

Article

# Studi Komparatif Putusan KPPU dan Pengadilan Jakarta Selatan dalam Kasus Diskriminasi Persaingan Usaha

**Nabiela Azhariyani Fitri<sup>1</sup>, Kurniasih Bahagiati<sup>2</sup>**

<sup>1</sup> Universitas Brawijaya, Malang, Indonesia; email : azhariyani38@student.ub.ac.id (*Corresponding Author*)

<sup>2</sup> Universitas Islam Negeri (UIN) Maulana Malik Ibrahim, Malang, Indonesia; email : kurniasih.bahagiati@uin-malang.ac.id

PERADABAN JOURNAL OF  
LAW AND SOCIETY  
Vol. 2, Issue 2, December 2023

ISSN 2830-1757

Page : 147-168

DOI : <https://doi.org/10.59001/pjls.v2i2.108>



This work is licensed under a [Creative Commons Attribution 4.0 International License](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/)

## Abstract

The study aims to identify the factors influencing the differences in judgment between Decision Number 13/KPPU-I/2019 and Decision Number 468/Pdt.P/2020/PN Jkt Sel. The research employs a case study approach and a legal framework. Comparative analysis serves as the method for examining legal materials descriptively regarding the divergent judgment outcomes within a single case. The findings indicate that the differing judgments arise from variations in the assessment of discriminatory actions. Factors contributing to these differences include the facts presented during the trial, variations in the evaluation of witnesses, differences in witness statements, and a lack of consideration regarding the reasons for taking particular actions, which can be a crucial element in evaluating unfair business competition practices.

## Keyword

Discriminatory Actions, KPPU Decision, Court Decision, Business Competition

### Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui faktor apa saja yang mempengaruhi perbedaan amar putusan dalam Putusan Nomor 13/KPPU-I/2019 dan Putusan Nomor 468/Pdt.P/2020/PN Jkt Sel. Penelitian ini menggunakan pendekatan studi kasus dan pendekatan undang-undang. Pendekatan komparasi digunakan sebagai metode analisis bahan hukum yang disajikan secara deskriptif terkait hasil amar putusan yang berbeda dalam satu kasus. Hasil penelitian ini yakni amar putusan yang berbeda disebabkan oleh adanya perbedaan penilaian terhadap suatu tindakan diskriminasi. Beberapa hal yang mempengaruhi perbedaan tersebut yaitu fakta-fakta yang muncul saat persidangan, perbedaan penilaian terhadap saksi, perbedaan keterangan saksi, dan kurangnya pertimbangan terkait alasan untuk mengambil suatu tindakan yang dapat menjadi salah satu hal penting dalam mengevaluasi tindakan persaingan usaha tidak sehat.

### Kata Kunci

Tindakan Diskriminasi, Putusan KPPU, Putusan Pengadilan, Persaingan Usaha

## PENDAHULUAN

Salah satu faktor yang memiliki peran penting dalam perkembangan ekonomi di suatu negara adalah lingkungan persaingan usaha di negara tersebut. Jika terdapat kondisi persaingan usaha yang ketat, maka para pelaku usaha akan cenderung berkompetisi dengan melakukan berbagai macam tindakan instan demi mencapai perolehan keuntungan yang diimpikan. Adanya Hukum Persaingan Usaha diharapkan dapat memberikan peningkatan efisiensi ekonomi dengan menciptakan lingkungan persaingan usaha yang sehat (Dewanto, 2022; Nugroho, 2021). Pendisiplinan mengenai kondisi persaingan usaha dianggap penting demi mewujudkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar 1945 pasal 33 ayat (1) yang merupakan dasar sistem perekonomian nasional yang tertulis: "Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar asas kekeluargaan", adapun maksud dari bunyi ayat tersebut adalah sistem perekonomian nasional tidak dilakukan dengan sistem persaingan atas asas yang sangat individualistis. Maka, dibutuhkan suatu sistem yang diharapkan dapat membentuk lingkungan persaingan usaha yang disiplin sehingga dapat menciptakan lingkungan persaingan usaha yang sehat.

Suatu kondisi persaingan usaha dapat dikategorikan sebagai persaingan usaha tidak sehat ketika pelaku usaha mengalami kesulitan untuk masuk ke pasar yang sama, adanya perilaku tidak jujur yang dilakukan oleh pelaku usaha, terdapat persekongkolan antar pelaku usaha dan terjadinya hal-hal lain yang menyebabkan kondisi persaingan usaha tidak sehat. Pernyataan tersebut sesuai dengan bunyi pasal (1) angka (6) dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

yang tertulis:

“ Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha”.

Saat kegiatan perdagangan beroperasi, perusahaan akan saling berkompetisi untuk menarik konsumen supaya mendapatkan keuntungan yang sesuai dengan rencana perusahaan. Dalam proses persaingan ini akan menimbulkan dua kemungkinan kondisi lingkungan persaingan usaha untuk terjadi, yaitu terbentuknya persaingan usaha yang sehat dan persaingan usaha tidak sehat. Adanya kepatuhan dalam berbisnis merupakan upaya untuk memenuhi semua prinsip yang dimiliki oleh suatu lembaga bisnis dimana hal tersebut menunjukkan karakteristik kejujuran, kewirausahaan yang dapat meningkatkan nilai kredibilitas dari lembaga tersebut (Alfalmi dkk., 2023).

Dalam konteks ini, terdapat perkara masuk ke Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) pada tahun 2019 terkait dugaan pelanggaran pasal 14, pasal 15 ayat (2), dan pasal 19 huruf (d) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Perkara ini diawali dengan adanya laporan dari Organisasi Angkuta Sewa Khusus Indonesia (Oraski) Sumatera Utara bahwa terdapat dugaan praktik diskriminasi yang dilakukan oleh perusahaan PT Solusi Transportasi Indonesia (Grab) yang menyediakan platform aplikasi Grab Indonesia dan PT Teknologi Pegangkutan Indonesia (PT TPI) selaku perusahaan penyedia jasa angkutan dilengkapidengan agrometer dan telah memiliki izin angkutan sewa khusus (Tribunbisnis, 2020). Dapat disimpulkan bahwasannya para pihak dalam kasus ini yakni perusahaan Grab sebagai terlapor I dan PT TPI sebagai terlapor II.

Menurut pertimbangan Majelis Komisi Pengawas Persaingan Usaha, untuk selanjutnya disebut Majelis komisi, perusahaan Grab dan PT TPI terbukti melakukan deskriminasi terhadap pengemudi yang bukan mitra PT TPI. Selain itu, ditemukan adanya perjanjian kerjasama yang bertujuan untuk menguasai produk jasa penyediaan aplikasi angkutan sewa khusus berbasis teknologi, sehingga mengakibatkan penurunan prosentase pengemudi yang bukan mitra PT TPI (KPPU, 2020). Pertimbangan Majelis Komisi ini dicantumkan pada Putusan KPPU Nomor 13/KPPU-I/2019 yang dalam amar putusannya menyatakan bahwa Grab dan PT TPI sah melanggar pasal 14 dan pasal 19 huruf (b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, tidak terbukti melakukan pelanggaran pasal 15 ayat (2), sehingga terlapor I dikenai denda sebesar 7,5 Miliar atas pelanggaran pasal 14 dan 22,5 Miliar atas pelanggaran pasal 19 huruf (b), sedangkan sanksi terlapor II yakni sebesar 4 Miliar atas pelanggaran pasal 14 dan denda 15 Miliar atas pelanggaran pasal 19 huruf (b).

Setelah putusan KPPU Nomor 13/KPPU-I/2019 diterima oleh para terlapor, pihak terlapor merasa hasil putusan tersebut tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya terjadi. Maka, para terlapor mengajukan upaya keberatan kepada Pengadilan Negeri Jakarta Selatan atas amar putusan KPPU tersebut. Setelah dilakukan persidangan atas permohonan keberatan dari para terlapor. Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, untuk selanjutnya disebut Majelis Hakim, mengeluarkan Putusan Nomor 468/Pdt.P/2020/PN Jkt Sel tentang Pembatalan Putusan KPPU Nomor 13/KPPU-I/2019 yang menyatakan bahwa para terlapor dalam putusan Nomor 13/KPPU-I/2019 tidak terbukti bersalah atas pelanggaran pasal 14 dan pasal 19 huruf (d) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Masalah ini terus berkembang, KPPU yang merasa keberatan terhadap isi Putusan Nomor 468/Pdt.P/2020/PN Jkt Sel mengajukan permohonan kasasi kepada Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dan hasil upaya permohonan kasasi tersebut, dituangkan dalam Putusan Nomor 485 K/Pdt.Sus-KPPU/2021 yang menyatakan bahwa Majelis Hakim menguatkan isi putusan Nomor 468/Pdt.P/2020/PN Jkt Sel.

Pada pertimbangan hukum dalam Putusan Nomor 468/Pdt.P/2020/PN Jkt Sel menyatakan bahwa dalam putusan Nomor 13/KPPU-I/2019 Majelis Komisi KPPU tidak memiliki dasar hukum yang jelas dalam menjatuhkan putusan. KPPU dinilai belum melakukan penyelidikan secara menyeluruh terhadap perkara yang tengah ditanganinya. Majelis Komisi Termohon Keberatan (KPPU) tidak melakukan kajian atau riset atas data yang menjadi acuan dalam melakukan pertimbangan hukumnya. Perbedaan hasil putusan dalam satu kasus yang sama, membuat hal ini menarik untuk dilakukan penelitian dengan mengkaji kasus, pertimbangankan hukum di kedua putusan, yang kemudian dianalisis menggunakan konsep hukum persaingan usaha.

Karena itu penelitian ini akan melakukan studi komparatif terhadap dua putusan yang berbeda tersebut. Terkait dengan pertimbangan hukum dalam Putusan Nomor Nomor 13/KPPU-I/2019 yang dikeluarkan oleh KPPU dan pertimbangan hukum dalam Putusan Nomor 468/Pdt.p/2020/PN Jkt Sel terkait upaya keberatan Grab dan TPI atas putusan KPPU. Hal ini dilakukan untuk menemukan faktor apa saja yang melatarbelakangi perbedaan amar putusan antara Putusan Nomor 13/KPPU-I/2019 dengan Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan Nomor 468/Pdt.P/2020/PN Jkt Sel.

## **METODOLOGI**

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian normative karena mengkaji kasus dan peraturan-peraturan yang berlaku (Benuf & Azhar, 2020). Sedangkan pendekatan penelitian yang digunakan adalah pendekatan kasus (case approach)

dan pendekatan perundang-undangan (statute approach). Bahan hukum primer dalam tulisan ini menggunakan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 dan peraturan yang berkaitan dengan tindakan diskriminasi dalam persaingan usaha. Sedangkan bahan hukum sekunder didapatkan melalui pengkajian buku, artikel dan jurnal hukum yang berkaitan dengan penelitian ini. Pendekatan komparasi digunakan sebagai metode analisis bahan hukum yang akan disajikan secara deskriptif terkait hasil amar putusan yang berbeda dalam satu kasus.

## HASIL DAN PEMBAHSAN

### *Latar Belakang Dugaan Pelanggaran Undang-Undang Hukum Persaingan Usaha dalam Putusan KPPU Nomor 13/KPPU-I/2019*

Kasus dalam Putusan Nomor 13/KPPU-I/2019 ini menjadikan PT Solusi Transportasi Indonesia (Grab) sebagai Terlapor I dan PT Teknologi Pengangkutan Indonesia (PT TPI) sebagai Terlapor II. Grab merupakan perusahaan berbentuk badan hukum yang didirikan pada tanggal 11 Agustus 2015 di Jakarta Barat. Grab melakukan usaha dengan menyediakan suatu platform digital untuk memberi kemudahan kepada para penyedia jasa transportasi dalam mendapatkan pesanan atas jasa transportasi yang disediakan. Maka, untuk memberikan kemudahan dalam merealisasikan kegiatan usaha tersebut, perusahaan tersebut bekerja sama dengan perusahaan penyedia jasa transportasi. Dalam hal ini perusahaan Grab bekerjasama dengan PT TPI sebagai terlapor II. Perusahaan ini didirikan pada tanggal 16 Desember 2015 di Jakarta Selatan. Perseroan ini menyediakan kendaraan penumpang umum untuk keperluan pengangkutan dari pintu ke pintu dalam wilayah administratif, pelayanan angkutan penumpang dengan tariff berdasarkan kesepakatan antara pengguna dengan perusahaan angkutan, dan usaha angkutan penumpang dengan menggunakan kendaraan bertanda khusus dan taximeter untuk keperluan perpindahan dari pintu ke pintu dalam wilayah yang terbatas.

Karakteristik laporan yang akan disampaikan kepada KPPU harus memuat diantaranya: (a) Identitas pelapor, terlapor, dan saksi secara lengkap; (b) Uraian terkait dugaan pelanggaran yang jelas, lengkap dan akurat; (c) Lampiran alat bukti; (d) Salinan file identitas terlapor; (e) Lapran dilengkapi dengan tandatangan. Ketentuan ini terdapat pada pasal 11(3) Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Persaingan Usaha atau paling sedikit hanya memuat identitas pelapor dan terlapor, gambaran jelas dan akurat terkait dugaan kecurangan, dan alat bukti dugaan pelanggaran. Ketentuan ini dicantumkan pada pasal 3(4) Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Ternyata ditemukan saat fakta persidangan dalam kasus

ini, saksi hanya menyampaikan informasi, sehingga KPPU berinisiatif untuk melakukan penelitian terhadap informasi dugaan pelanggaran tersebut. Pasal 3 Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2019 menyatakan bahwa setiap orang yang mengetahui bahwa telah terjadi atau diduga telah terjadi perilaku anti persaingan usaha yang sehat memiliki hak untuk melaporkan hal tersebut kepada KPPU sesuai dengan kelengkapan kriteria laporan sebagaimana telah ditentukan dalam peraturan KPPU.

KPPU memiliki wewenang untuk melakukan dalam penyelesaian perakaran persaingan usaha, yakni dapat menerima laporan kasus dari masyarakat atau pelaku usaha dan dapat melakukan upaya. Inisiatif untuk melakukan penelitian lebih lanjut terkait adanya dugaan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat (Hasan dkk., 2020). Perkara yang berasal dari laporan merupakan perkara yang diperiksa oleh KPPU karena adanya laporan yang disampaikan oleh masyarakat atau pelaku usaha yang merasa dirugikan atas suatu tindakan pelaku usaha lain. Sedangkan perkara. Inisiatif merupakan perkara yang diperiksa oleh KPPU atas dasar hasil monitoring atau penelitian terkait kondisi persaingan usaha yang diduga menimbulkan lingkungan persaingan usaha tidak sehat (Prananingrum, 2016) KPPU memiliki kewenangan memeriksa dan memutus perkara pelanggaran Undang-Undang Persaingan Usaha. Di samping memutus perkara, KPPU juga memiliki tugas memberikan saran/rekomendasi demi perbaikan iklim persaingan usaha. Dalam praktiknya, ada kalanya rekomendasi juga dimuat dalam putusan KPPU yang berkenaan dengan dugaan pelanggaran Undang-Undang Persaingan Usaha. Dengan demikian putusan KPPU bisa mengandung muatan imperatif maupun rekomendatif. Penelitian ini dimaksudkan untuk mengkaji muatan imperatif dan rekomendatif dalam putusan-putusan KPPU. Penelitian ini mengungkapkan bahwa kedua sifat konten putusan KPPU memang diperlukan dalam penegakan hukum yang bersifat komprehensif dan tidak semata-mata menggunakan pendekatan represif. Mengingat sensitivitas dunia usaha terhadap regulasi, konten rekomendatif menjadi salah satu wahana yang juga tepat untuk mendorong ketaatan (*compliance*). Dilihat dari nomor perkara pada salinan putusan Nomor 13/KPPU-I/2019 atas dugaan pelanggaran pasal 14, pasal 15 ayat (2), pasal 19 huruf (d), sumber perkara persaingan usaha ini adalah atas dasar inisiatif KPPU.

Inisiatif dari pihak KPPU ini diawali dengan adanya laporan dari Organisasi Angkutan Sewa Khusus (Oraski) Sumatera Utara yang menyatakan adanya dugaan bahwa Grab membuat suatu sistem yang lebih menguntungkan salah satu mitranya yakni PT TPI. Isi putusan Nomor 13/KPPU-I/2019 memberikan penjelasan mengenai awal mula masuknya perkara dugaan pelanggaran ini. Dijelaskan bahwa terdapat salah satu saksi Tim Investigator

KPPU yang telah memberikan informasi kepada Kantor Perwakilan Daerah KPPU Medan atas adanya dugaan pelanggaran yang dilakukan Grab yakni tindakan diskriminasi terhadap pelaku usaha mitranya.

Namun, saksi tersebut menolak untuk dinyatakan sebagai pelapor karena pada nyatanya tidak memberikan laporan sebagaimana kriteria laporan yang sah (KPPU, 2019, hlm. 388). Atas dasar tidak terpenuhi syarat-syarat laporan yang diterima ini menjadi dasar KPPU untuk menyatakan bahwa perkara persaingan usaha Nomor 13/KPPU-I/2019 merupakan perkara yang bersumber dari inisiatif. KPPU memang diperbolehkan untuk melakukan pemeriksaan tanpa adanya laporan terhadap dugaan praktik persaingan usaha tidak sehat yang terjadi (Rizki & Rosadi, 2019).

### *Komparasi Pertimbangan Hukum KPPU dalam Putusan KPPU Nomor 13/KPPU-I/2019 dengan Pertimbangan Hukum Majelis Hakim dalam Putusan Nomor 468/Pdt.P/2020*

Penilaian terhadap perjanjian atau kegiatan yang dilakukan oleh pelaku usaha merupakan wewenang dari lembaga otoritas persaingan usaha untuk menentukan akibat dari perjanjian atau kegiatan tersebut menimbulkan dampak persaingan usaha tidak sehat atau tidak. Penilaian yang dimaksud yakni menggunakan metode pendekatan *per se illegal* dan *rule of reason*.

Pendekatan *per se illegal* merupakan suatu pendekatan yang menyatakan bahwa suatu perjanjian atau kegiatan bisnis tertentu adalah ilegal, tetapi tidak memerlukan bukti lebih lanjut dari dampak yang dihasilkan (Chumaida, 2018). Penerapan pendekatan ini dalam UU Nomor 5 Tahun 1999 biasanya terdapat dalam pasal yang menggunakan istilah “dilarang” tanpa disertai dengan kalimat “yang dapat mengakibatkan...”. (Sidabutar, 2020). Sedangkan adanya hambatan dalam perdagangan termasuk *illegal per se* jika memiliki sifat anti persaingan (Aryadiputra dkk., 2022).

Interpretasi pasal 19 huruf (d) dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menggunakan pendekatan *rule of reason*. Perilaku kompetitif tertentu oleh pelaku bisnis dikategorikan salah jika terdapat konsekuensi dari tindakan tersebut dan dapat dibuktikan telah merugikan pelaku ekonomi lain dan kondisi perekonomian nasional. Menggunakan pendekatan *rule of reason* untuk mengevaluasi suatu perjanjian atau kegiatan dapat memberikan hasil yang berbeda. Pertama, hasil yang menyatakan bahwa perjanjian atau kegiatan tersebut anti persaingan, namun dapat juga menghasilkan suatu efisiensi yang memberikan keuntungan kepada konsumen dan perekonomian nasional. Kedua, hasil yang menyatakan bahwa kegiatan atau perjanjian tersebut dianggap salah walaupun tujuan dilakukannya perbuatan tersebut sebagai efisiensi yang ternyata dalam praktiknya menyalahgunakan posisi dominan yang merugikan

pelaku bisnis lain dan konsumen, bahkan berdampak pada perekonomian nasional (Jemarut, 2020).

Pendekatan *Per Se Illegal* tidak membutuhkan adanya penelitian lebih lanjut karena telah jelas bahwa suatu kegiatan atau perjanjian tertentu *illegal*, hal ini menjadi kelebihan yang dimiliki oleh pendekatan ini dimana pihak yang berwenang memberikan putusan atas kasus persaingan usaha dapat melalui proses dan biaya yang tidak banyak. Namun kelemahan pendekatan ini adalah tidak semua kegiatan atau perjanjian akan merugikan lingkungan persaingan usaha. Pendekatan *rule of reason* digunakan oleh lembaga otoritas persaingan untuk mengevaluasi tentang akibat yang terjadi karena dilakukannya suatu perjanjian atau kegiatan yang mengakibatkan hambatan berlangsungnya persaingan usaha yang sehat, dimana memerlukan pemeriksaan lebih lanjut terkait akibat yang terjadi disertai dengan alat bukti pelanggaran (Primandhika & Artha, 2019, hlm. 11).

Dalam melakukan penilaian terhadap sebuah dugaan pelanggaran persaingan usaha seperti tindakan diskriminasi, baik Tim Investigator maupun Majelis Komisi wajib melakukan serangkaian penilaian untuk mengevaluasi karakteristik tindakan tersebut dapat dinyatakan kegiatan diskriminasi yang menyebabkan persaingan usaha tidak sehat. Serangkaian penilaian tersebut telah diatur dalam Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Pedoman pelaksanaan Pasal 19 huruf (d) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Diantaranya yakni:

a. Penentuan pasar bersangkutan

Pasal 1 angka 10 dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 memberikan definisi terkait pasar bersangkutan. "Pasar bersangkutan merupakan pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang atau jasa tersebut". Terdapat dua hal yang perlu diidentifikasi dalam menentukan pasar bersangkutan, yakni identifikasi produk atau jasa yang dimaksud dan identifikasi wilayah geografis. Identifikasi produk barang atau jasa yakni didefinisikan sebagai produk pesaing untuk produk tertentu lalu dikombinasikan dengan produk lain yang dapat menggantikan produk tersebut. Sedangkan pasar geografis adalah area di mana para pelaku bisnis dapat menaikkan harga tanpa menarik atau merugi karena kehilangan konsumen yang besar, yang berpindah ke pelaku ekonomi lain di luar area tersebut. Hal ini antara lain disebabkan oleh biaya transportasi yang harus dikeluarkan oleh konsumen tidak begitu besar, sehingga tidak menyebabkan konsumen berpindah ke produk lain. Identifikasi pasar yang relevan sangat diperlukan untuk mengetahui potensi masuknya pelaku usaha pesaing pada pasar yang sama.

b. Mengidentifikasi penguasaan pasar

Penguasaan pasar atau market control yakni kemampuan pelaku usaha dalam mempengaruhi pembentukan harga atau kuantitas suatu produksi atau aspek lain dalam sebuah pasar. Yang dimaksud dengan aspek lain ini seperti pemasaran, pembelian, distribusi, penggunaan atau akses atas barang atau jasa tertentu di pasar bersangkutan. Kemudian, kegiatan ini dapat dilakukan bersama-sama, sendiri, dan dapat terdiri dari satu atau beberapa kegiatan sekaligus. Maka, Penguasaan pasar adalah kemampuan pembeli atau penjual untuk mempengaruhi harga atau jumlah barang, jasa, atau komoditas (produk yang dapat diperdagangkan di suatu pasar).

Penguasaan pasar sangat berkaitan dengan adanya kekuatan pasar atau market power. Jika satu pelaku usaha baik secara sendiri atau berkelompok dengan pelaku usaha lain untuk menguasai pasar apabila tidak memiliki market power satu atau seluruhnya, maka penguasaan pasar akan mustahil untuk direalisasikan. Penguasaan pasar dapat berbentuk seperti penguasaan dari segi pembentukan harga, jaringan distribusi, produksi, pemasaran, pembelian, atau akses terhadap fasilitas penting yang dikuasainya. Pada intinya, penguasaan dapat terjadi apabila pelaku usaha memiliki posisi dominan, market power, atau memiliki faktor-faktor khusus seperti kepemilikan Hak Kekayaan Intelektual (HAKI), regulasi pemerintah, hak eksklusif (lisensi) jaringan distribusi, dukungan finansial, loyalitas konsumen, dan lainnya.

c. Praktik diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu

Tahap ini merupakan tahap penentuan atas perlakuan berbeda antar pelaku usaha. Semua bentuk perlakuan berbeda terhadap pelaku usaha tertentu dapat termasuk dalam cakupan pasal 19 huruf (d). namun, mengenai apakah tindakan diskriminasi tersebut dapat dilarang atau tidak merupakan wilayah rule of reason yang merupakan wewenang dari KPPU untuk mengevaluasi bentuk tindakan tersebut disertai dengan bukti-bukti yang relevan.

d. Dampak dan indikasi adanya kegiatan diskriminasi

Tindakan diskriminasi pelaku usaha terhadap pelaku usaha tertentu harus memiliki dampak persaingan usaha tidak sehat yang nyata, baik di level vertical (pada pasar korban praktik diskriminasi) atau horizontal (pada pasar yang sama dengan pelaku diskriminasi). Pedoman Pasal 19 huruf (d) memberikan beberapa contoh dampak dari praktik diskriminasi, namun tidak terbatas dengan apa yang telah disebutkan. Seperti adanya pelaku usaha yang tersingkir dalam pasar bersangkutan, peran pelaku usaha yang mengecil dalam pasar bersangkutan, adanya satu atau sekelompok pelaku usaha yang dapat memaksakan kehendaknya dalam pasar bersangkutan,

terjadi hambatan persiapan pada pasar bersangkutan, seperti hambatan masuk pelaku usaha pesaing baru, berkurangnya kegiatan persaingan usaha yang sehat pada pasar bersangkutan, terjadi praktik monopoli, konsumen memiliki pilihan sedikit atas suatu produk barang atau jasa.

Dalam melakukan evaluasi terkait dampak dari tindakan diskriminasi tersebut, terdapat beberapa indikasi seperti adanya perlakuan berbeda terhadap pelaku usaha tertentu di pasar bersangkutan, adanya motif dari perlakuan berbeda yang tidak disertai dengan justifikasi wajar dari sisi legal, ekonomi, teknis, dan alasan lain yang dapat diterima, dan dampak dari perlakuan berbeda tersebut menyebabkan persaingan usaha tidak sehat.

e. Analisis pelanggaran

Terdapat dua sisi berbeda dalam suatu tindakan diskriminasi, yakni sisi pro-persaingan dan sisi anti-persaingan. Analisis pelanggaran ini dapat dilakukan dengan mengevaluasi alasan pelaku usaha melakukan perlakuan berbeda terhadap pelaku usaha tertentu, seperti alasan ekonomi atau lainnya yang dapat diterima.

Komparasi pertimbangan Majelis Komisi dan Majelis Hakim mengenai tindakan diskriminasi dalam kasus Grab dan PT TPI dijabarkan dalam poin pertimbangan berikut.

a. *Tentang berlakunya perhitungan insentif yang berbeda antara pengemudi mitra PT TPI dengan pengemudi bukan mitra TPI.*

Majelis Komisi KPPU mempertimbangkan adanya perbedaan system insentif antara mitra individu dengan mitra PT TPI. Untuk mitra individu berlaku sistem trip yaitu pencapaian insentif dalam 1 (satu) hari pengemudi beroperasi yang terbagi menjadi beberapa level atau kategori trip, sedangkan untuk mitra Grab berlaku sistem argo yaitu pencapaian insentif dalam 1 (satu) minggu pengemudi beroperasi yang terbagi menjadi beberapa tier argo (fares). Menurut Majelis Komisi, sistem dengan argo (fares) cenderung memberikan kemudahan bagi mitra Grab untuk mencapai insentif yang ditetapkan setiap minggu. Dengan system ini mitra PT TPI dapat menjumlah pendapatan argonya di kemudian hari, yang mana apabila pengemudi tidak beroperasi pada satu hari tertentu, maka masih dapat mengakumulasi argonya untuk mendapatkan insentif per minggunya. Sedangkan pengemudi yang bukan mitra PT TPI (mitra individu dan lainnya) tidak bisa melakukan hal serupa, karena skema insentif diperoleh harian.

Selain itu, sistem argo mengakibatkan mitra Grab akan mengambil jumlah orderan dengan nilai yang besar atau setidaknya mitra pengemudi tidak akan mengambil penumpang pada jarak pendek, sedangkan dengan sistem trip mengakibatkan mitra individu akan mengambil trip baik jarak pendek atau

jarak jauh karena yang diutamakan bagi mitra individu adalah jumlah maksimal trip dalam satu hari untuk mencapai insentif. Berdasarkan fakta persidangan, terjadi beberapa kali perubahan insentif mitra PT TPI yang dihasilkan dari diskusi antara PT TPI dengan Grab.

Sedangkan dengan mitra individu, Grab tidak pernah membuka ruang negosiasi terkait sistem insentif yang berlaku. Maka, Majelis Komisi memberikan penilaian bahwa Grab memberikan fasilitas PT TPI untuk menentukan sistem insentif yang akan diberlakukan. Dan atas beberapa pertimbangan tersebut Majelis Komisi menilai perhitungan insentif dengan sistem argo yang diberlakukan oleh Grab untuk mitra Grab lebih menguntungkan dibandingkan dengan sistem trip yang diberlakukan oleh Grab untuk mitra individu. Dan ini merupakan perlakuan berbeda dari Grab untuk mitranya.

Disisi lain, Majelis Hakim Pengadilan Jakarta Selatan dalam putusan Nomor 468/Pdt.P/2020/PN Jkt Sel mempunyai pertimbangan yang berbeda. pertimbangan itu diantaranya: (a) PT TPI dengan mitra Grab lainnya memiliki karakteristik yang berbeda berdasarkan analisis pasar bersangkutan.; (b) Dalam hal resiko bisnis, PT TPI memiliki resiko lebih besar daripada Mitra Grab lainnya; (c) Kendaraan PT TPI memiliki fasilitas keamanan yakni CCTV dan GPS; (d) Kualitas perusahaan PT TPI terbukti baik karena mendapatkan Penghargaan ASK Terbaik di Jabodetabek Oleh BPTJ.; (e) Dilihat dari sudut pandang bisnis, PT TPI memiliki hak untuk bernegosiasi terkait skema insentif dengan Grab, dan hal ini dianggap wajar; (f) Tim Investigator tidak menyertakan bukti atas dugaan diskriminasi pada wilayah geografis Surabaya dan Makassar. Sehingga Majelis Hakim tidak dapat memberikan evaluasi yang komprehensif.

Maka, atas beberapa pernyataan di atas menjadikan Majelis Hakim menilai bahwasannya tidak terbukti adanya perilaku diskriminasi atas perbedaan skema insentif yang berlaku antara PT TPI dengan Mitra Grab lainnya. Unsur dalam pasal 19 huruf (d) yakni unsur pelaku usaha, unsur melakukan baik sendiri maupun bersama, unsur pelaku usaha lain, unsur melakukan satu atau beberapa kegiatan, unsur dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli, unsur persaingan usaha tidak sehat, dan unsur melakukan praktik diskriminasi.

Dari kedua pertimbangan dalam putusan di atas dapat ditarik beberapa kesimpulan berdasarkan unsur-unsurnya. Pertama, pemenuhan unsur pelaku usaha telah jelas bahwa pelaku usaha yang berperan dalam perkara ini adalah PT Solusi Transportasi Indonesia (Grab) dan PT Teknologi Pengangkutan Indonesia (PT TPI), kedua putusan ini memiliki pendapat yang sama dan tidak terdapat perbedaan mengenai hal ini.

Kedua, Unsur melakukan sendiri maupun bersama-sama. Pada perkara ini, tindakan diskriminasi hanya dilakukan oleh Grab seorang selaku Terlapor I dalam Putusan KPPU dan Pemohon Keberatan I dalam Putusan PN Jakarta

Selatan terhadap PT TPI sebagai Terlapor II dalam Putusan KPPU dan Pemohon Keberatan II dalam Putusan PN Jakarta Selatan.

Ketiga, Unsur pelaku usaha lain. Pihak yang diduga dirugikan atas tindakan diskriminasi dalam perkara ini adalah mitra Grab selain PT TPI yaitu: Koperasi INKOPPOL, Pt Cipta Lestari Trans Jakarta, Koperasi Jasa Perkumpulan Rental Indonesia, dan PT CSM Corporatama.

Keempat, unsur melakukan satu atau beberapa kegiatan. Seluruh pelaku usaha dalam perkara ini menjalankan bisnisnya dalam pasar pelayanan jasa Angkutan Sewa Khusus yang mana memiliki karakteristik yang berbeda. Grab merupakan perusahaan yang menyediakan aplikasi untuk memudahkan pengemudi mendapatkan pesanan layanan transportasi, PT TPI merupakan perusahaan yang menyewakan kendaraan kepada mitra pengemudinya disertai dengan menggunakan aplikasi Grab, sedangkan mitra Grab lainnya

Kelima, merupakan poin inti dalam pelanggaran asal 19 huruf (d) yaitu unsur melakukan praktik diskriminasi yang dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat atau praktik monopoli. Adapun dugaan praktik diskriminasi yang dimaksud adalah adanya perhitungan insentif yang berbeda antara mitra PT TPI dan mitra lainnya, perbedaan jam operasional, pemberian konten video untuk promosi, berlakunya program loyalitas hanya untuk PT TPI, adanya order prioritas untuk mitra PT TPI, dan perbedaan pemberlakuan open suspend antar mitra PT TPI dengan mitra lainnya. Seluruh unsur dalam pasal 19 huruf (d) terpenuhi. Namun, peran pendekatan *rule of reason* sangat dibutuhkan sehingga belum selesai sampai disini saja melainkan KPPU memiliki wewenang untuk melakukan evaluasi terhadap tindakan diskriminasi tersebut apakah termasuk dalam persaingan usaha tidak sehat atau bukan.

Melihat dari pertimbangan kedua putusan ini, evaluasi pemenuhan unsur telah diupayakan terpenuhi. Namun, ternyata dalam proses penilaiannya menghasilkan hasil pertimbangan yang berbeda. Adapun letak perbedaan ini, menurut penulis terletak pada penilaian karakteristik PT TPI dengan mitra Grab lainnya. Dalam pertimbangan majelis komisi tidak terfokus pada perbedaan karakteristik yang dimiliki oleh PT TPI dan mitra Grab sebagaimana yang telah dinyatakan dalam Putusan Nomor 468/Pdt.P/2020/PN Jkt Sel melainkan penilaian Majelis Komisi hanya mempertimbangkan bagaimana skema perhitungan insentif langsung dan dampak dari perbedaan skema insentifnya.

Pada intinya, terdapat hal-hal yang tidak masuk dalam pertimbangan Majelis Komisi KPPU namun menjadi hal-hal yang dipertimbangkan oleh Majelis Hakim. Maka, pertimbangan mengenai karakteristik PT TPI dengan mitra Grab lain perlu dianalisis karena dari perbedaan karakteristik pelaku usaha ini walaupun dalam pasar bersangkutan yang sama dapat menimbulkan bentuk kerjasama yang berbeda pula.

*b. Tentang izin jam operasi berbeda antara pengemudi mitra PT TPI dengan pengemudi bukan mitra TPI*

Adapun pertimbangan Majelis Komisi terkait berlakunya jam operasional yang berbeda, yakni Majelis Komisi menilai, tidak ada perbedaan terkait jam operasional melainkan perbedaan mengenai jam-jam perolehan insentif. Mitra PT TPI berlaku 24 jam X 1 hari X 7 hari untuk mendapat insentif mingguan. Sedangkan Mitra Grab lainnya berlaku jam operasional mulai pukul 05.00-23.59 (19 jam) untuk mencapai insentif dalam sehari. Maka, dengan ini Majelis Komisi menilai terdapat perlakuan berbeda terkait jam operasional untuk mencapai insentif, yang mana akan lebih menguntungkan mitra PT TPI.

Kemudian, Majelis Hakim memberikan pertimbangan hukum dalam putusannya yakni adanya alasan keamanan, bahwa Kendaraan PT TPI disertai dengan CCTV dan GPS, adanya jam-jam rawan kejahatan, dan kualitas pengemudi dibutuhkan (mengingat PT TPI telah melakukan seleksi ketat terhadap calon mitra pengemudinya). Alasan keamanan tersebut disebabkan karena rasa khawatir akan terjadinya hal-hal yang tidak diinginkan seperti kecelakaan, perampokan dan lainnya. Maka, perbedaan jam operasional sangat wajar. Menurut ahli Prof, Ningrum Natasya hal ini termasuk dalam economic reasoning (alasan ekonomi dan security reasoning (alasan keamanan). Maka, atas beberapa pernyataan tersebut Majelis Hakim menilai bahwa tidak terbukti adanya diskriminasi atas perbedaan perizinan jam operasional yang berlaku antara PT TPI dengan Mitra Grab lainnya.

Sementara itu Majelis Komisi mempertimbangkan perbandingan jumlah jam operasional dan adanya kesempatan untuk mencapai target yang dimiliki oleh mitra PT TPI dan Non-mitra PT TPI yang tidak sama dan perhitungan insentif yang berbeda. Majelis Hakim di sisi lain mempertimbangkan alasan berlakunya jam operasional tersebut. Alasan yang dimaksud berdasarkan keterangan Iki Sari Dewi dalam persidangan menyatakan bahwa perbedaan jam operasional disebabkan karena mempertimbangan keamanan pengemudi dan penumpang pada saat beroperasi di jam-jam rawan. Insentif 24 jam diberikan untuk PT TPI karena Grab menganggap kualitas pengemudi dan kendaraan yang digunakan telah terjamin, mengingat telah dilakukannya seleksi ketat oleh PT TPI saat merekrut pengemudi.

Majelis Hakim juga mempertimbangkan alasan Perbedaan jam operasional. Perbedaan itu disebabkan oleh pertimbangan faktor keamanan pengemudi dan konsumen. Majelis Hakim menilai bahwa terdapat alasan dilakukannya jam operasional berbeda, maka tindakan ini tidak termasuk diskriminasi yang dimaksud dalam pasal 19 huruf (d). Kesesuaian kaidah fiqh tersebut terletak pada Majelis Hakim yang turut mempertimbangkan alasan-alasan kebijakan Grab dan PT TPI serta keterangan pelaku usaha lain yang tidak

merasa dirugikan atas perlakuan berbeda tersebut yang mana kemaslahatan para pihak yang bersangkutan telah masuk dalam prioritas pertimbangan Majelis Hakim sebelum memberikan amar putusan.

Dari sini terlihat bahwa majelis hakim mempertimbangkan alasan atau faktor yang menyebabkan suatu tindakan dilakukan. Hakim memberikan amar putusan yang sesuai dengan kenyataan yang terjadi. Hal ini sesuai dengan konsep pendekatan *rule of reason* dalam persaingan usaha, yang mana membutuhkan pembuktian didalamnya dengan cara melakukan evaluasi terhadap setiap bentuk pelanggaran dan termasuk didalamnya mempertimbangkan alasan atau faktor yang menjadi sebab tindakan tersebut dilakukan. Jika terdapat alasan yang dapat diterima, maka tindakan tersebut bukan termasuk diskriminasi sebagaimana dijelaskan pada pasal 19 huruf (d).

Penilaian majelis hakim ini dalam khazanah hukum Islam sejalan dengan salah satu kaidah fiqh yang berbunyi:

تصرف الأمام على الراعية منوط بالمصلحة yang artinya “Keputusan seorang pemimpin harus selalu mengutamakan mashlahah masyarakat karena seorang pemimpin merupakan orang yang memiliki kekuasaan terkait apa-apa yang dipimpinnnya” (Idrus, 2021). Kemaslahatan masyarakat menjadi landasan utama yang harus dijadikan arah utama dengan menerapkan prinsip keadilan, demokrasi, dan persamaan (*al-musawwamah*) (Fajar & Siregar, 2021).

### c. Tentang program loyalitas

Program Loyalitas adalah program milik Grab yang akan diberikan kepada mitra Grab. Program ini, memberikan kesempatan bagi pengemudi untuk mempunyai kendaraan pribadi pada tahun kelima kerjasama berlangsung dan program ini akan memberikan insentif loyalitas khusus yang akan diberikan pada akhir tahun kerjasama (lima tahun) kepada pengemudi untuk membeli kendaraan yang digunakannya selama bermitra dengan PT TPI. Majelis Komisi menilai bahwa Grab sebagai perusahaan aplikasi yang terus bekerjasama dengan perusahaan penyedia layanan kendaraan berpengemudi seharusnya memberikan kesempatan atau setidaknya menawarkan kerjasama baik kepada Grab maupun mitra Grab lainnya berupa program Loyalitas atau program lainnya dibawah kebijakan Grab. Majelis Komisi menyatakan bahwa terjadi perlakuan khusus kepada Grab, padahal Grab memiliki beberapa mitra lainnya.

Sementara itu Majelis Hakim mempertimbangkan keterangan saksi Iki Sari Dewi bahwa program loyalitas yang dimaksud adalah suatu program milik Grab lalu dijalankan oleh PT TPI tentang pemberian insentif khusus kepada mitra yang loyal dengan Grab selama 5 tahun. Adapun pertimbangan Majelis Hakim terkait tindakan diskriminasi yang dimaksud yakni mengenaikan latar belakang terpilihnya PT TPI sebagai mitra yang menjalankan program loyalitas,

karena perusahaan PT TPI berani menanggung resiko besar untuk bekerjasama dengan perusahaan lesing ataupun bank yang nantinya kendaraan milik PT TPI disewakan kepada mitra pengemudinya. Sehingga banyak orang yang tidak memiliki mobil dapat menyewa kepada PT TPI dan selanjutnya menggunakan aplikasi Grab dan mendapatkan penghasilan darinya. Maka, ditawarkanlah program khusus ini kepada TPI sebagai timbal balik sehingga didapatkannya win-win condition bagi Grab dan PT TPI. Atas keterangan tersebut Tim Investigator KPPU tidak memberikan bantahan dan bukti atas pernyataan.

Selain itu, terdapat kesaksian dari mitra Grab lainnya, yakni Koperasi INKOPPOL, Pt Cipta Lestari Trans Jakarta, Koperasi Jasa Perkumpulan Rental Indonesia, dan PT CSM Corporatama yang pada intinya menyangkal tuduhan dugaan pelanggaran persaingan usaha berupa praktik diskriminasi yang dilakukan oleh Grab kepada PT TPI. Maka, Majelis Hakim menilai bahwa terdapat alasan atau justifikasi ekonomi dan bisnis yang dapat diterima tentang berlakunya program loyalitas hanya untuk PT TPI dan bukan untuk mitra Grab lainnya.

Perbedaan pertimbangan Majelis Komisi dengan Majelis Hakim terletak pada penilaian alasan atau faktor yang melatarbelakangi tindakan atau kebijakan tersebut dilakukan. Melihat pertimbangan Majelis Komisi, tidak disertai dengan penilaian tentang alasan penunjukan PT TPI sebagai mitra Grab yang menjalankan program loyalitas dan hanya menyatakan bagaimana seharusnya Grab sebagai perusahaan pemilik program loyalitas bertindak. Yakni dalam pertimbangan Majelis Komisi dinyatakan bahwa seharusnya Grab juga menawarkan program loyalitas tersebut kepada mitranya yang lain selain PT TPI. Disini penulis kurang sependapat dengan pertimbangan Majelis Komisi karena tidak adanya pertimbangan menyeluruh terhadap penilaian dugaan tindakan diskriminasi yang dimaksud.

Dalam pertimbangan Majelis Komisi terdapat pernyataan bahwa tidak ada bantahan dari Tim Investigator KPPU terkait penjelasan saksi tentang latar belakang terpilihnya PT TPI sebagai mitra yang menjalankan program loyalitas. Maka, hal ini dapat diartikan bahwa dalil tersebut tidak perlu dibuktikan lagi dan dapat diterima atau pada intinya hal-hal yang perlu dibuktikan adalah hal-hal yang disangkal oleh terlapor. Apabila tidak ada bantahan atau sudah diakui secara jelas maka, tidak perlu dibuktikan (Nadapdap, 2020, hlm. 101).

*d. Tentang pembuatan konten video untuk promosi*

Setelah memeriksa isi video yang dimaksud Majelis Komisi menilai bahwa Grab tidak melakukan promosi dengan bentuk yang sama terhadap mitranya yang lain. Terlebih lagi video tersebut diawali kalimat pembuka, "Selamat datang di TPI" dan pada background dalam video promosi tersebut

terlihat standing banner milik Grab. sehingga menurut Majelis Komisi, promosi yang dilakukan adalah promosi untuk calon mitra pengemudi yang dilakukan oleh Grab dan PT TPI untuk bergabung bersama dengan PT TPI. Hal tersebut menunjukkan terdapat hubungan kepentingan Grab terhadap PT TPI.

Video promosi tersebut berisikan promosi terkait program Gold (program loyalitas) yang akan dijalankan oleh PT TPI. Menurut Majelis Komisi, seharusnya promosi yang dilakukan Grab untuk mitranya PT TPI adalah tentang aplikasi yang digunakan oleh PT TPI yakni Grab app atau setidaknya mempromosikan PT TPI sebagai mitra Grab. Bukan promosi terkait program Gold. Selain itu, pada isis video Grab menjelaskan akan memberikan order prioritas kepada pengemudi. Maka, atas beberapa pertimbangan tersebut. Majelis Komisi menilai bahwa terjadi perlakuan istimewa yang dilakukan oleh Grab kepada PT TPI.

Dilain pihak Majelis Hakim mempertimbangkan fakta dipersidangan yang menyatakan menbawa video promosi yang dimaksud merupakan video tentang promosi program loyalitas yang dijalankan PT TPI oleh Direktur Grab. Alasan dilakukan promosi tersebut karena banyak calon pengemudi yang tidak yakin dengan adanya program loyalitas, dan seluruh mitra Grab diperbolehkan menggunakan lambang Grab dalam setiap kepentingannya seperti kegiatan promosi atau kegiatan lain.

Lalu, Majelis Hakim menilai bahwa Tim Investigator KPPU salah menilai tentang tujuan dari pembuatan konten video. Karena pada intinya terdapat alasan atau justifikasi ekonomi terkait pembuatan konten video yakni untuk promosi program loyalitas agar calon pengemudi yakin dengan skema program tersebut dan akhirnya menjadi mitra PT TPI. Fakta persidangan lain yaitu tidak terdapat pesaing PT TPI atas mitra Grab lainnya yang merasa keberatan adanya program loyalitas yang hanya berlaku untuk PT TPI dan Tim Investigator tidak menyertakan bukti atas dugaan diskriminasi pada wilayah geografis Surabaya dan Makassar. Sehingga Majelis Hakim tidak dapat memberikan evaluasi yang kompeherensif. Maka, beberapa pertimbangan tersebut, Majelis Hakim memberikan penilaian bahwa tidak terbukti adanya diskriminasi tentang pembuatan konten video promosi karena pada nyatanya Grab juga melakukan hal yang sama kepada mitranya yang lain untuk promosi.

Perbedaan pertimbangan hukum Majelis Komisi dengan Majelis Hakim terletak pada pertimbangan fakta persidangan. Fakta persidangan permohonan keberatan di PN Jakarta Selatan terdapat keterangan saksi yang menyatakan bahwa tidak merasa keberatan akan adanya konten video untuk promosi tersebut, saksi juga berpendapat bahwa kebutuhan promosi setiap mitra berbeda sehingga tidak semua mitra perlu promosi dengan bentuk konten video (PN Jakarta Selatan, 2020).

Salah satu poin penting dalam mengevaluasi suatu tindakan diskriminasi adalah terkait dampak yang dirasakan oleh masyarakat luas. Ternyata dalam fakta persidangan, saksi yang merupakan mitra Grab yang tidak tergabung dengan PT TPI menyatakan bahwa tidak merasa dirugikan dengan adanya konten video promosi yang dilakukan oleh PT TPI dengan Grab, karena Grab telah mengizinkan penggunaan logo Grab disetiap acara atau event yang diadakan. Maka, dengan ini unsur merugikan pelaku usaha lain tidak terpenuhi yang artinya persaingan usaha tidak sehat tidak terjadi.

*e. Tentang program order prioritas*

Order prioritas adalah pemberian order yang lebih menutamakan mitra PT TPI tanpa harus mengaktifkan fitur apapun di aplikasi pengemudi yang menyebabkan menurunnya jumlah orderan mitra individu, dan yang dimaksud dengan fitur order prioritas adalah fitur yang harus diaktifkan dulu untuk menerima orderan masuk dari penumpang. Adapun Pertimbangan Majelis Komisi terkait tindakan diskriminasi yang dimaksud yakni merujuk pada keterangan saksi Abdi Fauzan Siregar dalam persidangan, yang dimaksud dengan order prioritas adalah perilaku Grab dalam memberikan order konsumen. Sedangkan fitur “lambang petir” adalah aplikasi yang memudahkan pengemudi untuk mendapatkan penumpang. Merujuk pada keterangan Saksi David Bangar Siagian dan Saksi Daniel Ompu Sunggu mitra individu wilayah Medan pernah melakukan aksi demo dengan tuntutan dikembalikannya order prioritas sesuai iklan dan brosur diawal perekrutan dan keterangan ini sesuai dengan keterangan Saksi Sarma Hutajulu sebagai anggota DPRD Provinsi Sumatera Utara (2014-2019).

Merujuk pada keterangan saksi-saksi mitra PT TPI, status Saksi yang memiliki performa bagus akan berpengaruh pada jumlah orderan yang akan didapatkan, namun pada faktanya status Saksi berforma bagus tersebut tidak berpengaruh pada banyaknya jumlah orderan yang didapatkan oleh mitra pengemudi. Majelis Komisi menilai bahwa pernyataan tentang status pengemudi Elite Plus yang disampaikan oleh Iki Sari Dewi dari pihak Grab bahwa akan mendapatkan order prioritas untuk pengemudi dengan permorma baik tidak konsisten, karena pada nyatanya hal tersebut tidak berpengaruh. Kemudian, berdasarkan tabel perbandingan jumlah pengemudi mitra PT TPI dan mitra Grab lainnya, maka Majelis Komisi menilai bahwa pemberian order prioritas terbukti sebagai tindakan diskriminasi dalam pasal 19 huruf (d).

Sementara itu Majelis Hakim memberikan pertimbangan hukum yang berbeda. Fitur order prioritas yang ada dalam aplikasi Grab bertujuan untuk dapat menerima pesanan otomatis tanpa perlu menekan tombol terima pesanan. Kemudian, adanya fitur ini telah disosialisasikan kepada seluruh pengemudi

baik mitra PT TPI atau mitra Grab lainnya. Maka, Pertimbangan Majelis Hakim yakni tidak ditemukan tindakan diskriminasi sesuai pasal 19 huruf (d) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 atas berlakunya order prioritas pada pengertian order prioritas adalah fitur order prioritas dalam aplikasi Grab (PN Jakarta Selatan, 2020).

Terkait pengertian kedua, yakni mengutamakan suatu orderan oleh konsumen kepada mitra pengemudi Grab. Majelis Hakim mempertimbangkan bahwa terdapat tingkatan level pengemudi, yaitu Pengemudi program Elite Plus dan Elite. Program ini merupakan penentu status pengemudi. Bagi pengemudi yang telah mencapai pesyaratan tertentu akan mencapai program terbaik dan akan mendapat berbagai macam manfaat. Dan informasi tentang kriteria pengemudi Elite Plus dan elite telah di berikan atau di informasikan kepada seluruh pengemudi mitra Grab. Kemudian, Tim Investigator KPPU mengajukan 14 saksi, yang mana saksi tersebut merupakan pengemudi yang dilaporkan kepada kepolisian atas tuduhan penggelapan mobil. Melihat keterangan tersebut Majelis Hakim menilai bahwa kualitas saksi juga patut dipertimbangkan dalam memberikan penilaian hukum.

Lebih lanjut, untuk mengetahui adanya order prioritas, menurut majelis hakim, KPPU harus membuka system algoritma aplikasi Grab yang dapat menerangkan track kerja dan prestasi pengemudi. Sedangkan selama penyelidikan, KPPU tidak pernah memeriksa system algoritma yang dimaksud. Maka, berdasarkan beberapa pertimbangan tersebut, Majelis Hakim menilai perlakuan order prioritas sebagai bentuk perilaku diskriminasi sesuai dugaan Majelis Komisi KPPU tidak terbukti.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa perbedaan pertimbangan hukum Majelis Komisi dengan Majelis Hakim tertelak dalam 2 hal, yakni pertimbangan Majelis hakim disertai dengan pertimbangan kasus yang terjadi dan telah diterangkan oleh saksi dalam putusan KPPU. Yakni bahwa saksi merasa adanya program pengemudi Elite Plus dan Elite tidak menentukan prioritas order yang akan didapatkan. Maka, Komisi menilai bahwa pernyataan Grab tidak konsisten karena program tersebut pada nyatanya tidak memberikan prioritas order.

Kemudian, terkait kualitas saksi yang menjadi pertimbangan putusan Majelis Hakim. Empat belas saksi yang dihadirkan oleh Tim Investigator KPPU merupakan pengemudi yang sedang dilaporkan ke kepolisian oleh pihak Pemohon Keberatan II. Kualitas saksi wajib dipertimbangkan dalam sebuah persidangan. Adapun kriteria seseorang yang tidak dapat menjadi saksi dalam perkara persaingan usaha diantaranya:

- a. Keluarga sedarah atau semenda menurut garis keturunan lurus keatas atau kebawah sampai derajat ketiga dari terlapor

- b. Istri atau suami terlapor
- c. Mantan istri atau mantan suami terlapor
- d. Anak yang berusia belum 17 tahun
- e. Orang sakit ingatan
- f. Orang yang telah menyaksikan dan mendengar pemeriksaan di persidangan (Nadapdap, 2020).

Walaupun tidak dinyatakan secara langsung dalam Pasal 50 Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 1999, menurut penulis kualitas saksi patut dipertimbangkan karena berpengaruh terhadap kualitas dari keterangan yang disampaikan. Hal ini sesuai dengan keterangan Ahli Faisal Basri dalam persidangan yang menyatakan bahwa selain banyaknya jumlah saksi yang ada, kualitas dari saksi tersebut juga wajib dipertimbangkan (PN Jakarta Selatan, 2020).

*f. Tentang berlakunya system open suspend yang berbeda antara pengemudi mitra PT TPI dengan pengemudi bukan mitra TPI*

Suspend yang dimaksud dalam hal ini adalah sanksi yang dikenakan untuk pengemudi karena telah melanggar kode etik sebagai pengemudi mitra Grab. Pengemudi yang terkena suspend tidak dapat beroperasi selama masa suspend berlangsung. Namun, mitra PT TPI dapat menggunakan prosedur open suspend untuk membuka sanksi, sehingga kedaraannya masih dapat beroperasi walaupun pengemudi tidak beroperasi.

Adapun Majelis Komisi mempertimbangkan terkait hal ini yakni adanya keterangan saksi Ricat Fernando telah berhenti bekerjasama dengan Grab dan pada waktu itu Saksi telah meminta kepada Grab agar akun sebagai pengemudi dimatikan dan dapat digantikan dengan pembeli mobilnya. Namun saat itu pihak Grab menolak karena alasan sedang tidak ada pembukaan untuk pengemudi baru. Adanya keterangan Saksi Haris Effendi yang menyatakan bahwa mobil yang diberikan oleh Grab untuk mitranya yang mengikuti program flexi adalah mobil yang telah ditarik oleh Grab karena pengemudi sebelumnya tidak sanggup membayar rental. Maka, hal ini membuat Majelis Komisi menilai bahwa perlakuan open suspend yang berbeda membuat PT TPI lebih diuntungkan daripada mitra Grab lainnya.

Di sisi lain, pertimbangan hukum Majelis Hakim merujuk pada perbedaan karakteristik dari PT TPI dan mitra Grab lainnya seperti kendaraan mitra PT TPI bukan milik individu melainkan milik PT TPI yang disewakan dan adanya kepemilikan tingkat resiko yang berbeda anatara PT TPI dengan mitra Grab lainnya. Kemudian mengenai pelanggaran kode etik merupakan kesalahan pengemudi bukan kendaraan yang digunakan, baik PT TPI atau mitra Grab lain dapat mengajukan open suspend kepada Grab. Selain itu,

sesuai fakta persidangan, Tim Investigator KPPU tidak menyertakan bukti atas dugaan diskriminasi pada wilayah geografis Surabaya dan Makassar, sehingga Majelis Hakim tidak dapat memberikan evaluasi yang komprehensif. Maka, Majelis Hakim menilai bahwa terdapat justifikasi atau alasan yang dapat diterima terkait tindakan open suspend. Sehingga tidak terbukti adanya praktik diskriminasi terkait open suspend tersebut.

Dari penjelasan di atas terlihat bahwa perbedaan pertimbangan Majelis Komisi dengan Majelis Hakim terletak pada pertimbangan fakta persidangan yang ada. Majelis Hakim mempertimbangkan karakteristik PT TPI yang berbeda dengan mitra Grab lainnya. PT TPI masih memiliki kewajiban membayar kewajibannya kepada perusahaan leasing ataupun bank atas kendaraan yang disewakan kepada mitra pengemudi. Selain itu, Grab memberikan kesempatan untuk mengajukan open suspend kepada semua mitra yang akan dipertimbangkan nantinya sesuai dengan kondisi yang terjadi.

Majelis Hakim menilai tidak terdapat perbedaan perlakuan antara Grab kepada PT TPI dan Grab dengan mitranya yang lain. Karena kesempatan pengajuan open suspend diberikan untuk semua mitra. Terkait hal ini juga tidak terdapat bantahan dari Tim Investigator KPPU. Maka, pernyataan ini dapat diterima dan dijadikan pertimbangan hukum. Karena apabila tidak ada bantahan atau sudah diakui secara jelas maka, tidak perlu dibuktikan (Nadapdap, 2020, hlm. 101). Maka, pernyataan bahwa tidak ada bantahan tentang pengajuan open suspend diberikan untuk semua diterima dan dijadikan pertimbangan hukum. sehingga praktik perlakuan berbeda tersebut tidak terbukti sebagai tindakan diskriminasi yang menimbulkan praktik persaingan usaha tidak sehat

## **KESIMPULAN**

Majelis Komisi KPPU memutuskan bahwa Grab dan PT TPI terbukti melakukan pelanggaran pasal 14 tentang integrasi vertikal dan pasal 19 huruf (d) tentang praktik diskriminasi serta tidak terbukti melakukan pelanggaran pasal 15 ayat (2). Adapun praktik diskriminasi yang dimaksud yakni berlakunya skema insentif yang berbeda antara PT TPI dan mitra Grab lainnya, berlakunya jam operasional yang berbeda, berlakunya program loyalitas hanya untuk PT TPI, melakukan promosi hanya untuk PT TPI berupa konten video, lebih mengutamakan mitra PT TPI untuk mendapatkan order konsumen, dan berlakunya open suspend yang berbeda antara PT TPI dan mitra Grab lainnya. Sedangkan Majelis Hakim Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dengan pertimbangan hukumnya menyatakan bahwa Grab dan PT TPI tidak terbukti melanggar ketentuan pasal 14 dan pasal 19 huruf (d). Berdasarkan studi komparasi terhadap kedua putusan ini, terdapat beberapa hal yang menyebabkan adanya perbedaan amar putusan, yaitu perbedaan fakta persidangan, perbedaan penilaian tentang keterangan

saksi, kualitas saksi, dan kurangnya pertimbangan dari sisi alasan dilakukannya suatu tindakan yang mana dapat menjadi salah satu hal yang penting dalam melakukan evaluasi tindakan persaingan usaha tidak sehat.

### DAFTAR PUSTAKA

- Alfalmy, J. M. H., Yuniarti, S. E., & Fachrezzi, F. T. A. (2023). Efektivitas Program Kepatuhan Persaingan Usaha Dalam Mencegah Praktik Monopoli Usaha (Studi Kasus Dugaan Kartel Minyak Goreng Masa Covid-19). *Jurnal Studia Legalia*, 4(01), Article 01. <https://doi.org/10.61084/jsl.v4i01.63>
- Aryadiputra, D., Pribadi, D. S., & Subroto, A. (2022). Perbedaan Penerapan Pendekatan Per se Illegal dan Rule of Reason dalam Putusan KPPU tentang Kartel Penetapan Harga. *Risalah Hukum*, 18(1), Article 1. <https://doi.org/10.30872/risalah.v18i1.753>
- Benuf, K., & Azhar, M. (2020). Metodologi Penelitian Hukum sebagai Instrumen Mengurai Permasalahan Hukum Kontemporer. *Gema Keadilan*, 7(1), Article 1. <https://doi.org/10.14710/gk.7.1.20-33>
- Chumaida, Z. V. (2018, Juli 7). *Pendekatan Per Se Illegal dan Rule of Reason dalam Persaingan Usaha*. <https://www.hukumonline.com/klinik/a/pendekatan-per-se-illegal-dan-rule-of-reason-dalam-persaingan-usaha-lt4b94e6b8746a9/>
- Dewanto, Y. M. (2022). Urgensi Pengaturan Private Enforcement Sebagai Upaya Pengembalian Ganti Rugi Kepada Konsumen oleh Pelaku Usaha dalam Hukum Persaingan Usaha. *Brawijaya Law Student Journal*. <http://hukum.studentjournal.ub.ac.id/index.php/hukum/article/view/4804>
- Fajar, A. M., & Siregar, H. (2021). Pemikiran Politik Abdurrahman Wahid tentang Demokrasi di Indonesia. *Communitarian : Jurnal Prodi Ilmu Politik*, 3(1), Article 1. <https://doi.org/10.56985/jc.v3i1.141>
- Hasan, F., Zubaedah, R., & Apriani, R. (2020). Penyelesaian Perkara Persaingan Usaha Berdasarkan Sikap Inisiatif Komisi Pengawas Persaingan Usaha. *Singaperbangsa Law Review (SILREV)*, 1(1), Article 1.
- Idrus, A. M. (2021). Kebijakan Pemimpin Negara dalam Perspektif Kaidah Fikih: Tasarruf Al-Imam Manutun Bil Maslahah. *Al Daulah : Jurnal Hukum Pidana Dan Ketatanegaraan*, 123-137. <https://doi.org/10.24252/ad.v1i1.26278>
- Jemarut, W. (2020). Pendekatan Rule Of Reason Dan Per Se Illegal Dalam Perkara Persaingan Usaha. *Widya Yuridika: Jurnal Hukum*, 3(2), Article 2. <https://doi.org/10.31328/wy.v3i2.1688>
- KPPU. (2020, Juli 3). *KPPU Jatuhkan Sanksi GRAB & TPI*. <https://kppu.go.id/>. <https://kppu.go.id/blog/2020/07/kppu-jatuhkan-sanksi-ke-grab-dan-tpi/>
- KPPU, R. (2019). *P U T U S A N Perkara Nomor 13/KPPU-I/2019*. Komisi Pengawas Persaingan Usaha RI.
- Nadapdap, B. (2020). *Hukum acara persaingan usaha: Pasca-Putusan Mahkamah Konstitusi*. Kencana.
- Nugroho, A. (2021). Urgensi Pengaturan Private Enforcement Dalam Konteks

- Persaingan Usaha di Indonesia. "Dharmasiswa" *Jurnal Program Magister Hukum FHUI*, 1(3). <https://scholarhub.ui.ac.id/dharmasiswa/vol1/iss3/5>
- PN Jakarta Selatan. (2020). *Nomor 468/Pdt.P/2020/PN JKT.SEL Tentang Pembatalan Putusan KPPU Nomor 13/KPPU-I/2019*. Pengadilan Negeri Jakarta Selatan.
- Prananingrum, D. H. (2016). Karakteristik Imperatif dan Rekomendatif Putusan-Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha. *Refleksi Hukum: Jurnal Ilmu Hukum*, 1(1), Article 1. <https://doi.org/10.24246/jrh.2016.v1.i1.p97-116>
- Primandhika, M. P., & Artha, I. G. (2019). Analisis Penerapan Pendekatan Rule Of Reason Dan Per Se Illegal Terhadap Kasus Kartel di Indonesia. *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum*, 6(7).
- Rizki, M., & Rosadi, I. (2019). Kedudukan dan Fungsi Komisi Persaingan Usaha dalam Penyelesaian Perkara Persaingan Usaha. *Rechtidee*, 14(1), Article 1. <https://doi.org/10.21107/ri.v14i1.5514>
- Sidabutar, L. O. (2020). Pendekatan "Per Se Illegal" dan "Rule Of Reason" dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. *Jurnal RechtsVinding*. [https://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal\\_online/Lewinda%20Oletta%20RV%20Online%20-%20Final.pdf](https://rechtsvinding.bphn.go.id/jurnal_online/Lewinda%20Oletta%20RV%20Online%20-%20Final.pdf)
- Tribunbisnis. (2020, Juli 3). *Kronologi Kasus Grab dan TPI, Sekaligus Tanggapan Hotman Paris*. <https://www.tribunnews.com/bisnis/2020/07/03/kronologi-kasus-grab-dan-tpi-sekaligus-tanggapan-hotman-paris>