

**KEPASTIAN HUKUM PENERAPAN *INDIRECT EVIDENCE* DALAM
PENANGANAN KASUS KARTEL DI INDONESIA****Muhammad Akbar**(Mahasiswa Program S1 Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara)
(E-mail: akbarmanaf22@gmail.com)**Dr. S. Atalim, S.H., M.H.***(Corresponding Author)*(Dosen Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara. Meraih Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Doktor (Dr.) pada Fakultas Hukum Universitas Parahyangan)
(E-mail: st_atalim@yahoo.com)**Abstract**

Business competition regulations are regulated in law number 5 of 1999. Cartel is one of the prohibited agreements contained in article 11 of law number 5 of 1999. To prove violations of business competition in cartel cases, the Business Competition Supervisory Commission (KPPU) requires indirect evidence to prove the existence of a cartel agreement between business actors. There are two types of indirect evidence, including communication evidence and economic evidence. Proof using indirect evidence in law enforcement of law number 5 of 1999 is very necessary given that it is very difficult to prove cartel practices. This is because business actors do it secretly and secretly. However, the existence of indirect evidence is still being debated and is considered to have no legal certainty because indirect evidence is not explicitly stated in Law number 5 of 1999 but the existence of indirect evidence is widely recognized in the enforcement of competition law in various countries.

Keywords: *Business competition, Cartels, Indirect Evidence***I. PENDAHULUAN****A. Latar Belakang**

Guna memastikan bahwa setiap pelaku usaha di Indonesia menikmati peluang usaha yang sama, dan dalam rangka menciptakan suasana usaha yang kondusif dengan mengatur persaingan bisnis yang sehat, pemerintah mengeluarkan UU Nomor 5 Tahun 1999, yaitu Peraturan tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut sebagai “Undang-Undang Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat”. Dengan diundangkannya UU Nomor 5 Tahun 1999, setiap pengusaha wajib menaati ketentuan penyelenggaraan suatu perusahaan secara jujur dan menguntungkan. Untuk mencapai Tujuan “Undang-Undang Persaingan Ekonomi”, undang-undang tersebut dilengkapi dengan peraturan kelembagaan

yang mengatur kegiatan kelembagaan ekonomi. Pasal 30 UU Persaingan Usaha memberikan otorisasi dan otorisasi bagi badan *independent* yang disebut KPPU, yang mana Berdasarkan Pasal 1999 Keputusan Presiden No. 75 (Keppres 75/1999) ditetapkan pada tahun 1999.

KPPU adalah organisasi independen yang meskipun bertanggung jawab kepada Presiden dalam menjalankan wewenang dan tanggung jawabnya, tidak terpengaruh oleh pihak manapun (pemerintah atau pihak lain yang memiliki benturan kepentingan (*conflict of interest*)) dalam menangani, memutus atau menyelidiki suatu perkara. KPPU juga merupakan lembaga kuasi peradilan (*quasi judicial*) yang memiliki kewenangan penegakan hukum terkait perkara persaingan usaha.¹

Pada pokoknya UU Nomor 5 Tahun 1999 mengatur 2 hal, yaitu perjanjian yang dilarang dan kegiatan yang dilarang. Kartel menjadi masalah dalam persaingan usaha sebagaimana diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 1999, karena dianggap sebagaimana perbuatan yang dilarang. Kartel bisa dikatakan sebagai pelanggaran serius terhadap hukum persaingan usaha. Pasalnya, dampak terhadap penurunan kesejahteraan masyarakat dinilai cukup nyata. Oleh karena itu, dapat dipahami jika KPPU memiliki kepedulian yang tinggi untuk melakukan penyidikan.² Menurut *Black's Law Dictionary*, Kartel merupakan, “*a combination of producers of sellers that join together to control a product's production or price.*”³ Menurut Pasal 11 UU No. 5 tahun 1999, perjanjian kartel disepakati oleh pelaku niaga dan pesaing niaga, yang bertujuan mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan / atau penjualan barang atau jasa yang mengarah pada perilaku monopoli dan / atau persaingan usaha tidak sehat.

¹ Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*, Cetakan ke-2. (Jakarta: Kencana, 2009), hal. 73.

² <http://kppu.go.id/sulitnyamembuktikanpraktikkartel/>. (“Sulitnya Membuktikan Praktik Kartel”).

³ Bryan A. Garnier, Ed., *Black's Law Dictionary*, Cetakan-8, (St. Paul Minnesota: West Publishing Co., 2004), hal. 751

Dengan kata lain, kartel adalah organisasi yang terdiri dari produsen barang dan jasa, yang secara kolektif mengendalikan produksi atau harga untuk mengendalikan pasar.⁴ Perjanjian atau kesepakatan kartel mencakup penetapan harga, pembatasan produksi, alokasi pangsa pasar, alokasi konsumen, zonasi, pengaturan keuntungan, dan bahkan pengaturan tender.

Hingga tahun 2020, 72% putusan KPPU (yakni 168 putusan) telah memiliki kekuatan hukum tetap. Jumlah ini berada di atas target yang ditetapkan, yakni 62%. Seluruh putusan yang telah berkekuatan hukum tetap tersebut, berkontribusi bagi pendapatan Negara hingga Rp 864 miliar. Khusus bagi tahun 2020, total realisasi pendapatan Negara dari denda persaingan usaha telah mencapai Rp35,9 miliar. Untuk setiap perjanjian maupun perbuatan yang melanggar ketentuan Undang-undang No 5 Tahun 1999, maka terdapat sanksi berupa sanksi administratif, pidana denda, ataupun pidana tambahan atas pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan tersebut yang telah diatur dalam pasal 47, 48, dan 49 Undang-undang No 5 Tahun 1999. Sebelum memberikan suatu sanksi terhadap pelaku usaha, maka haruslah ada alat bukti yang dapat digunakan untuk menyatakan perbuatan tersebut bersalah atau tidak yang tentunya alat bukti tersebut sesuai dengan undang-undang yang berlaku. Adapun jenis alat bukti yang dapat digunakan oleh KPPU berdasarkan pasal 42 UU No 5 Tahun 1999 tentang Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah :

1. Keterangan saksi
2. Keterangan ahli
3. Surat dan dokumen
4. Petunjuk
5. Keterangan pelaku usaha

⁴ Suhasri1 dan Muhammad Taufik Makrao, *Hukum Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia*, (Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia, 2010) hal.57

Dalam mempelajari perkara persaingan bisnis terdapat dua jenis alat bukti yaitu bukti langsung dan bukti tidak langsung. Penerapan kedua jenis alat bukti tersebut dikarenakan sulitnya memperoleh alat bukti langsung, seperti keterangan saksi, keterangan pelaku usaha, dan surat atau dokumen yang membuktikan terjadinya persaingan usaha, khususnya pelanggaran kartel. Oleh karena itu, dalam hal ini pengawas atau penyidik KPPU menggunakan alat bukti tidak langsung, yaitu bukti pertukaran dan bukti ekonomi yang menunjukkan adanya pelanggaran persaingan usaha. Alat bukti tidak langsung tidak hanya dianggap sebagai alat bukti bahwa telah terjadi sesuatu, tetapi juga digunakan sebagai alat bukti permulaan yang dapat digunakan untuk menyelidiki lebih lanjut untuk menentukan apakah perkara tersebut akan disidangkan, seperti siapa tersangka, saksi, dan tindakan yang diambil. Namun, saat ini alat bukti tidak hanya banyak digunakan untuk peninjauan lebih lanjut, tetapi juga digunakan sebagai alat bukti yang digunakan oleh pengadilan dalam tahap peninjauan, sama seperti alat bukti lainnya.⁵ Sehingga hal itulah yang membuat *indirect evidence* banyak dikritisi dan dianggap tidak memiliki kepastian hukum. Hal ini disebabkan karena *indirect evidence* tidak secara jelas atau eksplisit dijelaskan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Berdasarkan uraian di atas tersebut maka penulis merasa tertarik untuk melakukan penelitian dan penulisan jurnal dengan judul “Kepastian Hukum Penerapan *Indirect Evidence* Dalam Penanganan Kasus Kartel di Indonesia”.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas permasalahan dalam penelitian ini adalah:

⁵ <http://legalserviceindia.com/article/1136-Circumstantial-Evidence.html>, (“Circumstantial Evidence : Realm of Reality”)

1. Bagaimana kepastian hukum penerapan *Indirect Evidence* menggunakan bukti ekonomi dan bukti komunikasi pada pembuktian pelanggaran persaingan usaha khususnya kartel?
2. Bagaimana kedudukan *Indirect Evidence* apabila dapat berdiri sendiri atau digabungkan dengan bukti lain sebagai bukti telah terjadinya pelanggaran persaingan usaha khususnya kartel?

C. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif yang dilakukan melalui penelitian kepustakaan. Penelitian hukum normatif adalah penelitian kepustakaan, yaitu penelitian terhadap data sekunder. Data sekunder dilengkapi dengan pengecekan literatur atau data sekunder terkait dokumen yang sedang dibahas dan berdasarkan peraturan perundang-undangan.

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang dan pendekatan kasus. Menegakkan undang-undang hukum dengan memeriksa semua undang-undang dan peraturan yang terkait dengan masalah hukum yang ditangani. Metode kasus dilakukan dengan menganalisis kasus yang berkaitan dengan masalah saat ini. Dalam menggunakan metode kasus, peneliti perlu memahami rasio keputusan, yaitu alasan hukum yang digunakan hakim dalam mengambil keputusan.

II. PEMBAHASAN

A. Kartel

Dalam struktur pasar yang sangat kompetitif, terdapat banyak pelaku usaha di pasar, dan tidak ada kendala bagi pelaku usaha untuk memasuki pasar,

sehingga tidak mungkin setiap pelaku usaha di pasar tersebut dapat menaikkan harga sesuai keinginannya masing-masing. Mereka hanya menerima pasar untuk menentukan harga, dan akan berusaha berproduksi dengan cara terbaik untuk mencapai tingkat produksi yang efektif. Sebaliknya, dalam pasar yang berstruktur oligopoli, pelaku usaha yang ada di pasar hanya sedikit, sehingga pelaku usaha cenderung menentukan harga produk dan kinerja masing-masing pelaku usaha secara bersama-sama. Oleh karena itu, hukum kartel biasanya dapat tumbuh dan berkembang di pasar oligopoli.

UU No. 5/1999 mengklasifikasikan kartel sebagai bentuk perjanjian yang tidak dilarang kepada pelaku usaha. Pasal 11 UU No. 5/1999 menyatakan: “pelaku usaha dilarang membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan cara mengatur produksi dan/atau pemasaran suatu barang dan/atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.”⁶

Berdasarkan bentuk perjanjian yang dilakukan, kartel dapat digolongkan menjadi dua jenis, yaitu:

- a. Kolusi eksplisit, dimana para anggota kartel mengkomunikasikan kesepakatan mereka secara langsung yang dapat dibuktikan dengan adanya dokumen perjanjian, data audit bersama, risalah rapat bersama mengenai kebijakan penjualan dan sebagainya.
- b. Kolusi tersembunyi, dimana para anggota kartel tidak berkomunikasi secara langsung yang dimediasi dalam bentuk pertemuan rahasia maupun melalui pertemuan asosiasi. Pengalaman berbagai negara membuktikan bahwa setidaknya 30% kartel melibatkan asosiasi.

Kedua bentuk kolusi di atas sangat sulit dideteksi oleh lembaga pengawas persaingan, karena bentuk komunikasi antar pelaku tersebut perlu untuk

⁶Ditha Wiradiputra, *Pengantar Hukum Persaingan Usaha*, Microsoft Word - materi kuliah HPU 2005 (ui.ac.id), Hal. 39.

didapatkan. Selanjutnya terdapat juga beberapa kondisi bagi para pelaku usaha melakukan kartel antara lain:

- a. Dengan melakukan kartel, para pelaku usaha mampu menaikkan harga. Apabila permintaan tidak elastis, maka akan menyebabkan konsumen tidak mudah pindah ke produk atau jasa lain, hal ini akan menyebabkan harga suatu produk atau jasa akan lebih tinggi. Begitu pula, apabila terdapat kondisi dimana sulit bagi barang substitusi masuk ke pasar, karena tidak ada barang atau jasa lain di pasar, maka harga tetap akan tinggi.
- b. Terdapat kondisi dimana kecil kemungkinan kartel akan terungkap dan walaupun diketahui, maka hukuman yang akan dijatuhkan relatif rendah, sehingga para anggota kartel masih merasa untung.
- c. Biaya yang dikeluarkan untuk terjadinya kartel dan biaya untuk memelihara kartel lebih rendah dibandingkan dengan keuntungan yang diharapkan.

Kartel menjadi sulit dideteksi karena pada faktanya perusahaan yang berkolusi berusaha menyembunyikan perjanjian antar mereka dalam rangka menghindari hukum. Jarang sekali pelaku usaha yang secara terang-terangan membuat perjanjian antar mereka, membuat dokumen hukum, mengabadikan pertemuan, serta mempublikasikan perjanjian, sehingga di mata hukum persaingan dapat dijadikan bukti langsung perjanjian.⁷

Dalam hal inilah maka berkembang model pembuktian kartel dengan menggunakan *indirect evidence*, yang antara lain dilakukan melalui penggunaan berbagai hasil analisa ekonomi yang bisa membuktikan adanya korelasi antar satu fakta ekonomi dengan fakta ekonomi lainnya, sehingga akhirnya menjadi

⁷ Riris Munadiya, *Jurnal Hukum Persaingan Usaha Bukti Tidak Langsung (Indirect Evidence) Dalam Penanganan Kasus Persaingan Usaha*, (Jakarta, 2011), hal.160.

sebuah bukti kartel yang utuh dengan identifikasi sejumlah kerugian bagi masyarakat di dalamnya.⁸

B. Pembuktian Menurut Sistem Hukum Persaingan Usaha di Indonesia

1. Pembuktian

Dalam sebuah negara hukum (*rechtstaat*) yang mengedepankan *supremacy of law, equality before the law* dan *process of law*, maka pembuktian merupakan salah satu esensi dari penegakan hukum. Pembuktian menjadi penentu bagi hukum terhadap suatu peristiwa, perbuatan hukum, hubungan hukum, bahkan untuk menentukan bersalah atau tidak bersalahnya seseorang dan selanjutnya melanjutkan hukuman kedepannya. Oleh karena itulah kekuasaan hakim untuk memutuskan perkara harus dikuatkan oleh alat-alat bukti yang sah. Tidak dibenarkan menjatuhkan putusan atau hukuman kepada siapapun tanpa adanya alat bukti yang sah.⁹

Hukum pembuktian adalah seperangkat kaidah hukum yang mengatur tentang pembuktian, yakni segala proses yang mengatur tentang pembuktian, yakni segala proses dengan menggunakan alat-alat bukti yang sah, prosedur khusus untuk mengambil tindakan dan mempelajari fakta dalam persidangan.¹⁰

Pasal 42 UU No 5 Tahun 1999 mengatur bahwa KPPU dapat menggunakan keterangan saksi, laporan ahli, surat dan / atau dokumen, instruksi dan keterangan dari saksi / pedagang sebagai alat bukti dalam pemeriksaan. Studi kasus yang kompleks membutuhkan pengetahuan

⁸ Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No.4/2010, *Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 Tentang Kartel*, hal. 11.

⁹ Mahmud Siregar. "Bukti Tidak Langsung (*Indirect Evidence*) Dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia", *Jurnal Hukum*, Volume 13 No. 2 Tahun 2018, hal. 190-191

¹⁰ Munir Fuady, *Teori Hukum Pembuktian (Pidana dan Perdata)*, (Bandung: PT Aditya Bakti, 2006), Hal. 1-2.

ahli. Pakar bisa diperkenalkan atas inisiatif pelaku usaha dan KPPU. Walaupun belum ada definisi yang jelas mengenai ahli dalam kasus monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, namun dapat dikatakan ahli disini adalah orang yang memiliki pengalaman dalam praktek monopoli dan persaingan usaha serta memahami segala aspek-aspek wilayah usaha yang dilakukan oleh entitas ekonomi yang terkait dengan perkara kasus persaingan usaha yang diperiksa.¹¹

Pelaku usaha dan saksi ekonomi dapat memberikan dokumen untuk memperkuat posisi atau pernyataan mereka. KPPU akan menerima semua dokumen yang diserahkan. Kemudian, Majelis KPPU akan mengevaluasi dokumen tersebut. Dokumen pelaku ekonomi kemudian dianggap bersifat obyektif, sehingga dalam kasus monopoli dan persaingan usaha maka dokumen pelaku ekonomi tersebut mempunyai efek bukti tertentu.¹²

Alat bukti petunjuk dapat digunakan sebagai alat bukti, dengan ketentuan alat bukti tersebut sesuai dengan petunjuk lain atau sesuai dengan

suatu tindakan atau kesepakatan yang diduga melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Menurut pernyataan tertulis, kekuatan bukti telah tergolong memiliki nilai pembuktian yang sama dengan surat atau dokumen tersebut. Menggunakan bukti dalam monopoli dan persaingan bisnis tidak dapat digeneralisasikan, tetapi harus ditentukan sesuai dengan keadaan tertentu.¹³

Indirect evidence merupakan bukti tidak langsung yang dapat diterima dalam hukum persaingan. Hal yang sama juga terjadi di negara

¹¹ Destivano Wibowo dan Harjon Sinaga, *Hukum Acara Persaingan Usaha*, PT Raja Grafindo Persada, 2005, hal. 365.

¹² Andi Fahmi Lubis, et al, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, (Jakarta: ROV Creative Media, 2009), hal. 397.

¹³ *Ibid.*, hal.397.

lain. Misalnya di Australia, perlu ditentukan apakah ada kesepakatan (*meeting of mind*) yang diperlukan untuk membuktikan pelanggaran hukum persaingan. Bukti tidak langsung dapat digunakan, yaitu: instruksi untuk tindakan paralel, instruksi untuk tindakan kolektif, instruksi untuk kolusi, instruksi untuk struktur harga yang serupa (dalam hal penetapan harga), dan lain sebagainya.¹⁴

Dalam Hukum Acara Pidana, R. Soesilo mengartikan alat bukti sebagai suatu perilaku atau hal karena adanya penyesuaian yang baik antara satu dengan yang lain dan kejahatan itu sendiri. Keduanya menunjukkan bahwa telah terjadi kejahatan dan siapa pelakunya. Instruksi ini bisa datang dari saksi, surat dan terdakwa. Pemberian nilai atas petunjuk itu diserahkan kepada kebijaksanaan oleh hakim.¹⁵

2. **Bukti Tidak Langsung (*Indirect Evidence*)**

Bukti tidak langsung adalah jenis alat bukti yang tidak dapat secara langsung menggambarkan terjadinya peristiwa hukum atau perbuatan hukum yang ditentukan oleh undang-undang. *Indirect evidence* adalah suatu jenis alat bukti, dimana hubungan antara fakta dan bukti baru dapat ditarik setelah diambil kesimpulan tertentu. Pengertian lainnya menyebutkan bahwa *indirect evidence* merupakan : “*Evidence of a fact that is not itself a fact in issue, but is a fact from which the existence or non-existence of a fact is issue can be inferred. Circumstantial evidence operates indirectly by tending to prove a fact relevant to the issue*”. Dengan kata lain, bukti tidak langsung (*indirect evidence*) adalah fakta yang bukan satu-satunya fakta yang terkait dengan kasus tersebut, tetapi dari fakta tersebut, apakah terkait dengan kasus atau tidak, maka sebuah kesimpulan dapat ditarik. Kesimpulan yang disebutkan terkait dengan terjadinya suatu peristiwa atau perilaku hukum tertentu. Selain itu, Munir Fuady

¹⁴ *Ibid.*, hal. 398

¹⁵ R. Soesilo, *Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana dan Penjelasannya*, (Bogor : Politeia, 1997), hal. 167.

berpendapat bahwa bukti tidak langsung harus cukup relevan, yang menunjukkan bahwa penggunaan alat bukti dalam proses persidangan lebih memungkinkan terjadinya fakta yang terbukti daripada tidak.¹⁶

Terdapat dua macam tipe pembuktian tidak langsung, meliputi bukti komunikasi dan bukti ekonomi.

a. Bukti Komunikasi

Bukti komunikasi adalah bukti bahwa para pelaku kartel bertemu atau berkomunikasi, tetapi tidak menggambarkan esensi komunikasinya. Misalnya, catatan ini mencakup percakapan telepon antara pelaku kartel yang mencurigakan, catatan perjalanan ke tujuan mereka, dan catatan pertemuan yang mereka hadiri. Pertukaran bukti sangat membantu dalam mencapai kesepakatan. Hampir semua kasus kartel dijelaskan secara tidak langsung melalui pertukaran bukti antar pelaku usaha. Hal tersebut dapat termasuk:

1. Catatan percakapan telepon antara pesaing, atau melakukan perjalanan ke tujuan umum dalam pertemuan, contohnya selama pertemuan bisnis;
2. Bukti lainnya dari komunikasi antara para pihak tentang masalah ini, seperti risalah rapat atau risalah rapat, yang menunjukkan bahwa harga, permintaan, atau kapasitas pemanfaatan telah dibahas; Dokumen internal dapat membuktikan atau memahami strategi penetapan harga pesaing, seperti memahami kenaikan harga pesaing di masa depan.¹⁷

b. Bukti Ekonomi

Bukti ekonomi dapat digunakan untuk menunjuk alasan khusus dalam upaya membuktikan kartel. Bukti ekonomi dapat digunakan untuk

¹⁶ Mahmud Siregar. "Bukti Tidak Langsung (*Indirect Evidence*) Dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia", *Jurnal Hukum*, Volume 13 No. 2 Tahun 2018, hal.192.

¹⁷ OECD, *Prosecuting Cartels Without Direct Evidence*, 2006.

menganalisis apakah bisnis operator untuk kepentingannya sendiri, atau dapat didasarkan pada kesaksian seorang ekonom yang akan bersaksi berdasarkan teori dan menampilkan data survei dan data statistik.

1. Bukti Perilaku

Operasi paralel dari para pelaku bisnis yang dilaporkan, misalnya: kenaikan harga yang identik secara berturut-turut atau memfasilitasi operasi (*facilitating practices*).

2. Bukti Struktur

Bukti struktur adalah salah satu bentuk struktural pasar yang menjelaskan keberadaan kartel, misalnya: pasar yang sangat terkonsentrasi di mana terdapat produk serupa.

Penting untuk dicatat bahwa perilaku digambarkan sebagai praktik fasilitasi tidak selalu melanggar hukum. Namun, dimana otoritas persaingan menemukan bukti tidak langsung lainnya yang menunjukkan adanya kesepakatan kartel, keberadaan praktek fasilitasi dapat menjadi pelengkap penting. Jenis bukti ekonomi kedua dapat disebut bukti struktural.¹⁸

Dalam menentukan penggunaan dan analisis bukti semacam itu, perhatian harus diberikan pada peran komite dalam situasi ini. Dewan pengawas memiliki kewenangan yang cukup untuk menentukan apakah bukti tersebut valid. Kekuatan pertimbangan juga berlaku untuk menentukan sejauh mana bukti itu bisa diklasifikasikan dalam bukti yang digunakan pada persidangan. Panitia dapat memutuskan apakah bukti bisa digunakan dalam jenis bukti penuntun. Sebagaimana tertuang dalam Pasal 72 ayat (3) Pasal 1 KPPU 2010, Pedoman didasarkan pada pengetahuan yang diketahui dan diyakini kebenarannya dari Panitia yang kemudian

¹⁸ *Ibid*,

diubah di dalam Pasal 57 KPPU No.1 Tahun 2019 penjelasan alat bukti petunjuk dijabarkan dalam pasal tersebut sebagai:

- (1) “Petunjuk merupakan perbuatan, kejadian atau keadaan, yang karena penyesuaiannya, baik antara yang satu dengan yang lain, maupun dengan perjanjian dan/atau kegiatan yang dilarang dan/atau penyalahgunaan posisi dominan menurut ketentuan undang-undang, menandakan bahwa telah terjadi suatu perjanjian dan/atau kegiatan yang dilarang dan/atau penyalahgunaan posisi dominan dan siapa pelakunya.
- (2) Petunjuk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa bukti ekonomi dan/atau bukti komunikasi yang oleh majelis komisi diyakini kebenarannya.
- (3) Bukti ekonomi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan penggunaan dalil-dalil ilmu ekonomi yang ditunjang oleh metode analisis data kuantitatif dan/atau kualitatif serta hasil analisis ahli, yang semuanya bertujuan untuk memperkuat dugaan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.
- (4) Bukti komunikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan pemanfaatan data dan/atau dokumen yang menunjukkan adanya tukar menukar informasi antar pihak yang diduga melakukan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.”

Menurut Pasal 42 UU No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, alat bukti mempunyai pengaruh yang sama dengan alat bukti lainnya, yaitu keterangan saksi, keterangan ahli, surat dan / atau dokumen, serta keterangan yang diberikan oleh pelaku usaha. Sebagaimana dibuktikan oleh "UU Acara Perdata", artinya ketentuan Pasal 42 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang larangan perilaku monopoli dan persaingan usaha tidak sehat tidak bersifat hierarkis. Hal ini karena, dibandingkan dengan kerangka pembuktian yang diberikan oleh UU Acara

Perdata yang menggunakan bukti tertulis yang nyata, maka bukti dalam UU Larangan Perilaku Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pada dasarnya dapat eksis secara independen dan memiliki kewenangan yang berbeda dari kerangka tersebut. dalam Hukum Acara Perdata yang menggunakan alat bukti tertulis yang nyata sebagai alat bukti yang kuat. Struktur yang diatur dalam UU Acara Perdata meyakini bahwa akta yang benar memiliki bukti yang lengkap dan mengikat dalam hukum perdata, selama persidangan hakim tidak dapat mengingkari hak pembuktian sehingga dapat membuktikan bahwa alat bukti tersebut lengkap dan efektif. Kekuatan ikatan harus memenuhi tiga persyaratan, yaitu memenuhi persyaratan kekuatan bukti, kekuatan bahan bukti dan kekuatan verifikasi formal.

C. Kedudukan *Indirect Evidence* Apabila dapat Berdiri Sendiri atau Digabungkan dengan Bukti Lain Sebagai Bukti Telah Terjadinya Pelanggaran Persaingan Usaha Khususnya Kartel

Dalam hukum, pengertian dan kedudukan bukti tidak langsung harus berbeda secara gramatikal dengan pedoman. Alat bukti petunjuk sebagai alat bukti yang sah dalam ujian harus memiliki karakteristik sebagai berikut:¹⁹

1. Selamanya tergantung dan bersumber dari alat bukti lain;
2. Jika hakim berpendapat bahwa alat bukti lain tidak cukup untuk membuktikan kesalahan terdakwa, maka diperlukan alat bukti baru. Dengan kata lain, apabila upaya pembuktian bukti baru dengan alat bukti lain belum mencapai batas minimal bukti, maka alat bukti baru tersebut sangat perlu untuk segera digunakan;
3. Oleh karena itu hakim harus berusaha keras untuk membuktikan fakta dengan alat bukti lain sebelum beralih ke alat bukti;

¹⁹ Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dalam KUHP: Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi dan Peninjauan Kembali*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2005), hal. 317.

4. Oleh karena itu, pada tingkat negara yang tidak memungkinkan lagi memperoleh bukti dari alat bukti lain, perlu dilakukan upaya untuk menggunakan bukti baru sebagai pedoman. Dalam keadaan ini, kerja bukti melalui bukti sangat penting.

Perhatian harus diberikan pada peran komite dalam menentukan penggunaan dan analisis bukti. Dewan Komisaris memiliki kewenangan penuh untuk menentukan apakah alat bukti tersebut sah. Kekuasaan ini juga berlaku untuk menentukan sejauh mana bukti dapat dikualifikasikan sebagai bukti untuk digunakan dalam sidang. Panitia memiliki kewenangan untuk memutuskan apakah bukti dapat digunakan sebagai bukti. Seperti yang dinyatakan dalam Pasal 72 ayat (3) dari Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2010, bahwa: “alat bukti petunjuk merupakan pengetahuan Majelis komisi yang olehnya diketahui dan diyakini kebenarannya.” Yang kemudian diubah dalam Pasal 57 Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2019 penjelasan alat bukti petunjuk dijabarkan dalam pasal tersebut sebagai:

- (1) “Petunjuk merupakan perbuatan, kejadian atau keadaan, yang karena penyesuaiannya, baik antara yang satu dengan yang lain, maupun dengan perjanjian dan/atau kegiatan yang dilarang dan/atau penyalahgunaan posisi dominan menurut ketentuan undang-undang, menandakan bahwa telah terjadi suatu perjanjian dan/atau kegiatan yang dilarang dan/atau penyalahgunaan posisi dominan dan siapa pelakunya.
- (2) Petunjuk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa bukti ekonomi dan/atau bukti komunikasi yang oleh majelis komisi diyakini kebenarannya.
- (3) Bukti ekonomi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan penggunaan dalil-dalil ilmu ekonomi yang ditunjang oleh metode analisis data kuantitatif dan/atau kualitatif serta hasil analisis ahli,

yang semuanya bertujuan untuk memperkuat dugaan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

- (4) Bukti komunikasi sebagaimana dimaksud pada ayat (2) merupakan pemanfaatan data dan/atau dokumen yang menunjukkan adanya tukar menukar informasi antar pihak yang diduga melakukan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.”

Selanjutnya, menurut sistem pembuktian di Indonesia sangat sulit memisahkan *indirect evidence* dari jenis Alat Bukti yang dikenal di Indonesia, mis. pasal 42 UU 5/1999 menyatakan bahwa alat bukti terdiri dari saksi, ahli, surat/dokumen, petunjuk, dan pernyataan pelaku usaha.

Berdasarkan penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa penerapan alat bukti tidak langsung dalam proses pembuktian praktek kartel di Indonesia oleh KPPU dapat digunakan dalam proses pembuktian praktek kartel namun harus didukung dengan alat bukti langsung atau dengan kata lain alat bukti tidak langsung tidak dapat dijadikan bukti satu-satunya dalam proses pembuktian praktek kartel oleh KPPU karena sebagaimana ditetapkan dalam peraturan komisi mengenai penanganan perkara, paling tidak harus terdapat dua bukti dalam memutuskan suatu kasus sehingga dapat diajukan sebagai perkara.

III. PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang dilakukan penulis dapat mengambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Persaingan Usaha yang mengatur segala ketentuan hal yang berkaitan dengan persaingan usaha. Dasar keberadaan hukum persaingan usaha untuk menciptakan persaingan usaha yang sehat serta mampu mendorong pelaku usaha bersaing secara sehat. Untuk mencegah terjadinya persaingan usaha tidak sehat maka KPPU mengeluarkan peraturan Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan

Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dalam praktik pembuktian perkara kartel, pengadilan mulai mengakui keberadaan *indirect evidence*, bahkan beberapa kali Putusan MA di tingkat Kasasi menguatkan Putusan KPPU yang menggunakan *indirect evidence* dalam Perkara-perkara Kartel dan Persekongkolan Tender. Hal ini karena penggunaan *indirect evidence* sudah banyak dilakukan di negara lain dan diakui keberadaannya di PBB bahkan di *Organisation for Economic Cooperation and Development* (OECD), namun pembuktian tidak langsung menuai kritikan dalam pandangan hukum di Indonesia. Pakar hukum di Indonesia melihat bahwa pembuktian dengan *indirect evidence* khususnya pada kasus kartel dapat secara otomatis dapat dipakai di dalam hukum di Indonesia. Akan tetapi *indirect evidence* harus dimasukkan ke dalam salah satu unsur/jenis Alat Bukti tersebut, sehingga *indirect evidence* masuk kategori “Petunjuk”.

2. Status bukti tidak langsung dalam kasus kartel dalam UU Antitrust hanya digunakan sebagai bukti pelengkap. Bukti tidak langsung tidak bisa dijadikan satu-satunya alat bukti penanganan kasus kartel oleh KPPU. Untuk menyelesaikan masalah kartel di Indonesia, KPPU tidak bisa hanya mengandalkan bukti tidak langsung. Alat bukti tidak langsung dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 merupakan bagian dari alat bukti, sehingga alat bukti tersebut termasuk alat bukti, sedangkan alat bukti tidak langsung muncul berupa bukti pertukaran atau hasil analisis ekonomi, dan digunakan sebagai alat bukti pelengkap untuk memperkuat alat bukti lainnya.

B. Saran

Adapun saran yang dapat diberikan oleh Penulis dalam penelitian ini yaitu :

1. Pengaturan tentang persaingan usaha di Indonesia yang sudah ditetapkan dalam ketentuan UU No.5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sudah baik. Akan tetapi karena semakin berkembangnya perekonomian di dunia ini dan keinginan para pelaku usaha di pasar ekonomi baik sentral dan secara global, maka perlu dilakukan amandemen terkhususnya terhadap ketentuan kartel yang sebelumnya sudah ditetapkan dalam UU No.5 Tahun 1999, untuk memudahkan dalam mengidentifikasi kriteria kartel sesuai dengan pengertian kartel tidak hanya pada penjelasan unsur tentang kartel.
2. Untuk menyesuaikan perkembangan dalam pembuktian, sebaiknya dibentuk suatu peraturan baru yang memberikan ketentuan yang lebih jelas dalam menggunakan bukti tidak langsung untuk dapat membuktikan terjadinya kartel. KPPU sebagai garda terdepan dalam pelaksanaan penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia sebaiknya diberikan kewenangan yang lebih luas.
3. Untuk membantu dalam pembuktian kartel, maka perlu melakukan amandemen dengan memasukkan pengaturan mengenai pembuktian kartel menggunakan Indirect Evidence di dalam Undang-undang Anti Monopoli, sehingga bisa lebih memberikan kepastian hukum dalam pembuktian kasus kartel.

IV. DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Hermansyah. Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia. Cetakan ke-2. (Jakarta: Kencana, 2009).

Harahap, Yahya. Pembahasan Permasalahan dalam KUHAP: Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi dan Peninjauan Kembali. (Jakarta: Sinar Grafika, 2005).

Lubis, F. Andi. et al. *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*. (Jakarta: ROV Creative Media, 2009).

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No.4/2010. *Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 Tentang Kartel*.

Suhasril dan Muhammad Taufik Makrao. *Hukum Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia*. (Bogor: Penerbit Ghalia Indonesia. 2010).

Soesilo, R. *Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana dan Penjelasannya*. (Bogor : Politeia, 1997).

Wibowo, Destivano dan Harjon Sinaga. *Hukum Acara Persaingan Usaha*. PT Raja Grafindo Persada, 2005.

B. Book Chapter

Bryan A. Garnier. Ed. *Black's Law Dictionary* cet. 8, (St. Paul Minnesota: West Publishing Co. 2004).

C. Artikel Jurnal Cetak

Riris Munadiya. *Jurnal Hukum Persaingan Usaha Bukti Tidak Langsung (Indirect Evidence) Dalam Penanganan Kasus Persaingan Usaha*. (Jakarta, 2011).

Mahmud Siregar. "Bukti Tidak Langsung (*Indirect Evidence*) Dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia". *Jurnal Hukum*, Volume 13 No. 2 Tahun 2018. Hal.

OECD, *Prosecuting Cartels Without Direct Evidence*, 2006.

D. Artikel Jurnal Online

<http://kppu.go.id/sulitnyamembuktikanpraktikkartel/>. ("Sulitnya Membuktikan Praktik Kartel").

<http://legalserviceindia.com/article/1136-Circumstantial-Evidence.html>

(“Circumstantial Evidence : Realm of Reality”)

Ditha Wiradiputra. *Pengantar Hukum Persaingan Usaha*. Microsoft Word - materi kuliah HPU 2005 (ui.ac.id).