

ANALISIS KEDUDUKAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA  
DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA

**Rio Satriawan, Rony Setyawan dan Taufik Dwi Paksi**

Email : [imronsholeh@gmail.com](mailto:imronsholeh@gmail.com)

FH UNS Surakarta

**ABSTRAK**

Penelitian ini bertujuan untuk Untuk mengetahui kedudukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam sistem ketatanegaraan Indonesia dan Untuk mengetahui ada tidaknya tumpang tindih kewenangan antara Komisi Pengawas Persaingan Usaha dengan Lembaga Negara lain yang sudah ada. Jenis penelitian dalam penulisan hukum ini adalah penelitian hukum normatif (*doctrinal research*). Pendekatan yang digunakan penulis dalam penulisan hukum ini adalah pendekatan undang-undang (*statue approach*) dan pendekatan analitis (*analytical approach*). Sedangkan teknik analisis bahan hukum yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah penalaran (logika) deduktif (Peter Mahmud Marzuki, 2006 : 35-47).

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka dapat disimpulkan bahwa pertama, KPPU adalah lembaga non struktural yang independen dan berada di bawah kewenangan eksekutif. KPPU adalah salah satu lembaga yang memiliki kewenangan dalam mengawasi pelaksanaan Undang-Undang Antimonopoli. KPPU dibentuk sebagai suatu lembaga yang secara khusus mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat. Seperti lembaga negara bantu pada umumnya, kedudukan KPPU hanyalah sebagai pelengkap dari lembaga negara utama. Hal ini didasari pada kenyataan bahwa lahirnya KPPU tidak serta-merta meniadakan peran lembaga negara utama dalam mengawasi pelaksanaan UU Antimonopoli. Kesimpulan kedua yaitu Kewenangan KPPU pada dasarnya sudah jelas tertera dalam Pasal 36 UU Antimonopoli, namun dalam menjalankan kewenangan-kewenangan tersebut terdapat batasan-batasan yang tidak dapat dilampaui oleh KPPU.

**Kata kunci:** Kewenangan KPPU, Pelaku Usaha, Lembaga Negara

## PENDAHULUAN

Baron De Montesquieu merumuskan pembagian kekuasaan yang ideal dalam suatu negara yang terkenal dengan teori "*trias politica*". Dalam teori "*trias politica*" idealkan bahwa kekuasaan negara harus dibagi menjadi tiga fungsi, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Fungsi legislatif dikonsepsikan sebagai pembuat kebijakan, fungsi eksekutif adalah pelaksana kebijakan, dan fungsi yudikatif adalah pengawas kebijakan. Pasca reformasi "*trias politica*" dan sistem "*check and balance*" semakin jelas dan tegas diterapkan di Indonesia. Di Indonesia ketiga fungsi lembaga tersebut masing-masing dipegang oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) sebagai legislatif, Presiden sebagai eksekutif, dan Mahkamah Agung (MA) sebagai yudikatif. Ketiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif tersebut sama-sama sederajat dan saling mengontrol satu sama lain dengan prinsip *check and balances* (Jimly Asshiddiqie, 2012: 2).

Dewasa ini masalah-masalah negara yang semakin kompleks menyebabkan banyaknya lembaga-lembaga baru sebagai lembaga penunjang yang dibentuk dalam rangka membantu tugas-tugas ketiga lembaga pokok tersebut. Pembentukan lembaga-lembaga baru ini merupakan suatu bentuk koreksi terhadap tata cara dan sistem kekuasaan sebagai akibat adanya reformasi di Indonesia.

Pembentukan lembaga-lembaga baru ini merupakan suatu bentuk koreksi terhadap tata cara dan sistem kekuasaan sebagai

akibat adanya reformasi di Indonesia. Secara umum lembaga-lembaga baru ini muncul karena adanya tugas-tugas kenegaraan yang semakin kompleks yang memerlukan independensi yang cukup untuk operasionalnya dan adanya upaya *empowerment* terhadap tugas lembaga baru yang lebih spesifik (Lukman Hakim, 2010: 33).

Secara yuridis konstitusional pembentukan lembaga-lembaga baru ini diawali dengan perubahan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945. Empat kali amandemen yang dilakukan terhadap UUD 1945 menyebabkan perubahan yang substansial terhadap sistem ketatanegaraan Indonesia. Hal ini menyebabkan adanya kebutuhan untuk merivisi cabang-cabang kekuasaan yang telah ada sebagai bentuk penyalarsan dengan teori "*trias politica*". Apabila ditinjau dari latar belakang pembentukannya lembaga-lembaga baru ini lahir dari berbagai tekanan yang datang dari dalam maupun luar negeri.

Salah satu dari sekian banyak lembaga-lembaga baru yang dibentuk pasca reformasi adalah Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Pembentukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha juga tidak dapat dilepaskan dari tekanan yang datang dari dalam maupun luar negeri. Masyarakat Indonesia yang sedang merasakan pahitnya dampak konglomerasi perusahaan-perusahaan yang melakukan praktek monopoli di berbagai sektor perekonomian dan pengaruh paham anti monopoli merupakan tekanan dari dalam

dan luar negeri yang melatar belakangi dibentuknya Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Untuk itu Dewan Perwakilan Rakyat yang juga sebagai inisiator pada tanggal 5 Maret 1999 mengesahkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang mana di dalam undang-undang tersebut tertuang jelas aspek-aspek terkait larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, serta terbentuknya Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Menindaklanjuti disahkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 ini, Presiden kemudian mengeluarkan Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawasan Persaingan Usaha.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha dibentuk dengan tujuan untuk mencegah dan menindak adanya praktek monopoli dan untuk menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat kepada para pelaku usaha di Indonesia. Komisi Pengawas Persaingan Usaha adalah suatu lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah serta pihak lain dan bertanggung jawab kepada Presiden seperti yang disebutkan pada pasal 30 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Dalam perjalanannya selama kurang lebih 13 tahun ini Komisi Pengawas Persaingan Usaha mampu menjawab tantangan untuk mengawal penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan mencegah adanya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat di berbagai

sektor perekonomian Indonesia, namun masih ada kendala besar yang dihadapi Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam aspek kelembagaan. Status kelembagaan Komisi Pengawas Persaingan Usaha masih saja dipertanyakan berbagai pihak meskipun sudah 13 tahun berdiri. Tak jarang masalah kelembagaan ini menjadi tembok penghalang yang menghalangi Komisi Pengawas Persaingan usaha untuk berkembang menjadi lembaga negara seutuhnya.

Hal ini adalah akibat tidak adanya pemikiran sistem ketatanegaraan yang menyeluruh ketika para pihak yang terlibat dalam empat kali amandemen UUD 1945 melakukan perubahan dalam tiap-tiap pasal UUD 1945. Perumusan penafsiran yang menyeluruh dan proyeksi kedepan tentang sistem ketatanegaraan Indonesia adalah suatu hal yang penting dalam rangka mewujudkan sistem ketatanegaraan yang sistematis sehingga tidak akan terjadi carut marut sistem ketatanegaraan seperti yang terjadi sekarang ini. Lembaga-lembaga negara baru pasca reformasi seperti Komisi Pengawas Persaingan Usaha dan Komisi-komisi lain yang termasuk dalam lembaga negara penunjang seolah dibiarkan tumbuh secara liar tanpa diketahui bagaimana status kelembagaannya bahkan sering terjadi tumpang tindih kewenangan antara lembaga negara yang sudah ada sebelumnya dengan lembaga-lembaga negara baru pasca reformasi yang sering kali hal ini justru menjadi penghalang lembaga-lembaga baru tersebut untuk melaksanakan tugas dan kewenangannya.

Berdasarkan uraian tersebut, maka penulis meneliti dan membuat penulisan

hukum yang berjudul “**ANALISIS KEDUDUKAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA DALAM SISTEM KETATANEGARAAN INDONESIA**”

### **METODE PENELITIAN**

Jenis penelitian dalam penulisan hukum ini adalah penelitian hukum normatif (*doctrinal research*). Pendekatan yang digunakan penulis dalam penulisan hukum ini adalah pendekatan undang-undang (*statue approach*) dan pendekatan analitis (*analytical approach*). Sedangkan teknik analisis bahan hukum yang digunakan penulis dalam penelitian ini adalah penalaran (logika) deduktif, yaitu hal-hal yang dirumuskan secara umum kemudian menarik kesimpulan sesuai dengan kasus faktual yang sedang diteliti (Peter Mahmud Marzuki, 2006 : 35-47).

### **PEMBAHASAN**

#### **1. Kedudukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha**

Dalam melaksanakan fungsinya sebagai lembaga yang mengawasi pelaksanaan UU Antimonopoli, KPPU memiliki tugas-tugas dan dibarengi pula dengan kewenangan-kewenangan untuk melaksanakan tugasnya tersebut. Penguraian tugas yang bersifat agak umum tersebut kemudian digolongkan dalam Pasal 35 menjadi tujuh bidang tugas. Tugas Komisi tersebut dalam Pasal 5 Kepres No 75 Tahun 1999 meliputi :

a. Melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat

mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 16.

- b. Melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 24.
- c. Melakukan penilaian terhadap ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal 28.
- d. Mengambil tindakan sesuai dengan wewenang Komisi sebagaimana diatur dalam Pasal 36.
- e. Memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
- f. Menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan undang-undang ini.
- g. Memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja Komisi kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Jika merujuk pada teori fungsi negara yang dikemukakan oleh Montesquieu, maka kita dapat mengelompokkan kewenangan-kewenangan KPPU tersebut ke dalam tiga kewenangan utama, yaitu

kewenangan sebagai regulator (legislatif), kewenangan sebagai pelaksana undang-undang (eksekutif) dan kewenangan memutus perkara administratif. Dalam menjalankan tugasnya tersebut, KPPU tidak dapat melaksanakan tugas dan kewenangannya secara utuh seperti yang dimiliki oleh lembaga negara utama.

Sebagai regulator, KPPU memang diberikan tugas untuk membuat penafsiran atas UU Antimonopoli, dan juga membuat pedoman, namun penafsiran dan pedoman yang dibuat oleh KPPU tidak boleh menyimpang dari Undang-Undang ataupun Peraturan Presiden yang berada di atasnya. Selain itu pedoman yang dibuat oleh KPPU untuk menafsirkan UU Antimonopoli dilakukan dibawah pengawasan pengadilan. Persoalan selanjutnya adalah, apakah pedoman yang dibuat oleh KPPU dalam Peraturan Komisinya merupakan peraturan perundang-undangan?

Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 12 Tahun 2011) telah mengatur hierarki peraturan perundang-undangan dan memasukkan peraturan komisi sebagai peraturan perundang-undangan lain. Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 menjelaskan bahwa, Peraturan Perundang-undangan seperti Peraturan Komisi diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Jika Pasal 8 ayat (2) meminta adanya perintah dari Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi agar peraturan yang dibuat oleh suatu komisi memiliki kekuatan hukum yang mengikat, maka sebenarnya ada pasal yang secara tegas meminta KPPU mengatur lebih lanjut apa yang telah diatur dalam UU Antimonopoli. Pasal yang secara jelas meminta KPPU untuk mengatur lebih lanjut apa yang telah diatur dalam UU Antimonopoli terdapat dalam Pasal 38 ayat (4). Dalam ayat tersebut secara terbatas meminta KPPU untuk mengatur tata cara penyampaian laporan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) Pasal 38 UU Antimonopoli.

KPPU sendiri merasa memiliki kewenangan regulasi tersebut. Hal tersebut didasari pada ketentuan Pasal 35 huruf f. Keberadaan pedoman yang diatur dalam Peraturan Komisi dijadikan sebagai acuan untuk melakukan penegakan hukum persaingan dalam hal adanya ketidak sepahaman apakah suatu tindakan melanggar Pasal-pasal dalam UU Antimonopoli maka hal tersebut dikembalikan kepada pedoman yang dibuat oleh KPPU.

Dalam beberapa putusannya KPPU memasukkan apa yang diatur dalam pedoman untuk menilai apakah suatu tindakan pelaku usaha melanggar Pasal-pasal dalam UU Antimonopoli. Dalam draft awal Rancangan Undang-undang Antimonopoli (RUU Antimonopoli) yang disampaikan oleh DPR, sebenarnya tidak terdapat tugas untuk membuat pedoman dan/atau publikasi. Pada

awalnya hanya ada empat tugas yang akan diberikan oleh DPR kepada KPPU yaitu melakukan penilaian terhadap perilaku usaha, Mengambil tindakan-tindakan apabila menurut penilaiannya terdapat pelanggaran ketentuan perundang-undangan, Memberikan saran pertimbangan kepada Pemerintah dalam rangka penentuan kebijakan anti persaingan, Memberikan laporan secara berkala kepada Pemerintah dan kepada Presiden dan kepada Dewan atas hasil kerjanya. Hal tersebut diatur dalam Pasal 35 draft RUU Antimonopoli. Pasal tersebut dilengkapi penjelasan sebagai berikut “Tugas yang dimiliki oleh Komisi dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang ini dapat dikualifikasikan sebagai tugas di bidang administrasi, legislasi dan kuasi yudisial.” (Draf awal RUU Antimonopoli inisiatif DPR dalam Risalah Rapat Pembahasan RUU Antimonopoli, hal. 43).

Dalam pembahasan mengenai pengaturan lebih lanjut mengenai penggabungan atau peleburan yang dilarang, disepakati bahwa untuk pengaturan lebih lanjut dilakukan dengan menggunakan peraturan perundang-undangan yang berlaku (dalam hal ini PP). Ada beberapa pendapat, seperti dari Pemerintah dan Fraksi Karya Pembangunan (FKP), yang menyatakan bahwa memang sebaiknya hal tersebut diatur oleh PP dan tidak sepenuhnya atau diserahkan kepada Komisi Usaha untuk menghindari hal-hal yang mungkin bisa memberikan kewenangan yang terlalu

jauh atau terlalu luas kepada Komisi (Risalah Rapat Pembahasan RUU Antimonopoli, hal 1312-1313). Pembentuk undang-undang sudah mengantisipasi adanya potensi kewenangan yang terlalu besar dalam tubuh Komisi, sehingga untuk mencegah hal tersebut terjadi, maka pembentuk undang-undang tidak memasukkan kewenangan untuk mengatur lebih jauh apa yang telah diatur dalam undang-undang kepada Komisi.

Jimly Asshiddiqie menilai bahwa dalam teori perundang-undangan, pedoman semacam itu hanya disebut sebagai “*beleids-regel*” atau “*policy rules*” yang meskipun isinya dapat saja bersifat mengatur tetapi tidak dapat disebut sebagai peraturan dalam pengertian hukum, konsekuensinya adalah pedoman yang disusun oleh KPPU tersebut tentu saja tidak boleh berisi norma-norma hukum baru, melainkan hanya berupa pedoman kerja yang bersifat mengatur hal-hal teknis dan administratif (Kurnia Toha, 2010: 44-45).

Jika dibandingkan dengan lembaga serupa di Amerika dan Jepang, maka kewenangan yang dimiliki oleh KPPU tidaklah jauh berbeda dengan yang dimiliki oleh dua lembaga lainnya. Terlebih dengan FTC, dimana UU Antimonopoli sendiri disinyalir sebagai salin tempel dari UU Antimonopoli Amerika. Hal utama yang membedakan antara kewenangan yang dimiliki oleh KPPU dengan yang dimiliki oleh FTC adalah ruang lingkup kewenangannya. Jika KPPU hanya berwenang untuk

menegakkan hukum persaingan usaha, lain halnya dengan FTC. FTC juga berwenang sebagai lembaga yang melindungi hak-hak konsumen. Hal lainnya adalah di Amerika, untuk pelanggaran dengan ancaman pidana, maka hal tersebut secara jelas menjadi ranah dari Antitrust Division Departement of Justice. Yang mana hal tersebut tidak kita temukan dalam UU Antimonopoli sehingga, masih terjadi kerancuan apakah pedoman yang dibuat oleh KPPU dapat disusun oleh KPPU dengan menambah atau mengurangi substansi pengaturan dalam Pasal-pasal di UU Antimonopoli dan berakibat memiliki daya ikat secara hukum.

Berbeda dengan JFTC di Jepang, maka perbedaan paling utama adalah JFTC memiliki tiga wewenang sekaligus. Menurut Anggara Stefano (1999: 165) Wewenang tersebut adalah:

- a. Wewenang administratif (*administrative power*).
- b. Wewenang untuk mengeluarkan peraturan (*quasi-legislatif power*).
- c. Wewenang melakukan penyelidikan dan penyidikan, serta wewenang untuk menjatuhkan sanksi (*quasi-judicial power*).

Di samping itu, berbeda dengan KPPU, JFTC mempunyai wewenang untuk masuk ke tempat-tempat bisnis pelaku usaha dan tempat-tempat lain yang relevan untuk menggeladahkan dokumen-dokumen bisnis dan lain sebagainya. Bahkan, dalam penyelidikan adanya kartel, JFTC dapat melakukan *on-the-spot investigation*, yakni penyelidikan secara mendadak di tempat-tempat

pelaku usaha dan dapat memaksa pelaku usaha untuk menyerahkan dokumen-dokumen yang relevan. Barang siapa menolak untuk dilakukan penyelidikan semacam ini dapat dikenai hukuman penjara maksimal 6 bulan atau denda maksimal 200.000 yen (Andi Fahmi Lubis, 2009: 320).

KPPU memang diberikan kewenangan untuk membentuk suatu pedoman, namun pedoman tersebut tidaklah dapat diartikan sebagai suatu peraturan perundang-undangan yang dapat mengatur mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan. Saat ini memang ada Peraturan Komisi yang mengatur atau menafsirkan secara meluas apa yang telah diatur dalam UU Antimonopoli, hal tersebut tidaklah tepat karena seharusnya hal tersebut diatur lebih lanjut dalam suatu peraturan perundang-undangan seperti peraturan pemerintah. Jika KPPU merasa suatu ketentuan telah diatur dalam UU Antimonopoli belum sepenuhnya sempurna, maka seharusnya KPPU tidak berusaha menyempurnakan ketentuan tersebut dengan membuat suatu Peraturan Komisi, tetapi KPPU dapat, bahkan wajib untuk memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat (Pasal 35 huruf e Undang-Undang No 12 Tahun 2011).

Dalam melaksanakan fungsi administrasi dan sebagai penegak hukum persaingan, maka KPPU berwenang untuk menerima laporan dari masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang

dugaan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. KPPU juga berwenang untuk melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Dari laporan yang diberikan oleh masyarakat dan penelitian yang dilakukan sendiri oleh KPPU maka KPPU melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat tersebut. Hasil penyelidikan tersebut kemudian disimpulkan apakah ada atau tidak adanya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Dalam proses penyelidikannya, KPPU dapat memanggil pelaku usaha, memanggil dan menghadirkan saksi, ahli, dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap ketentuan hukum persaingan. Panggilan yang dilakukan KPPU terhadap pihak-pihak yang terkait memang tidak memiliki daya paksa, sehingga para pihak tersebut dapat tidak hadir atau menolak untuk hadir atas panggilan yang dilakukan oleh KPPU. Untuk menghindari adanya pihak-pihak yang tidak memenuhi panggilan KPPU, maka KPPU dapat meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, ahli, atau setiap orang yang tidak bersedia memenuhi panggilan KPPU. Selain itu pula, KPPU dapat meminta keterangan dari instansi Pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar

ketentuan Undang-undang ini. Selain itu untuk menguatkan hasil penyelidikan dan pemeriksaannya, maka KPPU berwenang untuk mendapatkan, meneliti, dan atau menilai surat, dokumen atau alat bukti lain, namun kewenangan tersebut tidak dibarengi dengan kewenangan untuk melakukan upaya paksa dalam memperoleh data-data atau bukti-bukti yang dapat menguatkan proses penyelidikannya.

Terkait dengan hal eksekusi putusan, Berdasarkan pada Pasal 46 ayat (2) UU Antimonopoli, maka Putusan Komisi yang tidak terdapat keberatan yang diajukan oleh para pihak terlebih dahulu dimintakan penetapan eksekusi kepada Pengadilan Negeri. Selain itu, jika dicermati, maka KPPU sebenarnya tidak dapat memanggil secara paksa para pihak yang dinilai memiliki kepentingan dalam suatu kegiatan usaha yang diduga dilakukan dengan praktik monopoli ataupun persaingan usaha tidak sehat, sehingga KPPU harus meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan para pihak tersebut, baik itu para pihak yang terlibat secara langsung ataupun saksi dan saksi ahli karena KPPU tidak dibawah lembaga yudikatif.

Dalam hal memutus perkara persaingan usaha, Putusan tersebut hanya terbatas pada penjatuhan sanksi berupa tindakan administratif. Tindakan administratif tersebut pun hanya dapat berupa penetapan pembatalan perjanjian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 13, Pasal 15, dan Pasal 16, dan atau Perintah kepada

pelaku usaha untuk menghentikan integrasi vertikal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 dan atau Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktek monopoli dan atau menyebabkan persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat, dan atau Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan penyalahgunaan posisi dominan, dan atau Penetapan pembatalan atas penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28, dan atau Penetapan pembayaran ganti rugi, dan atau Pengenaan denda serendah-rendahnya Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah).

Dari ketentuan pasal tersebut jelas terlihat bahwa kewenangan Majelis Komisi dalam menjatuhkan sanksi sangatlah terbatas. Pertama, sanksi tersebut hanyalah merupakan sanksi administratif. Dan kedua, sanksi administratif tersebut terbatas pada apa yang tercantum pada Pasal 47 ayat (2) UU Antimonopoli. Maka selain sanksi yang diatur dalam Pasal tersebut, Majelis Komisi tidak dapat menjatuhkan sanksi lain bagi pelaku usaha.

Dengan kewenangan untuk memutus perkara dan menjatuhkan sanksi kepada pelanggar UU Antimonopoli, maka kewenangan menafsirkan undang-undang memang dimiliki oleh Majelis Komisi. Penafsiran tersebut terbatas hanya pada pasal-pasal

yang memang pengaturannya tidak begitu jelas, namun untuk pasal-pasal yang sudah jelas, maka Majelis Komisi tidak perlu menafsirkan yang berbeda.

## **2. Tumpang tindih kewenangan antara Komisi Pengawas Persaingan Usaha dengan Lembaga Negera lain yang sudah ada**

Tugas dan Kewenangan KPPU menurut Keppres nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha, dapat digolongkan tugas dan kewenangnya meliputi regulator/Legislatif, Eksekutif, dan Memutus perkara administratif. Secara tegas Montesquieu memisahkan tiga cabang kekuasaan yang ada untuk menghindari adanya kesewenang-wenangan. Walaupun banyak anggapan yang menyatakan bahwa teori tersebut tidak pernah sepenuhnya dijalankan dan bahkan sudah tidak lagi relevan, namun kenyataannya adalah, bahwa di setiap negara pasti ada lembaga-lembaga yang diakui sebagai lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dan dibelahan negara manapun tidak ada negara yang memberikan kewenangan kepada hakimnya untuk membuat tuntutan atau gugatan atau sebaliknya jaksa diberikan kewenangan untuk memutus namun pada praktiknya pencampuran kewenangan cabang-cabang kekuasaan dalam satu lembaga memang kerap dilakukan di beberapa negara. Di negara yang menganut sistem parlementer, terdapat percampuran antara fungsi legislatif dan eksekutif (Jimly Ashiddiqie, 2006: 45).

Perkembangan sekarang ini, teori Montesquieu masih relevan sebagai acuan dalam pembahasan pencampuran kewenangan yang dimiliki KPPU ini. Selain itu, teori Montesquieu ini adalah teori awal dan paling banyak menjadi rujukan "teori fungsi dan organ negara" (Nurtjahjo, 2010: 277). Montesquieu dalam Fatmawati (2009: 16) menyatakan :

*"When the legislatives and executives power are united in the same person, or in the same body of magistrates, there can be no liberty; because apprehensions may arise, lest the same monarch or senate should enact tyrannical laws, to execute them in tyrannical manner. Again, there is no liberty, if the judiciary power be not separated from the legislatives and executives. Where it joined the legislatives, the life and the liberty of the subject would be exposed to arbitrary control; for the judge would be then the legislator. Were it joined to the executives power, the judge might behave with violence and oppression."*

Dari pernyataannya tersebut jelas bahwa ia menghendaki adanya pemisahan yang jelas dan tegas antara yudikatif dengan eksekutif serta yudikatif dengan legislatif. Kita tidak dapat membaca pernyataan Montesquieu hanya sepotong saja, karena dalam pernyataan yang lain dalam buku yang sama ia menyatakan bahwa pengadilan yang dimaksud adalah pengadilan pidana dan perdata saja. Montesquieu menyatakan bahwa "... *By the third, he punishes criminals, or determines the*

*disputes that arise between individuals. The latter we shall call the judiciary power..."* (Fatmawati, 2009: 18). Dari pernyataannya tersebut, jelas bahwa kekuasaan yudisial yang dimaksudkan oleh Montesquieu adalah kekuasaan yang berwenang untuk menghukum para penjahat atau para kiriminil dan memutuskan perselisihan yang timbul di antara orang perseorangan. Montesquieu tidak memasukkan pengadilan administrasi, seperti KPPU di dalam cabang kekuasaan yudikatif yang ia maksud. Hal ini disebabkan karena pada waktu itu memang belum ada pengadilan yang sifat putusannya hanyalah putusan administratif.

Melihat teori dan fakta-fakta yang telah dipaparkan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa sebenarnya tidak ada pencampuran kewenangan yang diberikan kepada KPPU. Hal tersebut didasari bahwa KPPU tidak memiliki kewenangan regulasi untuk mengeluarkan suatu peraturan yang dapat disebut sebagai peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011. Pedoman yang dikeluarkan oleh KPPU hanyalah dapat mengatur mengenai hal-hal teknis dalam pelaksanaan UU Antimonopoli. Kewenangan untuk memutus perkara persaingan dan menjatuhkan sanksi administratif tidak dapat dikatakan sebagai pelaksanaan kewenangan yudikatif. Montesquieu tidak pernah memasukkan pengadilan administratif kedalam pengertian kewenangan yudikatif yang ia buat. Kewenangan yudikatif Montesquieu hanya terbatas

pada peradilan pidana dan perdata, selain itu fakta bahwa dalam praktiknya di Prancis Pengadilan Administrasi tidak berada dibawah Mahkamah Agung semakin memperkuat argumen bahwa kewenangan untuk memutus perkara persaingan dan menjatuhkan sanksi administratif tidak dapat serta-merta dikatakan sebagai pelaksanaan kewenangan yudikatif. Walaupun kewenangan yang diberikan kepada KPPU dalam melaksanakan fungsinya terkesan sangat besar namun, jika dilihat dari sudut akademis besarnya kewenangan tersebut tidak menjadi suatu tumpang tindih kewenangan.

Tujuan awal pembentukkan KPPU adalah untuk mengawasi pelaksanaan UU Antimonopoli. Untuk mempermudah kinerjanya, maka KPPU ditugasi untuk menyusun pedoman dan publikasi yang berkaitan dengan UU Antimonopoli. Permasalahan mulai timbul ketika ada pedoman yang disusun oleh KPPU memiliki penafsiran yang meluas. Hal tersebut berakibat pada, adanya pelaku usaha yang terjerat pada beberapa pasal UU Antimonopoli yang telah disusun pedomannya oleh KPPU. Atau dengan kata lain mereka terjerat suatu pasal bukan karena Pasal tersebut melarang apa yang mereka lakukan, tetapi karena Pedoman yang disusun KPPU membuat penafsiran yang meluas terhadap pasal tersebut sehingga apa yang mereka lakukan digolongkan dalam Pasal tersebut.

Jika kita melihat Pasal 47, maka jelas bahwa KPPU hanya dapat menjatuhkan sanksi administratif.

Adapun sanksi administratif yang dapat dijatuhkan dapat berupa Penetapan pembatalan perjanjian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 13; Pasal 15; dan Pasal 16 dan atau Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan integrasi vertikal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14; dan atau Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktek monopoli dan atau menyebabkan persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat; dan atau Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan penyalahgunaan posisi dominan; dan atau Penetapan pembatalan atas penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28; dan atau Penetapan pembayaran ganti rugi; dan atau Pengenaan denda serendah-rendahnya Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah).

## KESIMPULAN

1. Kewenangan eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang secara eksklusif dimiliki oleh beberapa lembaga saja tetap berlaku dalam pengawasan kegiatan usaha. Dari fakta-fakta yang ada jelas bahwa, keberadaan KPPU sebagai lembaga negara bantu tidaklah meniadakan peran lembaga negara utama dalam mengawasi pelaksanaan UU Antimonopoli, justru KPPU dibentuk untuk membantu kinerja lembaga

negara utama yang tidak hanya mengurus soal persaingan usaha semata. Selain itu, keberadaan KPPU hanyalah sebagai bagian tidak terpisahkan dari cabang kekuasaan eksekutif, walaupun KPPU juga memiliki kewenangan quasi yudikatif, namun kewenangan tersebut tidak lantas membuat KPPU memiliki kewenangan yang melebihi kewenangan lembaga yudikatif lainnya. Kewenangan KPPU untuk memutus dan memberikan sanksi terbatas pada sanksi administratif dan denda. Kewenangan pemberian sanksi administratif juga tidak dapat serta merta dikatakan sebagai kewenangan yudikatif. KPPU merupakan lembaga negara *ad hoc* yang mana keberadaannya bersifat sementara sepanjang lembaga-lembaga yang bertugas untuk mengawasi pelaksanaan UU Antimonopoli belum mampu melaksanakan tugas dengan baik.

2. Dalam menjalankan kewenangan terkait dengan regulasi, pada dasarnya KPPU hanya memiliki tugas untuk membuat pedoman serta publikasi terkait dengan hukum persaingan. Hal ini tidak dapat dijadikan legitimasi bahwa KPPU memiliki kewenangan regulatif. Pedoman yang dikeluarkan dalam bentuk Peraturan Komisi tidak memiliki daya ikat sebagai suatu peraturan perundang-undangan, sehingga KPPU tidak dapat memasukkan Peraturan Komisi yang dibuatnya sebagai dasar hukum untuk menghukum pelaku usaha. Dalam hal memutus dan menjatuhkan sanksi, KPPU hanya berwenang menjatuhkan sanksi administratif yang telah diatur dalam Pasal 47 ayat (1),

untuk hal-hal yang menyangkut dengan pidana, maka KPPU harus menyerahkan perkara tersebut kepada lembaga yang berwenang yaitu Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan Negeri. Selain itu putusan KPPU pun tidak memiliki kekuatan eksekutorial, sehingga untuk dapat memiliki kekuatan eksekutorial KPPU harus memintakan penetapan kepada Pengadilan Negeri.

## DAFTAR PUSTAKA

- Andi Fahmi Lubis, et al. 2009. *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*. Jakarta : Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH.
- Jimly Assidique. 2006. *Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MK RI.
- \_\_\_\_\_. 2012. *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Pasca Reformasi*. Jakarta : PT Bhuana Ilmu Populer.
- Lukman Hakim. 2010. *Kedudukan Hukum Komisi Negara Di Indonesia*. Malang : PPS UB, Puskasi Universitas Widyagama Malang dan Setara Press.
- Peter Mahmud Marzuki. 2006. *Penelitian Hukum*. Jakarta : Kencana.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan Dan Pengembangan Bahasa Departemen Pendidikan Dan Kebudayaan. 1994. *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (cet. ke-3). Jakarta : Balai Pustaka.

Undang-Undang Dasar Negara Republik  
Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999  
tentang Larangan Praktek Monopoli  
Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Keputusan Presiden Republik Indonesia  
Nomor 75 Tahun 1999 tentang  
Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Fatmawati. 2009. "Struktur dan Fungsi  
Legislasi Parlemen Dengan Sistem  
Multikameral: Studi Perbandingan  
Antara Indonesia dengan Berbagai  
Negara". Disertasi program doktoral  
pada Fakultas Hukum Universitas  
Indonesia, Depok.

Kurnia Toha. 2010 "Tinjauan Kritis  
Terhadap Kualitas Substansi (Aspek

Material dan Formil) dari Undang-  
Undang No. 5 Tahun 1999", makalah  
disampaikan dalam seminar "10  
Tahun Penegakan Hukum Persaingan  
Usaha dan Wacana Judicial Review  
Undang-Undang No. 5 Tahun 1999  
tentang Larangan Praktek Monopoli  
dan Persaingan Usaha Tidak Sehat",  
Jakarta 8 Desember 2010.

Stefino Anggara. 1999. "Komisi Pengawas  
Persaingan Usaha dan Peradilan  
Khusus". Jurnal Persaingan Usaha. Edisi  
1 Tahun 1999.

Draf awal RUU Antimonopoli inisiatif DPR  
dalam Risalah Rapat Pembahasan  
RUU Antimonopoli, hal. 43

Risalah Rapat Pembahasan RUU  
Antimonopoli, hal 1312-1313.