

Pengawasan Oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (Kppu) Terhadap Produk Alat Uji Cepat (*Rapid Test*) Dan Polymerase Chain Reaction (Pcr) Covid-19Arif Paria Musta¹, Rahmi Erwin²

Fakultas Hukum, Universitas Ekasakti, Padang

Jl. Veteran Dalam No.26B, Padang Pasir, Padang Baru, Padang, Sumatra Barat

Telpon & Fax: (0751) 28859

arifpariamusta@unespadang.ac.id

ABSTRACT

KPPU as an independent institution established to oversee the implementation of Law no. 5 of 1999 concerning the Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition which is stipulated through a Presidential Decree. Therefore, as an independent institution. As a body in charge of supervising the implementation of the Antimonopoly Law, KPPU is a special organ that has dual duties, apart from creating order in business competition, it also plays a role in creating and maintaining a conducive business competition climate. In connection with the condition of the Covid-19 pandemic, KPPU as an institution authorized by Law no. 5/1999 to supervise business actors in carrying out their business activities so as not to carry out monopolistic practices and or unfair business competition, has conducted an initiative case study on Rapid Test and Polymerase Chain Reaction (PCR) services for the diagnosis of Covid-19 in alleged violations of Article 15 paragraph (2) Law No. 5/1999 on closed agreements. KPPU has a supervisory function, especially against antitrust in business competition law, so that the position of KPPU is more of an administrative institution because the authority attached to it is administrative authority.

Keywords: Supervision; Business Competition Supervisory Commission; Rapid; Pcr

ABSTRAK

KPPU sebagai lembaga independen yang dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan UU No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang ditetapkan melalui Keputusan Presiden. Oleh karena itu sebagai suatu lembaga independent. Sebagai badan yang bertugas mengawasi pelaksanaan Undang-Undang Antimonopoli, KPPU merupakan suatu organ khusus yang mempunyai tugas ganda selain menciptakan ketertiban dalam persaingan usaha juga berperan untuk menciptakan dan memelihara iklim persaingan usaha yang kondusif. Berkaitan dengan kondisi pandemi Covid-19 ini, KPPU sebagai lembaga yang diberi wewenang oleh Undang-Undang No. 5/1999 untuk mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat telah melakukan penelitian perkara bersifat inisiatif terhadap layanan *Rapid Test dan Polymerase Chain Reaction (PCR)* untuk diagnosis *Covid-19* dalam dugaan pelanggaran Pasal 15 ayat (2) UU No 5/1999 tentang perjanjian tertutup. KPPU mempunyai fungsi pengawasan khususnya terhadap antimonopoli dalam hukum Persaingan Usaha, sehingga kedudukan KPPU lebih merupakan lembaga administrative karena kewenangan yang melekat padanya adalah kewenangan administratif,

Kata Kunci: Pengawasan; Komisi Pengawas Persaingan Usaha; Rapid; Pcr.

¹Dosen Fakultas Hukum Universitas Ekasakti Padang.

²Dosen Fakultas Hukum Universitas Ekasakti Padang.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sarana atau alat yang dimaksud merupakan hukum dalam bentuk peraturan perundang-undangan agar penerapan prinsip ekonomi memiliki kekuatan mengikat bagi masyarakat sehingga berjalan maksimal. Selain itu keterkaitan antara ilmu ekonomi dan ilmu hukum juga dapat dilihat bahwa aspek ekonomi berguna sebagai ilmu yang mampu menganalisis sebelum hukum ditegakkan, salah satu contohnya, yakni hukum persaingan usaha. Permasalahan-permasalahan yang melingkupi persaingan usaha terutama dari sisi hukum acara tentu harus dikaji secara komprehensif karena dasar dari adanya hukum persaingan usaha merupakan basis ekonomi, yang mana pada saat ini Indonesia sedang berada dalam tahap liberalisasi ekonomi dan tengah beradaptasi terhadap ekonomi pasar sehingga banyak mengadakan deregulasi dalam berbagai perundang-undangan.³

³ Johnny Ibrahim, 2007, *Hukum Persaingan Usaha-Filosofis, Teori dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, Malang:Penerbit Bayu Media, hlm.1.

Penyebaran wabah virus Covid-19 di Indonesia ternyata menjadi ladang bisnis tersendiri bagi sektor kesehatan khususnya dalam hal penyediaan alat kesehatan. Dalam Pasal 1 Angka 5 Undang-Undang Nomor 36 Tahun 2009 Tentang Kesehatan (selanjutnya disebut UU Kesehatan) dijelaskan bahwa alat kesehatan adalah instrumen, aparatus, mesin dan/atau implan yang tidak mengandung obat yang digunakan untuk mencegah, mendiagnosis, menyembuhkan dan meringankan penyakit, merawat orang sakit, memulihkan kesehatan pada manusia, dan/atau membentuk struktur dan memperbaiki fungsi tubuh. Kebutuhan alat Kesehatan menjadi komoditas yang sangat penting prioritas terutama dalam *testing* dan *tracing* serta penanganan virus Covid-19.

Setelah penyebaran Covid-19 yang cukup massif tersebut, Rumah Sakit (RS) dipaksa turut menyediakan jasa pengecekan cepat Covid-19 atau yang dikenal dengan *Rapid Test* dan *Real Time Polymerase Chain Reaction (PCR)*. *Rapid test* adalah suatu metode pemeriksaan cepat

untuk melihat suatu infeksi di tubuh,⁴ sedangkan *Real Time Polymerase Chain Reaction (PCR)* adalah PCR merupakan metode pemeriksaan virus SARS Co-2 dengan mendeteksi DNA virus, Uji ini akan didapatkan hasil apakah seseorang positif atau tidak SARS Co-2.⁵

Dengan semakin tingginya angka penularan covid 19 di Indonesia, mengakibatkan kebutuhan terhadap layanan *Rapid Test* dan PCR Test juga ikut tinggi. Namun disisi lain penyediaan pelayanan ini berpotensi menimbulkan persaingan usaha yang tidak sehat. Dimana adanya dugaan perjanjian barang mengikat (*tying-in*) atas produk alat uji cepat, atau jasa Rapid test dan PCR yang dijual secara *bundling* berdasarkan layanan kesehatan atau berdasarkan kecepatan waktu serta penetapan harga yang tidak sesuai dengan harga eceran teratas (HET) yang telah ditetapkan pemerintah. Hal tersebut membuat Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) melakukan penelitian.

⁴<http://fk.unej.ac.id/rapid-test-untuk-skrining-covid-19-di-indonesia/> diakses pada tanggal 17 Juli 2020 Pukul 13.30 WIB.

⁵<https://primayahospital.com/covid-19/apa-itu-rapid-test/> diakses pada tanggal 17 Juli 2020 Pukul 13.30 WIB

Dalam Pasal 1 Angka 7 UU Persaingan Usaha yang dimaksud Perjanjian adalah suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apapun, baik tertulis maupun tidak tertulis. Perjanjian tertutup merupakan suatu perjanjian yang dibuat oleh pelaku usaha agar dapat menjadi sarana dan upaya bagi pelaku usaha untuk dapat melakukan pengendalian oleh pelaku usaha terhadap pelaku usaha lain secara vertikal ("Pengendalian Vertikal"), baik melalui pengendalian harga maupun melalui pengendalian nonharga. Strategi perjanjian tertutup ini pada umumnya lebih banyak dilakukan pada level distribusi produk barang dan/atau jasa.⁶

Berdasarkan Lampiran Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 5 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pasal 15 (Perjanjian Tertutup) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ("PerKPPU 5/2011") tentang

⁶<https://kppu.go.id/draft-pedoman-pasal-15-tentang-perjanjian-tertutup/> diakses pada tanggal 11 Juni 2020 Pukul 14.10 WIB.

Perjanjian Tertutup dan Pasal Terkait disebutkan bahwa:

“Perjanjian Tertutup (*exclusive agreement*) adalah perjanjian antara pelaku usaha selaku pembeli dan penjual untuk melakukan kesepakatan secara eksklusif yang dapat berakibat menghalangi atau menghambat pelaku usaha lain untuk melakukan kesepakatan yang sama. Di samping penetapan harga, hambatan vertikal lain yang merupakan hambatan bersifat non-harga seperti yang termuat dalam perjanjian eksklusif adalah pembatasan akses penjualan atau pasokan, serta pembatasan wilayah dapat dikategorikan sebagai perjanjian tertutup”.

Perjanjian tertutup itu sendiri termasuk ke dalam perjanjian yang dilarang sebagaimana dimaksud dalam UU Persaingan Usaha dikarenakan akibat terjadinya perjanjian tersebut pasti akan mengakibatkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Bentuk-bentuk perjanjian tertutup yang dimaksud oleh UU Persaingan Usaha dalam Pasal 15 adalah:

a. Perjanjian yang dibuat oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lain yang memuat persyaratan bahwa pihak yang menerima barang dan/atau jasa hanya akan memasok barang dan/atau jasa tersebut kepada pihak tertentu

dan/atau di tempat tertentu (*exclusive dealing*).

- b. Perjanjian yang dibuat oleh pelaku usaha dengan pihak (pelaku usaha) lain yang memuat persyaratan bahwa pihak yang menerima barang dan/atau jasa tertentu harus bersedia membeli barang dan/atau jasa lain dari pelaku usaha pemasok (*tying*).
- c. Perjanjian mengenai harga atau potongan harga tertentu atas barang dan/atau jasa, yang memuat persyaratan bahwa pelaku usaha yang menerima barang dan/atau jasa dari pelaku usaha pemasok (*special discount*):
- d. harus bersedia membeli barang dan/atau jasa lain dari pelaku usaha pemasok, atau
- e. tidak akan membeli barang dan/atau jasa yang sama atau sejenis dari pelaku usaha lain yang menjadi pesaing dari pelaku usaha pemasok.

Berkaitan dengan pendekatan yang digunakan untuk menilai tindakan yang dilarang dalam UU Persaingan Usaha berpedoman kepada dua pendekatan yakni:

a. *Per Se Illegal*

Per se Illegal sebuah pendekatan dimana suatu perjanjian atau kegiatan usaha dilarang karena dampak dari perjanjian tersebut telah dianggap jelas dan pasti mengurangi atau menghilangkan persaingan. Pendekatan *per se illegal* harus memenuhi dua syarat, yakni pertama, harus dari pada situasi pasar, karena keputusan melawan hukum dijatuhkan tanpa disertai pemeriksaan lebih lanjut. Kedua, adanya identifikasi secara cepat dan mudah mengenai praktik atau batasan perilaku yang terlarang.

b. *Rule of Reason*

Rule of Reason adalah kebalikan dari *per se illegal*. Dalam pendekatan ini hukuman terhadap perbuatan yang dituduhkan melanggar hukum persaingan harus mempertimbangkan situasi dan kondisi kasus. Karenanya perbuatan yang dituduhkan tersebut harus diteliti terlebih dahulu, apakah perbuatan itu telah membatasi persaingan secara tidak patut. Disyaratkan penggugat dapat

menunjukkan akibat yang di timbulkan dari perjanjian. Dalam substansi UU Persaingan Usaha umumnya mayoritas menggunakan pendekatan *rule of reason*.⁷

Sedangkan dalam Pasal 15 Ayat (2) UU Persaingan Usaha, pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pihak lain yang memuat persyaratan bahwa pihak yang menerima barang dan atau jasa tertentu harus bersedia membeli barang dan atau jasa lain dari pelaku usaha pemasok. Perjanjian seperti ini tentu sangat berpotensi merugikan pelaku usaha lain dan konsumen sehingga harus dilarang dan jika hal tersebut telah terjadi, harus ditindak.

Khusus perjanjian tertutup diatur tindakan-tindakan yang dilarang yang terdapat dalam Pasal 15 UU Persaingan Usaha. Beberapa tindakan yang dilarang tersebut meliputi:

- a. Perjanjian distribusi eksklusif;

⁷Susanti Adi Nugroho, 2012, *Hukum persaingan usaha di Indonesia, dalam teori dan praktik serta penerapan hukumnya*, Jakarta : Kencana, hlm 46.

- b. Perjanjian penjualan/bembelian barang dan/atau jasa tertentu yang bersifat mengikat (*tying agreement*);
- c. Perjanjian penetapan harga dan atau diskon tertentu yang dikaitkan dengan *tying agreement*;
- d. Perjanjian penetapan harga dan atau diskon tertentu yang dikaitkan dengan pelarangan untuk membeli barang dan atau jasa dari pesaing (*exclusive dealing* dikaitkan dengan potongan harga).⁸

Berkaitan dengan kondisi pandemi *Covid-19* ini, berubahnya kebutuhan masyarakat yang sangat signifikan terhadap jasa penanganan covid-19 harus didampingi dengan pelaksanaan pengawasan yang optimal. Pelaku usaha yang menyediakan jasa alat tes Rapid atau PCR berpotensi terjadinya praktik persaingan usaha tidak sehat berupa perjanjian barang mengikat (*tying-in*). KPPU sebagai lembaga yang diberi wewenang oleh UU Persaingan Usaha untuk mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan praktek monopoli dan atau

persaingan usaha tidak sehat telah melakukan penelitian perkara bersifat inisiatif terhadap layanan *Rapid Test dan PCR* untuk diagnosis *covid-19* oleh rumah sakit.

KPPU telah melakukan penelitian inisiatif ini berfokus pada pendalaman apakah penawaran paket layanan tambahan untuk memperoleh layanan *rapid test* merupakan produk tambahan yang wajib (*complementary product*) atau tidak. KPPU dalam penelitiannya juga akan mendalami apakah paket layanan tersebut merupakan sesuatu yang dibutuhkan bagi seluruh hasil diagnosis *Covid-19*, tanpa menghiraukan apapun hasil *rapid test* tersebut. Jika produk tambahan tersebut bukan komplementer, maka hal ini berpotensi melanggar norma Pasal 15 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.⁹

Inisiatif penelitian awal yang dilakukan oleh KPPU ini bermula dengan dikeluarkannya Siaran Pers KPPU Nomor 22/KPPU-PR/IV/2020. Dimana inisiatif

⁸Rachmadi Usman, 2013, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 101.

⁹https://www.kppu.go.id/id/wp-content/uploads/2020/04/Siaran-Pers-No.-22_KPPU-PR_IV_2020.pdf diakses pada tanggal 17 Mei 2022 Pukul 14.10 WIB.

tersebut didasarkan atas informasi dari masyarakat yang mengeluhkan penawaran jasa *Rapid Test* Covid-19 secara paket yang dilakukan oleh beberapa rumah sakit. Hal ini menyebabkan harga jasa yang ditawarkan menjadi sangat tinggi. Temuan sementara KPPU terkait harga paket yang ditawarkan rumah sakit bervariasi dari kisaran Rp500 ribu hingga bahkan Rp5,7 juta untuk satu kali pengujian. Tentunya nilai tersebut membatasi kemampuan masyarakat untuk membeli layanan *Rapid Test*.

Kemudian KPPU menuntaskan hasil penelitian terkait *rapid test* dengan dikeluarkannya Siaran Pers KPPU Nomor 36/KPPU-PR/VI/2020 yang menyimpulkan bahwa sebagian besar rumah sakit yang menjadi objek penelitian tersebut telah melakukan perubahan perilaku dengan menyesuaikan bentuk pemasaran produk *rapid test* tersebut. Dalam penelitian, KPPU telah tugas dan fungsinya dalam melakukan pengawasan dengan cara melakukan pemanggilan dan meminta keterangan dari berbagai rumah sakit yang diduga melakukan praktek *tying-in* layanan untuk *rapid test*, keterangan ahli, serta melakukan

survei lapangan di Jabodetabek dan kota dimana terdapat Kantor Perwakilan KPPU (yakni Medan, Lampung, Surabaya, Balikpapan, dan Makassar). Sampai saat ini, KPPU belum menemukan bukti yang cukup untuk dijadikan ke tahapan penyelidikan, khususnya pemenuhan unsur dampak persaingan usaha tidak sehat. Namun temuan ini tidak dapat terpenuhi karena sebagian besar rumah sakit yang menjadi objek penelitian tersebut telah beradaptasi dan melakukan perubahan perilaku dengan menyesuaikan bentuk pemasaran produk *Rapid test* tersebut.

Tidak hanya itu, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) juga melakukan investigasi terhadap bisnis tes *Polymerase Chain Reaction (PCR)*. Berdasarkan hasil temuan awal KPPU, adanya bundling harga tes PCR dan kecepatan hasil tes dapat memicu terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat. Dalam temuannya disampaikan bahwa pelaku usaha memaksimalkan keuntungan lewat bisnis tes PCR terutama untuk bundling dengan konsultasi dokter dan tes PCR dengan kecepatan waktu dipatok dengan harga tinggi bahkan

melebihi harga eceran teratas (HET) yang telah ditetapkan pemerintah.

Tentu hal ini tidak sejalan dengan yang diamanatkan oleh konstitusi bahwa pemerintah harus menjamin keadilan dan kepastian hukum menyangkut perekonomian agar dapat menjaga keseimbangan antara kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional demi mewujudkan tujuan bangsa Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum.

Pelanggaran dan dugaan persaingan usaha tidak sehat dalam pelaksanaan *Rapid Test* dan PCR sangat dimungkinkan, Apalagi jika hasil Rapid test dan PCR test menjadi syarat wajib dalam melaksanakan perjalanan bagi seseorang yang akan berpergian keluar daerah ataupun keluar negeri. Belum lagi dengan minimnya pengetahuan dari masyarakat terhadap prosedur tersebut yang ujung-ujungnya akan patuh terhadap ketentuan yang telah ditetapkan yang ujung-ujungnya akan mengalami kerugian karena terlanjur membeli paket yang ditawarkan oleh rumah sakit.

Hal tersebut pastinya akan menjadikan masyarakat menjadi pihak yang dirugikan dari adanya praktek persaingan usaha tidak sehat dari para pelaku usaha. Ditambah lagi dengan adanya persaingan antar pelaku usaha dalam menjual produknya yang berkaitan dengan *rapid test* yang tujuan akhirnya hanya akan memikirkan keuntungan dari penjualan barang tersebut tanpa membayangkan dampak buruk yang akan ditimbulkan dikemudian hari.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana upaya yang dapat dilakukan untuk menjamin kepastian hukum dalam pengawasan atas dugaan pelanggaran Pasal 15 Ayat (2) demi mewujudkan keadilan hukum dalam masyarakat?

C. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian yuridis normatif. Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini meliputi pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). Penelitian yuridis normatif adalah penelitian yang mengkaji

penerapan kaidah atau norma dalam hukum positif sehubungan dengan implementasi undang-undang tersebut yang dianggap keluar dari sosio politik atau tujuan undang-undang tersebut.¹⁰ Metode penelitian yuridis normatif biasa disebut penelitian hukum doktriner atau penelitian kepustakaan. Disebut sebagai penelitian yuridis normatif dikarenakan penelitian ini ditujukan pada peraturan-peraturan tertulis sehingga penelitian ini sangat erat hubungannya dengan perpustakaan karena membutuhkan data yang bersifat sekunder.

II. PEMBAHASAN

A. Bentuk Pengawasan Oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (Kppu) Pada Produk Alat Uji Cepat (*Rapid Test*) Dan Polymerase Chain Reaction (Pcr) Covid-19

Pengawasan yang dilakukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KKPU) terhadap adanya dugaan pelanggaran dalam layanan covid-19 tidak berhenti begitu saja. Melalui siaran pers Nomor 56/KPPU-PR/XI/2021 mengungkapkan hasil pengawasannya atas persoalan PCR (*Polymerase Chain Reaction*) terkait permasalahan yang menjadi perhatian luas dengan adanya perubahan harga PCR yang sangat signifikan.

Kondisi ini dimulai Ketika pada awal pandemi Covid-19, dimana harga PCR berkisaran sampai dengan Rp 2,5 juta. Permasalahannya disebabkan oleh alat deteksi Covid-19 tersebut memerlukan biaya yang terlampau mahal. Dampaknya berakibat pada layanan PCR test tidak dapat dijangkau oleh kalangan menengah kebawah, padahal memperhatikan kondisi kebutuhan atas layanan tersebut sangat dibutuhkan. Dampak lain yang ditimbulkan yaitu penyebaran pandemi covid-19 menjadi sulit terkendali karena masih hanya mengandalkan layanan *rapid test* yang persentase dan efektifitas dalam *tracing* covid-19 masih rendah.

Harga tes PCR yang fantastis tersebut semakin problematis ketika sertifikat hasil tes PCR digunakan sebagai syarat wajib untuk naik pesawat. Aturan tersebut tertuang pada Surat Edaran (SE) Nomor 88 Tahun 2021 tentang Petunjuk Pelaksanaan Perjalanan Orang Dalam Negeri dengan Transportasi Udara pada Masa Pandemi Coronavirus Disease 2019 (Covid-19). Selanjutnya menghadapi problematika tersebut, Pemerintah

¹⁰ Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Cet. 6, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hlm. 105.

akhirnya menurunkan harga tes PCR melalui Surat Edaran Nomor HK.02.02/1/3713/2020 tentang Batasan Tarif Tertinggi Pemeriksaan Real Time Polymerase Chain Reaction (RT-PCR) menjadi maksimal Rp 900 ribu pada Agustus 2020.

Bahkan dalam perkembangan terakhir perubahan harga PCR turun drastis yang ditetapkan melalui Surat Edaran (SE) Direktur Jenderal Pelayanan Kesehatan nomor HK.02.02/1/3843/2021 tentang Batas Tarif Tertinggi Pemeriksaan RT-PCR menjadi Rp 275 ribu untuk Pulau Jawa dan Bali, serta 300 ribu untuk luar Jawa-Bali.

Namun dalam perkembangan perubahan harga tersebut pelaku usaha masih ditemukan pelanggaran, dimana masih ada pelaku usaha melakukan perjanjian tertutup (*tying-in*) yaitu menambahkan layanan tertentu seperti obat dan vitamin dalam paket PCR, dan juga adanya pelaku usaha yang menetapkan harga di atas Harga Eceran Tertinggi (HET) yang telah ditetapkan pemerintah. Dalam prakteknya juga layanan hasil layanan PCR dapat dikeluarkan dengan rentan waktu

yang berbeda-beda berdasarkan tarif tertentu, untuk layanan PCR dengan hasil 1 x 24 jam masih banyak ditemukan pelaku usaha yang mematok tarif di atas HET yang ditetapkan.

Apabila mengacu kepada ketentuan dalam Peraturan KPPU Nomor 5 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 15 (Perjanjian tertutup) UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat menjelaskan bahwa bentuk *tying agreement* yaitu perjanjian distribusi berdasarkan mana distributor diperbolehkan untuk membeli suatu barang tertentu (*tying product*) dengan syarat harus membeli barang lain (*tyed product*). Dalam hal kewajiban untuk membeli produk ini ditetapkan secara sepihak tanpa dapat dihindari oleh pembeli karena tidak ada pilihan penjual lainnya, penjual akan memiliki posisi tawar yang tinggi (dominant bargaining power/position) dan menjadikan perjanjiannya berat sebelah. Nilai tawar yang dimiliki oleh penjual akan menjadi tinggi karena penjual memiliki market power yang besar, akan tetapi dari segi positifnya adalah bilamana produknya

memiliki kualitas yang lebih baik, sehingga menjadi keinginan pembeli sendiri untuk membeli produknya.

Direktur Ekonomi KPPU Mulyawan Ranamanggala menyampaikan bahwa ada dugaan pelaku usaha memaksimalkan keuntungan lewat bisnis tes PCR, terutama untuk bundling. Kebanyakan bundling test PCR yang disertakan dengan konsultasi dokter akan dipatok dengan harga yang cukup tinggi. dan yang memaksimalkan keuntungan, tes PCR yang dibundling dengan konsultasi dokter itu harganya bisa melambung, dan tes PCR dengan kecepatan juga dipatok dengan harga tinggi. Dengan adanya bundling-bundling seperti ini memunculkan potensi adanya persaingan usaha yang tidak sehat.¹¹

Mengantisipasi akan potensi pelanggaran yang dapat terjadi, KPPU memberikan rekomendasi yang disampaikan kepada pemerintah berdasarkan siaran pers Nomor 56/KPPU-PR/XI/2021 dari hasil pengawasan dan penelitian yang dilakukan memberikan

masukan kebijakan kepada Kementerian Kesehatan dalam penetapan harga PCR menggunakan instrument harga eceran tertinggi (HET) dikarenakan jasa tes PCR bersifat inelastis dan tidak dapat diserahkan sepenuhnya ke mekanisme pasar.

Dalam kajian KPPU juga menemukan sebagian harga tes PCR mendekati atau sama persis dengan HET yang ditetapkan. Padahal kajian mencatat bahwa komponen harga pembentuk tes PCR, khususnya biaya reagen, sangat bervariasi. Saat ini (per September 2021), komponen biaya reagen mencapai 49,27% - 55,15% dari biaya tes PCR. Sebelum September 2021, komponennya mencapai 50,79% - 51,86%. Artinya, komponen harga reagen masih faktor penentu atas biaya tes PCR. Sejak penurunan HET, terlihat bahwa harga reagen turun mengikuti kebijakan penurunan HET Test RT-PCR. Pihak laboratorium turut menyesuaikan harga test dengan melakukan efisiensi pada komponen overhead, biaya habis pakai dan administrasi.

¹¹<https://www.kompas.tv/article/232265/kppu-nilai-ada-dugaan-persaingan-tak-sehat-di-bisnis-pcr> diakses pada tanggal 10 Mei 2022, pukul 12.15 WIB.

KPPU juga melihat selama pandemi, Pemerintah telah memberikan kemudahan untuk melakukan importasi alat-alat kesehatan termasuk reagen PCR sehingga terdapat banyak perusahaan pengimpor reagen. Namun saat ini belum diketahui asumsi harga reagen yang menjadi patokan pemerintah dalam perhitungan HET. Dalam praktek, harga reagen dapat disesuaikan pemasok rata-rata 37,29 % pasca penetapan tarif PCR di bulan Agustus 2021. Ini dapat mengindikasikan adanya peran importir dan distributor reagen dalam mempengaruhi tarif PCR. Memperhatikan temuan tersebut, ke depan KPPU akan melakukan pedalaman terkait importir reagen serta potensi adanya kelompok usaha dalam pelaku usaha laboratorium. Di lain sisi, KPPU mengimbau agar Pemerintah lebih terbuka dalam perhitungan harga eceran tertinggi agar pengawasan harga test PCR terhadap kebijakan HET yang ditetapkan Pemerintah dapat lebih efektif.

Dalam kasus ini dapat diperhatikan bahwa KPPU dalam melakukan pengawasan dan upaya penegakan hukum terhadap adanya dugaan perjanjian tying-in

menggunakan metode pendekatan *rule of reason*. Pendekatan *rule of reason* yaitu bahwa dengan telah terbukti dilakukannya tindakan yang dilarang tersebut saja, tidak otomatis tindakan tersebut sudah bertentangan dengan hukum, tetapi harus dilihat dulu sejauhmana akibat dari tindakan tersebut menimbulkan monopoli atau akan mengakibatkan kepada persaingan tidak sehat.¹²Kondisi pasar atau pelaku usaha akibat pasca pandemi covid-19 yang tidak menentu dan ditambahnya lambatnya kebijakan pemerintah untuk menetapkan harga HET dalam membatasi harga dalam layanan rapid test dan PCR layanan ini tentunya membuka ruang terjadi pelanggaran, namun masih dibutuhkan penelitian yang lebih mendalam untuk menentukan pelanggaran tersebut termasuk dalam persaingan usaha tidak sehat.

Memperhatikan tindakan pengawasan dan upaya penegakan hukum yang dilakukan oleh KPPU dalam menyelesaikan perkara ini KPPU sebaiknya

¹² Munir Fuady, 2005, Pengantar Hukum Bisnis: Menata Bisnis Modern di Era Global, Citra Aditya Bakti, Bandung hlm. 214.

mempertimbangkan dampak terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat. Dalam kasus tersebut menunjukkan bahwa terdapat beberapa indikator yang terpenuhi agar pelaku usaha dianggap melakukan perjanjian tertutup (*tying agreement*) sehingga melanggar ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 yaitu pelaku usaha yang melakukan *tying* harus memiliki kekuatan pasar, produk yang diikatkan dalam suatu penjualan harus berbeda dari produk utamanya, dan perjanjian *tying* menciptakan kerugian pada konsumen.

Hasil penelitian KPPU terhadap dugaan pelanggaran pasal 15 Ayat (2) mengenai *rapid test* di beberapa rumah sakit yang menggunakan pendekatan secara tekstual. KPPU seharusnya menggali nilai-nilai yang terkandung dibalik persoalan yang dihadapkan kepada mereka karena pada kasus ini masyarakatlah yang terdampak akibat layanan kesehatan yang tidak sesuai dengan kebutuhan akibat kondisi pandemi yang membuat segala sektor menjadi terhambat. Berbeda jika KPPU menggunakan pendekatan yang mengutamakan prinsip keadilan dalam

melihat persoalan yang dihadapkan kepada mereka. Jika setiap penelitian yang dilakukan oleh KPPU terkait pengawasan atas dugaan pelanggaran terhadap UU Persaingan Usaha melakukan perubahan perilaku pada saat dimintai keterangan dan KPPU tidak dapat mengumpulkan bukti yang cukup, maka hal tersebut tentu berbahaya bagi kemajuan dunia usaha kedepannya.

B. Upaya Pengawasan KPPU Untuk Menjamin Hukum Sebagai Alat Kontrol Sosial Agar Terciptanya Keadilan Hukum

Keberadaan UU Persaingan Usaha yang berasaskan demokrasi ekonomi juga harus memperhatikan keseimbangan antara pelaku usaha dan kepentingan masyarakat. Maka sudah sewajarnya kehadiran KPPU seperti "*a tool of social control and a tool of social engineering*". Hukum mempunyai fungsi sebagai alat perekayasa sosial, harus mampu melindungi tiga kepentingan yaitu kepentingan dasar, kepentingan umum, dan kepentingan sosial. UU Persaingan Usaha dalam praktik *Tying Agreement* dapat dikatakan bersikap cukup keras yang terlihat dari perumusan Pasal *Tying*

Agreement secara per se (*per se illegal*), dalam hal ini tanpa perlu dilihat akibat dari praktik *tying agreement*, Pasal yang mengatur mengenai *tying agreement* sudah secara sempurna dapat dikenakan kepada pelaku usaha yang melanggarnya.¹³

Perjanjian yang dilarang dalam hukum persaingan adalah perjanjian yang dapat mengakibatkan mengurangi keinginan inovatif, terjadinya dominasi pasar ataupun berupaya membatasi masuknya pesaing baru.¹⁴*Tying Agreement* merupakan salah satu dari Perjanjian tertutup atau *exclusive dealing*, yang diartikan sebagai suatu perjanjian yang terjadi antara mereka yang berada pada level yang berbeda pada proses produksi atau jaringan distribusi suatu barang atau jasa, yang terdiri dari *Exclusive distribution agreements*, *Tying Agreement*, *Vertical Agreement on Discount*.

Berdasarkan hal tersebut, maka *Tying Agreement* dapat diartikan sebagai perjanjian yang dilarang di mana terjadi

apabila suatu perusahaan mengadakan perjanjian dengan pelaku usaha lainnya yang berada pada level yang berbeda dengan mensyaratkan penjualan ataupun penyewaan suatu barang atau jasa hanya akan dilakukan apabila pembeli atau penyewa tersebut juga akan membeli atau menyewa barang lainnya,¹⁵ atau setidaknya setuju bahwa ia tidak akan membeli produk itu dari pemasok lain manapun. *Tying Agreement* ini pada umumnya dianggap sebagai alat untuk menahan suatu perdagangan, dan dapat melakukan perluasan kekuatan monopoli.¹⁶

Pada prinsipnya, seorang pelaku usaha bebas menentukan sendiri pihak penjual atau pembeli suatu produk di pasar sesuai ketentuan pasar.¹⁷*Tying Agreement* dapat membatasi kebebasan pelaku usaha tertentu untuk memilih sendiri pembeli,

¹³Susanti Adi Nugroho, *Op. Cit.*, 215.

¹⁴ Binoto Nadapdap, 2019, *Hukum Persaingan Usaha Bukti Tidak Langsung (Indirect Evidence) versus Tembok Kartel*, Jakarta: Jala Permata Aksara, 27.

¹⁵ Andi Fahmi Lubis, et.al, 2017, *Hukum Persaingan Usaha Edisi.2*, Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha, hlm. 126.

¹⁶ Pradipta Braja Negara, 2017, *Tinjauan Yuridis Tying Agreement dalam Penggunaan Gantry Luffing Crane Terhadap Kegiatan Bongkar Muat di Pelabuhan Tanjung Priok (Putusan Nomor 12/KPPU-I/2014)*, Diponegoro Law Journal, 6, No. 2, Hlm. 5.

¹⁷ Diana Fitriana, 2017, *Manajemen Risiko Perbankan dan Dugaan Tindakan Perjanjian Tertutup (Tying Agreement) dalam Kegiatan Kerjasama Bancassurance antara Bank dan Asuransi*. Jurnal De Jure Muhammadiyah Cirebon, Vol.1, No.1, hlm.24.

penjual, atau pemasok,¹⁸ sehingga hal ini dikategorikan sebagai hambatan horizontal (bagi pelaku usaha lainnya).

Pendekatan *per se illegal* harus memenuhi dua syarat, pertama, harus ditujukan kepada “pelaku usaha” dari pada situasi pasar, karena keputusan melawan hukum dijatuhkan tanpa disertai pemeriksaan lebih lanjut, kedua, adanya identifikasi secara cepat dan mudah mengenai praktik atau batasan perilaku yang terlarang.¹⁹

Selain itu, dalam kaitannya dengan Teori *Economic Analysis of Law* untuk mengetahui terjadinya atau tidak terjadinya pelanggaran dalam kaitannya dengan pemberlakuan *Tying Agreement* haruslah mengutamakan prinsip-prinsip ekonomi (melihat asas manfaat) sebagai pilihan-pilihan rasional untuk menganalisa persoalan hukum.²⁰ Sehingga dapat diketahui apakah penerapan *Tying*

Agreement tersebut berdasar atau tidak berdasar.

Agar pelaksanaan dalam upaya pengawasan dalam persaingan usaha khususnya pelanggaran terhadap pasal 15 Ayat (2) dapat berjalan baik dengan memperhatikan prinsip-prinsip keadilan, kontrol negara dalam melakukan pengawasan terhadap seluruh pelaku usaha dalam hal ini dilakukan oleh KPPU perlu dilakukan secara mendalam.

Walaupun KPPU secara kewenangan sudah sangat luas dalam melakukan pengawasan dan penegakan terhadap pelaku usaha, tetapi masih terdapat celah yaitu dalam hal melakukan penyitaan terhadap dokumen maupun memaksa para pelaku usaha yang diduga melakukan pelanggaran untuk menyerahkan bukti-bukti yang ada. Untuk itu, perlu ditekankan lagi terkait kewenangan KPPU dalam tahapan pembuktian agar pelaku usaha yang diduga melakukan pelanggaran terhadap UU Persaingan Usaha yang merugikan masyarakat maupun pelaku usaha lain dapat dihukum sesuai dampak yang ditimbulkan. Adapun alasan yang

¹⁸Susanti Adi Nugroho, *Op. Cit*, hlm. 213.

¹⁹ Cesi Puspariti 2015, *Analisis Yuridis Terhadap Perjanjian Tertutup yang dilakukan oleh PT Pelabuhan Indonesia II (Persero) di Pelabuhan Teluk Bayur Sumatera Barat (Studi Kasus Terhadap Putusan Perkara Nomor 02/KPPUI/2013)*. JOM Fakultas Hukum 2 No. 1, hlm. 5.

²⁰ Erman Rajagukguk, 2017, *Filsafat Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia, hlm.179.

penulis ajukan ini berdasarkan konstitusi jelas mengamanatkan kepada negara untuk menjamin keadilan hukum dan juga melindungi segenap Bangsa Indonesia yang memiliki rasa keadilan bagi seluruh Bangsa Indonesia.

III. KESIMPULAN

Upaya yang dapat dilakukan untuk mewujudkan pengawasan yang dilakukan oleh KPPU untuk menentukan adanya pelanggaran persaingan usaha tidak tidak memadai terutama dalam kondisi pandemic covid-19 dimana keadaan atau kondisi yang tidak menentu yang dialami oleh masyarakat secara langsung. Setidaknya ada beberapa isu krusial terkait penguatan kelembagaan KPPU terutama aspek pengawasan yaitu metode pendekatan dalam penelitian harus memperhatikan berbagai macam aspek dan kondisi namun tidak mengabaikan aspek keadilan dalam Selanjutnya Revisi yang dapat dimasukkan kedalam revisi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat diantaranya penerapan sanksi terhadap para pelaku usaha yang melanggar

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat khususnya berkaitan dengan perjanjian tertutup dikarenakan masih ada faktor yang menghambat KPPU dalam usaha penegakan hukum atas pelanggaran UU Persaingan Usaha mengingat hukum persaingan tidak hanya menyangkut masalah perdata dan pidana namun juga menyangkut kebijakan ekonomi nasional, maka integrasi juga akan melibatkan semua *stakeholder*.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, 2015, *Metode Penelitian Hukum*, Cet. 6, Sinar Grafika, Jakarta.
- Andi Fahmi Lubis, et.al,2017, *Hukum Persaingan Usaha Edisi.2*, Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha.
- Binoto Nadapdap,2019, *Hukum Persaingan Usaha Bukti Tidak Langsung (Indirect Evidence) versus Tembok Kartel*, Jakarta: Jala Permata Aksara.
- Erman Rajagukguk,2017, *Filsafat Hukum*, Jakarta: Universitas Indonesia.
- Johnny Ibrahim, 2007, *Hukum Persaingan Usaha-Filosofis, Teori dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, Malang:Penerbit Bayu Media Kencana.
- Munir Fuady, 2013, *Teori-Teori Besar Dalam Hukum*, Jakarta: Kencana.
- Rachmadi Usman, 2013, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta:Sinar Grafika.

- Susanti Adi Nugroho, 2012, *Hukum persaingan usaha di Indonesia, dalam teori dan praktik serta penerapan hukumnya*, Jakarta : Kencana.
- Cesi Puspariti 2015, *Analisis Yuridis Terhadap Perjanjian Tertutup yang dilakukan oleh PT Pelabuhan Indonesia II (Persero) di Pelabuhan Teluk Bayur Sumatera Barat (Studi Kasus Terhadap Putusan Perkara Nomor 02/KPPUI/2013)*. JOM Fakultas Hukum 2 No. 1.
- Diana Fitriana, 2017, *Manajemen Risiko Perbankan dan Dugaan Tindakan Perjanjian Tertutup (Tying Agreement) dalam Kegiatan Kerjasama Bancassurance antara Bank dan Asuransi*. Jurnal De Jure Muhammadiyah Cirebon, Vol.1, No.1.
- Pradipta Braja Negara, 2017, *Tinjauan Yuridis Tying Agreement dalam Penggunaan Gantry Luffing Crane Terhadap Kegiatan Bongkar Muat di Pelabuhan Tanjung Priok (Putusan Nomor 12/KPPU-I/2014)*, Diponegoro Law Journal, 6, No. 2.
- <http://fk.unej.ac.id/rapid-test-untuk-skrining-covid-19-di-indonesia/>
- <https://primayahospital.com/covid-19/apa-itu-rapid-test/>
- <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5ee9174ee8fef/hasil-penelitian-kppu-soal-jasa-rapid-test-dan-advokasi-program-kartu-pra-kerja/>
- <https://kppu.go.id/draft-pedoman-pasal-15-tentang-perjanjian-tertutup/>
- https://www.kppu.go.id/id/wp-content/uploads/2020/04/Siaran-Pers-No.-22_KPPU-PR_IV_2020.pdf
- <https://www.kompas.tv/article/232265/kppu-nilai-ada-dugaan-persaingan-tak-sehat-di-bisnis-pcr>