

Kepastian Hukum Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha

Gloria Damaiyanti Sidauruk
Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta Indonesia
Jln. Cik Di Tiro No. 1 Yogyakarta Indonesia
adv.gloriasidauruk@gmail.com

Abstract

This study aims to determine the juridical obstacles related to the implementation of the Decisions of the Business Competition Supervisory Commission (KPPU) in the context of realizing legal certainty and how the role of KPPU should be in implementing its decisions to realize legal certainty in law enforcement of business competition in Indonesia. This is a normative juridical research with statutory, conceptual and comparative approaches. The result of the research is first, that the juridical obstacle to the implementation of the KPPU decision in enforcing the law on business competition is Law no. 5 of 1999 on the Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition has not clearly regulated the KPPU institutions, the KPPU decision is filed for legal action, the cancellation of the KPPU's decision, submission of the KPPU decision to investigators, and KPPU does not have the authority to execute. This weakness causes the KPPU decision to not reflect and realize full legal certainty. Second, the role that KPPU should have is having the authority to investigate, search, and confiscate in conducting examinations of business competition cases. In addition, it is necessary to establish a Special Court for Business Competition, as well as to cooperate with judicial institutions, law enforcement agencies and government agencies to strengthen law enforcement carried out by KPPU in order to create legal certainty through KPPU decisions.

Key Words: Business competition; business competition supervisory commission; legal certainty

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui hambatan yuridis terkait pelaksanaan Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam rangka mewujudkan kepastian hukum dan bagaimana seharusnya peranan KPPU dalam pelaksanaan putusannya untuk mewujudkan kepastian hukum dalam penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan perbandingan. Hasil penelitian menyimpulkan, *pertama*, bahwa hambatan yuridis pada pelaksanaan putusan KPPU dalam penegakan hukum persaingan usaha yaitu Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat belum mengatur kelembagaan KPPU dengan jelas, putusan KPPU diajukan upaya hukum, pembatalan putusan KPPU, penyerahan putusan KPPU kepada penyidik, serta KPPU tidak memiliki kewenangan eksekusi. Kelemahan tersebut menyebabkan putusan KPPU belum mencerminkan dan mewujudkan kepastian hukum secara penuh. *Kedua*, peranan yang seharusnya dimiliki KPPU yakni memiliki kewenangan penyidikan, penggeledahan, dan penyitaan dalam melakukan pemeriksaan perkara persaingan usaha. Selain itu, perlu dibentuknya Pengadilan Khusus Bidang Persaingan Usaha, serta melakukan kerja sama dengan lembaga peradilan, lembaga penegak hukum dan instansi pemerintah untuk memperkuat penegakan hukum yang dilakukan KPPU agar tercipta kepastian hukum melalui putusan KPPU.

Kata-katra Kunci: Kepastian hukum; komisi pengawas persaingan usaha; persaingan usaha

Pendahuluan

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yaitu lembaga negara yang independen terlepas dari pengaruh pemerintah dan pihak lainnya sesuai Pasal 34 ayat (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. KPPU dibentuk dengan maksud agar implementasi undang-undang tersebut serta peraturan pelaksanaannya dapat berjalan efektif sesuai asas dan tujuannya serta dapat menghadirkan kepastian hukum.¹ Tugas dan kewenangan KPPU diatur dalam Pasal 35 dan Pasal 36 UU No. 5 Tahun 1999 dimana KPPU memiliki kewenangan yang cukup luas, yaitu tidak hanya mengawasi dan melakukan penilaian terhadap Pelaku Usaha, namun KPPU juga berwenang melakukan pemeriksaan,² dengan disertai alat-alat bukti pemeriksaan yang memadai.³

KPPU memiliki sebuah keputusan dalam jangka waktu yang ditentukan, yang kemudian disebut dengan Keputusan Komisi (Putusan KPPU), sebagai bentuk pengawasan dan perlindungan terhadap hukum persaingan usaha.⁴ Sepanjang perjalanannya, KPPU telah banyak mengeluarkan putusan-putusan penting yang strategis bagi persaingan sehat dan anti monopoli di Indonesia. Akan tetapi, banyak hambatan yang muncul ketika KPPU melaksanakan kewenangannya, menjatuhkan dan menetapkan putusan serta pelaksanaan terhadap putusan KPPU tersebut, tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya karena justru terganjal oleh aturan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Putusan KPPU sebagai produk hukum persaingan usaha dan bentuk perwujudan kepastian hukum justru memiliki hambatan yuridis dari undang-undang yang melahirkannya. Putusan KPPU tersebut dapat diajukan upaya hukum keberatan dan kasasi.⁵ Pengajuan Keberatan mengartikan terjadi pemeriksaan kembali atas putusan dan berkas perkara KPPU dimana status hukum KPPU berubah menjadi Termohon yang justru berperkara atas putusannya sendiri, pengaturan ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum karena KPPU justru menjadi pihak yang berperkara dan harus mempertahankan putusannya sendiri di depan pengadilan agar dikuatkan putusan tersebut bukan dibatalkan.

Faktanya, ketika diajukan upaya hukum putusan KPPU terdapat putusan KPPU yang dibatalkan Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung sehingga Pelaku Usaha pada akhirnya tidak dikenakan sanksi atas pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999. Terlebih lagi, bagi pihak pelapor yang dirugikan oleh Terlapor sering

¹ Pengaturan asas dan tujuan terdapat dalam Pasal 2 dan 3 UU No. 5 Tahun 1991.

² Pasal 39 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

³ Pasal 42 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

⁴ KPPU RI, *Jurnal Persaingan Usaha* KPPU Edisi 7, Cetakan Pertama, KPPU RI, Jakarta, 2012, hlm. 5.

⁵ Pasal 44 ayat (2) dan Pasal 45 UU No. 5 Tahun 1999 jo Pasal 68 PERKOM No. 1 Tahun 2019.

kali tidak ada kepastian hukum dan perlindungan hukum akibat kerugian yang telah diderita apabila pelanggaran pada akhirnya dinyatakan tidak terbukti.⁶

Beberapa perkara persaingan usaha Putusan KPPU yang dibatalkan Pengadilan Negeri maupun Mahkamah Agung diantaranya yaitu, PN Jakarta Pusat membatalkan Putusan KPPU terkait monopoli kerja sama penjualan produk asuransi jiwa bagi debitur kredit pemilikan rumah (KPR) antara PT Bank BRI Tbk, PT Asuransi Jiwa BRIngin Jiwa Sejahtera, dan PT Heksa Eka Life Insurance tertanggal 11 November 2014 (diputus tidak melanggar Pasal 15 ayat (2) dan Pasal 19 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999),⁷ PN Jakarta Barat membatalkan Putusan KPPU No. 02/KPPU-I/2016 terkait dengan pengaturan produksi bibit ayam pedaging (Broiler) dan membebaskan 12 perusahaan dari denda administrasi mencapai Rp. 119.670.000.000,00 (diputus tidak melanggar Pasal 11 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999),⁸ PN Jakarta Selatan membatalkan Putusan KPPU dan oleh MA perkara COSL & Husky dalam Putusan No. 952 K/Pdt.Sus-KPPU/2017 MA menyatakan menolak permohonan kasasi yang diajukan KPPU tertanggal 19 Oktober 2017 (diputus tidak melanggar Pasal 22 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999),⁹ PN Jakarta Barat membatalkan Putusan KPPU terkait Monopoli PT Perusahaan Gas Negara Tbk. tertanggal 14 November 2017 (diputus tidak melanggar Pasal 19 UU No. 5 Tahun 1999)¹⁰.

Putusan KPPU dapat menjadi bukti permulaan yang cukup bagi penyidik untuk melakukan penyidikan sehingga perkara masuk dalam ranah hukum pidana. Selain itu, terkait pelaksanaan putusan KPPU, KPPU tidak memiliki kewenangan untuk melakukan eksekusi terhadap putusannya sendiri sebagaimana diatur dalam Pasal 46 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dan Pasal 5 KEPRES RI No. 75 Tahun 1999. Artinya, putusan KPPU yang telah memiliki kekuatan hukum (*inkracht*) tetap harus dimintakan penetapan eksekusi kepada Pengadilan Negeri.¹¹ Dibuktikan dengan data per 18 Februari 2016 menunjukkan Terlapor yang belum melaksanakan Putusan KPPU ada 53 yang artinya putusan

⁶ Rai Mantili, Hazar Kusmayanti dan Anita Afriana, "Problematika penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia dalam rangka menciptakan kepastian hukum", dalam <http://jurnal.unpad.ac.id/pjih/article/view/9339>, akses 4 April 2020.

⁷<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt553a1cb1c3942/terkait-asuransi-kpr--pengadilan-batalan-putusan-kppu>, Terkait Asuransi KRP, Pengadilan Batalkan Putusan KPPU, diakses tanggal 28 Agustus 2018.

⁸<https://www.pataka.or.id/2017/11/30/pengadilan-batalan-putusan-kppu-soal-kartel-ayam/>, "PATAKA, Pengadilan Batalkan Putusan KPPU Soal Kartel Ayam", diakses 28 Agustus 2018.

⁹<http://kalimantan.bisnis.com/read/20180103/440/722760/pembatalan-putusan-kppu-ma-kuatkan-kemenangan-cosl-husky->, "Pembatalan Putusan Kppu ; MA kuatkan Kemenangan CISL& Husky", akses 28 Agustus 2018.

¹⁰<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a72ceff68363/pn-jakbar-batalan-putusan-kppu-soal-monopoli-pgn>, "PN Jakbar batalkan Putusan KPPU soal Monopoli PGN", Akses 28 Agustus 2018.

¹¹ Pasal 46 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1999

KPPU berkekuatan hukum tetap namun belum terlaksana eksekusi putusannya oleh para Pelaku Usaha sampai pada Februari 2016.¹²

Rumusan Masalah

Penelitian ini meneliti dua rumusan masalah, *pertama*, bagaimana hambatan yuridis terkait pelaksanaan Putusan KPPU dalam rangka mewujudkan kepastian hukum? *Kedua*, bagaimana seharusnya peranan KPPU dalam pelaksanaan putusannya untuk mewujudkan kepastian hukum dalam penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia?

Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yaitu *pertama*, untuk mengetahui hambatan yuridis pelaksanaan putusan KPPU terkait penegakan hukum persaingan usaha dalam rangka pewujudan kepastian hukum; *kedua*, untuk mengetahui bagaimana seharusnya peranan KPPU dalam pelaksanaan putusan untuk mewujudkan kepastian hukum penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia.

Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan metode pendekatan yakni pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual dan pendekatan perbandingan. Sumber data penelitian ini adalah bahan hukum primer yang diperoleh melalui penelitian kepustakaan dan dokumen serta wawancara dengan narasumber dari Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (KPPU RI) untuk mengetahui penegakan hukum yang telah dilakukan melalui putusan-putusan yang dikeluarkan KPPU RI.

Hasil Penelitian dan Pembahasan

Hambatan Yuridis Pelaksanaan Putusan KPPU terkait Penegakan Hukum Persaingan Usaha dalam Rangka Pewujudan Kepastian Hukum

KPPU memiliki sejumlah kewenangan sebagaimana lembaga yudisial lainnya, yaitu meliputi *investigative authority*, *enforcement authority*, dan *litigating authority*.¹³ Salah satu kewenangan KPPU yaitu mengeluarkan putusan, yang disebut sebagai Keputusan Komisi, sebagai pewujudan kepastian hukum terhadap persaingan usaha di Indonesia. Hal ini diatur dalam Pasal 36 huruf (j),

¹²<http://www.kppu.go.id/id/wp-content/uploads/2017/06/Daftar-Terlapor-belum-melaksanakan-Putusan-KPPU-Feb-2016.pdf>, "Daftar Terlapor Belum Melaksanakan Putusan KPPU, Feb 2016", diakses 2 September 2018.

¹³ Abdul Hakim Garuda Nusantara dan Benny K. Harman, *Analisa dan Perbandingan Undang-Undang Anti Monopoli*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 1999, hlm. 9.

huruf (k) dan huruf (l) UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Isi putusan KPPU tersebut menyatakan telah terjadi atau tidak terjadi pelanggaran atas UU No. 5 Tahun 1999, memutuskan dan menetapkan ada tidaknya kerugian di pihak Pelaku Usaha lain atau masyarakat, serta berwenang menjatuhkan sanksi administrasi bahkan KPPU wajib memberitahukan putusan kepada Pelaku Usaha yang terbukti melanggar UU No. 5 Tahun 1999.¹⁴

Sebanyak 351 perkara telah diperiksa KPPU dengan Jumlah Penerimaan per 31 Desember 2019 senilai Rp. 406.896.040.697,00.¹⁵ Upaya Keberatan atas Putusan KPPU Periode 2000 s.d juli 2020 Banding sebanyak 195 Perkara, Kasasi sebanyak 204 Perkara dan Peninjauan Kembali sebanyak 47 Perkara .¹⁶ Dari pemeriksaan perkara-perkara tersebut, KPPU juga mengeluarkan putusan-putusan yang strategis dan berdampak pada penegakan hukum persaingan usaha untuk kesejahteraan, namun faktanya terdapat putusan yang dikuatkan atau dibatalkan oleh Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung karena diajukan upaya hukum.

Mewujudkan iklim ekonomi yang anti monopoli dan persaingan usaha yang sehat di Indonesia bukan merupakan hal yang mudah. Terkait hal ini, KPPU dalam menangani perkara atas pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999 pada perjalanannya hingga kini masih menyisakan berbagai permasalahan hukum baik secara praktik maupun tafsirnya. KPPU yang memiliki kewenangan mulai dari memeriksa perkara hingga putusan KPPU ditemukan berbagai masalah hukum serta berbagai faktor-faktor penghambat secara yuridis yang berpengaruh besar dalam upaya penerapan dan penegakan UU No. 5 Tahun 1999. Hal ini juga diakui secara tegas oleh Ima Damaiyanti, selaku Kepala Biro Hukum KPPU yang menyatakan penegakan hukum melalui putusan KPPU masih memiliki berbagai hambatan akibat adanya kelemahan dalam UU No. 5 Tahun 1999.¹⁷

Pasal 30 UU No. 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa KPPU adalah lembaga independen yang bertanggung jawab kepada Presiden yang dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1999 sehingga KPPU merupakan lembaga eksekutif. Akan tetapi, berdasarkan Pasal 3 Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2019, Putusan KPPU tidak termasuk sebagai Keputusan Tata

¹⁴ Putusan KPPU diberikan dengan didahului penyelidikan, pemeriksaan pendahuluan, lanjutan dan acara pemeriksaan persidangan sesuai tatacara penanganan perkara dalam Pasal 38 sampai dengan Pasal 46 UU No. 5 Tahun 1999 dan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara jo Peraturan Komisi Nomor 1 Tahun 2020 tentang Penanganan Perkara Secara Elektronik.

¹⁵ KPPU RI, *Laporan Tahun 2019 KPPU*, <https://kppu.go.id/wp-content/uploads/2020/06/Laporan-Tahunan-2018.pdf>, di akses 15 Juli 2020.

¹⁶ Dinni Melanie, Materi Presentasi : *Webinar Nasional "Hukum dan Kebijakan Persaingan Usaha Indonesia, Mau Dibawa ke Mana?"*, <https://kppu.go.id/webinar-nasional-hukum-dan-kebijakan-persaingan-usaha-indonesia-mau-dibawa-ke-mana/>, diakses 23 Juli 2020.

¹⁷ Hasil wawancara Ima Damaiyanti selaku Kepala Biro Hukum KPPU, pada 20 Juli 2020.

Usaha Negara Negara (KTUN) sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Sehingga, tidak tepat pula menyebutkan KPPU sebagai bagian dari lembaga eksekutif.

Dilihat dari tugas dan wewenang KPPU dalam Pasal 35 dan Pasal 36 UU No. 5 Tahun 1999 yakni memeriksa, mengadili dan memutus perkara dugaan pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999 maka KPPU mempunyai karakteristik sebagai suatu lembaga peradilan. Namun Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tidak mengakui KPPU sebagai suatu lembaga peradilan (yudikatif) sebagaimana diatur dalam Pasal 18 dan Pasal 27 yang secara tegas membatasi kekuasaan kehakiman dilakukan oleh Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya yaitu lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer, peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi. Jadi, KPPU juga tidak termasuk dalam 7 pengadilan khusus di Indonesia.¹⁸

Kewenangan KPPU tidak seutuh lembaga yudikatif karena putusan KPPU tidak memiliki *irah-irah* eksekutorial yakni "*Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan yang Maha Esa*" sehingga tidak persis sama dengan putusan-putusan lembaga peradilan di Indonesia. Hal ini ditegaskan dalam Putusan Mahkamah Agung terkait kasus persekongkolan tender penjualan saham PT. Indomobil Sukses Internasional. Tbk dimana Putusan MA tersebut membatalkan putusan KPPU karena menilai putusan KPPU cacat yuridis mengingat KPPU tidak berhak untuk menggunakan *irah-irah* sebagaimana suatu putusan lembaga peradilan. Hal ini berdampak pada sulitnya pelaksanaan eksekusi terhadap putusan KPPU yang telah berkekuatan hukum tetap karena KPPU tidak memiliki daya paksa melalui Pengadilan Negeri.

KPPU juga tidak dapat dipersamakan dengan lembaga penyidik karena UU No. 5 Tahun 1999 tidak memberikan kewenangan khusus bagi KPPU untuk melakukan penyidikan. Terkait hal ini, Pasal 44 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 justru memerintahkan KPPU menyerahkan putusan kepada penyidik untuk dilakukan penyidikan dalam hal Pelaku Usaha Terlapor tidak melaksanakan dan menyampaikan pelaksanaan putusan KPPU yang telah berkekuatan hukum tetap¹⁹. Putusan KPPU tidak bersifat terakhir dan mengikat (*final and binding*) karena dapat diajukan upaya hukum.

¹⁸ Pengadilan khusus yang diakui oleh Pasal 27 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009, yaitu Pengadilan Anak, Pengadilan Niaga, Pengadilan Hak Asasi Manusia, Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, Pengadilan Hubungan Industri dan Pengadilan Perikanan yang berada di lingkungan peradilan umum, serta Pengadilan Pajak yang berada di lingkungan peradilan tata usaha negara.

¹⁹ Lihat Pasal 44 ayat (2) dan Pasal 45 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1999.

Pelaku Usaha berhak mengajukan upaya hukum keberatan atas putusan KPPU kepada pengadilan negeri berdasarkan Pasal 44 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1999 jo PERMA No. 3 Tahun 2019. Selain itu, atas putusan keberatan Pelaku Usaha dapat menerima putusan atau mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung berdasarkan Pasal 45 ayat (3) UU No. 5 Tahun 1999 sebagai upaya hukum terakhir. Hal ini menimbulkan kontroversi dalam tata cara penanganan perkara persaingan usaha, terutama berkenaan dengan peran peradilannya dalam menangani keberatan putusan KPPU.²⁰

Upaya hukum keberatan maupun kasasi menunjukkan bahwa akan dilakukan pemeriksaan atau pengujian kembali oleh Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung terhadap hasil pemeriksaan perkara dan putusan KPPU yang diajukan upaya hukum. Aturan ini menimbulkan ketidakjelasan hukum terkait *legal standing* KPPU yang semula sebagai lembaga yang memeriksa, mengadili dan memutus perkara dugaan pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999 namun dalam keberatan dan kasasi atas putusan KPPU justru berubah menjadi pihak Termohon yang melawan Pelaku Usaha yang semula diputus KPPU melanggar UU No. 5 Tahun 1999. Upaya hukum atas putusan KPPU ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum karena KPPU justru menjadi pihak Termohon yang berperkara atas putusannya sendiri serta harus mempertahankan putusannya di pengadilan agar dikuatkan bukan justru dibatalkan oleh majelis hakim.

Pemeriksaan dalam upaya hukum keberatan di Pengadilan Negeri tersebut dilakukan dalam suatu majelis hakim berdasarkan putusan KPPU dan berkas perkara yang disampaikan KPPU kepada Pengadilan Negeri.²¹ Artinya, Pengadilan negeri dalam tahap pemeriksaan putusan KPPU tidak bertindak sebagai *judex factie*, tetapi sebagai *judex jurist*, dimana hanya menerima salinan putusan dari KPPU dan melakukan pemeriksaan secara formalitas belaka dan tidak mencari kebenaran yang sifatnya materiil.²²

Pengadilan Negeri maupun Mahkamah Agung dapat mengeluarkan putusan yang menguatkan atau justru membatalkan putusan KPPU, sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, dimana selama periode tahun 2000 sampai tahun 2020 telah memutus perkara-perkara berikut, *pertama*, putusan KPPU yang diajukan Keberatan pada Pengadilan Negeri sebanyak 195, hasil putusannya sebanyak 112

²⁰ Siti Anisah, "Permasalahan Seputar Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan KPPU", *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 24, No. 2 Jakarta, 2005, hlm. 4.

²¹ I Made Sarjana, *Prinsip Pembuktian Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha*, Zifatama Publising, Denpasar, 2014, hlm. 113.

²² Palest Agista Santosa, Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Melalui Pemeriksaan Tambahan Berdasar Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2005, *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2018, hlm. 78 dan 91.

putusan dimenangkan/dikuatkan KPPU namun 77 putusan KPPU kalah sehingga dibatalkan Pengadilan Negeri serta sebanyak 6 putusan belum *inkracht*.

Kedua, putusan KPPU yang diajukan Kasasi pada dari 204 perkara sebanyak 105 putusan dikuatkan Mahkamah Agung namun 42 putusan dibatalkan oleh Mahkamah Agung serta 57 perkara belum diputus. *Ketiga*, putusan KPPU yang diajukan Peninjauan Kembali dari total 47 perkara, sebanyak 32 putusan dimenangkan KPPU sedangkan 5 putusan KPPU kalah dan batal demi hukum, 10 perkara belum diputus.

Data di atas menunjukkan bahwa dari 373 total perkara atas upaya hukum putusan KPPU, Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung membatalkan sebanyak 124 putusan KPPU. Hal ini sangat disayangkan jika dilihat dari perspektif penegakan hukum oleh KPPU mengingat 34% dari putusan KPPU yang telah diperiksa oleh para ahli hukum dan ekonomi bisnis namun putusannya tidak dapat ditegakkan karena dibatalkan. Artinya, dalam perkara yang sama, Putusan KPPU dapat dijatuhi putusan yang berbeda, dimana pada pemeriksaan KPPU Pelaku Usaha dinyatakan terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melanggar UU No. 5 Tahun 1999, namun dalam keberatan atau kasasi Pelaku Usaha dinyatakan tidak terbukti melanggar UU No. 5 Tahun 1999. Perbedaan putusan tersebut disebabkan adanya perbedaan penafsiran antara KPPU dan Pengadilan Negeri.

Banyaknya putusan KPPU yang dibatalkan Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung salah satunya disebabkan karena adanya ketidakselarasan antara pertimbangan hukum dan pertimbangan ekonominya dan Putusan KPPU tersebut sehingga Putusan KPPU dibatalkan Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung.²³ Sebagai contoh, dugaan pelanggaran Pasal 5 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999 terkait penetapan harga distribusi *liquefied petroleum gas* dalam Putusan Nomor 14/KPPU-I/2014 dan Putusan Nomor 01/Pdt.Sus/KPPU/2015/PN.Bdg.²⁴ Ada perbedaan pertimbangan hukum Majelis Hakim Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung dalam memutus pokok perkara yang sama namun putusan berbeda maka terjadi ketidakjelasan hukum dan kepastian hukum sebagai tujuan penegakan hukum KPPU belum benar-benar terwujud.

Selain itu, UU No. 5 Tahun 1999 memiliki kelemahan karena putusan KPPU yang dibatalkan tidak memiliki kekuatan eksekusi karena pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999 dinyatakan tidak terbukti maka Pelaku Usaha tidak perlu

²³ <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4cff7f5118590/kppu-isuperbodyi-tapi-ringkih>, *Hukum online*, KPPU, *Superbody Tapi Ringkih*, 6 Maret 2018

²⁴ Inka Sukma Faradilla, "Perbedaan Pertimbangan Hukum KPPU Dan Pengadilan Negeri Dalam Perkara Penetapan Harga Distribusi Liquefied Petroleum Gas", *Skrripsi*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2018.

melaksanakan putusan KPPU. Dibatalkannya putusan KPPU, baik oleh Pengadilan Negeri maupun mahkamah Agung, menunjukkan lemahnya fungsi hukum lembaga KPPU itu sendiri, karena putusan tersebut kurang akurat dan putusannya tidak *executable*, hal ini merupakan kegagalan bagi KPPU.²⁵

Mekanisme pengajuan upaya hukum atas putusan KPPU yang semula bertujuan untuk memberikan keadilan bagi Pelaku Usaha namun kenyataannya justru sulit tercapai karena banyak putusan KPPU justru tidak dikuatkan (dibatalkan) oleh Pengadilan Negeri atau Mahkamah Agung. Ketidakpastian hukum dalam upaya hukum keberatan dan kasasi juga terjadi karena Pelaku Usaha sengaja mengajukan upaya hukum sebagai sebuah strategi ketidakinginan atau menghindar untuk melaksanakan putusan KPPU yang menjatuhkan sanksi pada Pelaku Usaha.

Putusan yang sudah *inkracht* belum tentu langsung dilaksanakan oleh Pelaku Usaha sehingga putusan tersebut baru berkekuatan hukum tetap dan dilaksanakan sampai bertahun-tahun. Akan tetapi, didalam putusan yang dinyatakan *inkracht*, terdapat Pelaku Usaha yang setelah mengajukan upaya hukum dan diminta KPPU untuk membayar denda justru ditemukan bahwa perusahaan tersebut sudah tidak ada dan Pelaku Usaha tidak diketahui keberadaannya. Jadi, dapat dikatakan bahwa Pelaku Usaha mengajukan upaya hukum bukan untuk mencari keadilan dan kepastian hukum namun justru untuk mendapat celah strategi untuk tidak melaksanakan putusan KPPU.

Putusan KPPU yang telah berkekuatan hukum tetap namun tidak dilaksanakan dalam waktu 30 hari sejak Pelaku Usaha menerima pemberitahuan putusan KPPU, berdasarkan Pasal 44 ayat (4) dan Pasal 44 ayat (5) UU No. 5 Tahun 1999, KPPU menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik. Hal tersebut bertujuan sebagai upaya penegakan dan kepastian hukum namun di sisi lain justru membuka permasalahan baru karena perwujudan pelaksanaan hukum putusan KPPU tersebut justru beralih pada lembaga lain yakni kepolisian sehingga ada inkonsistensi dimana bukan lagi KPPU sebagai penegak hukumnya namun pihak kepolisian yang menjadi perkara baru yakni pidana pada pokok perkara yang sama.

Bantuan penyidik kepolisian saat pemeriksaan perkara oleh KPPU hanya terkait upaya paksa pemanggilan saksi, tidak sampai pada kewenangan penyidik yang lebih menyeluruh seperti kewenangan pengeledahan dan penyitaan terkait data Pelaku Usaha atau perusahaannya dengan adanya kerahasiaan informasi ini ternyata berpengaruh pada pelaksanaan eksekusi putusan KPPU karena tidak

²⁵ Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dalam Teori dan Praktik serta Penerapan Hukumnya*, Edisi Pertama, Kencana, Jakarta, 2012, hlm. 626.

memiliki data terkait permohonan sita eksekusi atas aset perusahaan yang diputus bersalah guna pembayaran ganti kerugian ataupun denda.

KPPU sampai saat ini belum pernah menjalankan Pasal 44 ayat (4) dan Pasal 44 ayat (5) UU No. 5 Tahun 1999 karena langkah hukum ini tidak efektif untuk pelaksanaan putusan KPPU akibat sanksi yang diberikan yakni sanksi pidana kepada Pelaku Usaha khususnya aturan sanksi denda dapat diganti sanksi kurungan yang menurut KPPU sanksi tersebut dapat menjadi celah hukum bagi Pelaku Usaha untuk menghindari pembayaran denda atas pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999. Selanjutnya baik UU No. 5 Tahun 1999. Selain itu, peraturan komisi maupun peraturan pelaksana lainnya tidak ada yang mengatur lebih rinci hukum acara penyerahan putusan KPPU kepada Penyidik, proses pemeriksaan dan hasil pemeriksaan seperti apa.

Pasal 46 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1999 mengatur KPPU sebagai penegak hukum persaingan usaha yang pelaksanaan putusan tidak memiliki kewenangan untuk melakukan eksekusi atas putusannya sendiri maka harus meminta penetapan eksekusi pada Pengadilan Negeri.²⁶ Aturan tersebut memberikan celah kosong pada putusan KPPU yang sudah memiliki kekuatan hukum tetap tersebut harus dimintakan penetapan eksekusi kepada Pengadilan Negeri agar putusannya dapat dilaksanakan, sehingga jika putusan KPPU belum atau tidak mendapat penetapan eksekusi dari Pengadilan Negeri maka putusan KPPU belum sah untuk dilakukan eksekusi sehingga memperlambat pelaksanaan putusan KPPU.

UU No. 5 Tahun 1999 belum sepenuhnya dapat mengakomodasi pelaksanaan putusan KPPU dan sanksi yang dijatuhkan kepada Pelaku Usaha yang dinyatakan melanggar UU No. 5 Tahun 1999 sehingga sulit terwujud kepastian hukum. Terkait hal ini, putusan KPPU yang belum memenuhi kepastian hukum seutuhnya dibuktikan dengan data Laporan 2019 KPPU terdapat Terlapor/Pelaku Usaha yang belum melaksanakan putusan KPPU, yaitu²⁷ *pertama*, dari 149 putusan KPPU yang telah *inkracht* per 31 Desember 2019, sebanyak 90 putusan belum dilaksanakan per 31 Desember 2019, *kedua*, dari jumlah total 557 Terlapor dengan putusan *inkracht* masih terdapat 309 Terlapor yang belum menjalankan putusan per 31 Desember 2019.

Ketiga, jumlah piutang *inkracht* per 31 Desember 2019 sebesar Rp. 742.220.313.815,00 jumlah denda telah diterima KPPU sejak 2000-2019 total Pendapatan Negara Bukan Pajak (PNBP) dari denda pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999 hanya sebesar Rp. 406.896.040.697,00 sehingga baru 55% masuk ke

²⁶ Pasal 46 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1999.

²⁷ KPPU RI, *Laporan Tahun 2019...*, *Op. Cit.*, hlm. 38, diakses 15 Juli 2020.

Kas Negara dan masih ada sebesar Rp. 335.334.275.784,00 piutang yang belum tertagih dari keseluruhan total piutang tersebut yang harusnya dibayarkan Terlapor. Ketiga data tersebut menunjukkan bahwa KPPU menyadari bahwa benar terdapat masalah dalam pelaksanaan eksekusi putusannya. Faktanya, terdapat Terlapor yang mengabaikan putusan KPPU. Tentu putusan-putusan KPPU tersebut jika tidak terlaksana eksekusinya maka hanyalah putusan di atas kertas belaka yang justru merugikan pihak yang benar yang justru tambah yang dirugikan karena putusan tidak dapat di eksekusi.²⁸

Kelemahan lain dalam UU No. 5 Tahun 1999 yakni tidak adanya upaya sita yang dimiliki KPPU berarti KPPU tidak memiliki kewenangan paksa untuk melaksanakan putusan tersebut. UU No. 5 Tahun 1999 tidak memberikan kewenangan kepada KPPU untuk meletakkan sita jaminan (*conservatoir beslag*) untuk aset atau harta Pelaku Usaha. Putusan KPPU juga tidak terdapat irah-irah karena menurut Mahkamah Agung, lembaga KPPU bukanlah lembaga seperti lembaga peradilan lainnya.

Tidak adanya kewenangan mengeksekusi putusan KPPU merupakan salah satu hambatan dalam pelaksanaan putusan. Tidak semua Pelaku Usaha memiliki kesadaran untuk melaksanakan putusan KPPU, bahkan dengan sengaja tidak menjalankan putusan tersebut. Artinya, meskipun telah berulang kali diberikan teguran tertulis oleh KPPU untuk melaksanakan putusan seperti membayar denda, namun tetap tidak ada itikad baik dari Pelaku Usaha untuk melaksanakan putusan. Sulitnya pelaksanaan putusan KPPU terutama pada perkara-perkara Tender atas pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999 yang justru merupakan perkara paling banyak diputus oleh KPPU dibandingkan perkara lain. Sebaliknya, perkara keterlambatan notifikasi merger dan akuisisi lebih taat melaksanakan putusan karena merupakan perusahaan-perusahaan besar yang memiliki manajemen keuangan yang baik.

KPPU menyatakan bahwa upaya yang paling efektif sejauh ini yakni upaya persuasif kepada Terlapor agar melaksanakan amar putusan.²⁹ Pendekatan persuasif tersebut dilakukan melalui komunikasi dengan Terlapor dimana KPPU membangun kesadaran dan pemahaman kepada Pelaku Usaha atas pentingnya penegakan hukum persaingan usaha melalui putusan-putusan KPPU. KPPU juga dapat mengetahui alasan yang membuat Pelaku Usaha tidak melaksanakan putusan dimana mayoritas alasannya karena Pelaku Usaha tidak memiliki keuangan yang baik sehingga kesulitan untuk membayar sanksi denda. Namun,

²⁸ Pasal 44 ayat (4) dan Pasal 44 ayat (5) UU No. 55 Tahun 1999

²⁹ Pasal 67 PERKOM No. 1 Tahun 2019

bagi pihak Terlapor yang masih memiliki itikad baik melakukan pembayaran secara bertahap kepada KPPU.³⁰

Permohonan penetapan eksekusi atas putusan KPPU yang berkekuatan hukum tetap sampai saat ini belum pernah berhasil menjadi jalan keluar agar Pelaku Usaha melaksanakan putusan. Langkah hukum ini terhambat pada tidak adanya aset Pelaku Usaha untuk diajukan sita jaminan dalam denda ganti kerugian. Putusan KPPU yang tidak dilaksanakan dengan penuh kesadaran dan sukarela oleh Pelaku Usaha hanya putusan yang menang di atas kertas, dan tidak mencerminkan kepastian hukum tetapi justru menjadi permasalahan yang besar dalam penegakan hukum KPPU. Hal ini disebabkan juga oleh inkonsistensi antara Pasal 46, Pasal 44 ayat (4), dan Pasal 44 ayat (5) UU No. 5 Tahun 1999.

Pasal 46 mengatur bahwa putusan KPPU yang telah berkekuatan hukum tetap dapat dilaksanakan namun Pasal 44 ayat (4), dan Pasal 44 ayat (5) memerintahkan kepada KPPU untuk menyerahkan putusan KPPU yang tidak dilaksanakan oleh Pelaku Usaha kepada Penyidik dan menjadi bukti awal Penyidik melakukan penyidikan. Aturan ini justru menghilangkan sifat berkekuatan hukum tetap yang dimiliki putusan KPPU. Artinya bahwa UU No. 5 Tahun 1999 masih memiliki ketidakjelasan aturan yang mengakibatkan multitafsir bahkan celah hukum bagi Pelaku Usaha untuk menghindar dari kewajiban dalam UU No. 5 Tahun 1999 seperti melaksanakan putusan yang berkekuatan hukum tetap. KPPU juga bukan lembaga yudikatif sehingga berdampak pada sulitnya pelaksanaan eksekusi terhadap putusan KPPU yang telah berkekuatan hukum tetap. UU No. 5 Tahun 1999 tidak memenuhi asas *lex certa* (jelas) dan asas *lex stricta* (pasti) sebagai asas umum pembentukan undang-undang. Sehingga putusan KPPU dalam penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia masih belum mewujudkan kepastian hukum yang seutuhnya.

Pamadi Sarkadi berpendapat bahwa terdapat tiga pilar dalam mewujudkan kepastian hukum, yaitu unsur peraturan perundang-undangan, lembaga dan pranata hukum yang diwujudkan dalam putusan hakim.³¹ Hal ini dilengkapi oleh Fence M Wantu dalam disertasinya tentang kepastian hukum yang menyatakan bahwa adanya kejelasan hukum, artinya dapat mudah dimengerti oleh masyarakat. Aturan hukum itu tidak bertentangan satu dengan yang lainnya, Aturan tidak boleh mensyaratkan perilaku yang diluar kemampuan subjek hukum artinya hukum tidak boleh memerintahkan sesuatu yang tidak mungkin dilakukan, pengakuan hak dan kewajiban setiap subjek hukum, adanya pengakuan dari warga secara prinsipiil terhadap aturan-aturan hukum, kepastian

³⁰ Hasil wawancara, Ima Damaiyanti selaku Kepala Biro Hukum KPPU, pada 20 Juli 2020.

³¹ Pamadi Sarkadi, *Sistem Hukum Indonesia*, Universitas Terbuka, Jakarta, 2007, hlm. 11.

hukum dipengadilan ditandai dengan sikap kemandirian hakim dan tidak memihak dalam menerapkan aturan hukum, kepastian hukum di pengadilan ditentukan dengan kejelasan obyek yang menjadi sengketa yang dimenangkan oleh pihak yang berperkara dan kepastian hukum di pengadilan ditentukan dapat dieksekusi atau dilaksanakan.³²

Terwujudnya kepastian hukum tidak hanya diperoleh dari perundang-undangan yang jelas dan logis serta penegakan hukum oleh lembaga yang menjalankan undang-undang, akan tetapi pencapaian kepastian hukum menjadi lebih lengkap melalui putusan hakim dalam penegakan hukum tersebut. Terkait hal ini, tolak ukur menganalisis kepastian hukum putusan KPPU yaitu *pertama*, peraturan perundang-undangan yang jelas, logis, tidak multitafsir dan tidak inkonsisten, dan *kedua*, lembaga penegakan hukum, dan pranata hukum yang diwujudkan dalam putusan, ditentukan dengan kejelasan obyek sengketa yang dimenangkan oleh pihak yang berperkara serta ditentukan dapat dieksekusi atau dilaksanakan.

UU No. 5 Tahun 1999 menegaskan bahwa salah satu tujuan dari pemberlakuan undang-undang ini adalah untuk menjamin kepastian hukum dan kesempatan berusaha yang sama bagi Pelaku Usaha besar, Pelaku Usaha menengah dan Pelaku Usaha kecil melalui suatu pengaturan persaingan yang sehat guna tercapainya efisiensi ekonomi dan kesejahteraan rakyat. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 adalah payung dari kebijakan persaingan (*competition policy*) dalam perekonomian nasional dalam rangka mewujudkan amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.³³

Pemaran di atas menunjukkan bahwa kepastian hukum dalam putusan KPPU belum terwujud karena terdapat berbagai celah hukum yang justru melemahkan penegakan hukum atas UU No. 5 Tahun 1999 melalui putusan-putusan KPPU. UU No. 5 Tahun 1999 masih memiliki ketidakjelasan dan inkonsistensi pasal satu dengan yang lain. Putusan KPPU belum mencerminkan dan mewujudkan kepastian hukum dikarenakan UU No. 5 Tahun 1999 memiliki kelemahan yakni dalam Pasal 30 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Status lembaga KPPU, Pasal 44 ayat (2) dan Pasal 45 ayat (3) tentang Upaya Hukum Putusan KPPU, Pasal 44 ayat (4) dan Pasal 44 ayat (5) tentang Penyerahan putusan KPPU kepada Penyidik dan Pasal 46 ayat (2) tentang Eksekusi Putusan KPPU.

³² Fence Wantu, *Peran Hakim dalam Mewujudkan Kepastian Hukum Keadilan dan Kemanfaatan Di Peradilan Perdata*, Disertasi, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2011, hlm 68-69.

³³ DPR RI, <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/RJ1-20170427-101602-9088.pdf>, diakses 30 Agustus 2020

Peranan KPPU dalam Pelaksanaan Putusannya untuk Mewujudkan Kepastian Hukum dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia

Pembahasan selanjutnya menggunakan pendekatan perbandingan dalam penelitian normatif untuk membandingkan salah satu lembaga hukum (*legal institutions*) dari sistem hukum yang satu dengan lembaga hukum (yang kurang lebih sama dari sistem hukum) yang lain.³⁴ Berdasarkan perbandingan kewenangan KPPU di Indonesia dengan lembaga sejenisnya di negara Amerika, Australia, dan Singapura dalam penanganan perkara persaingan usaha, diketahui beberapa hal berikut, *pertama*, KPPU berwenang untuk melakukan penelitian dan penyelidikan, namun KPPU tidak mempunyai wewenang untuk melakukan penggeledahan secara mandiri; menangani perkara persaingan usaha secara kompleks (perdata; pidana); menggunakan PN sebagai lembaga banding; ruang lingkup kewenangan: hanya memiliki kewenangan dalam penegakan hukum persaingan usaha.

Kedua, Amerika, *Federal Trade Commission* (FTC) memiliki kewenangan mandiri untuk melakukan penggeledahan; Dikenal adanya lembaga banding yaitu *U.S Court of Appeals* dan *U.S. Supreme Court*; Ruang lingkup kewenangan yaitu FCT tidak hanya memiliki kewenangan dalam penegakan hukum persaingan usaha, tetapi juga memiliki kewenangan sebagai lembaga yang melindungi hak-hak konsumen. *Ketiga*, Australia, *Australian Competition and Consumer Commission* (ACCC) memiliki kewenangan mandiri untuk melakukan penggeledahan. Putusan ACCC dapat langsung dimintakan banding ke *the Australian Competition Tribunal*. Selain itu, ruang lingkup kewenangan: mempunyai wewenang untuk memberikan otorisasi kepada Pelaku Usaha yang ingin dikecualikan dari berlakunya hukum persaingan dengan alasan adanya manfaat bagi masyarakat. *Keempat*, Singapura, *Competition Commission Singapore* (CCS): memiliki kewenangan mandiri untuk melakukan penggeledahan; lembaga banding yaitu *the Competition Appeal Board*; ruang lingkup kewenangan: dapat meminta informasi yang disimpan dalam bentuk elektronik dan dapat diakses dari rumah tersebut dan yang menurut penyelidikan dan pengawas berkaitan dengan segala hal yang relevan dengan penyelidikan.

Perbandingan tersebut menunjukkan bahwa lembaga di tiap-tiap negara memiliki perbedaan kewenangan. Wewenang dimaksudkan sebagai suatu hak yang telah ditetapkan dalam tata tertib sosial untuk menetapkan kebijaksanaan, menentukan keputusan-keputusan mengenai masalah penting dan untuk

³⁴ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Keempat, Bayumedia Publishing, Malang, 2008, hlm. 313.

menyelesaikan pertentangan-pertentangan.³⁵ Berdasarkan hal tersebut di atas, maka perlu dilakukan penguatan kewenangan KPPU melalui upaya-upaya berikut ini, *pertama*, penambahan kewenangan penggeledahan dan penyitaan. Ketentuan UU No. 5 Tahun tidak memberikan kewenangan KPPU melakukan penggeledahan dan penyitaan padahal kewenangan ini penting karena KPPU seringkali terkendala dengan sifat kerahasiaan perusahaan sehingga KPPU tidak bisa mendapatkan data perusahaan yang diperlukan, serta Pelaku Usaha tidak dapat menghilangkan bukti pelanggaran guna pemeriksaan KPPU atas pelanggaran yang dilakukan. Kewenangan ini berdampak juga pada pelaksanaan putusan KPPU agar memperoleh data informasi dan aset perusahaan untuk diletakkan sebagai sita eksekusi guna pembayaran ganti kerugian ataupun denda. Sebab hal ini menghambat proses eksekusi putusan KPPU dan menyebabkan sita eksekusi atas putusan KPPU tidak dapat dilakukan (*non-eksekutable*).

Lembaga ini harus dibekali dengan kewenangan khusus dalam menindak Pelaku Usaha yang di duga melanggar peraturan. Kewenangan tersebut adalah kewenangan penggeledahan dan penyitaan.³⁶ Penambahan kewenangan penggeledahan dan Penyitaan juga menjadi materi KPPU dalam pengajuan revisi UU No. 5 Tahun 1999. Apabila KPPU ditetapkan tidak memiliki kewenangan penggeledahan dan penyitaan untuk KPPU maka KPPU tetap dapat memperkuat kelembangaannya dengan melakukan kerjasama dengan POLRI. KPPU dapat meminta bantuan Kepolisian berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP). Jadi, tidak adanya kewenangan ini bukan lagi menjadi penghambat kinerja KPPU dalam penanganan perkara persaingan usaha, sehingga putusan KPPU dapat mewujudkan kepastian hukum.

Kedua, penambahan lingkup pengadilan khusus bidang persaingan usaha. Terkait hal ini, semua upaya hukum yang ditempuh oleh Pelaku Usaha diajukan ke lingkungan peradilan umum. Hal ini menunjukkan adanya pertentangan dalam tata cara penanganan perkara persaingan usaha, terutama terkait peran Pengadilan Negeri dalam menangani keberatan terhadap putusan KPPU.³⁷ Pengadilan Negeri memiliki sifat umum untuk memutuskan perkara pidana dan perdata, sedang substansi hukum persaingan usaha bersifat khusus.

Keberatan terhadap putusan KPPU seharusnya diperiksa oleh badan peradilan yang bersifat khusus juga, seperti halnya di Amerika Serikat terdapat lembaga khusus untuk menangani perkara persaingan usaha di bidang perdata yaitu FT, dan pada perkara persaingan usaha dalam ranah pidana ditangani DOJ-

³⁵ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Raja Grafindo Persada: Jakarta, 2002, hlm. 280.

³⁶ Yasir Mochtar Arifin, "Kewenangan Ideal Lembaga Penegak Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia", *Tesis*, Magister Hukum Universitas Islam Indonesia, 2019, hlm. 7.

³⁷ Siti Anisah,, *Permasalahan Seputar...*, *Op. Cit.*, hlm. 4.

AD. Keputusan ACCC dapat langsung dimintakan banding ke suatu lembaga khusus yaitu the Australia Competition Tribunal, sedangkan di Singapura terdapat lembaga khusus yang menangani perkara persaingan usaha yaitu *the Competition Commission of Singapore* (CCS). Apa yang dilakukan Amerika Serikat, Australia, dan Singapura dirasa lebih efisien karena ranah peradilan yang menangani perkara persaingan usahanya menjadi lebih jelas.³⁸

Susanti Adi Nugroho sebagai Mantan Hakim Agung di Indonesia menyarankan pemeriksaan keberatan diajukan ke Pengadilan Niaga karena hanya ada 5 wilayah Indonesia sehingga lebih mudah dalam hal mendidik para hakim agar lebih menguasai substansi terkait persaingan usaha. Seperti perkara kepailitan yang juga menjadi kewenangan Pengadilan Niaga, terbuka peluang untuk mengangkat hakim *ad hoc* di mana ketika perkara persaingan usaha menjadi yurisdiksi Pengadilan Niaga. Dimungkinkan mengangkat hakim *ad hoc* yang menguasai perkara persaingan usaha terutama yang memahami bidang ekonomi, karena perkara KPPU tidak hanya masalah hukum tetapi ekonomi.³⁹

Penambahan peradilan khusus bidang persaingan usaha yang hanya menangani perkara dugaan pelanggaran persaingan usaha atau setidaknya masuk pada yurisdiksi Pengadilan Niaga diharapkan dapat menjadi jalan keluar untuk penegakan hukum persaingan usaha dapat berjalan seiring sejalan dengan tujuannya menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat dan kepastian hukum lebih dapat terwujud.

Ketiga, perlunya peningkatan kerja sama antar lembaga/instansi mengingat hambatan dan kelemahan dalam penegakan hukum KPPU saat ini dapat menunjukkan bahwa dalam menjalankan perannya, KPPU belum terjalin kerjasama yang baik dengan instansi pemerintah, sehingga sering kesulitan mendapat data dan informasi tambahan, bahkan perbedaan perspektif dalam memutus perkara persaingan usaha. Hal ini berbeda dengan yang terjadi di Amerika (FTC), Australia (ACCC), dan Singapura (CCS) dimana dalam menjalankan perannya di bantu penuh oleh pemerintah dan masyarakat dengan mendapat informasi yang jelas terkait perkara persaingan usaha. Dibandingkan dengan KPPU, akses masyarakat kepada FTC, ACCC, CCS lebih mudah sehingga memberi jaminan keterbukaan informasi.

³⁸ Baiq Ervina Sapitri, "Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (Kppu) Dalam Penanganan Perkara Persaingan Usaha (Studi Perbandingan Di Indonesia Dengan Negara-negara Common Law System)", *Jurnal*, Magister Hukum Universitas Mataram, 2015, hlm. 7.

³⁹ Hukum Online, *Op. Cit.*, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/1t59bcd106a1fdd/mau-dibawa-ke-mana-upaya-keberatan-atas-putusan-kppu/> diakses 10 September 2020.

Saat ini, kerjasama yang telah dilakukan KPPU dengan instansi/institusi dalam rangka penguatan kelembagaan KPPU yakni,⁴⁰ (1) kerjasama kemitraan dengan Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil untuk akses data dan informasi Pelaku Usaha, (2) kerjasama kemitraan dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) terkait Data Aset Pelaku Usaha, dan (3) kerjasama kemitraan dengan Kepolisian Republik Indonesia terkait data aset bergerak milik Terlapor/Pelaku Usaha. Peningkatan kerja sama ini penting dilakukan KPPU sampai menunggu kejelasan amanademan atas UU No. 5 Tahun 1999 yang dihapus dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) DPR RI Tahun 2020. Hal tersebut tentu disayangkan bagi KPPU, namun KPPU tetap akan konsisten untuk mengajukan amandemen UU No. 5 Tahun 1999 untuk memperbaiki permasalahan mengenai kelemahan UU No. 5 Tahun 1999.

Penutup

Hasil menelitian ini menunjukkan bahwa, *pertama*, hambatan yuridis terkait pelaksanaan putusan KPPU dalam penegakan hukum persaingan usaha disebabkan karena ketidakjelasan kelembagaan KPPU. Hal ini disebabkan karena putusan KPPU dapat diajukan upaya hukum keberatan dan kasasi, pembatalan putusan-putusan KPPU oleh Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung, penyerahan putusan KPPU kepada penyidik, serta KPPU tidak memiliki kewenangan eksekusi terhadap putusannya sendiri. Putusan KPPU belum mencerminkan dan mewujudkan kepastian hukum secara penuh sebagaimana yang dicita-citakan dalam penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia mengingat UU No. 5 Tahun 1999 memiliki kelemahan yakni dalam Pasal 30 UU No. 5 Tahun 1999 tentang Status lembaga KPPU, Pasal 44 ayat (2) dan Pasal 45 ayat (3) tentang Upaya Hukum Putusan KPPU, Pasal 44 ayat (4) dan Pasal 44 ayat (5) tentang Penyerahan putusan KPPU kepada Penyidik dan Pasal 46 ayat (2) tentang Eksekusi Putusan KPPU.

Kedua, peranan yang seharusnya dimiliki KPPU, berdasarkan perbandingan dengan lembaga persaingan usaha di Amerika, Australia dan Singapura, yaitu KPPU harus memiliki kewenangan penyidikan, penggeledahan dan penyitaan dalam melakukan pemeriksaan perkara persaingan usaha, dibentuknya Pengadilan Khusus Bidang Persaingan Usaha, serta kerja sama antara KPPU dengan lembaga peradilan, lembaga penegak hukum dan instansi pemerintah untuk memperkuat penegakan hukum yang dilakukan KPPU agar tercipta kepastian hukum melalui putusan-putusan KPPU.

⁴⁰ Ima Damayanti, KPPU RI, *Hasil Wawancara...*, *Op. Cit.*, 20 Juli 2020.

Daftar Pustaka

Buku

- Hakim, Abdul Garuda Nusantara dan Benny K. Harman, *Analisa dan Perbandingan Undang-Undang Anti Monopoli*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 1999.
- Ibrahim Johnny, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Keempat, Bayumedia Publising, Malang, 2008.
- KPPU RI, *Jurnal Persaingan Usaha KPPU Edisi 7*, Cetakan Pertama, KPPU RI, Jakarta, 2012.
- Sarjana, I Made, *Prinsip Pembuktian Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha*, Zifatama Publising, Denpasar, 2014.
- Soekanto Soerjono, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002.
- Nugroho Susanti Adi, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dalam Teori dan Praktik serta Penerapan Hukumnya*, Edisi Pertama, Kencana, Jakarta, 2012.

Jurnal

- Anisah Siti, "Permasalahan Seputar Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan KPPU", *Jurnal Hukum Bisnis*, vol. 24, No. 2 Jakarta, 2005.
- Rai Mantili, Hazar Kusmayanti dan Anita Afriana, "Problematika penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia dalam rangka menciptakan kepastian hukum", *Padjajaran Jurnal Ilmu Hukum (PJIH)*, 2016.
- Sapitri Baiq Ervina, Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (Kppu) Dalam Penanganan Perkara Persaingan Usaha (Studi Perbandingan Di Indonesia Dengan Negara-negara Common Law System), *Jurnal*, Magister Hukum Universitas Mataram, 2015.

Skripsi, Tesis, Disertasi

- Arifin Yasir Mochtar, Kewenangan Ideal Lembaga Penegak Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia, *Tesis*, Magister Hukum Iniversitas Islam Indonesia, 2019
- Faradilla Inka Sukma, "Perbedaan Pertimbangan Hukum KPPU Dan Pengadilan Negeri Dalam Perkara Penetapan Harga Distribusi Liquefied Petroleum Gas", *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2018.
- Santosa Palest Agista, "Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Melalui Pemeriksaan Tambahan Berdasar Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2005", *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 2018
- Wantu, Fence M, "Peran Hakim dalam Mewujudkan Kepastian Hukum Keadilan dan Kemanfaatan Di Peradilan Perdata", *Disertasi*, Fakultas Hukum Universitas Gajah Mada, Yogyakarta, 2011

Internet

- Dinni Melanie, "Hukum dan Kebijakan Persaingan Usaha Indonesia, Mau Dibawa ke Mana?" Webinar Nsional, <https://kppu.go.id/webinar->

nasional-hukum-dan-kebijakan-persaingan-usaha-indonesia-mau-dibawa-ke-mana/, Jakarta, 23 Juli 2020

Terkait Asuransi KRP, Pengadilan Batalkan Putusan KPP, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt553a1cb1c3942/terkait-asuransi-kpr--pengadilan-batalkan-putusan-kppu>, diakses tanggal 28 Agustus 2018.

PATAKA, Pengadilan Batalkan Putusan KPPU Soal Kartel Ayam, <https://www.pataka.or.id/2017/11/30/pengadilan-batalkan-putusan-kppu-soal-kartel-ayam/>, diakses 28 Agustus 2018.

Pembatalan Putusan KPPU ; MA kuatkan Kemenangan CISL& Husky, <http://kalimantan.bisnis.com/read/20180103/440/722760/pembatalan-putusan-kppu-ma-kuatkan-kemenangan-cosl-husky->, akses 28 Agustus 2018.

PN Jakbar batalkan Putusan KPPU soal Monopoli PGN, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5a72ceff68363/pn-jakbar-batalkan-putusan-kppu-soal-monopoli-pgn>, diakses 28 Agustus 2018.

Hukum online, KPPU, Superbody Tapi Ringkis, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4cff7f5118590/kppu-isuperbodyi-tapi-ringkih>, diakses 6 Maret 2018

Daftar Terlapor Belum Melaksanakan Putusan KPPU, Feb 2016, <http://www.kppu.go.id/id/wp-content/uploads/2017/06/Daftar-Terlapor-belum-melaksanakan-Putusan-KPPU-Feb-2016.pdf>, diakses 2 September 2018.

Laporan Tahun 2019 KPPU, <https://kppu.go.id/wp-content/uploads/2020/06/Laporan-Tahunan-2018.pdf>, di akses 15 Juli 2020.

DPR RI, <http://www.dpr.go.id/dokakd/dokumen/RJ1-20170427-101602-9088.pdf>, diakses 30 Agustus 2020

Hukum Online, Mau dibawa kemana upaya keberatan atas putusan KPPU, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59bcd106a1fdd/mau-dibawa-ke-mana-upaya-keberatan-atas-putusan-kppu/> diakses 10 September 2020.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 33

Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 157

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara jo. Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 160

Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 tentang KPPU Jo Peraturan Presiden RI Nomor 80 Tahun 2008 Tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 tentang KPPU;

Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan atas Putusan KPPU.

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara.

Putusan Pengadilan

Putusan KPPU Nomor 05/KPPU-I/2014 terkait monopoli kerja sama penjualan produk asuransi jiwa bagi debitur kredit pemilikan rumah (KPR) antara PT Bank BRI Tbk, PT Asuransi Jiwa BRIngin Jiwa Sejahtera, dan PT Heksa Eka Life Insurance

Putusan Nomor 14/KPPU-I/2014 jo Putusan Nomor 01/Pdt.Sus/KPPU/2015/PN.Bdg tentang penetapan harga distribusi *liquefied petroleum gas (LPG)*.

Putusan KPPU RI Nomor 02/KPPU-I/2016 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 terkait Pengaturan Produksi Bibit Ayam Pedaging (Broiler) di Indonesia.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 952 K/Pdt.Sus-KPPU/2017 antara KPPU melawan PT. Cosl Indo dan PT Husky-Cnooc Madura Limited.