

✓✓

## Evaluasi terhadap Fungsi dan Kedudukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)

Irna Irmalina Daud

*Sebagai tanggapan terhadap tuntutan globalisasi dan dalam upaya menciptakan perekonomian yang efisien, pada tahun 1999 Indonesia memberlakukan Undang-Undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Lembaga independen yang berwenang menegakkan hukum persaingan usaha adalah Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Kajian ini bertujuan melakukan analisis terhadap fungsi dan kedudukan KPPU dalam upaya penegakan UU tersebut. Hasil analisis menyimpulkan bahwa (1) KPPU merupakan lembaga yang bersifat independen dan dapat dikategorikan sebagai organisasi "Quangos" (Quasi-autonomous Non governmental organization), (2) KPPU menjalankan fungsi ganda (dual function) yakni fungsi eksekutif dan fungsi yudikatif, (3) Sinergi dan kerja sama antara KPPU dengan berbagai instansi terkait, terutama instansi-instansi yang menjalankan yudikatif, belum berjalan dengan harmonis, dan (4) KPPU telah berupaya menegakkan filosofi pengaturan persaingan usaha yang sehat di Indonesia untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat (social welfare).*

*Kata kunci: persaingan usaha, KPPU, kelembagaan*

Ekonomi persaingan usaha dapat ditelaah dari dua sisi, yaitu sisi pelaku usaha atau produsen dan sisi konsumen. Dari sisi produsen, ekonomi persaingan usaha berbicara mengenai bagaimana perusahaan menentukan strategi bersaing, apakah dilakukan dengan cara sehat atau saling mematikan. Dari sisi konsumen,

persaingan usaha terkait dengan seberapa tinggi harga yang ditawarkan dan seberapa banyak ketersediaan pilihan. Kedua faktor tersebut akan menentukan tingkat kesejahteraan konsumen atau masyarakat. Oleh karena itu, salah satu tujuan dari kebijakan persaingan usaha (*competition policy*) adalah untuk meningkatkan kese-

jahteraan (*welfare*) melalui peningkatan kesejahteraan konsumen (*consumer surplus*) dan produsen (*producer surplus*).

Di era Pemerintahan Soeharto atau Orde Baru, praktik persaingan usaha tidak sehat sangat banyak dijumpai. Menurut Hasan (2005), ciri-ciri dari praktik usaha pada masa Orde Baru adalah:

- (1) *Unregulated*, yaitu nyaris tanpa aturan. Ciri ini berkaitan dengan struktur kekuasaan yang memusat pada diri seorang presiden. Saat itu hampir tidak ada kebijakan tentang praktik usaha yang berwawasan kepentingan publik;
- (2) *Concentrated*, yaitu terpusat baik berupa monopoli atau oligopoli. Pada masa itu praktik perekonomian terpusat pada beberapa gelintir pelaku usaha melalui proses nepotisme;
- (3) *Protected* (dilindungi) dan *No Competition* (tanpa persaingan). Sebagian besar dunia usaha industri yang memperoleh hak monopoli dan oligopoli diproteksi sedemikian rupa dengan kebijakan pemerintah. Proteksi ini tidak hanya terbatas pada komoditas strategis yang menguasai hajat hidup orang banyak, tetapi meluas pada berbagai komoditas lain;
- (4) *Previledge*, atau perlakuan khusus. Di antara yang memperoleh perlakuan khusus dari kebijakan pemerintah adalah keluarga pejabat mulai dari tingkat paling atas hingga paling bawah.

Implikasi paling nyata dari struktur ekonomi seperti itu adalah alokasi sumber daya ekonomi yang timpang antarsektor, antarkelompok usaha dan antardaerah. Masyarakat menanggung beban harga yang lebih mahal dari yang seharusnya. Disamping itu, perburuan rente dan prak-

tik-praktik kolusi tidak dapat dihindari. Akibatnya, prinsip *good governance* sebagai paradigma penyelenggaraan pemerintahan sama sekali tidak terwujud.

Memasuki dekade 1990-an Indonesia dihadapkan pada tuntutan perdagangan bebas sesuai kesepakatan Asean Free Trade Agreement (AFTA), World Trade Organization (WTO), dan Asia Pacific Economic Cooperation (APEC). Semua kesepakatan itu mengharuskan Indonesia membuka diri dan tidak boleh memberikan perlakuan diskriminatif terhadap pelaku usaha.

Sebagai tanggapan terhadap tuntutan globalisasi tersebut dan dalam upaya menciptakan iklim ekonomi yang sehat, pada tahun 1999 Indonesia membertakutkan Undang-Undang (UU) No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pemberlakuan UU tersebut tentunya akan mempengaruhi praktik perdagangan internal dan eksternal Indonesia sehingga mampu menciptakan praktik usaha yang semakin sehat dan meningkatkan efisiensi perekonomian. Terdapat dua efisiensi yang ingin dicapai oleh UU tersebut yaitu efisiensi bagi produsen dan efisiensi bagi masyarakat.

Dibandingkan sejumlah negara lain, Indonesia sudah sangat ketinggalan dalam pemberlakuan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan praktik monopoli. Di Amerika Serikat, UU yang melarang praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sudah lama sekali diberlakukan. Bahkan jauh sebelum ada UU tersebut, yaitu sebelum berlakunya *Sherman Act* pada tahun 1890, pengadilan Amerika Serikat telah memberikan putusan-putusan mengenai larangan

praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat berdasarkan *common law* (Syahdeini 2002).

Selain Amerika Serikat, Jepang juga memiliki UU serupa berisi larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Larangan ini pertama kali diatur dalam *Law Relating to Prohibition of Profit Monopoly and Methods of Preserving Fair Trade* yang diberlakukan pada tanggal 14 April 1947. Selanjutnya UU tersebut mengalami perubahan sebanyak 44 kali dan terakhir menjadi *The Antimonopoly Law*.

Keberhasilan dalam penerapan undang-undang yang mengatur persaingan usaha akan sangat bergantung pada kinerja kelembagaan yang menegakkan dan mengawasi pelaksanaan hukum. Aspek kelembagaan mencakup (1) tugas pokok dan fungsi, (2) struktur organisasi termasuk sumber daya manusia, dan (3) prosedur kerja atau tata laksana. Kemandirian badan atau komisi ini tidak hanya berupa terlepasnya dari pengaruh dan tekanan penguasa, tetapi juga dari berbagai pihak lain yaitu para pelaku usaha dan masyarakat. Komisi juga harus bebas dari pengaruh penguasa atau pengelola moneter. Dengan demikian komisi dapat menghindari segala bentuk kooptasi dari berbagai pihak.

Instansi yang ditugasi untuk menegakkan hukum persaingan usaha adalah Komisi Pengawas Persaingan Usaha atau KPPU. Komisi ini bersifat independen dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah dan pihak lainnya. Komisi ini bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Proses dan prosedur pencalonan anggota komisi sampai dengan pengangkatannya diatur oleh UU.

Sejauh ini, KPPU telah dapat menjalankan tugas dan kewajibannya sebagaimana diatur oleh UU. Namun dalam menyikapi kebijakan Pemerintah yang bertentangan dengan filosofi UU tersebut, KPPU hanya diberi kewenangan sebatas memberi saran dan menghimbau. KPPU tidak memiliki kewenangan untuk menganulir suatu peraturan yang dianggap bertentangan dengan UU anti monopoli itu sendiri. Masalah lainnya yang dihadapi KPPU adalah status kelembagaan sekretariat, sumber anggaran, dan sumber daya manusia pendukungnya. Demikian juga dengan kedudukan lembaga ini dalam hukum acara di Indonesia.

Penelitian ini bertujuan untuk (1) mengkaji fungsi dan kedudukan lembaga KPPU dalam penegakan peraturan persaingan usaha di Indonesia, (2) mengkaji kinerja KPPU dalam kaitannya dengan berbagai kelemahan yang dihadapi. Analisis dilihat dari sisi kelembagaan khususnya yang berkaitan dengan (a) status KPPU dalam struktur dan sistem kelembagaan berkaitan dengan implementasi hukum persaingan di Indonesia, dan (b) ketersediaan sarana dan prasarana, yaitu sumber daya manusia dan sumber dana yang dibutuhkan dalam operasional KPPU sebagai lembaga yang bertanggung jawab untuk menciptakan persaingan usaha yang sehat melalui hukum persaingan di Indonesia.

#### **METODE PENELITIAN**

Selain melakukan pengumpulan data dan pengunduhan data dari internet, analisis terhadap kinerja organisasi KPPU menggunakan dua cara yaitu (1) *self assessment*, atau penilaian internal dengan menggunakan sistem pengukuran

kinerja organisasi pemerintah (SPeKOP), dan (2) persepsi dari pihak terlapor sebagai penilaian eksternal, dengan memakai metoda wawancara. Responden dipilih secara acak dari para pihak terlapor serta para pejabat dan staf yang terkait di KPPU.

#### Analisis SPeKOP

SPeKOP digunakan untuk melakukan analisis terhadap kinerja organisasi KPPU. Kinerja dimaksud menyangkut masalah kewenangan dan sumber daya manusia serta profesionalisme dari sumber daya manusia tersebut. Sistem yang dikembangkan oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) ini memungkinkan setiap organisasi pemerintah mendiagnosis kinerjanya sendiri atau dievaluasi oleh organisasi lain. Hasil evaluasi kemudian digunakan untuk tujuan peningkatan atau perbaikan kinerja (LAN 2004).

Dengan hasil evaluasi menggunakan SPeKOP tersebut setiap organisasi pemerintah dapat melakukan hal-hal sebagai berikut:

- (1) Peningkatan pelayanan kepada pihak yang dilayani;
- (2) Peningkatan efektivitas dan kapabilitas keseluruhan organisasi;
- (3) Peningkatan proses pembelajaran individu dan organisasi.

SPeKOP mendeskripsikan organisasi yang berkinerja tinggi sebagai berikut:

- (1) Adanya pegawai yang terpadu (*cohesive*) dan terampil;
- (2) Adanya fleksibilitas dalam organisasi dan kemampuan mendapatkan sumber dari luar;
- (3) Adanya perencanaan yang baik dan adanya produktivitas dan efisiensi yang tinggi;

- (4) Adanya penyebaran informasi dan stabilitas dalam organisasi.

Faktor-faktor yang diukur dalam SPeKOP adalah:

- (1) Kepemimpinan;
- (2) Perencanaan strategik;
- (3) Faktor eksternal;
- (4) Proses internal;
- (5) Sumber daya manusia;
- (6) Sistem informasi manajemen;
- (7) Hasil sesuai tujuan organisasi.

Pengumpulan data dilakukan dengan memakai daftar pertanyaan yang terdiri dari 7 bagian dan 35 buah pertanyaan. Setiap pertanyaan disediakan lima jawaban yang dapat dipilih oleh responden yaitu sangat tidak setuju (STS), tidak setuju (TS), ragu (R), setuju (S) dan sangat setuju (SS). Skala pengukuran yang dipakai adalah skala interval dengan skor atau nilai untuk setiap jawaban sebagai berikut: STS=1, TS=2, R=3, S=4, dan SS=5. Dengan demikian secara kumulatif nilai terendah 35, dan tertinggi 175. Untuk mengetahui korelasi antara pertanyaan dan jawaban akhir dilakukan uji statistik dengan memakai program SPSS versi 10.0. Kategori penilaian dibagi menjadi tiga yaitu rendah (35-81), sedang (82-128) dan tinggi (129-175).

#### Analisis Perbandingan

Kajian ini juga melakukan analisis dengan membuat perbandingan antara KPPU dan organisasi serupa yang terdapat di negara lain. Berbagai komisi yang serupa dengan KPPU telah didirikan di berbagai negara dengan beragam bentuk dan kewenangan yang berbeda. Dari data yang dikumpulkan oleh Federal Trade Commission of USA (FTC) diketahui sebanyak 105 negara di seluruh dunia telah

memiliki komisi yang berfungsi untuk mengawasi persaingan usaha yang sehat. Untuk mengetahui keragaman tersebut di antara negara yang memiliki komisi semacam KPPU, kajian ini melakukan pembandingan pada sejumlah aspek.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Analisis Fungsi dan Kedudukan KPPU

Bagian awal dari analisis ini menyangkut fungsi dan kedudukan KPPU di dalam tatanan sistem pemerintahan di Indonesia.

**Strategi dan Program KPPU.** Pelaksanaan UU secara efektif merupakan persyaratan mutlak bagi terwujudnya maksud dan tujuan yang ingin dicapai oleh UU tersebut. Sebagaimana terjadi di negara-negara lain, keberadaan UU anti monopoli ini membuat Indonesia telah berketetapan untuk dapat segera menjadikan mekanisme pasar sebagai kaidah ekonomi yang berlaku.

Undang Undang No.5 Tahun 1999 secara substansial telah memenuhi standar internasional karena mengandung antara lain:

1. Perjanjian yang dilarang yaitu oligopoli (pasal 4), penetapan harga (pasal 5,6,7,8), pembagian wilayah (pasal 9), pemboikotan (pasal 10), kartel (pasal 11), trust (pasal 12), oligopsoni (pasal 13), perjanjian tertutup (pasal 15), dan perjanjian dengan pihak luar negeri (pasal 16);
2. Kegiatan yang dilarang yaitu monopoli (pasal 17), monopsoni (pasal 18), penguasaan pasar (pasal 19,20,21), dan persekongkolan (pasal 22,23,24);
3. Posisi Dominan, mencakup batasan posisi dominan (pasal 25), jabatan

rangkap (pasal 26), pemilikan saham (pasal 27), serta penggabungan, peleburan dan pengambilalihan (pasal 28 dan 29).

KPPU pada dasarnya memiliki tujuh tugas, yang dapat diringkas sebagai berikut:

1. Penilaian perjanjian yang dilarang;
2. Penilaian kegiatan yang dilarang;
3. Penilaian penyalahgunaan posisi dominan;
4. Pengambilan tindakan sesuai wewenang;
5. Rekomendasi kebijakan kepada Pemerintah;
6. Penyusunan pedoman/publikasi;
7. Pelaporan kepada Presiden dan DPR.

KPPU mempertanggungjawabkan pekerjaannya kepada Presiden secara langsung. Sejauh ini, KPPU bersifat independen mulai dari proses pencalonan anggota Komisi sampai dengan pengangkatannya. KPPU juga bersifat independen dan mandiri dalam pengambilan keputusan.

### Tujuan Undang-Undang Larangan Monopoli

Filosofi pengaturan persaingan usaha di Indonesia pada hakekatnya adalah untuk penciptaan *level of playing field* yang sama bagi seluruh pelaku usaha sehingga pengusaha dapat bersaing dengan adil dan tanpa hambatan. Untuk dapat bersaing, pengusaha harus mampu menekan biaya produksi dan melakukan efisiensi.

Di sisi konsumen, dengan harga yang lebih rendah akan banyak barang atau jasa yang diminta oleh konsumen. Pilihan konsumen terhadap jenis barang dan jasa yang tersedia di pasar juga semakin beragam akibat semakin banyaknya produsen yang masuk ke dalam pasar. Pada

akhirnya, masyarakat secara umum akan lebih sejahtera karena kepuasan mereka meningkat akibat bertambahnya jumlah barang dan jasa yang dapat dikonsumsi. Filosofi dari kondisi tersebut digambarkan secara diagram pada Gambar 1.

**Organisasi dan Sumber Daya Manusia di KPPU**

Organisasi KPPU terdiri dari dua kelompok yakni anggota Komisi dan Sekretariat komisi. Anggota Komisi dipilih secara terbuka dari pelamar yang berasal dari berbagai kalangan, dan kemudian diseleksi dan dipilih menjadi calon anggota Komisi. Daftar calon ini kemudian diserahkan kepada Presiden untuk ditetapkan setelah mendapat persetujuan DPR.

Keanggotaan Komisi, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 31, terdiri dari

sekurang-kurangnya tujuh orang termasuk ketua dan wakil ketua. Anggota Komisi diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas persetujuan DPR, dengan masa jabatan selama lima tahun dan dapat diangkat kembali untuk satu kali masa jabatan berikutnya. Dalam pelaksanaannya, pemilihan keanggotaan ini telah berjalan baik, dimulai dengan pencalonan, pengujian, pemilihan dan pengusulan kepada Presiden telah dilakukan secara tertib dan transparan.

Di dalam ketentuannya, Komisi berkedudukan di Ibukota Negara Republik Indonesia. Kantor perwakilan dapat dibuka di kota provinsi. Saat ini kantor perwakilan di daerah telah dibuka di Medan, Surabaya, Makassar dan Balikpapan dengan masing-masing memiliki staf sebanyak dua orang dengan pendanaan dari Komisi Pusat.

**Gambar 1.**  
**Filosofi Pengaturan Persaingan Usaha di Indonesia**



Dalam menjalankan tugas sehari-hari, sesuai ketentuan pasal 34, Komisi dibantu oleh sebuah sekretariat yang dipimpin oleh seorang direktur eksekutif dan beberapa direktur lainnya. Sekretariat Komisi menjadi unsur pendukung utama Komisi dalam bekerja sesuai ketentuan UU. Susunan organisasi Sekretariat Komisi terdiri dari (1) direktur eksekutif, (2) direktur penegakan hukum, (3) direktur komunikasi, (4) direktur kebijakan persaingan, dan (5) direktur administrasi. Masing-masing direktur membawahi sejumlah sub-direktorat yang terkait dengan bidangnya, dilengkapi dengan bagian tata usaha sebagai unit pelayanan.

Hingga Desember tahun 2005 lalu, staf Sekretariat KPPU berjumlah 110 orang. Dari jumlah tersebut, sebanyak 91

orang di antaranya berstatus bukan pegawai negeri sipil (non-PNS). Pegawai non-PNS ini sebagian besar sudah menjadi pegawai tetap KPPU. Perincian jabatan dan jumlah pegawai disajikan pada Tabel 1.

Mengingat bidang tugas KPPU adalah penegakan hukum yang terkait dengan ekonomi, seyogyanya pegawai yang memiliki latar belakang pendidikan atau keilmuan hukum dan ekonomi mendukung porsi yang lebih besar dibandingkan disiplin ilmu lainnya. Namun pada kenyataannya, pegawai Sekretariat Komisi yang berlatar belakang pendidikan ilmu hukum dan ekonomi masing-masing hanya sekitar 16 dan 17 persen.

Berdasarkan berbagai peraturan perundangan, dalam hal ini UU tentang Kepegawaian dan UU tentang Keuangan

**Tabel 1.**  
**Nama Jabatan dan Jumlah Pejabatnya**  
**(per Desember 2005)**

NO	JABATAN	JUMLAH (ORANG)
1	DIREKSI	6
2	KEPALA SUB-DIREKTORAT	5
3	KEPALA KANTOR PERWAKILAN DAERAH	2
4	INVESTIGATOR SENIOR	2
5	INVESTIGATOR YUNIOR	17
6.	ANALIS KEBLIJAKAN PERSAINGAN	5
7	ASISTEN ANALIS KEBIJAKAN PERSAINGAN	4
8	PANITERA	6
9	ASISTEN PANITERA	2
10	STAF PROFESIONAL	19
11	BILINGUAL STAF	22
12	OPERATOR KOMPUTER	2
13	KURIR	2
14	PENGEMUDI	2
15	SATPAM (DI PUSAT DAN DAERAH)	10
16	PRAMUBAKTI	4
	<b>JUMLAH</b>	<b>110</b>

Sumner: Wawancara Kasubdit SDM KPPU, 2006

Negara, pegawai lembaga independen seperti KPPU haruslah berstatus PNS. Namun pada kenyataannya, pegawai Sekretariat KPPU pada saat ini terdiri dari PNS dan non-PNS. Kondisi ini dapat mengganggu suasana kerja di Sekretariat Komisi karena berkaitan dengan jenjang karir dan berbagai ketentuan lain tentang kepegawaian.

#### Dinamika Kelembagaan

Independensi kelembagaan berawal dari *Trias Politica* yang berarti terdapat pemisahan kekuasaan secara horizontal antara legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Pada perkembangannya dalam satu wilayah kekuasaan terjadi pemisahan peran. Sebagai contoh, dalam kekuasaan eksekutif terdapat beberapa lembaga atau instansi yang menjalankan fungsi pemerintahan namun dijalankan oleh aparat non PNS. Kondisi ini dikenal sebagai *quasi public* sebagaimana terjadi pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN), Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Komisi Nasional Hak Azasi Manusia (Komnas HAM). Fungsi yang dilakukan oleh lembaga-lembaga tersebut adalah sebagai eksekutor, disamping juga sebagai operator.

Kondisi serupa juga terjadi pada saat terjadi pemisahan kekuasaan atau independensi antarwilayah kekuasaan negara (*cross of power*). Ini artinya suatu lembaga yang menjalankan fungsi ganda (*dual function*). Fungsi ganda bisa mencakup kekuasaan legislatif dan kekuasaan eksekutif semisal Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), atau bisa juga mencakup kekuasaan eksekutif dan kekuasaan yudikatif seperti halnya KPPU.

Dari kriteria di atas, KPPU adalah lembaga yang menjalankan fungsi ganda

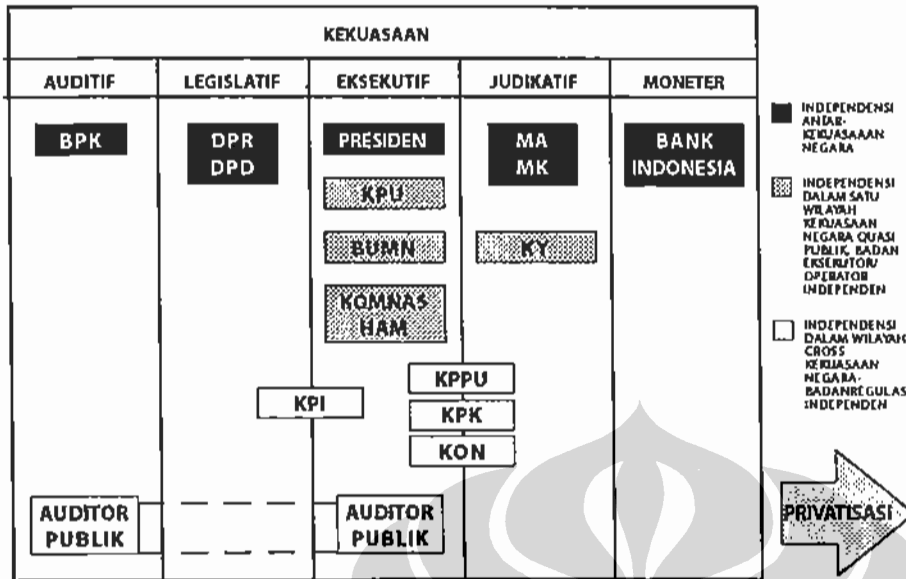
mencakup fungsi eksekutif dan fungsi yudikatif sebagai Quasi Peradilan Independen. Namun begitu, fungsi ganda yang diemban KPPU adalah suatu jalan keluar yang baik karena fungsi yang dilakukan oleh KPPU bisa diserahkan kepada eksekutif atau kepada yudikatif semata. Apabila diserahkan kepada kekuasaan eksekutif maka keputusan yang dibuat tidak akan memiliki kekuatan hukum yang mengikat. Bila diserahkan sepenuhnya kepada kekuasaan yudikatif, proses penanganan laporan akan panjang karena harus mengikuti prosedur hukum acara yang berlaku pada sistem hukum di Indonesia. Sifat dan dinamika kelembagaan ini secara diagram disajikan pada Gambar 2.

#### Sumber Anggaran KPPU

Sejak berdiri hingga tahun 2004 pendanaan KPPU masih berasal dari anggaran proyek yang dibawah Sekretariat Jenderal Departemen Perindustrian dan Perdagangan. Pada tahun 2003 misalnya, KPPU mendapatkan anggaran dari Proyek Pemberdayaan Persaingan Usaha di Departemen Perindustrian dan Perdagangan sebesar Rp24,9 miliar (KPPU 2005). Padahal pasal 37 UU No.5 Tahun 1999 mengatakan bahwa KPPU berhak mendapatkan anggaran yang bersumber dari APBN ataupun sumber lainnya. Pada tahun 2005 terdapat sedikit perubahan dalam penyaluran dana sejalan dengan perubahan manajemen keuangan negara. Pada tahun tersebut, pembiayaan untuk KPPU berasal dari Program Pemberdayaan Persaingan Usaha meski penyalurannya tetap melalui dokumen DIPA (Daftar Isian Pelaksanaan Proyek) yang ada pada Departemen Perdagangan, yaitu DIPA Satuan Kerja KPPU.



Gambar 2.  
Sifat dan Dinamika Kelembagaan



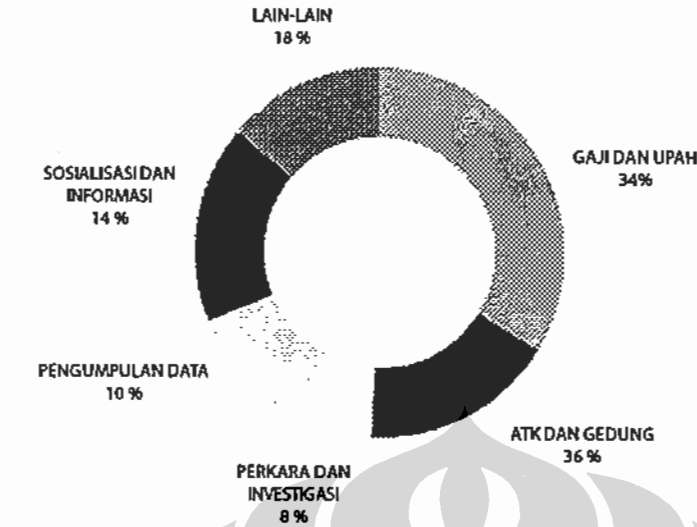
Porsi penggunaan anggaran yang disediakan pada tahun 2003 ditunjukkan pada Gambar 3. Pada Gambar tersebut tampak bahwa sebanyak 50 persen dari dana yang dianggarkan untuk KPPU digunakan untuk biaya rutin (*overhead* atau *recurrent cost*) berupa gaji dan upah, alat tulis kantor, serta pemeliharaan dan operasi gedung kantor. Sementara itu dana untuk menjalankan inisiatif KPPU, yang tertuang di dalam pos dana pengumpulan dan analisis data lapangan, hanya mendapat porsi sebanyak 10 persen dari total anggaran. Keadaan ini mengakibatkan KPPU menjadi institusi yang cenderung bertindak pasif, lebih banyak menunggu laporan dari masyarakat ketimbang aktif mencari informasi sendiri (inisiatif). Mengingat posisi KPPU sebagai lembaga yang bersifat independen dengan tugas

yang amat strategis yakni pengawasan atas pelaksanaan suatu UU, sumber dana bagi penyelenggaraannya sudah seharusnya berasal dari mata anggaran sendiri, tidak ditumpangin pada instansi lain apalagi ditumpangin pada anggaran sebuah departemen.

**Pelaksanaan Tugas dan Fungsi KPPU**

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya, KPPU menegakkan payung hukum melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat. Pengaturan persaingan usaha jelas sarat dengan pertimbangan aspek ekonomis di samping aspek yuridis sehingga untuk membangun citra keadilan dalam setiap putusan tentang persaingan usaha diperlukan wawasan ekonomi terutama dari setiap pengambil keputusan yaitu hakim, pengacara dan

**Gambar 3.**  
Porsi Penggunaan Anggaran KPPU pada Tahun 2003



Sumber: KPPU (2005)

pihak-pihak terkait lainnya. Dalam hal penegakan hukum, KPPU dapat bersifat aktif maupun pasif. Aktif berarti KPPU dapat membuat laporan inisiatif berdasarkan kajian dan analisis yang dilakukan sendiri oleh KPPU, atau berdasarkan laporan dari masyarakat. Kedua jenis laporan tersebut memiliki kedudukan yang sama dalam penanganannya.

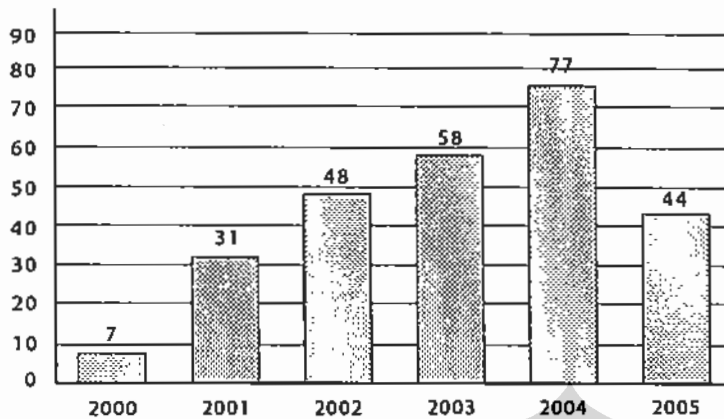
Dari tahun ke tahun masyarakat semakin mengetahui dan menyadari keberadaan KPPU. Hal ini terbukti dengan meningkatnya jumlah laporan yang diterima KPPU dari masyarakat pada kurun waktu tahun 2002-2005 sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 4. Laporan dari masyarakat dapat berasal dari masyarakat luas selaku konsumen, dari para pelaku usaha yang merasakan adanya persaingan tidak sehat di antara mereka, dan berdasarkan info dari media massa. Investigasi atau penyidikan yang dilakukan KPPU

pada awalnya bersifat tertutup dalam rangka melindungi penyidik maupun terlapor. Apabila ditemui pelanggaran, KPPU dapat memberikan sanksi setelah mendengarkan paparan dari para penyidik dan pemeriksaan dari terlapor. Selama periode tahun 2000-2005 KPPU telah menerima sebanyak 265 laporan dan 172 buah di antaranya berkaitan dengan persaingan usaha. Berdasarkan isi materi, laporan tersebut dapat dikelompokkan menjadi delapan yaitu (1) dugaan persekongkolan tender, (2) penguasaan pasar, (3) penetapan harga, (4) perjanjian tertutup, (5) monopoli, (6) oligopoli, (7) jual rugi, dan (8) penyalahgunaan posisi dominan.

**Penanganan Perkara oleh KPPU**

Penanganan perkara oleh KPPU meliputi kegiatan pemantauan (*monitoring*) dan litigasi (*litigation*). Pemantauan dimaksudkan untuk memantau segala tin-

**Gambar 4.**  
**Jumlah Laporan yang Diterima KPPU Tahun 2000-2005**



Sumber: KPPU (2005)

duk tanduk para pelaku usaha. Apabila terdapat perilaku yang teridentifikasi melanggar UU, laporan dapat dijadikan sebagai perkara yang bersifat inisiatif dari KPPU. Proses litigasi adalah proses bagi mereka yang mengajukan keberatan setelah mendapatkan putusan dari KPPU.

Dari 172 laporan yang terkait langsung dengan persoalan persaingan usaha, hanya 40 buah yang dapat diteruskan menjadi perkara karena di dalamnya terdapat indikasi adanya pelanggaran UU. Sebanyak 46 persen dari perkara tersebut menyangkut masalah tender. Pada Gambar 5 ditunjukkan keseluruhan klasifikasi laporan dan perkara yang ditangani KPPU hingga tahun 2005.

Sejak berlaku efektifnya UU No.5 Tahun 1999 sampai saat ini, KPPU telah menangani 265 kasus. Dari jumlah ini, 175 kasus (66 persen) berasal dari laporan masyarakat dan 90 kasus (34 persen) atas inisiatif KPPU sendiri. Setelah dilakukan pemeriksaan baik terhadap pelapor mau-

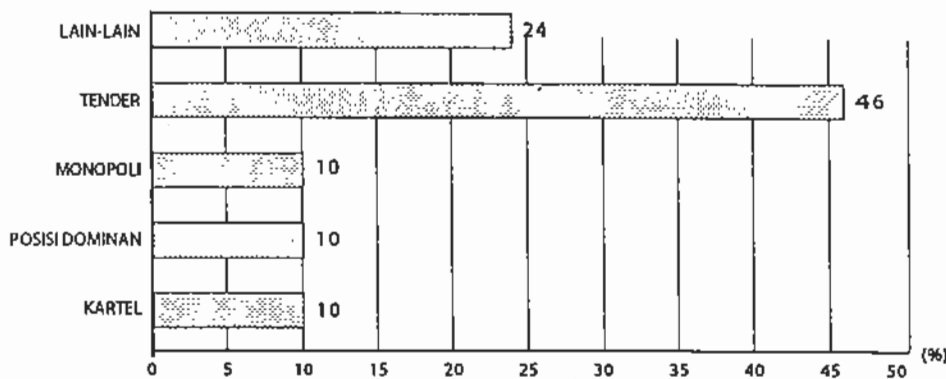
pun terlapor yang dilengkapi pula dengan pemeriksaan bukti dan saksi, hingga tahun 2005 KPPU telah mengeluarkan sebanyak 33 putusan dari 40 perkara yang diperiksa.

Apabila diteliti lebih jauh ketentuan yang terdapat dalam UU ini, diketahui bahwa KPPU sebagai lembaga yang paling bertanggung jawab melaksanakan UU ini tidak memiliki kewenangan untuk menjatuhkan sanksi pidana. Sanksi pidana menurut UU ini merupakan yurisdiksi peradilan. Komisi hanya mempunyai wewenang memberikan sanksi administratif saja.

#### **Posisi KPPU sebagai Tergugat dalam Proses Banding**

Penegakan hukum yang dilakukan oleh KPPU tidak terlepas dari sistem hukum yang berlaku di Indonesia. Peran KPPU ini mencakup mulai dari penerimaan laporan, penelitian, penyidikan hingga memberikan putusan yang mengikat secara hukum. Namun KPPU masih

Gambar 5.  
Klasifikasi Tipe Kasus (2000-2005)



Sumber: KPPU (2005)

menghadapi sejumlah hambatan dalam pelaksanaan tugas tersebut. Hal ini terjadi karena penyelesaian perkara-perkara pelanggaran UU tidak diatur secara rinci dan jelas, prosedur beracara tentang perkara persaingan usaha tidak diatur secara tegas, dan peran lembaga peradilan tidak konsisten dalam menangani keberatan terhadap putusan KPPU. Implikasinya, terjadi penafsiran berbeda-beda dalam implementasi penegakan UU No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, terutama dalam proses lanjutan penanganan perkara.

Jika terlapor yang sudah dikenai sanksi tidak mengindahkan sanksi secara sukarela, KPPU dapat memaksa pelaksanaan sanksi tersebut dengan bantuan pengadilan atau melimpahkan kasusnya kepada polisi atau jaksa untuk penyidikan dan pengadilan sebagai kasus pidana. Terlapor yang telah dikenai sanksi tetapi merasa tidak puas atau keberatan atau menolak putusan KPPU tersebut dapat menempuh hukum acara yang telah di-

tentukan. Ketentuan ini tertuang dalam Peraturan Mahkamah Agung (Perma) RI Nomor 01 Tahun 2003.

Berdasarkan Perma tersebut, hukum acara yang digunakan dalam pemeriksaan perkara-perkara keberatan yang diajukan melalui Pengadilan Negeri yang sebelumnya memakal Hukum Acara Perdata telah berubah, dan disesuaikan dengan ketentuan di dalam peraturan ini. Namun demikian KPPU ditempatkan sejajar dengan terlapor. Implikasi dari kesenjangan ini adalah terjadinya penurunan kewibawaan KPPU. Lebih jauh lagi para terlapor akan berupaya untuk mengulur waktu dengan melakukan upaya pengajuan keberatan, bahkan sesuai ketentuan di atas, dapat dilakukan pemeriksaan ulang. Akibatnya, pelaksanaan eksekusi suatu putusan akan menjadi sangat lambat.

Berbagai hambatan dalam upaya penegakan hukum yang dilakukan oleh KPPU telah mengakibatkan kinerja KPPU menjadi tidak dapat berjalan optimal. Beberapa peraturan pelaksanaan dari UU

No.5 Tahun 1999 selaku sumber hukum utama belum diterbitkan. Beberapa peraturan teknis yang terkait dengan penerapan hukum juga belum lengkap. Di samping itu, kewenangan *quasi* peradilan dari KPPU belum didukung sepenuhnya oleh instansi yudikatif lainnya. Penerbitan Perma No.1 Tahun 2003 oleh Mahkamah Agung telah menyulitkan posisi KPPU menghadapi terlapor. Mestinya antara KPPU, pengadilan, dan Mahkamah Agung merupakan satu kesatuan yang saling mendukung dalam menegakkan hukum.

#### **Dengar Pendapat dan Harmonisasi Kebijakan**

Wahana lain untuk mendapatkan informasi dari masyarakat atau pihak terkait lainnya adalah forum dengar pendapat. Semua hal yang disampaikan dalam forum ini akan menjadi bahan masukan bagi rapat Komisi. Dalam rapat tersebut akan diputuskan mengenai ada atau tidaknya praktik monopoli atau praktik persaingan usaha tidak sehat. Ketika laporan tersebut telah lengkap, akan dilanjutkan dengan penyelidikan dan tidak tertutup kemungkinan menjadi kasus atau perkara.

Harmonisasi kebijakan merupakan salah satu kegiatan atau program yang dilakukan KPPU dengan tujuan untuk menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat. Selain itu harmonisasi kebijakan dimaksudkan untuk menjalin kerja sama dengan instansi pemerintah lain yang memiliki fungsi regulator di bidang ekonomi.

Sejak tahun 2002 KPPU telah melakukan evaluasi terhadap berbagai kebijakan Pemerintah yang menyangkut persaingan

usaha. KPPU melakukan analisis secara menyeluruh terhadap kebijakan ekonomi Pemerintah dan melakukan penilaian apakah suatu kebijakan telah sejalan atau bertentangan dengan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat. Selama ini, KPPU telah melakukan evaluasi terhadap 19 kebijakan Pemerintah di berbagai sektor terkait. Daftar evaluasi kebijakan ekonomi yang telah dilakukan oleh KPPU disajikan pada Tabel 2.

Sebagai tindak lanjut dari kegiatan evaluasi terhadap kebijakan, KPPU memberikan saran dan pertimbangan kepada instansi yang sedang membuat atau membentuk peraturan baru dan kepada instansi yang sudah melaksanakan suatu kebijakan yang terkait dengan persaingan usaha. Pertimbangan dan saran tersebut dapat berisi saran untuk melakukan pencabutan atau perubahan kebijakan. Berbagai saran pertimbangan yang telah disampaikan KPPU kepada Pemerintah tersaji pada Tabel 3.

#### **Analisis Kinerja KPPU**

Pengukuran kinerja KPPU dilakukan dengan dua metode secara simultan yakni (1) pengukuran *self assessment* dengan menggunakan alat yang disebut SPeKOP, dan (2) penjarangan persepsi dari berbagai pihak dengan memakai metode *in-depth interview*.

**Hasil Analisis Kinerja dengan Self Assessment.** Pengukuran kinerja KPPU dengan cara *self assessment* dilakukan dengan menggunakan alat yang disebut SPeKOP atau Sistem Pengukuran Kinerja Organisasi Pemerintah. SPeKOP dirancang dalam rangka mengukur kinerja organisasi pemerintah dengan mempertimbangkan berbagai faktor yang memengaruhi

Tabel 2.  
Evaluasi KPPU terhadap Kebijakan Pemerintah (2002- 2005)

TAHUN	SARAN DAN EVALUASI KEBIJAKAN
2002	1. SARAN KEBIJAKAN KEPADA PEMERINTAH DAN DPR-RI
2003	1. SARAN KEBIJAKAN SEKTOR MINYAK DAN GAS BUMI 2. SARAN KEBIJAKAN SEKTOR PUPUK 3. SARAN KEBIJAKAN SEKTOR TELEKOMUNIKASI 4. SARAN KEBIJAKAN SEKTOR PEMASARAN SEMEN BEKU 5. SARAN KEBIJAKAN MENGENAI SNI WAJIB TEPUNG TERIGU
2004	1. EVALUASI KEBIJAKAN SEKTOR INDUSTRI ASURANSI TENAGA KERJA INDONESIA 2. EVALUASI KEBIJAKAN SEKTOR INDUSTRI AIR MINUM DALAM KEMASAN 3. EVALUASI KEBIJAKAN SEKTOR PIPA PEMBORAN MIGAS 4. EVALUASI KEBIJAKAN SEKTOR INDUSTRI PELAYARAN 5. EVALUASI KEBIJAKAN DALAM PERLINDUNGAN PRODUK DALAM NEGERI 6. EVALUASI KEBIJAKAN SEKTOR RITEL 7. EVALUASI KEBIJAKAN TERHADAP RUU UKM 8. EVALUASI KEBIJAKAN SEKTOR INDUSTRI JASA TAKSI BANDAR UDARA 9. EVALUASI KEBIJAKAN SEKTOR TELEKOMUNIKASI 10. EVALUASI KEBIJAKAN SEKTOR TRANSPORTASI UDARA
2005	1. EVALUASI KEBIJAKAN TERKAIT PERSAINGAN USAHA SEKTOR INDUSTRI GARAM 2. EVALUASI KEBIJAKAN TERKAIT PERSAINGAN USAHA SEKTOR INDUSTRI GULA 3. EVALUASI KEBIJAKAN TERKAIT PERSAINGAN USAHA SEKTOR INDUSTRI LPG

Sumber: KPPU (2005), diolah.

nya berdasarkan perspektif sistem. Artinya, elemen yang diukur memiliki sifat saling memengaruhi satu dengan lainnya. Proses ini berguna secara langsung terhadap identifikasi berbagai kekuatan, kelemahan, peluang, dan tantangan yang dimiliki dan dihadapi oleh KPPU. Hasil pengukuran ini selanjutnya digunakan untuk memberikan rekomendasi dan melakukan perbaikan atau penyesuaian. Hasil pengolahan data dengan menggunakan uji korelasi menunjukkan bahwa kinerja KPPU memi-

liki jumlah nilai rata-rata sebesar 127. Dengan jumlah nilai ini, kinerja KPPU termasuk ke dalam kategori sedang.

**Persepsi Terlapor terhadap Kinerja KPPU.** Selain melalui *self assessment*, penilaian juga dilakukan melalui wawancara mendalam (*in-depth interview*) dengan pihak-pihak yang telah melakukan interaksi dengan KPPU yakni mereka yang telah menjadi terlapor dan perkaranya telah mendapatkan putusan dari KPPU. Dua responden dari dua institusi yang

**Tabel 3**  
**Daftar Saran Pertimbangan yang Disampaikan KPPU**  
**kepada Pemerintah Indonesia (2001 - Juni 2005)**

TAHUN	SARAN PERTIMBANGAN
2001	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. KEPADA MENTERI ESDM,UNTUKTIDAK MELAKUKAN DISKRIMINASI HARGA</li> <li>2. KEPADA MENTERI PERHUBUNGAN DAN TELEKOM TENTANG TARIF TAKSI JAKARTA</li> <li>3. KEPADA MENTERI PERHUBUNGAN DAN TELKOM PELIMPAHAN WEWENANG PENETAPAN TARIF TAKSI DARI PEMERINTAH KE ORGANDA</li> <li>4. KEPADA MENTERI PERHUBUNGAN DAN TELKOM UNTUK MENCABUT KEP-MENHUBNO 25/1997 TENTANG PELIMPAHAN WEWENANG KEPADA INACA UNTUK PENETAPAN TARIF ANGKUTAN UDARA</li> </ol>
2002	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. KEPADA MENTERI AGAMA TENTANG PENGGUNAAN STIKER ATAU LABEL HALAL</li> <li>2. KEPADA KETUA DPD ORGANDA DKI JAKARTA TENTANG PENETAPAN TARIF PATAS AC</li> </ol>
2003	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. KEPADA MENTERI BUMN TENTANG BONGKAR MUAT PETI KEMAS DI TANJUNG PRIOK</li> <li>2. KEPADA MENTERI KEUANGAN UNTUK MENCABUT REGULASI YANG MENDORONG MONOPOLI DALAM PENYALURAN KREDIT KEPADA PENSUNAN DI JATENG DAN DIY</li> <li>3. KEPADA MENTERI PERHUBUNGAN TENTANG Mendukung Penetapan Batas Bawah Tarif Angkutan Udara Berjadwal dalam Negeri kelas Ekonomi</li> <li>4. KEPADA PEMKOT MAKASSAR TENTANG TATA EDAR FILM</li> <li>5. KEPADA DIRJEN LISTRIK DAN ENERGI AGAR PERJANJIAN TERTUTUP ANTARA PRODUSEN LAMPU DENGAN KOPERASI PLN DIHENTIKAN</li> <li>6. KEPADA MENTERI KEUANGAN AGAR TETAP MEMBUKA PASAR CARBON BLACK IMPOR</li> <li>7. KEPADA BUPATI SUKABUMI TENTANG PENGATURAN TATA RUANG MINIMARKET</li> <li>8. KEPADA MENTERI PERTANIAN TENTANG POLA KEMITRAAN PETERNAKAN AYAM</li> <li>9. KEPADA WALIKOTA MAKASSAR TENTANG PENYEMPURNAAN KEPUTUSAN TATA EDAR FILM</li> <li>10. KEPADA PRESIDEN RI, TENTANG PERSAINGAN USAHA ANGKUTAN UDARA BERJADWAL, AGAR BATAS BAWAH TIDAK DIBERLAKUKAN</li> </ol>
2004	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. KEPADA MENTERI PERIN-DAG TENTANG TATA NIAGA GULA IMPOR</li> <li>2. KEPADA PRESIDEN RI, TENTANG INPRES PELAYARAN</li> <li>3. KEPADA BOTASUPAL TENTANG HARGA PENCETAKAN WARKAT</li> </ol>
2005	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. KEPADA BUPATI GARUT TENTANG PELELANGAN TERBATAS GOR GARUT</li> <li>2. KEPADA MENTERI NAKERTRANS TENTANG ASURANSI TKI</li> <li>3. KEPADA MENTERI KOMINFO TENTANG SEKTOR TELEKOMUNIKASI</li> <li>4. KEPADA MENTERI HUKUM DAN HAM TENTANG STATUS PERUSAHAAN YANG TIDAK JELAS YANG DIPERIKSA KPPU</li> <li>5. KEPADA BKPM TENTANG STATUS PERUSAHAAN YANG TIDAK JELAS YANG DIPERIKSA KPPU</li> <li>6. KEPADA MENTERI KEUANGAN TENTANG ASURANSI RESIKO KHUSUS GEMPA BUMI</li> <li>7. KEPADA MENDAGRI TENTANG ASURANSI ATAS BARANG MILIK PEMDA</li> <li>8. KEPADA MENAKERTRANS TENTANG PENGADAAN KENDARAAN PEMULANGAN TKI</li> <li>9. KEPADA MENTERI ESDM TENTANG RUU KETENAGA LISTRIKAN</li> </ol>

Sumber: KPPU (2005).

berbeda diwawancarai mengenai persepsinya terhadap kinerja KPPU. Institusi pertama adalah PT. Pertamina selaku terlapor dalam perkara penjualan tanker VLCC yang telah diputus oleh KPPU dengan nomor putusan 07/KPPU-L/2005. Institusi kedua adalah PT. Sucofindo dan PT. Surveyor Indonesia yang dilaporkan dalam perkara penyediaan jasa survei gula impor dengan putusan KPPU nomor 08/KPPU-I/2005.

Untuk mengetahui persepsi dari para terlapor, kepada para responden tersebut diajukan beberapa pertanyaan mengenai (1) keberadaan dan tupoksi serta kelembagaan KPPU, (2) prosedur penanganan kasus oleh KPPU, dan (3) cara kerja KPPU dalam menangani perkara. Responden secara umum menyampaikan persepsinya sebagai berikut:

1. KPPU sudah dikenal dengan baik oleh para responden;
2. Kinerja KPPU dalam menangani perkara belum memuaskan karena:
  - a. data yang diberikan oleh pelapor dan dijadikan dasar untuk memutuskan perkara tidak dicek ulang (*cross check*) kepada terlapor;
  - b. para penyidik dan pemeriksa pada umumnya tidak memahami permasalahan secara menyeluruh dan hanya mengetahui persoalan dari satu sisi;
  - c. para penyidik tidak mengetahui substansi perkara secara mendalam karena mereka bukanlah ahli dalam substansi yang dilaporkan;
3. Para anggota KPPU menunjukkan sikap praduga bersalah terhadap terlapor;
4. Dalam beberapa hal KPPU terlalu berpihak pada pelapor (kurang netral);

5. Kinerja KPPU seyogyanya bukan diukur dari jumlah laporan yang ditangani dan jumlah perkara yang diputuskan, melainkan diukur dari kualitas putusan dan keadilan dalam pengambilan keputusan.

#### **Pembandingan KPPU dengan Komisi Serupa di Negara Lain**

Berbagai lembaga yang serupa dengan KPPU telah didirikan di berbagai negara dalam bentuk dan kewenangan yang berbeda. Data Federal Trade Commission of USA (FTC) menyatakan terdapat 105 negara di seluruh dunia yang telah memiliki lembaga yang berfungsi untuk mengawasi persaingan usaha yang sehat (FTC 2006). Tabel 4 menyajikan perbandingan berbagai aspek dari lembaga semacam KPPU di beberapa negara. Negara-negara tersebut dikelompokkan menjadi:

1. Negara yang memelopori pengaturan;
2. Negara maju (*developed countries*);
3. Negara berkembang (*developing countries*);
4. Negara di kawasan ASEAN.

Pembandingan aspek-aspek dari lembaga-lembaga tersebut adalah sebagai berikut:

1. Nama. Nama lembaga di tujuh negara yang diperbandingkan mewakili empat kata yaitu: (1) kompetisi, (2) persaingan usaha, (3) perdagangan, dan (4) perdagangan yang adil (*fair trade*);
2. Dasar Pendirian. Semua lembaga yang diperbandingkan didirikan berdasarkan UU;
3. Sifat Organisasi. Sifat lembaga sangat beragam yaitu: (1) independen, (2) *quasi judicial*, dan (3) organisasi di bawah satu departemen teknis (*line department*).



Tabel 4. Perbandingan Kelembagaan Pengatur Persaingan Usaha

NO	ASPEK	INDONESIA	INGGRIS	JEPANG	JERMAN	THAILAND	AFRIKA SELATAN	USA
1.	NAMA Usaha (KPU)	Komisri Pengawas Persaingan	The Competition Commission	The Japan Fair Trade Commission	Bundeskartellamt	The Competition Commission	The Competition Commission	The federal Trade Commission
2.	DASAR PENDIRIAN	UNDANG-UNDANG NO.5 TAHUN 1999 TENTANG LARANGAN MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA TIADAK SEHAT	THE COMPETITION ACT 1998	THE ANTI MONOPOLY ACT, 1947	THE ACT AGAINST RESTRAINT OF COMPETITION (ARC) 1958 1 <sup>st</sup> AMENDMENT TO THE ARC IN 1966 2 <sup>nd</sup> in 1973 3 <sup>rd</sup> in 1976 4 <sup>th</sup> in 1980 5 <sup>th</sup> in 1990 6 <sup>th</sup> in 1999 7 <sup>th</sup> in 2005	THE COMPETITION ACT, APRIL 1999	ACT NO. 89 OF 1998, THE COMPETITION ACT	● THE SHERMAN ACT OF 1890- ● THE CLAYTON AND FEDERAL TRADE COMMISSION ON ACT OF 1914 ● THE ROBINSON-PATMAN ACT OF 1936 ● THE CELLER-TREFAUVER ACT OF 1950
3.	SIFAT ORGANISASI	INDEPENDEN BERTANGGUNG JAWAB KEPADA PRESIDEN	INDEPENDENT PUBLIC BODY	● INDEPENDENT ADMINISTRATIVE AGENCY ● QUASI-JUDICIAL POWER FOR HEARING PROCEDURES	INDEPENDENT AGENCY	BAGIAN DARI DEPARTMENT OF INTERNAL TRADE MINISTRY OF COMMERCE	INDEPENDENT	INDEPENDENT AGENCY
4.	SIFAT SANKSI	TINDAKAN ADMINISTRATIVE	ORDERS AND UNDERTAKINGS	JUDICIAL DECISION (PENALTY)	ADMINISTRATIVE DECISION	ADMINISTRATIVE DECISION	ADMINISTRATIVE DECISION	ADMINISTRATIF
5.	SANGGAHAN ATAU BANDING	● PENGADILAN NEGERI ● MAHKAMAH AGUNG	THE COMPETITION APPEAL TRIBUNAL	THE COMMISSION	COURT OF APPEAL	THE APPEAL COMMITTEE ● THE COMPETITION APPEAL COURT	● THE COMPETITION TRIBUNAL ● THE SUPREME COURT	● THE DISTRICT COURT

Tabel 4.  
Perbandingan Kelembagaan Pengatur Persaingan Usaha

Lanjutan		INDONESIA	INGGRIS	JEPANG	JERMAN	THAILAND	AFRIKA SELATAN	USA
NO	ASPEK							
6.	STATUS PERKARA BANDING	GUGATAN	PENINJAUAN KEMBALI	PENINJAUAN KEMBALI	PENINJAUAN KEMBALI	PENINJAUAN KEMBALI	PENINJAUAN KEMBALI	PENINJAUAN KEMBALI
7.	SUBSTANSI YANG DIATUR	1. PERJANJIAN TERLABANG: - OLIGOPOLI - PENETAPAN HARGA - PEMBAGIAN WILAYAH - PEMBOIKOTAN - KARTEL - TRUST - OLIGOPSONI - INTEGRASI - VERTIKAL - PERJANJIAN TERTUTUP - PERJANJIAN CURANG DENGAN PIHAK ASING 2. KEGIATAN TERLABANG: - MONOPOLI - MONOPSONI - PENGUASAAN PASAR - PERSEKONG-KOLAN 3. POSISI DOMINAN	1. MERGERS 2. MARKETS 3. THE REGULATION OF THE MAJOR REGULATED INDUSTRIES	1. PROHIBITION OF CARTELS 2. PROHIBITION OF PRIVATE MONOPOLIZATION 3. PROHIBITION OF UNFAIR TRADE PRACTICES 4. MERGERS AND ACQUISITIONS CONTROL 5. OVERALL CONCENTRATION CONTROL	1. ANTI TRUST 2. MERGER CONTROL 3. COMBATING CARTELS	1. DOMINANT POSITION CONTROL 2. MONOPOLISTIC CONTROL 3. CONSPIRING, COLLUDING OR CONTROL 4. FOREIGN AGREEMENT CONTROL 5. UNFAIR COMPETITION CONTROL	TO PROMOTE AND MAINTAIN COMPETITION	1. ANTI TRUST 2. ANTI COMPETITIVE 3. MERGER

Tabel 4. Perbandingan Kelembagaan Pengatur Persaingan Usaha

NO	NEGARA/ ASPEK	INDONESIA	INGGRIS	JEPANG	JERMAN	THAILAND	AFRIKA SELATAN	USA
8.	ANGGOTA DAN KESEKRETARIATAN	1. ANGGOTA KOMISI 2. SEKRETARIAT - PNS - NON - PNS	1. MEMBERS 2. STAFF - DIRECT EMPLOYEES - TEMPORARY CONTRACT - LOAN FROM GOVT DEPTS	1. COMMISSIONERS 2. GENERAL SECRETARIAT - STAFF - INVESTIGATORS	1. PRESIDENT AND VICE PRESIDENT 2. DECISION DIVISIONS 3. PROCUREMENT TRIBUNALS 4. GENERAL POLICY DEPARTMENT 5. LITIGATION DEPARTMENT 6. SPECIAL UNIT FOR COMBATING CARTELS	1. MINISTER OF COMMERCE 2. PERMANENT SECRETARY OF THE MINISTRY OF COMMERCE 3. DIRECTOR GENERAL OF THE DEPT OF INTERNAL TRADE 4. PERMANENT SECRETARY OF THE MINISTRY OF FINANCE 5. MEMBERS FROM QUALIFIED PERSONS	1. COMMISSIONERS 2. STAFF	1. COMMISSIONER 2. BUREAU OF : - CONSUMER PROTECTION - COMPETITION - ECONOMICS
9.	BADAN LAIN YANG MEMILIKI FUNGSI Saling MELENGKAPI	TIDAK ADA	1. THE DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY 2. THE OFFICE OF FAIR TRADING	TIDAK ADA	TIDAK ADA	TIDAK ADA	TIDAK ADA	THE ANTI TRUST DIVISION, US DEPT OF JUSTICE
10.	SUMBER DANA	APBN, MELALUI PROYEK PADA DEPARTEMEN PERINDUSTRIAN DAN PERDAGANGAN	WHOLLY FUNDED BY THE DEPARTMENT OF TRADE AND INDUSTRY	DANA TAHUNAN DARI ANGGARAN PEMERINTAH	DANA TAHUNAN DARI THE GENERAL FEDERAL BUDGET	MINISTRY OF COMMERCE'S ANNUAL BUDGET	GOVERNMENT BUDGET	FEDERAL BUDGET
11.	SUMBER INFORMASI UNTUK INVESTIGASI	1. LAPORAN 2. INISIATIF	INSIATIF KOMISI	LAPORAN	LAPORAN	INSIATIF	INSIATIF	LAPORAN

- Sebagian besar lembaga di negara yang diperbandingkan bersifat independen yaitu di Indonesia, Inggris, Jerman, Afrika Selatan, dan USA. Hanya satu negara yang bersifat *quasi judicial* yaitu di Jepang. Di Thailand lembaga ini berada di bawah departemen teknis;
4. Sifat Sanksi. Sanksi yang diputuskan oleh lembaga pada umumnya bersifat administrasi dan diperlukan lembaga lain untuk melakukan eksekusi. Namun di Jepang, sanksi yang diputuskan bersifat sanksi hukum;
  5. Institusi Penanganan Banding. Apabila merasa tidak berkenan terhadap putusan perkaranya, pihak terlapor dapat mengajukan sanggahan atau banding. Umumnya pengajuan banding disampaikan ke pengadilan (*court*) dan kemudian naik ke Mahkamah Agung (*Supreme Court*). Namun di beberapa negara, lembaga yang menangani proses banding ini didirikan secara khusus, misalnya di Jerman dan Afrika Selatan. Namun di Thailand, perkara bandingnya diputuskan langsung oleh lembaga komisi itu sendiri;
  6. Status Perkara Banding. Di semua negara yang diperbandingkan, perkara banding (*appeal*) bersifat peninjauan kembali (PK) dari perkara. Dalam proses ini terdakwa bisa memberikan keterangan baru dan bukti baru sehingga hukuman dapat lebih ringan atau bahkan lebih berat. Di antara negara-negara yang diperbandingkan, hanya di Indonesia perkara banding dianggap sebagai gugatan terhadap keputusan KPPU sehingga KPPU dalam hal ini didudukkan sebagai pihak tergugat sampai perkaranya diputus oleh Mahkamah Agung;
  7. Substansi yang Diatur. Substansi yang diatur dan diawasi oleh lembaga ini umumnya tertuang dalam UU terkait. Umumnya menyangkut struktur ekonomi dan perilaku pelaku usaha. Dalam kaitan ini substansi yang paling lengkap diatur dan menjadi tugas lembaga komisi adalah KPPU di Indonesia;
  8. Keanggotaan. Pada umumnya anggota lembaga komisi dipilih secara langsung oleh masyarakat, disahkan oleh parlemen dan dikeluarkan putusannya oleh kepala negara. Namun di beberapa negara, anggota lembaga komisi ditunjuk secara langsung. Di Thailand, anggota dan ketua lembaga komisi bahkan dipegang oleh pejabat dari Departemen Perdagangan Dalam Negeri. Di semua negara yang diperbandingkan, lembaga komisi dilengkapi dengan sekretariat dan pegawai sekretariat yang berperan sangat penting membantu para anggota komisi. Bahkan di Inggris lembaga komisi juga dilengkapi dengan *Specialist Panel* atau kumpulan ahli yang membantu komisi sesuai bidangnya, misalnya bidang *utility*, *telecommunication*, dan *water supply*. Jumlah staf sekretariat ini berpengaruh pada kinerja lembaga komisi. Namun begitu, mengingat tugas utama lembaga komisi adalah penerapan hukum maka jumlah investigator atau penyidik haruslah memadai. Di Jepang misalnya, pada tahun 2005 jumlah investigator mencapai 360 orang dan jumlah staf sekretariat sebanyak 706 orang. Di Indonesia, pada tahun 2005 jumlah investigator di KPPU hanya 19 orang atau hanya 17 persen dari jumlah total pegawai. Kekurangan tenaga investigator ini akan mempe-

ngaruhi kinerja KPPU dalam menangan laporan dan perkara;

9. Badan Serupa (Pelengkap). Dari hasil perbandingan yang dilakukan diketahui terdapat beberapa negara yang mendirikan lembaga lain yang memiliki fungsi sama dan bekerja saling melengkapi. Namun terkadang terjadi tumpang tindih (*overlap*) seperti yang terjadi di Amerika Serikat antara FTC dan Antitrust Division pada Attorney General's Office. Pada kenyataannya FTC dipengaruhi oleh legislatif sedangkan Antitrust Division dipengaruhi oleh eksekutif. Oleh karena itu pengadilan (*court*) merupakan ajang adu kekuatan dari putusan FTC dan putusan Antitrust Division;
10. Sumber Dana. Pada umumnya berbagai lembaga komisi ini memiliki sumber dana atau anggaran mandiri dalam arti bahwa mereka memiliki mata anggaran sendiri yang bersumber dari sumbangan dan hasil denda yang dibayarkan oleh terdakwa. Namun di Thailand, Inggris dan Indonesia, sumber dana lembaga komisi dititipkan pada anggaran departemen teknis (*line department*);
11. Sumber Informasi. Informasi yang dijadikan bahan pengusutan lebih lanjut umumnya didapatkan dari laporan masyarakat dan dari inisiatif lembaga komisi.

Analisis di atas menyimpulkan bahwa pranata, dasar hukum dan kewenangan yang dimiliki oleh KPPU di Indonesia telah sesuai dengan keadaan umum lembaga komisi di sejumlah negara di dunia. Bahkan KPPU memiliki kewenangan dan tugas untuk mengawasi substansi yang lebih luas dan menyeluruh dari segenap

aspek persaingan usaha yang sehat. Kelemahan KPPU bila dibandingkan dengan negara lain adalah:

1. KPPU diposisikan sebagai tergugat pada tingkat banding;
2. Sumber dana masih di bawah departemen teknis yaitu Departemen Perdagangan;
3. Investigator di KPPU masih sangat kurang.

## KESIMPULAN DAN SARAN KEBIJAKAN

### Kesimpulan

1. KPPU merupakan lembaga yang bersifat independen, bukan struktural pemerintah dan dapat dikategorikan sebagai organisasi *quangos* (*Quasi-autonomous Non-Governmental Organizations*).
2. KPPU menjalankan fungsi ganda yakni fungsi eksekutif dan fungsi yudikatif.
3. Meskipun KPPU masih menghadapi berbagai kendala, KPPU telah menunjukkan kinerja yang masuk ke dalam kategori sedang.
4. Sinergi dan kerja sama antara KPPU dan berbagai instansi terkait, terutama instansi-instansi yang menjalankan kewenangan yudikatif, belum berjalan dengan harmonis.
5. Dalam lima tahun keberadaannya, KPPU telah berupaya menegakkan filosofi pengaturan persaingan usaha yang sehat di Indonesia untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*).

### Saran Kebijakan

1. Harus dipersepsikan bahwa UU No. 5 Tahun 1999 bukanlah UU anti monopoli, melainkan UU anti persaingan usaha tidak sehat.
2. Sosialisasi UU No.5 Tahun 1999 dan

- keberadaan KPPU harus lebih ditingkatkan agar seluruh lapisan masyarakat mengetahui dan mengenalnya.
3. Dalam proses banding suatu putusan KPPU, hendaknya KPPU tidak diposisikan sebagai tergugat. Proses banding hendaknya dirancang sebagai proses peninjauan kembali (PK).
  4. Penyidik KPPU perlu didampingi oleh suatu panel *ad-hoc* para ahli yang menguasai substansi non-hukum dari suatu perkara.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Hasan, M. Fadhil (2005), "Urgensi Implementasi Persaingan Usaha yang Sehat", *Jurnal Reformasi Ekonomi* 6(1).
- Information Centre of The Scottish Parliament (2000), "Research Note: Quangos and The Governance of SQA", No RN 00/81, 29 September 2000.
- KPPU (2005), "Laporan Lima Tahun KPPU 2000-2005", Komite Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Jakarta.
- LAN (2004), *Teknik Penyusunan Organisasi Berbasis Kinerja*, Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, Jakarta.
- Syahdeini, Sutan Remy (2002), "Latar Belakang, Sejarah dan Tujuan Undang-Undang Larangan Monopoli", *Jurnal Hukum Bisnis* Volume 19 Tahun 2002.