimana telah disebutkan di atas bahwa kargo merupakan lingkup pengertian dari angkutan udara. Kargo sendiri menurut ketentuan Pasal 1 angka 12 Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 5 Tahun 2019 tentang Pengamanan Kargo dan Pos serta Rantai Pasok Kargo dan Pos yang diangkut dengan Pesawat Udara adalah setiap barang yang diangkut oleh pesawat udara selain benda pos, barang kebutuhan pesawat selama penerbangan yang habis pakai, dan bagasi yang tidak ada pemilikinya atau bagasi yang salah penanganan. Penumpukan kargo ini dijadikan indikasi awal oleh KPPU untuk melakukan inisiatif dalam menentukan apakah terdapat pelanggaran terhadap regulasi persaingan usaha.

Dalam perkara dengan nomor register 07/KPPU-I/2020 ini terdapat empat terlapor yang diduga melakukan pelanggaran terhadap regulasi persaingan usaha yaitu: [7]

1. Terlapor I adalah PT Lion Mentari, merupakan badan usaha berbentuk perseroan terbatas yang didirikan berdasarkan Akta Nomor 1 tanggal 2 September 1999 yang dibuat oleh Hasan Zaini Zainal S.H., Notaris di Jakarta dengan maksud dan tujuan menjalankan kegiatan di bidang angkutan udara. Terlapor I memiliki kegiatan usaha angkutan udara dengan menjalankan perusahaan penerbangan berjadwal serta menjalankan kegiatan di bidang angkutan kargo.
2. Terlapor II adalah PT Baik Air Indonesia, merupakan badan usaha berbentuk

perseroan terbatas yang didirikan berdasarkan Akta Nomor 09 tanggal 14 Maret 2012 yang dibuat oleh Andi Gustar, S.H., Notaris di Jakarta Selatan. Terlapor II memiliki kegiatan usaha angkutan udara dengan menjalankan perusahaan penerbangan berjadwal serta menjalankan kegiatan di bidang angkutan kargo.

3. Terlapor III adalah PT Wings Abadi, merupakan badan usaha berbentuk perseroan terbatas yang didirikan berdasarkan Akta Nomor 01 tanggal 2 Mei 2002 yang dibuat oleh Hasan Zaini Zainal, S.H., Notaris di Jakarta dengan maksud dan tujuan melakukan kegiatan jasa pengangkutan udara niaga. Dalam praktiknya Terlapor III melakukan kegiatan usaha jasa penerbangan komersial, barang dan kargo.
4. Terlapor IV adalah PT Lion Express, merupakan badan usaha berbentuk perseroan terbatas yang didirikan berdasarkan Akta Nomor 05 tanggal 14 Februari 2013 yang dibuat oleh Andi Gustar, S.H., Notaris di Jakarta dengan maksud dan tujuan untuk menjalankan kegiatan usaha di bidang pengusahaan jasa titipan. Dalam praktiknya Terlapor IV bertindak sebagai Perusahaan Jasa Pengiriman Paket dan Dokumen secara *door to door* ke seluruh Indonesia dan dalam menjalankan kegiatan usahanya menggunakan penerbangan Terlapor I, Terlapor II, dan Terlapor III.

Dalam Laporan Hasil Penyelidikan yang dibacakan dalam pemeriksaan pendahuluan, Investigator KPPU menemukan adanya perjanjian kerja sama antar terlapor yang dituangkan dalam Perjanjian Kerja sama Nomor 004/LE/PKS/VNDR/VII/2018 (Perjanjian Kerja sama 004) yang ditandatangani pada tanggal 11 Juni 2018 dengan jangka waktu perjanjian sejak 1 Juli 2018 sampai 30 Juni 2019. Sebagai pihak dalam perjanjian tersebut yaitu pihak pertama adalah Terlapor I, Terlapor II, dan Terlapor III secara bersama-sama dan disebut sebagai Lion Air Group dan Terlapor IV sebagai pihak kedua. Ruang lingkup yang diatur dalam Perjanjian Kerja sama 004 tersebut adalah penjualan kapasitas kargo Terlapor I, Terlapor II, dan Terlapor III kepada Terlapor IV dalam jasa angkutan barang dengan rute dari Bandara Hang Nadim di Batam ke Bandara Soekarno Hatta di Tangerang, Bandara Halim Perdanakusuma di Jakarta, Bandara Juanda di Surabaya, dan Bandara Kualanamu Medan. Dalam penjualan kapasitas kargo *a quo* memberikan eksklusifitas kepada Terlapor IV untuk menggunakan kapasitas kargo sebesar 40 (empat puluh) ton per harinya pada rute penerbangan tersebut.

Setelah dilakukan serangkaian pembuktian, Majelis Komisi menyatakan bahwa Terlapor I, Terlapor II, dan Terlapor IV secara sah dan meyakinkan melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999, sedangkan Terlapor III tidak disebabkan tidak memiliki pasar bersangkutan yang sama dengan ketiga terlapor lainnya. Sebagai sanksinya ketiga terlapor diperintahkan untuk tidak mengulangi perbuatan praktik diskriminasi serta dijatuhi denda sebesar Rp. 1.000.000.000 (satu miliar rupiah). Namun terkait denda tersebut tidak perlu dilaksanakan kecuali dalam waktu satu tahun setelah putusan *in chraucht* ketiga terlapor melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999.

#### **Analisis Penerapan Pasal 19 huruf d UU Persaingan dalam Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-I/2020**

Untuk menentukan satu atau beberapa pelaku usaha telah melakukan praktik diskriminasi yang melanggar ketentuan Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999 telah tersedia acuan dalam Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 19 huruf d. Dalam peraturan *a quo* diberikan pedoman yang terdiri dari langkah-langkah pelaksanaan pasal serta unsur-unsur pasal 19 huruf d tersebut yang perlu dielaborasi untuk melihat secara objektif kesesuaian putusan berikut pertimbangan hukum yang digunakan.

#### **Pelaksanaan Pasal 19 huruf d UU Persaingan Usaha**

Seperti diketahui bahwa praktik diskriminasi termasuk salah satu bentuk penguasaan pasar yang dilarang dalam UU No. 5 Tahun 1999. Penentuan pasar bersangkutan merupakan langkah awal yang mutlak dilakukan oleh KPPU untuk memberikan kerangka bagi analisis persaingan usaha.[7] Pasar bersangkutan secara teoritis dapat dibedakan menjadi pasar produk dan pasar geografis. Dalam putusan *a quo* KPPU memberikan pertimbangan bahwa pasar produk untuk menentukan suatu produk merupakan substitusi atau tidak dilihat dari sisi kegunaan, karakteristik dan harga. Berdasarkan fakta yang didapat dalam persidangan bahwa salah satunya adanya Perjanjian Kerja sama 004 antara para terlapor terkait penjualan kapasitas kargo Terlapor I, Terlapor II, dan Terlapor III kepada Terlapor IV. Berdasarkan fakta tersebut KPPU menyatakan bahwa pasar produk dalam perkara ini adalah layanan jasa angkutan udara niaga berjadwal untuk mengangkut barang dengan menggunakan penerbangan

Terlapor I, Terlapor II, dan Terlapor III. Rasio ini sudah tepat disebabkan pada Pasal 19 huruf d, pasar bersangkutan tidak dibatasi pada hubungan yang bersifat horizontal saja, namun dapat mencakup pada hubungan usaha yang bersifat horizontal dan atau vertikal.[7] Dalam hal ini apabila merujuk pada ketentuan Pasal 1 angka 13 Undang-Undang Penerbangan bahwa definisi angkutan udara yaitu “*setiap kegiatan dengan menggunakan pesawat udara untuk mengangkut penumpang, kargo, dan/atau pos untuk satu perjalanan atau lebih dari satu Bandara ke Bandara yang lain atau beberapa Bandara*” Bidang usaha yang dilakukan oleh para terlapor tercakup dalam definisi tersebut yang mengkonstruksikan adanya keterkaitan erat baik secara fungsi dan karakteristik secara vertikal.

Selanjutnya terkait pasar geografis terkait perkara *a quo* sebagaimana dinyatakan oleh investigator meliputi angkutan udara niaga berjadwal dengan rute Bandara Hang Nadim ke Bandara Soekarno Hatta, Bandara Halim Perdana Kusuma, Bandara Juanda, dan Bandara Kualanamu. Pihak terlapor menyangsikan bahwa laporan hasil penyelidikan Investigator terkait pasar geografis tidaklah sempurna karena tidak menyertakan secara jelas terkait keterlibatan Terlapor III dan Terlapor IV. Pada kesimpulannya majelis komisi menyatakan bahwa pasar geografis yang sesuai hanyalah Terlapor I dan Terlapor II sedangkan terkait Terlapor III majelis komisi sependapat dengan bantahan dari pihak terlapor bahwa keduanya tidak berada di pasar geografis yang sama. Atas pertimbangan tersebut, Penulis menilai Majelis Komisi telah tepat dalam mengeluarkan Terlapor III dari pasar bersangkutan yang sama. Namun, seharusnya terkait terlapor IV Majelis Komisi juga harus memberikan penjelasan terkait pasar geografis yang relevan. Dalam hal ini Terlapor IV dengan bidang usaha berupa jasa pengangkutan udara secara *door to door* juga memiliki rute yang sama dengan Terlapor I dan Terlapor II karena menggunakan layanan kapasitas kargo yang disediakan kedua terlapor yang menginstruksikan bahwa Terlapor IV juga memiliki pasar bersangkutan yang sama.

Selain itu disebabkan ketentuan Pasal 19 huruf d menggunakan konstruksi *rules of reason* sudah seharusnya melihat adanya dampak yang ditimbulkan dari suatu kegiatan yang diduga melanggar ketentuan persaingan usaha. Dalam hal ini berdasarkan fakta yang ditemukan di persidangan bahwa pada saat Perjanjian 004 efektif berlaku yaitu pada kurun waktu Juni-Agustus 2018, tonase Terlapor IV mengalami kenaikan signifikan yang merupakan limpahan sebesar 177.636 Kg dari agen kargo selain Terlapor

IV yang menggunakan jasa penerbangan Lion Group.[7] Salah satunya adalah PT Jasamitra Ekspres Nusantara terdampak dengan adanya Perjanjian 004 tersebut di mana ia tidak bisa mengakses rute sebagaimana tercantum dalam perjanjian *a quo* sehingga sebesar 49.555 kg kargo beralih ke Terlapor IV. Namun sebaliknya jasa penerbangan yang dilakukan oleh Terlapor I dan Terlapor II mengalami penurunan karena konsumen beralih ke maskapai penerbangan lain diantaranya Garuda yang dibuktikan dengan data pada bulan Juni-Agustus 2018 terdapat peningkatan signifikan sebanyak 17% dan Citilink di waktu yang sama mengalami kenaikan sebesar 18.7%.[7] Majelis Komisi pun menilai bahwa kendatipun terjadi praktik diskriminasi namun tidak berjalan secara efektif karena tidak berhasil mengambil konsumen agen kargo lain. Kendati demikian, menurut Penulis hal ini tetap dapat dikatakan memiliki dampak yang merugikan bagi adanya persaingan karena terdapat pihak yang dirugikan dalam hal ini adalah PT Jasamitra Ekspres Nusantara yang menggunakan jasa Terlapor I dan Terlapor II dan terdapat pihak yang diuntungkan yaitu Terlapor IV dengan adanya limpahan tonase. Dalam hal ini sesuai karakteristik pasal 19 huruf d bahwa pihak yang dirugikan yaitu pihak lain yang bekerja sama dengan pelaku usaha diskriminatif.

#### **Pemenuhan Unsur Pasal 19 huruf d UU Persaingan usaha**

##### **a) Unsur Pelaku Usaha**

Pasal 1 angka 5 UU Persaingan Usaha pengertian pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi. Dalam konteks ini Terlapor I, Terlapor II, dan Terlapor III sebagaimana identitas terlapor yang telah disebutkan di atas telah memenuhi unsur-unsur yang terdapat dalam rumusan pasal *a quo*.

##### **b) Unsur melakukan baik sendiri maupun bersama-sama.**

Berdasarkan Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2011 menyebutkan bahwa kegiatan yang dilakukan secara bersama-sama merupakan kegiatan yang dilakukan oleh lebih dari satu pelaku usaha dalam pasar bersangkutan yang sama di mana pelaku



usaha mempunyai hubungan dalam kegiatan usaha yang sama. Dalam konteks ini KPPU menilai hanya Terlapor I dan Terlapor II yang telah memenuhi unsur ini. Hal ini tepat disebabkan Terlapor III sebagaimana telah disebutkan di atas tidak berada dalam pasar bersangkutan yang sama. Selain itu dengan adanya Perjanjian 004 menyebabkan unsur secara bersama-sama antara Terlapor I dan Terlapor II terpenuhi. Hal ini disebabkan berdasarkan ketentuan Pasal 13 KUHPerdata menyatakan bahwa perjanjian atau persetujuan adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih. Oleh sebab itu menurut R. Setiawan bahwa perjanjian merupakan suatu perbuatan hukum di mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya atau saling mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih.[18] Dalam hal ini terdapat kesepakatan antara Terlapor I dan Terlapor II dengan Terlapor IV secara dependen untuk melakukan klausa yang terdapat dalam Perjanjian 004.

c) Unsur Pelaku Usaha Lain

Sejalan dengan penjelasan terkait melakukan secara bersama-sama di atas, pelaku usaha lain yang dimaksudkan disini adalah Terlapor IV sebagai *counterpart* dalam Perjanjian 004. Hal ini sudah sesuai disebabkan pelaku usaha lain disini dapat didefinisikan sebagai pelaku usaha yang mempunyai hubungan vertikal maupun horizontal yang berada dalam satu rangkaian produksi dan distribusi baik di hulu maupun di hilir dan bukan merupakan pesaingnya. Dalam konteks ini dapat dilihat bahwa Terlapor IV sejatinya bukan merupakan pesaing dari Terlapor I dan Terlapor II namun memiliki cakupan pasar bersangkutan yang sama sebagaimana telah disebutkan di atas.

d) Unsur Melakukan Satu atau Beberapa Kegiatan

Unsur melakukan satu atau beberapa kegiatan adalah kegiatan yang dilakukan dalam bentuk kegiatan secara terpisah ataupun beberapa kegiatan sekaligus yang ditujukan untuk menyingkirkan pelaku usaha pesaing. Berdasarkan fakta di persidangan ditemukan fakta dengan adanya Perjanjian 004 menyebabkan terdapat akses yang ditutup dan dipersulit untuk pengiriman kargo menggunakan jasa Terlapor I dan Terlapor II yang mana Terlapor IV mendapatkan perlakuan eksklusif untuk itu. Berdasarkan hal-hal di atas unsur melakukan kegiatan dengan adanya perjanjian *a quo* terpenuhi.

e) Unsur Melakukan Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat

Praktik Monopoli Berdasarkan Pasal 1 angka 2 UU No. 5 Tahun 1999 adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasanya produksi dan/atau pemasaran atas barang dan/atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.

Sedangkan berdasarkan Pasal 1 angka 6 UU No. 5 tahun 1999 persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha. Jika dicermati bahwa unsur pasal disini bersifat alternatif/kumulatif karena menggunakan frasa "dan/atau" sehingga dapat terpenuhi salah satunya atau kedua-duanya. Pemberian eksklusifitas kepada Terlapor IV untuk diangkat dengan jasa Terlapor I dan Terlapor II merupakan suatu bentuk yang menyebabkan adanya persaingan usaha tidak sehat dalam hal ini menghambat persaingan dengan dampak sebagaimana dijelaskan di atas. Dengan demikian, unsur pasal ini terpenuhi yang berakibat pada persaingan usaha tidak sehat

f) Unsur melakukan praktik diskriminasi

Terdapat beberapa bentuk praktik diskriminasi salah satunya adalah menetapkan persyaratan tertentu yang mengarah kepada perusahaan tertentu tanpa justifikasi legal, sosial, ekonomi, teknis dan alasan lainnya yang dapat diterima.[7] Dalam konteks ini praktik diskriminasi dengan adanya berdampak pada PT Jasamitra Nusantara Express tanpa adanya justifikasi sebagaimana disebutkan di atas. Berdasarkan hal tersebut unsur *a quo* terpenuhi.

Berdasarkan hal-hal di atas dapat disimpulkan bahwa Terlapor I, Terlapor II, dan Terlapor III telah secara sah dan meyakinkan melakukan praktik diskriminasi sebagaimana diatur dalam Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999 dan memberikan dampak pada persaingan usaha yang tidak sehat.

**Analisis Kesesuaian Tindakan Administratif dalam Putusan 07/KPPU-I/2020**

Dengan terbuktinya Terlapor I, Terlapor II, dan Terlapor IV melakukan pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999 Majelis Komisi menjatuhkan amar sebagai berikut:

1. Menyatakan bahwa Terlapor I, Terlapor II, dan Terlapor IV terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999;
2. Menyatakan bahwa Terlapor III tidak terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 19 huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999;
3. Memerintahkan Terlapor I, Terlapor II, dan Terlapor IV tidak mengulangi perbuatan sebagaimana pelanggaran Pasal 19 huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999;
4. Menghukum Terlapor I, Terlapor II dan Terlapor IV masing-masing membayar denda sejumlah Rp.1.000.000.000 (satu miliar) yang harus disetor ke Kas Negara sebagai setoran pendapatan denda pelanggaran di bidang persaingan usaha Satuan Kerja KPPU melalui bank Pemerintah dengan kode penerimaan 425812 (pendapatan denda pelanggaran di bidang persaingan usaha);
5. Menetapkan denda tersebut tidak perlu dilaksanakan, kecuali jika dalam jangka waktu 1(satu) tahun semenjak Putusan ini berkekuatan hukum tetap Terlapor I, Terlapor II dan Terlapor IV melakukan pelanggaran Pasal 19 huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

Terkait amar putusan tersebut perlu dilihat apakah muatan yang dijatuhkan memiliki kesesuaian dengan hukum positif yang ada. *Pertama*, terkait memerintahkan para terlapor untuk tidak melakukan kembali perbuatannya telah sesuai dengan ketentuan Pasal 9 ayat (2) huruf f Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (PP 44 Tahun 2021) yang menyatakan salah satu tindakan administratif penghentian diskriminasi kepada pelaku usaha. *Kedua*, terkait besaran denda yang dijatuhkan sebesar Rp.1.000.000.000 (satu miliar) telah sesuai ketentuan Pasal 6 ayat (2) huruf (g) PP 44 Tahun 2021 di mana besaran denda paling sedikit adalah sebesar satu miliar. *Ketiga*, terkait tidak perlu melaksanakan denda *a quo* perlu dilihat secara lebih mendalam. Dalam konteks ini Majelis Komisi berpendapat adanya faktor atau alasan yang meringankan yaitu para terlapor bersikap kooperatif, dampak negatif tidak signifikan, perjanjian praktik diskriminasi telah ditentukan, durasi perjanjian pendek, dan kondisi pandemi Covid-19 yang berdampak signifikan termasuk pada Terlapor I, Terlapor II, dan Terlapor III. Faktor meringankan sendiri diatur dalam ketentuan Pasal 15 PP 44 Tahun 2021 yang terdiri atas:

- a. Pelaku usaha melakukan aktivitas yang menunjukkan adanya upaya kepatuhan terhadap prinsip persaingan usaha sehat yang meliputi kode etik, pelatihan, penyuluhan, sosialisasi, dan sejenisnya;
- b. Pelaku usaha menghentikan secara sukarela atas perilaku anti kompetitif sejak timbulnya perkara;
- c. Pelaku usaha belum pernah melakukan pelanggaran yang sama;
- d. Pelaku usaha tidak melakukan pelanggaran atas dasar kesengajaan;
- e. Pelaku usaha bukan merupakan pemimpin/ inisiator dari pelanggaran; dan/atau
- f. Dampak pelanggaran tidak signifikan terhadap persaingan

Dalam hal ini karena unsur pasal tersebut bersifat kumulatif atau alternatif sehingga tidak harus semua terpenuhi sudah dapat dikatakan sebagai alasan meringankan. Oleh karena itu faktor meringankan dari para telapor telah terjustifikasi untuk diterapkan. Selain itu dalam penjatuhan denda juga harus mempertimbangkan kemampuan pelaku usaha untuk membayar sebagaimana diatur dalam pasal 14 huruf e PP *a quo*. Dalam konteks ini Majelis KPPU mempertimbangkan adanya kondisi Covid-19 yang berpengaruh kepada para terlapor. Namun, seharusnya Majelis Komisi terlebih dahulu membuktikan data-data pendukung seperti laporan keuangan untuk dimasukkan dalam pertimbangan sebelum memberikan justifikasi terkait kemampuan membayar pelaku usaha yang dijatuhkan denda. Namun terlepas dari hal tersebut, amar yang dijatuhkan oleh Majelis Komisi memiliki landasan yuridis yang kuat serta didukung dengan adanya semangat bahwa jangan sampai sanksi yang dijatuhkan membuat pelaku usaha tidak dapat melakukan kembali aktivitas usahanya.

## Kesimpulan

Regulasi terkait persaingan usaha harus mampu dijadikan sebagai pendukung terwujudnya persaingan usaha yang sehat antar pelaku usaha. Namun dalam praktiknya terdapat serangkaian pelanggaran yang menimbulkan persaingan usaha tidak sehat, salah satunya dalam praktik diskriminasi penjualan kapasitas kargo yang melibatkan Lion Air Group. Dalam Putusan Nomor 07/KPPU-I/2020, KPPU menyatakan secara sah dan meyakinkan bahwa PT Lion Mentari, PT Batik Air Indonesia, dan PT Lion Express melakukan praktik diskriminasi dan melanggar ketentuan Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999. Sedangkan PT Wings Abadi tidak terbukti disebabkan tidak berada dalam

pasar bersangkutan yang sama. Adapun dalam menjatuhkan putusan, KPPU telah sesuai dalam menentukan unsur-unsur pasal serta indikasi adanya praktik diskriminasi. Begitupula dalam amar putusan yang dijatuhkan terkait denda administratif untuk menghentikan praktik diskriminasi dan penjatuhan denda juga telah sesuai dengan PP Nomor 44 Tahun 2021. Lebih lanjut terkait penangguhan pembayaran denda mendapatkan legitimasi untuk dijatuhkan karena mempertimbangkan faktor meringankan serta kemampuan pelaku usaha untuk membayar. Namun, idealnya perlu untuk memaparkan terkait laporan keuangan para terlapor untuk lebih memberikan gambaran terkait kemampuan pelaku usaha untuk membayar yang juga sebagai salah satu bentuk justifikasi penjatuhan alasan meringankan. Atas hal tersebut Penulis memberikan saran terkait hal-hal yang mendukung penjatuhan putusan seperti terkait laporan keuangan perlu untuk dielaborasi dalam pertimbangan sebelum menjatuhkan putusan.

### Ucapan Terima Kasih

Dengan tersusunnya karya tulis ini, Penulis mengucapkan terima kasih dan apresiasi setingginya kepada pihak-pihak terkasih serta yang memberikan pemahaman mengenai hukum persaingan usaha terkhusus terkait topik yang diteliti dalam tulisan ini, terkhusus kepada kedua orangtua, adekku Rifaldi Hussaini Hidayat Pangestu semoga lekas sembuh seperti sedia kala dek dan diangkat penyakitnya tulisan ini buatmu, adekku syifa yang menjadi penyemangat dan alasan untuk menyempatkan pulang ke rumah, Syntia Sunaryo yang selalu memberikan semangat dan motivasi, Pak Hariyanto, Prof Hawin, dan seluruh dosen di FH UGM, Bang Arnold dan Bang Reza dari KPPU yang memberikan pemahaman terkait praktik mengenai hal ini, lagu-lagu Peterpan, Nirvana, Radiohead, Padi, Dewa 19 yang selalu menemani dalam waktu-waktu santai dan produktif, serta seluruh pihak yang tidak bisa disebutkan satu persatu.

### Daftar Pustaka

[1] A. Fahmi, *Hukum Persaingan Usaha: Buku Teks*. Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2017.

[2] Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada, 2009.

[3] D. Ayudha D. Prayoga, *Persaingan Usaha dan Hukum yang Mengaturnya di Indonesia*. Jakarta: Partnership for Business Competition, 2001.

[4] *Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999*.

[5] S. A. Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dalam Teori dan Praktik serta Penerapan Hukumnya*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012.

[6] Thomas Hadiwinata, "Pemerintah Ingin Sehatkan Persaingan di Pasar Penerbangan dengan Undang Pemain Baru," *Kontan*, Jakarta, 2021.

[7] *Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 07/KPPU-I/2020*.

[8] P. M. Marzuki, *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana, 2005.

[9] R.B. Suhartono, "Konglomerat dan Relevansi UU Anti Monopoli di Indonesia," *J. Huk. Bisnis*, vol. 4, no. 1, 1998.

[10] Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha: Teori dan Praktiknya di Indonesia*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2012.

[11] Habibi, "Analisis Yuridis Terhadap penentuan Pasar Bersangkutan pada Perkara Penguasaan Pasar dan Penyalahgunaan Posisi Dominan," Universitas Gadjah Mada, 2008.

[12] K. Hansen, *Undang-Undang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. Jakarta, 2001.

[13] *Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pedoman Penerapan Pasal 1 Angka 10 UU No. 5 Tahun 1999*.

[14] U. Silalahi, *Perusahaan Saling Mematikan & Bersekongkol: Bagaimana Cara Memenangkan*. Jakarta: Elex Media, 2007.

[15] Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Mahkamah Konstitusi, 2006.

[16] *Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*.

[17] *Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*.

[18] R. Setiawan, *Hukum Perikatan-Perikatan Pada Umumnya*. Bandung: Bina Cipta, 1987.

# Dampak Perpindahan Ibu Kota Negara terhadap Pemulihan Ekonomi dalam Perspektif Persaingan Usaha

**Deny Slamet Pribadi**

denyspribadi@fh.unmul.ac.id

**Setiyo Utomo**

setiyoutomo@fh.unmul.ac.id

Fakultas Hukum Universitas Mulawarman

## **Abstract**

*The relocation of national's capital as an effort for the economic equity need to be studied/reviewed from several aspect especially within economic, legal and society aspect. An overview in national's capital relocation within business aspect surely will become an interesting thing to be reviewed as for the investors who will join in the process of national capital development. This research aims to study and analyze about the factors and impacts of national capital relocation within economic recovery. The economic recovery is definitely related to the concept of economic development as well as the business competition's scene for the business actors for it is essential to look up the aspect of business competition up to the role of business competition supervisory commission in maintaining the scene of business competition. The result of this research explained about the factors and impacts of the national's capital relocation within economic equity which caused the economic recovery. Micro, Small and Medium Enterprises (MSME) has very important roles in economic recovery which one of them is the jobs creation. There are some countries that have succeeded in relocated their national capital, one of them is Kazakhstan which has some consideration before doing the relocation of national capital as for Indonesia can imitate or get an overview to the process of national capital relocation. The national's capital relocation is not only about relocating the central government yet there are several things need to be concern of especially relate to the society in the East Kalimantan Province. This research conclude that the national capital relocation need to reflect the future of Indonesian so that it won't be just relocating or separating the central government and business but also having the applied values and norms in the national's capital relocation. The economic equity will provide the opportunities for business actors in eastern region in rising the business actors' attractiveness to creating jobs field as well as the economic recovery in the region.*

**Keywords:** Displacement; Economic Equity; Economic Recovery; Business Competition.

## **Abstrak**

Perpindahan ibu kota negara sebagai upaya untuk pemerataan ekonomi sehingga perlu ditinjau dari beberapa aspek terutama dalam aspek ekonomi, hukum dan masyarakat. Tinjauan umum dalam perpindahan ibu kota negara pada aspek persaingan usaha tentu menjadi hal yang menarik untuk dikaji sebagaimana terdapat investor yang akan masuk dalam proses pembangunan ibu kota negara. Permasalahan pada penelitian ini adalah apa saja faktor yang melatarbelakangi perpindahan ibu kota negara dalam pemulihan ekonomi dan bagaimana dampak perpindahan ibu kota negara terhadap pemulihan ekonomi. Tujuan penelitian untuk mengkaji dan menganalisis faktor dan dampak perpindahan ibu kota negara dalam pemulihan ekonomi. Pemulihan ekonomi tentu berhubungan dengan konsep ekonomi pembangunan hingga iklim persaingan usaha pada pelaku usaha sehingga penting untuk melihat aspek persaingan usaha hingga peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam menjaga iklim persaingan usaha. Hasil penelitian ini tentu menjelaskan faktor dan dampak perpindahan ibu kota negara dalam pemerataan ekonomi yang berakibat pada pemulihan

ekonomi. Peran Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) dalam pemulihan ekonomi sangatlah penting salah satunya terciptanya lapangan kerja. Beberapa negara yang berhasil memindahkan ibu kota negara salah satunya Kazakhstan sebagaimana terdapat pertimbangan sebelum perpindahan ibu kota negara sehingga Negara Indonesia dapat mencontoh atau dapat gambaran terhadap proses perpindahan ibu kota negara. Perpindahan ibu kota negara tidak hanya sekedar memindahkan pusat Pemerintahan namun ada beberapa hal yang perlu diperhatikan terutama masyarakat di wilayah Provinsi Kalimantan Timur. Kesimpulan dari penelitian ini bahwa perpindahan ibu kota negara harus mencerminkan masa depan bangsa Indonesia sehingga perpindahan ibu kota negara tidak hanya sekedar memindahkan atau memisahkan pusat Pemerintahan dan bisnis namun ada nilai dan norma yang diterapkan dalam perpindahan ibu kota negara. Pemerataan ekonomi akan memberikan peluang bagi pelaku usaha di wilayah timur sehingga menumbuhkan daya tarik pelaku usaha untuk menciptakan lapangan kerja sehingga terjadinya pemulihan ekonomi di wilayah tersebut.

**Kata Kunci:** Perpindahan; Pemerataan Ekonomi; Pemulihan Ekonomi; Persaingan Usaha.

## Pendahuluan

Perpindahan Ibu Kota Negara (IKN) Indonesia merupakan hal yang sangat efektif untuk pemerataan ekonomi di Indonesia. Pidato Presiden Joko Widodo pada tanggal 26 Agustus 2019 secara langsung mengumumkan pemindahan ibu kota negara ke wilayah Provinsi Kalimantan Timur. Tindak lanjut untuk perpindahan ibu kota tentu dilakukan tahapan perencanaan awal oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) yang berkaitan dengan kajian dalam pemindahan IKN. Beberapa pertimbangan dan faktor menjadi penentu kajian Bappenas terutama dampak ekonomi sebagai bagian pemerataan ekonomi. Secara geografis letak ibu kota baru berada pada titik tengah Negara Indonesia sehingga bagian untuk pemerataan ekonomi juga sebagai langkah dalam proses pemulihan ekonomi yang belum merata khususnya wilayah timur. Faktor terhadap kesiapan wilayah tentu menjadi penentu sebagaimana Provinsi Kalimantan Timur harus siap untuk membangun ibu kota negara di wilayahnya. Perpindahan ibu kota negara dengan pemusatan Pemerintahan tentu akan berpengaruh terhadap pengembangan kawasan industri di wilayah Provinsi Kalimantan Timur.

Indikator Pemerintah untuk memindahkan ibu kota negara adalah pemerataan ekonomi secara luas sehingga bagian pemulihan beberapa ekonomi di wilayah Indonesia. Aktivitas Pemerintahan dan bisnis yang berpusat di pulau jawa khususnya DKI Jakarta tentu akan menghambat proses pertumbuhan ekonomi dan pemulihan ekonomi pada masing-masing wilayah di seluruh Indonesia. Kawasan-kawasan di wilayah Indonesia tentu memiliki karakter

dalam pengembangan ekonomi di wilayahnya. Pemerataan ekonomi sebagai bagian untuk memulihkan ekonomi yang tidak merata di berbagai wilayah sehingga perpindahan ibu kota negara sebagai daya tarik wilayah timur untuk memajukan kawasan industri untuk pertumbuhan ekonomi di daerah. Adanya kesenjangan daerah akan menghambat angka pertumbuhan ekonomi secara nasional sehingga Pemerintah diharapkan mampu melakukan pemerataan ekonomi sekaligus mengurangi kesenjangan terutama pada faktor ekonomi. Faktor perpindahan penduduk yang tidak merata serta peningkatan ekonomi yang hanya terkonsentrasi di pulau jawa akan berdampak pada kesenjangan di berbagai aspek dan stagnasi ekonomi yang tidak dapat diperbaiki.

Sekitar 57,4% penduduk Indonesia terkonsentrasi di pulau jawa namun di lain pihak sebaran penduduk di Sumatera sebesar 17,9%, Bali dan Nusa Tenggara 5,5%, Kalimantan 5,81%, Sulawesi 7,31%, Maluku dan Papua 2,61%. Jumlah penduduk di pulau jawa yang sangat padat tentu menunjukkan adanya aglomerasi pembangunan dan kemajuan yang tinggi di jawa dan sebaliknya ketertinggalan di wilayah lainnya. Pemindahan IKN ke luar jawa tentu memiliki tujuan yaitu untuk mengurangi beban ekologis di Kota Jakarta. Tingkat penduduk yang padat tentu mengakibatkan kemacetan dalam setiap aktivitas terutama bagi pengguna transportasi sehingga berakibat pada polusi dan air yang semakin buruk. Penetapan perpindahan ibu kota ke Wilayah Timur Indonesia dimaksudkan agar dapat mengurangi kesenjangan dan mewujudkan pembangunan Indonesia yang berkelanjutan, serta mewujudkan ibu kota baru yang sesuai dengan identitas bangsa.

Secara spesifik, lokasi inti yang ditetapkan sebagai IKN baru terletak di sebagian wilayah dari dua kabupaten, yaitu Kabupaten Penajam Paser Utara (PPU) dan Kabupaten Kutai Kartanegara (KuKar). Ibu kota negara yang baru memiliki lima visi, yaitu pertama, sebagai simbol identitas bangsa, kedua sebagai kota yang *smart, green, beautiful* dan *sustainable*, ketiga modern dan berstandar internasional, keempat tata kelola Pemerintahan yang efisien dan efektif, kelima sebagai pendorong pemerataan ekonomi di Kawasan Timur Indonesia. Pentingnya kajian terhadap perpindahan ibu kota negara tentu harus dapat dilihat dari berbagai aspek sehingga kajian secara akademis menjadi pertimbangan untuk melakukan aktivitas terhadap perpindahan IKN di Provinsi Kalimantan Timur.

Terdapat beberapa kajian yang berkaitan dengan pemindahan IKN yaitu, pertama, kajian yang berjudul Menemukanali Syarat Keberhasilan Pemindahan Ibu Kota Negara di mana kajian ini membahas pemindahan ibu kota tidak hanya bertujuan menciptakan wilayah ibu kota yang merepresentasikan Indonesia namun juga mampu mengakomodasi dinamika pembangunan Indonesia di masa depan guna mewujudkan penyelenggaraan Pemerintahan yang baik dan menciptakan pembangunan yang adil dan merata. Agar pemindahan ibu kota negara berhasil setidaknya terdapat 6 (enam) syarat yang harus dipersiapkan yang mana satu dengan yang lainnya saling terkait, syarat tersebut yaitu: 1) kepemimpinan visioner dan konsistensi komitmen, 2) aturan hukum yang komprehensif, 3) proses perencanaan yang partisipatif dan akomodatif, 4) sumber daya manusia yang profesional, 5) Karakteristik budaya dan keterbukaan masyarakat lokal, 6) budaya organisasi Pemerintahan dan nilai-nilai sosial.[1]

Kedua, Konseptualisasi Omnibus Law dalam Pemindahan Ibu Kota Negara. Kajian ini membahas mengenai konsep omnibus law dapat digunakan sebagai model regulasi dalam hal mengatur pemindahan IKN dan Pemerintah harus mulai mempertimbangkan lembaga keuangan yang ada saat ini sehingga dapat memberikan opsional dalam pusat ekonomi dan bisnis yang ada di Jakarta saat ini.[2]

Berdasarkan kedua kajian terdahulu tentu adanya kajian yang perlu di perbaharui terutama dalam aspek pemulihan ekonomi sehingga pemindahan IKN ini tidak hanya visi misi yang dijalankan namun ada dasar pertimbangan yang besar untuk memindahkan IKN ke Provinsi Kalimantan Timur. Manfaat pemindahan IKN ini tentu akan berdampak pada pemulihan ekonomi di masa saat ini hingga masa yang akan datang.

Terdapat rumusan masalah dalam kajian ini yaitu 1) Apa saja faktor yang melatarbelakangi perpindahan IKN dalam pemulihan ekonomi, 2) Bagaimana dampak perpindahan IKN terhadap pemulihan ekonomi. Tujuan dari penelitian ini yaitu untuk dapat menganalisis dan mengkaji faktor yang melatarbelakangi pemindahan ibu kota negara dan dampak terhadap pemulihan ekonomi secara merata serta kebijakan persaingan usaha dalam proses pemindahan ibu kota negara salah satunya tender dalam proses pembangunan ibu kota negara. Metode penelitian ini menggunakan metode hukum normatif dengan pendekatan pendekatan Undang-Undang (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*), dan pendekatan sejarah (*historical approach*).[3]

## Tinjauan Teoritis

### Konsep Ekonomi Pembangunan

Pengertian ekonomi pembangunan adalah ekonomi nasional dengan pendapatan rendah yang diubah menjadi industri ekonomi modern sebagaimana untuk menggambarkan adanya perubahan ekonomi pada suatu negara yang didalamnya melibatkan perbaikan pada kualitatif maupun kuantitatif. Konsep teori ekonomi pembangunan sebagaimana bentuk ekonomi primitif dan miskin bisa dikembangkan menjadi lebih canggih dan relatif lebih makmur sebagaimana dalam pengembangan Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) di daerah untuk perputaran ekonomi yang efektif pada daerah tersebut.

Negara berkembang pada umumnya akan dikategorikan berdasarkan kriteria pendapatan per kapita, dan ekonomi pembangunan biasanya akan dinilai muncul saat pendapatan per kapita tersebut meningkat. Pendapatan perkapita suatu negara bisa diartikan sebagai ukuran terbaik yang tersedia dari suatu nilai barang dan jasa, per orang, kepada masyarakat di negara tersebut per tahunnya. Rustan (2019) dalam bukunya menjelaskan bahwa ekonomi pembangunan adalah suatu bentuk proses peningkatan pendapatan total dan pendapatan perkapita dengan cara menghitung adanya peningkatan penduduk yang disertai dengan adanya perubahan fundamental dalam struktur ekonomi di suatu negara, serta pemerataan pendapatan untuk penduduk bagi suatu negara.

Ekonomi pembangunan ini tidak bisa dilepaskan dari pertumbuhan ekonomi sebagaimana ekonomi pembangunan akan mendorong pertumbuhan ekonomi dan sebaliknya sehingga pertumbuhan ekonomi akan melancarkan berbagai proses pembangunan ekonomi. Pada

ekonomi pembangunan, masyarakat yang ada di dalam negara tersebut akan bertindak sebagai pelaku utama dan Pemerintah akan berperan menjadi pembimbing serta pendukung adanya ekonomi pembangunan. Dalam elemen-elemen ekonomi pembangunan yang menjelaskan bahwa ekonomi pembangunan bisa diartikan sebagai suatu proses yang mampu menyebabkan pendapatan perkapita pada suatu penduduk menjadi meningkat dalam jangka waktu yang panjang.

Terdapat elemen penting yang harus ada dan berkaitan dengan ekonomi pembangunan yaitu: 1) pembangunan sebagai salah satu bentuk proses di mana dalam pembangunan merupakan suatu tahapan yang harus dilalui oleh masyarakat ataupun bangsa sehingga setiap negara dinilai harus melakukan berbagai tahapan perkembangan atas suatu kondisi yang adil, makmur dan sejahtera untuk masyarakatnya, dan 2) untuk meningkatkan pendapatan perkapita sebagaimana suatu tindakan aktif yang memang harus dilakukan oleh negara dalam rangka meningkatkan pendapatan per kapita. Maka dari itu bentuk partisipasi dari seluruh pihak negara harus dilakukan dengan baik hal ini dikarenakan pendapatan per kapita merupakan suatu cermin kebaikan dan kesejahteraan.

Secara fakta di lapangan tentu diharuskan keselarasan Pemerintah baik tingkat pusat hingga daerah serta dukungan pada *stakeholder* lainnya yaitu masyarakat hingga para pengusaha sebagai pelaku usaha untuk pengembangan ekonomi pembangunan di daerah. Untuk menciptakan ekonomi yang adil tentu diperlukan kebijakan yang mengatur pola perilaku pelaku usaha sebagaimana yang dilaksanakan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha untuk menjaga iklim usaha yang sehat salah satunya kebijakan persaingan usaha dalam pemulihan ekonomi.

Proyeksi ekonomi akan mengalami perubahan seiring berjalan proses perkembangan ekonomi sebagaimana Indonesia yang memasuki resesi seiring pertumbuhan ekonomi yang negatif pada semester kedua di tahun 2020 terutama akibat Covid-19. Paket kebijakan ekonomi dikeluarkan Pemerintah untuk mengatasi kemunduran ekonomi yang ada khususnya untuk mempertahankan daya beli masyarakat miskin, dukungan bagi usaha mikro kecil dan menengah, keringan pajak, maupun berbagai fasilitas lain serta pemulihan ekonomi nasional sebagai upaya untuk memperbaiki ekonomi negara yang tidak baik.

## **Pengembangan UMKM terhadap Pemulihan Ekonomi.**

Pemulihan ekonomi nasional harus dimulai dari upaya pemulihan terhadap sektor usaha mikro kecil dan menengah (UMKM). Adapun UMKM memiliki peranan penting terhadap perekonomian Indonesia terutama ketika terjadi krisis. Secara teori ekonomi, tidak mungkin bisa pulih kalau kita tidak segera memulihkan UMKM-nya. Hal itu karena sebanyak 99 persen pelaku usaha di Indonesia adalah UMKM.[4] Pemerintah juga memberikan dukungan Kredit Usaha Rakyat (KUR) kepada sebanyak 8,33 juta debitur, usaha mikro (UMi) sebanyak 1 juta debitur, membina ekonomi keluarga sejahtera sebanyak 6,08 juta debitur, dan pegadaian untuk 10,6 juta debitur." Berdasarkan data APEC tahun 2018 jumlah UMKM mencapai 97 persen dari total keseluruhan usaha dan berkontribusi 50 persen terhadap tenaga kerja. UMKM juga berkontribusi signifikan GDP mencapai 20 persen s.d. 50 persen.[5]

Untuk itu Pemerintah dengan melakukan tindakan secara responsif dalam pengaturan regulasi karena dalam kondisi saat ini peran Pemerintah memiliki kewenangan untuk mengeluarkan peraturan setingkat dengan undang-undang berupa Perppu. Peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) untuk memberikan perlindungan lebih pada sisi pengawasan kemitraan tentu berkaitan dengan UMKM sebagaimana pihak KPPU telah merilis Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengawasan dan Penanganan Perkara Kemitraan (PerKPPU Kemitraan), yang merupakan turunan dari Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UU UMKM), dan Peraturan Pemerintah Nomor 17 tahun 2013 tentang Pelaksanaan UU UMKM (PP Pelaksanaan UU UMKM).

Tujuan adanya PerKPPU Kemitraan ini adalah untuk menghindari adanya bentuk *abuse of dominant power* atau adanya posisi tawar dominan pelaku usaha besar, dalam kemitraannya dengan pelaku usaha mikro, kecil, dan menengah serta sejalan dengan Undang-Undang Cipta Kerja yang baru saja disahkan, yang tidak membatasi ataupun mengurangi kewenangan KPPU untuk mengawasi kemitraan.

Sebagaimana disampaikan oleh Anggota KPPU Harry Agustanto pada edisi II Majalah Kompetensi Tahun 2020 bahwa kontribusi KPPU terkait Undang-Undang Persaingan Usaha yang memberikan kepastian hukum bagi UMKM berelevansi pada terbukanya terkonsentrasi kepada pelaku usaha besar saja. Terbukanya

pasar ini memberikan kesempatan pada UMKM untuk meningkatkan diri dan usaha. Menyikapi tantangan yang luar biasa ini, Pemerintah hadir dengan berbagai kebijakan dan instrumen untuk membantu usaha menengah kecil dan koperasi agar mereka tetap dapat bertahan dan bahkan bangkit kembali. Berbagai kebijakan instrumen dan kehadiran Pemerintah ini diwujudkan di dalam paket program Pemulihan Ekonomi Nasional atau PEN.[6]

Sektor UMKM memiliki peranan luar biasa dalam pemulihan ekonomi nasional pada masa mendatang UMKM Indonesia akan menjadi satu sektor dunia usaha yang memegang peranan luar biasa penting di dalam pemulihan ekonomi nasional. *Holding* BUMN Ultra Mikro sebagai perkembangan dari usaha kecil dan mikro yang mendapatkan pelayanan dari tahun ke tahun. Wakil Menteri Keuangan mengatakan bahwa arahan Presiden Joko Widodo agar porsi pendanaan kredit UMKM tahun 2024 sedikitnya 30 persen, dengan visi usaha mikro dan kecil menjadi tonggak dari dunia usaha Indonesia.[7]

Perpindahan ibu kota negara tentu menjadi tantangan tersendiri untuk pengembangan UMKM di wilayah Provinsi Kalimantan Timur sebagaimana peran UMKM sebagai bagian pemulihan ekonomi dan pemerataan ekonomi di seluruh wilayah Indonesia. Peran dari Komisi Pengawas Persaingan Usaha sebagai lembaga yang menjaga iklim persaingan usaha sesuai dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebagaimana konsideran menimbang yaitu demokrasi dalam bidang ekonomi menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi di dalam proses produksi dan pemasaran barang dan atau jasa, dalam iklim usaha yang sehat, efektif, dan efisien sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar yang wajar dan setiap orang yang berusaha di Indonesia harus berada dalam situasi persaingan yang sehat dan wajar.

Tujuan dari pembentukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yaitu mencegah praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha sebagai upaya terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha. Perpindahan ibu kota negara tentu menjadi tantangan KPPU dalam menciptakan iklim persaingan usaha secara sehat dalam konteks pembangunan ibu kota negara terutama dalam proses tender. Peran KPPU untuk memperhatikan proses tender pengadaan barang dan jasa yang dilakukan perusahaan dalam pembangunan ibu kota

baru sebagaimana ada potensi persekongkolan dari perusahaan-perusahaan penyedia barang maupun jasa. Proses pengadaan barang dan jasa yang luar biasa secara tidak langsung tentu akan bersinggungan dengan pelanggaran.

Peran KPPU dalam melakukan penegakan hukum tentu tidak secara langsung namun akan ada upaya antisipasi apabila berpotensi melakukan pelanggaran. Kebijakan Pemerintah yang melanjutkan stimulus untuk pelaku UMKM saat ini salah satunya untuk bertahan di tengah pandemi merupakan langkah yang tepat karena diberikan subsidi suku bunga, bantuan langsung pembiayaan, termasuk fasilitas masuk ke *e-commerce* atau *market place* hal ini dikarenakan pentingnya UMKM sebagai pengembangan kewirausahaan dan kompetensi dalam perekonomian dan UMKM yang telah terbukti *resilience*-nya ketika terjadi krisis ekonomi.[8]

### **Perpindahan Ibu Kota Negara dalam Pemulihan Ekonomi**

Pemindahan Ibu Kota Negara (IKN) ke Provinsi Kalimantan Timur tentu akan memberikan dampak terhadap pemerataan ekonomi khususnya di wilayah timur. Perpindahan ibu kota menjadi penting karena merefleksikan kebutuhan pemerataan pembangunan, non-Jawa dan non-Jakarta sentris, selain itu, ibu kota baru perlu didirikan untuk menciptakan keseimbangan antara cita-cita kemajuan bangsa, kehati-hatian dan kemampuan daya dukung keuangan negara.[9]

Pemindahan ibukota justru semakin dibutuhkan karena adanya pandemi. Sebenarnya jika ingin melakukan pemulihan ekonomi maka membutuhkan "*playground*", salah satunya adalah IKN yang diciptakan untuk menggerakkan ekonomi dan menggerakkan industri lain.[10]. Proyek pembangunan ibu kota negara baru menjadi salah satu strategi pemulihan ekonomi apalagi di masa seperti ini yang nantinya bisa menyerap hingga jutaan tenaga kerja. Diharapkan ketika *groundbreaking* di tahun pertama akan menyerap sekitar 1.000.000-an tenaga kerja.[11]

Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (PPN / Bappenas) mencatat, pembangunan properti yakni rumah dan kantor di ibu kota negara (IKN) di Kalimantan Timur berpeluang mendongkrak laju pertumbuhan ekonomi nasional rata-rata 0,2% per tahun. Sedangkan laju pertumbuhan ekonomi di Kalimantan Timur, lanjut dia, diperkirakan juga akan terdongkrak mencapai 2,1 persen rata-rata per tahun.[11]



Pemindahan Ibu kota baru menjadi salah satu strategi pemulihan ekonomi terutama pada saat masa pandemi saat ini sehingga dalam pemerataan ekonomi dalam secara efektif sebagaimana hanya satu persen anggaran saja yang berasal dari APBN sehingga dengan pembangunan ini maka investasi masuk dan menciptakan lapangan kerja sebagai salah satu simpul mengatasi ekonomi Indonesia yang sedikit merosot di masa pandemi Covid-19.[12]

Pemindahan ibu kota negara tidak hanya memindahkan pusat Pemerintahan saja namun ada beberapa hal yang akan ikut dalam proses pemindahan secara tidak langsung sebagaimana akan terciptanya wilayah industri di Provinsi Kalimantan Timur. Pemerataan ekonomi tentu bagian dalam pemulihan ekonomi terutama wilayah perbatasan yang tidak dijangkau. Pengembangan UMKM di perbatasan tentu akan memacu pulihnya UMKM di wilayah perbatasan di wilayah Kalimantan. Akses yang semakin terjangkau terutama wilayah timur tentu akan memacu para pelaku usaha untuk memulihkan ekonomi di wilayah tersebut sehingga terdapat aspek penting yang perlu dilakukan Pemerintah terkait kebijakan dalam proses pemerataan ekonomi secara adil.

Pemulihan ekonomi tentu tidak hanya bergantung pada kebijakan Pemerintah semata namun perlu adanya keselarasan dalam setiap hubungan antara masyarakat, pelaku usaha dan Pemerintah. Terdapat beberapa negara yang telah memindahkan ibu kota negara atau memisahkan pusat Pemerintahan dengan bisnis sehingga pemerataan menjadi faktor yang utama untuk memindahkan ibu kota negara. Negara yang berhasil memindahkan ibu kota negara yaitu India, Australia, Myanmar dan Brasil.[13] Beberapa negara yang sudah memindahkan ibu kota tentu mempertimbangan berbagai aspek dalam proses tahapan persiapan hingga pemindahan ibu kota negara.

### **Peran KPPU dalam Menjaga Iklim Persaingan Usaha terhadap Perpindahan Ibu Kota Negara**

Otoritas persaingan usaha dunia dan organisasi internasional pun tidak tinggal diam. Berbagai tindakan penyesuaian dilaksanakan untuk mengurangi beban pelaku usaha dan membantu penanganan dampak pandemi. Umumnya mereka menyarankan atau memberikan relaksasi penegakan hukum, dan penghentian kegiatan yang mewajibkan pertemuan fisik (seperti penyelidikan, persidangan, penyampaian putusan, keberatan, dan penagihan denda). Serta pemberian kesempatan bagi pelaku usaha sektor tertentu (pangan, ritel,

kesehatan, atau minyak) untuk bekerja sama dalam mengatasi bencana.

Fokus penegakan hukum persaingan juga lebih diarahkan kepada *desk research* dan monitoring secara *online* atas harga yang meningkat tajam. Aspek non-persaingan juga lebih mendapat perhatian khusus, seperti perlindungan konsumen dan kemitraan usaha kecil. Tindakan otoritas persaingan juga dilakukan dengan mempercepat proses anti *trust* dan panduan kolaborasi antar pelaku usaha dalam melindungi masyarakatnya. Misalnya kebutuhan bagi rumah sakit atau produsen alat kesehatan untuk bekerja sama dalam produksi, distribusi, atau jasa layanan.

Notifikasi merger dan akuisisi juga mendapatkan keringanan, baik melalui jangka waktu penyampaian maupun cara penyampaiannya. Hal yang paling penting tentu peranan hukum dan kebijakan persaingan usaha untuk menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat. Prioritas KPPU untuk beraksi dengan mengeluarkan Peraturan KPPU No. 3 Tahun 2020 tentang Relaksasi Penegakan Hukum Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat serta Pengawasan Pelaksanaan Kemitraan dalam Rangka Mendukung Program Pemulihan Ekonomi Nasional pada 9 November 2020. Relaksasi tersebut ditujukan untuk mendukung pelaksanaan tugas komite penanganan pemulihan ekonomi nasional. Dalam aturan yang bertujuan untuk melindungi, mempertahankan, dan meningkatkan kemampuan ekonomi pelaku usaha dalam menjalankan usahanya tersebut. Terdapat beberapa bentuk relaksasi yang diberikan KPPU, yakni;

- 1) Relaksasi penegakan hukum terhadap pelaksanaan pengadaan barang dan/atau jasa dengan menggunakan anggaran pendapatan belanja negara atau anggaran pendapatan belanja daerah;
- 2) Relaksasi penegakan hukum atas rencana perjanjian, kegiatan dan/atau menggunakan posisi dominan yang bertujuan untuk penanganan pemulihan ekonomi dan/atau meningkatkan kemampuan ekonomi pelaku usaha dalam menjalankan usahanya.

Relaksasi penegakan hukum atas rencana perjanjian, kegiatan dan/atau menggunakan posisi dominan diberikan KPPU setelah pelaku usaha mengajukan permintaan tertulis kepada KPPU. Atas permintaan tersebut maka KPPU akan melakukan analisis atas rencana perjanjian, kegiatan dan/atau penggunaan posisi dominan dan memberikan keputusan atas paling lambat 14 (empat belas) hari sejak

permintaan tersebut diterima KPPU. Keputusan KPPU atas permintaan tersebut dapat berupa diperbolehkannya pelaksanaan perjanjian, kegiatan dan/atau penggunaan posisi dominan; atau diperbolehkan tetapi dengan syarat tertentu, atau bahkan menolak permintaan tertulis tersebut.

Namun jika KPPU belum memberikan keputusan dalam jangka waktu di atas, maka permintaan pelaku usaha dianggap disetujui KPPU. Selain itu KPPU juga memberikan relaksasi atas 2 (dua) jangka waktu kewajiban pelaku usaha, yakni terkait kewajiban penyampaian notifikasi merger dan akuisisi, dan kewajiban penyampaian tanggapan atas peringatan tertulis dalam pelaksanaan kemitraan. Peraturan Komisi Nomor 3 Tahun 2020 menjelaskan bahwa atas transaksi penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan saham dan/atau aset perusahaan, relaksasi diberikan berupa penambahan waktu perhitungan kewajiban notifikasi menjadi 60 (enam puluh) hari setelah transaksi efektif secara yuridis. Sebelum relaksasi, tenggat waktu penyampaian kewajiban notifikasi adalah 30 (tiga puluh) hari.

Sedangkan atas pengawasan pelaksanaan kemitraan sebagaimana Undang-Undang Nomor 80 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah, bahwa relaksasi diberikan dalam bentuk penambahan waktu pelaksanaan masing-masing peringatan tertulis menjadi 30 (tiga puluh) hari. Tanpa relaksasi tanggapan pelaku usaha atas masing-masing peringatan tertulis dari KPPU adalah 14 (empat belas) hari. Berbagai relaksasi tersebut diberikan sampai dengan peraturan tersebut dicabut atau tidak dibutuhkan lagi. Melalui berbagai ketentuan relaksasi tersebut, KPPU berharap dapat memberikan kemudahan bagi pelaku usaha dalam masa pemulihan ekonomi.

Peran KPPU di samping menunggu laporan dari masyarakat atau pihak yang merasa dirugikan, maupun pihak yang merasa mengetahui adanya praktik kecurangan yang dilakukan oleh pelaku usaha yang bertindak proaktif mengadakan penelitian, mencari masukan maupun mengadakan pemeriksaan terhadap pelaku usaha untuk mencari kebenaran mengenai dugaan dari berbagai pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha. [14]

Dengan demikian maka penegakan hukum persaingan usaha Indonesia tidak dapat diterapkan pada pelaku usaha asing yang melakukan anti persaingan di luar wilayah teritorial Indonesia meskipun kegiatan tersebut berdampak terhadap pada ekonomi Indonesia.

[15] Pada setiap Implementasi kebijakan persaingan usaha (*competition policy*) yang efektif dibentuk dari sinergi positif terhadap kewenangan persaingan usaha di suatu negara. Efektivitas implementasi itu diyakini mampu meningkatkan keberhasilan suatu lembaga persaingan dalam penegakan hukum persaingan usaha itu sendiri [16]

Dampak perpindahan ibu kota negara tentu akan berhubungan dengan para investor yang masuk dalam tahapan pemindahan ibu kota negara. Peran KPPU tentu menjadi hal yang sangat penting dalam menjaga stabilitas iklim persaingan usaha antara pelaku usaha terutama tetap memperhatikan para UMKM di Provinsi Kalimantan Timur. Dalam tahapan pemindahan ibu kota tentu akan ada indikasi potensi persengkokolan sebagaimana pihak KPPU akan mengawasi adanya potensi maupun indikasi persekongkolan tersebut maka pihak KPPU mengerahkan sumber daya manusia (SDM) dalam tahapan pengawasan pengadaan barang dan jasa. [17]

Upaya pemindahan yang saat ini masih tahapan proses pemindahan harus berdasarkan dasar hukum. Pembentukan rancangan undang-undang ibu kota negara sebagai dasar awal pemindahan ibu kota negara. Pemindahan ibu kota negara saat ini di masa pandemi tentu menjadi tantangan tersendiri bagi pihak KPPU. Peran dalam percepatan pemulihan ekonomi nasional di era pandemi Covid-19 pihak KPPU turut menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi nasional sebagai upaya mensejahterakan rakyat, menjamin kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, menengah, dan kecil, mencegah praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, serta efektifitas dan efisiensi kegiatan usaha. [18]. Tahapan pemindahan ibu kota negara tentu perlu adanya pengkajian dalam proses pemindahan sebagaimana tahapan pemindahan dilakukan secara bertahap yang hingga saat ini. Pemindahan ibu kota negara tentu tidak dilakukan secara langsung tentu memiliki faktor salah satunya dasar hukum yang masih dalam tahapan rancangan.

Terdapat garis waktu rencana pembangunan ibu kota baru (1) 2017 – 2019 penyusunan dan penyelesaian kajian (2) 2020 penyiapan regulasi dan kelembagaan, penyusunan masterplan kota, perencanaan kawasan (3) 2021 penyediaan lahan, penyusunan *Detail Engineering Design* (DED) kawasan, dan *groundbreaking* pembangunan ibu kota baru (4) 2022-2024 pembangunan kawasan inti pusat Pemerintahan dan sebagian kawasan ibu kota negara (5)

2025-2029 pembangunan ibu kota negara.[19] Perpindahan ibu kota negara dengan garis waktu rencana pembangunan tentu memiliki proses secara bertahap sehingga perlunya kajian yang mampu memberikan kesejahteraan bagi masyarakat pascaperpindahan ibu kota negara di Provinsi Kalimantan Timur.

Pada perayaan 21 tahun KPPU tentu bukanlah usia yang relatif muda namun ada tantangan tersendiri dalam menyikapi persaingan usaha sebagaimana perannya dalam pemulihan ekonomi nasional dengan meningkatkan kinerja dalam menegakkan hukum persaingan usaha serta kemitraan usaha yang sehat di masa awal pandemi perekonomian nasional mengalami penurunan yang sangat dalam, pada kuartal II 2020 pertumbuhan ekonomi mencapai minus 5,32%, akan tetapi realisasi PDB kuartal pertama tahun ini tumbuh 5,62% jika dibandingkan dengan kuartal kedua 2020. Hal ini merupakan tanda positif bagi pemulihan ekonomi nasional, KPPU menjaga momentum ini dengan meningkatkan kinerja persaingan demi terciptanya persaingan usaha sehat di Indonesia.[20]

### **Hasil Penelitian dan Pembahasan Perpindahan Ibu Kota Negara di Beberapa Negara**

Perpindahan ibu kota negara tentu akan berdampak pada tahapan proses tender terhadap pengadaan barang dan jasa pada ibu kota negara. Tahapan pemindahan ibu kota negara tentu berdampak pada pelaku usaha yang akan melakukan proses pembangunan di ibu kota negara yang baru. Persaingan yang terjadi terhadap pelaku usaha dalam proses tender pengadaan barang dan jasa akan sejalan sebagaimana peran dari KPPU sebagai lembaga yang mengawasi proses tender dalam pembangunan ibu kota negara. Sesuai amanat undang-undang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat bahwa untuk menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat sebagaimana dalam pemindahan ibu kota negara ini akan berdampak pada wilayah di sekitar ibu kota negara baru khususnya Provinsi Kalimantan Timur dan masyarakatnya.

Untuk mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil. Sejalan dengan pemindahan ibu kota negara tentu sesuai dengan regulasi yang mengatur tentang persaingan usaha yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang

Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Lahirnya Undang-Undang Cipta Kerja juga berdampak pada regulasi yang berkaitan dengan persaingan usaha.

Terdapat 4 (empat) poin dalam persaingan usaha di Undang-Undang Cipta Kerja yaitu pertama, perubahan upaya keberatan dari Pengadilan Negeri ke Pengadilan Niaga, kedua, penghapusan jangka waktu penanganan upaya keberatan oleh Pengadilan Niaga dan Mahkamah Agung, ketiga, penghapusan batasan denda maksimal, keempat, terkait penghapusan ancaman pidana atas bentuk pelanggaran praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.[21] Perpindahan ibu kota negara dalam aspek persaingan usaha yang berkaitan dengan tender pengadaan barang dan jasa tertentu berkaitan pada tingkat keberhasilan pembangunan ibu kota negara yang baru sehingga terdapat beberapa negara di dunia yang berhasil memindahkan ibu kota negaranya, yaitu:[22]

#### **1. Nigeria**

Sejak 1914 kota pesisir Lagos telah menjadi ibu kota Nigeria. Namun sayang, seiring perkembangan kota yang semakin padat, Lagos ternyata tumbuh tanpa perencanaan matang sejak dipilih menjadi ibu kota. Akhirnya, pada 1976 Kepala Negara Jenderal Murtala R. Mohammed memilih Abuja sebagai ibu kota baru Nigeria. Abuja dipilih karena lokasinya lebih netral dengan dihuni banyak etnis dan kelompok agama. Jadi tidak ada kelompok yang menyebut Abuja sebagai tanah keturunan mereka. Abuja juga menjadi kota paling sentral. Pembangunan ibu kota dimulai pada 1980-an dan Abuja secara resmi menjadi ibu kota Nigeria pada 12 Desember 1991.

#### **2. Mesir**

Kairo adalah kota tua yang telah berdiri di lokasi yang sama selama lebih dari 1.000 tahun. Kota di tepi Sungai Nil saat ini memiliki populasi hampir 24 juta di wilayah metropolitan yang lebih besar. Untuk mengatasi kemacetan dan membawa Mesir ke arah baru, Presiden Abdel Fattah el Sisi memutuskan untuk membangun sebuah kota sekitar 45 km di sebelah timur Kairo. Ibu kota administratif baru diharapkan mulai berfungsi pada Juni 2019. Ibu kota baru ini akan memiliki luas 700 km persegi, membuatnya hampir sebesar Singapura, dan diharapkan untuk menampung 5 juta orang.

#### **3. Kazakhstan**

Almaty adalah ibu kota Kazakhstan sejak merdeka dari Uni Soviet pada 1991. Namun luas kota ini terbatas untuk berkembang. Selain itu,

Almaty terlalu berisiko untuk gempa bumi dan terlalu dekat dengan perbatasan Cina. Akhirnya Pemerintah memindahkan ibu kota sejauh 1.200 kilometer di utara Astana pada Desember 1997. Pada 20 maret 2019, Astana berubah nama menjadi Nursultan, untuk menghormati presiden Kazakhstan terlama, Nursultan Nazarbayev.

#### 4. Brasil

Rio de Janeiro telah menjadi ibu kota Brasil untuk beberapa abad. Tapi Rio de Janeiro terlalu padat, gedung Pemerintah berjauhan, dan lalu lintas sangat padat. Jadi Pemerintah Brasil membangun kota baru untuk dijadikan pusat negara. Brasilia lahir pada 21 April 1960, empat tahun setelah perencana kota, ahli tata kota, arsitek, insinyur dan lainnya, mulai bekerja. Ibu kota baru berjarak 1.100 kilometer dari Rio de Janeiro. Brasilia dibagi dengan beberapa blok untuk memudahkan navigasi, seperti blok sektor perhotelan, sektor kedutaan besar, atau sektor gedung Pemerintahan. Brasilia juga dibangun di pedalaman Brasil, untuk memacu perkembangan di sana. Brasilia masuk dalam Situs Warisan Dunia UNESCO, yang dikenal karena arsitektur modernisnya.

#### 5. Myanmar

Dulu Myanmar memiliki Yangon atau Rangoon sebagai ibu kota, sejak 1948 sampai 6 November 2005, sebelum junta militer memindahkan ibu kota ke arah utara sejauh 320 kilometer, Naypyidaw. Naypyidaw lebih strategis dan terpusat, meski tidak ada keterangan resmi mengenai alasan pemindahan. Beberapa spekulasi mengatakan langkah itu mungkin dipicu oleh peringatan dari seorang peramal tentang serangan militer asing. *The Guardian* pernah melaporkan pemindahan ibu kota adalah "proyek kesombongan" dari Than Shwe, kepala negara dari tahun 1992 hingga 2011. Kota ini memiliki fasilitas terbatas tetapi mendapat pasokan listrik tanpa gangguan. Naypyidaw juga menawarkan jalan dengan 20 jalur, meski media menyebutnya sebagai "kota hantu" karena tampilannya yang sepi.

#### 6. India

Pada 1911, India memindahkan ibu kota dari Kolkota ke Delhi. Pada 3 Februari 1931 sampai sekarang, New Delhi diresmikan sebagai ibu kota oleh Lord Irwin setelah konstruksi rampung pada 1931. Menurut laporan India Today, salah satu alasan untuk menjadikan Delhi sebagai ibu kota adalah kota ini menjadi pusat keuangan dan politik dari banyak kerajaan yang sebelumnya memerintah India.

#### 7. Australia

Selama abad ke-19, Australia terdiri dari dua kota terbesar, yakni Melbourne dan Sydney. Kedua kota bersaing untuk menjadi ibu kota Australia, dan tidak ada yang menyerah. Untuk menjaga perdamaian, Pemerintah Australia memilih untuk mendirikan ibu kota baru sekaligus.

Setelah survei dan pencarian yang ekstensif, sebidang tanah di New South Wales dipilih menjadi ibu kota negara yang baru. Canberra menjadi ibu kota baru Australia pada tahun 1913 dan terletak di tengah-tengah antara Melbourne dan Sydney. Namun Canberra bukan kota pesisir seperti Sydney atau Melbourne.

#### 8. Amerika Serikat

Kongres AS mengadakan pertemuan di delapan kota berbeda termasuk New York, Baltimore, dan Philadelphia selama dan setelah Revolusi Amerika. Konstitusi AS menyoroti pembangunan ibu kota baru negara di distrik federal yang terpisah. Mantan Presiden AS sekaligus bapak pendiri AS, George Washington, memilih lokasi baru untuk ibu kota di dekat Sungai Potomac. Maryland dan Virginia menyumbangkan tanah. Pada 1800, ibu kota baru dirancang dan didirikan di Washington DC. Alasan utama Washington DC dipilih sebagai ibu kota baru AS adalah bahwa situs tersebut merupakan kompromi yang melibatkan negara-negara utara yang mengadvokasi pembayaran hutang perang, dan negara-negara selatan yang memiliki kepentingan ekonomi pada budak. Awalnya, New York yang menjadi ibu kota Amerika Serikat dari 1785 hingga 1790.

Perpindahan ibu kota negara di beberapa negara tentu berdasarkan kajian terlebih dahulu sehingga beberapa negara dapat memindahkan ibu kota negara nya dengan konsep memisahkan pusat Pemerintahan dan pusat perekonomian. Pada aspek persaingan usaha tentu akan berhubungan pada proses pembangunan ibu kota negara mulai dari infrastruktur hingga proses pemindahan sumber daya manusia. Sehingga dengan berhasilnya proses pemindahan ibu kota negara dapat dilihat pada aspek keberhasilan yang mampu memberikan dampak terhadap persaingan dalam proses tender infrastruktur. Beberapa negara yang sudah berhasil memindahkan ibu kota negara tentu menjadi contoh bahwa aspek persaingan usaha yang berhasil diterapkan sehingga proses pemindahan berjalan dengan lancar tanpa adanya hambatan pada proses pembangunan hingga selesainya pembangunan ibu kota negara di beberapa

negara tersebut. Terjadinya persaingan usaha tidak sehat tentu dapat dilihat pada berhentinya proses pemindahan akibat terjadinya konflik antar pelaku usaha pada proses pembangunan infrastruktur. Untuk meninjau keberhasilan pemindahan ibu kota di beberapa negara yang telah berhasil tentu peran Pemerintah dalam menjaga iklim persaingan antara pelaku usaha pada proses pembangunan sangatlah penting sehingga akan memberikan efektivitas terhadap pemindahan ibu kota negara.

Pemindahan ibu kota negara tentu memiliki alasan tersendiri tidak terkecuali Indonesia yang memilih wilayah Provinsi Kalimantan Timur karena berada pada titik tengah wilayah Indonesia dan sebagai upaya untuk memisahkan pusat Pemerintahan dan bisnis ke Provinsi Kalimantan Timur. Pemerataan ekonomi wilayah timur tentu menjadi faktor Pemerintah dalam memindahkan ibu kota negara karena terjadi kesenjangan dalam pemerataan ekonomi yang menghambat pemulihan ekonomi pada wilayah tertentu di Indonesia.

### **Perpindahan Ibu Kota Negara dalam Rangka Pemulihan Ekonomi**

Pemindahan ibu kota negara (IKN) terdapat beberapa alasan yang menjadi faktor salah satunya faktor ekonomi dalam aspek pemerataan ekonomi. Pemerataan ekonomi tentu akan berdampak pada pemulihan ekonomi di daerah yang tidak terjangkau atau wilayah yang tingkat perputaran ekonominya lemah. Untuk melaksanakan pemindahan ibu kota negara Pemerintah tentu berupaya agar pelaksanaan pemerataan ekonomi dapat terlaksana dengan baik khususnya wilayah timur. Pusat Pemerintahan dan bisnis yang hanya di pulau jawa khususnya DKI Jakarta akan menghambat pertumbuhan pusat-pusat perekonomian baru yang ada di luar pulau jawa.

Kepala Bappenas, Bambang Brodjonegoro, mengatakan kesenjangan daerah secara agregat dapat menghambat angka pertumbuhan ekonomi secara nasional. Dengan rencana pemindahan IKN, Pemerintah mengharapkan dapat mengakselerasi pemerataan ekonomi sekaligus mengurangi kesenjangan antar pulau di Indonesia. Yang kita tahu di beberapa negara telah melakukan pemindahan IKN di antaranya Brazil yang memindahkan ibukotanya dari Rio de Janeiro ke Brasilia dan Australia yang memindahkan ibukotanya dari Sydney ke Canberra (Kompas, 27 Agustus 2019).[23]

Alasan utama dari pemindahan IKN di dua negara tersebut yakni membagi beban kota sebagai pusat bisnis dan pusat Pemerintahan

sekaligus mengurangi kepadatan penduduk (Koran Tempo, 15 Agustus 2019). [23] sebagai contoh terhadap pemindahan IKN di Brazil menunjukkan tidak terdapat kerugian ekonomi yang terjadi di Rio de Janeiro sekaligus tercapainya peningkatan pertumbuhan ekonomi di Brasilia (Bappenas, 26 Juni 2019).[23]

Terdapat pandangan pihak lain terhadap beberapa resiko yang diakibatkan dari pemindahan IKN ke luar pulau jawa yaitu kesiapan daerah tujuan dalam aspek infrastruktur yang dibutuhkan untuk mendukung penyelenggaraan Pemerintahan dan resiko penambahan beban anggaran negara apabila terjadi kegagalan pembangunan yang dilakukan oleh pihak swasta.[23] Adanya ketidakseimbangan ekonomi merupakan dampak dari tingginya disparitas pembangunan antar-wilayah di seluruh Indonesia. Ketidakseimbangan ekonomi dalam suatu negara jika tidak segera dilakukan dengan kebijakan yang tepat akan berdampak kepada permasalahan multidimensi. Untuk mengatasi ketidakseimbangan tersebut maka ada kaitannya dengan kecenderungan dalam sebuah daerah yang sudah lebih maju akan mengalami percepatan pertumbuhan ekonomi dibandingkan wilayah yang masih tertinggal, maka dari itu Pemerintah yang menganut sistem perekonomian pasar maupun terpusat akan mengarahkan pembangunan dengan mengurangi disparitas antar daerah.[24]

Dengan semakin kecilnya disparitas antar daerah, maka potensi percepatan pertumbuhan ekonomi secara nasional akan semakin tinggi. Dari aspek ekonomi, sebesar 58,49% kontribusi Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) nasional disumbang oleh Pulau Jawa, di mana wilayah DKI Jakarta dan sekitarnya menyumbang sebesar 20,85%. Ironisnya wilayah lain hanya mampu berkontribusi kurang dari separuh kontribusi PDRB dari pulau jawa. Kontribusi ini juga berbanding lurus dengan laju pertumbuhan ekonomi di mana pulau jawa mencatat angka 5,61% pada tahun 2017 lebih tinggi dibandingkan mayoritas wilayah lain di Indonesia.[25]

Konsep pertumbuhan menekankan bahwa pusat perekonomian tidak akan muncul secara alami. Pusat pertumbuhan ekonomi baru tidak akan muncul tanpa dorongan inovasi dan teknologi oleh perusahaan/industri yang beraglomerasi di suatu wilayah. Skema *hinterland* memungkinkan sebuah wilayah yang sudah stabil dapat memberikan dampak ekonomi kepada wilayah yang berlokasi di sekitarnya.[26] Teori inilah yang menjelaskan perkembangan ekonomi di wilayah penyangga DKI Jakarta dan pulau jawa secara umum semakin cepat dibandingkan daerah lain. Dengan demikian

Pemerintah harus mengintervensi percepatan pertumbuhan yang terlalu berpusat di DKI Jakarta dan pulau Jawa dengan cara pemindahan IKN dan membentuk wilayah pertumbuhan ekonomi baru.[23]

Pemindahan ibu kota negara selain faktor ekonomi tentu ada faktor hukum yang menjadi alasan pemindahan ibu kota negara yaitu sistem ketatanegaraan Indonesia sebagaimana Presiden sebagai kepala negara dan kepala Pemerintahan. Keputusan Presiden Jokowi memindahkan ibu kota negara tentu harus didasari dengan persetujuan dari lembaga lainnya. Presiden tidak mempunyai kewenangan mutlak terhadap pemindahan ibu kota negara namun presiden dapat mengusulkan dan harus mendapat persetujuan dari lembaga perwakilan rakyat.

Pancasila sebagai dasar negara Indonesia tentu merupakan cita hukum Indonesia sehingga pemindahan ibu kota negara bertujuan untuk kesejahteraan dan kemakmuran seluruh wilayah dan masyarakat Indonesia. Cita Hukum Indonesia adalah Pancasila yang salah satu implementasinya adalah asas Pemerintahan berdasarkan sistem konstitusi adalah menempatkan undang-undang sebagai dasar dan batas penyelenggaraan kegiatan Pemerintahan.[27]

Pemindahan ibu kota negara tentu harus memiliki dasar hukum terlebih dahulu sebagaimana berdasarkan surat presiden dan draf RUU IKN diserahkan Menteri Sekretaris Negara Pratikno dan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Bappenas Suharso Monoarfa kepada pimpinan DPR di Kompleks Parlemen, Jakarta, Rabu siang bahwa Undang-Undang ini terdiri dari 34 pasal dan 9 bab, dan telah disusun sedemikian rupa mengikuti kaidah-kaidah penyusunan sebuah rancangan Undang-Undang, isi dari RUU IKN antara lain mengenai visi ibu kota negara, bentuk pengorganisasian dan pengelolaan ibu kota negara, serta tahap-tahap pembangunan ibu kota negara, termasuk tahap pemindahan ibu kota dan pembiayaannya.[28]

Selain faktor hukum dalam pemindahan ibu kota negara tentu struktur masyarakat menjadi hal yang penting terutama wilayah Provinsi Kalimantan Timur yang sebagian masyarakatnya adalah pendatang. Kompleksitas dari struktur masyarakat tentu akan berpengaruh pada pemindahan ibu kota negara karena diterimanya pemindahan ibu kota negara tentu akan berhubungan pada proses pembangunan ibu kota negara. Terdapat beberapa strategi yang diimplementasikan untuk pembangunan dengan

karakteristik wilayah tertentu, yaitu: (1) pembangunan wilayah dengan potensi dan daya ungkit pertumbuhan ekonomi nasional yang tinggi, dengan menitikberatkan pada percepatan pembangunan pusat-pusat pertumbuhan dan pembangunan perkotaan metropolitan. (2) pembangunan wilayah dengan skala ekonomi wilayah dan ekonomi lokal yang potensial, dengan menitikberatkan pada pembangunan pusat kegiatan wilayah atau lokal, kawasan perdesaan, dan kota-kota sedang. (3) pembangunan wilayah dengan infrastruktur dan pelayanan dasar yang tertinggal, yang menitikberatkan pada pembangunan di daerah tertinggal, kawasan perbatasan, daerah kepulauan, dan kawasan timur Indonesia.[29]

Faktor masyarakat tentu akan mempengaruhi keberlangsungan ibu kota negara sehingga masyarakat perlu diberdayakan untuk pengembangan wilayah ibu kota negara. Pemberdayaan masyarakat secara aktif sebagai bagian untuk memberikan ruang masyarakat dalam mengembangkan usaha. Peran UMKM dalam pemerataan ekonomi di ibu kota baru tentu akan memberikan tingkat kesejahteraan pada pelaku UMKM tersebut. Latar belakang pemindahan ibu kota negara ke Provinsi Kalimantan Timur tentu ditinjau dari berbagai aspek yaitu aspek ekonomi, aspek hukum, dan aspek masyarakat.

Aspek ekonomi yaitu pemindahan ibu kota negara akan memunculkan sistem ekonomi baru di wilayah Kalimantan dan wilayah timur sehingga akan terciptanya pemerataan ekonomi secara luas karena letak ibu kota negara yang berada pada posisi tengah Negara Indonesia. Pemulihan ekonomi di masing-masing wilayah akan mengalami perubahan pasca pemindahan ibu kota negara karena daya tarik pelaku usaha seperti UMKM semakin berkembang dan maju akibat pusat Pemerintahan yang dapat dijangkau dengan mudah.

Aspek hukum yaitu pemindahan ibu kota negara berdasarkan cita-cita negara yang tertuang dalam dasar Negara Indonesia yaitu untuk kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Amanah Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 tentu menjadikan dasar pemindahan ibu kota negara dalam menciptakan rasa keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Pemindahan ibu kota negara harus memiliki dasar hukum yang kuat sehingga dapat menjadi landasan utama dalam pemindahan ibu kota negara. Dampak pemindahan ibu kota negara tentu akan berhubungan dalam kelestarian masyarakat hukum adat sehingga keberagaman masyarakat hukum adat juga menjadi hal yang tidak dapat dipisahkan.

Aspek masyarakat dalam pemindahan ibu kota negara berkaitan dengan demografi heterogen masyarakat Kalimantan Timur sehingga aspek diterimanya pemindahan ibu kota negara menjadi hal yang utama. Keberagaman masyarakat Kalimantan Timur dengan beberapa adat istiadat tentu menjadi nilai tersendiri untuk menampilkan identitas bangsa kepada dunia. Tujuan pemindahan ibu kota negara yang tidak hanya memindahkan pusat Pemerintahan namun diharapkan pemindahan ibu kota negara menjadi ciri khas bangsa Indonesia dengan keberagaman budaya yang sangat kuat. Tidak dapat dipisahkan masyarakat dan pembangunan ibu kota negara sehingga kehadiran masyarakat tentu harus menjadi bagian dalam proses pembangunan ibu kota negara.

### **Dampak Perpindahan Ibu Kota Negara terhadap Pemulihan Ekonomi**

Dampak akibat pemindahan ibu kota negara tentu bertumpu pada aspek ekonomi sebagaimana dalam kajiannya Bappenas menyatakan bahwa pemindahan IKN akan memberikan dampak positif terhadap perekonomian nasional dengan prediksi kenaikan PDRB sebesar 0,1%. Bappenas menyatakan bahwa kenaikan PDRB bersumber dari pemanfaatan sumber daya potensial seperti pembukaan lahan untuk keperluan infrastruktur produktif dan pembukaan lapangan kerja bagi sumber daya manusia terampil yang selama ini belum memanfaatkan.

Kebijakan persaingan usaha dalam proses pemindahan ibu kota negara ditinjau dari aspek ekonomi sebagaimana berdampak pada persaingan usaha pada wilayah tersebut sehingga adanya perhitungan dalam proses pemindahan ibu kota berhubungan dengan adanya peranan hukum untuk menciptakan efektivitas dari pemindahan ibu kota negara. Menurut Posner berperannya hukum harus dilihat dari segi nilai (*value*), kegunaan (*utility*) dan efisiensi (*efficiency*) sebagaimana Posner mendefinisikan efisiensi dengan mengatakan: "alokasi sumber daya di mana nilainya harus dimaksimalkan". Selanjutnya Posner mengemukakan pandangannya tentang penggunaan teori ekonomi dalam hukum dengan mengatakan "terdapat beberapa doktrin lembaga terhadap sistem hukum yang paling baik dipahami dan dijelaskan sebagai upaya untuk mempromosikan".[30]

Kebijakan persaingan usaha terhadap pemindahan ibu kota negara tentu harus mampu memberikan kesejahteraan bagi pelaku usaha yang ada di wilayah Provinsi Kalimantan Timur sebagai wilayah yang terhubung secara langsung pada ibu kota negara. Peran KPPU

untuk menciptakan iklim persaingan usaha secara sehat menjadi hal yang penting untuk dilaksanakan sehingga dampak perpindahan ibu kota negara tidak hanya sekedar memindahkan pusat Pemerintahan saja namun mampu memberikan dampak perputaran ekonomi secara efektif dan efisien terhadap kesejahteraan masyarakat.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebagai dasar setiap pelaku usaha untuk tidak melakukan pelanggaran dalam menjalankan usahanya. Pengaturan terkait persaingan usaha tidak hanya bersumber pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 namun landasan dasar negara Pancasila sila ke-5 bahwa keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia, makna dari sila ke-5 ini memberikan arah bahwa negara harus menjamin rasa keadilan bagi seluruh masyarakat Indonesia terutama dalam proses persaingan usaha yang harus mampu menciptakan keadilan bagi masyarakat UMKM hingga pelaku usaha skala besar dalam menjalankan usahanya.

Dampak perpindahan ibu kota negara tidak hanya sekedar memindahkan ibu kota negara atas dasar rancangan undang-undang ibu kota negara namun adanya proses ekonomi secara merata di seluruh Indonesia menjadi hal penting sebagai gambaran dasar kesejahteraan yang merata di seluruh wilayah Indonesia khususnya wilayah timur. Ketimpangan perekonomian yang ada di pulau Jawa tentu memberikan kesenjangan yang tidak merata dalam proses pemerataan ekonomi. Perpindahan ibu kota negara sebagai bagian pemerataan ekonomi pun menjadi bagian dalam pemulihan ekonomi bagi seluruh wilayah Indonesia bagian timur hingga barat.

Proses pemindahan ibu kota negara tentu berdampak akan beberapa hal yang menjadi indikasi pelanggaran persaingan usaha sebagaimana terdapat hal-hal yang perlu diperhatikan dalam proses tender pengadaan barang dan jasa dalam pembangunan ibu kota negara yaitu pertama, masih adanya beberapa hubungan seperti hubungan kekerabatan menjadi hal yang perlu diperhatikan dalam proses pengadaan barang dan jasa sebagaimana hubungan tersebut dapat terjadi secara vertikal dan horizontal, kedua, tidak adanya netralitas dalam proses tender akan berdampak pada proses pembangunan ibu kota negara.

Perpindahan ibu kota negara tidak hanya terfokus pada aturan hukum hingga tahapan rencana pemindahan dalam kurun waktu

tertentu namun adanya upaya yang dilakukan pelaku usaha untuk dapat melakukan tender proses pembangunan ibu kota negara memberikan pengaruh terhadap kelancaran proses pemindahan ibu kota negara. Peran KPPU untuk menjaga iklim persaingan usaha secara sehat dalam proses pemindahan ibu kota negara harus sejalan dengan kebijakan persaingan usaha. Agar implementasi Undang-Undang Anti Monopoli serta peraturan pelaksanaannya dapat berjalan efektif sesuai asas dan tujuannya. Komisi Pengawas Persaingan Usaha sebagai lembaga independen yang terlepas dari pengaruh Pemerintah dan pihak lain berwenang melakukan pengawasan persaingan usaha dan menjatuhkan sanksi terhadap pelaku usaha yang terindikasi melakukan pelanggaran dalam persaingan usaha.

Secara spesifik Bappenas memperhitungkan akan terjadi peningkatan upah tenaga kerja bagi wilayah sekitar yang dicerminkan dengan kenaikan *price of labour* sebesar 1,37% (Bappenas, 26 Juni 2019). Rencana pemindahan IKN juga berdampak terhadap kenaikan inflasi secara nasional.[31] Bambang Brodjonegoro memperkirakan akan terdapat kenaikan inflasi sebesar 0,2% selama proses perpindahan IKN. Kenaikan inflasi berasal dari perbaikan pendapatan masyarakat yang tentunya juga diikuti oleh kenaikan harga barang kebutuhan pokok. Namun inflasi tersebut diperkirakan tidak akan terlalu mempengaruhi daya beli secara nasional karena kenaikan harga hanya terpusat di lokasi IKN baru dan wilayah sekitarnya. [31]

Keberadaan pelaku usaha untuk berinvestasi tentu harus diimbangi dengan pemberian insentif untuk memberikan daya tarik bagi pelaku usaha dalam berinvestasi di ibu kota negara yang baru. Peningkatan arus perdagangan akan berdampak pertumbuhan kawasan industri di IKN yang terhubung dengan wilayah lain di Indonesia. Kebijakan dalam investasi tentu akan berdampak pada ketersediaan lapangan kerja di ibu kota negara. Proses pemulihan ekonomi tercipta akibat Meningkatnya pendapatan masyarakat sekaligus meningkatkan PDRB lokal.

Pemindahan IKN diprediksi akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi secara nasional dengan tingkat inflasi yang terjaga sebagaimana tingkat kesejahteraan masyarakat di lokasi IKN baru akan meningkat dan berpotensi untuk mengurangi ketimpangan ekonomi antara Pulau Jawa dan luar Pulau Jawa khususnya wilayah timur.

**Tabel 1.**

Kontribusi PDRB dan Pertumbuhan Daerah di Indonesia

| Daerah           | Kontribusi PDRB (%) | Pertumbuhan Ekonomi (%) |
|------------------|---------------------|-------------------------|
| Sumatera         | 21,66               | 4,30                    |
| Kalimantan       | 8,20                | 4,33                    |
| Jawa             | 58,49               | 5,61                    |
| Sulawesi         | 6,11                | 6,99                    |
| Maluku dan Papua | 2,43                | 4,89                    |

Kunci utama keberhasilan pemindahan ibu kota negara terletak pada pemimpin Pemerintahan dengan mempertimbangkan berbagai aspek. Selain mempertimbangkan berbagai aspek tentu diperlukan persetujuan oleh sejumlah lembaga dan tokoh masyarakat di wilayah tersebut. Salah satu contoh negara yang berhasil memindahkan ibu kota negara adalah Negara Kazakhstan. Keberhasilan Negara Kazakhstan tentu terdiri beberapa faktor sehingga berdampak pada kemajuan negara tersebut. Terdapat alasan pemindahan ibu kota negara kazakhstan dari Almaty ke Astana (yang kini Nur-Sultan) yaitu 1) letak yang strategis untuk menjalankan administrasi Pemerintahan dan mempermudah komunikasi Pemerintah pusat dan daerah sebagaimana berkembangnya ibu kota tersebut, 2) pemerataan ekonomi akan lebih mudah dilakukan dengan pemindahan ibu kota karena adanya perpindahan tenaga kerja dari seluruh wilayah provinsi, 3) lokasi ibu kota baru yang letaknya strategis, relatif lebih tanah dari ancaman bencana alam, pasokan air dan makanan yang memadai, 4) ketersediaan ruang untuk pengembangan kota.[32]

Melihat keberhasilan pemindahan ibu kota Negara Kazakhstan tentu tidak dapat secara penuh diterapkan perlu adanya kajian terhadap dampak perpindahan ibu kota negara berdasarkan tingkat kemampuan dan keberhasilan perpindahan ibu kota negara. Pertimbangan berbagai aspek akan terlihat bagaimana proses perpindahan ibu kota negara. Dampak perpindahan ibu kota negara dalam pemulihan ekonomi tentu harus sejalan dengan cita-cita bangsa Indonesia. Pemulihan ekonomi dalam perpindahan ibu kota negara akan terlaksana dengan kerja sama beberapa stakeholder.

Dampak perpindahan ibu kota negara pada aspek hukum tentu terletak pada ketentuan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang



Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibu Kota Jakarta sebagai Ibu Kota Negara Republik Indonesia sehingga secara tegas undang-undang tersebut menyebutkan bahwa ibukota adalah Jakarta maka apabila ada perpindahan maka harus dilakukan revisi atau dibentuknya undang-undang yang mengatur secara khusus terkait ibu kota negara yang baru. Pemisahan pusat Pemerintahan dan bisnis tentu harus secara jelas disebutkan dalam undang-undang sehingga tidak menimbulkan aspek yang berbeda terhadap makna dalam penyebutan ibu kota negara. Sebelum melaksanakan perpindahan ibu kota negara tentu diperlukan undang-undang yang mengatur secara jelas dan rinci terkait ibu kota negara yang baru sehingga dasar hukum dalam perpindahan dapat dimaknai sebagai cita-cita bangsa yang memuat norma-norma dan nilai-nilai Bangsa Indonesia.

Dampak perpindahan ibu kota negara dalam aspek hukum tentu mengenai legalitas pengadaan tanah di ibu kota negara sehingga tidak memunculkan konflik antar masyarakat dan Pemerintah. Pengadaan tanah untuk ibu kota negara menjadi hal yang sangat penting karena dasar hukum pengadaan tanah ibu kota negara baru harus menjelaskan secara jelas dan rinci sehingga dibutuhkan peraturan presiden sebagai turunan untuk mengatur pengadaan tanah di ibu kota baru Negara Indonesia. Konflik yang berkaitan dengan tanah tentu menjadi hal yang umum pada saat proses pembangunan pada suatu wilayah sehingga aspek hukum yang mengatur mengenai legalitas tanah hingga ganti rugi apabila adanya peralihan hak tanah terhadap masyarakat setempat.

Berbagai aspek hukum yaitu hukum yang mengatur tentang pengadaan tanah, pengadaan barang dan jasa menjadi hal yang penting karena akan berakibat pada proses perpindahan ibu kota negara. Salah satu pengadaan barang dan jasa atau investor yang akan masuk pada proses pembangunan ibu kota negara tentu akan berindikasi adanya persaingan usaha sehingga rawan terjadinya pelanggaran dalam iklim persaingan usaha. Pentingnya menjaga iklim persaingan usaha akan berdampak pada proses pemulihan ekonomi secara merata sebagaimana perpindahan ibu kota negara upaya pemerataan ekonomi di seluruh wilayah Indonesia. Dampak terhadap perpindahan ibu kota negara akan berhubungan terhadap daya beli masyarakat sehingga faktor pemberdayaan masyarakat menjadi hal yang penting untuk dilakukan.

Dampak perpindahan ibu kota negara bagi masyarakat Provinsi Kalimantan Timur tentu berhubungan dengan ketersediaan lapangan kerja dan perputaran ekonomi yang secara aktif di wilayah tersebut. Tidak hanya di wilayah Provinsi Kalimantan Timur namun wilayah timur akan berdampak juga sebagaimana semakin terjangkaunya pusat Pemerintahan. Pembangunan di wilayah timur tentu menjadi hal yang penting untuk dapat mengembangkan masyarakatnya terutama pelaku usaha yang bisa menjalankan bisnisnya dengan sarana prasarana yang tersedia.

## Kesimpulan

Pemindahan ibu kota negara tentu disebabkan oleh beberapa faktor sehingga perlunya pemindahan ibu kota untuk pemerataan perekonomian yang tidak hanya terfokus di pulau jawa. Pemerataan ekonomi di seluruh wilayah Indonesia sangatlah penting sebagai upaya memulihkan ekonomi di beberapa daerah sehingga proses perekonomian tersebar secara merata. Ketimpangan aktivitas Pemerintahan dan bisnis yang berpusat di pulau jawa khususnya DKI Jakarta tentu akan menghambat proses pertumbuhan ekonomi dan pemulihan ekonomi pada masing-masing wilayah di seluruh Indonesia.

Pemilihan wilayah Kabupaten Penajam Paser Utara dan Kabupaten Kutai Kartanegara tentu berdasarkan analisis dan kajian terhadap titik tengah wilayah Indonesia sehingga akan memudahkan wilayah timur dan tengah untuk mengembangkan potensi daerah. Konsep Ibu kota negara yang baru dengan lima visinya yaitu pertama, sebagai simbol identitas bangsa, kedua sebagai kota yang *smart, green, beautiful* dan *sustainable*, ketiga modern dan berstandar internasional, keempat tata kelola Pemerintahan yang efisien dan efektif, kelima sebagai pendorong pemerataan ekonomi di Kawasan Timur Indonesia.

Perpindahan ibu kota negara tidak hanya sekedar memindahkan pusat Pemerintahan semata namun perlu adanya tindak lanjut dalam perpindahan ibu kota negara di masa yang akan datang. Perpindahan ibu kota negara sebagai bagian dalam pemerataan ekonomi wilayah Indonesia yang tidak hanya terfokus pada pulau jawa namun pembangunan harus dilaksanakan di luar pulau jawa terutama wilayah timur. Potensi sumber daya alam yang ada di wilayah seluruh Indonesia tentu harus dilaksanakan secara maksimal sehingga dapat membantu proses pemulihan ekonomi melalui lapangan kerja yang tersedia.

Dalam upaya perpindahan ibu kota negara tentu ada upaya persaingan dalam proses tender di ibu kota negara sehingga peran KPPU dalam menjaga iklim persaingan usaha sangatlah penting. Hasil laporan masyarakat hingga inisiatif KPPU terhadap dugaan pelanggaran pada persaingan usaha menjadi titik awal untuk menciptakan iklim persaingan usaha secara sehat tidak terkecuali pada tender atau investor yang akan masuk ke wilayah ibu kota negara yang baru. Pindahan ibu kota negara yang tidak hanya terfokus pada pemindahan semata namun perlu adanya kajian terhadap tender yang masuk pada proses pembangunan ibu kota negara sehingga pemindahan ibu kota negara dapat berdampak pada pemulihan ekonomi di seluruh wilayah Indonesia bagian timur hingga barat.

Melihat beberapa negara yang sudah berhasil memindahkan ibu kota negara setidaknya menjadi gambaran bagi Pemerintah untuk dapat mengkaji lebih teliti dan jelas dalam proses pemindahan ibu kota negara. Pemerataan ekonomi sebagai upaya pemulihan ekonomi yang tidak merata menjadi hal penting untuk dilaksanakan sehingga masyarakat terutama pihak UMKM juga dapat merasakan atas perputaran ekonomi secara merata di seluruh wilayah Indonesia.

### Ucapan Terima Kasih

Terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu dan meluangkan waktu untuk menyelesaikan tulisan ini. Semoga tulisan ini dapat bermanfaat bagi seluruh masyarakat yang membacanya.

### Daftar Pustaka

- [1] D. Herdiana, "Menemukenali Syarat Keberhasilan Pemindahan Ibu Kota Negara [Identifying Conditions for Successful Relocation of the Nation's Capital]," *J. Polit. Din. Masal. Polit. Dalam Negeri dan Hub. Int.*, vol. 11, no. 1, hal. 1-18, 2020.
- [2] Z. F. Aditya dan A. B. Fuadi, "Konseptualisasi Omnibus Law Dalam Pemindahan Ibukota Negara," *J. Ilm. Kebijak. Huk.*, vol. 15, no. 1, hal. 149-164, 2021.
- [3] P. M. Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Kencana, 2008.
- [4] Jamilah / Seksi TURT, "Pemulihan Ekonomi Nasional Dimulai dari UMKM," Okt 16, 2020. <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kanwil-sumut/baca-artikel/13495/Pemulihan-Ekonomi-Nasional-Dimulai-dari-UMKM.html> (diakses Okt 03, 2021).
- [5] Media Digital, "Sektor UMKM Jadi Kunci Pemulihan Ekonomi Di Tengah Pandemi - Ekonomi Bisnis.com," Okt 12, 2020. <https://ekonomi.bisnis.com/read/20201012/9/1303691/sector-umkm-jadi-kunci-pemulihan-ekonomi-di-tengah-pandemi> (diakses Okt 03, 2021).
- [6] Yudho Winart, K. untuk baca: <https://newssetup.kontan.co.id/news/sri-mulyani-mengapresiasi-umkm-memiliki-peran-sangat-penting-d>. LastNameArtikel ini telah tayang di Kontan.co.id dengan judul "Sri Mulyani mengapresiasi UMKM memiliki peran sangat penting dalam perekonomian," dan Editor: Yudho Winarto | Reporter: Yusuf Imam Santoso, "Sri Mulyani mengapresiasi UMKM memiliki peran sangat penting dalam perekonomian," Apr 19, 2021. <https://newssetup.kontan.co.id/news/sri-mulyani-mengapresiasi-umkm-memiliki-peran-sangat-penting-dalam-perekonomian?page=all> (diakses Okt 03, 2021).
- [7] Sambas, "Bukan Main! Peran UMKM Sangat Penting Dalam Pemulihan Ekonomi - Oentoek Rakjat," Sep 14, 2021. <https://oentoekrakjat.com/2021/09/14/bukan-main-peran-umkm-sangat-penting-dalam-pemulihan-ekonomi/> (diakses Okt 03, 2021).
- [8] Biqwanto Situmorang, "Dukungan Pemerintah untuk UMKM bisa percepat pemulihan ekonomi - ANTARA News," Mei 05, 2021. <https://www.antaranews.com/berita/2139678/dukungan-Pemerintah-untuk-umkm-bisa-percepat-pemulihan-ekonomi> (diakses Okt 03, 2021).
- [9] Rr. Ariyani Yakti Widyastuti, "Sri Mulyani Sebut Program Pemindahan Ibu Kota Masuk ke Kebijakan Fiskal 2022 - Bisnis Tempo.co," Jun 01, 2021. <https://bisnis.tempo.co/read/1467653/sri-mulyani-sebut-program-pemindahan-ibu-kota-masuk-ke-kebijakan-fiskal-2022/full&view=ok> (diakses Okt 03, 2021).
- [10] Hasya Nindita, "Kepala Bappenas Yakin Pemindahan Ibu Kota Picu Pemulihan ekonomi," Apr 06, 2021. <https://www.kompas.tv/article/161676/kepala-bappenas-yakin-pemindahan-ibu-kota-picu-pemulihan-ekonomi> (diakses Okt 03, 2021).
- [11] Seliana Intan Tri, "Pembangunan Ibu Kota Negara Sebagai Strategi Pemulihan Ekonomi," Apr 26, 2021. <https://www.saibumi.com/artikel-109470-pembangunan-ibu-kota-negara-sebagai-strategi-pemulihan-ekonomi.html> (diakses Okt 03, 2021).
- [12] Dian Erika Nugraheny, "Istana: Proyek Ibu Kota Negara Baru Jadi Strategi Pemulihan Ekonomi akibat Pandemi," Apr 21, 2021. <https://nasional.kompas.com>

- com/read/2021/04/22/14023721/istana-proyek-ibu-kota-negara-baru-jadi-strategi-pemulihan-ekonomi-akibat (diakses Okt 03, 2021).
- [13] Hilel Hodawya, "4 Negara di Dunia yang Pernah Memindahkan Ibu Kotanya Halaman all - Kompas.com," Agu 25, 2019. <https://megapolitan.kompas.com/read/2019/08/25/08224361/4-negara-di-dunia-yang-pernah-memindahkan-ibu-kotanya?page=all> (diakses Okt 03, 2021).
- [14] K. Tanjung dan J. Siregar, "Fungsi dan Peran Lembaga KPPU Dalam Praktik Persaingan Usaha Di Kota Medan," *J. Mercat.*, vol. 6, no. 1, hal. 64–85, 2013.
- [15] A. N. Hayati, "Analisis Tantangan dan Penegakan Hukum Persaingan Usaha pada Sektor E-Commerce di Indonesia," *J. Penelit. Huk. Jure*, vol. 21, no. 1, hal. 109–122, 2021.
- [16] D. Mulyadi dan I. Rusydi, "Efektivitas Peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Dalam Penanganan Kasus Persaingan Usaha Tidak Sehat," *J. Ilm. Galuh Justisi*, vol. 5, no. 1, hal. 81–95, 2017.
- [17] Murti Ali Lingga, "KPPU Ingatkan Pemerintah soal Pengadaan Barang dan Jasa untuk Ibu Kota Baru," Sep 03, 2019. <https://money.kompas.com/read/2019/09/03/181700026/kppu-ingatkan-Pemerintah-soal-pengadaan-barang-dan-jasa-untuk-ibu-kota-baru> (diakses Okt 03, 2021).
- [18] Komisi Pengawas Persaingan Usaha, "Peran KPPU dalam Percepatan Pemulihan Ekonomi Nasional di Era Pandemi Covid-19 | KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA," Nov 20, 2020. <https://kppu.go.id/blog/2020/11/peran-kppu-dalam-percepatan-pemulihan-ekonomi-nasional-di-era-pandemi-covid-19-2/> (diakses Okt 03, 2021).
- [19] Ahmed Kurnia, "Indonesia.go.id - Memastikan Dasar Hukum Ibu Kota Negara Baru," Mei 31, 2021. <https://indonesia.go.id/kategori/editorial/2851/memastikan-dasar-hukum-ibu-kota-negara-baru> (diakses Nov 01, 2021).
- [20] Komisi Pengawas Persaingan Usaha, "Dua Puluh Satu Tahun KPPU: Tantangan Bagi KPPU dalam Pemulihan Ekonomi Nasional | KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA," *Website*, Jun 07, 2021. <https://kppu.go.id/blog/2021/06/dua-puluh-satu-tahun-kppu-tantangan-bagi-kppu-dalam-pemulihan-ekonomi-nasional/> (diakses Okt 03, 2021).
- [21] Fitri Novia Heriani, "4 Poin Penting Terkait Penegakan Hukum Persaingan Usaha dalam UU Cipta Kerja," Nov 05, 2021. <https://m.hukumonline.com/berita/baca/lt5fa38acac9fab/4-poin-penting-terkait-penegakan-hukum-persaingan-usaha-dalam-uu-cipta-kerja/?page=3> (diakses Nov 01, 2021).
- [22] Eka Yudha Saputra, "Pemindahan Ibu Kota Negara-negara Lain - Dunia Tempo.co," *Website*, Agu 09, 2019. [https://dunia.tempo.co/read/1234211/pemindahan-ibu-kota-negara-negara-lain?page\\_num=2](https://dunia.tempo.co/read/1234211/pemindahan-ibu-kota-negara-negara-lain?page_num=2) (diakses Okt 03, 2021).
- [23] S. A. F. Silalahi, "Dampak Ekonomi dan Resiko Pemindahan Ibu Kota Negara," *Info Singk.*, 2019.
- [24] S. S. Nurzaman, *Perencanaan Wilayah Dalam Konteks Indonesia*. Penerbit ITB, 2012.
- [25] M. P. P. Nasional dan K. Bappenas, "Dampak Ekonomi dan Skema Pembiayaan Pemindahan Ibu Kota Negara," *Disampaikan dalam Dialog Nas. II Pemindahan Ibu Kota Negara, Menuju Ibu Kota Masa Depan Smart, Green Beautiful, Jakarta*, vol. 26, 2019.
- [26] B. Fleisher, H. Li, dan M. Q. Zhao, "Human Capital, Economic Growth, And Regional Inequality In China," *J. Dev. Econ.*, vol. 92, no. 2, hal. 215–231, 2010.
- [27] F. Hadi dan F. Gandryani, "OMBUDSMAN DAERAH DALAM RANGKA REFORMASI BIROKRASI DI DAERAH: STUDI KELEMBAGAAN LEMBAGA OMBUDSMAN DIY," *Simp. Huk. Indones.*, vol. 1, no. 1, hal. 617–636, 2019.
- [28] Ardito Ramadhan, "Babak Baru Pemindahan Ibu Kota: RUU IKN Diserahkan ke DPR Halaman all - Kompas.com," *Website*, Sep 30, 2021. <https://nasional.kompas.com/read/2021/09/30/08532981/babak-baru-pemindahan-ibu-kota-ruu-ikn-diserahkan-ke-dpr?page=all> (diakses Okt 03, 2021).
- [29] Kementerian PPN/ Bappenas, "Kementerian PPN/Bappenas :: Berita," *Website*, Jul 10, 2018. <http://www1.bappenas.go.id/id/berita-dan-siaran-pers/indonesia-development-forum-2018-terobosan-mengatasi-kesenjangan-dalam-tingkat-regional/> (diakses Okt 03, 2021).
- [30] M. Murni, "Analisis Ekonomi Terhadap Pasal-pasal Hukum Persaingan USAHA Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999," *Arena Huk.*, vol. 5, no. 1, hal. 21–30, 2012.
- [31] Ayu Lestari Wahyu Puranidhi, "Pemindahan Ibu Kota Dongkrak Inflasi 0,2 Persen - Bisnis Liputan6.com," Jun 26, 2019. <https://www.liputan6.com/bisnis/read/3998755/pemindahan-ibu-kota-dongkrak-inflasi-02-persen> (diakses Okt 03, 2021).
- [32] Azizah Fitriyanti, "Dari Almaty ke Nur-Sultan, ibu kota baru Kazakhstan yang jadi legasi - ANTARA News," *Website*, Agu 01, 2019. <https://www.antaraneews.com/berita/987420/dari-almaty-ke-nur-sultan-ibu-kota-baru-kazakhstan-yang-jadi-legasi> (diakses Okt 03, 2021).

# Ketidaktahuan Pelaku Usaha sebagai Alasan Keterlambatan Notifikasi Merger dan Akuisisi

(Implementasi Peran KPPU dalam Penanganan Merger dan Akuisisi di Masa Pandemi Covid-19)

**Rilda Murniati**

Rilda\_murniati@ymail.com

Fakultas Hukum Universitas Lampung

## **Abstract**

*Indonesia's Competition Law adopts a post-merger notification system after the legally effective date of merger and acquisition has resulted in notification delays by business actors. During the Covid-19 pandemic, for more than 1-year (11 February 2020 to 11 April 2021), KPPU has examined and decided 17 (seventeen) cases of late notification which meet the limits on asset value and/or sales value and result in mandatory notification but late because of ignorance of business actors. KPPU in its decision made the ignorance of business actors as a reason to ease the late penalty fine. The KPPU Assembly in its 6 (six) decisions enforces a provision for submitting a copy of the bank guarantee document in the amount of 20% (twenty percent) of the value of the fine to the KPPU no later than 14 (fourteen) working days after receiving the notification of this decision if the Reported Party submits an objection. In the future, it is hoped that KPPU will use the reasons for the ignorance of business actors as a burdensome reason because this notification policy has been in effect since the enactment of Government Regulation No. 57 of 2010.*

**Keywords:** Merger, Notification, Delay, Ignorance

## **Abstrak**

Hukum Persaingan Indonesia menganut sistem post-merger notification setelah tanggal berlaku efektif yuridis merger dan akuisisi telah mengakibatkan keterlambatan notifikasi oleh pelaku usaha. Di masa pandemi Covid-19, kurun waktu 1 tahun lebih (11 Februari 2020 sampai dengan 11 April 2021), KPPU telah memeriksa dan memutuskan 17 (tujuh belas) perkara keterlambatan notifikasi yang memenuhi batasan nilai aset dan/atau nilai penjualan dan berakibat wajib dinotifikasi tetapi terlambat karena ketidaktahuan pelaku usaha. KPPU dalam putusan menjadikan ketidaktahuan pelaku usaha sebagai alasan yang meringankan sanksi denda keterlambatan. Majelis KPPU dalam 6 (enam) putusannya memberlakukan ketentuan penyerahan salinan dokumen jaminan bank sebesar 20% (dua puluh persen) dari nilai denda kepada KPPU paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima pemberitahuan putusan ini, jika Terlapor mengajukan keberatan. Di masa mendatang, diharapkan KPPU menjadikan alasan ketidaktahuan pelaku usaha sebagai alasan memberatkan karena kebijakan notifikasi ini telah berlaku sejak ditetapkannya PP No.57 Tahun 2010.

**Kata Kunci:** Merger, Notifikasi, Keterlambatan, Ketidaktahuan

## Pendahuluan

Merger dan akuisisi adalah kerja sama ekonomi antar perusahaan sebagai perbuatan hukum yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (disingkat UU No.5 Tahun 1999). UU No.5 Tahun 1999 menggunakan istilah penggabungan, peleburan dan pengambilalihan yang dengan istilah yang sama digunakan dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT). Namun, istilah umum dalam praktik bisnis sebagai serapan dari Bahasa Inggris ialah merger (*merger*), konsolidasi (*consolidation*), akuisisi (*acquisition* atau *take over*). Berdasarkan data yang disajikan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam kurun 10 (sepuluh) tahun yaitu tahun 2010 sampai tahun 2019 diperoleh fakta bahwa akuisisi menjadi bentuk kerja sama sering digunakan, terbukti pada tahun 2019 terdapat 117 dan pada tahun 2020 terdapat 188 akuisisi saham yang diberitahukan kepada KPPU. Sedangkan merger, pada tahun 2019 dan 2020 masing-masing hanya terdapat 3 (tiga) merger dan konsolidasi tidak terdapat data yang diberitahukan kepada KPPU[8]. Dengan fakta hukum tersebut menjadi alasan digunakan merger dan akuisisi sebagai istilah dalam penelitian ini.

UU No.5 Tahun 1999 mengatur larangan bagi perusahaan dalam melakukan merger, konsolidasi dan akuisisi dalam Pasal 28 dan Pasal 29 UU No.5 Tahun 1999 yaitu bahwa setiap merger dan akuisisi yang berakibat nilai aset dan/atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu wajib dilaporkan atau diberitahukan kepada KPPU. Kebijakan batasan nilai serta tata cara pemberitahuannya diatur dalam Peraturan Pemerintah No.57 Tahun 2010 tentang penggabungan, peleburan dan pengambilalihan yang dapat mengakibatkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat (disingkat PP No.57 Tahun 2010). Pasal 5 PP No.57 Tahun 2010 menentukan bahwa kewajiban notifikasi merger dan akuisisi dilakukan dengan pemberitahuan tertulis kepada Komisi (KPPU) dalam jangka waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak tanggal berlaku efektif secara yuridis karena berakibat nilai aset dan/atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu. Jumlah tertentu yang dimaksud tersebut ditentukan dalam Pasal 5 Ayat (2) PP No.57 Tahun 2010 terdiri dari nilai aset sebesar 2,5 (dua koma lima) triliun dan/atau nilai penjualan sebesar 5 (lima) triliun serta bagi perusahaan perbankan berlaku jika nilai aset melebihi 20 triliun. Dalam hal pelaku usaha

tidak menyampaikan pemberitahuan tersebut kepada KPPU maka pelaku usaha dikenakan sanksi berupa denda administratif sebesar 1 (satu) miliar untuk setiap hari keterlambatan dan secara keseluruhan paling tinggi sebesar 25 (dua puluh lima) miliar. Tindak lanjut dari PP No.57 Tahun 2010 maka KPPU menetapkan Peraturan KPPU (PerKPPU) Nomor 13 Tahun 2010 yang telah diubah dengan PerKPPU Nomor 3 Tahun 2019 tentang Penilaian terhadap Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Tidak Sehat (disingkat PerKPPU No.3 Tahun 2019). Secara khusus, KPPU mengeluarkan pula PerKPPU No.4 Tahun 2012 tentang Pedoman Pengenaan Denda Keterlambatan Pemberitahuan Merger, Akuisisi dan Konsolidasi dan telah diubah dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021 ditetapkannya tentang Pelaksanaan Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (disingkat PP No.44 Tahun 2021) adalah peraturan pelaksanaan dari ketentuan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Untuk itu, lahirlah Peraturan Komisi Nomor 2 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengenaan Sanksi Denda Pelanggaran Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Perkom No.2 Tahun 2021).

Saat ini, di tengah situasi pandemi Covid-19, kerja sama antarperusahaan dalam bentuk merger dan akuisisi adalah fakta yang terus dipilih. Dampak kebijakan pandemi Covid-19 secara ekonomi telah menurunnya daya beli masyarakat diakibatkan batasan kebijakan Protokol Kesehatan yang ditetapkan oleh Pemerintah yaitu masyarakat harus menghindari kerumunan, diikuti dengan penutupan pusat perbelanjaan di kota besar, batasan jam buka dan adanya kebijakan bekerja di rumah (*work from home*). Merger dan akuisisi patut diduga menjadi pilihan kerja sama usaha dari pelaku usaha untuk menyelamatkan usahanya dengan bergabung pada pelaku usaha lain yang lebih unggul secara finansial dan manajemen atau meleburkan diri ke dalam satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha atau berada di bawah kontrol manajemen perusahaan lain. Dengan demikian, perusahaan lain tempat bergabung meningkat kepemilikan sahamnya menjadi mayoritas dan memiliki kekuatan pasar (*market power*) serta melahirkan adanya posisi dominan di pasar bersangkutan. Jika posisi dominan tersebut disalahgunakan oleh pelaku usaha tersebut maka dapat menciptakan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

KPPU sebagai lembaga pengawasan dan penegakan hukum persaingan usaha berwenang menjalankan amanah termasuk mengawasi dan memberikan penilaian terhadap kerja sama usaha dari para pelaku usaha dalam bentuk merger atau akuisisi merger. Untuk itu, KPPU telah membuat berbagai kebijakan dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya termasuk menetapkan pula adanya PerKPPU No.1 Tahun 2020 tentang Penanganan Perkara secara Elektronik sehingga penanganan perkara yang selama ini dilakukan secara faktual (langsung) di Kantor Pusat KPPU atau tempat lain yang ditentukan dapat dibenarkan dilakukan secara elektronik. Dalam data pada website KPPU ditemukan terjadi pelanggaran notifikasi merger dan akuisisi yaitu sejak 11 Februari 2020 sampai 11 April 2021 (1 tahun lebih) terdapat 17 (tujuh belas) yang diputus melakukan keterlambatan dan dikenakan sanksi hukum atas pelanggaran tersebut. Dengan data tersebut dapat dinyatakan bahwa keterlambatan notifikasi terus berlangsung padahal kewajiban tersebut telah diatur sejak lahirnya PP No.57 Tahun 2010 dan telah berlaku lebih dari 10 (sepuluh) tahun. Untuk itu, menjadi beralasan dan faktual dilakukan kajian dan analisis terkait alasan keterlambatan notifikasi pelaku usaha dan dasar pertimbangan KPPU mengenakan sanksi akibat keterlambatan tersebut.

## Tinjauan Teoritis

### Istilah, Pengertian dan Kebijakan Merger dan Akuisisi di Indonesia

Istilah merger, konsolidasi dan akuisisi diperkenalkan dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia pertama kali melalui Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank. UU No.5 Tahun 1999 menggunakan istilah penggabungan, peleburan dan pengambilalihan yang digunakan sama dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UUPT). Namun, istilah umum yang digunakan dalam praktik bisnis adalah serapan dari bahasa Inggris yaitu istilah merger (*merger*), konsolidasi (*consolidation*), dan akuisisi (*acquisition*). Merger dan Akuisisi menjadi istilah yang digunakan dalam kajian ini dengan alasan praktik dan teoritis bahwa data kewajiban pemberitahuan (notifikasi) dan perkara keterlambatan yang diputus oleh KPPU diputus dan diberi sanksi hukum. Dalam buku teks KPPU secara khusus istilah merger menjadi judul Bab VII[1] sebagai istilah pengganti dari Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan. Akuisisi menjadi fakta hukum sebagai kerja sama usaha yang dipilih

oleh pelaku usaha dan dilakukan notifikasi kepada KPPU maka kedua istilah merger dan akuisisi lebih sering digunakan dalam praktik bisnis atau hukum.

Kebijakan di bidang Hukum Perseroan Terbatas dan Hukum Persaingan Usaha mengatur istilah merger, konsolidasi, dan akuisisi (disingkat merger dan akuisisi) sebagai kegiatan atau perbuatan hukum para pelaku usaha dengan bentuk usaha Perseroan Terbatas dan badan usaha lain dengan rumusan yang sama sebagaimana ditentukan dalam Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 (UUPT) dan UU No.5 Tahun 1999. UUPT secara khusus mengatur merger, konsolidasi dan akuisisi sebagai perbuatan hukum antar badan hukum Perseroan Terbatas (PT atau Perseroan). Pasal 1 Angka (9) UUPT menentukan bahwa penggabungan (merger) adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu perseroan atau lebih untuk menggabungkan diri dengan perseroan lain yang telah ada yang mengakibatkan aktiva dan pasiva dari perseroan yang menggabungkan diri beralih karena hukum kepada perseroan yang menerima penggabungan dan selanjutnya status hukum badan hukum perseroan yang menggabungkan berakhir karena hukum. Selanjutnya, dalam Pasal 1 Angka (10) UUPT dirumuskan pengertian peleburan (konsolidasi) adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh dua perseroan atau lebih untuk meleburkan diri dengan cara mendirikan satu perseroan baru yang karena hukum memperoleh aktiva dan pasiva dari perseroan yang meleburkan diri dan status badan hukum perseroan yang meleburkan diri berakhir karena hukum. Sedangkan, pengambilalihan (akuisisi) dirumuskan dalam Pasal 1 Angka (11) UUPT yaitu perbuatan hukum yang dilakukan oleh badan hukum atau orang perseorangan untuk mengambil alih saham perseroan yang mengakibatkan beralihnya pengendalian atas perseroan tersebut.

Dalam praktik ekonomi, istilah merger dan akuisisi meski memiliki perbedaan namun sering digunakan untuk saling menggantikan (*interchangeably*). Akuisisi adalah pembelian sebagian atau keseluruhan perusahaan lain. Sedangkan merger diartikan sebagai tindakan korporasi secara legal di mana dua atau lebih perusahaan bergabung dan hanya menyisakan satu perusahaan yang terdaftar secara legal. [2] Dalam kebijakan hukum persaingan usaha, merger dan akuisisi secara jelas dapat mengarah pada terciptanya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sehingga diatur sebagai bagian tersendiri pada Bab V Posisi Dominan Bagian Keempat Pasal 28 dan Pasal 29. Pasal 28

UU No.5 Tahun 1999 menentukan bahwa pelaku usaha dilarang melakukan merger) atau konsolidasi yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Selanjutnya, bahwa pelaku usaha dilarang melakukan akuisisi saham perusahaan lain apabila mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat dengan ketentuan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah. Sebagai tindak lanjut dari ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 29 UU No.5 Tahun 1999 ditetapkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (disingkat PP No.57 Tahun 2010).

### **Kebijakan Notifikasi Merger dan Akuisisi dalam Hukum Persaingan Usaha**

Kebijakan persaingan usaha tidak dapat dilepaskan dari pembahasan mengenai merger dan akuisisi, karena dapat meningkatkan *market power* satu atau sekelompok pelaku pada pasar bersangkutan yang sama. Merger dan akuisisi menjadi sarana yang dipilih dan dapat dengan mudah disimpangkan sehingga berakibat melanggar larangan dalam UU No. 5 Tahun 1999. Dengan bahasa lain, merger dan akuisisi menjadi alat yang sah dan legal bagi pelaku usaha untuk menyingkirkan pesaingnya dan/ atau mengurangi persaingan karena walaupun pada dasarnya merger merupakan perbuatan hukum yang legal, tetapi merger akan menjadi ilegal manakala transaksi tersebut menimbulkan dampak-dampak negatif. Tujuan dari kebijakan merger dan akuisisi adalah memastikan bahwa keuntungan efisiensi yang dihasilkan merger lebih tinggi daripada peningkatan *market power*-nya. Hal ini dapat dilakukan dengan cara melarang sama sekali sebuah aktivitas merger, atau memberikan beberapa rekomendasi perubahan sebelum merger diperbolehkan.[1]

Merger dan akuisisi, sangat erat kaitannya dengan potensi terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, karena pada dasarnya esensi dari merger dan akuisisi adalah adanya pertambahan nilai dari perusahaan-perusahaan yang melakukan hasil merger. Hal ini yang menyebabkan ketentuan merger tidak dapat dilepaskan dari hukum persaingan di negara mana pun yang telah menerapkan undang-undang persaingan. Penyusun undang-undang persaingan usaha Indonesia juga menyadari hal ini sehingga tidak lupa untuk memasukan larangan melakukan merger yang

dapat mengakibatkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sebagai salah satu norma dalam UU No. 5 Tahun 1999. [1]

Dalam Hukum Persaingan Usaha terdapat dua macam notifikasi merger, yaitu *Pre Merger* notifikasi dan *Post Merger* Notifikasi. *Pre-Merger* Notifikasi adalah pemberitahuan oleh pelaku usaha yang akan melakukan merger kepada otoritas Persaingan Usaha mengenai rencana merger yang akan mereka lakukan. Jadi pemberitahuan dilakukan sebelum merger dilaksanakan untuk mendapatkan penilaian apakah rencana merger akan mengakibatkan anti persaingan atau tidak. Sistem yang kedua adalah *Post Merger* Notifikasi. Menurut sistem ini, notifikasi merger dilakukan setelah merger secara hukum selesai atau sah, baru dimintakan pendapatnya kepada Otoritas Persaingan Usaha. Indonesia, menganut *Post-Merger* Notifikasi. Sistem ini memang tepat diberlakukandi Indonesia pada waktu diberlakukannya UU No. 5 Tahun 1999, karena UU ini lahir pada saat Indonesia mengalami krisis ekonomi tahun 1999, sehingga membutuhkan proses yang cepat untuk melakukan merger. Namun dengan berjalannya waktu, sudah saatnya Indonesia perlu mengamandemen UU No. 5 tahun 1999, karena dengan perubahan waktu, perkembangan aktivitas perekonomian dan kemajuan ilmu pengetahuan, sudah banyak terdapat ketidaksesuaian atau kelemahan, salah satunya adalah perubahan sistem notifikasi Merger ke *Pre-Merger* Notifikasi.[3]

Pasal 29 UU No.5 Tahun 1999 menjadi dasar hukum adanya kewajiban notifikasi dalam hukum persaingan usaha bahwa merger, konsolidasi dan akuisisi yang berakibat nilai aset atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu, wajib diberitahukan kepada Komisi yang lebih lanjut diatur dalam PP No.57 Tahun 2010. Lebih lanjut, KPPU berdasarkan tugas dan wewenangnya menetapkan peraturan pelaksanaan berupa Peraturan Komisi (disingkat PerKPPU). PerKPPU yang terkait kewajiban notifikasi pertama kali ditetapkan adalah PerKPPU No. 13 Tahun 2010 yang telah beberapa kali diubah dan terakhir melalui PerKPPU No.3 Tahun 2019 tentang Penilaian terhadap Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha atau Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (disingkat PerKPPU No.3 Tahun 2019). Di samping itu, KPPU menerbitkan pula pedoman merger dan akuisisi sebagai penjelas dari PerKPPU tersebut.

## **Syarat dan Batasan Waktu Kewajiban Notifikasi Merger dan Akuisisi**

Tindakan merger dan akuisisi patut diduga melanggar sehingga dapat mengakibatkan penyalahgunaan posisi dominan dan menciptakan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat jika hasil perusahaan merger atau konsolidasi dan akuisisi memiliki nilai aset dan/atau nilai penjualannya melebihi nilai tertentu. Untuk itu, jumlah tertentu yang menjadi dasar kewajiban notifikasi dijelaskan pada Pasal 5 Ayat (1) PP No.57 Tahun 2010 dan Pasal 2 Ayat (2) PerKPPU No.3 Tahun 2019. Ketentuan tersebut mengatur batas nilai yang melahirkan kewajiban notifikasi yaitu berdasarkan nilai aset dan/atau nilai penjualan yaitu: nilai aset melebihi 2,5 (dua koma lima) triliun rupiah dan/atau nilai penjualan melebihi 5 (lima) triliun rupiah, dengan pengecualian di bidang perbankan melebihi 20 (dua puluh) triliun rupiah. Sedangkan, nilai aset melebihi 2,5 (dua koma lima) triliun rupiah dan/atau nilai penjualan melebihi 5 (lima) triliun rupiah berlaku bagi pelaku usaha yang bergerak di bidang perbankan dan di bidang lainnya (bukan perbankan). Untuk itu, Pasal 29 Ayat (1) UU No.5 Tahun 1999 dalam hal batasan nilai tertentu dipenuhi oleh para pelaku usaha maka berakibat lahirnya kewajiban notifikasi merger dan akuisisi kepada Komisi selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal berlaku efektif yuridis yang diatur pula dalam Pasal 5 Ayat (1) PP No.57 Tahun 2010 dan Pasal 7 dan Pasal 8 PerKPPU No.3 Tahun 2019. Pasal 7 PP No.57 Tahun 2010 menegaskan bahwa kewajiban menyampaikan notifikasi tertulis ini tidak berlaku bagi pelaku usaha yang melakukan merger dan akuisisi antarperusahaan yang terafiliasi. Yang dimaksud afiliasi adalah hubungan antara perusahaan, baik langsung maupun tidak langsung, mengendalikan atau dikendalikan oleh perusahaan tersebut; atau hubungan antara 2 (dua) perusahaan yang dikendalikan baik langsung maupun tidak langsung oleh pihak yang sama; atau hubungan antara perusahaan dan pemegang saham utama.

## **Hasil Penelitian dan Pembahasan**

### **Peran KPPU dalam Penanganan Notifikasi Merger dan Akuisisi**

Kebijakan notifikasi merger dan akuisisi dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia diatur dalam Pasal 28 dan 29 UU No.5 Tahun 1999. Pasal 28 UU No.5 Tahun 1999 tidak menyatakan secara jelas sistem pelaporan merger dan akuisisi. Pasal tersebut hanya menyatakan bahwa pelaku usaha yang hendak melakukan merger dan akuisisi berkewajiban

untuk memastikan bahwa tindakan mergernya tidak mengakibatkan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Apabila merger tersebut ternyata berdampak kepada persaingan usaha tidak sehat, maka merger tersebut dapat dibatalkan oleh KPPU sesuai dengan kewenangan yang dimilikinya, yaitu berdasarkan Pasal 47 ayat (2) butir e UU No. 5 Tahun 1999 yang mengatur bahwa KPPU dapat mengenakan sanksi administratif berupa penetapan pembatalan atas penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham. Selain itu KPPU juga dapat mengenakan sanksi denda.<sup>[1]</sup> Tugas dan wewenang KPPU dalam pengawasan dan penegakan hukum atas kegiatan merger dan akuisisi yang dilakukan oleh para pelaku usaha harus berpedoman pada tugas dan wewenang yang ditentukan dalam Pasal 35 dan Pasal 36 UU No.5 Tahun 1999. Secara khusus, Pasal 35 huruf c UU No.5 Tahun 1999 bahwa menentukan bahwa KPPU bertugas melakukan penilaian terhadap ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, yang dapat timbul melalui posisi dominan, jabatan rangkap, pemilikan saham, penggabungan, peleburan serta pengambilalihan. Untuk itu, lebih lanjut Pasal 3 Ayat (1) dan Pasal 9 Ayat (4) PP No.57 Tahun 2010 yang mengatur tugas, kewenangan KPPU dalam penilaian dan penegakan hukum atas adanya merger dan akuisisi yang telah berlaku efektif yuridis dan diduga mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Untuk itu, KPPU berwenang menerima pemberitahuan tertulis dari para pelaku usaha atas terjadinya merger dan akuisisi yang patut diduga memenuhi ketentuan kewajiban pemberitahuan dengan batasan nilai aset dan/atau nilai penjualan tertentu berdasarkan Pasal 5 PP No.57 Tahun 2010.

Kewajiban notifikasi merger akuisisi harus disampaikan oleh para pelaku usaha hasil merger atau pelaku usaha pengakuisisi kepada KPPU paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak tanggal telah berlaku efektif secara yuridis merger atau akuisisi yang didaftarkan pada Sistem Administrasi Badan Hukum Departemen Hukum dan HAM RI. Untuk itu, dalam hal para pelaku yang tidak melakukan kewajiban notifikasi atau melakukan tetapi melebihi jangka waktu yang ditentukan tersebut maka cukup alasan bagi KPPU untuk menetapkan sebagai pelanggaran keterlambatan notifikasi dan mengenakan sanksi denda administratif atas pelanggaran tersebut. Namun demikian, KPPU berdasarkan



kewenangan dalam masa Pandemi Covid-19 telah melakukan perubahan atau relaksasi terkait masa berlaku efektif yuridis yang dimaksud sebagai kewajiban notifikasi. KPPU dalam rangka mendukung pelaksanaan tugas Komite Penanganan Covid-19 dan pemulihan ekonomi menetapkan Peraturan KPPU No.3 Tahun 2020 tentang Relaksasi Penegakan Hukum Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat serta Pengawasan Kemitraan dalam Rangka Mendukung Program Pemilihan Ekonomi Nasional. Pasal 7 Peraturan KPPU No.3 Tahun 2020 menentukan bahwa terhadap keterlambatan kewajiban notifikasi atas merger dan akuisisi, Komisi menerapkan relaksasi penegakan hukum berupa penambahan waktu penghitungan kewajiban notifikasi menjadi 60 (enam puluh) hari sejak merger dan akuisisi berlaku efektif secara yuridis. Untuk itu, sejak tanggal ditetapkan Peraturan KPPU No.3 Tahun 2020 yaitu tanggal 9 November 2020 maka penghitungan waktu notifikasi terjadi penambahan 30 (tiga puluh) hari tidak berlaku sebagai keterlambatan notifikasi.

Berdasarkan batasan waktu kewajiban notifikasi dalam merger dan akuisisi yang diatur dalam Pasal 29 UU No.5 Tahun 1999 dan Pasal 5 PP No.57 Tahun 2010 dalam beberapa hasil penelitian mengatakan bahwa kebijakan hukum persaingan usaha Indonesia menganut sistem *post-merger notification*. [4] *Post-merger notification* merupakan pelaporan setelah terjadinya merger dan akuisisi ke KPPU. Dalam hal pelaporan itu tidak boleh lebih dari 30 (tiga puluh) hari setelah aksi korporasi atas merger dan akuisisi terjadi.[5] Tetapi, Pasal 10 PP No.57 Tahun 2010 menjadikan kewajiban *post-merger notification* tersebut menjadi bersifat tidak mutlak karena pelaku usaha dapat melakukan konsultasi secara lisan atau tertulis kepada Komisi atas rencana merger dan akuisisi yang berakibat nilai aset dan/atau nilai penjualan memenuhi ketentuan nilai tertentu tersebut. Untuk itu, kebijakan persaingan usaha Indonesia menganut pra-notifikasi dan post-notifikasi. Pra-notifikasi adalah pemberitahuan sukarela oleh pelaku usaha yang akan melakukan merger dan akuisisi untuk mendapatkan pendapat Komisi mengenai dampak yang timbul dari rencana merger dan akuisisi.[6] Namun, kebijakan adanya konsultasi sebelum terjadinya merger dan akuisisi tidak menghapus kewajiban pelaku usaha untuk memberikan notifikasi kepada KPPU dan tidak menghapus kewenangan KPPU untuk melaksanakan penilaian atas suatu transaksi pasca-berlaku efektif secara yuridis.[4] Untuk itu, kewajiban notifikasi yang berlaku di Indonesia melahirkan pendapat dari Knud Hansen yang menyatakan bahwa larangan yang diatur dalam

UU No. 5 Tahun 1999 harus diartikan bahwa rencana merger dan akuisisi harus dilaporkan terlebih dahulu kepada KPPU untuk dilakukan pemeriksaan apakah merger tersebut berdampak buruk bagi persaingan atau tidak. Kewajiban melapor setelah terjadinya merger bukan berarti sistem ini menganut *post-merger notification*, melainkan hanya bertujuan untuk memberitahukan lembaga pengawas mengenai diwujudkannya proses konsentrasi.[7] Pendapat lain terkait disampaikan oleh Komisioner KPPU, Chandra Setiawan bahwa pada rejim Post-Notifikasi apabila segala persyaratan merger dan akuisisi telah dipenuhi dari aspek hukum, tetapi mengancam persaingan sehat menurut penilaian KPPU, maka KPPU akan merekomendasikan rencana merger dan akuisisi untuk tidak diteruskan, karena apabila dilakukan akan merugikan pelaku usaha pesaing dan pada akhirnya merugikan konsumen. Kalau halini terjadi, maka akan merugikan perusahaan yang sudah mengeluarkan dan melibatkan sumber daya yang tentu saja secara relatif cukup besar dan menimbulkan ketidakpastian hukum.[3] Untuk itu, menjadi mendesak untuk mengubah rejim post-notifikasi atas merger dan akuisisi menjadi pra-notifikasi.

Dalam perspektif KPPU amandemen terhadap Pasal 29 UU No. 5 Tahun 1999 yang memberlakukan sistem post-notifikasi menjadi sistem pra-notifikasi merupakan salah satu pasal yang didesakkan untuk dilakukan DPR.[3] Dengan demikian, dalam kebijakan yang belum mengalami perubahan menjadi pilihan terbaik bagi pelaku usaha untuk melakukan konsultasi (pra-notifikasi) atas rencana merger dan akuisisi atau mempersiapkan dengan baik dan teliti merger dan akuisisi jika memenuhi syarat nilai tertentu sebagai kewajiban pelaporan dan terhindar dari adanya sanksi keterlambatan dalam kewajiban pemberitahuan atas merger dan akuisisi. Berdasarkan berbagai kajian dan hasil penelitian dapat disampaikan pendapat bahwa adanya perubahan notifikasi merger dan akuisisi yang semula *post-merger notification* menjadi *pre-merger notification* penting untuk dilakukan demi mewujudkan kepastian hukum bagi pelaku usaha yang akan melakukan transaksi merger dan akuisisi. Kepastian hukum ini diwujudkan dalam bentuk penilaian berupa pendapat untuk menyetujui atau menolak transaksi merger dan akuisisi tertentu oleh KPPU sebelum transaksi tersebut berlaku efektif. Secara umum, manfaat yang didapat dari penerapan *pre-merger notification* adalah bahwa sistem ini akan mewujudkan iklim persaingan usaha yang semakin kondusif. *Pre-merger notification* merupakan *best practice* yang telah diterapkan pada banyak negara di dunia

termasuk Amerika Serikat dan Philipina.[4] Hal ini juga didukung oleh data faktual masih terus terjadinya keterlambatan notifikasi merger dan akuisisi yang dilakukan oleh para pelaku usaha walaupun adanya keberlakuan peraturan yang menjadi dasar kebijakan notifikasi telah berlangsung sejak tahun 2010 yaitu dengan ditetapkannya PP No.57 Tahun 2010. Dengan masih tingginya perkara keterlambatan notifikasi dari para pelaku usaha sebagai akibat langsung dari sistem *post-merger notification* maka menjadi tugas dan kewenangan KPPU menjadikan fakta hukum keterlambatan sebagai alasan pembenar dan masukan untuk melakukan perubahan sistem pemberitahuan notifikasi menjadi *pre-merger notification* agar dapat menciptakan kepastian hukum dalam merger dan akuisisi dan menghindari terjadinya pelanggaran padahal perbuatan hukum tersebut telah terjadi.

Kebijakan penyelesaian perkara pelanggaran keterlambatan notifikasi merger dan akuisisi diatur dalam Peraturan KPPU No.1 Tahun 2019 dan berlaku sama dengan tata cara penanganan perkara pelanggaran hukum persaingan usaha walaupun terjadi perubahan tata cara penanganan perkara sehubungan lahirnya UU No.11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja yang diikuti dengan ditetapkannya PP No.44 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pasal 22 PP No.44 Tahun 2020 menentukan bahwa pada saat Peraturan Pemerintah ini mulai berlaku, semua peraturan pelaksanaan yang mengatur mengenai larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, yang telah ada sebelumnya dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan ini. Pasal 21 PP No.44 Tahun 2021 menentukan pula bahwa Komisi (KPPU) dalam mendukung pelaksanaan tugasnya, menetapkan Peraturan Komisi yang dibentuk sesuai dengan undang-undang mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan. Untuk itu, kebijakan penanganan perkara yang berlaku saat ini tetap berlaku dalam penanganan perkara pelanggaran hukum persaingan usaha termasuk terhadap keterlambatan merger dan akuisisi adalah Peraturan KPPU No.1 Tahun 2019.

Dalam penegakan hukum, KPPU berwenang menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif terhadap pelaku usaha yang melakukan pelanggaran atas merger dan akuisisi yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat berdasarkan Pasal 4 PP No. PP No.57 Tahun 2010. Kewenangan KPPU dalam penanganan perkara keterlambatan notifikasi

si dipertegas kembali dalam peraturan Pemerintah terbaru yaitu Pasal 3 PP No.44 Tahun 2021 bahwa Komisi mempunyai kewenangan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 36 UU No.5 Tahun 1999. Selanjutnya, dalam Pasal 4 PP No.44 Tahun 2021 ditentukan bahwa dalam rangka kewenangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3, untuk keperluan pemeriksaan sampai dengan penjatuhan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar undang-undang termasuk pengawasan, dibentuk Majelis Komisi. Majelis Komisi menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada terlapor yang terbukti melanggar ketentuan UU No.5 Tahun 1999 termasuk di dalamnya pelanggaran Pasal 25, Pasal 26, Pasal 27 dan/atau Pasal 28 UU No.5 Tahun 1999. Pasal 6 PP No.44 Tahun 2021 menegaskan pula bahwa Komisi berwenang menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan. Tindakan administratif berupa penetapan pembatalan atas merger dan akuisisi dan denda paling sedikit Rp.1.000.000.000,- (satu miliar rupiah). KPPU sesuai dengan kewenangannya yang ditentukan oleh UU No.5 Tahun 1999 dan UU No.11 Tahun 2020 menetapkan Peraturan KPPU No.2 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengenaan Sanksi Denda Pelanggaran Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Peraturan KPPU No.2 Tahun 2021). Perkom No.2 Tahun 2021 menjadi penegas kembali dari tujuan pembentukannya bahwa KPPU dibentuk untuk mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Untuk itu, KPPU melalui Majelis Komisi yang ditetapkan menjatuhkan sanksi tindakan administratif berupa denda paling sedikit satu miliar rupiah sebagai denda dasar dan dapat ditambah dengan perhitungan yang didasarkan pada:

- a. dampak negatif yang ditimbulkan akibat pelanggaran;
- b. durasi waktu terjadinya pelanggaran;
- c. faktor yang meringankan;
- d. faktor yang memberatkan; dan/atau
- e. kemampuan pelaku usaha untuk membayar.

### **Implementasi Peran KPPU dalam Penanganan Keterlambatan Notifikasi Merger dan Akuisisi**

Secara khusus, penelitian ini melakukan kajian dan analisis terhadap wujud pelaksanaan tugas dan wewenang KPPU dalam penanganan merger dan akuisisi adalah implementasi peran yang seharusnya telah dilaksanakan sejak tahun 2010 dengan lahirnya PP No.57 Tahun

2010 hingga sekarang. Dari beberapa jurnal sebelumnya, dapat dinyatakan belum ada tulisan yang menyerupai terkait kajian putusan keterlambatan notifikasi merger dan akuisisi apalagi dengan data terbaru dalam kurun waktu 1 (satu) tahun. Dalam kurun waktu 1 (satu) tahun dan di tengah berlangsung pandemi Covid-19 maka merger dan akuisisi patut memperoleh perhatian sehubungan dampak yang lahir akibat kebijakan Pemerintah terkait pembatasan sosial masyarakat yang berpengaruh besar pada kegiatan usaha dan perekonomian negara. Penelitian ini membatasi lingkup kajian dalam batasan 1 (satu) tahun atas implementasi peran KPPU dalam penyelesaian keterlambatan

notifikasi yaitu sejak tanggal 11 Februari 2020 sampai dengan 11 April 2021. Berdasarkan data dalam website KPPU ditemukan ada 17 (tujuh belas) perkara yang diperiksa dan diberi sanksi melakukan keterlambatan notifikasi merger dan akuisisi. Tingginya tindakan merger dan akuisisi dari pelaku usaha di masa pandemi Covid-19 perlu untuk dianalisis dengan jelas mengenai alasan terjadinya keterlambatan, lama keterlambatan dan putusan (sanksi) yang diberikan oleh KPPU dengan dasar pertimbangan yang dibenarkan dalam hukum persaingan usaha, sebagaimana dimuat dalam data tabel putusan sebagai berikut:

**Tabel 1.**

Putusan Perkara Keterlambatan Notifikasi Merger dan Akuisisi selama Pandemi Covid-19 dalam Kurun Waktu 11 Februari 2020 - 12 April 2021

| <b>No. Registrasi dan Tanggal Putusan</b>                | <b>Pengakuisisi dan Terakuisisi</b>                      | <b>Lama Waktu Terlambat</b> | <b>Alasan Terlambat</b>                                 | <b>Putusan</b>   | <b>Sanksi</b>            |
|--|--|-----------------------------|---|--|--------------------------|
| Putusan Perkara Nomor 19/KP-PU-M/2019 (11 Februari 2020) | PT FKS Multi Agro, Tbk dan PT Terminal Bangsa Mandiri    | 1.008 hari                  | Tidak tahu mengenai kewajiban notifikasi                | Tidak terbukti afiliasi dan memenuhi syarat kewajiban notifikasi | Denda 1 Miliar Rupiah    |
| Putusan Perkara Nomor 20/KPPU-M/2019 (12 Februari 2020)  | PT FKS Multi Agro Tbk dan PT Kharisma Cipta Dunia Sejati | 891 Hari                    | Tidak tahu mengenai kewajiban notifikasi                | Tidak terbukti afiliasi dan memenuhi syarat kewajiban notifikasi | Denda Rp1.438.000.000,00 |
| Putusan Perkara Nomor 18/KPPU-M/2019 (18 Februari 2020)  | PT Astra Agro Lestari, Tbk. dan PT Mitra Barito Gemilang | 634 Hari                    | Tidak paham atau salah menafsirkan kewajiban notifikasi | Terbukti afiliasi dan tidak wajib notifikasi                     | Tidak Melanggar          |
| Putusan Perkara Nomor 17/KPPU-M/2019 (19 Februari 2020)  | PT Merdeka Copper Gold, Tbk dan PT Pani Bersama Jaya     | 15 hari                     | Kelalaian dan baru mengetahui kewajiban notifikasi      | Tidak terbukti afiliasi dan memenuhi syarat kewajiban notifikasi | Denda 1 Miliar Rupiah    |
| Putusan Perkara Nomor 29/KPPU-M/2019 (20 Februari 2020)  | PT Dharma Satya Nusantara Tbk. dan PT Agro Pratama       | 1052 Hari                   | Tidak paham mengenai kewajiban notifikasi               | Tidak terbukti afiliasi dan memenuhi syarat kewajiban notifikasi | Denda Rp1.250.000.000,00 |

| <b>No. Registrasi dan Tanggal Putusan</b>                | <b>Pengakuisisi dan Terakuisisi</b>   | <b>Lama Waktu Terlambat</b> | <b>Alasan Terlambat</b>   | <b>Putusan</b>   | <b>Sanksi</b>  |
|--|---|-----------------------------|---|--|--|
| Putusan Perkara Nomor 27/KP-PU-M/2019 (07 April 2020)    | PT Matahari Pontianak Indah Mall dan PT Gita Adhitya Graha                  | 415 Hari                    | Perbedaan pemahaman terkait Afiliasi  | Tidak terbukti afiliasi dan memenuhi syarat kewajiban notifikasi     | Denda Rp1.025.000.000,00   |
| Putusan Perkara Nomor 23/KP-PU-M/2019 (07 April 2020)    | PT PLN Batubara dan PT Jambi Prima Coal                                     | 71 Hari                     | Kurang pemahaman atas kewajiban notifikasi  | Tidak terbukti afiliasi dan memenuhi syarat dan kewajiban notifikasi | Denda 1 Miliar Rupiah  |
| Putusan Perkara Nomor 28/KP-PU-M/2019 (15 April 2020)    | PT Sarana Farmino Utama dan PT Prospek Karyatama                            | 831 Hari                    | Bagian Penyelesaian Utang PT Prospek Karyatama  | Tidak terbukti afiliasi dan memenuhi syarat kewajiban notifikasi     | Denda Rp2.250.000.000,00   |
| Putusan Perkara Nomor 20/KP-PU-M/2020 (11 Februari 2021) | PT Dharma Satya Nusantara, Tbk. dan PT Rimba Utara                          | 1854 Hari                   | Tidak paham atas kewajiban notifikasi   | Tidak terbukti afiliasi dan memenuhi syarat kewajiban notifikasi     | Denda Rp1.100.000.000,00   |
| Putusan Perkara Nomor 19/KP-PU-M/2020 (11 Februari 2021) | PT Pembangunan Perumahan (Persero), Tbk. dan PT Centurion Perkasa Iman      | 2 Hari                      | Pengakuisisi memiliki hak pengendalian dan Terakuisisi sebagai perusahaan terafiliasi | Tidak terbukti afiliasi dan memenuhi syarat kewajiban notifikasi     | Denda 1 Miliar Rupiah  |
| Putusan Perkara Nomor 22/KP-PU-M/2020 (04 Maret 2021)    | Travel Circle International (Mauritius) Ltd. dan Asian Trails Holding, Ltd. | 520 Hari                    | Tidak mengetahui kewajiban notifikasi di Indonesia                                    | Tidak terbukti afiliasi dan memenuhi syarat kewajiban notifikasi     | Denda 1 miliar dan menyerahkan salinan dokumen jaminan bank sebesar 20%        |
| Putusan Perkara Nomor 18/KP-PU-M/2020 (15 Maret 2021)    | Taiko Plantations, Pte. Ltd. dan PT Putra Bongan Jaya                       | 379 Hari                    | Tidak mengetahui kewajiban notifikasi   | Tidak terbukti afiliasi dan memenuhi syarat kewajiban notifikasi     | Denda 1 Miliar Rupiah dan menyerahkan salinan dokumen jaminan bank sebesar 20% |
| Putusan Perkara Nomor 30/KP-PU-M/2020 (25 Maret 2021)    | PT. Aplikasi Karya Anak Bangsa dan PT. Global Loket Sejahtera               | 347 Hari                    | Tidak paham terhadap hukum persaingan usaha   | Tidak terbukti afiliasi dan memenuhi syarat kewajiban notifikasi     | Denda Rp.3.300.000.000   |

| No. Registrasi dan Tanggal Putusan                     | Pengakuisisi dan Terakuisisi   | Lama Waktu Terlambat       | Alasan Terlambat   | Putusan  | Sanksi  |
|--|--|----------------------------|--|--|---|
| Putusan Per-kara Nomor 34/ KPPU-M/2020 (05 April 2021) | PT Dharma Satya Nusantara Tbk dan PT Karya Prima Agro Sejahtera      | 1.889 Hari                 | Kurang paham mengenai batasan kewajiban notifikasi                     | Tidak terbukti afiliasi dan memenuhi syarat kewajiban notifikasi | Denda 1 Miliar Rupiah dan menyerahkan salinan dokumen jaminan bank sebesar 20%    |
| Putusan Per-kara Nomor 17/ KPPU-M/2020 (05 April 2021) | PT Saratoga Investama Sedaya, Tbk. dan PT Wana Bhakti Sukses Mineral | 9 -09-2011 s.d. 10-12-2019 | Telapor tidak paham dengan batasan kewajiban notifikasi                | Tidak terbukti afiliasi dan memenuhi syarat kewajiban notifikasi | Denda 1 Miliar Rupiah dan menyerahkan salinan dokumen jaminan bank sebesar 20%    |
| Putusan Per-kara Nomor 16/ KPPU-M/2020 (05 April 2021) | Orix Corporation dan PT Sinar Mitra Sepadan Finance                  | 975 Hari                   | Belum memperoleh sosialisasi dan panduan mengenai kewajiban notifikasi | Tidak terbukti afiliasi dan memenuhi syarat kewajiban notifikasi | Denda Rp1.000.000.000,00 dan menyerahkan salinan dokumen jaminan bank sebesar 20% |
| Putusan Per-kara Nomor 27/ KPPU-M/2020 (12 April 2021) | Travel Circle International (Mauritius) Ltd dan DEI Holdings Limited | 146 Hari                   | Tidak mengetahui tentang kewajiban notifikasi                          | Tidak terbukti afiliasi dan memenuhi syarat kewajiban notifikasi | Denda 1 Miliar Rupiah dan menyerahkan salinan dokumen jaminan bank sebesar 20%    |

Sumber Data: diolah berdasarkan putusan perkara Merger dan Akuisisi yang dimuat dalam website KPPU.go.id pada 17 putusan Merger dan Akuisisi yang diputus dan dimuat direktori putusan KPPU tanggal 11 Februari 2020 sampai dengan 11 April 2021

Berdasarkan data tabel singkat dari 17 (tujuh belas) putusan dapat disampaikan bahwa KPPU telah menyelesaikan perkara pelanggaran keterlambatan merger dengan membentuk Majelis Komisi berdasarkan tata cara penanganan perkara pelanggaran hukum persaingan usaha yang diatur dalam UU No.5 Tahun 1999, UU No.11 Tahun 2020, PP No.57 Tahun 2010 dengan berpedoman pada Peraturan KPPU No.1 Tahun 2019 dan Peraturan KPPU No.1 Tahun 2020. Dari 17 (tujuh belas) putusan ditemukan fakta bahwa seluruhnya keterlambatan notifikasi yang terjadi adalah akuisisi dan tidak ditemukan adanya merger ataupun konsolidasi. Dalam putusan, KPPU melalui Majelis Komisi yang telah memeriksa fakta-fakta dan bukti dokumen untuk menentukan adanya kewajiban notifikasi atas merger dan akuisisi serta lama waktu dan alasan keterlambatan. Selanjutnya, berdasarkan alat bukti yang ditemukan adanya kewajiban notifikasi pada 16 (enam belas)

perkara karena jumlah nilai aset atau nilai penjualan yang mencapai nilai yang diwajibkan untuk dinotifikasi dan tidak terbukti adanya afiliasi yang menjadi syarat pengecualian sehingga tidak wajib dilakukan notifikasi. Hanya terdapat 1 (satu) perkara yang terbukti afiliasi sehingga dibebaskan dari kewajiban notifikasi. Namun demikian, dalam pembuktian alasan keterlambatan pada 17 (tujuh belas) perkara akuisisi diperoleh fakta bahwa keterlambatan terjadi karena ketidaktahuan atau ketidapkahaman adanya kewajiban notifikasi yang diatur dalam Pasal 29 UU No.5 Tahun 1999 dan Pasal 5 PP No.57 Tahun 2010. Dengan demikian, Majelis Komisi berwenang memutus dan memberikan sanksi berdasarkan dasar pertimbangan dan berpedoman pada peraturan perundang-undangan dan Peraturan KPPU yang dibuat oleh KPPU sebagai penjelasan atas UU No.5 Tahun 1999 dan PP No.57 Tahun 2010.

Berdasarkan Peraturan KPPU No.2 Tahun 2021 ditentukan bahwa Majelis Komisi menetapkan dan menjatuhkan sanksi tindakan administratif berupa denda paling sedikit 1 (satu) miliar rupiah sebagai denda dasar dan dapat ditambah dengan perhitungan denda yang didasarkan pada: dampak negatif yang ditimbulkan akibat pelanggaran, durasi waktu terjadinya pelanggaran, faktor yang meringankan, faktor yang memberatkan, dan/atau kemampuan pelaku usaha untuk membayar. Dalam 17 (tujuh belas) putusan ditemukan bahwa Majelis Komisi KPPU telah sangat cermat dan dengan dasar pertimbangan hukum dan alasan ekonomi menentukan sanksi pelanggaran keterlambatan notifikasi dengan denda 1 (satu) miliar sampai dengan 3 (tiga) miliar lebih. Namun, demikian, alasan ketidaktahuan atau ketidakpahaman atas kewajiban notifikasi berdasarkan UU No.5 Tahun 1999 menjadi pertimbangan yang meringankan oleh Majelis Komisi. Selain itu, Majelis Komisi telah menetapkan pula dalam putusannya terkait ketentuan jaminan bank sebesar 20% (dua puluh persen) dari nilai denda kepada KPPU yang harus diserahkan Terlapor paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima pemberitahuan putusan, jika Terlapor mengajukan keberatan. Ketentuan jaminan bank telah dimuat dalam 6 (enam) putusan merger dan akuisisi yaitu sejak putusan tanggal 4 Maret 2021 s.d 12 April 2021. Dengan demikian, berdasarkan data putusan yang diputus dalam waktu berlangsungnya Pandemi Covid-19 yaitu tanggal 11 Februari 2020 sampai dengan 11 April 2021, maka dapat dinyatakan bahwa KPPU telah melakukan implementasi peran dalam wujud penanganan perkara keterlambatan akuisisi dan pemberian sanksi atas pelanggaran sesuai dengan peraturan yang mengaturnya sebagaimana pedoman yang ditentukan dalam Peraturan KPPU No.3 Tahun 2019 dan Peraturan KPPU No.2 Tahun 2021 sebagai peraturan baru yang lahir berdasarkan perintah dari UU No.11 Tahun 2020 dan PP No.44 Tahun 2021.

## Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan maka dapat disampaikan kesimpulan sebagai berikut:

1. Notifikasi adalah pemberitahuan secara tertulis melalui formulir yang wajib dilakukan oleh pelaku usaha kepada Komisi setelah merger dan akuisisi berlaku efektif yuridis paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja yang diatur dalam Pasal 29 UU No.5 Tahun 1999 dan Pasal 5 PP No.57 Tahun 2010. Untuk itu, kebijakan hukum persaingan usaha Indone-

sia menganut sistem *post-merger notification*. Dalam post-notifikasi, segala persyaratan merger dan akuisisi telah dipenuhi dari aspek hukum namun adanya pemberitahuan kepada KPPU mengakibatkan adanya penilaian bahwa hasilnya merger atau akuisisi tidak dapat diteruskan karena patut diduga dapat melanggar ketentuan UU No.5 Tahun 1999 padahal perbuatan merger atau akuisisi telah selesai dilakukan. Untuk menghindari permasalahan tersebut maka pelaku usaha dapat melakukan konsultasi secara lisan dan tertulis (*pre-merger notification*) kepada Komisi diatur dalam PP No.57 dan Peraturan KPPU No.3 Tahun 2019. Konsultasi adalah langkah sukarela bukan menjadi kewajiban bagi para pelaku usaha. Dengan demikian, perubahan kebijakan kewajiban *post-merger notification* menjadi *pre-merger notification* penting untuk dilakukan sebagai upaya untuk menciptakan kepastian berusaha yang lahir dari perbuatan hukum merger atau akuisisi dan terus mendukung terwujudnya iklim persaingan usaha yang semakin kondusif.

2. KPPU telah mengimplementasikan perannya penanganan kewajiban notifikasi merger atau akuisisi sesuai dengan kewenangannya berdasarkan UU No.5 Tahun 1999 dalam kebijakan dan dalam penyelesaian perkara keterlambatan notifikasi. Dalam kurun waktu 1 (satu) tahun lebih berlangsungnya pandemi Covid-19 yaitu tanggal 11 Februari 2020 sampai dengan 11 April 2021 terdapat 17 (tujuh belas) putusan yang seluruhnya perbuatan hukum akuisisi saham dan tidak ditemukan adanya merger ataupun konsolidasi. KPPU melalui Majelis Komisi yang telah memeriksa fakta-fakta dan bukti dokumen untuk menentukan adanya kewajiban notifikasi atas merger dan akuisisi serta lama waktu terjadinya keterlambatan dan alasan keterlambatan. Selanjutnya, berdasarkan alat bukti, pada 16 (enam belas) perkara terbukti wajib melakukan notifikasi karena jumlah nilai aset atau nilai penjualan yang mencapai nilai tertentu dan tidak terbukti adanya afiliasi sebagai pengecualian syarat tidak wajib dilakukan notifikasi serta hanya terdapat 1 (satu) perkara terbukti afiliasi sehingga dibebaskan dari kewajiban notifikasi. Namun, dalam pembuktian alasan keterlambatan pada 17 (tujuh belas) perkara akuisisi diperoleh fakta bahwa keterlambatan terjadi karena ketidaktahuan atau ketidakpahaman adanya kewajiban notifikasi yang diatur dalam Pasal 29 UU No.5 Tahun 1999 dan Pasal 5 PP No.57 Tahun 2010. Majelis Komisi dalam 16 (enam belas) putusan dengan dasar

pertimbangan dan kewenangannya menentukan sanksi pelanggaran keterlambatan notifikasi dengan denda 1 (satu) miliar sampai dengan 3 (tiga) miliar lebih. menetapkan pula dalam 6 (enam) putusan adanya salinan dokumen jaminan bank sebesar 20% (dua puluh persen) dari nilai denda kepada KPPU yang harus diserahkan Terlapor paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima pemberitahuan putusan, jika Terlapor mengajukan keberatan.

#### Daftar Pustaka

- [1] Andi Fahmi Lubis dkk, , *Hukum Persaingan Usaha (Buku Teks Edisi Kedua)*, KPPU, Jakarta, 2017.
- [2] J. C. V. Horne & John M. Wachowicz, J. *Fundamentals of Financial Management* (13th ed.): Prentice Hall, 2008.
- [3] KPPU, *Dua Dekade Penegakan Hukum Persaingan Usaha (Perdebatan dan Isu yang Belum Terselesaikan)*, Jakarta, 2021.
- [4] Audi Naura Dhaneswara, *Urgensi Penerapan Sistem Pre-Merger Notifikasi sebagai Sistem Pengawasan Merger, Konsolidasi dan Akuisisi di Indonesia*, Jurnal *Jurist-Diction* Vol.4(2), Universitas Airlangga, Surabaya, 2021.
- [5] Ahmad Sabirin dan Azizah Arfah, *Keterlambatan Pelaporan Pengambilalihan Saham dalam Sistem Post Merger Notification Menurut Undang-Undang Persaingan Usaha di Indonesia*, Prociding Legal Development Towards A Digital Society Era, NCLOS, 2020.
- [6] Sryani Br Ginting, *Dampak Hukum Notifikasi Merger Menciptakan Persaingan Usaha yang Sehat*, Jurnal *Law Pro Justitia* Vol.1 No.1-Desember 2015, Universitas Pelita Harapan Medan, 2015.
- [7] Knud Hansen (et al.), *Undang-Undang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, 2002
- [8] KPPU, <https://kppu.go.id/pemberitahuan-merger-2021>

# Keterlambatan Pelaporan Pengambilalihan Saham Perusahaan dalam Sistem *Post Merger Notification* Menurut Undang-Undang Persaingan Usaha di Indonesia

**Ahmad Sabirin**

achmadsobirinfull@gmail.com

**Raafid Haidar Herfian**

raafidhaidarh@gmail.com

Fakultas Hukum, Universitas Trisakti

## **Abstract**

*The application of post merger notification in Indonesia makes it very difficult for the reporting itself and the finances of business actors. This is because the burden that is borne by business actors is not only the reporting process but also the amount of fines obtained if there is a delay in reporting. Given, mergers and acquisitions are carried out to maximize the value of the company for shareholders. Performing mergers and acquisitions leads to dominant positions and monopolistic practices. Therefore, mergers and acquisitions require KPPU's approval. However, approval requests are made before or after the transaction is executed. Reporting will be carried out after the transaction is carried out using the standards set by government regulations based on Law Number 5 of 1999. This study shows the effectiveness of reports that are carried out after the transaction occurs. This research uses a legal approach, a case approach, and a comparative approach. Comparative approach by comparing the laws of several other countries. The study came to the conclusion that certain value transactions must be reported to KPPU so as not to cause uncertainty and high transaction costs. In addition, Indonesian regulation is not similar to transactions in other countries, particularly ASEAN that implemented pre-merger notification system.*

**Keywords:** *Delay in Reporting of Company Shares Acquisition, Post Merger Notification System, the Law on Business Competition in Indonesia.*

## **Abstrak**

Penerapan *post merger notification* yang diberlakukan di Indonesia sangat mempersulit dalam pelaporannya itu sendiri dan keuangan para pelaku usaha. Hal tersebut, karena bebanyang ditanggung oleh pelaku usaha tidak hanya proses pelaporan tetapi juga besarnya denda yang didapat jika terjadi keterlambatan pelaporan. Mengingat, merger dan akuisisi dilakukan untuk memaksimalkan nilai perusahaan bagi pemegang saham. Melakukan merger dan akuisisi mengarah pada posisi dominan dan praktik monopoli. Oleh karena itu, merger, dan akuisisi memerlukan persetujuan KPPU. Namun, permintaan persetujuan dilakukan sebelum atau setelah transaksi dijalankan. Pelaporan akan dilakukan setelah transaksi dilakukan dengan menggunakan standar yang ditetapkan oleh peraturan Pemerintah berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Penelitian ini menunjukkan efektivitas laporan yang dijalankan setelah terjadinya transaksi. Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum, pendekatan kasus, dan pendekatan komparatif. Pendekatan komparatif dengan membandingkan hukum beberapa negara lain. Kajian tersebut sampai pada kesimpulan bahwa transaksi nilai tertentu harus dilaporkan ke KPPU agar tidak menimbulkan ketidakpastian dan biaya transaksi yang tinggi. Selain itu, regulasi Indonesia tidak serupa dengan transaksi di negara lain, khususnya ASEAN yang menerapkan sistem pre-merger.

**Kata kunci:** *Keterlambatan Pelaporan Pengambilalihan Saham Perusahaan, Sistem Post Merger Notification, Undang-Undang Persaingan Usaha di Indonesia*



## Pendahuluan

Krisis finansial Asia menyebabkan ekonomi Indonesia melemah pada masa Orde Baru ternyata mengandung hikmah, yaitu lahirnya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5/1999) dan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen (UU No. 8/1999).[1] Hal ini berimbas pada pembenahan terhadap perusahaan menyangkut aspek bisnis, organisasi, manajemen keuangan, maupun aspek-aspek hukum.[2]

Kondisi tersebut membuktikan, bahwa Peraturan Perundang-undangan memiliki peranan sangat signifikan dalam memberikan pengawasan dan kepastian hukum bagi seluruh pelaku kegiatan perekonomian di Indonesia, sebagaimana dijelaskan pada peraturan persaingan usaha dalam UU No. 5/1999,[3] yang mana untuk dapat bersaing dengan perusahaan raksasa, baik di dalam negeri maupun luar negeri, perusahaan berusaha memperkuat modalnya, menekan biaya produksi, mengejar keuntungan pajak tertentu, meningkatkan kapasitas produksi, berusaha berproduksi di titik paling efisien dengan tujuan utama memperbesar profit yang diterima, dan berusaha untuk mengurangi inefisiensi manajemennya.[4]

Secara umum, maksimalisasi keuntungan diharapkan lahir dari penggabungan (merger) atau peleburan (konsolidasi) badan usaha dan pengambilalihan saham perusahaan (akuisisi), karena dapat mengurangi biaya produksi sehingga tercipta produk yang efisien.[5] Merger dapat menjadi jalan keluar jika pelaku usaha mengalami kesulitan likuiditas, sehingga kreditur, pemilik, dan karyawan dapat terlindungi dari kepailitan.[6]

Merger dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (PP No. 57/2010) sebagai pelaksanaan amanat Pasal 28 dan 29 UU No. 5/1999.

KPPU sebagai lembaga yang mengawasi persaingan usaha tidak sehat, memiliki salah satu tugas KPPU adalah melakukan *review* atas merger. Tugas tersebut, biasa dikenal dengan *post merger*. *Post merger* adalah kewajiban pelaporan bagi perusahaan yang setelah melakukan merger. Namun, ada hal yang menarik terkait regulasi *post merger notification* dalam UU No.

5/1999, yakni jika tidak memberitahukan kepada KPPU, perusahaan dapat dikenakan sanksi berupa denda administratif sebesar Rp1.000.000.000 (satu miliar rupiah) per hari atas keterlambatan. Hal ini besaran denda atas keterlambatan yang diberikan KPPU terhadap pelaku usaha tidak sejalan dengan besar-kecilnya suatu usaha yang dijalankan.

Berdasarkan ketentuan Pasal 29 Ayat 1 UU No. 5/1999, terlihat bahwa Undang-Undang Persaingan Usaha Indonesia mengatur tentang permohonan *pre-merger* atau pascamerger. Ketentuan pemberitahuan ini setelah penggabungan berbeda dari peraturan yang ditetapkan di Amerika Serikat dan Uni Eropa. Di Amerika Serikat, Bagian 7 Undang-Undang Clayton menyatakan pelaku usaha wajib melakukan notifikasi *pre-merger* Otoritas Persaingan Amerika Serikat, Komisi Perdagangan Federal (FTC), dan Divisi Hukum Persaingan Bisnis (Divisi Antitrust), anggota Departemen Kehakiman Amerika Serikat.[7] Demikian pula, bagian dari Pasal 4, Bagian 1 Peraturan Penggabungan EC, Pasal 13/2004 (ECMR), menetapkan bahwa pelaporan pra-penggabungan terdiri dari dua jenis: pelaporan wajib dan pelaporan sukarela. Menurut ECHR, pemberitahuan sebelumnya diperlukan untuk merger yang akan mengarah pada merger, lebih dari 500 juta Euro di seluruh dunia dan lebih dari 250 juta Euro untuk kedua belah pihak dalam wilayah Uni Eropa. Tentu hal ini berbeda dengan Indonesia, di mana masih menggunakan *post merger* untuk pelaporan perusahaan yang akan melakukan merger, hal ini tentunya merugikan para pelaku usaha baik secara finansial dan administratif. Pasal 2 ayat (1) dan (2) Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 3 Tahun 2019 tentang Penilaian terhadap Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat (Peraturan KPPU No. 3/2019) menyatakan:

- (1) "Penggabungan Badan Usaha, Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan saham perusahaan lain yang berakibat nilai Aset dan/atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu wajib diberitahukan secara tertulis dengan mengisi formulir kepada Komisi";
- (2) "Jumlah tertentu yang wajib diberitahukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) apabila:
  - a. Nilai Aset Badan Usaha hasil Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan Saham Perusahaan melebihi Rp2.500.000.000.000 (dua triliun lima ratus miliar rupiah); atau

- b. Nilai Penjualan Badan Usaha hasil Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan Saham Perusahaan melebihi Rp5.000.000.000.000 (lima triliun rupiah)".

Selama ini, penerapan *post merger notification* yang dilakukan oleh KPPU di Indonesia dan atas keterlambatan pelaporan tentu sangat merugikan pelaku usaha karena besaran denda yang didapat. Hal ini tentunya merugikan pelaku usaha yang telah mengorbankan waktu tenaga dan dana untuk menjalankan aksi korporasi tersebut, meskipun dalam praktiknya sesuai dengan ketentuan.

Selain itu, *post merger notification* terlihat membebankan para pelaku usaha, hal ini bisa dilihat jika misalnya pelaku usaha terindikasi ada *unfair business* pascamerger, sehingga jika sudah merger baru notifikasi, maka hal tersebut nantinya jika sampai mergernya dibatalkan oleh KPPU, tentu akan sangat mengganggu usaha para pelaku usaha tersebut. Mengingat pasal 47 berdasarkan UU No. 5/1999 tentang Tindakan Administratif angka (1) Komisi memiliki kewenangan untuk menjatuhkan sanksi pada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang tersebut, yang kemudian dipertegas dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 44 Tahun 2021 Pelaksanaan Larangan Praktik Monopoli Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2021 Tentang Pedoman Pengenaan Sanksi Denda Pelanggaran Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebagai peraturan pelaksana.

Berdasarkan pada pasal tersebut tentu, KPPU dapat menetapkan pembatalan atas penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham; dan atau penetapan pembayaran ganti rugi akibat transaksinya; dan atau pengenaan denda serendah-rendahnya Rp 1.000.000.000,00, besaran tersebut berdasarkan pada PP No 44 Tahun 2021 Pasal 6 Huruf (f) dan Pasal 2 angka (1) Perkom Nomor 2 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengenaan Sanksi Denda Pelanggaran Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis dalam *artikel* ini ingin mengetahui KPPU dalam menerapkan denda keterlambatan pelaporan atas merger dalam sistem *post merger notification*, dan urgensi penerapan *pre-merger notification* dianggap sangat penting. Penelitian ini mengusulkan diperlukannya pembatasan nilai transaksi untuk diberlakukannya *pre-merger notification*.<sup>[8]</sup>

## Metode Penelitian

Kata metodologi berasal dari bahasa Yunani yaitu *methodos* (Latin: *methodus*) dan *logos*. *Methodos* adalah sebuah upaya atau usaha untuk mencari pengetahuan dan sebuah proses mengenai "*howtoconductsuchresearchactivities*". Dengan suatu penelitian (*research*) tersebut manusia mencari (*search*) temuan-temuan baru, berupa pengetahuan yang benar, yang dapat dipakai untuk menjawab suatu pertanyaan atau untuk memecahkan suatu masalah. Menurut Peter Mahmud, "Penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi".<sup>[9]</sup> Secara harfiah mula-mula metode diartikan sebagai suatu jalan yang harus ditempuh menjadi penyelidikan atau penelitian berlangsung menurut suatu rencana tertentu.<sup>[10]</sup> Metode penelitian hukum merupakan suatu cara yang sistematis dalam melakukan sebuah penelitian.<sup>[11]</sup> Secara lebih lanjut Soerjono Soekanto menerangkan bahwa "Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematis dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya".

Dalam penelitian hukum, terdapat beberapa jenis (metode) pendekatan, yang setidaknya akan menggunakan salah satu, dalam usaha mengumpulkan dan mendapatkan informasi dari berbagai aspek untuk menjawab sebuah permasalahan hukum. Menurut Peter Mahmud Marzuki, terdapat lima metode pendekatan, yaitu: pendekatan Undang-Undang, pendekatan kasus, pendekatan historis, pendekatan perbandingan, dan pendekatan konseptual.

Penelitian ini menggunakan penelitian pustaka di mana semua sumber diambil dari berbagai buku-buku yang berhubungan dengan permasalahan yang akan dibahas, internet, jurnal-jurnal, artikel-artikel di media elektronik maupun media cetak, penelitian ini juga menggunakan pendekatan *statute approach*, pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dilengkapi dengan pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dan pendekatan historis (*historical approach*).

## Pembahasan

### 1. Sistem Post Merger Notification di Indonesia

Ketentuan mengenai merger berlaku secara umum bagi seluruh pelaku usaha. Pelaku usaha yang dimaksud berdasarkan pada Pasal 1 angka (5) bahwa;

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

Mengingat cangkupan pelaku usaha yang dimaksud sangat luas, oleh karena itu ketentuan merger memiliki cakupan yang sangat luas, bahkan dalam kasus-kasus tertentu merger merupakan strategi nasional untuk menciptakan daya saing di tingkat internasional,[12] dan bahkan merger dilakukan secara transnasional untuk tujuan tersebut. Mengingat cakupannya yang luas, secara khusus aktivitas merger di bidang usaha perbankan dan pasar modal memiliki peraturan tersendiri yang dikeluarkan oleh lembaga otoritasnya masing-masing.

Pasal 28 ayat (3) dan PP No. 57/2010 mensyaratkan pengaturan mengenai larangan merger yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sebagaimana yang diatur dalam Pasal 28 ayat (1) dan (2). Pengaturan dalam PP No. 57/2010 mengenai penilaian merger yang dilakukan oleh KPPU, serta pemberitahuan atas merger, sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 28 ayat (1) dan (2), dan Pasal 29 ayat (1) yang berbunyi:

#### **Pasal 28**

- (1) "Pelaku usaha dilarang melakukan penggabungan atau peleburan badan usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- (2) Pelaku usaha dilarang melakukan pengambilalihan saham perusahaan lain apabila tindakan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat".

#### **Pasal 29**

- (1) "Penggabungan atau peleburan badan usaha, atau pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 yang berakibat nilai aset dan atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu, wajib diberitahukan kepada Komisi, selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal penggabungan, peleburan atau pengambilalihan tersebut".

Berdasarkan Pasal 3 PP No. 57/2010, KPPU akan melakukan penilaian terhadap merger yang telah berlaku efektif secara yuridis, di mana

penilaian tersebut menggunakan analisis: 1). Konsentrasi pasar; 2). Hambatan masuk pasar; 3). Potensi perilaku anti persaingan; 4). Efisiensi; dan/atau 5). Kepailitan.[13]

Merger, konsolidasi, dan akuisisi merupakan bentuk aksi korporasi, di Indonesia wewenang pengawasannya ada pada KPPU untuk melakukan penilaian yang nantinya apakah rencana merger, konsolidasi, dan akuisisi dapat mengakibatkan penyalahgunaan posisi dominan (*abuse of dominant position*). Metode penilaian yang digunakan KPPU adalah *Substantial Lessening of Competition (SLC) test*. SLC test ini telah digunakan oleh otoritas persaingan usaha di Amerika Serikat yang kemudian diikuti oleh banyak negara.

*"The test depends on whether the conduct, practice, provision of a contract, arrangement or understanding (CAU) or transaction has the purpose, effect or likely effect of substantially lessening competition (SLC) in a market"*.

Beberapa kriteria harus dianalisis untuk menentukan apakah sebuah transaksi merger berpotensi mengurangi persaingan. Berkurangnya persaingan dapat terjadi apabila sebuah merger melahirkan kemampuan perseroan hasil merger untuk mendapatkan keuntungan tidak wajar secara unilateral (*unilateral effect*) dengan cara mengurangi jumlah penjualan maupun menaikkan harga jauh di atas harga kompetitif untuk jangka waktu yang relatif lama. Pada intinya *SLC test* mengatakan bahwa transaksi merger harus dilarang.

Sistem *Post Merger Notification* merupakan sistem yang digunakan di Indonesia saat ini, *Post Merger Notification* adalah pelaporan setelah terjadinya merger, konsolidasi, dan akuisisi perusahaan ke KPPU. Dalam hal pemberitahuan atau pelaporan atas merger, tidak boleh lebih dari 30 (tiga puluh) hari setelah aksi korporasi itu terjadi. Akan tetapi, tidak semua pelaku usaha memahami ketentuan ini. Oleh sebab itu, pada beberapa kasus pelaku usaha dikenai sanksi yang bervariasi, mulai dari surat teguran, denda dalam jumlah besar, hingga pembatalan aksi korporasi tersebut. Sehubungan dengan kondisi ini, Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas mengatur bahwa setiap aksi korporasi yang meliputi penggabungan, peleburan dan pengambilalihan akuisisi harus dituangkan persetujuannya oleh para pemegang saham dalam suatu akta notariil dan dilaporkan oleh Notaris kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia apabila diperlukan. Hal tersebut diatur dalam Pasal 5 ayat (1) PP No. 57/2010.

- (1) Pelaku Usaha dilarang melakukan Penggabungan Badan Usaha, Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan saham perusahaan lain yang dapat mengakibatkan terjadinya Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Penggabungan Badan Usaha, Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan saham perusahaan lain yang berakibat nilai aset dan/atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu wajib diberitahukan secara tertulis kepada Komisi paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja sejak tanggal telah berlaku efektif secara yuridis Penggabungan Badan Usaha, Peleburan Badan Usaha, atau Pengambilalihan saham perusahaan.

Jika pengambilalihan saham perusahaan bergerak dibidang perbankan di mana dilakukan oleh dua orang atau lebih maka pelaku usaha wajib melakukan pemberitahuan kepada KPPU apabila nilai aset perusahaan hasil dari akuisisi melebihi Rp. 20.000.000.000.000,- (dua puluh triliun rupiah). Sedangkan apabila salah satu pihak yang melakukan pengambilalihan saham (akuisisi) bergerak di bidang perbankan dan pihak lainnya tidak bergerak di bidang perbankan diwajibkan untuk melakukan pemberitahuan kepada KPPU jika nilai aset perusahaan hasil akuisisi melebihi Rp. 2.500.000.000.000,- (dua triliun lima ratus miliar rupiah).

## **2. Penerapan Denda oleh KPPU atas Keterlambatan Pemberitahuan atau Notifikasi Pengambilalihan Saham Perusahaan/ Merger**

Dalam rangka melakukan *self-assessment*, penting diketahui oleh pelaku usaha bahwa jenis-jenis transaksi yang wajib dilaporkan ke KPPU terdiri dari transaksi Penggabungan (Merger), Peleburan (Konsolidasi), Pengambilalihan Saham (Akuisisi), *Take Over* (Pembelian sebagian besar saham dari pemilik saham), *Public Take Over* (Pembelian sebagian besar saham dari pemilik saham di bursa saham) dan Penambahan Modal atau penerbitan saham baru yang mengakibatkan terdilusinya kepemilikan saham di perusahaan sebelumnya.

Hanya saja, tidak seluruh jenis transaksi di atas wajib dilaporkan ke KPPU. Berdasarkan Pasal 5 ayat (2) dan (3),<sup>[7]</sup> hanya transaksi dengan nilai aset gabungan sebesar Rp2,5 triliun atau transaksi dengan nilai omset/ penjualan gabungan sebesar Rp5 triliun yang wajib dilaporkan. Khusus untuk merger dan akuisisi perbankan, hanya transaksi dengan batasan nilai aset gabungan sebesar Rp20 Triliun yang wajib dilaporkan ke KPPU. Batasan

waktu adalah hal paling krusial dalam pelaporan merger dan akuisisi kepada KPPU. Hal ini mengingat denda keterlambatan Rp1 miliar per-hari yang akan dikenakan oleh KPPU.

Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) PP 57/2010 disebutkan bahwa pemberitahuan wajib dilakukan kepada KPPU paling lama 30 hari kerja sejak tanggal merger dan akuisisi telah berlaku efektif secara yuridis. Tidak hanya soal waktu 30 hari, namun termasuk juga kapan suatu merger dan akuisisi berlaku secara efektif yuridis juga penting diketahui para pelaku usaha. Sesuai dengan PP No. 57/2010 bahwa terlapor wajib memberitahukan kepada KPPU mengenai merger atau akuisisi selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari kerja sejak tanggal merger telah berlaku efektif secara yuridis, konsolidasi, dan akuisisi. KPPU telah merilis Peraturan KPPU No. 3/2019. Aturan ini memuat petunjuk dan tata cara penyampaian transaksi merger dan akuisisi ke KPPU.

Melalui Peraturan KPPU No. 3/2019 yang telah dirilis, yang mana pada bila terlambat. Sesuai dengan Perkom No. 2 Tahun 2021, bahwa terlapor wajib memberitahukan kepada KPPU mengenai merger atau akuisisi selambat-lambatnya 30 (tiga puluh hari) hari kerja sejak tanggal merger telah berlaku efektif secara yuridis, konsolidasi, dan akuisisi. Berdasarkan Pasal 6 PP No. 44/2021, pengenaan denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah), dengan memperhatikan ketentuan mengenai besaran denda sebagaimana diatur lebih lanjut pada Pasal 12 Peraturan Pemerintah ini. Berdasarkan Pasal 12 PP 44 Tahun 2021 disebutkan sanksi paling sedikit berupa denda sebesar 50 persen dari keseluruhan keuntungan atau 10 persen dari total penjualan. Dalam pasal tersebut juga menyatakan sebagai jaminan pemenuhan atas putusan Komisi yang memuat tindakan administratif berupa denda, terlapor wajib menyerahkan jaminan bank yang cukup, paling banyak 20% (dua puluh persen) dari nilai denda, paling lama 14 (empat belas) hari kerja setelah menerima pemberitahuan putusan Komisi.

Konsekuensi penerapan notifikasi ini, bila hasil merger mengakibatkan pengaruh terhadap konsentrasi pasar, maka KPPU bisa memberikan persyaratan tertentu untuk dipatuhi dan diubah pelaku usaha (*remedies*) atau dapat melakukan penetapan pembatalan atas merger dalam Pasal 28 UU No. 5/1999, meskipun hal ini belum pernah dilakukan oleh KPPU. Semua kewenangan ini diberikan kepada KPPU agar semua pelaku usaha dapat menjalankan bisnisnya secara benar tanpa menyalahi prinsip persaingan usaha yang sehat.

Jika semua bersaing secara sehat, maka akan tercipta efisiensi dan produktivitas yang pada akhirnya mendorong pertumbuhan ekonomi. Namun, yang menjadi pertanyaannya adalah apakah denda yang diberlakukan pada *post merger notification* tersebut telah memberikan keadilan pada pelaku usaha? Mengingat besaran denda besaran maksimum sebesar 25 (dua puluh lima) miliar rupiah atas keterlambatan

selama 30 (tiga puluh) hari. Untuk menjawab pertanyaan tersebut, tabel berikut kiranya bisa menjawab atas pertanyaan tersebut.

Sejak Februari s.d. Juli 2020, KPPU menggelar sidang pada beberapa perusahaan berikut dan memberikan denda yang terbilang cukup tinggi. Berikut daftar perusahaan beserta denda yang dijatuhkan dari beberapa putusan.

**Tabel 1.**

Penjatuhan Denda dari Beberapa Putusan KPPU

| No   | Nama Perusahaan                     | Besaran Denda Rupiah       |
|--|-------------------------------------|----------------------------|
| 1.   | PT FKS Multi Agro, Tbk              | Rp 1.438.000.000,00        |
| 2.   | PT Merdeka Copper Gold, Tbk.        | Rp 1.000.000.000,00        |
| 3.   | PT Dharma Satya Nusantara Tbk       | Rp 1.250.000.000,00        |
| 4.   | PDAM Way Rilau Kota Bandar Lampung  | Rp 1.747.000.000,00        |
| 5.   | PT Bangun Cipta Kontraktor          | Rp 3.843.000.000,00        |
| 6.   | PT Bangun Tjipta Sarana             | Rp 2.358.000.000,00        |
| 7.   | PT Matahari Pontianak Indah Mall    | Rp 1.025.000.000,00        |
| 8.   | PT PLN Batubara                     | Rp 1.000.000.000,00        |
| 9.   | PT Sarana Farmindo Utama            | Rp 2.250.000.000,00        |
| 10.  | PT Solusi Transportasi Indonesia    | Rp 7.500.000.000,00        |
| 11.  | PT Teknologi Pengangkutan Indonesia | Rp 4.000.000.000,00        |
| 12.  | PT Solusi Transportasi Indonesia    | Rp22.500.000.000,00        |
| 13.  | PT Teknologi Pengangkutan Indonesia | Rp15.000.000.000,00        |
| <b>Total</b>   |                                     | <b>Rp64.609.000.000,00</b> |
| <i>Range data</i> : Februari – Juli 2020   |                                     |                            |
| Sumber Data: <a href="http://putusan.kppu.go.id/simper/menu/">http://putusan.kppu.go.id/simper/menu/</a> |                                     |                            |

Berdasarkan pada tabel di atas penjatuhan denda oleh KPPU sebelum adanya PP No.44 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Larangan Praktik Monopoli Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Peraturan KPPU Nomor 2 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengenaan Sanksi Denda Pelanggaran Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebagai peraturan pelaksana. Besaran denda tersebut, tentu akan berdampak pada perekonomian para pelaku usaha dan karyawan. Namun, setelah berlakunya PP No. 44 Tahun 2021 sanksi administratif bagi pelaku usaha yang melanggar bisa dikenakan sanksi administratif, pada PP No. 44 tahun 2021 tersebut Pasal 2 Huruf (f) pengenaan denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah), namun dengan tetap memperhatikan ketentuan mengenai besaran denda dan Pasal 11 sanksi yang bisa dikenakan berupa pembatalan atas penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham pada Pelaku Usaha telah melanggar ketentuan Pasal 28 Undang-Undang. Demikian, maka apakah penerapan sistem *pre-merger* dapat dijadikan solusi atau jalan keluar untuk mendukung

hukum persaingan usaha di Indonesia.

### 3. Sistem *Pre-Merger Notification* sebagai Sebuah Solusi dalam Penerapan Pengambilalihan Saham Perusahaan/Merger

Indonesia menjadi satu dari sedikit negara yang masih menerapkan rezim *post merger notification* dalam pelaporan aksi korporasi berupa merger atau akuisisi, meski keinginan untuk mengubah rezim itu diamini oleh berbagai pihak. KPPU menyatakan bahwa pangkal dari rezim *post merger notification* adalah UU No. 5/1999.

Pasal 28 UU No. 5/1999 menyatakan bahwa pelaku ekonomi dilarang menggabungkan atau meleburkan perusahaan, yang dapat menimbulkan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Pelaku ekonomi juga dilarang memperoleh saham di perusahaan lain jika perilaku tersebut dapat menimbulkan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Transaksi yang melibatkan merger unit bisnis, integrasi unit bisnis, atau akuisisi saham menawarkan potensi persaingan usaha

tidak sehat, termasuk pengelolaan sumber daya dan integrasi bisnis. Sistem *post merger notification* yang menjadi dasar pelaporan merger pada 29 UU No. 5/1999. Pasal 29 jelas disebutkan bahwa pelaporan atas merger ataupun akuisisi yang nilai aset dan/atau nilai penjualannya melebihi batas yang telah ditetapkan, maka "wajib" melaporkan kepada KPPU dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal merger dilakukan dan efektif secara yuridis.

Pelaku usaha dapat melakukan konsultasi (*pre-merger*) tetapi juga wajib melakukan pemberitahuan dan pelaporan kepada KPPU setelah melakukan merger. Artinya dalam hal ini KPPU memberikan penilaian sebelum terjadinya merger dalam suatu perusahaan, apakah akan ada kemungkinan terjadinya praktik monopoli atau hukum persaingan usaha tidak sehat. Ketentuan tersebut bisa saja sangat membantu pelaku usaha yang akan melakukan merger, namun sangatlah tidak efektif dan memberatkan pelaku usaha apabila yang telah melakukan konsultasi tetapi juga mesti melakukan pelaporan setelahnya sehingga apabila pelaku usaha telat melaporkan dapat dikenakan sanksi berupa denda administratif.

Pengaturan mengenai notifikasi merger tersebut tidak sesuai dengan era revolusi industri saat ini, sebab pengaturan tersebut dapat menghambat percepatan laju pembangunan. Sepatutnya pengaturan notifikasi merger diperbaharui sesuai perkembangan saat ini yang sejalan dengan semangat persaingan usaha yang sehat. *Post notification* menimbulkan tidak efisien dan tidak efektif dalam transaksi merger dan menimbulkan ketidakpastian bagi pelaku usaha. Selama ini pelaku usaha cenderung untuk melakukan *post merger notification*, dikarenakan jika KPPU tidak menolak transaksi penggabungan, peleburan dan pengambilalihan, maka proses pemeriksaan lebih lanjut tidak diperlukan. Jika dilakukan *pre-merger notification*, maka pelaku usaha akan melalui proses pemeriksaan terlebih dahulu.

*Post notification* menimbulkan tidak efisien dan tidak efektif dalam transaksi merger dan menimbulkan ketidakpastian bagi pelaku usaha. Anna Maria Tri Anggarini[14] menyimpulkan bahwa pelaku usaha cenderung untuk melakukan *post merger notification*, dikarenakan jika KPPU tidak menolak transaksi penggabungan, peleburan dan pengambilalihan, maka proses pemeriksaan lebih lanjut tidak diperlukan. Jika dilakukan *pre-merger notification*, maka pelaku usaha akan melalui proses pemeriksaan terlebih dahulu.

Keputusan KPPU untuk tidak menyetujui transaksi merger dan merger memakan biaya. Keringanan berupa pembatalan atau transfer transaksi. Ini mempengaruhi hal-hal berikut: 1) Transaksi antara penjual unit bisnis dan pembeli unit bisnis ditutup sepenuhnya. Pengembalian dana pembelian ini terkait dengan biaya penggantian, terutama biaya bunga. Pengalihan transaksi juga menimbulkan biaya tambahan sebagai tanggapan atas upaya hukum yang diberikan. 2) Dampak terhadap Pemangku Kepentingan, seperti pekerja memiliki dampak yang tidak jelas karena pemegang saham baru tidak jelas, pemasok juga dilupakan, pembatalan berdampak buruk di mata pemasok, Pemerintah juga sulit menentukan pajak transaksi atas jual beli agen ini. Kreditur juga akan mengalami ketidakpastian atas keputusan pembatalan ini, pihak terkait lainnya seperti penasihat hukum, notaris, akuntan. Pihak-pihak ini mengalami menunggu transaksi ini. Dalam hal pembatalan, para pihak akan menerima kompensasi yang lebih sedikit daripada saat transaksi selesai. Sedangkan biaya yang harus dikeluarkan dengan kewajiban pelaporan terhadap kegiatan penggabungan dan peleburan badan usaha. Kegiatan menimbulkan biaya yang besar. Biaya-biaya meliputi biaya investigasi, biaya pemberitahuan dan adanya *opportunity cost* pada waktu investigasi sedang dilakukan.

Risiko bahwa pre-penggabungan akan membocorkan transaksi dan membutuhkan waktu lama untuk diproses. KPPU membutuhkan waktu untuk menyelidiki transaksi yang akan dilakukan sebelum memberikan pendapat. Laporan pascamerger mengungkapkan risiko kerahasiaan transaksi, yang dapat menimbulkan spekulasi transaksi jika pelaku ekonomi adalah perusahaan publik. Kebocoran ini mengarah pada perdagangan orang dalam. Jika anda memiliki *insider trading*, harga transaksi akan berfluktuasi jika harga saham naik secara signifikan. Notifikasi pascamerger membuat proses transaksi antar para pihak menjadi lebih cepat, namun harus menunggu persetujuan dari KPPU. Tindakan korektif yang diputuskan di kemudian hari dapat mengakibatkan ketidakpastian transaksi.

Kelemahan *post merger*, dapat dilihat apabila pelaku usaha ingin mendapat persetujuan atau izin dari KPPU untuk disetujui, pelaku bisnis memerlukan waktu tunggu yang relatif lama sehingga adanya *opportunity cost* yang mana, selama masa tunggu ini, pelaku bisnis boleh melakukan hal apapun termasuk *corporate action* atas pengambilalihan, penggabungan dan peleburan. Apabila pendapat KPPU merupakan membatalkan, maka pelaku usaha memerlukan

biaya yang tinggi karena pembatalan tersebut. Biaya-biaya meliputi biaya investigasi, biaya pemberitahuan dan adanya *opportunity cost* pada waktu investigasi sedang dilakukan. Apabila pendapat KPPU merupakan menaruh denda sehingga hal ini juga akan mengakibatkan ketidakjelasan dan ketidakpastian, dan yang menjadi pertanyaan denda tersebut menjadi kewajiban ditanggung oleh siapa? Misalnya, apabila biaya tambahan menjadi kewajiban yang ditanggung oleh pembeli, maka hal ini akan menambah biaya yang harus dikeluarkan, sedangkan biaya tambahan ditanggung oleh pelaku usaha, apakah menjadi tanggungan pembeli atau penjual. Demikian keputusan yang diambil oleh KPPU akan menimbulkan ketidakpastian bagi penjual, pembeli dan pelaku usaha, jika KPPU mengenakan denda administratif maupun pembatalan transaksi.

Di samping itu, perusahaan asing yang mempunyai operasi pada Indonesia pula harus mengungkapkan pelaporan pada KPPU, bila mereka melakukan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan. Transaksi ini terjadi bila negara berdiri dan mempunyai operasi pada Indonesia, maka pelaku bisnis asing harus pula melakukan penyampaian pemberitahuan atau notifikasi kepada KPPU.

Berdasarkan pada kelemahan dan dampak yang ditimbulkan pemberlakuan *post merger* tersebut, penting kiranya Indonesia menerapkan *pre-merger*. Mengingat, mayoritas negara-negara di dunia telah menerapkan sistem *pre-merger notification* sebagai upaya yang tepat guna menghindari terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Beberapa contoh negara maju yang menerapkan sistem *pre-merger notification* antara lain adalah Amerika Serikat, Jepang, Australia, dan Korea Selatan.[6] Beberapa negara tersebut memiliki kekuatan perekonomian yang mempengaruhi perekonomian dunia, termasuk memberikan dampak terhadap perekonomian Indonesia. Mayoritas negara di dunia menilai bahwa sistem *pre-merger notification* sebagai sebuah sistem yang tepat dan efektif dalam meminimalisasi pemusatan kekuatan ekonomi yang dilakukan oleh salah satu atau beberapa pelaku usaha di negara tersebut. *Pre-merger* memiliki keuntungan bahwa pelaku ekonomi dapat memperoleh persetujuan untuk melakukan transaksi sehingga mengurangi biaya yang ditimbulkan.

Selain itu, sistem *pre-merger notification* dinilai sebagai upaya atau langkah tepat dalam membangun suasana persaingan usaha yang baik dan sehat serta dapat dengan mu-

dah dilakukan penilaian, pemantauan, dan pengawasan maupun evaluasi akibat adanya suatu merger perusahaan. *Pre-merger notification* ini berperan sebagai tindakan represif atas akuisisi yang mengakibatkan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat. Prosedur kewajiban tersebut dapat digolongkan sebagai tindakan represif karena jika suatu akuisisi sudah terlanjur dieksekusi, akan tetapi berdasarkan pemeriksaan yang dilakukan oleh KPPU atas pemberitahuan akuisisi oleh pelaku usaha yang bersangkutan dapat mengakibatkan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat, maka akuisisi tersebut akan dilarang oleh KPPU dan menyusun pernyataan tersebut akan dilakukan pembatalan atas akuisisi tersebut. Berdasarkan beberapa pertimbangan di atas, para penulis merekomendasikan pemberlakuan sistem *pre-merger notification* di Indonesia karena lebih tepat dan memberikan banyak keuntungan serta efisiensi baik bagi pelaku usaha maupun bagi KPPU dalam melakukan pemantauan dan pengawasan akibat adanya praktik merger.

Pemberlakuan sistem *pre-merger notification* dapat mencegah terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Pemberlakuan sistem *post merger notification* saat ini di Indonesia kurang dapat meminimalisasi praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Selain itu, adanya batasan waktu dalam melakukan pelaporan sangat memberatkan pelaku usaha. KPPU harus mampu memberikan pelayanan terbaik demi terciptanya kesinambungan usaha yang sehat dalam perekonomian pasar Indonesia maupun pada perekonomian dunia yang turut berdampak pada ekonomi Indonesia melalui laju investasi dan pertumbuhan ekonomi.[15]

Kewenangan KPPU untuk dapat melakukan pengawasan lebih dini yakni dengan perubahan rezim *post-merger notification* menjadi *pre-merger notification* merupakan hal yang perlu dilakukan, karena hal tersebut diyakini sebagai bentuk optimalisasi yang diperlukan agar KPPU mampu memberikan pengawasan yang intensif terhadap segala bentuk pelaksanaan merger yang berdampak pada terciptanya persaingan tidak sehat. Hal tersebut tentu memberikan keuntungan bagi KPPU dan pelaku usaha, karena akan menghapus potensi untuk terjadinya pembatalan merger suatu perusahaan yang berdampak pada kerugian materiil yang tidak sedikit. Disamping hal tersebut tentu penerapan *pre-merger notification* harus dilakukan pertimbangan yang lebih maksimal dengan melihat konsekuensi yang mungkin terjadi.

Selain itu, dengan mempertimbangkan situasi di era pandemi Covid-19 seperti sekarang

ini memberikan dampak dahsyat bagi seluruh bidang kehidupan dan melemahkan pertumbuhan ekonomi, sudah sepatutnya Indonesia memperbaharui pengaturan dan sistem pelaporan atas adanya merger tersebut disebabkan sulitnya pergerakan akses orang dalam melakukan pelaporan selama pandemi Covid-19 dan denda administratif yang dikenakan sangat tinggi dan memberatkan pelaku usaha yang terkena dampak Covid-19.

### Simpulan dan Rekomendasi

Berdasarkan pembahasan diatas, penulis dapat menyimpulkan bahwa penerapan *post merger notification* yang diberlakukan di Indonesia sangat tidak efektif dan tidak efisien untuk diterapkan di Indonesia, mengingat masih banyak para pelaku usaha yang tidak mengikuti ketentuan tersebut sehingga mengakibatkan banyaknya pelaku usaha yang mengalami keterlambatan dalam melakukan *post merger notification*. Sedangkan pelaksanaan *post merger* tersebut merugikan pelaku usaha terkait efisiensi, dan biaya yang harus dikeluarkan, serta besaran denda yang menjadi tanggung jawab pelaku usaha jika mengalami keterlambatan pelaporan terkait merger yang dilakukan.

Mengingat, merger dan akuisisi dilakukan untuk memaksimalkan nilai perusahaan bagi pemegang saham. Melakukan merger, merger dan akuisisi mengarah pada posisi dominan dan praktik monopoli. Oleh karena itu, merger, dan akuisisi memerlukan persetujuan KPPU. Namun, permintaan persetujuan dilakukan sebelum atau setelah transaksi dijalankan. Pelaporan akan dilakukan setelah transaksi dilakukan dengan menggunakan standar yang ditetapkan oleh peraturan Pemerintah berdasarkan UU No. 5/1999. Penelitian ini menunjukkan efektivitas laporan yang dijalankan setelah terjadinya transaksi. Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum, pendekatan kasus, dan pendekatan komparatif. Pendekatan komparatif dengan membandingkan hukum beberapa negara lain. Kajian tersebut sampai pada kesimpulan bahwa transaksi nilai tertentu harus dilaporkan ke KPPU agar tidak menimbulkan ketidakpastian dan biaya transaksi yang tinggi. Selain itu, regulasi Indonesia serupa dengan transaksi serupa di negara lain, khususnya ASEAN.

### Daftar Pustaka

- [1] D. W. Widyantari, H. N. Widhiyanti, and Z. Alam, "Tinjauan Yuridis Keterkaitan Hukum Persaingan Usaha Terhadap Perlindungan Konsumen Di Indonesia (Studi Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 26/KPPU-L/2007 Tentang Kartel Sms Dan Nomor 25/KPPU-I/2009 Tentang Penetapan Harga Fuel Surcharge)," *Jurnal Hukum Universitas Brawijaya*, vol. 05, 2010.
- [2] P. Sudibyo, "Restrukturisasi Perusahaan," Seminar Nasional Restrukturisasi Perusahaan Diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Dalam Rangka Dies Natalis ke-41 Universitas Diponegoro, 1988.
- [3] R. Mantili, "Problematika Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dalam Rangka Menciptakan Penegakan Hukum," *Jurnal Hukum Padjadjaran*, vol. 3.
- [4] W. K. Viscusi, J. M. Vernon, and J. E. Harrington, *Economics of Regulation and Antitrust*, 3rd ed. London: The MIT Press, 2001.
- [5] S. Maarif, *Merger Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha*. Jakarta: PT. Penebar Swadaya, 2010.
- [6] A. F. Lubis, A. M. T. Anggraini, K. Toha, and I. B. Kagramanto, *Hukum Persaingan Usaha, Kedua*. Jakarta: KPPU, 2017.
- [7] J. H. Shenefield and I. M. Stelzer, *The Antitrust Laws A Primer*, 4th ed. Washington: The AEI Press, 2001.
- [8] B. P., C. R., R. C., and R. I. M., "Optimal Pre-Merger Notification Thresholds: a Contribution To the Italian Debate," *Italian Antitrust Review*, 3, p. 166, 2014.
- [9] M. Marzuki, *Penelitian Hukum*. Jakarta:encana Prenada Media Group, 2011.
- [10] J. Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayu Publishing, 2006.
- [11] A. Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2014.
- [12] J. Alison, Sufrin, and Brenda EC, *Competition Law: Text, Cases, and Materials*. London: Oxford University Press Inc, 2017.
- [13] H. Knud et al, *Undang-Undang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Revision*. Jakarta: Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit dan Katalis, 2002.
- [14] A. M. T. Anggraini, "Mandatory Post Merger Notification Under The Merger Review Regulation In Indonesia," *Celebrating Diversity: 10 years of ASLI, 10th Asian Law Institute Conference*, p. 1, 2013.
- [15] F. I. Suhandi, "Kebijakan Pre-Merger Notification Badan Usaha Sebagai Penegakan Hukum di Era Revolusi Industri 4.0," vol. 3, pp. 129-142, 2019.



# Ojek *Online*, Pekerja atau Mitra?

Oka Halilintarsyah

okapetir@gmail.com

Komisi Pengawas Persaingan Usaha

## **Abstract**

*The existence of online motorcycle taxis still raises debate, whether they are workers or partners. In the decision by the U.K. Supreme Court, online motorcycle taxi workers, also known as gig workers, have been decided as workers. The results of the study indicate that Indonesian laws and regulations have not been able to accommodate the existence of online motorcycle taxis as workers. However, protection needs to be made for online motorcycle taxi partners, especially in terms of safety and security as well as income. The government needs to determine the direction of employment policies to protect online motorcycle taxi workers.*

**Keywords:** *online motorcycle taxi, partners, workers, gig workers*

## **Abstrak**

Keberadaan ojek *online* masih menimbulkan perdebatan apakah merupakan pekerja atau mitra. Dalam putusan Supreme Court U.K., Pekerja ojek *online* yang dikenal juga sebagai *gig worker* telah diputuskan merupakan pekerja. Hasil penelitian menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan Indonesia belum dapat mengakomodir keberadaan ojek *online* sebagai pekerja. Namun, perlu ada perlindungan bagi mitra ojek *online* terutama dalam hal keselamatan dan keamanan serta pendapatan. Pemerintah perlu menentukan arah kebijakan ketenagakerjaan untuk melindungi pekerja ojek *online*.

**Kata kunci:** Ojek *online*, mitra, pekerja, *gig worker*

## **I. Pendahuluan**

Keberadaan perusahaan-perusahaan transportasi berbasis aplikasi telah menjadi *disruptive economy* terhadap bisnis transportasi konvensional. Beberapa nama diantaranya adalah Gojek, Grab, Uber (yang kemudian diakuisisi bisnisnya di Asia Tenggara oleh Grab), dan belakangan perusahaan asal Rusia, Maxim. Selain keempat nama tadi, masih banyak perusahaan aplikasi lain yang ikut meramaikan persaingan transportasi *online*. Akhir tahun 2015 adalah masa menjamurnya bisnis rintisan transportasi berbasis aplikasi di ibukota dan daerah sekitarnya. Sejumlah perusahaan ojek *online* yang berdiri pada saat itu di antaranya Blu-Jek, Ojek Syari, LadyJek, Topjek, Ojek

Kampung, Ojek Argo, dan sebagainya. Munculnya banyak perusahaan ojek *online* ini dipicu oleh kesuksesan Gojek yang mulai terlihat sejak 2014.<sup>1</sup> Meskipun demikian, nama-nama yang disebut belakang tidak berumur panjang dan gulung tikar.

Perkembangan perusahaan transportasi berbasis aplikasi ini mendorong peningkatan jumlah “mitra” yang diajak bekerja sama. Mitra-mitra ini yang lebih dikenal dengan istilah ojek *online* (ojol), diberikan kebebasan terutama dalam jam kerja. Mitra “bebas” memilih

<sup>1</sup> <https://tirto.id/matinya-ojek-online-bermodal-cekak-clKL> diakses 30 September 2021

untuk bekerja kapan saja dan menentukan apakah pekerjaannya merupakan pekerjaan *freelance* atau pekerjaan tetap. Namun, dibalik kebebasan tersebut terdapat fakta bahwa mitra tidak mendapatkan penghasilan jika mitra tidak bekerja, baik karena sakit, kehamilan dan melahirkan, ataupun karena mengalami kecelakaan. Hal ini berbeda dengan pekerja, di mana pekerja memiliki hak untuk cuti, sakit ataupun *maternity* yang dibayar oleh perusahaan.

Terdapat perbedaan mendasar antara mitra dan pekerja dalam hal penghasilan. Salah satu contoh riil adalah kurir yang bekerja di perusahaan jasa pengiriman dan pengemudi ojol yang sama-sama bertugas mengirimkan barang. Kurir yang terdaftar sebagai karyawan di perusahaan jasa pengiriman mendapatkan upah sesuai Upah Minimum Regional (UMR) dan juga Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) ketenagakerjaan, sedangkan ojol, jika ia bekerja, hanya mendapatkan penghasilan sesuai jumlah kilometer barang-barang yang dikirimkan. Ojol tidak mendapat perlindungan keselamatan meskipun barang yang ia kirimkan terkadang membahayakan. Di jalan raya di Ibukota, seringkali kita melihat ojol yang mengirimkan barang besar seperti sepeda, mesin cuci, bahkan lemari es dengan menggunakan sepeda motor.

Beberapa penelitian telah mengambil topik hubungan antara perusahaan aplikasi dan ojol, antara lain Sonhaji (2018), dalam penelitiannya yang berjudul, "Aspek Hukum Layanan Ojek *Online* Perspektif Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang ketenagakerjaan", yang menilai bahwa tidak terdapat hubungan kerja dalam hubungan antara mitra pengemudi dengan Gojek. Hal ini dikarenakan tidak terpenuhinya unsur upah dalam perjanjian antara keduanya. Mitra pengemudi diharuskan membagi upah yang ia terima dari konsumen kepada Gojek, sehingga hubungan yang terjadi adalah hubungan kerja sama bagi hasil.<sup>2</sup> Penelitian yang dilakukan oleh Asep Iswahyudi Rachman (2018) yang berjudul "Perlindungan Hukum Dengan Hak-Hak Pekerja Di PT Grab Semarang", menyimpulkan bahwa pengemudi adalah mitra dan bukan karyawan Grab sehingga tidak dapat menuntut hal yang berhubungan dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan. Namun, penelitian ini menegaskan bahwa Grab perlu memberikan perhatian untuk memastikan keselamatan mitra pengemudi dan penumpang, serta memberikan perlindungan

<sup>2</sup> Sonhaji (2018)

hukum agar mitra terlindungi hak-haknya.<sup>3</sup> Penelitian yang dilakukan oleh De Ruyter dan Rachmawati menyebutkan bahwa sejak tahun 2015, ojol telah menjadi alternatif pekerjaan bagi banyak pencari kerja di Indonesia. Penelitian ini mengelompokkan ojol sebagai pekerja platform (*gig worker*), dan keberadaan ojol sebagai mitra adalah cara terbaru bagi perusahaan untuk menghindari peraturan ketenagakerjaan. Diperlukan peraturan ketenagakerjaan yang dapat mengakomodir keberadaan *gig work* dalam kondisi kerja yang lebih aman dan lebih nyaman.<sup>4</sup>

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, rumusan masalah yang ingin dibahas dalam tulisan ini adalah:

1. Apakah perjanjian antara pengemudi ojol dan perusahaan aplikasi merupakan perjanjian kerja atau perjanjian kemitraan?
2. Bagaimana memberikan perlindungan bagi pengemudi ojol dalam pelaksanaan hubungan kerja sama dengan perusahaan aplikasi?

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bentuk perjanjian antara pengemudi ojol dan perusahaan aplikasi dan bentuk perlindungan yang dapat diberikan bagi ojol dalam pelaksanaan perjanjian tersebut.

## Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, dengan menggunakan pendekatan konseptual dan peraturan perundang-undangan. Penelitian menggunakan sumber primer berupa peraturan perundang-undangan yang berlaku yaitu Undang-Undang Dasar 1945, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan (UU No. 13 Tahun 2003), Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UU No. 20 Tahun 2008), Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021 tentang tentang Kemudahan, Perlindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (PP No. 7 Tahun 2021), Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 12 Tahun 2019 tentang Perlindungan Keselamatan Pengguna Sepeda Motor yang Digunakan Untuk Kepentingan Masyarakat (Permenhub No. 12 Tahun 2019), Peraturan Menteri Perhubungan Nomor 60 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Angkutan Barang dengan Kendaraan Bermotor di Jalan (Permenhub No. 60 Tahun 2019). Sumber sekunder berupa buku-

<sup>3</sup> Rachman, Asep Iswahyudi (2018)

<sup>4</sup> De Ruyter, Alex dan Rachmawati, Riani (2020)

buku hukum, jurnal-jurnal penelitian, hasil karya ilmiah lainnya, serta laman-laman yang terkait dengan subjek permasalahan.

## II. Tinjauan Pustaka

### A. Tentang perjanjian kerja

Hubungan kerja adalah hubungan antara pengusaha dengan pekerja/buruh berdasarkan perjanjian kerja, yang mempunyai unsur pekerjaan, upah dan perintah. Perjanjian kerja adalah bentuk persetujuan antara pengusaha dengan pekerja/buruh, yang menyangkut ketiga unsur tersebut. Adapun penjabaran unsur perintah, pekerjaan dan upah adalah sebagai berikut:<sup>5</sup>

- a. Adanya unsur perintah  
Adanya unsur perintah menimbulkan adanya pimpinan orang lain, di mana tanpa adanya perintah, maka tidak ada perjanjian kerja. Unsur ini membedakan antara hubungan kerja dengan hubungan lainnya. Pekerja/buruh diwajibkan untuk tunduk pada perintah pengusaha. Hal ini menunjukkan adanya kedudukan yang tidak setara pekerja/buruh dan pengusaha atau pemberi kerja. Terdapat adanya hubungan subordinasi, di mana satu pihak merupakan pihak yang memerintah, sedangkan pihak lain adalah pihak yang diperintah.
- b. Adanya unsur pekerjaan  
Pekerjaan yang diperjanjikan merupakan objek perjanjian antara pekerja/buruh dengan pengusaha atau pemberi kerja. Pekerjaan tersebut harus ada dan dilakukan sendiri oleh pekerja/buruh atas perintah pengusaha. Perjanjian kerja tersebut menimbulkan akibat hukum berupa hak dan kewajiban bagi para pihak.
- c. Adanya unsur upah  
Upah adalah unsur penting dalam hubungan kerja. Upah adalah hak pekerja/buruh yang diterima dan dinyatakan dalam bentuk uang sebagai imbalan dari pengusaha atau pemberi kerja kepada pekerja buruh yang ditetapkan dan dibayarkan menurut suatu perjanjian kerja.

### B. Tentang Transportasi *Online* Roda Dua

Pengaturan tentang hubungan perusahaan aplikasi dan mitra pengemudi roda dua atau ojol secara spesifik diatur dalam Permenhub No. 12 Tahun 2019. Dalam Pasal 1 angka (3) disebutkan bahwa Perusahaan Aplikasi adalah

Penyelenggara Sistem Elektronik yang menyediakan aplikasi berbasis teknologi di bidang transportasi darat. Berdasarkan aturan ini, Perusahaan Transportasi *Online* roda dua diklasifikasikan sebagai perusahaan aplikasi. Oleh karena itu, perusahaan aplikasi tidak berhak untuk menentukan tarif transportasi secara sepihak. Permenhub No. 12 Tahun 2019 mengatur hak-hak Mitra, antara lain:

- a. Formulasi Perhitungan Biaya Jasa; diatur dalam Bab III, Pasal 11 s.d Pasal 13. Dalam Pasal 12 (2) diatur bahwa dalam menetapkan biaya jasa, Perusahaan aplikasi diwajibkan melakukan pembahasan dengan pemangku kepentingan. Penetapan biaya jasa ditetapkan oleh Menteri dan ditandatangani oleh Direktur Jenderal atas nama Menteri;
- b. Mekanisme penghentian operasional sementara (*Suspend*) dan Putus Mitra (PM); diatur dalam Bab IV, Pasal 14 s.d Pasal 15. Dalam pasal 14 (3) diatur bahwa Perusahaan Aplikasi wajib melakukan pembahasan dengan mitra kerja (ojol) sebelum *Standard Operating Procedure* (SOP) *Suspend* dan PM ditetapkan;
- c. Pasal 15 (1) menyebutkan bahwa hubungan antara Perusahaan Aplikasi dengan pengemudi merupakan hubungan kemitraan;
- d. Perlindungan Masyarakat khususnya Pengemudi Sepeda Motor; diatur Bab V Perlindungan Masyarakat Pasal 16 ayat (3) dan (4);
- e. Pusat layanan pengaduan *Suspend* dan PM; diatur dalam Pasal 18 di mana Perusahaan Aplikasi wajib menyediakan pusat layanan pengaduan terhadap sanksi *Suspend* dan PM.

Perusahaan jasa transportasi berbasis aplikasi dan ojol memiliki beberapa layanan utama dalam pelayanannya, yaitu:

- a. jasa pengangkutan orang;
- b. jasa pengiriman barang dan barang konsumsi cepat (makanan).

### C. Pengawasan Kemitraan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha

Pasal 1 angka 13 UU No. 20 Tahun 2008 dan Pasal 104 ayat (2) PP No. 7 Tahun 2021 menyebutkan bahwa Kemitraan meliputi 4 (empat) prinsip berikut:

- a. Saling membutuhkan;
- b. Saling mempercayai;
- c. Saling memperkuat; dan
- d. Saling menguntungkan.

Sedangkan, dalam pasal 35 UU No. 20 Tahun 2008 disebutkan larangan untuk menguasai/memiliki yang berbunyi sebagai berikut:

<sup>5</sup> Pujiastuti, Endah; Pengantar Hukum Ketenagakerjaan; Semarang University Press: 2008

### Pasal 35

- 1) Usaha Besar dilarang memiliki dan/atau menguasai Usaha Mikro, Kecil, dan/atau Menengah sebagai mitra usahanya dalam pelaksanaan hubungan kemitraan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26.
- 2) Usaha Menengah dilarang memiliki dan/atau menguasai Usaha Mikro dan/atau Usaha Kecil mitra usahanya.

Penjelasan Pasal 35 UU No. 20 Tahun 2008 telah diubah sebagaimana tercantum dalam penjelasan UU No. 11/2020, unsur "memiliki" dijabarkan sebagai berikut:

*"Yang dimaksud "memiliki" adalah adanya peralihan kepemilikan secara yuridis atas badan usaha/perusahaan dan/atau aset atau kekayaan yang dimiliki Usaha Mikro, Kecil, dan/atau Menengah oleh Usaha Besar sebagai mitra usahanya dalam pelaksanaan hubungan kemitraan"*

Penjelasan Pasal 35 UU No. 20 Tahun 2008 telah diubah sebagaimana tercantum dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, unsur "menguasai" dijabarkan sebagai berikut:

*"Yang dimaksud "menguasai" adalah adanya peralihan penguasaan secara yuridis atas kegiatan usaha yang dijalankan dan/atau aset atau kekayaan dimiliki Usaha Mikro, Kecil, dan/atau Menengah oleh Usaha Besar sebagai mitra usahanya dalam pelaksanaan hubungan kemitraan"*

Kewenangan pengawasan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) terhadap pelaksanaan kemitraan diamanatkan oleh Pasal 119 PP No. 7 Tahun 2021 tentang Kemudahan, Perlindungan dan Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah. Sebelumnya KPPU telah memiliki Peraturan Komisi Nomor 4 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengawasan dan Penanganan Perkara Kemitraan, di mana KPPU memiliki kewenangan sebagai berikut:

- a. Melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kemitraan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 104 ayat (1) dan ayat (2) PP No. 7 Tahun 2021 sesuai dengan ketentuan perundang-undangan;
- b. Dalam melakukan pengawasan tersebut Komisi Pengawas Persaingan Usaha berkoordinasi dengan instansi terkait;
- c. KPPU membuat Peraturan Komisi pengawas Persaingan Usaha tentang ketentuan mengenai tata cara pengawasan;
- d. KPPU dapat melakukan pelaksanaan pengawasan dan evaluasi terhadap kemitraan bersama antara kementerian/lembaga Pemerintah non kementerian terkait dengan Komisi Pengawas Persaingan Usaha;

- e. KPPU dapat menerima laporan dari UMKM yang merasa dirugikan atas adanya kepemilikan dan/atau penguasaan yang dilakukan oleh Usaha menengah/usaha besar, atau dari masyarakat, ataupun melakukan inisiatif pengawasan kemitraan;
- f. Berdasarkan laporan ataupun inisiatif, KPPU melakukan pemeriksaan pendahuluan. Dalam hal terdapat dugaan pelanggaran pemilikan dan/atau penguasaan, KPPU dapat memberikan Peringatan Tertulis kepada pelaku usaha untuk melakukan perbaikan atas dugaan pelanggaran yang dilakukan;
- g. Jika pelaku usaha tidak mematuhi peringatan tertulis sebanyak 3 (tiga) kali berturut-turut dalam tenggang waktu yang ditetapkan KPPU, dan tidak melaksanakan perbaikan, maka proses dilanjutkan kepada acara pemeriksaan lanjutan;
- h. Berdasarkan hasil pemeriksaan lanjutan, KPPU dapat mengeluarkan putusan berupa sanksi administratif kepada pelaku usaha besar atau menengah yang telah melakukan pelanggaran;
- i. KPPU dapat memerintahkan pencabutan izin usaha kepada pejabat pemberi izin yang wajib mencabut izin pelaku usaha bersangkutan dalam waktu paling lambat 30 (tiga puluh) hari setelah putusan memperoleh kekuatan hukum tetap;
- j. Ketentuan terkait sanksi administratif diatur dalam UU No. 20 Tahun 2008 Pasal 39. Jika Usaha Besar melanggar ketentuan Pasal 35 ayat (1) UU No. 20 Tahun 2008 dikenakan sanksi administratif berupa pencabutan izin usaha dan/atau denda paling banyak Rp10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah) oleh instansi yang berwenang. Sedangkan, Usaha Menengah yang melanggar ketentuan Pasal 35 ayat (2) UU No. 20 Tahun 2008 dikenakan sanksi administratif berupa pencabutan izin usaha dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) oleh instansi yang berwenang;
- k. Ketentuan pidana diatur dalam UU No. 20 Tahun 2008 Pasal 40, yang berbunyi:  
*"Setiap orang yang menguntungkan diri sendiri atau orang lain dengan mengaku atau memakai nama Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah sehingga mendapatkan kemudahan untuk memperoleh dana, tempat usaha, bidang dan kegiatan usaha, atau pengadaan barang dan jasa untuk Pemerintah yang diperuntukkan bagi Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan pidana denda paling banyak Rp. 10.000.000.000,00 (sepuluh miliar rupiah)".*

Dari tugas dan wewenang yang dimiliki berdasarkan UU No. 20 tahun 2008 dan peraturan pelaksanaannya, Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2013 (PP No. 17 Tahun 2013) yang diperbaharui dengan PP No. 7 tahun 2021, KPPU dapat melakukan pengawasan, menerima laporan, melakukan inisiatif dan penegakan hukum terhadap perusahaan transportasi *online* jika diduga terjadi pelanggaran pelaksanaan kemitraan.

### III. Hasil Penelitian dan Pembahasan

#### A. Hubungan Antara Mitra pengemudi ojol dengan perusahaan aplikasi

Dalam Pasal 1 Angka 14 UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan disebutkan bahwa "Perjanjian kerja adalah perjanjian antara pekerja/buruh dengan pengusaha atau pemberi kerja yang memuat syarat-syarat kerja, hak, dan kewajiban para pihak". Sedangkan, dalam Pasal Angka 15 disebutkan bahwa "Hubungan kerja adalah hubungan antara pengusaha dengan pekerja/buruh berdasarkan perjanjian kerja, yang mempunyai unsur pekerjaan, upah, dan perintah". Dalam menentukan hubungan antara pengemudi ojol dengan perusahaan aplikasi dapat berkaca kepada putusan Mahkamah Agung (MA) No. 841K/Pdt.Sus/2009 dalam perkara antara sopir taksi dengan perusahaan taksi, MA menyatakan tidak ada unsur upah karena sopir taksi menerima prosentase dari pembayaran argo oleh penumpang. Tidak terdapat juga unsur perintah dalam hubungan ini, karena sopir taksi bebas mencari sendiri penumpangnya. Sebaliknya, dalam Putusan MA No. 276K/Pdt.Sus/2013 perkara antara perusahaan di bidang logistik dengan sopir, MA sepakat dengan putusan tingkat sebelumnya bahwa terdapat perintah dan pekerjaan karena sopir hanya mengangkut barang/muatan yang disediakan perusahaan dan tidak dicari sendiri oleh sopir.<sup>6</sup>

##### a. Unsur perintah

Unsur perintah mensyaratkan adanya perintah dari perusahaan terhadap pekerja/buruh untuk melakukan suatu pekerjaan. Sedangkan, unsur pekerjaan merupakan objek perjanjian antara pekerja/buruh dengan pengusaha atau pemberi kerja. Dalam hubungan kerja sama antara perusahaan aplikasi dan mitra pengemudi ojol, pengemudi hanya menjalankan pesanan/order berdasarkan

apa yang mereka terima dari aplikasi. Dalam hubungan ini, unsur perintah terpenuhi karena pengemudi ojol tidak mencari sendiri penumpangnya.

##### b. Unsur pekerjaan

Terkait unsur pekerjaan, pemesanan dilakukan oleh penumpang untuk pengangkutan orang atau pengiriman barang melalui aplikasi, namun pembagian order merupakan kewenangan dari perusahaan aplikasi dengan menggunakan algoritma di dalam aplikasi. Pengemudi ojol meskipun bisa menolak pesanan, tidak memiliki kebebasan untuk menentukan order mana yang akan masuk ke aplikasi. Sehingga, unsur pekerjaan terpenuhi karena pengemudi hanya melaksanakan pekerjaan yang sudah diberikan perusahaan melalui aplikasi.

##### c. Unsur upah

Pada Pasal 1 angka 30 UU No. 13 Tahun 2003 disebutkan pengertian upah sebagai berikut:

*"Upah adalah hak pekerja/buruh yang diterima dan dinyatakan dalam bentuk uang sebagai imbalan dari perusahaan atau pemberi kerja kepada pekerja/buruh yang ditetapkan dan dibayarkan menurut suatu perjanjian kerja, kesepakatan, atau peraturan perundang-undangan, termasuk tunjangan bagi pekerja/buruh dan keluarganya atas suatu pekerjaan dan/atau jasa yang telah atau akan dilaksanakan."*

Kompensasi yang diberikan oleh pemesan jasa aplikasi adalah pembayaran, baik secara tunai maupun dengan menggunakan uang elektronik menggunakan aplikasi. Pembayaran ini kemudian dibagi secara proporsional sesuai kesepakatan antara perusahaan aplikasi dengan mitra pengemudi ojol. Umumnya pembagian yang digunakan adalah 20:80, di mana 20% (dua puluh per seratus) pembayaran menjadi hak perusahaan aplikasi, sedangkan 80% (delapan puluh per seratus) menjadi hak mitra pengemudi ojol. MA dalam Putusannya No. 841K/Pdt.Sus/2009, menilai tidak ada unsur upah karena sopir taksi menerima prosentase dari pembayaran argo oleh penumpang. Oleh karena itu, pembayaran penumpang yang dibagi sesuai pembagian yang disepakati untuk pengemudi ojol dan perusahaan aplikasi tidak dapat digolongkan sebagai upah, sehingga unsur upah tidak terpenuhi. Berdasarkan uraian tersebut, disimpulkan bahwa hubungan kerja sama antara pengemudi ojol dengan perusahaan aplikasi bukan merupakan hubungan kerja karena tidak terdapat unsur upah dalam hubungan tersebut.

<sup>6</sup> disarikan dari <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt50924dbf2ad1f/status-hubungan-pengojek-dan-perusahaan-aplikasi-layanan-ojek/> diakses 30 September 2021

## B. Ojol sebagai Mitra Perusahaan Aplikasi

Pengaturan khusus terkait penggunaan kendaraan roda dua sebagai angkutan bagi orang diatur dalam Permenhub No. 12 Tahun 2019 tentang Perlindungan Keselamatan Pengguna Sepeda Motor yang Digunakan Untuk Kepentingan Masyarakat. Pasal 15 Permenhub No. 12 Tahun 2019 berbunyi sebagai berikut:

- 1) Hubungan antara Perusahaan Aplikasi dengan Pengemudi merupakan hubungan kemitraan.
- 2) Pengaturan mengenai hubungan kemitraan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan peraturan ini, maka hubungan antara pengemudi ojol dan perusahaan aplikasi adalah hubungan kemitraan. Dalam Pasal 1 angka 13 UU No. 20 Tahun 2008 disebutkan bahwa:

*"Kemitraan adalah kerja sama dalam keterkaitan usaha, baik langsung maupun tidak langsung, atas dasar prinsip saling memerlukan, memperkuat, dan menguntungkan yang melibatkan pelaku Usaha Mikro, Kecil dan Menengah dengan Usaha Besar."*

Dari pengertian tentang kemitraan tersebut diatas, kemitraan melibatkan setidaknya 2 (dua) pihak, yaitu Usaha Mikro, Kecil atau Menengah dan Usaha Besar. Kriteria Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UKM) diatur dalam Pasal 35 ayat (3) dan ayat (5) PP No. 7 Tahun 2021 sebagai berikut:

**Tabel 1**  
Kriteria UMKM

| KRITERIA USAHA | MODAL USAHA            | PENJUALAN TAHUNAN       |
|----------------|------------------------|-------------------------|
| Usaha Mikro    | ≤ 1 miliar             | ≤ 2 miliar              |
| Usaha Kecil    | > 1 miliar – 5 miliar  | > 2 miliar – 15 miliar  |
| Usaha Menengah | > 5 miliar – 10 miliar | > 15 miliar – 50 miliar |
| Usaha Besar    | -                      | > 50 miliar             |

Perusahaan aplikasi merupakan perusahaan dengan aset besar. Jumlah aset dari perusahaan aplikasi Gojek dan Grab diperkirakan mencapai Rp.336.000.000.000.000,00 (tiga ratus tiga puluh enam triliun rupiah),<sup>7</sup> sehingga perusahaan

<sup>7</sup> <https://insight.kontan.co.id/news/merger-gojek-dan-grab-bisa-mempengaruhi-iklim-bisnis-transportasi-di-asean> diakses 30 September 2021

aplikasi masuk dalam kategori Usaha Besar. Mitra pengemudi ojek *online* digolongkan sebagai usaha mikro di mana ojek *online* merupakan usaha produktif perseorangan dengan aset dibawah kriteria diatas. Sehingga, keberadaan kedua pihak yaitu UKM dan Usaha Besar terpenuhi. Kedua pihak juga memiliki keterkaitan usaha, di mana perusahaan aplikasi memiliki usaha penyediaan jasa transportasi berbasis aplikasi, dan pengemudi ojek *online* merupakan pelaksana layanan jasa dimaksud.

Dalam Pasal 26 UU No. 20 Tahun 2008 diatur tentang bentuk-bentuk kemitraan, antara lain adalah:

- a. inti-plasma;
- b. subkontrak;
- c. waralaba;
- d. perdagangan umum;
- e. distribusi dan keagenan; dan
- f. bentuk-bentuk kemitraan lain, seperti: bagi hasil, kerja sama operasional, usaha patungan (*joint venture*), dan penyumberluaran (*outsourcing*).

Sonhaji (2018), menilai bahwa tidak terdapat hubungan kerja dalam hubungan antara mitra pengemudi dengan Gojek, karena Mitra pengemudi diharuskan membagi upah yang ia terima dari konsumen kepada Gojek, sehingga hubungan yang terjadi adalah hubungan kerja sama bagi hasil.<sup>8</sup> M. Kharis Mawanda dan Adam Muhsi dari Universitas Jember meneliti tentang pengaturan ojek *daring* dalam perundang-undangan di Indonesia, analisis perjanjian kemitraan antara mitra ojek *daring* dengan Gojek, dan upaya hukum yang dapat dilakukan mitra ojek *daring* apabila terjadi perselisihan dalam pelaksanaan perjanjian kemitraan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Gojek merupakan perusahaan aplikasi dan bukan perusahaan pengangkutan sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No 22 Tahun 2009 tentang Lalu Lintas dan Angkutan Jalan (UU LLAJ). Perjanjian antara Gojek dan mitra termasuk dalam perjanjian kerja sama kemitraan dan bukan perjanjian kerja sehingga UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan tidak bisa diterapkan dalam perjanjian kerja sama ini. Perjanjian kemitraan diatur dalam PP No. 17 Tahun 2013.<sup>9</sup>

Kerja sama bagi hasil sendiri merupakan salah satu bentuk pola kemitraan lainnya yang diatur dalam Pasal 26 huruf (f). Dalam Peraturan pelaksanaan UU No. 20 tahun 2008, yaitu PP No. 7 Tahun 2021, dalam pasal 113 dijelaskan bahwa pola kemitraan bagi hasil sebagai berikut:

<sup>8</sup> Sonhaji, (2018)

<sup>9</sup> Mawanda, M. Kharis dan Muhsi, Adam (2019)

- 1) Dalam pola kemitraan bagi hasil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 106 ayat (2) huruf a:
  - a. Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah berkedudukan sebagai pelaksana yang menjalankan usaha yang dibiayai atau dimiliki oleh usaha besar; atau
  - b. Usaha Mikro dan Usaha Kecil berkedudukan sebagai pelaksana yang menjalankan usaha yang dibiayai atau dimiliki oleh Usaha Menengah.
- 2) Para pihak yang bermitra dengan pola bagi hasil memberikan kontribusi sesuai dengan kemampuan dan sumber daya yang dimiliki serta disepakati kedua belah pihak yang bermitra.
- 3) Besarnya pembagian keuntungan yang diterima atau kerugian yang ditanggung para pihak yang bermitra dengan pola bagi hasil berdasarkan pada perjanjian yang disepakati.

Dari ketentuan tersebut diatas, maka pengemudi merupakan pelaksana atas usaha yang dibiayai atau dimiliki oleh usaha besar, perusahaan aplikasi, sehingga ketentuan teknis pelaksanaan kegiatan menjadi hak dari perusahaan aplikasi. Pengemudi memberikan kontribusi sesuai dengan kemampuan (antara lain tenaga, pulsa, kendaraan roda dua, telepon seluler) sesuai dengan kesepakatan sebagai mitra pengemudi perusahaan aplikasi. Disimpulkan bahwa hubungan antara perusahaan aplikasi dan mitra pengemudi ojol merupakan hubungan kemitraan dengan pola bagi hasil.

### C. Perlindungan bagi pengemudi ojol dalam pelaksanaan hubungan kemitraan dengan perusahaan aplikasi

Sebagaimana diuraikan diatas, hubungan antara pengemudi ojol dengan perusahaan aplikasi merupakan hubungan kemitraan. Hubungan kemitraan dapat diartikan adanya hubungan yang setara antara usaha besar dan UKM dalam bekerja sama. Hal ini berbeda dengan hubungan kerja di mana terdapat hubungan tidak setara antara pemberi kerja dengan pekerja/buruh yang melakukan pekerjaan. Terdapat hubungan subkoordinasi antara pemberi kerja dan pekerja. Meskipun tidak setara, dalam perjanjian kerja pekerja terlindungi oleh peraturan-peraturan ketenagakerjaan terutama dalam hal pendapatan minimum, keamanan dan keselamatan kerja, jaminan kesehatan, jaminan hari tua, jam kerja dan lembur, cuti, sakit atau *maternity*, dan lain-lain. Di sisi lain, mitra ojol justru menjadikan mitra rentan karena ketiadaan jaminan upah minimum, jaminan kesehatan, pesangon, upah lembur, hak libur, hingga jam kerja layak.

Penelitian dari *Institute of Governance and Public Affairs* (IGPA) menilai bahwa kemitraan yang ada antara perusahaan aplikasi dan ojol adalah kemitraan palsu karena; (1) Semua keputusan penting dalam proses kerja menjadi kewenangan perusahaan platform, (2) Perusahaan mengontrol proses kerja dari ojol, (3) Perusahaan memonopoli akses informasi dan data, dan (4) Hubungan kemitraan yang dijalankan bertentangan dengan aturan hukum di Indonesia, di mana terdapat kedudukan tidak setara antara para pihak dan adanya kekuasaan dalam pembuatan keputusan dari satu pihak seperti dalam pembuatan isi perjanjian kemitraan dan pengambilan keputusan. Riset ini juga menggarisbawahi pentingnya perlindungan pihak yang lemah dan menegakkan hubungan kemitraan yang sejati. UU No. 20 Tahun 2008 dinilai tidak secara spesifik mengatur hubungan kemitraan dalam ekonomi gig, sementara Peraturan Menteri Perhubungan No. 12 Tahun 2019 terbatas pada ojol roda dua. Peraturan Menteri Perhubungan ini tidak memasukkan permasalahan penting terkait kesalahan-pengklasifikasian atau penghindaran penerapan kemitraan sejati yang dilakukan oleh perusahaan platform.<sup>10</sup> Penelitian oleh De Ruyter dan Rachmawati yang menyebutkan bahwa ojol merupakan pekerja *gig worker*, dan keberadaan ojol sebagai mitra adalah cara terbaru bagi perusahaan untuk menghindari peraturan ketenagakerjaan. De Ruyter dan Rachmawati menilai perlunya peraturan ketenagakerjaan yang dapat mengakomodir keberadaan *gig work* dalam kondisi kerja yang lebih aman dan lebih nyaman.<sup>11</sup>

Penelitian oleh Haerani meneliti tentang ketentuan hukum yang ada dalam perjanjian kemitraan Gojek dengan mitra dan pelaksanaannya yang terjadi didalam masyarakat. Penelitian dilakukan dengan melakukan wawancara terhadap beberapa responden yang dianggap dapat memberikan informasi mengenai pelaksanaan penegakan hukum atas perjanjian tersebut. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Gojek menyediakan perlindungan bagi pengguna aplikasinya berupa bantuan keuangan hingga Rp10.000.000,00 (sepuluh juta rupiah) jika pengguna mengalami kecelakaan, menderita cedera, atau meninggal. Gojek juga bekerja sama dengan BPJS ketenagakerjaan untuk memberikan bantuan perlindungan dengan premi sebesar Rp. 16.800/bulan. Adapun tanggung jawab Go-

<sup>10</sup> Disarikan dari <https://theconversation.com/riset-empat-alasan-kemitraan-gojek-grab-hingga-maxim-merugikan-para-ojol-159832> diakses 30 September 2021

<sup>11</sup> De Ruyter, Alex dan Rachmawati, Riani; (2020)

jek akan dibatasi dengan jumlah total yang sebenarnya dibayar oleh dan/atau terutang pada driver. Jika ada perubahan substansi perjanjian sepihak oleh Gojek, maka driver dapat menuntut hukum perdata perjanjian kerja sama.<sup>12</sup>

M. Kharis Mawanda dan Adam Muhsi dalam penelitiannya menilai masih terdapat ketidakseimbangan, ketidakadilan dan berat sebelah dalam perjanjian antara Gojek dan mitranya, sehingga pihak yang lemah daya tawarnya (calon mitra) hanya sekedar menerima segala isi perjanjian dengan terpaksa (*taken for granted*), sebab apabila ia mencoba menawar dengan alternatif lain kemungkinan besar akan menerima konsekuensi kehilangan apa yang dibutuhkan. Upaya hukum dalam memberikan perlindungan hukum terhadap mitra dapat melalui perlindungan hukum preventif dan represif. Perlindungan hukum preventif dapat dilakukan oleh Pemerintah melalui peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan. Pemerintah dapat melakukan perlindungan hukum bagi pihak dalam perjanjian kemitraan bagi hasil sebagaimana dilakukan dalam pola kemitraan waralaba. Sedangkan, perlindungan hukum represif dapat dilakukan jika terjadi perselisihan atau sengketa. Pemerintah seharusnya membuat peraturan yang menjamin legalitas ojek *daring* dan peraturan yang mengatur tentang pola kemitraan bagi hasil.<sup>13</sup>

Penelitian yang dilakukan Rahandy Rizki Pratama dan Zil Aidi menunjukkan bahwa hubungan hukum antara mitra pengemudi dengan perusahaan aplikasi adalah hubungan kemitraan yang tidak tunduk pada UU Ketenagakerjaan. Namun, pola hubungan kemitraan merupakan bentuk baru hubungan kerja pada revolusi industri 4.0 yang hingga saat ini belum ada pengaturan khusus. Pelaksanaan perjanjian sangat tidak seimbang karena perjanjian dirancang oleh perusahaan penyedia aplikasi dalam bentuk kontrak baku. Perlu dilakukan revisi UU No. 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan untuk memberikan perlindungan hukum kepada mitra pengemudi.<sup>14</sup>

Pada awal tahun 2021, Supreme Court United Kingdom telah memutuskan memberikan status pekerja bagi pengemudi Uber. Dalam keterangan pers pengadilan menyatakan, "Pengemudi berada dalam posisi subkoordinasi dan ketergantungan dalam hubungannya dengan Uber, sehingga mereka memiliki sedikit dan bahkan tidak ada sama sekali ke-

mampuan untuk meningkatkan posisi ekonomi mereka melalui kemampuan profesional atau kewirausahaan mereka. Satu-satunya cara mereka dapat meningkatkan pendapatan adalah dengan bekerja mengambil jam kerja yang lebih lama untuk memenuhi ketentuan performa yang ditetapkan oleh Uber."<sup>15</sup> Putusan ini memberi angin segar bagi Gig ekonomi. Pengemudi Uber yang juga merupakan *Gig Worker* telah menjadi pekerja dan dengannya hak-hak pengemudi sebagai pekerja juga diberikan. Di Indonesia, *Gig worker* di Indonesia masih terbentur dengan peraturan ketenagakerjaan, sehingga hubungan kerja sama antara pengemudi ojol dengan perusahaan aplikasi belum dapat dikategorikan sebagai hubungan kerja sebagaimana diuraikan diatas.

Mitra ojol dalam melaksanakan pekerjaannya seringkali merasa terjadi eksploitasi dengan menerima pesanan-pesanan, khususnya pesanan pengiriman barang yang melanggar standar ukuran pengiriman barang. Pada gambar 1, terlihat kondisi pengepakan barang yang akan dikirim dengan jasa layanan pengiriman barang ojol. Kondisi ini banyak terjadi salah satunya di kawasan Jembatan Lima, Jakarta. Barang yang melewati dimensi maksimal dipaksa dikirim dengan menggunakan ojol.

### Gambar 1

Pengepakan Barang Kiriman Menggunakan Jasa Ojol.



Dalam Permenhub No. 60 Tahun 2019 Tentang Penyelenggaraan Angkutan Barang dengan Kendaraan Bermotor di Jalan, sudah ditentukan standar barang yang boleh dikirim menggunakan kendaraan roda dua. Pengaturan dalam Permenhub ini antara lain sebagai berikut:

<sup>12</sup> Haerani, Ruslan (2012)

<sup>13</sup> Mawanda, M. Kharis dan Muhsi, Adam (2019)

<sup>14</sup> Rizki Prananda, Rahandy dan Aidi, Zil (2019)

<sup>15</sup> <https://techcrunch.com/2021/02/19/uber-loses-gig-workers-rights-challenge-in-uk-supreme-court/> diakses 30 September 2021



- a. **Pasal 1 angka 3** Kendaraan Bermotor Umum adalah setiap Kendaraan Bermotor yang digunakan untuk Angkutan barang dan/atau orang dengan dipungut bayaran
- b. **Pasal 2 ayat (1)** Angkutan barang dengan menggunakan Kendaraan Bermotor **harus menggunakan Mobil Barang**
- c. **Pasal 3 (1)** Dalam kondisi tertentu Angkutan Barang dengan Kendaraan Bermotor dapat menggunakan mobil penumpang, mobil bus, atau sepeda motor
- d. **Pasal 3 (5)** Persyaratan teknis untuk sepeda motor sebagaimana dimaksud pada ayat (3) meliputi:
  - i. muatan memiliki lebar tidak melebihi stang kemudi;
  - ii. tinggi muatan tidak melebihi 900 (sembilan ratus) millimeter dari atas tempat duduk pengemudi; dan
  - iii. barang muatan ditempatkan di belakang pengemudi.

Dalam Permenhub tersebut, diatur bahwa pengangkutan barang seharusnya menggunakan mobil barang. Dalam kondisi tertentu pengiriman dapat menggunakan sepeda motor, dengan ketentuan harus diletakkan di belakang pengemudi, lebarnya tidak melebihi stang dan tingginya tidak lebih dari 900 mm. Namun demikian, pemesan dan pengirim sering kali melanggar peraturan ini. Mitra pengemudi ojol seringkali terpaksa menerima order yang melanggar peraturan karena takut sepi order atau bahkan terkena sanksi *suspend* atau putus mitra.<sup>16</sup> Pengiriman yang melebihi standar membahayakan keselamatan mitra pengemudi ojol dan pengguna jalan lainnya berbeda dengan jasa pengantaran orang. Hingga saat ini, belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang jasa pengiriman barang dengan menggunakan ojol.

### Gambar 2

Barang Kiriman Menggunakan Jasa Ojol



<sup>16</sup> <https://oto.detik.com/berita/d-5281783/tanggapan-gojek-soal-order-kurir-yang-kelebihan-muatan diakses 30 September 2020>

Meskipun ojol di Indonesia bukanlah pekerja, dan karenanya tidak mendapatkan hak-hak selayaknya seorang pekerja, peraturan perundang-undangan sedikit-banyak telah memberikan perlindungan bagi mitra pengemudi ojol. Terdapat perlindungan-perlindungan baik bagi pengguna sepeda motor yang digunakan untuk kepentingan masyarakat yang termuat dalam Peraturan Perundang-undangan. Beberapa aturan perlindungan tersebut antara lain:

- a. **Perlindungan Keamanan dan Keselamatan dalam Pengangkutan Orang**  
Keselamatan pengguna angkutan orang dan pengemudi ojol diatur dalam Permenhub No. 12 Tahun 2019 khususnya Pasal 4 (mengatur standar perlengkapan keamanan pengemudi dan penumpang), pasal 5 (pemenuhan aspek keamanan dari kejahatan, termasuk *panic button* dalam keadaan darurat), dan pasal 6 (etika pengemudi). Peraturan ini juga memuat tentang Perlindungan Masyarakat di Bab V Pasal 16 s.d. 18.
- b. **Perlindungan Pendapatan**  
Formulasi Perhitungan Biaya Jasa; diatur dalam Bab III, Pasal 11 s.d Pasal 13. Dalam Pasal 12 (2) diatur bahwa dalam menetapkan biaya jasa, Perusahaan aplikasi diwajibkan melakukan pembahasan dengan pemangku kepentingan. Penetapan biaya jasa ditetapkan oleh Menteri dan ditandatangani oleh Direktur Jenderal atas nama Menteri.
- c. **Perlindungan dalam Pelaksanaan Kemitraan**  
Terkait dengan Suspend dan putus mitra, dalam Pasal 14 Permenhub No. 12 Tahun 2019 telah diatur bahwa perusahaan aplikasi harus membuat SOP terkait *suspend* dan putus mitra dengan melibatkan mitra pengemudi ojol. Hal ini diatur dalam Permenhub No. 12 Tahun 2019 Bab IV, Pasal 14 s.d Pasal 15 terkait Mekanisme penghentian operasional sementara (Suspend) dan Putus Mitra (PM). Dalam pasal 14 (3) diatur bahwa Perusahaan Aplikasi wajib melakukan pembahasan dengan mitra kerja (ojol) sebelum SOP Suspend dan PM ditetapkan. Mitra memiliki hak untuk ikut serta dalam penyusunan SOP Suspend dan PM. Berdasarkan Permenhub, perusahaan Aplikasi wajib memiliki Pusat layanan pengaduan Suspend dan PM. Hal ini diatur dalam Pasal 18 Permenhub No. 12 Tahun 2019.

Penyusunan dan perubahan SOP secara sepihak menunjukkan adanya penguasaan pengambilan keputusan yang dilakukan pihak perusahaan dan merupakan Pelanggaran pasal 35 ayat (1) UU No. 20 tahun 2008. KPPU dalam kewenangannya melakukan pengawasan ter-

hadap pelaksanaan kemitraan dan kemampuan Usaha Besar/Menengah untuk melakukan terminasi atau penghentian sementara perjanjian kemitraan secara sepihak. Masih terdapat pekerjaan rumah dalam pelaksanaan Pasal 14 (3) Permenhub No. 12 Tahun 2019, di mana perusahaan aplikasi wajib melakukan pembahasan dengan mitra pengemudi ojol, khususnya terkait perwakilan mitra. Berbeda dengan pekerja yang memiliki serikat buruh, Pengemudi ojol tidak memiliki serikat resmi sebagaimana buruh yang memiliki serikat buru. Kondisi ini mengakibatkan ketidakjelasan siapa pihak yang dapat dianggap mewakili mitra pengemudi ojol dalam berdiskusi dengan perusahaan aplikasi untuk menentukan “aturan main” bagi ojol.

## V. Kesimpulan

### Simpulan

1. Perjanjian kerja sama antara perusahaan aplikasi dan mitra pengemudi ojol bukanlah perjanjian kerja karena tidak terdapat unsur upah. Perjanjian tersebut merupakan perjanjian kemitraan dengan pola kemitraan bagi hasil.
2. Mitra pengemudi merupakan *gig worker*, yang dalam putusan Supreme Court United Kingdom merupakan pekerja bagi perusahaan aplikasi. Namun, status pekerja bagi *gig worker* masih belum dapat diakomodir dalam peraturan ketenagakerjaan karena tidak ada unsur upah.
3. Status mitra bagi pengemudi ojol mengakibatkan pengemudi rentan karena tidak memiliki hak-hak selayaknya pekerja, termasuk di antaranya pendapatan minimal dan BPJS Ketenagakerjaan.
4. Pemerintah telah berupaya memberikan perlindungan bagi pengemudi ojol yang melakukan jasa pengantaran orang, namun masih belum ada peraturan yang secara khusus mengatur tentang jasa pengiriman barang dengan menggunakan jasa ojol.

### Saran

1. Pemerintah perlu menentukan arah kebijakan apakah pengemudi ojol dikategorikan sebagai mitra atau pekerja.
2. Perlu kerja sama antara Kementerian dan Lembaga (K/L) terkait dan Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri) untuk menindak pengiriman barang dengan ojol yang melanggar aturan dan membahayakan pengemudi dan pengguna jalan lain.
3. Perlu diterbitkan peraturan yang menjadi pedoman pelaku usaha dalam penentuan standar keamanan, teknis pengiriman serta

perhitungan tarif dalam jasa pengiriman barang dengan menggunakan ojol.

## Ucapan Terima Kasih

Terima kasih disampaikan kepada Deputi Penegakan Hukum dan Direktur Pengawas Persaingan Usaha atas kesempatan penulis untuk meneliti permasalahan yang menjadi pokok bahasan dalam tulisan ini.

Terima kasih disampaikan kepada Staf Khusus Menteri Ketenagakerjaan dan Direktorat Jenderal Pembinaan Hubungan Industrial dan Jaminan Sosial Tenaga Kerja atas undangan diskusi Hubungan Kemitraan dalam Sistem Pelayanan Jasa Pengangkutan Berbasis Aplikasi, yang memberikan wawasan lebih luas bagi penulis.

Terima kasih kepada pengurus Paguyuban Gaspoll, Forum Komunikasi Mitra *Daring* Indonesia, dan rekan-rekan pelaku usaha Ojek *Online* yang telah memberikan masukan-masukan serta materi yang dipergunakan penulis dalam menyusun tulisan ini.

## Daftar Pustaka

- [1] Pujiastuti, Endah, *Pengantar Hukum Ketenagakerjaan*, Semarang University Press: 2008
- [2] Hartiwiningsih dkk, *Metode Penelitian Hukum*; Penerbit Universitas Terbuka, Tangerang Selatan, 2019
- [3] De Ryter, Alex dan Rachmawati, Riani, *Understanding the Working Conditions of Gig Workers and Decent Work: Evidence from Indonesia's Online Ojek Riders*; Journal Sosial-Politik.CH Vol. 2/2020
- [4] Haerani, Ruslan, *Perjanjian Kemitraan Antara PT. Gojek Indonesia Dengan Driver Transportasi Berbasis Teknologi Di Pulau Lombok (Study Di Pulau Lombok)*, Jurnal Res Justusia: Jurnal Ilmu Hukum Volume 1 No. 2 Juli 2021, Universitas Bina Bangsa, Banten, 2021
- [5] Mawanda, M. Kharis dan Muhsi, Adam, *Perlindungan Hukum Mitra Ojek Daring di Indonesia*, Jurnal Lentera Hukum Volume 6 Issue 1 2019, Universitas Jember 2019
- [6] Novianto, A., Wulansari, A. D., & Hernawan, A., *Riset: empat alasan kemitraan Gojek, Grab, hingga Maxim merugikan para Ojol*, The Conversation, sumber: <https://theconversation.com/riset-empat-alasan-kemitraan-gojek-grab-hingga-maxim-merugikan-para-ojol-159832>, 2021

- [7] Sonhaji, *Aspek Hukum Layanan Ojek Online Perspektif Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2003 tentang Ketenagakerjaan*; *Administrative Law & Governance Journal*; Vol. 1 Issue 4 Nop 2018
- [8] Rachman, Asep Iswahyudi; *Perlindungan Hukum Dengan Hak-hak Pekerja di PT. Grab Semarang*; *Jurnal Daulat Hukum* Vol. 1 No. 1 Maret 2018
- [9] Rizki Prananda, Rahandy, dan Aidi, Zil, *Tinjauan Yuridis Kedudukan Pengemudi Transportasi Online Dalam Perjanjian Kemitraan Dengan Perusahaan Penyedia Aplikasi Transportasi Online*, *Law, Development & Justice Review* Volume 2 Number 2 Oktober 2019
- [10] [www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com)
- [11] [www.insight.kontan.co.id](http://www.insight.kontan.co.id)
- [12] [www.theconversation.com](http://www.theconversation.com)
- [13] [www.techcrunch.com](http://www.techcrunch.com)
- [14] [www.tirto.id](http://www.tirto.id)

# Dampak Ekosistem *Digital* terhadap Hukum Persaingan Usaha di Indonesia serta Optimalisasi Peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) di Era Ekonomi *Digital*

**Ahmad Sabirin**

achmadsobirinfull@gmail.com

**Raafid Haidar Herfian**

raafidhaidarh@gmail.com

Fakultas Hukum, Universitas Trisakti

## **Abstract**

*The era of the digital economy as it is today has demanded business people to carry out their business activities online. As a result, buyers will also make purchases online. It has implications for business competition. In this case, Law (UU) No. 5 of 1999 concerning the Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair business Competition has not accommodated the impact of the digital economy. So with that, this research has two objectives. The objectives are; First, to know the effect of the digital ecosystem on business competition law in Indonesia. Second, to see the role of the Business Competition Supervisory Commission (KPPU) in the digital economy era in the event of unfair business competition. This research uses the type of juridical-normative research. The impact of the digital economy on business competition in Indonesia has resulted in a lot of abuse of the digital platform market. In this case, digital platforms are increasing with vertical business development. This business development increases the ability of digital platforms to collect more data, increase their competitiveness and become online shop owners and application users, so that the dominant position of digital platforms can be abused, for example, discriminating against competitors in retail, exclusivity agreements with consumers, and selling policies. With losses may result in competitors becoming uncompetitive in the market and leaving the market. Responding to these challenges, it is necessary to have a regulation that regulates in a more specific scope. This is because several countries in Europe have revised their business competition law regulations to protect business actors. In addition, as a form of responding to the challenges of the times that have changed the direction of the economy and online business. Of course, the government and business actors must work together to achieve good goals for the parties who will have an impact.*

**Keywords:** *Digital Ecosystem, Competition Law, and Role Optimization KPPU.*

## **Abstrak**

Era ekonomi digital seperti saat ini, telah menuntut para pelaku bisnis untuk melakukan kegiatan usahanya secara *daring*. Akibat dari itu, para pembeli juga akan melakukan pembelian secara *daring*. Hal ini, implikasinya akan berdampak pada persaingan usaha. Undang-Undang (UU) No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan usaha Tidak Sehat dalam hal ini belum mengakomodasi terkait dampak ekonomi digital. Maka dengan itu, penelitian ini memiliki dua tujuan. Adapun tujuan tersebut adalah; *pertama*, ingin mengetahui dampak ekosistem digital terhadap hukum persaingan usaha di Indonesia. *Kedua*, ingin mengetahui peran Komisi Pengawas Persaingan

Usaha (KPPU) di era ekonomi digital jika terjadi persaingan usaha tidak sehat. Adapun penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis-normatif. Akibat dari ekonomi digital terhadap persaingan usaha di Indonesia yaitu banyak terjadinya penyalahgunaan pasar *platform* digital. Dalam hal ini *platform* digital meningkat dengan pengembangan bisnis vertikal. Perkembangan bisnis ini meningkatkan kemampuan *platform* digital untuk mengumpulkan lebih banyak data, meningkatkan daya saingnya dan menjadi pemilik toko *online* dan pengguna aplikasi, sehingga posisi dominan *platform* digital dapat disalahgunakan, misalnya, mendiskriminasi pesaing di ritel, perjanjian eksklusivitas dengan konsumen, serta kebijakan menjual dengan kerugian yang dapat mengakibatkan pesaing menjadi tidak kompetitif di pasar dan meninggalkan pasar. Menjawab tantangan tersebut, maka perlu ada sebuah peraturan yang mengatur dalam lingkup yang lebih spesifik. Hal ini, mengingat beberapa negara di Eropa telah merevisi peraturan hukum persaingan usaha dengan tujuan untuk melindungi para pelaku usaha. Selain itu, sebagai salah satu bentuk dalam menjawab tantangan zaman yang mana telah mengubah arah perekonomian dan bisnis ke arah digitalisasi. Hal ini tentu Pemerintah dan para pelaku usaha harus bersinergi bersama demi mencapai tujuan persaingan usaha yang baik dan sehat.

**Kata Kunci:** Ekosistem Digital, Hukum Persaingan Usaha, dan Optimalisasi Peran KPPU

## Latar Belakang

Indonesia sebagai bangsa yang hidup dengan teknologi dan informasi yang berkembang pesat, mengakibatkan bangsa ini tidak akan bisa lepas dari masuk dan berkembangnya era digital yang telah mengubah aktivitas ekonomi masyarakat. Berkembangnya ekonomi digital yang pesat, pergerakan barang tidak hanya mempengaruhi pelaku ekonomi lokal, tetapi juga merambah ke luar negeri tanpa batas. Perubahan-perubahan dari aspek ekonomi digital yang terjadi kemudian dapat mempengaruhi persaingan usaha, dan juga menciptakan tantangan bagi penegakan hukum di Indonesia.

Era digitalisasi ekonomi dapat kita pahami ketika ekonomi sepenuhnya digital atau *daring* berdasarkan pola transaksi dengan berbagai macam aplikasi yang digunakan. Di era digitalisasi ekonomi, ada kemungkinan besar munculnya perilaku persaingan tidak sehat. Meski ada kecurigaan perilaku persaingan tidak sehat oleh perusahaan, digitalisasi ekonomi ini membawa keuntungan bagi banyak pihak, terutama di masa pandemi Covid-19 saat ini.

Di sisi lain, ekonomi digital seperti saat ini telah memberikan tantangan bagi perusahaan dalam mempertimbangkan dan menerapkan undang-undang dan pedoman persaingan. Oleh karena itu, ketentuan regulasi dan tujuan interpretasinya, yang sebelumnya ditujukan untuk memastikan kesetaraan dan mempromosikan ekonomi yang dinamis dan inklusif, harus ditinjau dan direvisi untuk lebih menyesaikannya dengan kenyataan yang berubah.

Hukum persaingan dan regulatornya harus mempertimbangkan faktor-faktor saat ini seperti ukuran potensial *platform* digital dan pen-

tingnya modal tidak berwujud.[1] Keberadaan era digital juga sangat bermanfaat. Di atas segalanya, pelaku pasar bebas di dunia yang berbeda di mana aktivitas jual beli dilakukan secara *daring* atau *online*. Selain itu, semakin sulit untuk memantau praktik persaingan usaha dengan adanya praktik pelaku usaha secara digital dan semakin mudah muncul praktik persaingan usaha tidak sehat yang sulit untuk dideteksi, di satu sisi akan mengakibatkan kerugian, lalu bagaimana tanggapan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) terhadap tantangan ini?

KPPU, seperti yang diketahui, memiliki kewenangan untuk memantau potensi persaingan usaha tidak sehat dalam ekonomi digital. Secara sederhana, ekonomi digital dapat dipahami sebagai seluruh aktivitas perdagangan yang memanfaatkan perangkat terhubung internet. Berdasarkan pada perkembangannya, ekonomi digital erat dengan *Artificial Intelligence* atau AI.[2] Misalnya, terletak pada Undang-Undang Perlindungan Konsumen (UUPK) Nomor 8 Tahun 1999, aspek hukum perlindungan konsumen dalam konteks transaksi ekonomi digital berkaitan dengan tindakan yang dilarang oleh pelaku ekonomi dan tanggung jawabnya. Aspek perbuatan yang dilarang tercantum dalam Pasal 8-18 UUPK. Padahal aspek pertanggungjawaban diatur dalam Pasal 19-28 UUPK. Dalam hal pertanggungjawaban, banyak *website/platform* yang merupakan milik *website/platform* jika terjadi perselisihan antara penyedia produk/*platform* atau layanan dengan konsumen yang berdagang melalui *website/platform* tersebut tentu merugikan konsumen karena pelaku usaha berdalil telah ada perjanjian dengan menggunakan klausula standar untuk mengalihkan tanggung jawabnya, hal ini tentu dapat merugikan konsumen dari segi kepuasan terhadap barang

yang dibeli secara *daring*, mengingat pula penjual ataupun pembeli bisa lintas negara sehingga akan menyulitkan satu sama lain jika terjadi perselisihan. Demikian, dalam hal ini yang sering kita kenal dengan klausula baku adalah aturan atau kondisi kontraktual yang dibuat dan ditetapkan secara sepihak oleh pelaku ekonomi, sebagaimana dijelaskan dalam dokumen dan/atau kontrak yang mengikat dan harus dipatuhi oleh konsumen. Berdasarkan Pasal 18 UUPK, jika pelaku ekonomi menyatakan pendelegasian tanggung jawab kepada pelaku ekonomi dan menyatakan peraturan konsumen dalam bentuk baru, maka ketentuan standar dalam dokumen dan/atau salah satu dari kedua perjanjian tersebut dilarang dicantumkan. Tambahkan *rolling* dan/atau perubahan yang telah diatur yang dilakukan secara sepihak oleh operator ekonomi saat menggunakan layanan yang dibeli oleh konsumen. Ketentuan standar yang ditetapkan oleh *platform*/situs dalam dokumen atau kontrak yang memenuhi ketentuan tersebut harus dicabut sesuai dengan undang-undang perlindungan konsumen.

Ini merupakan tugas yang cukup berat bagi KPPU mengingat beberapa otoritas persaingan di beberapa negara bahkan melakukan studi dan investigasi terhadap kemungkinan pelanggaran, persaingan komersial tidak sehat yang melibatkan perusahaan digital. Perkembangan dan perubahan kegiatan ekonomi ini tentunya memberikan tantangan tersendiri bagi penegakan hukum, terutama dalam penerapan hukum persaingan, misalnya dalam menentukan pasar bersangkutan. Dalam perdagangan di era digital, kegiatan tentu tidak dibatasi, misalnya konsumen di Indonesia dapat dengan mudah melakukan bisnis dengan pelaku ekonomi di luar negeri, sehingga jika terjadi pelanggaran persaingan, penentuan pasar bersangkutan tetap menjadi bahan perdebatan.

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut maka penulis mengajukan 2 (dua) rumusan masalah yang ingin dikaji lebih lanjut, adapun rumusan masalah sebagai berikut: *Pertama*, bagaimana dampak ekosistem digital terhadap hukum persaingan usaha di Indonesia? *Kedua*, bagaimana optimalisasi peran KPPU di era ekonomi digital dalam kemungkinan terjadi persaingan usaha tidak sehat?

Guna menjawab rumusan masalah di atas dengan tepat, maka peneliti menggunakan jenis penelitian yuridis-normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti dengan cara mengadakan penelusuran terhadap berbagai peraturan perundang-undangan terkait hukum persaingan

usaha di Indonesia, ditelusuri juga literatur-literatur yang berkaitan dengan permasalahan terkait. Hasil dari penelitian yuridis-normatif tersebut, disajikan secara deskriptif berupa pemaparan yang menggambarkan selengkap mungkin tentang bagaimana permasalahan terkait dampak ekonomi digital terhadap hukum persaingan usaha di Indonesia dan solusi optimalisasi peran KPPU dapat menjadi efektif sehingga mampu meningkatkan efektivitas pengawasan dalam era ekonomi digital.

## Pembahasan

### Dampak Ekosistem Digital Terhadap Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia

Pengaruh ekosistem digital terhadap hukum persaingan di Indonesia dan keberadaan platform digital tidak hanya menimbulkan tantangan bagi perlindungan data pribadi, tetapi juga bagi persaingan bisnis. Pelanggaran persaingan usaha tidak sehat selalu berpotensi terwujud dalam struktur pasar, termasuk pasar digital. Saat ini, pasar digital hadir untuk kenyamanan konsumen dan berkembang cukup pesat di Indonesia. Platform digital tidak hanya menawarkan banyak manfaat bagi masyarakat, tetapi juga memiliki kontrol signifikan atas data konsumen. Ini menimbulkan banyak tantangan. Tidak hanya tantangan terkait perlindungan data pribadi, tetapi juga persaingan komersial tidak sehat yang mungkin muncul.

Persaingan di pasar digital utama seperti model bisnis berbasis platform, *pasar multi-sided*, *network effect* yang membuat masalah persaingan usaha menjadi semakin kompleks berbeda dari persaingan di pasar yang lebih tradisional dalam beberapa hal. Sektor ini sering kali mencakup model bisnis berbasis platform, pasar multifaset, efek jaringan, dan skala ekonomi yang membuat masalah persaingan menjadi lebih kompleks. Tidak seperti kebanyakan sektor ekonomi, dengan semakin meningkatnya keterkaitan ekonomi digital, beberapa koordinasi dan kerja sama antar perusahaan tidak dapat dihindari dan bahkan dapat menjadi kompetitif. Selain itu, pasar digital ditandai dengan tingkat investasi dan inovasi yang tinggi, yang mengarah pada kemajuan teknologi yang pesat di industri dan peningkatan inovasi yang mengganggu.[3]

Keuntungan ekonomi digital yang berkembang menjadi perhatian Pemerintah dan otoritas persaingan, karena persaingan di pasar digital sangat berbeda dengan persaingan di pasar tradisional (*offline*). Pasar digital sering mengandung beberapa karakteristik utama seperti model bisnis berbasis platform, pasar

multilateral, dan efek jaringan yang membuat subjek persaingan menjadi lebih kompleks. Oleh karena itu, menentukan pasar merupakan proses penting sebelum melakukan analisis hukum persaingan. Pasar bersangkutan mengacu pada spektrum/area komersialisasi tertentu oleh pelaku ekonomi untuk barang/jasa yang sama, serupa dan substitusi.

Agensi menghadapi perilaku konsumen baru, pasar multifaset di mana ia menawarkan layanan gratis untuk memaksimalkan pengumpulan data yang dipersonalisasi di satu pasar dan kemudian memonetisasinya di pasar lain, seperti pasar iklan dan perusahaan teknologi kecil dengan akses/kontrol yang jumlah datanya terlalu besar. Perusahaan-perusahaan ini memiliki kendali yang signifikan atas data konsumen, memberi mereka kekuatan pasar tambahan dan menciptakan tidak hanya persaingan, tetapi juga masalah perlindungan konsumen. (Firmansyah: 2018)

Kekhawatiran ini memaksa legislator dan undang-undang persaingan untuk menemukan cara baru untuk memantau, dan mengatasi tantangan dalam menemukan para pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang terkait di era ekonomi digital. Beberapa pihak percaya bahwa sejarah panjang hukum persaingan telah memberikan legislator dengan apa yang mereka butuhkan untuk mengatasi masalah persaingan dalam ekonomi digital. Secara global, tujuan kebijakan persaingan tidak harus berubah, mereka cukup fleksibel untuk memperhitungkan perubahan dalam ekonomi digital.[4]

Di era digital, definisi pelaku ekonomi harus diperluas terlebih dahulu; sekarang diatur dengan cukup tegas dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat (UU No. 5/1999). Saat mendefinisikan pasar bersangkutan, tidak hanya transaksi moneter yang diperhitungkan, tetapi juga aliran data yang terjadi. Otoritas persaingan sudah mulai menggunakan kriteria tambahan ketika menentukan pelanggaran persaingan usaha tidak sehat di sektor digital. Misalnya, negara Jerman merevisi undang-undang persaingannya pada tahun 2017 untuk menangkap fitur baru ekonomi digital dengan mengubah produk/layanan gratis yang disediakan oleh *platform* menjadi pasar tunggal.[5]

Di era digital saat ini, berbagai pelanggaran persaingan bisnis dapat terjadi, kemungkinan penyalahgunaan posisi dominan. Dalam kondisi dominan, pelaku ekonomi diasumsikan memiliki kekuatan pasar yang cukup besar. Akses dan kontrol data konsumen memainkan

peran penting dalam memberikan kekuatan pasar ke platform digital.

Kekuatan pasar *platform* digital meningkat dengan pengembangan bisnis vertikal. Perkembangan bisnis ini meningkatkan kemampuan *platform* digital untuk mengumpulkan lebih banyak data, meningkatkan daya saingnya dan menjadi pemilik toko *online* dan pengguna aplikasi, sehingga posisi dominan *platform* digital dapat disalahgunakan, misalnya, mendiskriminasi pesaing di ritel, serta perjanjian eksklusif dengan konsumen, serta kebijakan menjual dengan kerugian yang dapat mengakibatkan pesaing menjadi tidak kompetitif di pasar dan meninggalkan pasar.

Beberapa bentuk penyalahgunaan posisi dominan pada *platform* digital adalah penolakan bisnis, penetapan harga predator, penawaran eksklusif, dan loyalitas, dan diskon bundel. Ada juga kemungkinan kartel atau penawaran. Selain itu munculnya *platform* digital telah membuat harga menjadi transparan di antara para pesaing pasar. Data dan *algoritme* memungkinkan perusahaan untuk memprediksi tren pasar, memetakan konsumen, dan menyesuaikan strategi penetapan harga.

Tantangan muncul dalam membedakan antara tanggapan independen dari operator ekonomi untuk memaksimalkan keuntungan atau praktik yang dihasilkan dari berurusan dengan pesaing. Penetapan harga algoritmik dapat memfasilitasi kolusi antara pelaku ekonomi karena mudah dikendalikan (karena harga transparan) dan memberikan sanksi kepada pelaku ekonomi yang menyimpang dari kesepakatan. Selain itu, pengendalian merger, akuisisi dan konsolidasi (*merger*). Merger yang memenuhi kriteria tertentu harus dilaporkan kepada otoritas persaingan. Perbuatan yang dilarang terdapat dalam Pasal 8 sampai Pasal 18 dan aspek tanggung jawab yang diatur dalam Pasal 19 hingga Pasal 28 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 (UU No. 8/1999) tentang Perlindungan Konsumen. Terkait dengan aspek pertanggungjawaban, secara umum, kriteria tidak menyertakan nilai data yang dikontrol oleh bagian penggabungan mengakibatkan berbagai transaksi merger tidak dilaporkan karena tidak memenuhi kriteria, padahal data para pihak yang merger bernilai tinggi. Di sisi lain, ada istilah "*killer takeover*",[6] di mana banyak perusahaan digital besar mengambil alih perusahaan baru atau kecil karena melihat perusahaan tersebut sebagai pesaing potensial di masa depan. Saat menganalisis merger perusahaan digital yang sudah mapan, sangat penting untuk memprediksi perkembangan perusahaan target yang akan diakuisisi.

Perlu dilakukan analisis dampak keragaman perusahaan digital, yang tidak hanya berdampak pada konsumen tetapi juga pasar. Era digital mengubah model bisnis berdasarkan industri. Setidaknya ada tiga transaksi bisnis dasar yang berubah di era digital, yaitu transaksi komoditas, transaksi informasi, dan transaksi keuangan. (Jogiyanto: 2016)[7] Selain itu, di era digital, *market power* dikembangkan melalui *network effect*, pemanfaatan teknologi informasi, dapat terjadi di semua sektor atau di beberapa sektor yang ada pada pasar bilateral dan lintas batas. Dapat disimpulkan bahwa dalam kondisi ekonomi digital saat ini, perlu adanya jaminan keamanan hukum atas investasi dan transaksi melalui *platform* digital melalui penetapan peraturan atau pedoman yang sesuai.

### **Optimalisasi Peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) di Era Ekonomi Digital**

Krisis finansial Asia yang menyebabkan ekonomi Indonesia melemah pada masa Orde Baru ternyata mengandung hikmah, yaitu lahirnya UU No. 5/1999 dan UU No. 8/1999.[8] Hal ini berimbas pada pembenahan terhadap perusahaan menyangkut aspek bisnis, aspek organisasi, manajemen keuangan, maupun aspek-aspek hukum. (P. Sudibyo, 2018)[9]

Kondisi tersebut membuktikan, bahwa Peraturan Perundang-undangan memiliki peran sangat signifikan dalam memberikan pengawasan dan kepastian hukum bagi seluruh pelaku kegiatan perekonomian di Indonesia, sebagaimana dijelaskan pada peraturan persaingan usaha dalam UU No. 5/1999.[10] Jadi untuk dapat bersaing dengan perusahaan raksasa, baik di dalam negeri maupun luar negeri, perusahaan berusaha memperkuat modalnya, menekan biaya produksi, mengejar keuntungan pajak tertentu, meningkatkan kapasitas produksi, berusaha berproduksi di titik paling efisien dengan tujuan utama memperbesar profit yang diterima, dan berusaha untuk mengurangi inefisiensi manajemen. (Viscusi: 2011)[11]

Secara umum, maksimalisasi keuntungan diharapkan lahir dari penggabungan (*merger*) atau peleburan (*konsolidasi*) badan usaha dan pengambilalihan saham perusahaan (*akuisisi*), karena dapat mengurangi biaya produksi sehingga tercipta produk yang efisien.[12] *Merger* dapat menjadi jalan keluar jika pelaku usaha mengalami kesulitan likuiditas, sehingga kreditor, pemilik, dan karyawan dapat terlindungi dari kepailitan.[13]

Penggabungan dapat menimbulkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah

Nomor 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Unit Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan (PP No. 57/2010), yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sebagai pelaksanaan amanat Pasal 28 dan 29 UU No. 5/1999. Indonesia membentuk badan independen yang disebut Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). (Yani dan Widjaja: 2006)[14]

Persaingan dalam dunia usaha merupakan syarat mutlak atau imperatif bagi terselenggaranya ekonomi pasar. Oleh karena itu, disadari pentingnya KPPU untuk penegakan hukum di era ekonomi digital. KPPU merupakan badan independen yang tidak dapat dipengaruhi oleh pihak manapun, Pemerintah atau pihak lain yang memiliki benturan kepentingan, dalam memproses, memutus atau melakukan penyidikan suatu perkara. Kewenangan KPPU diatur dalam Pasal 36 Ayat (6) dan Pasal 36 ayat (7) UU No. 5/1999.

Selain itu, KPPU juga menyerupai otoritas yudikatif (*quasi-judicial*), yang memiliki kekuasaan eksekutif terkait dengan kasus persaingan di perusahaan. KPPU memiliki kewenangan untuk menegakkan Undang-undang Persaingan Usaha, dan bertanggung jawab kepada Presiden dalam menjalankan wewenang dan tugasnya. Pada kenyataannya, persaingan usaha tidak sehat di era ekonomi digital muncul dengan regulasi yang masih belum adil terhadap permasalahan di era ekonomi digital. Harap untuk itu, perlu dioptimalkan peran KPPU dalam bekerja sama dengan Pemerintah untuk mengimplementasikan UU No. 5/1999 untuk mengatur tentang ekonomi digital. Seorang profesor di University of Leeds di Inggris berpendapat; bahwa peraturan persaingan tidak perlu direvisi karena ketentuan substantif hukum persaingan bersifat komprehensif, terbuka dan oleh karena itu fleksibel di seluruh dunia. Mereka dapat dan akan ditafsirkan untuk mencakup banyak praktik yang sebelumnya tidak terbukti ilegal. Demikian pula, secara konseptual, otoritas persaingan memiliki banyak instrumen yang dapat dan akan digunakan untuk menegakkan hukum dalam kasus perusahaan teknologi. Faktanya, kompetensi otoritas memiliki beberapa kekuatan dan alat terluas yang dapat dimiliki oleh otoritas pengelola. (Akman: 2019)[15] *Point of View* ini sebenarnya berdasarkan pada analisis secara global. Lalu, yang menjadi pertanyaan sampai saat ini, perlukah KPPU dan Pemerintah merombak UU No. 5/1999 demi menjawab tantangan zaman saat ini?

Jika melihat kembali Tantangan yang dihadapi oleh hukum persaingan usaha di era ekonomi digital ini diantaranya sebagaimana



yang terdapat pada Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, dan Pasal 12 mengenai Tanggal Notifikasi, Dokumen Pendukung, Penerimaan Notifikasi, dan Proses Klarifikasi dan Penelitian Dokumen Pendukung. Dimana pada kegiatan ekonomi digital terdapat hambatan dalam mencari dan menentukan perusahaan yang benar-benar telah melanggar ketentuan Pasal-Pasal tersebut, mengingat dengan adanya kegiatan digital pelaku usaha dan pembeli pun bisa ditemukan dari berbagai belahan dunia, sehingga untuk mengidentifikasi pun menjadi salah satu kesulitan yang dihadapi. Hal tersebut akan berdampak pada Aspek Penilaian yang diatur dalam Pasal 13, Pasal 14. Meskipun tata cara penilaian telah diatur namun masih belum bisa mempresentasikan dalam menentukan apakah pelaku usaha telah melakukan pelanggaran atau tidak, tata cara penilaian sebagaimana diatur dalam Pasal 15, Pasal 16, Pasal 17.

Meskipun pada Pasal 18 Peraturan Komisi tersebut mengatur tentang Hasil Penilaian sebagai berikut: (1) Hasil dari Penilaian yang dilakukan oleh Komisi dinyatakan dalam bentuk Penetapan Notifikasi; (2) Penetapan Notifikasi memuat pendapat atas Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan Saham dan/atau Aset Perusahaan, berupa: (a) tidak adanya dugaan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat yang diakibatkan Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan Saham dan/atau Aset Perusahaan; atau (b) adanya dugaan praktik monopoli atau persaingan tidak sehat yang diakibatkan Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan Saham dan/atau Aset Perusahaan, namun perlu ada penerapan yang konkret untuk menjawab tantangan di era ekonomi digital ini mengingat kembali ekonomi dapat dilakukan secara digital, sehingga pengawasan pun perlu mengakomodir hambatan-hambatan yang mungkin terjadi dalam mengidentifikasi pelaku usaha yang telah melakukan pelanggaran terkait ketentuan hukum persaingan usaha yang sehat.

Berdasarkan dari sudut pandang penulis, ini adalah keadaan darurat yang harus segera dilakukan. Menurut penulis, KPPU harus bersinergi dalam penegakan hukum persaingan usaha yang sehat antara perusahaan dan Pemerintah. Jika kedua hal tersebut dapat diimplementasikan, diharapkan dapat menciptakan iklim persaingan yang sehat di Indonesia. Persaingan usaha yang sehat akan berdampak positif bagi pelaku ekonomi, karena dapat menimbulkan motivasi atau stimulus untuk meningkatkan efisiensi, produktivitas, inovasi dan kualitas produk yang dihasilkan.

Selama dekade terakhir, perusahaan besar, seperti Google, Amazon, Facebook, Microsoft, dan Apple telah melakukan lebih dari 400 akuisisi di seluruh dunia.(Wu dan Stuart: 2021) [16] Banyaknya transaksi merger tidak menimbulkan masalah persaingan, dan sebagian besar akuisisi bisnis digital bisa murah atau menguntungkan bagi konsumen. Hingga saat ini, otoritas telah mencabut semua merger dengan *platform* digital utama karena potensi praktik persaingan usaha tidak sehat.(Sara: 2016)[17]

Di Jerman, Kantor Kartel Federal telah menetapkan bahwa pedoman pemrosesan data Facebook adalah "penyalahgunaan eksploitasi" dan melanggar hukum persaingan, karena Facebook, yang melanggar peraturan perlindungan data, menggabungkan data dari pengguna dari sumber yang berbeda.[18] Ini adalah contoh konkrit. Fakta bahwa penangguhan keputusan ini oleh pengadilan Jerman menunjukkan bahwa bahkan untuk perusahaan yang sangat bergantung pada data, penyimpangan dari undang-undang perlindungan data tidak dapat secara otomatis berarti pelanggaran undang-undang persaingan. Mengadaptasi pendekatan untuk "mengeksplorasi" domain dan peran *platform*, syarat dan ketentuan, termasuk kebijakan data, menjadi semakin penting karena lembaga penegak hukum dan Pembuat kebijakan menyelidiki hubungan *platform* dengan pengguna bisnis.(Verghese: 2019)[19]

Dalam konteks ini, otoritas yakni KPPU harus memberikan perhatian khusus pada pasar dengan karakteristik seperti itu, terutama ketika menganalisis merger dan perilaku yang melibatkan perusahaan dominan.(Khan: 2016)[20] Realitas ini membuat sulit untuk menilai efek dari merger anti-persaingan atau tindakan yang melibatkan penyedia layanan dalam ekonomi digital.(Caillaud dan Jullien: 2003)[21] Ini karena kerugian seringkali hanya dapat terjadi di satu sisi pasar. Oleh karena itu, sangat penting untuk menganalisis efek merger di kedua sisi pasar. Sebagai aturan umum, otoritas persaingan usaha menganalisis dampak pembayar pada produk atau layanan dan dapat memiliki efek negatif dalam kasus merger yang tunduk pada kontrol merger.

Oleh karena itu, dalam hal ini, KPPU sebagai badan yang memantau terjadinya persaingan usaha tidak sehat harus segera mengkaji lebih detail undang-undang sebelumnya, yakni UU No. 5/1999 dan merevisinya untuk menciptakan persaingan usaha yang sehat terutama pada Pasal 8 sampai 18 terkait perbuatan yang dilarang dan pada Pasal 19 sampai Pasal 28 tentang aspek Pertanggungjawaban. Demikian, manfaat persaingan komersial yang

sehat menguntungkan pelaku ekonomi, konsumen secara alami akan mendapatkan keuntungan dari persaingan komersial yang sehat, yaitu harga yang lebih rendah, lebih banyak pilihan dan peningkatan kualitas produk. Di sisi lain, persaingan usaha tidak sehat antar pelaku ekonomi tertentu tidak hanya berdampak negatif bagi pelaku ekonomi dan konsumen, tetapi juga berdampak negatif bagi perekonomian nasional.

## Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan di atas, penulis ingin menyimpulkan bahwa evolusi era ekonomi digital seperti sekarang ini akan berdampak pada sisi hukum persaingan usaha tidak sehat yang akan mempersulit proses KPPU untuk mengetahui atau membedakan persaingan usaha tidak sehat, karena dalam UU No. 5/1999 tidak diatur secara jelas dan terperinci mengenai pelaku ekonomi yang menjalankan usahanya secara digital dan pelanggaran-pelanggarannya. Hal ini menjadi tantangan bagi KPPU untuk lebih peka lagi dalam menginvestigasi para pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU No. 5/1999 serta mencari solusi atas peluang yang muncul pada perusahaan digital yang melakukan persaingan usaha tidak sehat di era digital saat ini. Atas dasar itu, urgensinya adalah merevisi terkait peraturan yang dilarang terdapat dalam Pasal 8 sampai Pasal 18 dan aspek tanggung jawab diatur dalam Pasal 19 hingga Pasal 28 terkait dengan aspek pertanggungjawaban, merupakan solusi yang tepat untuk mengantisipasi praktik persaingan tidak sehat di era digital saat ini dalam menghadapi ekonomi digital yang sehat sehingga tidak merugikan para pelaku usaha satu dengan pelaku usaha lainnya.

## Daftar Pustaka

- [1] A. K. Ramaiah, "Competition in Digital Economy: the State of merger Control on Customer Transportation in Asean," *International Journal of Modern Trends in Business Research (IJMTBR)*, vol. 2, no. 7, 2018.
- [2] Diningrat et al, *Ekonomi Digital untuk Siapa? Menuju Ekonomi Digital yang Inklusif di Indonesia*. Jakarta: The SMERU Research Institute, 2020.
- [3] OECD, "Digital Economy, Innovation and Competition." [Online]. Available: <https://www.oecd.org/competition/digital-economy-innovation-and-competition.htm>
- [4] C. Beaton-Wells, "United Nations Conference on Trade and Development, While competition law's logic is sound, it needs new levels to address the challenges of the modern world and help regulators and enforcers do their jobs." [Online]. Available: <https://unctad.org/news/competition-law-crosses-digital-threshold>
- [5] D. Hendarsyah, "E-Commerce Di Era Industri 4.0 Dan Society 5.0," vol. 8, pp. 171–184, 2019.
- [6] C. et al Cunningham, "Killer Acquisitions, *Journal of Political Economy*," *the University Chicago Press Journal*, vol. 129, 2021.
- [7] H. Jogiyanto, *Menyambut Ekonomi Digital*, 23rd ed. Majalah EBNEWS, 2016.
- [8] D. W. Widyantari, H. N. Widhiyanti, and Z. Alam, "Tinjauan Yuridis Keterkaitan Hukum Persaingan Usaha Terhadap Perlindungan Konsumen Di Indonesia (Studi Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 26/Kppu-L/2007 Tentang Kartel SMS dan Nomor 25/Kppu-I/2009 Tentang Penetapan Harga Fuel Surcharge)," *Jurnal Hukum Universitas Brawijaya*, vol. 05, 2010.
- [9] P. Sudibyo, "Restrukturisasi Perusahaan," presented at the Seminar Nasional Restrukturisasi Perusahaan oleh FH Universitas Diponegoro Dalam Rangka Dies Natalis ke-41, Semarang, 1988.
- [10] R. Mantili, "Problematika Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dalam dalam Rangka Menciptakan Penegakan Hukum," *Jurnal Hukum Padjadjaran*, vol. 3, 2016.
- [11] W. K. Viscusi, J. M. Vernon, and J. E. Harrington, *Economics of Regulation and Antitrust*, 3rd ed. London: The MIT Press, 2001.
- [12] S. Maarif, *Merger Dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha*. Jakarta: PT Penebar Swadaya, 2010.
- [13] A. F. Lubis, A. M. T. Anggraini, K. Toha, and I. B. Kagramanto, *Hukum Persaingan Usaha*, Kedua. Jakarta: KPPU, 2017.
- [14] A. Yani and G. Widjaja, *Seri Hukum Bisnis Anti Monopoli*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2006.
- [15] P. Akman, "An Agenda for Competition Law and Policy in the Digital Economy," *Journal of European Competition Law & Practice*, vol. 10, 2019.
- [16] T. Wu and S. Thompson, "Tim Wu and Stuart A. Thompson, 2021, The Roots of Big Tech Run Disturbingly Deep, *Washington Post*, USA, 2021.
- [17] A. Sara, "Verghese is Policy Analyst, International Trade and Investment, World Economic Forum, Cross-policy implications," *White Paper*, 2019.

- [18] F. (n. 89), "A similar approach was adopted by the Italian Competition Authority, which applied consumer protection rules in a case concerning Facebook's data practices," *Italian Competition Authority, Facebook Fined 10 million Euros by the ICA for Unfair Commercial Practices for Using its Subscribers*, 2018. [Online]. Available: <https://en.agcm.it/en/media/pressreleases/>
- [19] A. S. Verghese, "Competition Policy in Globalized, Digitalized Economy," *World Economic Forum 91-93 route de la Capitale CH-1223*, 2019.
- [20] L. Khan, "Amazon's Antitrust Paradox," *Yale Law Journal* 126, vol. 3, 2017 2016.
- [21] B. Caillaud and B. Jullien, "Chicken & egg: Competition among intermediation service providers," *RAND Journal of Economics* 34, 2003. [Online]. Available: <https://ssrn.com/abstract=406691>

## CAKUPAN UMUM JURNAL PERSAINGAN USAHA

---

1. Analisis empiris atas kebijakan persaingan
2. Studi kasus atau bedah putusan KPPU (yang telah *inkracht*) baik dalam konteks kegiatan yang dilarang, perjanjian yang dilarang, dan penyalahgunaan posisi dominan
3. Analisis atas transaksi merger dan akuisisi, serta studi kasus penanganan perkara merger dan akuisisi
4. Pengembangan regulasi dan hukum beracara di KPPU
5. Studi komparatif implementasi hukum persaingan usaha antarnegara (antara KPPU dengan negara lain)
6. Isu-isu yang berkaitan dengan kelembagaan KPPU (struktur dan kinerja)
7. Diskursus dan kritik teori tentang persaingan usaha
8. Pengembangan metodologi riset terkait persaingan usaha
9. Isu-isu yang berkaitan dengan pengawasan kemitraan UMKM (termasuk implementasi konsep ekonomi pasar Pancasila, atau perdebatan antara *competition* dan *cooperation*)

## CALL FOR PAPERS

Edisi perdana Jurnal Persaingan Usaha adalah pada tahun 2009 yang terbit dua kali dalam satu tahun dengan Nomor ISSN 2087-0353. Pada masa itu, Jurnal Persaingan Usaha merupakan bentuk upaya peningkatan kesadaran publik dengan menyajikan pemikiran dan pengalaman Staf Sekretariat KPPU dalam menangani perkara dan mengkaji regulasi sehingga dapat dikatakan bahwa isinya tidak sekedar bergerak di level teori namun memiliki daya aplikasi. Setelah vakum sejak tahun 2012, kini Jurnal Persaingan Usaha hadir kembali sebagai instrumen penyadaran publik tentang pentingnya hukum persaingan usaha yang sehat. Guna mendapatkan sudut pandang yang lebih luas, Jurnal Persaingan Usaha tidak hanya menyajikan buah pikiran dari internal KPPU saja. Pada usia ke-21 tahun, KPPU melalui Jurnal Persaingan Usaha hendak memperluas pandangan di bidang persaingan usaha secara komprehensif. Untuk itu, Jurnal Persaingan Usaha menggaet kalangan Peneliti, Akademisi, Pengamat, Praktisi Hukum serta Pelaku Usaha untuk turut berkontribusi dalam melakukan penelitian ilmiah di bidang persaingan usaha. Jadilah bagian dalam pengembangan keilmuan hukum dan kebijakan persaingan usaha, dengan turut berkontribusi naskah pada Jurnal Persaingan Usaha.

### **SYARAT DAN KETENTUAN**

1. Naskah yang dikirimkan merupakan original, belum pernah diterbitkan di jurnal lain, dan tidak sedang dipertimbangkan oleh jurnal lain dan tidak melanggar hak cipta yang berlaku atau hak atas pihak ketiga lainnya;
2. Penulis juga harus memastikan naskah yang dikirim belum pernah dipublikasikan di jurnal manapun. Naskah yang diajukan juga bukan hasil plagiarisme.
3. Penulis tidak diizinkan dan didorong untuk menerbitkan karyanya secara online (misalnya, di repositori institusi atau di situs web pribadi atau manapun) sebelum dan selama proses pengiriman.
4. Batas toleransi maksimum kesamaan adalah 30%, menggunakan aplikasi Turnitin.
5. Penulis menyetujui naskah yang dikirimkan akan diterbitkan dalam Jurnal Persaingan Usaha dan sepenuhnya menjadi milik Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

### **PEDOMAN PENULISAN**

1. Judul jurnal harus jelas, menarik, dan informatif serta tidak lebih dari 12 (dua belas) kata atau 10 (sepuluh) kata dalam Bahasa Inggris.
2. Abstrak ditulis dalam Bahasa Indonesia dan Bahasa Inggris serta disertai dengan 3-5 kata kunci yang relevan untuk pencarian jurnal ke depan.
3. Naskah ditulis dalam Bahasa Indonesia yang baik dan benar, terdiri dari 5.000 – 8.000 kata, termasuk gambar, grafik atau tabel (jika ada) yang menyertainya.
4. Informasi pedoman penulisan secara lengkap dapat diakses melalui tautan berikut: <https://kppu.go.id/jurnal/>

**KIRIMKAN NASKAH JURNAL ANDA**  
melalui email [jurnal@kppu.go.id](mailto:jurnal@kppu.go.id)



Komisi Pengawas Persaingan Usaha  
Jl. Ir. H. Juanda No.36  
Jakarta Pusat 10120  
INDONESIA

ISSN 2809-6304

