

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Indirect evidence adalah bukti yang tidak dapat menjelaskan secara spesifik dan jelas materi kesepakatan antar pelaku usaha, baik bukti-bukti ekonomi maupun bukti komunikasi. Penggunaan bukti tidak langsung tersebut harus terdapat kesesuaian fakta secara utuh, yang ditemukan selama proses pemeriksaan perkara.¹ *Indirect evidence* sendiri menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999) adalah suatu bentuk bukti yang tidak secara langsung menyatakan adanya kesepakatan (harga, pasokan, dan pembagian wilayah). *Indirect evidence* ini dapat digunakan sebagai pembuktian terhadap kondisi/keadaan yang dapat dijadikan dugaan atas pemberlakuan perjanjian lisan.

Hukum pembuktian (*law of evidence*) dalam keadaan berperkara merupakan bagian yang sangat kompleks dalam proses litigasi. Keadaan kompleksitasnya makin rumit, karena pembuktian berkaitan dengan kemampuan merekonstruksi kejadian atau peristiwa masa lalu (*past event*) sebagai kebenaran (*truth*).² Pembuktian merupakan tahap yang menentukan dalam proses perkara, karena hasil dari pembuktian dapat diketahui benar atau tidaknya suatu gugatan atau

¹M. Udin Silalahi, "*Indirect Evidence* Dalam Hukum Persaingan Usaha", *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 32 Nomor 5, 2013, Jakarta, hlm. 4.

²M. Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata Tentang Gugatan, Persidangan, Penyitaan, Pembuktian, dan Putusan Pengadilan*, Jakarta, Sinar Grafika, 2004, hlm. 496.

bantahan. Ada dua unsur yang memegang peranan dalam pembuktian, yaitu unsur alat bukti dan peraturan pembuktian.³

Hukum pembuktian harus menentukan dengan tegas ke pundak siapa beban pembuktian harus diletakkan. Yang dimaksud beban pembuktian adalah suatu penentuan oleh hukum tentang siapa yang harus membuktikan suatu fakta yang dipersoalkan di pengadilan, untuk membuktikan dan meyakinkan pihak manapun bahwa fakta tersebut memang benar-benar terjadi seperti yang diungkapkannya, dengan konsekuensi hukum bahwa jika tidak dapat dibuktikan oleh pihak yang dibebani pembuktian, fakta tersebut dianggap tidak pernah terjadi seperti yang diungkapkan oleh pihak yang mengajukan fakta tersebut di pengadilan.⁴

Indirect evidence adalah alat-alat bukti yang tidak terkait secara langsung dengan peristiwa atau tindakan yang dimaksud, namun berdasarkan konsistensi indikasi-indikasi yang ada dapat secara meyakinkan disimpulkan bahwa peristiwa atau tindakan yang dimaksud telah terjadi.⁵ Hal ini berbeda dengan *direct evidence* bahwa alat bukti yang dikumpulkan harus mendukung atau tidak mendukung adanya peristiwa atau kegiatan yang telah dilakukan.

Kebenaran materiil adalah kebenaran yang bukan hanya memerlukan formalitas hukum, akan tetapi harus ditunjang pula dengan pengujian terhadap formalitas hukum itu dimuka sidang, dan fakta-fakta yang ditemukan dalam

³Bambang Sugeng Sujayadi, *Pengantar Hukum Acara Perdata & Contoh Dokumen Litigasi*, Jakarta, Kencana Predana Media Group, 2012, hlm. 63.

⁴Munir Fuady, *Teori Hukum Pembuktian (Pidana dan Perdata)*, Bandung, PT Citra Aditya Bakti, 2006, hlm. 45-46.

⁵Suhasril dan Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Di Indonesia*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2010, hlm. 159.

sidang menjadi bahan masukan bagi hakim dalam memutuskan perkara.⁶ Kebenaran tersebut digunakan KPPU untuk meyakinkan bahwa ada atau tidaknya suatu perbuatan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Proses untuk meyakinkan kebenaran materiil dengan cara memastikan kebenaran atas laporan atau inisiatif KPPU atas dugaan terjadinya praktik persaingan usaha tidak sehat dengan cara melakukan penelitian, pengawasan, penyelidikan, dan pemeriksaan. Di dalam memeriksa pelaku usaha ataupun saksi, KPPU memerlukan bukti-bukti bahwa pelaku usaha yang bersangkutan melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Usaha dan Peraturan Pelaksanaannya.⁷

Dalam praktik penanganan perkara persaingan usaha di Indonesia, KPPU seringkali mengalami kesulitan pada proses pembuktian oleh para pelaku usaha yang melakukan praktik persaingan usaha tidak sehat. Sehingga *indirect evidence* menjadi solusi untuk membuktikan adanya dugaan pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Dengan hal tersebut banyak kalangan para pakar hukum dan advokat yang mengatakan KPPU telah menerapkan *indirect evidence* (bukti tidak langsung) untuk membuktikan adanya tindakan persaingan usaha tidak sehat pada proses beracara.

Indirect Evidence diterapkan di Indonesia untuk menangani perkara hukum persaingan usaha. Dalam banyak putusan KPPU terjadi perdebatan pada proses pembuktian oleh para terlapor, investigator, dan majelis komisi yang membahas

⁶Jupri, *Pengertian Hukum Acara Pidana*, Fakultas Hukum Universitas Ichsan Gorontalo dikutip dari www.negarahukum.com/hukum/sumber-dan-asas-hukum-hukum-acara-pidana.html, <diunduh tanggal 18 Agustus 2017 pukul 08.00>

⁷Budi Kagramanto, *Mengenal Hukum Persaingan Usaha Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999*, Sidoarjo, Laras, 2015, hlm. 276. jj

mengenai pengaturan dari *indirect evidence* yang dianggap tidak didasarkan aturan hukum tentang tata cara hukum pembuktian di Indonesia.

Direktur Eksekutif Lembaga Kajian Persaingan dan Kebijakan Usaha Fakultas Hukum Universitas Indonesia Ditha Wiradiputra mengatakan bahwa "*Bukti tidak langsung ini adalah bukti ekonomi seperti statistik yang menunjukkan bahwa benar terjadi pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Penggunaan bukti tidak langsung oleh pengadilan selama ini masih belum jelas,*" katanya, Rabu (18/10/2017). Dalam perkara persaingan usaha yang ditangani KPPU, untuk menemukan bukti langsung tidaklah mudah, mengingat kewenangan untuk menggeledah termasuk menyita dari pelaku usaha tidak dimiliki komisi.⁸

Indirect evidence dapat dibuktikan dengan menganalisa pada bukti ekonomi dan bukti komunikasi. Bukti ekonomi dapat digunakan untuk menunjuk alasan khusus dalam upaya membuktikan kartel, tipe bukti pertama adalah perilaku dimana kesepakatan telah dilakukan. *Parallel conduct*, harga, pengurangan kapasitas, adalah tanda utama yang dapat dijadikan acuan. Tipe kedua adalah struktur pasar yang menjelaskan adanya persaingan tidak sehat, misalkan pasar yang sangat terkonsentrasi dimana terdapat produk yang homogen. Sedangkan bukti komunikasi yaitu menganalisa dari bukti percakapan atau korelasi antara pelaku usaha yang bersaing tidak sehat.

Sebagai rujukan penelitian *indirect evidence* telah digunakan pada beberapa putusan KPPU. *Pertama*, Putusan Perkara No.24/KPPU-2009 tentang industri

⁸David Eka Issetiabudi, "Menguji Pembuktian Tidak Langsung dalam Kasus Persaingan Usaha", dikutip dari <http://kabar24.bisnis.com/read/20171019/16/700787/menguji-pembuktian-tidak-langsung-dalam-kasus-persaingan-usaha>, <diunduh tanggal 21 Oktober 2017 pukul 10.47>

minyak goreng sawit yang digunakannya *indirect evidence* berupa *price parallelism* yang merupakan bukti ekonomi untuk membuktikan adanya penetapan harga atau kartel oleh 21 pelaku usaha. *Kedua*, Putusan Perkara No.01/KPPU-I/2010 tentang penetapan harga dan kartel dalam industri semen, pada putusan tersebut terdapat adanya kesamaan fakta kenaikan harga dalam kurun waktu yang berdekatan oleh delapan pelaku usaha.

Ketiga, Putusan Perkara No.05/KPPU-I/2013 tentang importasi bawang putih, *indirect evidence* digunakan karena adanya kesamaan harga yang dilakukan oleh dua puluh dua pelaku usaha. *Keempat*, Putusan Perkara Nomor 08/KPPU-I/2014 tentang Industri Otomotif terkait Kartel Ban Kendaraan Bermotor Roda Empat, *Indirect evidence* digunakan untuk membuktikan adanya perjanjian untuk mempengaruhi harga dengan cara mengatur produksi dalam pasar ban roda empat.

Permasalahan yang timbul yakni bersumber dari dasar bantahan para terlapor pelaku usaha yang menganggap bahwa *indirect evindence* bukan merupakan alat bukti yang sah menurut sistem hukum pembuktian di Indonesia dan tidak tepat jika digunakan dalam membuktikan perkara persaingan usaha. *Indirect evidence* merupakan alat bukti petunjuk yang kedudukannya tidak dapat dijadikan bukti utama untuk membuktikan adanya praktik pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Melainkan harus ada bukti utama seperti surat maupun saksi yang kemudian bukti tersebut dapat diperkuat dengan adanya *indirect evidence*.

Alat-alat bukti yang digunakan oleh KPPU berbeda dengan alat-alat bukti yang ada di dalam hukum acara perdata, tetapi mirip dengan alat-alat bukti yang

tercantum dalam Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.⁹ KPPU mempunyai Peraturan Komisi Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara sebagai sumber acuan KPPU dalam hukum acara persaingan usaha. Kedudukan Peraturan Komisi tersebut sebagai penjelasan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 sebagai sumber utama KPPU.

Dalam undang-undang tersebut tidak disebutkan secara langsung pengaturan dari *indirect evidence* dapat digunakan dalam penyelesaian sengketa hukum persaingan usaha. Pada Pasal 42 hanya disebutkan bahwa alat-alat bukti pemeriksaan komisi berupa :

- a. keterangan saksi
- b. keterangan ahli
- c. surat dan atau dokumen
- d. petunjuk
- e. keterangan pelaku usaha

Selain mengenai pengaturannya, *indirect evidence* juga menjadi perdebatan pada pertimbangan-pertimbangan beberapa putusan KPPU. Sehingga dengan permasalahan tersebut perlu adanya penelitian mengenai pengaturan *indirect evidence* di Indonesia yang digunakan dalam membuktikan adanya dugaan praktik persaingan usaha tidak sehat berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan bagaimana pertimbangan penerapan *indirect evidence* dalam beberapa putusan KPPU yang sudah memiliki kekuatan hukum tetap. Dengan penelitian tersebut diharapkan menemukan kejelasan mengenai keabsahan penggunaan *indirect evidence* dan pertimbangan-pertimbangan barang bukti tersebut digunakan.

⁹Rachmadi Usman, *Hukum Acara Persaingan Usaha Di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2013, hlm. 161.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas rumusan permasalahan adalah "Bagaimanakah keabsahan penggunaan *Indirect Evidence* (alat bukti tidak langsung) secara berdiri sendiri dalam penyelesaian perkara persaingan usaha berdasarkan ketentuan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999?"

1.3. Tujuan

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah "Untuk mengetahui pengaturan dan analisa pertimbangan dalam menerapkan *indirect evidence* (alat bukti tidak langsung) pada proses pembuktian dalam beberapa putusan KPPU tentang pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999".

1.4. Kegunaan

Secara garis besar terdapat dua kegunaan yang dapat diperoleh dari penelitian ini, yaitu :

1.4.1. Kegunaan Teoritis

Adapun kegunaan teoritis dari penelitian ini adalah :

- a. Dapat berguna bagi pengembangan ilmu hukum terutama hukum persaingan usaha mengenai penggunaan *indirect evidence*.
- b. Dapat dijadikan bahan pustaka penelitian selanjutnya mengenai penggunaan *indirect evidence* pada proses pembuktian pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

1.4.2. Kegunaan Praktis

Adapun kegunaan praktis dari penelitian ini adalah :

- a. Dapat memberikan pemahaman bahwa *indirect evidence* (alat bukti tidak langsung) dapat digunakan untuk membuktikan dugaan praktik persaingan usaha tidak sehat pada proses pembuktian hukum acara persaingan usaha.
- b. Dapat memberikan pemahaman terhadap praktik peradilan saat ini terkait penggunaan *indirect evidence* (alat bukti tidak langsung).

1.5. Keaslian

Penelitian yang berjudul *Penggunaan Indirect Evidence (Alat Bukti Tidak Langsung) Pada Proses Pembuktian Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha* ini merupakan penelitian yang bertujuan untuk menganalisa pengaturan *indirect evidence* (alat bukti tidak langsung) yang digunakan oleh KPPU untuk membuktikan pelaku usaha yang diduga melakukan praktik persaingan usaha tidak sehat dalam proses pembuktian hukum acara persaingan usaha. Serta menganalisa pertimbangan Majelis Komisi dalam menjatuhkan putusan yang menggunakan *indirect evidence* dalam pembuktian. Setelah mencari beberapa informasi terkait permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini, terdapat penelitian yang terkait dengan permasalahan diatas, yaitu :

Tabel 1.1. Keaslian Penulisan

No	Judul Skripsi/Karya Tulis Ilmiah	Nama	Institusi	Rumusan Masalah
----	----------------------------------	------	-----------	-----------------

1.	Analisa Yuridis Atas Penggunaan <i>Indirect Evidence</i> Dalam Kasus Kartel Oleh KPPU	Marcia Stephanie, 2012	Universitas Indonesia	1. Bagaimana syarat dan sistem pembuktian eksistensi perjanjian, untuk membuktikan kartel dalam hukum persaingan usaha di Indonesia? 2. Bagaimanakah <i>indirect evidence</i> digunakan dalam praktek pembuktian pelanggaran Undang-Undang Persaingan Usaha di Indonesia dan negara-negara lain?
2.	Penggunaan <i>Indirect Evidence</i> (Alat Bukti Tidak Langsung) Oleh KPPU Dalam Proses Pembuktian Dugaan Praktik Kartel Di Indonesia	Mutia Anggraini, 2013	Universitas Brawijaya	1. Bagaimanakah penggunaan <i>indirect evidence</i> dalam proses pembuktian menurut sistem pembuktian di Indonesia? 2. Bagaimana penggunaan <i>indirect evidence</i> oleh KPPU dalam membuktikan dugaan kartel di Indonesia?

Penelitian diatas berbeda dengan penelitian ini, perbedaan tersebut dapat dilihat dari isu hukum yang dibahas untuk menjawab rumusan masalah penelitian tersebut. Karya tulis pertama membahas mengenai syarat dan sistem pembuktian eksistensi perjanjian serta penggunaan *indirect evidence* dalam hukum persaingan usaha di Indonesia dan negara lain. Pada skripsi ini menghasilkan penelitian mengenai eksistensi perikatan dalam sesuatu perjanjian, karena perjanjian di Indonesia tidak mengisyaratkan adanya bentuk tertulis dari suatu perjanjian, maka hal itu perlu mengambil segala bukti yang dapat mengindikasi dan dijadikan petunjuk. Dalam penggunaan *indirect evidence* di beberapa negara seperti

Amerika dan Brazil, sekarang mulai dianggap bahwa alat bukti tersebut kurang relevan dan membuat pasar sangat kompetitif.

Karya tulis kedua membahas mengenai penggunaan *indirect evidence* menurut sistem pembuktian di Indonesia dan penggunaan *indirect evidence* untuk membuktikan kartel di Indonesia. Pada skripsi ini menghasilkan penelitian bahwa dalam sistem pembuktian di Indonesia *indirect evidence* tergolong dalam alat bukti petunjuk seperti hal nya hukum acara perdata dan hukum acara pidana. Dan *indirect evidence* dapat digunakan untuk membuktikan kartel yang mengacu pada analisis ekonomi yang berasal dari faktor perilaku dan faktor struktural.

Sedangkan penelitian ini akan fokus membahas mengenai pengaturan *indirect evidence* (alat bukti tidak langsung) berdasarkan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan pertimbangan Majelis Komisi dalam beberapa putusan KPPU mengenai *indirect evidence* yang digunakan dalam perkara hukum persaingan usaha. Letak perbedaan dengan diatas yaitu untuk menjawab permasalahan pertama bahwa penelitian ini belum ada dasar atau regulasi yang secara tertulis dalam suatu peraturan, sehingga perlu dikaji bagaimana pengaturan *indirect evidence* sehingga dapat digunakan dalam menjatuhkan suatu putusan. Selain itu, juga mencari kesimpulan dari analisa dan pertimbangan tim investigator dan Majelis Komisi dalam menerapkannya.

1.6. Metode Penelitian

Adapun metode penelitian dalam ini sebagai berikut :

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang akan digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah yuridis normatif. Penelitian hukum normatif merupakan suatu bentuk penulisan hukum yang mendasarkan pada karakteristik ilmu hukum yang normatif.¹⁰ Penelitian ini suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum tentang penggunaan *indirect evidence* dalam beberapa putusan KPPU. Sehingga penelitian ini akan memberikan kejelasan dasar pengaturan *indirect evidence* dalam Pasal 42 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 serta penerapannya dalam beberapa putusan KPPU.

1.6.2. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).

1. Pendekatan Perundang-undangan (*statute approach*) adalah pendekatan terhadap peraturan hukum yang berlaku terkait dengan isu hukum yang sedang diteliti. Hubungannya dengan penelitian ini yaitu untuk mengetahui pengaturan *indirect evidence* dalam hukum acara persaingan usaha yang keberadaan bukti tersebut tidak tercantum pada Pasal 42 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Usaha.

¹⁰Asri Wijayanti, *Strategi Penulisan Hukum*, CV. Lubuk Agung, Bandung, 2012, hlm. 43.

2. Pendekatan kasus (*case approach*) yakni dilakukan dengan cara menelaah kasus-kasus terkait dengan isu yang sedang dihadapi, dan telah menjadi putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap. Kasus ini dapat berupa kasus yang terjadi di Indonesia maupun di negara lain. Yang menjadi kajian pokok di dalam pendekatan kasus adalah *ratio decidendi* atau *reasoning* yaitu pertimbangan pengadilan untuk sampai kepada suatu putusan. Hubungannya dengan penelitian ini yaitu untuk mengetahui pertimbangan-pertimbangan Majelis Komisi dalam menggunakan *indirect evidence* dalam beberapa putusan KPPU.

1.6.3. Bahan Hukum

Berdasarkan metode pendekatan yang menggunakan jenis penelitian normatif, maka dalam pengumpulan data menggunakan dua bahan hukum, yaitu:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoratif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹¹ Adapun bahan hukum primer yang akan digunakan dalam penelitian ini, yaitu :

- 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
- 2) Peraturan Komisi Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU

¹¹Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2011, hlm. 141.

- 3) Putusan Perkara No.24/KPPU-I/2009 tentang Industri Minyak Goreng Sawit
- 4) Putusan Perkara No.01/KPPU-I/2010 Tentang Penetapan Harga dan Kartel Dalam Industri Semen
- 5) Putusan Perkara No.05/KPPU-I/2013 Tentang Importasi Bawang Putih
- 6) Putusan Perkara No.08/KPPU-I/2014 Tentang Industri Otomotif terkait Kartel Ban Kendaraan Bermotor Roda Empat

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan hukum berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.¹² Adapun bahan hukum primer yang akan digunakan dalam penelitian ini yaitu buku-buku literatur, jurnal hukum, artikel, penelusuran internet, hasil penelitian.

1.6.4. Analisis Bahan Hukum

Analisa bahan hukum yang dilakukan yakni dengan metode preskriptif. Preskripsi harus timbul dari hasil telaah yang dilakukan. Mengingat ilmu hukum merupakan ilmu terapan, penelitian hukum dalam kerangka kegiatan akademis sekalipun harus melahirkan preskripsi yang dapat diterapkan. Tujuan preskriptif analitis yaitu memberikan preskripsi mengenai apa yang seyogyanya dilakukan, bukan memberikan kebenaran hipotesis.¹³

Hubungannya dengan penelitian ini yaitu menelaah putusan-putusan KPPU yang menggunakan *indirect evidence* sebagai dasar pembuktian adanya

¹²*Ibid*, hlm. 141.

¹³Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum Edisi Revisi*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2015, hlm. 69.

pelanggaran praktik persaingan usaha. Selanjutnya mencari kebenaran mengenai pengaturan *indirect evidence* pada Pasal 42 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1995 serta dasar pertimbangan Tim Investigator dan Majelis Komisi dalam menjatuhkan putusan perkara persaingan usaha tidak sehat.