

# JURNAL

# Persaingan Usaha

Volume  
1

No. 1

Tahun 2021

E-ISSN 2809-6304

**KPPU** | KOMISI  
PENGAWAS  
PERSAINGAN  
USAHA

Implementasi Hukum Persaingan Usaha di Masa Pandemi bagi UMKM di Kota Makassar

**Asmah | Melantik Rompegading**

Penggunaan *Antitrust Immunity* dan Kartel di Masa Pandemi

**Sheila Namira Marchellia**

Peran KPPU dalam Penanganan Covid-19 Deceptive Acts and Practices (*Studi Komparasi United States Federal Trade Commission*)

**Antonio Armando Ramadhani | Enditianto Abimanyu | Pamus Sukma Yudana**

Dilematika Pelonggaran Pengawasan Aksi Merger sebagai Kebijakan Reformasi Pemulihan Ekonomi

**Anggie Fauziah Dwiliandari**

Dampak Pandemi Covid-19 dan Pemulihan Ekonomi terhadap Penegakan Hukum dan Kebijakan Persaingan Usaha di ASEAN

**Retno Wiranti | Noor Aisyah Amini | Deswin Nur**

Penerapan Prinsip *Rule Of Reason* pada Putusan Perkara Nomor 08/KPPU-I/2020 tentang Dugaan Praktik Diskriminasi antara Telkom-Telkomsel dan Netflix

**Dwi Fidhayanti | Risma Nur Arifah**

Analisis Hukum Kompetisi terhadap "*Big Data*" dan Doktrin "*Essential Facility*" dalam Transaksi Merger di Indonesia

**Dian Parluhutan**

**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

Alhamdulillah, dengan mengucapkan puji syukur kepada Allah SWT, kita berhasil membuat suatu jurnal rutin bagi keilmuan hukum dan kebijakan persaingan usaha serta pelaksanaan pengawasan kemitraan usaha mikro kecil dan menengah (UMKM). Jurnal ini merupakan milestone atau titik tolak yang penting bagi pengembangan keilmuan serta memberikan wadah bagi praktisi, peneliti, maupun pemerhati persaingan usaha dan kemitraan UMKM. Tentunya jurnal ini tidak lepas dari kerja keras dan komitmen para pihak yang terlibat di dalamnya.

Kami pernah mengeluarkan jurnal persaingan usaha sebelumnya di tahun 2009 dan 2011. Tetapi, sebagaimana tahun sebelumnya, kita tahu bahwa jurnal tersebut tidak dikeluarkan secara rutin. Bahkan jika kita mengamati lebih dalam, kedua terbitan jurnal tersebut tidak mengikuti kaidah penulisan jurnal. Baik secara gaya penulisan, maupun cara penyajian dan tampilan jurnal. Tidak terpikirkan oleh kami bahwa suatu jurnal memiliki berbagai kaidah penulisan dan penerbitan di dalamnya. Akibatnya, jurnal di periode tersebut masih dilaksanakan dengan pendekatan “asal ada” dan memenuhi keinginan pimpinan. Waktu membuktikan bahwa pendekatan tersebut tidak langgeng.

Sejak awal tahun 2020, kami memantapkan hati dan meningkatkan komitmen untuk menerbitkan suatu jurnal dengan kaidah penulisan yang benar dan diterbitkan secara rutin. Kami memiliki komitmen untuk mengeluarkan jurnal tersebut secara rutin, 2 (dua) kali dalam setahun, untuk mencapai akreditasi Sinta dalam dua tahun mendatang. Suatu tugas yang tidak mudah dan penuh tantangan. Apalagi dengan sumber daya yang ada masih sangat terbatas.

Dalam penyusunan jurnal kali ini, kami sadar, kami tidak bisa sendirian. Kami harus menggandeng mitra-mitra kami, khususnya dari kalangan akademisi untuk turut bersama-sama KPPU menerbitkan dan mengembangkan jurnal persaingan usaha ini. Kami sangat bersyukur dan merasa terhormat untuk bisa menggandeng mitra kami, Forum Dosen Persaingan Usaha (FDPU) maupun berbagai perguruan tinggi mitra dalam memenuhi komitmen ini. Tidak mungkin KPPU mengerjakan jurnal ini sendirian, tanpa dukungan mereka yang sangat paham dan telah berkecimpung di dunia perjurnalan.

Kali ini kita adalah tim yang solid. Semoga dengan kekompakan dan komitmen bersama yang kuat, kita dapat melaksanakan target akreditasi, minimal Sinta 2, di akhir tahun 2023 mendatang. Akreditasi bukan tujuan akhir, mempertahankannya justru lebih sulit. Namun target ini akan membuat kita berada pada satu tujuan. Tujuan yang terlihat jelas di ujung cakrawala. Semoga dapat kita wujudkan bersama. Amin.

**Deswin Nur**  
Ketua Editor

# DAFTAR ISI

05

---

Implementasi Hukum Persaingan Usaha di Masa Pandemi bagi UMKM di Kota Makassar

**Asmah | Melantik Rompegading**

16

---

Penggunaan *Antitrust Immunity* dan Kartel di Masa Pandemi

**Sheila Namira Marchellia**

27

---

Peran KPPU dalam Penanganan Covid-19 *Deceptive Acts and Practices* (Studi Komparasi *United States Federal Trade Commission*)

**Antonio Armando Ramadhani | Enditianto Abimanyu | Pamus Sukma Yudana**

39

---

Dilematika Pelonggaran Pengawasan Aksi Merger sebagai Kebijakan Reformasi Pemulihan Ekonomi

**Anggie Fauziah Dwiliandari**

54

---

Dampak Pandemi Covid-19 dan Pemulihan Ekonomi terhadap Penegakan Hukum dan Kebijakan Persaingan Usaha di ASEAN

**Retno Wiranti | Noor Aisyah Amini | Deswin Nur**

70

---

Penerapan Prinsip *Rule Of Reason* pada Putusan Perkara Nomor 08/KPPU-I/2020 tentang Dugaan Praktik Diskriminasi antara Telkom-Telkomsel Dan Netflix

**Dwi Fidhayanti | Risma Nur Arifah**

83

---

Analisis Hukum Kompetisi terhadap “*Big Data*” dan Doktrin “*Essential Facility*” dalam Transaksi Merger di Indonesia

**Dian Parluhutan**

# Implementasi Hukum Persaingan Usaha di Masa Pandemi bagi UMKM di Kota Makassar

**Asmah**

asmahunsa@yahoo.co.id

**Melantik Rompegading**

melantikrompegading@yahoo.com

Universitas Sawerigading Makassar

## **ABSTRACT**

*The COVID-19 pandemic has made the business is in uncertain situation, especially for MSMEs. Various efforts have been made by the government to support the existence of MSMEs. The implementation of business competition law with Law No. 5 of 1999, and Law no. 20 of 2008 concerning small and medium enterprises must be realized, so that MSMEs in Makassar can generate the independence, prosperity, and the ability to create jobs.*

*This study aimed to find out the implementation of competition law during the Covid-19 pandemic, especially for Micro, Small and Medium Enterprise (MSMEs) or UMKM in Makassar.*

*The research method used was an empirical normative research method by comparing several cases, books, related journals, and an analysis of the impact of Covid-19 pandemic for MSMEs in Makassar.*

*The results showed that: 1) the implementation of competition law during Covid-19 pandemic, especially for MSMEs in Makassar was under the control of KPPU as an independent institution in accordance with the mandate of Law No. 5 of 1999 concerning Unfair Business Competition and Law No. 20 of 2008 concerning Micro, Small and Medium Enterprises Law. 2) The forms of supervision carried out by KPPU were to establish cooperation with the trade office and cooperatives, routinely conducted field control, and conducted socialization on fair business competition.*

**Keywords:** MSMEs; Covid-19; Competition Law.

## **ABSTRAK**

Pandemi covid 19 membuat dunia usaha mengalami situasi tidak menentu terutama dari sektor UMKM. Berbagai upaya telah dilakukan oleh Pemerintah untuk mendukung eksistensi UMKM. Pelaksanaan hukum persaingan usaha dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang usaha kecil dan menengah harus tetap diwujudkan, sehingga dunia usaha di Kota Makassar bisa menghasilkan kemandirian, kesejahteraan, serta menciptakan lapangan kerja.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi hukum persaingan dimasa pandemi Covid-19, khususnya bagi Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) di Makassar. Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian normatif empiris dengan perbandingan beberapa kasus, buku, dan jurnal terkait tulisan, serta analisis tentang kasus dampak pandemi Covid-19 terhadap UMKM di kota Makassar.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa implementasi hukum persaingan usaha dimasa pandemi COVID-19 khususnya bagi UMKM Di Kota Makassar berada di bawah kontrol Komisi Pengawas

Persaingan Usaha (KPPU) sebagai bentuk pengawasan terhadap kemitraan antara pelaku UMKM dan pemodal usaha besar agar terhindar dari perjanjian yang dilarang dengan menjalin kerjasama dengan dinas perdagangan dan koperasi, rutin melakukan kontrol lapangan, serta melakukan sosialisasi terhadap persaingan usaha yang sehat.

**Kata Kunci:** UMKM; Covid-19; Hukum Persaingan Usaha.

## Pendahuluan

### Aspek Hukum Persaingan Usaha dalam Pemulihan Ekonomi

Dalam rentang waktu kurang lebih 2 (dua) tahun, Indonesia dilanda Pandemi Covid-19, yang hampir seluruh dunia juga mengalaminya. Virus *corona* atau *corona disease* 2019 (Covid-19) telah membuat perekonomian khususnya Indonesia terkena dampak terutama dalam bidang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) dan sektor lainnya yang berkaitan langsung dengan bidang tersebut. Hal ini terkait adanya Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yang menyebabkan masyarakat harus tetap tinggal di rumah dan membatasi kegiatan sosial lainnya. Bahkan banyak negara yang melakukan *lockdown* sehingga membuat kegiatan manusia dan kegiatan ekonomi menjadi lumpuh dalam beberapa waktu dari pertengahan Maret 2020 hingga saat ini.

Di Indonesia, Pemerintah mengeluarkan larangan kepada semua lapisan masyarakat. Himbuan tersebut antara lain tidak keluar rumah, ibadah di rumah, bekerja dari rumah, belajar dari rumah, dan melakukan berbagai aktivitas dari rumah. Himbuan Pemerintah ini adalah himbuan yang harus dipatuhi agar masyarakat dapat memutus mata rantai penyebaran virus dan terhindar dari virus mematikan tersebut.

Dalam konteks pandemi Covid-19 ini, prinsip untuk menjaga keselamatan dan kesehatan adalah hal yang wajib apalagi dengan kondisi yang semakin mengkhawatirkan sehingga diperlukan kesadaran dan nilai etis kepedulian bagi warga masyarakat. Langkah yang diambil oleh Pemerintah dengan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 dalam kaitan dengan pandemi Covid-19, untuk menentukan apa yang harus dan tidak boleh dilakukan oleh seluruh penduduk Indonesia untuk mencegah virus ini semakin merajalela.

Secara umum aturan ini menentukan tindakan-tindakan yang baik yang harus dilakukan dan tindakan buruk yang harus dihindari demi menjaga keselamatan bersama. Pemerintah dalam upaya untuk membangkitkan kembali ekonomi nasional di tengah pandemi menerbitkan beragam regulasi dengan tujuan agar roda perekonomian nasional kembali

bergerak ke arah positif. Khusus bidang UMKM Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021 (PP Nomor 7 Tahun 2021) tentang Kemudahan, Perlindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan UMKM dengan tujuan agar ekonomi khususnya bidang usaha kecil dan mikro dapat tumbuh kembali.

Pemulihan ekonomi nasional tersebut bertujuan untuk mewujudkan suatu masyarakat yang adil dan makmur sesuai amanah Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, terutama dalam Pasal 33 ayat (1) dan (3). Cita-cita bangsa untuk memakmurkan seluruh warga negaranya telah ada dalam konstitusi negara, sehingga Indonesia sebagai negara hukum menjadikan hukum sebagai perangkat normatif untuk menata dan mengatur kehidupan manusia, namun hukum harus tetap mempunyai nilai dan norma yang dapat dipandang baik bagi sebagian masyarakat.

Dalam perkembangan sistem hukum di Indonesia, hukum persaingan usaha (*competition law*) merupakan pengembangan dari hukum ekonomi (*economic law*), yang memiliki karakteristik tersendiri. Rachmadi (2013) menyatakan bahwa salah satu karakteristik dari hukum ekonomi bersifat fungsional dengan meniadakan perbedaan antara hukum publik dan hukum privat yang selama ini dikenal dalam hukum persaingan usaha. Tidak hanya ada hukum ekonomi dan ilmu hukum itu sendiri namun mempelajari hukum persaingan usaha dapat mengetahui perkembangan dunia usaha, dunia ekonomi, dunia industri, dan hal hal yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh seorang pelaku usaha sehingga dampaknya sangat baik demi meningkatkan pemahaman tentang dunia hukum dan ekonomi secara bersama. Di masa pandemi Covid-19 seperti sekarang ini, yang paling penting adalah bagaimana mewujudkan pemulihan ekonomi nasional yang mempunyai fungsi dan peran yang strategis di masa pandemi Covid-19.

Persaingan usaha yang sehat merupakan salah satu indikator pertumbuhan ekonomi nasional. Kondisi ekonomi Indonesia saat ini dapat dilihat dari perkembangan dunia usaha. Majunya suatu negara terletak pada bidang usaha, sehingga hukum persaingan usaha hadir untuk memberikan penataan, dan jaminan bagi dunia usaha untuk terus bisa berjalan di

masa pandemi Covid-19. Untuk itu salah satu tujuan dari lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 (UU Nomor 5 Tahun 1999) adalah mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah dan pelaku usaha kecil, sehingga demokrasi ekonomi sebagaimana dalam sila ke tiga (3) Pancasila dan maksud dari Pasal 33 UUD sehingga mampu memberikan keadilan, dan kesempatan berusaha bagi semua kalangan.

Dengan demikian sudah menjadi tugas dan tanggung jawab kita bersama untuk mengimplementasikan ketentuan dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Demokrasi ekonomi mengandung arti bahwa semua orang berhak untuk mengubah kehidupan sesuai yang diinginkannya, namun tetap dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, menghendaki adanya kesempatan berusaha yang sama bagi seluruh rakyat Indonesia, untuk berpartisipasi dalam produksi barang dan jasa serta bidang usaha lainnya.

Dalam berbagai teori yang diungkapkan oleh beberapa pakar hukum di bidang keadilan, dijelaskan bahwa konsep keadilan dalam bidang hukum ekonomi adalah untuk melihat bagaimana dua prinsip berfungsi sebagai sebuah konsepsi ekonomi politik, yaitu sebagai standar untuk menilai kebijakan dan rencana-rencana ekonomi, dan latar belakang institusi-institusinya. Ekonomi kesejahteraan seringkali didefinisikan dengan cara yang sama.

Dalam mengambil perspektif konvensi konstitusional atau tahap *legislative* sebuah kebijakan keadilan senantiasa harus memastikan bagaimana penerapan prinsip-prinsip keadilan. Pendapat politik memperhatikan apa yang memajukan manfaat badan politik sebagai satu keseluruhan dan memunculkan sejumlah kriteria bagi pembagian yang adil atas keuntungan-keuntungan sosial. Prinsip keadilan menurut John Rawls (2011) dapat dirinci sebagai berikut:

1. Terpenuhinya hak yang sama terhadap kebebasan dasar (*equal liberties*);
2. Perbedaan ekonomi dan sosial harus diatur sehingga akan terjadi kondisi yang positif, yaitu terciptanya keuntungan maksimum yang *reasonable* untuk setiap orang termasuk bagi pihak yang lemah (*maximum minimorum*).

Lebih lanjut Rawls mengemukakan rasa keadilan harus berpadu dengan manfaat sehingga keduanya bekerjasama untuk menegakkan rencana yang adil. Dalam kaitan dengan demokrasi ekonomi dan persamaan serta keadilan berusaha merupakan dua hal

yang harus ada untuk mendukung peraturan yang ada agar dapat berjalan sesuai dengan fungsinya.

Upaya Pemerintah untuk fokus pada pemulihan ekonomi nasional lewat berbagai regulasi yang dikeluarkan terutama terkait dengan kemudahan bagi bidang usaha UMKM lewat Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021 tentang Kemudahan, Perlindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan UMKM. Langkah untuk memulihkan perekonomian nasional adalah dengan penataan sistem usaha, pembagian modal untuk bidang UMKM dengan sistem prinsip keadilan dan pemerataan yang tepat sasaran, pemerataan ekonomi untuk mencegah praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Berbagai upaya telah dilakukan Pemerintah agar pandemi Covid-19 tidak berdampak banyak terhadap dunia usaha khususnya UMKM. Berdasarkan hasil wawancara dengan Saiful seorang pengamat kebijakan publik dan pelaku bisnis dalam sebuah *talkshow* yang disiarkan oleh beritasatu.com mengatakan bahwa Pandemi Covid-19 memberi dampak besar pada sektor ekonomi dan sosial di seluruh dunia, termasuk di Indonesia. Ada tiga dampak besar pandemi Covid-19 ini bagi perekonomian nasional. Hal yang pertama adalah melemahnya daya beli khusus rumah tangga sehingga ekonomi menjadi sangat berdampak kepada industri pasar, sedangkan industri pasar yang besar didominasi oleh sektor ekonomi. Pasar yang sukses dalam menciptakan regulasi itu adalah pasar yang mampu menciptakan daya beli yang tinggi. Karena regulasi daya beli itu memberikan pengaruh sekitar 60% terhadap naiknya sebuah ekonomi. Dampak kedua adalah pandemi Covid-19 ini menimbulkan adanya ketidakpastian tentang kapan akan berakhir. Hal ini mengakibatkan investasi juga ikut melemah dan berimplikasi terhadap berhentinya sebuah usaha. Dampak ketiga adalah pelemahan ekonomi sehingga menyebabkan harga komoditas turun. Akibat dari dampak tersebut adalah Pemerintah telah melakukan tindakan cepat, misalnya program vaksinasi, program pemulihan ekonomi nasional, Bantuan Langsung Tunai (BLT), dan bantuan modal Usaha Kecil Menengah (UKM)/UMKM. Selain langkah tersebut, Pemerintah harus mengeluarkan kebijakan demi memberikan stimulus bagi perekonomian melalui pemanfaatan teknologi, penguatan, pengaturan dan pengawasan sektor keuangan, serta pengembangan pasar modal domestik.

Dalam rangka penerapan agenda reformasi sektor keuangan dan pemanfaatan teknologi, Pemerintah harus menggandeng swasta untuk

pendidikan, disertai bimbingan kepada para pelaku usaha tentang UKM/UMKM agar bisa bersaing dengan menciptakan pasar domestik yang produktif dan kemudian produknya dijual dengan memanfaatkan digitalisasi.

Untuk Kota Makassar sebagai sebuah kota metropolitan dengan jumlah penduduk mencapai 1.509 juta jiwa (data BPS 2020), menyebutkan bahwa angka penduduk kota Makassar sebagian adalah penduduk urban dengan tujuan untuk mencari rezeki dan perbaikan nasib baik itu yang datang untuk menempuh pendidikan maupun yang datang untuk mencari pekerjaan sehingga dalam setiap tahun jumlah penduduk ini terus bertambah, sehingga laju ekonomi juga harus bergerak cepat untuk mendukung hal tersebut. Sektor UMKM adalah salah satu yang banyak diminati dengan berjualan atau ikut menjadi pramuniaga atau pekerja diberbagai sektor UMKM yang ada di Kota Makassar. Untuk saat ini jumlah UMKM di Kota Makassar berdasarkan data dinas kementerian koperasi dan usaha kecil dan menengah dengan jumlah kurang lebih 176.637

dari jumlah tersebut sebanyak 50% berimbas kepada penjualan dan hampir bangkrut, 35 % bertahan, selebihnya 15% tidak berpengaruh namun masih bisa bertahan di tengah kondisi ekonomi yang mengalami penurunan, terutama dengan berbagai bentuk pelarangan membuka usaha dan pembatasan jam operasional menyebabkan nasib para pedagang dan usaha kecil, mikro dan menengah tersebut mengalami hambatan ekonomi.

Salah satu hal yang banyak menyita perhatian pelaku usaha kecil dan menengah tersebut adalah pengembalian modal dan pinjaman modal usaha yang harus dikembalikan dan nasib para pekerja mereka yang tidak bisa kembali bekerja bahkan ada warung atau toko yang tutup selama kurang lebih 6 (enam) bulan menyebabkan mereka harus memberhentikan para pegawainya. Sebagian warung buka namun hanya berjualan dari jam 3 (tiga) sore sampai jam 7 (tujuh) malam juga merupakan hal yang membuat para pedagang menderita kerugian.

**Tabel 1.**  
**Jumlah UMKM di Kota Makassar Periode 2020-2021**

No.	Kecamatan/ Jumlah	Jenis usaha	Dampak yang ditimbulkan	Keterangan
1	Panakukang/ 150 UMKM	Warung makan kaki lima, warung kopi, toko kelontong, toko mainan, toko bahan rumah tangga	Penghasilan berkurang 50% selama Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) dan Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM)	Kecamatan Panakukang adalah salah satu kecamatan yang ada di Kota Makassar dengan intensitas kerugian yang cukup besar terutama para pelaku usaha warung kopi (warkop)
2	Biringkanaya/ 110 toko kecil dan toko bahan bangunan	Toko kelontong, Toko penjualan baju, warung makanan, usaha benih ikan lele	Penghasilan berkurang 50% selama PSBB dan PPKM	Kecamatan Biringkanaya merupakan kecamatan perbatasan atau pintu gerbang atau penghubung kota makassar dengan kota lainnya. Di kecamatan ini terdapat Bandar Udara Hasanuddin yang pernah tutup selama sebulan sehingga menyebabkan usaha yang ada dalam bandara Internasional tersebut tidak bisa beroperasi

No.	Kecamatan/Jumlah	Jenis usaha	Dampak yang ditimbulkan	Keterangan
3	Manggala/130	Toko bahan bangunan	Penghasilan berkurang 50% selama PSBB dan PPKM	Kecamatan Manggala merupakan kecamatan zona merah yang ada di Kota Makassar sehingga pembatasan sosial bagi warga dan pelaku usaha sangat dibatasi dan sangat berdampak bagi UMKM
4	Ujung Pandang/130	Toko kebutuhan rumah tangga	Penghasilan berkurang 35% selama PSBB dan PPKM	Dampak bagi pelaku UMKM di sini tidak sama dengan 3 kecamatan di atasnya, karena hanya terdapat hotel dan toko emas
5	Ujung Tanah/90	Warung makanan	Penghasilan berkurang 50% selama PSBB dan PPKM	Hampir tutup selama beberapa bulan
6	Rappocini/120	Toko Roti dan bisnis kue	Penghasilan berkurang 50% selama PSBB dan PPKM	Tutup pada awal PSBB dan PPKM
7	Tamalanrea/210	Usaha pembudidayaan pakan ikan lele	Penghasilan berkurang 50 % selama PSBB dan PPKM	Tutup pada awal PSBB dan PPKM
8	Mariso/210	Usaha penjualan ikan hias	Penghasilan berkurang 50% selama PSBB dan PPKM	Tutup pada awal PSBB dan PPKM
9	Tamalate/210	Usaha penjualan warung minuman tradisional	Penghasilan berkurang 50% selama PSBB dan PPKM	Tutup pada awal PSBB dan PPKM
10	Bontoala/40	Usaha penjualan kaki lima	Penghasilan berkurang 50% selama PSBB dan PPKM	Tutup pada awal PSBB dan PPKM
11	Mamajang/210	Usaha pembuatan bakso tusuk	Penghasilan berkurang 50% selama PSBB dan PPKM	Tutup pada awal PSBB dan PPKM
12	Wajo/65 toko dan warung kecil merupakan kawasan pelabuhan dan ekonomi	Toko Baju	Penghasilan berkurang 50% selama PSBB dan PPKM	Tutup pada awal PSBB dan PPKM

No.	Kecamatan/Jumlah	Jenis usaha	Dampak yang ditimbulkan	Keterangan
13	Ujung Tanah/77 UMKM rumah makan dan warung ikan bakar	Warung rumah makan sop saudara dan ikan bakar	Penghasilan berkurang 35% selama PSBB dan PPKM	Tutup lebih awal dari sebelumnya
14	Sangkarrang/55 toko kelontong	Warung/toko kecil	Penghasilan berkurang 50% selama PSBB dan PPKM	Tutup lebih awal dari biasanya

Sumber data: Dinas Koperasi dan UMKM Kota Makassar 2021-2022.

Hukum persaingan usaha merupakan perwujudan dari munculnya UU Nomor 5 Tahun 1999 untuk mengatur masalah persaingan antara pelaku usaha dan larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Pembangunan hakikatnya adalah upaya mewujudkan Indonesia yang maju, mandiri, sejahtera berkeadilan berdasarkan Pancasila dan tujuan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. Pembangunan ekonomi mempunyai tujuan untuk memberikan peluang yang sama kepada setiap umat manusia yang ada, terutama pelaku usaha untuk kemudian dapat memanfaatkan pembangunan untuk ekonomi yang adil bagi semua, terutama dunia usaha kecil dan menengah sehingga semua lapisan masyarakat dapat merasakan cita-cita ekonomi sebagai amanah konstitusi.

Implementasi dan penerapan hukum persaingan usaha dalam bidang kemitraan terutama bagi UMKM dalam menunjang kehidupan usaha di Kota Makassar harus terus berlanjut. Berdasarkan tugas baru Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai pengawas kemitraan bagi UMKM, kebijakan dalam kolaborasi dan inovasi sangat diperlukan sehingga perjanjian antara pelaku UMKM dengan mitranya dapat memiliki kontrol yang baik.

Dalam artikelnya, Ine (2021) menegaskan bahwa *Competition law* bukan semata-mata hukum, tidak bisa diartikan sesuai dengan kalimat tertulis dalam Pasalnya. Sebaliknya, hal paling utama untuk dianalisa adalah bukti-bukti yang sudah terkumpul. Bukti-bukti yang sudah terkumpul disesuaikan dengan Pasal yang tepat dalam suatu perkara persaingan usaha. Pengaruh ini dianalisis oleh bidang ilmu organisasi industri.

Sebagaimana amanah lahirnya UU Nomor 5 Tahun 1999, bahwa Indonesia memerlukan suatu aturan yang menjamin berusaha bagi setiap

warganya sehingga bisa memperluas lapangan kerja dan meningkatkan kesejahteraan. Awal lahirnya undang-undang ini adalah untuk mengatasi krisis pertengahan tahun 1998 sampai tahun 1999, dengan memberikan regulasi yang baik khususnya bidang usaha agar dapat mendapatkan keadilan.

Sejak tahun 1989, telah terjadi diskusi dan perdebatan bahwa Indonesia memerlukan perundang-undangan antimonopoli, reformasi sistem ekonomi yang luas dan khususnya kebijakan regulasi yang dilakukan sejak tahun 1980. Dalam jangka waktu 10 tahun telah menimbulkan situasi yang dianggap sangat kritis. Timbul konglomerat pelaku usaha yang dikuasai oleh keluarga tertentu atau partai tertentu, dan konglomerat tersebut dikatakan menyingkirkan pelaku usaha kecil dan menengah melalui praktik usaha yang kasar serta berusaha untuk mempengaruhi semaksimal mungkin penyusunan undang-undang serta pasar keuangan. Andi (2017) menyatakan bahwa kalangan konglomerat tersebut malahan diberikan perlindungan, contohnya terhadap kartel semen, kaca, kayu, kertas, serta penetapan harga semen, gula, dan beras, penentuan akses masuk ke pasar untuk kayu, dan kendaraan bermotor, lisensi istimewa, untuk cengkeh dan tepung terigu, pajak, pabean, dan kredit dalam sektor industri pesawat dan mobil.

Bagi Indonesia sebagaimana tercermin dari tujuan utama lahirnya UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat maka undang-undang ini lahir tidak hanya untuk memberikan jaminan bagi pengusaha asing bahwa perlunya ada aturan tentang keadilan bagi dunia usaha, tetapi juga memberikan manfaat kepada publik yaitu adanya kesejahteraan bagi masyarakat sehingga terciptanya produk yang baik bagi konsumen dan kesempatan berusaha bagi

semua kalangan masyarakat. Sehingga perbedaan Indonesia dengan negara lain dalam membuat aturan tentang persaingan usaha atau *competitive law* yaitu tidak sekedar memberikan kepastian dan kesejahteraan serta kenyamanan bagi konsumen saja, namun juga menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Hukum persaingan usaha yang ada di Indonesia saat ini lahir dan diajarkan diberbagai perguruan tinggi untuk disosialisasikan kepada mahasiswa dan dosen. Selanjutnya lewat kegiatan perguruan tinggi yang melibatkan mahasiswa dan dosen yaitu pengabdian masyarakat dapat diimplementasi hukum persaingan usaha kepada masyarakat, khususnya bidang UMKM agar dapat lebih cepat memberikan dampak yang baik secara langsung dan tepat sasaran.

Dalam menghadapi dampak dari pandemi Covid-19 terhadap bidang ekonomi dan usaha, berbagai hal yang dilakukan oleh Pemerintah untuk mengatasi kesulitan dan rintangan baik dari segi aturan, pelaksanaan dan tata cara bagi masyarakat UMKM adalah melalui berbagai kebijakan diantaranya dengan memberdayakan UMKM lewat peraturan Pemerintah yaitu PP Nomor 7 Tahun 2021 tentang Kemudahan, Perlindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan UMKM.

Peraturan Pemerintah tersebut merupakan upaya untuk mengurangi dampak bagi ekonomi sehingga UMKM dapat tetap bertahan di tengah situasi penjualan yang semakin menurun. Erdawanti (2021) menyatakan sektor UMKM menjadi sektor yang harus tetap tegak berdiri dan menjadi penyelamat serta menjadi kunci utama dalam membawa perekonomian nasional terhindar dari krisis moneter. Namun pada saat terjadi Covid-19, UMKM tidak mampu lagi bertahan seperti pada saat krisis moneter yang melanda Indonesia pada Tahun 1998. Daya beli masyarakat menurun akibat keterbatasan aktivitas yang menurun. Menurut laporan Kementerian Koperasi dan UKM Republik Indonesia (KemenKopUKM) terdapat sekitar 37.000 UMKM yang terdampak sangat serius dengan adanya pandemi ini ditandai dengan sekitar 56% melaporkan penurunan penjualan, 22% melaporkan permasalahan pada aspek biaya, 15% pada distribusi barang, dan 4% melaporkan kesulitan mendapatkan bahan baku mentah. Masalah-masalah tersebut semakin meluas dengan adanya kebijakan Pemerintah lewat PSBB dan PPKM, sehingga diperlukan suatu aturan dalam mengatur serta mengurangi dampak pandemi tersebut.

## Tinjauan Teoritis

### Posisi Hukum

Langkah paling awal dalam melihat kembali hukum yaitu pada Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, UU Nomor 20 Tahun 2008 Tentang UMKM, PP Nomor 7 Tahun 2021 tentang Kemudahan, Perlindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan UMKM, Peraturan Daerah Nomor 7 Tahun 2019 (Perda Nomor 7 Tahun 2019) Tentang Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Kecil di Kota Makassar. Sebagai negara hukum, hukum dijadikan sebagai alat untuk mengontrol perubahan sosial. Hukum dijadikan sebagai ujung tombak perubahan dalam menghadapi pandemi Covid-19 serta dampaknya khususnya di Kota Makassar. Berbagai kebijakan yang dilakukan Pemerintah Kota Makassar agar mengurangi dampak sosial yaitu lewat PSBB dan PPKM, melalui surat edaran walikota yang melarang kegiatan masyarakat dan dunia usaha.

### Penegakan Hukum Persaingan Usaha Atas Dampak Pandemi Covid-19

KPPU adalah suatu lembaga independen yang dibentuk oleh Pemerintah untuk mengawasi pelaku usaha di Indonesia. Selain itu berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2003 tentang Pelaksanaan UMKM, KPPU mendapatkan tugas tambahan yaitu untuk melakukan pengawasan antar pelaku usaha besar dan kecil dalam hal ini perjanjian antara UMKM dengan pemodal atau pelaku usaha besar.

Untuk mengawasi persaingan usaha di Indonesia, peran KPPU tidak hanya melaksanakan amanah dari UU Nomor 5 Tahun 1999, tetapi juga melaksanakan amanah dari Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 (UU Nomor 20 Tahun 2008) Tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM). Berdasarkan tugas baru tersebut, KPPU bersama dengan Pemerintah dan DPR melakukan kegiatan sosialisasi kepada pelaku usaha besar dan UMKM tersebut sehingga terjalin kemitraan yang ideal antara keduanya.

Dalam hal penegakan hukum terhadap persaingan usaha tidak sehat di Indonesia, KPPU sebagai sebuah lembaga yang bersifat independen, dalam menangani, memutuskan atau melakukan penyelidikan suatu perkara tidak dapat dipengaruhi oleh siapapun, baik Pemerintah maupun pihak lain. Hal ini bertujuan agar penegakan hukum yang dilaksanakan dapat mencegah terjadinya persaingan usaha tidak sehat.

Sebagaimana Pasal 30 Ayat 2 dan 3 UU Nomor 5 Tahun 1999, "Komisi adalah lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah serta pihak lain". Komisi ini bertanggung jawab kepada Presiden. Tugas dan wewenang KPPU adalah lembaga publik, penegak dan pengawas pelaksanaan serta wasit independen dalam rangka menyelesaikan perkara-perkara yang berkaitan dengan larangan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Perlu ditekankan bahwa melalui wewenang pengawasan yang dimilikinya, KPPU diharapkan dapat menjaga dan mendorong agar sistem ekonomi pasar lebih efisiensi produksi, konsumsi dan alokasi, sehingga pada akhirnya meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Tidak jauh berbeda dan berdasarkan tugas KPPU sebagaimana yang ditentukan oleh Pasal 35 di atas, maka tugas dan wewenang KPPU yang ditentukan dalam Pasal 4 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 1999 adalah melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 16 UU Nomor 5 Tahun 1999.

Terhadap pengawasan kemitraan yang merupakan tugas baru KPPU, berbagai hal telah dilakukan diantaranya melakukan sosialisasi dan diskusi dengan Kamar Dagang Indonesia (Kadin) cabang Makassar, Dinas Koperasi dan UMKM sebagai salah bentuk yang dilakukan untuk memberikan pola yang ideal antara pelaku usaha besar dan kecil sehingga tidak ada kesenjangan diantara pelaku usaha tersebut.

Namun dalam pelaksanaan dan pengawasan KPPU sebagai lembaga independen yang mempunyai tugas baru tersebut senantiasa mengedepankan prinsip *rule of reason* bukan *per se illegal*, terutama untuk pengawasan kemitraan UMKM tersebut, karena *rule of reason* lebih mengedepankan bagaimana penegakan hukum yang lebih mengedepankan pendekatan keadilan tanpa menyebabkan kerugian kedua belah pihak, namun hukum tetap berjalan sehingga keadilan bagi keduanya tetap ada.

Khusus di Kota Makassar dengan jumlah UMKM yang terdaftar di Dinas Koperasi dan UMKM, 176.637 tersebut harus diperhatikan dari segi pemanfaatan dan pemberdayaan tanpa melupakan esensi hukum dan keadilan bagi masing-masing pihak. Pemodal besar juga dibutuhkan oleh pelaku usaha kecil dan mikro, sehingga bentuk pendampingan hukum dan sosialisasi melalui berbagai pendekatan bisa digunakan terutama dalam perjanjian yang digunakan. Terkait Perda Nomor 7 Tahun 2019, penegakan hukum yang dilakukan

adalah bagaimana penataan dan penerapan jam kegiatan berusaha tidak mengganggu kegiatan usaha, walau pelaku usahanya banyak melakukan protes.

### Hasil Penelitian dan Pembahasan Kegiatan UMKM Masa Pandemi Covid-19

Kegiatan UMKM selama pandemi Covid-19 memang sangat berdampak dan terutama dari segi penghasilan dan keuntungan. Hal ini dapat dipahami karena UMKM adalah kegiatan usaha yang sistem bekerjanya banyak mengandalkan pertemuan dengan para pelanggan dengan tatap muka atau sosialisasi sehingga dengan adanya pandemi yang mengakibatkan pengurangan aktivitas tersebut, sangat mempengaruhi kegiatan usahanya.

Terhadap implemmentasi hukum persaingan usaha di masa pandemi Covid-19 bagi UMKM tersebut, secara langsung lewat peran dan fungsinya memberikan banyak peran penting salah satunya melalui lembaga KPPU yang bekerjasama dengan Pemerintah Kota Makassar melakukan pendataan terhadap pihak UMKM yang terkena dampak serta kendala akibat Covid-19.

Luisa (2020) berpendapat bahwa peranan hukum persaingan usaha harus nampak karena hukum persaingan usaha merupakan awal diundangkannya UU Nomor 5 Tahun 1999 dan telah memberikan janji akan membawa dunia usaha dan bisnis Indonesia ke arah yang lebih adil (*fair*), dan berlandaskan pada prinsip-prinsip persaingan secara sehat. Dengan adanya Undang-Undang ini akan membawa perkembangan ekonomi menjadi lebih baik terutama pada dunia usaha kecil. Pemerintah kemudian mengeluarkan aturan yang lebih khusus yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2003 Tentang pelaksanaan UMKM, dengan maksud untuk menjadikan pelaksanaan dan penataannya menjadi lebih baik. Peranan hukum persaingan usaha di Indonesia secara keseluruhan adalah untuk melindungi dan mengawasi persaingan usaha agar terhindar dari praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, sehingga dunia usaha yang ada saat ini terbebas dari perdagangan yang merugikan bagi semua kalangan masyarakat.

Hukum oleh Roscou Pound (1994) diartikan sebagai *a tool of social control* dan *a tool of social engineering*, Roscou Pound menjadikan hukum sebagai alat perekayasa sosial yang harus mampu melindungi tiga kepentingan dasar yaitu, kepentingan umum, kepentingan sosial, dan kepentingan perorangan. Oleh karena itu, hukum persaingan usaha dan lembaga yang diberi kewenangan untuk hal itu bisa disebut

memiliki kepentingan umum sebagai alat kontrol sosial dan alat perekayasa sosial dalam rangka mewujudkan persaingan yang sehat demi kesejahteraan rakyat Indonesia.

Menurut Susanti (2012), dalam penyusunan dan penegakan hukum persaingan maka perlu untuk menjaga keseimbangan antara pemenuhan prinsip keadilan disatu sisi, dan prinsip kepastian hukum dilain sisi. Sementara itu, kondisi pasar dan industri yang bersangkutan, juga konteks dari satu perbuatan sangat menentukan dampaknya terhadap pasar, khususnya iklim persaingan usaha didalamnya, dibutuhkan analisis yang cukup untuk dapat dikategorikan ilegal. Untuk dapat melakukan hal tersebut dibutuhkan analisis ekonomi, bisnis, dan manajemen dalam konteks persaingan usaha.

Indonesia sebagai negara hukum, konstitusi sebagai hukum yang tertinggi, sejatinya menempatkan konstitusi itu sendiri sebagai dasar bagi norma-norma yang lebih rendah. Hukum yang tertinggi tidak hanya menentukan formalitas tentang norma-norma hukum dan aspek legalitasnya saja, tetapi juga berfungsi untuk memastikan norma-norma tersebut adalah sah ketika diukur terhadap hak-hak dasar.

Terhadap denda yang diberikan oleh hukum persaingan usaha kepada pelaku usaha yang melanggar hukum yaitu denda pidana bagi pelaku usaha yang melanggar Pasal 44 ayat (4), dan sanksi Administratif berupa pengenaan denda, dan pencabutan izin UU Nomor 5 Tahun 1999. Untuk bidang hukum perdata dapat dikenakan apabila pelaku usaha menimbulkan kerugian bagi pelaku usaha pesaingnya. Hal ini merujuk pada Pasal 1365 KUHPperdata. Untuk penegakan hukum terhadap pelaku usaha kecil dan menengah dalam bentuk pengawasan KPPU menerapkan keadilan dengan tetap memberikan sanksi bagi pelaku usaha besar yang melakukan perjanjian dengan pelaku UMKM tersebut dengan tetap mengedepankan prinsip keadilan bagi keduanya. Karena di sisi lain pelaku usaha kecil dan menengah juga membutuhkan modal dari pelaku usaha dengan modal besar sehingga penegakan hukum lebih mengedepankan tindakan hukum yang persuasif dengan tujuan mengkomunikasikan hal atau tindakan yang dilakukan untuk mengubah atau mempengaruhi kepercayaan, sikap dan perilaku seseorang sehingga bertindak sesuai dengan apa yang diharapkan untuk dapat terjalin kerjasama antara pelaku UMKM dengan KPPU dalam penegakan hukum yang baik tanpa menimbulkan suatu kerugian dari dua pihak.

## Dampak Giat UMKM Pada Masa Pandemi Covid-19

Dampak Covid-19 terhadap kegiatan UMKM di Kota Makassar selama hampir dua tahun terutama dalam aspek penghasilan sejak bulan April 2020 menunjukkan bahwa pemberlakuan PSBB menyebabkan sekitar 90 persen karyawan yang bekerja pada beberapa perusahaan skala menengah, dan karyawan pada sektor usaha kecil berhenti bekerja dan dirumahkan karena pelarangan pembukaan warung, toko dan usaha lainnya. Hal ini sangat mengganggu pendapatan dan aktivitas ekonomi yang ada di Kota Makassar.

Ika (2020) memberikan gambaran terkait dampak pandemi Covid-19 terhadap ekonomi makro Indonesia bisa dilihat dari beberapa kejadian yaitu: 1,5 juta karyawan dirumahkan atau di-PHK (pemutusan hubungan kerja) pada sektor formal, sejumlah 265.000 dari sektor informal, serta UMKM dari dunia pariwisata yang bekerjasama dengan hotel sehingga dampak dari segi ekonomi makro dan ekonomi mikro sangat dirasakan.

Upaya yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Makassar dengan mengeluarkan Perda Nomor 7 Tahun 2019 tentang pemberdayaan koperasi dan usaha kecil tidak memberikan dampak yang signifikan sehingga menyebabkan melemahnya daya saing dan daya beli masyarakat terutama pada sektor UMKM. Hal ini menyebabkan berkurangnya penghasilan bahkan mengalami kebangkrutan. Berdasarkan wawancara dengan Bapak Iwan salah satu pemilik usaha warung kopi (warkop) di kawasan Panakukang di Kota Makassar mengatakan bahwa hampir dua bulan warung kopinya tidak beroperasi dan menyebabkan dia harus merumahkan karyawannya. Begitu pun dengan pengusaha bidang makanan, travel, restoran, penerbangan, dan jasa serta berbagai kebutuhan pokok lainnya. Untuk itu terhadap implementasi yang di lakukan KPPU dalam hal melaksanakan perannya tersebut khususnya terkait dengan hukum persaingan usaha dan bidang pengawasan kemitraan yang menjadi tugas baru dari KPPU. Langkah yang diambil adalah:

1. Mempertahankan bentuk usaha yang menjadi ciri dari UMKM tersebut sehingga tidak terlalu terkena dampak krisis ekonomi dan tidak perlu lagi ada perijinan baru ketika membuka usahanya ketika keadaan sudah membaik.
2. Melakukan pelatihan kepada pelaku UMKM tersebut agar dapat tetap bertahan di tengah situasi pandemi Covid-19

khususnya bagaimana untuk lebih kreatif lagi dalam melakukan berbagai kegiatan ekonomi dan terus berinovasi dengan tetap memanfaatkan teknologi dalam kegiatannya.

3. Melakukan kerjasama dengan Dinas Koperasi dan UMKM untuk tetap memantau kegiatan yang dilakukan oleh pelaku usaha kecil dan menengah tersebut sehingga terhindar dari persaingan usaha tidak sehat.
4. Melakukan kordinasi dengan Pemerintah Kota Makassar dalam membuat peraturan daerah agar tidak melanggar UU Nomor 5 Tahun 1999, dan Undang-Undang No. 7 tahun 2019 tentang pemberdayaan koperasi dan UMKM.

### Kesimpulan

1. Implementasi hukum persaingan usaha terhadap dampak Pandemi Covid-19 khususnya bagi UMKM di Kota Makassar berada di bawah kontrol KPPU sebagai sebuah lembaga independen sesuai amanah UU Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat serta UU Nomor 20 Tahun 2008 tentang UMKM (UU UMKM). Hukum persaingan usaha dapat menjadi ujung tombak dan alat perubahan kepada masyarakat khususnya pelaku usaha sehingga terhindar dari persaingan usaha tidak sehat.
2. Bentuk pengawasan yang dilakukan oleh KPPU adalah dengan menjalin kerjasama dengan Dinas Perdagangan dan Koperasi, rutin melakukan kontrol lapangan, serta melakukan sosialisasi terhadap persaingan usaha yang sehat.

### Saran

1. Diharapkan dengan adanya tulisan ini bisa memberikan ruang keilmuan bagi hukum persaingan usaha di Indonesia khususnya Bidang UMKM.
2. Diharapkan KPPU lebih proaktif dalam bidang pengawasan kemitraan terkait bidang UMKM, serta mengedepankan hukum yang lebih persuasif.

### Ucapan Terima kasih

Terima kasih kepada lembaga Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) serta Mitra Bestari yang telah melakukan revisi terhadap tulisan ini untuk penyempurnaan, dan kepada

FDPU yang terus berusaha memajukan hukum persaingan usaha di Indonesia lewat berbagai kegiatan, forum ilmiah, serta tulisan dan buku semoga mendapat balasan dari Allah SWT.

### Tentang Penulis

- Dr. Asmah, SH, MH, lahir di Pinrang Provinsi Sulawesi Selatan, pada tanggal 18 November 1980. Saat ini bekerja sebagai dosen aktif pada Fakultas Hukum Universitas Sawerigading Makassar dengan Pangkat/ Golongan, Lektor Kepala/III.d. Beberapa karya ilmiah diantaranya Penerapan Sanksi Denda Terhadap Kasus Persekongkolan Tender Jalan Nasional, kajian Putusan KPPU No.430 K/PDT.Sus-KPPU/2015. Penulis juga telah menerbitkan beberapa buku dan aktif sebagai pemateri pada beberapa seminar nasional, dan pengajar aktif di Pendidikan Khusus Advokat (PKPA).
- Prof. Dr. A. Melantik Rompegading, adalah dosen tetap dipekerjakan pada fakultas hukum Universitas Sawerigading Makassar. Sehari-hari sebagai guru besar dalam bidang hukum ekonomi, dan mengajar di berbagai perguruan tinggi yang ada di Kota Makassar dan aktif sebagai penatar pekerti dan AA bagi dosen LLDikti Wilayah IX Sulawesi Selatan, Tenggara dan Barat (Sultanbatara).

### Daftar Pustaka

#### Buku

- [1] Rachmadi Usman. *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Cetakan 1. Jakarta. Sinar Grafika.
- [2] John Rawls. *Teori Keadilan*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. 2011
- [3] Roscou Pound. *Interpretation Of Legal History*, chapter 7, dikutip oleh Friedman, *Legal Theory* Terjemahan *Teori Dan Filsafat Hukum Idealisme, Filosofis, Problematika Keadilan*. Jakarta. PT RajaGrafindo. 1994
- [4] Susanti Adi Nugroho. *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia Dalam Teori Dan Praktiknya Serta Penerapan Hukumnya*. edisi 1. Jakarta. Kencana Prenada Media Group. 2012.

## Jurnal

- [5] A.Ika Fahrika, Juliansyah Roy. *Dampak Pandemi Covid-19, Terhadap Perkembangan Makro Ekonomi Indonesia Dan Respon Kebijakan Yang Ditempuh*. Vol,2 No.1, Feb, 2020.
- [6] Luisa Sri Handayani. *Tanggung Jawab Dan Konsekuensi Hukum Bagi Perusahaan Pasca Pandemi Covid-19, Segi Hukum Terhadap Implikasi Covid-19 di Indonesia*, edisi 1, Jakarta, Kencana, 2020.
- [7] Pasal 30. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. tentang *Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, KPPU, Jakarta, 2013
- [8] Ine Minara S Ruky. *Demokrasi Ekonomi Dalam Kontak Hukum Persaingan Usaha, Dua Dekade Penegakan Hukum Persaingan Perdebatan Dan Isu Yang Belum terselesaikan*. KPPU, Vol 1, cetakan 1.Maret 2021.
- [9] Erdawati, Pandemi Covid 19 Dampaknya Terhadap Usaha Mikro, Kecil, Dan Menengah Di Pasaman Barat, *Jurnal Ilmu Manajemen Retail (JIMAT)*, UMMI, Vol 2, No.1, <https://doi.org>

# Penggunaan *Antitrust Immunity* dan Kartel di Masa Pandemi

**Sheila Namira Marchellia**  
sheilanamira06@gmail.com

Universitas Indonesia

## **Abstract**

*In this situation during Covid-19 pandemic almost every sector in the world was affected by it, and one of them is the economic sector. This condition of covid pandemic made every customer hard to fulfill for their daily needs, and at the end affected the companies. A lot of companies have hard times to compete with other company, and they also must find a way to save themselves from bankruptcies. By using a normative juridical method, This research aims to provide new ideas that can be used as a solution in dealing with similar problems. This research will focus on loosening regulations in Law no. 5 of 1999 that can be a solution to the problems of the economic sector caused by Covid-19. The result of this research found that Antitrust immunity and cartels can help companies, workers, and consumers who are the community itself. However, this mitigation must meet certain conditions, which is as *Ultimum remedium*, The implementation of Law no. 5 of 1999 will be back to normal when the Covid-19 pandemic is over. During this condition, the Business Competition Supervisory Commission has a very important role in supervising the company. In the end, fair business competition can still be realized.*

**Keyword:** *Antitrust Immunity; Cartel; Pandemic.*

## **Abstrak**

Pandemi *Covid-19* sangat berpengaruh pada berbagai sektor di dunia. Salah satunya adalah sektor perekonomian, dengan kondisi *Covid-19* saat ini membuat konsumen sulit untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari yang akhirnya memberikan dampak kepada perusahaan-perusahaan, banyak perusahaan yang kesulitan untuk mencari cara untuk dapat bersaing dengan kompetitornya, tapi juga mencari cara agar tidak mengalami bangkrut. Dengan menggunakan metode yuridis normatif, diharapkan penelitian ini dapat memberikan pemikiran-pemikiran baru yang dapat dijadikan sebagai sebuah solusi dalam menangani permasalahan serupa. Penelitian ini berfokus pada pelanggaran peraturan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang dapat menjadi sebuah solusi dari masalah sektor ekonomi yang diakibatkan oleh *Covid-19*. Didapatkan dalam penelitian ini bahwa *antitrust immunity* dan kartel dapat menolong pelaku usaha, pekerja, serta konsumen yaitu masyarakat. Namun pelanggaran ini juga harus memenuhi syarat-syarat tertentu, dimana merupakan upaya terakhir. Pada saat pandemi *Covid-19* berakhir, pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 akan kembali normal. Pada saat dilakukannya upaya ini, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) mempunyai peran yang sangat penting untuk mengawasi para pelaku usaha. Pada akhirnya persaingan usaha yang sehat tetap dapat terwujud.

**Kata kunci:** *Antitrust Immunity; Kartel; Pandemi.*

## Pendahuluan

### Latar Belakang

Manusia adalah makhluk sosial. Oleh karena itu, dalam menjalani kehidupan masyarakat membutuhkan satu sama lain. Hal ini berarti, bahwa masyarakat memiliki ketergantungan dengan orang-orang lain. Memenuhi kebutuhan sehari-hari misalnya, dibutuhkan petani agar masyarakat dapat makan nasi, diperlukan penjahit agar masyarakat dapat memakai baju, dan dibutuhkan lapangan pekerjaan agar masyarakat dapat memiliki pekerjaan.

Salah satu pekerjaan yang jumlahnya tidak sedikit di Indonesia, adalah menjadi pelaku usaha. Tercatat pada tahun 2019, terdapat 65.500.000 (enam puluh lima juta lima ratus ribu) UMKM.[1] Pelaku usaha-pelaku usaha ini dalam menjalankan usahanya harus berpegang teguh atas peraturan-peraturan yang berlaku. Di Indonesia diatur mengenai larangan praktik monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat, yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut sebagai Undang-Undang No. 5 Tahun 1999). Pelaku usaha melakukan kegiatan usaha berdasarkan asas demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum.[2] Pada akhirnya apabila peraturan ini dilaksanakan dengan baik, kesejahteraan rakyat akan meningkat.[3]

Tujuan dari adanya peraturan ini tidak lain untuk menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional, mewujudkan iklim usaha yang kondusif, mencegah praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, dan terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.[4] Selain itu, peraturan ini juga membuka kesempatan berusaha juga menjamin perlindungan bagi kelompok ekonomi yang bermodal lemah. Kelompok ekonomi yang bermodal lemah dapat turut serta melakukan usahanya dengan bersaing secara wajar, dengan demikian memberi peluang kepada berkembangnya ekonomi kerakyatan.[5]

Dalam menjalani peraturan mengenai persaingan usaha ini, dibutuhkan sebuah lembaga yang dapat mengontrol. Oleh karena itu, Pemerintah membuat sebuah lembaga yang dapat melakukan pengawasan, pengontrolan, dan dapat melakukan tindakan hukum terhadap setiap adanya praktik monopoli tersebut. Bentuk dari lembaga ini adalah sebuah Komisi, yang disebut sebagai Komisi Pengawas Persaingan Usaha (selanjutnya disebut KPPU).[6]

Pandemi *Covid-19* yang terjadi membuat permasalahan baru di dunia. Tercatat bahwa terdapat 143.000 (seratus empat puluh tiga ribu) kasus orang yang meninggal akibat *Covid-19*. [7] Pandemi ini tidak hanya membunuh banyak orang. Pandemi ini juga berdampak pada hampir seluruh sektor, salah satunya pada sektor ekonomi. Pada sektor ekonomi, tidak hanya dirasakan dampaknya oleh konsumen namun juga pelaku usaha bahkan perusahaan.

Akibat Pandemi *Covid-19*, pelaku usaha tidak berfokus untuk mencari cara terbaik agar dapat bersaing dengan kompetitor atau menciptakan inovasi usaha yang bertujuan untuk meningkatkan konsumen. Pelaku usaha berfokus untuk mencari cara agar tetap dapat menjalankan usahanya. Tercatat bahwa 47% UMKM mengalami kebangkrutan akibat *Covid-19*. [8] Pemutusan Hubungan Kerja (selanjutnya disebut PHK) kepada para pekerja dilakukan dengan tujuan untuk menyelamatkan perusahaan. Kenaikan PHK terus melonjak sejak Agustus 2020 dengan jumlah 3.500.000 (tiga juta lima ratus ribu) kasus menjadi 29.400.000 (dua puluh sembilan juta empat ratus ribu) kasus di bulan Maret 2021. [9] PHK ini menyebabkan masyarakat kesulitan untuk memenuhi kebutuhan sehari-harinya. Kesulitan yang dialami tidak hanya dari ketidakmampuan secara ekonomi, tapi juga karena sulitnya mendapatkan kebutuhannya. Sulitnya menemukan bahan-bahan makanan membuat harga makanan yang menjadi tinggi, salah satu contohnya adalah bawang putih. KPPU mencatat komoditas bawang putih pada bulan Maret 2020 memiliki disparitas harga antara harga acuan dan harga pasar rata-rata sudah di atas 40%. Di Jakarta sendiri, bawang putih sempat memiliki disparitas lebih dari 70%. [10]

Walaupun mengalami kesulitan, pelaku usaha dalam menjalankan usahanya tetap harus mengikuti peraturan yang berlaku. Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 memang terdapat aturan bahwa pelaku usaha dilarang melakukan persaingan usaha secara tidak sehat. Apabila peraturan tersebut dilanggar, pelaku usaha dapat dikenakan sanksi. Sanksi dapat berupa tindakan administratif berupa pembatalan perjanjian, menghentikan kegiatan, sampai dengan pengenaan denda minimal Rp. 1.000.000.000 (satu miliar rupiah). [11] Perhitungan denda ini ditetapkan oleh Majelis KPPU berdasarkan atas dampak negatif, durasi pelanggaran, faktor yang memperingan dan yang memberatkan, serta kemampuan pelaku usaha untuk membayar denda. [12]

Berdasarkan kasus yang diuraikan diatas, terlihat bahwa kondisi sektor ekonomi di masa pandemi ini sangat buruk. Kondisi ini tidak hanya dialami oleh Indonesia, Amerika Serikat pun mengalami kesulitan tersebut. Penulis tertarik dengan bagaimana Amerika Serikat menanggulangi masalah pada sektor ekonomi tersebut dengan menggunakan *antitrust immunity*. Penulis juga menemukan bahwa penggunaan kartel dapat menyelamatkan pelaku usaha dari kesulitan yang dialami. Penulisan ini memiliki tujuan untuk membagikan sebuah pemikiran baru yang diharapkan dapat menjadi solusi dari masalah sektor ekonomi di Indonesia pada masa pandemi ini. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk melakukan penelitian ini yang berjudul penggunaan *antitrust immunity* dan kartel di masa pandemi.

### **Pokok Permasalahan**

Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan sebelumnya, dapat ditarik suatu permasalahan yang akan dibahas yaitu mengenai bagaimana pelanggaran terhadap aturan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 khususnya monopoli dan kartel dapat menangani masalah ekonomi di masa pandemi?

### **Metode Penelitian**

Penelitian pada penulisan ini merupakan penelitian hukum. Penelitian ini merupakan kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari gejala hukum tertentu. Analisis dari penelitian ini bertujuan untuk menemukan pemecahan atas masalah yang timbul dalam gejala yang hukum bersangkutan.[13]

Bentuk penelitian yang penulis gunakan adalah yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif merupakan penelitian yang menelaah norma peraturan perundang-undangan dan teori hukum. Dalam penelitian yuridis normatif, menggunakan literatur kepustakaan yang merupakan data sekunder.[14]

Metode analisis data yang digunakan pada penelitian ini adalah kualitatif. Metode analisis data kualitatif didasarkan kebenaran dan kemampuan penalaran terhadap data. Dalam penelitian ini, mempelajari lebih dalam hukum yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, khususnya mengenai Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Dalam penelitian ini, pengolahan keseluruhan data yang telah penulis peroleh dilakukan menggunakan tipe penelitian deskriptif. Bentuk hasil penelitian dari penulisan ini adalah deskriptif analitis, mengenai pelanggaran ter-

hadap aturan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dan syarat yang harus dipenuhi sebelum melakukan pelanggaran terhadap aturan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

### **Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk memberikan informasi dan sumbangan pemikiran dalam perkembangan hukum khususnya dalam bidang hukum persaingan usaha, dan dapat dipraktikkan guna mengatasi masalah ekonomi dan persaingan usaha di masa pandemi.

### **Tinjauan Teoritis**

#### **Persaingan Usaha Sehat**

Menurut Arie Siswanto yang dimaksud dengan hukum persaingan usaha (*competition law*) adalah instrumen hukum yang menentukan tentang bagaimana persaingan itu harus dilakukan.[15] Pendapat lain dikemukakan oleh Hermansyah bahwa hukum persaingan usaha adalah seperangkat aturan hukum yang mengatur mengenai segala aspek yang berkaitan dengan persaingan usaha, yang mencakup hal-hal yang boleh dilakukan dan hal-hal yang dilarang dilakukan oleh pelaku usaha.[16] Hukum yang mengatur persaingan usaha di Indonesia diantaranya:

1. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat.
2. Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2008 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha.
3. Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 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
4. Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 3 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Pada Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dapat dibagi menjadi 3 (tiga) hal pokok yang diatur, yaitu perjanjian yang dilarang, kegiatan yang dilarang dan penyalahgunaan posisi dominan. Pada lingkup perjanjian, ada beberapa perjanjian yang dilarang yaitu oligopoli, penetapan harga, pembagian wilayah, pemboikotan, kartel, *trust*, oligopsoni, integrasi vertikal, perjanjian tertutup, dan perjanjian dengan pihak luar negeri.[17] Pada lingkup kedua yaitu kegiatan yang dilarang,

yaitu monopoli, monopsoni, penguasaan pasar, dan persekongkolan. [18] Pada lingkup ketiga yaitu posisi dominan meliputi jabatan rangkap, pemilikan saham, penggabungan, peleburan dan pengambilalihan.[19]

Ada dua instrumen yang dipakai dalam menentukan kebijakan untuk mengatur tentang Persaingan-Usaha, yaitu kebijakan struktural, dan kebijakan perilaku.[20] Kebijakan ini juga didasarkan asas demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum, sebagaimana asas dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.[21] Maka dari itu, kebijakan bertujuan untuk menjaga harmonisasi atau keseimbangan antara para produsen dengan konsumen. Bagi produsen atau pelaku usaha, konsep persaingan usaha yang sehat merupakan faktor “pendorong” untuk lebih meningkatkan kualitas, kreativitas, pelayanan, dan efisiensi. Berbeda dengan produsen, keuntungan bagi konsumen adalah diberikan jaminan dari produsen dalam hal kualitas, tersedia pelayanan yang baik, dan harga yang sesuai.

### **Antitrust Immunity**

Monopoli adalah penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha. [22] Pada Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 melarang adanya praktik monopoli. Pelaku usaha patut diduga atau dianggap melakukan monopoli apabila memenuhi syarat, yaitu:[23]

- a) barang dan atau jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya; atau
- b) mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan atau jasa yang sama; atau
- c) satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Berdasarkan pasal tersebut memberikan definisi bahwa monopoli merupakan kondisi produksi atau pemasaran barang atau penggunaan jasa dikuasai oleh pelaku usaha. Barang atau jasa tersebut belum memiliki substitusinya atau pelaku usaha tersebut menguasai pangsa pasar. Kondisi ini menyebabkan pelaku usaha lain tidak dapat ikut bersaing di pasar yang sama.

Dari pasal tersebut juga dapat disimpulkan bahwa terdapat beberapa karakteristik yang dimiliki oleh pelaku usaha yang melakukan monopoli, yaitu:

1. Menjadi satu-satunya perusahaan yang menjual produk tersebut.
2. Tidak ada pemasok lainnya. Hal ini dikarenakan sumber daya yang dijadikan produk hanya dikuasai oleh perusahaan tersebut. Hal ini mengakibatkan perusahaan lain tidak bisa menjadi pesaingnya.
3. Menjadi penentu harga (*Price Maker*).[24]

Terdapat 3 (tiga) penyebab terjadinya monopoli, yaitu monopoli berdasarkan Undang-Undang (*monopoly by law*), monopoli secara alamiah (*monopoly by nature*), dan monopoli atas hak kekayaan intelektual (*monopoly by license*). [25] Monopoli berdasarkan Undang-Undang (*monopoly by law*), yang terjadi karena produk yang dijual merupakan cabang produksi penting bagi negara dan menyangkut hajat hidup orang banyak.[26] Contohnya adalah Perusahaan Listrik Negara (PLN) yang menjadi satu-satunya yang menyediakan listrik bagi masyarakat. Monopoli secara alamiah (*monopoly by nature*) adalah perusahaan yang berada di lokasi yang sangat strategis dengan sumber daya yang digunakan. Akibat dari hal tersebut, mereka menguasai sumber daya tersebut. Monopoli ini juga biasanya terjadi karena iklim dan/atau letak geografis dari perusahaan tersebut. Terakhir adalah monopoli yang terjadi karena hak kekayaan intelektual (*monopoly by license*). Di Indonesia terdapat 7 jenis hak kekayaan intelektual, yaitu hak cipta, hak merek, hak paten, rahasia dagang, desain industri, tata letak sirkuit terpadu, dan perlindungan varietas tanaman.[27] Monopoli ini memiliki arti tidak ada satu pun pelaku usaha lain yang boleh memperdagangkan produknya. Contoh dari monopoli karena hak kekayaan intelektual yaitu hak paten adalah *Microsoft Office*.

Akibat terjadinya praktik monopoli akan menyebabkan persaingan usaha yang tidak sehat. Perusahaan yang menguasai pasar dapat seenaknya menaikkan dan menurunkan harga. Hal ini dikarenakan tidak ada kompetitor lain sebagai pembatas. Perusahaan tidak akan takut kehilangan konsumen. Hal ini dikarenakan konsumen tidak memiliki pilihan selain membeli produk perusahaan tersebut, penyebabnya adalah tidak adanya barang pengganti yang dapat dijadikan sebagai pilihan lain. Akhirnya kegiatan ini pun dapat memicu hadirnya pasar gelap. Pasar gelap merupakan pasar yang menjual barang dan jasa ilegal, artinya pembelian dan penjualannya dilarang oleh hukum, atau bisa legal tetapi ditransaksikan untuk menghindari pajak.[28]

Ada sebuah kondisi yang menyebabkan Amerika Serikat memperbolehkan adanya monopoli. Kondisi ini disebabkan oleh pandemi

*Covid-19* yang terjadi saat ini. Diharapkan dengan memperbolehkan adanya monopoli menjadi sebuah upaya yang dilakukan untuk menyelamatkan sektor-sektor yang terkena dampak dari pandemi *Covid-19*.<sup>[29]</sup> Melihat keadaan darurat yang dialami, yaitu kebutuhan vaksin secara cepat dan banyak. Pemerintah Amerika Serikat melegalkan praktik monopoli bagi sekelompok korporasi yang ingin memproduksi vaksin dari *Covid-19*. Hal ini dilakukan guna memenuhi kebutuhan masyarakat terkait dengan vaksin. Praktik ini dinamakan dengan *antitrust immunity*.

*Antitrust immunity* merupakan pengecualian larangan praktik monopoli bagi pelaku usaha dengan kriteria tertentu. Pada umumnya, *antitrust immunity* dibuat untuk mengatasi isu nasional yang bersifat darurat. Cara mengatasi isu nasional ini adalah dengan mempercepat produksi barang dan/atau jasa yang sangat dibutuhkan masyarakat. *Antitrust immunity* juga merupakan solusi alternatif guna mendukung percepatan pertumbuhan ekonomi.<sup>[30]</sup>

Selain itu, pasar monopoli juga memiliki beberapa keuntungan, seperti:<sup>[31]</sup>

1. Perusahaan tidak memerlukan banyak promosi
2. Peluang kompetisi yang kecil
3. Perusahaan juga akan melakukan inovasi dan mengembangkan ide-ide baru untuk membuat konsumen puas
4. Dalam *monopoly by nature*, perusahaan tidak akan bisa mencapai skala ekonomi (*economies scale*). Produksi pun bisa menjadi lebih efisien
5. Dalam *monopoly by license*, membuat pemilik hak kekayaan intelektual tersebut menjadi bisa lebih leluasa dalam mengembangkan produknya ke arah yang lebih baik. Hal ini dikarenakan tidak akan ada sengketa yang dilakukan oleh perusahaan lain mengenai hak kekayaan intelektual tersebut
6. Pemerintah bisa ikut mengendalikan harga produk di pasaran

## Kartel

Kartel dalam pengertian luas meliputi perjanjian antara pesaing untuk membagi pasar, mengalokasikan pelanggan, dan menetapkan harga.<sup>[32]</sup> Pada Kamus Hukum Ekonomi mengartikan kartel sebagai persekongkolan atau persekutuan di antara beberapa produsen produk sejenis dengan dimaksud untuk mengontrol produksi, harga, dan penjualannya, serta untuk memperoleh posisi monopoli.<sup>[33]</sup> Dalam Black's Law Dictionary, kartel didefinisikan sebagai "*A combination of producer of any product*

*joined to control its productions, sale and price, so as to obtain a monopoly and restrict competition in any particular industry or commodity*".<sup>[34]</sup> Dengan demikian, kartel merupakan salah satu bentuk monopoli, di mana beberapa pelaku usaha (produsen) bersatu untuk mengontrol produksi, menentukan harga dan/atau wilayah pemasaran suatu barang dan/atau jasa. Tujuan dari kartel adalah meniadakan persaingan.

Menurut salah satu ahli ekonomi Indonesia, Winardi menyebutkan bahwa kartel merupakan gabungan atau persetujuan yang ada dari pengusaha secara yuridis maupun ekonomis untuk berdiri sendiri dengan tujuan untuk mencapai sasaran atau target perniagaan sebagian maupun seluruh persaingan dan kompetisi antar pengusaha dan untuk melakukan penguasaan terhadap pasar.<sup>[35]</sup> KPPU juga memberikan penjelasan bahwa suatu kartel terjadi apabila suatu kelompok perusahaan dalam suatu industri tertentu yang seharusnya bersaing satu sama lain, tetapi mereka setuju untuk melakukan koordinasi kegiatannya dengan mengatur produksi, pembagian wilayah, kolusi tender dan kegiatan-kegiatan anti persaingan usaha lainnya, sehingga mereka tidak dapat menaikkan harga dan memperoleh keuntungan di atas harga yang kompetitif.<sup>[36]</sup>

Aktivitas kartel terjadi karena munculnya persaingan usaha pada suatu bisnis industri, sehingga muncul ide untuk saling bekerjasama antar beberapa pebisnis agar bisa memenangkan persaingan tersebut. Artinya, kartel dilakukan agar beberapa pihak tertentu bisa menguasai pasar. Kartel merupakan sebuah perjanjian yang dilarang oleh Undang-Undang No.5 tahun 1999, hal ini diatur oleh Pasal 11 yang berbunyi,<sup>[37]</sup>

"Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha saingannya yang bermaksud mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan/atau pemasaran suatu barang dan/atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat."

Berdasarkan ketentuan Pasal 11 Undang-Undang No.5 tahun 1999, perjanjian kartel yang dilarang adalah perjanjian tingkat produksi, tingkat harga, dan/atau wilayah pemasaran atau suatu barang, jasa, atau barang dan jasa yang dapat berdampak pada terciptanya monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat dengan pelaku usaha saingannya.

Kartel juga merupakan salah satu strategi yang digunakan para pelaku usaha untuk mempengaruhi harga suatu komoditas tertentu

dengan cara mengatur jumlah produksinya. Hal ini dilakukan dengan cara mengurangi jumlah produksi, sedangkan permintaan pasar tetap. Pada akhirnya, kartel berakibat pada kenaikan harga dari produk tersebut. Kejadian sebaliknya juga dapat terjadi, apabila jumlah produksinya berlimpah di pasar maka membuat harga produk turun. Agar harga pasaran produksinya tidak terlalu jatuh dan tetap dapat memberikan keuntungan sebanyak-banyaknya, para pelaku usaha biasanya membuat suatu perjanjian di antaranya untuk mengatur mengenai produksi yang ada di pasar sehingga harga dapat dijaga untuk tidak terlalu murah.[38]

Di dalam berbagai kondisi yang terjadi di sebuah pasar, terdapat beberapa jenis kartel yang dapat ditemukan, yaitu kartel harga, kartel pokok harga, kartel rayon, kartel syarat, kartel penjualan, kartel kontingentering, dan kartel laba.[39]

Pada kartel harga, ditujukan untuk mengatur harga produk yang diproduksi oleh para produsen atau pengusaha barang yang tergabung dalam kartel tersebut. Pada jenis perjanjian ini juga dilarang untuk menjual produk dengan harga yang jauh lebih rendah dari harga minimum yang telah ditentukan. Risiko kerugian jika barang yang telah diproduksi tersebut tidak laku dijual akan menjadi tanggung jawab pelaku usaha.

Berbeda dengan perjanjian kartel harga, perjanjian kartel pokok harga mengatur mengenai harga pokok suatu produk. Penentuan harga pokok ini akan menyebabkan keseragaman dari laba atau keuntungan yang akan diperoleh oleh para anggota kartel. Perjanjian kartel ini juga bertujuan agar mengurangi perselisihan atau persaingan yang diakibatkan dari perbedaan keuntungan antar pelaku usaha anggota kartel.

Pada kartel rayon, diatur mengenai wilayah pemasaran dari produk. Pada setiap wilayah juga diatur mengenai penetapan harga produk. Jadi, antara wilayah satu dan lainnya dapat terjadi perbedaan harga.

Pada kartel syarat, ditetapkan persyaratan tertentu yang menjadi standar suatu produk. Hal ini seperti penjualan, kualitas produk, kualitas pengiriman produk, serta terkait kemasan produk. Perjanjian kartel ini bertujuan untuk menciptakan keseragaman produk maupun atribut produk yang dijual tersebut sehingga memungkinkan tidak adanya persaingan antar pelaku usaha.

Pada kartel penjualan, terdapat kantor penjualan pusat yang memberikan keputusan mengenai harga kartel. Kantor penjualan pusat juga berfungsi untuk menjadi pemasok barang

yang akan dijual oleh pelaku usaha. Dengan demikian, tidak akan menimbulkan adanya persaingan usaha antar pelaku usaha.

Pada kartel kontingentering, diatur mengenai ketersediaan produk yang ada di pasar. Dengan begitu, perjanjian kartel ini bertujuan untuk menguasai ketersediaan produk yang ada di pasaran. Apabila pelaku usaha yang memiliki volume produksi yang lebih rendah dibandingkan dengan batas yang telah ditetapkan, maka pelaku usaha tersebut akan diberikan premi hadiah. Apabila terjadi hal sebaliknya yaitu volume produksi yang melebihi jatah yang telah disepakati, maka akan dikenakan sanksi yakni berupa denda.

Terakhir, perjanjian kartel laba mengatur mengenai perolehan serta pembagian laba atau keuntungan. Cara pembagian laba tersebut dilakukan dengan cara laba kotor yang diperoleh anggota kartel disentralisasikan pada kas umum kartel. Laba yang berada di kas umum merupakan laba bersih. Laba dari kas umum akan dibagikan kepada anggota kartel. Pembagian laba yang diberikan kepada anggota kartel sesuai dengan perjanjian kartel laba tersebut.

Adanya kartel yang dilakukan oleh pelaku usaha dapat mengakibatkan hal buruk. Pada pelaku usaha, mereka tidak bisa melakukan inovasi dengan bebas serta meniadakan persaingan usaha. Kartel juga menyebabkan harga menjadi tidak stabil, yang juga menjadi faktor adanya inflasi. Pada akhirnya kartel akan berdampak pada konsumen. Konsumen akan dirugikan karena adanya kenaikan harga barang atau inflasi yang disebabkan oleh perjanjian kartel.

Selain mengakibatkan dampak negatif, sebenarnya kartel juga memiliki dampak positif. Kegiatan kartel bisa membangun hubungan kerja antar pelaku usaha. Setiap anggota kartel juga mempunyai posisi yang lebih baik dalam persaingan pasar bebas. Pelaku usaha juga dapat meminimalisasi risiko kerugian karena produksi atau penjualan sudah diatur pada perjanjian kartel. Pada akhirnya akan membuat keuntungan bagi anggota kartel secara optimal. Selain itu, risiko PHK akan sangat kecil.[40]

## Hasil Penelitian dan Pembahasan

Mengatasi keadaan darurat ini, KPPU dapat melonggarkan aturan-aturan yang ada pada UU No. 5 Tahun 1999. Hal ini dilakukan guna menangani kesulitan yang terjadi akibat dari Pandemi *Covid-19* ini. Dampak *Covid-19* pada sektor ekonomi merugikan berbagai pihak. Tidak hanya pelaku usaha namun juga konsumen yang menjadi korban.

Pelaku usaha sudah mencoba berbagai hal guna menyelamatkan usahanya dari bangkrut yang disebabkan oleh pandemi ini. Salah satu caranya adalah dengan melakukan PHK bagi para pekerja. Tindakan tersebut benar menyelamatkan keuangan bagi pelaku usaha, namun disisi lain menyebabkan para pekerja kehilangan pekerjaannya. Melihat data sejak Agustus 2020 sampai dengan Maret 2021, terdapat kenaikan PHK yang sebelumnya 3.500.000 (tiga juta lima ratus ribu) menjadi 29.400.000 (dua puluh sembilan juta empat ratus ribu).[41] Berbeda dengan sebelum pandemi yakni pada tahun 2019, PHK yang terjadi di Indonesia hanya mencapai 45.000 (empat puluh lima ribu).[42]

KPPU dapat menyelamatkan pelaku usaha dan tenaga kerjanya di masa pandemi. Hal ini dengan melonggarkan peraturan mengenai kartel. Kartel merupakan perjanjian antara pesaing untuk membagi pasar, mengalokasikan pelanggan, dan menetapkan harga.[43] Perjanjian yang dibuat ini mengatur produksi, pembagian wilayah, kolusi tender dan kegiatan-kegiatan anti persaingan usaha lainnya, sehingga mereka tidak dapat menaikkan harga dan memperoleh keuntungan di atas harga yang kompetitif.[44] Dengan kartel, para pelaku usaha dapat membuat perjanjian yang nantinya bertujuan untuk memberikan batasan pada suplai produk dan persaingan bisnis.[45]

Dengan kartel ini banyak pelaku usaha yang tidak akan bangkrut. Hal ini karena perjanjian kartel mempengaruhi pemasukan dari pelaku usaha. Perjanjian kartel juga membuat seluruh anggotanya memiliki tingkat penjualan yang sama, karena produksi atau penjualan sudah diatur dan dijamin jumlahnya.[46] Kegiatan kartel ini juga dapat membangun hubungan kerja antar tiap perusahaan dan para pekerjanya agar lebih kondusif. Para pekerja juga bisa mendapatkan peningkatan upah dengan lebih mudah.[47] Mudahnya peningkatan upah tentu disebabkan karena pemasukan yang stabil dari perusahaan. Hal positif lainnya adalah para anggota kartel mempunyai posisi yang lebih baik dalam persaingan pasar bebas, sehingga risiko PHK pun dapat diminimalisasi.[48]

Ada beberapa jenis dari perjanjian kartel, namun penulis berpendapat bahwa perjanjian kartel pokok harga merupakan jenis yang tepat. Dalam perjanjian kartel pokok harga, harga pokok suatu produk sudah diatur pada perjanjian. Oleh karena itu, laba atau keuntungan yang didapatkan oleh anggota kartel akan seragam.[49] Walaupun akan meniadakan persaingan pasar bebas, hal ini dapat menjadi solusi untuk menyelamatkan usaha para pelaku usaha di masa pandemi ini.

Penulis juga menemukan solusi yang dapat mengatasi masalah yang dialami pihak konsumen, dalam hal ini adalah seluruh masyarakat. Kesulitan mendapatkan vaksin pada awal pandemi merupakan masalah utama yang terjadi. Padahal beberapa negara sudah mendapatkan vaksin terlebih dahulu dan dapat melakukan distribusi secara menyeluruh. Untuk mencegah terjadinya kesulitan yang dialami oleh konsumen, yaitu sulitnya memenuhi kebutuhan dalam hal ini adalah vaksin. Pelonggaran peraturan mengenai monopoli dapat dilakukan, khususnya aturan mengenai praktik monopoli.

Melihat jejak Amerika Serikat dengan menggunakan *antitrust immunity* dapat mempercepat proses produksi barang dan jasa. *Antitrust immunity* merupakan pengecualian larangan praktik monopoli bagi pelaku usaha dengan kriteria tertentu. Pemerintah Amerika Serikat melegalkan praktik monopoli bagi sekelompok korporasi yang ingin memproduksi vaksin *Covid-19*. [50]

Praktik monopoli dapat mempercepat produksi, hal ini dikarenakan pelaku usaha menjadi satu-satunya yang memproduksi barang atau jasa tersebut. Tingkat permintaan yang tinggi akan membuat pelaku usaha memproduksi barang dan jasa menjadi lebih cepat. Hal ini dapat dipenuhi pada pasar monopoli, permintaan yang banyak dapat terpenuhi karena pelaku usaha memegang kendali penuh atas produksinya, sehingga produk vaksin dapat cepat diproduksi. [51]

Melihat dari cara yang dilakukan oleh Amerika Serikat, pemberlakuan *antitrust immunity* di Indonesia juga bisa menjadi insentif bagi korporasi lokal untuk saling berkolaborasi demi membangun industri vaksin merah putih. Hal ini akan membuat produksi vaksin yang tidak hanya bergantung pada BUMN ataupun importir.[52] Perlu diingat juga bahwa korporasi yang terlibat dalam industri vaksin Merah Putih seharusnya terdiri dari BUMN, swasta, dan akademisi. Hal ini dilakukan agar prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat tetap terjaga dan harga vaksin terjangkau oleh seluruh masyarakat.[53]

Penggunaan *antitrust immunity* tidak bisa serta merta begitu saja. Penggunaannya haruslah digunakan pada kondisi yang tepat. Tidak semua keadaan dapat dijadikan alasan untuk melonggarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. KPPU harus dapat memastikan bahwa tidak tersedianya alternatif lain selain melakukan pelonggaran ini.[54] *Antitrust immunity* dibuat untuk mengatasi isu nasional yang bersifat darurat atau untuk mempercepat produksi barang dan/atau jasa yang sangat dibutuhkan masyarakat. Jadi, dapat disimpulkan

bahwa penggunaannya baru bisa digunakan apabila suatu keadaan sudah darurat atau genting.[55]

Berdasarkan hal ini, KPPU memiliki kewenangan baru yaitu dapat mengecualikan berbagai bentuk tindakan yang sejatinya anti persaingan seperti kartel dan monopoli. Pada pengecualiannya dimaksudkan untuk menghindari kelangkaan yang terjadi di pasar. KPPU juga mendapatkan tugas baru sebelum melakukan pelanggaran. KPPU harus memastikan bahwa tindakan ini merupakan upaya terakhir. Selanjutnya, KPPU juga memiliki tugas untuk melakukan pengawasan terhadap pelaku usaha tersebut. Apabila kondisi sudah kembali normal, pemberlakuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 pun harus kembali normal.

Hal ini dikarenakan apabila kebijakan tersebut tidak dicabut kembali dapat menghambat persaingan antar pelaku usaha dan dapat merugikan konsumen. Jika diteruskan kebijakan yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999 yang bertujuan untuk menjaga harmonisasi atau keseimbangan antara para produsen dengan konsumen, tidak akan terwujud. Selain itu, bagi produsen atau pelaku usaha, konsep persaingan usaha yang sehat merupakan faktor pendorong untuk lebih meningkatkan kualitas, kreativitas, pelayanan, dan efisiensi. Konsumen juga mendapatkan jaminan dari produsen dalam hal kualitas, tersedia pelayanan yang baik, dan harga yang sesuai.

Tidak kalah dengan Amerika Serikat, Indonesia juga mengeluarkan aturan yang merupakan sebuah solusi dari masalah sektor ekonomi yang diakibatkan oleh pandemi *Covid-19*. Peraturan KPPU No. 3 tahun 2020, mengatur bahwa dibuat guna mendukung peningkatan stabilitas ekonomi yang disebabkan oleh ancaman yang membahayakan perekonomian nasional akibat dari pandemi *Covid-19*. Peningkatan ini dilakukan dengan program pemulihan ekonomi dengan melindungi, mempertahankan, dan meningkatkan kemampuan ekonomi para Pelaku Usaha dalam menjalankan usahanya. [56]

Pada peraturan ini juga didasari atas beberapa prinsip. Salah satu prinsipnya adalah keadilan sosial dan mendukung pelaku usaha. [57] Kedua prinsip ini sejalan dengan tujuan UU No. 5 Tahun 1999 yaitu untuk menjaga harmonisasi atau keseimbangan antara para produsen dengan konsumen.

Pada pandemi *Covid-19*, beberapa produk sangat dibutuhkan oleh masyarakat. Produk yang dimaksud seperti vaksin dan obat-obatan. Untuk membuat keseimbangan antara pelaku

usaha dan konsumen, pelaku usaha harus dapat memenuhi jumlah permintaan dari konsumen. Hal ini berarti pelaku usaha perlu mempercepat produksi barang. Dalam pengadaan produk Peraturan KPPU No. 3 Tahun 2020 mengatur bahwa pengadaan akan dibiayai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).[58]

Dalam peraturan tersebut juga diatur bahwa pelaku usaha sebelumnya harus mengajukan permintaan tertulis kepada KPPU cq. Deputi Penegakan Hukum. Permintaan yang diajukan oleh pelaku usaha adalah permohonan atas perjanjian, kegiatan, maupun posisi dominan.[59] Permintaan dapat diajukan melalui email [komisi@kppu.go.id](mailto:komisi@kppu.go.id) atau bisa dikirim langsung ke kantor KPPU.[60]

Berdasarkan apa yang tertuang dalam peraturan tersebut, dapat disimpulkan bahwa sebenarnya penggunaan *antitrust immunity* seperti yang dilakukan oleh Amerika Serikat dan perjanjian kartel pada saat pandemi ini dapat diberlakukan. Terdapat aturan tambahan, untuk di Indonesia memerlukan permohonan izin terlebih dahulu kepada KPPU. Selanjutnya, KPPU akan melakukan pengawasan terhadap para pelaku usaha.

Peraturan KPPU No. 3 Tahun 2020 harus disosialisasikan kepada seluruh pelaku usaha yang bergerak di bidang tersebut. Hal ini dikarenakan jika terdapat pemusatan kekuatan ekonomi yang hanya pada kelompok tertentu, akan menyebabkan ketahanan ekonomi Indonesia menjadi rapuh dan para pengusaha menjadi tidak mampu berkompetisi serta tidak memiliki jiwa wirausaha untuk membantu mengangkat perekonomian Indonesia.[61] Undang-Undang Dasar 1945 telah menetapkan kerangka dasar sistem ekonomi yang tepat bagi Indonesia. Tujuan bernegara disebutkan untuk mencapai masyarakat adil dan makmur dan memajukan kesejahteraan umum. Negara berkewajiban antara lain untuk mencerdaskan bangsa, memberikan penghidupan yang layak dan pekerjaan, memelihara anak-anak terlantar dan fakir miskin, serta menjamin kebebasan berpendapat dan berserikat.[62]

## Kesimpulan

Pengecualian monopoli dan kartel dapat menjadi sebuah solusi untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Sebelum melakukan pengecualian tersebut harus dilihat terlebih dahulu bagaimana keadaan pada sektor ekonomi. KPPU perlu melakukan penelitian mengenai keadaan sektor ekonomi. Apabila sudah dianggap darurat dan tidak memiliki

alternatif lain, maka pengecualian UU No. 5 Tahun 1999 dapat dilakukan.

Kartel dapat membantu pelaku usaha untuk dapat bertahan di masa pandemi Covid-19. Perjanjian kartel dilakukan oleh beberapa pelaku usaha untuk mengatur produksi, pembagian wilayah, kolusi tender dan kegiatan-kegiatan anti persaingan usaha lainnya. Hal ini akan mengakibatkan keseragaman laba atau keuntungan yang didapatkan oleh anggota kartel. Salah satu jenis dari perjanjian kartel adalah kartel pokok harga. Perjanjian kartel pokok harga ditujukan untuk mengatur harga pokok dan keuntungan para anggota kartel. Dengan kartel, hubungan kerja antar pelaku usaha dan para pekerjanya dapat lebih kondusif. Para anggota kartel mempunyai posisi yang lebih baik dalam persaingan pasar bebas, sehingga risiko PHK pun dapat diminimalisir. Selain itu, pekerja bisa mendapatkan peningkatan upah yang lebih mudah.

*Antitrust immunity* merupakan pengecualian larangan praktik monopoli bagi pelaku usaha dengan kriteria tertentu. *Antitrust immunity* dapat membantu mempercepat pengadaan produk/jasa guna memenuhi kebutuhan masyarakat. Penggunaan *antitrust immunity* dapat menjadi sebuah solusi dari sulitnya memenuhi kebutuhan yang dialami oleh konsumen. Dalam pelaksanaan *antitrust immunity* diperlukan berbagai pihak untuk melakukannya, seperti BUMN, swasta, dan akademisi. Hal ini dilakukan agar prinsip-persaingan usaha yang sehat tetap terjaga.

Penggunaan *antitrust immunity* dan kartel yang merupakan pengecualian aturan dari UU No. 5 Tahun 1999 merupakan aturan yang bersifat sementara. Pemberlakuannya akan dicabut kembali apabila keadaan pada sektor ekonomi sudah membaik. Dengan dicabutnya aturan ini, harmonisasi pelaku usaha dengan pembeli tetap terjaga sesuai dengan tujuan dari UU No. 5 Tahun 1999. KPPU juga kembali mengawasi pelaku usaha agar prinsip persaingan usaha sehat tetap terjaga.

Pada Peraturan KPPU No. 3 Tahun 2020 juga memperbolehkan hal-hal seperti perjanjian, kegiatan, maupun posisi dominan. Hal ini bertujuan guna menjaga stabilitas ekonomi khususnya pelaku usaha. Sebelum pelaku usaha dapat melakukan pelanggaran tersebut, mereka harus terlebih dahulu mengajukan permohonan kepada KPPU. Setelah permohonan disetujui barulah pelaku usaha dapat melakukan perjanjian, kegiatan, maupun posisi dominan sesuai dengan permohonannya.

## Saran

1. KPPU sudah cukup cepat menanggapi permasalahan yang terjadi di Indonesia terkait sektor ekonomi dengan adanya peraturan KPPU No. 3 Tahun 2020
2. Diperlukan sosialisasi atas peraturan baru seperti Peraturan KPPU No. 3 Tahun 2020 kepada para pelaku usaha agar dapat terealisasi dengan baik, hal ini dikarenakan masih banyak pelaku usaha yang bangkrut ataupun melakukan PHK massal.
3. Pemerintah juga harus dapat merangkul pelaku usaha, BUMN, maupun korporasi agar dapat mewujudkan kesejahteraan rakyat di sektor ekonomi.

## Ucapan Terima Kasih (*Acknowledgment*)

Pada kesempatan ini, penulis ingin menyampaikan rasa terima kasih kepada semua pihak yang telah membantu penulis dalam penulisan ini. Penulis ingin berterimakasih kepada keluarga khususnya suami penulis dan teman-teman penulis khususnya Selma, Hadi, dan Livi. Selain itu, penulis juga ingin berterima kasih kepada tim KPPU yang telah memberikan penulis kesempatan untuk membuat penulisan ini.

## Daftar Pustaka

- [1] (2019) Badan Pusat Statistik. [Online]. Available: <https://databoks.katadata.co.id/datapublish/2021/08/12/umkm-indonesia-bertambah-198-pada-2019>
- [2] (2020) Tempo.co. [Online]. Available: <https://bisnis.tempo.co/read/1344540/47-persen-umkm-bangkrut-akibat-pandemi-corona/full&view=ok>
- [3] Indonesia. *Undang-Undang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. UU No. 5 Tahun 1999, Lembar Negara No. 33 Tahun 1999, Tambahan Lembar Negara No. 3817, Ps. 2
- [4] Ibid., Ps. 3
- [5] Ibid.
- [6] Mubyarto. (2002) Dari ilmu Berkompetensi Ke ilmu berkoperasi, [Online]. Available: [http://www.ekonomirakyat.orgiedisi\\_16/artikel\\_htm](http://www.ekonomirakyat.orgiedisi_16/artikel_htm)
- [7] Indonesia. *Undang-Undang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. UU No. 5 Tahun 1999, Lembar Negara No. 33 Tahun 1999, Tambahan Lembar Negara No. 3817, Ps. 1 angka (9).
- [8] (2021) JHU CSSE. [Online]. Available: <https://github.com/CSSEGISandData/COVID-19>

- [9] Indonesia, Peraturan Pemerintah Pelaksanaan Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha. PP No. 44 Tahun 2021, Lembar Negara No. 54 Tahun 2021, Tambahan Lembar Negara No. 6656, Ps. 6 ayat (2)
- [10] Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 2 Tahun 2021 tentang Pedoman Pengenaan Sanksi Denda Pelanggaran Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Ps. 2 ayat (2)
- [11] (2021) Tribun News Website. [Online]. Available: <https://www.tribunnews.com/bisnis/2021/03/27/kemnaker-294-juta-pekerja-terdampak-pandemi-covid-19-diphk-hingga-dirumahkan>
- [12] Rizki, Mochammad Januar (2021) 5 Persoalan Persaingan Usaha yang Jadi Sorotan Saat Pandemi Covid-19. [Online]. Available: <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5eddbc6121dd6/5-persoalan-persaingan-usaha-yang-jadi-sorotan-saat-pandemi-covid-19?page=1>
- [13] Indonesia. *Undang-Undang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. UU No. 5 Tahun 1999, Lembar Negara No. 33 Tahun 1999, Tambahan Lembar Negara No. 3817, Ps. 48
- [14] Soekanto, Soerjono. Pengantar Penelitian Hukum. Depok: UI Press, 2007, hlm. 43
- [15] Ibid., hlm. 28.
- [16] Siswanto, Arie. Hukum Persaingan Usaha. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004, hlm.3
- [17] Hermansyah. Pokok-Pokok Persaingan Usaha di Indonesia. Jakarta: Kencana, 2008., hlm.2
- [18] Indonesia. *Undang-Undang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. UU No. 5 Tahun 1999, Lembar Negara No. 33 Tahun 1999, Tambahan Lembar Negara No. 3817, Bab III
- [19] Ibid., Bab IV
- [20] Ibid., Bab V
- [21] Bako, Ronny. Tinjauan Yuridis atas Keberadaan UU No.5 Tahun 1999: Hukum dan Harapan Masyarakat. Depok: FHUI, 1999, hlm. 9
- [22] Indonesia. *Undang-Undang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. UU No. 5 Tahun 1999, Lembar Negara No. 33 Tahun 1999, Tambahan Lembar Negara No. 3817, Ps. 2
- [23] Ibid., Ps. 1 ayat (1)
- [24] Ibid., Ps. 17 ayat (2)
- [25] Siregar, Bernardus Wishman. Pasar Monopoli: Modul 6 Ekonomi Mikro. Jakarta: Internasional Golden Institute, 2020, hlm. 3
- [26] (2020) Cermati Website. [Online]. Available: <https://www.cermati.com/artikel/pengertian-pasar-monopoli-beserta-keuntungan-dan-kekurangannya>
- [27] Ibid.
- [28] Razi, Fachruddin H. Jenis dan Pengaturan Hak Kekayaan Intelektual yang Diakui Di Indonesia. Jambi: Universitas Batanghari Jambi, 2017, hlm. 12
- [29] (2021) Warta Ekonomi Webste. [Online]. Available: <https://www.wartaekonomi.co.id/read353713/apa-itu-pasar-gelap>
- [30] (2020) Maranatha News Website. [Online]. Available: <http://news.maranatha.edu/melihat-pengawasan-persaingan-usaha-dalam-masa-dan-pasca-pandemi-covid-19-bersama-fakultas-hukum-dan-kppu/>
- [31] Ibid.
- [32] (2020) Cermati Website. [Online]. Available: <https://www.cermati.com/artikel/pengertian-pasar-monopoli-beserta-keuntungan-dan-kekurangannya>
- [33] Anggraini, Anna Maria Tri. Penggunaan Analisis Ekonomi Dalam Mendeteksi Kartel Berdasarkan Hukum Persaingan Usaha. Jurnal Persaingan Usaha Komisi Pengawas Persaingan Usaha edisi 4, Des. 2010, hlm. 31
- [34] Usman, Rachmadi. Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia. Jakarta: Sinar Grafika, 2013, hlm. 282
- [35] Sitompul, Asri. Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha: Filosofi, Teori dan Implikasi Penerapannya Di Indonesia. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999, hlm. 67
- [36] (2021) Jurnal Manajemen Website. [Online]. Available: [https://jurnalmanajemen.com/kartel-adalah/#1\\_Definisi\\_kartel\\_berdasarkan\\_kamus\\_besar\\_Universitas\\_Oxford](https://jurnalmanajemen.com/kartel-adalah/#1_Definisi_kartel_berdasarkan_kamus_besar_Universitas_Oxford)
- [37] Indonesia, Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 tentang Kartel berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Lampiran Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010.
- [38] Indonesia. *Undang-Undang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. UU No. 5 Tahun 1999, Lembar Negara No. 33 Tahun 1999, Tambahan Lembar Negara No. 3817, Ps. 11

- [39] Lubis, Andi Fahmi, et al., Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks. Jakarta: GTZ, 2009, hlm. 106
- [40] (2021) Jurnal Manajemen Website. [Online]. Available: [https://jurnalmanajemen.com/kartel-adalah/#1\\_Definisi\\_kartel\\_berdasarkan\\_kamus\\_besar\\_Universitas\\_Oxford](https://jurnalmanajemen.com/kartel-adalah/#1_Definisi_kartel_berdasarkan_kamus_besar_Universitas_Oxford)
- [41] Ibnu Ismail. (2020) Kartel Adalah: Pengertian, Jenis, Karakteristik, dan Dampak dalam Perekonomian. [Online]. Available: [https://accurate.id/bisnis-ukm/kartel-adalah/#Arti\\_Kartel\\_Menurut\\_Para\\_Ahli](https://accurate.id/bisnis-ukm/kartel-adalah/#Arti_Kartel_Menurut_Para_Ahli)
- [42] (2021) Tribun News Website. [Online]. Available: <https://www.tribunnews.com/bisnis/2021/03/27/kemnaker-294-juta-pekerja-terdampak-pandemi-covid-19-di-phk-hingga-dirumahkan>
- [43] (2020) Loka Data Website. [Online]. Available: <https://lokadata.beritagar.id/chart/preview/angka-phk-di-indonesia-2014-2020-1602730054>
- [44] Anggraini, Loc.Cit.
- [45] Indonesia, Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 tentang Kartel berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Lampiran Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010.
- [46] Sitompul, Asri. Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha: Filosofi, Teori dan Implikasi Penerapannya Di Indonesia. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999, hlm. 67
- [47] Ibnu Ismail. (2020) Kartel Adalah: Pengertian, Jenis, Karakteristik, dan Dampak dalam Perekonomian. [Online]. Available: [https://accurate.id/bisnis-ukm/kartel-adalah/#Arti\\_Kartel\\_Menurut\\_Para\\_Ahli](https://accurate.id/bisnis-ukm/kartel-adalah/#Arti_Kartel_Menurut_Para_Ahli)
- [48] Ibid.
- [49] Ibid.
- [50] (2020) Maranatha News Website. [Online]. Available: <http://news.maranatha.edu/melihat-pengawasan-persaingan-usaha-dalam-masa-dan-pasca-pandemi-covid-19-bersama-fakultas-hukum-dan-kppu/>
- [51] (2021) Bisnis.com. [Online]. Available: <https://ekonomi.bisnis.com/read/20210311/620/1366515/pangkas-kesenjangan-monopoli-vaksin-harus-dihapuskan>
- [52] (2021) Jurnal Manajemen Website. [Online]. Available: [https://jurnalmanajemen.com/kartel-adalah/#1\\_Definisi\\_kartel\\_berdasarkan\\_kamus\\_besar\\_Universitas\\_Oxford](https://jurnalmanajemen.com/kartel-adalah/#1_Definisi_kartel_berdasarkan_kamus_besar_Universitas_Oxford)
- [53] (2020) Analisis Kontan Website. [Online]. Available: <https://analisis.kontan.co.id/news/pandemi-dan-antitrust-immunity>
- [54] Ibid.
- [55] Kurnia Togar P Tanjung. (2020) Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Era Pandemi. [Online]. Available: <https://katadata.co.id/redaksi/indepth/5ee720073c882/penegakan-hukum-persaingan-usaha-di-era-pandemi>
- [56] Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 tentang Relaksasi Penegakan Hukum Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Serta Pengawasan Pelaksanaan Kemitraan Dalam Rangka Mendukung Program Ekonomi Nasional, Ps. 3
- [57] Ibid., Ps.4
- [58] Ibid., Ps.5 ayat (1)
- [59] Ibid., Ps. 6 ayat (1)
- [60] Ps.6
- [61] Kooswanto. Keadaan Pasar Indonesia Pasca Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Jurnal Private Law Volume 2, 2013, hlm. 61
- [62] Pasaribu, Benny. Regulasi dan Persaingan Sehat Dalam Sistem Ekonomi Indonesia, Jurnal Persaingan Usaha Edisi 4, 2010, hlm. 49

# Peran KPPU dalam Penanganan *COVID-19 Deceptive Acts and Practices* (Studi Komparasi *United States Federal Trade Commission*)

**Antonio Armando Ramadhani**

antonio.armando.ramadhani-2018@fh.unair.ac.id

**Enditianto Abimanyu**

enditianto.abimanyu-2018@fh.unair.ac.id

**Pamus Sukma Yudana**

pamus.sukma.yudana-2018@fh.unair.ac.id

Universitas Airlangga

## **Abstract**

*During the COVID-19 pandemic, there are too many companies that misuse crisis conditions to boost company profits by providing misleading information in disseminating related information. Such actions are called COVID-19 Deceptive Acts and Practices and in Indonesian Positive Law there is no regulation related to this issue. The purpose of this study is to find legal liability for COVID-19 deceptive Acts and Practices in National Legislation and the Role of the KPPU in Combating COVID-19 Deceptive Acts and Practices in a Comparative Study of the United States Federal Trade Commission (US FTC). used in this research is legal research with a statutory approach and a conceptual approach. The results of our research show that the Indonesian government in this case needs to give treatment to this law and it is necessary to have a special institution that is given a legal umbrella to anticipate and take necessary action against the problems of COVID-19 fraudulent actions and services.*

**Keywords:** KPPU; COVID-19; Deceptive; US FTC.

## **Abstrak**

Banyak pelaku usaha yang menyalahgunakan kondisi pandemi COVID-19 guna mendongkrak keuntungan perusahaan dengan melakukan *misleading information* dalam penyebarluasan informasi terkait produknya. Perbuatan demikian disebut *COVID-19 Deceptive Acts and Practices* dan dalam hukum positif Indonesia belum ada pengaturan terkait dengan isu tersebut. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menemukan Pertanggungjawaban Hukum atas *COVID-19 Deceptive Acts and Practices* dalam Peraturan Perundang-Undangan Nasional dan Peran Lembaga KPPU dalam Penanggulangan *COVID-19 Deceptive Acts and Practices* dalam Studi Komparasi terhadap *United States Federal Trade Commission (US FTC)*. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah Penelitian Hukum (*legal research*) dengan pendekatan peraturan perundang-undangan (*Statute Approach*) dan pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*). Kesimpulan penelitian bahwa Pemerintah Indonesia perlu memberikan perlakuan khusus terhadap perbuatan hukum ini. Perlu payung hukum mengatur lembaga khusus dalam menyelesaikan masalah Covid-19 *deceptive acts and services*.

**Kata Kunci:** KPPU; COVID-19; Deceptive; US FTC.

## Pendahuluan

### Latar Belakang

Pada bulan Desember 2020, Kongres Amerika mengesahkan sebuah *Bill* yakni '*Covid-19 Consumer Protection Act*' yang mengatur tentang *Covid-19 Deceptive Acts and Practices*. Kebrutalan korporasi dalam melakukan pemasaran produk dengan memanfaatkan situasi pandemi *Covid-19* membuat kongres memasukkan norma tersebut sebagai bagian dari politik hukum dalam penanganan pandemi *Covid-19*. Peraturan tersebut muncul sebagai respon Pemerintah Amerika Serikat untuk melakukan *recovery* atas dampak pandemi *Covid-19* baik dalam konteks ekonomi maupun kesehatan.

Makna harfiah daripada *deceptive* dalam Bahasa Indonesia adalah 'menipu'. Dalam rezim hukum Amerika, kata '*deceptive*' digunakan untuk menggambarkan perbuatan hukum suatu perorangan (*natuurlijk persoon*) maupun badan hukum (*recht persoon*) yang memiliki sifat tipu daya, atau penuh dengan tipu muslihat demi *selfish interest* atau kepentingan mereka sendiri. Bahwa *Covid-19 Consumer Protection Act* pada dasarnya merupakan pengembangan daripada *Federal Trade Commission Act Section 5*, yakni tentang *Unfair or Deceptive Acts or Practices*. Berdasarkan peraturan awal tersebut sebuah tindakan dapat dikatakan bersifat *deceptive* ketika:

1. *a representation, omission, or practice misleads or is likely to mislead the consumer;*
2. *a consumer's interpretation of the representation, omission, or practice is considered reasonable under the circumstances; and*
3. *the misleading representation, omission, or practice is material*

Bahwa *Deceptive Acts and Practices* memiliki tiga unsur agar dapat diklasifikasikan secara hukum sebagai *deceptive*. **Pertama**, suatu tindakan berbentuk representasi produk, kelalaian produk, atau praktik yang bersifat menyesatkan memiliki kemungkinan besar dalam menyesatkan atau memberikan tipu muslihat kepada konsumen. **Kedua**, berbentuk interpretasi konsumen tentang representasi produk, kelalaian produk, atau praktik yang dianggap menyesatkan (*deceptive*) memiliki alasan jelas dan berada dalam kondisi tertentu. **Ketiga**, representasi produk, kelalaian produk, atau praktik yang menyesatkan dituangkan dalam materi tertentu kepada publik.

Di Amerika Serikat, lembaga yang berwenang dalam menangani *Covid-19 Deceptive Acts and Practices* adalah United States Federal Trade Commission (US FTC). Di Indonesia, lembaga yang memiliki kewenangan

yang mirip dengan US FTC adalah Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).

Dari segi konstruksi hukum, terdapat perbedaan antara US FTC dan KPPU. US FTC memiliki kewenangan untuk mengawasi persaingan usaha sekaligus melakukan perlindungan konsumen. KPPU kewenangannya hanya terbatas dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 (UU Nomor 5 Tahun 1999) yang mengatur tentang larangan praktek monopoli untuk menciptakan persaingan usaha yang sehat. Untuk ranah perlindungan konsumen, di Indonesia diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 (UU Nomor 8 Tahun 1999) dan Undang-undang tersebut bukan merupakan kewenangan KPPU.

### Dampak Covid-19 Deceptive Acts and Practices terhadap Ekonomi Indonesia

Wabah *Coronavirus Disease 2019 (Covid-19)* membawa dampak yang mengerikan dengan jumlah kematian yang fantastis dan keterpurukan ekonomi di berbagai di dunia. Berdasarkan laporan WHO, di Indonesia dari tanggal 3 Januari 2020 sampai dengan tanggal 29 September 2021, telah dikonfirmasi terdapat 4.211.460 (empat juta dua ratus sebelas ribu empat ratus enam puluh) kasus *Covid-19* dan kasus kematian akibat *Covid-19* sebanyak 141.709 (seratus empat puluh satu ribu tujuh ratus sembilan) kasus [1].

Penyebaran virus ini sangatlah mudah. Orang dapat tertular *Covid-19* dari orang lain yang terinfeksi virus ini. *Covid-19* dapat menyebar terutama dari orang ke orang melalui percikan-percikan dari hidung atau mulut yang keluar saat orang yang terinfeksi *Covid-19* batuk, bersin atau berbicara. Percikan-percikan ini relatif berat, perjalanannya tidak jauh dan jatuh ke tanah dengan cepat. Orang dapat terinfeksi *Covid-19* jika menghirup percikan orang yang terinfeksi virus ini. Penyebaran wabah yang sangat cepat membuat Pemerintah pada tanggal 13 April 2020 menerbitkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2020 tentang Penetapan Bencana Non-Alam Penyebaran *Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)* sebagai Bencana Nasional.

Implikasi dari ditetapkannya *Covid-19* sebagai Bencana Nasional, adalah munculnya berbagai kebijakan pembatasan interaksi masyarakat guna mereduksi penyebaran *Covid-19* dan dapat dengan segera menyelamatkan perekonomian nasional. Salah satu contoh Kebijakan Pemerintah adalah Pembatasan Sosial Skala Besar (PSBB) yang dikeluarkan Pemerintah pada tahun 2020. PSBB adalah pembatasan kegiatan tertentu

penduduk dalam suatu wilayah yang diduga terinfeksi virus corona untuk mencegah kemungkinan penyebaran makin meluas. Apabila aturan tersebut dijalankan, maka sejumlah kegiatan yang melibatkan publik dibatasi, seperti perkantoran atau instansi diliburkan, pembatasan kegiatan keagamaan dan pembatasan transportasi umum [2]. Pada aturan tersebut, terdapat dua kriteria yang harus dipenuhi untuk melaksanakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) yaitu *pertama*, jumlah kasus dan/atau jumlah kematian akibat penyakit meningkat dan menyebar secara signifikan dan cepat ke beberapa wilayah; dan *kedua*, terdapat kaitan epidemiologis dengan kejadian serupa di wilayah atau negara lain [3].

Pemberlakuan Pembatasan Kegiatan Masyarakat (PPKM) yang diterapkan Pemerintah pada pertengahan tahun 2021. Konsep PPKM ini hampir sama dengan PSBB, namun tetap memiliki perbedaan. Dari sisi regulasi, PPKM tertuang dalam Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2021 kepada seluruh kepala daerah di Jawa dan Bali. PPKM menyoar pada pembatasan kegiatan masyarakat secara terbatas berbasis pada kota dan kabupaten. Sedangkan, PSBB sendiri secara jelas sudah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 yang merujuk ke UU Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan dengan kriteria jumlah kasus atau jumlah kematian akibat penyakit meningkat serta ada kaitan epidemiologis dengan kejadian serupa di wilayah atau negara lain. Pelaksanaan PPKM terdiri dari beberapa poin, seperti membatasi perkantoran dengan menerapkan kerja dari rumah (*work from home/WFH*) sebesar 75 persen dan kerja dari kantor (*work from office/WFO*) sebesar 25 persen. Kemudian, melaksanakan kegiatan belajar mengajar secara dalam jaringan. Restoran makan atau minum di tempat hanya diperbolehkan sebesar 25 persen. Pembatasan jam operasional untuk pusat perbelanjaan atau mal sampai dengan pukul 19.00 WIB. Pada PSBB sendiri, bersifat lebih ketat karena terdapat beberapa kegiatan yang dibatasi. Meliputi, peliburan sekolah dan tempat kerja, menghentikan kegiatan keagamaan di rumah ibadah, pembatasan kegiatan di tempat atau fasilitas umum, pembatasan kegiatan sosial budaya, hingga pembatasan moda transportasi.[4]

Dengan adanya kebijakan pembatasan sosial maka aktivitas ekonomi seperti jual-beli antar kota tidak bisa dilakukan karena perbatasan kota ditutup demi kelancaran kebijakan pembatasan sosial. Selain itu, dengan ditetapkannya *WFH* membuat pekerja harus menjalankan tugasnya secara daring/

*online*. Dalam bekerja secara *online* karyawan juga mudah merasa lelah yang disebabkan menghadap laptop atau *handphone* secara terus menerus yang mengakibatkan mudahnya terjadi kelelahan. Dengan adanya penurunan kinerja karyawan ini produktivitas dari perusahaan juga ikut menurun sehingga keefisienan suatu perusahaan juga ikut menurun. Penurunan produktivitas perusahaan ini juga dapat mengakibatkan kegiatan dalam perusahaan tidak berjalan secara optimal.[5] Jam beroperasi kegiatan usaha juga dibatasi sehingga membuat pengusaha kesusahan dalam mendapatkan pendapatan yang akhirnya membuat pengusaha tidak dapat menghidupi penghidupannya sendiri dan membayar pegawainya.

Selain dari aspek kebijakan, melemahnya perekonomian di Indonesia juga disebabkan karena kondisi kesehatan masyarakat. Jika terkena *Covid-19* masyarakat wajib dirawat di rumah sakit untuk menjalani isolasi atau melakukan isolasi mandiri di rumah. Dengan melakukan isolasi, kegiatan-kegiatan ekonomi menjadi terhambat karena yang menjadi pelaku aktivitas ekonomi adalah para masyarakat itu sendiri. Selain itu kondisi tubuh orang yang terkena *Covid-19* akan lemas dan demam sehingga tidak dapat melakukan banyak aktivitas.

Bahwa sebelum memulihkan perekonomian Indonesia maka yang utama adalah memulihkan kesehatan masyarakat. Jika masyarakat sudah bebas dari *Covid-19* maka Pemerintah tidak perlu mengeluarkan kebijakan pembatasan sosial dan kondisi tubuh masyarakat akan siap menjalani aktivitas ekonomi. Akan tetapi bukan perkara mudah bagi Pemerintah untuk memulihkan kesehatan masyarakat Indonesia, salah satu masalah yang ditemui adalah *Covid-19 Deceptive Acts and Practices*, karena masih banyak pelaku usaha di Indonesia yang memanfaatkan situasi dengan menyebarkan *misleading narrative* terkait produk mereka yang dapat menyembuhkan *Covid-19*, tanpa melakukan uji *scientific* atas klaim informasi yang disebarkan secara luas.

Salah satu kasus di Indonesia adalah dengan beredarnya informasi viral yang menyesatkan soal peredaran 'obat cina *Covid-19*' dihentikan Badan Pengawas Obat dan Makanan (BPOM) RI. 'Obat cina *Covid-19*' yang dimaksud merupakan produk Lianhua Qingwen Capsules (LQC), diyakini bisa mempercepat penyembuhan gejala *Corona*. Faktanya LQC adalah produk bersifat donasi yang tak memiliki izin edar BPOM. Artinya, produk tersebut hanya diberikan dalam bentuk donasi untuk membantu percepatan penanganan *Corona* di

Indonesia. Namun, belakangan, produk Lianhua Qingwen Capsules (LQC) marak beredar di masyarakat. BPOM dengan tegas tidak merekomendasikan obat COVID-19 tersebut, terlebih setelah ditemukan risiko obat LQC lebih besar dibandingkan manfaatnya, untuk pasien Corona [6].

Hal tersebut tentunya akan membawa kerugian bagi masyarakat sebagai konsumen, karena produk yang dijanjikan dapat menyembuhkan *Covid-19* ternyata tidak memberikan efek sesuai ekspektasi. Padahal dana yang sudah dikeluarkan seharusnya dapat dialokasikan untuk barang-barang yang memang dapat menjauhkan masyarakat dari *Covid-19*. Jika hal yang sama terjadi terus menerus, maka keinginan untuk memulihkan kesehatan masyarakat akan terhambat sehingga perekonomian Indonesia tidak akan pulih.

Berawal dari masalah tersebut, perlu adanya perlindungan hukum untuk konsumen terhadap *Covid-19 Deceptive Acts and Practices* dalam rangka memulihkan perekonomian Indonesia pada saat pandemi. Pengaturan tersebut penting untuk diterapkan karena secara tidak langsung akan melindungi Konsumen dari *Covid-19 Deceptive Acts and Practices* dan dapat menjadi langkah pencegahan terhadap beredarnya produk-produk yang tidak benar khasiatnya. Sehingga dengan pulihnya kesehatan masyarakat dari *Covid-19* maka kepulihan perekonomian Indonesia akan terwujud.

### **Urgensi KPPU dalam Mengendalikan *Covid-19 Deceptive Acts and Practices*.**

Secara yuridis, KPPU belum memiliki dasar hukum yang jelas terkait kewenangannya dalam melindungi konsumen terkait penanggulangan *Covid-19 Deceptive Acts and Practices*. Namun secara normatif, KPPU dalam Pasal 35 UU Nomor 5 Tahun 1999 memiliki kewenangan yang cukup limitatif atau berfokus pada dimensi pengaturan larangan monopoli dan persaingan tidak sehat, sehingga tidak ada yurisdiksi secara eksplisit terkait regulasi *Covid-19 Deceptive Acts and Practices*. Bahwa dalam pasal 35 tersebut kewenangan pembuatan hukum daripada KPPU sesungguhnya sudah cukup akomodatif mulai dari aspek pengawasan, penilaian, penindakan, hingga pertanggungjawaban kepada negara. Dalam kondisi demikian, maka sesungguhnya KPPU hanya perlu melakukan perluasan penafsiran hukum yang beririsan dengan permasalahan *Covid-19 Deceptive Acts and Practices*. Hal tersebut tentunya harus dipertimbangkan untuk dimuat dalam peraturan

perundang-undangan tertulis, mengingat rezim hukum Indonesia menganut asas legalitas sehingga harus ada hukum tertulis yang jelas guna menindak para pelaku usaha.

Mengingat kebutuhan hukum yang akomodatif terkait *Covid-19 Deceptive Acts and Practices* akan membantu *recovery* kondisi kesehatan masyarakat dan perekonomian nasional maka pengaturan dan wewenang terkait dengan hal tersebut perlu diberikan kepada KPPU. Di satu sisi, penyebab atau hulu permasalahan tindakan *deceptive* tersebut sesungguhnya akibat dari adanya perilaku *profit oriented* para pelaku usaha yang menabrak kepentingan perlindungan konsumen. Banyak pelaku usaha abai (*ignorance*) atas penciptaan informasi produk terkait *Covid-19* yang tepat dan akurat oleh Pelaku Usaha. Oleh karena itu KPPU selaku lembaga yang memiliki lingkup pengaturan hukum atas *Covid-19 Deceptive Acts and Practices* perlu segera memiliki regulasi hukum yang konkrit guna mencegah dampak *snowballing* negatif atas informasi produk-produk pelaku usaha yang tidak tepat tersebut.

### **Metode Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum. Penelitian hukum (*legal research*) merupakan penelitian yang bertujuan untuk menemukan kebenaran koherensi, yaitu adakah aturan hukum sesuai norma hukum dan adakah norma yang berupa perintah atau larangan itu sesuai dengan prinsip hukum, serta apakah tindakan (*act*) seseorang sesuai dengan norma hukum (bukan hanya sesuai aturan hukum) atau prinsip hukum.[7] Bentuk pendekatan (*approach*) yang digunakan adalah pendekatan peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Menurut Peter Mahmud Marzuki dalam bukunya yang berjudul "Penelitian Hukum", pendekatan peraturan perundang-undangan yang dimaksud merupakan pendekatan yang dilakukan dengan mengkaji secara mendalam peraturan perundang-undangan (*statute*) baik berupa produk legislasi maupun regulasi, yang bersangkutan dengan isu hukum yang akan dianalisis, kemudian pendekatan konseptual (*conceptual approach*) merupakan pendekatan yang beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum.

Bahwa penelitian hukum berikut akan berfokus pada studi komparasi kelembagaan US FTC atau *United States Federal Trade Commission* yang diberlakukan di Amerika Serikat terhadap KPPU. US FTC atau *Federal Trade Commission* selaku otoritas persaingan usaha tersebut

memiliki Biro Perlindungan Konsumen (*Bureau of Consumer Protection*) yang berwenang atas penindakan *Covid-19 deceptive acts and services*. Biro Perlindungan Konsumen adalah lembaga yang bertugas untuk melindungi konsumen dari praktik yang tidak adil, menipu, atau curang. Biro Perlindungan Konsumen memberlakukan berbagai undang-undang perlindungan konsumen yang disahkan oleh Kongres, serta peraturan perdagangan yang dikeluarkan oleh Komisi. Tindakannya mencakup penyelidikan perusahaan dan industri secara individu, litigasi pengadilan administratif dan federal, proses pembuatan peraturan, dan pendidikan konsumen dan bisnis. Selain itu, Biro Perlindungan Konsumen berkontribusi pada upaya Komisi yang sedang berlangsung untuk memberi tahu Kongres dan entitas Pemerintah lainnya tentang dampak tindakan yang diusulkan terhadap konsumen [8].

### **Tujuan Penelitian, Penelitian Terdahulu, dan Signifikansi Penelitian**

Otoritas persaingan usaha nasional KPPU dalam hal ini dianggap belum memiliki kewenangan dan struktur kelembagaan guna mengatasi problematika khusus terkait *Covid-19 Deceptive Acts and Practices*. Oleh karena itu, kedudukan studi kasus US FTC sebagai komisi persaingan usaha di Amerika Serikat bertujuan dalam rangka menjadi cikal bakal pengaturan yuridis dalam menindak perilaku persaingan usaha yang tidak sehat tersebut *Covid-19 Deceptive Acts and Practices*.

Diharapkan penelitian ini dapat memberi pandangan terkait dengan hukum yang mengatur *Covid-19 deceptive acts and services* dimana memiliki peran yang signifikan dalam menciptakan reformasi hukum, sehingga terwujud iklim persaingan usaha yang sehat, perlindungan konsumen, serta percepatan *recovery* dari dampak *Covid-19*. Berangkat dari problematika tersebut, penelitian ini memiliki dua rumusan masalah utama yang menjadi objek penelitian sebagaimana disebutkan dibawah.

### **Rumusan Masalah**

1. Pertanggungjawaban Hukum atas *Covid-19 Deceptive Acts and Practices* dalam Peraturan Perundang-Undangan Nasional.
2. Kedudukan Lembaga KPPU dalam Penanggulangan *Covid-19 Deceptive Acts and Practices* dalam Studi Komparasi terhadap *United States Federal Trade Commission* (US FTC).

### **Tinjauan teoritis**

#### **KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA (KPPU)**

KPPU merupakan lembaga independen yang bertugas mengawasi pelaksanaan UU Nomor 5 Tahun 1999 dan UU Nomor 20 Tahun 2008. Dalam hal ini tugas dan wewenang KPPU diatur dalam Pasal 35 dan 36 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Tugas KPPU adalah melakukan penilaian terhadap perjanjian, kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha, dan ada atau tidaknya posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 1999. Wewenang dari KPPU adalah menerima laporan dari masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat kemudian memprosesnya melalui jalur hukum untuk melakukan penjatuhan sanksi terhadap pelaku yang terbukti telah melakukan monopoli.

#### **UNITED STATES FEDERAL TRADE COMMISSION (US FTC)**

Komisi Perdagangan Federal merupakan komisi yang dibuat pada 26 September tahun 1914. Komisi Perdagangan Federal mulai resmi berjalan pada saat Presiden Amerika Serikat yaitu Woodrow Wilson menandatangani *Federal Trade Commission Act* menjadi suatu produk hukum pada 16 Maret tahun 1915. Tujuan dari Komisi Perdagangan Federal sendiri sebagai bentuk perlindungan konsumen akan adanya suatu bentuk persaingan usaha yang tidak sehat.

#### ***Covid-19 Deceptive Acts and Practices***

*Covid-19 Deceptive Acts and Practices* merupakan suatu kebijakan yang dibuat oleh Komisi Perdagangan Federal sebagai suatu bentuk representasi perlindungan terhadap konsumen atas adanya suatu bentuk kesalahan penggiringan opini atau penyesatan terhadap konsumen yang dilakukan oleh pelaku usaha dalam arti meluruskan opini publik dan mengantisipasi terjadinya persaingan usaha tidak sehat.

## Hasil Penelitian dan Pembahasan

### Pertanggungjawaban Hukum atas *COVID-19 Deceptive Acts and Practices* dalam Peraturan Perundang-Undangan Nasional

#### Pengaturan *Covid-19 Deceptive Acts and Practices* dalam Studi Kasus *Federal Trade Commission*

Kondisi hukum nasional Indonesia pada saat ini sesungguhnya belum menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat dalam kaitannya dengan perlindungan terhadap adanya penyimpangan yang dilakukan oleh pelaku usaha karena adanya pandemi *Covid-19*. Salah satu bentuk perbuatan hukum yang belum diatur adalah tindakan dan praktik tipu daya *Covid-19*, dimana otoritas persaingan usaha Amerika, US FTC mencoba meregulasi pelaku usaha supaya tidak melakukan penyebarluasan narasi manipulatif terkait produknya sehubungan dengan *Covid-19*. Produk hukum yang terbit guna meregulasi perbuatan hukum tersebut adalah '*The Covid-19 Consumer Protection Act*, yang disahkan oleh Kongres Amerika pada Desember 2020.[9]

Bahwa *Covid-19 Consumer Protection Act* sesungguhnya muncul sebagai akibat banyaknya pelaku usaha yang menyalahgunakan kondisi pandemi *Covid-19* guna mendongkrak keuntungan perusahaan, salah satunya adalah *misleading information* dalam penyebarluasan informasi terkait produk perusahaan terkait. Oleh karena itu *Covid-19 Deceptive Acts and Practices* adalah bentuk perbuatan hukum persaingan usaha tidak sehat, dimana kepentingan keuntungan korporasi telah melewati batas dan memberikan dampak buruk bagi masyarakat. Sifat natural perusahaan yang *profit oriented* dalam segala situasi tersebut berpotensi menyinggung dimensi kepentingan negara dalam melakukan *recovery* ekonomi dan kesehatan yang telah terpukul oleh adanya pandemi *Covid-19*, sehingga negara memerlukan yurisdiksi guna mitigasi tindakan persaingan usaha tidak sehat tersebut. Namun dalam hukum positif Indonesia, regulasi atas perbuatan hukum demikian belum diatur secara spesifik dan khusus dalam suatu peraturan, sehingga Pertanggungjawaban Hukum atas pelaku usaha atas *Covid-19 Deceptive Acts and Practices* belum jelas dan masih sporadis tersebar dalam beberapa perundang-undangan.

Dalam sebuah *civil complaint* di Pengadilan Distrik Amerika bagian *Eastern District of Missouri, U.S. Department of Justice* atas nama *Federal Trade Commission* (FTC), melayangkan tuntutan kepada ahli tulang, Eric Anthony Nepute, dan Quickwork LLC terkait dengan pelanggaran *Covid-19 Consumer Protection Act*.

[10] Kasus tersebut merupakan kasus pertama tentang *Covid-19 Deceptive Acts and Practices* sejak disahkannya regulasi tersebut pada Desember 2020. Dalam kasus tersebut, Eric Anthony Nepute dan perusahaannya Quickwork LLC diduga telah secara manipulatif melakukan pemasaran produknya yang mengandung Vitamin D dan Zinc sebagai produk yang telah *scientifically proven* dapat mengobati dan mencegah *Covid-19*. Produk perusahaan tersebut yang bernama '*Wellness Warrior*', secara sepihak dalam berbagai metode pemasaran Quickwork LCC diklaim lebih efektif daripada vaksin yang saat ini disediakan oleh Pemerintah Amerika Serikat.[11]

Sebelum terbitnya produk hukum *Covid-19 Consumer Protection Act*, dalam hukum nasional Amerika *Deceptive Acts and Practices* sudah diatur dan dapat ditemukan dalam *Section 5 Federal Trade Commission* (FTC) *Act. Section 5* yang menyebutkan sebagai berikut:

- a. *"An act or practice is deceptive where a representation, omission, or practice misleads or is likely to mislead the consumer"*
- b. *a consumer's interpretation of the representation, omission, or practice is considered reasonable under the circumstances; and*
- c. *the misleading representation, omission, or practice is material.*

Dalam *Consumer Compliance Handbook* yang diterbitkan oleh *Federal Reserve*, norma hukum diatas diuraikan lebih lanjut dengan penjelasan sebagai berikut:

#### a) ***There must be a representation, omission, or practice misleads or is likely to mislead the consumer***

Dalam unsur ini sebuah perbuatan hukum dikatakan sebagai *deceptive* atau bersifat menipu, tidak hanya ketika terdapat seseorang yang sudah terjebak dalam tipu muslihat oleh pelaku usaha, namun juga dapat ditemukan pada sebuah perbuatan hukum yang memiliki kemungkinan besar dapat menciptakan tipu muslihat kepada calon konsumen. Penegak hukum dalam hal ini akan mengevaluasi dalam keseluruhan konteks pemasaran yang dilakukan oleh pelaku usaha, guna menentukan apakah telah terjadi *deceptive acts and practices*. Bahwa sebuah perbuatan hukum berpotensi memiliki sifat *deceptive* ketika; (namun tidak terbatas pada) (1) membuat klaim harga yang *misleading*; (2) menggunakan *bait-and-switch techniques*; (3) menawarkan pelayanan produk yang pada faktanya tidak tersedia; (4) menerapkan batasan

tersembunyi dalam melakukan penawaran; (5) menjual sebuah produk yang tidak sesuai dengan kegunaan dan manfaat produk; dan (6) gagal menyediakan pelayanan yang telah dijanjikan.

**b) *The act or practice must be considered from the perspective of the reasonable consumer***

Bahwa dalam menentukan sebuah perbuatan hukum bersifat *misleading* atau *deceptive* adalah ketika interpretasi atau reaksi konsumen atas perbuatan hukum (sebagai contohnya pemasaran baik itu bersifat *representation, omission, or practice*) harus beralasan dan berada dalam keadaan tertentu. Keadaan tertentu yang dimaksud adalah ketika konsumen atas suatu produk tersebut merupakan bagian dari target pemasaran (*specific audience*) seperti pengguna umum pada produk tersebut. Jika terdapat dua atau lebih interpretasi yang beralasan atas pemasaran produk tersebut, maka satu interpretasi yang bersifat *misleading* tetap dapat dikategorikan sebagai *deceptive acts and practices*. Walaupun interpretasi tersebut tidak bersifat mayoritas dalam target konsumen yang relevan, interpretasi tersebut tetap dapat dikatakan sebagai *deceptive*. Salah satu contoh perbuatan yang bersifat *misleading* atau *deceptive* adalah ketika pemasaran daripada suatu produk terkait tidak cukup, atau masih terdapat informasi tersembunyi sehingga menyebabkan interpretasi yang menyesatkan.

**c) *The representation, omission, or practice must be material***

Sebuah perbuatan hukum *deceptive* dalam hal ini harus memiliki kemungkinan tinggi dalam mempengaruhi keputusan konsumen terkait dengan produk atau layanan. Secara umum, informasi terkait dengan harga, kelebihan produk, atau batasan penggunaan adalah bentuk daripada '*material information*' sebagaimana disyaratkan dalam unsur hukum dalam bagian ini. Sebuah 'klaim' yang dibuat dengan pengetahuan bahwa sesungguhnya klaim tersebut salah juga dapat termasuk dalam '*material information*'.

Bahwa lebih lanjut lagi, mengingat situasi pandemi *Covid-19* Pemerintah U.S.A dalam hal ini menerbitkan sebuah *Bill* yang dikenal dengan *Covid-19 Consumer Protection Act*. Klausul utama dalam *Section 2 Bill* tersebut memberikan payung hukum terkait dengan yurisdiksi negara dalam menindaklanjuti *Covid-19 Deceptive Acts and Practices*, dan memberikan kewenangan

pada US FTC. *Section 2* dalam *Bill* tersebut menyatakan sebagai berikut:

*'Sec. 2. Prohibiting Deceptive Acts or Practices in Connection with The Novel Coronavirus*

a. *In General. – For the duration of a public health emergency declared pursuant to section 319 of the Public Health Service Act (42 U.S.C. 247d) as a result of confirmed cases of the 2019 novel coronavirus (Covid-19), including any renewal thereof, it shall be unlawful for any person, partnership, or corporation to engage in a deceptive act or practice in or affecting commerce in violation of section 5(a) of the Federal Trade Commission Act (15 U.S.C. 45(a)) that is associated with –*

- (1) the treatment, cure, prevention, mitigation, or diagnosis of Covid-19; or*
- (2) a government benefit related to Covid-19.*

b. *Enforcement by The Federal Trade Commission*

*Violation – A violation of subsection (a) shall be treated as a violation of a rule defining an unfair or deceptive act or practice prescribed under section 18(a)(1)(B)).*

***Covid-19 Deceptive Acts and Practices dalam Peraturan Perundang-Undangan Nasional***

Bahwa perundang-undangan di Indonesia sesungguhnya belum norma hukum yang secara spesifik mengatur terkait perbuatan hukum *Covid-19 deceptive acts and practices*. Bahwa jika dikomparasikan dengan klausul norma hukum diatas, maka dalam konteks pertanggungjawaban hukum, pelaku usaha yang melakukan *deceptive acts and practices* berpotensi untuk dijerat dengan pelanggaran UU Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen, yang selanjutnya dalam tulisan ini disebut UUPK.

Pasal 9 ayat (1) UUPK menyatakan bahwa:

"(1) Pelaku usaha dilarang menawarkan, mempromosikan, mengiklankan suatu barang dan/atau jasa secara tidak benar, dan/atau seolah-olah:

- a. barang tersebut telah memenuhi dan/atau memiliki potongan harga, harga khusus, standar mutu tertentu, gaya atau mode tertentu, karakteristik tertentu, sejarah atau guna tertentu;
- b. barang tersebut dalam keadaan baik dan/atau baru;
- c. barang dan/atau jasa tersebut telah mendapatkan dan/atau memiliki sponsor, persetujuan, perlengkapan tertentu, keuntungan tertentu, ciri-ciri kerja atau aksesori tertentu;

- d. barang dan/atau jasa tersebut dibuat oleh perusahaan yang mempunyai sponsor, persetujuan atau afiliasi;
- e. barang dan/atau jasa tersebut tersedia;
- f. barang tersebut tidak mengandung cacat tersembunyi;
- g. barang tersebut merupakan kelengkapan dari barang tertentu;
- h. barang tersebut berasal dari daerah tertentu;
- i. secara langsung atau tidak langsung merendahkan barang dan/atau jasa lain;
- j. menggunakan kata-kata yang berlebihan, seperti aman, tidak berbahaya, tidak mengandung risiko atau efek sampingan tanpa keterangan lengkap;
- k. menawarkan sesuatu yang mengandung janji yang belum pasti.[12]

Bahwa terhadap ketentuan norma hukum tersebut, jika pelaku usaha melanggar maka terdapat ancaman pidana yang tercantum dalam Pasal 62 ayat (1) UUPK, yakni pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp. 2.000.000.000 (dua miliar rupiah).

Dalam kasus *U.S. of America V. Eric Anthony Nepute and Quickwork LLC* sebagaimana telah diuraikan pada awal rumusan masalah ini, terduga *Covid-19 Deceptive Acts and Services*, jika menggunakan hukum Indonesia, maka dapat dikenakan pelanggaran Pasal 9 ayat (1) UUPK dan dihukum dengan Pasal 62 ayat (1) UUPK. Bahwa pemasaran produk 'Wellness Warrior' oleh Eric Anthony Nepute dan Quickwork LLC menurut UUPK dipasarkan dengan kondisi seolah-olah memiliki guna tertentu yakni dapat mengobati dan mencegah *Covid-19*, dan seolah-olah telah memiliki ciri tertentu yakni secara sepihak oleh perusahaan diklaim telah diuji secara *scientific*. Klaim berlebihan bahwa produk Vitamin D dan *Zync* tersebut lebih efektif daripada vaksinasi *Covid-19* dalam hal ini juga melanggar ketentuan sebagaimana disebutkan dalam pasal 9 ayat 1 UUPK.

Bahwa terhadap komparasi antara penangan *Covid-19 Deceptive Acts and Services* dalam *Covid-19 Consumer Protection Act*, maka dimensi penegakan UUPK sesungguhnya memiliki perbedaan yang signifikan. Perbedaan utama adalah Amerika menempatkan Negara sebagai pihak yang memiliki yurisdiksi dalam melakukan upaya litigasi guna menindak pelaku usaha yang melakukan perbuatan *deceptive acts and services*. Peran kehadiran negara dalam hal ini diwujudkan dengan pemberian wewenang kepada otoritas persaingan usaha mereka, yakni US FTC dalam menindak pelaku usaha yang

langgar *Covid-19 Consumer Protection Act*. Dalam UUPK penegakan hukum terhadap perbuatan *Covid-19 deceptive acts and practices* cenderung menitikberatkan terhadap fasilitas untuk konsumen agar dapat menuntut haknya melalui jalur *non-litigasi* yakni Badan Penyelesaian Sengketa Konsumen, atau gugatan secara perdata pada Pengadilan Negeri. Bahwa politik hukum dalam UUPK dalam hal ini cenderung menghen-daki adanya inisiasi oleh warga negara terlebih dahulu untuk mengaktifkan peran negara dalam melindungi kepentingan warga negara.

Bahwa disaat yang bersamaan, terdapat banyak sekali kasus atau peristiwa hukum di Indonesia yang dapat dikategorikan sebagai *Covid-19 deceptive acts and practices*. Arus informasi yang sangat cepat menjadi *boomerang* tersendiri bagi Pemerintah Indonesia, karena disaat Pemerintah berkepentingan untuk melakukan *economic and health recovery* dengan cepat, terdapat berbagai perusahaan yang memanfaatkan situasi pandemi *Covid-19* dengan melakukan perbuatan *deceptive acts and services* untuk kepentingan *profit-oriented* mereka sendiri. Pemerintah Indonesia dalam hal ini perlu untuk memberikan perlakuan khusus (*special treatment*) terhadap perbuatan hukum ini. Perlu adanya lembaga khusus yang diberikan payung perundang-undangan guna mengantisipasi dan menindak problematika *Covid-19 deceptive acts and services*.

### **Peran Lembaga KPPU dalam Penanggulangan *Covid-19 Deceptive Acts and Practices* dalam Studi Komparasi terhadap United States Federal Trade Commission (US FTC)**

Pada tahun 1999 Pemerintah Indonesia mengeluarkan produk hukum yaitu UU Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang mulai berlaku pada tanggal 5 Maret tahun 2000. Gagasan terkait pembentukan undang-undang terkait persaingan usaha dan anti monopoli memperoleh kejelasan setelah adanya penandatanganan *Letter of Intent* (LOI) antara Pemerintah RI dengan IMF pada tanggal 29 Juli 1998. Dalam LOI tersebut ditentukan bahwa Pemerintah akan menyampaikan RUU Antimonopoli kepada DPR untuk mendapat pembahasan selambat-lambatnya pada bulan Desember 1998. Konsideran terkait UU Nomor 5 Tahun 1999 telah memaparkan beberapa hal berkaitan dengan maksud dari diundangkannya yaitu sebagai berikut:

- a. Bahwa pembangunan di bidang ekonomi harus diarahkan pada terwujudnya kesejahteraan rakyat berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

- b. Bahwa demokrasi dalam bidang ekonomi menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi di dalam proses produksi dan pemasaran barang dan jasa dalam iklim usaha yang sehat, efektif dan efisien sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar yang wajar.
- c. Bahwa setiap orang yang berusaha di Indonesia harus berada dalam situasi persaingan yang sehat dan wajar, sehingga tidak menimbulkan adanya pemusatan kekuatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu, dengan tidak terlepas dari kesepakatan yang telah dilaksanakan oleh Negara Republik Indonesia terhadap perjanjian-perjanjian internasional.

Selanjutnya, salah satu karakteristik dalam Undang-Undang Anti Monopoli yaitu adanya suatu komisi pengawas yang diberikan wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang ini yaitu KPPU dimana dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 75 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Dalam kaitannya untuk melaksanakan tugas dan wewenang yang diberikan UU Nomor 5 Tahun 1999, KPPU memiliki wewenang untuk menyusun pedoman ataupun publikasi yang berkorelasi dengan UU Nomor 5 Tahun 1999. Atas dasar ketentuan ini KPPU diberi wewenang untuk membuat dan menentukan hukum acara dalam proses penanganan perkara pelanggaran terhadap Undang-Undang Anti Monopoli tersebut. Peranan KPPU dalam menegakkan adalah mengambil tindakan sesuai dengan wewenang KPPU sebagaimana diatur dalam Pasal 36 khususnya yang berkaitan dengan wewenang melakukan penyelidikan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau yang ditemukan oleh komisi sebagai hasil penelitian. Disamping itu, komisi juga melakukan suatu peranan untuk memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat sebagai suatu bentuk perlindungan konsumen serta menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang ini. [13]

KPPU secara tidak langsung juga memiliki peran dalam hal perlindungan konsumen. Dengan pemahaman bahwa perlindungan konsumen mempersoalkan perlindungan hukum yang diberikan kepada konsumen dalam

usahanya untuk memperoleh barang dan jasa dari kemungkinan timbulnya kerugian karena penggunaannya. Bentuk perlindungan hukum yang dimaksud berupa perlindungan hukum yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan agar hak-hak yang dimiliki konsumen tidak dirugikan atau untuk melindungi pihak konsumen dari tindakan curang pelaku usaha atau tindakan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat oleh pelaku usaha terhadap konsumen. [14]

Dalam hal ini apabila melihat kilas balik sejarah dari beberapa negara, di Amerika Serikat sendiri sudah terlebih dahulu melarang adanya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sejak tahun 1890 yaitu dengan adanya *The Sherman Act*. Terkait dengan perlindungan konsumen dan keberlangsungan persaingan usaha yang sehat, setiap negara dituntut untuk memiliki peraturan yang mengatur kegiatan pasarnya dan membentuk suatu komisi khusus. Secara umum tujuan diberlakukannya Undang-Undang Persaingan Usaha yaitu untuk menjaga kelangsungan persaingan antara para pelaku usaha agar tetap hidup dan tujuan khususnya negara Indonesia ingin melindungi sistem kompetisi seperti yang dilakukan Amerika Serikat dengan menerapkan *preserve competitive system*. [15] Dalam kaitannya dengan pandemi *Covid-19*, KPPU menyadari pelaku usaha dari beragam aspek beserta ukuran baik besar, menengah, kecil bahkan mikro di hampir semua sektor sangat terpengaruh oleh pandemi global yang melanda Indonesia pada saat ini. KPPU mengedepankan upaya pencegahan, khususnya untuk membantu dan menunjang Pemerintah dalam mempersiapkan kebijakan-kebijakan pemulihan ekonomi yang sejalan dengan prinsip-prinsip persaingan usaha, sekaligus menghimbau pelaku usaha untuk tetap menjalankan bisnis usahanya secara sehat.

Dalam hal ini dapat dikatakan tidak terdapat suatu ketentuan yang secara khusus mengatur tentang peran KPPU dalam menangani kasus-kasus selama era pandemi *Covid-19* seperti penjualan masker, *hand sanitizer* dan pelaksanaan *rapid test* dengan harga yang mahal. Sehingga terkait dengan kewenangan KPPU sendiri masih sangat dibatasi karena hanya mengacu pada UU Nomor 5 tahun 1999. Dengan terbatasnya wewenang KPPU sebagaimana diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 1999 akibatnya KPPU bergantung pada sikap kooperatif pelapor dan pelaku usaha dalam mencari bukti. Dalam menjalankan tugas dan wewenang tersebut, Pasal 36 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa salah satu wewenang KPPU adalah menerima laporan dari

masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

US FTC dalam penanganan perkara persaingan usaha memiliki kewenangan, yaitu: [16] 1) Mencegah sistem persaingan usaha yang tidak adil, dan tindakan tidak adil atau menipu atau praktik yang mempengaruhi perdagangan; 2) Mencari ganti rugi dan bantuan lainnya atas tindakan yang merugikan konsumen; 3) Menjelaskan aturan perundang-undangan perdagangan dengan menjelaskan praktik yang tidak adil atau penipuan, dan menetapkan persyaratan untuk mencegah tindakan tersebut; 4) Melakukan investigasi berkaitan dengan organisasi, bisnis, praktik, dan pengelolaan perusahaan yang bergerak di perdagangan; 5) Membuat laporan dan rekomendasi legislatif kepada kongres.

Hal-hal diatas dapat dikatakan menjadi suatu fokus pembeda antara KPPU dan US FTC dimana kewenangan KPPU hanya sebatas penegakan hukum persaingan usaha sedangkan kewenangan yang dimiliki US FTC meliputi perlindungan hak-hak konsumen pula. Kemudian, US FTC dalam melakukan investigasi berkaitan dengan organisasi, praktik, dan pengelolaan perusahaan memiliki kewenangan melakukan pengeledahan, sedangkan KPPU tidak memiliki kewenangan mandiri dalam melakukan pengeledahan.

US FTC dalam hal ini memiliki kewenangan penanganan perkara persaingan usaha dalam ranah perdata. Sedangkan dalam menangani perkara persaingan usaha KPPU secara kompleks menangani dalam ranah perdata maupun pidana, bahkan KPPU memegang tiga kewenangan sekaligus yaitu melakukan penyidikan seperti polisi, penuntutan seperti jaksa, dan memberi putusan seperti hakim sehingga sering terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaan kewenangannya.

Dalam menjalankan kewenangannya KPPU masih sangat dibatasi oleh UU Nomor 5 Tahun 1999. Sehingga penanganan terhadap dugaan persaingan usaha tidak sehat karena pandemi *Covid-19* tidak dapat dilaksanakan secara maksimal karena dalam Pasal 36 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa salah satu wewenang KPPU adalah menerima laporan dari masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Berdasarkan pasal tersebut KPPU tidak memiliki kewenangan untuk bertindak secara mandiri sebelum adanya suatu laporan sehingga tidak dapat mengambil suatu langkah yang preventif terhadap dugaan-dugaan terkait adanya persaingan usaha tidak sehat.

Dalam hal ini apabila berkaca dari kewenangan yang dimiliki oleh US FTC, KPPU dirasa perlu untuk mengatur terkait *Covid-19 Deceptive Acts and Practices*. US FTC terbagi menjadi tiga biro yang mendukung berjalannya persaingan usaha dan sebagai suatu langkah efektif dalam hal penanganan hal diluar dugaan dalam hal ini pandemi *Covid-19*. Tiga biro tersebut antara lain : [17]

- a) Biro Perlindungan Konsumen. Dalam hal ini sebagai langkah preventif dalam melindungi konsumen dari praktik menipu atau curang dari para pelaku usaha. Misalnya mengenai iklan yang sifatnya menipu dan produk dan/ atau klaim layanan palsu.
- b) Biro Ekonomi Bekerja sama dengan Biro Persaingan yaitu untuk mempelajari efek ekonomi dari inisiatif pembuatan undang-undang US FTC dari hukum yang ada. Misalnya, pemberitahuan merger yang berakibat dengan perdagangan bebas atau harga monopoli yang memberikan dampak besar pada perekonomian
- c) Biro Persaingan. Dalam hal ini memberikan ulasan mengenai merger dan akuisisi, serta tantangan yang akan mereka hadapi yaitu mengakibatkan harga yang lebih tinggi, pilihan menjadi lebih sedikit atau kurangnya inovasi.

Berdasarkan hal-hal diatas dapat dikatakan ruang lingkup dari US FTC dalam kaitannya dengan mengatasi suatu hal tidak terduga seperti *Covid-19* menjadi lebih jelas dan terstruktur. Bahwa jika dikomparasikan dengan KPPU, peraturan perundang-undangan khususnya UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat perlu untuk diperbaiki sehingga dapat mengakomodir kepentingan penindakan hukum terhadap perbuatan *Covid-19 Deceptive Acts and Practices*. Hal demikian diperlukan sebagai suatu langkah efektif guna menciptakan payung hukum atau kepastian hukum atas wewenang KPPU dalam pencegahan persaingan usaha tidak sehat di tengah pandemi *Covid-19*.

## Kesimpulan

Peraturan perundang-undangan nasional saat ini belum akomodatif dalam meregulasi pertanggungjawaban hukum atas suatu perbuatan *Covid-19 Deceptive Acts and Practices*. Hal demikian terjadi di tengah maraknya korporasi dengan yang hanya mengedepankan sifat *profit oriented*, sehingga menyebarkan informasi-informasi terkait produknya secara *deceptive*. Bahwa dalam hukum positif Indonesia pertanggungjawaban hukum pelaku usaha atas kasus terkait, terdapat pada UU Perlindungan Konsumen Pasal 9 ayat (1) tentang

larangan pelaku usaha untuk menawarkan, mempromosikan, mengiklankan suatu barang/jasa secara tidak benar. Pelaku usaha dapat dimintai pertanggungjawaban pidana Pasal 62 ayat 1 UUPK, yakni pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau pidana denda paling banyak Rp. 2.000.000.000 (dua miliar rupiah). Bahwa masifnya tindakan *Covid-19 Deceptive Acts and Practices* di Indonesia saat ini tidak bisa diatasi hanya dengan mengandalkan inisiatif tuntutan pidana UUPK yang tidak pasti oleh konsumen, sehingga perlu adanya lembaga seperti US FTC yang telah diberikan kewenangan dalam *Covid-19 Consumer Protection Act*.

Kedudukan KPPU dalam Penanggulangan *Covid-19 Deceptive Acts and Practices* terhambat kekosongan hukum atas kewenangan KPPU dalam Undang-undang. Dalam sebuah studi komparasi terhadap US FTC, kewenangan KPPU perlu diperluas sehingga memiliki yurisdiksi untuk menindak pelaku usaha yang melakukan *Covid-19 Deceptive Acts and Practices*. Selain itu, US FTC dalam melakukan investigasi berkaitan dengan organisasi, praktik, dan pengelolaan perusahaan memiliki kewenangan melakukan pengeledahan, sedangkan KPPU tidak memiliki kewenangan mandiri dalam pengeledahan sehingga penanganan dugaan persaingan usaha tidak sehat selama pandemi *Covid-19* tidak dapat dilaksanakan karena berdasarkan Pasal 36 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1999, KPPU tidak memiliki kewenangan untuk bertindak mandiri sebelum adanya laporan sehingga tidak dapat mengambil langkah preventif atas *Covid-19 Deceptive Acts and Practices*. Bahwa perubahan Undang-Undang diperlukan guna mengakomodir kebutuhan hukum pemenuhan hak-hak konsumen di tengah maraknya gempuran tindakan *Covid-19 Deceptive Acts and Practices* oleh korporasi.

Pengaturan *Covid-19 Deceptive Acts and Practices* pada dasarnya dapat diterapkan pada UU Nomor 8 Tahun 1999, mengingat masalah tersebut merupakan cakupan perlindungan konsumen, sehingga dibutuhkan penambahan kewenangan KPPU dalam bidang perlindungan konsumen seperti US FTC. Di Indonesia sendiri, belum ada lembaga yang berwenang dalam hal perlindungan konsumen dan hanya KPPU satu-satunya lembaga yang mungkin diberikan kewenangan tersebut.

### Ucapan Terima Kasih

Dengan ini tim penulis penelitian hukum dari Universitas Airlangga untuk kepenulisan Jurnal KPPU, mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Fakultas Hukum Universitas Airlangga sebagai sumber pengetahuan tempat kami menimba ilmu,

sekaligus sumber dukungan baik secara materiil maupun immateriil. Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada panitia Jurnal KPPU karena telah memberikan kesempatan penulis untuk berkontribusi dan mengembangkan diri.

### Daftar Pustaka

- [1] "Indonesia: WHO Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard With Vaccination Data | WHO Coronavirus (COVID-19) Dashboard With Vaccination Data." <https://covid19.who.int/region/searocountry/id> (accessed Sep. 30, 2021).
- [2] "Mengenal Apa Itu PSBB, Aturan, Daerah yang Menerapkan hingga Sanksinya Halaman all - Kompas.com." <https://www.kompas.com/tren/read/2020/04/14/093800065/mengenal-apa-itu-psbb-aturan-daerah-yang-menerapkan-hingga-sanksinya?page=all> (accessed Sep. 30, 2021).
- [3] M. Hasrul, "Aspek Hukum Pemberlakuan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) Dalam Rangka Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19)," *J. Legis.*, pp. 385–398, 2020.
- [4] "Beda PSBB vs PPKM | Indonesia Baik." <https://www.indonesiabaik.id/infografis/beda-psbb-vs-ppkm> (accessed Sep. 30, 2021).
- [5] A. Hartono and D. R. Rahadi, "Work From Home Terhadap Kinerja Karyawan Pada Masa Pandemi Covid 19," *J. Manaj. Bisnis*, vol. 18, no. 1, pp. 16–21, 2021.
- [6] "Viral Peredaran 'Obat Cina COVID-19' Disetop BPOM, Ini Faktanya." <https://health.detik.com/berita-detikhealth/d-5574175/viral-peredaran-obat-cina-covid-19-disetop-bpom-ini-faktanya> (accessed Sep. 30, 2021).
- [7] M. Marzuki, *Penelitian Hukum: Edisi Revisi*. Prenada Media, 2017.
- [8] "Bureaus & Offices | Federal Trade Commission." <https://www.ftc.gov/about-ftc/bureaus-offices> (accessed Sep. 30, 2021).
- [9] "Justice Department and FTC Announce Action to Stop Deceptive Marketing of Purported COVID-19 Treatments | OPA | Department of Justice." .

- [10] "In First Action Under COVID-19 Consumer Protection Act, FTC Seeks Monetary Penalties for Deceptive Marketing of Purported Coronavirus Treatments | Federal Trade Commission." <https://www.ftc.gov/news-events/press-releases/2021/04/first-action-under-covid-19-consumer-protection-act-ftc-seeks> (accessed Sep. 30, 2021).
- [11] "Missouri chiropractor accused of false COVID-19 cure claims." .
- [12] *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen*. 1999, pp. 1-54.
- [13] R. K. Mustafa, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Prakteknya di Indonesia)*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2010.
- [14] G. W. d. Muljadi, *Perikatan yang lahir dari Undang-Undang*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.
- [15] L. B. Kagramanto, *Mengenal Hukum Persaingan Usaha (Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999)*, Surabaya: Laros, 2008.
- [16] "FEDERAL TRADE COMMISSION," [Online]. Available: <https://www.ftc.gov/>. [Accessed 28 September 2021].
- [17] M. Davis, "Investopedia," 25 June 2019. [Online]. Available: <https://www.investopedia.com/articles/financial-theory/10/the-us-federal-trade-commission.asp>. [Accessed 29 September 2021].

# Dilematika Pelonggaran Pengawasan Aksi Merger sebagai Kebijakan Reformasi Pemulihan Ekonomi

**Anggie Fauziah Dwiliandari**  
anggie.dwiliandari@gmail.com  
Fakultas Hukum Universitas Indonesia

## Abstract

*The fluctuations in the global economy that occurred in countries during the COVID-19 pandemic caused problems for many companies that also experienced the financial crisis. The merger action plan is requested by failing firms or weak competitors to restructure the company. Merger activities in several sectors may increase to maintain the resilience of the company or business actors. It has prompted competition authorities to enforce relaxation on merger control as a mission to face the new challenges created by the crisis due to the COVID-19 pandemic. However, the policy would also widen the possibilities for companies using the pandemic as a cover for unfair business competition practices, such as cartel arrangements or charging unfair prices. It becomes a dilemmatic point of merger-control relaxation by competition authorities. This paper examines the form of merger-control relaxation and its effect on economic recovery and resilience in terms of the principle of balance interest in competition law. The research method used is juridical normative through literature studies and legislation relating to competition law, merger and acquisition, and merger-control relaxation. In conclusion, the merger-control relaxation causes many significant effects, both on the business competition climate and public welfare in the medium and long term. Therefore, the competition authorities need to increase their accuracy in evaluating and assessing the merger action plan in unstable economic conditions due to the COVID-19 pandemic, particularly in terms of the principle of balance in competition law.*

**Keywords:** Merger-Control; Relaxation; Economic Recovery.

## Abstrak

Fluktuasi perekonomian dunia yang terjadi pada negara-negara terdampak pandemi COVID-19 menimbulkan permasalahan atas banyaknya perusahaan yang turut mengalami krisis finansial. Sebagai upaya restrukturisasi perusahaan, penggabungan atau aksi merger dilakukan baik oleh perusahaan yang berada dalam ambang kebangkrutan (*failing firms*), maupun perusahaan yang merupakan pesaing yang lemah (*weak competitors*). Aktivitas merger di beberapa sektor berpotensi mengalami peningkatan demi menjaga ketahanan dari perusahaan atau pelaku usaha sendiri. Hal ini yang kemudian mendorong otoritas persaingan untuk memberlakukan pelonggaran pengawasan aksi merger sebagai upaya menanggapi tantangan baru yang diciptakan oleh krisis ekonomi akibat pandemi COVID-19. Akan tetapi, pelonggaran pengawasan juga akan memperlebar kesempatan bagi perusahaan-perusahaan yang memanfaatkan pandemi sebagai kedok untuk melakukan praktik-praktik persaingan usaha tidak sehat, seperti kartel atau penetapan harga yang tidak adil. Hal ini menjadi titik dilema dari kebijakan pelonggaran pengawasan aksi merger oleh otoritas persaingan. Penelitian ini menguji bagaimana bentuk pelonggaran pengawasan aksi merger dan pengaruhnya terhadap pemulihan dan ketahanan ekonomi ditinjau dari asas keseimbangan kepentingan. Metode penelitian yang digunakan adalah metode normatif yuridis melalui studi kepustakaan dan peraturan perundang-undangan terkait hukum persaingan usaha, merger dan akuisisi, serta pelonggaran pengawasan aksi merger. Berdasarkan hasil penelitian yang telah dilakukan, kebijakan pelonggaran

pengawasan aksi merger menuai banyak pengaruh positif dan negatif yang signifikan, baik terhadap iklim persaingan usaha maupun kesejahteraan masyarakat untuk jangka panjang dan menengah. Oleh karena itu, penting bagi otoritas persaingan untuk meningkatkan kecermatannya dalam melakukan peninjauan terhadap perusahaan yang mengajukan aksi merger di tengah kondisi perekonomian yang belum stabil akibat pandemi, khususnya ditinjau dari aspek keseimbangan kepentingan dalam hukum persaingan usaha.

**Kata Kunci:** Pengawasan Aksi Merger; Pelonggaran; Pemulihan Ekonomi.

## Pendahuluan

### Latar Belakang Masalah

Fluktuasi perekonomian dunia yang terjadi pada negara-negara terdampak pandemi *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19) menimbulkan permasalahan atas banyaknya perusahaan yang turut mengalami krisis finansial. Beberapa pelaku usaha atau perusahaan yang tengah berada dalam kondisi keuangan yang sulit (*financially distressed*) mencoba memperbaiki kondisi ekonominya dengan cara menggabungkan diri dengan pesaingnya yang lebih sehat (*healthier competitors*).<sup>[1]</sup> Di antara perusahaan tersebut, terdapat perusahaan yang benar-benar berada dalam ambang kebangkrutan (*failing firms*), sementara beberapa perusahaan lainnya hanya merupakan pesaing yang lemah (*weak competitors*). Penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan atau yang selanjutnya disebut dengan aksi merger, dilakukan dengan tujuan sebagai upaya restrukturisasi yang diharapkan dapat meningkatkan efisiensi produksi dan operasional perusahaan, serta meminimalisasi kerugian yang dialami.<sup>[2]</sup> Restrukturisasi perusahaan secara sederhana diartikan sebagai pembenahan mendasar terhadap seluruh mata rantai bisnis perusahaan dengan tujuan terciptanya daya saing yang kompetitif. Pembenahan terhadap perusahaan tidak hanya menyangkut aspek bisnis, melainkan juga menyangkut aspek organisasi, manajemen keuangan, maupun aspek hukum.<sup>[3]</sup>

Pada prinsipnya, optimalisasi keuntungan diharapkan lahir dari aksi merger yang menghendaki adanya pengurangan biaya produksi sehingga tercipta produk yang efisien.<sup>[4]</sup> Perusahaan hasil merger dianggap dapat mengeksploitasi skala ekonomi (*economies of scale*) dalam proses produksi dalam hal biaya produksi yang dibutuhkan lebih tinggi dibandingkan dengan besarnya pasar. Selain itu, aksi merger juga ditujukan untuk mewujudkan efisiensi melalui eksploitasi *economies of scope*, efisiensi marketing, atau sentralisasi *research and development*.<sup>[5]</sup> Bahkan, aksi merger juga menjadi salah satu jalan keluar bagi pelaku

usaha yang mengalami kesulitan likuiditas, sehingga kreditur, pemilik, dan karyawan dapat terlindungi dari kepailitan.

Hukum persaingan usaha sejatinya memberikan perlindungan terhadap persaingan usaha yang sehat antar pelaku usaha di dalam pasar. Persaingan yang sehat mendorong peningkatan efisiensi operasional perusahaan dan mutu produk yang dihasilkan sehingga para pelaku usaha dapat menawarkan lebih banyak pilihan barang dan/atau jasa. Namun, adakalanya iklim dari kebebasan pasar mendorong pelaku usaha melakukan perbuatan yang membentuk struktur pasar (*market structure*) yang bersifat monopolistik atau oligopolistik, yang mana merupakan perwujudan dari kondisi persaingan usaha yang tidak sehat.<sup>[6]</sup>

Penelitian ini berfokus pada kebijakan reformasi pemulihan ekonomi akibat pandemi COVID-19 mengenai aksi merger berdasarkan Hukum Persaingan Usaha, dengan memberikan deskripsi terhadap kewenangan otoritas dalam hal pelonggaran pengawasan aksi merger yang ditinjau berdasarkan aspek keseimbangan kepentingan. Berdasarkan permasalahan ini, Penulis mengangkat judul penelitian "Dilematika Pelonggaran Pengawasan Aksi Merger sebagai Kebijakan Reformasi Pemulihan Ekonomi."

### Permasalahan

1. Bagaimana bentuk pelonggaran pengawasan aksi merger sebagai tindakan otoritas persaingan dalam rangka pemulihan ekonomi?
2. Bagaimana pengaruh pelonggaran pengawasan aksi merger terhadap pemulihan dan ketahanan ekonomi ditinjau dari aspek keseimbangan kepentingan?

### Metode dan Tujuan Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam makalah ini adalah yuridis normatif. Penelitian hukum yuridis normatif adalah penelitian hukum yang didasarkan pada doktrin-doktrin hukum berupa norma-norma maupun asas-asas dan kaidah-kaidah hukum, seperti peraturan

perundang-undangan dan putusan pengadilan sebagai dasar penyusunan penelitian.[7] Dalam penelitian hukum yuridis normatif, kebenaran dicari berdasarkan logika keilmuan hukum dalam aspek normatifnya.[8] Dengan demikian, penelitian hukum yuridis normatif menekankan pada implementasi doktrin dan ketentuan hukum yang telah ada dalam pembuatan suatu dokumen hukum.[9]

Dalam makalah ini, penelitian yuridis normatif dilaksanakan dengan pendekatan analisis tekstual mengenai landasan hukum fundamental dan teknis terkait pemberlakuan kebijakan pelonggaran aksi merger ditinjau dari asas keseimbangan kepentingan sebagai salah satu asas yang substansial dalam hukum persaingan usaha. Penggunaan pendekatan ini bertujuan untuk mengkaji pemenuhan norma dan asas hukum terkait yang menjadi dasar pengambilan kebijakan hukum persaingan usaha.

Jenis data penelitian hukum yang digunakan dalam makalah ini adalah data sekunder. Data sekunder yang dimaksud adalah data yang diperoleh dari bahan-bahan hukum yang telah ada. Bahan hukum sendiri terbagi menjadi tiga jenis, yaitu: (a) bahan hukum primer adalah bahan hukum berbentuk peraturan perundang-undangan yang berlaku secara positif di Indonesia dari hierarki paling tinggi sampai dengan yang paling rendah; (b) bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang berbentuk laporan dari pengumpulan data lapangan atau seminar maupun workshop, artikel ilmiah yang dibuat oleh para peneliti, serta pemberitaan yang dilakukan oleh para jurnalis; dan (c) bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang bersumber dari ensiklopedia maupun kamus yang berkaitan dengan hukum ekonomi.[10]

Data yang telah dicari, ditemukan, dan dianalisis disajikan secara deskriptif-analitis untuk menjawab pertanyaan penelitian yang telah dirumuskan dengan sistematis dan komprehensif.

Penelitian hukum yuridis normatif pada dasarnya dapat menggunakan metode kualitatif dalam analisis yang dilakukannya.[9, p. 27] Dengan demikian, makalah ini akan disusun menggunakan penelitian hukum berjenis yuridis normatif dengan metode kualitatif. Analisis terhadap seluruh data yang diperoleh dari jenis apapun akan dilaksanakan secara kualitatif. Dalam penelitian kualitatif, terdapat subjektivitas peneliti dalam memahami dokumen hukum yang digunakan untuk meneliti objek penelitian yang mana dokumen hukum tersebut dipahami sebagai sesuatu yang statis. [9, p. 26] Untuk itu, pendapat perseorangan ahli yang merupakan doktrin menurut dokumen

hukum di dalam penelitian kualitatif termasuk suatu hal yang diperhitungkan karena terdapat ruang terkait dengan penjelasan tentang suatu fenomena yang terjadi dalam dunia hukum. Dengan demikian, penggunaan metode kualitatif di dalam makalah ini dapat memberikan analisis yang komprehensif dan holistik mengenai pengaruh dari pemberlakuan pelonggaran pengawasan aksi merger terhadap iklim persaingan usaha berdasarkan doktrin dan regulasi yang ada.

## Tujuan Penelitian

Berdasarkan pada rumusan permasalahan sebagaimana diuraikan sebelumnya, maka tujuan penelitian ini antara lain sebagai berikut.

1. Penelitian bertujuan untuk memahami bentuk pelonggaran pengawasan aksi merger sebagai tindakan otoritas persaingan dalam rangka pemulihan ekonomi; dan
2. Penelitian bertujuan untuk memahami pengaruh pelonggaran pengawasan aksi merger terhadap pemulihan dan ketahanan ekonomi ditinjau dari asas keseimbangan kepentingan.

## Tinjauan Teoritis

### Aksi Merger dalam Hukum Persaingan Usaha

Rasionalisasi yang dominan tentang mengapa perusahaan memilih untuk melakukan aksi merger adalah *the pursuit of efficiency* dan *economic scale*. [11] Secara historis, keberadaan aksi merger diakui di Amerika Serikat sejak akhir abad ke-19 sebagai bentuk pengembangan usaha (*business expansion*). Banyaknya aksi merger yang berujung pada monopolisasi berbagai sektor industri mendorong dikeluarkannya produk legislasi hukum persaingan usaha tertua, yaitu *Sherman Act* di Amerika Serikat pada Tahun 1890. Namun, pada periode Tahun 1897 – 1904, terjadi aksi merger horizontal yang cukup tinggi antara perusahaan monopolis, khususnya yang bergerak di bidang *heavy industry*. [12] Hal ini mengindikasikan gagalnya penegakan hukum persaingan usaha lantaran tujuan efisiensi perusahaan yang diharapkan dari aksi merger tidak selalu tercapai.

Pada tahun 1904 terjadi perkara kontroversial yang kerap kali dianggap *cause célèbre* bagi perkembangan hukum persaingan usaha terhadap aksi merger. Dalam perkara tersebut, Mahkamah Agung Amerika Serikat memerintahkan pembubaran *Northern Securities Co.* sebagai merger horizontal yang dilakukan antara *Northern Pacific* dan *Great Northern* karena dianggap aksi merger tersebut bertujuan untuk memonopoli pasar rel kereta

api (*railroad*).[13] Perkara ini kemudian menjadi salah satu konsiderans dari lahirnya *Clayton Act* pada tahun 1914. Produk legislasi itu menjadi bentuk pengawasan oleh otoritas persaingan usaha Amerika Serikat terhadap aksi merger yang berdampak secara substansial dalam mengurangi persaingan atau berpotensi menimbulkan kondisi monopolistik di dalam pasar. Pada perkembangannya, *Clayton Act* ternyata tidak cukup untuk mengakomodasi kebutuhan akan larangan aksi merger yang bersifat anti persaingan. Hal ini dikarenakan terjadinya resesi ekonomi (*the Great Depression*) pada tahun 1927 yang mengakibatkan runtuhnya pasar modal Amerika Serikat. Kebangkitan pasar modal sendiri mulai terlihat dengan diundangkannya beberapa produk legislasi lain, seperti *Celler-Kefauver Act 1950* dan *Anti Takeover Laws* yang memperkuat keberlakuan *Clayton Act*.

Secara umum, merger atau yang dalam peraturan perundang-undangan Indonesia dikenal dengan istilah penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan, dapat diartikan sebagai penggabungan perusahaan; bergabungnya dua atau lebih pelaku usaha independen; atau berintegrasinya kegiatan yang dilakukan oleh dua pelaku usaha secara menyeluruh dan permanen. Adapun Henry Black memberikan batasan pada aksi merger yang dimaksud yaitu sebagai berikut. [14] "*Merger is an amalgamation of two corporations pursuant to statutory provision in which one of the corporations survives and the other disappears. The absorption of one company by another, the former losing its legal identity and latter retaining its own name and identity and acquiring assets, liabilities, franchises, and powers of former, and absorbed company ceasing exist as separate business entity.*"

Aksi merger merupakan sebuah tindakan korporasi yang sewajarnya bertujuan mencapai keuntungan maksimum pada perusahaan (*profit maximization*).[15] Hal tersebut dapat terwujud apabila korporasi yang melakukan aksi merger dapat mengalokasikan penggunaan sumber daya yang ada secara tepat guna dan efisien sehingga menciptakan produk atau teknologi baru yang bermanfaat bagi masyarakat. Tidak hanya memberikan dampak positif bagi pelaku usaha, tetapi aksi merger seperti itu juga akan menguntungkan konsumen dengan bertambahnya pilihan produk yang dapat dibeli.

Aksi merger dapat terjadi dalam 3 (tiga) bentuk, yaitu merger horizontal, merger vertikal, dan merger konglomerat. *Pertama*, merger horizontal ialah penggabungan dua perusahaan dengan lini usaha yang sama atau berada pada persaingan di industri yang sama.[16] *Kedua*,

merger vertikal adalah penggabungan yang melibatkan suatu tahapan operasional produksi yang berbeda, tetapi saling terkait satu sama lainnya.[16] *Ketiga*, merger konglomerat adalah penggabungan dua perusahaan yang tidak memiliki lini usaha yang sama atau tidak berada dalam persaingan dan tidak memiliki hubungan penjual-pembeli.[16]

Adanya pengawasan terhadap aksi merger bertujuan untuk menghalangi atau membatasi transaksi yang akan secara substansial mengurangi kompetisi (*substantially lessen competition*) sebagai akibat dari meningkatnya kekuatan pasar dari pelaku usaha yang melakukan merger. *Sine qua non* dari dilarangnya suatu merger adalah eksistensi dari hubungan kausalitas antara transaksi yang diperiksa dengan dampak negatif yang diperkirakan akan muncul terhadap iklim persaingan usaha.[1, p. 38] Risiko dari aksi merger antara kompetitor dapat terjadi karena adanya pengurangan persaingan di dalam pasar yang mempengaruhi pasar secara keseluruhan. Untuk itu, pasar akan lebih sedikit terorientasi pada konsumen dan jauh dari tujuan efisiensi, meskipun tanpa adanya pelanggaran hukum persaingan usaha.

Di Indonesia, ketentuan mengenai merger secara khusus diatur di dalam Pasal 28 Ayat (1) jo. Pasal 29 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999). Ketentuan tersebut berbunyi, "*Pelaku usaha dilarang melakukan penggabungan atau peleburan badan usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat.*"

Pengaturan aksi merger di Indonesia telah tertuang pada saat masih berlakunya Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas (UU No. 1 Tahun 1995) dalam Pasal 102 - 109 yang saat ini telah digantikan dengan Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas (UU No. 40 Tahun 2007). Adanya pengaturan ini menunjukkan bahwa Pemerintah telah menyadari dan memberikan perhatiannya terhadap aksi merger yang memiliki kaitan yang erat dengan permasalahan-permasalahan potensial dalam bidang hukum persaingan usaha. Pasal 126 ayat (1) huruf c UU No. 40 Tahun 2007 dengan tegas menyatakan bahwa perbuatan hukum penggabungan, peleburan, pengambilalihan, atau pemisahan wajib memperhatikan kepentingan masyarakat dan persaingan sehat dalam melakukan usaha. Adapun hal-hal teknis dan prosedural dalam aksi merger tersebut diakomodasi dalam peraturan pelaksanaannya, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1998 tentang Tata Cara Penggabungan, Peleburan, dan

Pengambilalihan Perseroan Terbatas (PP No. 27 Tahun 1998).

Berdasarkan ketentuan Pasal 29 Ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999, para pelaku usaha yang melakukan aksi merger yang memenuhi persyaratan tertentu wajib melakukan notifikasi atas transaksi merger tersebut kepada otoritas persaingan, yang mana dalam hal ini adalah Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal transaksi tersebut berlaku efektif secara yuridis. Kewajiban notifikasi ini disebut dengan *post-merger notification*, sebagaimana prinsip pengawasan aksi merger yang dianut oleh otoritas persaingan di Indonesia. Kewajiban notifikasi ditujukan bagi pelaku usaha yang akan melakukan aksi merger dengan nominal transaksi di atas Rp5.000.000.000.000,00 (lima triliun rupiah) dan/atau nilai aset sebesar 2.500.000.000.000,00 (dua triliun lima ratus miliar rupiah). *Financial threshold* atau nilai ambang batas aset maupun penjualan yang dihitung sehingga sebuah merger wajib dilaporkan pada saat notifikasi kepada KPPU adalah nilai aset dan nilai penjualan di wilayah Indonesia (tidak termasuk ekspor), baik yang berasal dari dalam maupun penjualan yang bersumber dari luar wilayah Indonesia.

Lebih lanjut, melalui Pasal 23 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 (Perkom No. 3 Tahun 2019) mengatur bahwa transaksi Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan Saham dan/atau Aset Perusahaan yang memenuhi *financial threshold* dan terjadi di luar wilayah Republik Indonesia wajib menyampaikan notifikasi kepada KPPU, jika seluruh pihak atau salah satu pihak yang melakukan Penggabungan, Peleburan, atau Pengambilalihan Saham dan/atau Aset Perusahaan melakukan kegiatan usaha atau penjualan di Wilayah Republik Indonesia. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa hukum persaingan di Indonesia tidak menganut *effect doctrine*, yakni doktrin yang mengklaim hukum suatu negara terhadap aktivitas di luar wilayah negara tersebut yang menimbulkan dampak negatif terhadap negara yang bersangkutan. Perhatian KPPU berdasarkan Perkom No. 3 Tahun 2019 bukan pada aksi merger yang berakibat timbulnya dampak negatif, tetapi cukup mengakibatkan dampak langsung pada pasar Indonesia. Hal ini jelas telah mengafirmasi kemungkinan penerapan prinsip ekstrateritorialitas hukum persaingan

usaha Indonesia dalam konteks pengawasan merger terhadap perusahaan yang didirikan berdasarkan yurisdiksi negara lain karena berkenaan dengan yurisdiksi KPPU dalam memeriksa merger yang dianggap berpotensi anti persaingan.

Sebagai upaya mengoptimalkan penerapan sistem *post-merger notification* yang berlaku di Indonesia, KPPU memberikan fasilitas konsultasi bagi pelaku usaha yang akan melakukan aksi merger. Fasilitas konsultasi ini bertujuan untuk meminimalisasi risiko dugaan pelanggaran transaksi yang berpotensi mengakibatkan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Untuk itu, konsultasi bersifat sukarela dengan mengajukan formulir penilaian transaksi dan dokumen rencana aksi merger kepada KPPU sebelum transaksi berlaku efektif secara yuridis. Formulir dan dokumen yang diterima oleh KPPU akan dilakukan penilaian yang berupa saran, bimbingan, dan/atau pendapat tertulis mengenai rencana aksi merger terkait. Meskipun demikian, sifat kesukarelaan perihal konsultasi tersebut tidak menghapus kewajiban bagi pelaku usaha untuk memberikan notifikasi kepada KPPU atas suatu aksi merger, serta tidak menghapus kewenangan KPPU untuk melakukan penilaian atas suatu transaksi pasca berlakunya transaksi merger secara yuridis. Selanjutnya, Pasal 3 PP No. 57 Tahun 2010 mengatur mengenai penilaian atas notifikasi yang diberikan KPPU dilakukan dengan menggunakan analisis konsentrasi pasar, hambatan masuk pasar, potensi perilaku anti persaingan, efisiensi, dan/atau kepailitan.

Pada praktiknya, otoritas persaingan dapat memberlakukan pengecualian (*exception*) dalam kondisi-kondisi tertentu di mana aksi merger diperlukan untuk menjamin kelangsungan hidup suatu perusahaan (*rescue merger*). Untuk mendapatkan izin merger tersebut, para pihak mengajukan apa yang disebut dengan *failing firm defense* (FFD), yakni pelaku usaha yang terlibat harus dinyatakan tengah berada dalam kondisi di ambang kebangkrutan (*nearly failing/financially distressed*). Pada dasarnya, *rescue merger* dengan doktrin FFD ini merupakan aksi merger yang bersifat anti-persaingan, tetapi aksi merger diperbolehkan sepanjang hal tersebut merupakan urgensi dan apabila tidak dilakukan maka struktur pasar pada masa yang akan datang akan semakin memburuk dan membahayakan, serta besarnya kemungkinan keluarnya badan usaha yang akan melakukan aksi merger dari pasar apabila aksi ini tidak dilakukan. Dengan kata lain, pemberlakuan aksi merger mungkin lebih pro-kompetitif daripada hanya membiarkan suatu perusahaan gagal,

meskipun kekuatan pasar meningkat dari entitas yang dihasilkan karena tidak ada lagi alternatif anti-persaingan yang tersedia. Kondisi ini merupakan kondisi khusus yang berkaitan dengan kesulitan finansial *non-transitory* yang memaksa perusahaan keluar dari pasar dalam waktu dekat sehingga ketahanan ekonomi dan finansial menjadi pertimbangan atas persetujuan transaksi aksi merger.

Terhadap rencana aksi merger yang akan dilakukan oleh pelaku usaha, KPPU sebagai otoritas persaingan melakukan suatu penilaian awal, yaitu analisis terhadap aksi merger yang berdampak terhadap persaingan usaha di industri dan/atau pasar, sebagaimana diatur di dalam Pasal 16 Perkom No. 3 Tahun 2019. Penilaian awal dilakukan dengan melihat perubahan derajat konsentrasi pasar dengan menggunakan beberapa parameter, misalnya dengan menggunakan Konsentrasi Rasio (CRn) dan spektrum *Hirschman-Herfindahl Index* (HHI). [16, p. 228] Selain itu, penilaian ini juga dapat dilakukan melalui analisis pasar bersangkutan, yakni dengan meninjau suatu produk dari aspek kegunaan, karakteristik, dan harganya, serta melihat di area mana saja pasar produk tersebut saling bersaing satu sama lain. Analisis ini dilakukan berdasarkan regulasi yang berlaku, data sekunder yang tersedia, dan keterangan dari asosiasi pelaku usaha, pelaku usaha, konsumen, dan/atau *proxy* konsumen.[16, p. 227] Melalui penilaian awal ini, KPPU dapat menentukan apakah suatu merger secara *prima facie* membawa konsekuensi yang signifikan terhadap pasar dan iklim persaingan usaha.

Setelah melalui penilaian awal, praktik penilaian terhadap rencana aksi merger yang dilakukan oleh otoritas persaingan di banyak negara dilanjutkan dengan *substantive test*. Dalam hal ini, aksi merger harus dicegah atau dibatalkan apabila aksi merger menimbulkan atau menguatkan posisi dominan (*Dominance Position Test* dan *Significant Impede Effective Competition Test*), berpotensi mengurangi persaingan (*Substantion Lessening of Competition Test*), dan/atau merugikan kepentingan umum (*Public Interest Test*).[16, pp. 223-226] Sementara itu, hukum persaingan usaha di Indonesia mengenal penilaian menyeluruh sebagai lanjutan dari penilaian awal apabila suatu aksi merger memiliki dampak terhadap persaingan usaha di industri dan/atau pasar. Sebelumnya, penilaian menyeluruh dilakukan dengan mempertimbangkan hal-hal seperti hambatan masuk pasar, potensi perilaku anti persaingan, efisiensi, dan/atau keadilan. Namun, ketentuan tersebut dicabut dan digantikan dengan Perkom No. 3 Tahun 2019 yang mengatur bahwa penilaian oleh KPPU dilakukan berdasarkan ada

tidaknya dampak suatu aksi merger terhadap persaingan usaha di industri dan/atau pasar. Adapun analisis dampak aksi merger juga menjadi salah satu dokumen pendukung yang disampaikan oleh pelaku usaha bersama-sama dengan penyampaian notifikasi kepada KPPU, yakni memuat paling sedikit estimasi pangsa pasar para pihak, pasar yang terdampak terkait dengan transaksi, dan manfaat transaksi bagi para pihak.

Meskipun peraturan perundang-undangan di Indonesia mengenai aksi merger tidak mengatur secara tegas pendekatan yang digunakan dalam melakukan penilaian rencana aksi merger, UU No. 5 Tahun 1999 menggunakan unsur “menghambat pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing untuk memasuki pasar bersangkutan” dalam mendefinisikan posisi dominan, serta “pemusatan kekuatan ekonomi” dalam mendefinisikan praktik monopoli. Sedangkan, UU No. 5 Tahun 1999 secara tegas menyatakan bahwa aksi merger yang dilakukan dengan kepentingan umum tidak dapat dibenarkan. Oleh karena itu, eksistensi suatu otoritas persaingan memiliki peranan yang penting dalam menimbang kepentingan penegakan hukum persaingan usaha (*competition law enforcement*) dengan *social cost* (*Coase Theorem*) yang akan timbul apabila suatu ketentuan hukum persaingan usaha yang dikecualikan keberlakuannya.[17]

### **Asas Keseimbangan Kepentingan dalam Hukum Persaingan Usaha**

Dalam konteks hukum persaingan usaha, asas keseimbangan kepentingan dapat didefinisikan sebagai suatu asas yang melindungi, menyelaraskan, dan menciptakan keseimbangan dengan tidak hanya memperhatikan kepentingan pelaku usaha semata, tetapi juga kepentingan umum. Keseimbangan yang dimaksud terbentuk dari hubungan timbal balik antara kedua kepentingan, yakni dapat berupa hubungan kepentingan antar pelaku usaha dan hubungan kepentingan antara pelaku usaha dengan kepentingan umum.

Keseimbangan kepentingan antar pelaku usaha ditujukan untuk menciptakan ekosistem persaingan usaha yang sehat dengan memberikan porsi kepentingan dan kedudukan yang sama, baik dalam hukum maupun dalam ekonomi. Penerapan bentuk asas ini tertuang di dalam pengaturan hukum persaingan usaha di Kanada, yakni pada *Competition Act of 1986* atau yang pada prinsipnya disebut dengan *utilitarian balancing*. Pada dasarnya, suatu aksi merger diperbolehkan oleh otoritas persaingan apabila aksi merger yang telah dilakukan atau yang akan diajukan dapat membawa efisiensi

yang lebih besar pada perusahaan. Otoritas persaingan diminta untuk mempertimbangkan apakah keuntungan efisiensi tersebut dapat menghasilkan: (a) peningkatan yang signifikan dalam nilai ekspor riil; atau (b) peningkatan substitusi yang signifikan dari produk dalam negeri untuk produk impor. Pendekatan atas dasar keseimbangan kepentingan yang diterapkan oleh Kanada ini mempertimbangkan pasar domestiknya yang tergolong kecil sehingga memungkinkan suatu perusahaan untuk mengeksploitasi pasar dan menjadi kompetitif secara internasional. Untuk itu, konsolidasi atau penggabungan lebih sering diterapkan dibandingkan dengan persaingan antar pelaku usaha.

Meskipun demikian, *utilitarian balancing* ini banyak menuai kritik dengan berbagai kelemahannya. Hal itu dikarenakan seandainya efisiensi muncul dari pengurangan biaya produksi marjinal, maka tidak menjamin bahwa penekanan biaya yang dilakukan oleh perusahaan akan bermanfaat bagi masyarakat. Mengingat banyaknya anggapan bahwa tindakan monopoli cenderung menginvestasikan sebagian dari asetnya ke dalam kegiatan lobi untuk menjaga hambatan masuk lebih tinggi daripada yang seharusnya.[18] Hal itu yang kemudian menjadi pertimbangan dalam perkara Superior Propane, dimana otoritas persaingan Kanada memperhitungkan kemungkinan pertukaran antara efisiensi dan kemungkinan dampak anti persaingan. Dampak anti persaingan ini tidak hanya menimbulkan kerugian pada alokasi efisiensi, tetapi juga kerugian secara sosial dari transfer kekayaan konsumen kepada para pemasok sehingga bergeser pada pendekatan "*balancing weights*".

Di sisi lain, penerapan asas keseimbangan kepentingan dengan pendekatan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dengan kepentingan umum tertuang dalam pengaturan hukum persaingan usaha Uni Eropa yang disebut dengan *consumer welfare balancing*. Penerapan asas ini sejatinya mencegah serangkaian manfaat ekonomi bagi perusahaan dengan mengorbankan serangkaian manfaat ekonomi lainnya bagi konsumen.[19] Dengan memahaminya melalui sudut pandang perhitungan efisiensi ekonomi, pendekatan *consumer welfare balancing* berfokus pada hasil dari *market exchanges* dan mempertimbangkan dampaknya terhadap kesejahteraan masyarakat atau konsumen secara agregat. Hal itu dilakukan dengan menghitung keuntungan dan kerugian yang berdampak bagi kesejahteraan masyarakat dengan mengizinkan kesepakatan khusus di antara para pelaku usaha. Dalam pemahaman pada pendekatan ini, perjanjian an-

tar pelaku usaha yang mengarah pada kenaikan harga, pembatasan output, atau pembatasan inovasi dianggap merugikan kesejahteraan konsumen. Claasen dan Gebrandy membahas berbagai alternatif standar *consumer welfare* yang dapat diterapkan, yaitu (a) "*broad consumer welfare standard*", yang secara tidak langsung akan mempertimbangkan kepentingan non-ekonomi, tetapi terkait langsung dengan pasar yang relevan dan diperoleh konsumen dari pasar tersebut; (b) "*inclusive welfare standard*", yang akan mempertimbangkan kepentingan non-ekonomi secara langsung meskipun hal ini tidak mempengaruhi konsumen pasar yang relevan; dan (c) *capability approach*, yang dikembangkan oleh ekonom Amartya Sen dan filsuf Martha Nussbaum sebagai alternatif pendekatan utilitarian dalam ekonomi kesejahteraan dan teori keadilan.[19]

Lebih jauh lagi, semakin banyak ditemukan gagasan mengenai kepentingan umum yang dimaksud di dalam asas keseimbangan kepentingan. Adanya diskursus baru menyatakan bahwa kepentingan umum tidak selalu mengacu pada kepentingan konsumen saja, tetapi juga merujuk pada kepentingan nonekonomi. Hal ini dapat dimaknai bahwa harus ada upaya untuk menciptakan keseimbangan antara kepentingan ekonomi dan kepentingan nonekonomi oleh para pelaku persaingan usaha. Kepentingan nonekonomi yang penting untuk diperhatikan diantaranya mencakup (a) perlindungan tenaga kerja; (b) standar kesehatan; dan (c) perlindungan lingkungan dan hewan.[20]

Dalam konteks hukum persaingan usaha di Indonesia, asas keseimbangan kepentingan merupakan asas yang secara eksplisit disebutkan dalam pelaksanaan penegakan hukum persaingan usaha, yaitu dalam ketentuan Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1999. Ketentuan tersebut berbunyi, "*Pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum.*" Asas keseimbangan kepentingan dimaksudkan untuk menyelaraskan pranata-pranata hukum dan asas-asas pokok hukum perjanjian yang dikenal di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) yang berdasarkan pemikiran dan latar belakang individualisme serta cara pandang bangsa Indonesia.[21]

Penerapan asas keseimbangan kepentingan dengan pendekatan keseimbangan hubungan antara pelaku usaha dengan kepentingan umum tercantum dalam Penjelasan UU No. 5 Tahun 1999. Sementara itu, asas keseimbangan kepentingan dengan pendekatan keseimbangan hubungan antar pelaku usaha di dalam

norma ketentuan Pasal 12 UU No. 5 Tahun 1999 sebagai berikut.

*"Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk melakukan kerja sama dengan membentuk gabungan perusahaan atau perseoran yang lebih besar, dengan tetap menjaga dan mempertahankan kelangsungan hidup masing-masing perusahaan atau perseoran anggotanya, yang bertujuan untuk mengontrol produksi dan/atau pemasaran atas barang dan/atau jasa sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat."*

Pasal di atas mengatur bahwa pelaku usaha tidak diperbolehkan melakukan penggabungan perusahaan dengan pelaku usaha lain apabila secara terang atau patut diduga bertujuan untuk mengendalikan produksi atau pemasaran atas suatu barang dan/atau jasa. Pasal ini memberikan perlindungan dengan menyeimbangkan atau menyelaraskan kepentingan antar pelaku usaha yang dikhawatirkan akan merugikan pelaku usaha lain atau pesaing yang tidak termasuk dalam penggabungan tersebut.

Selain didorong oleh kepentingan perusahaan atau pelaku usaha sendiri demi mempertahankan perusahaannya, maka penting bagi pelaku usaha dalam menyusun suatupencanaaksimergeruntukmemperhatikan kepentingan antar pelaku usaha dan kepentingan umum sehingga memenuhi asas keseimbangan kepentingan. Kepentingan antar pelaku usaha dilakukan dengan menghindari pelanggaran yang ditentukan dalam undang-undang, seperti kartel, praktik monopoli, dan posisi dominan. Sedangkan, kepentingan umum bagi konsumen dilakukan dengan tidak menghalangi konsumen memperoleh barang dan/atau jasa yang bersaing, baik dari segi harga maupun kualitas, dan tidak menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya itu. Selain itu, kepentingan nonekonomi sepatutnya mendapatkan atensi yang signifikan pada dewasa ini seiring dengan berkembangnya prinsip *sustainable development* di kalangan para pelaku usaha. Misalnya, konsep *Environmental, Social, and Governance Investing (ESG Investing)* yang merupakan salah satu bentuk *sustainable investing* dengan mempertimbangkan faktor lingkungan, sosial, dan tata kelola perusahaan untuk menilai kinerja investasi atau perusahaan dan dampaknya secara keseluruhan. Dengan demikian, kepentingan para pihak ketiga (*third-parties*) tidak dirugikan oleh iklim persaingan usaha yang ditimbulkan setelah adanya aksi merger.

## Pelanggaran Penegakan Hukum

Dalam rangka mewujudkan tujuan hukum—*kepastian, keadilan, dan kemanfaatan*, penegakan hukum memiliki posisi dan peranan yang strategis. Penegakan hukum tidak lagi hanya berdasarkan pada kesepakatan mengenai nilai atau norma yang ditetapkan oleh pembuat kebijakan. Melainkan, hukum merupakan subsistem yang terikat secara komplementer dengan kondisi masyarakat sehingga oleh karenanya tidak dapat berdiri sendiri.

Sebagaimana adagium hukum yang diungkapkan oleh Marcus Tullius Cicero, *Ubi Societas Ibi Ius*, bahwa di mana ada masyarakat, maka di situ ada hukum. Pada prinsipnya, hukum yang hidup dan berlaku di masyarakat berasal dari masyarakat itu sendiri dengan tujuan dapat meminimalisasi atau menyelesaikan permasalahan yang ada. Meskipun paradigma hukum masih didominasi oleh dogmatik positivisme yang memahami hukum sebagai hal yang normatif, tetapi tidak dapat dihindari bahwa hukum merupakan perwujudan dari kenyataan sosial dan mempertimbangkan keadilan pada realitas publik. Oleh karena itu, perubahan yang terjadi dalam masyarakat sangat memengaruhi dinamika hukum yang berkembang di masyarakat.

Kejadian-kejadian yang terjadi di luar kendali dan tidak dihendaki oleh masyarakat dapat menjadi alasan atas diberlakukannya pelanggaran penegakan hukum. Hal ini dilakukan tanpa menyampingkan prinsip-prinsip dan tujuan utama hukum, khususnya kemanfaatan hukum terhadap kebutuhan masyarakat. *Impediment* atau halangan didefinisikan sebagai perubahan keadaan yang tidak dapat diharapkan secara wajar untuk diperhitungkan sehingga membuat kinerja menjadi terlalu berat, sebagaimana didefinisikan di dalam Pasal 79 *Convention on Contracts for the International Sale of Goods (CISG)*. *Impediment* dikenal di beberapa bidang hukum. Dalam hal hukum kontrak, hal tersebut dikenal dengan *force majeure*.

*Force majeure* merupakan konsep yang berasal dari hukum Romawi yang memberikan pembebasan tanggung jawab atas non-kinerja dalam peristiwa yang tidak terduga atau di luar kendali para pihak. Istilah *force majeure* dijelaskan dalam hukum Perancis sebagai peristiwa yang mencegah pihak dari kinerja yang tak tertahankan dan tak terduga. Sementara itu, International Chamber of Commerce (ICC) memberikan definisi terkait *force majeure* melalui publikasi revisi *Force Majeure Clause* yang dirilisnya pada tahun 2020 sebagai berikut.

"Definition. 'Force majeure' means the occurrence of an event or circumstance ('Force majeure Event') that prevents or impedes a party from performing one or more of its contractual obligations under the contract, if and to the extent that the party affected by the impediment ('the Affected Party') proves:

- a. that such impediment is beyond its reasonable control; and
- b. that it could not reasonably have been foreseen at the time of the conclusion of the contract; and
- c. that the effects of the impediment could not reasonably have been avoided or overcome by the Affected Party."

Sebagai konsekuensi dari adanya *force majeure*, terdapat perbedaan dalam penerapan *impediment* yang sementara dan *impediment* yang berjangka panjang. Jika ada *impediment* sementara, maka kewajiban para pihak tetap harus dipenuhi. Sedangkan dalam hal *impediment* berjangka panjang, timbul pengecualian atau pelonggaran kewajiban para pihak. Sementara itu, di negara-negara yang menganut sistem hukum *common law* tidak mengenal adanya *force majeure*. Melainkan, mereka memiliki konsep serupa dalam hal pembebasan tanggung jawab karena adanya keterpaksaan atau perubahan keadaan. Misalnya, Inggris mengenal *doctrine of frustration* yang membebaskan para pihak untuk tidak tampil ketika kinerjanya berbeda dari apa yang diperjanjikan di awal karena adanya perubahan keadaan.[22] Berdasarkan hal tersebut, norma-norma hukum di berbagai yurisdiksi menyadari dan menyepakati bahwa adanya kejadian luar biasa yang menghalangi sebagian besar aktivitas masyarakat di berbagai sektor dapat menjadi rasionalisasi atas pelonggaran penegakan hukum.

## Hasil Penelitian dan Pembahasan

### Tindakan Otoritas Persaingan Usaha dalam Pelonggaran Pengawasan Aksi Merger

Pandemi global *Coronavirus Disease 2019* (COVID-19) yang mulai merambah dunia sejak pada tahun 2019 menghadirkan kekhawatiran masyarakat lantaran cepatnya penyebaran virus yang melintas ke sejumlah negara. Hal ini memaksa para pembuat kebijakan menerapkan pembatasan sosial yang berujung pada perlambatan segala aktivitas perekonomian dan sosial di tengah masyarakat. Adanya kebijakan pembatasan sosial tersebut kemudian memicu resesi ekonomi dan menyebabkan kerugian di berbagai sektor. Pandemi COVID-19 yang terjadi lalu ditetapkan sebagai kejadian luar biasa sehingga dikeluarkannya berbagai kebijakan pelonggaran penegakan hukum.

Pandemi COVID-19 telah mendapat perhatian serius oleh International Monetary Fund (IMF) yang memperingatkan bahwa prospek pemulihan pasca pandemi diproyeksikan berjalan lebih lambat, bahkan masih dalam ketidakpastian mengingat penularan virus yang tidak terduga dalam jangka pendek. Pandemi yang mengakibatkan krisis di berbagai aspek kemudian mengundang aksi solidaritas dari para pemangku kepentingan beserta jajaran birokrasi untuk menghindari jatuhnya perekonomian ke jurang resesi yang lebih dalam lagi. Dalam hal persaingan usaha, otoritas persaingan turut bergerak sejalan dengan kebijakan Pemerintah dalam penanganan krisis ekonomi.

*Competition & Markets Authority (CMA)*/ Otoritas Persaingan dan Pasar di Inggris merupakan salah satu otoritas persaingan yang sejak awal telah menggulirkan kebijakan dalam rangka menyikapi pemulihan ekonomi akibat pandemi dengan membantu Pemerintah memberikan pelonggaran kepada sektor-sektor usaha yang terdampak.[23] Pada saat pandemi mulai memengaruhi aktivitas ekonomi hingga mengganggu rantai pasokan (*supply chain*), CMA memberikan kelonggaran terhadap pelaku usaha atau perusahaan yang bersaing dengan memperbolehkan kerja sama untuk menjaga pasokan sehingga kebutuhan masyarakat dapat terpenuhi. Tingginya permintaan terhadap produk-produk dan alat kesehatan selama babak awal pandemi kian meningkat dan berakibat pada kenaikan harga pasar. Hal ini yang menjadi pertimbangan utama oleh CMA untuk memberlakukan pelonggaran yang patut dimaknai sebagai langkah untuk menyelamatkan pasar, bukan sebagai gerbang terhadap aksi-aksi terlarang dalam persaingan usaha.[23]

Di samping itu, pandemi COVID-19 tidak serta-merta mendorong diberlakukannya pelonggaran atas standar yang digunakan untuk menilai merger atau standar investigasi CMA. CMA menilai bahwa hal yang terpenting adalah menjaga persaingan di pasar melalui investigasi merger yang ketat untuk melindungi kepentingan konsumen dalam jangka panjang. Investigasi merger CMA sejatinya berorientasi pada masa depan dan berbasis bukti, serta dampak COVID-19 akan diperhitungkan dalam penilaian substantif aksi merger. Investigasi pengawasan aksi merger biasanya melihat bagaimana pengaruhnya terhadap jangka pendek dan mempertimbangkan dampak struktural jangka panjang yang mungkin terjadi. [24] Bahkan, fluktuasi ekonomi jangka pendek yang signifikan di seluruh industri mungkin tidak cukup untuk menyampingkan kekhawatiran bahwa perubahan struktural permanen di pasar

akibat aksi merger dapat meningkat.

Sebagaimana telah dijelaskan di awal bahwa pengaturan mengenai pengawasan aksi merger di Indonesia telah diamanatkan melalui UU No. 5 Tahun 1999 dengan Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) sebagai satu-satunya otoritas persaingan di Indonesia sebagai lembaga pengawas untuk mengontrol iklim persaingan usaha yang sehat dan stabil. KPPU sebagai otoritas yang berwenang turut bergerak sejalan dengan kebijakan Pemerintah dalam mendukung pelaksanaan tugas Komite Penanganan COVID-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional. Melalui kebijakan-kebijakan yang ditetapkan dalam Peraturan KPPU Nomor 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 (Perkom No. 3 Tahun 2020), KPPU memberikan relaksasi penegakan hukum terhadap sektor penanganan COVID-19. Pasal 5 Perkom No. 3 Tahun 2020 menentukan bahwa relaksasi dilakukan terhadap pelaksanaan pengadaan barang dan/atau jasa yang memenuhi kriteria kebutuhan medis dan/atau penyediaan fasilitas penunjang penanganan COVID-19, seperti pengadaan obat, pengadaan vaksin, pembangunan rumah sakit darurat penanganan COVID-19, penunjukan hotel atau gedung dalam rangka isolasi dan penanganan COVID-19, dan/atau pengadaan kebutuhan medis atau fasilitas penunjang lainnya dalam rangka penanganan COVID-19, serta penyaluran bantuan sosial dan jaring pengaman sosial Pemerintah kepada masyarakat. Tidak hanya itu, Pasal 6 Perkom No. 3 Tahun 2020 mengatur relaksasi juga dapat dilakukan terhadap rencana perjanjian dan/atau kegiatan yang menggunakan Posisi Dominan yang bertujuan untuk penanganan COVID-19 atau meningkatkan kemampuan ekonomi pelaku usaha dalam menjalankan usahanya. Berbagai relaksasi tersebut diberlakukan dengan tujuan dapat mengakselerasi proses penanganan COVID-19 dan mendukung program Pemulihan Ekonomi Nasional dengan memberikan kemudahan bagi pelaku usaha yang terdampak seraya tetap memperhatikan kaidah-kaidah persaingan usaha yang ada. Adapun relaksasi-relaksasi itu diberikan sampai dengan peraturan tersebut dicabut atau tidak dibutuhkan lagi.

Di sisi lain, banyak otoritas persaingan dunia yang mengeluarkan pedoman kepada perusahaan tentang pelonggaran teknis notifikasi dan penilaian aksi merger dalam menanggapi penyusutan ekonomi akibat pandemi COVID-19.[25] Pelonggaran

pengawasan terhadap rencana aksi merger ini bertujuan untuk melindungi, mempertahankan, dan meningkatkan kemampuan ekonomi pelaku usaha dalam menjalankan usahanya dengan tanpa melanggar kaidah-kaidah persaingan usaha yang ada. Hal ini merupakan bentuk penyesuaian prosedural yang bertujuan untuk mengurangi dampak dari tindakan penutupan transaksi merger.

Dengan menyesuaikan kondisi yang diakibatkan pandemi COVID-19, KPPU sebagai otoritas yang mengawasi aksi merger badan usaha memberikan relaksasi atau pelonggaran terhadap 2 (dua) jangka waktu kewajiban pelaku usaha. Pelonggaran yang diberlakukan tersebut terkait dengan kewajiban penyampaian notifikasi merger dan akuisisi oleh pelaku usaha dan kewajiban penyampaian tanggapan atas Peringatan Tertulis dalam pelaksanaan kemitraan. Melalui Perkom No. 3 Tahun 2020, dijelaskan bahwa transaksi penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan saham dan/atau aset perusahaan diberikan berupa penambahan waktu perhitungan kewajiban notifikasi menjadi 60 (enam puluh) hari setelah transaksi berlaku efektif secara yuridis. Dalam hal ini, KPPU memberikan tambahan waktu sebanyak 30 (tiga puluh) hari kerja dari kewajiban notifikasi selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari kerja sejak tanggal aksi merger berlaku efektif secara yuridis sebagaimana dimaksud dalam Pasal 29 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999 jo. Pasal 5 ayat (1) PP No. 57 Tahun 2010.

### **Pengaruh Pelonggaran Pengawasan Aksi Merger terhadap Pemulihan dan Ketahanan Ekonomi Ditinjau dari Asas Keseimbangan Kepentingan**

Adanya kebijakan pelonggaran pengawasan aksi merger menuai pro dan kontra dalam diskursus publik. Dalam kondisi normal, aksi merger dapat saja memberikan pengaruh positif terhadap pasar ketika berhasil mengalokasikan dan mengoptimalkan penggunaan sumber daya secara efektif dan efisien sehingga dapat menciptakan produk atau teknologi baru yang dapat menyelesaikan permasalahan-permasalahan di tengah masyarakat. Misalnya, dalam hal aksi merger antara perusahaan baru (*new comer*) yang memiliki minim dana dan teknologi tinggi dengan perusahaan yang besar dengan kelebihan dana yang juga besar (*incumbent company*). Melalui aksi merger yang dilakukan, perusahaan hasil merger akan memiliki kemampuan untuk menciptakan produk baru dengan menggunakan sumber daya teknologi yang dimiliki oleh perusahaan baru dan menggunakan sumber dana yang dimiliki oleh perusahaan yang besar tersebut.[28] Hal ini bu-

kan hanya menguntungkan produsen dengan meningkatnya efisiensi perusahaan, tetapi juga akan menguntungkan konsumen akibat bertambahnya pilihan produk yang dapat dibeli. Bahkan, keberadaan teknologi-teknologi baru dapat mendorong tingkat kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan (*consumer welfare*). [28]

Di samping itu, dalam kondisi normal aksi merger dapat pula memberikan pengaruh negatif yang berakibat langsung terhadap iklim persaingan ketika aksi merger tersebut mendorong terjadinya posisi dominan suatu perusahaan sehingga meniadakan tekanan persaingan. Akibatnya, iklim persaingan tersebut memiliki kecenderungan untuk menciptakan distorsi pasar dengan menaikkan harga barang dan/atau jasa dari perusahaan yang bersangkutan. Di sisi lain, risiko tersebut juga dapat timbul dari suatu merger antara perusahaan yang menghasilkan produk dengan pembeda di antara produk-produk lain (*differentiated product*) yang beredar di pasar. Peristiwa merger itu akan membatasi pilihan konsumen sehingga konsumen tidak dapat mengganti dan mengalihkan barang kepada produsen yang lain, apabila terjadi kenaikan harga atas produk tersebut karena tidak ada barang pengganti yang dapat ditemukan di dalam pasar. Tidak hanya itu, aksi merger juga seringkali menghadirkan inefisiensi pada perusahaan pasca berlangsungnya proses merger tersebut. Peristiwa tersebut umumnya merupakan akibat dari perusahaan yang berada dalam posisi dominan sehingga pelaku usaha merasa tidak perlu menciptakan inovasi baru. Dalam kondisi demikian, konsumen menjadi pihak yang paling dirugikan karena dipaksa untuk membayar harga yang tidak seharusnya atau tidak sebanding antara nilai barang dan harga. Untuk itu, otoritas persaingan harus menggunakan alat advokasi dan kewenangannya untuk menyikapi potensi-potensi yang dapat merusak mekanisme pasar akibat aksi merger oleh badan usaha. [26]

Dalam kondisi krisis ekonomi, aksi merger menimbulkan pengaruh positif dan negatif yang lebih komprehensif dibandingkan dengan aksi merger yang dilakukan oleh pelaku usaha dalam kondisi normal. Krisis yang terjadi akibat pandemi COVID-19 telah memperlambat perekonomian global secara tiba-tiba dan berdampak pada beberapa sektor sekaligus. Seluruh industri, seperti penerbangan, transportasi, perhotelan, dan pariwisata, mengalami krisis yang mungkin belum pernah terjadi sebelumnya dalam skala global.

Peningkatan tajam perusahaan-perusahaan yang melakukan aksi merger pada masa krisis ekonomi akibat pandemi

COVID-19 membuka kemungkinan akan terpicunya konsentrasi baru yang hadir di dalam pasar. Pesatnya peningkatan aksi merger tersebut dapat saja disambut secara positif dan menganggapnya sebagai upaya dalam meminimalisasi dampak-dampak kemerosotan ekonomi yang jauh lebih besar untuk jangka panjang, seperti meningkatnya pemutusan hubungan kerja secara besar-besaran atau melesatnya angka pengangguran akibat banyaknya perusahaan atau pelaku usaha yang berada dalam kondisi stagnan bahkan pailit sehingga berujung pada terciptanya konsentrasi baru di dalam pasar. Tentunya aksi merger yang dilakukan di tengah krisis ini menimbulkan konsekuensi logis pada eksistensi para pelaku usaha yang terlibat dapat terjaga dalam jangka panjang dan menjamin konsumen tetap memiliki opsi sampai di kemudian hari.

Pada dasarnya, pasar yang efisien merupakan hasil alami dari mekanisme pasar, yakni dinamika masuknya sejumlah perusahaan baru yang lebih efisien atau lebih inovatif, dan turunnya jumlah perusahaan yang kurang efisien atau kurang inovatif. Akan tetapi, di tengah kondisi krisis ekonomi, aksi merger tidak lagi semata-mata dipandang sebagai cara jitu bagi perusahaan untuk keluar dari pasar tanpa mempertimbangkan banyak hal yang akan terjadi setelahnya. Terlepas dari harapan penekanan kemerosotan ekonomi jangka panjang, suatu aksi merger tetap perlu dilakukan penilaian dan peninjauan yang cermat. Tanpa penilaian tentang aksi merger yang ekstensif, timbul risiko serius bahwa krisis ekonomi akan mengakibatkan konsentrasi pasar dan kekuatan pasar yang lebih tinggi di beberapa sektor. Hal demikian dapat berujung pada kenaikan harga, mengganggu inovasi dan produktivitas, serta memperburuk kesenjangan yang ada.

Pada saat yang sama, ketidakpastian ekonomi yang tak tertandingi akan berarti bahwa otoritas persaingan akan menghadapi sejumlah tantangan utama dalam pelaksanaan pengawasan aksi merger mereka. Ketidakpastian tentang bagaimana pasar akan berkembang pasca krisis muncul karena belum pernah terjadi sebelumnya (*unprecedented*). Untuk menghadapi hal ini, otoritas persaingan perlu mempertimbangkan akibat dari aksi merger terhadap beberapa skenario alternatif di masa depan. Otoritas persaingan dapat menjangkau entitas dan regulator Pemerintah yang mengkaji dinamika pasar dan dampak yang terjadi akibat adanya krisis. Mengingat, krisis ekonomi yang diakibatkan pandemi COVID-19 memiliki dampak yang mungkin belum pernah terjadi sebelumnya dan tidak data historis pada sektor-sektor tertentu. Oleh karena itu, menjadi suatu

tantangan untuk mengumpulkan informasi yang tidak mudah diakses tentang perkembangan terkini, serta informasi yang dapat membantu untuk lebih memahami perkembangan pasar setelah melandanya pandemi COVID-19.

Pelonggaran pengawasan terhadap aksi merger merupakan suatu tantangan yang berpotensi menimbulkan lebih banyak lagi permasalahan persaingan usaha dalam jangka panjang. Merger horizontal dapat mengarah pada pembentukan perusahaan dengan kekuatan pasar yang dapat mendorong terjadinya kenaikan harga dan penurunan kualitas. Selanjutnya, aksi merger horizontal juga dapat menghalangi kesempatan untuk berinovasi sehingga menghambat manfaat persaingan dan pemulihan yang cepat setelah krisis. Perubahan pasar memberikan pengaruh yang besar terhadap kemungkinan bagi konsumen untuk beralih ke produsen lain, serta memberikan dampak terhadap suatu inovasi atau relevansi efisiensi. Di sisi lain, merger vertikal yang ditujukan untuk menyelamatkan rantai pasokan (*supply chain*) yang terganggu akibat krisis, memiliki potensi yang mengarah pada pembatasan konsumen dalam jangka panjang. Hal itu dimungkinkan apabila perusahaan yang terintegrasi memiliki daya untuk menetapkan harga yang lebih tinggi di pasar untuk produksi yang tidak lagi bersumber dari perusahaan independen. Terlebih lagi, beberapa merger juga dapat menghasilkan efek konglomerat. Misalnya, Pemerintah yang mempromosikan aksi merger antar perusahaan yang memproduksi barang substitusi akan memungkinkan kombinasi pengetahuan dan aset untuk meningkatkan interoperabilitas. Apabila perusahaan pasca merger tersebut menikmati posisi dominan dalam pasar, perusahaan itu mungkin terlibat dalam merger yang mengarah pada diskriminasi harga.[27] Dengan demikian, selain aksi merger dapat membawa pengaruh positif untuk pemulihan ekonomi nasional pada umumnya dan untuk pelaku usaha pada khususnya, aksi merger juga memberikan sejumlah pengaruh negatif jangka panjang, seperti timbulnya persaingan tidak sehat antar pelaku usaha dan keterbatasan ketersediaan pilihan bagi konsumen yang mengancam kesejahteraan masyarakat.

Relaksasi prosedural terkait pelonggaran kewajiban notifikasi oleh pelaku usaha yang mengajukan rencana aksi merger dipandang menjadi kebijakan yang diperlukan, tepat, dan proporsional dalam menanggapi krisis ekonomi akibat pandemi COVID-19. Relaksasi prosedural ini diberlakukan dalam hal pelonggaran kewajiban penyampaian notifikasi merger dan akuisisi oleh pelaku usaha dan kewajiban

penyampaian tanggapan atas Peringatan Tertulis dalam pelaksanaan kemitraan. Penambahan waktu penyampaian notifikasi merger tentu memberikan keuntungan bagi pelaku usaha yang melakukan aksi merger untuk menuntaskan segala urusan tata kelola perusahaan dan analisis dampak aksi merger sebelum menyampaikan notifikasi merger kepada KPPU. Meskipun demikian, kriteria-kriteria penilaian yang menjadi pertimbangan bagi KPPU untuk memberikan keputusan tidak turut diberikan pelonggaran lantaran pentingnya mencegah perubahan struktural pada iklim persaingan usaha yang berujung kerugian jangka panjang. Terlebih lagi, krisis COVID-19 berpotensi meningkatkan pengajuan rencana aksi merger yang juga berarti meningkatkan tekanan pada otoritas persaingan untuk mempercepat tinjauan pengawasan aksi merger. KPPU perlu terus memantau kondisi pasar secara mendalam untuk memastikan pengawasan merger yang akurat dalam menghadapi ketidakpastian yang lebih tinggi akibat krisis di masa mendatang. Oleh karena itu, menjadi suatu tantangan nyata bagi otoritas persaingan untuk melakukan peninjauan yang cepat dan cermat lantaran kemungkinan peningkatan jumlah permintaan aksi merger di pasar dengan konsentrasi tinggi, sementara memerlukan penilaian yang meluas dan mendalam mengenai pengaruh yang akan diakibatkan oleh aksi merger dalam jangka pendek, menengah, dan panjang pasca krisis akibat pandemi COVID-19.

Dasar diberlakukannya pelonggaran pengawasan aksi merger yang dilakukan oleh KPPU dilaksanakan dengan beberapa prinsip sebagaimana termuat dalam Pasal 4 Perkom No. 3 Tahun 2020, yaitu asas keadilan sosial; sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat; mendukung pelaku usaha; menerapkan kaidah-kaidah kebijakan yang penuh kehati-hatian, serta tata kelola yang baik, transparan, akseptatif, adil, dan akuntabel sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; serta tidak menimbulkan *moral hazard*. Pelonggaran pengawasan aksi merger sebagai kebijakan reformasi pemulihan ekonomi yang berdasarkan prinsip-prinsip tersebut sejatinya mengesawantahkan asas keseimbangan kepentingan sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 5 Tahun 1999 secara terang dan proporsional. Secara konkret, relaksasi prosedural yang diberikan oleh KPPU memberikan perlindungan bagi kepentingan pelaku usaha untuk mempertahankan eksistensi perusahaannya. Sedangkan, kebijakan standar penilaian suatu rencana aksi merger yang secara konsisten dilakukan oleh KPPU tanpa ada pelonggaran nilai, menun-

jukkan komitmennya untuk mempertahankan kepentingan umum. Pada akhirnya, suatu keputusan atas rencana aksi merger yang diajukan pada masa krisis pandemi COVID-19 harus ditinjau dan diperhitungkan dari banyak variabel yang mendasarinya sehingga cita-cita akan pemulihan dan ketahanan ekonomi nasional dapat tercapai.

## Kesimpulan

### Simpulan

Kemerosotan ekonomi akibat kejadian luar biasa pandemi COVID-19 menghendaki ketidakpastian akan perkembangan pasca-krisis karena belum pernah terjadi sebelumnya (*unprecedented*). Pandemi yang mengakibatkan krisis di berbagai aspek kemudian mengundang aksi solidaritas dari para pemangku kepentingan beserta jajaran birokrasi untuk menghindari jatuhnya perekonomian ke jurang resesi yang lebih dalam lagi. Untuk menghadapi hal ini, otoritas persaingan turut bergerak sejalan dengan kebijakan Pemerintah dalam penanganan krisis ekonomi dengan analisis yang komprehensif terkait berbagai akibat yang akan terjadi dari pesatnya aksi merger yang terjadi.

Otoritas persaingan seperti CMA di Inggris sejak awal telah menggulirkan kebijakan untuk menyikapi pemulihan ekonomi akibat pandemi dengan memberikan pelonggaran terhadap pelaku usaha yang terdampak. Mengingat permintaan produk-produk dan alat kesehatan yang meningkat di pasar, CMA memperbolehkan adanya kerja sama antara dua perusahaan atau lebih untuk menjaga pasokan sehingga kebutuhan masyarakat tetap terpenuhi. Sementara itu, penerapan pelonggaran persaingan usaha di Indonesia dilakukan terhadap pelaksanaan pengadaan barang dan/atau jasa pada sektor penanganan COVID-19, serta penyaluran bantuan sosial dan jaring pengaman sosial Pemerintah kepada masyarakat. Khususnya dalam hal aksi merger dan akuisisi, KPPU memberikan relaksasi atau pelonggaran pengawasan terhadap penambahan waktu kewajiban penyampaian notifikasi merger dan akuisisi oleh pelaku usaha, serta kewajiban penyampaian tanggapan atas Peringatan Tertulis dalam pelaksanaan kemitraan.

Secara umum, aksi merger yang dilakukan di tengah krisis ekonomi akibat pandemi COVID-19 akan memberikan konsekuensi logis positif dan negatif. Di satu sisi, aksi merger berdampak pada timbulnya konsentrasi baru yang hadir di dalam pasar sehingga dampak-dampak kemerosotan ekonomi yang lebih

besar pada jangka panjang dapat ditangani. Dalam hal ini, pelaku usaha yang terlibat dalam aksi merger dapat terjaga eksistensinya dan menjamin kepentingan konsumen untuk tetap memiliki opsi sampai di masa mendatang. Di lain sisi, ketidakpastian ekonomi akibat krisis mengenai bagaimana pasar akan berkembang akan menimbulkan sejumlah tantangan tersendiri. Pembentukan perusahaan baru dengan kekuatan pasar akan menghalangi kesempatan untuk berinovasi sehingga menghambat manfaat dari persaingan usaha yang sehat dan memiliki potensi yang mengarah pada keterbatasan ketersediaan pilihan bagi konsumen sehingga mengancam kesejahteraan masyarakat.

Di samping itu, relaksasi prosedural terkait pelanggaran kewajiban notifikasi pelaku usaha yang mengajukan rencana aksi merger memberikan keuntungan bagi pelaku usaha untuk menuntaskan segala urusan tata kelola perusahaan dan analisis dampak aksi merger sebelum menyampaikan notifikasi merger kepada KPPU. Terlebih lagi, KPPU secara konsisten memberlakukan standar penilaian yang sama layaknya pengawasan aksi merger yang dilakukan pada kondisi normal. Hal ini dilakukan untuk melindungi kepentingan umum dan kepentingan pelaku usaha lainnya demi menghindari adanya giringan pada persaingan usaha tidak sehat. Dengan demikian, pelonggaran pengawasan yang dilakukan oleh KPPU tetap memperhatikan dan berdasar pada asas keseimbangan kepentingan, yakni kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum.

## Saran

Untuk menanggulangi ketidakpastian ekonomi akibat krisis ekonomi yang terjadi di tengah pandemi COVID-19, maka partisipasi dan peran aktif dari para pemangku kepentingan serta jajaran birokrasi dipandang sangat penting untuk menghindari jatuhnya perekonomian ke jurang resesi yang lebih dalam lagi. Dalam hal persaingan usaha, otoritas persaingan turut bergerak sejalan dengan kebijakan Pemerintah dalam penanganan krisis ekonomi. Untuk itu, Penulis menyampaikan saran bagi Pemerintah dan KPPU sebagai otoritas persaingan di Indonesia. *Pertama*, Pemerintah perlu memberikan dukungan dengan menyediakan data yang cukup terkait pangsa pasar di semua produk, terutama pada bidang industri strategis. Hal demikian dikarenakan dampak atas aksi merger di industri strategis dapat berpengaruh pada konsentrasi pasar di pasar domestik. *Kedua*, KPPU perlu mempertahankan konsistensinya dalam melakukan peninjauan yang matang

dan sesuai dengan kaidah-kaidah hukum persaingan terkait perusahaan-perusahaan yang mengajukan rencana aksi merger, serta tetap melakukan monitoring dalam kurun waktu tertentu terhadap perusahaan hasil merger yang berdampak pada konsentrasi pasar di produk sejenis. Dengan adanya monitoring tersebut, pasar domestik tetap dapat terjaga dari potensi tindakan anti persaingan. Ketiga, Pemerintah dapat mencoba untuk mengurangi dan menanggulangi dampak krisis pada ekonomi nasional dengan memperoleh kendali atas perusahaan strategis atau dengan mendorong merger antar perusahaan swasta yang tetap memperhatikan kaidah-kaidah hukum persaingan yang ditetapkan. Dengan demikian, pelonggaran pengawasan aksi merger dapat mendukung program pemulihan ekonomi nasional sampai pada waktu kebijakan ini dicabut atau tidak dibutuhkan lagi.

#### Daftar Pustaka

- [1] OECD, "Policy Roundtables: The Failing Firm Defence 2009," OECD, 2009.
- [2] S. K. A. K. Huck, "Merger Profitability and Trade Policy," *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 106, pp. 107-122, 2004.
- [3] P. Sudibyo, "Restrukturisasi Perusahaan," in *Seminar Nasional Restrukturisasi Perusahaan*, Semarang, 1988.
- [4] S. Maarif, *Merger dalam Perspektif Hukum Persaingan Usaha*, Jakarta: PT. Penebar Swadaya, 2010.
- [5] A. M. T. Anggraini, "Penerapan Sistem Notifikasi Post-Merger Atas Pengambilalihan Saham Perusahaan Berdasarkan Hukum Persaingan Usaha," *Jurnal Law Pro Justitia*, vol. I, no. 1, p. 23, 2015.
- [6] M. K. Rokan, *Hukum Persaingan Usaha Teori dan Praktiknya di Indonesia*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012.
- [7] M. F. d. A. Yulianto, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2013.
- [8] J. Ibrahim, *Teori & Metode Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia, 2017.
- [9] K. B. d. M. Azhar, "Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer," *Gema Keadilan* 7, p. 24, 2020.
- [10] I. M. P. Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum*, Jakarta: Prenada Media, 2016.
- [11] A. W. L. Zsuzsanna Fluck, "Why do Firms Merge and then Divest? A Theory of Financial Synergy," *University of Chicago Journal of Business*, vol. 72, no. 3, 1999.
- [12] R. Wiranti, "Merger dan Akuisisi: Sebuah Perjalanan ke Masa lalu," *Media Berkala Komisi Pengawas Persaingan Usaha: Kompetisi*, vol. 24.
- [13] S. F. Ross, *Principles of Antitrust Law*, New York: The Foundation Press, Inc., 1993.
- [14] H. C. Black, *Black's Law Dictionary*, St. Paul: West Publishing, Col., 1991.
- [15] T. Zakir, *Derajat Urgensi Regulasi Merger: Mencegah Pengaturan yang Berlebihan dalam Efektifitas Regulasi Meger dan Akuisisi*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 2010.
- [16] A. F. L. e. al., *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, Jakarta: Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, 2009.
- [17] D. H. Reagan, "The Problem of Social Cost Revisited," *Journal of Law and Economics*, vol. XV, no. 2, pp. 427-437, 1972.
- [18] R. A. Posner, "The Social Costs of Monopoly and Regulation," *The Journal of Political Economy*, vol. 83, no. 4, pp. 807-828, 1975.
- [19] A. G. Rutger Classen, "Rethinking European Competition Law: From a Consumer Welfare to a Capability Approach," *Utrecht Law Review*, vol. 12, no. 1, p. 1, 2016.
- [20] A. G. Rutger Claassen, "Doing Good Together: Competition Law and the Political Legitimacy of Interfirm Cooperation," *Business Ethics Quarterly*, p. 405, 2018.
- [21] H. Budiono, *Ajaran Umum Hukum Perjanjian dan Penerapannya di Bidang Kenotariatan*, Bandung: Citra Aditya, 2010.
- [22] S. Jayabalan, "The Legality of Doctrine of Frustration in the Realm of COVID-19 Pandemic," *Sociological Jurisprudence Journal*, vol. 3, p. 84, 2020.
- [23] KPPU, "Kompetisi," *Kompetisi dan Pemulihan Ekonomi*, p. 16, 2020.
- [24] OECD, "Merger Control In the Time of COVID-19," OECD, 2020.
- [25] L. Latham & Watkins, "Impact of COVID-19 New Exemptions under Antitrust Law (PowerPoint Slides)," Latham & Watkins, LLP, 1 February 2021. [Online]. Available: <https://www.lw.com/thoughtLeadership/covid-19-impact-new-exemptions-under-antitrust-law>. [Accessed 23 September 2021].

- [26] OECD, "Roundtable on Competition Policy, Industrial Policy and National Champions," OECD, 2009.
- [27] OECD, "Background Note for the OECD Roundtable on Conglomerate Effects," OECD, 2020.
- [28] P. A. Saputro, Hukum Meger Indonesia dalam Konteks Hukum Persaingan Usaha, Tangerang: CR Publishing, 2012.

# Dampak Pandemi Covid-19 dan Pemulihan Ekonomi terhadap Penegakan Hukum dan Kebijakan Persaingan Usaha di ASEAN

Retno Wiranti, Noor Aisyah Amini, Deswin Nur

enno.wiranti@gmail.com

Komisi Pengawas Persaingan Usaha

## Abstract

*Covid-19 pandemic has continued to disrupt the economic and daily life of people in the Southeast Asia region from 2019 to today, including the competition environment. This report seeks to map out how the pandemic affects competition agencies in ASEAN. Responses from each competition agencies were obtained from an online mini-survey conducted by the Indonesian Competition Commission from June – July 2021. The target of the survey are competition agencies of 10 ASEAN Member States. The respondents stated that they experienced one or more impacts of government policies from 2020 to now, such as budget-cutting and change on strategic or annual plans to focus on products/industries and working procedures that impacted by pandemic. In response to the changes brought by the Covid-19 pandemic and economic recovery, respondents have made some adjustments in their policies or institution, such as shifting enforcement priorities to industries that are essential for people and issued Commission Regulation and issued/revised Competition Law Guidance. The pandemic has contributed to the growth of the digital industry, that has urged the government to adapt and prioritize the digital economy and driven ASEAN Member States' (AMS) competition agencies to be more involved in managing the digital market. The pandemic also resulted in the growing concern of government and competition agencies toward MSME. To protect MSME from abusing the conduct of larger enterprises, the majority of AMS's competition agencies have proposed advocacy and policy recommendation. Following the survey result, the recommendations are for competition agencies to support the economic recovery by redirecting enforcement resources towards strategic markets and industries considered important for the recovery process, strengthen coordination regarding digital industries, take precaution towards the possibility of increasing cases of abuse of dominant position, and raise awareness within the MSME sector about how competition law and regulation affects them.*

**Key words:** ASEAN, Impact of Covid-19 Pandemic, Competition Law and Policy, Competition Agencies.

## Abstrak

Pandemi Covid-19 terus mengganggu perekonomian dan kehidupan sehari-hari masyarakat di kawasan Asia Tenggara sejak tahun 2019 hingga saat ini, termasuk iklim persaingan usaha. Laporan ini berupaya memetakan bagaimana pandemi Covid-19 mempengaruhi lembaga persaingan usaha di ASEAN. Tanggapan dari masing-masing lembaga persaingan usaha diperoleh dari mini-survey online yang dilakukan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Indonesia pada bulan Juni – Juli 2021. Sasaran survei adalah lembaga persaingan usaha dari 10 negara anggota ASEAN. Responden yang disurvei menyatakan mengalami satu atau lebih dampak kebijakan Pemerintah dari tahun 2020 hingga sekarang, seperti pemotongan anggaran dan perubahan rencana strategis atau tahunan untuk fokus pada produk/industri dan prosedur kerja yang terkena dampak pandemi. Menyikapi perubahan yang disebabkan oleh pandemi Covid-19 dan pemulihan ekonomi, responden telah melakukan beberapa penyesuaian dalam kebijakan atau institusi mereka, seperti mengalihkan

prioritas penegakan hukum ke industri yang penting bagi masyarakat dan menerbitkan Peraturan Komisi dan menerbitkan/merevisi pedoman hukum persaingan usaha. Pandemi telah berkontribusi pada pertumbuhan industri digital, yang mendorong Pemerintah untuk beradaptasi, memprioritaskan ekonomi digital dan mendorong lembaga persaingan usaha di ASEAN untuk lebih terlibat dalam mengelola industri digital. Pandemi juga mengakibatkan meningkatnya kepedulian Pemerintah dan lembaga persaingan usaha terhadap UMKM. Untuk melindungi UMKM dari penyalahgunaan perilaku perusahaan besar, sebagian besar lembaga persaingan usaha di ASEAN telah mengusulkan pelaksanaan advokasi dan rekomendasi kebijakan. Menindaklanjuti hasil survei, rekomendasi bagi lembaga persaingan usaha adalah untuk mendukung pemulihan ekonomi dengan mengarahkan sumber daya penegakan hukum ke industri strategis dan industri yang dianggap penting untuk proses pemulihan ekonomi, memperkuat koordinasi terkait industri digital, mengambil tindakan pencegahan terhadap kemungkinan meningkatnya kasus penyalahgunaan posisi dominan, dan meningkatkan kesadaran di sektor UMKM tentang pengaruh dan manfaat hukum dan kebijakan persaingan usaha.

**Kata Kunci:** ASEAN; Dampak Pandemi Covid-19; Hukum Persaingan Usaha; Lembaga Persaingan Usaha.

## Pendahuluan

### Latar Belakang Masalah

Pandemi Covid-19 telah menghambat perekonomian dan kehidupan sehari-hari masyarakat di kawasan Asia Tenggara sejak tahun 2019 hingga saat ini. Hingga 17 Agustus 2021, pandemi Covid-19 di Asia Tenggara telah mencapai sekitar 8 juta kasus terkonfirmasi dan total 190 ribu korban jiwa.[1] *The ASEAN Comprehensive Recovery Framework* [5] menyatakan bahwa pada tahun 2020, ekonomi ASEAN diproyeksikan berkontraksi sebesar 3,8%, yang merupakan kontraksi ekonomi pertama dalam 22 tahun, volume perdagangan barang global diperkirakan menurun sebesar 9,2%, aliran masuk modal asing (*foreign direct investment/FDI*) global diperkirakan turun 40%, perdagangan turun 12,4% dibandingkan tahun sebelumnya. Untuk mengurangi dampak negatif dari pandemi dan untuk merangsang pemulihan ekonomi, berbagai paket stimulus ekonomi diluncurkan oleh Pemerintah negara-negara ASEAN dengan skala dan kecepatan yang belum pernah terjadi sebelumnya sejak Februari 2020. Stimulus yang diumumkan berjumlah gabungan USD 397,4 miliar pada September 2020 atau 12,5% dari PDB wilayah tahun 2019

Pandemi tidak hanya memberikan dampak besar bagi kesehatan, tetapi juga membuat banyak sektor lainnya terpuruk. Iklim persaingan juga tidak bisa lepas dari dampak pandemi ini. *Lockdown* dan karantina serta perubahan permintaan dan penawaran untuk produk dan layanan tertentu telah membentuk industri secara berbeda dibandingkan dengan waktu sebelum pandemi. Kebijakan Pemerintah yang ditingkatkan ke beberapa aspek seperti

kesehatan dan dikurangi di sektor lain yang dianggap paling tidak mendesak saat ini, secara tidak langsung berdampak pada iklim persaingan usaha dan mengubah cara kerja lembaga persaingan usaha.

### Permasalahan

Untuk mengatasi pandemi Covid-19, Pemerintah berbagai negara melakukan kebijakan-kebijakan yang berpusat kepada masalah kesehatan dan sosial serta mengurangi fokus terhadap sektor lain yang saat ini tidak dirasa mendesak. Sektor persaingan usaha merupakan salah satu sektor yang terdampak akibat kebijakan Pemerintah di saat pandemi dan pemulihan ekonomi ini. Permasalahan usaha mikro, kecil, dan menengah juga patut diperhatikan oleh otoritas, mengingat usaha tersebut menjadi fokus ASEAN di masa pemulihan ekonomi, seiring dengan tingginya kontribusi pelaku usaha UMKM bagi kebangkitan ekonomi nasional dan kawasan. Oleh sebab itu, lembaga persaingan usaha harus selalu beradaptasi terhadap perubahan yang terjadi, dan pada saat yang sama memastikan bahwa prinsip persaingan usaha sehat tetap terinternalisasi dalam setiap kebijakan Pemerintah yang lahir di masa pandemi. Permasalahan yang digali dalam laporan ini adalah:

1. Bagaimana dampak kebijakan Pemerintah dari tahun 2020 hingga sekarang, mengubah lanskap persaingan usaha atau prioritas negara-negara ASEAN.
2. Penyesuaian yang dilakukan oleh lembaga persaingan usaha di ASEAN dalam kebijakan atau institusinya dalam menanggapi pemulihan ekonomi.

3. Bagaimana perubahan prioritas Pemerintah pada ekonomi digital mempengaruhi strategi lembaga persaingan usaha ASEAN dalam menegakkan hukum persaingan usaha.
4. Metode yang digunakan oleh lembaga persaingan usaha untuk melindungi Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) dari perilaku sewenang-wenang perusahaan besar setelah pandemi dan pemulihan ekonomi, dan contoh keterlibatan lembaga persaingan usaha di ASEAN untuk mendukung kebijakan pemulihan ekonomi.

## Metode

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer yang dikumpulkan melalui survey *online* dari Juni hingga Juli 2021 terhadap lembaga-lembaga persaingan usaha di lingkup ASEAN. Survey *online* mini tersebut bertujuan untuk memetakan beberapa isu terkait perubahan yang terjadi dalam iklim persaingan usaha dan bagaimana reaksi lembaga persaingan usaha terhadap perubahan tersebut. Sasaran survei adalah lembaga persaingan usaha dari 10 negara anggota ASEAN, dimana 8 lembaga persaingan usaha terlibat dan merespon secara aktif, yaitu Komisi Pengawas Persaingan Usaha Indonesia, *Competition and Consumer Commission of Singapore* (CCCS), *Malaysia Competition Commission* (MyCC), *Competition Commission of Brunei Darussalam* (CCBD), *Office of Trade Competition Commission of Thailand* (OTCC), *Vietnam Competition and Consumer Authority* (VCCA), *Myanmar Competition Commission* (MmCC), dan *The Philippines Competition Commission* (PCC). Sedangkan 2 negara ASEAN tidak berpartisipasi dalam survei ini, yaitu Kamboja karena belum memiliki undang-undang persaingan usaha dan Laos.

## Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Memetakan bagaimana kebijakan Pemerintah dalam menghadapi pandemi Covid-19 dan meningkatkan pemulihan ekonomi berdampak pada penegakan hukum dan kebijakan persaingan usaha di ASEAN.
2. Mengusulkan beberapa metode yang dapat diterapkan oleh lembaga persaingan usaha di ASEAN untuk menunjukkan kontribusi hukum dan kebijakan persaingan usaha di tengah kendala yang dibawa oleh pandemi Covid-19.

## Tinjauan Teoritis

*United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD) [8], telah memetakan permasalahan yang dihadapi lembaga persaingan usaha selama terjadinya pandemi Covid-19. Penelitian tersebut juga merumuskan bagaimana prinsip persaingan usaha seharusnya diterapkan di masa pandemi dan krisis. Adapun hasil penelitian tersebut secara ringkas adalah sebagai berikut: (1) **Identifikasi Permasalahan Persaingan Usaha yang Timbul Akibat Kebijakan Penanggulangan Krisis Dampak Pandemi Covid-19.** Dampak ekonomi dari pandemi telah mendorong Pemerintah berbagai negara untuk mengambil langkah tegas dan peran aktif untuk melindungi kesehatan masyarakat, mengurangi dampak negatif jangka pendek pandemi terhadap ekonomi, dan mendorong pemulihan jangka panjang yang kuat, berkelanjutan dan inklusif. Wabah pandemi telah menyebabkan putusnya rantai pasokan, terhambatnya kegiatan ekonomi terutama jasa (ritel, perhotelan, pariwisata, acara budaya, olahraga dan lain-lain) dan penghentian transportasi internasional. Banyak negara berkembang dan negara maju menghadapi proyeksi pertumbuhan ekonomi yang rendah, tantangan sosial ekonomi yang meningkat, termasuk meningkatnya pengangguran, ketimpangan sosial, dan kemiskinan. Dalam masa pandemi, lembaga persaingan harus bekerja sama dengan Pemerintah untuk memberikan masukan tentang desain langkah-langkah pemulihan ekonomi, melalui advokasi persaingan usaha, sebuah instrumen yang sangat penting terutama pada saat krisis. Lembaga persaingan perlu mempertimbangkan skenario pasca-COVID-19 dan menjelaskan bahwa pendekatan yang terlalu lunak dapat menghambat ekonomi pemulihan dalam jangka menengah dan panjang. (2). **Persaingan sebagai prinsip dalam mengadopsi langkah-langkah untuk pemulihan ekonomi.** Dalam situasi krisis sebelumnya, seperti krisis keuangan 2008/09, terdapat risiko bahwa campur tangan Pemerintah di pasar mengorbankan prinsip persaingan usaha yang sehat, misalnya dengan melonggarkan undang-undang merger, mengadopsi peraturan proteksionisme atau memberikan stimulus untuk memiliki "*national champions*". Reformasi yang pro-persaingan usaha sangat penting untuk mengatasi krisis yang terjadi akibat kurangnya likuiditas dan membutuhkan langkah-langkah yang mendukung pemulihan tingkat konsumsi yang cepat. Oleh karena itu, lembaga persaingan usaha harus menerapkan upaya advokasi yang kuat untuk menghindari

agar tujuan jangka pendek – misalnya, menyelamatkan perusahaan dari kebangkrutan – tidak merusak persaingan usaha di pasar dan dengan demikian melemahkan pemulihan ekonomi dalam jangka panjang. Skenario pasca-COVID-19 harus dipertimbangkan bahkan di tengah krisis, dan lembaga persaingan usaha perlu menyampaikan pesan yang tegas bahwa persaingan usaha bukanlah masalah, melainkan harus menjadi bagian dari solusi, karena pasar harus terus berfungsi secara efisien untuk menguntungkan konsumen. Pemulihan yang kuat dan berkelanjutan membutuhkan struktur yang pro-kompetitif dan mencegah peraturan yang menghambat akses bagi perusahaan dan investor demi melindungi produsen dalam negeri. Oleh karena itu, upaya advokasi akan menjadi kunci untuk membantu pembuat kebijakan mengadopsi reformasi pro-kompetitif dalam upaya merangsang pemulihan ekonomi setelah pandemi. Dalam situasi global yang belum pernah terjadi sebelumnya ini, lembaga persaingan usaha harus tetap waspada atas langkah-langkah yang direncanakan oleh Pemerintah melalui advokasi persaingan usaha yang sehat.

OECD [5] dalam penelitiannya menyatakan bahwa hukum dan kebijakan persaingan usaha seharusnya tidak dilihat sebagai ‘barang mewah politik’ yang dapat dikecualikan dari perekonomian di saat krisis. Persaingan adalah hal mendasar dari pemulihan ekonomi seperti yang ditunjukkan dengan jelas dari pengalaman dalam menghadapi berbagai krisis ekonomi yang terjadi sebelumnya. Pada saat terdapat tingkat intervensi Pemerintah yang belum pernah terjadi sebelumnya untuk mengurangi resesi mendalam sebagai dampak pandemi Covid-19, advokasi persaingan usaha menjadi lebih penting untuk diterapkan dan dapat membantu menciptakan kebijakan yang lebih baik karena intervensi Pemerintah mungkin gagal untuk memperhitungkan konsekuensi yang tidak diinginkan pasar. Proses pengambilan keputusan yang baik mengharuskan seluruh biaya diperhitungkan sepenuhnya, termasuk biaya yang terjadi akibatnya hilangnya persaingan usaha. Lembaga persaingan usaha dapat berkontribusi dalam pemulihan ekonomi melalui kegiatan advokasi dan penyampaian saran kepada Pemerintah tentang manfaat persaingan usaha. Lembaga persaingan usaha harus membantu dalam merancang tindakan atau kebijakan Pemerintah dan memberikan saran untuk meminimalkan potensi distorsi persaingan usaha. Prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat juga harus diintegrasikan dalam rancangan langkah-langkah kebijakan bagi industri untuk dapat “membangun kembali dengan lebih baik”. Dalam fungsi

advokasinya, lembaga persaingan usaha juga dapat mengusulkan reformasi struktural yang pro-persaingan usaha. Selain itu, lembaga persaingan usaha juga dapat mengadvokasi proses tender yang kompetitif untuk penyediaan barang-barang penting, serta pembangunan infrastruktur dalam fase pemulihan ekonomi setelah masa pandemi. Lembaga persaingan usaha dapat mendukung pemulihan ekonomi dengan memfokuskan sumber daya penegakan hukum kepada pasar dan industri strategis yang dianggap penting untuk proses pemulihan ekonomi, yaitu industri yang sangat penting dalam merespons krisis atau industri yang dapat menghasilkan dampak positif bagi kesejahteraan sosial.

## Hasil dan Pembahasan

### Dampak Kebijakan Pemerintah terhadap Iklim Persaingan Usaha

Pandemi Covid-19 telah mempengaruhi semua negara di dunia, tidak hanya dari segi kesehatan masyarakat tetapi juga perekonomian secara umum. Pemerintah di seluruh dunia telah mengambil langkah-langkah untuk mengurangi dampak pandemi dan melakukan pemulihan ekonomi melalui beberapa kebijakan, seperti fokus pada anggaran dan sumber daya. Tanggapan dari lembaga persaingan usaha terhadap isu-isu tersebut bervariasi, mulai dari pelanggaran aturan terkait kolaborasi untuk memastikan kontinuitas pasokan (Singapura) peringatan terkait manipulasi harga (Thailand, Fiji), regulasi harga (Malaysia) dan batas harga (Lao PDR, Malaysia, Filipina, Thailand, India) serta pelanggaran persyaratan merger (Filipina).[4] Penelitian ini menemukan fakta bahwa semua lembaga persaingan usaha ASEAN yang berkontribusi dalam survei ini mengalami satu atau lebih dampak kebijakan Pemerintah dari tahun 2020 hingga sekarang di tingkat operasional mereka, seperti pemotongan anggaran.

Selama masa krisis, Pemerintah cenderung memfokuskan sumber daya untuk mengatasi dampak negatif dari krisis dan mengesampingkan sementara sektor lain yang dianggap kurang mendesak. Pendekatan tersebut juga diterapkan oleh beberapa negara ASEAN seperti Indonesia, Thailand, Myanmar, dan Brunei Darussalam, di mana lembaga persaingan negara-negara tersebut dikenakan pemotongan anggaran agar Pemerintahnya dapat menggunakan anggaran dalam program pengentasan dampak pandemi.

**Tabel 1.**

Menjalani Pemotongan Anggaran Lembaga Karena Pandemi dan Pemulihan Ekonomi

Faktor	B	I	M	M	P	S	T	V
	N	D	Y	N	H	G	H	N
Menjalani Pemotongan Anggaran Lembaga Karena Pandemi dan Pemulihan Ekonomi	X	X		X			X	

Sumber: Data Primer, diolah

Di Indonesia, KPPU merupakan salah satu badan yang mengalami pemotongan anggaran akibat pandemi dan upaya pemulihan ekonomi. Berdasarkan surat dari Kementerian Keuangan No. S-30/MK.02/2021, tanggal 12 Januari 2021 tentang Refocusing dan Realokasi Anggaran Kementerian/Lembaga Tahun 2021, total anggaran KPPU tahun 2021 adalah Rp 118.485.015,000, dan anggaran ini dipotong sekitar 19,27%. Pemotongan anggaran ini berlaku untuk semua Kementerian di Indonesia.

Untuk Myanmar, karena MMCC belum menjadi badan independen, maka tidak ada anggaran khusus untuk badan tersebut, dan anggaran untuk badan tersebut dialokasikan di bawah Kementerian Perdagangan. Karena pandemi dan pemulihan ekonomi, pemotongan anggaran diterapkan ke semua kementerian di Myanmar, sehingga pemotongan anggaran juga berdampak pada MMCC.

Di Thailand, pemotongan anggaran tahunan akibat krisis COVID-19 juga berlaku untuk semua instansi Pemerintah. Pada tahun 2020, OTCC tidak mengalami pemotongan anggaran secara khusus akibat krisis COVID-19, karena belum ada regulasi khusus untuk melakukan hal tersebut ke instansi Pemerintah independen, termasuk OTCC. Namun, anggaran OTCC dipotong melalui proses pemotongan anggaran tahunan (melalui Biro Anggaran dan Parlemen) berdasarkan situasi pandemi dan pemulihan ekonomi. Anggaran OTCC dipotong sebesar 3,23% dari proposal anggaran awal tahun 2020. Pada tahun 2021, anggaran dipotong sebesar 8,9% dari proposal anggaran awal, dan diharapkan OTCC akan menerima anggaran lebih sedikit pada tahun 2022 karena krisis.

Untuk Brunei Darussalam, CCBBD juga mengalami pemotongan anggaran akibat

pandemi. Namun pemotongan tersebut hanya untuk anggaran operasional yaitu anggaran untuk pelatihan, dan materi advokasi yang besarnya kurang lebih 40%. Pemotongan anggaran juga berlaku untuk departemen lain di bawah kementerian di Brunei Darussalam, meskipun persentase pemotongan mungkin berbeda.

Badan persaingan Singapura, Malaysia, Vietnam, dan Filipina tidak mengalami pemotongan anggaran. Vietnam mengalami peningkatan anggaran negara untuk penegakan hukum persaingan usaha selama pandemi.

### **Perubahan Rencana Strategis atau Tahunan untuk Fokus Pada Produk/Industri dan Prosedur Kerja yang Terkena Dampak Pandemi**

Karena perubahan dinamika industri selama pandemi, beberapa lembaga persaingan di ASEAN yaitu Vietnam, Malaysia, Myanmar, Thailand, dan Filipina, mengubah rencana strategis/tahunan mereka untuk lebih fokus pada industri yang sangat terkena dampak pandemi, seperti sebagai suplai dan distribusi makanan dan produk/jasa kesehatan.

**Tabel 2.**

Perubahan Rencana Strategis atau Tahunan Lembaga dalam Merespons Pandemi

Faktor	B	ID	M	M	P	S	T	V
	N		Y	N	H	G	H	N
Perubahan Rencana Strategis atau Tahunan Lembaga dalam Merespons Pandemi			X	X	X		X	X

Sumber: Data Primer, diolah

Vietnam mengubah rencana strategisnya dengan mengubah prioritas penegakan hukum persaingan usahanya terhadap beberapa produk yang penting bagi kehidupan masyarakat dan dianggap paling terkena dampak pandemi. Vietnam membentuk kelompok kerja untuk menyelidiki kenaikan harga daging babi selama masa pandemi dan melakukan studi pasar tentang peternakan dan distribusi ternak untuk mendapatkan wawasan pasar yang lebih dalam. Malaysia menyesuaikan beberapa prioritas dalam rencana strategis dengan menyoroti pentingnya memiliki sistem IT yang kuat untuk

mendukung aktivitas kerja sehari-hari lembaga persaingan usahanya. Myanmar mengalami beberapa perubahan pada rencana tahunan lembaganya, terutama dalam proses investigasi, rencana advokasi, dan kerja sama regional dan internasional.

Thailand mengubah rencana strategisnya dengan mengubah prioritasnya, meningkatkan peran advokasi, dan menetapkan pedoman persaingan usaha di beberapa industri. Thailand berfokus pada pengaturan perilaku anti-persaingan usaha sehat di beberapa industri tertentu, yaitu produk perawatan kesehatan dan platform pengiriman makanan. Ada peningkatan jumlah keluhan tentang harga karena peningkatan yang pesat dalam permintaan selama pandemi. Thailand mengeluarkan peringatan ringan kepada pelaku usaha tertentu yang menaikkan harga grosir dan biaya layanan tanpa alasan yang tepat. Thailand melalui OTCC juga telah meningkatkan peran advokasinya dengan menggunakan beberapa instrumen untuk mendeteksi hambatan yang muncul terhadap persaingan usaha karena pandemi. Instrumen tersebut mencakup studi pasar di beberapa sektor tertentu (yaitu, platform digital, bisnis ritel, dan produk kesehatan). Selain studi pasar, OTCC juga memberikan saran dan pendapat tentang paket pemulihan Pemerintah dan bantuan negara.

Filipina menyesuaikan rencana strategisnya dengan memfokuskan kembali analisis dan penegakan hukum persaingan usahanya pada *e-commerce*, kesehatan dan farmasi, asuransi, logistik dan pengiriman, energi dan listrik, pasokan dan distribusi air, real estat, dan makanan. Filipina melalui PCC juga telah melakukan perubahan organisasi untuk mengerahkan staf dari Bagian Merger dan Akuisisi untuk menangani kasus penyalahgunaan posisi dominan.

Indonesia, Singapura, dan Brunei Darussalam merupakan negara-negara yang tidak secara khusus mengubah rencana strategis lembaga persaingan usahanya. Namun, KPPU menyesuaikan rencana tahunannya dengan mengurangi outputnya sesuai dengan pemotongan anggaran. Untuk Singapura, CCCS telah mempertimbangkan lingkungan operasional saat ini dalam mengembangkan kerangka strategis 5 tahun (FY21-FY25) yang baru. Untuk Brunei Darussalam, meskipun ada sedikit perubahan prioritas, area strategis CCBD tetaptidakberubah yaitu promosi kebijakan yang koheren dengan prinsip persaingan usaha sehat, dan pengadaan publik yang kompetitif. CCBD terus menjalankan kegiatan operasionalnya sehari-hari dalam mempersiapkan proses kerja

internal dan pedoman dan advokasi, antara lain untuk mencapai kirimannya.

### Penyesuaian yang Dibuat oleh Lembaga Persaingan Usaha

#### Penyesuaian oleh Lembaga Persaingan Usaha

Menyikapi perubahan yang disebabkan oleh pandemi Covid-19 dan pemulihan ekonomi, lembaga persaingan usaha ASEAN telah melakukan beberapa penyesuaian dalam kebijakan atau kelembagaannya. Salah satu metode yang dilakukan adalah dengan mengubah prioritas penegakan hukum persaingan usaha kepada industri yang sangat terdampak pandemi dan merupakan industri yang penting bagi masyarakat. Sektor kesehatan dan medis, makanan, dan distribusinya, maskapai penerbangan adalah beberapa prioritas sektoral untuk lembaga persaingan usaha di ASEAN. Salah satu faktor yang menentukan sektor-sektor tersebut untuk dipilih sebagai focus adalah adanya lonjakan harga dan kelangkaan barang/jasa.

**Tabel 3.**

Reaksi Lembaga Persaingan Usaha terhadap Perubahan Selama Pandemi dan Pemulihan Ekonomi

Faktor	B	I	M	M	P	S	T	V
	N	D	Y	N	H	G	H	N
Menerbitkan Regulasi Komisi		X						
Menerbitkan/ merevisi Pedoman Hukum Persaingan Usaha							X	X
Mengatur lingkungan kerja sesuai dengan proses			Y				X	X
Membentuk Jaringan Telepon dan/atau Unit Kerja Baru						X		X
Meningkatkan penegakan hukum, pemberian saran pertimbangan dan advokasi				X	X			X

Faktor	B	I	M	M	P	S	T	V
	N	D	Y	N	H	G	H	N
Menetapkan prioritas sektoral	X			X				
Melakukan Kerjasama/ kolaborasi dengan Lembaga Pemerintah lainnya.	X			X				

Sumber: Data Primer, diolah

Tanggapan lain dari lembaga persaingan usaha terhadap perubahan yang terjadi adalah dengan menerbitkan Peraturan Komisi dan/ atau merevisi Pedoman Hukum Persaingan Usaha. Peraturan komisi dan pedoman hukum persaingan usaha yang diterbitkan/direvisi mencakup beberapa hal. Peraturan Komisi yang diterbitkan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha Indonesia yaitu:

1. Peraturan Komisi Persaingan Usaha Indonesia Nomor 1 Tahun 2020 tentang Penanganan Perkara Secara Elektronik.
2. Peraturan Komisi Persaingan Usaha Indonesia Nomor 3 Tahun 2020 tentang Relaksasi Penegakan Hukum Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Serta Pengawasan Pelaksanaan Kemitraan Dalam Rangka Mendukung Program Pemulihan Ekonomi Nasional, yang mengatur dua poin tentang Undang-Undang Pelaksanaan.
3. Komisi memberlakukan relaksasi Penegakan Hukum Persaingan Usaha terhadap pelaksanaan pengadaan barang dan/atau jasa yang dibiayai dengan menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
4. KPPU memberlakukan relaksasi Penegakan Hukum Persaingan Usaha terhadap rencana kesepakatan, kegiatan, dan/ atau penggunaan Posisi Dominan dalam rangka penanganan Corona Virus Disease 2019 (COVID-19) dan/atau peningkatan kemampuan ekonomi pelaku usaha dalam menjalankan bisnis mereka.

Sedangkan untuk Singapura, pada Juli 2020, CCCS menerbitkan panduan tentang kolaborasi/ kerjasama antara pesaing, karena menyadari bahwa gangguan dari pandemi mungkin mengharuskan perusahaan untuk berkolaborasi sementara untuk mempertahankan atau meningkatkan pasokan barang atau layanan yang penting. Pada bulan Agustus 2020, Order Competition (Block Exemption for Liner Shipping

Agreements) ("BEO") diperpanjang selama satu tahun (sampai dengan 31 Desember 2021) oleh Menteri Perdagangan dan Perindustrian. BEO mengecualikan jenis tertentu perjanjian pengiriman melalui kapal dari larangan terhadap perjanjian anti-persaingan usaha berdasarkan pasal 34 Undang-Undang Persaingan Usaha Singapura, di bawah kondisi dan kewajiban tertentu. Keputusan perpanjangan BEO dilakukan karena kontraksi perdagangan global dan gangguan rantai pasokan global akibat pandemi Covid-19, yang mengakibatkan ketidakpastian pasar yang signifikan bagi sektor maritim internasional dan Singapura. Adapun di Thailand, OTCC mengeluarkan 2 pedoman penting yang bertujuan untuk mengatasi isu-isu anti persaingan usaha selama krisis COVID-19 terjadi, yaitu pedoman tentang penyedia platform pesan-antar makanan dan pelaku usaha restoran serta jangka waktu kredit bagi UKM.

#### Alasan Dibalik Perubahan yang Dilakukan oleh Lembaga Persaingan Usaha

Indonesia, Vietnam, Singapura, dan Thailand menyatakan bahwa perubahan/ inisiatif yang mereka lakukan terutama untuk merespons pandemi dan pemulihan ekonomi. Adapun Filipina menyatakan bahwa pandemi mendorong mereka untuk lebih meningkatkan upaya penerapan Kebijakan Persaingan Usaha Nasional.

**Tabel 4.**

Pandemi dan pemulihan ekonomi sebagai Alasan di Balik Perubahan yang Dilakukan Lembaga Persaingan Usaha

Faktor	B	I	M	M	P	S	T	V
	N	D	Y	N	H	G	H	N
Pandemi dan pemulihan ekonomi sebagai alasan di balik perubahan yang dilakukan lembaga persaingan usaha		X						

Sumber: Data Primer, diolah

Thailand percaya bahwa persaingan adalah faktor kunci yang akan mengarahkan kepada pemulihan ekonomi pasca Covid-19. Untuk itu OTCC meningkatkan penegakan hukum persaingan usaha terhadap semua masalah anti-persaingan usaha guna melindungi persaingan usaha yang sehat. Selain itu, OTCC

telah memprioritaskan sektor bisnis, produk, dan layanan tertentu yang berpotensi memiliki masalah monopoli karena pandemi, seperti platform pengiriman makanan dan platform *online* lainnya.

Sejak sebelum pandemi terjadi, Filipina melalui PCC telah memperluas upaya signifikan untuk meloloskan Kebijakan Persaingan Usaha Nasional sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Persaingan Usaha Filipina dan untuk fokus pada sektor-sektor yang telah diidentifikasi berdasarkan beberapa parameter tertentu. Namun, perubahan signifikan yang disebabkan oleh pandemi telah membuat upaya dan inisiatif ini lebih mendesak karena kebutuhan untuk berkontribusi pada pemulihan ekonomi dan perlindungan konsumen.

### Ekonomi Digital sebagai Prioritas Pemerintah Reaksi Pemerintah terhadap Industri Digital

Laporan Google, Temasek, dan Bain pada e-Conomy SEA 2020 menyebutkan penggunaan internet di Asia Tenggara terus berlipat ganda, dengan 40 juta pengguna baru di tahun 2020 saja. Pandemi Covid-19 telah membawa lonjakan adopsi digital yang permanen dan masif, dengan lebih dari 1 dari 3 konsumen layanan digital (36% dari total) adalah pengguna baru layanan tersebut, di mana 90% di antaranya berniat untuk melanjutkan kebiasaan baru mereka pasca pandemi. Orang Asia Tenggara menghabiskan rata-rata satu jam lebih banyak sehari di Internet selama *lockdown* yang diberlakukan COVID-19. Sektor Internet menyediakan akses ke barang-barang penting, perawatan kesehatan, pendidikan, hiburan, dan membantu bisnis untuk bertahan hidup, sehingga 8 dari 10 orang Asia Tenggara melihat teknologi ini sangat membantu selama pandemi. Sektor internet telah menjadi bagian tak terpisahkan dari kehidupan sehari-hari masyarakat.[2]

Fenomena ini mendorong Pemerintah negara-negara ASEAN untuk beradaptasi dan memprioritaskan ekonomi digital dengan menetapkan kebijakan tertentu, seperti menerbitkan peraturan (Indonesia, Vietnam), membuat cetak biru (Malaysia), mendorong adopsi pasar digital dikalangan pelaku UMKM dan ritel (Singapura, Myanmar), dan meluncurkan platform *e-commerce* (Brunei Darussalam). Perkembangan ini juga mendorong lembaga persaingan usaha di ASEAN untuk lebih terlibat dalam mengelola pasar digital dan menjaga iklim persaingan usaha yang sehat dalam ekonomi digital. Keterlibatan tersebut bervariasi dalam berbagai metode seperti melakukan review dan memberikan rekomendasi untuk

regulasi ekonomi digital, melakukan advokasi kepada publik mengenai persaingan usaha di industri digital, monitoring, penegakan hukum persaingan usaha, dan studi pasar.

**Tabel 5.**

#### Reaksi Pemerintah Terhadap Industri Digital

Faktor	B	I	M	M	P	S	T	V
	N	D	Y	N	H	G	H	N
Reaksi Pemerintah Terhadap Industri Digital	X	X	X	X	X	X	X	X

Sumber: Data Primer, diolah

### Keterlibatan Lembaga Persaingan Usaha dalam Mengelola Pasar Digital

Dari sisi persaingan usaha, seluruh negara ASEAN yang disurvei menyatakan bahwa lembaga persaingan usahanya terlibat dalam mengelola pasar digital di masa pandemi. Dalam kasus Indonesia, KPPU diundang oleh Kementerian Perdagangan untuk membahas isu-isu tentang praktik tidak adil di sektor *e-commerce* yang berpotensi merugikan bisnis UKM di Indonesia. KPPU juga diundang untuk bergabung dengan satuan tugas khusus Pemerintah dalam pengawasan dan pengembangan sistem perdagangan *e-commerce* dan untuk mengawasi pelaksanaan persaingan yang sehat di sektor *e-commerce*.

**Tabel 6.**

#### Keterlibatan Lembaga Persaingan Usaha dalam Mengelola Pasar Digital

Faktor	BN	ID	MY	MN	PH	SG
Keterlibatan Lembaga Persaingan Usaha dalam Mengelola Pasar Digital	X	X	X	X	X	X

Sumber: Data Primer, diolah

Di Vietnam, VCCA berencana untuk fokus pada pasar *e-commerce*. VCCA sedang melakukan studi pasar tentang status persaingan usaha, studi tentang definisi pasar, dan perhitungan pangsa pasar di *e-commerce*. Di Malaysia, MyDIGITAL Chapter 3 Thrust 2, salah satu tujuannya adalah untuk merampingkan langkah-langkah persaingan usaha dengan kebijakan ekonomi digital untuk mempromosikan persaingan usaha yang sehat di sektor yang sedang berkembang ini. Inisiatif

yang bertujuan untuk meninjau kebijakan dan undang-undang persaingan usaha yang ada untuk memfasilitasi pertumbuhan ekonomi digital yang bertanggung jawab dan kerangka peraturan harus efektif dan disertai dengan upaya berkelanjutan dalam meningkatkan kapasitas kelembagaan terkait dengan penegakan hukum persaingan usaha. Di Malaysia, MyCC telah dipilih sebagai lembaga kunci untuk mencapai tujuan tersebut karena MyCC adalah satu-satunya lembaga di Malaysia yang fokus pada penegakan kebijakan dan hukum persaingan usaha.

Singapura melalui CCCS juga terlibat dalam pengelolaan industri digital. Pada September 2020, CCCS mengeluarkan temuan dan rekomendasinya berdasarkan studi pasar *e-commerce* yang telah dilakukan. Studi pasar difokuskan untuk memperoleh pemahaman mendalam tentang model bisnis dan lingkungan operasi *platform e-commerce* yang bersaing atau berpotensi bersaing di berbagai segmen pasar yang menawarkan produk dan/atau layanan berbeda.

Untuk Myanmar, MMCC terlibat dalam mengelola pasar digital dalam bentuk diskusi dengan kementerian dan pemangku kepentingan terkait lainnya untuk memastikan pelaksanaan kebijakan persaingan usaha. Sedangkan di Thailand, OTCC telah memberikan rekomendasi kebijakan mengenai regulasi di pasar digital kepada instansi Pemerintah terkait yaitu *Electronic Transactions Development Agency (ETDA)* dan *Digital Economy Promotion Agency (DEPA)*. OTCC juga terlibat dalam proses penyusunan sub-peraturan tentang pengaturan bisnis di *platform online*. Terkait penegakan hukum, OTCC telah memantau secara ketat situasi industri digital melalui semua sumber informasi, termasuk media sosial, berita, serta pengaduan, dan secara aktif mengambil tindakan untuk mengatasi masalah monopoli di pasar digital selama pandemi.

Di Brunei Darussalam, pandemi COVID-19 telah mendorong terjadinya lonjakan pemanfaatan platform *e-commerce*. Oleh karena itu, CCBBD telah melakukan sesi advokasi yang bertujuan untuk mengedukasi masyarakat tentang ruang lingkup dan manfaat hukum persaingan usaha juga mencakup menciptakan kesadaran tentang perilaku bisnis- baik konvensional maupun digital yang salah. Masyarakat disarankan untuk waspada dan melakukan uji tuntas sebelum terlibat dalam transaksi digital apa pun. Sesi advokasi juga menyoroti bagaimana CCBBD dapat dihubungi untuk setiap keluhan dan pertanyaan terkait dengan perilaku usaha yang salah.

Sementara itu di Filipina, selain dari kegiatan *monitoring* pasar, PCC telah aktif menangani pengaduan yang ditujukan terhadap penyediaan layanan internet dalam pengembangan properti. Di antara pertanyaan dan keluhan yang diterima PCC selama periode pandemi ini, beberapa terkait dengan layanan internet. PCC melalui *Competition Enforcement Office*-nya membentuk Satgas ISP untuk mengintensifkan penyelidikan dan menangani pengaduan yang diterima terkait pembatasan penyediaan layanan internet di kondominium, subdivisi, dan pengembang properti lainnya. Meningkatnya jumlah pengaduan diikuti dengan keberhasilan kasus penyalahgunaan dominasi pertama PCC terhadap pengembang properti karena pengaturan eksklusivitasnya yang mencegah penghuninya menggunakan penyedia layanan internet lain selain layanan *in-house*-nya.

### **Kontribusi Lembaga Persaingan Usaha Terhadap UMKM**

#### **Laporan/Keluhan tentang Potensi Perilaku Penyalahgunaan Posisi Dominan oleh Perusahaan Besar**

Pandemi Covid-19 juga mengakibatkan meningkatnya perhatian Pemerintah dan lembaga persaingan usaha terhadap UMKM sebagai pihak yang paling dirugikan selama kelesuan ekonomi dan perilaku sewenang-wenang pelaku usaha besar. Pengaduan terkait potensi perilaku sewenang-wenang terhadap perusahaan besar sejak awal tahun 2020 telah terjadi di Indonesia, Vietnam, Malaysia, dan Singapura.

KPPU telah menerima 15 pengaduan pada tahun 2020 dan 10 pengaduan pada tahun 2021 (sampai dengan Juni 2021). Beberapa pengaduan tersebut kini sedang ditangani oleh KPPU dan beberapa diantaranya sudah ditutup karena persyaratan administrasi yang tidak lengkap atau karena pengaduan tersebut bukan merupakan bagian dari kompetensi mutlak KPPU. Pada Agustus 2020, Singapura melalui CCCS menyelesaikan penyelidikan atas pengiriman makanan *online* dan sektor dapur virtual di Singapura, yang terkait dengan pelanggaran prinsip persaingan usaha. Tindakan yang diselidiki oleh CCCS termasuk penolakan untuk memberikan layanan pengiriman makanan *online* ke operator F&B yang bukan anggota dari dapur virtual tertentu. Di Filipina sejak awal pandemi, PCC segera membentuk jalur dan saluran langsung untuk pengaduan terkait Covid-19. Dari pertanyaan dan keluhan tersebut, beberapa layanan internet. Hal ini mendorong PCC untuk membuka 8 penyelidikan awal dan 5 penyelidikan administratif penuh. Adapun Myanmar, Thailand, dan Brunei Darussalam, menyatakan tidak ada keluhan terkait perusahaan besar sejak awal pandemi.

Untuk Vietnam, pada tahun 2020, VCCA menerima pengaduan tentang perilaku penyalahgunaan dalam pasokan gas alam. Kemudian VCCA telah bekerja dengan penyedia gas alam besar untuk mempelajari lebih lanjut tentang perilakunya, dan menyelesaikan permasalahan tersebut melalui advokasi. Malaysia juga telah menerima pengaduan terkait perilaku perusahaan berukuran besar. Keluhan datang dari Asosiasi Penerbit Surat Kabar Malaysia (MNPA) sehubungan dengan penolakan Google dan Facebook untuk membagikan pendapatan iklan mereka dari situs web masing-masing.

Untuk melindungi UMKM dari penyalahgunaan perilaku perusahaan besar, sebagian besar lembaga persaingan usaha ASEAN telah mengusulkan advokasi dan rekomendasi kebijakan. Dalam advokasi, lembaga persaingan usaha harus aktif terlibat dengan para pemangku kepentingan seperti UMKM, pelaku usaha besar, dan regulator dalam diskusi dan konsultasi untuk meningkatkan kesadaran mereka tentang jenis pelanggaran persaingan yang mungkin terjadi, dan langkah-langkah yang harus diambil ketika mereka menemukan indikasi pelanggaran persaingan. sebuah pelanggaran. Rekomendasi kebijakan bertujuan untuk memastikan bahwa kebijakan yang diterapkan bersifat pro-kompetitif dan mendorong level *playing field* bagi pelaku usaha untuk memberikan hasil ekonomi yang optimal. Metode lain yang diusulkan oleh lembaga persaingan usaha di ASEAN adalah pelanggaran aturan merger (Malaysia) dan penegakan hukum/investigasi (Indonesia, Filipina, Thailand, Vietnam).

**Tabel 7.**

Laporan/Keluhan tentang Potensi Perilaku Penyalahgunaan oleh Perusahaan Besar

Faktor	B	I	M	M	P	S	T	V
	N	D	Y	N	H	G	H	N
Laporan/ Keluhan tentang Potensi Perilaku Penyalahgunaan Perusahaan Besar Sejak Awal 2020		X	X		X	X		X

Sumber: Data Primer, diolah

### Meningkatnya Perhatian atas UMKM Sejak Awal 2020

Meskipun definisi UKM bervariasi di antara negara-negara ASEAN, UMKM diperkirakan mewakili sekitar 97% hingga 99% dari populasi perusahaan di sebagian besar negara ASEAN.

Sektor UMKM cenderung didominasi oleh usaha mikro, yang biasanya mencakup 85% hingga 99% perusahaan (jika data tersedia). Di ASEAN, sebagian besar UMKM berada pada sektor ekonomi yang padat karya dan bernilai tambah rendah, khususnya kegiatan ritel, perdagangan, dan pertanian. Dengan demikian, mereka terus menyumbang lapangan pekerjaan yang tinggi, tetapi bagian nilai tambah bruto yang lebih rendah di sebagian besar negara. Kepentingan relatif UKM sebagai sumber pekerjaan bervariasi di berbagai negara di Asia Tenggara: menurut ASEAN (2015a), usaha mikro, kecil dan menengah menyumbang 97% dari pekerjaan di Indonesia tetapi hanya 51,7% dari pekerjaan di Vietnam[4]

Pada tingkat yang luas, perusahaan yang lebih kecil umumnya cenderung beroperasi pada kerugian komparatif relatif terhadap pesaing mereka yang lebih besar. UKM biasanya menjual produk atau layanan yang lebih terbatas; secara historis cenderung beroperasi di wilayah pasar yang terbatas secara geografis; biasanya hanya mencakup sebagian kecil dari pasar tertentu; dan memiliki kesulitan yang lebih besar dalam mendapatkan akses ke pemasok, rantai nilai, dan proses produksi yang sudah mapan. Selain itu, pemilik UMKM ini (yang biasanya juga merupakan pemilik sekaligus manajer pendiri) biasanya memiliki lebih sedikit akses ke nasihat hukum yang relevan, pengetahuan tentang pasar, dan pemahaman tentang proses kepatuhan. Oleh karena itu, ada kemungkinan perusahaan besar menerapkan kebijakan yang merugikan UMKM terutama di masa pandemi ini, yang perlu mendapat perhatian lembaga persaingan usaha.

Di tingkat regional, beberapa pernyataan kebijakan dibuat oleh AEM. Pernyataan awal berjudul *“Strengthening ASEAN’s Economic Resilience in Response to the Outbreak of Covid-19”* menegaskan resolusi di tingkat regional untuk: “memanfaatkan teknologi dan perdagangan digital untuk memungkinkan bisnis, terutama UMKM untuk terus beroperasi di tengah wabah COVID-19” (AEM 2020). Selanjutnya, dalam Deklarasi KTT ASEAN *“Declaration of the Special ASEAN Summit on Coronavirus Disease 2019 (COVID-19)”*, negara-negara ASEAN memutuskan untuk melaksanakan pernyataan bersama yaitu: “langkah-langkah yang tepat untuk meningkatkan kepercayaan dan meningkatkan stabilitas perekonomian daerah, termasuk melalui stimulus kebijakan, membantu masyarakat dan dunia usaha yang terkena dampak COVID-19, khususnya UMKM dan kelompok rentan.[7]

Penelitian ini menemukan bahwa di Indonesia, Vietnam, Thailand, Malaysia, dan

Filipina UMKM telah menjadi perhatian sejak tahun 2020. Di Indonesia, kepedulian Pemerintah disebabkan karena dampak pandemi yang signifikan terhadap UMKM. Berkaitan dengan hal tersebut, Pemerintah Indonesia menginisiasi beberapa program untuk membantu UMKM dan salah satunya adalah "UMKM go digital". Kasus serupa juga terjadi di Filipina, di mana melalui diskusi, pertukaran pengetahuan, dan keterlibatan dengan lembaga persaingan lainnya, PCC telah mengidentifikasi risiko yang ditimbulkan oleh pandemi kepada UMKM dan konsumen. Karena penutupan perusahaan dan margin yang lebih kecil, bisnis yang lebih besar memiliki insentif untuk terlibat dalam merger dan akuisisi dan menyalahgunakan dominasi mereka terhadap perusahaan yang lebih kecil di pasar.

**Tabel 8.**  
UMKM Peduli Sejak Awal 2020

Faktor	B	I	M	M	P	S	T	V
	N		Y	N	H	G	H	N
UMKM Peduli Sejak Awal 2020		X	X				X	X

Sumber: Data Primer, diolah

Sedangkan untuk Singapura, Myanmar, dan Brunei Darussalam, lembaga persaingan usahanya belum menemukan kekhawatiran terkait UMKM.

### Peran Lembaga Persaingan Usaha dalam Melindungi UMKM dari Perilaku *Abusive* Perusahaan Usaha Besar Selama Pandemi

Beberapa lembaga persaingan usaha mengambil langkah-langkah tertentu untuk memastikan bahwa UMKM di negara mereka dilindungi dari perilaku *abusive* perusahaan besar selama pandemi. Di Indonesia, KPPU memastikan UMKM terlindungi dari perilaku sewenang-wenang perusahaan besar dengan dua cara, pertama, melakukan tindakan pencegahan dengan melibatkan para pemangku kepentingan dalam berbagai kegiatan advokasi seperti diskusi kelompok terfokus dan lokakarya, untuk meningkatkan kesadaran para pemangku kepentingan tentang pentingnya hubungan yang adil dalam hubungan kontraktual antara UMKM dan perusahaan besar. Kedua, dengan penegakan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang UMKM, khususnya apabila ditemukan pelanggaran hubungan kemitraan antara UMKM dengan perusahaan besar.

**Tabel 9.**

Peran Agen Persaingan dalam Melindungi UMKM dari Perilaku Menyesatkan Usaha Besar Selama Pandemi

Faktor	B	I	M	M	P	S	T	V
	N	D	Y	N	H	G	H	N
Kegiatan Advokasi	X	X	X		X	X	X	
Penegakan Hukum		X			X		X	X
Pendekatan Merger dan Akuisisi			X					

Sumber: Data Primer, diolah

### Metode yang Diusulkan untuk Mendukung Secara Efektif UMKM dari Perilaku Sewenang-wenang Perusahaan Besar

Untuk melindungi UMKM, ada beberapa rekomendasi dari lembaga persaingan usaha ASEAN dari perilaku sewenang-wenang perusahaan besar. Sebagian besar lembaga mengusulkan advokasi untuk mendukung UMKM. Melonggarkan rezim merger, melakukan investigasi kasus, studi pasar, dan rekomendasi kebijakan Pemerintah. Tabel 10 di bawah ini adalah metode yang diusulkan dari masing-masing negara.

**Tabel 10.**

Metode yang Diusulkan untuk Mendukung UMKM

Faktor	B	I	M	M	P	S	T	VN
	N	D	Y	N	H	G	H	
Advokasi	X			X	X		X	X
Pelanggaran rezim merger dan akuisisi			X					
Investigasi							X	
Studi Pasar/pengawasan				X	X			
Pertukaran informasi					X			

Sumber: Data Primer, diolah

### Dukungan Lembaga Persaingan Usaha Terhadap Kebijakan Pemulihan Ekonomi

Salah satu peran kunci dari lembaga persaingan usaha adalah untuk mengadvokasi manfaat hukum dan kebijakan persaingan usaha, serta menyoroti di mana perubahan lebih lanjut diperlukan. Menyadari pentingnya advokasi bagi lembaga persaingan usaha,

AEGC telah menerbitkan *Toolkit* untuk Advokasi Persaingan di ASEAN (Sekretariat ASEAN, 2016). Beberapa lembaga persaingan usaha telah mengembangkan sejarah advokasi yang ekstensif, terutama pada hari-hari awal mereka beroperasi. Misalnya, Komisi Persaingan Malaysia (MyCC) melakukan 120 sesi advokasi antara April 2011 (ketika didirikan) dan November 2014 (Raj dan Burgess 2016). Demikian pula, Komisi Persaingan Filipina melakukan 102 kegiatan advokasi selama 2016-2019 untuk peradilan, komunitas hukum, lembaga Pemerintah, dan kelompok bisnis (PCC 2019, PCC 2018, PCC 2017b, PCC 2016). Per April 2020, Komisi Persaingan Brunei Darussalam (dibentuk pada Agustus 2017) telah melakukan 46 sesi advokasi (CCBD, (2019-2020), hal 1). Lembaga yang lebih tua seperti *Indonesia Competition Commission* (KPPU) dan *Competition and Consumer Commission of Singapore* (CCCS) juga terus melakukan kegiatan advokasi. Pada tahun 2019, KPPU mengadvokasi lebih dari 2000 pemangku kepentingan, dengan fokus pada Pemerintah pusat dan daerah serta pendidikan tinggi (KPPU, 2019, hal 9). Pada tahun 2018, CCCS membentuk unit advokasi dan penjangkauan untuk memfokuskan upaya advokasinya. Advokasinya berfokus pada berbagai kalangan termasuk Pemerintah, bisnis, praktisi hukum, mahasiswa, dan konsumen (CCCS 2019a).[7]

### Kegiatan Advokasi Lembaga Persaingan Usaha Selama Pemulihan Ekonomi

Lembaga persaingan usaha telah terlibat aktif dengan Pemerintah selama pemulihan ekonomi untuk menjaga iklim persaingan usaha yang sehat. Upaya advokasi, seperti rekomendasi kebijakan (Brunei Darussalam, Indonesia, Malaysia, Myanmar, Filipina, Singapura, Thailand) dan diskusi dengan para pemangku kepentingan (Indonesia, Filipina, Singapura, Vietnam), telah menjadi faktor kunci bagi lembaga persaingan usaha untuk membantu Pemerintah dalam upaya pemulihan ekonomi, serta menyoroti di mana perubahan lebih lanjut diperlukan.

Sebagai bagian dari upaya advokasi di masa krisis pandemi, Indonesia melalui KPPU mendesak Pemerintah untuk tidak mengeluarkan kebijakan anti persaingan selama Pandemi Covid-19. KPPU juga aktif memberikan saran sebagai anggota satgas pengawasan kemitraan antara UMKM dan perusahaan besar, dan sebagai anggota satgas khusus komoditas pangan.

**Tabel 11.**  
Metode Advokasi yang Digunakan oleh Lembaga Persaingan Usaha

Faktor	B	I	M	M	P	S	T	V
	N	D	Y	N	H	G	H	N
Pemberian Saran	X	X	X	X	X	X	X	
FGD/Discussion		X						
Pelatihan/ Workshop/ Pengembangan Kapasitas						X	X	
Monitoring	X							
Penelitian Sektorial			X					
Kerjasama dengan Lembaga lain		X					X	X

Sumber: Data Primer, diolah

Untuk Vietnam, metode advokasi VCCA melibatkan berbagai pemangku kepentingan tidak hanya Pemerintah tetapi juga pelaku usaha, dan ditingkatkan dengan penegakan hukum dan kerjasama internasional. Metode advokasi MyCC adalah dengan aktif memberikan rekomendasi kebijakan kepada Pemerintah Malaysia. Pada Agustus 2020, MyCC diminta oleh *Ministry of Domestic Trade and Consumer Affairs* (MDTCA), *Ministry of Tourism, Arts and Culture* (MOTAC), dan *Institute for Democracy and Economic Affairs* (IDEAS) untuk melakukan penelitian tentang digitalisasi dan UKM Malaysia, dampak Covid-19 pada sektor ritel dan pariwisata dan hasilnya disampaikan kepada Kementerian terkait.

Di Singapura, CCCS juga telah mengirimkan beberapa rekomendasi kebijakan kepada Pemerintah Singapura. Pada tahun 2020, CCCS mengeluarkan 21 himbauan persaingan usaha ke berbagai lembaga Pemerintah tentang inisiatif yang melibatkan digitalisasi, transformasi industri, dan inisiatif keberlanjutan. Untuk Myanmar, MMCC menginformasikan kepada Pemerintah untuk menjaga kebijakan persaingan usaha selama pemulihan ekonomi. Sedangkan Thailand melalui OTCC telah menjalin kerjasama dengan instansi Pemerintah, serta memberikan rekomendasi kebijakan persaingan usaha agar Pemerintah menjaga kebijakan persaingan usaha selama pemulihan ekonomi.

Brunei Darussalam melalui CCBD mempertahankan kebijakan persaingan usaha selama pemulihan ekonomi melalui

advokasi dan pemantauan. Selama puncak wabah pandemi COVID-19 di negara tersebut, Departemen Persaingan dan Urusan Konsumen (DCCA) telah menerima banyak keluhan terkait dugaan perilaku sewenang-wenang dalam penetapan harga yang berlebihan untuk barang-barang penting, seperti masker wajah dan *hand sanitizer*.

Filipina melalui PCC sangat aktif dalam upaya advokasi. Sebagaimana disebutkan, Kebijakan Persaingan Nasional Filipina diterapkan pada September 2020 untuk memastikan bahwa prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat memandu keputusan dan strategi dalam memulihkan dan mendorong efisiensi pasar dan mencegah terciptanya distorsi di pasar. PCC melalui Kantor Penghubung Legislatifnya secara aktif memberikan masukan dan terlibat dalam diskusi mengenai RUU stimulus untuk memastikan bahwa RUU tersebut akan memiliki perlindungan yang pro-persaingan usaha dan bahwa subsidi dan hibah harus lebih adil dan inklusif bagi UMKM.

### **Pandemi atau Pemulihan Ekonomi Sebagai Salah Satu Pertimbangan Tindakan Penegakan Lembaga Persaingan Usaha**

Selanjutnya, untuk meminimalkan dampak sanksi lembaga persaingan usaha terhadap pasar yang sudah mengalami tekanan, pandemi, dan/atau pemulihan ekonomi digunakan sebagai salah satu pertimbangan dalam penegakan hukum dan kebijakan persaingan usaha. Metodenya bermacam-macam, seperti mengurangi hukuman (Indonesia, Malaysia), membayar denda keuangan dengan mencicil (Singapura), menyarankan Pemerintah untuk mempertimbangkan kelangsungan hidup industri (Myanmar) dan beberapa tingkat keringanan peraturan (Filipina). Namun, karena akhir pandemi tidak dapat ditentukan secara pasti, lembaga persaingan di ASEAN tidak memiliki batas waktu tertentu hingga kapan mereka akan menerapkan kebijakan ini.

Keenam lembaga persaingan yang disurvei menyatakan bahwa pemulihan ekonomi dijadikan sebagai salah satu pertimbangan dalam tindakan penegakan hukum persaingannya. Lembaga-lembaga tersebut adalah KPPU, VCCA, MyCC, CCCS, MmCC, dan PCC. Sedangkan untuk OTTC dan CCBD, menyatakan sebaliknya.

**Tabel 12.**

Masa Pandemi atau Pemulihan Ekonomi Sebagai Salah Satu Pertimbangan Dalam Tindakan Penegakan

Faktor	B	I	M	M	P	S	T	V
	N	D	Y	N	H	G	H	N
Masa Pandemi atau Pemulihan Ekonomi Sebagai Salah Satu Pertimbangan Dalam Tindakan Penegakan		X	X	X	X	X		X

Sumber: Data Primer, diolah

### **Pandemi atau Pemulihan Ekonomi Sebagai Pertimbangan Penegakan Persaingan**

Terkait pandemi atau pemulihan ekonomi sebagai pertimbangan penegakan hukum dan kebijakan persaingan usaha, semua lembaga persaingan usaha ASEAN menyatakan bahwa mereka mengikuti kebijakan Pemerintah masing-masing terhadap pandemi dan pemulihan ekonomi. Karena tidak ada kepastian waktu mengenai berakhirnya pandemi, maka lembaga persaingan usaha di ASEAN juga tidak memiliki tenggat waktu khusus terkait penggunaan pandemi atau pemulihan ekonomi sebagai pertimbangan.

Di Indonesia, belum ditentukan jangka waktu penggunaan pandemi atau pemulihan ekonomi digunakan sebagai pertimbangan. KPPU mempertimbangkan pandemi atau pemulihan ekonomi dalam putusannya sejak dikeluarkannya Peraturan KPPU No. 3/2020 tentang relaksasi penegakan hukum persaingan usaha. Peraturan ini bertujuan untuk berkontribusi pada program pemulihan ekonomi nasional yang dicanangkan oleh Pemerintah. Pemerintah Indonesia telah memulai program pemulihan ekonomi nasional ini sejak Mei 2020, melalui Peraturan Pemerintah Nomor 23 Tahun 2020 tentang Penyelenggaraan Program Pemulihan Ekonomi Nasional dalam mendukung kebijakan keuangan negara untuk menanggulangi pandemi danantisipasi ancaman terhadap perekonomian nasional, stabilitas sistem keuangan, dan penyelamatan ekonomi nasional. Dengan demikian KPPU akan tetap mempertimbangkan pandemi dan pemulihan ekonomi hingga Pemerintah menyatakan pemulihan ekonomi selesai, dan PP 23/2020 dibatalkan.

Sama halnya dengan Vietnam, Malaysia, Singapura, Myanmar, Thailand, Brunei Darussalam, dan Filipina, mereka menyatakan tidak memiliki tenggat waktu yang pasti. Untuk Ma-

aysia, prioritas dan pertimbangan penegakan hukum MyCC untuk pandemi akan selalu bergantung pada kemajuan upaya mengakhiri pandemi. Namun, bahkan ketika pandemi berakhir, MyCC tetap menyoroti beberapa prioritas sebagai fokus pada Rencana Strategisnya. Sedangkan untuk Myanmar, MMCC tidak memiliki tenggat waktu tersendiri, namun MMCC akan mengikuti tengat waktu yang telah ditetapkan oleh Pemerintah. Sedangkan untuk PCC, pihaknya akan tetap waspada terhadap potensi risiko dan perilaku anti persaingan usaha, terutama yang terkait dengan UMKM serta barang dan jasa penting.

## Kesimpulan

1. Pandemi COVID-19 telah mempengaruhi semua negara di dunia, tidak hanya dari segi kesehatan masyarakat tetapi juga perekonomian secara umum, termasuk iklim persaingan usaha. Semua lembaga persaingan usaha ASEAN yang berkontribusi dalam survei ini mengalami satu atau lebih dampak kebijakan Pemerintah dari tahun 2020 hingga sekarang di tingkat operasional mereka, seperti:
  - a. Pemotongan anggaran.
  - b. Perubahan rencana strategis atau tahunan untuk fokus pada produk/ industri dan prosedur kerja yang terkena dampak pandemi.
2. Dinamika industri selama pandemi telah beberapa lembaga persaingan di ASEAN mengubah rencana strategis/tahunan mereka untuk lebih fokus pada industri yang sangat terdampak pandemi, seperti pasokan dan distribusi makanan dan produk kesehatan.
3. Menyikapi perubahan yang dibawa oleh pandemi Covid-19 dan pemulihan ekonomi, lembaga persaingan ASEAN telah melakukan beberapa penyesuaian dalam kebijakan atau kelembagaannya. Salah satunya adalah dengan mengalihkan prioritas penegakan hukum persaingan usaha ke industri yang sangat terdampak pandemi dan penting bagi masyarakat. Sektor kesehatan dan medis, makanan, dan distribusinya, maskapai penerbangan adalah beberapa prioritas sektoral untuk lembaga persaingan usaha di ASEAN. Salah satu faktor yang mendorong sektor-sektor tersebut dipilih sebagai fokus adalah lonjakan harga dan kelangkaan. Hal lain yang dilakukan lembaga persaingan usaha ASEAN untuk menyikapi perubahan akibat pandemi Covid-19 adalah dengan menerbitkan Peraturan Komisi dan menerbitkan atau merevisi Pedoman Hukum Persaingan Usaha.
4. Pandemi telah berkontribusi pada pertumbuhan industri digital, yang mendesak Pemerintah untuk beradaptasi dan memprioritaskan ekonomi digital melalui berbagai kebijakan tertentu, seperti menerbitkan peraturan, menetapkan cetak biru, mendorong adopsi pasar digital di kalangan UMKM dan ritel dan meluncurkan platform *e-commerce*. Perkembangan ini juga mendorong lembaga persaingan usaha ASEAN untuk lebih terlibat dalam mengelola industri digital dan menjaga iklim persaingan usaha yang sehat dalam industri digital.
5. Pandemi mengakibatkan meningkatnya perhatian Pemerintah dan lembaga persaingan usaha terhadap UMKM. Pengaduan terkait potensi perilaku sewenang-wenang perusahaan besar sejak awal tahun 2020 telah terjadi di Indonesia, Vietnam, Malaysia, dan Singapura. Untuk melindungi UMKM dari penyalahgunaan posisi dominan perusahaan besar, sebagian besar lembaga persaingan usaha ASEAN telah mengusulkan advokasi dan rekomendasi kebijakan. Dalam advokasi, lembaga persaingan usaha harus aktif terlibat dengan pemangku kepentingan seperti UMKM, pelaku usaha besar, dan regulator dalam diskusi dan konsultasi untuk meningkatkan kesadaran mereka tentang jenis pelanggaran persaingan usaha yang mungkin terjadi, dan langkah-langkah yang harus diambil ketika mereka menemukan indikasi pelanggaran persaingan usaha.
6. Lembaga persaingan usaha telah terlibat aktif dengan Pemerintah selama pemulihan ekonomi untuk menjaga iklim persaingan usaha yang sehat. Upaya advokasi, seperti rekomendasi kebijakan dan diskusi dengan para pemangku kepentingan, menjadi faktor kunci bagi lembaga persaingan usaha untuk membantu Pemerintah dalam upaya pemulihan ekonomi. Selanjutnya, untuk meminimalkan dampak sanksi lembaga persaingan usaha terhadap pasar yang sudah tertekan, pandemi, dan/atau pemulihan ekonomi digunakan sebagai salah satu pertimbangan dalam penegakan hukum dan kebijakan persaingan usaha oleh lembaga persaingan usaha di ASEAN. Metode yang digunakan meliputi pengurangan denda, membayar denda secara mencicil, menyarankan Pemerintah untuk mempertimbangkan kelangsungan

hidup industri, dan lain-lain. Namun, karena akhir pandemi tidak dapat ditentukan secara pasti, lembaga persaingan usaha di ASEAN tidak memiliki tenggat waktu tertentu sampai kapan kebijakan ini akan digunakan.

### Saran

1. Lembaga persaingan usaha dapat mendukung pemulihan ekonomi dengan memfokuskan sumber daya penegakan hukum ke industri strategis dan industri yang dianggap penting untuk proses pemulihan ekonomi. Sektor-sektor yang dapat diprioritaskan dapat mencakup, misalnya, sektor-sektor yang memiliki implikasi kuat dalam penanggulangan krisis seperti sektor kesehatan dan pangan, atau sektor-sektor yang dapat menghasilkan *spill-over* positif pada kesejahteraan sosial, seperti ekonomi digital dan UMKM.
2. Industri digital telah tumbuh signifikan selama pandemi dan menjadi salah satu cara untuk menghidupkan kembali ekonomi yang turun, khususnya bagi UMKM. Karena karakteristik ekonomi digital sangat berbeda dengan ekonomi tradisional, seperti industri digital yang dapat beroperasi melintasi batas negara, maka diperlukan pendekatan yang berbeda dalam penegakan hukum dan kebijakan persaingan usaha. Oleh karena itu, lembaga persaingan usaha di ASEAN perlu memperkuat koordinasi terkait industri digital, yang dapat berupa workshop, nota kesepahaman, dan *joint force*.
3. Penyalahgunaan posisi dominan dan UMKM telah menjadi perhatian sejak awal 2020, di beberapa negara ASEAN, dan mungkin masih menjadi tren dalam waktu dekat. Oleh karena itu, lembaga persaingan usaha harus berhati-hati terhadap kemungkinan meningkatnya kasus penyalahgunaan posisi dominan. Meningkatkan kesadaran UMKM tentang bagaimana hukum dan peraturan persaingan usaha mempengaruhi mereka juga merupakan satu langkah yang penting untuk dilakukan. UMKM perlu memahami kapan undang-undang persaingan usaha berlaku atau tidak berlaku bagi mereka, manfaat kebijakan persaingan usaha, dan bagaimana mereka dapat secara aktif memanfaatkan undang-undang ini untuk keuntungan mereka. Mungkin juga perlu bagi lembaga persaingan usaha untuk melakukan beberapa pengembangan kapasitas internal dalam mendidik staf mereka tentang masalah ini, karena banyak regulator hanya memiliki pemahaman yang terbatas tentang sektor UMKM.

4. Advokasi memegang peran penting bagi lembaga persaingan usaha dalam menjaga lingkungan persaingan usaha yang sehat selama pandemi dan pemulihan ekonomi. Dalam proses ini, lembaga persaingan usaha dapat mendidik para pemangku kepentingan mengenai manfaat persaingan usaha yang sehat dan bagaimana hukum dan kebijakan persaingan usaha bekerja, terutama yang terkait dengan kebijakan dalam pemulihan pandemi dan ekonomi. Lembaga persaingan usaha harus berpartisipasi dalam proses penilaian dampak persaingan usaha dari setiap kebijakan proteksionisme Pemerintah, membantu dalam merancang kebijakan Pemerintah, memberikan saran untuk meminimalkan potensi distorsi persaingan usaha serta mengusulkan reformasi struktural yang pro persaingan usaha sehat.

### Ucapan Terima Kasih

Penulis mengucapkan terima kasih kepada KPPU dan ASEAN *Secretariat* yang telah memberikan dukungan dalam proses pelaksanaan penelitian ini, serta kepada seluruh pejabat berwenang di lembaga persaingan usaha ASEAN yang telah berkontribusi dalam memberikan data dan informasi melalui kuesioner.

### Daftar Pustaka

- [1] Association of Southeast Asian Nations, "The ASEAN Comprehensive Recovery Framework," Adopted at 37th ASEAN Summit, November 12<sup>th</sup>-15<sup>th</sup>, 2020. [Online]. Available: [https://www.aseankorea.org/aseanZone/downloadFile2.asp?boa\\_filenum=4595](https://www.aseankorea.org/aseanZone/downloadFile2.asp?boa_filenum=4595). [Accessed: July. 5. 2021]
- [2] Google, Temasek and Bain & Company, "e-Conomy SEA," 2020. [Online]. Available: <https://economysea.withgoogle.com/>. [Accessed: July. 8. 2021]
- [3] Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), "Competition Advocacy During And In The Aftermath Of The COVID-19 Crisis," April 28, 2021. [Online]. Available: [https://unctad.org/system/files/official-document/ciclpd58\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ciclpd58_en.pdf). [Accessed: July. 20. 2021]
- [4] Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), "Promoting The Productivity of SMEs in ASEAN Countries: Strengthening Capabilities, Enabling Business Dynamics," 2021. [Online]. Available: <https://www.oecd.org/industry/ind/promoting-productivity-of-SMEs-in-ASEAN-countries.pdf>. [Accessed: July. 7. 2021]

- [5] Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), *"The Role of Competition Policy in Promoting Economic Recovery,"* 2020. [Online]. Available: [www.oecd.org/daf/competition/the-role-of-competition-policy-in-promoting-economic-recovery-2020.pdf](http://www.oecd.org/daf/competition/the-role-of-competition-policy-in-promoting-economic-recovery-2020.pdf). [Accessed: June. 17. 2021]
- [6] Shira & Associates, *"ASEAN coronavirus updates: ASEAN Briefing,"* 2021. [Online]. Available: <https://www.aseanbriefing.com/news/Covid-19-vaccine-roll-outs-in-asean-asia-live-updates-by-country/>. [Accessed: August. 2. 2021]
- [7] United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific (UNESCAP), *"The Role of Competition Policy in Strengthening the Business Environment for MSMEs in the ASEAN Region,"* February.11. 2021. [Online]. Available: <https://www.unescap.org/sites/default/d8files/event-documents/Competition%20Policy%20and%20Strengthening%20MSMEs%20in%20ASEAN.pdf>. [Accessed: June. 24. 2021]
- [8] United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD), *"Competition advocacy during and in the aftermath of the COVID-19 crisis,"* April. 28, 2021. [Online]. Available: [https://unctad.org/system/files/official-document/ciclpd58\\_en.pdf](https://unctad.org/system/files/official-document/ciclpd58_en.pdf). [Accessed: August. 2. 2021]

# Penerapan Prinsip *Rule Of Reason* pada Putusan Perkara Nomor 08/KPPU-I/2020 tentang Dugaan Praktik Diskriminasi antara Telkom-Telkomsel dan Netflix

**Dwi Fidhayanti**

fidha13@syariah.uin-malang.ac.id

**Risma Nur Arifah**

mrs\_reyzma@syariah.uin-malang.ac.id

Fakultas Syariah UIN Maulana Malik Ibrahim Malang

## **Abstract**

*This study aims to determine the legal aspects of discriminatory practices in business competition in Indonesia and to examine the application of the rule of reason principle in case decisions Number 08/KPPU-I/2020. This research is normative legal research with a statutory approach and a case approach. Primary legal materials and secondary legal materials was obtained through literature study and analyzed with grammatical interpretation. Discriminatory practices based on Article 19 letter d are carried out by defining the relevant market as identification and identifying market power. The application of the rule of reason principle in the Decision of Case Number 08/KPPU-I/2020 at a horizontal level, namely fellow market business actors who practice discrimination or fellow providers in Indonesia have never blocked Netflix because there are no reports from the public regarding content from Netflix. Meanwhile, at the vertical level, namely in the market for victims of discriminatory practices, the blocking action is not in accordance with the blocking procedure based on Chapter IV of the Regulation of Minister of Communication and Information Technology Number 19 of 2014 concerning Handling Internet Sites with Negative Content.*

**Keywords:** *Case Decisions; Discrimination Practices; Rule of Reason.*

## **Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui aspek hukum praktik diskriminasi dalam persaingan usaha di Indonesia dan mengkaji penerapan prinsip *rule of reason* pada Putusan Perkara Nomor 08/KPPU-I/2020. Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan dan dianalisis dengan penafsiran gramatikal. Praktik diskriminasi berdasarkan Pasal 19 huruf d dilakukan dengan cara mendefinisikan pasar bersangkutan sebagai identifikasi dan mengidentifikasi penguasaan pasar (*market power*). Penerapan prinsip *rule of reason* pada Putusan Perkara Nomor 08/KPPU-I/2020 pada level horizontal, yaitu sesama pasar pelaku usaha praktik diskriminasi atau sesama provider di Indonesia tidak pernah melakukan pemblokiran kepada Netflix karena tidak ada laporan dari masyarakat terkait konten tayangan dari Netflix. Sementara itu, pada level vertikal, yaitu di pasar korban praktik diskriminasi, tindakan pemblokiran tidak sesuai dengan tata cara pemblokiran berdasarkan BAB IV Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika (Permenkominfo) Nomor 19 Tahun 2014 tentang Penanganan Situs Internet Bermuatan Negatif.

**Kata Kunci:** *Praktik Diskriminasi; Putusan Perkara; Rule of Reason.*

## Pendahuluan

Indonesia memiliki penduduk 274,9 juta jiwa dan pengguna internetnya pada awal 2021 mencapai 202,6 juta jiwa, artinya pengguna internet di Indonesia pada awal 2021 mencapai 73,7 persen dari jumlah keseluruhan penduduk. Aktivitas berinternet yang digemari oleh pengguna internet di Indonesia, yaitu bermedia sosial. Sejumlah 170 juta jiwa orang Indonesia merupakan pengguna aktif media sosial.[1] Sebagian penggunanya menggunakan sosial media untuk melakukan *streaming* menonton film maupun drama melalui penyedia layanan seperti Netflix.

Pada tanggal 06 Januari 2016, Netflix masuk dan membuka layanannya ke Indonesia sebagai bagian dari beroperasinya bisnis Netflix di 130 negara lainnya. Pada tanggal 27 Januari 2016, Telkom dan Telkomsel sebagai penyelenggara jasa telekomunikasi paling dominan di Indonesia melakukan pemblokiran layanan akses internet terhadap Netflix (Putusan Perkara Nomor 08/KPPU-I/2020). Alasan pemblokiran terhadap konten Netflix dikarenakan konten Netflix mengandung unsur pornografi dan tidak sesuai dengan nilai budaya Indonesia. Pemblokiran tersebut mengakibatkan reaksi dari masyarakat dan pengguna layanan akses internet yang diselenggarakan oleh Kelompok Usaha Telkom Group sebagai akibat tertutupnya akses mereka terhadap layanan Netflix. Selain itu, Pemblokiran yang dilakukan berdampak pada penurunan drastis dari *session count* Netflix di Indonesia. Netflix kemudian memasukkan gugatan di Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dengan unsur dugaan diskriminasi. Diskriminasi dalam persaingan usaha melanggar Pasal 19 huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 (UU No. 5 Tahun 1999) tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat, 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 (d) melakukan praktik diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.

Tuduhan diskriminasi ini dikarenakan Telkom melalui produk indihome merupakan penguasa pasar. Diperkuat berdasarkan survei yang dilakukan Asosiasi Penyelenggara Jasa Internet Indonesia (APJII) bahwa Indihome merupakan operator penyedia layanan internet tetap (*fixed*) yang paling banyak digunakan (berlangganan) di rumah. Sementara itu, Telkomsel juga merupakan penguasa pasar pada layanannya yang kemudian diperkuat dengan hasil survei yang dilakukan Asosiasi

Penyelenggara Jasa Internet Indonesia (APJII) bahwa Telkomsel operator penyedia layanan internet seluler (*mobile*) yang paling banyak digunakan atau terhubung dengan internet. Kedua penyedia layanan, yaitu Telkom dan Telkomsel sebagai penguasa pasar sehingga kegiatan pemblokiran dari kedua layanan ini sangat berdampak pada *session count* Netflix di Indonesia.[2]

KPPU sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 36 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat, mempunyai kewenangan melakukan penegakan hukum terhadap praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat berdasarkan atas inisiatif KPPU sendiri atau atas dasar laporan dari masyarakat. Salah satunya seperti perkara atas dugaan diskriminasi pada kasus Netflix dan Telkom serta Telkomsel yang berawal dari penelitian inisiatif seiring dengan temuan yang mengemuka di publik terkait pemblokiran akses konten Netflix sejak tahun 2016 hingga akhir 2018. Perkara tersebut kemudian lanjut ke tahap penyelidikan dan persidangan hingga yang telah diputus berdasarkan Putusan Perkara Nomor 08/KPPU-I/2020 dengan menyatakan bahwa Telkom dan Telkomsel tidak terbukti mengakibatkan persaingan usaha yang tidak sehat (Putusan Perkara Nomor 08/KPPU-I/2020).

KPPU mengenal dua pendekatan dalam menyelesaikan perkara, yaitu 2 pendekatan *Per se Illegal* (*per se violations* atau *per se rule*) dan pendekatan *Rule of Reason*.<sup>[3]</sup> *Rule of reason* menjadi pendekatan yang penting dalam menyelesaikan perkara diskriminasi karena harus melakukan penyelidikan secara mendalam terhadap cara dan dampak dari kegiatan diskriminasi yang dilakukan oleh pelaku usaha apakah dapat menimbulkan praktik monopoli yang bersifat menghambat persaingan. Untuk ini dalam penelitian ini bertujuan untuk menganalisis aspek hukum praktik diskriminasi dalam persaingan usaha di Indonesia serta mengetahui penerapan *Rule of Reason* pada Putusan Perkara Nomor 08/KPPU-I/2020 antara Telkom serta Telkomsel dan Netflix sehingga dapat ditemukan dasar pertimbangan hakim tidak menghukum Telkom dan Telkomsel yang telah melakukan pemblokiran terhadap Netflix dan dapat dijadikan sebagai tambahan keilmuan tentang makna diskriminasi dalam persaingan usaha.

Penelitian dengan tema serupa juga pernah dilakukan oleh peneliti sebelumnya, namun berbeda dengan penelitian ini karena dalam penelitian ini lebih spesifik pada penerapan prinsip *rule of reason* pada Putusan Perkara Nomor 08/KPPU-I/2020 tentang dugaan praktik

diskriminasi antara telkom serta telkomsel dan netflix. Skripsi oleh Nico Andreas dengan judul *Rule of Reason* yang digunakan oleh KPPU dalam Memutuskan Perkara Dugaan Praktik Monopoli Terhadap Pelayanan Jasa Taksi di Bandar Udara Internasional Sultan Hasanuddin Makassar (Putusan KPPU No. 18/KPPU-I/2009), Bengkulu: Universitas Bengkulu, 2014.[4] Hasilnya menunjukkan bahwa penggunaan pendekatan *rule of reason* memungkinkan Majelis Komisi untuk menganalisis lebih dalam mengenai dampak yang ditimbulkan oleh kegiatan usaha yang dilakukan, karena tidak semua monopoli itu menimbulkan efek negatif. Putusan KPPU No. 18/KPPU-I/2009 juga telah berhasil mewujudkan keadilan, kemanfaatan, dan secara empiris kepastian hukum belum sepenuhnya tercipta. Jurnal oleh Adi Nur Hayati berjudul Analisis Tantangan dan Penegakan Hukum Persaingan Usaha pada sektor *e-commerce* di Indonesia, *Jurnal Penelitian Hukum De Jure* Vol. 21 No. 1 Maret 2021, [5] hasil menunjukkan bahwa pada sektor *e-commerce* berpotensi terjadinya persaingan usaha seperti monopoli digital, *predatory*, digital, *lock in* dan lainnya serta pengaturan mengenai prinsip ekstrateritorialitas dalam hukum persaingan usaha Indonesia harus segera dilakukan.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif karena menganalisis hasil putusan KPPU dengan menggunakan peraturan perundang-undangan untuk mencari benang merah tentang makna diskriminasi pada persaingan usaha. Pendekatan yang digunakan, antara lain 1) pendekatan kasus sebagaimana penggunaan putusan KPPU Perkara Nomor 08/KPPU-I/2020; 2) pendekatan perundang-undangan dengan menggunakan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan tema penelitian. Bahan hukum primer yang digunakan berupa peraturan perundang-undangan persaingan usaha seperti UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat; peraturan tentang sensor film yang terdapat pada Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2009 tentang Perfilman dan peraturan-peraturan lainnya. Bahan hukum primer berupa jurnal ilmiah baik nasional maupun internasional, buku dengan tema persaingan usaha serta disertasi, tesis maupun skripsi yang membahas tentang diskriminasi dan persaingan usaha. Bahan-bahan hukum tersebut diperoleh melalui studi kepustakaan. Bahan-bahan hukum yang diperoleh kemudian dianalisis dengan melakukan penafsiran hukum gramatikal. Peneliti mengarahkan peraturan tentang diskriminasi dalam persaingan usaha dengan peristiwa konkrit yang terjadi antara Netflix

dan Telkom serta anak usahanya Telkomsel kemudian ditafsirkan secara gramatikal sampai dibuatnya kesimpulan atas isu hukum yang dibahas.

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dapat dirumuskan masalah yang akan diteliti yaitu:

1. Bagaimana Aspek Hukum Praktik Diskriminasi dalam Persaingan Usaha di Indonesia?
2. Bagaimana Penerapan Prinsip *Rule of Reason* Pada Putusan Perkara Nomor 08/KPPU-I/2020 Tentang Dugaan Praktik Diskriminasi antara Telkom serta Telkomsel dan Netflix?

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengkaji tentang Aspek Hukum Praktik Diskriminasi dalam Persaingan Usaha di Indonesia serta untuk mengkaji dan menganalisis Penerapan Prinsip *Rule of Reason* Pada Putusan Perkara Nomor 08/KPPU-I/2020 Tentang Dugaan Praktik Diskriminasi antara Telkom serta Telkomsel dan Netflix. Luaran penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoretis terhadap pengembangan ilmu hukum terutama tentang Persaingan Usaha. Secara praktis, penelitian ini dapat menjadi bahan pertimbangan bagi para praktisi bisnis agar tetap menjalankan bisnisnya sesuai dengan aturan main persaingan usaha yang sehat.

## Tinjauan Teoretis

### Asas Kepastian Hukum

Aristoteles mengatakan bahwa manusia adalah "*zoon politicon*" yang berarti makhluk sosial atau makhluk bermasyarakat. Oleh karena itu, setiap anggota masyarakat mempunyai hubungan antara satu dengan yang lain.[6] Setiap hubungan tersebut akan menimbulkan hak dan kewajiban.

Tidak jarang hubungan masing-masing anggota masyarakat yang berbeda kepentingan, namun tetap saling berkaitan tersebut menimbulkan suatu kerucuhan dan saling berlawanan. Untuk mengurangi kerucuhan yang timbul, maka diperlukan adanya hukum yang mengatur dan melindungi kepentingan masing-masing. Dalam hal ini hukum menunjukkan perannya yang penting dalam masyarakat untuk menciptakan kehidupan yang aman, tentram, damai, adil dan makmur.

Dari sini dapat diketahui apa yang menjadi tujuan hukum, berdasarkan pendapat dari J van Kan, bahwa hukum bertujuan untuk menjaga kepentingan tiap-tiap masyarakat supaya kepentingan-kepentingan itu tidak dapat diganggu. Ini berarti bahwa hukum bertugas

untuk menjamin kepastian hukum di dalam masyarakat dan juga menjaga serta mencegah agar setiap orang tidak menjadi hakim sendiri (*eigenrichting is verboden*), akan tetapi apabila terjadi permasalahan, harus diselesaikan melalui proses pengadilan dan berdasarkan hukum yang berlaku.

Kepastian hukum (*rechtssicherheit*) merupakan perlindungan dari segi hukum terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.[7] Secara bahasa kata "kepastian" merupakan kata jadian, dari kata dasar "pasti" mendapat imbuhan (*konfiks*) kata depan "ke" dan akhiran "an". Dalam kamus bahasa Indonesia "pasti" bermakna tentu, ketentuan, sesuatu yang sudah tentu. Jadi kepastian berarti sesuatu yang bersifat pasti. Kepastian hukum merupakan bagian dari teori tujuan hukum antara lain keadilan hukum, manfaat hukum dan kepastian hukum. Adanya kepastian hukum, masyarakat akan menjadi lebih tertib.

Kepastian hukum menurut Gustav Radbruch, termasuk salah satu bagian dari tujuan hukum. Tujuan hukum terdiri dari kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*) dan keadilan (*gerechtigkei*). Kepastian hukum di sini adalah kepastian karena adanya hukum dan kepastian dalam hukum atau dari hukum itu tercapai apabila ada hukum yang berupa undang-undang itu tidak ada ketentuan yang bertentangan dan tidak terdapat istilah-istilah yang dapat ditafsirkan berlainan. Kepastian hukum ini dapat dimaknai dengan dua arti, yaitu kepastian hukum akan menjamin kepentingan individu serta hukum itu menjamin keamanan dan jaminan perlindungan kepada para pihak.[8]

Van Apeldoorn [9] juga mengemukakan hal yang hampir sama dengan yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch, bahwa terdapat dua hal penting dalam kepastian hukum, yaitu kepastian hukum berarti dapat ditentukan hukum apa yang berlaku untuk masalah-masalah yang konkret dan kepastian hukum berarti perlindungan hukum. Kepastian hukum merupakan asas penting dalam tindakan hukum (*rechtshandeling*) dan penegakan hukum (*hendhaving, ultvoering*). Peraturan perundang-undangan dapat memberikan kepastian hukum yang lebih tinggi dibandingkan dengan hukum kebiasaan, hukum adat, atau yurisprudensi. Menurut Gustav Radbruch, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut:

- a. Asas kepastian hukum (*rechmatigheid*), Asas ini meninjau dari sudut yuridis.

- b. Asas keadilan hukum (*gerechtigheit*), Asas ini meninjau dari sudut filosofis, di mana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan.
- c. Asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid*) atau *doelmatigheid* atau *utility*.

Kepastian hukum (*rechtssicherheit*) menurut J. M. Otto, sebagaimana dikutip oleh Tatiek Sri Djatmiati dikemukakan terdiri dari beberapa unsur sebagai berikut:

- a. Adanya aturan yang konsisten dan dapat diterapkan yang ditetapkan negara;
- b. Aparat Pemerintah menerapkan aturan hukum tersebut secara konsisten dan berpegang teguh pada aturan hukum tersebut;
- c. Rakyat pada dasarnya tunduk pada hukum;
- d. Hakim yang bebas dan tidak memihak secara konsisten menerapkan aturan hukum tersebut;
- e. Putusan hakim dilaksanakan secara nyata. [10]

Menurut Gustav Radbruch, kepastian hukum yang dimaksud adalah kepastian karena adanya hukum. Kepastian dalam hukum akan tercapai apabila ada hukum yang berupa undang-undang dan di dalamnya tidak ada ketentuan yang bertentangan dan tidak terdapat istilah-istilah yang dapat ditafsirkan secara berlainan. Selain hal tersebut, pengertian kepastian hukum akan menjamin kepentingan individu, sebab dalam arti konkret artinya bahwa dengan hukum para pihak dapat menentukan kedudukannya. Pengertian yang kedua adalah hukum itu memberi jaminan keamanan dan jaminan perlindungan kepada para pihak.[11]

### **Aspek Hukum Praktik Diskriminasi Dalam Persaingan Usaha di Indonesia**

Persaingan usaha adalah salah satu faktor penting dalam menjalankan roda perekonomian suatu negara. Persaingan usaha dapat mempengaruhi kebijakan yang berkaitan dengan perdagangan, industri, iklim usaha yang kondusif, kepastian dan kesempatan berusaha, efisiensi, kepentingan umum, kesejahteraan rakyat dan lain sebagainya.[12] Persaingan ditentukan oleh *competition policy*. [13] Disahkannya UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan yang sama kepada setiap pelaku usaha dalam berusaha, dengan cara mencegah timbulnya praktik-praktik monopoli dan/atau persaingan usaha yang tidak sehat lainnya dengan harapan dapat menciptakan iklim usaha yang kondusif, yaitu setiap pelaku usaha dapat bersaing secara wajar dan sehat.[14]

Namun demikian, apabila usaha pelaku usaha menjadi terbaik di bidangnya, maka konsekuensinya adalah pelaku usaha tersebut memiliki *market power* yang signifikan di pasar bersangkutan. Bagi konsumen, hal ini memberikan efek positif karena penguasaan pasar, pelaku usaha dapat mewujudkan *cost saving* atau *economies of scope* sehingga tercipta harga yang rendah dan akan menguntungkan konsumen.[13] Pada aspek yang berbeda, *market power* juga kerap kali dilakukan lewat persaingan usaha yang tidak sehat, salah satunya dilakukan dengan cara melakukan kegiatan diskriminasi antara pelaku usaha dengan pelaku usaha tertentu. *Market power* yang dimaksudkan di sini tidak harus 100%, dengan 50% atau 75% penguasaan pasar, seperti contoh monopoli, posisi dominan, penetapan harga, sudah dapat dikatakan mempunyai *market power*.

Praktiknya, kegiatan diskriminasi dapat dilakukan atas dasar berbagai alasan dan motif, praktik diskriminasi pada hakikatnya tidak melulu dapat dikatakan sesuatu yang buruk dan dilarang Pemerintah melalui KPPU demi menjaga persaingan yang *fair*. Sebuah contoh, adanya temuan terkait dengan pemblokiran akses pelanggan berbagai jaringan yang dimiliki Telkom dan Telkomsel dalam mengakses konten netflix sejak tahun 2016 hingga akhir 2018. Temuan ini dilanjutkan ke tahapan penyelidikan dan persidangan dengan Nomor Perkara 08/KPPU-I/2020. Pada kasus ini, Majelis Komisi menyimpulkan telah terjadi perlakuan berbeda atau diskriminasi oleh Telkom dan Telkomsel antara Netflix dengan penyedia *Subscription Based Video on Demand* (SVOD). Black's Law Dictionary[15] menjelaskan "*discrimination is the effect of a law or established practice that confers privileges on a certain class or that denies privileges to a certain class because of race, age, sex, nationality, religion or disability*".

Dalam konteks hukum persaingan usaha, diskriminasi dapat dilakukan dengan berbagai motif, secara umum terjadi pada diskriminasi harga, seperti pelaku usaha mengambil keuntungan secara maksimal dari surplus konsumen. Praktik ini berdampak positif terhadap kesejahteraan masyarakat secara keseluruhan dibandingkan dengan pemberlakuan satu harga (non diskriminasi), ini disebabkan jumlah barang yang dihasilkan dan dinikmati masyarakat akan meningkat dengan metode satu harga yang biasanya ditetapkan oleh perusahaan monopolis. Praktik lainnya, preferensi terhadap pelaku usaha tertentu yang lahir dari pengalaman bertahun-tahun, atas tujuan efisiensi. Selain itu, diskriminasi dilakukan dengan alasan mengeluarkan perusahaan pesaing dari pasar atau menghambat

pesaing potensial untuk masuk ke pasar, jenis diskriminasi ini tentunya melanggar prinsip persaingan usaha yang sehat.

Kegiatan melakukan praktik diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu merupakan penentuan perlakuan dengan cara yang berbeda mengenai persyaratan pemasokan atau persyaratan pembelian barang dan atau jasa. Pasal 19 huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menentukan bahwa: "*pelaku usaha dilarang melakukan satu atau beberapa kegiatan, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat berupa: d) melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu*". Berdasarkan bunyi pasal tersebut maka ruang lingkup yang diatur dalam Pasal 19 huruf d mencakup praktik diskriminasi yang dilakukan secara sendiri oleh pelaku usaha maupun kegiatan yang dilakukan secara bersama-sama dengan pelaku usaha lain,[16] pasal di atas menunjukkan pengaruhnya terhadap persaingan usaha, maka yang dimaksudkan pembeli di sini akan lebih tepat kalau hanya meliputi pelaku usaha.

Pasal 19 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di atas menunjukkan ketentuan mengatur penguasaan pasar secara *rule of reason*, yang mana fokus dari praktik persaingan usaha disebabkan adanya akibat dari suatu perbuatan.[17]

*Rule of reason*, yaitu terbukti dilakukannya tindakan yang dilarang tersebut, tidak otomatis tindakan tersebut bertentangan dengan hukum, namun harus dilihat terlebih dahulu sejauh mana akibat dari tindakan tersebut menimbulkan monopoli atau akan mengakibatkan kepada persaingan tidak sehat.[4]

Richard M Chalkind menjelaskan pendekatan *rule of reason* memerlukan beberapa analisis pasar dan memungkinkan pelaku usaha untuk membuktikan perilaku tersebut pro-persaingan bukan anti-persaingan.[18] Pada aspek lain, *rule of reason* memiliki keunggulan karena menggunakan analisis ekonomi untuk mencapai efisiensi guna kepastian suatu perbuatan yang dapat dianggap menghambat atau mendorong persaingan.[19]

Selanjutnya, pendekatan *rule of reason* mengharuskan pengadilan untuk melakukan interpretasi terhadap peraturan persaingan usaha, dan pola pendekatan digunakan untuk mengetahui suatu tindakan pelaku usaha memiliki implikasi persaingan atau tidak. Berbeda dengan pendekatan *per se illegal*, tindakan pelaku usaha tertentu selalu dianggap

melanggar undang-undang, biasanya indikator yang dipakai adalah ada atau tidaknya anak kalimat dalam rumusan pasal "...*patut diduga*..." atau "...*yang dapat mengakibatkan*...". kata "dapat" yang digunakan dalam Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dengan digunakan untuk menunjukkan bahwa pelanggaran sudah dinyatakan terjadi jika perbuatan itu memang berpotensi merusak persaingan. Kesimpulannya, kata "dapat" di sini bisa berarti bahwa akibat yang ditimbulkan oleh perbuatan (perjanjian/kegiatan) jadi tidak perlu *exist* terlebih dulu.

Hadirnya pengaturan tentang anti monopoli ini sebenarnya bertujuan untuk "menjaga kelangsungan persaingan" yang secara khusus akan mewujudkan perkembangan perekonomian secara nasional yang lebih baik dan membawa dampak terhadap alokasi dan relokasi efisiensi sumber daya ekonomi.

Makna kata "efisiensi" adalah pertumbuhan serta berkeadilan yang berarti pemerataan" dilaksanakan secara serentak dalam satu gerak pembangunan dalam sistem ekonomi pasar. [20]

Rumusan *rule of reason* yang tercantum dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sesungguhnya tidak secara mutlak dilarang. Salah satu poin penting pasal ini, menjelaskan praktik diskriminasi yang dilarang adalah praktik diskriminasi yang tidak mempunyai justifikasi secara sosial, ekonomi, teknis maupun pertimbangan efisiensi lainnya sendiri tidak secara jelas dijelaskan dalam Pedoman Pasal 19 huruf (d) oleh KPPU, sehingga, ini menyebabkan batasan-batasan tersebut tidak terasa efektif dan acapkali KPPU memutus perkara tanpa memperhatikan/mengabaikan justifikasi praktek diskriminasi baik yang bersifat pro-persaingan maupun anti-persaingan.[21]

*Market power* yang dimaksud adalah pelaku usaha mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat atau mempunyai alasan-alasan yang tidak diterima. Uraian unsur-unsur dalam Pasal 19 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat antara lain:[22]

a. Pelaku usaha, yaitu pelaku usaha yang melakukan satu atau beberapa kegiatan secara bersama-sama pada pasar bersangkutan. Pelaku usaha lain terdapat Pasal 17 ayat (2) huruf b UU No. 5 Tahun 1999 adalah pelaku usaha yang mempunyai kemampuan bersaing yang signifikan dalam pasar bersangkutan;

- b. Unsur melakukan baik sendiri maupun bersama, kegiatan yang dilakukan oleh pelaku usaha merupakan keputusan dan perbuatan sendiri tanpa bekerja sama dengan pelaku usaha lain.
- c. Unsur pelaku usaha lain, yaitu pelaku usaha yang melakukan satu atau beberapa kegiatan secara bersama-sama pada pasar bersangkutan (Penjelasan Pasal 17 ayat (2) huruf b).
- d. Unsur melakukan satu atau beberapa kegiatan, satu atau beberapa kegiatan dilakukan dalam bentuk kegiatan secara terpisah ataupun beberapa kegiatan sekaligus yang ditujukan untuk menyingkirkan pelaku usaha pesaing;
- e. Unsur yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli, berdasarkan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, praktek monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh salah satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum;
- f. Unsur persaingan usaha tidak sehat, berdasarkan Pasal 1 angka 6 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha;
- g. Unsur melakukan praktik diskriminasi, adalah tindakan atau perlakuan dalam berbagai bentuk yang berbeda yang dilakukan oleh satu pelaku usaha terhadap pelaku usaha tertentu.

Berdasarkan penjelasan di atas, menentukan praktik diskriminasi berdasarkan Pasal 19 huruf d dilakukan dengan cara : a) mendefinisikan pasar bersangkutan sebagai identifikasi sebagaimana terdapat pada Pasal 1 angka 10 diartikan berkaitan dengan jangkauan pelaku usaha atas barang dan jasa yang sama atau substitusi dari barang dan jasa tersebut; b) mengidentifikasi penguasaan pasar (*market power*) misalnya apakah pelaku usaha, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, memiliki *market power* atau memiliki pangsa dengan kekuatan besar. contohnya *market power* yang dilakukan baik sendiri maupun bersama-sama, yang mempunyai 10% dapat

mempengaruhi pembentukan harga, namun satu pelaku usaha yang memiliki pangsa pasar 50% di dalam pasar *duopoly* belum tentu secara individual mampu menguasai pasar bersangkutan. Dalam hal pasar persaingan sempurna, tidak mampu mempengaruhi pembentukan harga, sehingga mengikuti harga yang terbentuk (*price taker*), sementara di pasar monopoli, pelaku usaha memiliki pengaruh yang kuat atas pembentukan harga sehingga dapat menjadi *price maker*.

Uraian di atas, menunjukkan bahwa kepemilikan posisi dominan atau kepemilikan kekuatan pasar yang signifikan atau *necessary condition* pada kasus PT. Telekomunikasi Indonesia (Persero) Tbk (Telkom) dan PT Telekomunikasi Selular (Telkomsel) menunjukkan bahwa kemampuan penguasaan pasar di bidang telekomunikasi atas produksi suatu barang dan/atau jasa, ditunjukkan berdasarkan pada peningkatan penguasaan pasar pelanggan industri seluler domestik mencapai 59,6% pada tahun 2019, naik sebesar 0,5% dari tahun 2018 dengan jumlah pelanggan telkomsel mencapai 171,2 juta. Sementara cakupan 4G juga sudah hampir 100% di seluruh Indonesia. [23] Lembaga pemeringkat global, *Fitch Ratings* (Fitch) pada tahun 2019 melaporkan bahwa Telkom berhasil menjadi satu-satunya perusahaan dengan *rating headroom* yang tinggi dibanding operator lokal dan asing lainnya seperti *Singapore Telecommunication Limited (Singtel)*, *SK Telecom Ltd (SKT)*, *KT Corporation* dan *Globe Telecom Inc.*[2]

Dari uraian di atas, kepemilikan posisi dominan atau *market power* atau pemilikan faktor-faktor khusus merupakan *necessary condition* atau indikasi awal bagi terciptanya kegiatan penguasaan pasar oleh pelaku usaha. Namun demikian, aspek di atas sejatinya belum cukup dijadikan sebagai dasar pelanggaran atau diskriminasi pasar berdasarkan Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat oleh pelaku usaha tanpa disertai bukti-bukti yang menimbulkan praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat.

### **Penerapan Prinsip *Rule of Reason* Pada Putusan Perkara Nomor 08/KPPU-I/2020 Tentang Dugaan Praktik Diskriminasi Antara Telkom Serta Telkomsel Dan Netflix**

Pada tanggal 27 Januari 2016, Telkom melakukan pemblokiran atau penutupan akses internet di jaringan tetap (*fixed broadband*) dan Telkomsel melakukan pemblokiran atau penutupan akses internet pada jaringan bergerak (*mobile broadband*) terhadap layanan Netflix. Perlakuan berbeda atau diskriminasi tersebut dilakukan dengan alasan banyaknya peng-

gunaan *bandwith* jaringan sehingga mengganggu jaringan lain, Telkom dan Telkomsel tidak melaksanakan kerjasama dengan Netflix, serta Telkom dan Telkomsel menganggap bahwa tayangan Netflix mengandung unsur pornografi yang dapat melanggar Undang-undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang pornografi dan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

Dalam pemeriksaan Majelis Komisi menemukan fakta bahwa benar telah terjadi perlakuan atau tindakan dengan unsur diskriminasi yang dilakukan oleh Telkom dan Telkomsel. [24] Kegiatan diskriminasi tidak menimbulkan adanya persaingan usaha tidak sehat sehingga dalam putusannya KPPU menyatakan bahwa Telkom dan Telkomsel tidak terbukti secara sah melanggar Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Tindakan pemblokiran oleh Telkom dan Telkomsel dilakukan untuk menghindarkan dari kemungkinan dikenakan pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi dan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, atas tindakan pemblokiran tersebut juga tidak menimbulkan kerugian yang dialami Netflix, serta konsumen masih bisa memiliki pilihan untuk melihat layanan Netflix melalui penyedia layanan lainnya.

KPPU merupakan lembaga administratif dengan tugas untuk menciptakan ketertiban dalam persaingan usaha dan memelihara iklim persaingan usaha yang kondusif.[4] Penanganan perkara antara Netflix dan Telkom serta Telkomsel dilaksanakan berdasarkan penelitian inisiatif seiring dengan temuan yang mengemuka di publik. Pemeriksaan atas dasar inisiatif adalah pemeriksaan yang dilakukan atas dasar inisiatif dari KPPU sendiri karena adanya dugaan atau indikasi pelanggaran terhadap UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.[25] Penanganan perkara atas inisiatif Komisi terdiri dari tahap sebagai berikut:

1. Kajian;
2. Penelitian;
3. Pengawasan Pelaku Usaha;
4. Penyelidikan;
5. Pemberkasan;
6. Sidang Majelis Komisi;
7. Putusan Komisi.[26]

Pada tahap penyelidikan, KPPU menggunakan salah satu pendekatan, yaitu *rule of reason*. Pendekatan *rule of reason* mengharuskan pengadilan untuk melakukan interpretasi terhadap peraturan persaingan usaha. Perbuatan

yang dituduhkan kepada Telkom dan Telkomsel harus diteliti terlebih dahulu untuk mengetahui apakah kegiatan pemblokiran tersebut telah membatasi persaingan secara tidak patut. Penggunaan prinsip *rule of reason* dalam perkara Telkom Telkomsel dan Netflix mengharuskan adanya pembuktian, mengevaluasi mengenai akibat dari kegiatan pemblokiran dan analisis atas penguasaan pasar Telkom pada jaringan tetap (*fixed broadband*) dan Telkomsel pada jaringan bergerak (*mobile broadband*).

Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menjelaskan 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. Hal ini berarti bahwa dalam Pasal 19 huruf d secara jelas yang dilarang adalah praktik diskriminasi dalam melakukan kegiatan usahanya (*pasar/market*) sehingga menyebabkan terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat. Penting untuk mengetahui makna dari diskriminasi yang terdapat dalam putusan Perkara Nomor 08/KPPU-I/2020. Berdasarkan hasil penelitian dari Maylen Fitria ditemukan fakta bahwa KPPU tidak dapat membuktikan secara benar apa yang diasumsikannya sebagaimana terdapat putusan KPPU yang dibatalkan oleh Mahkamah Agung dengan dasar bahwa makna praktik diskriminasi secara substantif berbeda. [27] Penerapan prinsip *Rule of Reason* pada putusan Perkara Nomor 08/KPPU-I/2020 bertujuan untuk mengetahui secara mendalam motif atau cara dan dampak dari praktik diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.

Pertama, untuk memutuskan bahwa kegiatan pemblokiran terhadap layanan netflix merupakan tindakan diskriminasi, terlebih dahulu harus diketahui motif dari kegiatan pemblokiran yang dilakukan oleh Telkom dan Telkomsel terhadap layanan Netflix. Motif atau cara pemblokiran tersebut harus berdasar, artinya memiliki justifikasi baik secara sosial, ekonomi, teknis maupun pertimbangan efisiensi lainnya. Berdasarkan isi dari putusan dapat diketahui terdapat beberapa pertimbangan dalam menentukan kegiatan pemblokiran sebagai tindakan diskriminasi. Sebagaimana diketahui pengertian tentang praktik diskriminasi dijelaskan oleh Ahli hukum dalam buku Hukum Persaingan Usaha: Buku Teks oleh Andy Fahmi Lubis, dan kawan-kawan, yang dimaksud dengan praktik diskriminasi berdasarkan Ketentuan Peraturan Komisi Nomor 3 Tahun 2011 adalah "Tindakan atau perlakuan dalam berbagai bentuk yang

berbeda yang dilakukan oleh satu pelaku usaha terhadap pelaku usaha tertentu".[26] Tindakan ini dianggap berbeda karena berdasarkan isi putusan telkom-telkomsel sebagai penguasa pasar hanya memblokir netflix di pasar *Subscription Based Video on Demand* (SVOD). Berkaitan dengan tindakan diskriminasi, dasar pertimbangan lainnya juga disampaikan berdasarkan Pendapat Ahli dalam buku Hukum Persaingan Usaha: Buku Teks oleh Andy Fahmi Lubis, dan kawan-kawan. Melakukan praktik diskriminasi artinya termasuk menolak melakukan sama sekali hubungan usaha, menolak syarat-syarat tertentu atau perbuatan lain, di mana pelaku usaha lain diperlakukan dengan cara yang tidak sama.

Terdapat *Subscription Based Video on Demand* (SVOD) lain seperti HOOQ, Viu, Catchplay, Iflix, Amazon Prime, Nickelodeon Play, Nick Jr, HBO Go, yang beroperasi di Indonesia dan melakukan kerja sama dengan Terlapor I, yaitu Telkom dan Terlapor II, yaitu Telkomsel. Telkomsel sebagai Terlapor II dalam Sidang Majelis Komisi menyatakan bahwa benar selain Netflix belum pernah ada *Subscription Based Video on Demand* (SVOD) lain yang diblokir oleh Telkomsel. [24]

Beberapa penyedia layanan *Subscription Based Video on Demand* (SVOD) seperti HOOQ, Viu dan Iflix pernah diminta untuk melakukan *take down* terhadap beberapa judul tayangan terkait dengan adanya kebijakan *Post-Censored*. *Post-Censored* menurut pemahaman dari penulis adalah kegiatan sensor yang dilakukan pasca dilakukannya penayangan pada *Subscription Based Video on Demand* (SVOD) sehingga judul tayangan tersebut baru dinyatakan tidak lulus sensor dan perlu untuk *take down*.

Pada layanan konsumen, Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) belum menerima pengaduan terkait Netflix yang membuka pendaftaran berlangganan dengan menggunakan kartu kredit sebagai cara pembayaran yang langsung dibebankan setelah masa *free trial* berakhir. Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI) merupakan lembaga swadaya masyarakat yang menangani perlindungan konsumen. YLKI)bagian dari lembaga non-Pemerintah yang terdaftar dan diakui oleh Pemerintah. Pada Pasal 44 ayat (2) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen dijelaskan tentang Tugas lembaga perlindungan konsumen swadaya masyarakat meliputi kegiatan:

1. Menyebarkan informasi dalam rangka meningkatkan kesadaran atas hak dan kewajiban dan kehati-hatian konsumen dalam mengkonsumsi barang dan/atau jasa;

2. Memberikan nasihat kepada konsumen yang memerlukannya;
3. Bekerja sama dengan instansi terkait dalam upaya mewujudkan perlindungan konsumen;
4. Membantu konsumen dalam memperjuangkan haknya, termasuk menerima keluhan atau pengaduan konsumen;
5. Melakukan pengawasan bersama Pemerintah dan masyarakat terhadap pelaksanaan perlindungan konsumen.

YLKI sebagai pihak yang dapat menerima keluhan atau pengaduan konsumen belum pernah menerima pengaduan atas kebijakan pendaftaran Netflix untuk menggunakan kartu kredit sebagai cara pembayaran.

Dasar untuk memperkuat tentang tindakan diskriminasi terhadap Netflix juga dapat terlihat dari keterangan Terlapor I, yaitu Telkom dalam Sidang Majelis Komisi menyatakan bahwa kewenangan terkait konten yang tidak sesuai itu ada di *trust* positif dan kami akan mengikuti jika harus menindak konten tertentu yang ada di internet. Jika tidak ada di *trust* positif dan seandainya meresahkan masyarakat dan banyak komplain, kami akan melakukan eskalasi ke Kominfo untuk kemudian konten ini dapat dipertimbangkan untuk masuk internet positif dan harus diblokir. Pemblokiran kepada Netflix tidak berdasarkan arahan Pemerintah.[24] Telkom melakukan kegiatan pemblokiran terhadap layanan Netflix tanpa menunggu arahan dari Pemerintah dalam hal ini adalah Kominfo. Masyarakat sebagai sasaran pengguna layanan *Subscription Based Video on Demand* (SVOD) juga tidak pernah mengajukan permohonan pemblokiran terhadap konten Netflix sebagaimana keterangan yang diberikan oleh Anthonius Malau sebagai Ahli Telekomunikasi dan Transaksi Elektronik (ITE) Kepala Subdirektorat (Kasubdit) Pengendalian Konten Internet Kementerian Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia dalam Sidang Majelis Komisi menyatakan bahwa sampai sekarang belum ada permintaan blokir dari masyarakat terkait Netflix. [24]

Berdasarkan pemeriksaan alat bukti dan fakta persidangan, Keterangan Saksi dan dokumen diketahui jenis sensor yang diterapkan kepada *Subscription Based Video on Demand* (SVOD) lain juga menggunakan *post-censored* sehingga tidak dapat dijadikan sebagai alasan melakukan pemblokiran. Bahkan diketahui bahwa beberapa *Subscription Based Video on Demand* (SVOD) telah beroperasi dan belum ada perjanjian kerja sama dan tidak diblokir oleh Terlapor I Telkom dan Terlapor II Telkomsel. Tindakan pemblokiran yang dilakukan tidak sesuai dengan tata cara pemblokiran berdasarkan Permenkominfo Nomor 19 Tahun 2014.

Berdasarkan beberapa pertimbangan tersebut kemudian dinyatakan di dalam putusan bahwa Terlapor I Telkom dan Terlapor II Telkomsel terbukti memberikan perlakuan berbeda antara Netflix dengan *Subscription Based Video on Demand* (SVOD) lain dan Unsur Melakukan Praktik Diskriminasi terpenuhi.

Berdasarkan fakta dan bukti persidangan, pada level horizontal, yaitu sesama pasar pelaku usaha praktik diskriminasi atau sesama provider di Indonesia seperti XL, MNC, Indosat, dan lain-lain tidak pernah melakukan pemblokiran kepada Netflix karena tidak ada laporan dari masyarakat terkait konten tayangan dari Netflix, jadi hanya Telkom dan Telkomsel yang melakukan kegiatan pemblokiran layanan Netflix. Akan tetapi, Pemblokiran yang dilakukan oleh Telkom dan anak usahanya, yaitu Telkomsel sangat berdampak pada *season count* Netflix di Indonesia. Dampak ini ditimbulkan karena Telkom dan Telkomsel memiliki jumlah pelanggan yang paling banyak pada pasarnya sesama provider penyedia layanan internet di Indonesia, baik Telkom pada jaringan tetap (*fixed broadband*), maupun Telkomsel pada jaringan bergerak (*mobile broadband*). Jadi, ketika pemblokiran untuk layanan netflix dilakukan, pelanggan Telkom dan Telkomsel yang banyak tersebut tidak dapat menggunakan layanan Netflix.

Sementara itu, pada level vertikal, yaitu di pasar korban praktik diskriminasi, perlakuan berbeda oleh Telkom dan Telkomsel kepada Netflix sangat terlihat. berdasarkan Keterangan Terlapor I, yaitu Telkom dalam Sidang Majelis Komisi menyatakan bahwa hanya Netflix saja yang diblokir. Selain Netflix belum pernah ada *Subscription Based Video on Demand* (SVOD) lain yang diblokir oleh Telkomsel. Tindakan pemblokiran yang dilakukan oleh Terlapor I, yaitu Telkom dan Terlapor II, yaitu Telkomsel tidak sesuai dengan tata cara pemblokiran berdasarkan Bab IV Permenkominfo Nomor 19 Tahun 2014 tentang Penanganan Situs Internet Bermuatan Negatif. Berdasarkan Pasal 5 Permenkominfo Nomor 19 Tahun 2014 tentang Penanganan Situs Internet Bermuatan Negatif, Pemblokiran harus dilakukan atas dasar pelaporan masyarakat kepada Direktur Jenderal melalui fasilitas penerimaan pelaporan berupa *e-mail* aduan dan atau pelaporan berbasis situs yang disediakan. Pelaporan dari masyarakat berdasarkan Pasal 10 Permenkominfo Nomor 19 Tahun 2014 tentang Penanganan Situs Internet Bermuatan Negatif, dapat dikategorikan sebagai pelaporan mendesak apabila menyangkut:

1. Privasi;
2. Pornografi anak;
3. Kekerasan;

4. Suku, Agama, Ras, dan Antar golongan (SARA); dan/atau
5. Muatan lainnya yang berdampak negatif yang menjadi keresahan masyarakat secara luas.[28]

Selain masyarakat, kementerian atau lembaga Pemerintah dan lembaga penegak hukum dan atau lembaga peradilan dapat meminta pemblokiran situs internet bermuatan negatif yang sesuai dengan kewenangannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 kepada direktur jenderal.

Telkom dan Telkomsel tidak pernah melakukan pemberitahuan kepada Netflix alasan terjadinya pemblokiran akses layanan serta tidak ada arahan terkait dengan mekanisme yang harus dilakukan oleh Netflix agar dapat diberikan akses kembali. Tindakan pemblokiran harus dilakukan secara transparan dan diperlukan untuk mencapai tujuan utama yang diprioritaskan oleh negara-negara. Dalam setiap tindakan pemblokiran perlu adanya daftar halaman yang diblokir dan informasi detail mengenai keperluan dan pembenaran dilakukannya pemblokiran pada setiap halaman. [29] Terbukti bahwa ada perbedaan perlakuan terhadap Netflix pada pasar *Subscription Based Video on Demand* (SVOD) karena penyedia layanan *Subscription Based Video on Demand* (SVOD) lainnya tidak pernah diblokir oleh Telkom - Telkomsel, hanya Netflix saja.

Kedua, untuk mengetahui apakah tindakan pemblokiran oleh Telkom dan Telkomsel kepada Netflix dapat dikategorikan sebagai perbuatan yang melanggar persaingan usaha, maka perlu dilakukan analisis terhadap dampak setelah adanya tindakan diskriminasi apakah tindakan tersebut menyebabkan atau menimbulkan adanya persaingan usaha tidak sehat. Perbedaan perlakuan dengan melakukan kegiatan pemblokiran akses internet terhadap Netflix sebagai bentuk diskriminasi terkadang tidak semua dianggap melanggar prinsip-prinsip persaingan usaha. Dampak dari praktik diskriminasi harus dapat memberikan pembenaran secara ekonomi atas tindakan-tindakan yang telah dilakukan. Jadi, seharusnya terdapat alasan atau motif ekonomi dibalik kegiatan pemblokiran. Pada perkara dugaan diskriminasi antara Telkom - Telkomsel dan Netflix pada putusan Perkara Nomor 08/KPPU-I/2020 yang menyatakan bahwa unsur dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat tidak terpenuhi.

Menurut Pasal 1 angka 6 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang dimaksud dengan 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. Kegiatan penutupan akses atau pemblokiran terhadap layanan netflix dilakukan oleh Telkom Telkomsel yang merupakan penguasa pada masing-masing pasarnya. Kegiatan penutupan akses atau pemblokiran berdampak pada layanan *Subscription Based Video on Demand* (SVOD) Netflix tidak dapat dipasarkan ke konsumen yang menggunakan layanan dari Telkom dan Telkomsel. Akan tetapi, secara ekonomi sebenarnya konsumen yang menggunakan layanan dari Telkom dan Telkomsel tetap dapat mengakses layanan *Subscription Based Video on Demand* (SVOD) Netflix melalui provider lainnya seperti XL, Indosat, MNC dan lain-lain. Terbukti dalam persidangan selama penutupan akses layanan, Netflix tidak dirugikan terbukti dari peningkatan jumlah pengguna berbayar Netflix dan pendapatan di Indonesia berdasarkan pengguna Netflix yang mengakses layanan dari Indonesia dalam periode waktu Januari 2016-Desember 2018.[24]

Pada kuartal I/2020 jumlah pelanggan berbayar Netflix secara keseluruhan mengalami peningkatan menjadi 182,9 juta pelanggan, meningkat dibandingkan dengan capaian pada kuartal/2019 yang sebesar 148,86 juta. Total pendapatan Netflix secara keseluruhan di kuartal I/2020 mencapai AS\$5,77 miliar, naik 27,58 persen dibandingkan capaian pada periode yang sama tahun sebelumnya yang sebesar AS\$4,5 miliar. Sementara, menurut hasil survei Nakono sebuah perusahaan riset asal Jepang memperkirakan pendapatan streaming Netflix di Indonesia pada 2020 mencapai AS\$76,6 juta, meningkat dibandingkan capaian pendapatan pada 2019 yang sebesar AS\$39 juta.[30]

Telkom dan Telkomsel melakukan penutupan akses atau pemblokiran layanan mempunyai justifikasi legal yang kuat, yaitu melakukan tindakan pemblokiran untuk menghindarkan dari kemungkinan dikenakan pelanggaran terhadap Undang-undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi dan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik. Telkom dan Telkomsel melakukan kegiatan penutupan akses atau pemblokiran layanan kepada Netflix merupakan bentuk tanggung jawab Telkom dan Telkomsel selaku penyelenggara telekomunikasi untuk melakukan kegiatan usaha penyelenggaraan telekomunikasi yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum, kesusilaan, keamanan, atau ketertiban umum sebagaimana ketentuan Undang-Undang Telekomunikasi, Undang-Undang ITE, Undang-Undang Pornografi, Undang-Undang Perfilman, dan

Undang-Undang Penyiaran. Kepatuhan hukum adalah kesadaran kemanfaatan hukum yang melahirkan bentuk “kesetiaan” masyarakat terhadap nilai-nilai hukum yang diberlakukan dalam hidup bersama yang diwujudkan dalam bentuk perilaku yang senyatanya patuh terhadap nilai-nilai hukum itu sendiri yang dapat dilihat dan dirasakan oleh sesama anggota masyarakat.[31] Apabila didasarkan pada bentuk kepatuhan hukum, maka tindakan penutupan akses agar tidak dikenakan pelanggaran terhadap Undang-undang Nomor 44 Tahun 2008 tentang Pornografi dan Undang-undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik merupakan bentuk kepatuhan *compliance*, yaitu bentuk kepatuhan hukum masyarakat yang disebabkan karena adanya sanksi bagi pelanggar aturan tersebut, sehingga tujuan dari kepatuhan untuk terhindar dari sanksi hukum yang ada.

Kegiatan diskriminasi pada putusan Perkar Nomor 08/KPPU-I/2020 tidak menimbulkan adanya persaingan usaha tidak sehat meskipun secara fakta dan bukti kegiatan penutupan akses atau pemblokiran layanan Netflix telah melanggar Pasal 19 huruf d UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Berdasarkan penerapan prinsip *rule of reason* pada penyelidikan dan persidangan terbukti motif penutupan akses atau pemblokiran layanan Netflix tidak berdasar karena hanya *Subscription Based Video on Demand* (SVOD) Netflix yang diblokir tidak sesuai dengan tata cara pemblokiran serta tidak ada alasan pemblokiran yang jelas hingga dijelaskan oleh ahli dan saksi Telkom dan Telkomsel bahwa hal tersebut untuk menghindari konten bermuatan negatif. Unsur dampak yang dapat menyebabkan kerugian secara ekonomi tidak terpenuhi dalam kasus ini dengan semakin tingginya pedapatan Netflix di Indonesia.[24]

Jika tindakan pemblokiran sebagai tindakan diskriminasi dapat terbukti menyebabkan persaingan usaha tidak sehat, Telkom dan Telkomsel dapat dijatuhi sanksi oleh KPPU. Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, KPPU berwenang untuk menjatuhkan sanksi administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan Pasal 19 berupa:

1. Tindakan Administratif berdasarkan Pasal 47 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat: (1) Komisi berwenang menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini.

(2) Tindakan administratif sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat berupa:

- a. Penetapan pembatalan perjanjian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 13, Pasal 15, dan Pasal 16; dan/atau
- b. Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan integrasi vertikal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14; dan/atau
- c. Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktek monopoli dan/atau menyebabkan persaingan usaha tidak sehat dan/atau merugikan masyarakat; dan/atau
- d. Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan penyalahgunaan posisi dominan; dan/atau
- e. Penetapan pembatalan atas penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28; dan/atau
- f. Penetapan pembayaran ganti rugi; dan/atau
- g. Pengenaan denda serendah-rendahnya Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah).

2. Pidana Pokok berdasarkan Pasal 48 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. (1) Pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 4, Pasal 9 sampai dengan Pasal 14, Pasal 16 sampai dengan Pasal 19, Pasal 25, Pasal 27, dan Pasal 28 diancam pidana denda serendah-rendahnya Rp 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp 100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah), atau pidana kurungan pengganti denda selama-lamanya 6 (enam) bulan. (2) Pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 5 sampai dengan Pasal 8, Pasal 15, Pasal 20 sampai dengan Pasal 24, dan Pasal 26 undang-undang ini diancam pidana denda serendah-rendahnya Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah), atau pidana kurungan pengganti denda selama-lamanya 5 (lima) bulan. (3) Pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 41 Undang-undang ini diancam pidana denda serendah-rendahnya Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah), atau pidana kurungan pengganti denda selama-lamanya 3 (tiga) bulan.

3. Pidana Tambahan berdasarkan Pasal 49 Undang Nomor 5 Tahun 1999 UU No. 5 Tahun 1999 tentang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, dengan menunjuk ketentuan Pasal 10 Kitab Undang-undang Hukum Pidana, terhadap pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 48 dapat dijatuhkan pidana tambahan berupa:

1. Pencabutan izin usaha; atau
2. Larangan kepada pelaku usaha yang telah terbukti melakukan pelanggaran terhadap Undang-Undang ini untuk menduduki jabatan Direksi atau Komisaris sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun dan selama-lamanya 5 (lima) tahun; atau
3. Penghentian kegiatan atau tindakan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian pada pihak lain.

Mengetahui pendekatan *rule of reason* dalam persoalan praktik diskriminasi dalam persaingan usaha merupakan hal yang penting agar penerapan Pasal 19 huruf d dan penafsiran atas perbuatan diskriminasi dapat diterapkan dengan tepat. Para pelaku bisnis juga dapat membedakan praktik diskriminasi murni yang tidak disebabkan oleh adanya tender dan non tender, termasuk jika kartel, perjanjian tertutup dan di dalamnya terdapat praktik diskriminasi. Menganalisis praktik diskriminasi dengan *rule of reason* dalam putusan KPPU juga perlu dilaksanakan agar dapat membuktikan secara benar apa yang diasumsikan dalam putusan. Dengan demikian, putusan KPPU dapat memberikan kepastian hukum bagi para pihak. Kepastian hukum dibutuhkan dalam putusan KPPU karena selama ini putusan KPPU banyak dinilai sumir. Hasil putusan yang sumir ini disebabkan karena luasnya kewenangan KPPU sebagai penegak hukum layaknya polisi, jaksa dan hakim sekaligus.

### Kesimpulan

1. Tindakan pemblokiran oleh Telkom dan Telkomsel terhadap Netflix merupakan perbuatan diskriminasi. Diskriminasi yang dilakukan dapat dilakukan dengan berbagai motif, dalam permasalahan ini dilakukan dengan cara memblokir Netflix sebagai penyedia *Subscription Based Video on Demand* (SVOD) sehingga pelanggan Telkom dan Telkomsel tidak dapat menikmati layanan Netflix. Pasal 19 huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menentukan bahwa: "pelaku usaha dilarang melakukan satu atau

beberapa kegiatan, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat berupa: d) melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu".

2. Penerapan prinsip *rule of reason* pada Putusan Perkara Nomor 08/KPPU-I/2020 pada level horizontal, yaitu sesama pasar pelaku usaha praktik diskriminasi atau sesama provider di Indonesia seperti XL, MNC, Indosat, dan lain-lain tidak pernah melakukan pemblokiran kepada Netflix karena tidak ada laporan dari masyarakat terkait konten tayangan dari Netflix. Laporan pengaduan masyarakat menjadi penting untuk menjadi pertimbangan karena merupakan salah satu syarat adanya pemblokiran. Sementara itu, pada level vertikal, yaitu di pasar korban praktik diskriminasi, tindakan pemblokiran tidak sesuai dengan tata cara pemblokiran berdasarkan Bab IV Permenkominfo Nomor 19 Tahun 2014 tentang Penanganan Situs Internet Bermuatan Negatif.

### Daftar Pustaka

- [1] S. Kemp, "Digital 2021 - We Are Social," *We are social and Hootsuite*. p. 8, 2021, Accessed: Sep. 24, 2021. [Online]. Available: <https://wearesocial.com/digital-2021>.
- [2] "Wow! Telkom Unggul dari Beberapa Perusahaan Telko Asia." <https://www.cnbcindonesia.com/market/20190822100658-17-93810/wow-telkom-unggul-dari-beberapa-perusahaan-telko-asia> (accessed Sep. 30, 2021).
- [3] A. Simbolon, "Pendekatan Yang Dilakukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Menentukan Pelanggaran Dalam Hukum Persaingan Usaha," *J. Huk. Ius Quia Iustum*, vol. 20, no. 2, pp. 186–206, 2013, doi: 10.20885/iustum.vol20.iss2.art2.
- [4] N. Andreas, "RULE OF REASON YANG DIGUNAKAN OLEH KPPU DALAM MEMUTUSKAN PERKARA DUGAAN PRAKTIK MONOPOLI TERHADAP PELAYANAN JASA TAKSI DI BANDAR UDARA INTERNASIONAL SULTAN HASANUDDIN MAKASSAR (Putusan KPPU No. 18/KPPU-I/2009)," Universitas Bengkulu, 2014.

- [5] A. N. Hayati, "Analisis Tantangan dan Penegakan Hukum Persaingan Usaha pada Sektor E-Commerce di Indonesia," *J. Penelit. Huk. Jure*, vol. 21, no. 1, pp. 109–122, Feb. 2021, Accessed: Sep. 30, 2021. [Online]. Available: <https://ejournal.balitbangham.go.id/index.php/dejure/article/view/1583>.
- [6] R. Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2013.
- [7] S. Mertokusumo, *Mengenal Hukum*. Yogyakarta: Liberty, 2008.
- [8] E. Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru, 1983.
- [9] V. Apeldorn, *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta: Pradnya Paramita, 1983.
- [10] T. S. Djamiati, "Prinsip Izin Usaha Industri di Indonesia," Program Pasca Sarjana Universitas Airlangga, 2002.
- [11] U. E, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia*. Jakarta: Ichtiar Baru, 1983.
- [12] "Undang Undang Republik Indonesia Tentang Telekomunikasi." 1999.
- [13] A. F. Lubis *et al.*, *Hukum Persaingan Usaha*. 2017.
- [14] D. Meyliana, *Hukum Persaingan Usaha: Studi Konsep Pembuktian Terhadap Perjanjian Penetapan Harga Dalam Persaingan Usaha*. Malang: Setara Press, 2013.
- [15] B. A. Gamer, *Black's Law Dictionary*. USA: Thomson Reuters, 2009.
- [16] Josua Septian, "Tinjauan yuridis larangan praktek diskriminasi pelaku usaha terhadap pelaku usaha tertentu dalam undang-undang nomor 5 tahun 1999 (studi kasus putusan KPPU No. 05/KPPU-I/2012 tentang kasus tender export pipeline front end engineering and design contract) = *Juridical analysis of discriminative practices prohibition which conduct by business actors to the certain business actors under act no 5 1999 case study decision of kppu no 05 kppu i 2012* / Josua Septian." Universitas Indonesia, 2014, Accessed: Sep. 30, 2021. [Online]. Available: <http://lib.ui.ac.id>.
- [17] D. Wiradiputra, *Pengantar Hukum Persaingan*. Depok: FHUI, 2008.
- [18] R. M. Calkins, *Antitrust Guidekines for the Business Executive*. USA: Dow Jones-Irwin Inc, 1981.
- [19] V. R. Putri, *Hukum Bisnis: Konsep dan Kajian Kasus (Kajian Perbandingan Hukum Bisnis Indonesia, Uni Eropa dan Amerika Serikat)*. Malang: Setara Press.
- [20] B. Nongtji, "Konsep "Efisiensi-Berkeadilan Dalam Demokrasi Ekonomi Menurut Pasal 33 Ayat (4) Uud Nri 1945 Dalam Perspektif Perlindungan Bagi Usaha Kecil," *Masal. Huk.*, vol. 42, no. 2, pp. 251–260, 2013, doi: 10.14710/mmh.42.2.2013.251-260.
- [21] J. Septian and W. Pembimbing, "PELAKU USAHA TERHADAP PELAKU USAHA TERTENTU DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999 ( STUDI KASUS PUTUSAN KPPU NO . 05 / KPPU-I / 2012 TENTANG KASUS TENDER EXPORT PIPELINE FRONT END ENGINEERING AND DESIGN CONTRACT ) Abstrak Juridical Analysis of Discrimina," vol. 1999, no. 05, 2012.
- [22] "DRAFT."
- [23] "Kuasai pasar 59,6%, kinerja Telkomsel disokong layanan data dan digital." <https://industri.kontan.co.id/news/kuasai-pasar-596-kinerja-telkomsel-disokong-layanan-data-dan-digital> (accessed Sep. 30, 2021).
- [24] KPPU, *Putusan Perkara Nomor 08/KPPU-I/2020*, no. 1. 2020.
- [25] "Buku Teks Hukum Persaingan Usaha."
- [26] KPPU, "Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 5 Tahun 2011," *Pedoman Pasal 15 (Perjanjian Tertutup) Undang. Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Prakt. Monop. Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Komisi*, vol. 39, pp. 1–23, 2020, [Online]. Available: <https://kppu.go.id/wp-content/uploads/2020/03/Nomor-5-2011-Pedoman-Ps-15-Perjanjian-Tertutup.pdf>.
- [27] M. Fitria, "PERBEDAAN MAKNA TENTANG PRAKTEK DISKRIMINASI DALAM," UII, 2015.
- [28] "Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 19 Tahun 2014." .
- [29] A. Peraturan *et al.*, "KEJAHATAN BERBASIS KONTEN MEDIA ELEKTRONIK," Accessed: Oct. 02, 2021. [Online]. Available: <http://www.tempo.co/read/news/2013/02/24/058463445/Menggerutu-di-Facebook-Siswa-SMA->.
- [30] "Blokir dibuka Telkom, Netflix jadi penguasa pasar." <https://lokadata.id/artikel/blokir-dibuka-telkom-netflix-jadi-penguasa-pasar> (accessed Oct. 02, 2021).
- [31] L. Teori and A. K. Hukum, "BAB II," Accessed: Oct. 02, 2021. [Online]. Available: <https://www.zriefmaronie.blogspot.com>

# Analisis Hukum Kompetisi terhadap “Big Data” dan Doktrin “Essential Facility” dalam Transaksi Merger di Indonesia

**Dian Parluhutan**

dian.parluhutan@uph.edu

## **Abstract**

*The provisions concerning consultation, notification and assessment of merger, acquisition and consolidation in Indonesia are enshrined in Articles 28 and 29 of the Law Number 5 year of 1999 on Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Practices (“Indonesian Competition Law-ICL”) as well as elaborated in the Government Regulation Number 57 year of 2010 concerning Merger or Consolidation of Business Entities and Acquisition of Shares of Companies which may Cause Monopolistic Practices and Unfair Business Competition. The Indonesian Supervisory Commission for Business Competition (KPPU) has also laid down rigorous provisions concerning assessment over merger proposal and ongoing merger in the Commission Regulation Number 03 year of 2019 on Assessment of Merger and Consolidation or Acquisition of Undertakings which may cause Monopolistic Practices and Unfair Business Competition. KPPU in conducting the assessment over the merger at hand, employs 5 (five) analysis factors: 1. Market concentration (HHI or CR4 Index); 2. Market entry barriers; 3. Potential of Anticompetitive conduct; 4. Efficiency; 5. Insolvency of a company (failing firm consideration). In the Indonesian competition law practice recently, two big digital undertakings, Tokopedia dan Gojek have merged. This merger involved the Big data of the two undertakings. Nevertheless, KPPU, has not possessed provisions pertaining the assessment of Big data and its effects to the competition in the digital market in Indonesia. In the contemporary competition law literature and practice, the ownership of Big data has been regarded as one of antitrust law’s parameter and had been believed to have unilateral and coordinated effects as well as to strengthen an undertaking’s dominant position in the digital market. Furthermore, the European and German competition practices, notably the German Act against Restraints of Competition (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung-GWB), has already regulated the Big data in its correlation with the “Essential facility” within Section 18 paragraph 3 (a) and Section 19. The German Cartel Office (Bundeskartellamt) had initiated also an investigation related to Big data in the Facebook case based upon the provisions in GWB. Hitherto, KPPU faces a profound challenge to regulate the Big data and its correlation with the “Essential facility” as well as its impact to an effective competition in the Indonesian digital market. This challenge serves as an immediate mandate for KPPU in order to undertake its authorized tasks to supervise and to guard the effective competition in Indonesia according to the Indonesian Competition Law.*

**Keywords:** *Big data; Essential Facility; Merger; Multi-sided Markets; Indonesian Competition Law; German Competition Law (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung-GWB).*

## **Abstrak**

Pengaturan tentang konsultasi dan notifikasi serta penilaian (*assessment*) transaksi merger di Indonesia diatur dalam Pasal 28 dan Pasal 29 Undang Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat serta 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. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai Otoritas Persaingan Usaha di Indonesia, kemudian mengeluarkan Peraturan Komisi Nomor 03 tahun 2019 mengenai Pedoman Penilaian Merger dan Akuisisi Perusahaan di Indonesia. Dalam melakukan penilaian dan evaluasi terhadap transaksi merger di Indonesia, KPPU menggunakan analisis 5 faktor, sebagai berikut: 1. Konsentrasi Pasar;

HHI atau CR4 Index; 2. Hambatan Masuk Pasar; 3. Potensi Perilaku Anti Persaingan; 4. Efisiensi; dan 5. Kepailitan Perusahaan. Belum lama ini telah dilakukan merger diantara dua perusahaan berbasis pasar platform digital di Indonesia, yakni Tokopedia dan Gojek, menjadi GoTo. Namun demikian, hingga saat ini, KPPU belum memiliki suatu regulasi spesifik mengenai terhadap kepemilikan "Big Data" sebagai salah satu parameter kompetisi dalam pasar digital, yang diduga memiliki dampak unilateral dan terkoordinasi terhadap kompetisi di pasar relevan serta meningkatnya posisi dominan pelaku usaha di pasar digital. Sementara itu, dalam hukum kompetisi di Jerman yakni dalam *the Act against Restraints of Competition (Competition Act - GWB)*, sudah mengatur secara eksplisit mengenai keberadaan "Big Data" dalam konteks fasilitas esensial (*essential facility*) dalam Sec. 18 paragraph (3a) serta Sec. 19 dari *the Act against Restraints of Competition (GWB)*. Otoritas Kompetisi Jerman berdasarkan ketentuan tersebut telah melakukan penyelidikan mengenai *Big data* dan dampaknya terhadap persaingan usaha digital dalam perkara Facebook. Dinamika persaingan usaha di pasar digital, khususnya pengaturan secara elaboratif mengenai kepemilikan *Big Data* dalam korelasinya dengan Doktrin fasilitas esensial "*Essential Facilities doctrine*" menjadi suatu tantangan signifikan bagi KPPU untuk menjaga dan mengawasi keberlangsungan kompetisi yang efektif di pasar digital di Indonesia.

**Kata kunci:** *Big Data; Essential Facility; Merger; Pasar Digital Dua Sisi; Hukum Kompetisi Indonesia; Hukum Kompetisi Jerman (Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkung-GWB).*

## Pendahuluan

Belum lama ini, dua perusahaan digital besar di Indonesia telah menyepakati transaksi merger, yang nilai transaksinya ditaksir mencapai hingga 18 miliar dollar (*US\$18 billion*), yakni antara Tokopedia dengan Gojek [1] Secara individual, sebelum transaksi merger dilaksanakan, Tokopedia memiliki total valuasi bisnis sebesar 10 milyar dollar (*US\$ 10 billion*) serta Gojek memiliki total valuasi bisnis sebesar 7 miliar dollar (*US\$ 7 billion*).[2] Gojek merupakan salah satu perusahaan transportasi online (*ride-hailing*) besar, sementara Tokopedia merupakan salah satu perusahaan *e-commerce* terbesar di Indonesia.[3]

Di Indonesia, transaksi merger, secara tradisional, diatur dalam Pasal 28 dan Pasal 29 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU Kompetisi) serta Peraturan Pemerintah Nomor 57 tahun 2010. Lebih lanjut, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), sebagai otoritas persaingan usaha di Indonesia juga telah mengeluarkan Peraturan KPPU 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 Usaha Tidak Sehat (Perkom Nomor 3 Tahun 2019).[4]

Rasionalisasi kenapa transaksi merger harus diatur dalam Undang-Undang Persaingan Usaha di Indonesia, karena alasan, sebagai berikut:

Disatusisi, pertumbuhan usaha perusahaan secara internal, secara umum dapat diterima, walaupun hal tersebut dapat menuju kepada

posisi dominan atau situasi monopolistik. Hal ini diperbolehkan, sepanjang dicapai dengan cara yang legitim menurut ketentuan persaingan usaha. Di sisi lain, pertumbuhan usaha secara eksternal, melalui transaksi merger, dapat berakhir kepada suatu posisi dominan di pasar relevan. Di sini presumsi pencapaian efisiensi tidak sama dengan presumsi pencapaian efisiensi dalam pertumbuhan internal tersebut diatas.[5] Namun demikian, Indonesia, dalam hal ini KPPU, belum memiliki regulasi yang secara spesifik mengatur mengenai metode penilaian (*assessment*) terhadap transaksi merger dalam pasar digital.

Menurut argumentasi *Argentesi, Buccirosi, Calvano, Marazzo dan Nava*, regulasi mengenai pengawasan merger digital merupakan ketentuan yang sangat penting saat ini. Terdapat dua alasan dibalik argumentasi tersebut, sebagai berikut:

Pertama, transaksi merger, yang tidak diregulasi, akan membahayakan pasar digital, manakala perusahaan petahana (*incumbent undertaking*) mengakuisisi, baik aset maupun saham, perusahaan yang dianggap sebagai pesaing aktual maupun pesaing potensial. Kedua, transaksi merger tersebut diatas, akan membahayakan efektivitas kompetisi di pasar digital manakala perusahaan petahana (*incumbent undertaking*) mengakuisisi perusahaan yang menyuplai produk barang dan/atau jasa penunjang yang penting bagi pelaku usaha lainnya, yang dianggap esensial oleh pesaing aktual maupun potensial untuk memberikan produk atau pelayanan jasa yang dapat menandingi perusahaan petahana di pasar digital tersebut.[6]

Dalam mengkaji perihal merger digital yang

sudah terlaksana ataupun yang sedang dalam proses pengajuan, seyogianya KPPU, sebagai otoritas persaingan usaha di Indonesia, juga menganalisis secara terperinci mengenai *Big data* serta penerapan doktrin fasilitas esensial (*essential facility*) untuk mengkuantifikasi secara akurat kekuatan pasar para pelaku usaha di pasar digital serta melihat secara holistik dampak dari kepemilikan *Big data* oleh pelaku usaha terhadap efektivitas kompetisi (*effective/workable competition*) di pasar digital. Dalam praktik hukum kompetisi, *Big data* mengacu kepada sejumlah besar data personal konsumen atau pengguna yang disusun berdasarkan variasi kluster (antara lain berdasarkan usia, pendidikan, jenis kelamin) yang dihasilkan dengan kecepatan tinggi serta dari berbagai sumber dan yang prosesnya serta analisisnya memerlukan instrumen prosesor dengan menggunakan perangkat lunak algoritma baru (*Artificial intelligence*) dan lebih kuat.[27] Dalam literatur hukum kompetisi di Jerman dan Uni Eropa, keberadaan *Big data* cenderung dikorelasikan dengan penerapan '*fasilitas esensial*' (*essential facility*). Dalam kajian hukum persaingan usaha secara umum, "*Essential Facility*" mengacu kepada pemahaman, sebagai berikut: bahwa suatu fasilitas esensial merupakan suatu fasilitas yang dimiliki dan dikendalikan oleh pelaku usaha yang memiliki posisi dominan di pasar tertentu, dimana pada saat yang bersamaan kompetitor memerlukan akses kepada fasilitas tersebut agar dapat menyediakan produk yang serupa di pasar relevan. Suatu fasilitas dikatakan esensial jikalau fasilitas tersebut merupakan fasilitas esensial bagi keberlangsungan persaingan usaha di pasar relevan, karena kompetitor tidak dapat berkompetisi secara efektif di dalam pasar bersangkutan tanpa adanya akses terhadap fasilitas tersebut [10], [27], [28], [29].

Melihat terdapatnya kecenderungan meningkatnya transaksi merger dan akuisisi yang melibatkan perusahaan berbasis platform digital, maka penelitian ini memandang regulasi mengenai merger digital di Indonesia sebagai suatu hal yang penting dan mendesak.

## Studi Literatur

Menurut Gabathuler keberadaan *Big data* telah mengundang banyak pertanyaan dalam praktik hukum kompetisi, sebagai contoh pertanyaan mengenai teknologi penyimpanan *cloud*. Gabathuler menjelaskan bahwa istilah *Big data* mengacu kepada suatu konsep yang menggambarkan digitalisasi sebagian besar informasi perihal ekonomi dan masyarakat serta kemungkinan-kemungkinan pertumbuhan atau dinamika yang berasal dari keberadaan digitalisasi data tersebut di masyarakat, seperti

analisis data (*data analysis*). Data tersebut diperoleh melalui pengumpulan, penyimpanan dan penilaian data melalui serangkaian proses kecerdasan buatan (*Artificial intelligence*) dan dapat disediakan secara lengkap dan terkini (*real-time*). Dalam konteks pengertian tersebut, istilah besar "*Big*" tidak ada hubungannya dengan ukuran khusus dari data tersebut (seperti *terabyte*) ataupun dengan volume tertentu dari data tersebut.[7]

Lebih jauh menurut Dewenter dan Lüth, *Big data* merupakan faktor masukan (*input factor*) dalam arti *Big data* diumpamakan sebagai sumber daya minyak dalam ekonomi pasar digital. Sebagai faktor masukan *Big data* berperan sangat penting bagi perusahaan periklanan di mesin pencari, seperti Google, untuk melakukan segmentasi konsumen di pasar digital. Di sisi lain, *Big data* dianggap sebagai mata uang baru dalam pasar ekonomi digital mengingat konsumen pengguna layanan internet memberikan kontraprestasi berupa data pribadi atau personal atas layanan jasa digital yang digunakannya, seperti layanan sosial media.[29]

Dalam sudut pandang Graef, *Big data*, salah satunya berisikan data perilaku dari nasabah atau konsumen yang diperoleh melalui aktivasi '*cookies*' dalam perangkat komputer yang digunakan dan kemudian dikirimkan kepada server penyedia jasa digital untuk melakukan analisis data. Dalam praktik ekonomi digital, *Big data* diperoleh dari tiga kategori data konsumen atau pengguna, sebagai berikut: Pertama, "*volunteered data*" yaitu data yang diberikan secara sukarela oleh konsumen atau nasabah kepada penyedia layanan jasa digital, seperti data kepemilikan kendaraan mewah. Kedua, "*observed data*", data yang diperoleh dari pengamatan atau observasi secara berkesinambungan terhadap perilaku atau kebiasaan pengguna jasa layanan digital. Ketiga, "*inferred data*", yakni data yang diperoleh melalui serangkaian analisis dengan teknologi kecerdasan buatan untuk melakukan segmentasi konsumen dan menysasar pasar digital di sektor tertentu.[8]

*Essential Facility* yang mengacu kepada konsep dimana suatu pelaku usaha mempunyai fasilitas yang lebih dibandingkan pelaku usaha lainnya di pasar bersangkutan. Fasilitas yang berbeda jelas menguntungkan pada pelaku usaha yang mempunyai fasilitas terbaik. Melekat dalam konsep *essential facilities* premis bahwa *pemilik essential facilities* memiliki kekuatan untuk memonopoli.[9] Hal yang menjadi masalah adalah ketika ada suatu fasilitas yang seharusnya dapat digunakan oleh semua pelaku usaha malah hanya digunakan oleh satu pelaku usaha dan pelaku usaha yang menggunakan fasilitas tersebut tidak memperbolehkan pesaing usaha

lainnya untuk menggunakan fasilitas yang sama dengan tujuan konsumen akan memilih pelaku usaha yang mempunyai fasilitas lebih tersebut dan menyebabkan keuntungan lebih bagi pelaku usaha tersebut dan juga kerugian bagi pesaing usaha lainnya. Definisi doktrin fasilitas strategis secara luas adalah suatu fasilitas yang dikatakan *essential* atau strategis ketika fasilitas itu tidak dapat dipisahkan dari operasional aktivitas bisnis dari pelaku usaha yang bergerak di pasar bersangkutan yang sama, dengan demikian tidak ada fasilitas pengganti yang tersedia baik secara *factual* maupun secara potensial. Fasilitas strategis biasanya digunakan oleh pelaku usaha untuk meraih keuntungan atau mencegah pesaing usaha lainnya untuk mendapatkan konsumen. Hal ini disebabkan karena konsumen memilih pelaku usaha yang dapat menawarkan barang atau jasa yang lebih baik oleh pelaku usaha dibandingkan dengan pelaku usaha lainnya yang tidak dapat menawarkan hal tersebut. Penyalahgunaan fasilitas strategis dapat ditemukan didalam struktur pasar yang memiliki lebih dari satu pelaku usaha hal ini yang menyebabkan pasar persaingan usaha yang sehat menjadi pasar persaingan usaha tidak sehat.[10]

### Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif. Menurut Prahassacita, penelitian hukum normatif mengacu konsep hukum sebagai kaidah dengan metodenya yang doktrinal-nomologik yang bertitik tolak pada kaidah ajaran yang mengkaidahi perilaku subjek hukum. Sementara itu, menurut Ibrahim, penelitian hukum normatif adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan dari sisi normatifnya. Sisi normatif disini tidak sebatas pada peraturan perundang-undangan saja.[11] Menurut Sidharta, penelitian hukum normatif mengandung makna kajian terhadap norma yang lebih luas. Sementara itu, penelitian norma yuridis, berbicara norma dalam arti sempit, yaitu norma yang terdapat dalam undang-undang dan regulasi dibawahnya.[11]

Lebih lanjut, penelitian dengan komparasi hukum, menurut *Zweigert dan Kötz mengacu kepada* aktivitas membandingkan sejumlah sistem hukum dari beberapa yurisdiksi. Metode komparasi hukum dapat dilakukan baik secara makro (*macrocomparison*) maupun secara mikro (*microcomparison*), walaupun perbatasan diantara keduanya bersifat fleksibel. Dalam komparasi secara makro, yang dikaji adalah roh serta gaya dan metode berpikir juga prosedur hukum yang ada dan digunakan di suatu negara. Sementara itu, perbandingan secara mikro lebih berfokus kepada kajian terhadap institusi hukum

secara spesifik atau permasalahan hukum tertentu, yaitu ketentuan hukum yang dapat atau harus dipergunakan untuk memecahkan situasi dan/atau problematika hukum tertentu di suatu negara.[12]

### Transaksi Merger dalam Pasar Digital

Menurut *Black's Law Dictionary* merger mengacu kepada pengertian, sebagai dimana terjadi suatu penggabungan dua pelaku usaha sesuai dengan anggaran dasar perusahaan, dimana salah satu pelaku usaha terus ada dan beroperasi sementara pelaku usaha lainnya menghilang. Dalam konteks ini, salah satu pelaku usaha mengabsorpsi pelaku usaha lain, dimana pelaku usaha sebelumnya akan kehilangan identitas usahanya dan pelaku usaha lainnya tetap mempertahankan nama dan identitas usahanya serta mengakuisisi aset, kewajiban hukum, serta waralaba yang ada sebelumnya serta kekuatan dari pelaku usaha sebelumnya.[13]

Sementara itu menurut Peraturan KPPU Nomor 3 tahun 2019 (Perkom 3/2019), pengertian merger diartikan secara luas, jika dibandingkan dengan Undang-Undang Nomor 40 tahun 2007 tentang Perseoran Terbatas dimana istilah merger mencakup 3 (tiga) transaksi bisnis sebagai berikut:

Pertama, Pasal 1 paragraf 1 PP Nomor 57 tahun 2010 menyatakan bahwa penggabungan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh satu badan usaha atau lebih untuk menggabungkan diri dengan badan usaha lain yang telah ada yang mengakibatkan aktiva dan pasiva dari badan usaha yang menggabungkan diri beralih karena hukum kepada badan usaha yang menerima penggabungan dan selanjutnya status badan usaha yang menggabungkan diri berakhir karena hukum.[14]

Kedua, Pasal 1 paragraf 2 PP Nomor 57 tahun 2010 menyatakan bahwa peleburan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh dua badan usaha atau lebih untuk meleburkan diri dengan cara mendirikan satu badan usaha baru yang karena hukum memperoleh aktiva dan pasiva dari badan usaha yang meleburkan diri dan status badan usaha yang meleburkan diri berakhir karena hukum.[14]

Ketiga, Pasal 1 paragraf 3 PP Nomor 57 tahun 2010 menyatakan bahwa pengambilalihan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh pelaku usaha untuk mengambilalih saham dan/atau aset perusahaan yang mengakibatkan beralihnya pengendalian perusahaan dan/atau aset perusahaan tersebut.[14]

Menurut Coase, ada alasan mendasar dibalik pelaku usaha melakukan merger, yakni suatu perusahaan akan menunda untuk

mengembangkan usahanya sampai biaya untuk menyelenggarakan suatu transaksi tambahan dalam perusahaan menjadi setara dengan ongkos menyelenggarakan transaksi yang sama di pasar terbuka. Ongkos transaksi di pasar meliputi, ongkos transaksi terkait kontrak, biaya oportunistik pihak lain terkait kontrak. Sementara itu, biaya atau ongkos dari organisasi meliputi: fluktuasi insentif pegawai serta ongkos pengawasan internal.[5]

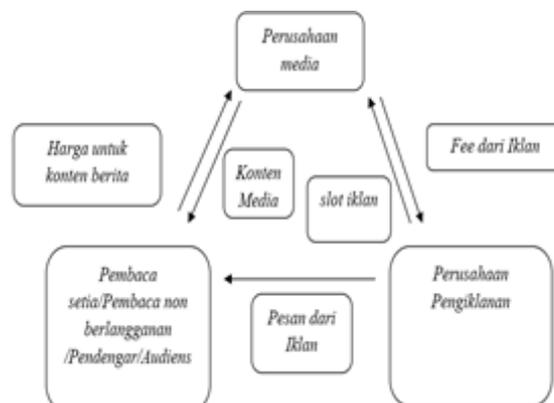
Dalam praktik persaingan usaha, Schweitzer membedakan antara transaksi merger dengan kerjasama horisontal (*horizontal agreement*) antara perusahaan. Dalam kerjasama horisontal perusahaan tidak diharapkan munculnya luaran berupa efisiensi usaha. Sementara itu, dalam transaksi merger, yang diharapkan adalah efisiensi usaha, yang mencakup, antara lain, sebagai berikut: sinergi korporasi, ongkos transaksi yang lebih murah, investasi spesifik (*specific investments*). Oleh karenanya, regulasi tentang pengawasan dan penilaian transaksi merger dilandaskan atas presumsi adanya dampak efisiensi di pasar. Dengan demikian, peranan otoritas persaingan usaha sangat besar untuk melakukan intervensi regulasi terhadap transaksi merger.[5]

### Pasar berbasis Platform Digital

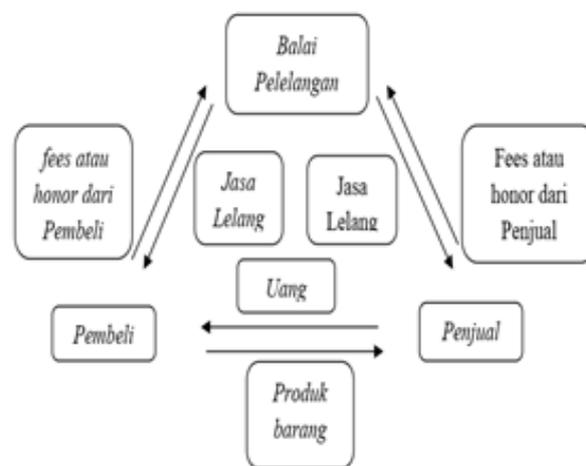
Secara operasional, Tokopedia dan Gojek menjalankan usahanya dengan berbasis platform digital, yakni melalui pasar dua sisi (*multi-sided market*). Menurut Filistrucchi, Geradin, van Damme dan Affeldt, pasar dua sisi merujuk kepada suatu keadaan pasar dimana suatu pelaku usaha bertindak sebagai platform yang menjual dua produk yang berbeda kepada dua kelompok konsumen yang berada di dua sisi yang berbeda, sambil mengakui bahwa permintaan dari satu kelompok konsumen bergantung pada permintaan dari kelompok lain dan sebaliknya.[15]

Dalam praktik bisnis di era ekonomi digital, pasar dua sisi dapat diklasifikasi menjadi 2 (dua) tipe, sebagai berikut:

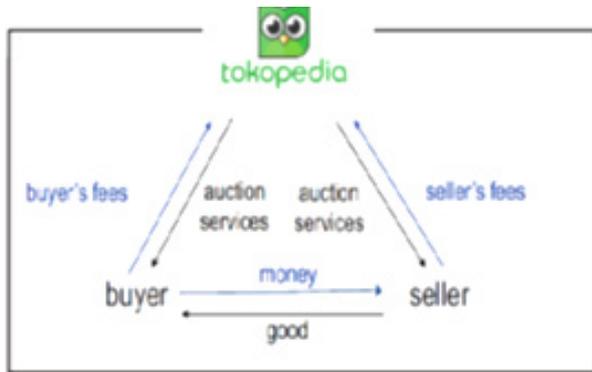
Pertama, pasar non transaksi dua sisi (*non transaction*). Dalam pasar tipe ini tidak ada transaksi antara kedua sisi pasar, meskipun ada interaksi biasanya interaksi tersebut tidak dapat diamati sehingga biaya per transaksi maupun interaksi atau tarif terhadap kedua bagian ini tidak akan terjadi. Contoh dari pasar non transaksi dua sisi adalah pasar media [15], yang dapat digambarkan dalam bagan, sebagai berikut:



Kedua, pasar dua sisi yang bertransaksi (*transacting market*). Pasar tipe ini, cirinya dapat dilihat berdasarkan keberadaan serta observasi antara dua kelompok pengguna platform yang dalam tarifnya dapat dikenakan biaya untuk bergabung dan juga dapat digunakan sehingga dapat dikenakan tarif dua bagian. Contoh dari pasar transaksi dua sisi adalah pasar kartu pembayaran, rumah lelang, pasar virtual. Pasar transaksi dua sisi ini ditandai dengan adanya eksternal keanggotaan (efek jaringan tidak langsung) dan eksternal penggunaan. Eksternal keanggotaan juga ada di pasar non transaksi dua sisi yang dapat muncul dari bergabung dengan platform (membeli atau memasang iklan di Koran, memegang kartu pembayaran, menghadiri lelang) dan eksternalitas penggunaan muncul ketika mulai menggunakan platform (membayar atau menerima pembayaran dengan kartu, menjual atau membeli barang di lelang) [15] Pasar yang bertransaksi dapat diilustrasikan, sebagai berikut:

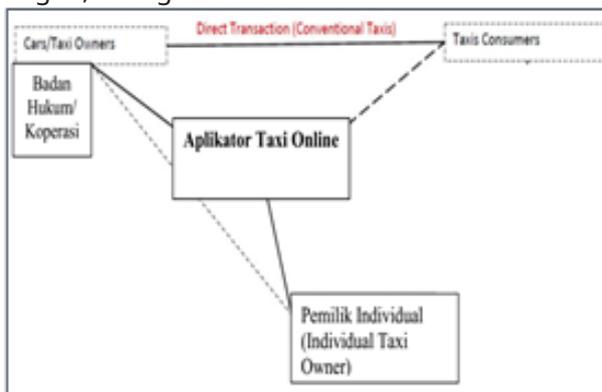


Lebih lanjut, dapat diasumsikan, bahwa Tokopedia menggunakan model operasional usaha, yang dapat digambarkan dalam bagan, sebagai berikut:



**Gambar 1.**  
Model Operasi Usaha Tokopedia.

Sementara itu, dapat diasumsikan, Gojek, khususnya unit usaha Go-car, menggunakan model usaha, yang dapat diilustrasikan dalam bagan, sebagai berikut:



Lebih lanjut, salah satu karakteristik utama dari pasar digital adalah adanya efek jejaring (*network effect*) yang berkesinambungan. Secara definisi, efek jejaring (*network effect*) adalah suatu fenomena ekonomi digital dimana bertambahnya jumlah pengguna dari suatu barang atau jasa meningkatkan nilai dari barang atau jasa itu sendiri, dan memberikan efek positif terhadap barang atau jasa itu kepada orang lain. Contohnya adalah teknologi komunikasi seperti telepon, *e-mail*, akses Internet, faksimili. Ketika suatu efek jaringan hadir, nilai suatu produk atau layanan meningkat sesuai dengan jumlah orang lain yang menggunakannya.[16] Efek jaringan dapat menciptakan "*bandwagon effect*" yang dapat meningkatkan nilai dari jejaring digital tersebut, karena semakin banyak orang yang bergabung dalam jejaring digital. *Bandwagon Effect* adalah suatu situasi dimana sekelompok orang melakukan suatu kegiatan karena orang-orang lain melakukannya juga. [17] Contohnya adalah pemakaian telepon selular berbasis Android sebagai alat komunikasi suara dan tatap muka virtual saat ini. Karena telepon dengan spesifikasi Android diperlukan oleh kedua pihak, maka dapat menyebabkan penjualan dan pemakaian telepon meningkat, bahkan berlipat ganda. Peningkatan jumlah

pengguna berdampak pada peningkatan nilai barang atau jasa yang ditawarkan. Contohnya adalah platform media sosial, seperti Instagram dan platform jejaring profesional, seperti LinkedIn.[18]

Secara bisnis, efek jejaring (*network effect*) merupakan salah satu faktor penting yang mendukung suksesnya suatu pelaku usaha yang menggunakan platform digital seperti media sosial sebagai wahana pengembangan usahanya.[19]

Efek jejaring (*network effect*) merupakan hal yang sangat menguntungkan bagi para produsen produk barang dan jasa serta pelaku bisnis yang menggunakan pasar platform digital untuk memperluas penjualan produknya. Jaringan menjadi sangat penting setelah persentase konsumen yang dituju telah tercapai, yang disebut dengan *critical mass* (massa kritis), dimana nilai yang didapat dari barang atau jasa lebih besar atau sama dengan harga yang dibayar untuk barang atau jasa tersebut. Karena nilai dari produk ditentukan oleh banyaknya pengguna, setelah mencapai suatu jumlah konsumen tertentu, lebih banyak orang akan membeli produk karena nilai yang ditawarkan lebih besar daripada harga yang harus dibayar. Untuk mencapai *critical mass* tersebut, perusahaan harus menggunakan strategi bisnis yang efektif, memberikan promosi atau diskon ketika seorang pengguna merekomendasikan temannya untuk menggunakan produk barang dan/atau jasa yang ditawarkan oleh pelaku usaha digital.[19]

Dalam praktik bisnis digital, efek jejaring (*network effect*) diklasifikasikan menjadi 2 (dua) macam, sebagai berikut:

**Pertama**, *direct network effect* atau efek jaringan langsung ("*Same-Side Network Effect*"), dimana peningkatan penggunaan berpengaruh langsung pada peningkatan nilai untuk pengguna lain. Maksudnya adalah dimana konsumsi dari suatu produk meningkat karena semakin banyak orang yang mengkonsumsinya. Contohnya adalah pemakai platform media sosial digital, seperti Facebook.[19]

**Kedua**, *indirect network effect* atau Efek jaringan tidak langsung ("*Cross-Side Network Effect*"), dimana peningkatan penggunaan suatu produk menghasilkan peningkatan nilai produk pelengkap, yang pada akhirnya berdampak pada peningkatan produk utamanya. Hal ini terjadi apabila barang/jasa yang ditawarkan memiliki barang komplementer, sehingga tercipta suatu interdependensi antara barang utama dengan barang komplementernya. Keuntungan dari pemakaian atau konsumsi tidak

sepenuhnya tergantung pada ukuran jaringan (jumlah konsumen yang membeli produk), tetapi juga kecenderungan dan keputusan orang lain yang pada akhirnya dapat memberikan insentif atau keuntungan terhadap penyediaan barang komplementer. Contoh efek jejaring tidak langsung adalah pemakaian suatu perangkat keras, seperti komputer desktop dan laptop dari merk Apple, yang keduanya mengharuskan pemakaian perangkat lunak atau perangkat lunak (*software*) Macintosh.[19]

Melekat dengan efek jejaring dalam pasar digital adalah adanya interoperabilitas (*interoperability*). Interoperabilitas memiliki dampak yang dapat membuat jaringan usaha digital menjadi lebih besar dan meningkatkan nilai dari usaha digital tersebut di mata konsumen dan calon konsumen. Interoperability meningkatkan koneksi potensial dan menarik konsumen baru untuk bergabung ke dalam suatu jaringan usaha digital. Interoperabilitas dapat mengurangi ketidakpastian, meningkatkan "lock-in", dan menekan kompetisi di tingkat harga.[19]

Dalam konteks efek jejaring (*network effect*), terdapat juga efek "lock-in" yang mengkondisikan pengguna atau konsumen untuk kesulitan berpindah atau mencegah konsumen atau pengguna berpindah ke pelaku usaha digital lain.[19] Salah satu cara yang digunakan untuk meningkatkan interoperabilitas adalah dengan standarisasi parameter usaha, seperti pelayanan purna jual dan jaminan uang kembali, agar dapat bersaing untuk menggarap potensi pasar dan bersaing untuk meningkatkan pangsa pasar.[19]

Menarik untuk disimak, bahwa Otoritas Persaingan Usaha Jerman dalam penyelidikannya terhadap suatu pelaku usaha media sosial berbasis digital, mengindikasikan bahwa sejalan dengan meningkatnya efek jejaring (*network effect*) berdampak kepada meningkatnya kesulitan pengguna untuk beralih kepada media sosial lainnya (*lock in effect*), meningkatnya hambatan masuk ke pasar digital. Terkait dengan hal tersebut, meningkatnya aktivitas pengumpulan data (*data pool*) oleh suatu pelaku usaha media sosial dapat mengarah kepada meningkatnya hambatan masuk pasar serta "tipping" dari pasar media sosial yang dapat mengurangi kompetisi efektif di pasar digital.[19]

### Sejauh Mana Efektivitas Pengawasan Merger dari KPPU?

Berdasarkan Pasal 28 dan Pasal 29 UU Kompetisi *jo* Peraturan Pemerintah Nomor 57 tahun 2010 tentang Penggabungan atau

Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (PP No. 57/2010), KPPU diberikan otoritas dan/atau wewenang untuk melakukan pengawasan atau supervisi dari transaksi merger yang dilakukan di yurisdiksi Indonesia atau berakibat kepada kelangsungan pasar di Indonesia.[20]

KPPU selanjutnya, mengeluarkan Peraturan Komisi Nomor 3 tahun 2019 mengenai Pedoman Evaluasi terhadap Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Saham Perusahaan yang dapat berakibat kepada Praktik Monopoli dan/atau Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia (Perkom Nomor 3/2019).[20]

Lebih lanjut, Pasal 29 UU Kompetisi 5/1999 serta Pasal 5 *jo* Pasal 10 PP Nomor 57/2010, KPPU berwenang untuk melakukan pengawasan transaksi merger dalam 2 (dua) metode, yakni: Pertama, Post-evaluasi (Pemberitahuan) atau disebut *Ex-post*; Kedua, Pra-evaluasi (Konsultasi) atau disebut sebagai *Ex-ante* [23]. Pada prinsipnya, KPPU dalam melakukan supervisi atau pengawasan terhadap transaksi merger di Indonesia atau berdampak kepada pasar di Indonesia berpedoman kepada "*Theory of Harm*".[21],[22] *Theory of Harm* berkorelasi erat dengan analisis ekonomi dan hukum. Dalam konteks ini KPPU akan melakukan analisis terhadap sejumlah aspek dari transaksi merger, sebagai berikut:

**Pertama**, analisis atas merger vertikal dan merger konglomerasi, yaitu sejauh mana dampak negatif terhadap kesejahteraan dan kompetisi efektif di pasar relevan timbul. [21],[22]

**Kedua**, analisis atas merger horisontal dan vertikal, yakni sejauh mana dampak koordinatif (*collective dominance*) yang ditimbulkan terhadap kompetisi di pasar. Apakah transaksi merger akan meningkatkan peluang terjadinya "perjanjian kolusif" diantara pelaku usaha. Hal ini memerlukan standar pembuktian yang ketat. [21],[22]

**Ketiga**, analisis atas dampak unilateral (*non-coordinated effect*) dari transaksi merger. KPPU akan melihat apakah insentif bagi para pelaku usaha untuk berkompetisi di pasar akan berkurang intensitas atau efektivitasnya, kalau transaksi merger disetujui. Dalam arti, apakah kompetitor tertentu akan dihilangkan dari pasar bersangkutan. KPPU juga melihat sejauh mana transaksi merger dapat membahayakan struktur kompetisi di pasar.[21], [22]

KPPU akan melakukan tindakan pencegahan dan atau melarang transaksi merger, hanya jika merger tersebut akan berakibat kepada timbulnya kekuatan pasar

(*market power*) dari para pelaku usaha hasil transaksi merger secara signifikan dan berkesinambungan (*significant and sustainable*) yang berakibat kepada pelemahan kompetisi efektif di pasar bersangkutan (*Substantial Lessening of Competition* atau "SLC").[23], [24]

Dalam Hukum Kompetisi di Jerman dan Uni Eropa, Otoritas Persaingan Usaha Jerman (*Bundeskartellamt*) serta DG Competition Komisi Uni Eropa, menggunakan metode yang relatif baru dalam menilai suatu transaksi merger, yakni *Significantly Impede Effective Competition* ("SIEC") berdasarkan Pasal 2 §2 *the European Merger Regulation (EC) No 139/2004 of January 20, 2004*. [21], [24]

Di Indonesia, KPPU, berdasarkan Pasal 29 UU Kompetisi serta PP No. 57/2010, akan melakukan penilaian (*appraisal*), baik terhadap Pemberitahuan maupun Konsultasi merger berdasarkan analisis terhadap lima parameter kompetisi, sebagai berikut: Pertama, Konsentrasi Pasar (yang digambarkan dalam Herman Herfindahl Index/HHI atau CR4 Index); Kedua, Hambatan Masuk Pasar (*market entry barriers*); Ketiga, Potensi Perilaku Anti Persaingan; Keempat, Efisiensi; Kelima, Kepailitan Perusahaan. [23]

Namun demikian, dalam praktik penegakan hukum kompetisi sekarang ini, sejumlah Otoritas Persaingan Usaha mulai menganalisis keberadaan dan utilisasi *Big data* sebagai salah satu parameter kompetisi yang penting. Di Jerman dan Perancis, otoritas persaingan usaha mereka, *Bundeskartellamt* serta *French Autorité de la concurrence* menyadari peran dan dampak *Big data* dalam efektifitas kompetisi di pasar berbasis platform digital. Oleh karenanya, kedua otoritas persaingan usaha tersebut telah mengeluarkan suatu laporan bersama yang fokus mengkaji tentang keberadaan *Big data* dalam analisis persaingan usaha serta mengukur kekuatan pasar suatu pelaku usaha berdasarkan parameter *Big data*. Dalam konteks kajian bersama tersebut, otoritas persaingan usaha di Jerman dan Perancis secara responsif menyikapi proses penyelidikan yang dilakukan oleh Komisi Uni Eropa, DG Competition, terhadap Google dan Facebook, dalam perkara "Google/DoubleClick" tahun 2008 serta "Facebook/Whatsapp" tahun 2014. [24], [25]

Secara eksplisit kepala Otoritas Persaingan Usaha Jerman dan Perancis mengeluarkan pernyataan mengenai keberadaan dan peran penting data dalam penegakan hukum kompetisi, bahwa dalam konteks ekonomi digital sekarang ini, model bisnis pelaku usaha banyak melibatkan pengumpulan data personal serta penggunaan atau utilitasnya secara masif. Oleh karenanya, otoritas persaingan usaha

kedua negara memandang perlu adanya kajian spesifik terhadap hubungan antara *Big data* dengan penegakan hukum kompetisi. Inisiasi kajian persaingan usaha tersebut juga dipicu oleh penyelidikan yang dilakukan oleh Otoritas Persaingan Usaha Jerman terhadap facebook terkait *Big data*. [24]

Dalam perkara di kuartal pertama tahun 2021, Otoritas Persaingan Usaha Jerman juga secara proaktif melakukan penyelidikan dalam perkara "Google/Alphabet" terkait *Big data* dengan menggunakan *Section 19a German Competition Act "GWB" (GWB Digitalisation Act)* yang disahkan tahun 2021. Berdasarkan ketentuan terbaru tersebut, *Bundeskartellamt* berhak untuk melakukan intervensi dini dan lebih efektif terhadap praktik usaha dari perusahaan digital besar. Artinya, Otoritas Persaingan Usaha Jerman diperbolehkan untuk melarang pelaku usaha digital, yang memiliki pengaruh secara amat signifikan terhadap kompetisi di pasar digital, untuk terlibat dalam praktik usaha yang berlawanan dengan hukum persaingan usaha. [25]

Dalam praktiknya, *Bundeskartellamt*, sebagai Otoritas Persaingan Usaha Jerman akan melihat apakah pelaku usaha digital beroperasi dalam ekosistem bisnis yang melintasi sejumlah pasar digital. Karena banyaknya variasi produk barang dan/atau jasa yang ditawarkan oleh pelaku usaha tersebut, maka akan sulit bagi kompetitor untuk menandingi pengaruh perusahaan digital tersebut di pasar digital. Selanjutnya, Otoritas Persaingan Usaha di Jerman akan menganalisis mengenai metode pengumpulan dan penggunaan (utilisasi) data personal dari perusahaan yang beroperasi di berbagai variasi atau sektor dalam pasar digital tersebut, yang tertuang dalam klausula perjanjian antara pelaku usaha digital tersebut dengan pengguna (*Terms and Condition* atau T&C) tersebut. Dalam pengamatan Otoritas Persaingan Usaha Jerman, Google memiliki keunggulan strategik karena kepemilikannya atas akses terhadap data pengguna yang penting bagi kompetisi di pasar digital. Otoritas Persaingan Usaha tersebut juga akan mengkaji sejauh mana pengguna atau konsumen diberikan informasi yang menyeluruh dan keleluasaan dalam menentukan pilihan terkait dengan penggunaan data para pengguna (*personal data*) tersebut. [24], [25]

Secara normatif, otoritas persaingan usaha di Jerman juga telah diberikan wewenang yang luas untuk melakukan penyelidikan terhadap *Big data* sebagai salah satu tolak ukur untuk menilai kekuatan pasar dari pelaku usaha di pasar digital. Dalam *the Act against Restraints of Competition (Competition Act - GWB amandemen*

kesepuluh), sudah mengatur secara eksplisit mengenai keberadaan *Big Data* dalam Section 18 paragraf (3a) *GWB*, sebagai berikut:

*"In particular in the case of multi-sided markets and networks, in assessing the market position of an undertaking account shall also be taken of:*

1. *direct and indirect network effects,*
2. *the parallel use of several services and the switching costs for users,*
3. *the undertaking's economies of scale arising in connection with network effects,*
4. *the undertaking's access to Data relevant for competition,*
5. *competitive pressure driven by innovation."*[26]

Namun demikian, amat disayangkan, hingga saat ini, KPPU belum memiliki suatu regulasi spesifik terhadap keberadaan *Big data* sebagai salah satu parameter kompetisi utama serta dampaknya, baik secara langsung maupun tidak langsung, terhadap efektivitas persaingan usaha dalam pasar digital di Indonesia.

### **Big Data dan Dampaknya dalam Perspektif Hukum Kompetisi**

Menurut Otoritas Persaingan Usaha Jerman, *Big data* didefinisikan, sebagai berikut:

*"Big Data" large amounts of different types of data, produced at high speed from multiple sources, whose handling and analysis require new and more powerful processors and algorithms".* [27]

Dalam konteks penegakan hukum persaingan usaha, penelitian ini berpendapat bahwa data pengguna atau data personal yang terkompilasi dalam *Big data* merupakan komoditas ekonomi. Ada juga yang mengatakan bahwa *Big data* merupakan bahan baku dalam era ekonomi digital sekarang.[8], [27], [29] Dalam literatur hukum kompetisi kontemporer, terdapat tiga alasan kenapa *Big data* disebut-sebut sebagai komoditas ekonomi era ekonomi digital, sebagai berikut:

**Pertama,** *Big data* dapat diperdagangkan sebagai komoditas komersial di pasar digital.

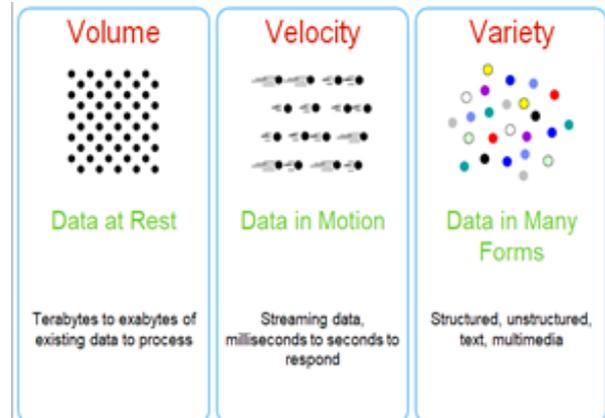
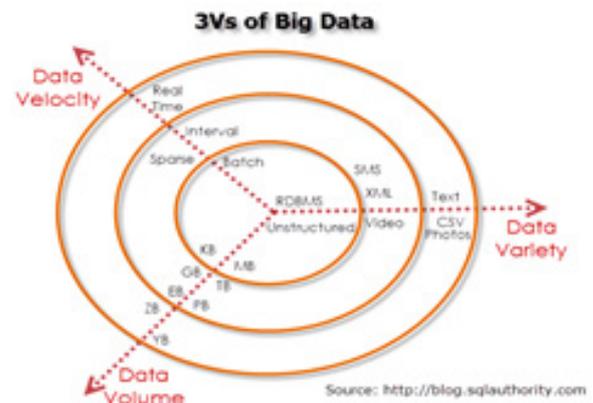
**Kedua,** *Big data* punya kedudukan dalam banyak transaksi sebagai kontraprestasi terhadap penggunaan pelayanan jasa tertentu di pasar digital.

**Ketiga,** *Big data* punya peran penting sebagai sumber daya bagi perusahaan digital untuk melakukan inovasi bisnis. Sebagai contoh, *Big data* dapat memungkinkan pelaku usaha digital melakukan analisis prediktif (*predictive analysis*) terhadap perilaku dan kebiasaan pengguna atau konsumen, sehingga perusahaan digital dapat mengurangi risiko bisnis di pasar. Lebih lanjut, *Big data*

memungkinkan pelaku usaha digital untuk melancarkan serangkaian periklanan secara spesifik dan menetapkan harga produk secara personal berdasarkan segmentasi pengguna atau konsumen yang terdapat dalam *Big data*.

Apalagi dengan adanya kecerdasan buatan (*Artificial intelligence*), perusahaan digital dapat mengadaptasi model bisnisnya untuk menggarap segmen pengguna atau konsumen secara spesifik di pasar digital. Dengan kata lain, *Big data* dapat dikatakan memiliki dampak yang pro kompetisi.[27], [28], [29]

Secara skema, *Big data* dalam dinamika kompetisi di pasar, dapat digambarkan dengan skema sebagai berikut:[23], [20]



Menurut Otoritas Persaingan Usaha Jerman, kepemilikan *Big data* dalam transaksi merger di pasar digital dapat membuat hambatan masuk pasar (*market entry barriers*) dan meningkatkan kekuatan pasar (*market power*) suatu pelaku usaha, apabila:

1. Akses ke data yang spesifik sangat penting bagi pelaku usaha untuk unggul di pasar atau mendominasi pasar;
2. Kompetitor tidak bisa mengumpulkan data spesifik tersebut, baik secara mandiri maupun dengan bantuan/lewat pihak ketiga.[26], [27], [28], [29]

Dalam praktik persaingan usaha, menurut *Lüth dan Dawenter*, keberadaan Big data dapat menimbulkan bukan hanya dampak secara tidak langsung (*indirect competitive effect*), namun juga dampak secara langsung (*direct competitive effect*) terhadap kompetisi di pasar digital.[29]

Dampak tidak langsung *Big data* mencakup empat aspek, sebagai berikut:

**Pertama**, penyediaan informasi mengenai pengguna atau konsumen secara efisien.

Menurut pandangan aliran pemikiran mazhab Chicago, penyediaan dan transfer data pengguna (*personal data*) akan mengurangi asimetri informasi yang pada akhirnya memberikan dampak efisiensi kepada pelaku usaha digital. Oleh karenanya, adanya undang-undang tentang perlindungan data akan mempersulit penyediaan data pengguna di pasar digital yang dapat berakhir kepada inefisiensi di pasar digital.[29]

**Kedua**, hak disposisi terkait *Big data*. Dalam praktik bisnis digital, seringkali tidak ada kejelasan mengenai hak kepemilikan atas *Big data*. Secara operasional, hak kepemilikan atas *Big data* tersebut dapat diperjualbelikan secara leluasa. Pengalihan hak kepemilikan atas *Big data* memerlukan pengaturan khusus untuk melindungi pengguna atau konsumen di pasar digital.[29]

**Ketiga**, diskriminasi harga secara sempurna dan penetapan harga kepada pengguna secara tersegmentasi (*scalable price targeting*).[29] [30] Jikalau pelaku usaha digital punya informasi yang lengkap tentang kebiasaan konsumsi pengguna serta kesanggupan mereka untuk mengeluarkan uang untuk suatu produk, maka perusahaan digital dapat menerapkan diskriminasi harga secara sempurna. Tetapi hal ini mensyaratkan kepemilikan kekuatan pasar dari perusahaan digital tersebut, sehingga pengguna tidak dapat dengan mudah berpindah kepada pelaku usaha serta produk lain di pasar digital.[29], [30]

**Keempat**, aktivitas periklanan produk secara spesifik kepada pengguna tertentu serta penggunaan kecerdasan buatan (*Artificial intelligence*), misalkan dengan cara “deep learning” dari perusahaan digital yang diyakini dapat meningkatkan efisiensi dalam hal pengeluaran biaya pemasaran perusahaan digital.[28], [29]

Sementara itu dampak langsung dari *Big data* mencakup empat aspek sebagai berikut:

**Pertama**, kedudukan *Big data* sebagai hambatan masuk pasar (*entry market barrier*). [28] [29]

**Kedua**, peningkatan “skala ekonomi” (*economies of scale*) melalui *Big data*. Menurut kamus OECD, skala ekonomi mengacu kepada suatu keadaan dimana biaya produksi luaran

rata-rata per unit satu barang atau jasa secara gradual menurun seiring dengan meningkatnya skala atau kapasitas luaran (*output*) yang dapat dihasilkan oleh suatu pelaku usaha.[28], [29]

**Ketiga**, *Big data* sebagai “*Essential facilities*”. Dalam literatur kompetisi saat ini, terdapat perdebatan apakah kepemilikan dan penggunaan *Big data* oleh pelaku usaha dapat dianggap sebagai fasilitas yang esensial (*essential facility*) dalam kompetisi di pasar digital. Isu ini akan diuraikan dalam diskusi di bawah.[28], [29]

**Keempat**, metode penilaian terhadap merger digital. Kepemilikan *Big data* dalam penilaian transaksi merger digital menjadi signifikan pada saat otoritas persaingan usaha menemukan adanya peningkatan kekuatan pasar akibat terlaksananya transaksi merger digital. Kekuatan pasar tersebut dapat muncul, khususnya dari transaksi merger horisontal serta dari terutama dari transaksi merger konglomerasi (*diagonal merger*). Dalam transaksi merger konglomerasi (*diagonal merger*), Otoritas Persaingan Usaha wajib menilai, berdasarkan rentang waktu secara gradual, apakah transaksi merger akan menghasilkan kekuatan finansial yang signifikan terhadap efektivitas kompetisi, timbulnya efek *portfolio* produk dari perusahaan, serta timbulnya penutupan akses pasar (*market foreclosure*) terhadap pelaku usaha lain di pasar digital.[5], [29]

Menurut *Hoffmann dan Johannsen*, otoritas persaingan usaha seyogyanya menilai keberadaan *Big data* dalam transaksi merger digital dengan menggunakan dua tahap penilaian mengenai kemungkinan adanya dampak penutupan akses pasar terhadap pelaku usaha lain di pasar digital. Tahap pertama adalah penilaian mengenai adanya dampak yang mendistorsi kompetisi efektif di pasar melalui kepemilikan *Big data* secara eksklusif (*absolute foreclosure scenario*). Tahap kedua, otoritas persaingan usaha perlu menilai munculnya kekuatan pasar pelaku usaha pemilik *Big data*, dimana pelaku usaha lain tidak dapat menandingi keunggulan pelaku usaha tersebut (*relative foreclosure scenario*).[5], [29]

### **Big data dan Doktrin “Essential Facility”**

Dalam literatur hukum persaingan usaha secara umum, “*Essential Facility*” mengacu kepada pemahaman, sebagai berikut: bahwa suatu fasilitas esensial merupakan suatu fasilitas yang dimiliki dan dikendalikan oleh pelaku usaha yang memiliki posisi dominan di pasar tertentu, dimana pada saat yang bersamaan kompetitor memerlukan akses kepada fasilitas tersebut agar dapat menyediakan produk yang serupa di pasar relevan. Suatu fasilitas dikatakan esensial jikalau fasilitas tersebut merupakan fasilitas

esensial bagi keberlangsungan persaingan usaha di pasar relevan, karena kompetitor tidak dapat berkompetisi secara efektif di dalam pasar bersangkutan tanpa adanya akses terhadap fasilitas tersebut.[27], [28], [29] Hukum Persaingan Usaha juga mengenal doktrin *essential facilities* yang menyatakan pendapat, sebagai berikut:

"Doktrin fasilitas penting akan menghukum perusahaan monopolis, yang menguasai fasilitas penting, menolak akses yang wajar perusahaan lainnya untuk suatu produk atau jasa yang harus diperoleh demi bersaing dengan monopolis.[28], [29]

Dalam praktik kompetisi di pasar digital, kepemilikan *Big data*, pada awalnya, tidak dianggap sebagai suatu fasilitas esensial (*essential facility*), dengan alasan tidak memenuhi persyaratan tidak dapat diduplikasi [*non-duplicability*] serta tidak dapat disubstitusikan (*non-substitutability*).[27], [28] [29], [32] Namun demikian, kepemilikan *Big data* dapat menjadi fasilitas esensial (*essential facility*) manakala dua kondisi terpenuhi sebagai berikut:

**Pertama**, keberadaan skala ekonomi (*economy of scale*) begitu besar sehingga hanya perusahaan digital yang sangat besar yang dapat mengumpulkan data pengguna (*personal data*) dalam jumlah yang paling optimal. Dalam situasi tersebut, terjadi yang namanya suatu monopoli semu (*Quasi-monopoly*) terhadap data oleh pelaku usaha. Dalam situasi pertama ini, otoritas persaingan usaha seyogyanya menganalisis secara kasuistis untuk menyimpulkan apakah adanya fasilitas esensial terkait kepemilikan *Big data* oleh pelaku usaha.[31], [33]

**Kedua**, adalah situasi dimana data pengguna (*personal data*) hanya tersedia bagi satu pelaku usaha digital, sehingga kompetitor tidak dapat memperoleh data yang serupa tersebut. Dalam situasi ini, otoritas persaingan usaha sebaiknya menilai secara empiris kemungkinan munculnya hambatan masuk pasar secara signifikan bagi kompetitor serta skala ekonomi dari pelaku usaha digital. Namun demikian, otoritas persaingan usaha perlu menilai lebih jauh adanya faktor yang merelatifkan hambatan masuk pasar bagi kompetitor, seperti keberadaan *Opt-in dan Opt-out* yang akan memudahkan pengguna untuk berpindah ke pelaku usaha digital lainnya.[31], [33]

Hukum Persaingan Usaha Jerman (GWB) telah mengatur mengenai kepemilikan *Big data* dalam korelasinya dengan fasilitas esensial (*essential facility*). Section 19 paragraph 2 (4) GWB menyatakan sebagai berikut:

"Refuses to supply another undertaking with such a good or commercial service for adequate consideration, in particular to grant it access to

*data, networks or other infrastructure facilities, and if the supply or the granting of access is objectively necessary in order to operate on an upstream or downstream market and the refusal threatens to eliminate effective competition on that market, unless there is an objective justification for the refusal".[26]*

Dalam praktik penegakan kompetisi digital, khususnya untuk menilai *Big data* dalam hubungannya dengan posisi dominan di pasar digital, yang umumnya melibatkan transaksi non finansial, otoritas persaingan usaha dapat menerapkan metode SSNDQ (*Small but significant and non-transitory decrease in quality*) sebagai pengganti metode SSNIP (*Small but Significant Non-transitory Increase in Price*), untuk mengukur, secara lebih akurat, kekuatan pasar relevan dari pelaku usaha digital di Indonesia. Dalam hal ini, KPPU dapat menilai sejauh mana terjadinya penurunan kualitas ketika suatu pengguna atau konsumen berpindah dari satu pelaku usaha digital ke pelaku usaha lainnya.[32]

## Kesimpulan

Berdasarkan pemaparan di atas, sudah amat mendesak bagi KPPU untuk membuat regulasi mengenai merger digital di Indonesia pada umumnya, serta regulasi mengenai kepemilikan *Big data* serta dampaknya terhadap efektivitas kompetisi (*effective competition*) di pasar digital, baik dampak tidak langsung maupun dampak langsung, seperti ketentuan mengenai fasilitas esensial (*essential facility*), pada khususnya. Dalam konteks regulasi kompetisi digital tersebut, terdapat korelasi positif antara analisis kompetisi terhadap meningkatnya posisi dominan pelaku usaha di pasar dengan analisis merger di pasar digital. Dengan kata lain, KPPU dapat melakukan prognosis secara menyeluruh, apakah dengan terlaksananya merger di pasar digital, maka suatu pelaku usaha akan secara gradual memperoleh posisi dominan atau meningkat intensitas posisi dominan tersebut. Proposisi ini sejalan dengan mandat yang diberikan kepada KPPU berdasarkan Pasal 2 dan Pasal 3 paragraf (a) Peraturan Komisi Nomor 01 tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja KPPU serta Keputusan Presiden RI Nomor 75 tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang menyatakan dengan eksplisit bahwa KPPU memiliki fungsi mengawasi dan menegakkan hukum larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat serta melakukan pencegahan dan pengawasan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, dalam konteks menjaga keberlangsungan kompetisi efektif di pasar digital di Indonesia.

## Daftar Referensi

- [1] Mercedes Ruehl, "Indonesia's Gojek and Tokopedia agree \$18bn merger", *Financial Times*, May 17, 2021 [Online]. Tersedia: <https://www.ft.com/content/ce944c28-a6d1-42b9-9da2-12e90cb2ae19>. [Diakses 16 Oktober 2021].
- [2] U. Silalahi, "Merger dan Akuisisi Perusahaan Digital: Perspektif Hukum Hukum Persaingan Usaha Indonesia", presentasi pada Webinar FDU bekerjasama dengan FH UNSRI, 27 April 2021, Jakarta, Indonesia, 2021.
- [3] Ayman Falak Medina, "Tokopedia and Gojek Merger Creates Indonesia's Largest Digital Services Company", May 25, 2021 [Online]. Tersedia: <https://www.aseanbriefing.com/news/tokopedia-and-gojek-merger-creates-indonesias-largest-digital-services-company/> [Diakses 25 Oktober 2021].
- [4] Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2019 [Online]. Tersedia: [https://kppu.go.id/wp-content/uploads/2020/04/Perkom\\_3\\_Tahun\\_2019.pdf](https://kppu.go.id/wp-content/uploads/2020/04/Perkom_3_Tahun_2019.pdf). [Diakses: 25. Oktober 2021].
- [5] Heike Schweitzer, "Vorlesung zum deutschen und europäischen Wettbewerbsrecht, Sitzung 12: Missbrauch marktbeherrschender Stellungen (letzter Teil) Fusionskontrolle," presented at *Competition Law Lecture Series, Winter Semester 2016/2017*, Berlin, Germany, 2016.
- [6] Elena Argentesi, Paolo Buccirosi, Emilio Calvano Tomaso Duso and Alessia Marrazzo, Salvatore Nava, "Merger Policy In Digital Markets: An Ex Post Assessment," *Journal of Competition Law & Economics*, Vol. 17(1), hal. 95-140, 2019.
- [7] Silvan Gabathuler, Big Data Management in Theorie und Praxis aus rechtlicher Sicht, Dissertation, Universität St. Gallen, Difo-Druck GmbH, Bamberg 2018.
- [8] Inge Graef, "Market Definition and Market Power in Data: The Case of Online Platforms" *World Competition* 38, no. 4 (2015): hal. 473-506.
- [9] J. Gregory Sidak dan Abbott B. Lipsky, "Essential Facilities", *Stanford Law Review*, Vol. 51, No. 5, Mei 1999, hal. 1187-1249,
- [10] Fahmi, Sirait, et.al., *Hukum Persaingan Usaha Edisi Kedua*, KPPU, Jakarta, 2017
- [11] Vidya Prahassacitta, "Penelitian Hukum Normatif dan Penelitian Hukum Yuridis" Fakultas Hukum Universitas Bina Nusantara [Online] Tersedia: <https://business-law.binus.ac.id/2019/08/25/penelitian-hukum-normatif-dan-penelitian-hukum-yuridis/> [Diakses]: 17 Oktober 2021.
- [12] Konrad Zweigert dan Hein Kötz, *An Introduction to Comparative Law*, 3rd Edition. Oxford: Oxford University Press, 1998, hal. 3-5.
- [13] Henry Campbell Black. *Black Law dictionary*, St. Paul Minn: West Publishing Co, 1990, hal. 867.
- [14] Peraturan Pemerintah Republik Indonesia 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 [Online]. Tersedia: <https://kppu.go.id/wp-content/uploads/2019/09/PP-57-2010.pdf>. [Diakses: 16 Oktober 2021]
- [15] Lapo Filistrucchi, Damien Geradin, Eric Van Damme, Pauline Affeldt, "Market definition in two-sided markets: Theory and practice" *Journal of Competition Law and Economics*, Vol. 10, Issue 2, hal. 293-339, 2014. Tersedia: [http://explore.bl.uk/primo\\_library/libweb/action/y.&ct=display&fn=search&doc=ETOC RN353711713&indx=1&recIds=ETOC RN353711713](http://explore.bl.uk/primo_library/libweb/action/y.&ct=display&fn=search&doc=ETOC RN353711713&indx=1&recIds=ETOC RN353711713). [Diakses: 16 Oktober 2021].
- [16] H. Shelanski dan S. Knox, "Network Effects and Efficiencies in Multisided Markets" in *Hearing on Re-thinking the use of traditional antitrust enforcement tools in multi-sided markets*, 21-23 June 2017, Paris, France [Online]. Tersedia: [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2017\)40/FINAL/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2017)40/FINAL/en/pdf). [Diakses: 17 Oktober 2021].
- [17] Investopedia, "Network Effects", [Online] Tersedia: <https://www.investopedia.com/terms/n/networkeffect.asp>: Internet. [Diakes: 3 Agustus 2018].
- [18] Liangfei Qiu, Qian Tang, dan Andrew B. Whinston, "Two Formulas for Success in Social Media: Learning and Network Effects", *Journal of Management Information Systems*, Vol. 32, No. 4, hal. 78-108, 2015.

- [19] Dian Parluhutan dan Udin Silalahi, "Analisa Hukum Kompetisi Aliansi Strategis dalam Ekonomi Digital: Studi Kasus Taxi Online" Laporan Penelitian Internal, Program Pascasarjana Hukum Universitas Pelita Harapan, Jakarta, Indonesia, November 2019.
- [20] Komisioner Kodrat Wibowo, "Merger dan Akuisisi dalam Perspektif Persaingan Usaha berdasarkan PP Nomor 57 tahun 2010 dan Perkom Nomor 3 tahun 2019" di dalam Webminar KPPU, 29 Februari 2020, Jakarta, Indonesia [Online]. Tersedia: <https://kppu.go.id/wp-content/uploads/2020/07/Aktivitas-1-Merger-dan-Akuisisi-dalam-Perspektif-Persaingan-Usaha.pdf>. [Diakses: 17 Oktober 2021].
- [21] Directorate General Competition, EU Commission, Intervention triggers and underlying theories of harm Prof. Massimo Motta Prof. Martin Peitz Expert advice for the Impact Assessment of a New Competition Tool. Brussels, 2020. Tersedia: [https://ec.europa.eu/competition/consultations/2020\\_new\\_comp\\_tool/kd0420575enn.pdf](https://ec.europa.eu/competition/consultations/2020_new_comp_tool/kd0420575enn.pdf). [Diakses: 18 Oktober 2021].
- [22] Australian Competition and Consumer Commission, Merger Guidelines, Canberra: November 2008. [Online]. Tersedia: <https://www.accc.gov.au/system/files/Merger%20guidelines%20-%20Final.PDF>. [Diakses: 16 Oktober 2021].
- [23] Dian Parluhutan, "Merger dan Akuisisi Ditinjau dari Perpektif Hukum Persaingan Usaha: Bahan Mengajar Mata Kuliah Hukum Persaingan Usaha", Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan 2019-2020, Semester Genap 2020.
- [24] Bundeskartellamt and Autorité de la concurrence, "Competition Law and Data" Bonn, 10th May 2016. [Online] Tersedia: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Berichte/Big%20Data%20Papier.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/DE/Berichte/Big%20Data%20Papier.pdf?__blob=publicationFile&v=2). [Diakses: 17 Oktober 2021].
- [25] Bundeskartellamt, "Proceeding against Google based on new rules for large digital players (Section 19a GWB) – Bundeskartellamt examines Google’s significance for competition across markets and its data processing terms" date of issue: 25 May 2021. [Online]. Tersedia: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2021/25\\_05\\_2021\\_Google\\_19a.html](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Meldung/EN/Pressemitteilungen/2021/25_05_2021_Google_19a.html). [Diakses: 16 Oktober 2021].
- [26] Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) [Online]. Tersedia: <https://www.gesetze-im-internet.de/gwb/>. [Diakses: 18 Oktober 2021].
- [27] Andreas Mundt and Bruno Lasserre, "Competition Law and Big Data: The Enforcer’s View" Rivista Italiana Antitrust, 2017 [Online]. Tersedia: [https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Fachartikel/Competition\\_Law\\_and\\_Big\\_Data\\_The\\_enforcers\\_view.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=2](https://www.bundeskartellamt.de/SharedDocs/Publikation/EN/Fachartikel/Competition_Law_and_Big_Data_The_enforcers_view.pdf?__blob=publicationFile&v=2). [Diakses: 17 Oktober 2021].
- [28] Bundesministerium für Bildung und forschung, Boris P. Paal and Moritz Henneman (Eds), Big Data as an Asset: Daten und Kartellrecht. Berlin: 2019. Number 0 1 I S 1 5 0 1 6 A – F. [Online]. Tersedia: [https://www.abida.de/sites/default/files/Gutachten\\_ABIDA\\_Big\\_Data\\_as\\_an\\_Asset.pdf](https://www.abida.de/sites/default/files/Gutachten_ABIDA_Big_Data_as_an_Asset.pdf). [Diakses: 17 Oktober 2021].
- [29] Ralf Dewenter, Hendrik Lüth, "Big Data aus wettbewerblicher Sicht" Analysen und Berichte: Digitalisierung. ZBW – Leibniz-Informationszentrum Wirtschaft, Wirtschaftsdienst, 2016. [Online]. Tersedia: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10273-016-2029-6>. [Diakses: 16 Oktober 2021].
- [30] Jean-Pierre Dubé and Sanjog Misra, "Personalized Pricing and Consumer Welfare", National Bureau Economic Research (NBER), Massachussets, September 2017 [Online] Tersedia: [http://www.nber.org/papers/w23775/National\\_Bureau\\_of\\_Economic\\_Research](http://www.nber.org/papers/w23775/National_Bureau_of_Economic_Research). [Diakses: 17 Oktober 2021].

- [31] Jörg Hoffmann and Germán Oscar Johannsen, "EU-Merger Control & Big Data On Data-specific Theories of Harm and Remedies" Munich: 31 May 2019, Max Planck Institute for Innovation & Competition Research Paper No. 19-05 [Online]. Tersedia: [https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=3364792](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3364792). [Diakses: 28 Oktober 2021].
- [32] Andreas Heinemann, "Big Data im Kartellrecht" in: Notter, Markus; Weber, Rolf; Heinemann, Andreas; Baumgartner, Tobias. Europäische Idee und Integration - mittendrin und nicht dabei? Liber amicorum für Andreas Kellerhals. Zürich: 2018, Schulthess, hal. 311-321 [Online] Tersedia: <https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/160874/> [Diakses: 16 Oktober 2021].
- [33] Christian Bongard, "Big Data und Wettbewerbsrecht" in Hamburger Forum Medienökonomie Interdisziplinärer Workshop, Big Data, Datenschutz und Wettbewerb, Hamburg: 4th November 2016 [Online] Tersedia: <http://hermes.hsu-hh.de/doctoralstudy/2016/10/14/hfm-workshop-big-data-datenschutz-und-wettbewerb-04-11-2016/> [Diakses: 18 Oktober 2021].
- [34] Indonesia. Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Peraturan Komisi Nomor 01 tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja KPPU. Jakarta: 2014 [Online] Tersedia: Peraturan Komisi Nomor 01 tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja KPPU. [Diakses: 17 Oktober 2021].
- [35] Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 1999 Tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha. [Online] Tersedia: [https://kppu.go.id/wp-content/uploads/2021/10/Keppres\\_No\\_75\\_Th\\_1999.pdf](https://kppu.go.id/wp-content/uploads/2021/10/Keppres_No_75_Th_1999.pdf) [Diakses: 17 Oktober 2021].

## 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)

**KPPU**

KOMISI  
PENGAWAS  
PERSAINGAN  
USAHA

Jl. Ir. H. Juanda No.36  
Jakarta Pusat 10120  
INDONESIA

E-ISSN 2809-6304

