

Problematika Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia Dalam Rangka Menciptakan Kepastian Hukum

Rai Mantili,^{*} Hazar Kusmayanti,^{**} Anita Afriana^{***}

Abstrak

Komisi Pengawas Persaingan Usaha adalah suatu lembaga khusus yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat untuk menegakkan hukum persaingan usaha. Tidak berkedudukan sebagai 'lembaga penegak hukum' yang sesungguhnya menyebabkan KPPU tidak memiliki daya paksa dalam hal pemanggilan para pihak maupun dalam pelaksanaan eksekusi. Selain itu, banyaknya putusan KPPU yang dibatalkan dalam proses upaya hukum (yang disebut sebagai keberatan) yang diajukan pihak pelanggar pada akhirnya menyebabkan tidak terciptanya kepastian hukum bagi para pihak. Tulisan ini berupaya memperlihatkan gambaran pelaksanaan putusan persaingan usaha dalam praktik dalam tinjauan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat serta mengidentifikasi kendala-kendala dan upaya dalam penegakkan hukum persaingan usaha di Indonesia agar tercipta kepastian hukum.

Kata Kunci: kepastian hukum, KPPU, pelaksanaan putusan, penegakan hukum, persaingan usaha

The Problem of Law Enforcement in Business Competition in Establishing Legal Certainty

Abstract

The Commission for the Supervision of Business Competition (Komisi Pengawas Persaingan Usaha) is a special institution established by Law Number 5 Year 1999 concerning the Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Competition for enforcing competition law. Not functioning as a 'law enforcement agency' has led to KPPU to have no power to either forcibly summon the parties or execute its decisions. Moreover, a lot of KPPU's decisions are cancelled due to further legal action filed by the offender and thus undermining the legal certainty for the parties. The purpose of this article is to seek and analyze the enforcement of KPPU's decision in disputes regarding monopolistic practices and unfair competition as regulated in Law Number 5 Year 1999. Furthermore, this article also aims to determine the obstacles in setting enforcement of competition law in order to not only establish legal certainty but also to achieve a healthy business climate in Indonesia.

Keywords: *rules of law, the Commission for the Supervision of Business Competition, execution, law enforcement, business competition*

PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum Volume 3 Nomor 1 Tahun 2016 [ISSN 2460-1543] [e-ISSN 2442-9325]

* Dosen Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jl. Dipati Ukur 35 Bandung, rai_fdl@yahoo.com, S.H., M.H. (Universitas Padjadjaran).

** Dosen Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jl. Dipati Ukur 35 Bandung, hazarkusmayanti@yahoo.com, S.H., M.H. (Universitas Padjadjaran).

*** Dosen Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, Jl. Dipati Ukur 35 Bandung, nie782003@yahoo.com, S.H., M.H. (Universitas Padjadjaran).

A. Pendahuluan

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

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

Pada prinsip dunia bisnis, upaya untuk memperoleh keuntungan (*profit*) yang sebesar-besarnya merupakan perilaku yang wajar, sepanjang perilaku itu tidak menimbulkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Oleh karena itu, setiap menjalankan kegiatan usaha harus sesuai dan sejalan dengan UU 5/1999, sehingga dapat berperan sebagai instrumen penting dalam mendorong terciptanya iklim usaha yang sehat. Demikian pula dengan persaingan yang sehat dan wajar tidak menimbulkan adanya pemusatan kekuatan ekonomi pada pelaku usaha usaha tertentu, dengan tetap menghormati berbagai perjanjian-perjanjian internasional yang berhubungan dengan perdagangan internasional seperti kesepakatan *World Trade Organization* (WTO) yang telah diratifikasi melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing the World Trade Organization*.

Selain melalui undang-undang, untuk mengatasi masalah-masalah yang terjadi dalam persaingan usaha di Indonesia, yaitu Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). KPPU merupakan salah satu lembaga negara yang dibentuk oleh pemerintah berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (Keppres 75/1999). Sebagai sebuah lembaga yang diberi mandat oleh UU 5/1999, KPPU berperan selaku salah satu lembaga penegak hukum yang memiliki tugas kompleks dalam mengawasi praktik persaingan usaha tidak sehat oleh para pelaku usaha. Hal ini disebabkan karena semakin *massive*-nya aktivitas bisnis dalam berbagai bidang dengan modifikasi strategis untuk memenangkan persaingan antar kompetitor.

Dunia usaha adalah dunia persaingan, dengan demikian KPPU memainkan perannya sebagai pengawas agar tidak terjadi praktik yang tidak sehat dalam pelaksanaan dunia usaha tersebut. Peningkatan dan perkembangan aktivitas pelaku usaha di Indonesia yang didominasi oleh segelintir konglomerat ketika rezim Soeharto berkuasa telah menimbulkan gap sosial dan ekonomi antara pengusaha

kecil, menengah, serta antara sektor-sektor informal dengan konglomerat. Keberadaan monopoli dan praktik-praktik kolusif telah memposisikan Indonesia pada pertumbuhan ekonomi semu.

Sejak diberlakukannya UU 5/1999, KPPU memiliki sejumlah kewenangan sebagaimana lembaga yudisial lainnya. Kewenangan tersebut meliputi *investigative authority*, *enforcement authority*, dan *litigating authority*.¹ Secara prinsip, KPPU sesungguhnya merupakan lembaga pengawas pelaksanaan undang-undang dan KPPU bukan sebagai penegak hukum di bidang pidana seperti polisi, jaksa, dan hakim yang memiliki upaya paksa untuk menghadirkan tersangka dalam persidangan. Namun pemahaman terhadap rumusan Pasal 36 UU 5/1999 yang menyangkut kewenangan sebagai penyidik dan penyelidik yang dilakukan oleh KPPU merupakan wilayah hukum pidana, sehingga kerap dijadikan alasan yang dapat menjadi dasar bagi KPPU dalam mencari/menemukan kebenaran materiil, yaitu apakah pelaku usaha melakukan pelanggaran terhadap UU 5/1999 atau tidak. Sebagai contoh dalam kasus divestasi yang menggempur perusahaan-perusahaan infrastruktur antara lain di sektor telekomunikasi seperti perihal privatisasi PT. Satelindo Tbk. Terhadap kasus ini, KPPU melakukan penyidikan untuk membuktikan apakah kepemilikan saham Tamasex di PT. Indosat dan Telkomsel adalah suatu pelanggaran terhadap UU 5/1999 atau tidak.

Tugas dan fungsi lain yang terpenting dari KPPU adalah dalam hal menjatuhkan putusan. Setelah melakukan penyidikan dan penyelidikan sehingga terbukti adanya pelanggaran terhadap UU 5/1999, KPPU akan menjatuhkan putusan yang disertai pemberian sanksi untuk pelanggar. Putusan yang dijatuhkan KPPU bersifat *final and binding*, namun apabila pihak pelanggar merasa keberatan dengan putusan tersebut maka pihak pelanggar dapat mengajukan upaya hukum berupa keberatan sehingga putusan akan dibatalkan di Pengadilan Negeri (PN) atau dilanjutkan oleh yang dikalahkan ke Mahkamah Agung (MA).

Pada pelaksanaannya, sering kali putusan KPPU dibatalkan PN dan pelaku usaha pada akhirnya tidak dikenakan sanksi atas pelanggaran undang-undang yang telah dilakukan. Banyaknya putusan KPPU yang dibatalkan dalam proses upaya hukum yang diajukan oleh pihak pelanggar tidak terlepas dari kelemahan-kelemahan yang ada dalam UU 5/1999 itu sendiri. Terlebih lagi, bagi pihak pelapor yang dirugikan oleh terlapor sering kali tidak ada kepastian hukum dan perlindungan hukum akibat kerugian yang telah diderita apabila tindakan persaingan usaha yang dianggap tidak sehat tersebut pada akhirnya dinyatakan tidak terbukti. Sisi lain dalam penegakan hukum persaingan usaha pun masih terdapatnya perbedaan cara pandang atau paradigma dari penegak hukum persaingan usaha di jajaran pengadilan dan investigator beserta komisi di KPPU.

¹ Abdul Hakim Garuda Nusantara dan Benny K. Harman, *Analisa dan Perbandingan Undang-Undang Anti Monopoli*, Jakarta: Elex Media Komputindo, 1999, hlm. 9.

Contoh lain terkait penegakan hukum persaingan usaha adalah dalam hal tindakan kartel. Masalah yang timbul bagi KPPU dalam menangani kasus-kasus kartel adalah sulitnya pembuktian di dalam kasus kartel. Kartel termasuk pelanggaran berat dari hukum persaingan usaha karena dampaknya terhadap penurunan tingkat kesejahteraan masyarakat yang dianggap cukup nyata. Namun kesulitan dalam pembuktian kartel terjadi karena pihak-pihak yang terlibat di dalamnya, baik individu ataupun perusahaan, berusaha menyembunyikan adanya perjanjian antara mereka agar tidak terdeteksi oleh KPPU sebagai bentuk pelanggaran terhadap UU 5/1999.

Oleh karena itu, sebagai sebuah lembaga 'pengawas undang-undang' maka KPPU memiliki keterbatasan mulai dari pembuktian, pemanggilan para pihak, eksekusi putusan, penjatuhan sanksi, dll. KPPU tidaklah memiliki daya paksa sebagaimana lembaga peradilan, polisi, maupun jaksa, namun UU 5/1999 telah memberikan kewenangan yang begitu banyak pada lembaga ini. Permasalahan-permasalahan yang melingkupi persaingan usaha terutama dari sisi hukum acara tentu harus dikaji secara komprehensif karena dasar dari adanya hukum persaingan usaha merupakan basis ekonomi, yang mana pada saat ini Indonesia sedang berada dalam tahap liberalisasi ekonomi dan tengah beradaptasi terhadap ekonomi pasar sehingga banyak mengadakan deregulasi dalam berbagai perundang-undangan.² Banyak faktor yang menjadi penyebab sehingga tidak terciptanya penegakan hukum persaingan usaha yang efektif, dengan akibat yang tidak saja berkaitan dengan kepastian hukum tetapi juga berpengaruh pada faktor ekonomi dan politik. Hal ini disebabkan hukum persaingan adalah suatu elemen yang esensial dalam perekonomian modern, sehingga kebutuhan akan hukum persaingan merupakan kebutuhan akan adanya suatu '*code of conduct*' yang mengarahkan pelaku usaha untuk bersaing secara lain.

Dalam dunia bisnis, upaya untuk memperoleh keuntungan (*profit*) yang sebesar-besarnya merupakan perilaku yang wajar, sepanjang perilaku tersebut tidak menimbulkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Dengan menerapkan persaingan usaha yang sehat (*fair competition*) maka akan memberikan akibat positif bagi para pelaku usaha berupa timbulnya motivasi atau rangsangan untuk meningkatkan efisiensi, produktivitas, inovasi, dan kualitas produk yang dihasilkan sehingga selain menguntungkan bagi pelaku usaha, konsumen pun turut memperoleh manfaat dari persaingan usaha yang sehat. Sebaliknya apabila terjadi persaingan usaha yang tidak sehat antara para pelaku usaha maka akan berakibat negatif tidak saja bagi pelaku usaha tapi juga konsumen dan berpengaruh negatif bagi perekonomian nasional. Oleh karena itu, bagi suatu

² Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha – Filosofis, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, Malang: Penerbit Bayu Media, 2007, hlm. 1.

perusahaan sangat penting untuk menerapkan usaha yang didasarkan pada prinsip persaingan usaha yang sehat.

Penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia saat ini sangat jauh dari konsep negara hukum (*rechtsstaat*). Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara. Penegakan hukum itu sendiri dapat ditinjau dari dua sudut, yaitu dari sudut subjeknya dan dari sudut objeknya. Dari sudut subjeknya penegakan hukum persaingan usaha terdapat pada KPPU, PN, MA, Kepolisian, dan Kejaksaan.

Penegakan hukum merupakan rangkaian proses untuk menjabarkan nilai, ide, cita yang cukup abstrak yang menjadi tujuan hukum. Bentuk-bentuk persaingan usaha hampir terjadi di berbagai lini kehidupan mulai dari bidang transportasi, ritel, telekomunikasi, barang produksi dan konsumsi, kelistrikan, dan lain sebagainya. Meskipun sudah banyak kasus yang diproses dan diputus oleh KPPU, namun dalam pelaksanaannya tidak berjalan cukup efektif. Begitu pula pada beberapa kasus yang diajukan keberatan melalui PN pada akhirnya dibatalkan dan dinyatakan tidak terbukti melanggar, semata-mata karena paradigma hakim dan komisioner KPPU yang berbeda. Selain itu, keterbatasan alat bukti menjadi salah satu penghambat untuk dapat membuktikan telah terjadinya pelanggaran atau tidak dalam hal persaingan usaha. Kenyataan ini menyebabkan penegakan hukum persaingan usaha menjadi sedemikian sumir dan tidak memberi kepastian hukum bagi para pihak.

Tiga pilar dalam mewujudkan kepastian hukum dapat dibagi menjadi kepastian hukum dari unsur peraturan perundang-undangan, lembaga, dan pranata hukum yang diwujudkan dalam putusan hakim. Agar tercipta suatu kepastian hukum, maka syarat yang penting untuk dipenuhi adalah adanya hukum atau peraturan perundang-undangan yang jelas. Peraturan perundang-undangan yang ada saat ini terkadang multitafsir,³ sebagaimana yang terjadi dalam UU 5/1999 yang memberikan kewenangan yang begitu luas kepada KPPU sebagai penegakan hukum layaknya polisi, jaksa, dan hakim sekaligus.

Sejalan dengan penguatan konsep negara hukum, hukum mendapatkan tempat yang utama di atas politik dan ekonomi. Sementara itu, aspek politik dan ekonomi antara lain yang menjadi salah satu penghambat bagi KPPU untuk menegakkan hukum. Menurut Soerjono Soekanto, penegakkan hukum sangat tergantung pada beberapa faktor yang dapat mempengaruhinya, seperti faktor hukum atau peraturan itu sendiri; faktor petugas yang menegakkan hukum; faktor sarana atau fasilitas yang diharapkan untuk mendukung pelaksanaan hukum; faktor warga

³ Pamadi Sarkadi, *Sistem Hukum Indonesia*, Jakarta: Universitas Terbuka, 2007, hlm. 11.

masyarakat yang terkena ruang lingkup peraturan hukum; dan faktor budaya atau *legal culture*.⁴ Tiadalah arti dari sebuah peraturan apabila minim dalam penegakan hukumnya, oleh karena itu untuk melengkapi data dalam penelitian ini agar bersifat menyeluruh (komprehensif) maka banyak elemen terkait untuk memotret permasalahan penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia. Elemen yang dimaksud tidak sebatas KPPU sebagai lembaga peradilan saja, tetapi juga faktor sumber daya manusia (SDM), peraturan perundang-undangan, masyarakat, dan juga sosialisasi yang harus berintegrasi satu sama lain.

Artikel ini merupakan ringkasan dari penelitian yang telah rampung tim penulis selesaikan. Dalam tulisan ini akan difokuskan pada permasalahan pelaksanaan putusan persaingan usaha dalam praktik ditinjau dari UU 5/1999 serta kendala dan upaya yang dilakukan oleh KPPU untuk menegakkan hukum persaingan usaha di Indonesia. Ulasan mengenai penegakan hukum persaingan usaha secara menyeluruh dalam rangka menciptakan kepastian hukum sangat penting untuk dilakukan, mengingat demokrasi ekonomi memberikan kebebasan kepada warga negara Indonesia untuk bebas melakukan usaha dengan tetap memperhatikan rambu-rambu persaingan usaha yang ada agar tidak merugikan pelaku usaha lain maupun konsumen. Banyaknya kasus yang terjadi dan meningkat setiap tahunnya baik yang diselesaikan pada tingkat KPPU maupun keberatan di PN dipandang perlu untuk dibahas karena terdapat kelemahan dalam KPPU sebagai bukan lembaga resmi penegak hukum yang memiliki kewenangan banyak sehingga mampu menyelidik dan memutus namun masih mengalami cukup banyak hambatan untuk melakukan penegakan hukum persaingan usaha dalam praktik di Indonesia.

B. Penegakan Hukum Persaingan Usaha oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha

Untuk mengawasi pelaksanaan suatu aturan hukum, maka diperlukan suatu lembaga yang memperoleh kewenangan dari negara. Efektivitas implementasi ini diyakini mampu meningkatkan keberhasilan suatu lembaga persaingan dalam penegakan hukum persaingan usaha itu sendiri. Negara yang memiliki hukum persaingan usaha akan berada dalam kondisi aktual yang berbeda dalam sistem penegakan hukum persaingan dan kewenangan lembaga persaingan usahanya.

Di Indonesia, esensi keberadaan UU 5/1999 pasti memerlukan pengawasan dalam rangka implementasi. Berlakunya UU 5/1999 sebagai landasan kebijakan persaingan diikuti dengan berdirinya KPPU guna memastikan dan melakukan pengawasan atas pematuhan terhadap ketentuan dalam undang-undang tersebut. Apabila dibandingkan dengan komisi-komisi sejenis dengan dari negara-negara lain seperti *the Federal Trade Commission* di Amerika Serikat, *Fair Trade Commission* (FTC) di Jepang, Badan Anti Monopoli (*Bunderkartellant*) di Jerman, maka posisi

⁴ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum*, Jakarta: Rajawali, 1983, hlm. 4.

legalitas formal KPPU pada prinsipnya sama dengan ketiga negara tersebut, walaupun pada kenyataannya komisi sejenis di negara-negara tersebut jauh lebih efektif dibanding KPPU.⁵

Sesuai dengan ketentuan UU 5/1999, KPPU adalah suatu lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah serta pihak lain. KPPU bertanggung jawab kepada presiden dan anggota komisi ini diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dari orang-orang yang memiliki pengalaman dalam bidang usaha atau mempunyai pengetahuan dan keahlian di bidang hukum dan/atau ekonomi. Pembentukan KPPU serta organisasinya ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Oleh sebab itu, tidak diragukan lagi bahwa secara formal maka komisi ini memiliki posisi yang independen dan cukup untuk bebas melaksanakan kewenangan-kewenangan yang diberikan kepadanya.

Pengawasan pelaksanaan yang dilakukan oleh KPPU dimaksudkan untuk mewujudkan perekonomian Indonesia yang efisien melalui penciptaan iklim usaha yang kondusif dengan menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi semua pelaku usaha dan berupaya mencegah praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Dalam melaksanakan pengawasan tersebut, KPPU mempunyai dua tugas yaitu *pertama*, menyusun peraturan pelaksana, memeriksa dan menyelidiki serta mengadili pihak-pihak yang melanggar undang-undang tersebut dan *kedua*, memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Selain bertanggung jawab kepada Presiden, Komisi yang diresmikan pada tanggal 7 Juni 2000 ini juga melaporkan hasil kerjanya kepada DPR.

KPPU memiliki yurisdiksi yang luas dan mempunyai empat fungsi utama, yaitu:

1. Fungsi hukum sebagai satu-satunya institusi yang mengawasi implementasi perundangan;
2. Fungsi administratif yang bertanggung jawab mengadopsi dan mengimplementasikan peraturan perundangan;
3. Fungsi penengah dimana KPPU menerima keluhan dari pihak swasta, melakukan investigasi independen, tanya jawab dengan semua pihak yang terlibat, dan mengambil keputusan.; dan
4. Fungsi penyidik dan penyelidik.

Untuk menjalankan fungsi mengawasi pelaksanaan UU 5/1999, KPPU bertugas:

1. Melakukan penelitian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan tidak sehat;
2. Melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan/atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;

⁵ Abdul Hakim Garuda Nusantara dan Benny K. Harman, *Loc, cit.*

3. Melakukan penilaian terhadap ada atau tidaknya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
4. Mengambil tindakan sesuai dengan wewenangnya; dan
5. Memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah dan hambatan yang berkaitan dengan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

KPPU dalam menjalankan tugasnya diberi wewenang menerima laporan dari masyarakat, melakukan penelitian, melakukan penyelidikan, dan/atau pemeriksaan serta menyimpulkan ada tidaknya praktik monopoli dan atau usaha persaingan tidak sehat. KPPU bahkan dapat memutuskan ada tidaknya kerugian dari pelaku usaha lain atau masyarakat serta dapat meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pihak-pihak yang dipanggil tetapi tidak bersedia datang.⁶

Untuk menjalankan kewenangannya KPPU dapat melaksanakan persidangan, memanggil para pihak, memeriksa saksi-saksi dan bukti, serta meminta keterangan ahli. Bahkan dalam pengawasan hukum persaingan usaha oleh KPPU, investigasi merupakan hal yang sangat menentukan karena hasil dari investigasi inilah yang akan dipergunakan guna menetapkan terjadi atau tidaknya pelanggaran hukum persaingan usaha. Maka dari itu, pelaksanaan investigasi oleh KPPU harus dilakukan secara cermat dan akurat.

Investigasi biasa dilakukan untuk memperoleh keterangan mengenai dua hal, yaitu *conduct* dan *effect*. *Conduct* umumnya dilakukan sebagai suatu *corporate action* dan bukan perilaku personal, sedangkan *effect* adalah dampak yang diakibatkan oleh *conduct* tersebut pada pasar bersangkutan. Oleh karena itu, observasi dalam investigasi perkara persaingan usaha lebih diarahkan pada *document study* dan *market observation*. Melalui *document study* dapat diketahui kronologis suatu *corporate action*, tujuan yang hendak dicapainya, resources yang digunakannya, serta berbagai konsiderannya. Sedangkan melalui *market observation* dapat diidentifikasi pergerakan harga barang dan atau jasa, tren penjualan atau pembelian dari suatu pelaku usaha dalam kurun waktu tertentu, sehingga dapat diidentifikasi kausalitas antara *effect* yang terjadi di pasar dengan *conduct* oleh suatu pelaku usaha.

Interview merupakan teknik utama yang selama ini dilaksanakan dalam investigasi perkara persaingan usaha. Melalui interview dapat diperoleh seluruh keterangan-keterangan yang diperlukan, *cross-check* terhadap akurasi suatu dokumen, dan penggambaran kondisi-kondisi *pre-conduct* yang mungkin tidak terekam melalui dokumen-dokumen resmi perusahaan. Dengan demikian, teknik investigasi yang utama di KPPU adalah:

⁶ Munir Fuadi, *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1999, hlm. 37.

1. *Interview*;
2. *Document study*; dan
3. *Market observation*.

Melalui tiga teknik tersebut keterangan-keterangan yang diperlukan dapat dikumpulkan untuk selanjutnya dijadikan bahan untuk menetapkan apakah telah terjadi atau tidak terjadinya suatu pelanggaran hukum persaingan usaha.

Tugas dan fungsi lain yang terpenting dari KPPU dalam UU 5/1999 adalah dalam hal menjatuhkan putusan. Setelah melakukan penyidikan dan penyelidikan sehingga terbukti adanya pelanggaran terhadap UU 5/1999, KPPU akan menjatuhkan putusan yang disertai pemberian sanksi untuk pelanggar. Putusan yang dijatuhkan KPPU bersifat *final and binding*, namun apabila pihak pelanggar merasa keberatan dengan putusan tersebut maka pihak pelanggar dapat mengajukan upaya hukum berupa keberatan sehingga putusan dapat dibatalkan di PN atau dilanjutkan oleh yang dikalahkan ke MA.

Secara keseluruhan, putusan dalam kaitan dengan perkara yang menjadi kewenangan KPPU dapat berupa: pembatalan terhadap perjanjian yang dinyatakan melanggar ketentuan UU 5/1999; perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan integrasi vertikal; perintah menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktek monopoli dan atau menyebabkan persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat; perintah menyalahgunakan posisi dominan; pembatalan penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham; pembayaran ganti rugi dan pengenaan denda kepada pihak yang dinyatakan bersalah.

C. Gambaran Pelaksanaan Putusan Persaingan Usaha dalam Tinjauan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Sebagai suatu instrumen hukum, keberadaan UU 5/1999 merupakan salah satu upaya Pemerintah Indonesia untuk dapat memenuhi rasa keadilan bagi para pelaku usaha. Dalam menjalankan tugasnya, KPPU diberi wewenang menerima laporan dari masyarakat, melakukan penelitian, melakukan penyelidikan dan/atau pemeriksaan, serta menyimpulkan ada tidaknya praktik monopoli dan/atau usaha persaingan tidak sehat. KPPU bahkan dapat memutuskan ada tidaknya kerugian dari pelaku usaha lain atau masyarakat serta menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU 5/1999.

Tugas KPPU berdasarkan penjelasan di atas terbagi menjadi 2 bagian, yaitu: *pertama*, melakukan penegakkan hukum apabila terdapat praktik-praktik tidak sehat (*unfair*) yang dilakukan oleh pelaku usaha; dan *kedua*, memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah apabila KPPU menilai ada kebijakan pemerintah yang potensial menimbulkan praktik bisnis yang tidak *fair* karena banyak pelaku

usaha yang melakukan tindakan melanggar undang-undang, tetapi sebenarnya merupakan akibat dari pelaksanaan ketentuan perundang-undangan yang berlaku atau kebijakan pemerintah. Hal inilah yang menjadi tugas KPPU, dengan memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah.

Serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh KPPU pada akhirnya menghasilkan suatu bentuk putusan. Putusan KPPU merupakan salah satu sumber penting dalam hukum persaingan usaha di Indonesia karena tidak hanya sebagai bentuk implementasi UU 5/1999, namun juga berperan sebagai bentuk pengawasan dan perlindungan hukum terhadap persaingan usaha. Oleh karenanya wajar jika ketentuan bahwa setiap putusan komisi yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap harus dimintakan penetapan eksekusi dari PN. Hal tersebut dapat diartikan bahwa kekuatan dan pelaksanaan putusan tersebut berada di bawah pengawasan ketua PN.

Berdasarkan ketentuan UU 5/1999, KPPU memiliki kewenangan untuk memeriksa, mengadili, dan memberikan putusan yang terkait dengan pelanggaran ketentuan UU 5/1999 dalam rangka penegakan hukum persaingan usaha. Namun dalam perjalanannya selama ini, putusan-putusan yang telah ditetapkan oleh KPPU tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya karena terganjal oleh peraturan dalam undang-undang tersebut, salah satu contohnya adalah keberadaan Pasal 46 ayat (2) yang menyebutkan bahwa putusan yang dikeluarkan oleh KPPU harus dimintakan penetapan eksekusi kepada PN. Dengan adanya pasal ini, maka putusan KPPU tidak dapat langsung dieksekusi atau dilaksanakan karena tidak terdapat irah-irah sehingga putusan KPPU hanya dapat dijadikan bukti awal penyidikan ketika diajukan keberatan ke PN.

Selama hampir kurun waktu sejak lahirnya KPPU, telah banyak perkara yang masuk dan diperiksa KPPU berdasarkan kewajiban dan kewenangannya sehingga banyak melahirkan putusan putusan penting yang strategis bagi persaingan sehat di Indonesia. KPPU menerima laporan dari berbagai pihak sebanyak 1.735 kasus dan pada periode tersebut KPPU memeriksa 265 perkara. Beberapa contoh putusan KPPU yang dinilai strategis antara lain adalah: putusan tentang kartel sms yang dilakukan beberapa operator telepon seluler; pembatalan penetapan tarif batas atas tiket pesawat oleh Asosiasi Angkutan Penerbangan Nasional 9 INACA; VLCC Pertamina, dll. Dari banyaknya jumlah kasus yang masuk ke KPPU tersebut, sebanyak 89 perkara telah diputus oleh KPPU, 50 perkara diperkuat di PN, 39 perkara dibatalkan oleh PN, dan 50 putusan KPPU diperkuat oleh MA.⁷

Dengan diberlakukannya UU 5/1999, sejak tahun 1999-2000, lebih banyak putusan yang diajukan keberatan oleh pelaku usaha di PN yang kemudian diajukan banding

⁷ Sukarni, "Pelaksanaan Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha", *Jurnal Persaingan Usaha*, Edisi 7 Tahun 2012, hlm. 6.

karenanya dijatuhi sanksi. Sanksi yang dapat dijatuhkan KPPU hanyalah sanksi administratif dan denda, sedangkan sanksi yang dijatuhkan PN dan MA dapat menjatuhkan sanksi pidana maupun ganti rugi dan pidana denda.

Pelaksanaan eksekusi riil (untuk melakukan perbuatan tertentu) dilakukan dengan cara KPPU meminta kepada PN agar memerintahkan pelaku usaha untuk melakukan perbuatan tertentu seperti membatalkan penggabungan; pengambilalihan saham dan peleburan badan usaha; membatalkan perjanjian yang mengakibatkan praktik monopoli; dan lain sebagainya. Sedangkan pelaksanaan eksekusi pembayaran sejumlah uang dilakukan dalam hal putusan yang dijatuhkan pada pelaku usaha berupa pembayaran ganti rugi dan atau denda. Prosedur eksekusi ini diawali dengan penyampaian peringatan disusul perintah eksekusi dan penjualan lelang.¹⁰

UU 5/1999 tidak memberikan kewenangan kepada KPPU untuk meletakkan sita jaminan (*conservatoir beslag*) terhadap harta pelaku usaha. Dengan demikian untuk menjamin pelaksanaan putusan, KPPU harus meminta kepada Ketua PN untuk meletakkan sita eksekusi terhadap harta pelaku usaha yang kemudian akan diikuti dengan penjualan lelang. Oleh karena itu, dapat disimpulkan bahwa putusan KPPU tidak dapat langsung dieksekusi atau dilaksanakan karena tidak terdapat irah-irah sehingga putusan KPPU tersebut hanya dapat dijadikan bukti awal penyidikan jika diajukan keberatan ke PN. Selain itu, KPPU tidak mempunyai lembaga sita sehingga tidak mempunyai upaya sita, maka banyak putusan KPPU tidak dilaksanakan oleh pihak yang kalah dan KPPU pun tidak mempunyai kewenangan paksa agar pihak yang terkait melaksanakan putusan tersebut.

D. Kendala-Kendala dan Upaya yang Dilakukan Dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia Agar Tercipta Kepastian Hukum

Berbagai kebijakan pemerintah dinilai kerap memicu persaingan usaha yang tidak sehat, sehingga terdapat beragam aturan yang perlu diharmonisasikan untuk membentuk iklim persaingan yang lebih sehat. Persaingan yang tidak sehat bukan hanya disebabkan oleh perilaku pengusaha, tetapi juga bersumber dari kebijakan pemerintah. Hal ini menyebabkan terdapat kesulitan dalam posisi KPPU jika pelaku usaha dikenai sanksi, tetapi pemerintah sendiri justru memberi *encourage* persaingan tidak sehat.

Menurut Syamsul Maarif, berdasarkan kajian terhadap 15 undang-undang yang diterbitkan dalam periode 2000-2003, KPPU menemukan sedikitnya tujuh undang-undang mengandung pasal-pasal yang berbenturan dengan UU 5/1999.¹¹ Adanya berbagai kebijakan baik yang lahir di tingkat pusat maupun daerah serta sektoral

¹⁰ Sukarni, *Op.cit.*, hlm. 19-20.

¹¹ Syamsul Maarif, "Kebijakan Pemerintah Picu Kompetisi Tak Sehat", *Harian Kompas*, Sabtu 17 Juni 2006, hlm 10.

berupa upaya hukum kasasi di MA. Sebagai contoh, selama berlakunya UU 5/1999, hanya ada 1 (satu) putusan perkara kartel yang dikuatkan oleh PN yaitu kartel ban. Namun patut diperhatikan pula bahwa dalam 5 (lima) tahun terakhir putusan KPPU sudah banyak yang dikuatkan oleh PN ketika diajukan keberatan oleh pelaku usaha.⁸

Memang tidak mudah apabila pelaku usaha yang dijatuhi sanksi oleh KPPU mengajukan gugatan ke pengadilan. Hakim PN dalam hal ini dihadapkan pada 2 asas yaitu *principle of legality* dan *principle of justice*. Hal inilah yang selalu dihadapi oleh hakim dalam menegakkan UU 5/1999, mengingat tujuan undang–undang adalah untuk kesejahteraan umum. Namun hukum juga diciptakan untuk keadilan sehingga ketika pelaku usaha mengajukan keberatan ke PN atas putusan KPPU sesungguhnya mereka sedang mencari *principle of justice*. Hukum memberikan keadilan, tetapi dalam penerapannya belum tentu adil.⁹

Berdasarkan Pasal 46 UU 5/1999 diatur bahwa:

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

Pasal 43 ayat (3) UU 5/1999 menyatakan bahwa pelaku usaha yang tidak mengajukan keberatan dalam jangka waktu 14 (empat belas) hari setelah menerima pemberitahuan putusan dari KPPU. Untuk menjalankan pelaksanaan dari Pasal 43 tersebut, maka perlu dimintakan fiat eksekusi ke PN. Selama ini terdapat dua sikap dalam mematuhi putusan KPPU, yakni:

1. Secara sukarela para pelaku usaha (terlapor) mematuhi putusan KPPU dan melaksanakan apa yang diperintahkan dalam amar putusannya; dan
2. Meminta fiat eksekusi ke PN yang dilakukan oleh KPPU.

Meskipun begitu, tidak semua putusan dalam perkara monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat dapat dieksekusi. Putusan PN dan MA yang mengabulkan keberatan dan kasasi pelaku usaha tidak dapat dieksekusi karena putusan tersebut bersifat konstitutif. Putusan tersebut hanya sebatas menyatakan bahwa putusan KPPU yang menyatakan pelaku usaha melanggar UU 5/1999, demikian pula halnya dengan putusan deklaratif yang diktum putusannya menyatakan suatu keadaan.

Putusan KPPU yang dapat dieksekusi adalah putusan *condemnatoir* (menghukum) yang menyatakan bahwa pelaku usaha melanggar UU 5/1999 dan

⁸ Data yang didapatkan melalui wawancara dengan Dendy R. Sutrisno, Kepala Bagian Kerja Sama Dalam Negeri dan Humas KPPU, tanggal 19 Oktober 2015.

⁹ Lasmaria Febrika Siregar, "Eksistensi KPPU Dalam Dunia Bisnis Indonesia Dihungkan Dengan UU No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat", *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2006.

dan lintas sektoral acap kali menimbulkan persaingan usaha tidak sehat, hal ini merupakan suatu kendala untuk menciptakan iklim berusaha yang mampu bersaing secara sehat. Sebagai perbandingan, otoritas pengawasan persaingan usaha di Korea Selatan misalnya berwenang membatalkan semua aturan yang menyalahi hukum antimonopoli. Selain itu, semua regulasi yang akan dikeluarkan pemerintah Korea Selatan wajib dikonsultasikan kepada otoritas pengawas persaingan tersebut.

Meskipun KPPU mempunyai fungsi penegakan hukum khususnya hukum persaingan usaha, namun KPPU bukanlah lembaga peradilan khusus persaingan usaha. Dengan demikian, KPPU tidak berwenang menjatuhkan sanksi baik pidana maupun perdata. Kedudukan KPPU lebih merupakan lembaga administratif karena kewenangan yang melekat padanya adalah kewenangan administratif, sehingga sanksi yang dijatuhkan merupakan sanksi administratif.

Sebagai garda terdepan dalam menyelesaikan sengketa persaingan usaha, kewenangan yang dimiliki KPPU dalam hal melakukan penyidikan, penyelidikan, maupun menjatuhkan putusan tidaklah efektif karena putusan tersebut pada akhirnya dapat diajukan keberatan bahkan dibatalkan oleh hakim PN, padahal memerlukan waktu yang cukup lama bagi KPPU mulai dari pemeriksaan hingga menjatuhkan putusan.

Secara garis besar, kendala yang timbul dalam penegakan persaingan usaha terbagi menjadi 2, baik secara yuridis maupun non yuridis, yakni sebagai berikut:

1. Kendala yang timbul dari para pihak baik Pelapor maupun Terlapor

KPPU tidak memiliki daya paksa untuk mewajibkan para pihak baik sebagai Terlapor maupun Pelapor untuk datang melakukan sidang di KPPU. Ketidakhadiran para pihak membuat pemeriksaan perkara menjadi tidak efektif. Untuk mengatasi persoalan ini KPPU melakukan kerja sama dengan pihak kepolisian untuk melakukan pemanggilan pada para pihak (pelaku usaha) yang dinilai tidak kooperatif. Namun dalam pelaksanaannya hal ini tidak cukup berjalan dengan efektif karena kewenangan yang dimiliki oleh polisi untuk melakukan pemanggilan adalah dalam ranah publik/pidana.

Sebagai perkembangan hukum persaingan, penegakan hukum persaingan tidak hanya terkait dengan hukum perdata, melainkan mengandung juga unsur-unsur pidana dan administrasi. Hal ini dikarenakan pelanggaran terhadap hukum persaingan akan merugikan masyarakat secara luas dan umum, juga merugikan perekonomian negara. Oleh karena itu, KPPU berdasarkan UU 5/1999 hanya melakukan pengawasan dan penegakan hukum persaingan, sedangkan ranah hukum pidana bukan ranah kewenangan KPPU.

2. Kendala yang timbul karena UU 5/1999

Untuk melakukan pemeriksaan hingga putusan, KPPU harus melakukan serangkaian kegiatan. Kendala/hambatan yang timbul antara lain terkait dengan masalah pemanggilan para pihak, pembuktian, dan eksekusi putusan.

Pada dasarnya UU 5/1999 menerapkan 2 (dua) pendekatan dalam pembuktian, yaitu *per se ilegal dan rule of reason*. Pendekatan *per se ilegal* diterapkan pada tindakan-tindakan yang pasti membawa akibat negatif terhadap persaingan, sedangkan pendekatan *rule of reason* diterapkan terhadap tindakan-tindakan yang berpotensi membawa akibat negatif terhadap persaingan.¹²

Berdasarkan aturan-aturan dalam UU 5/1999 dan Keputusan KPPU No. 05/KPPU/Kep/IX/2000 tentang Tata Cara Penyampaian Laporan dan Dugaan Pelanggaran Terhadap UU 5/1999, tidak semua perkara yang ditangani KPPU sampai pada putusan, karena dapat saja perkara tersebut berhenti pada tahap klarifikasi akibat ketidakjelasan dan ketidaklengkapan laporan serta tidak ditemukan bukti-bukti awal yang cukup untuk memulai pemeriksaan.

Dengan adanya pembatasan alat bukti untuk membuktikan telah terjadinya pelanggaran persaingan usaha tidaklah gampang, misalnya kesulitan di dalam pembuktian kartel dengan menemukan bentuk perjanjian di antara pelaku usaha. Para pihak yang terlibat dalam kartel biasanya menghindari untuk membuat dokumen tertulis sebagai bentuk perjanjian yang kemudian dipublikasikan, karena bentuk perjanjian seperti itu dapat dijadikan sebagai bukti langsung (*direct evidence*), demikian pula sulitnya untuk membutuhkan terjadinya persekongkolan dalam tender dan bentuk-bentuk pelanggaran lainnya. Oleh karena itu, upaya yang dilakukan oleh KPPU untuk mengatasi hal ini adalah melalui kerja sama dalam bentuk *Memorandum of Understanding* (MoU) dengan berbagai instansi, seperti:¹³

- a) Kerja sama dalam rangka penguatan kelembagaan KPPU, misal dalam rangka penyelidikan menggandeng KPK, Kejaksaan;
- b) Membuat Kluster Kelembagaan misal dengan Otoritas Jasa Keuangan (OJK), Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia dalam rangka SKBH;
- c) Kerja sama dengan pemerintah daerah; dan
- d) Kerja sama dengan akademisi dan *Non-Governmental Organization* (NGO).

Wewenang KPPU yang terbesar terkait dengan putusan KPPU tercantum dalam Pasal 36 huruf (j), huruf (k) dan huruf (l). Dalam Pasal 36 huruf (j) dijelaskan bahwa KPPU berhak untuk memutuskan dan menetapkan ada tidaknya kerugian di pihak pelaku usaha dan di masyarakat luas, huruf (k) memberikan kewenangan kepada KPPU untuk memberitahukan putusan yang sudah ditetapkan oleh Komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan pelanggaran terhadap UU ini dan Pasal 36 huruf (l) yang merupakan kewenangan KPPU menjatuhkan sanksi yang berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang dijatuhkan oleh putusan KPPU. Apabila melihat sekilas dari kewenangan yang dimiliki oleh KPPU berdasarkan Pasal 36 tersebut, maka akan terlihat bahwa KPPU memiliki kewenangan yang begitu

¹² Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, Bogor: Ghalia Indonesia, 2004, hlm. 66.

¹³ Wawancara dengan Dendy R. Sutrisno, *Op.cit.*

besar dan kuat, namun jika ditelaah lebih lanjut, wewenang yang begitu besar ini tetap memiliki kelemahan, terutama dalam hal eksekusi putusan.

Sebenarnya perlu dijadikan perhatian bahwa semua putusan yang dikeluarkan oleh KPPU harus mendapat penetapan eksekusi oleh PN. Hal ini berarti bahwa semua pelaku usaha yang telah diputus oleh KPPU baru bisa melaksanakan kewajibannya setelah putusan tersebut diajukan ke PN untuk dimintakan eksekusi. Problematika yang muncul kemudian adalah siapa yang berhak mengajukan ke PN; apakah dari pihak KPPU sebagai lembaga yang berwenang mengawasi persaingan usaha dan memutus perkara persaingan usaha atau pelaku usaha yang secara sukarela meminta penetapan ke PN untuk dieksekusi.

Semua pelaku usaha yang telah diputus oleh KPPU memiliki jangka waktu paling lama 14 (empat belas) hari untuk mengajukan keberatan terhadap hasil putusan KPPU kepada PN, kemudian PN akan menguatkan atau membatalkan putusan KPPU tersebut berdasarkan Pasal 44 UU 5/1999. Kemudian masih dimungkinkan untuk melakukan kasasi terhadap putusan PN tersebut ke MA berdasarkan Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan KPPU (Perma 3/2005). Putusan yang dikeluarkan oleh KPPU tersebut menjadi bukti awal penyidikan yang dilakukan oleh pihak penyidik untuk dijadikan bahan pertimbangan PN dan MA dalam memutus perkara tersebut.

Sebagai lembaga yang diberi wewenang oleh UU 5/1999 untuk mengawasi dan melakukan penegakan di bidang persaingan usaha, KPPU berhak memberikan putusan kepada pelaku usaha atau kegiatan usaha yang dinilai dapat merugikan pelaku usaha, masyarakat, dan kepentingan umum. Namun pada kenyataannya, sanksi yang diputuskan oleh KPPU dan dijatuhkan kepada pelaku usaha yang dinyatakan melanggar UU 5/1999 tidak dapat dilaksanakan sepenuhnya. Masih banyak kendala dan problematika baik secara normatif maupun secara praktis untuk pelaksanaan eksekusi putusan KPPU, sebagaimana data yang menunjukkan bahwa dari sejumlah putusan KPPU masih banyak yang belum dapat dieksekusi.

Hukum persaingan usaha yang diatur dalam UU 5/1999 substansinya terdiri dari hukum materil maupun hukum formil (acara). Hukum formil yang mengatur mengenai proses beracara bersifat formil dan memaksa, oleh karenanya harus diatur secara jelas dan terperinci dalam undang-undang. Dalam hal ini penegakan hukum oleh KPPU mulai dari proses penyidikan, penyelidikan, putusan, dan eksekusi yang pada prinsipnya merupakan serangkaian kegiatan dalam penegakan hukum harus diatur secara terperinci dan jelas dalam UU 5/1999. Oleh karena itu, terhadap UU No. 5 Tahun 1999 harus dilakukan amandemen atau *addendum* antara lain mencakup substansi, kelembagaan, dan hukum acara. Dengan dilakukan amandemen UU 5/1999 akan menguatkan efektivitas pelaksanaan tugas institusi ini antara lain melalui hak untuk menggeledah pelaku usaha jika tidak kooperatif dalam pemeriksaan. KPPU juga dapat meminta kepolisian memproses secara hukum

pelaku usaha yang tidak kooperatif, namun kewenangan ini dinilai belum cukup efektif.

Penegakan hukum persaingan usaha membutuhkan otoritas kuat dan independen, aturan yang dibentuk melalui proses dinamis serta dukungan peradilan. Oleh karena itu, dalam amandemen atau *addendum* yang dilakukan, perlu adanya penyatuan dari berbagai peraturan yang tersebar dalam bentuk Peraturan Komisi (Perkom) selama ini dalam bentuk UU 5/1999. Selain itu, perlunya dilakukan komunikasi dan kordinasi antara KPPU dan PN untuk menyamakan persepsi bahwa pelaksanaan eksekusi terhadap putusan KPPU adalah hal yang penting untuk tegaknya UU 5/1999. Hal ini menjadi sangat penting agar dapat memberikan kepastian hukum kepada para pihak, misalnya pihak Terlapor yang terbukti melakukan kesalahan dan dikenakan sanksi maupun terhadap Pelapor yang merupakan pelaku usaha pesaing atau berkedudukan sebagai pihak ketiga. Selain itu melalui pengaturan yang jelas terkait dengan penegakan hukum dapat memberikan kepastian berusaha dan menciptakan iklim yang kondusif bagi pelaku usaha.

E. Penutup

Kewenangan yang diberikan oleh UU 5/1999 kepada KPPU sangat besar, tetapi dalam praktik penegakan hukum persaingan usaha ditemukan bahwa banyak putusan KPPU yang dibatalkan dalam proses keberatan maupun upaya hukum kasasi yang diajukan pihak pelaku usaha tidak terlepas dari kelemahan-kelemahan yang ada dalam ketentuan UU 5/1999 itu sendiri. Selain itu masih terdapat pula perbedaan cara pandang atau paradigma dari penegak hukum persaingan usaha di jajaran pengadilan dan investigator beserta komisi di KPPU. Putusan KPPU yang tidak diajukan keberatan pun tidak dapat langsung dieksekusi atau dilaksanakan karena tidak terdapat irah-irah sehingga putusan KPPU tersebut hanya dapat dijadikan bukti awal penyidikan jika diajukan keberatan ke PN. KPPU tidak mempunyai lembaga sita juga tidak mempunyai upaya sita, maka banyak putusan KPPU tidak dilaksanakan oleh pihak yang kalah dan KPPU tidak mempunyai kewenangan paksa agar pihak yang terkait melaksanakan putusan tersebut.

Kendala-kendala yang timbul dalam penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia terkait dengan proses pemeriksaan seperti pemanggilan para pihak, pembuktian (minimnya alat bukti) serta dalam pelaksanaan putusan yaitu eksekusi. Kendala tersebut timbul baik karena kelemahan dari UU 5/1999 maupun dari subjek hukum baik Pelapor maupun Terlapor, sehingga dalam hal ini tidak tercapainya kepastian hukum maupun perlindungan hukum bagi para pihak yang berperkara.

Pengaturan yang terdapat dalam UU 5/1999 terdiri dari hukum materil maupun hukum formil. Penegakan hukum terkait dengan hukum formilseharusnya diatur secara jelas dan rigid karena merupakan ketentuan yang bersifat memaksa sehingga

perlu penyempurnaan baik terhadap hukum acara sebagai pedoman bagi KPPU dalam melakukan tugas maupun kewenangannya baik dengan cara melakukan adendum maupun amandemen sehingga tercapai kepastian hukum.

Melalui artikel ini pula disarankan bahwa perlunya sinkronisasi dan harmonisasi antara UU 5/1999 dengan undang-undang lainnya termasuk HIR/Rbg yang bersifat lebih general, maupun dengan kebijakan lainnya yang dibuat oleh pemerintah pusat atau daerah di berbagai sektor maupun lintas sektor mengingat banyaknya kebijakan yang dibuat pemerintah berpotensi menimbulkan persaingan usaha tidak sehat. Selain itu disarankan pula untuk meninjau ulang kewenangan dan tugas yang dibebankan pada KPPU, mengingat KPPU bukanlah lembaga penegak hukum dan sanksi yang diberikan hanya bersifat administratif.

Daftar Pustaka

Buku

- Abdul Hakim Garuda Nusantara dan Benny K Harman, *Analisa dan Perbandingan Undang-Undang Antimonopoli*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 1999.
- Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004
- Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha – Filosofis, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia-*, Penerbit Bayu Media, Malang, 2007.
- Munir Fuadi, *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999.
- Pamadi Sarkadi, *Sistem Hukum Indonesia*, Universitas Terbuka, Jakarta, 2007.
- Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Rajawali, Jakarta, 1983.

Dokumen Lain

- Lasmaria Febrika Siregar, “Eksistensi KPPU Dalam Dunia Bisnis Indonesia Dihubungkan Dengan UU No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat”, *Skripsi*, Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran, 2006.
- Sukarni, “Pelaksanaan Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha”, *Jurnal Persaingan Usaha*, Edisi 7 Tahun 2012.
- Syamsul Maarif, “Kebijakan Pemerintah Picu Kompetisi Tak Sehat”, *Harian Kompas*, Sabtu 17 Juni 2006.

Dokumen Hukum

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha.