

BAB 3
KEDUDUKAN KPPU DALAM STRUKTUR KETATANEGARAAN
INDONESIA

3.1 Sejarah dan Latar Belakang Pembentukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)

Era reformasi di Indonesia ditandai dengan berakhirnya masa kepemimpinan pemerintahan Soeharto yang dikenal juga dengan masa Orde Baru (Orba). Reformasi melahirkan perubahan tidak hanya pada sistem pemerintahan dan hukum, melainkan juga pada ketatanegaraan di Indonesia.¹³⁴ Hal ini dipengaruhi oleh faktor internal¹³⁵ dan eksternal¹³⁶. Disamping itu, perubahan struktur kenegaraan Indonesia juga dipengaruhi oleh ide-ide dan konsep-konsep yang berkembang di dunia.¹³⁷

Transisi menuju negara demokratis menuntut untuk terciptanya sistem pemerintahan yang baik dan transparan melalui lembaga perwakilan, masyarakat sipil dan tegaknya Hak Asasi Manusia (HAM).¹³⁸ Demi tercapainya tujuan tersebut, dilakukan perubahan pada UUD 1945, yang tidak hanya merevisi kedudukan serta

¹³⁴ *Supra note 8*, hlm. 58-59.

¹³⁵ Faktor internal ialah adanya gejala dari dalam struktur politik dan desakan masyarakat.
Id., hlm. 58.

¹³⁶ Faktor eksternal ialah adanya gerakan arus global pasar bebas, demokratisasi dan gerakan HAM internasional.
Id., hlm. 59.

¹³⁷ *Id.*, hlm. 51.

¹³⁸ *Id.*,

kewenangan lembaga yang sudah ada, tetapi juga melahirkan lembaga-lembaga baru yang desain kelembagaannya independen.¹³⁹ Berbagai kebutuhan pada pemerintahan modern ini tidak dapat dijawab oleh konsep klasik *trias politica* yang membagi kekuasaan menjadi tiga, eksekutif, legislatif, dan yudikatif menjadi alasan hadirnya lembaga baru independen.¹⁴⁰

Menurut Cornelis Lay, sebelum dilakukannya amandemen terhadap UUD 1945, telah lahir lembaga baru yang akan menjadi cikal bakal menjamurnya lembaga-lembaga baru di Indonesia.¹⁴¹ Lembaga baru itu adalah lembaga Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM). Meskipun lahirnya Komnas HAM merupakan upaya negara untuk mensiasati tuntutan komunitas internasional akan kasus pelanggaran HAM yang terjadi saat itu.¹⁴² Namun, pada masa amandemen UUD 1945 (1999-2002) melahirkan berbagai lembaga negara baru yang memiliki fungsi spesifik.¹⁴³ Cornelis Lay mencatat setidaknya ada 14 lembaga baru.¹⁴⁴

¹³⁹ *Id.*, hlm. 52-53.

¹⁴⁰ *Id.*, hlm. 55.

¹⁴¹ *Supra note* 71. hlm. 5.

¹⁴² *Id.*,

¹⁴³ *Id.*, hlm. 6-7.

¹⁴⁴ Komisi Hukum Nasional (KHN), Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR), Komisi Kejaksaan, Komisi Kepolisian Nasional, Komisi Perlindungan Anak, Komisi Perlindungan Perempuan, Komisi Ombudsman Nasional, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Komisi pemilihan Umum (KPU), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Yudisial (KY), dan Mahkamah Konstitusi (MK).

Id., hlm. 7.

Lembaga negara independen yang lahir ini menjalankan sebagian fungsi cabang kekuasaan konvensional atau campuran fungsi cabang kekuasaan yang telah ada sebelumnya, antara fungsi administrasi, legislasi, hingga mengadili.¹⁴⁵ Lembaga negara yang menjalankan fungsi administrasi sekaligus mengadili dikenal juga sebagai lembaga kuasi yudisial.¹⁴⁶ Lembaga Kuasi Yudisial ini tidak berada dalam lingkup peradilan tetapi lembaga ini memiliki kewenangan untuk memutus suatu sengketa layaknya lembaga peradilan.¹⁴⁷

Pada tahun 1980, pemerintah mengeluarkan kebijakan dalam sistem ekonomi yang menimbulkan krisis ekonomi. Hal ini memicu lahirnya konglomerat dan dominasi pelaku usaha oleh keluarga atau partai tertentu.¹⁴⁸ Konglomerat dan pelaku usaha itu melakukan praktek usaha dengan mempengaruhi kebijakan perekonomian pemerintah kala itu, untuk menguasai pangsa pasar dan mengatur pasokan barang dan jasa serta mempengaruhi peraturan perundang-undangan.¹⁴⁹ Bahkan kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah untuk memberikan perlindungan kepada pelaku usaha pada masa Orde Baru.¹⁵⁰

¹⁴⁵ *Supra note 2*, hlm. 14.

¹⁴⁶ *Id.*, hlm. 24.

¹⁴⁷ *Id.*, hlm. 15-16.

¹⁴⁸ *Supra note 20*, hlm. 12.

¹⁴⁹ *Id.*, hlm. 13.

¹⁵⁰ Ningrum Natasya Sirait, *Menata Ulang kembali persaingan Usaha di Indonesia*, dalam dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dan perkembangannya, (CICODS FH-UGM, Yogyakarta:2009). hlm. 24.

Praktek usaha tersebut mengakibatkan keterbatasan perekonomian, bahkan menurut Suyud Margono:

“tataran masyarakat luas menimbulkan ketidakadilan dan berdampak buruk pada kesiapan tata ekonomi nasional yang telah memasuki dan mengikuti perkembangan ekonomi dunia yang akan semakin diwarnai semangat free competition, dan sering dengan semakin mengglobalnya ekonomi pasar.”¹⁵¹

Menurutnya, sistem ekonomi yang dijalankan oleh pemerintahan yang Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN) serta tidak adanya aturan hukum yang mengatur mengenai persaingan usaha mengakibatkan terkurasnya sumber daya alam dan sumber daya manusia yang tidak transparan yang mengakibatkan kerugian bagi masyarakat.¹⁵²

Pada 1983 pemerintah telah melakukan deregulasi yang bertujuan untuk memperkuat bekerjanya ekonomi pasar di Indonesia.¹⁵³ Namun kebijakan itu tidak berjalan seperti yang diharapkan. Sistem yang diadopsi tidak bekerja secara maksimal. Salah satu faktor yang mempengaruhi hal ini adalah adanya praktek KKN yang menimbulkan praktek usaha yang tidak sehat sesama pelaku usaha.¹⁵⁴

¹⁵¹ Suyud Margono, *Hukum Anti Monopoli*, (Sinar Grafika, Jakarta: 2009). hlm. 1

¹⁵² *Id.*, hlm. 2.

¹⁵³ *Id.*, hlm. 60.

¹⁵⁴ *Id.*, hlm. 61.

Pada tahun 1998 perekonomian Indonesia mengalami krisis ekonomi, bahkan Indonesia menjadi salah satu negara yang mengalami krisis ekonomi terparah Asia.¹⁵⁵ Ningrum Natasya Sirait menyatakan bahwa terdapat tiga penyebab terjadinya krisis ekonomi yang terjadi kala itu, yaitu: *Pertama*, industrialisasi di Indonesia tidak dipersiapkan dengan baik dan lebih menekankan pada liberalisasi perdagangan. *Kedua*, tidak adanya budaya bersaing yang sehat dan *fair*. *Ketiga*, tidak adanya kebijakan mengenai persaingan (*competition policy*) usaha yang jelas.¹⁵⁶ Penyebab lainnya ialah tidak adanya payung hukum yang mengatur mengenai persaingan usaha yang sehat atau kelembagaan yang dapat mengarahkan pelaku usaha untuk melakukan praktik usaha yang sehat.¹⁵⁷

Krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1998 itu menjadi pintu masuknya hukum persaingan usaha di Indonesia. Dilatarbelakangi oleh perjanjian antara Pemerintah Indonesia dengan *International Monetary Fund* (IMF) melalui *Letter of Intent* (LoI). Langkah ini diambil oleh pemerintah untuk mengatasi krisis ekonomi yang terjadi.¹⁵⁸ IMF menyetujui pemberian bantuan keuangan kepada pemerintah Indonesia sebesar US\$ 43 miliar dengan syarat bahwa Indonesia melakukan reformasi ekonomi dan hukum ekonomi.¹⁵⁹ Reformasi itu ialah mengadakan perubahan terkait dengan persaingan usaha yang mencakup *structural reforms*, *deregulation* dan *privatization*.

¹⁵⁵ *Supra note* 150, hlm. 24.

¹⁵⁶ *Id.*, hlm. 24.

¹⁵⁷ *Supra note* 151, hlm. 61-62.

¹⁵⁸ *Supra note* 150, hlm. 24.

¹⁵⁹ *Supra note* 20, hlm. 12.

Syarat ini dipatuhi oleh pemerintah kala itu dengan melakukan deregulasi di berbagai sektor, mengaubah ekonomi tinggi menjadi terbuka, kompetitif, dan efisien. Sementara untuk pembaruan struktural, membutuhkan beberapa instrumen hukum baru yang mengenai persaingan usaha beserta instrumen pengawasannya.¹⁶⁰ Hal ini disambut oleh DPR dengan membuat Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (untuk selanjutnya disebut UU No. 5 Tahun 1999).¹⁶¹

UU No. 5 Tahun 1999 tidak hanya melahirkan aturan hukum mengenai praktik usaha yang sehat dan larangannya. Tetapi untuk mengawasi iklim usaha yang sehat, dibutuhkan satu lembaga khusus untuk mengawasi serta menangani perkara persaingan usaha.¹⁶² Undang-undang No. 5 Tahun 1999 mengamanatkan pembentukan KPPU, yang kemudian lebih lanjut diatur oleh Peraturan Presiden (Perpres) No. 75 Tahun 1999. Kemudian, Perpres tersebut diubah menjadi Perpres No. 8 Tahun 2008. Lembaga ini bersifat independen, yakni dalam menjalankan kewenangannya lepas dari pengaruh cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif, serta pihak lain.¹⁶³

Seperti yang telah dijelaskan diatas, bahwa KPPU lahir bukan hanya untuk menjaga iklim sehat dalam berusaha di Indonesia, tetapi juga untuk menjamin bahwa

¹⁶⁰ Stefino Anggara, *Komisi Pengawas Persaingan Usaha dan Peradilan Khusus (kedudukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman)*, Jurnal Persaingan Usaha, Edisi 1 Tahun 2009. hlm. 157.

¹⁶¹ *Id.*

¹⁶² Binoto Nadapdap, *Hukum Acara persaingan Usaha*, (Jala Permata Aksara: Jakarta, 2009), hlm. 15.

¹⁶³ Yakub Adi Krisanto, *Peran Lembaga Penegakan Hukum Persaingan Usaha*, dalam *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dan perkembangannya*, (CICODS FH-UGM, Yogyakarta:2009). hlm. 181.

UU No. 5 Tahun 1999 berjalan sesuai dengan asas dan tujuannya.¹⁶⁴ Untuk itu KPPU bertugas untuk melakukan penilaian terhadap perjanjian, kegiatan usaha dan tindakan pelaku usaha, serta ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat di Indonesia.¹⁶⁵

KPPU dalam menjalankan tugasnya diberikan kewenangan menerima laporan masyarakat atau pelaku usaha dan melakukan tindak lanjut terhadap laporan tersebut, melakukan penyelidikan, penyidikan, memanggil para pihak, saksi serta ahli, hingga menjatuhkan sanksi melalui putusan.¹⁶⁶

¹⁶⁴ *Id.*,

¹⁶⁵ Tugas KPPU diatur dalam Pasal 35 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Tambahan Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 33. yang berbunyi:

- 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.

¹⁶⁶ Wewenang KPPU diatur dalam Pasal 36 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Tambahan Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 33. yang berbunyi:

- a. Menerima laporan dari masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- b. Melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- c. Melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau yang ditemukan oleh Komisi sebagai hasil penelitiannya;
- d. Menyimpulkan hasil penyelidikan dan atau pemeriksaan tentang ada atau tidak adanya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- e. Memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini;
- f. Memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli, dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini;

Berdasarkan tugas dan kewenangan tersebut, KPPU memiliki kewenangan yang cukup kuat dalam hal penegakan hukum. Mulai dari menerima laporan, melakukan penyelidikan dan penyidikan, hingga menjatuhkan sanksi administratif melalui putusannya.

Selain itu, KPPU juga dapat menjatuhkan sanksi pidana kepada pelaku usaha terhadap pelanggaran pada pasal tertentu yang masing-masing ancaman pidananya berbeda-beda. Ketentuan ini diatur pada Pasal 48 UU No. 5 Tahun 1999.¹⁶⁷ Ancaman pidana yang dijatuhkan berupa pidana denda. Namun, pidana denda tersebut dapat diganti dengan pidana kurungan.

Kewenangan administratif yang dimiliki oleh KPPU adalah kewenangan konsultatif, yaitu kewenangan untuk memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah yang berkaitan dengan keputusan yang menyangkut ekonomi.¹⁶⁸ Kewenangan lain yang dimiliki oleh KPPU adalah kewenangan legislatif, yakni

-
- g. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud huruf e dan huruf f, yang tidak bersedia memenuhi panggilan Komisi;
 - h. Meminta keterangan dari instansi Pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini;
 - i. Mendapatkan, meneliti, dan atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan atau pemeriksaan;
 - j. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat;
 - k. Memberitahukan putusan Komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
 - l. Menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang ini.

¹⁶⁷ a) untuk ancaman pidana denda minimal 25 miliar dan maksimal 100 miliar serta pidana pengganti kurungan maksimal 6 bulan. Dijatuhkan terhadap pelanggaran Pasal 4, Pasal 9 - 14, Pasal 16-19, Pasal 25, Pasal 27, dan Pasal 28.

b) untuk ancaman pidana denda minimal 5 miliar dan maksimal 25 miliar serta pidana pengganti kurungan maksimal 5 bulan. Dijatuhkan terhadap pelanggaran Pasal 5 - 8, Pasal 15, Pasal 20 - 24, dan Pasal 26.

c) untuk ancaman pidana denda minimal 1 miliar dan maksimal 5 miliar serta pidana pengganti kurungan maksimal 3 bulan. Dijatuhkan terhadap pelanggaran Pasal 41.

¹⁶⁸ *Supra note* 150., hlm. 30.

kewenangan untuk membuat peraturan yang mengikat baik untuk internal KPPU sendiri maupun kepada publik.¹⁶⁹ Kewenangan administratif lainnya ialah KPPU dapat menyusun pedoman atau publikasi yang berkaitan dengan persaingan usaha yang sehat.¹⁷⁰ Pedoman atau publikasi dalam hal ini ialah kebijakan berupa peraturan yang dikeluarkan oleh KPPU atau dikenal dengan Peraturan Komisi (Perkom).¹⁷¹

Melihat dari tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh KPPU, KPPU lebih dekat pada kekuasaan kehakiman. Hal ini dapat dilihat dari kewenangannya yang melakukan penegakan hukum terhadap UU No. 5 Tahun 1999, yang mana KPPU berwenang untuk melakukan tindakan dari penyelidikan hingga menjatuhkan sanksi kepada pelaku usaha yang melanggar undang-undang tersebut melalui putusan.

3.2 Analisis Kedudukan KPPU dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia

Amandemen UUD 1945 memberikan perubahan yang signifikan pada kelembagaan negara, tidak hanya melahirkan berbagai lembaga baru, tetapi juga

¹⁶⁹ *Id.*, hlm. 31.

¹⁷⁰ Pasal 35 Huruf F Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang berbunyi: “*Menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan undang-undang ini.*”

¹⁷¹ “KPPU Buat 3 Pedoman UU Anti Monopoli”, *kemenkumham.go.id*, diakses pada 14 Agustus 2019. <http://ditjenpp.kemenkumham.go.id/berita-hukum-dan-perundang-undangan/1381-kppu-buat-3-pedoman-uu-anti-monopoli.html>.

mengubah kedudukan dan hubungan antar lembaga negara.¹⁷² Dinamika ketatanegaraan dalam suatu negara diliputi oleh dua hal, yaitu:¹⁷³

“Pertama, the governmental political sphere (suasana kehidupan politik pemerintahan), meliputi kehidupan organ-organ pelaksana pemerintahan dan pola-pola hubungan yang terbangun antarorgan kekuasaan. Konteks ini dapat dilihat dari norma-norma yuridis yang dianut dalam konstitusi dan perangkat peraturan perundang-undangan yang lain. Kedua, the socio-political sphere (suasana kehidupan politik rakyat), meliputi bagaimana dinamika politik masyarakat dalam turut memengaruhi dan menentukan kebijakan penyelenggaraan pemerintahan”

Berdasarkan hal di atas, ada dua konteks yang dapat dilihat sebelum amandemen UUD 1945, yakni konteks negara dan masyarakat.¹⁷⁴ Konteks negara yaitu melalui lembaga negara yang dapat dilihat dari sistem dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahannya melalui konstitusi.¹⁷⁵ Sementara untuk konteks masyarakat, dapat dilihat dari infrastruktur politik masyarakat, yakni melalui partai politik, golongan kepentingan, golongan penekan, alat komunikasi, dan tokoh politik dalam mempengaruhi dan mengarahkan kebijakan-kebijakan penyelenggara negara.¹⁷⁶

Sebelum amandemen UUD 1945, Indonesia menganut sistem demokrasi perwakilan atau demokrasi tidak langsung, yang mana MPR menjadi lembaga tertinggi dalam struktur ketatanegaraan. Seluruh kekuasaan dan penyelenggaraan

¹⁷² *Supra note* 8, hlm. 52-53.

¹⁷³ *Id.*, hlm. 43-44.

¹⁷⁴ *Id.*, hlm. 44.

¹⁷⁵ *Id.*

¹⁷⁶ *Id.*

negara harus dipertanggungjawabkan ke MPR.¹⁷⁷ Namun demikian, pada praktiknya Presiden memegang kendali lembaga-lembaga negara, intervensi dilakukan dengan mengendalikan kekuatan politik yang ada di MPR.¹⁷⁸ MPR melalui ketetapanya membagi kedudukan lembaga negara menjadi dua, yakni lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara.¹⁷⁹ Namun setelah perubahan UUD 1945 dilakukan, kedudukan lembaga negara mengalami perubahan. UUD 1945 “memangkas” kekuasaan negara yang awalnya dimiliki oleh MPR, kemudian didistribusi kepada lembaga negara lain, utamanya eksekutif dan legislatif.¹⁸⁰

KPPU sebagai lembaga negara independen, yang mana dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya terbebas dari pengaruh kekuasaan lembaga negara maupun pihak lain. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 30 Ayat (2) UU No. 5 Tahun 1999 yang menyatakan bahwa:

“Komisi adalah suatu lembaga negara independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah serta pihak lain.”

Independen yang dimaksud dalam hal ini bukan melaksanakan tugas dan kewenangan tanpa pengawasan sama sekali. Pengawasan dapat dilakukan secara internal dan eksternal, namun pengawasan dari eksternal harus diminimalisir dengan memperkuat

¹⁷⁷ *Id.*, hlm. 45-46.

¹⁷⁸ *Id.*, hlm. 47.

¹⁷⁹ *Id.*, hlm. 46.

¹⁸⁰ *Id.*, hlm. 53.

pengawasan secara internal.¹⁸¹ Menurut Denny Indrayana, pengawasan eksternal terhadap lembaga negara independen merupakan bentuk intervensi terhadap lembaga tersebut. Oleh karena itu, meskipun sifatnya independen, lembaga tersebut haruslah tunduk pada teori pembatasan kekuasaan dan saling kontrol dan imbang (*check and balances*) dengan lembaga negara lain.¹⁸²

Meskipun keberadaan KPPU tidak diatur secara eksplisit oleh konstitusi, namun konstitusi telah menyinggung keberadaan lembaga negara yang memiliki fungsi yudikatif. Hal ini diatur dalam Pasal 24 Ayat (3) UUD yang berbunyi:

“bandan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang”.

Menurut Muh. Risnain, pasal ini mengakomodasi lembaga kuasi yudisial yang telah ada sebelum amandemen UUD 1945 dilakukan, dan mengakomodasi lembaga kuasi yudisial yang akan ada.¹⁸³ Ketentuan Pasal 24 Ayat (3) dalam UUD 1945 ini kemudian dikokohkan dalam Undang-undang Kekuasaan Kehakiman sebagaimana yang telah dijelaskan pada bab sebelumnya. Bahwa fungsi badan-badan lain yang maksud oleh konstitusi itu dapat berupa penyelidikan dan penyidikan hingga penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Ketentuan tersebut mengatur bahwa adanya lembaga lain yang diluar lingkup kekuasaan kehakiman di Indonesia, namun

¹⁸¹ *Supra note* 69, hlm. 50.

¹⁸² *Id.*, hlm. 50.

¹⁸³ Muh. Risnain, *Eksistensi Lembaga Quasi Yudisial dalam Sistem Kekuasaan Kehakiman di Indonesia: Kajian Terhadap Komisi Pengawas Persaingan Usaha*, Jurnal Hukum dan Peradilan Volume 3 Nomor 1 Maret 2014. <http://download.garuda.ristekdikti.go.id/article.php?article=483781&val=9905&title=QUO%20VADIS:%20STATUS%20JABATAN%20DAN%20SISTEM%20KARIR%20KEPANITERAAN%20%20PERADILAN>.

menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman melalui kewenangan yang dimilikinya. KPPU termasuk bagian dari lembaga lain yang dimaksudkan. Melihat dari kewenangan yang dimiliki oleh KPPU, mulai dari penyelidikan, penyidikan, hingga menjatuhkan putusan terhadap ketentuan yang diatur oleh UU No. 5 Tahun 1999.

KPPU merupakan salah satu contoh lembaga kuasi yudisial di Indonesia, berdasarkan ciri-ciri lembaga Kuasi Yudisial menurut Jimly yang mengutip Pengadilan Texas adalah:

- a. Kekuasaan untuk memberikan penilaian dan pertimbangan,

KPPU memiliki tugas untuk memberikan penilaian terhadap perjanjian, kegiatan usaha, dan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.¹⁸⁴ Selain itu, KPPU juga dapat memberikan pertimbangan kepada kebijakan pemerintah terkait dengan praktik monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat.¹⁸⁵

- b. Kekuasaan untuk mendengar dan menentukan atau memastikan fakta-fakta dan untuk membuat putusan

KPPU sebagai lembaga kuasi yudisial yang berwenang untuk memeriksa dan memutus perkara persaingan usaha, juga berwenang untuk mendengar dan menentukan fakta-fakta dalam persidangan tersebut. Apabila terdapat pelaku usaha yang pada persidangan terbukti melanggar ketentuan yang ada dalam UU

¹⁸⁴ Pasal 35 Huruf a, b, dan c Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

¹⁸⁵ Pasal 35 Huruf e Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

No. 5 Tahun 1999, maka KPPU dapat memutuskan ada atau tidaknya kerugian terhadap pelaku usaha lainnya atau masyarakat.¹⁸⁶

Putusan KPPU paling sedikit memuat: identitas Terlapor, dugaan pelanggaran, pertimbangan dan penilaian alat bukti yang diajukan dan/atau diperoleh selama persidangan, analisis terhadap penerapan pasal-pasal dalam undang-undang yang diduga dilanggar oleh Terlapor, amar Putusan, hari dan tanggal pengambilan Putusan, hari dan tanggal pembacaan Putusan, serta nama Ketua dan Anggota Majelis Komisi yang memutus, dan nama Panitera.¹⁸⁷

c. Kekuasaan untuk membuat amar putusan dan pertimbangan-pertimbangan yang mengikat suatu subjek hukum melalui amar putusannya.

KPPU berwenang untuk memutus perkara persaingan usaha, yang mana dalam putusannya memuat pertimbangan-pertimbangan majelis komisi (yang bertugas sebagai “hakim”) dan amar putusan. Amar putusan dalam putusan KPPU memuat pihak yang bersalah melanggar pasal dalam UU No. 5 Tahun 1999 dan memuat hukuman denda atau hukuman lain bagi pelaku usaha yang terbukti bersalah dalam persidangan.

d. Kekuasaan untuk mempengaruhi hak orang atau hak milik per orang

Putusan KPPU dapat memberikan dampak terhadap hak morang/masyarakat dan hak pelaku usaha sebagai pihak yang berperkara. apabila dalam persidangan

¹⁸⁶ Pasal 36 Huruf j Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

¹⁸⁷ Pasal 64 Ayat (1) Peraturan Komisi No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

pelaku usaha terlapor terbukti melanggar UU No. 5 Tahun 1999, maka KPPU menjatuhkan sanksi kepada pelaku usaha tersebut.

e. Kekuasaan untuk memeriksa dan mendengar keterangan saksi, ahli, dan para pihak dalam persidangan

KPPU memiliki kewenangan untuk memeriksa dan mendengar keterangan saksi, ahli, dan para pihak dalam persidangan. Pasal 36 Huruf f menyatakan bahwa KPPU berwenang untuk memanggil dan menghadirkan saksi, ahli, dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap UU No. 5 Tahun 1999. Apabila ada saksi, ahli atau orang yang dianggap mengetahui adanya pelanggaran tidak bersedia memenuhi panggilan KPPU tersebut, maka KPPU dapat meminta bantuan penyidik.¹⁸⁸ Selain itu, KPPU juga dapat meminta keterangan instansi Pemerintah yang berkaitan dengan perkara yang sedang ditangani oleh KPPU.¹⁸⁹

f. Kekuasaan untuk menegakkan keputusan dan menjatuhkan sanksi.

KPPU berwenang untuk memutus perkara pelanggaran terhadap ketentuan UU No. 5 Tahun 1999. dalam putusannya, KPPU dapat menjatuhkan sanksi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan pelanggaran terhadap UU No. 5 Tahun 1999, baik itu sanksi administratif maupun pidana (pokok dan tambahan). KPPU memberitahukan Putusannya kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktek monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat. Apabila putusan KPPU

¹⁸⁸ Pasal 36 Huruf g Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

¹⁸⁹ Pasal 36 Huruf h Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

telah ebrkekuatan hukum tetap, maka pelaku usaha wajib melaksanakan putusan tersebut. Apabil pelaku usaha tidak melaksanakan putusan KPPU tersebut, maka KPPU dapat menyerahkan ke Penyidik untuk dilakukan penyidikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.¹⁹⁰

Berbeda dengan dasar hukum pembentukan lembaga negara independen lainnya yaitu melalui konstitusi, KPPU dibentuk melalui undang-undang. Hal ini juga terjadi di beberapa negara, seperti Amerika Serikat, Perancis, Italia, dan Jerman.¹⁹¹ Di Indonesia, terdapat berbagai lembaga negara independen dan berwenang untuk mengadili. Namun karena terbatasnya ruang dan waktu sehingga penelitian hanya dilakukan terhadap beberapa lembaga kuasi yudisial saja yang mengacu pada kewenangan yang dimiliki oleh lembaga tersebut. Beberapa contoh lembaga negara yang pembentukannya melalui undang-undang dan memiliki kewenangan mengadili, yaitu:

Pertama, Komisi Informasi Publik (KIP) merupakan lembaga independen yang dibentuk sebagai perpanjangan tangan pemerintah untuk memenuhi kebutuhan pemenuhan hak asasi kepada masyarakat,¹⁹² utamanya akses terhadap hak atas informasi.¹⁹³

¹⁹⁰ Pasal 44 Ayat (4) Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

¹⁹¹ *Supra note* 69, hlm. 49-50.

¹⁹² *Supra note* 71, hlm. 107.

¹⁹³ *Id.*, hlm. 114.

Dalam menjalankan fungsinya, KIP memiliki tugas untuk.¹⁹⁴

- a) Menerima, memeriksa, dan memutus permohonan penyelesaian sengketa informasi publik baik melalui mediasi dan/atau ajudikasi nonlitigasi;
- b) Menetapkan kebijakan umum pelayanan informasi publik;
- c) Menetapkan petunjuk pelaksanaan dan teknis.

Dilihat dari tugas, fungsi, dan kewenangannya, KIP merupakan lembaga kuasi yudisial yang hanya menerima dan memutus sengketa hukum terkait dengan keterbukaan informasi. Berbeda dengan kewenangan KPPU yang selain menerima laporan, juga dapat melakukan penyelidikan, penyidikan hingga memutus.

Kedua, Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilihan Umum (selanjutnya disingkat DKPP) merupakan lembaga negara yang dibentuk oleh undang-undang yang memiliki kewenangan untuk memeriksa dan memutus perkara etika penyelenggara pemilihan umum (Pemilu), yakni Badan Pengawas Pemilu (Bawaslu) dan Komisi Pemilihan Umum (KPU). DKPP dibentuk mengingat pentingnya penegakan kode etik penyelenggara pemilu yang berangkat dari pentingnya sistem keadilan pemilu (*The electoral justice systems*), yakni setiap pihak yang terlibat dalam Pemilu -peserta pemilu, tim kampanye, anggota masyarakat, pasangan calon- tidak boleh dirugikan atau mendapat perlakuan tidak adil oleh penyelenggara pemilu.

DKPP memiliki tugas sebagai berikut:¹⁹⁵

- a) Menerima aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu*

¹⁹⁴ Pasal 26 ayat (1) Undang-undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik Lembaran Negara 2008 Nomor 61.

¹⁹⁵ Pasal 155-166 UU No 17 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Lembaran Negara Tahun 2017 Nomor 182.

b) Melakukan penyelidikan dan verifikasi, serta pemeriksaan atas aduan dan/atau laporan dugaan adanya pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh Penyelenggara Pemilu.

Adapun kewenangan DKPP ialah:

- a) Memanggil Penyelenggara Pemilu yang diduga melakukan pelanggaran kode etik untuk memberikan penjelasan dan pembelaan*
- b) memanggil pelapor, saksi, dan/atau pihak lain yang terkait untuk dimintai keterangan, termasuk untuk dimintai dokumen atau bukti lain*
- c) memberikan sanksi kepada Penyelenggara Pemilu yang terbukti melanggar kode etik*
- d) Memutus pelanggaran etik.*

Berdasarkan kewenangan yang dimilikinya, DKPP diberi kewenangan untuk memeriksa serta memutus suatu perkara etik yang dilakukan oleh penyelenggara pemilu. ini adalah keragaman model lembaga kuasi yudisial, yaitu memutus perkara etik.

Ketiga, Badan pengawas Pemilu (Bawaslu) merupakan lembaga negara independen.

Adapun tugas Bawaslu ialah:¹⁹⁶

- a) Menyusun standar tata laksana pengawasan penyelenggaraan Pemilu untuk pengawas pemilu disetiap tingkatan;*
- b) Melakukan pencegahan dan penindakan terhadap:*
 - 1) Pelanggaran Pemilu; dan*
 - 2) Sengketa proses pemilu.*
- c) Mengawasi persiapan penyelenggaraan pemilu;*
- d) Mengawasi pelaksanaan tahapan penyelenggaraan pemilu;*
- e) Mencegah terjadinya praktik politik uang;*
- f) Mengawasi netralitas aparatur sipil negara, anggota TNI, dan anggota Kepolisian;*
- g) Mengawasi pelaksanaan putusan/keputusan;*

¹⁹⁶ Untuk tugas yang lebih rinci dapat dilihat dalam Pasal 93 Undang-undang Nomor. 17 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum.

h) Menyampaikan dugaan pelanggaran kode etik penyelenggara pemilu kepada DKPP;

i) Menyampaikan dugaan tindak pidana Pemilu kepada Gakkumdu;

Adapun wewenang Bawaslu yang terkait dengan kewenangan kuasi yudisial ialah:¹⁹⁷

a) Menerima dan menindaklanjuti laporan yang berkaitan dengan dugaan adanya pelanggaran terhadap pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Pemilu;

b) Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran administrasi Pemilu;

c) Memeriksa, mengkaji, dan memutus pelanggaran politik uang;

d) Menerima, memeriksa, memediasi atau mengajudikasi, dan memutus penyelesaian sengketa proses Pemilu;

e) Meminta bahan keterangan yang dibutuhkan kepada pihak terkait dalam rangka pencegahan dan penindakan pelanggaran administrasi, pelanggaran kode etik, dugaan tindak pidana pemilu, dan sengketa proses Pemilu.

Melihat tugas dan kewenangan di atas, Bawaslu memiliki kewenangan yang cukup kuat dan luas, yaitu menerima laporan, melakukan penyelidikan dan penyidikan terkait perkara pemilu, hingga mengeluarkan putusan. Kewenangan yang dimiliki oleh Bawaslu serupa dengan kewenangan yang dimiliki oleh KPPU.

KPPU hadir untuk menjalankan fungsi eksekutif dalam menjalankan administrasi pemerintahan. Menurut Indroharto yang telah disebutkan pada bab sebelumnya, badan

¹⁹⁷ Pasal 95 Undang-undang Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pemilihan Umum Lembaran Negara Tahun 2017 Nomor 182.

atau lembaga yang menjalankan administrasi pemerintahan memiliki kriteria sebagai berikut:

- f. Instansi-instansi pemerintah yang berada di bawah Presiden sebagai kepala eksekutif.
- g. Instansi di luar lingkungan kekuasaan eksekutif tetapi menjalankan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan
- h. Badan hukum perdata yang dibentuk oleh pemerintah dan memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan tugas pemerintahan.
- i. Instansi yang merupakan kerja sama antara pemerintah dan swasta untuk menjalankan urusan pemerintahan
- j. Lembaga hukum swasta yang berdasarkan peraturan dan sistem perizinan, melaksanakan urusan pemerintahan.

Disebutkan bahwa terdapat lembaga di luar lingkup kekuasaan eksekutif, namun oleh undang-undang diberi kewenangan untuk menjalankan urusan pemerintahan. KPPU dibentuk untuk menjalankan fungsi eksekutif pada bidang ekonomi, khususnya menciptakan iklim usaha yang sehat di Indonesia, yang mana kewenangannya didapat melalui undang-undang.

KPPU dalam mempertanggungjawabkan tugas-tugasnya kepada Presiden, selaku kepala eksekutif. Hal ini diatur dalam Pasal 30 Ayat (3) yang menyatakan bahwa *“komisi bertanggung jawab kepada Presiden”*. Meskipun pertanggungjawaban KPPU dilakukan kepada Presiden, hal ini tidak diartikan bahwa eksekutif mengintervensi KPPU. KPPU sebagai lembaga independen yang tidak dapat diintervensi oleh lembaga kekuasaan lainnya maupun pihak lain.

Bentuk pertanggungjawaban ini haruslah di maknai sebagai bentuk pelaksanaan prinsip administrasi yang baik.¹⁹⁸

Kedudukan KPPU sebagai lembaga negara yang independen tidak dapat dilihat hanya melalui ketentuan peraruran perundang-undangan yang mengaturnya, melainkan juga dilihat dari realitasnya. Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, bahwa Independensi KPPU dalam menjalankan kewenangannya diakui dan secara eksplisit ada dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1999. Namun pada prakteknya Independensi KPPU masih dipertanyakan. Hal ini dapat dilihat pada kasus pemilihan komisioner KPPU oleh Presiden dan DPR RI. Pada akhir Februari 2018 KPPU menghentikan seluruh kegiatannya karena masa jabatan komisionernya telah habis periode 2012 sampai 2017. Penghentian seluruh kegiatan ini dilakukan karena tidak ada mandat dari presiden untuk perpanjangan masa jabatan komisioner saat itu, sehingga komisioner tidak memiliki legitimasi hukum untuk tetap melakukan kegiatan KPPU. Sementara, untuk pemilihan komisioner baru mengalami penundaan oleh DPR RI karena bersamaan dengan masa reses DPR RI.¹⁹⁹

Pada Februari 2018, karena masa jabatan komisionernya telah berakhir. Presiden melalui Panitia Seleksi (Pansel) melakukan seleksi calon pimpinan KPPU yang kemudian diberikan ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) untuk dipilih melalui fit and proper test. Pada tahapan seleksi fit and proper test DPR, DPR tidak kunjung melakukan fit and proper test hingga berakhirnya masa jabatan pimpinan

¹⁹⁸ *Supra note* 151, hlm. 140.

¹⁹⁹ “Pemerintah Diminta Segera Bersikap atas Kekosongan Komisioner KPPU”, *Kompas.com*, 28 Februari 2018, diakses pada 14 Agustus 2019. <https://ekonomi.kompas.com/read/2018/02/28/111227026/pemerintah-diminta-segera-bersikap-atas-kekosongan-komisioner-kppu>.

KPPU yang saat itu sedang menjabat. sehingga terjadi kekosongan hukum dalam jabatan pimpinan KPPU.

Penundaan pemilihan pimpinan KPPU yang dilakukan oleh DPR karena menganggap bahwa Pansel yang dibentuk oleh Presiden dipertanyakan independensinya, karena beberapa anggota pansel merupakan pelaku usaha.²⁰⁰

Berdasarkan Kepres No. 96/P Tahun 2017, tim Pansel KPPU terdiri dari: Hendri Saparini sebagai ketua –ia juga menjabat sebagai komisaris utama PT Telkom Indonesia –Cecep Sutiawan sebagai sekretaris, Rhenald Kasali sebagai anggota –Rhenal juga menjabat sebagai komisaris Utama PT Angkasa Pura II –Ine Minara S. Ruky sebagai anggota –Ine juga sebagai ahli dari PT Tirta Investasi dalam berperkara di KPPU dan masih berjalan saat Ine menjadi pansel.²⁰¹

Untuk itu, Presiden mengeluarkan surat perpanjangan jabatan komisioner kala itu yang berlaku sejak 27 Desember 2017 hingga 27 Februari 2018. Perpanjangan masa jabatan pimpinan KPPU kembali dilakukan melalui Keputusan Presiden (Kepres) No. 33/P Tahun 2018 karena DPR tidak kunjung melakukan fit and proper test terhadap calon pimpinan KPPU, sehingga masa jabatan pimpinan KPPU kembali diperpanjang hingga 27 April 2018.²⁰²

Hal di atas tidak dapat dipandang hanya sebagai masalah pemilihan komisioner saja yang bersifat administratif. Tetapi harus dipandang sebagai masalah kelembagaan KPPU yang lebih dalam, khususnya mengenai

²⁰⁰ “Tak Jadi Bubar, Masa Kerja Pejabat KPPU diperpanjang Jokowi”, *cnnindonesia.com*, diakses pada 3 Juni 2018. <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20180228104153-92-279344/tak-jadi-bubar-masa-kerja-pejabat-kppu-diperpanjang-jokowi>.

²⁰¹ *Id.*

²⁰² *Id.*

kedudukannya sebagai lembaga negara independen. Kasus mengenai penundaan pemilihan komisioner hingga menyebabkan kekosongan hukum pada pimpinan komisioner KPPU yang dampaknya pada pelaksanaan kegiatannya merupakan permasalahan terhadap status independensi KPPU. Kegagalan independensi kelembagaan ini harusnya menjadi perhatian khusus terhadap sistem ketatanegaraan saat ini. Kehadiran lembaga Eksekutif dan Legislatif dalam pemilihan dan menyeleksi calon komisioner KPPU harusnya dipandang sebagai bentuk *check and balances* antar lembaga negara, sehingga kedua lembaga negara tersebut harus mengantisipasi agar hal ini tidak terjadi. Namun melihat pada praktiknya, hal ini menunjukkan bahwa independensi KPPU yang dijamin oleh undang-undang hanya sebatas peraturan saja. Kuatnya pengaruh eksekutif pada pemilihan komisionernya merupakan intervensi pada independensi kelembagaan KPPU.

KPPU sebagai lembaga kuasi yudisial yang menjalankan beberapa fungsi kekuasaan kehakiman tidak serta merta memisahkan KPPU dari kekuasaan kehakiman. Ini dapat dipandang sebagai bentuk *check and balances* antar lembaga negara.

Hal ini dapat dilihat bahwa untuk melakukan eksekusi terhadap putusan KPPU, harus dimintai penetapan terlebih dahulu kepada Pengadilan Negeri ditempat kedudukan hukum pelaku usaha. Hal ini tertuang dalam Pasal 46 Ayat (2) yang menyatakan bahwa apabila tidak dilakukan upaya hukum terhadap putusan KPPU,

maka putusan KPPU tersebut telah berkekuatan hukum tetap. Untuk itu, eksekusi putusannya melalui penetapan Pengadilan Negeri.²⁰³

Selain untuk meminta penetapan terhadap putusan KPPU, Pengadilan Negeri pun terlibat dalam upaya hukum yang dilakukan oleh pelaku usaha terhadap putusan KPPU. Hal ini diatur dalam Pasal 44 Ayat (2) UU No. 5 Tahun 1999 yang selanjutnya diatur oleh Mahkamah Agung melalui Peraturan Mahkamah Agung (Perma) No. 3 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan KPPU (untuk selanjutnya disebut Perma 5/2005) Perma ini merupakan hasil revisi dari perma sebelumnya yakni Perma No. 1 Tahun 2003.

Pasal 2 Perma 5/2005 mengatur bahwa upaya hukum keberatan terhadap Putusan KPPU dapat diajukan ke Pengadilan Negeri dimana kedudukan hukum dan usaha pelaku usaha berada. Hakim Pengadilan Negeri kemudian memeriksa dan memutus keberatan atas putusan KPPU itu. Keberatan atas Putusan KPPU hanya dapat dilakukan oleh pelaku usaha terlapor.²⁰⁴

²⁰³ Pasal 46 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, berbunyi:

- (1) Apabila tidak terdapat keberatan, putusan Komisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 Ayat (3) telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap.
- (2) Putusan Komisi sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dimintakan penetapan eksekusi kepada Pengadilan Negeri.

²⁰⁴ Pasal 2 Peraturan Mahkamah Agung No. 5 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan terhadap Putusan KPPU menyatakan bahwa:

1. Keberatan terhadap Putusan KPPU hanya diajukan oleh Pelaku Usaha Terlapor kepada Pengadilan Negeri di tempat kedudukan hukum dan usaha pelaku usaha tersebut;
2. Keberatan atas Putusan KPPU diperiksa dan diputus oleh Majelis Hakim;
3. Dalam hal diajukan keberatan, KPPU merupakan pihak.

Keberatan terhadap Putusan KPPU dapat dilakukan oleh pelaku usaha dalam tenggat waktu 14 hari setelah menerima pemberitahuan Putusan KPPU tersebut. Apabila Putusan yang sama diajukan oleh lebih dari satu pelaku usaha, memiliki kedudukan hukum yang sama, maka perkara itu didaftarkan dengan nomor yang sama. Apabila kedudukan hukum masing-masing pelaku usaha berbeda, maka KPPU dapat mengajukan permohonan ke MA agar menunjuk Pengadilan Negeri mana yang dapat memeriksa dan mengadilinya. Hakim diberi waktu selama 30 hari untuk memeriksa hingga memutus keberatan atas Putusan KPPU ini.²⁰⁵ Apabila terdapat pihak yang keberatan atas Putusan pengadilan Negeri tersebut, maka dapat diajukan kasasi ke Mahkamah Agung.²⁰⁶

Kewenangan untuk mengajukan upaya hukum keberatan kepada Pengadilan Negeri hingga kini masih menuai kritik. Hal ini dianggap bahwa Pengadilan Negeri tidak memiliki kompetensi untuk memeriksa perkara tersebut.²⁰⁷ Mengingat Pengadilan Negeri berwenang memeriksa dan memutus perkara perdata dan pidana.²⁰⁸

²⁰⁵ Pasal 6 Ayat (5) Peraturan Mahkamah Agung No. 5 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan terhadap Putusan KPPU

²⁰⁶ Pasal 45 Ayat (3) dan (4) Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, berbunyi:

- (3) Pihak yang keberatan terhadap Putusan Pengadilan negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), dalam waktu 14 (empat) belas hari dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia.
- (4) Mahkamah Agung harus memberikan putusan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak permohonan kasasi diterima.

²⁰⁷ “Mau Dibawa Ke Mana Upaya Keberatan Atas Putusan KPPU?”, *hukumonline.com*, 16 september 2017, diakses pada 31 Juli 2019. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt59bcd106a1fdd/mau-dibawa-ke-mana-upaya-keberatan-atas-putusan-kppu/>

²⁰⁸ Pasal 25 Ayat (3) Undang-undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Menurut Susanti Adi Nugroho yang dilansir oleh hukumonline.com, menyarankan upaya keberatan atas putusan KPPU dilakukan di Pengadilan Niaga. Menurutnya, Pengadilan Niaga dapat dengan mudah mendidik para hakim agar menguasai substansi terkait persaingan usaha. Ia juga menyatakan bahwa jika dilakukan di Pengadilan Niaga, maka terbuka kemungkinan untuk mengangkat hakim *ad hoc* yang menguasai perkara persaingan usaha.²⁰⁹

Pendapat lain dinyatakan oleh Chandra Hamzah yang dikutip dari hukumonline.com, ia menyatakan bahwa karena KPPU sebagai lembaga kuasi negara yang menjalankan fungsi administrasi. Maka upaya hukum keberatan oleh putusan KPPU dapat dilakukan di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Selain itu, dalam upaya keberatan, KPPU diposisikan sebagai pihak, yakni terlapor atau termohon.²¹⁰

KPPU merupakan lembaga kuasi yudisial yang memiliki kewenangan dalam penegakan hukum terkait hukum pelaku usaha. Kewenangan tersebut menjadikan KPPU sebagai lembaga kuasi yudisial, karena menjalankan fungsi yudisial. Karena sebagai lembaga kuasi yudisial, oleh karenanya upaya hukum terhadap Putusan KPPU dilakukan dalam ranah kekuasaan kehakiman.

Tidak hanya di Indonesia, diberbagai negara juga memiliki lembaga serupa KPPU, mislanya di Australia, Amerika Serikat, Jepang, dan Singapura. Lembaga serupa KPPU diberbagai engara ini emiliki kewenangan yang berbeda-berda. Hal ini dapat dilihat bahwa Lembaga negara serupa KPPU ini pun hadir diberbagai negara, tidak hanya di Indonesia yang memiliki sistem hukum eropa kontinental dan bentuk

²⁰⁹ *Supra note 207.*

²¹⁰ *Id.*

pemerintahan presidensial. Tetapi juga hadir pada negara baik yang menganut sistem hukum *common law*, bentuk pemerintahan yang republik atau monarki maupun bentuk negara kesatuan atau federal. Perbandingan terhadap lembaga serupa KPPU diberbagai negara ini juga melihat bahwa negara-negara tersebut termasuk peringkat ke 40 EoDB. Seperti Australia pada tahun 2018 menduduki peringkat ke 14 dan pada tahun 2019 peringkat ke 18, Amerika Serikat pada tahun 2018 menduduki peringkat ke 6 dan tahun 2019 peringkat ke 8, Jepang pada tahun 2018 menduduki peringkat ke 34 dan tahun 2019 peringkat ke 39, dan terakhir Singapura pada tahun 2018 menduduki peringkat ke 2 dan tahun 2019 tetap menduduki peringkat ke 2. survei ini dilakukan oleh Bank Duni terhadap 190 negara.²¹¹

a) Australia

Australia memiliki *the Australian Competition and Consumer Commission (ACCC)* sebagai lembaga independen yang dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan *The Trade Practices Act 1974* dan peraturan lain terkait persaingan usaha.²¹² Seperti KPPU, ACCC pun memiliki kewenangan dalam hal penyelidikan, penyidikan dan membuat panduan kepada pelaku usaha dan konsumen mengenai hak dan kewajibannya yang berkaitan dengan hukum persaingan usaha.²¹³ ACCC juga

²¹¹ Doing Business 2018, diakses 26 Agustus 2018.
<https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2018-Full-Report.pdf>.

Doing Business 2019, diakses 26 Agustus 2019.
https://www.doingbusiness.org/content/dam/doingBusiness/media/Annual-Reports/English/DB2019-report_web-version.pdf.

²¹² *Supra note 20*, hlm. 316.

²¹³ *Id.*

memiliki kewenangan untuk memberikan otorisasi kepada pelaku usaha yang ingin dikecualikan dari keberlakuan hukum persaingan usaha tersebut.²¹⁴

Terhadap Putusan ACCC, berbeda dengan KPPU yang dapat diajukan keberatan pada Pengadilan Negeri, kemudian terhadap Putusan pengadilan Negeri dapat diajukan upaya hukum kasasi. Sementara pada ACCC, upaya hukum dapat dilakukan dengan dimintakan banding ke *The Australian Competition Tribunal*. Selain itu, Putusan ACCC juga dapat *direview* oleh *Commonwealth Administrative Law Principles*. Apabila pelaku usaha tidak melakukan keberatan dan juga tidak melaksanakan Putusan ACCC, maka ACCC dapat menempuh jalur litigasi di *Federal Court of Australia*, kemudian dapat dimintakan banding hingga kasasi.²¹⁵

ACCC bukan merupakan lembaga peradilan namun memiliki kewenangan untuk memutus, sehingga perlawanan atas Putusan ACCC dilakukan di Peradilan Federal.²¹⁶

b) Amerika Serikat

Federal Trade Commission (FTC) merupakan lembaga yang dibentuk untuk menangani perkara persaingan usaha. Seperti KPPU, lembaga ini bersifat independen yang bertanggung jawab kepada kongres.²¹⁷ FTC memiliki biro yang terdiri dari biro

²¹⁴ *Id.*

²¹⁵ Banding dapat dilakukan di *full Court of the federal Court*, sementara kasasi ke *High Court of Australia*.

Id., hlm. 317.

²¹⁶ *Id.*, hlm. 10.

²¹⁷ *Id.*, hlm. 318.

perlindungan konsumen, persaingan, dan ekonomi.²¹⁸ kewenangan yang dimiliki oleh FTC adalah:²¹⁹ (a) Mencegah sistem persaingan usaha yang tidak adil, dan tindakan tidak adil, atau menipu yang dapat mempengaruhi perdagangan, (b) mencari ganti rugi dan bantuan lain atas tindakan yang merugikan konsumen, (c) menjelaskan aturan perundang-undangan perdagangan terkait praktik usaha yang tidak sehat, penipuan, serta menetapkan persyaratan untuk mencegahnya, (d) melakukan investigasi, dan (e) membuat laporan dan rekomendasi.

FTC sebagai lembaga pengawasan terhadap hukum persaingan usaha dan perlindungan konsumen di Amerika Serikat memiliki kewenangan untuk memutus perkara persaingan usaha. Upaya hukum terhadap Putusan FTC dapat dimintakan banding ke Pengadilan Tingkat Banding (*Court of Appeals*).²²⁰

-
- ²¹⁸ a) Biro Konsumen bertugas untuk melindungi konsumen dari praktik-praktik usaha yang tidak sehat. Biro ini selain melaksanakan peraturan yang dikeluarkan oleh FTC, juga melaksanakan peraturan perundang-undangan tentang perlindungan konsumen yang dikeluarkan oleh Kongres.
- b) Biro Persaingan bertugas untuk mencegah merger yang dapat mengakibatkan tidak adanya persaingan yang kompetitif dan praktik bisnis anti kompetitif lainnya.
- c) Biro Ekonomi bertugas untuk membantu FTC dalam mengevaluasi adanya efek ekonomi dari suatu perbuatan. Selain melakukan analisis ekonomi, membantu investigasi, hingga pembuatan peraturan FTC, biro ini juga menganalisis akibat peraturan pemerintah dalam hal persaingan dan perlindungan konsumen.

Baiq Ervinna Sapitri, *Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam Penanganan Perkara Persaingan Usaha (Studi Perbandingan di Indonesia dengan Negara-negara Common Law System)*, Jurnal IUS Vol. III Nomor 7 April 2015. hlm. 152. Diakses pada 13 Maret 2019. jurnalius.ac.id/ojs/index.php/jurnalIUS/article/download/204/178.

²¹⁹ *Id.*, hlm. 146.

²²⁰ Putusan Perdata Mahkamah Agung Nomor 2 PK/PDT.SUS/2013, Pemohon PT. MNC Sky Vision (Indovision), hlm. 70.

Serupa dengan KPPU, untuk upaya keberatan terhadap Putusan FTC dilakukan kepada lembaga peradilan. KPPU dilakukan ke Pengadilan Negeri, sementara untuk FTC di Pengadilan Tingkat Banding.

c) Jepang

The Japanese Fair Trade Commission (JFTC) merupakan lembaga independen yang dibentuk untuk menangani persaingan usaha di Jepang.²²¹ JFTC mempunyai kewenangan untuk melakukan penelitian, penyelidikan, meminta dokumen kepada pelaku usaha, dan memanggil saksi atau ahli. Kewenangan lain yang dimiliki oleh JFTC adalah dapat melakukan penggeledahan terhadap pelaku usaha.²²²

Proses JFTC apabila menemukan adanya pelanggaran ialah akan mengeluarkan rekomendasi yang berisi hasil temuannya. Apabila pelaku usaha menerima rekomendasi tersebut, maka JFTC menerbitkan keputusan yang isinya rekomendasi yang sesuai dengan rekomendasi sebelumnya. Namun apabila pelaku usaha tidak menerima/menolak rekomendasi tersebut, maka JFTC membuka persidangan dan mengeluarkan Putusan. Apabila setelah Putusan JFTC menemukan bukti bahwa pelaku usaha melakukan pelanggaran, maka JFTC mengeluarkan Putusan resmi yang isinya perintah agar pelaku usaha melakukan perbaikan.²²³ Keberatan atas putusan JFTC bisa diajukan ke Pengadilan Tinggi, yaitu *the Tokyo High Court*.²²⁴

²²¹ *Supra note* 20, hlm. 320.

²²² *Id.*

²²³ *Id.*, hlm. 320-321.

²²⁴ *Id.*, hlm. 321.

d) Singapura

Di Singapura, lembaga yang berwenang dalam menangani perkara persaingan usaha adalah *The Competition Commission of Singapore (CCS)*.²²⁵ Kewenangan yang dimiliki oleh CCS mulai dari melakukan penyelidikan, membuat pedoman, hingga mengeluarkan Putusan.²²⁶ Dibandingkan dengan KPPU, CCS memiliki kewenangan yang jauh lebih luas. CCS dapat melakukan penggeledahan, penggerebekan, serta penyitaan dokumen atau bukti yang dianggap penting dan berkaitan dengan perkara yang sedang ditangani.²²⁷

Terhadap Putusan CCS jika terdapat keberatan oleh pelaku usaha diajukan kepada lembaga tingkat banding *Commission* yang dilakukan oleh *the Competition Appeal Board*.²²⁸ Kewenangan yang dimiliki oleh lembaga banding ini tidak hanya semua kewenangan yang dimiliki CCS yang berdasarkan fungsinya, tetapi juga memiliki kewenangan layaknya lembaga peradilan yang dapat memaksa saksi untuk hadir, memaksa pembuatan dokumen, hingga menentukan pembiayaan yang kemungkinan dikeluarkan dalam pelaksanaan banding. Putusan dewan banding ini dapat menguatkan atau mengesampingkan Putusan CCS sebelumnya.²²⁹ Apabila pelaku

²²⁵ *Supra note* 218, hlm. 148.

²²⁶ Andi Fahmi Lubis, Anna Maria Tri Anggraini, dkk, *Hukum Persaingan Usaha Edisi Kedua*, (KPPU, Jakarta: 2017). hlm. 386.

²²⁷ *Id.*, hlm. 386-387.

²²⁸ *Id.*, hlm. 387.

²²⁹ *Id.*, hlm. 387.

usaha tidak menerima Putusan lembaga Banding, maka Putusan tersebut dapat dimintai banding ke *High Court* dan *Court of Appeal*.²³⁰

Berikut tabel perbandingan kewenangan lembaga serupa KPPU di berbagai negara:

Tabel 1: Perbandingan lembaga serupa KPPU di berbagai negara

	Kewenangan	Upaya Keberatan
Australia (ACCC)	<ul style="list-style-type: none"> a. Penyelidikan dan penyidikan b. Membuat panduan/pedoman c. Mengeluarkan Putusan 	<ul style="list-style-type: none"> a. Banding ke <i>The Australian Competition Tribunal</i> b. Putusan ACCC dapat di <i>review</i> oleh Commonwealth Administrative Law c. Jalur Litigasi : Banding hingga kasasi ke <i>Federal Court of Australia</i>
Amerika Serikat (FTC)	<ul style="list-style-type: none"> a. Mencegah terjadinya praktek dan tindakan persaingan usaha tidak sehat b. Menjelaskan peraturan terkait dengan praktik usaha yang tidak sehat atau penipuan c. Melakukan investigasi d. Mengeluarkan Putusan 	Putusan FTC dapat dimintakan banding ke Pengadilan Tinggi (<i>Court of Appeals</i>)
Jepang (JFTC)	<ul style="list-style-type: none"> a. Penelitian b. Penyelidikan dan penyidikan c. Meminta dokumen kepada pelaku usaha d. Memanggil saksi atau ahli 	Keberatan atas putusan JFTC ke Pengadilan Tinggi (<i>The Tokyo High Court</i>)

²³⁰ *Id.*

Lihat juga *supra note* 218. hlm. 169.

	e. Mengeluarkan Putusan	
Singapura (CCS)	a. Penyelidikan b. Membuat pedoman c. Pengeledahan d. Penyitaan dokumen/bukti e. Mengeluarkan Putusan	a. Banding putusan CCS dapat dilakukan kepada lembaga banding <i>commisision</i> yaitu <i>The Competition Appeal Board</i> b. Banding terhadap putusan <i>commission</i> dapat dilakukan di High Court dan <i>Court of Appeal</i>

Dari beberapa lembaga serupa KPPU di beberapa negara seperti yang telah di paparkan di atas, tidak ada keseragaman kewenangan yang dimilikinya. Kewenangan yang dimiliki beragam dan disesuaikan dengan kebutuhan lembaga negara tersebut. Terkait dengan upaya hukum yang dilakukan terhadap Putusan lembaga tersebut, beberapa negara memilih mengajukan keberatan di Pengadilan Tinggi, sedangkan KPPU di Indonesia dilakukan di Pengadilan Negeri. Namun berbeda dengan Singapura, yang memiliki lembaga banding sendiri terhadap putusan lembaga CCS. Meski memiliki lembaga banding sendiri, lembaga CCS tetap memiliki hubungan dengan Kekuasaan Yudisial melalui lembaga peradilan yang menerima pengajuan banding terhadap putusan lembaga banding tersebut.

Hal ini menunjukkan bahwa, lembaga kuasi yudisial seperti KPPU bukan berarti tidak memiliki hubungan kelembagaan dengan lembaga kekuasaan kehakiman karena independensi lembaganya. Hubungan kelembagaan melalui upaya hukum atas putusan KPPU atau lembaga serupa tersebut dapat dimaknai sebagai proses *check and balances* antar lembaga negara.

Kewenangan yang dimiliki KPPU saat ini dinilai sangat kuat untuk satu lembaga, karena mulai dari menerima laporan, melakukan penyelidikan hingga memutus suatu

perkara persaingan usaha. Kritik terhadap kewenangan kelembagaan KPPU ini datang dari sejumlah akademisi maupun praktisi di Indonesia. Chandra Hamzah mengkritik hukum acara penanganan perkara yang masih diatur oleh KPPU sendiri yang dinilai mencederai proses *fair trial*. Kritik lain yang datang dari mantan komisioner KPPU ialah mengenai peran KPPU yang multifungsi sebagai pemeriksa sekaligus pemutus perkara.²³¹

Namun, jika berkaca pada beberapa lembaga negara serupa di beberapa negara sebagaimana telah dijelaskan di atas, kewenangan yang dimiliki oleh KPPU juga dimiliki oleh lembaga negara lain. Bahkan ada kewenangan yang tidak dimiliki oleh KPPU, namun dimiliki oleh lembaga serupa, misalnya JFTC memiliki kewenangan penggeledahan, CCS memiliki kewenangan penggeledahan, penggerebekan, bahkan penyitaan dokumen dan bukti yang dianggap penting dan berkaitan dengan perkara yang ditanganinya.

Terlepas dari kritik yang ada, kewenangan yang dimiliki KPPU sebagai lembaga Kuasi Yudisial yang menangani perkara terkait dengan ekonomi dan persaingan usaha di Indonesia tidak perlu dipandang sebagai sebuah permasalahan. Hal yang perlu diperkuat adalah pengawasan terhadap penyelenggaraan kewenangan KPPU baik internal maupun eksternal dan memperkuat independensi kelembagaannya, agar kasus seperti kekosongan hukum pada pimpinan komisionernya tidak menyandera pelaksanaan tugas KPPU kedepannya.

²³¹ “Akademisi dan Praktisi Kritik RUU Persaingan Usaha”, *hukumonline.com*, 22 Mei 2017, diakses pada 14 Agustus 2019. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5922f33481f4d/akademisi-dan-praktisi-kritik-ruu-persaingan-usaha/>.

Saat ini, Undang-undang No. 5 Tahun 1999 sedang menjalani proses amandemen di DPR. Rancangan Undang-undang (RUU) Larangan Praktik Monopoli dan persaingan Usaha Tidak Sehat ini masuk dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) tahun 2015-2019.²³² RUU ini pun menuai kritik dari berbagai kalangan, baik pengusaha²³³, praktisi hingga akademisi²³⁴. RUU ini memberikan perubahan terhadap KPPU berupa tambahan kewenangan dan adanya majelis kehormatan yang berfungsi untuk menegakkan kode etik KPPU. Selain itu, Pada RUU perubahan tersebut, DPR tidak hanya melakukan uji kelayakan terhadap calon komisioner KPPU, tetapi juga memilih ketua dan wakil ketua KPPU. Menurut penulis, hal penambahan kewenangan DPR dalam memilih ketua dan wakil ketua KPPU ini sudah melampaui batas dan mengintervensi independensi KPPU. Sebaiknya, pemilihan ketua dan wakil ketua KPPU harusnya dilakukan oleh internal KPPU itu sendiri sebagai lembaga yang independen.

²³² “Isu Krusial Revisi UU Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha,” *hukumonline.com*, 20 Pebruari 2017, diakses pada 30 Agustus 2019. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt58aac911b652b/isu-krusial-revisi-uu-larangan-praktik-monopoli-dan-persaingan-usaha/>.

²³³ “Pengusaha Kritik Amandemen UU Anti Monopoli, Ini Kata KPPU”, *hukumonline.com*, 11 Pebruari 2019, diakses pada 14 Agustus 2019. <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5c617d16d98c9/pengusaha-kritik-amandemen-uu-anti-monopoli--ini-kata-kppu/>.

²³⁴ *Supra note* 231.