

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dinamika dunia usaha termasuk di dalamnya interaksi antar sesama pelaku usaha telah menjadi sektor yang tidak dapat dikesampingkan oleh negara. Dalam hal ini, persaingan usaha telah menjadi salah satu faktor penting dalam menjalankan roda perekonomian suatu negara. Persaingan usaha dapat mempengaruhi kebijakan yang berkaitan dengan perdagangan, industri, iklim usaha yang kondusif, kesempatan berusaha, efisiensi, kepentingan umum, kesejahteraan rakyat dan lain sebagainya.¹

Secara keseluruhan, persaingan tersebut sangat ditentukan oleh kebijakan persaingan (*competition policy*). Undang-undang persaingan usaha di berbagai negara umumnya berfokus pada kepentingan umum dan kesejahteraan rakyat (*consumer welfare*).² Kebutuhan akan adanya suatu kebijakan dan undang-undang persaingan usaha menjadi faktor menentukan jalannya proses persaingan. Hukum persaingan kerap menyatakan bahwa proses persaingan adalah fokus penting dibandingkan dengan perlindungan terhadap pelaku usahanya.³

Atas kepentingan menjamin terlaksananya persaingan usaha yang sehat tersebut, pemerintah membentuk Komisi Pengawas Persaingan

¹ Bab II Asas dan Tujuan, Pasal 2 dan 3 UU No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

² F.M. Scherer & David Ross, *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1990, hal. 2-3.

³ *Ibid.*, hal. 3.

Usaha (KPPU) melalui Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang dalam perkembangannya Keppres ini digantikan oleh Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha (Perpres 80/2008). KPPU sendiri merupakan institusi komplementer (*auxiliary organ*) yang bertugas mengawal pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU 5/1999). Institusi lain yang berwenang untuk melaksanakan penegakan hukum terhadap persaingan usaha khususnya keberatan terhadap Putusan tersebut adalah Pengadilan Negeri dan Mahkamah Agung (Pasal 44 Ayat 2 dan Pasal 45 Ayat 3 UU 5/1999). Namun, setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU 11/2020), kewenangan Pengadilan Negeri untuk menangani keberatan terhadap Putusan KPPU di tingkat pertama beralih ke Pengadilan Niaga (Pasal 118 Angka 2 UU 11/2020).

Pemberlakuan UU 11/2020 tersebut didukung oleh beberapa regulasi seperti Peraturan Pemerintah (PP) No. 44 Tahun 2021 tentang Pelaksanaan Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pengaturan ini salah satunya berupaya mengatur pengajuan permohonan keberatan dan pemeriksaan atas putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) ke Pengadilan Niaga hingga kasasi di

Mahkamah Agung (MA) yang diatur dalam Pasal 19-20 PP No.44 Tahun 2021.

Kemudian dalam instansi Mahkamah Agung juga terdapat beberapa instrumen hukum pendukung. Misalnya Surat Edaran Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2021 tentang Peralihan Pemeriksaan Keberatan Terhadap Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Ke Pengadilan Niaga (SEMA 1/2021) yang menjadi pedoman teknis peralihan kewenangan absolut dalam menangani keberatan terhadap Putusan KPPU terhitung tanggal 02 Februari 2021.

Selain SEMA 1/2021 juga terdapat Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengajuan dan Pemeriksaan Keberatan Terhadap Putusan KPPU di Pengadilan Niaga (Perma 3/2021). Perubahan penting dalam Perma ini terletak pada kedudukan pengadilan yang berwenang memeriksa dan mengadili pemeriksaan keberatan atas putusan KPPU adalah Pengadilan Niaga, yang sebelumnya berada di Pengadilan Negeri. Perubahan tersebut juga menentukan bahwa pelaku usaha dapat mengajukan keberatan atas putusan KPPU kepada Pengadilan Niaga selambat-lambatnya 14 hari kerja setelah menerima pemberitahuan putusan tersebut. Sehingga keberadaan aturan-aturan di atas diharapkan mampu menjembatani peralihan kewenangan paska UU 11/2020 dikeluarkan dan mendukung penegakan hukum persaingan usaha oleh KPPU.

Secara keseluruhan KPPU berwenang untuk melakukan penelitian dan penyelidikan dan akhirnya memutuskan apakah pelaku usaha tertentu telah melanggar UU No. 5/1999 atau tidak. Pelaku usaha yang merasa keberatan terhadap Putusan KPPU tersebut diberikan kesempatan selama 14 hari setelah menerima pemberitahuan putusan tersebut untuk mengajukan keberatan ke Pengadilan Niaga.

Dalam konteks penegakan Hukum Persaingan Usaha, salah satu kewenangan utama KPPU adalah menentukan dan menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar dalam bentuk Putusan KPPU (Pasal 36 UU No. 5/1999). Mekanisme pelaksanaan putusan itu sendiri dimulai dari pembacaan putusan di mana dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak diterimanya pemberitahuan mengenai Putusan KPPU, pelaku usaha wajib melaksanakan isi putusan tersebut dan menyampaikan laporan pelaksanaannya kepada KPPU (Pasal 44 ayat 1 UU No. 5/1999).

Terhadap seluruh Putusan KPPU yang telah Berkekuatan Hukum Tetap (selanjutnya disebut BHT) tersebut tetaplah memerlukan persetujuan eksekusi dari Pengadilan atau disebut juga bersifat memerlukan *fiat* eksekusi. Mekanisme *fiat* eksekusi ini menjadi dasar untuk mengesampingkan pandangan akan terlalu luasnya kekuasaan dan kewenangan yang dimiliki oleh KPPU.⁴ Dalam melaksanakan Putusannya, KPPU dapat mengajukan permohonan ke Pengadilan Negeri tempat

⁴ *Ibid.*, hal. 398-399.

kedudukan hukum pelaku usaha atau terlapor dan setelah permohonan tersebut terdaftar baru dapat dilakukan upaya paksa berupa eksekusi.

KPPU melakukan berbagai upaya baik dari jalur yuridis maupun non-yuridis dalam memastikan keberhasilan pelaksanaan putusannya sebagai upaya penegakan Hukum Persaingan Usaha, seperti sosialisasi, penyuluhan hingga kerjasama dengan instansi lain termasuk Kejaksaan Agung khususnya Jaksa Agung Muda Bidang Perdata dan Tata Usaha Negara (Jamdatun) pada 09 September 2021 lalu. Salah satu hasil akhir atau *output* dari kerjasama ini adalah terlaksananya 3 (tiga) Putusan KPPU yang telah lama tidak dipenuhi oleh terlapor yakni Putusan No. 08/KPPU-L/2010, Putusan No. 10/KPPU-L/2010, dan Putusan No. 14/KPPU-L/2010.⁵

Semakin gencarnya upaya KPPU dalam memastikan terlaksananya putusan yang telah BHT ini berbanding lurus dengan tingginya jumlah putusan KPPU yang masih belum dapat dilaksanakan. Berdasarkan data yang dihimpun dari kppu.go.id tercatat saat ini masih terdapat 109 (seratus sembilan) putusan KPPU yang telah BHT namun belum dapat dilaksanakan. Terdapat 319 (tiga ratus sembilan belas) Terlapor yang mangkir dari pelaksanaan Putusan tersebut, dengan total denda yang belum dibayarkan mencapai Rp341 Miliar.⁶ Jumlah ini menunjukkan bahwa pembahasan dan kajian terkait pelaksanaan Putusan KPPU oleh pelaku

⁵ KPPU, "KPPU dan Kejaksaan Agung Berhasil Mengeksekusi Sanksi atas Pelaku Usaha yang Mangkir dari Putusan", kppu.go.id., <https://kppu.go.id/blog/2022/11/kppu-dan-kejaksaan-agung-berhasil-mengeksekusi-sanksi-atas-pelaku-usaha-yang-mangkir-dari-putusan/>, diakses pada tanggal 20 Januari 2023.

⁶ *Ibid.*

usaha yang mendapatkan sanksi merupakan isu yang urgen dan relevan dengan kondisi di tengah dunia usaha saat ini.

Dalam praktiknya, permasalahan yang dihadapi oleh KPPU dalam pelaksanaan putusan oleh para pelaku usaha juga bersifat multisektoral dan lintas dimensi. Seperti yang disampaikan dalam Presentasi KPPU Kanwil VI Makassar di Aula Gedung Keuangan Negara Makassar II Lantai 6 dengan tema “Penegakan Hukum dan Pelaksanaan Putusan Komisi Kantor Wilayah VI” dan dibawakan oleh Guntur Syahputra Saragih salah satu komisioner KPPU.⁷ Dalam seminar tersebut dibahas mengenai sejumlah perkara KPPU kantor wilayah VI yang ditangani sejak tahun 2006 sampai tahun 2019 yang berjumlah 12 perkara yang telah BHT dan terdapat 9 putusan yang belum dilaksanakan putusannya karena disebabkan ketidakpatuhan para pelaku usaha yang sangat beragam dimulai dari permasalahan internal pelaku usaha (struktur organisasi, ketiadaan aset, dan lain-lain) hingga permasalahan yuridis-administratif seperti permohonan eksekusi tidak efektif karena KPPU tidak melampirkan data barang bergerak tidak bergerak miliknya terlapor, KPPU harus terlebih dahulu melakukan penelusuran aset milik terlapor sebelum mengajukan permohonan eksekusi ke PN sehingga permohonan eksekusi yang disampaikan dapat berjalan efektif.⁸

⁷ Guntur Syahputra Saragih, “Penegakan Hukum dan Pelaksanaan Putusan Komisi Kantor Wilayah VI”, Makalah Seminar KPPU Kanwil VI Makassar, Agustus 2019, hal. 5.

⁸ *Ibid.*, hal. 8.

Efektivitas pelaksanaan putusan KPPU sendiri sangat bergantung pada respon yang diberikan oleh pelaku usaha. Putusan KPPU yang dilaksanakan oleh pihak terlapor secara sukarela dapat dikatakan sebagai putusan yang efektif, namun sebaliknya terdapat sejumlah putusan KPPU yang tidak dijalankan secara sukarela oleh terlapor. Akibatnya proses penanganan perkara dapat berlarut-larut hingga ke tahap Kasasi maupun upaya paksa melalui permohonan eksekusi ke PN.

Berdasarkan kondisi tersebut, peneliti melihat terdapat dua jenis pelaku usaha dalam pelaksanaan putusan KPPU. Pertama adalah pelaku usaha yang memiliki tingkat kepatuhan hukum baik dan bersedia secara sukarela menjalankan putusan KPPU yang telah BHT. Kedua, adalah jenis pelaku usaha yang memiliki tingkat kepatuhan hukum rendah yang tidak bersedia untuk menjalankan putusan sehingga mengharuskan KPPU untuk menempuh prosedur fiat eksekusi.

Terhadap kondisi ini peneliti menilai perlu dilakukannya analisis lebih lanjut terhadap faktor-faktor yang mendorong perbedaan sikap di antara para pelaku usaha dalam menyikapi putusan KPPU yang dikenakan terhadap mereka. Seperti yang dijelaskan oleh Saragih, bahwa pelaksanaan putusan KPPU merupakan persoalan yang kompleks dan bersifat multisektoral.⁹ Dalam hal pelaksanaan putusan KPPU keberadaan pelaku usaha sebagai terlapor yang dibebani tanggungjawab untuk

⁹ Saragih, *Op.Cit.*, hal. 8.

memenuhi putusan tersebut haruslah dipahami secara holistik, karena kondisi tersebut bukan hanya persoalan normatif semata.¹⁰

Dengan memahami faktor-faktor yang melatarbelakangi sikap patuh dan tidak patuh tersebut, maka gambaran akan efektivitas putusan KPPU dapat diketahui secara lebih utuh. Tanpa adanya pengetahuan akan hal-hal yang mempengaruhi perbedaan tingkat kepatuhan hukum di antara pelaku usaha maka keputusan yang akan diambil selanjutnya, seperti fiat eksekusi misalnya juga akan kesulitan untuk memperoleh hasil yang diinginkan. Berdasarkan hal tersebut peneliti hendak melakukan penelitian tentang pelaksanaan putusan KPPU oleh pelaku usaha.

B. Rumusan Masalah

Terdapat 2 (dua) permasalahan utama yang akan dikaji dalam penelitian ini yaitu:

1. Bagaimanakah efektivitas pelaksanaan putusan KPPU yang telah berkekuatan hukum dalam penegakan Hukum Persaingan Usaha?
2. Bagaimanakah upaya KPPU dalam rangka pelaksanaan putusan sebagai upaya penegakan Hukum Persaingan Usaha?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan pokok permasalahan yang dikaji di atas, maka tujuan yang hendak dicapai yakni sebagai berikut:

¹⁰ *Ibid.*

1. Mengkaji dan mengidentifikasi efektivitas pelaksanaan putusan KPPU yang telah berkekuatan hukum dalam penegakan Hukum Persaingan Usaha.
2. Mengkaji dan mengidentifikasi upaya KPPU dalam rangka pelaksanaan putusan sebagai upaya penegakan Hukum Persaingan Usaha.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoretis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran dan bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum guna memperluas pengetahuan dan menambah referensi rujukan untuk bahan penelitian yang akan datang di bidang Hukum Persaingan Usaha.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat praktis dalam pengembangan ilmu hukum dan praktek hukum mengenai efektivitas pelaksanaan putusan KPPU yang telah berkekuatan hukum dan upaya KPPU dalam rangka pelaksanaan putusan sebagai upaya penegakan Hukum Persaingan Usaha.

E. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran literatur (*literature review*) terdapat sejumlah tulisan yang berkaitan dengan penelitian yang akan dilakukan oleh peneliti, antara lain :

1. Dewa Ayu Kade Indah Cahyani Dewi dan I Made Dedy Priyanto (Jurnal Kertha Semaya Vol. 8 No. 3 Tahun 2020), Jurnal dengan Judul “Alasan Penyerahan Putusan KPPU yang Tidak Dilaksanakan dan Tidak Diajukan Keberatan oleh Pelaku Usaha kepada Penyidik”.

Rumusan masalah dalam tulisan terkait, antara lain:

- a. Apakah KPPU selaku lembaga independen memiliki kewenangan untuk melakukan eksekusi terhadap putusannya sendiri?
- b. Mengapa putusan KPPU yang tidak dilaksanakan dan tidak diajukan keberatan oleh pelaku usaha diserahkan kepada penyidik kembali?

Berdasarkan rumusan masalah di atas, kesimpulan dalam penelitian ini menunjukkan bahwa KPPU tidak memiliki kewenangan untuk melakukan eksekusi terhadap putusannya sendiri. KPPU bukanlah lembaga peradilan, melainkan sebagai lembaga pengawas pelaksanaan suatu undang-undang. Alasan penyerahan putusan KPPU yang tidak dilaksanakan dan tidak diajukan keberatan oleh pelaku usaha kepada penyidik adalah

karena perbuatan pelaku usaha tersebut dikategorikan sebagai tindak pidana. KPPU tidak berwenang memutus perkara pidana. Oleh sebab itu, putusan tersebut diserahkan kepada penyidik yang berwenang menyidik perkara pidana.

Perbedaan utama dengan penelitian yang akan dilakukan yakni tulisan tersebut membahas mengenai kewenangan KPPU dalam melakukan eksekusi terhadap putusannya sendiri dan untuk mengetahui alasan diserahkannya Putusan KPPU yang tidak dilaksanakan dan tidak diajukan keberatan oleh pelaku usaha kepada penyidik. Perbedaan dengan penelitian yang akan dilakukan terletak pada objek kajian di mana dalam tulisan di atas penelitian berfokus pada penyerahan Putusan KPPU yang tidak diajukan keberatan oleh pelaku usaha, sementara penelitian yang akan dilaksanakan membahas mengenai efektivitas pelaksanaan Putusan KPPU di wilayah Kanwil VI Makassar secara umum.

2. Rai Mantili, Hazar Kusmayanti & Anita Afriana (Jurnal Ilmu Hukum Padjajaran Vol. 3 No. 1 Tahun 2016), Jurnal dengan Judul “Problematika Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dalam Rangka Menciptakan Kepastian Hukum”.

Rumusan masalah dalam tulisan ini antara lain:

- a. Bagaimana pelaksanaan Putusan persaingan usaha dalam praktik ditinjau dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

tentang Larangan Praktik Monopoli dalam Persaingan Usaha tidak Sehat ?

- b. Bagaimana kendala-kendala dan hambatan dalam menjalankan Putusan Komisi Pengawas dan Persaingan Usaha ?

Berdasarkan rumusan masalah tersebut kesimpulan dalam tulisan tersebut yakni kewenangan yang diberikan oleh UU 5/1999 terhadap KPPU sangat besar, tetapi dalam praktik penegakan hukum persaingan usaha ditemukan bahwa banyak Putusan KPPU yang dibatalkan dalam proses keberatan maupun upaya hukum Kasasi yang diajukan pihak pelaku usaha tidak terlepas dari kelemahan-kelemahan yang ada dalam ketentuan UU 5/1999. Selain itu masih terdapat pula perbedaan cara pandang atau paradigma dari penegak hukum persaingan usaha di jajaran Pengadilan dan investigator beserta komisi di KPPU.

Perbandingan antara tulisan tersebut dengan penelitian yang akan dilakukan adalah terletak dari objek penelitiannya di mana tulisan ini berfokus pada kajian normatif dengan mengandalkan data-data yang bersifat umum. Sementara penelitian yang akan dilakukan berfokus pada kajian empiris terkait efektivitas pelaksanaan putusan KPPU yang berada di wilayah cakupan KPPU Kanwil VI Makassar.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Teori Efektivitas Hukum

Untuk mengetahui sejauh mana suatu efektivitas dari suatu hukum, maka dapat diukur dari sejauhmana aturan hukum itu ditaati atau tidak. Apabila suatu aturan hukum itu ditaati oleh sebagian target yang menjadi sasaran ketaatannya maka hukum itu dapat dikatakan efektif. Namun demikian sekalipun aturan yang ditaati itu dapat dikatakan efektif, tetapi masih dapat dipertanyakan sejauh mana derajat efektivitasnya. Seseorang menaati atau tidak suatu aturan hukum tergantung pada kepentingannya. Kepentingan ini ada bermacam-macam yang diantaranya ada yang bersifat *compliance*, *identification*, *internalization* dan masih banyak jenis kepentingan lainnya.¹¹ Dari kepentingan ini pula dapat diukur, di mana semakin banyak yang menaati suatu aturan hukum hanya dengan ketaatan yang bersifat "*compliance*" atau "*identification*" saja, berarti kualitas efektivitasnya masih rendah. Adapun jika sebaliknya semakin banyak yang ketaatannya *internalization* maka semakin tinggi pula kualitas efektivitas aturan hukum tersebut.¹²

Menurut Hans Kelsen, Jika Berbicara tentang efektifitas hukum, dibicarakan pula tentang Validitas hukum. Validitas hukum berarti bahwa

¹¹ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence)*, Edisi 1, Cetakan 7, Kencana, Jakarta, 2017, hal. 301

¹² *Ibid.*, hal. 280

norma norma hukum itu mengikat, bahwa orang harus berbuat sesuai dengan yang diharuskan oleh norma-norma hukum, bahwa orang harus mematuhi dan menerapkan norma-norma hukum. Efektifitas hukum berarti bahwa orang benar benar berbuat sesuai dengan norma-norma hukum sebagaimana mereka harus berbuat, bahwa norma norma itu benar-benar diterapkan dan dipatuhi.¹³

Efektivitas hukum dalam tindakan atau realita hukum dapat diketahui apabila seseorang menyatakan bahwa suatu kaidah hukum berhasil atau gagal mencapai tujuannya, maka hal itu biasanya diketahui apakah pengaruhnya berhasil mengatur sikap tindak atau perilaku tertentu sehingga sesuai dengan tujuannya atau tidak.¹⁴ Efektivitas hukum artinya efektivitas hukum yang akan disoroti dari tujuan yang hendak ingin dicapai.¹⁵ Salah satu upaya yang dapat dilakukan agar masyarakat mematuhi kaidah hukum ialah dengan mencantumkan sanksi-sanksi. Sanksi-sanksi ini dapat berupa sanksi negatif atau sanksi positif yang maksudnya adalah menimbulkan rangsangan agar manusia tidak melakukan tindakan tercela atau melakukan tindakan yang terpuji.¹⁶

Oleh karenanya, menurut Achmad Ali pada umumnya faktor yang banyak memengaruhi efektivitas suatu perundang-undangan adalah profesional dan optimal pelaksanaan peran, wewenang dan fungsi dari para

¹³ Orlando, Galih. "Efektivitas Hukum dan Fungsi Hukum di Indonesia." *Tarbiyah bil Qalam: Jurnal Pendidikan Agama dan Sains* 6.1 (2022). Hal. 50

¹⁴ Nur Fitryani Siregar, "Efektivitas Hukum", *Al-Razi: Jurnal Ilmu Pengetahuan dan Kemasyarakatan*, Vol. 18, No. 2, 2018, hal. 1-2.

¹⁵ *Ibid.*, hal. 2.

¹⁶ *Ibid.*

penegak hukum baik di dalam menjelaskan tugas yang dibebankan terhadap diri mereka maupun dalam menegakkan peraturan perundang-undangan tersebut.¹⁷ Bekerjanya suatu peraturan perundang-undangan ditinjau dari 2 perspektif, yaitu:¹⁸

- a. Perspektif organisatoris, yang memandang perundang-undangan sebagai institusi yang ditinjau dari ciri-cirinya;
- b. Perspektif individu, atau ketaatan yang lebih banyak berfokus pada segi individu atau pribadi, di mana pergaulan hidupnya diatur oleh perundang-undangan.

2. Teori Kepastian Hukum

Untuk tercapainya suatu tujuan hukum, maka hukum dapat difungsikan menurut fungsi-fungsi tertentu. Adapun mengenai fungsi hukum ini sendiri tergantung pada tujuan hukum yang hendak ingin dicapai.¹⁹

Fungsi hukum menurut Achmad Ali sebagai berikut :²⁰

- a. Fungsi hukum sebagai *a tool of social control*;
- b. Fungsi hukum sebagai *a tool of social engineering*;
- c. Fungsi hukum sebagai symbol;
- d. Fungsi hukum sebagai integrator, dan
- e. Fungsi hukum sebagai *a political instrument*.

¹⁷ *Ibid.*, hal. 304.

¹⁸ *Ibid.*, hal. 304.

¹⁹ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum, Edisi 2, Cetakan 2*, Kencana, Jakarta, 2017. hal. 101.

²⁰ *Ibid.*, hal 101

Kepastian merupakan suatu ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum terutama bagi norma hukum yang tertulis. Hukum tanpa adanya nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan dari hukum.

Menurut Sudikno Mertokusumo, "Kepastian hukum merupakan jaminan bahwa hukum tersebut harus dapat dijalankan dengan baik".²¹ Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang membuatnya, sehingga aturan itu memiliki aspek yuridis. Aspek ini nantinya dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum dapat berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.²²

Menurut Peter Mahmud Marzuki, mengenai konsep kepastian hukum mengemukakan bahwa "kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh dilakukan atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang dapat dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu".²³ Dapat dipahami bahwa kepastian hukum

²¹ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 2004, hal. 32.

²² Asikin Zainal, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 2012, hal. 41.

²³ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hal. 158.

ini bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang, melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim yang lainnya untuk kasus yang serupa yang telah diputuskan.²⁴

B. Tinjauan Umum Tentang Hukum Persaingan Usaha

1. Pengertian Hukum Persaingan Usaha

Persaingan berasal dari Bahasa Inggris yaitu *competition* yang berarti persaingan atau kegiatan bersaing, pertandingan, kompetisi. Kemudian menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), usaha adalah kegiatan mengerahkan tenaga, pikiran, atau badan untuk mencapai suatu maksud, perbuatan, pekerjaan, prakarsa, ikhtiar, daya upaya untuk mencapai sesuatu.²⁵

Persaingan atau '*competition*' dalam Bahasa Inggris oleh Webster didefinisikan sebagai "... *a struggle or contest between two or more persons for the same objects*". Dengan mendasar pada terminologi 'persaingan' tersebut, maka dapat ditarik unsur-unsur yang tercantum di dalamnya, yaitu:²⁶

- a. Ada dua pihak atau lebih yang terlibat dalam upaya saling mengungguli;
- b. Ada kehendak di antara mereka untuk mencapai tujuan yang sama.

Dalam kamus manajemen, persaingan merupakan usaha dari dua pihak atau lebih pelaku usaha di mana masing-masing pelaku usaha

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Kamus Besar Bahasa Indonesia.

²⁶ Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2002, hal 13.

melakukan kegiatan untuk memperoleh pesanan dengan menawarkan harga atau syarat yang paling menguntungkan.²⁷ Dalam Pasal 1 angka 5 UU No. 5/1999 pelaku usaha diartikan sebagai setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.

Persaingan atau kompetisi (*competition*) adalah ketika satu pihak mencoba untuk memenangkan sesuatu atau menjadi lebih sukses dari pihak lain. Persaingan antar perusahaan berarti masing-masing pihak berusaha untuk mendapatkan pangsa pasar yang lebih signifikan, misalnya pangsa pasar dan keuntungan.²⁸

Berdasarkan beberapa definisi di atas dapat disimpulkan bahwa persaingan usaha merupakan kegiatan oleh beberapa pelaku usaha yang memiliki kegiatan usaha yang sama dengan masing-masing secara bersama-sama melakukan kegiatan usahanya yang juga berada dalam sektor yang sama.

Pada prinsipnya persaingan dihadirkan guna tercipta persaingan sehat yang efektif. Sehingga para pelaku usaha yang bersaing akan terus berinovasi dan mengoptimalkan produksi barang dan jasa yang dimiliki

²⁷ B.N Marbun, *Kamus Manajemen*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2003, hal. 276.

²⁸ Ahmad Nasruddin, *Persaingan: Definisi, Penjelasan Singkat*, 15 April, 2022, <https://cerdasco.com/persaingan/> (diakses Pada 11 Agustus 2022).

dalam segi kualitasnya.²⁹ Menurut Normin S. Pakpahan, terdapat dua jenis persaingan usaha yaitu, persaingan sehat (*perfect competition*) dan persaingan tidak sehat (*imperfect competition*).³⁰ Namun, UU No. 5/1999 hanya memberikan istilah dan definisi mengenai persaingan usaha sehat.

Persaingan usaha yang sehat adalah upaya memperlihatkan keunggulan masing-masing secara baik atau sebagaimana mestinya yang dilakukan oleh perseorangan, perusahaan, dan negara pada bidang perdagangan, produksi, persenjataan, dan sebagainya.³¹ Dengan demikian persaingan yang sehat akan memberikan keuntungan kompetitif dalam kualitas produk oleh pelaku usaha. Selain itu persaingan juga memungkinkan tersebarnya kekuatan pasar yang menyebabkan kesempatan berusaha menjadi terbuka lebar dan memberi peluang bagi pengembangan serta peningkatan kewiraswastaan yang menjadi modal utama bagi kegiatan pembangunan ekonomi bangsa.³²

Berbeda dengan persaingan usaha tidak sehat (*unfair competition*), persaingan usaha tidak sehat dalam Pasal 1 angka 6 UU No. 5/1999 didefinisikan sebagai persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan

²⁹ Dadang Iskandar, "Persaingan Sehat Dunia Usaha di Indonesia dalam Hubungannya dengan Sistem Ekonomi Syariah", *YUSTISI*, Vol. 3, No. 1, 2016, hal. 6.

³⁰ Azizurrohmah, *Pengaruh Persaingan Usaha Terhadap Pendapatan Pedagang Sepatu di desa Bojong Cikupa-Tangerang*, Skripsi, Fakultas Ekonomi dan Bisnis Islam, IAIN Sultan Maulana Hasanuddin Banten, 2017, hal. 13.

³¹ Iskandar, *Ibid.*, hal. 7.

³² *Ibid.*, hal. 7.

usaha. Praktik bisnis yang tidak jujur dapat diartikan sebagai segala tingkah laku, yang tidak sesuai dengan itikad baik, kejujuran di dalam berusaha.³³ Perbuatan ini termasuk perbuatan yang melawan hukum. Karenanya praktik bisnis yang tidak jujur dilarang, karena dapat mematikan persaingan yang sebenarnya ataupun merugikan perusahaan pesaing secara tidak wajar atau tidak sehat dan juga dapat merugikan konsumen. Harus disadari bahwa pengelolaan ekonomi merupakan kepentingan bersama.³⁴

Berkaitan dengan kegiatan produksi dengan cara melawan hukum, jauh sebelum berlakunya UU No. 5 tahun 1999, persaingan usaha tidak sehat juga diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdara mengenai perbuatan melawan hukum di mana setiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada orang lain mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu mengganti kerugian tersebut.³⁵ Dengan demikian, Pasal 1365 KUHPerdara ini menjadi salah satu pasal yang dapat melindungi pelaku usaha dari perbuatan pelaku usaha lain yang dapat membawa kerugian. Meski demikian, pasal ini dinilai kurang efektif karena penyelesaiannya yang memakan waktu yang lama karena harus melalui proses litigasi.³⁶ Selain itu pembuktian mengenai adanya kerugian yang diderita akibat perbuatan melawan hukum tersebut benar dilarang dan

³³ Janus Sidabalok dalam Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hal. 88.

³⁴ *Ibid.*, hal. 88-90.

³⁵ Muhammad Sadi Is, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia; Sebagai Upaya Penguatan Lembaga Komisi Pengawas Persaingan Usaha*, Setara Press, Malang, 2016, hal. 33.

³⁶ *Ibid.*, hal. 34-35.

bertentangan dengan peraturan yang berlaku atau bertentangan dengan kebiasaan atau praktik yang telah diterima di kalangan dunia usaha, seluruhnya dibebankan kepada penggugat.

Selain dalam KUHPerdata, perundang-undangan yang mengatur mengenai persaingan usaha di Indonesia tersebar secara sporadis dan selintas saja di berbagai peraturan, di antaranya:

- a. KUHP, Pasal 382 bis KUHP melarang adanya pihak yang melakukan perbuatan curang, perbuatan curang dalam perdagangan atau persaingan curang. Ketentuan pasal tersebut adalah:

“Barangsiapa untuk mendapatkan, melangsungkan, atau memperluas hasil perdagangan atau perusahaan milik sendiri atau orang lain, melakukan perbuatan curang untuk menyesatkan khalayak umum atau seorang tertentu, diancam, jika perbuatan itu dapat menimbulkan kerugian bagi konkuren-konkurennya atau konkuren-konkuren orang lain karena persaingan, dengan pidana penjara paling lama satu tahun empat bulan atau pidana denda paling banyak tiga belas ribu lima ratus rupiah”.

- b. Pasal 13 Ayat (2) UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Ketentuan Pasal 13 Ayat (2) UUPA menetapkan bahwa pemerintah mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria dari organisasi-organisasi dan perseorangan yang bersifat monopoli swasta. Ketentuan pasal tersebut adalah :

“Pemerintah mencegah adanya usaha-usaha dalam lapangan agraria dari organisasi-organisasi dan perseorangan yang bersifat monopoli swasta.”

- c. Pasal 7 Ayat (2) dan Ayat (3) UU No. 5 Tahun 1984 Tentang Perindustrian. Ketentuan pasal tersebut adalah:

Pemerintah melakukan pengaturan, pembinaan, dan pengembangan terhadap industri, untuk:

1. mewujudkan perkembangan industri yang lebih baik, secara sehat dan berhasil guna;
2. mengembangkan persaingan yang baik dan sehat serta mencegah persaingan yang tidak jujur;
3. mencegah pemusatan atau penguasaan industri oleh satu kelompok atau perorangan dalam bentuk monopoli yang merugikan masyarakat.

d. Pasal 104 Ayat (1) UU No. 1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas

yang mengatur mengenai perusahaan yang melakukan merger, akuisisi, dan konsolidasi. Dasar diaturnya pasal tersebut adalah karena tindakan-tindakan tersebut dinilai sangat rentan terhadap lahirnya tindakan monopoli atau penumpukan kekuasaan yang besar dalam satu atau beberapa tangan. Ketentuan pasal tersebut adalah:

Perbuatan hukum penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan perseroan harus memperhatikan:

- a) Kepentingan perseroan, pemegang saham minoritas dan karyawan perseroan; dan
- b) Kepentingan masyarakat dan persaingan sehat dalam melakukan usaha

e. Pasal 8 UU No. 9 Tahun 1999 Tentang Usaha Kecil yang mengatur :

Pemerintah menumbuhkan iklim usaha dalam aspek persaingan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (1) huruf b dengan menetapkan peraturan perundang-undangan dan kebijaksanaan untuk:

- a) meningkatkan kerja sama sesama Usaha Kecil dalam bentuk koperasi, asosiasi, dan himpunan kelompok usaha untuk memperkuat posisi tawar Usaha Kecil;
- a) mencegah pembentukan struktur pasar yang dapat melahirkan persaingan yang tidak wajar dalam bentuk monopoli, oligopoli, dan monopsoni yang merugikan Usaha Kecil;
- b) mencegah terjadinya penguasaan pasar dan pemusatan usaha oleh orang-perseorangan atau kelompok tertentu yang merugikan Usaha Kecil.

Ketentuan mengenai persaingan usaha dari berbagai peraturan yang telah disebutkan di atas berlaku sebelum adanya UU No. 5 Tahun

1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan usaha tidak sehat yang berlaku satu tahun sejak diundangkannya pada tanggal 5 Maret 1999. Keberadaan hukum persaingan pada hakikatnya adalah untuk mengupayakan secara optimal terciptanya suatu persaingan usaha yang sehat dan efektif pada pasar tertentu yang dapat mendorong agar pelaku usaha melakukan efisiensi agar mampu bersaing dengan para pesaingnya.³⁷ Keberadaan UU ini yang berasaskan demokrasi ekonomi juga harus memerhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan masyarakat, sehingga UU Ini memiliki peranan yang sangat penting dan strategis dalam mewujudkan iklim persaingan usaha yang sehat di Indonesia.³⁸ Pada dasarnya penyusunan UU No. 5/1999 didasari oleh beberapa falsafah di antaranya: (1) anti monopolistik dan persaingan usaha yang tidak sehat; (2) pengembangan ekonomi pasar yang kompetitif, sehat dan wajar; (3) mewujudkan kesejahteraan rakyat; (4) mewujudkan asas atau prinsip demokrasi ekonomi.³⁹

Eksistensi UU No. 5/1999 yang berasaskan demokrasi ekonomi tentunya harus memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan masyarakat, sehingga UU persaingan usaha akan mendorong dan mewujudkan iklim usaha yang sehat dan efektif secara

³⁷ Johannes Paendong, "Perlindungan Hukum Bagi Pelaku Usaha Kecil Dalam Persaingan Usaha Di Indonesia Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat", *Lex Privatum*, Vol. 5., No.4., 2017, hal. 52-53.

³⁸ Susanti Adi Nugroho, *Op. cit.*, hal. 4.

³⁹ Rachmadi Usman, *Hukum Acara Persaingan Usaha di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hal. 12.

optimal.⁴⁰ Secara substansial UU No.5 Tahun 1999 pada dasarnya mengikuti pola yang dikembangkan oleh UNCTAD yang dirumuskan berdasarkan standar-standar internasional di mana penyusunannya telah melibatkan para ahli dari Jerman dan Amerika Serikat yang memberikan konsultasi kepada DPR.⁴¹

Implementasi UU No. 5/1999 dinilai cukup baik, namun masih terdapat kekurangan dari undang-undang yang mengatur mengenai persaingan usaha tersebut sehingga terdapat dorongan untuk melakukan revisi atas UU tersebut. Penyempurnaan UU No. 5/1999 dilakukan melalui UU No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja pada bagian kesebelas Bab VI tentang kemudahan berusaha di mana peraturan tersebut mengubah beberapa poin substansial dari UU persaingan usaha dengan tujuan agar memberikan kemudahan bagi pelaku usaha dalam melakukan investasi sekaligus meningkatkan kualitas penegakan hukum persaingan di Indonesia.

Perubahan tersebut secara garis besar meliputi perbaikan kepastian hukum pada bidang persaingan usaha yang berkaitan dengan upaya keberatan dan penegasan aspek sanksi dalam hukum persaingan usaha.⁴²

Perubahan beberapa pasal tersebut di antaranya :

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Rachmadi Usman, *Op.Cit*, hal. 75.

⁴² Rahmadi Indra Tektora, Quo Vadis: Kepastian Hukum Aturan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pada UU No 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, *Jurnal Persaingan Usaha*, Vol. 3, 2022, hal. 50.

- a. Pasal 44 Ayat (2) dan Pasal 45 Ayat (3) mengenai institusi dan tata cara pengajuan keberatan, di mana upaya keberatan perkara persaingan usaha yang semula diajukan ke Pengadilan Niaga beralih ke Pengadilan Niaga.

Pasal 44 Ayat (2)

“Pelaku usaha dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Niaga selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari setelah menerima pemberitahuan putusan tersebut”

Pasal 45 Ayat (3)

“ketentuan mengenai tata cara pemeriksaan di Pengadilan Niaga dan Mahkamah Agung Indonesia dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan”

- b. Pasal 47 Ayat (2) UU No. 5/1999 menegaskan bahwa salah satu sanksi administratif bagi pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang tersebut adalah perintah bagi pelaku usaha untuk menghentikan kegiatan usahanya. Namun dalam undang-undang tersebut tidak dijelaskan mengenai bentuk pelanggaran apa saja yang dapat dikenai sanksi pemberhentian kegiatan usaha. Oleh karena itu, dalam perubahannya pada undang-undang cipta kerja dijelaskan bahwa kegiatan tersebut meliputi kegiatan yang ada dalam Pasal 17, Pasal 18, Pasal 19, Pasal 20, Pasal 21, Pasal 22, Pasal 23, Pasal 24, Pasal 26, dan Pasal 27.
- c. Pasal 47 Ayat (2) mengenai penghapusan batasan maksimal denda yang semula mengatur bahwa sanksi denda yang dikenakan kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap undang-undang persaingan usaha adalah minimal Rp. 1.000.000.000,00 (satu miliar

rupiah) dan maksimal Rp. 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah). Menurut Komisioner KPPU Afif Hasbullah, ketiadaan denda maksimal memungkinkan pelaku usaha untuk dikenakan denda sesuai dengan persentase laba perusahaan tahun berjalan atau keuntungan perusahaan, seperti layaknya *best practices* yang terdapat berlaku di negara-negara lain.⁴³ Dengan demikian pelaku usaha dapat dikenakan denda sebesar mungkin secara proporsional.

d. Penghapusan ancaman pidana bagi pelanggaran perjanjian atau penyalahgunaan posisi dominan. Dalam Pasal 49 UU No. 5/1999 diatur bahwa terhadap pelaku usaha yang dikenai sanksi pidana pokok dikenakan sanksi pidana tambahan sebagai berikut:

- 1) *Pencabutan izin usaha*
- 2) *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; atau*
- 3) *Penghentian kegiatan atau tindakan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian pada pihak lain.*

Komisi Pengawas Persaingan Usaha mengatakan bahwa penghapusan tersebut guna menegaskan aspek-aspek pidana dikenakan atas pelaku usaha yang menolak diperiksa, menolak memberikan informasi yang diperlukan dalam penyelidikan dan/atau pemeriksaan, atau menghambat proses penyelidikan dan/atau pemeriksaan, serta bagi pelaku usaha yang menolak melaksanakan Putusan KPPU.⁴⁴

⁴³ Siti Faridah, Yuklegal <https://yuklegal.com/hukum-persaingan-usaha-pasca-UU-cipta-kerja-apa-saja-yang-berubah/>, *Hukum Persaingan Usaha Pasca UU Cipta Kerja; Apa saja yang Berubah?*, 29 October, 2021, hal. 1 (diakses pada 16 Agustus 2022).

⁴⁴ Rahmadi Indra Tektona, *Op.cit*, hal. 51.

Pengaturan lain yang berkaitan dengan persaingan usaha diatur dalam:⁴⁵

- a. UU No. 5 /1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
- b. UU Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah;
- c. UU No. 5 /1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Dengan Anotasi Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi No. 85/PUU-XIV/2016 dan Perubahan Berdasarkan UU No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja;
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 2021 Tentang Pelaksanaan Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
- e. Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021 Tentang Kemudahan, Perlindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah;
- f. Peraturan Pemerintah Nomor 68 Tahun 2015 Tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Komisi Pengawas Persaingan Usaha;
- g. Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2013 Tentang Pelaksanaan UU Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah;
- h. Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 Tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan

⁴⁵ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, <https://kppu.go.id/peraturan-perUUan/> (diakses pada 16 Agustus 2022).

yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;

- i. Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 81/P Tahun 2018 Tentang Pemberhentian dengan Hormat dan Pengangkatan Keanggotaan Komisi Pengawas Persaingan Usaha;
- j. Keputusan Presiden Nomor 112/P Tahun 2012 Mengenai Pemberhentian Dengan Hormat Keanggotaan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Masa Jabatan Tahun 2006-2011 dan Pengangkatan Keanggotaan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Masa Jabatan Tahun 2012-2017;
- k. Keputusan Presiden Nomor 71/P Tahun 2011 Mengenai Perpanjangan Keanggotaan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Masa Jabatan Tahun 2006-2011;
- l. Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas Putusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 Tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha;
- m. Keputusan Presiden Nomor 59/P Tahun 2006 Mengenai Pemberhentian Dengan Hormat Keanggotaan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Masa Jabatan Tahun 2000-2005 dan Pengangkatan Keanggotaan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Masa Jabatan Tahun 2006-2011;

- n. Keputusan Presiden Nomor 18/P Tahun 2006 Mengenai Perpanjangan Kedua Keanggotaan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Masa Jabatan Tahun 2000-2005;
- o. Keputusan Presiden Nomor 94/M Tahun 2005 Mengenai Perpanjangan Keanggotaan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Masa Jabatan Tahun 2000-2005;
- p. Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2005 Tentang Pembentukan Panitia Seleksi Pemilihan Calon Anggota Komisi Pengawas Persaingan Usaha;
- q. Keputusan Presiden Nomor 162/M Tahun 2000 Mengenai Keanggotaan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Masa Jabatan Tahun 2000-2005;
- r. Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha;
- s. Putusan Presiden Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 1999 Tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha;
- t. Hasil Uji Materiil Putusan MK Nomor 85/PUU-XIV/2016;
- u. Surat edaran No. 1 Tahun 2021 Tentang Peralihan Pemeriksaan Keberatan Terhadap Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha ke Pengadilan Niaga.

Segala peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai praktik monopoli dan/atau persaingan tidak sehat tetap berlaku

berdasarkan Pasal 54 ayat (1) UU No. 5/1999 yang menetapkan bahwa sejak berlakunya UU No. 5/1999, semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan yang baru berdasarkan UU No. 5/1999.⁴⁶

2. Bentuk Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

UU No. 5/1999 yang diatur secara khusus dan komprehensif mencantumkan mengenai bentuk-bentuk praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Bentuk praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat tersebut terbagi dalam tiga bentuk yaitu perjanjian yang dilarang, kegiatan yang dilarang, dan penyalahgunaan posisi dominan.

a. Perjanjian yang Dilarang

1) Oligopoli

Oligopoli merupakan pelaku usaha yang dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk secara bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

2) Penetapan Harga

Penetapan harga merupakan pelaku usaha yang dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga atas

⁴⁶ Usman, *Op.cit.*, hal. 81.

suatu barang dan atau jasa yang harus dibayar oleh konsumen atau pelanggan pada pasar bersangkutan yang sama.

3) Pembagian Wilayah

Pembagian wilayah merupakan pelaku usaha yang dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya yang bertujuan untuk membagi wilayah pemasaran atau alokasi pasar terhadap barang dan atau jasa sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

4) Pemboikotan

Pemboikotan merupakan pelaku usaha yang dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya yang dapat menghalangi pelaku usaha lain untuk melakukan usaha yang sama baik untuk tujuan pasar dalam negeri maupun pasar luar negeri.

5) Kartel

Kartel merupakan pelaku usaha yang dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

6) *Trust*

Trust merupakan pelaku usaha yang dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk melakukan kerja sama dengan membentuk gabungan perusahaan atau perseroan yang lebih besar dengan tetap

menjaga dan mempertahankan kelangsungan hidup masing-masing perusahaan atau perseroan anggotanya yang bertujuan untuk mengontrol produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

7) Oligopsoni

Oligopsoni merupakan pelaku usaha yang dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang bertujuan untuk secara bersama-sama menguasai pembelian atau penerimaan pasokan agar dapat mengendalikan harga atas barang dan atau jasa dalam pasar bersangkutan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

8) Integrasi Vertikal

Integrasi vertikal merupakan pelaku usaha yang dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang bertujuan untuk menguasai produksi sejumlah produk yang termasuk dalam rangkaian produksi barang dan atau jasa tertentu yang mana setiap rangkaian produksi merupakan hasil pengolahan atau proses lanjutan baik dalam satu rangkaian langsung maupun tidak langsung yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat.

9) Perjanjian Tertutup

Perjanjian tertutup merupakan pelaku usaha yang dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang memuat persyaratan bahwa

pihak yang menerima barang dan atau jasa hanya akan memasok atau tidak memasok kembali barang dan atau jasa tersebut kepada pihak tertentu dan atau pada tempat tertentu.

10) Perjanjian dengan Pihak Luar Negeri

Perjanjian dengan Pihak Luar Negeri merupakan pelaku usaha yang dilarang membuat perjanjian dengan pihak lain di luar negeri yang memuat ketentuan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

b. Kegiatan yang Dilarang

1. Monopoli

Monopoli merupakan pelaku usaha yang dilarang melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

2. Monopsoni

Monopsoni merupakan pelaku usaha yang dilarang menguasai penerimaan pasakon atau menjadi pembeli tunggal atas barang dan atau jasa dalam pasar bersangkutan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

3. Penguasaan Pasar

Penguasaan pasar merupakan pelaku usaha yang dilarang melakukan satu atau beberapa kegiatan baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli

dan atau persaingan usaha tidak sehat berupa menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama, menghalangi pelaku usaha untuk tidak melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya, membatasi peredaran barang dan atau jasa, serta melakukan praktek diskriminasi.

4. Persekongkolan

Persekongkolan merupakan pelaku usaha yang dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk menghambat produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa pelaku usaha pesaingnya dengan maksud agar barang dan atau jasa yang ditawarkan atau dipasok dipasar bersangkutan menjadi berkurang baik dari jumlah, kualitas, maupun ketepatan waktu yang dipersyaratkan.

c. Posisi Dominan

1) Posisi dominan secara langsung maupun tidak langsung untuk: (Ps.

25(1)):

- a) Pencegahan konsumen dalam memperoleh barang atau jasa yang bersaing
- b) Pembatasan pasar dan pengembangan teknologi
- c) Menghambat pesaing untuk masuk pasar

2) Jabatan rangkap

Jabatan rangkap merupakan pelaku usaha yang dilarang untuk menduduki jabatan secara merangkap dalam pasar bersangkutan yang sama.

3) Pemilikan saham

Pemilikan saham merupakan pelaku usaha yang dilarang memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang yang sama pada pasar yang bersangkutan yang sama atau mendirikan beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan yang sama.

4) Penggabungan, peleburan dan pengambilalihan

Penggabungan, peleburan dan pengambilalihan merupakan pelaku usaha yang dilarang untuk melakukan kegiatan usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

C. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)

1. Tugas dan Wewenang KPPU

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) merupakan suatu organ khusus yang memiliki tugas ganda selain menciptakan ketertiban dalam persaingan usaha juga berperan untuk menciptakan dan memelihara iklim persaingan usaha yang kondusif.⁴⁷ KPPU adalah komisi yang dibentuk untuk mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak

⁴⁷ Dewa Ayu Reninda Suryanitya dan Ni Ketut Sri Utari. "Kedudukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (Kppu) Sebagai Lembaga Pengawas Persaingan Usaha Yang Independen", *Jurnal Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Udayana*, Vol. 5, No. 2, 2017, hal. 3.

sehat.⁴⁸ Adapun tujuan dari pembentukan KPPU ialah untuk melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, demi terwujudnya perekonomian Indonesia yang efisien melalui penciptaan iklim usaha yang kondusif dan kompetitif, yang menjamin adanya kesempatan berusaha bagi setiap pelaku usaha.⁴⁹ Komisi ini juga dibentuk berdasarkan Keppres Nomor 75 Tahun 1999 dan diberi nama Komisi Pengawas Persaingan Usaha.⁵⁰

KPPU merupakan suatu lembaga yang bersifat independen, sehingga di dalam menangani, memutuskan atau melakukan penyelidikan terhadap suatu perkara tidak dapat dipengaruhi oleh pihak manapun, baik itu pemerintah maupun pihak lain yang memiliki *conflict of interest*, yang berwenang melakukan pengawasan persaingan usaha dan menjatuhkan sanksi. Dalam pelaksanaan wewenang dan tugasnya, KPPU bertanggung jawab langsung kepada Presiden sebagai kepala Negara. KPPU juga merupakan salah satu lembaga *quasi judicial* yang memiliki wewenang eksekutorial terkait perkara-perkara persaingan usaha.⁵¹ KPPU dalam menangani suatu kasus yang berkenaan dengan larangan-larangan yang diatur dalam UU RI Nomor 5 Tahun 1999 memiliki hukum acara tersendiri.

⁴⁸ Pasal 1 ayat (18) Undang-Undang RI Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

⁴⁹ Susanti Adi Nugroho, *Op. cit.*, hal. 544.

⁵⁰ Devi Meyliana, *Hukum Persaingan Usaha: Studi Konsep Pembuktian Terhadap Perjanjian Penetapan Harga dalam Persaingan Usaha*, Setara Press, Malang, 2013, hal. 31.

⁵¹ Hermansyah, *Op. cit.*, hal. 73.

KPPU sebagai lembaga komplementer memiliki tugas yang kompleks dalam mengawasi praktek persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh pelaku usaha.⁵² KPPU memiliki kewenangan luas dengan tersedianya berbagai upaya terkait suatu badan peradilan.⁵³

Adapun tugas dari KPPU yaitu melakukan penilaian terhadap perjanjian, dan kegiatan usaha serta penilaian terhadap ada atau tidaknya penyalahgunaan posisi dominan yang berpotensi terjadi praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Apabila terbukti terjadi persaingan maka KPPU berhak untuk mengambil tindakan sesuai kewenangannya terhadap pelaku usaha yang melanggar. Selain dari tugas tersebut, KPPU juga memiliki tugas untuk memberikan saran dan pertimbangan serta membuat laporan mengenai hasil kerjanya. Sedangkan, kewenangan KPPU yaitu menerima laporan terkait adanya dugaan pelanggaran persaingan usaha. Apabila ada laporan masuk maka KPPU akan melakukan penelitian terhadap dugaan pelanggaran tersebut kemudian melakukan penyelidikan dan pemeriksaan. Setelah itu, KPPU akan menyimpulkan apakah pelaku usaha tersebut terbukti atau tidak melanggar. Apabila terbukti maka pelaku usaha tersebut akan dipanggil untuk diproses. Pelaku usaha tersebut akan melalui beberapa tahap pemeriksaan. Setelah

⁵² Dudung Mulyadi dan Ibnu Rusydi, "Efektivitas peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam penanganan kasus persaingan usaha tidak sehat", *Jurnal Ilmiah Galuh Justisi*, Vol. 5, No. 1, 2017. hal. 6.

⁵³ Berli Yudiansah, "Function of The Commission for The Supervision Of Business Competition And The Prohibition Of Monopoly Practices" (*Fungsi Komisi Pengawas Persaingan Usaha Dan Larangan Praktik Monopoli*), *Indonesian Private Law Review*, Vol. 1, No. 2, 2022, hal. 80.

semua pemeriksaan selesai maka KPPU akan memutuskan dan menjatuhkan sanksi kepada pelaku usaha tersebut.

Kewenangan komisi hanya terbatas pada kewenangan administratif semata dan putusan Komisi mempunyai kekuatan eksekutorial, yakni putusan yang sederajat dengan putusan hakim. Oleh karena itu, putusan komisi dapat langsung dimintakan penetapan eksekusi (*fiat executive*) pada Pengadilan Niaga yang berwenang tanpa harus beracara sekali lagi di Pengadilan tersebut. Hal ini dapat dilakukan selama pelaku usaha tidak mengajukan keberatan dan sukarela menerima putusan yang dijatuhkan Majelis Komisi.⁵⁴

2. Proses Kerja KPPU dalam Penanganan Perkara

Dalam melaksanakan pengawasan, KPPU memiliki wewenang melakukan penyelidikan dan pemeriksaan terhadap pelaku usaha, saksi ataupun pihak lain. Komisi dapat memulai proses pemeriksaan terhadap para pihak yang dicurigai melanggar ketentuan UU RI No.5/1999 baik ada tidaknya laporan kepada KPPU.⁵⁵

a. Macam-macam Pemeriksaan

Macam-macam pemeriksaan dijelaskan sebagaimana berikut:⁵⁶

⁵⁴ Yudiansyah, *Op. cit.*, hal. 83.

⁵⁵ Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010, hal. 270.

⁵⁶ Andi Fahmi Lubis, *et al*, *Op. cit.*, hal. 326.

1) Pemeriksaan atas dasar laporan

Pemeriksaan ini dilakukan karena adanya laporan dari masyarakat yang merasa dirugikan atau atas dasar laporan dari pelaku usaha yang dirugikan oleh tindakan pelaku usaha yang dilaporkan. Adapun setelah menerima laporan KPPU akan menetapkan majelis komisi yang akan bertugas untuk memeriksa dan menyelidiki pelaku usaha yang telah dilaporkan.

2) Pemeriksaan atas dasar inisiatif KPPU

Pemeriksaan ini dilakukan atas dasar inisiatif dari KPPU sendiri karena adanya dugaan atau indikasi pelanggaran terhadap UU RI No. 5 Tahun 1999. Dalam melakukan pemeriksaan atas inisiatif, KPPU akan membentuk suatu majelis komisi untuk melakukan pemeriksaan terhadap pelaku usaha dan juga para saksi.

b. Jenis Pemeriksaan oleh KPPU

Adapun jenis-jenis pemeriksaan oleh KPPU, antara lain:⁵⁷

1) Pemeriksaan Pendahuluan

Pemeriksaan pendahuluan berdasarkan inisiatif KPPU maupun berdasarkan laporan dapat dimulai setelah KPPU mengeluarkan surat penetapan atau putusan tentang dapat dimulainya pemeriksaan pendahuluan. Akan tetapi, pemeriksaan berdasarkan laporan akan dilakukan setelah KPPU meneliti kejelasan laporan. Jangka waktu dilakukannya pemeriksaan pendahuluan dihitung sejak tanggal surat

⁵⁷ *Ibid.*, hal. 326-327.

penetapan Komisi. Berdasarkan Pasal 39 ayat (1) UU No.5/1999 menentukan bahwa jangka waktu pemeriksaan pendahuluan ialah 30 hari sejak tanggal surat penetapan dimulainya suatu pemeriksaan pendahuluan.

2) Pemeriksaan Lanjutan

Pemeriksaan lanjutan dilakukan setelah KPPU mengeluarkan surat putusan. Adapun Pemeriksaan ini dilakukan apabila telah ditemukan adanya indikasi praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat atau apabila KPPU membutuhkan waktu yang lebih lama untuk melakukan penyelidikan dan pemeriksaan yang lebih mendalam mengenai kasus yang tangani. Berdasarkan Pasal 43 UU Antimonopoli ditentukan jangka waktu pemeriksaan lanjutan ialah 60 hari sejak berakhirnya pemeriksaan lanjutan dan dapat diperpanjang paling lama 30 hari.

c. Tahap Pemeriksaan oleh KPPU

Tahap-tahap pemeriksaan oleh KPPU, antara lain :⁵⁸

1) Panggilan

Sebelum dilakukan proses pemeriksaan, KPPU terlebih dahulu menyampaikan surat panggilan kepada pelaku usaha, sanksi atau pihak lain untuk hadir dalam proses pemeriksaan. Surat panggilan dari KPPU biasanya memuat tanggal, hari, jam sidang serta tempat persidangan yang akan dilaksanakan.

⁵⁸ Andi Fahmi Lubis, *et al*, *Op. cit.*, hal. 327-329.

2) Pemeriksaan

a) Administratif

Prosedur administratif mencakup pemeriksaan identitas dan pembacaan hak yang dimiliki oleh pelaku usaha, sanksi atau pihak lain. Dalam prosedur ini, komisi wajib menjaga kerahasiaan informasi yang diperoleh dari pelaku usaha apabila memang informasi tersebut termasuk rahasia perusahaan (berdasarkan Pasal 39 ayat (3)). Dalam melakukan pemeriksaan, anggota komisi dilengkapi dengan surat tugas (berdasarkan Pasal 39 ayat (5)). Berdasarkan ketentuan Pasal 20 Putusan KPPU No. 05 Tahun 2000, pihak yang diperiksa tersebut berhak didampingi oleh kuasa hukumnya yaitu advokat sebagaimana diatur dalam UU Advokat No. 18 Tahun 2003.

b) Pokok permasalahan

Dalam memeriksa pokok permasalahan terbagi atas 2 tahap, antara lain:

(1) Tahap pemeriksaan oleh KPPU

Pada tahap ini, pemeriksaan oleh KPPU bersifat searah, artinya KPPU memberikan pertanyaan-pertanyaan kepada pelaku usaha sedangkan pelaku usaha tidak diberi kesempatan memberikan tanggapan atas dokumen yang diperoleh oleh KPPU atau saksi yang telah diperiksa.

(2) Tahap pemberian kesempatan

Pada tahap ini pelaku usaha diberi kesempatan untuk memeriksa dan membaca BAP pemeriksaan. Apabila diperlukan dan disetujui oleh KPPU, pelaku usaha dapat memberikan koreksi atas BAP tersebut. Sebelum sidang ditutup, baik dalam pemeriksaan pendahuluan maupun pemeriksaan lanjutan, KPPU memberikan kesempatan kepada pelaku usaha atau saksi untuk memberikan keterangan atau dokumen tambahan. Dalam hal tersebut, pelaku usaha dapat menggunakan keterangan atau dokumen tersebut sebagai bentuk pembelaan.

c) Pembuktian

Berdasarkan Pasal 43 ayat (3) UU RI No. 5/1999 ditentukan bahwa yang dapat dijadikan sebagai alat bukti dalam pemeriksaan oleh KPPU antara lain: keterangan saksi, keterangan ahli, surat maupun dokumen, alat bukti petunjuk dan keterangan terlapor/ saksi pelaku usaha.⁵⁹

3) Pembacaan Putusan

Berdasarkan Pasal 43 ayat (3) UU RI No. 5/1999 disyaratkan setelah 30 hari pemeriksaan dilakukan maka KPPU wajib memutuskan apakah telah terjadi pelanggaran atau tidak. Berdasarkan penjelasan Pasal 43 ayat (3) UU RI No. 5/1999 disebutkan bahwa pengambilan

⁵⁹ Suyud Margono, *Hukum Anti Monopoli*, Sinar Grafika, Jakarta, 2013, hal. 153.

putusan itu diambil dalam suatu sidang majelis yang beranggotakan sekurang-kurangnya 3 orang anggota komisi.

Putusan komisi tersebut harus dibacakan dalam sidang yang terbuka untuk umum dan segera diberitahukan kepada pelaku usaha. Hal tersebut sesuai Pasal 43 ayat (4) UU RI No. 5 Tahun 1999 yang dimaksudkan dengan pemberitahuan kepada pelaku usaha tersebut ialah penyampaian petikan putusan komisi kepada pelaku usaha atau kuasa hukumnya. Agar pelaku usaha dapat membaca dengan baik pertimbangan-pertimbangan yang diambil oleh KPPU dalam memutuskan perkara.

D. Tinjauan Umum Tentang Pelaksanaan Putusan KPPU

1. Putusan KPPU Memerlukan *Fiat* Eksekusi

Putusan KPPU merupakan salah satu sumber penting hukum persaingan usaha di Indonesia karena merupakan bentuk implementasi terhadap UU No. 5/1999.⁶⁰ Oleh karena itu setiap putusan komisi yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap harus dimintakan penetapan eksekusi dari Pengadilan Niaga. Hal ini dapat diartikan bahwa kekuatan dan pelaksanaan putusan tersebut berada di bawah pengawasan Ketua Pengadilan Niaga.⁶¹

⁶⁰ Osgar Sahim Matompo, "Penegakan Hukum Dalam Pengawasan Persaingan Usaha di Indonesia.", *Legal Standing: Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 3., No. 1., 2020, hal 163-173.

⁶¹ *Ibid.*, hal. 163-162.

Dalam hal ini *fiat* eksekusi dapat diartikan sebagai persetujuan Pengadilan Niaga untuk dapat dilaksanakannya Putusan KPPU. Persetujuan ini tentu tidak diberikan apabila ketua Pengadilan Niaga menganggap KPPU telah salah dalam memeriksa perkara tersebut. Dengan demikian maka mekanisme *fiat* eksekusi ini dapat menjadi kontrol terhadap putusan-putusan yang dihasilkan oleh KPPU yang tidak diajukan upaya keberatan oleh pihak pelaku usaha.⁶²

Untuk putusan yang diajukan upaya keberatan, peran kontrol yang dilakukan oleh pengadilan akan lebih terlihat. Hal ini karena hakim yang memeriksa upaya keberatan akan memeriksa fakta serta penerapan hukum yang dilakukan oleh KPPU.⁶³ Dengan demikian, KPPU akan berhati-hati dalam memeriksa perkara karena kesalahan dalam mengkonstatir, mengkualifisir dan mengkonstituir akan mengakibatkan putusannya dibatalkan oleh hakim Pengadilan Niaga atau Mahkamah Agung.

2. Upaya Hukum Oleh Pelaku Usaha

Terdapat beberapa bentuk upaya hukum yang dapat dilakukan oleh pelaku usaha terhadap Putusan KPPU, antara lain:

a. Upaya Hukum Keberatan

Pelaku usaha yang tidak menerima putusan komisi dapat mengajukan upaya keberatan ke Pengadilan Niaga dalam tenggang waktu 14 hari setelah menerima pemberitahuan putusan komisi (Pasal 44 ayat (2)

⁶² *Ibid.*, hal. 164.

⁶³ *Ibid.*

UU No. 5/1999). Upaya hukum tersebut diajukan ke Pengadilan Niaga tempat kedudukan hukum usaha pelaku usaha (Pasal 1 angka (19) UU No. 5/1999).

Pengadilan Niaga harus memeriksa keberatan tersebut dalam waktu 14 hari dihitung sejak diterimanya keberatan tersebut (Pasal 45 ayat (1) UU No. 5/1999). Setelah dilakukan pemeriksaan oleh Pengadilan Niaga, maka Pengadilan Niaga wajib memberikan putusan dalam jangka waktu 30 hari dihitung sejak dimulainya pemeriksanaan keberatan (Pasal 45 ayat (2) UU No. 5/1999).

Ketentuan khusus yang mengatur keberatan terdapat dalam Perma Nomor 1 Tahun 2003 yang mendefinisikan keberatan sebagai upaya hukum bagi pelaku usaha yang tidak menerima Putusan KPPU. Pasal 2 ayat (1) Perma Nomor 3 Tahun 2005 menyatakan keberatan terhadap Putusan KPPU hanya diajukan oleh pelaku usaha terlapor kepada Pengadilan Niaga ditempat kedudukan hukum usaha pelaku usaha terlapor. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa upaya hukum keberatan merupakan suatu upaya hukum bagi pelaku usaha yang dihukum (yang dinyatakan melanggar UU No. 5/1999) oleh KPPU dan terhadap Putusan KPPU tersebut kemudian pelaku usaha tidak menerima atau merasa keberatan terhadap Putusan KPPU tersebut.⁶⁴

⁶⁴ Usman, *Op.cit.*, hal. 332.

1) Kedudukan PN dalam memeriksa Perkara Keberatan

Tugas PN dalam memeriksa masalah keberatan adalah menilai kembali Putusan KPPU, dengan mempertimbangkan fakta dan penerapan hukumnya. Kedudukan PN dalam hal ini menyerupai kedudukan Pengadilan Tinggi (PT) dalam menangani masalah banding yang memeriksa kembali perkara dari awal baik mengenai fakta maupun penerapan hukumnya.⁶⁵

Proses pemeriksaan keberatan terhadap Putusan KPPU berdasarkan Perma Nomor 3 Tahun 2005, yaitu:

- a) Pasal 5 ayat (4) pemeriksaan keberatan dilakukan hanya atas dasar Putusan KPPU dan berkas perkara sebagaimana dimaksud dalam ayat (2).
- b) Pasal 6 ayat (1) dalam hal majelis hakim berpendapat perlu pemeriksaan tambahan, maka melalui putusan sela memerintahkan kepada KPPU untuk melakukan pemeriksaan tambahan.

2) Pemeriksaan Tambahan

Pemeriksaan tambahan diatur dalam Bab IV Perma Nomor 3 Tahun 2005. Majelis hakim yang memeriksa perkara keberatan perkara keberatan memiliki wewenang untuk menentukan perlu tidaknya diadakan pemeriksaan tambahan tersebut. Apabila dipandang perlu,

⁶⁵ *Ibid.*, hal. 337.

maka KPPU diperintahkan untuk melakukan pemeriksaan tambahan tersebut. Perintah tersebut harus memuat alasan mengapa pemeriksaan tambahan diperlukan, hal-hal apa saja yang harus diperiksa serta waktu yang diperlukan mengingat adanya time frame yang ketat dalam penyelesaian perkara keberatan.

Pemeriksaan tambahan dilakukan hanya untuk bukti-bukti yang ada dalam berkas perkara dalam putusan yang telah diputus oleh KPPU. Namun apabila majelis hakim merasa kurang jelas, sehingga menganggap perlu dilakukan pemeriksaan tambahan maka KPPU akan melakukan pemeriksaan tambahan dengan menyebutkan hal-hal yang harus diperiksa oleh KPPU.

Dalam hal dilakukan pemeriksaan tambahan maka pemeriksaan oleh hakim ditangguhkan. Setelah KPPU menyerahkan berkas pemeriksaan tambahan, maka sidang pemeriksaan keberatan dilanjutkan selambat-lambatnya 7 hari setelah KPPU menyerahkan berkas pemeriksaan tambahan.⁶⁶

3) Jenis-jenis Putusan pengadilan terhadap Keberatan Pelaku Usaha

Putusan Pengadilan Niaga dalam pemeriksaan perkara keberatan dapat berupa:⁶⁷

⁶⁶ *Ibid.*, hal. 338-339.

⁶⁷ *Ibid.*, hal. 339-340.

a) Menguatkan Putusan KPPU

Pengadilan Niaga berpendapat bahwa majelis KPPU telah benar dalam memeriksa perkara, baik berkenaan dengan fakta maupun penerapan hukumnya sehingga majelis Hakim Pengadilan Niaga sependapat dengan putusan Majelis KPPU. Putusan Pengadilan Niaga yang menguatkan putusan Majelis KPPU tidak merubah terhadap apa yang telah diputuskan oleh KPPU.

b) Membatalkan Putusan KPPU

Apabila Pengadilan Niaga berpendapat bahwa majelis KPPU telah salah dalam memeriksa perkara atau pelaku usaha tidak terbukti melakukan pelanggaran terhadap UU No. 5 /1999 maka Pengadilan Niaga dapat membatalkan putusan majelis komisi. Dalam hal ini maka putusan majelis KPPU dianggap tidak pernah ada.

c) Membuat Putusan Sendiri

Pengadilan Niaga memiliki kewenangan untuk membuat putusan sendiri dalam menangani perkara keberatan. Putusan Pengadilan Niaga dapat berupa menguatkan sebagian putusan majelis KPPU sedangkan isi putusan yang selebihnya dibatalkan.

Putusan Pengadilan Niaga dalam perkara keberatan ditinjau dari segi sifatnya dapat berupa:⁶⁸

⁶⁸ *Ibid.*, hal. 340.

a) Putusan *Declaratoir*

Putusan semacam ini menetapkan suatu keadaan misalnya pembatalan perjanjian. Bila Pengadilan Niaga menyatakan perjanjian yang dibuat pelaku usaha batal, maka dalam hal ini tidak diperlukan tindakan hukum apapun untuk mengeksekusi putusan.

b) Putusan *Condemnatoir*

Putusan ini menghukum pelaku usaha untuk membayar ganti rugi atau denda. Dalam hal ini, apabila pelaku usaha tidak mau melaksanakan putusan tersebut maka diperlukan tindakan hukum berupa eksekusi.

4) Pelaku usaha tidak melaksanakan Putusan KPPU dan tidak mengajukan upaya keberatan.

Ada kemungkinan pelaku usaha yang dinyatakan bersalah oleh KPPU tidak mau melaksanakan Putusan KPPU dan tidak mengajukan keberatan ke Pengadilan Niaga. Dalam hal ini, komisi dapat meminta fiat eksekusi ke Pengadilan Niaga tempat kedudukan pelaku usaha agar putusannya memiliki kekuatan hukum yang sama dengan putusan pengadilan. Jadi putusan komisi dapat dipaksakan eksekusinya dengan meminta bantuan alat kekuasaan negara. Dalam hal sanksi yang dijatuhkan oleh KPPU adalah pembatalan perjanjian maka dengan sendirinya perjanjian akan batal bila sudah ada fiat eksekusi dari Pengadilan Niaga. Sedangkan untuk sanksi yang berupa ganti rugi dan

denda maka harta pelaku usaha dapat disita dan dijual lelang untuk membayar ganti rugi dan denda tersebut.⁶⁹

b. Upaya Hukum Kasasi dan Peninjauan Kembali

Apabila pelaku usaha tidak menerima putusan Pengadilan Niaga dalam perkara keberatan berdasarkan Pasal 45 ayat (3) UU No. 5 /1999, pelaku usaha dalam jangka waktu 14 hari sejak diterimanya putusan keberatan dari Pengadilan Niaga dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung (MA). Hal ini berbeda dengan upaya hukum acara perkara perdata biasa yang harus melewati terlebih dahulu tahap upaya banding di Pengadilan Tinggi.

Mahkamah Agung dalam jangka waktu 30 hari sejak permohonan kasasi diterima harus memberikan putusannya. Selain kasasi, upaya hukum lain yang dapat dilakukan adalah peninjauan kembali (PK). Tata cara penanganan kasasi dan PK di MA dilakukan berdasarkan pada sistem peradilan umum sebagaimana diatur dalam UU MA.

Pasal 30 UU Mahkamah Agung menyatakan bahwa MA dalam tingkat kasasi dapat membatalkan putusan atau penetapan pengadilan dari semua lingkungan peradilan dengan alasan:⁷⁰

- 1) Tidak berwenang atau melampaui batas wewenang
- 2) Salah menerapkan atau melanggar hukum yang berlaku

⁶⁹ *Ibid.*, hal. 340.

⁷⁰ *Ibid.*, hal. 340-341.

- 3) Lalai memenuhi syarat-syarat yang diwajibkan oleh peraturan perundang-undangan yang mengancam kelalaian itu dengan batalnya putusan yang bersangkutan.

3. Pelaksanaan Putusan (Eksekusi)

Terhadap Putusan KPPU terdapat 3 kemungkinan tanggapan dari pelaku usaha, yaitu:⁷¹

- a. Pelaku usaha menerima Putusan KPPU dan secara sukarela melaksanakan sanksi yang dijatuhkan oleh KPPU. Pelaku usaha dianggap menerima Putusan KPPU apabila tidak melakukan upaya hukum dalam jangka waktu yang diberikan oleh UU untuk mengajukan keberatan (Pasal 44 ayat (2)). Selanjutnya dalam kurun waktu 30 hari sejak diterimanya pemberitahuan mengenai Putusan KPPU maka pelaku usaha wajib melaksanakan putusan tersebut dan menyampaikan laporan pelaksanaannya kepada KPPU. Dengan tidak diajukannya keberatan maka Putusan KPPU memiliki kekuatan hukum tetap (Pasal 46 ayat (1) UU No. 5 /1999) dan terhadap putusan tersebut dapat dimintakan *fiat* eksekusi kepada Pengadilan Niaga (Pasal 46 ayat (2) UU No. 5 /1999);
- b. Pelaku usaha menolak Putusan KPPU dan selanjutnya mengajukan keberatan kepada Pengadilan Niaga. Dalam hal ini pelaku usaha yang tidak setuju terhadap putusan yang dijatuhkan oleh KPPU maka pelaku

⁷¹ Andi Fahmi Lubis, *et al.*, *Hukum Persaingan Usaha (Antara Teks dan Konteks)*, ROV Creative Media, Jakarta, 2009. Hal. 330.

usaha dapat mengajukan keberatan ke Pengadilan Niaga dalam jangka waktu 14 hari setelah menerima pemberitahuan tersebut (Pasal 44 ayat (2) UU No. 5 /1999);

- c. Pelaku usaha tidak mengajukan keberatan namun menolak melaksanakan Putusan KPPU. Apabila pelaku usaha tidak mengajukan keberatan sebagaimana diatur dalam Pasal 44 ayat (2) UU No. 5 /1999, namun tidak juga mau melaksanakan Putusan KPPU dalam jangka waktu 30 hari, KPPU menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik untuk melakukan penyidikan sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Dalam hal ini Putusan KPPU akan dianggap sebagai bukti permulaan yang cukup bagi penyidik untuk melakukan penyidikan (Pasal 44 ayat (5) UU No. 5 /1999);

Tidak semua putusan dalam perkara monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dapat dieksekusi. Putusan PN dan MA yang mengabulkan keberatan dan kasasi pelaku usaha tidak dapat dieksekusi karena putusan itu hanya bersifat *contitutif*. Putusan tersebut hanya menyatakan bahwa Putusan KPPU yang menyatakan pelaku usaha melanggar UU Antimonopoli batal dan dengan demikian timbul keadaan hukum baru. Dengan demikian, Putusan KPPU yang berupa pembatalan perjanjian ataupun sanksi administratif lainnya tidak jadi dilaksanakan terhadap pelaku usaha.

Putusan perkara monopoli dan persaingan usaha yang dapat di eksekusi adalah putusan *condemnatoir* yang menyatakan bahwa pelaku

usaha melanggar UU No. 5 /1999 dan karenanya dijatuhi sanksi. Sanksi yang dapat dijatuhkan oleh Komisi hanyalah sanksi administratif dan pengenaan denda, sedangkan Pengadilan Niaga dan MA dapat menjatuhkan sanksi pidana maupun perdata.

Dalam waktu 30 hari sejak menerima pemberitahuan putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap, pelaku usaha yang dikenai sanksi harus menjalankannya dan melaporkan pelaksanaan putusan tersebut kepada KPPU (Pasal 44 ayat (1)). Apabila pelaku usaha tidak melaksanakan putusan tersebut maka UU No. 5 /1999 memberikan 2 upaya hukum, yaitu:⁷²

- a. KPPU meminta penetapan eksekusi kepada ketua Pengadilan Niaga (Pasal 46 ayat (2)) tujuannya ialah untuk melaksanakan sanksi administratif yang dijatuhkan oleh KPPU.
- b. KPPU menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik untuk dilakukan penyidikan (Pasal 44 ayat (4)) tujuannya ialah untuk menerapkan sanksi pidana.

Pelaksanaan eksekusi riil (eksekusi putusan yang menghukum pelaku usaha untuk melakukan perbuatan tertentu) dilakukan dengan cara KPPU meminta kepada Pengadilan Niaga agar memerintahkan pelaku usaha untuk melakukan perbuatan tertentu seperti membatalkan penggabungan, pengambilalihan saham dan peleburan badan usaha., membatalkan perjanjian yang mengakibatkan praktek monopoli dan lain

⁷² *Ibid.*, hal. 341-342.

sebagainya. Sedangkan pelaksanaan eksekusi pembayaran sejumlah uang dilakukan dalam hal putusan yang dijatuhkan pada pelaku usaha berupa pembayaran ganti rugi dan atau denda. Prosedur eksekusi ini diawali dengan penyampaian peringatan disusul perintah eksekusi dan penjualan lelang.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tidak memberikan kewenangan kepada KPPU untuk meletakkan sita jaminan (*conservatoir beslag*) terhadap harta pelaku usaha. Dengan demikian untuk menjamin pelaksanaan putusan, KPPU harus minta pada ketua Pengadilan Niaga untuk meletakkan sita eksekusi terhadap harta pelaku usaha yang kemudian akan diikuti dengan penjualan lelang.

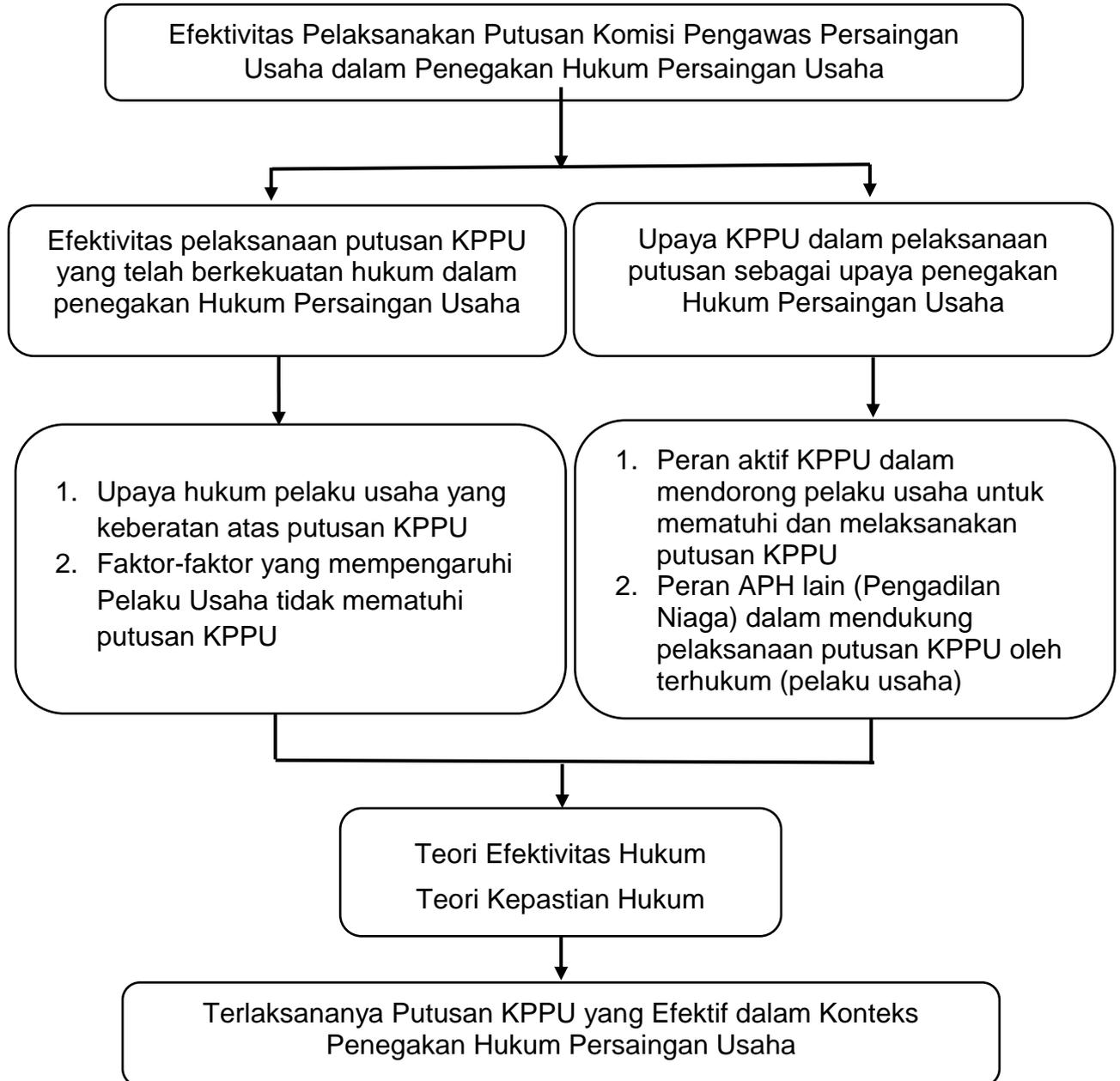
E. Kerangka Pemikiran

Kerangka pikir atau kerangka teoretis (*teoritical framework*) atau kerangka konseptual (*conceptual framework*) yaitu kerangka berpikir dari peneliti yang bersifat empiris. Kerangka pikir tersebut dilandasi oleh teori-teori yang sudah dijelaskan sebelumnya. Pada konteks tesis ini penelitian yang akan dilakukan akan melihat efektivitas pelaksanaan putusan KPPU kepada pelaku usaha yang diharuskan menjalankan putusan terkait dan upaya KPPU dalam pelaksanaan putusan sebagai upaya penegakan hukum persaingan usaha. Garis besar penelitian ini terbagi ke dalam dua pokok pembahasan utama. *Pertama*, peneliti akan melakukan observasi terhadap pelaksanaan Putusan KPPU dengan berfokus pada 3 (tiga)

bentuk perbuatan hukum yang dapat dilakukan oleh terlapor atau pelaku usaha terhadap Putusan KPPU yakni pelaku usaha yang menerima putusan secara sukarela; pelaku usaha yang menolak putusan dan mengajukan keberatan ke Pengadilan Niaga; dan pelaku usaha yang tidak mengajukan keberatan namun menolak melaksanakan putusan. Variabel-variabel yang didapatkan nanti tidak hanya memberikan gambaran akan proses pelaksanaan Putusan KPPU semata, namun juga informasi mengenai faktor-faktor yang mendorong dan faktor-faktor yang menghambat pelaksanaan Putusan terkait.

Kedua, setelah memperoleh informasi mengenai prosedur, faktor pendorong dan faktor penghambat dalam pelaksanaan Putusan KPPU, penelitian akan berfokus untuk melihat upaya KPPU dalam pelaksanaan putusan. Untuk melihat sejauh mana upaya KPPU dalam pelaksanaan Putusan yang dijatuhkan kepada pelaku usaha, peneliti akan mengkaji dua indikator utama yakni penerapan sanksi KPPU yang terkandung dalam Putusan kepada pelaku usaha atau terlapor yang telah terbukti melakukan pelanggaran terhadap UU 5/1999. Kemudian, indikator kedua yakni dengan melihat peran aktif KPPU yang dapat dilakukan dalam meningkatkan efektivitas pelaksanaan Putusan KPPU oleh para terlapor atau pelaku usaha baik melalui jalur sukarela maupun upaya paksa (eksekusi). Dari kedua pembahasan utama tersebut, penelitian ini akan menampilkan gambaran yang holistik/menyeluruh terkait pelaksanaan Putusan KPPU yang efektif oleh para pelaku usaha.

Bagan Kerangka Pikir



F. Definisi Operasional

Adapun beberapa definisi operasional yang digunakan dalam penelitian ini, antara lain:

1. Efektivitas merupakan suatu keadaan yang menunjukkan sejauh mana keberhasilan dan tujuan akhir sebagai akibat dari apa yang dikehendaki. Dalam hal ini mengenai pelaksanaan putusan UU Hukum Persaingan Usaha.
2. Sanksi merupakan berat ringannya suatu hukuman yang diancamkan kepada para pelanggar UU Hukum Persaingan Usaha.
3. Pelaksanaan putusan (Eksekusi) merupakan suatu pelaksanaan terhadap putusan yang dalam hal telah BHT (Berkekuatan Hukum Tetap).
4. Putusan KPPU adalah suatu pernyataan yang oleh majelis hakim selaku pejabat Negara yang diberi wewenang untuk itu, diucapkan dipersidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa diantara pihak.
5. Hukum Persaingan Usaha merupakan suatu aturan mengenai apa yang boleh dilakukan dan tidak dilakukan oleh pelaku usaha di dalam melakukan suatu kegiatan usaha.
6. Peran Aktif adalah aktivitas yang dilakukan oleh seseorang atau sekumpulan orang atau badan usaha yang bertujuan untuk menghasilkan suatu perubahan yang diinginkan atau hendak

dicapai berdasarkan kedudukan yang dimiliki oleh orang, kumpulan orang atau badan usaha tersebut.

7. Faktor adalah hal (keadaan, peristiwa) yang ikut menyebabkan (mempengaruhi) terjadinya sesuatu, atau dalam penelitian ini adalah hal-hal yang mendorong dipatuhi atau tidak dipatuhinya putusan KPPU.