



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN KOMISI
PENGAWAS PERSAINGAN USAHA (KPPU) SEBAGAI
LEMBAGA NEGARA BANTU DI INDONESIA**

SKRIPSI

HARI PRASETIYO

0706277762

FAKULTAS HUKUM

DEPOK

JANUARI 2012



UNIVERSITAS INDONESIA

**ANALISIS KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN KOMISI
PENGAWAS PERSAINGAN USAHA (KPPU) SEBAGAI LEMBAGA
NEGARA BANTU DI INDONESIA**

*(Analysis of Position and Authority of Business Competition Supervisory
Commission as a State Auxiliary Body in Indonesia)*

SKRIPSI

Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Sarjana

HARI PRASETIYO

0706277762

FAKULTAS HUKUM

DEPOK

JANUARI 2012

HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Skripsi ini adalah hasil karya saya sendiri,
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk
telah saya nyatakan dengan benar.

Nama : Hari Prasetyo

NPM : 0706277762

Tanda Tangan :



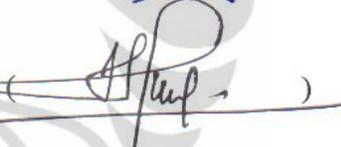
Tanggal : 20 Januari 2012

HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh :
Nama : Hari Prasetyo
NPM : 0706277762
Program Studi : Hukum
Judul Skripsi : Analisis Kedudukan Dan Kewenangan Komisi Pengawas
Persaingan Usaha (KPPU) Sebagai Lembaga Negara Bantu
Di Indonesia

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum Fakultas Hukum, Universitas Indonesia

DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Dr. Fatmawati, S. H., M. H. ()
Pembimbing : Mustafa Fakhri, S. H., M. H., LL. M. ()
Penguji : Prof. Ramly Hutabarat, S. H., M. Hum. ()
Penguji : Prof. Abdul Bari Azed, S. H., M. Hum. ()
Penguji : Fitra Arsil S.H., M.H. ()
Penguji : Nur Widyastanti S.H., M.H. ()

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 20 Januari 2012

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT karena atas karuniadan rahmat-Nya, penulis dapat menyelesaikan penulisan skripsi ini. Skripsi ini membahas mengenai kedudukan dan kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai lembaga negara bantu di Indonesia. Secara spesifik, dalam penulisan skripsi ini akan dibahas mengenai kedudukan KPPU sebagai lembaga negara bantu dalam system ketatanegaraan Indonesia serta kewenangan KPPU dalam melaksanakan tugasnya. Di dalamnya juga akan dibahas mengenai batasan kewenangan KPPU.

Atas terselesainya penulisan skripsi ini, penulis menyampaikan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Kedua orang tua penulis, Bapak Sumanto dan Ibu Karinem atas setiap keringat dan air mata yang tumpah demi kebahagiaan anak-anaknya dan doa yang selalu mengalir mengiringi aliran darah di nadi penulis. Serta Eko Ariyanto S. T., kakak serta teman penulis yang selalu menjadi musuh terbaik di rumah.
2. Pembimbing I, Dr. Fatmawati S.H., M. H. dan Pembimbing II, Mustafa Fakhri S.H., M.H., LL.M yang telah membimbing penulis dalam menyelesaikan penulisan ini, terimakasih pula atas waktu dan ilmu yang telah diberikan kepada penulis dalam rangka meraih kesempurnaan dalam penulisan ini, walupun atas keterbatasan penulis, kesempurnaan tersebut tidak pernah dapat tercapai.
3. Alm. Andjar Pacht Wirana S.H., M. H. yang telah menjadi pembimbing akademik penulis selama lima semester awal di Fakultas Hukum UI, atas kesabaran dan perhatian yang diberikan semoga semua amal Bapak diterima Allah SWT.
4. Dr. Siti Hayati Hoesin S.H., M. H., C. N., *caretaker* bagi penulis baik itu sebagai Pembimbing Akademik dan juga sebagai Dekan.
5. Kepala Bagian Advokasi Biro Hubungan Masyarakat dan Hukum KPPU Bapak Zaki Zein Badroen, dan Lina Rahmawati S.H. yang telah membantu penulis mendapatkan data saat melakukan penelitian di KPPU.

6. Fitriani A. Sjarif S.H., M. H. atas kesediaan waktunya untuk berbagi ilmu mengenai peraturan perundang-undangan dan mendengarkan segala keluhan penulis selama melakukan penelitian ini.
7. Bapak Selam dan seluruh staf Biro Pendidikan Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah membantu penulis untuk mengurus hal-hal administratif selama menjalani perkuliahan.
8. Seluruh staff pengajar bidang studi hukum tata negara Fakultas Hukum Universitas Indonesia diantaranya, Prof. Ramly Hutabarat S.H., M.Hum, Nur Widyastanti S.H., M.H., Fitra Arsil S.H., M.H., atas semua ilmu yang telah diberikan serta Bapak Sadeli yang tidak pernah bosan ditanya mengenai keberadaan dosen HTN.
9. Seluruh staff pengajar Fakultas Hukum Universitas Indonesia, terutama Bapak Topo Santoso Ph.D., Mbak Nathalina Naibaho S.H., M. H., Mbak Lidwina Inge Nurtjahyo S.H., M. Si., atas segala ilmu dan pengalaman yang diberikan secara cuma-cuma di “gank Mantap”. Mbak Henny Marlyna S.H., M. H., MLI., dan Bang Abdul Salam S.H., M. H., yang telah berbagi ilmu mengenai tindak pidana korupsi dalam sudut pandang perdata. Bapak Kurnia Toha S.H., LL. M., Ph. D., Ditha Wiradiputra S.H., M. E., Parulian Aritonang S.H., LL. M., dan Teddy Anggoro S.H., M. H., yang telah mengenalkan hukum persaingan usaha kepada penulis.
10. Dita Rahmasari S.H. teman penulis disetiap suka maupun duka selama masa perkuliahan di Fakultas Hukum UI. Ada sebuah ungkapan yang mengatakan bahwa di belakang pria sukses selalu ada wanita hebat, dan dialah wanita itu (walaupun penulis tidak sukses-sukses *banget* juga).
11. Para senior Tjadas Pala yang telah membagikan pengalaman hidup yang berbeda selama berkuliah di Fakultas Hukum UI, Hendra Setiadi S.H. (penyelamat hidup penulis dikala dinginnya Mahameru hampir mengalahkan sisa-sisa tenaga penulis), Maulana Chaeroni S.H., Prihandana S. P. A. S.H., Renaldo O. Gardivega S.H., Mahardiyanto S.H., (nama tidak diurut berdasarkan umur, namun nama pertama yang disebut, memang yang paling tua).
12. Sahabat terbaik penulis selama berkuliah di Fakultas Hukum UI, Dhief Fahdhilla Ramadhani S.H. (*thanks for your blood*), Heri Herdiansyah S.H., Try Indriadi, dan Abirul Trison Syahputra S.H. (trimakasih buat kos-

kosannya, *it feels like my second home*, kaaak..udah malem kakak). Muhammad Syahrir S.H. (terimakasih untuk PSP-nya, yang bisa digunakan untuk mengisi waktu luang misal, jam kuliah Hukham, Haptun, PPS dll) dan Muhammad Yahdi Salampessy S.H.(calon Presiden RMS yang telah mau berbagi banyak ilmu dan pengalaman yang luar biasa, kampung *lo gokil sob!*), Anugerah Rizky Akbari S.H.(Sarjana Hukum lulusan UI pertama dari Sumenep, *great stalker*, trimakasih untuk cingur, kaldu dan angin salopeng yang tiada duanya), Sakti Lazuardi S.H (rekan diskusi, calon ketua BEM UI yang gagal, tapi justru berhasil merekatkan ikatan pertemanan di akhir masa kuliah melalui kasus-kasusnya dengan DPM, dan Calon yang lain), Rizky Pramustiko Putra (ini dia! Entah apa jadinya kehidupan kampus penulis tanpa dia, tempat penyaluran hobi penulis, orang yang selalu bisa di *bully* kapanpun, walau kadang suka ngambek), Danar Anindito (tempat berbagi mimpi masa depan), Rian Hidayat, Cesar Cahyo P. S.H., Lulu Latifah Mubarak S.H., Sheila R. Alam S.H., Dea Merissa Putri S.H., yang telah memberikan suka cita dalam menjalani kehidupan kampus dan dukungan bagi penulis dalam menyelesaikan penulisan skripsi ini.

13. Para Senior, Harza Sandityo S.H., Hafiz Alfath S.H., Choky Risda R. S.H., Gugum Ridho, tempat berdiskusi dari soal agama, politik, hukum sampai percintaan.
14. Rekan-rekan BPH LK2 FHUI periode 2009, Maulidya Nurhalima Siregar S.H., Niken Astiningrum S.H., Wilda Heryanti S.H., Mutia Harwati, Sisilia Nurmala Dewi, Verita Dewi, Liza Fariyah, M. Reza Alfiandri, Gede Aditya Pratama, Amanah Rahmatika, Tatiana Novianka, *thanks for a great team work guys!*
15. Rekan-rekan HMI Komisariat FHUI, Dimas Triandanu S.H., Ucu Saepurridwan, Ryza Dharma, Subhi, Athok, Cimot.
16. Adik-adik di *the gagals*, Rachman Alatas, Andrea Ariefanno, Bisma Khairifadil, Ilham, Andhika Putera, Chelpira Intan, yang telah dengan tidak malu mengikuti langkah penulis.
17. Viega Namira S.Psi., Triastuti Ramandhani S.T., Kentri Artika Suryandari, Rini Setyowati para wanita super yang juga sahabat dan saudara penulis berbagi keceriaan di alam bebas. Fajrian, Abdul Muqit E. B., Agfa, Bambang, Wahy, Chesa, dan rekan-rekan lain yang juga merupakan bagian tidak terpisahkan dari keluarga besar RenjanaWana.

18. Rekan-rekan di River for Life terutama Bude Yuyun, Mario dan Atek, serta rekan-rekan di CLEAR yang telah membantu penulis mengisi waktu-waktu senggang di sela-sela penulisan skripsi ini dengan kegiatan yang lebih dari sekedar bermanfaat.
19. Dr. Arif Munandar, Bhakti S.IP., Amir rizky, Pras (Hari Prasetyo), Ega Windratno S.H., trimakasih untuk diskusi disetiap Selasa malam yang kadang menjadi tempat pelarian dari penatnya rutinitas sehari-hari.
20. Mr. John Champion dan Mr. Jim Bagelin atas setiap komentar dan analisisnya di setiap *workshop* yang penulis jalani.
21. Teman-teman 2007, terutama teman-teman Futcer, *lobby*, dan semuanya rekan seangkatan, terimakasih untuk semua kenangan baik dan buruk selama 4 tahun lebih.
22. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu oleh penulis yang telah membantu sejak proses pengumpulan data sampai penjilidan.

Akhir kata, semoga Allah SWT berkenan membalas segala kebaikan semua pihak yang membantu penulis untuk menyelesaikan skripsi ini. Penulis menyadari bahwa masih banyak kekurangan dalam penulisan skripsi ini, namun besar harapan penulis semoga skripsi ini dapat bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum.

Depok, 20 Januari 2012

Penulis

HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI
TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Hari Prasetyo
NPM : 0706277762
Fakultas : Hukum
Jenis karya : Skripsi

demikian demi pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Royalti Noneksklusif (*Non-exclusive Royalty-Free Right*)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

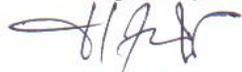
Analisis Kedudukan Dan Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Sebagai Lembaga Negara Bantu Di Indonesia (*Analysis of Position and Authority of Business Competition Supervisory Commission as a State Auxiliary Body in Indonesia*)

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan memublikasikan tugas akhir saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Depok, 2012

Yang menyatakan



(Hari Prasetyo)

ABSTRAK

Nama : Hari Prasetyo
Program Studi : Hukum
Judul : Analisis Kedudukan Dan Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Sebagai Lembaga Negara Bantu Di Indonesia

Skripsi ini membahas dua permasalahan utama. Pertama bagaimanakah kedudukan KPPU sebagai lembaga negara bantu dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia? Dan kedua, apa sajakah kewenangan KPPU dalam melakukan pengawasan terhadap persaingan usaha di Inonesia? Penelitian dilakukan dengan metode yuridis normatif, tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimanakah kedudukan KPPU sebagai lembaga negara bantu dengan melihat perkembangan lembaga negara bantu dalam sistem ketatanegaraan dan latar belakang pembentukan KPPU sebagai lembaga yang diberikan kewenangan secara khusus untuk mengawasi pelaku usaha dan menyelesaikan sengketa persaingan usaha serta untuk mengetahui apakah sebenarnya yang menjadi kewenangan KPPU dan batasannya, serta mengetahui apakah memang dimungkinkan bahwa suatu lembaga dalam suatu sistem peradilan khusus dapat diberikan semua kewenangan yang pada umumnya kewenangan-kewenangan tersebut diberikan kepada lembaga yang berbeda. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa sebenarnya tidak ada pencampuran kewenangan dalam KPPU, kedudukan KPPU sendiri masih berada dibawah kewenangan kekuasaan eksekutif. KPPU sendiri merupakan lembaga non-struktural yang independen dalam melaksanakan tugasnya. Kewenangan KPPU hanya yang tercantum dalam Pasal 36 UU Antimonopoli, dari kewenangan tersebut KPPU tidak memiliki kewenangan regulasi dan yudisial.

Kata Kunci : KPPU, lembaga negara bantu, kedudukan, kewenangan.

ABSTRACT

Name : Hari Prasetyo
Study Program : Law
Title : *Analysis of Position and Authority of Business Competition Supervisory Commission as a State Auxiliary Body in Indonesia*

This thesis mainly discusses about two problems. First, how does the position of KPPU as state auxiliary body in Indonesian constitutional system? And second, what are the Commission's authorities in supervising business competition in Indonesia? This research is conducted on a juridical normative method, the purpose of this research is to seek information about the question of what is KPPU competency as a state auxiliary body reminds the growing of state auxiliary body in constitutional system and the background of KPPU establishment as an organ which given a special authority to supervise business activity and business competition's dispute resolution and to seek information of what is the real authority of KPPU and its boundaries and also to find out if it is possible an institution on special judiciary system having all of the authority which is generally are given to different institution. The result of this research shown that in fact there is no fusion of authority in KPPU, the competency of KPPU itself is under the authority of executive power. KPPU is a non-structural body which is independent in performing its duty. KPPU authority is set forth in Article 36 of Antimonopoly Law, based on those authorities KPPU has no regulatory and judicial authority.

Key Words : KPPU, state auxiliary body, position, authority.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS	viii
ABSTRAK	ix
ABSTRACT	x
DAFTAR ISI	xi
DAFTAR TABEL.....	xiv
DAFTAR GAMBAR.....	xv
BAB I PENDAHULUAN	
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Pokok Masalah.....	10
1.3 Tujuan Penelitian.....	10
1.3.1 Tujuan Umum.....	10
1.3.2 Tujuan Khusus.....	10
1.4 Kerangka Teori dan Kerangka Konsep.....	11
1.4.1 Kerangka Teori.....	11
1.4.1.1 Pemisahan Kekuasaan dengan sistem <i>Checks and Balances</i>	11
1.4.1.2 Lembaga Negara.....	13
1.4.1.3 Lembaga Negara Utama.....	15
1.4.1.4 Lembaga Negara Bantu.....	16
1.4.2 Kerangka Konseptual.....	18
1.4.2.1 Lembaga Negara.....	18
1.4.2.2 Lembaga Negara Utama.....	19
1.4.2.3 Lembaga Negara Bantu.....	19
1.4.2.4 Komisi Pengawas Persaingan Usaha.....	19

1.5	Metode Penelitian.....	19
1.6	Kegunaan Teoritis dan Praktis.....	21
1.7	Sistematika Penulisan.....	21

BAB II KEDUDUKAN KPPU SEBAGAI LEMBAGA NEGARA

BANTU DI INDONESIA

2.1	Lembaga Negara Bantu.....	24
2.2	KPPU Sebagai Lembaga Negara Bantu di Indonesia.....	30
2.2.1	Lembaga Negara Bantu di Indonesia.....	30
2.2.2	KPPU Sebagai Lembaga Negara Bantu.....	37
2.2.2.1	Latar Belakang Pendirian KPPU.....	38
2.2.2.2	Status, Keanggotaan dan Susunan Organisasi.....	39
2.2.2.3	Perbandingan KPPU dengan Lembaga Serupa di Negara Lain	
	a. Amerika Serikat.....	42
	b. Jepang.....	44
	c. Perbandingan.....	46
2.2.2.4	Kedudukan KPPU sebagai Lembaga Negara Bantu dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.....	47

BAB III ANALISIS KEWENANGAN KOMISI PENGAWAS

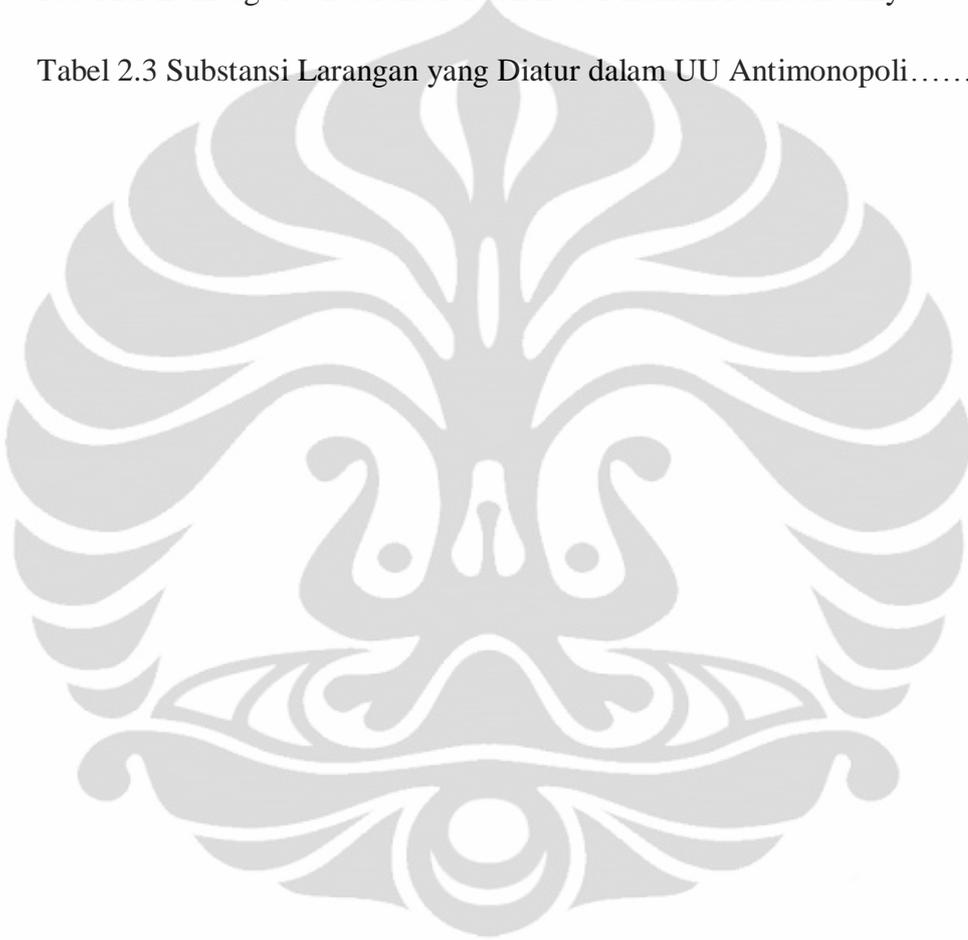
PERSAINGAN USAHA (KPPU) DAN BATASANNYA.....

3.1	Tugas dan Kewenangan KPPU yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.....	52
3.2	Batasan-batasan Kewenangan KPPU.....	54
3.2.1	Kewenangan sebagai Regulator.....	55
3.2.2	Kewenangan Menjalankan Fungsi Administrasi dan Penegakan Hukum Persaingan.....	59
3.2.3	Kewenangan sebagai pemutus perkara persaingan usaha.....	61
3.2.4	Perbandingan Kewenangan KPPU dengan FTC dan JFTC.....	62

3.3	Permasalahan yang Dapat Timbul dengan Kewenangan yang Dimiliki oleh KPPU.....	63
3.3.1	Analisis Penyatuan Berbagai Kewenangan dalam Tubuh KPPU.....	63
3.3.2	Permasalahan dalam Pelaksanaan Kewenangan yang Dimiliki oleh KPPU.....	70
	a. Penafsiran meluas terhadap Pasal-pasal dalam UU Antimonopoli dalam memutus perkara persaingan.....	70
	b. Penafsiran yang Meluas terhadap Pasal dalam UU Antimonopoli dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha.....	71
	c. Penggunaan <i>Indirect Evidence</i>	73
	d. <i>Penjatuhan</i> Sanksi Administratif diluar yang diatur oleh Pasal 47.....	75
 BAB IV PENUTUP		
4.1	Kesimpulan.....	79
4.2	Saran.....	81
 DAFTAR		
PUSTAKA.....		
		82

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Beberapa Lembaga Independen yang Dianggap Utama di Amerika Serikat.....	27
Tabel 2.2 Lembaga Non Struktural dan Dasar Hukum Pembentuknya.....	33
Tabel 2.3 Substansi Larangan yang Diatur dalam UU Antimonopoli.....	41



DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Pengelompokan Lembaga Negara Bantu Berdasarkan Dasar
Hukum Pendirian serta Struktur dan Fungsi..... 27



BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Perkembangan ekonomi dunia belakangan ini bertumbuh dengan sangat cepat, dengan globalisasi sebagai motor penggerakannya. Perlahan tapi pasti, globalisasi telah menjadi pendorong utama bagi munculnya integrasi ekonomi dunia. Di satu sisi, globalisasi telah membuka peluang yang lebih luas bagi negara berkembang, seperti Indonesia, untuk meningkatkan volume perdagangan dengan melakukan ekspansi usaha ke pasar internasional. Di sisi lain, globalisasi juga mendorong masuknya barang/jasa dari negara lain dan membanjiri pasar domestik. Pada akhirnya globalisasi akan memunculkan persaingan antara pelaku usaha asing dengan pelaku usaha lokal dan antar pelaku usaha lokal itu sendiri.

Globalisasi tersebut menuntut pula suatu pasar bebas sebagai mekanisme yang berlaku dalam setiap kegiatan ekonomi yang dilakukan. Sistem pasar ini muncul dari suatu pengalaman kegagalan negara-negara bekas blok timur dalam menerapkan sistem ekonomi terencana.

Kecenderungan dan kegandrungan negara-negara di dunia terhadap pasar bebas telah diprediksikan sebelumnya oleh Francis Fukuyama pada era tahun 1990-an. Menurut Fukuyama, prinsip-prinsip liberal dalam ekonomi “pasar bebas”, telah menyebar dan berhasil memproduksi kesejahteraan material yang belum pernah dicapai sebelumnya. Kedua hal tersebut terjadi di negara-negara industri dan di negara-negara berkembang. Padahal menjelang Perang Dunia II, negara-negara tersebut masih merupakan negara dunia ketiga yang sangat miskin. Oleh karena itu, menurut Fukuyama sebuah revolusi liberal dalam pemikiran ekonomi kadang-kadang mendahului dan kadang-kadang mengikuti gerakan menuju kebebasan politik di seluruh dunia.¹

¹ Francis Fukuyama, Sebagaimana dikutip oleh Andi Fahmi Lubis, *et al*, dalam *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, (Jakarta: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, 2009), hal. 2.

Salah satu esensi penting bagi terselenggaranya pasar bebas tersebut adalah persaingan para pelaku pasar dalam memenuhi kebutuhan konsumen.² Dalam hal ini persaingan usaha merupakan sebuah proses dimana para pelaku usaha dipaksa menjadi perusahaan yang efisien dengan menawarkan pilihan-pilihan produk dan jasa dalam harga yang lebih rendah. Persaingan terjadi hanya apabila terdapat dua pelaku usaha atau lebih yang menawarkan produk dan jasa kepada para pelanggan dalam sebuah pasar. Untuk merebut hati konsumen, para pelaku usaha berusaha menawarkan produk dan jasa yang menarik, baik dari segi harga, kualitas dan pelayanan.³ Kombinasi ketiga faktor tersebut untuk memenangkan persaingan merebut hati para konsumen dapat diperoleh melalui inovasi, penerapan teknologi yang tepat, serta kemampuan manajerial untuk mengarahkan sumber daya perusahaan dalam memenangkan persaingan.⁴ Jika tidak, pelaku usaha akan tersingkir secara alami dari arena pasar. Sementara itu para ekonom dan praktisi hukum persaingan sepakat bahwa umumnya persaingan menguntungkan bagi masyarakat.⁵

Dapat dipahami mengapa dalam pasar bebas harus dicegah penguasaan pasar oleh satu, dua, atau beberapa pelaku usaha saja (monopoli dan oligopoli), karena dalam pasar yang hanya dikuasai oleh sejumlah pelaku usaha maka terbuka peluang untuk menghindari atau mematikan bekerjanya mekanisme pasar (*market mechanism*) sehingga harga-harga ditetapkan secara sepihak dan merugikan konsumen.⁶ Pelaku usaha yang jumlahnya sedikit dapat membuat berbagai kesepakatan untuk membagi wilayah pemasaran, mengatur harga, kualitas, dan kuantitas barang dan jasa yang ditawarkan (kartel) guna memperoleh keuntungan yang setinggi-tingginya dalam waktu yang relatif singkat.⁷ Persaingan

² Andi Fahmi Lubis, *et al*, dalam *Hukum Persaingan Usaha Antar Teks dan Konteks*, (Jakarta: Deutsche Gesellschaft fur Technishe Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Jakarta, 2009), hal. 2.

³ *Ibid.*

⁴ *Ibid.*

⁵ *Ibid.*

⁶ *Ibid.*, hal. 3.

⁷ *Ibid.*

diantara para pelaku usaha juga dapat terjadi secara curang (*unfair competition*) sehingga merugikan konsumen, bahkan negara.⁸

Untuk menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat seperti yang diharapkan tersebut, pengaturan hukum untuk menjamin terselenggaranya pasar bebas secara adil mutlak diperlukan. Dewasa ini sudah lebih 80 negara di dunia yang telah memiliki Undang-undang Persaingan Usaha dan Antimonopoli dan lebih dari 20 negara lainnya sedang berupaya menyusun aturan perundangan yang sama.⁹

Di Indonesia sendiri sejak 5 Maret 1999 telah dibentuk suatu undang-undang yang mengatur mengenai persaingan usaha dan antimonopoli, yaitu Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (“UU Antimonopoli”).

Pesatnya dinamika bidang ekonomi nasional, tidak dapat dipungkiri telah pula memacu perkembangan bidang hukum yang merupakan “*rule of the game*” dari kegiatan ekonomi.¹⁰ Berbagai perangkat hukum di bidang ekonomi sebelum ini yang berbasis kepada KUH Perdata dan KUH Dagang serta KUH Pidana yang *nota bene* merupakan peninggalan Pemerintah Kolonial Hindia Belanda yang berkiblat kepada mazhab Eropa Kontinental tidak lagi mampu mengakomodasi permasalahan dari dinamika kegiatan ekonomi yang ada.¹¹ Oleh karenanya kecenderungan penyusunan berbagai produk peraturan perundang-undangan yang khusus (*lex specialist*) di bidang ekonomi tidak lagi dapat terbendung.¹²

Untuk memenuhi kebutuhan zaman ini, maka disusunlah Undang-undang Antimonopoli tersebut yang dimaksudkan untuk menegakkan aturan hukum dan memberikan perlindungan yang sama bagi setiap pelaku usaha di dalam upaya untuk menciptakan persaingan usaha yang sehat. Undang-undang ini bertujuan

⁸ *Ibid.*

⁹ *Ibid.*, hal.1.

¹⁰ Syamsul Maarif dan B.C. Rikrik Rizkiyana, “Posisi Hukum Persaingan Usaha Dalam Sistem Hukum Nasional”, disampaikan pada Seminar Sehari *Refleksi Lima Tahun UU No. 5/1999*, Jakarta / Surabaya, 2004, hal. 5.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

untuk memberikan jaminan kepastian hukum untuk lebih mendorong percepatan pembangunan ekonomi dalam upaya meningkatkan kesejahteraan umum.¹³

Selain alasan-alasan tersebut, terselip pula suatu agenda besar yang melatarbelakangi lahirnya UU Antimonopoli ini. Latar belakang langsung dari penyusunan UU Antimonopoli adalah perjanjian yang dilakukan antara Dana Moneter Internasional (IMF) dengan pemerintah Republik Indonesia, pada tanggal 15 Januari 1998. Dalam perjanjian tersebut, IMF menyetujui pemberian bantuan keuangan kepada Negara Republik Indonesia sebesar US\$ 43 miliar yang bertujuan untuk mengatasi krisis ekonomi, akan tetapi dengan syarat Indonesia melaksanakan reformasi ekonomi dan hukum ekonomi tertentu. Hal ini menyebabkan diperlukannya undang-undang antimonopoli.¹⁴

Karakter yang khas dari pelaksanaan dan penegakan hukum persaingan adalah dibentuk suatu komisi pengawas yang memiliki otoritas untuk melakukan pengawasan terhadap implementasi undang-undang. Berbagai negara yang membentuk undang-undang ini juga membentuk komisi yang fungsi dan kewenangannya disesuaikan dengan sistem hukum yang berlaku.¹⁵ Dan di Indonesia dibentuklah Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU). Pembentukan KPPU dilakukan berdasarkan Keputusan Presiden RI No. 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

KPPU dibentuk untuk mengimplementasikan Undang-Undang Antimonopoli serta peraturan pelaksanaannya agar dapat berjalan efektif sesuai asas dan tujuannya. KPPU merupakan lembaga independen yang terlepas dari pengaruh pemerintah dan pihak lain, yang berwenang melakukan pengawasan persaingan usaha dan menjatuhkan sanksi.¹⁶

¹³ Republik Indonesia, *Undang-undang Undang tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Nomor 5 Tahun 1999, LN. No. 33 Tahun 1999, TLN No. 3817, Penjelasan Umum.

¹⁴ Andi Fahmi Lubis, *et al*, *op.cit.* hal. 12.

¹⁵ Ayudha D. Prayoga, *et.al.* (a), *Persaingan Usaha dan Hukum yang Mengaturnya*, (Jakarta: Proyek ELIPS, 1999), hal. 28

¹⁶ Republik Indonesia, *op. cit.*, Penjelasan Umum.

Dalam konteks ketatanegaraan, KPPU merupakan lembaga negara komplementer (*state auxiliary organ*)¹⁷ yang kewenangannya berdasarkan UU Antimonopoli untuk melakukan penegakan hukum persaingan usaha. Secara sederhana *state auxiliary organ* adalah lembaga negara yang dibentuk diluar konstitusi dan merupakan lembaga yang membantu pelaksanaan tugas lembaga negara pokok (Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif)¹⁸ yang sering juga disebut dengan lembaga independen semu negara (*quasi*).¹⁹ Peran sebuah lembaga independen semu negara (*quasi*) menjadi penting sebagai upaya responsif bagi negara-negara yang tengah melakukan transisi, dari otoriterisme ke demokrasi²⁰

Pembentukan lembaga negara bantu seperti KPPU telah jamak dilakukan oleh banyak negara. Jika dahulu kita mengenal konsep *trias politica* yang dipopulerkan oleh Montesquieu²¹ maka kita tidak akan melihat dimanakah posisi lembaga negara bantu ini. Sejarah yang panjang telah menetapkan demokrasi liberal sebagai pemenang dari semua aliran politik dan ekonomi di dunia.²² Pada saat itulah, keangkuhan *trias politica* Montesquieu, dengan *pure separation of powers* yang didengungkannya, kembali diterpa badai.²³ Dalam periode tersebut, disintegrasi sekaligus masifikasi kelembagaan terjadi di tingkat negara, yang selanjutnya ter-institusionalisasi melalui mekanisme perubahan konstitusi di masing-masing negara.²⁴ Apa yang di idealkan oleh Montesquieu dengan ketiga

¹⁷ Budi L. Kagramanto sebagaimana dikutip dalam Andi Fahmi Lubis, *et al, op.cit.*, hal. 311.

¹⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi* (Jakarta: Konpress, 2006) hal. 24.

¹⁹ Lubis, Andi Fahmi, *et al, op.cit.* hal. 312.

²⁰ *Ibid.*

²¹ Asshiddiqie, Jimly, *op. cit.*, hal. ix.

²² Francis Fukuyama, dalam Wahyudi Djafar, “Komisi Negara : Antara ‘Latah’ dan Keharusan Transisional”, *Jurnal ASASI*, ELSAM (September-Oktober 2009): 1.

²³ Cornelis Lay, “State Auxiliary Agencies”, *Jurnal Jentera*, Edisi 12 Tahun III, (April-Juni 2006): 6.

²⁴ *Ibid.*

fungsi kekuasaan, eksekutif, legislatif dan yudikatif tersebut menjadi tidak relevan lagi.

Sebenarnya secara sederhana tujuan dari Montesquieu memisahkan ketiga fungsi tersebut adalah dengan tujuan agar tidak terjadi pemusatan kekuasaan oleh satu lembaga negara. Hal senada juga diungkapkan oleh James Madison, ia mengungkapkan,²⁵

“The accumulation of all powers legislative, executive and judiciary in the same hands, whether of one, a few or many, and whether hereditary, self appointed, or elective, may justly be pronounced the very definition of tyranny”.

Oleh karena itu, untuk menghindari kesewenang-wenangan dan tirani, kekuasaan harus dibatasi dan diawasi.²⁶

Akibat gelombang baru demokrasi ini, di sejumlah negara, khususnya yang mengalami proses transisi demokrasi dari otoritarian ke demokratis, muncul organ-organ kekuasaan baru, baik yang sifatnya independen (*independent regulatory agencies*), maupun yang sebatas sampiran negara (*state auxiliary agencies*).²⁷ Kelahiran organ-organ kekuasaan baru, dapat dibaca sebagai sebuah bentuk penyesuaian diri negara, untuk mempertahankan stabilitas sistem dalam kerangka pengaturan *trias politica*, untuk menuju suatu kondisi tertib politik.²⁸

Hal tersebutlah yang juga terjadi di Indonesia. Gelombang transisi demokrasi yang begitu besar dari masa orde baru ke masa reformasi menuntut perubahan dalam konstitusi negara kita.²⁹ Perubahan besar-besaran dalam konstitusi tersebut membuat perubahan dalam sistem pemerintahan Indonesia. Salah satu perubahan yang terjadi adalah bermunculannya berbagai lembaga-

²⁵ James Madison, “The Particular Structure of the New Government and the Distribution of Power Among Its Different Parts”, *The Federalist No. 47*, New York, 1788, <http://constitution.org/fed/federa47.htm>, diunduh pada 12 Maret 2011.

²⁶ Djafar, Wahyudi, *op.cit.*, hal. 1.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ *Ibid.*

²⁹ Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), “Catatan-Catatan Terhadap Hasil Rumusan Amandemen Pertama Dan Kedua UUD 1945”, <http://www.reformasihukum.org/file/kajian/CATATAN%20THD%20HASIL%20AMANDEMEN.pdf>, diunduh pada 29 Januari 2011.

lembaga baru yang ikut melaksanakan fungsi negara.³⁰ Lembaga negara tersebut ada yang lahir berdasarkan amanat Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (“UUD 1945”) dan ada pula yang lahir berdasarkan amanat undang-undang.

Terkait dengan terbentuknya banyak lembaga-lembaga baru yang ikut melaksanakan fungsi negara, UU Antimonopoli juga mengamanahkan untuk dibentuknya suatu lembaga yang secara khusus menangani berbagai masalah terkait persaingan usaha.³¹

Beberapa pihak beranggapan bahwa kewenangan yang diberikan kepada KPPU terlalu besar.³² UU Antimonopoli memberikan kewenangan pada KPPU untuk melakukan penyidikan, penuntutan, hingga ‘memvonis’. Hal ini merangkum kewenangan semua penegak hukum lain sehingga bersifat *superbody*.³³ Bahkan Hikmahanto Juwana menilai penyatuan semua wewenang tersebut pada KPPU bermasalah, karena tidak sesuai dengan prinsip tata kelola pemerintahan yang baik.³⁴

Hal yang lebih membuat lembaga ini dinilai sangat super adalah karena rancunya posisi KPPU jika putusannya diajukan keberatan atau kasasi. Sebab, KPPU justru akan menjadi pihak terhadap putusannya sendiri.³⁵

Kerancangan tersebut dapat kita lihat secara sederhana. Dalam suatu sistem peradilan yang independen bagaimana mungkin kewenangan memutus diberikan kepada jaksa, atau sebaliknya, kewenangan mendakwa diberikan kepada Hakim.

³⁰ Badan Pembinaan Hukum Nasional, “Kesimpulan Dan Rekomendasi Konvensi Hukum Nasional tentang Undang-Undang Dasar 1945 Sebagai Landasan Konstitusional Grand Design Sistem Dan Politik Hukum Nasional”, <http://www.bphn.go.id/index.php?action=public&id=2008042815080192>, diunduh pada 21 April 2011.

³¹ Republik Indonesia, *op. cit.*, Pasal 30 ayat (1).

³² “KPPU, *Superbody* Tapi ‘Ringkih’”, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4cff7f5118590/kpu-isuperbodyi-tapi-ringkih>, diunduh pada 29 Januari 2011.

³³ “KPPU, *Superbody* Tapi ‘Ringkih’”, *loc. cit.*

³⁴ *Loc. cit.*

³⁵ *Loc. cit.*

Jika hal tersebut yang terjadi, maka bukan tidak mungkin setiap dakwaan akan selalu dikabulkan. Hal ini diperparah dengan posisi KPPU sebagai pihak yang dapat dimintakan keterangan jika dalam pengadilan banding, majelis hakim merasa ada alat bukti yang kurang. Hal ini justru memberikan kemungkinan yang lebih besar lagi bagi berhasilnya 'tuntutan' yang dibuat oleh KPPU.

UU Antimonopoli dibentuk dengan tujuan memperbaiki iklim investasi di Indonesia. Namun, kehadiran KPPU, dengan kerancuan kewenangannya, justru dituding memberikan ketidakpastian hukum bagi para investor. Todung Mulya Lubis menyatakan bahwa, sebenarnya ada pelanggaran dalam fungsi KPPU. Lembaga ini menjalankan tiga fungsi sebagai polisi, jaksa, dan hakim. Karena ini juga dia menjadi *superbody*, *super power*, Akibatnya, kehadiran KPPU justru tidak memberikan kepastian hukum bagi investor untuk berinvestasi.³⁶

Ketidakpastian hukum ini dapat di jelaskan dengan fakta bahwa \pm 30% putusan KPPU soal tender dari tahun 2002 – 2010 yang diajukan keberatan ke pengadilan, baik tingkat banding, kasasi maupun peninjauan kembali dibatalkan dengan alasan kurangnya alat bukti, kurangnya alat bukti tersebut dikarenakan Majelis Komisi dalam memutuskan perkara persaingan menggunakan *indirect evidence*.³⁷ Penggunaan *indirect evidence* menurut undang-undang tidak dikenal dalam hukum pembuktian persaingan usaha di Indonesia.³⁸ Hal ini dikarenakan UU Antimonopoli telah menyebutkan secara limitatif mengenai alat bukti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 UU Antimonopoli, adapun alat bukti yang dapat digunakan adalah :

- a. Keterangan saksi,
- b. Keterangan ahli,

³⁶ Jafar M Sidik, "Todung: Perlu "Judicial Review" UU Anti Monopoli", <http://www.antaraneews.com/berita/1285844061/todung-perlu-judicial-review-uu-anti-monopoli>, diunduh pada 29 Januari 2011.

³⁷ Kurnia Toha, "Penegakan Hukum Persaingan Perihal Tender", Prosiding Seminar *Penegakan Ketentuan Hukum Persaingan Perihal Tender*, (Depok: Djokosoetono Reaserch Center- Lembaga Kajian Persaingan dan Kebijakan Usaha Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011), hal. 29.

³⁸ Erman Rajagukguk, *Butir-Butir Hukum Ekonomi*, (Jakarta : Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011), hal. 55.

- c. Surat dan atau dokumen,
- d. Petunjuk,
- e. Keterangan pelaku usaha.

Sebenarnya penggunaan *indirect evidence* dalam memutus perkara persaingan dikarenakan sulitnya mendapatkan bukti-bukti formil untuk membuktikan adanya persaingan yang tidak sehat, namun hal ini tentu saja tidak dapat menjadi alasan bagi KPPU untuk membentuk 'hukumnya' sendiri.

Selain itu, yang juga menjadi permasalahan yang cukup signifikan adalah KPPU melalui peraturan komisi melakukan penafsiran secara lebih luas ketentuan pasal dalam UU Antimonopoli. Sebagai contoh, ketentuan yang meluas tersebut adalah Peraturan Komisi No. 2 Tahun 2010 tentang Pedoman Pasal 22 (Peraturan Komisi) yang menafsirkan secara lebih luas ketentuan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999 dengan memasukkan dalam pengertian tender, bukan hanya penawaran harga sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Pasal 22 UU No. 5 Tahun 1999, tetapi juga memasukkan penjualan barang.³⁹

Melihat fakta-fakta tersebut, penulis merasa perlu untuk membahas mengenai apa sebenarnya kewenangan yang dimiliki oleh KPPU tersebut, sejauh mana kewenangan tersebut dapat dilaksanakan. Hal ini dikarenakan beberapa alasan, diantaranya adalah:

1. Keberadaan KPPU sangatlah penting dalam perkembangan perekonomian nasional Indonesia.
2. Dengan mempertegas apa yang menjadi kewenangan KPPU dan apa yang bukan akan semakin memperkuat posisi KPPU sebagai lembaga yang melakukan pengawasan dalam dunia usaha. Karena dengan sendirinya usaha-usaha untuk mendelegitimasi KPPU akan dengan sangat mudah terbantahkan.
3. Dengan mempertegas apa fungsi dan kewenangan KPPU dan apa yang bukan, maka akan dapat tercipta suatu kepastian hukum dalam dunia usaha di Indonesia.

³⁹ Toha, Kurnia, *op.cit.*, hal. 29.

1.2 Pokok Masalah

Berdasarkan uraian di atas, permasalahan hukum yang harus dikaji terkait dengan kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai lembaga negara bantu di Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah kedudukan KPPU sebagai lembaga negara bantu dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia?
2. Bagaimanakah kewenangan KPPU dalam melakukan pengawasan terhadap persaingan usaha di Inonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

1.3.1 Tujuan Umum

Tujuan umum dari penelitian ini adalah untuk mengkaji pencampuran berbagai kewenangan dalam suatu lembaga negara bantu khususnya kewenangan *quasi* yudikatif KPPU yang disatukan dengan kewenangan lainnya.

1.3.2 Tujuan Khusus

Tujuan khusus dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Mengetahui bagaimanakah kedudukan KPPU sebagai lembaga negara bantu dengan melihat perkembangan lembaga negara bantu dalam sistem ketatanegaraan dan latar belakang pembentukan KPPU sebagai lembaga yang diberikan kewenangan secara khusus untuk mengawasi pelaku usaha dan menyelesaikan sengketa persaingan usaha.
- b. Mengetahui apakah sebenarnya yang menjadi kewenangan KPPU dan batasannya, serta mengetahui apakah memang dimungkinkan bahwa suatu lembaga dalam suatu sistem peradilan khusus dapat diberikan semua kewenangan yang pada umumnya kewenangan-kewenangan tersebut diberikan kepada lembaga yang berbeda.

1.4 Kerangka Teori dan Kerangka Konsep

Untuk memahami konsep-konsep yang ada dalam penelitian ini, maka kita perlu mengetahui hal-hal yang berkaitan erat dengan penelitian ini. Hal-hal tersebut terangkum dalam kerangka teori dan kerangka konseptual.

Kerangka teori merupakan gambaran tentatif dari teori yang membatasi batas-batas teori dan akan dapat memberikan kemampuan untuk memahami kerangka hubungan-hubungan antar variabel.⁴⁰ Sedangkan kerangka konseptual merupakan kerangka yang menggambarkan hubungan antara konsep-konsep khusus yang ingin atau akan diteliti.⁴¹ Untuk memperoleh gambaran dan pemahaman serta persepsi yang sama tentang makna dan definisi konsep-konsep yang dipergunakan dalam penelitian ini, maka akan dijabarkan penjelasan dan pengertian tentang konsep-konsep tersebut sebagai berikut:

1.4.1 Kerangka Teori

1.4.1.1 Pemisahan Kekuasaan dengan sistem *Checks and Balances*

Sejalan dengan bangkitnya paham mengenai demokrasi, teori-teori mengenai pemisahan kekuasaan pun berkembang. Teori ini mempunyai tujuan untuk memisahkan secara tegas kekuasaan negara atas beberapa kekuasaan yang masing-masing dipegang oleh lembaga-lembaga tertentu guna mencegah timbulnya monopoli seluruh kekuasaan negara di tangan satu orang yaitu raja seperti terjadi di dalam sistem pemerintahan monarki absolut.⁴²

John Locke adalah sarjana yang pertama kali mengemukakan teori pemisahan kekuasaan yang membagi kekuasaan pada negara menjadi kekuasaan legislatif (kekuasaan membentuk undang-undang), kekuasaan eksekutif (kekuasaan yang menjalankan undang-undang), serta kekuasaan federatif

⁴⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet.3, (Jakarta: Universitas Indonesia (UI Press), 2008), hal.126.

⁴¹ *Ibid.*, hal.132.

⁴² M. Suradijaya Natasondjana, "Pengisian Jabatan Wakil Presiden dalam Teori dan Praktik," (skripsi program sarjana pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 1992), hal. 14.

(kekuasaan yang meliputi perang dan damai, membuat perserikatan, dan segala tindakan dengan semua orang serta badan-badan di luar negeri).⁴³

Sejalan dengan Locke, ajaran pemisahan kekuasaan juga disampaikan oleh Montesquieu. Berdasarkan teori Montesquieu, terdapat tiga kekuasaan yang dikenal secara klasik dalam teori hukum maupun politik, yaitu fungsi eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang kemudian dikenal sebagai *trias politica*. Montesquieu mengidealkan ketiga fungsi kekuasaan negara tersebut dilembagakan masing-masing dalam tiga organ negara, dengan ketentuan satu organ hanya menjalankan satu fungsi dan tidak boleh mencampuri urusan masing-masing dalam arti yang mutlak.⁴⁴ Secara tegas Montesquieu mengatakan:⁴⁵

“When the legislatives and executives power are united in the same person, or in the same body of magistrates, there can be no liberty; because apprehensions may arise, lest the same monarch or senate should enact tyrannical laws, to execute them in tyrannical manner.

Again, there is no liberty, if the judiciary power be not separates from the legislatives and executives.

Where it joined the legislatives, the life and the liberty of the subject would be exposed to arbitrary control; for the judge would be then the legislator. Were it joine to the executives power, the judge might behavewith violence and oppression.”

Hal ini oleh Fatmawati dalam disertasinya diartikan bahwa, pemisahan kekuasaan harus dilaksanakan karena sebagaimana yang dikemukakan oleh Montesquieu, bahwa bila kekuasaan legislatif dan eksekutif dipegang oleh satu orang atau badan, maka tidak akan ada kebebasan karena warga negara akan khawatir jika raja atau senat yang membuat undang-undang bersifat tirani maka undang-undang akan dilaksanakan secara tirani.⁴⁶ Kebebasan pun tidak akan ada

⁴³ Ismail Suny, *Pembagian Kekuasaan Negara*, (Jakarta: Penerbit Aksara Baru, 1978), hal. 6.

⁴⁴ Asshiddiqie, Jimly, *op. cit.*, hal. ix.

⁴⁵ Fatmawati: “Struktur dan Fungsi Legislasi Parlemen Dengan Sistem Multikameral: Studi Perbandingan Antara Indonesia dengan Berbagai Negara” (disertasi program doctoral pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2009), hal.16.

⁴⁶ *Ibid.*

jika kekuasaan judisial tidak dipisahkan dari kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif, maka kekuasaan atas kehidupan dan kebebasan warga negara akan dijalankan sewenang-wenang karena hakim akan menjadi pembuat hukum, dan jika hakim disatukan dengan kekuasaan eksekutif maka hakim bisa jadi penindas.⁴⁷

Konsep Montesquieu saat ini dianggap tidak lagi relevan mengingat ketidakmungkinan mempertahankan prinsip bahwa ketiga organisasi tersebut hanya berurusan secara eksklusif dengan salah satu dari ketiga fungsi kekuasaan tersebut. Dalam kenyataan sekarang ini, hubungan antarcabang kekuasaan itu tidak mungkin tidak saling bersentuhan dan bahkan ketiganya saling sederajat dan saling mengendalikan satu sama lain berdasarkan prinsip *checks and balances*.⁴⁸

1.4.1.2 Lembaga Negara

Pada dasarnya Lembaga Negara bukan konsep yang secara terminologis memiliki istilah tunggal dan seragam.⁴⁹ Namun untuk dapat memahami konsep apa yang dimaksud dengan lembaga Negara, maka kita dapat menggunakan pendapat Hans Kelsen. Hans Kelsen dalam bukunya yang berjudul *General Theory of Law and State* menjabarkan mengenai apa yang dimaksudkan dengan organ negara. Kelsen membuat pengertian mengenai organ negara dengan dua sudut pandang, secara luas⁵⁰ dan secara sempit⁵¹.

Secara luas organ negara dapat diartikan sebagai setiap orang yang membuat dan melaksanakan atau menerapkan hukum seperti, hakim, polisi,

⁴⁷ *Ibid.*

⁴⁸ Asshiddiqie, Jimly, *op. cit.*, hal. ix.

⁴⁹ Rizky Argama, "Kedudukan Lembaga Negara Bantu Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia: Analisis Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai Lembaga Negara Bantu", (skripsi program sarjana pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2007), hal.14.

⁵⁰ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, [*General Theory of Law and State*], penerjemah Raisul Muttaqien, (Bandung: Nuansa & Nusamedia, 2006), hal. 276.

⁵¹ *Ibid.*

narapidana, pemilih dalam pemilu, para pihak dalam suatu perikatan dan lain sebagainya adalah organ negara.⁵²

Sedangkan sudut pandang yang kedua lebih menitikberatkan pengertian organ negara berdasarkan jabatan atau kedudukan dari pembuat atau pelaksana dari suatu norma hukum dan proses bagaimana organ tersebut menduduki jabatannya.⁵³ Sehingga, tidak semua pelaksana hukum adalah organ negara. Mengenai proses bagaimana organ dapat terbentuk, Kelsen menyatakan bahwa, suatu organ dapat dibentuk melalui pengangkatan, pemilihan atau pengundian.⁵⁴

Dalam Bahasa Belanda konsepsi lembaga negara biasa disebut dengan kata *staatsorgan*, jika dipenggal, kata organ diartikan sebagai perlengkapan. Sehingga kata *staatsorgan* secara gramatikal dapat diartikan sebagai alat perlengkapan negara dan di Indonesia dapat diidentikkan dengan lembaga negara, organ negara, badan negara ataupun alat perlengkapan negara.⁵⁵

⁵² Secara luas organ negara dapat dipahami sebagai, siapapun yang menjalankan suatu fungsi yang ditetapkan oleh tatanan hukum merupakan sebuah organ. Fungsi ini, baik itu berupa pembuatan norma atau penerapannya, pada akhirnya semuanya ditujukan kepada pelaksanaan sanksi hukum. Seseorang dinyatakan sebagai organ jika ia melakukan fungsi membuat atau menerapkan hukum. Sehingga, dari pengertian ini anggota parlemen yang membuat hukum dan orang-orang yang memilih anggota parlemen adalah organ negara, begitu pula dengan hakim yang menghukum penjahat dan penjahat yang melaksanakan putusan hakim tersebut. Lihat Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, [General Theory of Law and State] penerjemah Raisul Muttaqien, (Bandung: Nuansa & Nusamedia, 2006), hal. 276-277.

⁵³ Dalam konsep organ negara yang memiliki pengertian yang lebih sempit, melihat sesuatu sebagai organ negara atau bukan secara materil. Menurut konsep ini, seseorang disebut sebagai “organ” negara atau bukan jika dia secara pribadi menempati kedudukan hukum tertentu. Pembuatan perjanjian merupakan suatu pembuatan hukum yang mengikat bagi para pihak, hal ini sama dengan hakim yang memutus suatu perkara. Putusan tersebut merupakan hukum bagi semua pihak yang terlibat dalam perkara tersebut, sehingga pembuatan perjanjian dan putusan pengadilan sama-sama pembuatan hukum, namun menurut konsep materil ini, hanya hakimlah yang merupakan organ negara karena, dia dipilih atau diangkat untuk menduduki fungsinya, dan karena dia menjalankan fungsinya secara profesional dan karena itu menerima upah regular, gaji, yang bersumber dari keuangan Negara. Lihat Hans Kelsen, *Ibid.*, hal. 277

⁵⁴ *Ibid.*, hal. 280.

⁵⁵ Asshiddiqie, Jimly, *op.cit.*, hal 31.

Untuk menentukan suatu lembaga merupakan lembaga negara atau bukan lembaga negara dapat dibedakan dari apakah lembaga atau badan tersebut dibentuk oleh dan untuk negara atau oleh dan untuk masyarakat.⁵⁶

1.4.1.3 Lembaga Negara Utama

Persis seperti konsep lembaga negara yang secara terminologis tidak memiliki istilah tunggal dan seragam, pengertian lembaga negara utama juga bukan merupakan suatu konsep yang memiliki terminologi yang seragam. Lahirnya konsep lembaga negara bantu memunculkan konsep lembaga negara utama sebagai lembaga negara yang memerlukan bantuan atau dukungan dari dibentuknya lembaga negara bantu tersebut.

Pada dasarnya baik lembaga negara utama ataupun lembaga negara bantu sama-sama merupakan lembaga negara atau organ negara. Kelsen mengatakan, *“The State acts only through its organs”*.⁵⁷ Sehingga, setiap lembaga yang melaksanakan fungsi negara merupakan bagian dari organ negara itu sendiri.

Jika dirunut dari awal pembentukannya, maka proses pembentukan suatu organ negara dapat digambarkan sebagai berikut, berawal dari tujuan dasar kemudian ditetapkan fungsi-fungsi; dari fungsi-fungsi ini kemudian dijabarkan ke dalam tugas-tugas; dari tugas-tugas inilah kemudian dibentuk organ-organ (lembaga) pelaksanaannya.⁵⁸ Jika melihat runutan proses tersebut, maka sebenarnya kita dapat mengidentifikasi bahwa lembaga negara utama adalah lembaga yang mengemban tugas dalam rangka melaksanakan fungsi negara untuk mencapai tujuan dasar negara tersebut.

Untuk melihat suatu tujuan dasar negara maka kita dapat melihat dalam konstitusi negara tersebut. Selain tujuan negara, maka dalam konstitusi tersebut juga berisikan lembaga-lembaga yang dibentuk untuk melaksanakan fungsi negara. Lord James Bryce dalam buku yang berjudul *“Studies in History and Jurisprudence”* mengatakan, bahwa *“Constitution is a frame of political society,*

⁵⁶ *Ibid.*, hal. 33.

⁵⁷ Hans Kelsen sebagaimana dikutip dalam, Jimly Asshiddiqie, *Ibid.*, hal. 39.

⁵⁸ Hendra Nurtjahjo, “Lembaga, Badan dan Komisi Independen di Indonesia”, *Jurnal Hukum dan Pembangunan*, Tahun ke-35, No. 3 (Juli-September 2005): 278.

organized through and by law, one in which law has established permanent institution, which recognized function and rights.”⁵⁹

Dari rumusan tersebut, kita dapat mengetahui, bahwa konstitusi sebagai kerangka sebuah negara berisi lembaga-lembaga yang permanen. Lembaga-lembaga permanen tersebut mempunyai berbagai fungsi, seperti antara lain, fungsi *legislate*, fungsi eksekutif dan fungsi peradilan.⁶⁰

Sehingga untuk mengidentifikasi apa yang disebut dengan lembaga negara baik itu yang bersifat utama ataupun yang bersifat penunjang dapat kita lihat dalam konstitusinya. Bahwa dalam suatu konstitusi sebagai kerangka sebuah negara berisi lembaga-lembaga yang permanen. Lembaga-lembaga permanen tersebut dibentuk secara khusus untuk melaksanakan fungsi tertentu, seperti, fungsi *legislate*, fungsi eksekutif dan fungsi peradilan.

Sementara itu, Jimly Asshiddiqie membagi lembaga negara menjadi lembaga negara utama (*state main organ*) dan lembaga negara bantu (*state auxiliary organ*) berdasarkan keutamaan kedudukan dan fungsinya. Lembaga negara yang bersifat pokok atau utama adalah (i) Presiden; (ii) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); (iii) Dewan Perwakilan Daerah (DPD); (iv) MPR; (v) Mahkamah Konstitusi (MK); (vi) Mahkamah Agung (MA); dan (vii) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).⁶¹ Sedangkan lembaga-lembaga negara yang lainnya bersifat menunjang atau *auxiliary* belaka.⁶²

1.4.1.4 Lembaga Negara Bantu

Menurut Michael R. Asimov, Lembaga Negara Bantu atau disebutnya sebagai *administrative agencies*, memiliki pengertian sebagai *units of government*

⁵⁹ Lord James Bryce sebagaimana dikutip dalam, Titik Triwulan Tutik, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, (Jakarta : Kencana Pranada Media, 2010), hal. 175.

⁶⁰ Taufik Sri Soemantri, “Lembaga Negara dan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945”, Makalah disampaikan pada *Forum Dialog Nasional Bidang Hukum*, diselenggarakan oleh BPHN Departemen Hukum dan HAM RI, Surabaya, 26-29 Juni 2007, hal. 82

⁶¹ Asshiddiqie, Jimly, *op.cit.*, hal. 117.

⁶² *Ibid.*

*created by statute to carry out specific tasks in implementing the statute. Most administrative agencies fall in the executive branch, but some important agencies are independent.*⁶³

Sebagian di antara para ahli tetap mengelompokkan *independent agencies* semacam ini dalam domain atau ranah kekuasaan eksekutif.⁶⁴ Senada dengan hal tersebut, Yves Meny dan Andrew Knapp menggambarkan lembaga negara bantu sebagai bentuk baru dari otonomi kewenangan administratif, walaupun di Amerika Serikat kewenangan seperti ini dikelompokkan menjadi cabang kekuasaan tersendiri sebagai tipe baru dari otonomi administrasi,⁶⁵

“Regulatory and monitoring bodies are a new type of autonomous administration which has been most widely developed in the United States (where it is sometimes referred to as the ‘headless fourth branch’ of the government). It takes the form of what are generally known as Independent Regulatory Commissions.”

Di Indonesia sendiri selama ini dikenal adanya istilah Lembaga Pemerintahan Non-Departemen (LPND) yang setelah ditetapkannya Undang-undang tentang Kementerian Negara yang mengubah istilah departemen menjadi kementerian, maka istilah LPND itu harus diubah menjadi LPNK atau Lembaga Pemerintahan Non-Kementerian. Namun, atas inisiatif beberapa kementerian, ada pula istilah lain yang diperkenalkan, yaitu Lembaga Non-Struktural (LNS).⁶⁶

Banyak yang menyebutkan lembaga negara bantu dengan lembaga independen. Namun istilah lembaga independen tidak dapat digunakan karena memang tidak semua lembaga negara bantu tersebut bersifat independen. William F. Fox Jr. berargumen bahwa suatu komisi negara adalah independen

⁶³ Michael R. Asimov sebagaimana dikutip dalam Denny Indrayana, “Komisi Negara Independen Evaluasi Kekinian dan Tantangan Masa Depan”, *Majalah Hukum Nasional*, Badan Pembinaan Hukum Nasional, No. 2 (2008):, hal 68.

⁶⁴ Asshiddiqie, Jimly, *op.cit.*, hal 9.

⁶⁵ Yves Meny and Andrew Knapp, *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3rd edition, (London: Oxford University Press, 1998), hal. 281.

⁶⁶ Jimly Asshiddiqie (a), “Beberapa Catatan Tentang Lembaga-Lembaga Khusus Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara”, disampaikan pada diskusi *Seminar Nasional Lembaga-Lembaga Non-Struktural* diselenggarakan oleh Kantor Menpan Republik Indonesia, 1 Maret 2011, hal. 2.

bila dinyatakan secara tegas oleh kongres dalam undang-undang komisi yang bersangkutan atau bila Presiden dibatasi untuk tidak secara bebas memutuskan (*discretionary decision*) pemberhentian sang pimpinan komisi.⁶⁷ Selain masalah pemberhentian yang terbebas dari intervensi presiden, Funk dan Seamon menambahkan bahwa sifat independen juga tercermin dari: (1) kepemimpinan yang kolektif, bukan seorang pimpinan; (2) kepemimpinan tidak dikuasai/mayoritas berasal dari partai politik tertentu; dan (3) masa jabatan para pemimpin komisi tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*).⁶⁸

Lembaga-lembaga baru ini ada yang disebut sebagai dewan, badan, atau lembaga, ada pula yang disebut komisi-komisi negara atau dapat pula disebut satuan tugas atau komite. Namun, secara sederhana *state auxiliary organ* atau lembaga negara bantu adalah lembaga negara yang dibentuk diluar konstitusi dan merupakan lembaga yang membantu pelaksanaan tugas lembaga negara pokok (Eksekutif, Legislatif, dan Yudikatif).⁶⁹

1.4.2 Kerangka Konseptual

1.4.2.1 Lembaga Negara

Setiap lembaga yang melaksanakan fungsi negara merupakan bagian dari organ negara itu sendiri. Untuk menentukan suatu lembaga merupakan lembaga negara atau bukan lembaga negara dapat dibedakan dari apakah lembaga atau badan tersebut dibentuk oleh dan untuk negara atau oleh dan untuk masyarakat, lembaga apapun yang dibentuk bukan sebagai lembaga masyarakat dapat disebut lembaga negara, baik berada dalam ranah eksekutif, legislatif, yudikatif, ataupun yang bersifat campuran.⁷⁰

⁶⁷ William F. Fox Jr. Sebagaimana dikutip dalam Denny Indrayana, *op.cit.*, hal. 69.

⁶⁸ Funk dan Seamon sebagaimana dikutip dalam Denny Indrayana, *Ibid.*, hal. 70.

⁶⁹ Asshiddiqie, Jimly, *op. cit.*, hal. 24.

⁷⁰ *Ibid.*, hal. 33.

1.4.2.2 Lembaga Negara Utama

Lembaga Negara utama adalah lembaga negara yang dibentuk untuk melaksanakan fungsi eksekutif, legislatif dan yudikatif. Dalam konteks Indonesia maka, pelaksana fungsi eksekutif yaitu Presiden, pelaksana fungsi legislatif yaitu, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); Dewan Perwakilan Daerah (DPD); MPR dan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Sedangkan pelaksana fungsi yudikatif, Mahkamah Konstitusi (MK); Mahkamah Agung (MA).⁷¹

1.4.2.3 Lembaga Negara Bantu

Menurut Jimly Asshiddiqie, Lembaga negara yang bersifat pokok atau utama adalah (i) Presiden; (ii) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); (iii) Dewan Perwakilan Daerah (DPD); (iv) MPR; (v) Mahkamah Konstitusi (MK); (vi) Mahkamah Agung (MA); dan (vii) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).⁷² Sedangkan lembaga-lembaga negara yang lainnya bersifat menunjang atau *auxiliary* belaka.⁷³ Sehingga di Indonesia yang dapat disebut sebagai lembaga negara bantu adalah lembaga negara selain ketujuh lembaga utama tersebut.

1.4.2.4 Komisi Pengawas Persaingan Usaha

Komisi Pengawas Persaingan Usaha adalah Komisi yang dibentuk untuk mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan monopoli dan/ atau persaingan usaha tidak sehat.⁷⁴

1.5 Metode Penelitian

Dilihat dari bentuknya, penelitian ini termasuk penelitian *Yuridis Normatif*⁷⁵, yaitu suatu penelitian yang bertujuan untuk menjelaskan dan menganalisis

⁷¹ *Ibid.*, hal. 117.

⁷² *Ibid.*

⁷³ *Ibid.*

⁷⁴ RepublikIndonesia, *op. cit.*, Pasal 1 angka 18.

⁷⁵ Soejono Soekanto menyebutkan di dalam bukunya bahwa penelitian hukum Normatif adalah penelitian dengan menggunakan bahan pustaka atau data sekunder, yang mungkin mencakup bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Soerjono Soekanto, *op. cit.*, hal. 50-51.

kewenangan campuran yang dimiliki oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai lembaga negara bantu di Indonesia. Terkait dengan hal tersebut, yang akan menjadi fokus kajian utama dalam tulisan ini adalah menganalisis bagaimanakah perkembangan lembaga negara bantu dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia, apakah yang mendasari pembentukan KPPU sebagai lembaga negara bantu untuk mengawasi pelaku usaha dalam melaksanakan kegiatannya serta apa sajakah kewenangan yang dimiliki KPPU dalam melaksanakan fungsinya.

Dilihat dari tipologinya, penelitian ini termasuk ke dalam penelitian analitis deskriptif dengan sifat penelitiannya adalah kepustakaan. Penelitian analitis deskriptif adalah penelitian yang menggambarkan, menjelaskan, dan menganalisis suatu gejala atau keadaan secara teliti dan menganalisis keadaan tersebut.⁷⁶ Dalam tulisan ini suatu keadaan atau gejala yang dimaksudkan adalah mengenai kewenangan campuran lembaga negara bantu di Indonesia.

Penelitian kepustakaan adalah suatu penelitian yang dilakukan dengan cara mendapatkan data dan bahan penelitian dari bahan bacaan seperti buku-buku, jurnal ilmiah, dan makalah-makalah terkait yang peneliti dapatkan dari perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, dan Perpustakaan Pusat Universitas Indonesia, Perpustakaan Nasional serta Perpustakaan KPPU.

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Adapun yang dimaksud dengan data sekunder adalah data yang diperoleh dari bahan bacaan, yang dalam penelitian ini adalah buku-buku, undang-undang, dan jurnal ilmiah yang penulis dapatkan dari perpustakaan. Adapun perpustakaan yang dimaksud adalah perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Perpustakaan Pusat Universitas Indonesia, Perpustakaan Nasional dan Perpustakaan KPPU.

Bahan hukum penelitian yang digunakan dalam dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer adalah bahan hukum penelitian yang diperoleh dari peraturan perundang-undangan⁷⁷, yang dalam hal ini adalah melalui Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik

⁷⁶ *Ibid.*, hal. 10.

⁷⁷ *Ibid.*, hal. 53.

Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat serta Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum penelitian yang diperoleh dari bahan bacaan hukum, yang dalam hal ini adalah buku, jurnal ilmiah, dan makalah yang peneliti peroleh dari pusat dokumentasi hukum, perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, perpustakaan Universitas Indonesia, Perpustakaan Nasional dan Perpustakaan KPPU.

Alat pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kepustakaan dan untuk membantu menganalisis permasalahan, penulis menggunakan juga instrumen wawancara kepada narasumber. Studi kepustakaan dilakukan adalah dengan mengumpulkan bahan bacaan hukum yang terkait dengan kewenangan dalam suatu lembaga negara, latar belakang pendirian KPPU. Dalam hal wawancara terhadap narasumber, peneliti melakukan wawancara kepada ahli di bidang ilmu peraturan perundang-undangan, serta kepada pejabat terkait di KPPU.

1.6 Kegunaan Teoritis dan Praktis

Kegunaan teoritis dari penelitian ini adalah untuk memberikan kontribusi nyata bagi perkembangan ilmu hukum terutama Hukum Tata Negara dengan melihat bagaimana teori-teori klasik diterapkan dalam sistem ketatanegaraan kekinian.

Sedangkan kegunaan praktis dari penelitian ini adalah untuk memberikan gambaran bagaimanakah seharusnya dan apa saja kewenangan yang dimiliki oleh suatu lembaga negara, terlebih lagi lembaga yang mengawasi persaingan usaha.

1.7 Sistematika Penulisan

Penulisan skripsi ini terbagi ke dalam empat bab. Bab satu yaitu Pendahuluan yang terdiri atas latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, kerangka konsep, metodologi penelitian, kegunaan teoritis dan praktis dan sistematika penulisan.

Bab dua skripsi ini berjudul “Kedudukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Sebagai Lembaga Negara Bantu di Indonesia” yang di dalamnya terdapat

Universitas Indonesia

penjelasan mengenai perkembangan lembaga negara bantu sebagai lembaga negara baru baik di dunia maupun di Indonesia. Selain itu juga akan dibahas mengenai praktik pengawasan persaingan usaha di beberapa negara seperti Amerika Serikat dan Jepang. Perbandingan ini akan dilakukan untuk melihat kelaziman yang terjadi di kedua negara tersebut dalam melakukan pengawasan persaingan usaha. Negara Amerika dipilih sebagai salah satu negara yang dibahas di dalam skripsi ini karena hukum persaingan disana sudah sedemikian maju dibandingkan dengan banyak negara⁷⁸ dan selain itu juga karena Amerika merupakan negara pertama yang memiliki pengaturan mengenai persaingan usaha melalui *Sherman Act*-nya pada tahun 1890. sementara Jepang dipilih karena negara ini merupakan negara dengan tingkat perekonomian yang sangat maju di Asia. Walaupun Jepang merupakan negara yang secara tradisional tidak mengenal hukum persaingan namun menerapkannya⁷⁹ dan kemudian menjadi salah satu pelopor penerapan pengaturan mengenai persaingan usaha yang sehat di Asia. Selain itu pemilihan kedua negara tersebut juga didasari pada fakta bahwa pengaturan mengenai persaingan usaha di Amerika, karena sistem hukumnya, diterapkan berdasarkan yurisprudensi yang telah ada sedangkan di Jepang pengaturannya dibuat secara tertulis dalam suatu undang-undang seperti di Indonesia. Sehingga diharapkan pemilihan kedua negara tersebut sebagai pembanding dapat saling melengkapi hasil penulisan ini.

Di dalam Bab tiga skripsi ini penulis membahas tentang analisis kewenangan KPPU sebagai lembaga negara bantu di Indonesia. Di dalam bab ini terdapat pembahasan mengenai apa saja kewenangan KPPU sebagai lembaga negara bantu, sejauh apa batasan dari kewenangan-kewenangan tersebut, serta akan dibahas pula beberapa kasus yang dapat menunjukkan ada tidaknya potensi penyalahgunaan kewenangan yang dilakukan oleh KPPU dengan kewenangan-kewenangannya tersebut.

⁷⁸ Ayudha D. Prayoga, *et al.*, (b) *Persaingan Usaha dan Hukum yang Mengaturnya di Indonesia*, (Jakarta: Partnership for Business Competition, 2001), hal. 154.

⁷⁹ *Ibid.*

Bab terakhir adalah bab empat yaitu “Penutup”. Pada bab empat ini terdiri atas dua bagian. Bagian pertama yaitu simpulan dan bagian kedua adalah saran yang diajukan oleh penulis.



BAB II

KEDUDUKAN KPPU SEBAGAI LEMBAGA NEGARA BANTU DI INDONESIA

2.1 Lembaga Negara Bantu

Pembahasan mengenai lembaga negara bantu tentunya tidak akan terlepas dari pembahasan mengenai lembaga negara itu sendiri. Lahirnya lembaga negara bantu memunculkan konsep lembaga negara utama sebagai lembaga negara yang memerlukan bantuan atau dukungan dari dibentuknya lembaga negara bantu tersebut.

Kita memahami bahwa, *“The State acts only through its organs”*. Sehingga, setiap lembaga yang melaksanakan fungsi negara merupakan bagian dari organ negara itu sendiri. Jika dirunut dari awal pembentukannya, maka proses pembentukan suatu organ negara dapat digambarkan sebagai berikut, berawal dari tujuan dasar kemudian ditetapkan fungsi-fungsi; dari fungsi-fungsi ini kemudian dijabarkan ke dalam tugas-tugas; dari tugas-tugas inilah kemudian dibentuk organ-organ (lembaga) pelaksanaannya. Sehingga jelas bahwa lembaga negara utama adalah lembaga yang mengemban tugas dalam rangka melaksanakan fungsi negara untuk mencapai tujuan dasar negara tersebut.

Untuk konteks Indonesia, maka lembaga-lembaga yang dapat dikatakan sebagai lembaga negara utama berdasarkan keutamaan kedudukan dan fungsinya adalah (i) Presiden; (ii) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); (iii) Dewan Perwakilan Daerah (DPD); (iv) MPR; (v) Mahkamah Konstitusi (MK); (vi) Mahkamah Agung (MA); dan (vii) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).⁸⁰

Saat ini berkembang suatu konsep lembaga negara bantu sebagai suatu lembaga yang juga melaksanakan fungsi-fungsi negara. Menurut Michael R. Asimov, Lembaga Negara Bantu atau disebutnya sebagai *“administrative agencies*, memiliki pengertian sebagai *“units of government created by statute to*

⁸⁰ Asshiddiqie, Jimly, *op.cit.* hal. 117.

carry out specific tasks in implementing the statute. Most administrative agencies fall in the executive branch, but some important agencies are independent.”⁸¹

Menjamurnya lembaga negara bantu dalam sistem ketatanegaraan beberapa negara di Eropa dapat kita lihat dari apa yang telah ditemukan oleh Yves Meny dan Andrew Knapp dalam studinya. Mereka mengatakan bahwa: ⁸²

“All western bureaucracies share a proliferation of ad hoc organization and parallel institution whose status, structures, and modes of action are extremely diverse. The reasons for this state of affairs are simple enough. On the one hand, the distribution of increasingly specialized services has produced a need for better-adapted means of intervention. On the other, given the difficulties of undertaking a radical reform of the cumbersome classic administrative machinery, the tendency has been set up parallel structures.”

Perkembangan mengenai birokrasi di dunia barat menunjukkan adanya kecenderungan negara-negara barat membentuk lembaga-lembaga baru yang setiap lembaga memiliki fungsi-fungsi khusus untuk dilaksanakan. Kebanyakan lembaga negara baru tersebut memiliki fungsi yang unik yang berbeda dengan fungsi negara yang selama ini dikenal. Fungsi membentuk dan melaksanakan undang-undang serta menjatuhkan putusan tetap ada, namun pada lembaga negara baru tersebut fungsi-fungsi tersebut disatukan untuk suatu tujuan khusus, sebagai contoh *Federal Trade Commission* di Amerika Serikat yang memiliki tiga fungsi tersebut, namun fungsi tersebut hanya dapat diterapkan untuk permasalahan persaingan usaha dan perlindungan konsumen.

Jimly Asshiddiqie mengidentifikasi bahwa mulai tahun 1970-an terjadi restrukturisasi bangunan organisasi negara dan pemerintahan secara besar-besaran, hal ini disebabkan adanya gerakan-gerakan yang dilatarbelakangi oleh gelombang liberalisasi politik dan liberalisasi ekonomi. Liberalisasi politik mengakibatkan munculnya gelombang demokratisasi dan desentralisasi, sedangkan liberalisasi ekonomi memunculkan kebijakan-kebijakan efisiensi, deregulasi, debirokratisasi, dan privatisasi, dan efek dari liberalisasi politik tersebut adalah adanya penyerahan pengelolaan sebagian fungsi negara kepada

⁸¹ Asimov sebagaimana dikutip dalam Denny Indrayana, *op. cit.*, hal. 68.

⁸² Many, Yves dan Andrew Knapp, *op. cit.*, hal. 280.

masyarakat dan dunia usaha serta diserahkan pengelolaan sebagian fungsi yang sebelumnya dijalankan oleh pemerintah pusat kepada pemerintahan daerah⁸³

Kelahiran lembaga-lembaga baru itupun dapat dilihat dari sisi yang lain, Cornelis Lay melihat lahirnya lembaga negara bantu merupakan hasil dari kontestasi antara kekuatan negara dengan konsentrasi kekuasaannya dan kekuatan non negara dengan pemencaran kekuasaannya.⁸⁴ Dari sisi ini maka akan ada dua sudut pandang yang dapat digunakan sebagai analisa untuk melihat kelahiran lembaga negara bantu. Pertama, kelahiran lembaga negara bantu dapat dibaca sebagai bentuk negosiasi yang berujung pada keberhasilan kekuatan non negara dalam memasuki wilayah dominasi negara, dengan indikator banyaknya aktor-aktor non negara seperti aktivis dan ilmuwan dalam menguasai struktur pengambilan keputusan dalam berbagai lembaga negara bantu dan mereka juga dapat mengatasnamakan kepentingan publik dalam setiap tindakannya.⁸⁵ Dahulu peran pengambilan keputusan seperti ini hanya dapat dilakukan oleh pejabat negara.

Kedua, fenomena kelahiran ini pun dapat dibaca sebaliknya, bahwa kelahiran lembaga negara bantu merupakan bentuk penyesuaian diri negara dengan perubahan yang ada untuk melindungi kepentingannya dalam rangka memonopoli kekuasaan, hal ini dilakukan agar negara dapat tetap memaksakan penegakkan ukuran-ukuran tertentu sebagai dasar dalam menuntun perilaku lembaga negara bantu tersebut, selain itu negara juga mampu meletakkan kontrolnya atas keseluruhan proses kerja lembaga-lembaga negara bantu melalui monopolinya atas ranah administrasi masing-masing lembaga, misalnya melalui posisi sekretaris jendral.⁸⁶ Sehingga dengan kedok lembaga negara bantu negara tetap dapat menerapkan keinginannya tanpa harus dicap sebagai lembaga yang memonopoli kekuasaan.

⁸³ Asshiddiqie (a), Jimly, *op.cit.*, hal. 1.

⁸⁴ Lay, Cornelis, *op.cit.*, hal 15.

⁸⁵ *Ibid.*, hal. 15-16.

⁸⁶ *Ibid.*

Alasan lain bermunculannya lembaga baru diluar struktur pemerintahan yang lazim sejak akhir abad ke-20 dan awal abad ke-21 tersebut adalah adanya kebutuhan untuk efisiensi birokrasi dengan mengintegrasikan berbagai fungsi menjadi satu kesatuan ke dalam fungsi yang bersifat campuran serta munculnya kebutuhan untuk memastikan bahwa fungsi-fungsi kekuasaan tertentu dapat independen dalam melaksanakan tugasnya.⁸⁷

Di Amerika Serikat, sejak pertengahan abad ke-20, banyak sekali komisi-komisi independen yang dibentuk dengan fungsi yang bersifat campuran antara fungsi regulasi, administrasi, dan juga semi-yudisial.⁸⁸ Ackerman berpendapat:⁸⁹

“... the American system contains (at least) five branches: House, Senate, President, Court, and independent agencies such as the Federal Reserve Board. Complexity is compounded by the bewildering institutional dynamics of the American federal system. The crucial question is not complexity, but whether we Americans are separating power for the right reasons.”

Beberapa lembaga independen yang terdapat di Amerika Serikat tersebut dapat dilihat dalam tabel di bawah ini.

Tabel 2.1

Beberapa Lembaga Independen yang Dianggap Utama di Amerika Serikat⁹⁰

No	Nama Lembaga
1	<i>Central Intelligence Agency (CIA)</i>
2	<i>Equal Employment Opportunity Commission (EEOC)</i>
3	<i>Environmental Protection Agency (EPA)</i>
4	<i>Postal Rate Commission (PRC)</i>

⁸⁷ Asshiddiqie (a), Jimly, *op. cit.*, hal. 1.

⁸⁸ Jimly Asshiddiqie (b), "Fungsi Campuran KPPU Sebagai Lembaga Quasi-Peradilan", disampaikan pada *Seminar Penegakan Ketentuan Hukum Persaingan Perihal Tender*, diselenggarakan oleh Djokosoetono Research Center – Lembaga Kajian Kebijakan dan Persaingan Usaha Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta 17 Maret, 2011, hal. 34.

⁸⁹ Ackerman, sebagaimana dikutip dalam Denny Indrayana, *op.cit.*, hal. 81.

⁹⁰ Asshiddiqie (b), Jimly, *op. cit.*, hal. 34.

5	<i>General Services Administration (GSA)</i>
6	<i>National Capital Planning Commission (NCPC)</i>
7	<i>Commodity Futures Trading Commission (CFTC)</i>
8	<i>Office of Government Ethics (OGE)</i>
9	<i>Federal Communication Commission (FCC)</i>
10	<i>Nuclear Regulatory Commission (NRC)</i>
11	<i>Federal Trade Commission (FTC)</i>
12	<i>Federal Mine Safety and Health Review Commission</i>
13	<i>Federal Maritime Commission (FMC)</i>
14	<i>Civil Rights Commission (CRC)</i>
15	<i>United States International Trade Commission (USITC)</i>
16	<i>Consumer Product Safety Commission (CPSC)</i>

Lembaga-lembaga independen tersebut hampir semuanya menjalankan fungsi-fungsi yang bersifat campuran, yaitu fungsi regulasi, fungsi administrasi, dan fungsi semi-peradilan sekaligus serta ada pula yang hanya menjalankan fungsi regulasi dan administrasi, ataupun hanya menjalankan fungsi regulasi dan yudisial sekaligus.⁹¹

Sementara itu di Inggris, Pemerintahan lokal sudah biasa bekerja dengan menggunakan banyak ragam dan bentuk organisasi⁹² yang disebut *joint committees, boards*, dan sebagainya, untuk tujuan mencapai prinsip *economies of scale* dalam rangka peningkatan pelayanan umum misalnya, dalam pengoperasian transportasi bus umum, dibentuk kelembagaan tersendiri yang disebut *board* atau

⁹¹ Dalam hal komisi-komisi independen itu mempunyai fungsi semi-yudisial, maka pada umumnya apabila pihak-pihak tidak puas dengan putusannya, putusan tersebut baru diajukan ke badan pengadilan sebagaimana mestinya namun, seringkali putusan semi-yudisial oleh komisi negara itu dirasakan sudah cukup adil sehingga penyelesaiannya tidak berlanjut ke pengadilan sehingga, banyak masalah hukum yang dapat diselesaikan dengan cara yang lebih cepat dan efisien tanpa harus membebani pengadilan. Jimly Asshiddiqie (b), *op. cit.*, hal. 35.

⁹² Gejala perkembangan organisasi *nonelected agencies* ini telah muncul di Inggris sejak sebelum diperkenalkannya kebijakan reorganisasi antara tahun 1972-1974.

authority.⁹³ Dan sama seperti yang disampaikan oleh Knapp dan Meny di awal bahwa, menurut John Alder sebagian besar badan-badan baru itu bersifat *ad hoc*. Menurut Adler sebagaimana dikutip oleh Jimly Asshiddiqie lembaga *ad hoc* tersebut biasa dipakai sebagai “*a method of dispersing power or as a method of concentrating power in the hands of central government nominees without the safeguard of parliamentary or democratic accountability.*”⁹⁴

Dalam studi yang dilakukan Gerry Stoker terhadap pemerintah lokal Inggris, misalnya, ditemukan kenyataan bahwa:⁹⁵

“*Prior to the reorganisation in 1972-4, local authorities worked through a variety of joint committees and boards to achieve economies of scale in service provision (for example in bus operation); to undertake the joint management of a shared facility (for example, a crematorium); or to plan transport and land-use policies across a number of authorities (Flynn and Leach, 1984).*”

“*Central government too created a number of powerful single-purpose agencies including Regional Hospital Boards (and later in 1974, Area and Regional Health Authorities)*”.

Karena demikian banyak jumlah dan ragam corak lembaga-lembaga ini, oleh para sarjana biasa dibedakan antara sebutan *agencies*, *institutions* atau *establishment*, dan *quango's* (*quasi autonomous NGO's*).⁹⁶ Sementara itu dari segi tipe dan fungsi administrasinya, oleh Yves Meny dan Andrew Knapp, secara sederhana juga dibedakan adanya *three main types of specialized administration*, yaitu: (i) *regulatory and monitoring bodies*; (ii) *those responsible for the management of public services*; and (iii) *those engaged in productive activities*.⁹⁷

Secara sederhana *state auxiliary organ* atau lembaga negara bantu adalah lembaga negara yang dibentuk diluar konstitusi dan merupakan lembaga yang membantu pelaksanaan tugas lembaga negara pokok (eksekutif, legislatif, dan

⁹³ Jimly Asshiddiqie (c), *Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. 74.

⁹⁴ Adler sebagaimana dikutip dalam Jimly Asshiddiqie (c), *Ibid.*

⁹⁵ Gerry Stoker sebagaimana dikutip dalam Jimly Asshiddiqie (c), *Ibid.*, hal. 73-74.

⁹⁶ Asshiddiqie, Jimly, *op. cit.*, hal. 10.

⁹⁷ Yves, Meny dan Anrew Knapp, *op. cit.*, hal. 280.

yudikatif).⁹⁸ Selain itu pada umumnya lembaga negara bantu dibentuk dengan peraturan perundang-undangan dan membawa “*specialized task*” yang diatur oleh peraturan perundang-undangan tersebut dan secara umum walaupun bersifat independen namun kebanyakan lembaga negara bantu adalah bagian dari kekuasaan eksekutif. Ada kecenderungan untuk menyamakan antara lembaga negara bantu dengan lembaga independen. Namun, yang harus diingat adalah tidak semua lembaga negara bantu memiliki sifat independen. Di Indonesia sendiri lembaga seperti itu dahulu dikenal dengan Lembaga Pemerintahan Non-Departemen (LPND) namun, saat ini dikenal dengan istilah Lembaga Non-Struktural (LNS).

2.2 KPPU Sebagai Lembaga Negara Bantu di Indonesia

2.2.1 Lembaga Negara Bantu di Indonesia

Dalam naskah UUD 1945 asli tidak terdapat istilah mengenai lembaga negara, istilah lembaga negara baru ditemui dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Tata Urutan Perundang-undangan Republik Indonesia. Dalam lampiran Ketetapan MPRS tersebut disebutkan mengenai skema susunan kekuasaan negara RI yang menempatkan MPR sebagai lembaga negara tertinggi di bawah UUD 1945 dan Presiden, DPR, BPK, DPA, dan MA sebagai lembaga negara tinggi di bawah MPR. Konsepsi mengenai lembaga negara tertinggi dan lembaga negara tinggi ini baru kemudian ditemui dengan jelas dalam Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/antarlembaga Tinggi Negara. Dalam Ketetapan MPR ini dijelaskan mengenai pembagian lembaga negara menjadi dua kategori yaitu lembaga tertinggi negara dan lembaga tinggi negara. Lembaga tertinggi negara berdasarkan Ketetapan ini adalah MPR, sedangkan lembaga tinggi negara disesuaikan dengan urutan yang terdapat dalam UUD 1945 terdiri dari lima lembaga, yaitu Presiden, Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Dewan

⁹⁸ Asshiddiqie, Jimly, *op. cit.*, hal. 24.

Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Mahkamah Agung (MA).⁹⁹

Lembaga negara bantu merupakan suatu konsep mengenai lembaga negara yang sudah mulai diimplementasikan pada masa orde lama. Salah satu lembaga negara bantu yang dibentuk pada masa orde lama adalah Lembaga Administrasi Negara (LAN). Lembaga ini dibentuk pada tahun 1957 dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No. 30 Tahun 1957 tertanggal 6 Agustus 1957 dan selanjutnya mengenai susunan organisasi serta lapangan tugasnya diatur dalam Surat Keputusan Perdana Menteri No. 283/P.M./1957.¹⁰⁰ LAN bertugas untuk melaksanakan pengkajian, penelitian dan pengembangan di bidang administrasi negara serta pendidikan dan pelatihan untuk Pegawai Negeri Sipil. Dalam menjalankan tugasnya, LAN berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Presiden dan dikoordinasikan oleh Menteri yang bertanggungjawab di bidang pendayagunaan aparatur negara.¹⁰¹

Kemudian pada masa orde baru, tepatnya ditahun 1993 dibentuklah Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM).¹⁰² Walaupun diawal kehadirannya disambut dengan skeptisme dan kecurigaan oleh kebanyakan kekuatan non-negara,¹⁰³ namun kehadiran Komnas HAM yang nampak rapuh

⁹⁹ Sukendar, "Kedudukan Lembaga Negara Khusus (Auxiliary State's Organ) Dalam Konfigurasi Ketatanegaraan Modern Indonesia, (Studi Mengenai Kedudukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia)", *Jurnal Persaingan Usaha*, Edisi 1, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, (2009), hal. 175-176.

¹⁰⁰ "Sejarah LAN", <http://www.lan.go.id/index.php?module=sejarahkami>, diunduh pada 4 Januari 2012.

¹⁰¹ "Tentang Kami", <http://www.lan.go.id/index.php?module=profilkami>, diunduh pada 4 Januari 2012

¹⁰² Komnas HAM dibentuk pada tahun 1993 atas dasar Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia. Namun sejak tahun 1999 keberadaan Komnas HAM diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, yang juga menetapkan keberadaan, tujuan, fungsi, keanggotaan, asas, kelengkapan sertas tugas dan wewenang Komnas HAM.

¹⁰³ Cornelis lay, *op. cit.*, hal 5. Diawal kehadirannya, kebanyakan aktivis dan akademisi melihat pembentukan Komnas HAM sebagai bagian dari siasat Negara untuk menghibur komunitas internasional yang sedang serius mempersoalkan masalah pelanggaran hak-hak asasi manusia di Indonesia.

secara politik dan konstitusional mampu secara tidak langsung telah berfungsi sebagai salah satu model dan preseden yang menginspirasi kelahiran lembaga-lembaga dengan watak sejenis yang mengubah secara dramatis desain kelembagaan di tingkat negara.

Mengalami dinamika kehidupan ketatanegaraan. Beberapa waktu yang lalu Indonesia mengalami trauma besar ekonomi dan politik yang menimbulkan ketidakpastian, yaitu dengan terjadinya krisis moneter dan keuangan 1997 yang kemudian mendorong terjadinya suatu periode perubahan besar (*big bang reform*) dalam bidang politik (ketatanegaraan) yang menghasilkan pemilihan tiga Presiden.¹⁰⁴

Banyak hal yang terjadi dalam sistem ketatanegaraan Indonesia. Selain dihasilkannya pemilihan tiga Presiden dalam waktu yang tidak terlalu lama, perubahan pun terjadi dalam tubuh konstitusi Negara Indonesia. Beberapa hal yang dapat dicatat dengan perubahan konstitusi tersebut adalah, pertama, tidak ada lagi istilah lembaga tertinggi negara yang dahulu dimiliki oleh MPR. Kedua, dalam 4 (empat) naskah Perubahan UUD 1945, telah lahir begitu banyak subyek hukum kelembagaan baru, yang kesemuanya dapat dikaitkan dengan pengertian lembaga negara baru.¹⁰⁵ Lembaga-lembaga tersebut ada yang bersifat utama, seperti Mahkamah Konstitusi dan Dewan Perwakilan Daerah, dan ada juga yang bersifat penunjang seperti Komisi Yudisial.

Efek gejolak perubahan tersebut tidak hanya berhenti pada tataran konstitusi, tetapi juga turun sampai pada tataran pembentukan undang-undang. Selama era reformasi ini, ada kecenderungan setiap kali kita membuat UU, selalu diiringi oleh keinginan dan kebutuhan rasional untuk membentuk lembaga baru.

Keinginan untuk memperbaiki birokrasi di Indonesia diikuti pula oleh suatu hal yang kemudian menjadi kebiasaan yang dilakukan oleh legislator dalam membuat suatu undang-undang. Saat ini banyak sekali undang-undang yang

¹⁰⁴ Bomer Pasaribu, "Upaya Penataan Kembali State Auxiliary Bodies Melalui Peraturan Perundang-Undangan", disampaikan pada Forum *Dialog Nasional Bidang Hukum*, diselenggarakan oleh BPHN Departemen Hukum dan HAM RI, Surabaya 26-29 Juni 2007, hal. 129.

¹⁰⁵ Asshiddiqie (a), Jimly, *op. cit.* hal. 2.

dalam pembentukannya tidak hanya mengatur tentang suatu isu tertentu, tetapi juga dibarengi dengan pembentukan lembaga yang diberikan kewenangan untuk “menegakkan” undang-undang tersebut. Saat ini di Indonesia telah tercatat lebih dari 80 lembaga negara bantu yang didirikan dengan dasar pendirian yang berbeda, ada yang berdasar undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan presiden serta peraturan presiden pengganti undang-undang. Beberapa lembaga tersebut dapat dilihat dalam tabel.

Tabel 2.2

Lembaga Non Struktural dan Dasar Hukum Pembentuknya¹⁰⁶

No	Nama Lembaga Non Struktural	Dasar Hukum Pembentukan
1	Komisi Hukum Nasional	Keppres No. 15 Tahun 2000 tentang Komisi Hukum Nasional
2	Ombudsman Republik Indonesia	UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia
3	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM)	<ul style="list-style-type: none"> • UU No. 39 Tahun 1999 tentang HAM • Keppres No. 48 Tahun 2000 tentang Setjen Komisi HAM
4	Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi	UU No. 30 Tahun 1999 jo No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Korupsi
5	Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)	<ul style="list-style-type: none"> • UU No. 5 tahun 1999 tentang Persaingan Usaha • Keppres No.75 tahun 1999 tentang KPPU
6	Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan	Perpres No. 65 tahun 2005 tentang Komisi Nasional Anti Kekerasan Terhadap Perempuan
7	Komisi Banding Merek	<ul style="list-style-type: none"> • PP 32 tahun 1995 tentang Komisi Banding Merek • PP No. 7 tahun 2005 tentang OTK Komisi Banding Merek
8	Komisi Penanggulangan	<ul style="list-style-type: none"> • Keppres No. 36 tahun 1994 tentang Komisi

¹⁰⁶ Diolah dari data Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara, 2011.

	AIDS Nasional	Penanggulangan AIDS • Perpres No. 75 tahun 2006 tentang Komisi Penganggulangan AIDS Nasional
9	Komite Nasional Pengendalian Flu Burung	Perpres No. 7 tahun 2006 tentang Komite Nasional Pengendalian Flu Burung
10	Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi Wilayah dan Kehidupan Masyarakat Provinsi NAD dan Kep. Nias Sumatera Utara	PERPU No. 2 tahun 2005

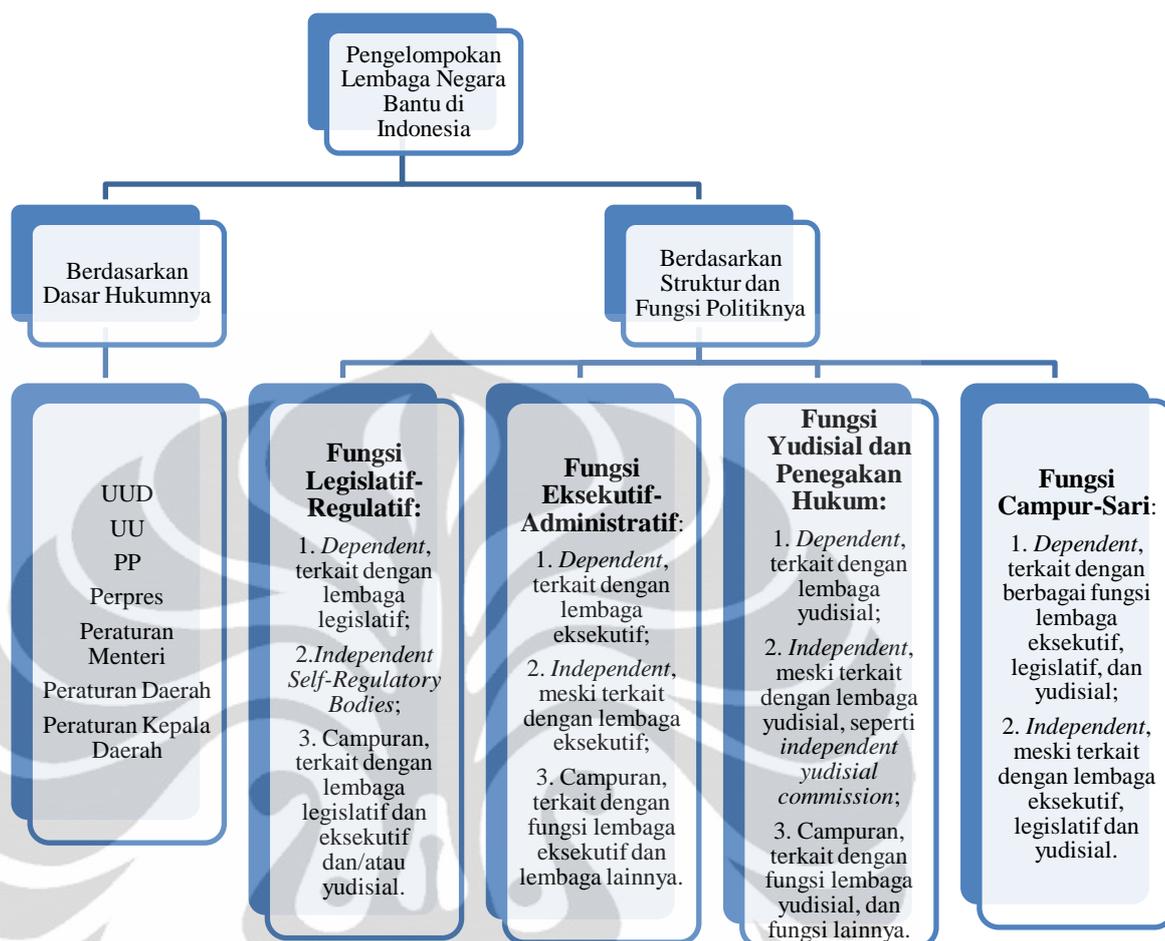
Jika melihat pada dasar pembentukannya, maka lembaga-lembaga tersebut memiliki dasar pembentukan yang berbeda dari kepres, perpu, undang-undang sampai bahkan ada yang dibentuk dengan UUD. Memang sampai saat ini belum ada suatu aturan yang mengatur mengenai syarat apa yang dibutuhkan jika suatu lembaga akan dibentuk melalui kepres, perpu, undang-undang ataupun UUD. Saat ini bahkan berkembang ide untuk memasukan beberapa lembaga negara kedalam UUD namun, menurut Ramly Hutabarat untuk memasukan lembaga negara kedalam UUD maka paling tidak ada dua syarat utama yang harus dipenuhi yaitu, lembaga tersebut haruslah bersifat strategis dan lembaga tersebut haruslah menjadi lembaga yang permanen.

Menurut Jimly Asshiddiqie, keberadaan lembaga negara bantu di Indonesia dapat dikelompokkan berdasarkan dasar hukum pendiriannya serta berdasarkan struktur dan fungsi politiknya, adapun pengelompokan tersebut dapat dilihat dalam gambar di bawah:

Gambar 2.1

Pengelompokan Lembaga Negara Bantu Berdasarkan Dasar Hukum Pendirian serta Struktur dan Fungsi¹⁰⁷

¹⁰⁷ Gambar diolah dari, Asshiddiqie (a), Jimly, *op. cit.*, hal. 2-3.



Banyaknya lembaga negara baru yang baru bermunculan di Indonesia terjadi karena beberapa hal. Dalam diskusi yang dilakukan oleh Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN) dan MK RI ditemukan bahwa untuk kasus Indonesia, terdapat beberapa hal yang melatarbelakangi lahirnya lembaga-lembaga negara baru yang independen diantaranya;¹⁰⁸

1. Tiadanya kredibilitas lembaga-lembaga yang telah ada akibat asumsi (dan bukti) mengenai korupsi yang sistemik dan mengakar dan sulit untuk diberantas;
2. Tidak independennya lembaga-lembaga negara yang ada karena satu atau lain halnya tunduk di bawah pengaruh satu kekuasaan negara atau kekuasaan lain;

¹⁰⁸ KRHN-MK RI, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*, (Jakarta: KRHN MK RI, 2005), hal 59-60.

3. Ketidakmampuan lembaga-lembaga negara yang telah ada untuk melakukan tugas-tugas yang urgen dilakukan dalam masa transisi demokrasi karena persoalan birokrasi dan KKN;
4. Pengaruh global, dengan pembentukan yang dinamakan *auxiliary state's organ* atau *watchdog institutions* di banyak negara yang berada dalam situasi transisi menuju demokrasi telah menjadi suatu kebutuhan atau bahkan keharusan sebagai alternatif dari lembaga-lembaga yang ada yang mungkin menjadi bagian dari sistem yang harus direformasi; dan
5. Tekanan lembaga-lembaga internasional, tidak hanya sebagai prasyarat untuk memasuki pasar global, tapi juga untuk membuat demokrasi sebagai satu-satunya jalan bagi negara-negara yang asalnya berada di bawah kekuasaan yang otoriter.

Atas dasar tersebutlah lembaga baru yang bersifat *supporting* tersebut bermunculan, namun walaupun tugasnya membantu atau melayani lembaga yang sudah ada, akan tetapi secara nasional, *state auxiliary bodies* mempunyai kedudukan dan peranan penting dalam mewujudkan tujuan nasional.¹⁰⁹ Apapun yang menjadi alasannya, pada faktanya semangat membentuk lembaga negara baru yang mengiringi lahirnya beberapa peraturan perundang-undangan sangatlah tinggi dan sebagai hasilnya telah lahir puluhan lembaga negara baru.

Belakangan ada tendensi untuk mengurangi jumlah lembaga negara bantu tersebut. Paling tidak ada sepuluh lembaga non struktural yang terancam akan dibubarkan oleh Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara. Kesepuluh lembaga tersebut adalah, Komisi Hukum Nasional (KHN), Dewan Gula Indonesia (DGI), Dewan Buku Nasional (DBN), Dewan Penerbangan dan Antariksa Nasional (DPAN), Dewan Pengembangan Kawasan Timur Indonesia (DPKTI) dan Badan Pengembangan KAPET (Kawasan Pengembangan Ekonomi Terpadu), Badan Kebijakan dan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Permukiman Nasional (BKP4N), Lembaga Koordinasi dan Pengendalian Peningkatan Kesejahteraan Sosial Penyandang Cacat, Komite Aksi Nasional Penghapusan Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak, dan Komite Antar Departemen Bidang Kehutanan.¹¹⁰

¹⁰⁹ Soemantri, Taufik Sri, *op cit.*, hal 94.

¹¹⁰ "10 Lembaga Non Struktural Dibubarkan", <http://www.tubasmedia.com/berita/10-lembaga-non-struktural-dibubarkan/>, diunduh pada 23 Desember 2011.

Adapun yang menjadi alasan adanya rencana pembubaran lembaga-lembaga tersebut adalah, Pertama, lembaga tersebut tidak bekerja. Kedua, kinerja lembaga tersebut buruk, dan ketiga, adanya tumpang tindih kewenangan antar lembaga.¹¹¹ Contohnya, kerja Komite Aksi Nasional Penghapusan Bentuk Pekerjaan Terburuk untuk Anak kurang efektif karena juga menjadi bidang garapan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi (Kemenakertrans), lain halnya dengan Komisi Hukum Nasional (KHN) yang sejak terbentuk hingga sekarang dianggap belum menunjukkan taring untuk mengawal peningkatan kualitas penanganan hukum di negeri ini, sehingga fungsi KHN dikembalikan lagi kepada lembaga-lembaga penegak hukum yang sudah ada seperti kepolisian, kejaksaan, dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).¹¹²

2.2.2 KPPU Sebagai Lembaga Negara Bantu

Salah satu lembaga baru yang dibentuk sebagai lembaga negara bantu adalah Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Dibentuknya KPPU merupakan suatu pengejawantahan dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Adapun Undang-undang tersebut dibentuk untuk menata kembali kegiatan usaha di Indonesia, agar dunia usaha dapat tumbuh serta berkembang secara sehat dan benar, sehingga tercipta iklim persaingan usaha yang sehat, serta terhindarnya pemusatan kekuatan ekonomi pada perorangan atau kelompok tertentu, antara lain dalam bentuk praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang merugikan masyarakat, yang bertentangan dengan cita-cita keadilan sosial.¹¹³

Untuk mengefektifkan implementasi UU Antimonopoli dan segala peraturan pelaksanaannya serta untuk menjaga agar implementasi tersebut sesuai dengan asas dan tujuan, maka dibentuklah KPPU. KPPU adalah lembaga

¹¹¹ “KHN Tolak Bubar”, <http://202.153.129.35/berita/baca/lt4eca04006f528/khn-tolak-bubar>, diunduh pada 23 Desember 2011.

¹¹² “10 Lembaga Non Struktural Dibubarkan”, *loc. cit.*

¹¹³ Republik Indonesia, *op. cit.*, Penjelasan Umum.

independen yang terlepas dari pengaruh pemerintah dan pihak lain, yang berwenang melakukan pengawasan persaingan usaha dan menjatuhkan sanksi.¹¹⁴

2.2.2.1 Latar Belakang Pendirian KPPU

Dalam pengaturan persaingan ditetapkan norma larangan memiliki dua sifat yang harus dimasukkan dalam pengaturan undang-undang,¹¹⁵ yaitu larangan yang bersifat *per se illegality*¹¹⁶ dan yang bersifat *rule of reason*¹¹⁷. Kedua sifat larangan dalam hukum persaingan menunjukkan bahwa, hukum persaingan usaha membutuhkan orang-orang spesialis yang memiliki latar belakang dan/atau mengerti betul seluk-beluk bisnis dalam rangka menjaga mekanisme pasar.¹¹⁸ Sehingga dalam penegakkannya dibutuhkan suatu lembaga yang tidak hanya mengerti mengenai masalah hukum, tetapi juga ekonomi dan bisnis.

Dalam Pasal 30 ayat (1) UU Antimonopoli dinyatakan bahwa "untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang ini dibentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha, yang selanjutnya disebut *Komisi*". Kemudian dalam Pasal 34 ayat (1) UU Antimonopoli dinyatakan "pembentukan Komisi serta susunan organisasi, tugas, dan fungsinya ditetapkan dengan Keputusan Presiden". Sebagai tindak lanjut, lahirlah Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha (Keppres No. 75 Tahun 1999). Dari bunyi Pasal 30 ayat (1) UU Antimonopoli tersebut, jelaslah bahwa tujuan pembentukan KPPU

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ 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, (1999): 164.

¹¹⁶ Ketentuan yang bersifat *per se illegality* tidak diperlukan lagi pembuktian dampak larangan tersebut sehingga jika ada pelaku usaha yang melakukan sesuatu yang dinyatakan secara eksplisit dilarang undang-undang, pelaku usaha tersebut dinyatakan melanggar, tanpa perlu membuktikan hasil atau akibat tindakan yang dilakukan. Stefino Anggara, *ibid.*

¹¹⁷ Ketentuan yang bersifat *rule of reason* memerlukan bukti suatu tindakan yang dilakukan pelaku usaha, apakah tindakan tersebut tergolong antipersaingan atau merugikan masyarakat pelaku usaha, apakah tindakan tersebut tergolong antipersaingan atau merugikan masyarakat. Stefino Anggara, *ibid.*

¹¹⁸ Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001), hal. 98.

adalah untuk mengawasi pelaksanaan UU Antimonopoli. Dalam hal ini KPPU bertindak sebagai lembaga kuasi yudikatif. Pembentukan KPPU diharapkan dapat menyelesaikan kasus pelanggaran hukum persaingan usaha dengan lebih cepat, efisien, dan efektif, sesuai dengan asas dan tujuannya. Sehingga secara yuridis KPPU lahir berdasarkan amanat Pasal 30 UU Antimonopoli.

Kemudian dapat pula dikemukakan alasan filosofis dan sosiologis dari pembentukan lembaga KPPU ini. Alasan filosofis yang dijadikan dasar pembentukannya, yaitu dalam mengawasi pelaksanaan suatu aturan hukum diperlukan suatu lembaga yang mendapat kewenangan dari negara (pemerintah dan rakyat), Dengan kewenangan yang berasal dari negara, diharapkan lembaga pengawas ini dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan sebaik-baiknya, serta sedapat mungkin mampu bertindak independen. Adapun alasan sosiologis yang dijadikan dasar pembentukan KPPU adalah menurunnya citra pengadilan dalam memeriksa dan mengadili suatu perkara, serta beban perkara pengadilan yang sudah menumpuk. Alasan lain, dunia usaha membutuhkan penyelesaian yang cepat dan proses pemeriksaan yang bersifat rahasia. Oleh karena itu, diperlukan suatu lembaga khusus yang terdiri atas orang-orang yang ahli dalam bidang ekonomi dan hukum; dengan demikian penyelesaian yang cepat dapat terwujud.¹¹⁹

2.2.2.2 Status, Keanggotaan dan Susunan Organisasi.

Pasal 30 ayat (2) UU Antimonopoli menyatakan bahwa KPPU adalah suatu lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah serta pihak lain. Namun ayat lain dalam Pasal yang sama justru memerintahkan KPPU untuk memberikan pertanggungjawabannya kepada Presiden.¹²⁰ Terlihat adanya suatu kontradiksi dalam Pasal tersebut dimana KPPU diperintahkan untuk bersikap independen dan terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pihak manapun termasuk Pemerintah namun juga diperintahkan untuk memberikan pertanggungjawaban kepada Presiden.

¹¹⁹ Prayoga, Ayudha D, *et al.* (a), *op. cit.*, hal 128.

¹²⁰ Pasal 30 ayat (3) menyatakan bahwa “Komisi bertanggung jawab kepada Presiden.”

Pasal 1 ayat (2) Keppres No. 75 Tahun 1999 menyatakan bahwa KPPU merupakan lembaga non struktural yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah serta pihak lain. Dalam Pasal 6 Keppres tersebut, kembali ditegaskan mengenai independensi anggota komisi terutama saat menangani perkara, selain itu anggota KPPU juga dilarang untuk mempunyai hubungan sedarah atau semenda sampai derajat ketiga dengan salah satu pihak yang berperkara serta mempunyai kepentingan dengan perkara yang bersangkutan. Selain itu untuk menjaga independensinya, anggota komisi juga dilarang untuk terafiliasi dengan suatu badan usaha.¹²¹

KPPU terdiri dari seorang Ketua merangkap anggota, seorang Wakil Ketua merangkap anggota, dan sekurang-kurangnya tujuh orang anggota,¹²² sehingga total KPPU dipimpin sekurang-kurangnya oleh tujuh orang Komisioner. Untuk pengangkatan dan pemberhentian anggota Komisi sendiri dilakukan oleh Presiden dengan memperoleh persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).¹²³ Sebelum memberikan persetujuannya DPR dapat melakukan *fit and proper test* terhadap calon anggota Komisi yang diajukan oleh Presiden.¹²⁴ Sedangkan untuk pengangkatan ketua dilakukan oleh internal anggota Komisi.¹²⁵

KPPU mendapatkan Biaya untuk pelaksanaan tugasnya yang dibebankan kepada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara dan atau sumber-sumber lain yang diperbolehkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹²⁶ Pada awal pembentukannya pembiayaan kegiatan KPPU bergantung pada jatah anggaran yang diberikan pada Departemen Perindustrian dan Perdagangan.¹²⁷

¹²¹ Republik Indonesia (b), *Keputusan Presiden tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha*, Nomor 75 Tahun 1999, Pasal 32 huruf i.

¹²² *Ibid.*, Pasal 31 ayat (1).

¹²³ *Ibid.*, Pasal 31 ayat (2).

¹²⁴ Prayoga, Ayudha D., *et al.* (b), *op. cit.*, hal. 120.

¹²⁵ Republik Indonesia (b), *loc cit.*, Pasal 14 ayat (3).

¹²⁶ *Ibid.*, Pasal 37.

¹²⁷ Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha Filosofi, Teori dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, (Malang: Bayumedia, 2006), hal. 261.

Adapun yang menjadi substansi larangan dalam hukum persaingan yang harus ditegakkan oleh KPPU adalah yang tercantum dalam Pasal 4 sampai Pasal 29 UU Antimonopoli yaitu seperti yang terdapat dalam tabel dibawah ini.

Tabel 2.3

Substansi Larangan yang Diatur dalam UU Antimonopoli.¹²⁸

No.	Substansi Larangan	Jenis Kegiatan	Keterangan
1	Perjanjian Terlarang	a. Oligopoli b. Penetapan Harga c. Pembagian Wilayah d. Pemboikotan e. Kartel f. Trust g. Oligopsoni h. Integrasi Vertikal i. Perjanjian Tertutup j. Perjanjian curang dengan pihak asing	1. <i>Oligopoli</i> = Penguasaan produksi dan/atau pemasaran barang/ jasa oleh beberapa pelaku usaha 2. <i>Kartel</i> = perjanjian mempena-ruhi harga dengan mengatur produksi atau pemasaran barang/jasa 3. <i>Trust</i> = penggabungan perusahaan tanpa menutup perusahaan awal dengan tujuan mengontrol produksi dan pemasaran barang/jasa. 4. <i>Oligopsoni</i> = penguasaan pembelian bahan baku oleh beberapa pelaku usaha untuk mempengaruhi harga.
2	Kegiatan Terlarang	a. Monopoli b. Monopsoni c. Penguasaan Pasar d. Persekongkolan	1. <i>Monopoli</i> = penguasaan produksi dan/atau pemasaran barang/jasa oleh satu pelaku usaha (penjual tunggal). 2. <i>Monopsoni</i> = penguasaan bahan baku atau hasil produksi oleh satu pelaku usaha (pembeli tunggal).
3	Posisi Dominan	a. Jabatan rangkap b. Pemilikan Saham c. Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan.	1. Pelaku usaha tidak dilarang memiliki Posisi Dominan, yang dilarang adalah memanfaatkan Posisi Dominan tersebut untuk menghalangi konsumen mendapatkan barang/jasa yang baik dari segi harga maupun kualitas, membatasi pasar dan pengembangan teknologi serta menghambat pelaku usaha lain untuk dapat bersaing. 2. Pencegahan adanya pelaku

¹²⁸ Diolah dari UU Nomor 5 Tahun 1999 (UU Antimonopoli)

			usaha untuk memiliki dilakukan dengan larangan memiliki Jabatan Rangkap, Pemilikan Saham serta Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan.
--	--	--	---

Kedudukan KPPU lebih merupakan lembaga administratif karena kewenangan yang melekat padanya adalah kewenangan administratif, sehingga sanksi yang dijatuhkan merupakan sanksi administratif.¹²⁹

2.2.2.3 Perbandingan KPPU dengan Lembaga Serupa di Negara Lain

a. Amerika Serikat

Amerika Serikat menjadi negara paling pertama yang menerapkan Hukum Persaingan. Bahkan sebagai negara *common law* yang banyak mendasarkan perkembangan hukumnya pada putusan Hakim, pada tahun 1890 Amerika telah membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur mengenai persaingan usaha. Undang-undang tersebut dikeluarkan oleh Kongres Amerika dengan nama *Act to Protect Trade and Commerce Against Unlawful Restraints and Monopolies* atau lebih dikenal dengan sebutan *Sherman Act*. Pada tahun 1914 *Sherman Act* disempurnakan dengan dikeluarkannya *Clayton Act*, pada tahun yang bersamaan juga dikeluarkan *Act to Create a Federal Trade Commission, To Define Its Powers and Duties, and for Other Purpose*. Undang-undang tersebut lah yang menjadi dasar berdirinya lembaga pengawas persaingan usaha di Amerika, adapun nama lembaga tersebut sama dengan judul undang-undang pembentuknya yaitu, *Federal Trade Commission (FTC)*.¹³⁰

FTC adalah suatu lembaga independen yang bertanggung jawab kepada Kongres.¹³¹ Struktur organisasi Komisi adalah: 5 Komisioner yang dicalonkan

¹²⁹ Lubis, Andi Fahmi, *et al.*, *op. cit.*, hal. 313.

¹³⁰ Amerika Serikat, *The Federal Trade Commission Act (1914) § 41. Federal Trade Commission established; membership; vacancies; seal* “...to be known as the Federal Trade Commission (hereinafter referred to as the Commission)”

¹³¹ Lubis, Andi Fahmi, *et al.*, *op. cit.*, hal. 318.

oleh Presiden dan dilantik oleh Senat dan bertugas selama 7 tahun. Presiden kemudian memilih satu Komisioner sebagai Ketua. Tidak boleh ada lebih dari 3 komisioner yang berasal dari partai politik yang sama.¹³²

FTC bertugas untuk menjaga pasar yang kompetitif untuk konsumen dan pelaku usaha. Berbeda dengan KPPU, FTC mempunyai beberapa biro yaitu Biro perlindungan konsumen (*Bureau of Consumer Protection*), Biro persaingan (*the Bureau of Competition*) dan Biro Ekonomi (*the Bureau of Economics*).¹³³ Biro Persaingan di dalam FTC bertugas mencegah merger yang berakibat pada tidak adanya persaingan (*anticompetitive mergers*) dan praktek bisnis anti kompetitif lainnya.¹³⁴

FTC diberikan kewenangan untuk menafsirkan dan melaksanakan ketentuan hukum persaingan, diantaranya *Clayton Act*, *Robinson-Patman Act*, *Unfair Trade Practices Act* namun tidak dengan *Sherman Act* yang pelaksanaannya tetap menjadi kewenangan eksklusif dari peradilan federal,¹³⁵ dimana dalam *Sherman Act* tersebut juga mengatur mengenai pemberian sanksi pidana berupa denda dan kurungan penjara.¹³⁶

Selain FTC, badan lain yang menangani masalah persaingan adalah Departemen Kehakiman (*Department of Justice*) dimana dalam Departemen Kehakiman tersebut terdapat sebuah divisi yang disebut *Antitrust Division*.¹³⁷

¹³² *Ibid.*

¹³³ *Ibid.*, hal 319.

¹³⁴ *Ibid.*

¹³⁵ Prayoga, Ayudha D., *et al.* (b), *op. cit.*, hal 157.

¹³⁶ Sebagai contoh, dalam Pasal 1 *Sherman Act* menyebutkan bahwa “ *every person who shall monopolize, or attempt to monopolize, or combine or conspire with any other person or persons, to monopolize any part of the trade or commerce among the several States, or with foreign nations, shall be deemed guilty of a felony, and, on conviction thereof, shall be punished by fine not exceeding one million dollars if a corporation, or, if any aother person, one hundred thousand dollars, or by both said punishments in the discretion of the court.* ”

¹³⁷ *Ibid.*, hal. 158.

Keberatan terhadap putusan FTC dapat diajukan banding kepada *Court of Appeal* serta peninjauan kembali ke *Supreme Court*.¹³⁸

b. Jepang

Undang-Undang Antimonopoli atau *Anti Monopoly Law* (AML) Jepang dikenal dengan nama *Shiteki Dokusen no kinshi oyobi torihiki no kakuho ni kansuru horitsu*. Undang-undang tersebut telah menetapkan *Japan Fair Trade Commission* (JFTC) sebagai lembaga atau instansi pengawas atas penerapan Undang-undang Antimonopoli Jepang, serta secara administratif bertanggung jawab kepada Perdana Menteri. Perbedaan Jepang dengan Amerika adalah dalam menjalankan pengawasan terhadap pelaksanaan AML, JFTC memiliki tiga wewenang sekaligus. Wewenang tersebut adalah:¹³⁹

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

JFTC terdiri dari seorang ketua, dan empat Komisioner yang ditunjuk oleh Perdana Menteri Jepang dengan persetujuan dari Kongres.¹⁴⁰ Sebagaimana KPPU, Ketua JFTC dan empat Komisionernya melaksanakan wewenang mereka secara independen¹⁴¹ dan tidak bisa digugat.¹⁴²

¹³⁸ Amerika Serikat, *The Federal Trade Commission Act* (1914) § 45 *Unfair methods of competition unlawful; prevention by Commission Letter (c) Review order; rehearing* “...may obtain a review of such order in the court of appeals of the United States..... shall be subject to review by the Supreme Court upon certiorari...”

¹³⁹ Anggara, Stefino, *op. cit.*, halaman 165.

¹⁴⁰ Jepang, *Shiteki Dokusen no kinshi oyobi torihiki no kakuho ni kansuru horitsu*, *Act on Prohibition of Private Monopolization and Maintenance of Fair Trade*, Act No. 54 of 1947, Pasal 29 ayat (1) dan (2).

“Article 29

(1) *The Fair Trade Commission shall consist of a chairman and four commissioners.*

(2) *The chairman and commissioners shall be appointed by the Prime Minister with the consent of both Houses of the Diet from among persons aged thirty-five or above and who have knowledge and experience in law or economics.”*

¹⁴¹ *Ibid.*, Pasal 28.

“*The chairman and commissioners of the Fair Trade Commission shall perform their authority independently.*”

Meskipun tidak memiliki kekuasaan setingkat Menteri, namun JFTC memiliki otoritas paling kuat dalam penegakan hukum anti monopoli di Jepang (*the AMA*)¹⁴³. Tugas lembaga tersebut meliputi penyelidikan terhadap adanya pelanggaran yang dilaporkan masyarakat, menetapkan hukuman denda, sampai dengan penghentian kegiatan yang dianggap melanggar *the AMA*.¹⁴⁴ Demikian pula dengan penegakan hukum antimonopoli di Jepang, putusan JFTC dapat dimintakan banding, namun bukan ke Pengadilan Negeri melainkan, ke Pengadilan Tinggi.¹⁴⁵ Jika putusan JFTC dianggap tidak konstitusional atau kurang bukti-bukti, maka pengadilan dapat membatalkan putusan JFTC.¹⁴⁶

Dalam hukum persaingan di Jepang yang dilarang adalah monopoli yang dilakukan oleh swasta (*private monopolization*), hambatan tidak wajar pada perdagangan (*unreasonable restraint of trade*), dan praktek bisnis yang tidak sehat (*unfair bussines practice*), hal lain yang juga diatur adalah tentang merger dan akuisisi dan larangan terhadap perusahaan induk (*holding company*) yang berakibat pada pemusatan kekuatan pasar (*concentration of market power*), kartel, kegiatan asosiasi perdagangan yang dapat menghambat persaingan, boikot, pengaturan *exclusive dealing*, *resale price maintenance*, penyalahgunaan posisi dominan, dan perjanjian-perjanjian dengan pihak asing.¹⁴⁷

¹⁴² Masahiro Murakami dalam Andi Fahmi Lubis *et al*, *op. cit.*, hal. 320.

¹⁴³ AMA, *Anti Monopoly Act*, sebagian ahli menamakannya dengan AMA sebagian yang lain menamakannya dengan AML (*Anti Monopoly Law*).

¹⁴⁴ James D. Fry, dalam AM Tri Anggraini, "Penegakan Hukum dan Sanksi Dalam Persekongkolan Penawaran Tender", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.3, No. 4, (2006): 18.

¹⁴⁵ Pelaku usaha dapat mengajukan banding terhadap putusan JFTC kepada the Tokyo High Court. Lihat Andi Fahmi Lubis *et al.*, *op. cit.*, hal. 321.

¹⁴⁶ *Ibid.*

¹⁴⁷ Ayudha D. Prayoga *et al.* (b), *op. cit.*, hal. 160-161. Mengenai hal ini diatur dalam Article 27-2 Japan Anti Monopoly Act

"In order to perform the duty set forth in paragraph (1) of the preceding article, the Fair Trade Commission shall take charge of the following affairs:

- (i) Matters relating to regulation on private monopolization*
- (ii) Matters relating to regulation on unreasonable restraint of trade*
- (iii) Matters relating to regulation on unfair trade practices*
- (iv) Matters relating to regulation pertaining to monopolistic situations*
- (v) Matters relating to international cooperation pertaining to affairs under the jurisdiction of the Fair Trade Commission*

Dalam mengumpulkan informasi JFTC dapat menjadikan laporan dari masyarakat sebagai sumber informasinya.¹⁴⁸ Di samping itu, berbeda dengan KPPU, JFTC mempunyai wewenang untuk masuk ke tempat-tempat bisnis pelaku usaha dan tempat-tempat lain yang relevan untuk menggeledah dokumen-dokumen bisnis dan lain sebagainya. Bahkan, dalam penyelidikan adanya kartel, JFTC dapat melakukan *on-the-spot investigation*, yakni penyelidikan secara mendadak di tempat-tempat pelaku usaha dan dapat memaksa pelaku usaha untuk menyerahkan dokumen-dokumen yang relevan.¹⁴⁹

c. Perbandingan

Dari ketiga lembaga pengawas persaingan usaha tersebut, dapat kita lihat bahwa secara kelembagaan ketiga lembaga tersebut merupakan lembaga negara yang bersifat independen. Selain itu kewenangan ketiga lembaga tersebut juga terbatas pada kewenangan yang bersifat administratif. Hal lain yang dapat menjadi persamaan adalah, ketiga lembaga tersebut sama-sama menerima dana dari pemerintah pusat dan juga diangkat oleh pimpinan lembaga eksekutif. Sedangkan yang menjadi perbedaan cukup mencolok adalah, hanya FTC Amerika lah yang memiliki lembaga lain dengan kewenangan yang saling melengkapi yaitu *Antitrust Division* dalam tubuh *Department of Justice*.

(vi) *Affairs that are assigned to the Fair Trade Commission pursuant to an act (including an order pursuant to an act), in addition to what is listed in any of the preceding items*

¹⁴⁸ Jepang, *op.cit.*, Pasal 45 ayat (1),

“Article 45

(1) *Any person may, when (s)he considers that a fact involving violation of the provisions of this Act exists, report the said fact to the Fair Trade Commission and ask for appropriate measures to be taken.*

¹⁴⁹ Masahiro Murakami dalam Andi Fahmi Lubis *et al.*, *op. cit.*, hal. 320.

2.2.2.4 Kedudukan KPPU sebagai Lembaga Negara Bantu dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia

Secara tegas Jimly Asshiddiqie menyatakan bahwa lembaga negara yang bersifat pokok atau utama adalah (i) Presiden; (ii) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR); (iii) Dewan Perwakilan Daerah (DPD); (iv) MPR; (v) Mahkamah Konstitusi (MK); (vi) Mahkamah Agung (MA); dan (vii) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK). Sedangkan lembaga-lembaga negara yang lainnya bersifat menunjang atau *auxiliary* belaka. Maka jelas bahwa KPPU bukan merupakan lembaga negara utama, melainkan hanyalah merupakan lembaga negara penunjang dari ketujuh lembaga negara utama tersebut atau dalam hal ini kita sebut lembaga negara bantu. Selain itu dalam Pasal 1 ayat (2) Keppres No. 75 Tahun 1999 menyatakan bahwa, KPPU merupakan lembaga non struktural yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah serta pihak lain.

Jika melihat pada latar belakang pendiriannya, KPPU didirikan secara khusus untuk mengawasi kegiatan yang dilakukan oleh pelaku usaha, selain dari itu tidak. Pada awal pendiriannya, KPPU merupakan bagian dari Departemen Perindustrian dan Perdagangan, hal tersebut dapat disimpulkan dari anggaran yang disediakan bagi KPPU merupakan bagian dari anggaran yang dimiliki oleh Departemen Perindustrian dan Perdagangan. Namun begitu hal ini tidak berpengaruh terhadap independensi KPPU dalam menjalankan tugasnya.

Memang tidak semua lembaga negara bantu merupakan lembaga independen. Seperti yang diungkapkan oleh William F. Fox Jr. bahwa suatu komisi negara adalah independen bila dinyatakan secara tegas oleh kongres dalam undang-undang komisi yang bersangkutan atau, bila Presiden dibatasi untuk tidak secara bebas memutuskan (*discretionary decision*) pemberhentian sang pimpinan komisi.¹⁵⁰ Independensi KPPU dinyatakan secara tegas dalam UU Antimonopoli Pasal 30 ayat (2) yang menyatakan bahwa Komisi adalah suatu lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah serta pihak lain. Selain itu, Presiden juga tidak dapat mengangkat dan memberhentikan anggota KPPU sesuka hati. Pengangkatan dan pemberhentian tersebut harus

¹⁵⁰ William F. Fox Jr. Sebagaimana dikutip dalam Denny Indrayana, *op. cit.*, hal. 69.

terlebih dahulu mendapatkan persetujuan DPR terlebih dahulu, peran Presiden hanya dapat mengajukan usulan semata.¹⁵¹

Selain masalah pemberhentian yang terbebas dari intervensi presiden, Funk dan Seamon juga menambahkan bahwa sifat independen juga tercermin dari: (1) kepemimpinan yang kolektif, bukan seorang pimpinan; (2) kepemimpinan tidak dikuasai atau mayoritas berasal dari partai politik tertentu; dan (3) masa jabatan para pemimpin komisi tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*).¹⁵² Dari indikator yang diberikan oleh Funk dan Seamon, maka indikator pertama terpenuhi karena, kepemimpinan di KPPU adalah kolektif kolegial. Indikator kedua, juga dapat dipenuhi karena, walaupun pemilihan dilakukan oleh DPR, namun DPR hanya berwenang memilih calon yang telah diajukan oleh Presiden setelah dilakukan pendaftaran calon pimpinan KPPU. Untuk indikator ketiga memang agak sulit terlaksana, karena semua pimpinan diangkat secara bersamaan di awal pembentukan dan diberhentikan ketika periode masa jabatannya telah habis. Di Indonesia, kejadian seperti ini baru terjadi satu kali ketika Pimpinan KPK terjerat kasus hukum dan posisinya harus digantikan oleh orang lain.

Dari beberapa indikator tersebut dapat kita simpulkan bahwa KPPU merupakan suatu lembaga negara bantu yang bersifat independen. Namun walaupun KPPU bersifat independen, keberadaan KPPU tidak serta merta meniadakan kewenangan lembaga negara utama dalam mengawasi pelaku usaha terkait dengan UU Antimonopoli. Seperti telah dibahas sebelumnya bahwa lembaga negara bantu dibentuk untuk menopang kinerja lembaga negara utama yang telah lebih dulu ada, dalam hal ini membantu lembaga negara utama untuk mengawasi pelaksanaan UU Antimonopoli.

Knapp dan Many dalam risetnya memang menemukan bahwa keberadaan lembaga negara bantu seperti KPPU merupakan suatu perkembangan dalam otonomi administrasi dan merupakan bagian yang terpisah dari tiga cabang

¹⁵¹ Republik Indonesia (b), *op. cit.*, Pasal 14 ayat (1).

¹⁵² Funk dan Seamon sebagaimana dikutip dalam Denny Indrayana, *op.cit.*, hal. 70.

kekuasaan yang dikemukakan oleh Montesquieu atau biasa disebut *fourth branch of the government*.¹⁵³ Hal tersebut dikarenakan fungsi yang dimiliki oleh lembaga negara bantu tersebut memang dirasa berbeda dari ketiga cabang kekuasaan tersebut, maka harus ada satu cabang kekuasaan baru yang dapat menampung fungsi lembaga negara bantu ini. Dari sudut pandang tersebut maka *trias politica* Montesquieu tidak lagi dapat diterapkan, karena bagaimana mungkin suatu lembaga yang independen masih harus bertanggung jawab kepada Presiden, misalnya. Selain itu banyak anggapan yang menyatakan bahwa teori tersebut tidak pernah sepenuhnya dijalankan dan bahkan sudah tidak lagi relevan, namun kenyataannya adalah, bahwa di setiap negara pasti ada lembaga-lembaga yang diakui sebagai lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif.

Kerancuan tersebut juga terjadi dalam KPPU. Adanya kewajiban membuat pertanggungjawaban kepada Presiden membuat adanya keraguan mengenai independensi pelaksanaan tugas KPPU. Namun hal tersebut tidak dapat digunakan sebagai justifikasi bahwa KPPU tidak independen karena, hal tersebut harus dibuktikan dalam praktiknya. Selain itu usaha untuk menjaga independensi anggota Komisi dalam melaksanakan tugasnya, telah dilakukan dengan langkah-langkah preventif seperti yang tercantum dalam salah satu syarat keanggotaan Komisi yaitu tidak terafiliasi dengan suatu badan usaha.¹⁵⁴ Saat menangani perkara pun demikian, anggota Komisi dilarang untuk mempunyai hubungan sedarah atau semenda sampai derajat ketiga dengan salah satu pihak yang berperkara serta mempunyai kepentingan dengan perkara yang bersangkutan.¹⁵⁵

Pemberian pertanggungjawaban kepada Presiden juga menggambarkan bahwa fungsi KPPU sebagai lembaga negara bantu merupakan bagian dari lembaga negara utama di ranah eksekutif, yaitu lembaga Kepresidenan. Hal tersebut juga dapat disimpulkan dari pembiayaan kegiatan KPPU diawal

¹⁵³ Many, Yves dan Andrew Knapp, *op. cit.*, hal. 281

¹⁵⁴ Republik Indonesia, *op. cit.*, Pasal 32 huruf i.

¹⁵⁵ Republik Indonesia (b), *op. cit.*, Pasal 6.

terbentuknya lembaga tersebut yang menggunakan bagian dari jatah anggaran Departemen Perindustrian dan Perdagangan.

Hal lain yang menunjukkan fungsi KPPU hanyalah sebagai bagian tidak terpisahkan dari cabang kekuasaan eksekutif adalah, walaupun KPPU juga memiliki kewenangan *quasi* yudikatif, namun kewenangan tersebut tidak lantas membuat KPPU memiliki kewenangan yang melebihi kewenangan lembaga eksekutif lainnya karena, kewenangan KPPU untuk memutus dan memberikan sanksi terbatas pada sanksi administratif. Kewenangan pemberian sanksi administratif juga dimiliki oleh lembaga eksekutif lainnya, seperti Badan Kepegawaian Nasional yang memeriksa dan memutus apakah seorang pegawai negeri sipil dapat dikenai sanksi administratif. Independensi KPPU dalam melaksanakan tugasnya tidak membuat KPPU menjadi lembaga yang berdiri sendiri tanpa bersandar pada lembaga negara utama manapun.

Dari pembahasan tersebut jelas bahwa KPPU merupakan lembaga negara bantu atau lembaga non struktural yang telah ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (2) Keppres No. 75 Tahun 1999.¹⁵⁶ Selain itu KPPU merupakan lembaga negara independen yang dalam melakukan tugasnya terbebas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah serta pihak lain. Kewajiban memberikan pertanggungjawaban KPPU kepada Presiden menunjukkan bahwa sebagai lembaga negara bantu, KPPU masih merupakan bagian dari kekuasaan eksekutif.

¹⁵⁶ Pasal 1 ayat (2) Keppres tersebut menyatakan bahwa, KPPU merupakan lembaga non struktural yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah serta pihak lain.

BAB III

ANALISIS KEWENANGAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA (KPPU) DAN BATASANNYA.

Sepintas jika kita melihat dan membaca UU Antimonopoli, maka akan terasa bahwa KPPU memiliki kewenangan yang begitu luar biasa. Jika dibandingkan dengan komisi serupa seperti Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), maka kewenangan KPPU dapat dikatakan melebihi kewenangan yang dimiliki oleh KPK, dan lembaga negara manapun.

Beberapa waktu lalu sempat beredar beberapa pendapat yang menyatakan bahwa KPK merupakan lembaga yang terlalu superior. Beberapa pihak, seperti Fahri Hamzah Wakil Ketua Komisi III DPR RI, bahkan menghendaki dibubarkannya KPK karena, dianggap dengan kewenangan yang sudah sebesar itu kinerjanya masih tidak memuaskan.¹⁵⁷ Selain itu, menurut Fahri Hamzah, dalam sebuah negara yang menganut sistem demokrasi tidak boleh ada lembaga yang sangat kuat alias *superbody* karena, lembaga itu berpotensi tak bisa diawasi.¹⁵⁸ Padahal secara sepintas kewenangan KPK tidak lebih dari kewenangan KPPU. Jika KPK hanya memiliki kewenangan dalam rangka melakukan penyelidikan dan penyidikan sampai dengan penuntutan, maka KPPU memiliki tugas untuk membuat pedoman, serta berwenang melakukan penelitian sampai dengan memutus dan menjatuhkan sanksi.

Seperti pada lembaga negara bantu lainnya, tugas KPPU hanyalah merupakan perbantuan bagi lembaga negara utama. Tugas dan kewenangan yang diberikan kepada KPPU pastinya memiliki batasan-batasan tertentu. Batasan-batasan tersebut dibentuk agar tidak ada tumpang tindih kewenangan dengan

¹⁵⁷ Elin Yunita Kristanti dan Arry Anggadha, "Fahri Ingin Bubarkan KPK Karena Sakit Hati?", <http://nasional.vivanews.com/news/read/253043-fahri-ingin-bubarkan-kpk-karena-sakit-hati->, diunduh pada 4 Januari 2012.

¹⁵⁸ Kristian Ginting, "Fahri Hamzah Usung Wacana Bubarkan KPK", <http://berita.liputan6.com/read/356244/fahri-hamzah-usung-wacana-bubarkan-kpkfahri-hamzah-usung-wacana-bubarkan-kpk>, diunduh pada 4 Januari 2012.

lembaga lain, serta agar kewenangan tersebut tidak melanggar kaidah-kaidah hukum yang berlaku.

Untuk melihat batasan-batasan tugas dan kewenangan KPPU tersebut, maka kita harus dapat menjabarkan satu persatu tugas dan kewenangan yang diberikan kepada KPPU dalam UU Antimonopoli, karena memang batasan-batasan tersebut tidak secara eksplisit disebutkan dalam UU Antimonopoli.

3.1 Tugas dan Kewenangan KPPU yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan

Dalam melaksanakan fungsinya sebagai lembaga yang mengawasi pelaksanaan UU Antimonopoli, KPPU memiliki tugas-tugas dan dibarengi pula dengan kewenangan-kewenangan untuk melaksanakan tugasnya tersebut. Penguraian tugas yang bersifat agak umum tersebut kemudian digolongkan dalam Pasal 35 menjadi tujuh bidang tugas.¹⁵⁹ Tugas Komisi tersebut meliputi :¹⁶⁰

- 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;

¹⁵⁹ Selain dalam Pasal 35 UU Antimonopoli, tugas KPPU juga dimuat dalam Pasal 4 Keppres No. 75 tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

¹⁶⁰ Dalam Pasal 5 Keppres No. 75 Tahun 1999 tugas tersebut merupakan penjabaran dari tiga fungsi KPPU, yaitu:

1. penilaian terhadap perjanjian, kegiatan usaha, dan penyalahgunaan posisi dominan, yang dimuat dalam huruf a, b dan c;
2. pengambilan tindakan sebagai pelaksanaan kewenangan, penjabaran tugas dari fungsi ini dimuat dalam huruf d;
3. pelaksanaan administratif, yang dimuat dalam huruf e, f, dan g dari tugas Komisi.

- 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.

Tugas yang termuat pada huruf a, b, dan c meliputi penilaian terhadap perjanjian, kegiatan usaha, dan penyalahgunaan posisi dominan dan atau secara nyata menghambat persaingan yang dilarang oleh Pasal 4 sampai Pasal 27 apabila itu dapat mengakibatkan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Menurut butir d tugas KPPU termasuk mengambil tindakan sesuai dengan wewenang KPPU sebagaimana diatur dalam Pasal 36.

Tugas yang disebutkan oleh huruf e, f, dan g dijalankan berdasarkan pengetahuan dan keahlian dalam bidang tertentu. Hal tersebut khususnya dalam penyusunan pedoman dan penyebaran brosur tentang masalah-masalah yang diatur oleh UU Antimonopoli, karena KPPU dibentuk untuk melaksanakan undang-undang dan dalam penyusunan pedoman tersebut dilakukan dibawah pengawasan pengadilan, yang berwenang untuk menafsirkan dan melaksanakan ketentuan undang-undang tersebut dengan cara yang mengikat menurut hukum. Menurut huruf e salah satu tugas KPPU adalah memberikan saran dan pertimbangan sehubungan dengan kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Karena merupakan kewajiban dari KPPU maka, tidak diperlukan adanya permintaan dari pemerintah.

Kemudian untuk melaksanakan tugasnya tersebut, terutama yang termuat dalam huruf d, maka dalam UU Anti Monopoli, KPPU diberikan kewenangan untuk :¹⁶¹

- 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

¹⁶¹ Republik Indonesia, *op.cit.*, Pasal 36.

- dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau yang ditemukan oleh Komisi sebagai hasil dari 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;
 - 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.

Kewenangan KPPU sebagaimana disebutkan diatas memang cukup luas dan dapat menimbulkan potensi kewenangan yang saling bertumpang tindih dengan lembaga-lembaga lain ataupun penyalahgunaan kewenangan oleh KPPU sendiri. Untuk menghindari hal tersebut maka sebenarnya jika kita mengamati dengan cermat, kewenangan KPPU dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya tidak sama seperti lembaga negara utama dengan kewenangan serupa, kewenangan KPPU tersebut memiliki batasan-batasan tertentu yang akan dijabarkan selanjutnya.

3.2 Batasan-batasan Kewenangan KPPU

Jika merujuk pada teori fungsi negara yang dikemukakan oleh Montesquieu, maka kita dapat mengelompokkan kewenangan-kewenangan KPPU tersebut ke dalam tiga kewenangan utama, yaitu kewenangan sebagai regulator (legislatif), kewenangan sebagai pelaksana undang-undang (eksekutif) dan kewenangan memutus perkara administratif. Dalam menjalankan tugasnya

tersebut, KPPU tidak dapat melaksanakan tugas dan kewenangannya secara utuh seperti yang dimiliki oleh lembaga negara utama. Untuk mempermudah pembahasan mengenai pembatasan kewenangan KPPU tersebut maka akan dibedakan menjadi tiga kewenangan, pertama adalah kewenangan sebagai regulator. Kedua, kewenangan menjalankan fungsi administrasi dan penegakan hukum persaingan serta ketiga, kewenangan sebagai pemutus perkara persaingan usaha.

3.2.1 Kewenangan sebagai Regulator

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

Undang-undang No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 12 Tahun 2011) telah mengatur hierarki peraturan perundang-undangan¹⁶² dan memasukkan peraturan komisi sebagai peraturan perundang-undangan lain.¹⁶³ Ada hal yang harus diingat bahwa suatu peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berada di atasnya. Ketika suatu undang-undang diduga bertentangan dengan UUD 1945, maka dapat diajukan pengujiannya ke

¹⁶² Republik Indonesia (a), Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan No. 12 Tahun 2011, LN No. 82, TLN No. 5234, Pasal 7 ayat (1)

“Jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi; dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.”

¹⁶³ *Ibid*, Pasal 8 ayat (1).

Mahkamah Konstitusi.¹⁶⁴ Sementara itu untuk peraturan perundang-undangan dibawah undang-undang yang diduga bertentangan dengan undang-undang, maka pengujiaannya dapat diajukan ke Mahkamah Agung.¹⁶⁵

Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 menjelaskan bahwa, Peraturan Perundang-undangan seperti Peraturan Komisi diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Muncul kemudian suatu pertanyaan, apakah Peraturan Komisi yang dikeluarkan oleh KPPU termasuk dalam peraturan perundang-undangan yang dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011. Hal ini dikarenakan dasar hukum dibentuknya Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha adalah Pasal 35 huruf f yang menyatakan bahwa KPPU bertugas untuk membuat pedoman dan publikasi.

Berdasarkan wawancara yang dilakukan penulis dengan Fitriani A. Sjarif, beliau mengatakan bahwa jika Pasal 35 huruf f yang berbunyi "*menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan undang-undang ini*" tersebut dijadikan dasar bahwa pedoman yang dibuat KPPU merupakan suatu peraturan perundang-undangan, maka hal ini terlalu lemah. Hal ini disebabkan karena jika pedoman dianggap sebagai suatu peraturan perundang-undangan maka posisinya menjadi terlalu rendah jika pembentukannya disamakan dengan pembentukan suatu publikasi.¹⁶⁶

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

¹⁶⁴ *Ibid*, Pasal 9 ayat (1).

¹⁶⁵ *Ibid*, Pasal 9 ayat (2).

¹⁶⁶ Wawancara dengan Ibu Fitriani A. Syarif, staf pengajar mata kuliah Ilmu Perundang-undangan Fakultas Hukum Universitas Indonesia pada 31 Oktober 2011 di Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

(4). Dalam ayat tersebut secara terbatas meminta KPPU untuk mengatur tata cara penyampaian laporan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) Pasal 38 UU Antimonopoli.

KPPU sendiri merasa memiliki kewenangan regulasi tersebut. Hal tersebut didasari pada ketentuan Pasal 35 huruf f. Keberadaan pedoman yang diatur dalam Peraturan Komisi dijadikan sebagai acuan untuk melakukan penegakan hukum persaingan dalam hal adanya ketidaksepahaman apakah suatu tindakan melanggar Pasal-pasal dalam UU Antimonopoli maka hal tersebut dikembalikan kepada pedoman yang dibuat oleh KPPU.¹⁶⁷ Dalam beberapa putusannya KPPU memasukkan apa yang diatur dalam pedoman untuk menilai apakah suatu tindakan pelaku usaha melanggar Pasal-pasal dalam UU Antimonopoli.

Dalam draft awal Rancangan Undang-undang Antimonopoli (RUU Antimonopoli) yang disampaikan oleh DPR, sebenarnya tidak terdapat tugas untuk membuat pedoman dan/atau publikasi. Pada awalnya hanya ada empat tugas yang akan diberikan oleh DPR kepada KPPU yaitu:¹⁶⁸

1. melakukan penilaian terhadap perilaku usaha;
2. mengarnbil tindakan-tindakan apabila menurut penilaiannya terdapat pelanggaran ketentuan perundang-undangan;
3. memberikan saran pertimbangan kepada Pemerintah dalam rangka penentuan kebijakan anti persaingan;
4. memberikan laporan secara berkala kepada Pemerintah dan kepada Presiden dan kepada Dewan atas hasil kerjanya.

Hal tersebut diatur dalam Pasal 35 draft RUU Antimonopoli. Pasal tersebut dilengkapi penjelasan sebagai berikut “*Tugas yang dimiliki oleh Komisi dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang ini dapat dikualifikasikan sebagai tugas di bidang administrasi, legislasi dan kuasi yudisial.*”¹⁶⁹

¹⁶⁷ Wawancara dengan Bapak Zaki Zein Badroen, Kepala Bagian Advokasi Biro Hubungan Masyarakat dan Hukum Komisi Pengawas Persaingan Usaha pada 12 Desember 2011 di Kantor Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

¹⁶⁸ Risalah rapat pembahasan RUU Antimonopoli tgl 7 Januari 1999 masa sidang ke tiga, rapat panja ke 7 disampaikan oleh Taufiqurrahman Ruki. hal 1495

¹⁶⁹ Draft awal RUU Antimonopoli inisiatif DPR dalam Risalah rapat pembahasan RUU Antimonopoli, hal. 43.

Dalam pembahasan mengenai pengaturan lebih lanjut mengenai penggabungan atau peleburan yang dilarang, disepakati bahwa untuk pengaturan lebih lanjut dilakukan dengan menggunakan peraturan perundang-undangan yang berlaku (dalam hal ini PP). Ada beberapa pendapat, seperti dari Pemerintah dan Fraksi Karya Pembangunan (FKP), yang menyatakan bahwa memang sebaiknya hal tersebut diatur oleh PP dan tidak sepenuhnya atau diserahkan kepada Komisi Usaha untuk menghindari hal-hal yang mungkin bisa memberikan kewenangan yang terlalu jauh atau terlalu luas kepada Komisi.¹⁷⁰

Ada dua hal yang dapat kita cermati dalam pembahasan tersebut. Pertama, pembuat undang-undang lebih memilih peraturan perundang-undangan yang berlaku (dalam hal ini PP) sebagai tempat untuk mengatur pengaturan lebih lanjut mengenai penggabungan atau peleburan yang dilarang, padahal sebelumnya Pemerintah mengusulkan bahwa hal tersebut diatur oleh Komisi. Dari sini kita dapat menyimpulkan bahwa sejatinya pembentuk undang-undang belum berniat untuk memasukkan Komisi sebagai lembaga yang diberikan kewenangan pembentukkan peraturan perundang-undangan.

Kedua, pembentuk undang-undang sudah mengantisipasi adanya potensi kewenangan yang terlalu besar dalam tubuh Komisi, sehingga untuk mencegah hal tersebut terjadi, maka pembentuk undang-undang tidak memasukkan kewenangan untuk mengatur lebih jauh apa yang telah diatur dalam undang-undang kepada Komisi.

Jimly Asshiddiqie menilai bahwa dalam teori perundang-undangan, pedoman semacam itu hanya disebut sebagai "*beleids-regel*" atau "*policy rules*" yang meskipun isinya dapat saja bersifat mengatur tetapi tidak dapat disebut sebagai peraturan dalam pengertian hukum, konsekuensinya adalah pedoman yang disusun oleh KPPU tersebut tentu saja tidak boleh berisi norma-norma hukum baru, melainkan hanya berupa pedoman kerja yang bersifat mengatur hal-hal teknis dan administratif.¹⁷¹ Selain itu, dalam praktiknya, sebagai contoh FTC

¹⁷⁰ Risalah rapat pembahasan RUU Antimonopoli hal. 1312-1313.

¹⁷¹ Toha, Kurnia, *op. cit.*, hal. 44-45.

Amerika, pedoman atau *guideline* yang dibentuk oleh FTC tidak mengikat secara hukum namun sangat berguna baik bagi FTC maupun Hakim sebagai petunjuk.¹⁷²

KPPU memang diberikan kewenangan untuk membentuk suatu pedoman, namun pedoman tersebut tidaklah dapat diartikan sebagai suatu peraturan perundang-undangan yang dapat mengatur mengenai materi muatan peraturan perundang-undangan. Saat ini memang ada Peraturan Komisi yang mengatur atau menafsirkan secara meluas apa yang telah diatur dalam UU Antimonopoli, hal tersebut tidaklah tepat karena seharusnya hal tersebut diatur lebih lanjut dalam suatu peraturan perundang-undangan seperti peraturan pemerintah. Jika KPPU merasa suatu ketentuan telah diatur dalam UU Antimonopoli belum sepenuhnya sempurna, maka seharusnya KPPU tidak berusaha menyempurnakan ketentuan tersebut dengan membuat suatu Peraturan Komisi, tetapi KPPU dapat, bahkan wajib untuk memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.¹⁷³

3.2.2 Kewenangan Menjalankan Fungsi Administrasi dan Penegakan Hukum Persaingan

Dalam melaksanakan fungsi administrasi dan sebagai penegak hukum persaingan, maka KPPU berwenang untuk menerima laporan dari masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Selain dari laporan masyarakat, KPPU juga berwenang untuk melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Dari laporan yang diberikan oleh masyarakat dan penelitian yang dilakukan sendiri oleh KPPU maka KPPU melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat tersebut.

Hasil penyelidikan tersebut kemudian disimpulkan apakah ada atau tidak adanya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Dalam proses

¹⁷² *Ibid.*, hal. 18.

¹⁷³ Republik Indonesia, *op. cit.*, Pasal 35 huruf e.

penyelidikannya, KPPU dapat memanggil pelaku usaha, memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli, dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap ketentuan hukum persaingan. Panggilan yang dilakukan KPPU terhadap pihak-pihak yang terkait memang tidak memiliki daya paksa, sehingga para pihak tersebut dapat tidak hadir atau menolak untuk hadir atas panggilan yang dilakukan oleh KPPU.

Untuk menghindari adanya pihak-pihak yang tidak memenuhi panggilan KPPU, maka KPPU dapat meminta bantuan penyidik¹⁷⁴ untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang yang tidak bersedia memenuhi panggilan KPPU. Selain itu pula, KPPU dapat meminta keterangan dari instansi Pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang ini.

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

Dari kewenangan-kewenangan tersebut, tidak terdapat satupun ayat atau pasal yang menyatakan bahwa KPPU dapat mengeksekusi putusannya. Berdasarkan pada Pasal 46 ayat (2) UU Antimonopoli, maka Putusan Komisi yang tidak terdapat keberatan yang diajukan oleh para pihak terlebih dahulu dimintakan penetapan eksekusi kepada Pengadilan Negeri. Walaupun tidak memiliki kewenangan untuk mengeksekusi putusannya sendiri namun hal ini tidak terlalu menjadi masalah. Hal ini dikarenakan, pelaku usaha biasanya akan dengan suka rela melaksanakan putusan KPPU, hal tersebut terkait dengan nama baik mereka di dunia usaha.¹⁷⁵

Selain itu, jika dicermati, maka KPPU sebenarnya tidak dapat memanggil secara paksa para pihak yang dinilai memiliki kepentingan dalam suatu kegiatan usaha yang diduga dilakukan dengan praktik monopoli ataupun persaingan usaha

¹⁷⁴ Yang dimaksud dengan penyidik adalah penyidik sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 8 Tahun 1981. Penjelasan Pasal 36 huruf g UU No. 5 Tahun 1999.

¹⁷⁵ Zaki Zein Badroen, *op. cit.*, Wawancara.

tidak sehat, sehingga KPPU harus meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan para pihak tersebut, baik itu para pihak yang terlibat secara langsung ataupun saksi dan saksi ahli.

3.2.3 Kewenangan sebagai pemutus perkara persaingan usaha

Pasal 24 ayat (2) UUD 1945 menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman hanya dilakukan oleh Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi dan Lembaga Pengadilan lainnya dibawah Mahkamah Agung. Sementara itu KPPU yang tidak berada dibawah salah satu dari dua lembaga yudikatif tersebut memiliki kewenangan khusus untuk memeriksa dan memutus perkara persaingan usaha secara administratif.

Dalam hal memutus perkara persaingan usaha, KPPU tidak dapat dengan semauanya membuat putusan. Putusan tersebut hanya terbatas pada penjatuhan sanksi berupa tindakan administratif. Tindakan administratif tersebut pun hanya dapat berupa:¹⁷⁶

- a. penetapan pembatalan perjanjian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 13, Pasal 15, dan Pasal 16 dan atau
- b. perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan integrasi vertikal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14; dan atau
- c. perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktek monopoli dan atau menyebabkan persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat; dan atau
- d. perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan penyalahgunaan posisi dominan; dan atau
- e. penetapan pembatalan atas penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28; dan atau
- f. penetapan pembayaran ganti rugi; dan atau
- g. pengenaan denda serendah-rendahnya Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah).

Dari ketentuan pasal tersebut jelas terlihat bahwa kewenangan Majelis Komisi dalam menjatuhkan sanksi sangatlah terbatas. Pertama, sanksi tersebut hanyalah merupakan sanksi administratif. Dan kedua, sanksi administratif tersebut

¹⁷⁶ Republik Indonesia, *op.cit.*, Pasal 47 ayat (2).

terbatas pada apa yang tercantum pada Pasal 47 ayat (2) UU Antimonopoli. Maka selain sanksi yang diatur dalam Pasal tersebut, Majelis Komisi tidak dapat menjatuhkan sanksi lain bagi pelaku usaha.

Dengan kewenangan untuk memutus perkara dan menjatuhkan sanksi kepada pelanggar UU Antimonopoli, maka kewenangan menafsirkan undang-undang memang dimiliki oleh Majelis Komisi. Penafsiran tersebut terbatas hanya pada pasal-pasal yang memang pengaturannya tidak begitu jelas, namun untuk pasal-pasal yang sudah memberikan penjelasan terhadap isi pasalnya dan sudah memberikan secara limitatif apa yang dimaksud dalam pasal tersebut, maka Majelis Komisi tidak perlu menafsirkan berbeda dari apa yang telah ada dalam penjelasan pasal tersebut.

3.2.4 Perbandingan Kewenangan KPPU dengan FTC dan JFTC

Jika dibandingkan dengan lembaga serupa di Amerika dan Jepang, maka kewenangan yang dimiliki oleh KPPU tidaklah jauh berbeda dengan yang dimiliki oleh dua lembaga lainnya. Terlebih dengan FTC, dimana UU Antimonopoli sendiri disinyalir sebagai salin tempel dari UU Antimonopoli Amerika.

Hal utama yang membedakan antara kewenangan yang dimiliki oleh KPPU dengan yang dimiliki oleh FTC adalah ruang lingkup kewenangannya. Jika KPPU hanya berwenang untuk menegakkan hukum persaingan usaha, lain halnya dengan FTC. FTC juga berwenang sebagai lembaga yang melindungi hak-hak konsumen. Hal lainnya adalah di Amerika, untuk pelanggaran dengan ancaman pidana, maka hal tersebut secara jelas menjadi ranah dari *Antitrust Division Department of Justice*.

Hal lain yang dapat dicatat dari kewenangan yang dimiliki oleh FTC adalah mengenai keberadaan *guidelines* (pedoman) yang dibentuk oleh FTC. Jika kita melihat pedoman yang disusun oleh FTC, secara jelas dikatakan bahwa pedoman tidak mengikat secara hukum namun sangat berguna baik bagi FTC maupun Hakim sebagai petunjuk.¹⁷⁷ Yang mana hal tersebut tidak kita temukan dalam UU Antimonopoli sehingga, masih terjadi kerancuan apakah pedoman yang dibuat oleh KPPU dapat disusun oleh KPPU dengan menambah atau mengurangi

¹⁷⁷ Toha, Kurnia, *op.cit.*, hal. 18.

substansi pengaturan dalam Pasal-pasal di UU Antimonopoli dan berakibat memiliki daya ikat secara hukum.

Berbeda dengan JFTC, maka perbedaan paling utama dalam menjalankan pengawasan terhadap pelaksanaan AML adalah, JFTC memiliki tiga wewenang sekaligus. Wewenang tersebut adalah:¹⁷⁸

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

Pada dua lembaga sebelumnya, tidak ditemui suatu ketentuan yang mengatur mengenai adanya kewenangan mengeluarkan peraturan, namun kewenangan mengeluarkan peraturan tersebut dimiliki oleh JFTC. Di samping itu, berbeda dengan KPPU, JFTC mempunyai wewenang untuk masuk ke tempat-tempat bisnis pelaku usaha dan tempat-tempat lain yang relevan untuk menggeladahkan dokumen-dokumen bisnis dan lain sebagainya. Bahkan, dalam penyelidikan adanya kartel, JFTC dapat melakukan *on-the-spot investigation*, yakni penyelidikan secara mendadak di tempat-tempat pelaku usaha dan dapat memaksa pelaku usaha untuk menyerahkan dokumen-dokumen yang relevan. Barang siapa menolak untuk dilakukan penyelidikan semacam ini dapat dikenai hukuman penjara maksimal 6 bulan atau denda maksimal 200.000 yen.¹⁷⁹

3.3 Permasalahan yang Dapat Timbul dengan Kewenangan yang Dimiliki oleh KPPU.

3.3.1 Analisis Penyatuan Berbagai Kewenangan dalam Tubuh KPPU

Dari penjelasan pada sub bab sebelumnya dapat kita ketahui bahwa KPPU sebagai lembaga negara bantu memiliki kewenangan sebagai “eksekutif” serta kewenangan sebagai yudikatif. Jika kita melihat pada sistem peradilan yang bebas dari intervensi serta kekuatan-kekuatan diluar pengadilan, maka terasa agak janggal ketika kewenangan yang dimiliki KPPU sebagai Hakim dibarengi dengan kewenangan untuk melakukan penyelidikan dan penuntutan.

¹⁷⁸ Anggara, Stefino, *op. cit.*, halaman 165.

¹⁷⁹ Lubis, Andi Fahmi, *et.al.*, *op.cit.*, hal. 320.

Sebenarnya penyatuan beberapa kewenangan sekaligus dalam suatu lembaga negara bantu tidak hanya terjadi pada KPPU. Di banyak lembaga negara bantu lainnya juga banyak pencampuran kewenangan yang serupa. Hal ini dilihat dan dijelaskan secara gamblang oleh Yves Meny dan Andrew Knapp dalam bukunya *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*. Mereka melihat fenomena banyaknya lembaga negara bantu yang bermunculan dan memiliki kewenangan yang bercampur baur dalam satu lembaga. Dari hasil penelitiannya tersebut, mereka menyatakan kewenangan yang dimiliki oleh lembaga negara semacam ini banyak disebut sebagai, *the fourth branches of the government*.¹⁸⁰

Melihat kenyataan yang seperti itu, maka menjadi wajar jika suatu lembaga negara bantu memiliki kewenangan yang tidak biasa, seperti adanya pencampuran beberapa kewenangan. Hal ini disadari karena memang lembaga negara bantu muncul akibat respons dari tidak berjalannya sistem yang sudah ada dan dijalankan oleh lembaga permanen atau, lembaga negara bantu memang dibentuk untuk suatu tujuan khusus yang tidak mungkin tujuan tersebut dapat dilaksanakan oleh suatu institusi yang hanya memiliki satu kewenangan saja seperti DPR, Polisi, Jaksa ataupun Hakim.

Pencampuran kewenangan memang dimungkinkan terjadi, namun apa jadinya jika yang dicampur adalah kewenangan eksekutif dan kewenangan yudikatif? Apa jadinya jika Hakim yang seharusnya memutus suatu perkara justru diberikan kewenangan untuk membuat gugatan atau sebaliknya jaksa yang ditugasi untuk menuntut diberikan pula kewenangan untuk memutus sendiri tuntutan tersebut?

Beberapa sarjana hukum memang tidak memisahkan kewenangan eksekutif dan kewenangan yudikatif menjadi dua buah kewenangan yang benar-benar terpisah. John Locke hanya membagi kewenangan negara menjadi

¹⁸⁰ Meny, Yves dan Andrew Knapp, *op.cit.* hal 281.

“Regulatory and monitoring bodies are a new type of autonomous administration which has been most widely developed in the United States (where it is sometimes referred to as the ‘headless fourth branch’ of the government). It takes the form of what are generally known as Independent Regulatory Commissions.”

kewenangan eksekutif,¹⁸¹ legislatif¹⁸² dan federatif¹⁸³. Dimanakah letak kewenangan yudikatif?

Jika melihat penjabaran tugas dan wewenang setiap cabang kekuasaan, maka yudikatif berada dalam ranah eksekutif. Hal tersebut dikarenakan, kewenangan mengadili dianggap sebagai suatu kewenangan yang termasuk dalam kategori menjalankan undang-undang. Jika dalam pembahasan ini kita merujuk pada teori John Locke, maka tidak ada yang salah dalam pencampuran kewenangan yang dimiliki oleh KPPU tersebut.

Selain itu Frank J. Goodnow juga menyatakan bahwa kewenangan yudikatif berbarengan pelaksanaannya dengan kewenangan eksekutif. Hal ini dapat kita lihat dari pembagian kekuasaan negara yang ia lakukan. Ia hanya membagi cabang kekuasaan negara menjadi dua cabang kekuasaan yaitu *policy making* dan *policy executing*¹⁸⁴ atau dalam bahasa sebenarnya Goodnow menyebut dengan *politics dan administration*.¹⁸⁵

Dalam konteks ini, Goodnow memasukkan hakim sebagai pelaksana kebijakan atau *policy executor* berbarengan dengan polisi, jaksa dan aparat

¹⁸¹ John Locke seperti dikutip Fatmawati, *op. cit.*, hal.17.

”but because the laws that are at once, and in short time made, have a constant and lasting force, and need perpetual execution, or an attendance thereunto, therefore it is necessary there should be a power always in being which should see to execution of laws that are made, and remain in force. And thus the legislative and executive power often to be separated

¹⁸² “... *the legislative can not transfer the power of making laws to any hands... The legislative power is that which has a right to direct how the force of the commonwealth shall be employed for preserving the community and the member of it.*” *ibid.*

¹⁸³ “ *this, therefore, contains the power of war and peace, leagues and alliance, and all the transaction with all persons and communities without the commonwealth, and may be call federative if any one pleases... These two powers, executive and federative, though they really be distinct in themselves.*” *ibid.*

¹⁸⁴ Tim Pengajar Mata Kuliah Ilmu Negara, *Ilmu Negara*, (Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004), hal. 111.

¹⁸⁵ Frank J. Goodnow dalam Fatmawati, *op. cit.*, hal. 24.

“there are, than, in all government aystems to primary or ultimate fungction of government, viz. the expression of the will of the state and the execution of that will. There are also in all states separate organs, each of wich is mainly busied with the discharge of one these function. These function are, respectively, Politics and Administration”

penegak hukum lainnya. Dari sudut pandang ini juga tidak ada masalah dalam kewenangan yang dimiliki oleh KPPU sebagai lembaga negara bantu.

Sarjana lainnya adalah Montesquieu. Secara tegas Montesquieu memisahkan tiga cabang kekuasaan yang ada untuk menghindari adanya kesewenang-wenangan. Walaupun banyak anggapan yang menyatakan bahwa teori tersebut tidak pernah sepenuhnya dijalankan dan bahkan sudah tidak lagi relevan, namun kenyataannya adalah, bahwa di setiap negara pasti ada lembaga-lembaga yang diakui sebagai lembaga legislatif, eksekutif dan yudikatif. Dan dibelahan negara manapun tidak ada negara yang memberikan kewenangan kepada hakimnya untuk membuat tuntutan atau gugatan atau sebaliknya jaksa diberikan kewenangan untuk memutus.¹⁸⁶

Pencampuran kewenangan cabang-cabang kekuasaan dalam satu lembaga memang kerap dilakukan di beberapa negara. Di negara yang menganut sistem parlementer, terdapat percampuran antara fungsi legislatif dan eksekutif. Di Inggris, misalnya, untuk menjadi menteri seseorang justru dipersyaratkan harus berasal dari anggota parlemen. Parlemen dapat membubarkan Kabinet melalui mekanisme *mosi tidak percaya*. Sebaliknya, pemerintah juga dapat membubarkan parlemen dengan cara mempercepat pemilihan umum. Akan tetapi, meskipun demikian, cabang kekuasaan kehakiman atau *judiciary* tetap bersifat independen dari pengaruh cabang-cabang kekuasaan lainnya.¹⁸⁷

Untuk itu teori Montesquieu masih relevan sebagai acuan dalam pembahasan pencampuran kewenangan yang dimiliki KPPU ini. Selain itu, teori Montesquieu ini adalah teori awal dan paling banyak menjadi rujukan ‘teori fungsi dan organ negara’.¹⁸⁸ Montesquieu menyatakan :¹⁸⁹

¹⁸⁶ Di dalam bukunya, Jimly mengatakan bahwa, baik di negara-negara yang menganut tradisi *civil law* maupun *common law*, baik yang menganut sistem pemerintahan parlementer maupun presidensial, lembaga kekuasaan kehakiman selalu bersifat tersendiri. Jimly Ashiddiqie, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara Jilid II*, (Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, 2006), hal. 45.

¹⁸⁷ Asshiddiqie, Jimly, *Ibid*.

¹⁸⁸ Nurtjahjo, *op. cit.*, hal. 277.

¹⁸⁹ Fatmawati, *op. cit.*, hal.16.

“When the legislatives and executives power are untited in the same person, or in the same body of magistrates, there can be no liberty; because apprehensions may arise, lest the same monarch or senate should enact tyrannical laws, to execute them in tyrannical manner.

Again, there is no liberty, if the judiciary power be not separates from the legislatives and executives.

Where it joined the legislatives, the life and the liberty of the subject would be exposed to arbitrary control; for the judge would be then the legislator. Were it joine to the executives power, the judge might behavewith violence and oppression.”

Dari pernyataannya tersebut jelas bahwa ia menghendaki adanya pemisahan yang jelas antara yudikatif dengan eksekutif serta yudikatif dengan legislatif. Kita tidak dapat membaca pernyataan Montesquieu hanya sepotong saja, karena dalam pernyataan yang lain dalam buku yang sama ia menyatakan bahwa pengadilan yang dimaksud adalah pengadilan pidana dan perdata saja. Montesquieu menyatakan bahwa *“... By the third, he punishes criminals, or determines the disputes that arise between individuals. The latter we shall call the judiciary power...”*¹⁹⁰ Dari pernyataannya tersebut, jelas bahwa kekuasaan yudisial yang dimaksudkan oleh Montesquieu adalah kekuasaan yang berwenang untuk menghukum para penjahat atau para kiriminil dan memutuskan perselisihan yang timbul di antara orang perseorangan.

Montesquieu tidak memasukkan pengadilan administrasi, seperti KPPU di dalam cabang kekuasaan yudikatif yang ia maksud. Hal ini disebabkan karena pada waktu itu memang belum ada pengadilan yang sifat putusannya hanyalah putusan administratif.

Dari ketiga sarjana hukum yang ada semuanya tidak ada yang secara tegas menyatakan bahwa kewenangan yudikatif, terlebih untuk pengadilan administrasi, tidak dapat disatukan dengan kewenangan eksekutif, terlebih lagi adanya suatu kenyataan bahwa di Prancis, *Le Tribunal de l' Ordre Administratif* (Pengadilan Administrasi Negara) hanya berpuncak pada *Conseil d' Etat* sebagai pengadilan banding sekaligus pengadilan tingkat akhir.¹⁹¹ Hal ini berbeda dengan *Tribunal de*

¹⁹⁰ *Ibid*, hal. 18.

¹⁹¹ Lintong Oloan Siahaan, *Jalannya Peradilan di Prancis Lebih Cepat dari Peradilan Kita*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981), hal. 18.

l' Ordre Judiciaire (Peradilan Umum dan Peradilan Khusus) yang berpuncak pada *la Cour de Cassation* (Mahkamah Agung) sehingga dari sini dapat disimpulkan bahwa Pengadilan Administrasi di Prancis tidak berada di bawah Mahkamah Agung sebagai pelaksana kewenangan yudikatif.¹⁹²

Melihat teori dan fakta-fakta yang telah dipaparkan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa sebenarnya tidak ada pencampuran kewenangan yang diberikan kepada KPPU. Hal tersebut didasari oleh:

1. KPPU tidak memiliki kewenangan regulasi untuk mengeluarkan suatu peraturan yang dapat disebut sebagai peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam UU No. 12 Tahun 2011. Pedoman yang dikeluarkan oleh KPPU hanyalah dapat mengatur mengenai hal-hal teknis dalam pelaksanaan UU Antimonopoli.
2. Kewenangan untuk memutus perkara persaingan dan menjatuhkan sanksi administratif tidak dapat dikatakan sebagai pelaksanaan kewenangan yudikatif. Montesquieu tidak pernah memasukkan pengadilan administratif kedalam pengertian kewenangan yudikatif yang ia buat. Kewenangan yudikatif Montesquieu hanya terbatas pada peradilan pidana dan perdata, selain itu fakta bahwa dalam praktiknya di Prancis Pengadilan Administrasi tidak berada dibawah Mahkamah Agung semakin memperkuat argumen bahwa kewenangan untuk memutus perkara persaingan dan menjatuhkan sanksi administratif tidak dapat serta-merta dikatakan sebagai pelaksanaan kewenangan yudikatif.

Walaupun kewenangan yang diberikan kepada KPPU dalam melaksanakan fungsinya terkesan sangat besar namun, jika dilihat dari sudut akademis besarnya kewenangan tersebut tidak menjadi suatu masalah apalagi suatu hal yang salah. Permasalahan kemudian timbul ketika kewenangan tersebut akan diimplementasikan, karena dalam praktiknya, kewenangan yang ditumpuk dalam satu lembaga seperti yang dimiliki oleh KPPU memiliki potensi masalah yang cukup besar. Seperti yang dikatakan oleh Ignatius Andi bahwa, "*Bagaimana*

¹⁹² *Ibid.*

mungkin keadilan dapat ditegakkan apabila pihak yang memeriksa, menyidik dan memutus hanya pihak yang itu-itu saja,"¹⁹³ dalam hal ini KPPU.

KPPU diharapkan dapat dengan sangat bijak dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Dan usaha tersebut telah cukup ditunjukkan oleh KPPU dengan memisahkan beberapa biro dan bagian yang terkait dengan proses beracara, seperti biro investigasi yang berwenang melakukan penelitian dan klarifikasi laporan serta biro penindakan yang berwenang melakukan pemberkasan dan penanganan sidang majelis,¹⁹⁴ sehingga proses beracara di KPPU tidak ditangani oleh satu biro atau bagian saja. Selain itu melalui kesepakatan bersama, Ketua dan Wakil Ketua KPPU tidak ikut menangani perkara persaingan. Selain alasan kesibukan, hal ini juga menjadi penting, karena Ketua Komisi lah yang menandatangani atau mengesahkan setiap Peraturan Komisi yang dikeluarkan oleh KPPU.

Walaupun usaha untuk menghindari adanya ketidakadilan dalam proses penindakan dan penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia telah dilakukan oleh KPPU, namun tidak dapat dipungkiri tetap ada potensi penyalahgunaan kewenangan yang mengakibatkan adanya ketidakadilan. Ada beberapa tindakan KPPU yang dapat digolongkan penyalahgunaan kewenangan yang menyebabkan adanya ketidakadilan. Diantaranya adalah penafsiran meluas terhadap UU Antimonopoli oleh Majelis Komisi, pembuatan Peraturan Komisi yang memberikan penafsiran melebihi apa yang telah dijelaskan dalam UU Antimonopoli serta penggunaan *indirect evidence* dalam memutus perkara persaingan usaha.

¹⁹³ Ignatius Andi dalam, Sigit Handoyo Subagiono, *Tinjauan Yuridis Terhadap Kewenangan Luar Biasa Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Dalam Memberikan Putusan*, <http://www.selamatkan-indonesia.net/download/kppu.pdf>, diunduh pada 12 Maret 2011, hal. 20.

¹⁹⁴ KPPU, "Struktur Organisasi", <http://www.kppu.go.id/id/tentang-kppu/struktur-organisasi/>, diunduh pada 17 November 2011.

3.3.2 Permasalahan dalam Pelaksanaan Kewenangan yang Dimiliki oleh KPPU

Dengan kewenangan yang begitu besarnya, dengan batasan-batasan tertentu, tentunya dapat menimbulkan permasalahan dalam pelaksanaannya. Permasalahan yang dapat timbul tersebut dapat berupa, melakukan suatu tindakan yang sebenarnya bukan merupakan kewenangannya, ataupun tindakan tersebut melampaui batasan-batasan yang telah dibahas sebelumnya.

a. Penafsiran meluas terhadap Pasal-pasal dalam UU Antimonopoli dalam memutus perkara persaingan

Pasal 50 ayat (1) Undang-undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU Kekuasaan Kehakiman) menyatakan bahwa pengadilan selain harus memuat alasan dan dasar putusan tersebut, memuat pula pasal tertentu dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan atau sumber hukum tak tertulis yang dijadikan dasar untuk mengadili. Hal tersebut menunjukkan bahwa, pada dasarnya seorang hakim dalam memutus perkara yang ditanganinya dapat melakukan penafsiran terhadap pasal-pasal dalam undang-undang.

Majelis Komisi bukanlah bagian dari lembaga di bawah Mahkamah Agung ataupun Mahkamah Konstitusi yang diberikan kewenangan melaksanakan kewenangan yudisial oleh UUD, sehingga pengaturan dalam UU Kekuasaan Kehakiman tersebut tidak dapat diterapkan dalam Majelis Komisi ketika memutus perkara. Selain itu tidak terdapat pula pengaturan mengenai hal tersebut dalam UU Antimonopoli.

Seperti yang telah dijelaskan sebelumnya, bahwa pada dasarnya kewenangan memutus yang dimiliki oleh KPPU terbatas pada apa yang telah diatur dalam UU Antimonopoli. Upaya penafsiran terhadap pasal-pasal dalam UU Antimonopoli dapat dilakukan sepanjang tidak bertentangan dengan UU Antimonopoli dan mendapatkan persetujuan Pengadilan.

Dalam Kasus penjualan kapal tanker (VLCC) milik Pertamina,¹⁹⁵ Majelis Komisi menafsirkan secara meluas pengertian tender yang terdapat dalam Pasal 22 UU Anti Monopoli. Dalam penjelasan Pasal 22, tender hanya didefinisikan sebagai tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang, atau untuk menyediakan jasa. Sedangkan Majelis Komisi memutuskan bahwa Pertamina dan tergugat lainnya bersalah melanggar Pasal 22 padahal apa yang dilakukan oleh Pertamina adalah suatu kegiatan penjualan kapal tanker milik Pertamina, sehingga dalam kasus ini, Majelis Komisi telah menafsirkan bahwa kegiatan penjualan juga merupakan kegiatan yang termasuk dalam definisi tender. Melihat penafsiran yang tidak sesuai dengan apa yang telah diatur dalam UU Antimonopoli tersebut, Hakim PN dan Mahkamah Agung membatalkan putusan KPPU tersebut.¹⁹⁶

b. Penafsiran yang Meluas terhadap Pasal dalam UU Antimonopoli dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Tujuan awal pembentukan KPPU adalah untuk mengawasi pelaksanaan UU Antimonopoli.¹⁹⁷ Untuk mempermudah kinerjanya, maka KPPU ditugasi untuk menyusun pedoman dan publikasi yang berkaitan dengan UU Antimonopoli.¹⁹⁸ Permasalahan mulai timbul ketika ada pedoman yang disusun oleh KPPU memiliki penafsiran yang meluas. Hal tersebut berakibat pada, adanya pelaku usaha yang terjerat pada beberapa pasal UU Antimonopoli yang telah disusun pedomannya oleh KPPU. Atau dengan kata lain mereka terjerat suatu pasal bukan karena Pasal tersebut melarang apa yang mereka lakukan, tetapi karena Pedoman yang disusun KPPU membuat penafsiran yang meluas terhadap pasal tersebut sehingga apa yang mereka lakukan digolongkan dalam Pasal tersebut.

¹⁹⁵ Perkara KPPU No. 07/KPPU-L/2004, tentang Penjualan Kapal Tanker milik PT. Pertamina Persero

¹⁹⁶ Toha, Kurnia, *op.cit.*, hal. 19.

¹⁹⁷ Republik Indonesia, *op. cit.*, Pasal 30 ayat (1).

¹⁹⁸ *Ibid.*, Pasal 35 huruf f.

Sebagai contoh, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 02 Tahun 2010 tentang Pedoman Pasal 22. Pedoman ini memberikan penafsiran yang meluas terhadap apa yang telah diatur dalam UU Antimonopoli. Pasal 22 menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Dari rumusan pasal tersebut yang mengalami penafsiran meluas atas apa yang telah diatur adalah kata “tender”.

Dalam penjelasan Pasal 22 tersebut kata tender diartikan sebagai tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang, atau untuk menyediakan jasa.¹⁹⁹ Sedangkan dalam Pedoman Pasal 22, pengertian tender diperluas sehingga mencakup tawaran harga untuk memborong atau melaksanakan suatu pekerjaan, mengadakan barang dan atau jasa, membeli suatu barang dan atau jasa serta menjual suatu barang atau jasa.²⁰⁰

Penafsiran serupa juga pernah terjadi dalam kasus VLCC, dimana pada saat itu Majelis Komisi menafsirkan penjualan barang sebagai bagian dari tender. Hakim Pengadilan Negeri dan Hakim Mahkamah Agung membatalkan perluasan arti tender oleh KPPU dengan menafsirkan tender termasuk penjualan barang.²⁰¹

Herbert Sauter menyatakan bahwa, dalam penyusunan pedoman dan penyebaran brosur tentang masalah-masalah yang diatur oleh UU Antimonopoli dilakukan berdasarkan pengetahuan dan keahlian dalam bidang tertentu serta karena KPPU dibentuk untuk melaksanakan undang-undang, maka pembuatan pedoman dilakukan dibawah pengawasan pengadilan, yang berwenang untuk menafsirkan dan melaksanakan ketentuan undang-undang tersebut dengan cara yang mengikat menurut hukum.²⁰² Hal tersebut berarti bahwa sebenarnya tidak ada alasan bagi KPPU dalam menafsirkan secara meluas pengertian suatu pasal,

¹⁹⁹ *Ibid*, Penjelasan Pasal 22.

²⁰⁰ Lampiran Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 2 Tahun 2010 tentang Pedoman Pasal 22 hal. 5.

²⁰¹ Toha, Kurnia, *op.cit*, hal 19.

²⁰² Wolfgang Kartte, *et al.*, *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, (Jakarta: Lembaga Pengkajian Hukum Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2000), hal. 344.

terlebih jika penafsiran tersebut telah dibatalkan oleh Hakim baik di Pengadilan Negeri maupun Hakim Mahkamah Agung.

Memang benar, dalam praktiknya, pengertian tender juga mencakup penjualan barang. Beberapa ahli pun menyatakan bahwa lelang atau penjualan barang dapat dikategorikan kedalam tender. Hal tersebut sebagaimana disebutkan dalam salah satu usul yang disebutkan oleh Kurnia Toha sebagai evaluasi UU Antimonopoli. Beliau menyatakan bahwa Pasal 22 dan penjelasannya hanya mencakup tawaran pengajuan harga dalam rangka pengadaan barang atau jasa, hal tersebut kurang tepat karena, tender juga dilakukan dalam rangka penjualan.²⁰³

Di satu sisi keberadaan Peraturan Komisi tersebut memang memudahkan pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya. Selain itu juga mungkin penafsiran yang dilakukan oleh KPPU telah tepat, namun disisi lain, apa yang dilakukan oleh KPPU dapat dikatakan menyimpang dan menyebabkan terjadinya ketidakadilan bagi pelaku usaha. Hal tersebut dikarenakan penambahan substansi dalam suatu pasal dalam UU Antimonopoli hanya dapat dilakukan dengan menambahkan substansi tersebut dalam Pasal atau penjelasan UU atau, diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) dan tidak sepatasnya diatur dalam pedoman yang hanya bersifat *beleids regel*.

c. Penggunaan *Indirect Evidence*.

Fakta bahwa $\pm 30\%$ putusan KPPU soal tender dari tahun 2002 – 2010 yang diajukan keberatan ke pengadilan, baik tingkat banding, kasasi maupun peninjauan kembali dibatalkan dengan alasan kurangnya alat bukti, kurangnya alat bukti tersebut dikarenakan Majelis Komisi dalam memutuskan perkara persaingan menggunakan *indirect evidence*.²⁰⁴ Penggunaan *indirect evidence* menurut undang-undang tidak dikenal dalam hukum pembuktian persaingan usaha di

²⁰³ Kurnia Toha (a), “Tinjauan Kritis Terhadap Kualitas Substansi (Aspek Material dan Formil) dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1999”, disampaikan pada Seminar *10 Tahun Penegakan Hukum Persaingan Usaha dan Wacana Judicial Review Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Jakarta 8 Desember 2010, hal. 1.

²⁰⁴ Toha, Kurnia, *op.cit.*, hal. 29.

Indonesia.²⁰⁵ Hal ini dikarenakan UU Anti Monopoli telah menyebutkan secara limitatif mengenai alat bukti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 UU Anti Monopoli, adapun alat bukti yang dapat digunakan adalah :

- a. Keterangan saksi,
- b. Keterangan ahli,
- c. Surat dan atau dokumen,
- d. Petunjuk,
- e. Keterangan pelaku usaha.

Mengenai *indirect evidence* sendiri, *Organization for Economic Co-operation Development* (OECD) menjelaskan bahwa penggunaan bukti-bukti tidak langsung harus dibatasi sedemikian rupa karena bukti-bukti ini kabur dan memiliki multi tafsir. Bukti-bukti tidak langsung ini dapat digunakan dan seringkali digunakan bersama-sama dengan bukti langsung.²⁰⁶

Penggunaan *indirect evidence* memang beberapa kali dilakukan untuk memutus suatu perkara persaingan seperti dalam kasus *Steel Cartel* (Brazil) dan kasus *Sao Paulo Airlines* (Brazil).²⁰⁷ Praktik penggunaan *indirect evidence* tersebut tidak dapat serta merta ditiru oleh KPPU dalam memutus perkara persaingan. Hal ini dikarenakan pertimbangan putusan asing tersebut bukan sumber hukum Indonesia dan prinsip pembuktian yang diterapkan dalam putusan asing baru bisa dipergunakan di Indonesia jika prinsip tersebut telah dianut oleh Undang-undang nasional Indonesia.²⁰⁸

Di Indonesia sendiri, penggunaan alat bukti tidak langsung bukan tidak mungkin sama sekali. Alat bukti tidak langsung tersebut dapat digunakan selama terpenuhinya azas minimum pembuktian sesuai yang dianut dalam Pasal 183 KUHAP dimana, pelaku usaha dapat dinyatakan bersalah apabila sekurang-kurangnya terdapat dua alat bukti yang sah yang menyebabkan timbulnya

²⁰⁵ Rajagukguk, Erman, *op. cit.*, hal. 55.

²⁰⁶ Toha, Kurnia, *op. cit.*, hal 15.

²⁰⁷ Radjagukguk, Erman, *op.cit.* , hal. 61.

²⁰⁸ *Ibid.*

keyakinan Hakim bahwa perbuatan yang dituduhkan terbukti secara sah dan meyakinkan.

Sebenarnya penggunaan *indirect evidence* dalam memutus perkara persaingan dikarenakan sulitnya mendapatkan bukti-bukti formil untuk membuktikan adanya persaingan yang tidak sehat, namun hal ini tentu saja tidak dapat menjadi alasan bagi KPPU untuk membentuk “hukumnya” sendiri.

d. Penjatuhan Sanksi Administratif diluar yang diatur oleh Pasal 47

Dalam beberapa perkara yang diputus oleh KPPU, Majelis Komisi menjatuhkan sanksi diluar yang diatur dalam Pasal 47 UU Antimonopoli. Sebagai contoh dalam putusan Majelis Komisi Perkara Nomor: 07/KPPU-L/2004 tentang Penjualan Kapal Tanker milik PT. Pertamina Persero (“Kasus VLCC”). Dalam putusan tersebut terselip tiga buah sanksi yang dijatuhkan kepada para terlapor yang mana sanksi tersebut tidak diatur dalam Pasal 47 UU Antimonopoli. Sanksi tersebut adalah sanksi nomor 6 sampai dengan sanksi nomor 8.²⁰⁹

6. Memerintahkan Terlapor I: PT Pertamina (Persero) paling lambat 1 (satu) bulan setelah putusan ini:
 - a. untuk melaporkan secara tertulis kepada Rapat Umum Pemegang Saham atas kesalahan yang dilakukan oleh Komisaris Utama dan masing-masing anggota Dewan Komisaris serta Direktur Utama dan masing-masing anggota Direksi yang telah menyetujui penjualan VLCC tanpa seijin Menteri Keuangan RI;
 - b. untuk meminta secara tertulis kepada Rapat Umum Pemegang Saham mengambil tindakan hukum sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku terhadap mereka yang disebut pada huruf a;
 - c. untuk mengumumkan laporan dan permintaan tertulis sesuai dengan huruf a, dan b tersebut di atas, pada 5 (lima) surat kabar berskala nasional dengan ukuran minimal 1/8 (seperdelapan) halaman;
7. Memerintahkan Terlapor I: PT Pertamina (Persero) paling lambat 1 (satu) bulan setelah putusan ini:
 - a. untuk melaporkan secara tertulis kepada Rapat Umum Pemegang Saham atas kesalahan yang dilakukan oleh Direktur Utama dan masing-masing anggota Direksi yang telah melakukan persekongkolan dalam penjualan VLCC;

²⁰⁹ Putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2004 tentang Penjualan Kapal Tanker milik PT. Pertamina Persero.

- b. untuk meminta secara tertulis kepada Rapat Umum Pemegang Saham mengambil tindakan hukum sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku terhadap mereka yang disebut pada huruf a;
 - c. untuk mengumumkan laporan dan permintaan tertulis sesuai dengan huruf a, dan b tersebut di atas, pada 5 (lima) surat kabar berskala nasional dengan ukuran minimal 1/8 (seperdelapan) halaman;
8. Memerintahkan Terlapor I: PT Pertamina (Persero) paling lambat 2 (dua) bulan setelah putusan ini melarang Direktur Keuangan melakukan semua kegiatan yang terkait dengan transaksi komersial termasuk transaksi keuangan untuk dan atas nama Terlapor I: PT Pertamina (Persero) baik internal maupun eksternal selama Direktur Keuangan dijabat oleh Direktur Keuangan pada saat penjualan 2 (dua) unit VLCC;

Jika kita melihat Pasal 47, maka jelas bahwa KPPU hanya dapat menjatuhkan sanksi administratif. Adapun sanksi administratif yang dapat dijatuhkan dapat berupa :

- a. penetapan pembatalan perjanjian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 13, Pasal 15, dan Pasal 16 dan atau
- b. perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan integrasi vertikal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14; dan atau
- c. perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktek monopoli dan atau menyebabkan persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat; dan atau
- d. perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan penyalahgunaan posisi dominan; dan atau
- e. penetapan pembatalan atas penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28; dan atau
- f. penetapan pembayaran ganti rugi; dan atau
- g. pengenaan denda serendah-rendahnya Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah).

Jika kita melihat tiga sanksi yang dijatuhkan tersebut, maka sanksi-sanksi tersebut tidak diatur dalam Pasal 47 UU Antimonopoli. Terlebih dalam sanksi nomor 8 yang dijatuhkan oleh KPPU terkait larangan yang dijatuhkan kepada

Universitas Indonesia

Direktur Keuangan PT. Pertamina untuk melakukan semua kegiatan yang terkait dengan transaksi komersial termasuk transaksi keuangan untuk dan atas nama Terlapor I: PT Pertamina (Persero) baik internal maupun eksternal.

Jika kita lihat sanksi tersebut memang tidak secara langsung dijatuhkan kepada Direktur Keuangan, namun secara tidak langsung putusan tersebut meminta PT Pertamina untuk mengganti Direktur Keuangannya. Sanksi ini secara sepiantas mirip seperti rumusan Pasal 49 huruf b yang mengatur sanksi berupa larangan kepada pelaku usaha yang telah terbukti melakukan pelanggaran terhadap undang-undang ini untuk menduduki jabatan direksi atau komisaris sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun dan selama-lamanya 5 (lima) tahun. Bahkan sanksi yang dijatuhkan terlihat lebih berat karena tidak diatur jangka waktunya. Yang menjadi permasalahan adalah, sanksi seperti tersebut adalah sanksi berupa pidana tambahan yang hanya dapat dijatuhkan oleh Hakim di Pengadilan Umum. Karena secara tegas Pasal 47 ayat (1) menyatakan bahwa Komisi berwenang menjatuhkan sanksi administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang ini.

Walaupun terlihat begitu superiornya lembaga KPPU dengan ditampilkannya beberapa permasalahan yang dapat timbul sebagai akibat dari besarnya kewenangan KPPU namun sebenarnya ada beberapa kekurangan yang menyebabkan kinerja KPPU menjadi kurang efektif. Salah satunya adalah tidak adanya kewenangan untuk mengeksekusi Putusan yang ia buat sendiri.

Ketiadaan kewenangan untuk mengeksekusi sendiri putusnya, membuat putusan KPPU menjadi mandul. Memang ada ketentuan dalam UU Anti Monopoli yang mengatur bahwa jika putusan KPPU tidak dilaksanakan maka putusan tersebut dapat diserahkan kepada penyidik sebagai alat bukti permulaan yang cukup untuk dilakukannya penyidikan dalam perkara pidana persaingan.

Hal lain yang juga masih menjadi kekurangan dari kewenangan KPPU adalah, KPPU tidak memiliki kewenangan untuk menyita alat bukti atau barang bukti dan juga kewenangan untuk menyadap. Kedua kewenangan tersebut menjadi penting untuk meningkatkan kinerja KPPU. Hal ini dikarenakan, praktik usaha saat ini sudah tidak lagi konvensional dan pelaku usaha juga tidak akan

dengan sangat polosnya dengan mendokumentasikan tindakan persaingan tidak sehat dalam suatu dokumen perjanjian atau dalam bentuk apapun sehingga dalam hal ini kewenangan untuk menyadap dan menyita alat bukti menjadi diperlukan.

Disatu sisi memang harus ada pembenahan dalam kewenangan KPPU. Pembenahan tersebut harus dilakukan dengan semangat bahwa kewenangan yang diberikan oleh KPPU harus sesuai dengan koridor hukum yang berlaku, bukan hanya sebagai upaya pelemahan KPPU. Namun disisi lain juga kewenangan KPPU sebisa mungkin diperkuat agar efektifitas penegakan hukum persaingan dapat terwujud.



BAB IV

PENUTUP

4.1 Kesimpulan

1. KPPU adalah lembaga non structural yang independen dan berada di bawah kewenangan eksekutif. KPPU adalah salah satu lembaga yang memiliki kewenangan dalam mengawasi pelaksanaan UU Antimonopoli. KPPU dibentuk sebagai suatu lembaga yang secara khusus mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat. Seperti lembaga negara bantu pada umumnya, kedudukan KPPU hanyalah sebagai pelengkap dari lembaga negara utama. Hal ini didasari pada kenyataan bahwa lahirnya KPPU tidak serta-merta meniadakan peran lembaga negara utama dalam mengawasi pelaksanaan UU Antimonopoli. Kewenangan eksekutif, legislatif, dan yudikatif yang secara eksklusif dimiliki oleh beberapa lembaga saja tetap berlaku dalam pengawasan kegiatan usaha. Dari fakta-fakta yang ada jelas bahwa, keberadaan KPPU sebagai lembaga negara bantu tidaklah meniadakan peran lembaga negara utama dalam mengawasi pelaksanaan UU Antimonopoli, justru KPPU dibentuk untuk membantu kinerja lembaga negara utama yang tidak hanya mengurus soal persaingan usaha semata. Selain itu, keberadaan KPPU hanyalah sebagai bagian tidak terpisahkan dari cabang kekuasaan eksekutif, walaupun KPPU juga memiliki kewenangan *quasi* judikatif, namun kewenangan tersebut tidak lantas membuat KPPU memiliki kewenangan yang melebihi kewenangan lembaga eksekutif lainnya. Kewenangan KPPU untuk memutus dan memberikan sanksi terbatas pada sanksi administratif. Kewenangan pemberian sanksi administratif juga tidak dapat serta merta dikatakan sebagai kewenangan judikatif karena kewenangan seperti ini juga dimiliki oleh lembaga dibawah kewenangan eksekutif lainnya seperti Badan Kepegawaian Nasional, selain itu juga, seperti di Prancis, Pengadilan Administratif tidak berpuncak di Mahkamah Agung.

2. Kewenangan KPPU pada dasarnya sudah jelas tertera dalam Pasal 36 UU Antimonopoli, namun dalam menjalankan kewenangan-kewenangan tersebut terdapat batasan-batasan yang tidak dapat dilampaui oleh KPPU.
 - i. Dalam menjalankan kewenangan terkait dengan regulasi, pada dasarnya KPPU hanya memiliki tugas untuk membuat pedoman serta publikasi terkait dengan hukum persaingan. Hal ini tidak dapat dijadikan legitimasi bahwa KPPU memiliki kewenangan regulatif. Pedoman yang dikeluarkan dalam bentuk Peraturan Komisi tidak memiliki daya ikat sebagai suatu peraturan perundang-undangan, sehingga KPPU tidak dapat memasukkan Peraturan Komisi yang dibuatnya sebagai dasar hukum untuk menghukum pelaku usaha.
 - ii. Dalam hal memutus dan menjatuhkan sanksi, KPPU hanya berwenang menjatuhkan sanksi administratif yang telah diatur dalam Pasal 47 ayat (1), untuk hal-hal yang menyangkut dengan pidana, maka KPPU harus menyerahkan perkara tersebut kepada lembaga yang berwenang yaitu Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan Negeri. Selain itu putusan KPPU pun tidak memiliki kekuatan eksekutorial, sehingga untuk dapat memiliki kekuatan eksekutorial KPPU harus memintakan penetapan kepada Pengadilan Negeri.
 - iii. Untuk kewenangan memeriksa dan memanggil para pihak, saksi-saksi dan saksi ahli KPPU tidak memiliki kewenangan untuk memaksa mereka untuk hadir dalam pemeriksaan yang dilakukan oleh KPPU, untuk memaksa mereka hadir, KPPU dapat meminta bantuan Kepolisian untuk menghadirkan mereka semua. Dalam melakukan pemeriksaan pun KPPU tidak memiliki upaya paksa untuk mendapatkan bukti-bukti yang dapat mendukung hasil pemeriksaannya.

4.2 Saran

1. Agar tugas dan kewenangan KPPU dapat berjalan lebih efektif, maka sebaiknya KPPU diberikan kewenangan tambahan berupa kewenangan melakukan upaya paksa dalam rangka melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap suatu dugaan pelanggaran UU Antimonopoli atau dibuat suatu aturan yang mengenai penggunaan *indirect evidence* dalam memutus suatu perkara persaingan, mengingat telah semakin berkembangnya pola komunikasi antar pelaku usaha sehingga akan sangat menyulitkan proses pembuktian suatu dugaan pelanggaran terhadap UU Antimonopoli.
2. KPPU harus bisa memanfaatkan tugas dan kewenangannya semaksimal mungkin agar tujuan dari dibentuknya UU Antimonopoli dapat tercapai. Salah satu tugas KPPU yang dapat dimaksimalkan adalah tugas untuk memberikan rekomendasi kepada pemerintah terkait kebijakan persaingan di Indonesia. Agar setiap rekomendasi yang diberikan oleh KPPU dapat diterima dan bahkan dilaksanakan maka KPPU harus dapat menunjukkan performa yang baik dan dapat menunjukkan bahwa KPPU lah lembaga terbaik yang memiliki pemahaman mengenai hukum persaingan.
3. KPPU harus dapat dengan cermat membaca apa saja yang merupakan tugas dan kewenangannya, agar dalam melaksanakan fungsinya tidak terjadi kecacatan yang dapat mendelegitimasi keberadaan KPPU.
4. KPPU harus mengalihkan fokusnya dari penanganan perkara menjadi pada pembentukan kebijakan persaingan nasional agar kuatnya perekonomian nasional dapat dicapai.
5. KPPU sebaiknya dan seharusnya tidak menambahkan substansi pengaturan yang telah diatur dalam UU Antimonopoli. Jika KPPU merasa ada suatu aturan yang seharusnya diubah pengaturannya, maka KPPU tidak dapat membuat perubahan tersebut dalam pedoman yang dibuat oleh KPPU sendiri. KPPU sebaiknya mengusulkan kepada pemerintah untuk mengubah baik dengan menambahkan atau mengurangi ketentuan suatu pasal melalui revisi UU Antimonopoli atau membentuk Peraturan Pemerintah untuk memberikan penafsiran yang sesuai terhadap suatu ketentuan dalam UU Antimonopoli.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Asshiddiqie, Jimly (a). "Beberapa Catatan Tentang Lembaga-Lembaga Khusus Dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara". Bahan diskusi *Seminar Nasional Lembaga-Lembaga Non-Struktural* oleh Kantor Menpan Republik Indonesia, 1 Maret 2011.
- Asshiddiqie, Jimly (b), "Fungsi Campuran Kppu Sebagai Lembaga Quasi-Peradilan", Prosiding *Seminar Penegakan Ketentuan Hukum Persaingan Perihal Tender*, Djokosoetono Reaserch Center- Lembaga Kajian Persaingan dan Kebijakan Usaha Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Asshiddiqie, Jimly (c). *Hukum Tata Negara Jilid II*. Jakarta: Sekretariat Jendral dan Kepaniteraan MK RI, 2006.
- Asshiddiqie, Jimly. *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. Jakarta: Konpress, 2006.
- Ibrahim, Johnny. *Hukum Persaingan Usaha Filosofi, Teori dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*. Malang: Bayumedia. 2006.
- Kartte, Wolfgang. *et al. Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. Jakarta: Lembaga Pengkajian Hukum Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia. 2000.
- Kelsen, Hans. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. penerjemah raisul muttaqien. Bandung: Nuansa & Nusamedia. 2006.
- Lubis, Andi Fahmi, *et al. Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*. Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH. 2009.
- Meny, Yves and Andrew Knapp. *Government and Politics in Western Europe: Britain, France, Italy, Germany*, 3rd edition. Oxford University Press. 1998.
- Prayoga, Ayudha D. *et al. Persaingan Usaha dan Hukum yang Mengaturnya di Indonesia*. Partnership for Business Competition, 2001.
- Prayoga, Ayudha D. *et al. Persaingan Usaha dan Hukum yang Mengaturnya*. Proyek ELIPS. 1999.
- Rajagukguk, Erman. *Butir-Butir Hukum Ekonomi*. Jakarta : Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011.

- Siahaan, Lintong Oloan. *Jalannya Peradilan di Prancis Lebih Cepat dari Peradilan Kita*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 1981.
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. Ke-3. Jakarta: Universitas Indonesia (UI-Press), 2008.
- Suny, Ismail. *Pembagian Kekuasaan Negara*. Jakarta: Penerbit Aksara Baru, 1978.
- Tim Pengajar Mata Kuliah Ilmu Negara. *Ilmu Negara*. Depok: Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- Tutik, Titik Triwulan. *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta : Kencana Pranada Media, 2010.
- Usman, Rachmadi. *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2001.
- Wiradiputra, Ditha, *et al, ed. Penegakan Ketentuan Hukum Persaingan Perihal Tender*. Depok: Djokosoetono Research Center-Lembaga Kajian Persaingan dan Kebijakan Usaha Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2011.

B. Makalah dan Artikel

- Anggara, Stefino. “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 1999.
- Anggraini, Tri AM. “Penegakan Hukum dan Sanksi Dalam Persekongkolan Penawaran Tender”. *Jurnal Legislasi Indonesia* Vol. 3 No. 4, 2006.
- Djafar, Wahyudi. ”Komisi Negara : Antara ‘Latah’ dan Keharusan Transisional”. *ASASI, ELSAM*. September-Oktober 2009.
- Indrayana, Deni. “Komisi negara independen evaluasi kekinian dan tantangan masa depan”, *Majalah hukum nasional*, No. 2 Tahun 2008. Badan Pembinaan Hukum Nasional.
- Kagramanto, Budi L. “Implementasi UU No 5 Tahun 1999 Oleh KPPU”. *Jurnal Ilmu Hukum Yustisia*. 2007.
- KRHN-MK RI, *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antar Lembaga Negara*. Jakarta, KRHN MK RI. 2005.
- Lay, Cornelis. “State Auxillary Agencies”, *Jurnal Jentera Edisi 12 Tahun III*, April-Juni 2006.

Maarif, Syamsul dan B.C. Rikrik Rizkiyana. "Posisi Hukum Persaingan Usaha Dalam Sistem Hukum Nasional", Disampaikan sebagai bahan bacaan seminar sehari *Refleksi Lima Tahun UU No. 5/1999*. Jakarta / Surabaya. 2004.

Pasaribu, Bomer. "Upaya Penataan Kembali State Auxiliary Bodies Melalui Peraturan Perundang-Undangan", Makalah disampaikan pada Forum *Dialog Nasional Bidang Hukum*, diselenggarakan oleh BPHN Departemen Hukum dan HAM RI, tanggal 26-29 Juni 2007 di Surabaya.

Soemantri, Taufik Sri. *Lembaga Negara dan State Auxiliary Bodies dalam Sistem Ketatanegaraan Menurut UUD 1945*, Makalah disampaikan pada Forum *Dialog Nasional Bidang Hukum*, diselenggarakan oleh BPHN Departemen Hukum dan HAM RI, tanggal 26-29 Juni 2007 di Surabaya.

Sukendar. "Kedudukan Lembaga Negara Khusus (Auxiliary State's Organ) Dalam Konfigurasi Ketatanegaraan Modern Indonesia, (Studi Mengenai Kedudukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia)". *Jurnal Persaingan Usaha*, Edisi 1 Tahun 2009. Komisi Pengawas Persaingan Usaha: Jakarta .

Toha, Kurnia. "Penegakan Hukum Persaingan Perihal Tender", Prosiding Seminar *Penegakan Ketentuan Hukum Persaingan Perihal Tender*, Djokosoetono Reaserch Center- Lembaga Kajian Persaingan dan Kebijakan Usaha Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Toha, Kurnia. "Tinjauan Kritis Terhadap Kualitas Substansi (Aspek Material dan Formil) dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1999", makalah disampaikan dalam seminar "*10 Tahun Penegakan Hukum Persaingan Usaha dan Wacana Judicial Review Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*", Jakarta 8 Desember 2010.

C. Skripsi dan Disertasi

Argama, Rizky. "Kedudukan Lembaga Negara Bantu Dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia: Analisis Kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi Sebagai Lembaga Negara Bantu". Skripsi program sarjana pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 2007.

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

Natasondjana, M. Suradijaya. "Pengisian Jabatan Wakil Presiden dalam Teori dan Praktik". Skripsi program sarjana pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Depok, 1992.

Universitas Indonesia

D. PERATURAN

Amerika Serikat, *Act to Protect Trade and Commerce Against Unlawful Restraints and Monopolies. Sherman Act. 1890.*

Amerika Serikat, *Act to Create a Federal Trade Commission, To Define Its Powers and Duties, and for Other Purpose. The Federal Trade Commission Act. 1914*

Jepang. *Shiteki Dokusen no kinshi oyobi torihiki no kakuho ni kansuru horitsu. Act on Prohibition of Private Monopolization and Maintenance of Fair Trade Act No. 54 of April 14 1947.*

Indonesia, Republik (a). *Undang-undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. UU No. 12 Tahun 2011. LN No. 82. TLN No. 5234.*

Indonesia, Republik (b). *Keputusan Presiden tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Keppres Nomor 75 Tahun 1999.*

Indonesia, Republik. *Undang-undang tentang Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana. UU Nomor 8 Tahun 1981. LN No. 76 Tahun 1981.*

Indonesia, Republik. *Undang-undang Undang tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. UU Nomor 5 Tahun 1999. LN. No. 33 Tahun 1999. TLN No. 3817.*

KPPU. *Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha tentang Pedoman Pasal 22. Peraturan KPPU No. 2 Tahun 2010.*

E. INTERNET

“10 Lembaga Non Struktural Dibubarkan”, <http://www.tubasmedia.com/berita/10-lembaga-non-struktural-dibubarkan/>, diunduh pada 23 Desember 2011.

“KHN Tolak Bubar”, <http://202.153.129.35/berita/baca/lt4eca04006f528/khn-tolak-bubar>, diunduh pada 23 Desember 2011

“KPPU, Superbody Tapi ‘Ringkih’”, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4cff7f5118590/kppu-isuperbodyi-tapi-ringkih>, diunduh pada 29 Januari 2011.

“Sejarah LAN”, <http://www.lan.go.id/index.php?module=sejarahkami>, diunduh pada 4 Januari 2012.

“Tentang Kami”, <http://www.lan.go.id/index.php?module=profilkami>, diunduh pada 4 januari 2012

Badan Pembinaan Hukum Nasional. "Kesimpulan Dan Rekomendasi Konvensi Hukum Nasional tentang Undang-Undang Dasar 1945 Sebagai Landasan Konstitusional Grand Design Sistem Dan Politik Hukum Nasional", <http://www.bphn.go.id/index.php?action=public&id=2008042815080192>, diunduh pada 21 April 2011.

Ginting, Kristian. "Fahri Hamzah Usung Wacana Bubarkan KPK", <http://berita.liputan6.com/read/356244/fahri-hamzah-usung-wacana-bubarkan-kpk>, diunduh pada 4 Januari 2012.

Konsorsium Reformasi Hukum Nasional (KRHN), "Catatan-Catatan Terhadap Hasil Rumusan Amandemen Pertama Dan Kedua UUD 1945", <http://www.reformasihukum.org/file/kajian/CATATAN%20THD%20HASIL%20AMANDEMEN.pdf>, diunduh pada 29 Januari 2011.

KPPU, "Struktur Organisasi", diunduh dari <http://www.kppu.go.id/id/tentang-kppu/struktur-organisasi/>, pada 17 November 2011.

Kristanti, Elin Yunita dan Arry Anggadha. "Fahri Ingin Bubarkan KPK Karena Sakit Hati?", <http://nasional.vivanews.com/news/read/253043-fahri-ingin-bubarkan-kpk-karena-sakit-hati->, diunduh pada 4 Januari 2012.

Sidik, Jafar M. "Todung Perlu "Judicial Review" UU Anti Monopoli", <http://www.antaranews.com/berita/1285844061/todung-perlu-judicial-review-uu-anti-monopoli>, diunduh pada 29 Januari 2011.

Subagiono, Sigit Handoyo. *Tinjauan Yuridis Terhadap Kewenangan Luar Biasa Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Dalam Memberikan Putusan*. <http://www.selamatkan-indonesia.net/download/kppu.pdf>

F. Lain-lain

Draft awal RUU Antimonopoli inisiatif DPR.

Putusan KPPU No. 07/KPPU-L/2004 tentang Penjualan Kapal Tanker milik PT. Pertamina Persero

Risalah rapat pembahasan RUU Antimonopoli DPR-RI