

BAB I PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Salah satu peranan hukum di negara Indonesia adalah untuk mengatur dan menjaga kegiatan ekonomi di Indonesia agar dapat berjalan tertib dan seimbang. Peraturan perundang-undangan pun berperan sebagai batasan pengawas dan memberikan kepastian hukum bagi seluruh pelaku pelaku kegiatan ekonomi di Indonesia, antara lain melalui pengaturan persaingan usaha dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Selain itu, pembangunan bidang ekonomi pun diorientasikan demi terwujudnya kesejahteraan rakyat. Untuk mencapai tujuan tersebut, maka demokrasi dalam bidang ekonomi memberi kesempatan yang sama bagi setiap pelaku usaha untuk berpartisipasi aktif di dalam proses produksi dan pemasaran barang dan/atau jasa dalam iklim usaha yang sehat, efektif, dan efisien sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar yang wajar.

Di masa transisi ini masih banyak peraturan perundang-undangan yang menjadi sebab timbulnya iklim persaingan usaha yang tidak sehat.¹ Bahkan di

¹ Suhari dan Mohammad Taufik Makarao, *Hukum Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2010, hlm. 8.

beberapa perundang-undangan memberi kesempatan kepada para pelaku usaha untuk berperilaku antipersaingan (*anticompetitive behavior*).²

² Ibid, hlm. 10.

Pada prinsip dunia bisnis, upaya untuk memperoleh keuntungan (*profit*) yang sebesar-besarnya merupakan perilaku yang wajar, sepanjang perilaku itu tidak menimbulkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Oleh karena itu, setiap menjalankan kegiatan usaha harus sesuai dan sejalan dengan Undang-undang No. 5 Tahun 1999, sehingga dapat berperan sebagai instrumen penting dalam mendorong terciptanya iklim usaha yang sehat.

Demikian pula dengan persaingan usaha yang sehat dan wajar tidak akan menimbulkan adanya pemusatan kekuatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu, dengan tetap menghormati berbagai perjanjian-perjanjian internasional yang berhubungan dengan perdagangan internasional seperti kesepakatan World Trade Organization (WTO) yang telah diratifikasi melalui Undang-undang Nomor 7 Tahun 1994 Tentang Pengesahan *Agreement Establishing the World Trade Organization*.³

Selain melalui Undang-undang, untuk mengatasi masalah-masalah yang terjadi dalam persaingan usaha di Indonesia, yaitu ada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). KPPU merupakan salah satu lembaga negara yang dibentuk oleh pemerintah berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 Tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Sebagai sebuah lembaga yang diberi mandat oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, KPPU berperan selaku salah satu lembaga penegak hukum yang

³ Rai Mantili, Hazar Kusmayanti, dan Anita Afriana, *Problematisa Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia Dalam Rangka Menciptakan Kepastian Hukum*, Vol 3, No. 1, 2016, hlm 117, <http://jurnal.unpad.ac.id/pjih/article/view/9339> Diakses Tanggal 10 Mei 2018

memiliki tugas kompleks yakni, otoritas investigasi, pelaksana dan sekaligus lembaga peradilan dalam mengawasi praktik persaingan usaha tidak sehat oleh para pelaku usaha. Hal ini disebabkan karena semakin *massive*-nya aktivitas bisnis dalam berbagai bidang dengan modifikasi strategi untuk memenangkan persaingan antar kompetitor.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) merupakan lembaga independen yang berwenang melakukan pengawasan persaingan usaha dan menjatuhkan sanksi yang terlepas dari pengaruh pemerintah dan pihak lain, kewenangan KPPU sebagai pengawas persaingan usaha dan Monopoli tertuang dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang mana terdapat dalam Pasal 36 UU No 5 Tahun 1999 yang meliputi kegiatan-kegiatan sebagai berikut:

1. Menerima laporan masyarakat dan/atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktik monopoli dan /atau persaingan usaha tidak sehat;
2. Melakukan penelitian dugaan adanya kegiatan usaha dan/atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat;
3. Melakukan penyelidikan dan/atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau menghadirkan pelaku usaha , saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud huruf f, yang tidak bersedia memenuhi panggilan komisi;
4. Meminta keterangan dari instansi pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan/atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang ini;
5. Mendapatkan, meneliti, dan/atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan/atau pemeriksaan;
6. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat;
7. Memberitahukan putusan komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat

8. Menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usah yang melanggar ketentuan Undang-undang ini.⁴

Sejak diberlakukannya Undang-undang No. 5 Tahun 1999, KPPU memiliki sejumlah kewenangan sebagaimana lembaga yudisial lainnya. Kewenangan tersebut meliputi *investigative authority*, *enforcement authority*, dan *litigating authority*.⁵ Secara prinsip, KPPU sesungguhnya merupakan lembaga pengawas pelaksanaan Undang-undang dan KPPU bukan sebagai penegak hukum di bidang pidana seperti Polisi, Jaksa, dan Hakim yang memiliki upaya paksa untuk menghadirkan tersangka dalam persidangan.

Sejatinya kewenangan yang diterima oleh KPPU dinilai sangat berlebihan karena melihat status Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang merupakan lembaga independen yang menjalankan fungsinya secara campuran yaitu fungsi regulasi, fungsi administrasi dan fungsi semi-peradilan sekaligus.⁶ Pemahaman terhadap rumusan Pasal 36 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 yang menyangkut kewenangan sebagai penyidik dan penyelidik yang dilakukan oleh KPPU merupakan wilayah hukum pidana, sehingga kerap dijadikan alasan yang dapat menjadi dasar bagi KPPU dalam mencari atau menemukan kebenaran materiil, yaitu apakah pelaku usaha melakukan pelanggaran terhadap Undang-undang No.5 Tahun 1999 atau tidak, disamping itu KPPU juga berperan dalam mengeluarkan putusan terhadap pelanggaran persaingan usaha dan pelaku dapat mengajukan keberatan terhadap putusan tersebut seperti dalam peradilan

⁴ Lihat Pasal 36 UU Nomor 5 Tahun 1999.

⁵ Abdul Hakim Garuda Nusantara dan Benny K. Harman, *Analisa dan Perbandingan Undang-undang Anti Monopoli*, Jakarta, Elex Media Komputindo, 1999, Hlm. 9.

⁶ Jimly ashidqi, *Pokok-pokok Hhukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Gramedia, Jakrata, 2007, Hlm. 23.

administrasi negara, namun keberatan tersebut tidak diajukan pada KPPU melainkan langsung diajukan pada Pengadilan Negeri setempat.

Tugas dan fungsi lain yang terpenting dari KPPU adalah dalam hal menjatuhkan putusan. Setelah melakukan penyidikan dan penyelidikan sehingga terbukti adanya pelanggaran terhadap UU 5/1999, KPPU akan menjatuhkan putusan yang disertai pemberian sanksi untuk pelanggar. Putusan yang dijatuhkan KPPU bersifat *final and binding*, namun apabila pihak pelanggar merasa keberatan dengan putusan tersebut maka pihak pelanggar dapat mengajukan upaya hukum berupa keberatan sehingga putusan akan dibatalkan di Pengadilan Negeri (PN) atau dilanjutkan oleh yang dikalahkan ke Mahkamah Agung (MA). Proses upaya hukum ini tertuang dalam Pasal 45 Undang-undang No. 5 Tahun 1999.⁷

Pada pelaksanaannya, putusan KPPU dibatalkan oleh PN setelah diajukan upaya hukum keberatan dan pelaku usaha pada akhirnya tidak dikenakan sanksi atas pelanggaran Undang-undang yang telah dilakukan. Putusan KPPU yang dibatalkan dalam proses upaya hukum yang diajukan oleh pihak pelanggar tidak terlepas dari kelemahan-kelemahan yang ada di dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1999 itu sendiri. Terlebih lagi, bagi para pelapor yang dirugikan oleh terlapor sering kali tidak ada kepastian hukum dan perlindungan hukum akibat kerugian yang telah diderita apabila tindakan persaingan usaha yang dianggap tidak sehat tersebut pada akhirnya dinyatakan tidak terbukti. Sisi lain dalam penegakan hukum persaingan usaha pun masih terdapatnya perbedaan cara

⁷ Lihat Pasal 45 UU Nomor 5 Tahun 1999.

pandang atau paradigma dari penegak hukum persaingan usaha di jajaran Pengadilan dan Investigator beserta Komisi di KPPU.

Dengan adanya permasalahan tersebut di atas maka penulis bermaksud ingin meneliti atau menganalisis tentang hal-hal yang ada dalam permasalahan di atas tersebut dengan judul penelitian **“Karakteristik Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Sebagai Lembaga Peradilan”** yang berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

1.2 RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, dapat diangkat beberapa rumusan masalah untuk dijadikan pokok pembahasan dari penelitian ini, yaitu:

1. Apakah lembaga KPPU dapat dikualifikasikan sebagai lembaga peradilan?
2. Apakah upaya hukum keberatan terhadap putusan KPPU pada Pengadilan Negeri tidak bertentangan dengan ketentuan hukum acara perdata?

1.3 TUJUAN

Berdasarkan rumusan permasalahan di atas, maka didapatkan tujuan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui, menganalisa dan memperoleh kejelasan tentang sistem peradilan komisi pengawas persaingan usaha ini dapat dikualifikasikan sebagai peradilan perdata?
2. Untuk mengetahui, menganalisa dan memperoleh kejelasan konsep upaya hukum dalam sistem lembaga komisi pengawas persaingan usaha ini

apakah sudah tepat dan tidak bertentangan dengan ketentuan hukum acara perdata?

1.4 KEGUNAAN

Adapun manfaat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1.4.1. Kegunaan Teoritis

Penelitian ini secara teoritis dapat digunakan sebagai sarana masukan bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya dalam sistem peradilan komisi pengawas persaingan usaha.

1.4.2. Kegunaan Praktis

Secara praktis memberikan manfaat berupa masukan kepada pihak tertentu yang dalam kegiatannya dalam hal pelaksanaan sistem peradilan komisi pengawas persaingan usaha, diharapkan pula dalam penelitian ini bisa menambah motivasi untuk penelitian selanjutnya di bidang yang berkaitan dengan penelitian ini.

1.5 KEASLIAN

No .	Nama dan Universitas	Judul	Rumusan Masalah	Pembahasan
1.	Arif Wahyu Ramadhon, Universitas Islam Negeri Maulana Malik Ibrahim Malang, 2016	Kewenangan KPPU (Komisi Pengawas Persaingan Usaha) Dalam Tinjauan Undang-undang Nomor 49 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman Dan Masalah Mursalah	1. Bagaimana kekuatan yuridis kewenangan KPPU (Komisi Pengawas Persaingan Usaha) ditinjau dari kekuasaan kehakiman? 2. Bagaimana tinjauan	Skripsi ini membahas mengenai bagaimana kewenangan KPPU dalam mengambil keputusan dalam menentukan suatu pihak telah

			<i>masalah mursalah terhadap kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam penyelesaian sengketa persaingan usaha dan monopoli?</i>	melakukan pelanggaran terhadap Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang di tinjau berdasarkan Undang-undang Nomor 49 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman Dan Masalah Mursalah
2.	Fikri Hamadhani, Universitas Indonesia, 2012	Upaya Keberatan dan Pemeriksaan Tambahan Di Dalam Proses Penyelesaian Perkara Persaingan Usaha Menurut UU Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Studi Kasus Putusan Perkara Kartel Minyak Goreng Nomor 3/KPPU/2010/PN.J KT.PST	1. Bagaimanakah upaya hukum keberatan atas putusan KPPU menurut UU Nomor 5 Tahun 1999? 2. Bagaimanakah pemeriksaan tambahan yang dilakukan oleh KPPU dalam tahap keberatan di pengadilan negeri? 3. Bagaimanakah upaya keberatan dan pemeriksaan tambahan dalam kasus nomor 24/KPPU-I/2009 kartel	Skripsi ini membahas tentang bagaimana upaya keberatan atas putusan KPPU dan menganalisis pemeriksaan tambahan olrh KPPU yang telah diatur khusus dalam Perma No. 3 Tahun 2005

			minyak goreng?	
3.	Ungki Miftahul Mutaqin, Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta	Peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Perspektif Hukum Islam.	1. Bagaimanakah peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam mengawasi aktifitas ekonomi perspektif Hukum Islam (<i>positif legality</i>)? 2. Bagaimanakah pandangan Hukum Islam terhadap peran KPPU dalam mengeluarkan keputusan dan memberikan sanksi?	Skripsi ini membahas tentang bagaimana fungsi dan wewenang KPPU dalam Hukum Islam dan UU Nomor 5 Tahun 1999 dan Usaha-usaha apa saja yang yang dapat mengoptimalkan peran KPPU dalam menciptakan kemaslahatan masyarakat.

Hal yang membedakan penelitian di atas dengan penelitian ini adalah, penelitian ini lebih menitikberatkan pada karakteristik lembaga Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) apakah KPPU dapat dikualifikasikan sebagai lembaga peradilan serta apakah upaya hukum keberatan pada putusan KPPU sudah tepat dan tidak bertentangan dengan ketentuan hukum acara perdata.

1.6 METODE PENELITIAN

1.6.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian dalam skripsi ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif atau doktrinal. Menurut Terry Hutchinson sebagaimana dikutip Peter

Mahmud Marzuki mendefinisikan bahwa penelitian hukum doktrinal adalah sebagai berikut :

“doctrinal research: research wich provides a systematic exposition of teh rules governing a prticular legal category, analyses the relationship betwen rules, explan areas of difficulty and, perhaps, predicts future development.”

(pendekatan doktrinal adalah penelitian yang memberikan penjelasan sistematis aturan yang mengatur suatu kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara peraturan menjelaskan daerah kesulitan dan mungkin memprediksi pembangunan masa depan).⁸

Penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktrinal yang juga disebut penelitian perpustakaan atau studi dokumen karena penelitian ini dilakukan atau ditujukan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum lainnya.⁹

1.6.2. Metode Pendekatan

Penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*Statute Approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan cara mengkaji semua Undang-undang dan peraturan yang terkait dengan permasalahan yang akan diteliti, yaitu Karakteristik Peradilan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) di Indonesia. Dalam metode

⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2009, hlm. 32

⁹ Soerjono Soekanto, dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan ke-8, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm.14

pendekatan perundang-undangan perlu memahami hierarki dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.¹⁰

1.6.3. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Penelitian ini menggunakan beberapa bahan hukum untuk membantu mencari jawaban dari permasalahan yang ada. Bahan hukum tersebut terbagi dalam beberapa macam, yaitu:

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.¹¹ Bahan hukum primer terdiri dari:

- a. Undang-undang Dasar 1945
- b. Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPerdata)
- c. Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
- d. Undang-undang Nomor 51 Tahun 2009 Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.
- e. Undang-undang Nomor 49 Tahun 2009 Perubahan Kedua Atas Undang-undang Nomor 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum.

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Opcit*, hlm. 96

¹¹ *Ibid*, hlm. 141

f. Kitab Undang-undang Hukum Perdata.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah semua yang berfungsi memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, dan bahan hukum sekunder berupa semua semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi, seperti buku-buku termasuk skripsi, tesis dan disertasi hukum. Disamping itu juga kamus hukum, jurnal hukum, berita internet dan komentar atas putusan pengadilan.¹²

1.6.4. Metode Analisis Bahan Hukum

Metode analisa yang dilakukan dalam penelitian ini yaitu dalam analisis data penelitian hukum normatif dengan mencari bahan hukum yang diperoleh dianalisis secara deskriptif kualitatif yaitu analisa terhadap data yang tidak bisa dihitung. Bahan hukum yang diperoleh selanjutnya dilakukan pembahasan, pemeriksaan dan pengelompokan ke dalam bagian-bagian tertentu untuk diolah menjadi data informasi yang kemudian dituangkan dalam bentuk uraian dan sistematis guna memperoleh kejelasan penyelesaian lalu ditarik kesimpulan guna menjawab permasalahan penelitian deduktif yaitu dari hal yang bersifat umum menuju hal yang bersifat khusus.¹³

Metode Penafsiran dalam penelitian hukum normatif ada tiga metode. Pertama, penafsiran gramatikal yaitu menurut tata bahasa sesuai dengan yang tertera didalam peraturan perundang-undangan. Kedua, penafsiran historis

¹² Ibid, hlm. 155

¹³ Meuwissen diterjemahkan oleh B. Arief Sidharta, *Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Bandung, PT. Rafika Aditama, 2009, hlm.56-57