

Dugaan Pelanggaran Integrasi Vertikal dalam Bisnis Digital Oleh Penyedia Jasa Transportasi Online di Indonesia

ABSTRACT : Article 14 of The Law Number 5 of 1999 highlights vertical integration as a prohibited form of agreement. One of the alleged cases of vertical integration practices is in The Case Number 13/KPPU-I/2019 involving PT GRAB Teknologi Indonesia (GRAB) and PT Teknologi Pengangkutan Indonesia (TPI), GRAB is suspected of giving privileges and priorities to TPI. This case is predicted to affect the regulation of the digital economy in the future, including investment in the digital economy sector. This study concludes: *First*, the Investigator stated that the agreement between GRAB and TPI led to vertical integration and discrimination due to actions taken in the form of giving special treatment that harmed other GRAB Partners who were competitors of TPI. *Second*, the legal consequences of violating the provisions of Article 14 of The Law Number 5 of 1999 for Business Actors are subject to sanctions in the form of Administrative Measures, Basic Criminal Sanctions, and Additional Criminal Sanctions. Meanwhile, according to Article 118 of The Law Number 11 of 2020, the sanction given to business actors who are proven to have carried out vertical integration is the imposition of Administrative Measures. *Third*, two of the legal reasons in Case Number 13/KPPU-I/2019 are not in accordance with the applicable legal provisions is Article 14 and Article 19 (D). But apart from that, the legal reasons in Article 15 (2) has complied with the provisions of the Anti-Monopoly Law. The business action taken by GRAB and TPI is a form of business strategy that has legal, socio-economic, technical considerations and other acceptable reasons. In addition, the agreement does not interfere with business competition because it still shows fair business competition.

KEYWORDS: Vertical Integration, Discriminations, Impact of the agreement.



Copyright © 2022 by Author(s)

This work is licensed under a Creative Commons Attribution-ShareAlike 4.0 International License. All writings published in this journal are personal views of the authors and do not represent the views of this journal and the author's affiliated institutions.

HOW TO CITE:

Hidayah, Ananda Nurul Dugaan Pelanggaran Integrasi Vertikal dalam Bisnis Digital Oleh Penyedia Jasa Transportasi Online di Indonesia (2022) 2:1 *Journal of Private and Economic Law* 110-138. DOI: <https://doi.org/10.19184/jpel.v2i1.25043>

Submitted:18/04/2022 Reviewed: 24/04/2022 Revised: 30/04/2022 Accepted: 11/05/2022

I. PENDAHULUAN

Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999) merupakan salah satu upaya untuk menjamin iklim persaingan usaha yang sehat. Undang-Undang ini berisi tentang larangan praktek monopoli, persaingan usaha tidak sehat, penjelasan perbuatan yang dapat menghambat persaingan usaha, sanksi dan prosedur penegakan hukum, serta penjabaran tentang komisi penegak hukum persaingan usaha yang disebut Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Tujuan dibentuknya Undang-Undang ini tidak hanya untuk melindungi konsumen dan pelaku usaha, namun menjaga proses persaingan itu sendiri. Undang-Undang dicita-citakan mampu menjadi “*level playing field*” yang adil bagi seluruh pelaku usaha.¹

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dalam salah satu pasalnya menyoroti integrasi vertikal sebagai suatu perjanjian yang dilarang. Integrasi vertikal diatur dalam bagian kedelapan Pasal 14 yang menyebutkan:

“Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang bertujuan untuk menguasai produksi sejumlah produk yang termasuk dalam rangkaian produksi barang dan atau jasa tertentu yang mana setiap rangkaian produksi merupakan hasil pengolahan atau proses lanjutan, baik dalam satu rangkaian langsung maupun tidak langsung, yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat.”

Berdasarkan Pasal 14 Undang-Undang 5 Tahun 1999, integrasi vertikal dapat dimaknai sebagai suatu kondisi atau transaksi yang dilakukan dengan tujuan untuk menguasai sejumlah produk yang termasuk dalam rangkaian produksi barang atau jasa tertentu yang mana setiap rangkaian produksi merupakan hasil dari pengolahan atau proses lanjutan, baik dalam rangkaian secara langsung maupun tidak langsung. Praktek integrasi

¹ Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004) at 7.

vertikal walaupun mampu menciptakan barang dan jasa dengan harga yang murah, namun dapat mengakibatkan persaingan usaha yang tidak sehat dan dapat merusak sendi perekonomian yang ada dalam masyarakat. Kegiatan dengan karakteristik tersebut dilarang selama menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan atau menimbulkan kerugian masyarakat.

Salah satu kasus integrasi vertikal yang telah diputus oleh KPPU terdapat dalam putusan bernomor 13/KPPU-I/2019 tentang praktik monopoli yang dilakukan oleh PT GRAB Teknologi Indonesia (GRAB) dan PT Teknologi Pengangkutan Indonesia (TPI) dalam dugaan persaingan usaha tidak sehat yang memprioritaskan mitra pengemudi TPI dalam pemberian keuntungan tertentu, sehingga mitra TPI dianggap lebih diuntungkan dibandingkan dengan mitra GRAB lainnya. Terdapat tiga pasal yang diduga dilanggar oleh GRAB dan TPI, yaitu Pasal 14, Pasal 15 Ayat (2), dan Pasal 19 huruf D dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Kasus tersebut berawal dengan dibuatnya perjanjian kerja sama antara GRAB dan TPI pada tanggal 5 Juni 2017. Ruang lingkup dalam perjanjian tersebut adalah jaminan yang diberikan oleh TPI berupa kepastian mitra pengemudi untuk menggunakan GRAB App dalam menjalankan jasa angkutan sewa kepada pengguna akhir. Atas jaminan tersebut, GRAB memberikan keistimewaan dan prioritas layanan kepada TPI sehingga mitra di bawah naungan TPI lebih diuntungkan terkait promosi produk, program, jam kerja, dan intensif daripada mitra Non-TPI.

Kasus tersebut menarik untuk dikaji dan ditelaah sebab pertimbangan hukum terdapat dalam putusan tersebut diprediksi dapat mempengaruhi preseden dan regulasi ekonomi digital di masa yang akan datang, termasuk mempengaruhi iklim pengembangan dan investasi pada sektor ekonomi digital.

Merujuk pada latar belakang serta isu hukum yang dikemukakan oleh penulis, maka ada beberapa permasalahan yang perlu untuk dibahas. Pertama, Apakah perjanjian kerja sama yang dilakukan oleh para penyedia jasa transportasi online merupakan integrasi vertikal? Kedua, Apa akibat hukum bagi penyedia jasa transportasi online yang terbukti melakukan integrasi

vertikal? Ketiga, Apakah pertimbangan hukum Putusan KPPU Nomor 13/KPPU-I/2019 telah sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku?

II. METODE

Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual.² Sumber bahan hukum yang digunakan dalam tulisan ini meliputi bahan hukum primer seperti peraturan perundang-undangan, dan bahan hukum sekunder seperti buku, artikel jurnal, dan penelitian yang relevan dengan isu hukum yang diangkat. Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini yaitu metode deduktif, yakni memandang suatu permasalahan dari hal yang paling umum sampai hal yang sifatnya khusus.

III. ANALISIS UNSUR PELANGGARAN INTEGRASI VERTIKAL PADA PERJANJIAN KERJASAMA PARA PENYEDIA JASA TRANSPORTASI

Pengaturan larangan perjanjian integrasi vertikal dalam persaingan usaha telah diatur dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Pengaturan tersebut memuat ketentuan dimana beberapa bentuk perjanjian integrasi vertikal dipandang sebagai sebuah bentuk perjanjian yang dilarang, meskipun dalam sudut pandang ekonomi dianggap sebagai suatu strategi perusahaan yang menguntungkan. Integrasi vertikal mampu menstimulus perusahaan untuk memanfaatkan sumber daya secara maksimal sehingga alokasi sumber daya menjadi lebih efisien, integrasi memungkinkan adanya jaminan kualitas bahan baku yang dibutuhkan dan menghemat biaya eksternal dalam suatu perusahaan. Bentuk perjanjian integrasi vertikal yang dilarang dalam hukum persaingan usaha adalah perjanjian yang mengarah pada anti persaingan, yakni yang bertujuan untuk menguasai sejumlah barang dan jasa, atau dengan kata lain, menguasai pasar. Salah satu contoh bentuk penguasaan pasar yang menolak atau

² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2017) at 35 & 177.

menghalangi kompetitor untuk bersaing pada pasar yang bersangkutan dengan mendiskriminasi pelaku usaha tersebut.

Dalam menganalisis dampak negatif dari kegiatan yang dilakukan oleh pelaku usaha KPPU melalui Tim Investigator menggunakan pendekatan *rule of reason*. Pendekatan tersebut bertujuan untuk mengevaluasi akibat perjanjian atau kegiatan usaha tertentu guna menentukan apakah suatu perjanjian atau kegiatan tersebut bersifat anti persaingan atau pro persaingan.³ Pendekatan *rule of reason* mempertimbangkan faktor-faktor kompetitif dan penetapan layak tidaknya suatu hambatan persaingan yang diduga mencampuri, mempengaruhi atau bahkan menghambat proses persaingan.⁴

Pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang dirumuskan secara *rule of reason* membawa implikasi bahwa Tim Investigator memiliki kewajiban untuk membuktikan bahwa alasan-alasan dari pelaku yang melakukan tindakan tersebut tidak dapat diterima (*unreasonable*). Hal tersebut selaras dengan konsep pendekatan *rule of reason* yang dianut dalam hukum persaingan, walaupun suatu perbuatan dinyatakan telah memenuhi rumusan pasal, namun terdapat alasan objektif yang mampu menjadi pembenar tindakan tersebut, maka perbuatan tidak termasuk dalam pelanggaran. Sehingga yang menjadi garis besar dari pendekatan ini adalah akibat yang ditimbulkan dari suatu tindakan, apakah tindakan tersebut telah menimbulkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Penerapan hukum menurut paradigma pendekatan *rule of reason* menitikberatkan pada rasionalisasi mengapa suatu tindakan dilakukan oleh pelaku usaha.

Pendekatan *rule of reason* digunakan dalam pelanggaran integrasi vertikal dikarenakan integrasi vertikal disamping dapat memberikan dampak positif bagi pelaku usaha, namun juga berpotensi berdampak negatif terhadap persaingan. Singkatnya pelaku usaha tidak dibatasi dalam melakukan kerjasama dengan pelaku usaha lain tentang penguasaan produksi sejumlah produksi tertentu dan dituangkan dalam bentuk perjanjian selama tindakan

³ Andi Fahmi Lubis, etal, *Buku Teks Hukum Persaingan Usaha (Edisi Kedua)* (Jakarta: KPPU, 2017) at 65.

⁴ *Ibid* at 75.

tersebut tidak memberi dampak buruk pada persaingan usaha atau merugikan kepentingan umum. Perjanjian tersebut diharuskan memiliki alasan-alasan yang dapat diterima (*reasonable*).⁵ Dengan demikian, Tim Investigator penggunaan pendekatan *rule of reason* dalam Pasal 14 tentang integrasi vertikal membawa implikasi bahwa selain pemenuhan unsur pasal, Tim Investigator juga harus mampu membuktikan apakah tindakan tersebut telah menghambat persaingan dengan menunjukkan akibatnya terhadap proses persaingan, dan apakah tindakan tersebut mutlak tidak adil atau memiliki pertimbangan lainnya.

Selama proses penelitian dan penyelidikan dugaan pelanggaran persaingan usaha dalam Perkara Nomor 13/KPPU-I/2019, Tim Investigator menemukan permasalahan dalam perjanjian kerjasama yang dilakukan oleh GRAB selaku penyedia aplikasi dengan TPI selaku penyedia jasa angkutan, kedua pelaku usaha tersebut diduga berupaya menguasai pasar dari hulu ke hilir sehingga menyebabkan terdiskriminasinya penyedia jasa angkutan lain yang turut bekerja sama dengan GRAB. Tim Investigator mendalilkan bahwa dugaan tersebut terbukti karena pelaksanaan perjanjian telah memenuhi unsur Pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 sebagaimana penjelasan berikut:

1. Unsur Pelaku Usaha

Pelaku usaha yang dimaksud dalam perkara ini adalah GRAB sebagai Terlapor I sebagaimana yang telah diuraikan dalam Putusan Nomor 13/KPPU-I/2019 pada poin 1.1 tentang Identitas Terlapor.

2. Unsur Perjanjian

Perjanjian dalam unsur ini adalah perjanjian kerjasama antara GRAB dan TPI yang dibuat pada tanggal 5 Juni 2017. Perjanjian tersebut mengatur tentang kesepakatan bahwa TPI akan memastikan mitra pengemudinya untuk menggunakan GRAB apps dalam menjalankan jasa angkutan sewa kepada pengguna akhir.

3. Unsur Pelaku Usaha Lainnya

⁵ Andi Fahmi, et al, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks* (Jakarta: KPPU, 2009) at 133–134.

Pelaku usaha lain yang terlibat dalam perkara ini adalah TPI sebagai Terlapor II selaku pihak yang melakukan perjanjian dengan GRAB.

4. Unsur Mengusai Produksi

Penguasaan produksi dalam perkara ini dilakukan oleh GRAB dengan TPI melalui suatu perjanjian yang memuat ketentuan pengintegrasian kedua produk atau komponen utama yang dikuasai oleh GRAB dan TPI.

5. Unsur Barang/Jasa

Produk yang dimaksud dalam perkara ini adalah jasa penyedia angkutan sewa khusus, dimana dalam penyediaan jasa tersebut terdapat dua produk atau komponen utama yaitu penyedia aplikasi mobile atau piranti lunak dan penyedia kendaraan roda empat. GRAB dalam hal ini memiliki kegiatan usaha menyediakan aplikasi mobile berupa GRAB App dan TPI memiliki kegiatan usaha menyediakan kendaraan bermotor roda empat.

6. Unsur Persaingan Usaha Tidak Sehat

Pelaksanaan perjanjian yang dilakukan antara GRAB dan TPI dianggap telah menghambat persaingan dalam penyediaan jasa angkutan sewa khusus dengan mendiskriminasi kompetitor atau mitra Non-TPI, diskriminasi ini turut berimbas pada mitra pengemudi Non-TPI.

Selain keenam pemenuhan pasal tersebut, Tim Investigator juga menyebutkan bahwa pelaksanaan perjanjian kerjasama yang melibatkan GRAB dan TPI telah menyebabkan hambatan persaingan dalam bentuk pemberian perlakuan istimewa yang dilakukan GRAB kepada TPI sebagai perusahaan mitra. Perlakuan istimewa tersebut telah mengakibatkan peningkatan kemampuan bersaing TPI dibandingkan dengan kompetitornya seperti Koperasi Jasa Perkumpulan Pengusaha Rental Indonesia, Induk Koperasi Kepolisian Negara Indonesia, Koperasi Mitra Usaha Trans, dan PT Cipta Lestari Trans Sejahtera.

Pemberian keistimewaan tersebut meliputi penerapan Program Loyalitas kepada mitra pengemudi TPI, sementara terhadap mitra Non-TPI tidak diberikan Program Loyalitas. Program Loyalitas merupakan sebuah

program yang memungkinkan mitra pengemudi untuk memperoleh kendaraan yang disewakan kepadanya apabila pengemudi loyal, berperilaku baik, dan tidak ada penipuan dan hal lainnya selama 5 (lima) tahun berturut-turut dengan membayar deposit Rp2.500.000,00 yang akan dikembalikan setelah masa sewa berakhir. Selain memperoleh kendaraan, mitra pengemudi juga akan mendapatkan asuransi jiwa maupun asuransi kendaraan, dan gratis maintenance mesin kendaraan. Selain pemberian Program Loyalitas, juga ditemukan perlakuan istimewa lain seperti pemberian promosi, jam insentif, dan perhitungan insentif berbeda.⁶

Tim Investigator juga menemukan fakta bahwa selama kurun waktu 2017 sampai dengan 2019 terjadi lonjakan jumlah pengemudi yang menjadi mitra TPI secara signifikan, namun disisi lain mitra Non-TPI mengalami jumlah penurunan mitra pengemudi, diantaranya adalah Koperasi Jasa Perkumpulan Pengusaha Rental Indonesia dan PT CSM Corporation.⁷ Lonjakan jumlah pengemudi yang menjadi mitra TPI turut dibuktikan dengan adanya penambahan pembelian unit mobil TPI periode Tahun 2019 sebanyak 200 unit mobil. Pada waktu yang sama, diketahui sejak pertengahan 2018 hingga 2019 GRAB sedang melakukan moratorium⁸ penerimaan pengemudi baru, dengan demikian Tim Investigator menyimpulkan bahwa GRAB memberikan perlakuan istimewa kepada TPI dengan tetap membuka penerimaan pengemudi baru, sementara terhadap mitra Non-TPI lainnya diberlakukan moratorium.

Lonjakan jumlah pengemudi Mitra TPI dalam pandangan Tim Investigator dianggap sebagai sebuah bukti nyata bahwa perjanjian yang dilakukan oleh GRAB dan TPI berdampak buruk pada persaingan usaha. Selain itu ditemukan fakta bahwa Mitra Non-TPI terdiskriminasi melalui adanya order prioritas yang menyebabkan jumlah order mitra TPI lebih banyak dibandingkan mitra Non-TPI, deduksi tersebut diperoleh Tim Investigator berdasarkan data jumlah order yang diberikan GRAB kepada pengemudi baik pengemudi TPI maupun pengemudi individu Ibid. h. 211.

⁶ Lihat Putusan KPPU Nomor 13/KPPU-I/2019.

⁷ Ibid. at 211.

⁸ Moratorium adalah kebijakan pemerintah yang mengharuskan pelaku usaha yang bergerak di jasa penyediaan angkutan khusus untuk melakukan penghentian sementara rekrutmen sopir taksi online

terdapat perbedaan yang mendasar pada pemberian order pengemudi di empat daerah, yakni Jabodetabek, Makassar, Medan, dan Surabaya. Dalam data tersebut mitra Non-TPI memiliki jumlah pengemudi yang lebih banyak dibanding dengan TPI, namun order yang diberikan oleh GRAB kepada mitra Non-TPI cenderung berbanding terbalik dimana order terbanyak justru didapat oleh TPI.

Berdasarkan fakta-fakta yang telah disebutkan diatas, Tim Investigator berpandangan bahwa pemberian perlakuan khusus yang diberikan oleh penyedia aplikasi jasa transportasi kepada penyedia jasa angkutan tertentu sebagai suatu implikasi pelaksanaan sebuah perjanjian kerjasama dapat berdampak buruk pada iklim persaingan yang kondusif, dimana pelaku usaha seharusnya bersaing secara sehat dalam mengejar keuntungan agar konsumen akhir (*end user*) tidak dirugikan dari kegiatan usaha tersebut.

IV. AKIBAT HUKUM BAGI PENYEDIA JASA TRANSPORTASI ONLINE YANG TERBUKTI MELAKUKAN INTEGRASI VERTIKAL

Akibat hukum yang lahir dari adanya pelaksanaan perjanjian integrasi vertikal melanggar ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 bagi pelaku usaha adalah dijatuhkannya sanksi yang sesuai dengan ketentuan peraturan perUndang-Undangan. Pelaku usaha dapat dikenai sanksi apabila pelaksanaan perjanjian yang dibuatnya mengarah pada integrasi vertikal yang mengakibatkan tertutupnya kesediaan akses bagi pelaku usaha kompetitor untuk masuk ke pasar bersangkutan, penurunan kualitas barang/produk, terjadinya pemborosan bagi perusahaan, dan tidak adanya pilihan lain bagi konsumen untuk membeli barang/produk.

Sanksi hukum terhadap pelaku usaha yang melakukan perjanjian integrasi vertikal terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dimana dalam ketentuan tersebut memuat sanksi berupa tindakan administratif, pidana pokok, dan pidana tambahan. Pelaku usaha yang melanggar Pasal

14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 diancam dengan sanksi sebagai berikut:⁹

1. Tindakan Administratif

- a. Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan integrasi vertikal sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 14, kegiatan tersebut meliputi kegiatan yang dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat. Perintah tersebut meliputi pembatalan perjanjian, pengalihan sebagian perusahaan kepada pelaku usaha lain, atau perubahan bentuk rangkaian produksi.
- b. Pembayaran ganti rugi.
- c. Pemberian denda minimal Rp. 1.000.000.000,00 (Satu Milyar Rupiah) hingga maksimal Rp. 100.000.000.000,00 (Seratus Milyar Rupiah).

2. Pidana Pokok

Pidana minimal Rp. 25.000.000.000,00 (Dua Puluh Lima Milyar Rupiah) hingga maksimal Rp. 100.000.000.000,00 (Seratus Milyar Rupiah).

3. Pidana Tambahan

- a. Penarikan izin usaha; atau
- b. Larangan untuk menduduki jabatan direksi atau komisiaris minimal 2 tahun dan maksimal 5 tahun; atau
- c. Pemutusan kegiatan atau tindakan tertentu yang dinyatakan telah merugikan pihak lain.

Pengenaan sanksi kepada pelaku usaha yang terbukti melanggar Pasal 14 sebagaimana yang telah dijelaskan diatas mengalami perubahan sebagai konsekuensi ditetapkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020) pada 5 Oktober 2020. Undang-Undang *a quo* memuat beberapa perubahan ketentuan pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, utamanya perihal

⁹ Peraturan KPPU Nomor 5 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 14 tentang Integrasi Vertikal. at 25.

kriteria sanksi, jenis sanksi, dan besaran denda. Perubahan tersebut dapat dilihat pada Pasal 118 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 yang memuat perubahan redaksi pada Pasal 44, 45, 47, 48, dan 49. Mengacu pada Pasal 118, Ketentuan dalam Pasal 47 diubah menjadi sebagai berikut:

Mengacu pada Pasal 118, Ketentuan dalam Pasal 47 diubah menjadi sebagai berikut:

1. Komisi berwenang menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang ini.
2. Tindakan Administratif sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat berupa:
 - a. penetapan pembatalan perjanjian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Pasal 5, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 8, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, Pasal 13, Pasal 15, dan Pasal 16;
 - b. perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan integrasi vertikal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14;
 - c. perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktik monopoli, menyebabkan persaingan usaha tidak sehat, dan/atau merugikan masyarakat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23, Pasal 24, Pasal 26, dan Pasal 27;
 - d. perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan penyalahgunaan posisi dominan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25;
 - e. penetapan pembatalan atas penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28;
 - f. penetapan pembayaran ganti rugi; dan/atau
 - g. pengenaan denda paling sedikit Rp1.000.000.000,00 (satu milyar rupiah).
3. Ketentuan lebih lanjut mengenai kriteria, jenis, besaran denda, dan tata cara pengenaan sanksi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Perubahan Pasal 48

Pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 41 Undang-Undang ini dipidana dengan pidana denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah) atau pidana kurungan paling lama 1 (satu) tahun sebagai pengganti pidana denda.

Pasal 49 dihapus.

Perubahan yang terdapat pada ketiga Pasal diatas mengimplikasikan bahwa sanksi yang diberikan kepada pelaku usaha yang terbukti melakukan integrasi vertikal menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 hanya dikenai sanksi administratif. Namun apabila pelaku usaha tidak kooperatif dalam penegakan persaingan usaha maka tetap diancam dengan sanksi pidana. Mengenai besaran denda, Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 juga menghapus batasan denda maksimal sebagaimana yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Lebih lanjut perhitungan besaran denda yang harus dibayar oleh pelaku usaha telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

V. ANALISIS KESESUAIAN PERTIMBANGAN HUKUM PUTUSAN KPPU NOMOR 13/KPPU-I/2019 DENGAN KETENTUAN HUKUM

Majelis Komisi dalam Putusan Nomor 13/KPPU-I/2019 memutuskan bahwa GRAB dan TPI terbukti telah melanggar Pasal 14 dan Pasal 19 huruf D Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, namun GRAB dan TPI tidak terbukti melanggar Pasal 15 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Atas pelanggaran tersebut GRAB diharuskan untuk membayar total denda sebesar Rp. 30.000.000.000,00 (tiga puluh milyar rupiah) dan TPI harus membayar total denda sebesar Rp. 19.000.000.000,00 (sembilan belas milyar rupiah).¹⁰

Pihak GRAB dan TPI lantas mengajukan keberatan atas Putusan KPPU Nomor 13/KPPU-I/2019 ke Pengadilan Negeri Jakarta Selatan yang kemudian menghasilkan Putusan bernomor 468/ Pdt.P/2020/PNJktSel

¹⁰ Putusan KPPU Nomor 13/KPPU-I/2019 at 573-574.

yang pada intinya mengabulkan permohonan keberatan GRAB dan TPI. Disparitas yang terjadi dalam dua putusan tersebut menarik untuk dikaji secara komprehensif, dimana dari dua putusan tersebut memunculkan pertanyaan yang sama yakni adalah apakah tindakan integrasi yang dilakukan oleh GRAB dan TPI merupakan tindakan integrasi vertikal yang dilarang menurut Hukum Persaingan Usaha atau hanya strategi bisnis semata.

Untuk menganalisis kesesuaian pertimbangan hukum Majelis Komisi terhadap hukum persaingan usaha yang ada, maka penting untuk mengetahui apakah keseimbangan pasar yang bersangkutan terganggu karena perjanjian tersebut. Hal tersebut sejalan dengan hakikat keberadaan hukum persaingan usaha yang menghendaki adanya upaya optimal demi terciptanya persaingan usaha yang sehat dan efektif pada suatu pasar, maka pelaku usaha dalam menjalankan usahanya perlu untuk mematuhi kaidah persaingan usaha yang sehat guna terciptanya efisiensi dalam bersaing dengan kompetitornya. Suatu pasar dapat dikatakan sehat apabila telah memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:¹¹

1. Jaminan kepastian kesempatan berusaha bagi setiap pelaku usaha
2. Persaingan usaha yang dilandasi oleh asas keseimbangan
3. Dekonsentrasi kekuatan ekonomi

Penulis menjadikan ketiga unsur yang telah disebutkan diatas sebagai parameter untuk mengukur kesesuaian pertimbangan hukum Majelis Komisi dengan ketentuan hukum yang ada dalam memutus dugaan integrasi vertikal yang dilakukan oleh GRAB dan TPI.

A. Jaminan kepastian kesempatan berusaha bagi setiap pelaku usaha

Negara melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 memberikan “*level playing field*” atau jaminan kesempatan yang relatif sama bagi pelaku usaha untuk berusaha, bersaing, dan masuk ke suatu pasar.

¹¹ Cita Yustisia Serfiyani, Fendi Setyawan, dan Dyah Octorina Susanti, “Analisis Persaingan Usaha di Bidang Importasi Film dalam Menumbuhkembangkan Perfilman Nasional” (2013) 9:2 *Fairness and Justice* Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum at 5.

Untuk memastikan terwujudnya iklan usaha yang lebih kompetitif diperlukan kesempatan yang sama, baik dari sisi regulasi maupun infrastruktur dan pelayanan publik bagi pelaku usaha.

Kajian mengenai *level playing field* yang turut berkembang seiring berjalannya waktu, sehingga melahirkan pro kontra dikalangan ahli dan akademisi persaingan usaha. Salah satu pendapat yang muncul adalah *level playing field* dalam penerapannya tidak dapat dilaksanakan secara kaku.

*“Creating a level playing field is not the same as egalitarianism: not every firm is equal and should have equal rights per se. Firms that have created an advantage over other firms by taking risks, by past efforts and investments should not be punished. It would reduce incentives for entrepreneurship.”*¹²

Pendapat tersebut menyatakan bahwa *level playing field* tidak sama dengan egalitarianisme, dimana tidak semua pelaku usaha itu sama dan memiliki hak yang sama. Sehingga, pelaku usaha yang saling memberikan keuntungan untuk satu sama lain dengan berani mengambil resiko, usaha maksimal, dan investasi tidak dapat dihukum dengan alasan jaminan *level playing field*. Hal tersebut tentu dapat mereduksi semangat pelaku usaha dalam berwirausaha.

Pelaku usaha khususnya perusahaan memiliki karakteristik berbeda antara satu sama lain, hal tersebut dikarenakan perbedaan strategi atau efisiensi biaya. Perbedaan strategi dalam pelaksanaannya mungkin memunculkan *entry barrier* seperti pemberian informasi khusus, integrasi vertikal, akses khusus untuk sumber daya tertentu.¹³ Namun walaupun demikian, dengan memaksakan *level playing field* atau penyamarataan pada setiap pelaku tidak jarang menyebabkan kegagalan pasar.¹⁴

Berkaitan dengan konsep *level playing field* yang tidak dapat dilaksanakan secara kaku, maka penulis berpendapat berseberangan dengan Majelis Komisi yang memutus tindakan usaha yang dilakukan

¹² Marja Appelman, et al, *Equal Rules or Equal Opportunities? Demystifying Level Playing Field*. No 34. rdf. (Netherland: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2003) at 14.

¹³ *Ibid* at 19.

¹⁴ *Ibid* at 27.

oleh GRAB dan TPI sebagai bentuk pelanggaran terhadap Pasal 14 dan Pasal 19 huruf d. Pemberian perlakuan khusus sebagaimana yang didalilkan oleh Tim Investigator yang kemudian disepakati oleh Majelis Komisi bukanlah suatu bentuk diskriminasi yang ditujukan memonopoli sehingga memunculkan persaingan usaha tidak sehat antar pelaku usaha.

Terlebih dalam dunia usaha dikenal adanya *bargaining power* atau daya tawar. *Bargaining power* berbicara mengenai tingkat keahlian atau kemampuan suatu pelaku usaha untuk dapat mempengaruhi pelaku usaha yang menjadi mitra dengan cara memberikan sesuatu yang bermanfaat untuk kepentingan mitranya.¹⁵ Ketika salah satu pelaku usaha memiliki *bargaining power* yang lebih kuat untuk ditawarkan, maka dengan begitu pelaku usaha lainnya selaku mitra juga akan bertindak sesuai dengan keinginan pelaku usaha yang memiliki *bargaining power* yang lebih kuat. Hal tersebut merasionalisasi tindakan GRAB yang memberikan keunggulan tertentu untuk TPI, sebab perbedaan jenis kerjasama antar pelaku usaha adalah suatu hal yang wajar dan lumrah karena perbedaan *bargaining power* yang ditawarkan masing-masing mitra yang diajak untuk kerjasama.

Mengambil contoh perbedaan *bargaining power* dalam kerjasama antara GRAB dan INKOPOL. INKOPOL memiliki penawaran sebagai satu-satunya koperasi yang dapat beroperasi di Bandara, atas penawaran tersebut GRAB memberikan skema insentif berbeda yakni dengan memberi tambahan komisi 5%.¹⁶ Contoh lainnya adalah kerjasama antara GRAB dengan salah satu mitra PT Alfath Mulia Jaya (AMJ) untuk pembangunan GRAB *Lounge* (Tempat Tunggu untuk Mitra GRAB) di sekitar Terminal Purabaya/Bungurasih, Surabaya. Atas penawaran tersebut, AMJ menerima manfaat pengelolaan dari GRAB *Lounge* atas *bargaining power* yang dimiliki karena menyediakan lahan/tempat untuk pembangunan GRAB *Lounge* tersebut.¹⁷

¹⁵ Branislav L Slantchev, "Introduction to International Relations, Lecture 4: Bargaining and Dynamic Commitment." (2005) Jurnal : Department of Political Science at 3.

¹⁶ Putusan KPPU Nomor: 13/KPPU-I/2019 at 116.

¹⁷ Putusan 468/ Pdt.P/2020/PNJktSel at 162-163.

Dengan demikian Program Loyalitas dan pemberian perlakuan khusus lainnya tidak dapat dipandang secara sempit sebagai suatu bentuk diskriminasi. Program Loyalitas dilatarbelakangi oleh inisiatif GRAB menciptakan suatu program yang dapat memberikan kemudahan bagi calon mitra pengemudi untuk memiliki kendaraan tanpa uang muka dan tetap mendapatkan penghasilan dari sistem aplikasi GRAB. Namun karena GRAB tidak memiliki izin pengangkutan sewa khusus, maka mengharuskan GRAB untuk bekerja sama dengan perusahaan jasa angkutan sewa khusus dalam menyelenggarakan Program Loyalitas. TPI dipilih karena GRAB tidak menemukan perusahaan jasa angkutan sewa khusus lain yang dapat memberikan layanan tersebut karena nilai investasi yang besar, pada akhirnya Program Loyalitas hanya dijalankan oleh TPI. Selain menginvestasikan dana yang besar pada Program Loyalitas, TPI juga memberikan penawaran lain yakni menyediakan mobil untuk mitra pengemudi dengan sistem lepas kunci¹⁸, memberikan asuransi untuk pengemudi dan kendaraan, dan menjamin rating konsumen di atas 4.2, dan pelatihan serta seleksi ketat kepada mitra pengemudi.

Perbedaan perlakuan dalam hal pemberian promosi berupa video menjadi hal yang wajar manakala TPI telah menginvestasikan dana dalam jumlah yang besar dalam menjalankan kegiatan usaha (berupa Program Loyalitas) dan disisi lain juga telah berani menanggung resiko kerugian yang cukup besar. Apabila GRAB tidak memasifkan promosi tentang Program Loyalitas, maka GRAB akan kesulitan untuk mengembalikan dana investasi dari TPI. Oleh sebab itu pemberian promosi yang diberikan GRAB harus dipandang secara luas, utamanya dalam segi bisnis. Demikian pula dengan perbedaan jam insentif yang memposisikan mitra TPI dapat beroperasi hingga 24 jam sehari utamanya pada waktu *critical time*, hal tersebut dilandasi oleh faktor keamanan yang lebih terjamin sebab kendaraan mitra pengemudi TPI telah dilengkapi dengan GPS dan CCTV.

¹⁸ pada sistem lepas kunci, pihak yang menyewakan hanya menyediakan mobil yang akan disewa oleh penyewa.

Sejatinya, perbedaan perlakuan dilandasi oleh *bargaining power* masing-masing mitra GRAB, dimana setiap keputusan yang diambil secara rasional dengan pertimbangan legal, sosial ekonomi, teknik, dan alasan lain yang dapat diterima. Dengan demikian dalam melakukan perbandingan perlakuan kepada pelaku usaha harus dilakukan secara *apple to apple* yakni dengan membandingkan persyaratan dan kualitas yang dimiliki oleh pelaku usaha. Apabila kemampuan atau persyaratan antara satu mitra berbeda dengan mitra lain, maka wajar terjadi berbeda perlakuan. Selain itu, mitra juga memiliki kebebasan untuk bergabung menjadi mitra TPI atau Mitra Non TPI serta terdapat *free entry free exit* yang memungkinkan mitra pengemudi bebas keluar kapanpun apabila merasa ada ketidaksesuaian, adanya kebebasan keluar masuk pada suatu pasar menandakan adanya persaingan yang sehat. Dengan demikian, kerjasama antara GRAB dan TPI tidak memberi dampak anti persaingan pada pasar yang bersangkutan.

B. Persaingan usaha yang dilandasi oleh asas keseimbangan

Ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menyebutkan bahwa hukum persaingan usaha yang berlaku di Indonesia berlandaskan asas demokrasi ekonomi dan asas keseimbangan. Asas demokrasi menghendaki bahwa segala bentuk usaha yang berkaitan dengan usaha berada di tangan rakyat, baik dalam hal perencanaan usaha maupun pengambilan keputusan usaha. Pelaku usaha berdaulat penuh atas usahanya. Dalam pelaksanaannya asas demokrasi juga diikuti dengan asas keseimbangan. Asas keseimbangan menghendaki agar seluruh perencanaan maupun pengambilan keputusan usaha tetap mempertimbangkan keseimbangan antara kepentingan individu pelaku usaha dan kepentingan umum. Keberadaan asas keseimbangan dilandasi oleh pandangan bahwa perencanaan maupun pengambilan keputusan usaha akan berdampak pada masyarakat umum atau negara secara keseluruhan. Oleh karenanya pelaku usaha perlu untuk mempertimbangkan kepentingan umum dalam setiap pengambilan keputusan.

Winarno mendefinisikan asas keseimbangan sebagai keterpaduan antara berbagai elemen dasar dari terciptanya keserasian dan didalamnya terdapat unsur keadilan yang proporsional, jika salah satu elemen dihilangkan atau terganggu maka dapat menyebabkan ketidakadilan.¹⁹ Pendapat ini sejalan dengan konsep keseimbangan yang diusung oleh Roscoe Pound yang menyatakan bahwa hukum menjamin adanya keterpaduan sosial dan perubahan tertib sosial dengan cara menyeimbangkan konflik kepentingan yang terdiri dari kepentingan individu, kepentingan sosial, dan kepentingan publik khususnya kepentingan negara.²⁰ Dengan demikian, asas keseimbangan menjadi tolok ukur bagi pelaku usaha dalam menjalankan usahanya agar tidak terjadi tindakan persaingan usaha tidak sehat maupun monopoli yang dapat merugikan masyarakat atau konsumen.

Pasal 14 memuat keseimbangan kepentingan antara pelaku usaha dengan kepentingan umum. Namun walaupun demikian pelaku usaha tetap diperbolehkan mengembangkan usahanya sepanjang tidak menimbulkan kerugian masyarakat ataupun menyebabkan persaingan usaha tidak sehat. Dengan demikian yang menjadi garis besar dari permasalahan adalah timbulnya dampak negatif dari suatu tindakan.

Dalam mengetahui dampak anti persaingan, KPPU harus melakukan tiga tahap pengujian yakni analisis kemampuan, analisis insentif, dan analisis dampak konsumen. Namun dalam perkara tersebut, penulis tidak menemukan hasil pengujian Tim Investigator dalam sektor apapun, termasuk pengujian terkait ada tidaknya anti persaingan. Hal ini semakin dikuatkan dengan Daftar Bukti Tim Investigator yang sama sekali tidak membuktikan hasil pengujian/analisis dari dampak anti persaingan. Data perbandingan jumlah pengemudi pun juga dirasa tidak cukup untuk menyatakan adanya persaingan usaha tidak sehat dalam kasus kompleks seperti perkara ini. Terlebih Tim Investigator

¹⁹ Winarno, *Perumusan Asas Keseimbangan Kepentingan Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Serta Penerapan Hukumnya dalam Putusan Hakim atas Perkara Persaingan Usaha* Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2009) [unpublished] at 85.

²⁰ Roscoe Pound, *Pengantar Filsafat Hukum, terjemahan Mohammad Rajab* (Jakarta: Bharatara Karya, 1982).

mendalilkan tindakan GRAB dan TPI menyebabkan hambatan persaingan usaha dalam bentuk diskriminasi tanpa melakukan kajian atas dampaknya secara ekonomi. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa perjanjian tersebut tidak menyebabkan adanya persaingan usaha tidak sehat, utamanya integrasi vertikal.

Integrasi vertikal dalam salah satu unsurnya menyebutkan adanya unsur menguasai produksi. Unsur tersebut menekankan pada terjadinya penguasaan bahan baku, produksi atau operasi, hingga pangsa pasar yang dilakukan oleh pelaku usaha dalam suatu rangkaian produksi.²¹ Rangkaian produksi merupakan output atau proses lanjutan yang menjelaskan karakteristik rangkaian produksi/operasi yang bersifat vertikal, baik tingkat hulu maupun di tingkat hilir.²²

Berdasarkan temuan Tim Investigator, GRAB dan TPI berada pada satu rangkaian produksi, dimana GRAB bertindak sebagai penyedia aplikasi yang digunakan untuk TPI sebagai penyedia jasa angkutan khusus melalui mitra pengemudi dalam memberikan pelayanan kepada konsumen akhir. Selain itu, Majelis Komisi juga menyatakan bahwa GRAB dan TPI merupakan perusahaan terafiliasi berdasarkan hubungan kepemilikan saham dan kesamaan direksi.²³ Hubungan tersebut diduga menyebabkan *facilitating practices* dalam menentukan strategi atau kebijakan yang berbeda-beda terhadap mitra perusahaan afiliasinya (TPI) dibandingkan dengan mitra yang bukan afiliasinya (Non-TPI), dengan tujuan untuk mengontrol jasa angkutan sewa khusus dan meningkatkan profit perusahaan. Pengambilan keputusan usaha yang berbeda untuk masing-masing mitra dinilai telah menyebabkan persaingan usaha tidak sehat karena hanya dilakukan oleh GRAB kepada TPI.

Untuk memahami apakah rangkaian tersebut merupakan satu rangkaian produksi sebagaimana yang dimaksud dalam unsur integrasi vertikal, maka penulis meminjam definisi yang dirumuskan oleh Andi Lubis,

²¹ Peraturan KPPU Nomor 5 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 14 tentang Integrasi Vertikal at 6.

²² Ibid at 5.

²³ Putusan KPPU Nomor: 13/KPPU-I/2019 at 419-424

dimana disebutkan bahwa integrasi vertikal terjadi apabila kerjasama pelaku usaha berada pada level yang berbeda dalam proses produksi atau dua aktivitas yang berbeda tingkatannya namun dua produksi barang/jasa tersebut punya keterkaitan dan berkelanjutan pada satu rangka proses produksi.²⁴ Contoh konkrit kegiatan integrasi vertikal adalah pelaku usaha perakitan kendaraan melakukan integrasi dengan pelaku usaha pembuat baja yang notabene adalah penyedia bahan baku dari industri perakitan kendaraan. Dalam hal ini produksi baja berada pada level yang berbeda namun masih satu rangkaian produksi dengan perusahaan perakitan kendaraan.²⁵

Apabila diteliti kembali, GRAB dan TPI secara nyata tidak berada pada satu rangkaian produksi yang sama. Pada dasarnya GRAB bergerak dalam bidang penyedia teknologi aplikasi, maka rangkaian produksi lanjutan dari proses ini yang memungkinkan adalah teknologi signal pabrik pulsa, pabrik gadget/handphone ataupun teknologi algoritma. Apabila GRAB melakukan kerjasama (yang mengarah pada integrasi vertikal) dengan pelaku usaha yang telah disebutkan, maka unsur rangkaian produksi telah terpenuhi. Hal yang sama juga berlaku pada TPI. Sebagai pelaku usaha yang bergerak dalam bidang penyedia angkutan sewa kendaraan bermotor, maka rangkaian produksi lanjutan yang memungkinkan adalah pelaku usaha yang memproduksi baja maupun bahan baku lain seperti ban maupun onderdil. TPI mengoperasikan usahanya dengan mengantongi izin Angkutan Sewa Khusus, yang alat utamanya adalah kendaraan bermotor. Kendaraan bermotor tersebut tidak diproduksi oleh GRAB, karena GRAB hanya bergerak pada bidang teknologi aplikasi, sehingga dapat dikatakan bahwa tidak terdapat suatu rangkaian produksi dari kerjasama tersebut. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa perjanjian tersebut bukan suatu bentuk perjanjian integrasi vertikal sebagaimana yang disimpulkan oleh Majelis Komisi.

Dalam hal kepentingan konsumen, secara nyata perjanjian kerjasama GRAB dan TPI tidak menyebabkan penurunan kesejahteraan

²⁴ Andi Fahmi Lubis, et.al, *supra* note 3 at 120.

²⁵ *Ibid* at 121–122.

konsumen. Kerjasama yang dilakukan oleh GRAB dan TPI dalam beberapa hal justru memberikan keuntungan pada konsumen, diantaranya adalah kualitas keamanan dan kenyamanan. Hal tersebut berkaitan dengan tersedianya pengemudi dengan kualitas yang baik pada critical time karena seleksi serta pelatihan yang ketat dari pihak TPI, selain itu kendaraan mitra pengemudi TPI juga dilengkapi dengan GPS yang memadai dan kamera pengawas atau CCTV. Kehadiran taksi aplikasi merupakan kebutuhan yang tidak dihindari oleh masyarakat, sebab kehadirannya sangat membantu masyarakat dan memberikan opsi baru. Tarif yang ditawarkan juga cenderung stabil karena diregulasi khusus melalui Peraturan Menteri Perhubungan Nomor PM 118 Tahun 2018 tentang Penyelenggaraan Angkutan Sewa Khusus.

Dari beberapa argumen diatas dapat disimpulkan bahwa pelaksanaan perjanjian yang dilakukan oleh GRAB dan TPI tidak mengganggu asas keseimbangan yang terdapat dalam Pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

C. Dekonsentrasi kekuatan ekonomi

Dalam konteks persaingan usaha yang dimaksud dengan dekonsentrasi kekuatan ekonomi adalah tidak terjadi pemusatan kekuatan ekonomi pada satu atau sekelompok pelaku usaha. Sehingga dalam suatu pasar tidak terjadi penguasaan pasar oleh hanya satu pelaku usaha. Dekonsentrasi kekuatan ekonomi juga dapat mencegah adanya penguasaan pasar yang menimbulkan praktik monopoli maupun persaingan usaha tidak sehat. Oleh karenanya, dalam mengukur dampak anti persaingan yang diduga disebabkan oleh tindakan usaha GRAB dan TPI perlu untuk menggunakan kriteria tersebut sebagai alat pengukur.

Menurut Peraturan Komisi Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penerapan Pasal 1 Angka 10 Tentang Pasar Bersangkutan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, pendefinisian pasar yang bersangkutan wajib dilakukan sebagai tahap awal dalam menganalisis suatu perkara persaingan usaha. Dengan mendefinisikan pasar yang bersangkutan

KPPU dapat mengidentifikasi kompetitor dari pelaku usaha dan berbagai batasan dalam mengukur dampak dari pelanggaran persaingan usaha yang terjadi. Terlebih akibat pelanggaran persaingan usaha dapat terjadi di pasar bersangkutan pelanggaran tersebut berada yang tentunya dapat berdampak secara horizontal pada kompetitor. Pada kasus lain, akibat juga dapat terjadi di pasar yang berbeda dengan pasar bersangkutan dimana pelanggaran tersebut terjadi. Dampak tersebut dapat terjadi pada pelanggaran yang berdampak secara vertikal atau bukan terhadap kompetitor. Sebagaimana ketentuan dalam Pasal 1 Angka 10 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang mengatur tentang definisi pasar bersangkutan, maka pasar bersangkutan dalam perkara nomor 13/KPPU-I/2019 menekankan pada konteks secara horizontal yang menjelaskan hubungan antara pelaku usaha dengan pelaku usaha lainnya, sehingga cakupannya dapat dikelompokkan dalam dua sudut pandang, yakni berdasarkan pasar produk dan pasar geografis. Perjanjian antara GRAB dan TPI yang mengatur hak dan kewajiban perusahaan aplikasi, perusahaan angkutan sewa khusus, dan pengemudi, perjanjian ini kemudian dijadikan sumber referensi untuk mengidentifikasi pasar produk. Dengan mempertimbangkan karakteristik, fungsi, dan harga, KPPU menetapkan bahwa pasar produk dalam perkara tersebut adalah pelayanan jasa angkutan sewa khusus. Sementara itu pasar geografi meliputi jangkauan pemasaran wilayah Jabodetabek (Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi), Makassar, Medan, dan Surabaya.

Setelah mengetahui pasar bersangkutan dari perkara, hal yang selanjutnya perlu dibahas adalah pangsa pasar yang akan digunakan untuk mengukur kekuatan pelaku usaha di pasar yang ada. Pangsa pasar menjadi salah satu faktor krusial untuk mengetahui berapa besar penguasaan pasar oleh pelaku usaha. Lebih lanjut Pasal 25 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 memberikan kriteria serta batasan penguasaan pasar, dimana pelaku usaha dianggap memiliki posisi dominan apabila menguasai 50% dari pangsa pasar. Apabila tindakan usaha dilakukan oleh lebih dari dua orang, maka dianggap menguasai

pasar jika menguasai 75% dari pangsa pasar suatu barang dan atau jasa tertentu.

Dalam pertimbangan hukumnya, Majelis Komisi merujuk pada pangsa pasar milik GRAB sebagai acuan untuk mengukur kekuatan pangsa pasar. Di mana pangsa pasar GRAB menunjukkan angka sebesar 70% (tujuh puluh persen) yang apabila dihitung menggunakan Herfindahl Hirschman Index (HHI)²⁶ diperoleh angka sebesar 5.800 (lima ribu delapan ratus). Besaran tersebut telah melebihi batasan tingkat konsentrasi pasar yang ditetapkan oleh KPPU yaitu sebesar 1.800 (seribu delapan ratus).

Kembali pada konsep awal integrasi vertikal yang menyatakan bahwa integrasi yang dilarang adalah yang menyebabkan adanya penguasaan pasar sebagai akibat dari pelaksanaan perjanjian yang dilakukan oleh para pelaku usaha sebagaimana bunyi kutipan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999:

"Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang bertujuan untuk menguasai produksi sejumlah produk"

kutipan tersebut dapat disimpulkan bahwa pelaku usaha dinilai telah melanggar Pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 jika pelaku usaha tersebut membuat perjanjian yang berakibat pada penguasaan pasar yaitu 50%-75% dari pangsa pasar. Oleh karenanya, yang seharusnya menjadi objek perkara yang perlu diperiksa oleh KPPU yaitu apakah perjanjian antara GRAB dan TPI mengakibatkan TPI menguasai pangsa pasar Angkutan Sewa Khusus. Dengan demikian, pangsa pasar yang harus digunakan untuk menganalisis akibat dugaan integrasi vertikal adalah pangsa pasar milik TPI setelah membuat perjanjian dengan GRAB.

Dari data yang telah berhasil dihimpun, diketahui bahwa TPI tidak menguasai pasar karena terbukti secara persentase berdasarkan data terakhir tahun 2020 Mitra TPI dibandingkan dengan jumlah Non-TPI

²⁶ Herfindahl Hirschman Index adalah metode pengukuran konsentrasi pasar dengan menjumlahkan kuadrat dari pangsa pasar masing-masing perusahaan di suatu pasar bersangkutan.

adalah sebesar 6% di Jabodetabek, 1.3% di Makassar, 3% di Medan, dan 1.9% di Surabaya.⁹⁴ Dengan persentase kecil tersebut maka terbukti bahwa TPI tidak dominan menguasai pasar Angkutan Sewa di 4 wilayah tersebut. Selain membuktikan besaran pangsa pasar TPI, KPPU juga perlu untuk membuktikan besaran pangsa pasar masing-masing kompetitor TPI (yang bergabung dengan GRAB) sebagai pembanding besarnya pangsa pasar dari para mitra Non-TPI sebelum dan sesudah pelaksanaan perjanjian GRAB dengan TPI untuk mengetahui kerugian atas tindakan tersebut.

Pangsa pasar TPI yang cenderung kecil membuktikan tidak adanya dominasi kekuatan oleh satu pelaku usaha, sehingga dugaan penguasaan pasar sebagaimana yang diberikan oleh KPPU secara mutatis mutandis gugur dengan sendirinya. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa dalam pasar jasa pelayanan angkutan sewa Khusus tidak terdapat sentralisasi kekuatan ekonomi oleh suatu pelaku usaha, namun sebaliknya, pasar yang bersangkutan dapat dikatakan sebagai struktur pasar yang sehat dan memiliki pola kompetisi yang fair.

Dengan menganalisis 3 unsur yang menjadi kriteria persaingan usaha sehat yang meliputi jaminan kepastian kesempatan berusaha yang setiap pelaku usaha, persaingan usaha yang dilandasi oleh asas keseimbangan dan proporsionalitas, serta dan dekonsentrasi kekuatan ekonomi sebagaimana yang telah dijabarkan sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa kegiatan usaha yang dilakukan oleh GRAB dan TPI bukanlah sebuah bentuk pelanggaran integrasi vertikal maupun diskriminasi sehingga berdampak buruk terhadap persaingan usaha yang ada. Kegiatan usaha yang dilakukan oleh dua pelaku usaha tersebut merupakan strategi bisnis semata yang memiliki pertimbangan legal, sosial ekonomi, teknik, dan alasan lain yang dapat diterima.

Selain memutus bersalah GRAB dan TPI karena telah melanggar Pasal 14 dan Pasal 19 huruf D, Majelis Komisi juga memutus bahwa GRAB dan TPI tidak terbukti melanggar Pasal 15 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Pasal a quo mengatur tentang larangan pelaku usaha untuk membuat perjanjian dengan pelaku usaha yang berisikan keharusan bagi

pihak yang menerima barang dan atau jasa untuk membeli dari pelaku usaha pemasok.

Dalam pertimbangannya Majelis Komisi menyatakan bahwa pelaksanaan perjanjian antara GRAB dan TPI tidak memenuhi salah satu unsur Pasal 15 Ayat (2), yaitu Unsur memuat persyaratan bahwa pihak yang menerima barang dan atau jasa tertentu harus bersedia membeli barang dan atau jasa lain dari pelaku usaha pemasok. Hal tersebut dikarenakan perjanjian baku yang terdapat diantara TPI dan mitranya merupakan perjanjian sewa beli, karena perjanjian tersebut memuat tentang deskripsi barang yang menjadi objek perjanjian. Perjanjian tersebut didalamnya memuat harga beli sewa yaitu jumlah yang harus dibayar untuk menyewa dan kemudian membeli barang, yang harus dibayarkan setiap minggu dengan nama rental *fee*. Terlebih dalam perjanjian tersebut juga terdapat hak penjual untuk mengakhiri kontrak dengan alasan yang sah.

Sejalan dengan Majelis Komisi, penulis menyatakan kesetujuan atas pendapat tersebut. Dalam menganalisis dugaan pelanggaran Pasal 15 Ayat (2), Tim Investigator perlu untuk membuktikan dampak dari pelaksanaan perjanjian sebagaimana yang terdapat dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 5 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pasal 15 (Perjanjian Tertutup) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pedoman tersebut mengatur bahwa tidak semua perjanjian tertutup (*tying agreement*) merupakan sebuah bentuk pelanggaran terhadap Pasal 15 Ayat (2), namun perlu dilihat dampak yang ditimbulkan yakni positif atau negatif. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 5 Tahun 2011 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 15 tentang Perjanjian Tertutup Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. h. 19. Dengan demikian, tidak semua perjanjian tertutup secara otomatis menimbulkan dampak negatif, namun dalam beberapa kasus justru dapat memberikan dampak positif. Oleh karenanya pelaku usaha tidak dapat dihukum hanya karena membuat perjanjian tertutup apabila perjanjian tersebut memberikan dampak positif.

V. KESIMPULAN

Dalam Perkara Nomor 13/KPPU-I/2019 yang melibatkan PT Solusi Transportasi Indonesia (GRAB) sebagai perusahaan penyedia aplikasi jasa transportasi dan PT Teknologi Pengangkutan Indonesia (TPI) sebagai perusahaan penyedia angkutan, KPPU menjatuhkan sanksi kepada GRAB dan TPI atas pelanggaran Pasal 14 dan Pasal 19 (d) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Perihal integrasi vertikal, sanksi tersebut dilandasi oleh penemuan Tim Investigator tentang pemenuhan unsur-unsur Pasal 14 dalam pelaksanaan perjanjian GRAB dan TPI yang menyebabkan adanya diskriminasi yang berujung pada terciptanya persaingan usaha tidak sehat yang merugikan Mitra GRAB lain yang menjadi kompetitor TPI. Akibat hukum yang lahir dari adanya pelaksanaan perjanjian integrasi vertikal melanggar ketentuan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 bagi pelaku usaha adalah dijatuhkannya sanksi yang sesuai dengan ketentuan peraturan perUndang-Undangan. Menurut Peraturan KPPU Nomor 5 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 14 tentang Integrasi Vertikal, pelanggaran terhadap integrasi vertikal diancam dengan sanksi berupa Tindakan Administratif, Pidana Pokok, maupun Pidana Tambahan. Sementara itu, menurut Perubahan redaksi Pasal 47, Pasal 48, dan Pasal 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang terdapat pada Pasal 118 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020, maka sanksi yang diberikan kepada pelaku usaha yang terbukti melakukan integrasi vertikal hanya sebatas penjatuhan Tindakan Administratif. Perihal pertimbangan hukum, Putusan KPPU Nomor 14/KPPU-I/2019 dua diantaranya tidak sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, yakni mengenai pelanggaran Pasal 14 dan Pasal 19 huruf D. Namun selain hal tersebut, pertimbangan hukum dalam Pasal 15 Ayat (2) telah sesuai dengan ketentuan hukum yang ada. Perjanjian yang dilakukan oleh GRAB dan TPI bukanlah suatu perjanjian integrasi vertikal, dimana GRAB dan TPI tidak berada dalam satu rangkaian produksi. Perjanjian tersebut juga tidak memberikan dampak buruk kepada pasar yang bersangkutan, sebab pasar masih menunjukkan adanya persaingan usaha yang sehat yang memenuhi kriteria seperti: jaminan kepastian kesempatan berusaha bagi setiap pelaku usaha,

persaingan usaha yang dilandasi oleh asas keseimbangan, serta dan dekonsentrasi kekuatan ekonomi.

KPPU perlu menggunakan Peraturan KPPU yang lain seperti pedoman pelaksanaan pasal-pasal dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dalam memutus suatu perkara disamping menggunakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Dengan mengikuti alur analisis sebagaimana yang tercantum dalam pedoman maka KPPU dapat mengadili perkara persaingan usaha secara cermat dan konsisten demi menciptakan kepastian hukum dan keadilan yang proposional bagi pelaku usaha. Disamping hal tersebut, Jaminan *level playing field* yang diberikan oleh Pemerintah hendaknya tidak dimaknai secara kaku, sebab masing-masing bidang usaha memiliki perbedaan karakteristik yang mendasar, salah satunya adalah bidang teknologi. Pelaku usaha yang bergerak dibidang teknologi membutuhkan ruang gerak yang leluasa untuk menstimulus perkembangannya. Hal tersebut berangkat dari gagasan awal penciptaan *level playing field* yang berparadigma keadilan, dimana tidak berarti setiap pelaku usaha memiliki kesempatan yang sama untuk berhasil, namun berpedoman dengan seperangkat aturan yang sama, perangkat aturan tersebut idealnya tidak boleh membelenggu ruang gerak pelaku usaha.

REFERENSI

- Andi Fahmi, et al, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks* (Jakarta: KPPU, 2009).
- Andi Fahmi Lubis, et al, *Buku Teks Hukum Persaingan Usaha (Edisi Kedua)* (Jakarta: KPPU, 2017).
- Marja Appelman, et al, *Equal Rules or Equal Opportunities? Demystifying Level Playing Field. No 34. rdf.* (Netherland: CPB Netherlands Bureau for Economic Policy Analysis, 2003).
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2017).
- Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia* (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004).
- Roscoe Pound, *Pengantar Filsafat Hukum, terjemahan Mohammad Rajab* (Jakarta: bharatara Karya, 1982).
- Winarno, *Perumusan Asas Keseimbangan Kepentingan Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Serta Penerapan Hukumnya dalam Putusan Hakim atas Perkara Persaingan Usaha Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, 2009* [unpublished].
- Branislav L Slantchev, "Introduction to International Relations, Lecture 4: Bargaining and Dynamic Commitment." (2005) Jurnal : Department of Political Science.
- Cita Yustisia Serfiyani, Fendi Setyawan, dan Dyah Octorina Susanti, "Analisis Persaingan Usaha di Bidang Importasi Film dalam Menumbuhkembangkan Perfilman Nasional" (2013) 9:2 Fairness and Justice Jurnal Ilmiah Ilmu Hukum.