



SKRIPSI

**KEDUDUKAN HUKUM SEKRETARIAT KOMISI
PENGAWAS PERSAINGAN USAHA**

**OLEH:
ANIF LAILA SAHIR
B 111 16 114**

**DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA
PROGRAM STUDI ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2021**

HALAMAN JUDUL

KEDUDUKAN HUKUM SEKRETARIAT KOMISI
PENGAWAS PERSAINGAN USAHA

OLEH

ANIF LAILA SAHIR

B111 16 114

SKRIPSI

Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi
Sarjana pada Departemen Hukum Tata Negara Program
Studi Ilmu Hukum

PEMINATAN HUKUM TATA NEGARA
DEPARTEMEN HUKUM TATA NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR

2021

PENGESAHAN SKRIPSI

KEDUDUKAN HUKUM SEKRETARIAT KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA

Disusun dan diajukan oleh

ANIF LAILA SAHIR
B111 16 114

Telah Dipertahankan di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang Dibentuk
Dalam Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana
Program Studi Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada Hari Selasa, 8 Desember 2020
Dan Dinyatakan Diterima

Panitia Ujian

Ketua



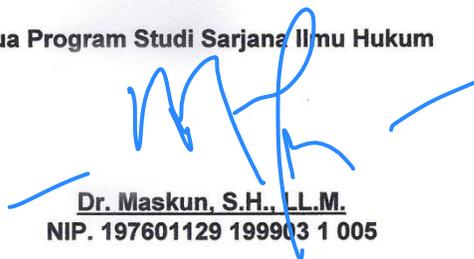
Prof. Dr. M. Diafar Saidi, S.H., M.H.
NIP. 19521111 198103 1 005

Sekretaris



Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H.
NIP. 19781017 200501 1 001

Ketua Program Studi Sarjana Ilmu Hukum



Dr. Maskun, S.H., LL.M.
NIP. 197601129 199903 1 005

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa:

Nama : ANIF LAILA SAHIR
NIM : B11116114
Departemen : Hukum Tata Negara
Program Studi : Ilmu Hukum
Judul Skripsi : Kedudukan Hukum Sekretariat Komisi Pengawas
Persaingan Usaha

Telah diperiksa dan disetujui untuk diajukan pada ujian skripsi

Makassar, 7 Januari 2021

Pembimbing I

Pembimbing II



Prof. Dr. M. Djafar Saidi, SH., MH.

NIP: 19521111 198103 1 005



Dr. Romi Librayanto, SH., MH.

NIP: 197810172005011001



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM**
KAMPUS UNHAS TAMALANREA, JALAN PERINTIS KEMERDEKAAN KM.10
Telp : (0411) 587219,546686, FAX. (0411) 587219,590846 Makassar 90245
E-mail: hukumunhas@unhas.ac.id

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama	: ANIF LAILA SAHIR
N I M	: B11116114
Program Studi	: Ilmu Hukum
Departemen	: Hukum Tata Negara
Judul Skripsi	: Kedudukan Hukum Sekeretariat Komisi Pengawas Persaingan Usaha

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Januari 2021

a.n. Dekan,
Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset
dan Inovasi



Prof. Dr. Hamzah Halim SH., MH
NIP. 19731251 199903 1 003

SURAT PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Anif Laila Sahir

NIM : B111 16 114

Judul Skripsi : Kedudukan Hukum Sekretariat Komisi Pengawas
Persaingan Usaha

Bahwa benar ada Karya Ilmiah Saya dan bebas dari Plagianisme (duplikasi).

Demikianlah Surat Pernyataan ini dibuat, jika dikemudian hari ditemukan bukti ketidakaslian atas Karya Ilmiah ini, maka saya bersedia mempertanggungjawabkan sesuai Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 30 Oktober 2020

Yang Bersangkutan



Anif Laila Sahir

ABSTRAK

ANIF LAILA SAHIR (B111 16 114), *Kedudukan Hukum Sekretariat Komisi Pengawas Persaingan Usaha*, (dibimbing oleh M. Djafar Saidi dan Romi Librayanto).

Penelitian ini bertujuan mengetahui kedudukan hukum Sekretariat KPPU dengan membandingkannya pada komisi negara independen lainnya serta menganalisis implikasi terhadap kedudukan hukum Sekretariat Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Metode penelitian digunakan, yaitu penelitian hukum normatif dengan menganalisis peraturan perundang-undangan berhubungan dengan KPPU dan beberapa komisi negara independen lainnya serta menggunakan pendekatan perundang-undangan, pendekatan komparatif, dan pendekatan konseptual. Penulis menggunakan bahan hukum primer mencakup peraturan perundang-undangan yang berhubungan erat dengan isu yang dikaji. Bahan sekunder berupa buku-buku hukum, jurnal berkaitan dengan masalah hukum yang dikaji, bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan kamus bahasa Indonesia. Penulis mengumpulkan seluruh bahan hukum dengan melakukan kajian studi pustaka kemudian dibahas secara sistematis dan deskriptif.

Hasil penelitian, yaitu pertama bahwa kedudukan hukum KPPU tidak sama dengan komisi negara independen lainnya, seperti Komnas HAM dan KPI, kedua, Implikasi terhadap kedudukan hukum Sekretariat KPPU yaitu tidak terintegrasinya kelembagaan dan kepegawaian sekretariat KPPU dalam sistem kepegawaian nasional yang mengarah pada tidak terpenuhinya hak kepegawaian berupa tunjangan masa tua/ pensiun.

Kata Kunci: Kedudukan Hukum, Implikasi, Sekretariat KPPU, Perbandingan, Sekretariat Komnas HAM, Sekretariat KPI.

ABSTRACT

ANIF LAILA SAHIR (B111 16 114), *Legal Position of the Business Competition Supervisory Commission Secretariat*, (Guided by M. Djafar Saidi and Romi Librayanto).

This research aims to know the legal position of the KPPU Secretariat by comparing it to other independent state commissions and to analyze the implications for the legal position of the Business Competition Supervisory Commission Secretariat.

The research uses normative legal research methods by analyzing statutory regulations related to KPPU and several other independent state commissions and using a statutory approach, a comparative approach, and a conceptual approach. The author uses primary legal materials including laws and regulations that are closely related to the issue being studied. Secondary materials are legal books, journals related to the legal issues studied, tertiary legal materials in the form of a legal dictionary and an Indonesian dictionary. The author collected all legal materials by conducting a literature study and then discussed them systematically and descriptively.

The results of the research are: 1) the legal position of KPPU is not the same as other independent state commissions, such as Komnas HAM and KPI, 2) the implications for the legal position of the KPPU Secretariat are that the institution and personnel of the KPPU secretariat are not integrated into the national civil service system which leads to the non-fulfillment of rights employment rights in the form of old age/ pension benefits.

Keywords: Legal Position, Implications, KPPU Secretariat, Comparison, Komnas HAM Secretariat, KPI Secretariat.

KATA PENGANTAR

Bismillahirrahmanirrahim

Assalamu'alaikum Warahmatullahi Wabarakaatuh.

Alhamdulillah rabbi 'alamin, puji syukur kepada Allah SWT Tuhan semesta alam, Sang pemilik Ilmu dari segala ilmu pengetahuan, berkat rahmat dan hidayah-Nya sehingga penulis mampu menyelesaikan skripsi ini meskipun masih terdapat kekurangan. Shalawat dan Salam kepada baginda Rasulullah Muhammad SAW tak hentinya diucapkan, semoga keteladanan beliau dapat menghampiri kita semua. Atas segala nikmat kesempatan dan kesehatan yang diberikan-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan Skripsi dengan judul **“Kedudukan Hukum Sekretariat Komisi Pengawas Persaingan Usaha”**

Penulis menyampaikan rasa terima kasih teramat tulus kepada kedua orang tua penulis, Ibu tercinta (Sukmawati) dan mendiang Ayah (Alm. Muh. Sahir) Terlebih atas doa tulus dan kasih sayang dari Ibu tercinta yang tidak pernah putus diberikan sehingga penulis mampu melewati setiap proses hingga mampu menyelesaikan studi di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Terima kasih telah menjadi sosok Ibu dan teman bagi penulis, memberikan nasihat, dukungan untuk setiap halnya. Semoga Allah SWT senantiasa melimpahkan nikmat kesehatan dan kebahagiaan dunia dan akhirat. Terima Kasih kepada keluarga besar, Alm Kakek Nurung dan Nenek

Hawisu yang telah memberikan banyak bantuan moril dan materil, dukungan semangat selama ini. Penulis juga mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada:

1. Prof Dr. Dwia Aries Tina Palubuhu, MA., selaku Rektor Universitas Hasanuddin dan segenap jajaran Wakil Rektor.
2. Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin dan segenap jajaran Wakil Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
3. Prof. Dr. M. Djafar Saidi, S.H.,M.H., selaku Pembimbing I dan Dr. Romi Librayanto S.H.,M.H., selaku Pembimbing II yang telah memberikan bantuan, nasihat, saran dan arahan serta telah meluangkan waktunya untuk berdiskusi dengan penulis. Juga kepada Tim Penilai/Penguji Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H.,M.H., dan Dr. Muh.Hasrul,S.H.,M.H., yang telah memberikan banyak masukan dan perbaikan terhadap skripsi penulis.
4. Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah membimbing dan memberikan ilmu serta motivasi kepada penulis selama menempuh pendidikan Strata Satu (S1).
5. Seluruh staf akademik, bagian kemahasiswaan, staf perpustakaan dan pegawai Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang senantiasa membantu penulis selama menempuh pendidikan.

6. Prof. Dr. H.M. Said karim, S.H.,M.H., selaku Penasihat Akademik penulis, terima kasih atas bimbingannya selama ini.
7. Saudara Penulis, Irmayanti, Hilda, dan Waliyuddin yang telah memberikan semangat kepada penulis untuk menyelesaikan pendidikan. Terima kasih untuk segala nasihat dan dukungannya.
8. Sahabat Kecil Penulis, Fathin Furaida S.Tr.P yang banyak memberikan semangat dan meluangkan waktunya untuk penulis juga teman seperjuangan, Andi Zalika NidaSoliah, S.H yang menjadi partner bagi penulis dalam dunia literasi.
9. Keluarga Young Socrates, Muhammad Sarif Nur,S.H, Armansyah Akbar S.H., Andi Fajar Anas S.H, Muhammad Khairil S.H., Hadi S.H., Thareq Chairul Umam,S.H Andi Kamrida S.H, Hasbi Ashiddiqi S.H, Ikram, Meridyanti Djaka, Nur Natasya Umar, Hasriani Hamid, Rahmat Ayatullah, Asdar Fery Salim, Muhammad Yusril Yusuf, Royan Juliaska Chandrajaya, Muhammad Refki Novianto, Aditya Spadia Putra, Abdurrahman, Ahmad, dan Reza terima kasih untuk diskusi panjangnya tempat penulis berproses dan menimba ilmu saat menjadi mahasiswa baru dan memberikan pengalaman berharga bagi penulis. Semoga apa yang terlewati bersama akan selalu dikenang. Semoga rasa kekeluargaan tetap terjaga.

10. Keluarga Besar LETS-Institute Universitas Hasanuddin, Muhammad Faisal S.H., Muh.Rayhan R Hamdi S.H., Muhammad Tayyib,S.H, Muhammad Wildan,S.H, Rahmawati,S.H., Utari Darmawangsa,S.H., Muhammad Nur Fajri,S.H., terima kasih untuk segala ilmu dan pengetahuannya juga tekhusus kepada teman-teman pengurus LETS-Institute Periode 2019/2020 serta adik-adik pengurus tercinta.
11. Keluarga Besar Lembaga Penalaran dan Penulisan Karya ilmiah (LP2KI) Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin terkhusus kepada teman-teman pengurus Periode 2019/2020, juga adik-adik pengurus LP2KI yang telah menjadi wadah belajar bagi penulis dalam hal kepenulisan di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
12. Pusat Kajian dan Penelitian Mahasiswa Hukum Tata Negara (PUSAKA HTN) yang menjadi wadah bagi penulis untuk memperoleh wawasan dan ilmu di bidang hukum tata negara.
13. 'Barlop Squad', Puspa Protagonista Lukischa, Ayu, Riskayanti HR, Riska Apriana, Syawirah M, Rezki Amelia, Sri Nurhudayah, Sitti Aisyah Hamid, Nurfadillah, Nursyamsi, Cindy Pratama, Nur Asiah Jamilah, Sri Hardianti, Riki Riski Handoko, Muhammad Haeril Hartani AR, Muh. Aswad Ibrahim, Gilang Tanda Bulana, Muh.Taufan Tri Utami, Muh. Abu Rizal yang telah menemani penulis dari maba hingga saat ini. Terima kasih telah menjaga tali persahabatan dan rasa kekeluargaan,

menemani penulis melewati setiap proses selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum. Menjadi tempat berbagi rasa suka dan duka. Semoga persahabatan kita tetap terjaga hingga nanti.

14. Madrasah Integritas Bulukumba, Kakanda Muhammad Reski Ismail, Kakanda Muhammad Khaerul, Kakanda Irsan, Kakanda Ekky, Kakanda Nini, Kakanda Anton, Kakandan Roid Rajab, Muhammad Bayu Aditya, Fajri, Jannah, dan Andry Afandy, terima kasih untuk setiap pengalamannya dalam mencerdaskan anak-anak menjadi generasi muda berintegritas di Bulukumba.
15. Keluarga KKN Reguler Gelombang 102 dan Masyarakat Desa Pasimarannu, terkhusus teman-teman Posko “Pasimarannu”, Hisyam, Aris, Fuad, Jiva, Ranha, Ariani dan Dillah. Terima kasih atas suka duka yang terlewati selama sebulan penuh, mengajarkan arti kekeluargaan, kasih sayang, berbagi dan kerja sama. Serta kepada Ibu Sekdes dan teman-teman Karang taruna Desa Pasimarannu yang banyak membantu dalam menjalankan program kerja selama KKN. Semoga kebersamaan dan silaturahmi yang kita bangun akan terus terjaga.
16. Kepada sahabat semasa SMA (Social One), Khairunnisa, A.Ummu Fauziyyah Syaf, Widya Astuti, Nur Susilawati, Ade Irmawati, Alma Syahrani, Nur Amalia Utari, Fatimah Husnul, Iskandar, Ihsa Mahendra, Achmad Fuad Syafei', Yosi Supriadi, Khaerul Aswad, dan Bahrul Irfan

yang telah menemani dari masa SMA hingga saat ini, yang terus memberikan semangat dan dukungannya.

17. Keluarga Besar angkatan 2016 “DIKTUM” Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

18. Semua pihak yang telah membantu penulis selama menempuh pendidikan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang penulis tidak bisa sebutkan satu per satu.

Semoga Allah senantiasa mencurahkan nikmat, berkah dan karunia-Nya kepada kita semua. Semoga Skripsi ini dapat bermanfaat bagi semua pihak khususnya bagi penulis dan pembaca pada umumnya serta dapat bermanfaat bagi perkembangan keilmuan hukum di Indonesia.

Wassalamualaikum warahmatullahi wabarakatuh.

Penulis

Anif Laila Sahr

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PENGESAHAN SKRIPSI	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	iv
PERNYATAAN KEASLIAN PENULISAN	v
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xiv
DAFTAR TABEL	xvii
DAFTAR GAMBAR	xviii
BAB PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	7
D. Kegunaan Penelitian.....	7
E. Keaslian Penelitian.....	8
F. Metode Penelitian.....	10
BAB II TINJAUAN PERTAMA DAN ANALISIS	
PERMASALAHAN PERTAMA	14

A. Pengertian Kedudukan Hukum.....	14
1. Pengertian Kedudukan Hukum menurut KBBI.....	14
2. Pengertian Kedudukan Hukum menurut Philipus M.Hadjon....	14
B. Komisi Negara Independen.....	15
1. Konsep Komisi Negara Independen.....	15
2. Kedudukan Komisi Negara Independen.....	22
3. Jenis Komisi Negara independen.....	25
C. Komisi Pengawas Persaingan Usaha.....	26
1. Pengertian Komisi Pengawas Persaingan Usaha.....	26
2. Sejarah Berdirinya Komisi Pengawas Persaingan Usaha.....	32
3. Kedudukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha.....	35
D. Sekretariat Komisi Pengawas Persaingan Usaha.....	38
1. Pengertian Sekretariat Komisi Pengawas Persaingan Usaha.....	38
2. Kedudukan sekretariat Komisi Pengawas Persaingan Usaha.....	40
3. Perbandingan Beberapa Sekretariat Komisi Negara Independen.....	43
E. Analisis Kedudukan Hukum Sekretariat Komisi Pengawas Persaingan Usaha.....	45
1. Aspek Materil.....	47

2. Aspek Formil.....	56
BAB III TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS	
PERMASALAHAN KEDUA.....	61
A. Pengertian Implikasi Hukum.....	61
B. Analisis Implikasi Terhadap Kedudukan Hukum Sekretariat Komisi Pengawas Persaingan Usaha.....	61
1. Aspek Kelembagaan.....	63
2. Aspek Kepegawaian.....	65
BAB IV PENUTUP.....	72
A. Kesimpulan.....	72
B. Saran.....	73
DAFTAR PUSTAKA	
Lampiran	

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	.....	24
Tabel 1.2	.....	48
Tabel. 1.3	.....	52
Tabel 1.4	.....	54

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	.....	30
Gambar 1.2	.....	31
Gambar 1.3	.....	32
Gambar 1.4	.....	37
Gambar 1.5	.....	37

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945 adalah negara kesejahteraan sosial (*social welfare state*), bukan sekadar negara kesejahteraan (*welfare state*). Bahkan, dari segi hukum, Indonesia adalah negara hukum yang berkeadilan sosial (*social welfare or social justice rechtsstaat*), bukan sekadar negara hukum biasa (*rechtsstaat*). Gagasan negara kesejahteraan sosial yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945 sangat jelas tergambar dalam rumusan tujuan bernegara dan dasar negara Pancasila yang termaktub dalam Alinea IV Pembukaan UUD NRI 1945.¹ Hal ini menunjukkan bahwa cita-cita bernegara Indonesia adalah untuk mewujudkan kesejahteraan sosial bagi rakyatnya.

Karena itu, UUD NRI 1945 juga dapat kita namakan sebagai konstitusi kesejahteraan sosial dan bahkan konstitusi keadilan sosial yang menjadi jiwa atau roh dari keseluruhan aspek kebijakan konstitusional mengenai perekonomian.² Dengan mengedepankan perspektif kesejahteraan sosial ini, juga memberi pengaruh yang signifikan terhadap tatanan kelembagaan

¹Jimly Asshiddiqie, 2018, *Konstitusi Keadilan Sosial (Serial Gagasan Konstitusi Sosial Negara Kesejahteraan Sosial Indonesia)*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, hlm. 213.

²Jimly Asshiddiqie, 2015, *Gagasan Konstitusi Sosial (Institusi dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani)*, Pustaka LP3ES (Lembaga Penelitian, Pendidikan, dan Penerangan Ekonomi dan Sosial), Jakarta, hlm. 97.

negara. Hal ini terlihat sejak akhir abad ke 19, dengan munculnya tuntutan agar negara mengambil peran lebih besar dalam dinamika kehidupan bermasyarakat dan bernegara, maka jumlah lembaga-lembaga negara menjadi bertambah banyak pula sesuai kebutuhan menurut doktrin negara kesejahteraan (*welfare state*). Sedangkan menurut doktrin filsuf asal Perancis yakni Montesquieu menyatakan bahwa lembaga-lembaga negara diidealkan hanya terdiri atas tiga lembaga utama penyelenggaraan kekuasaan negara, yaitu parlemen, pemerintah, dan pengadilan yang mencerminkan fungsi-fungsi *legislative*, *executive*, dan *judicial*.³ Ketiga cabang kekuasaan inilah melaksanakan kekuasaan yang ditentukan padanya masing-masing. Lebih lanjut, menurut Montesquieu bahwa suatu sistem dari ketiga jenis kekuasaan itu mesti terpisah satu sama lainnya, baik perihal tugas (*function*) maupun perihal alat perlengkapan (*organ*) yang melakukannya.⁴

Fungsi-fungsi yang sebelumnya, legislatif, eksekutif, atau yudikatif, mulai dianggap tidak lagi mencukupi, sehingga doktrin pemisahan kekuasaan tidak lagi dianggap ideal. Justru dianggap ideal adalah prinsip *check and balances* atau prinsip pembagian kekuasaan atau '*sharing of power*'. Bahkan demi kepentingan efisiensi, muncul kebutuhan untuk melakukan unifikasi pada berbagai fungsi menjadi satu kesatuan dalam fungsi

³Isharyanto, 2016, *Hukum Kelembagaan Negara (Studi Hukum dan Konstitusi Mengenai Perkembangan Ketatanegaraan Republik Indonesia)*, Deepublish, Yogyakarta, hlm.210.

⁴Ismail Suny, 1985, *Pembagian Kekuasaan Negara*, Aksara Baru, Jakarta, hlm. 2.

yang bersifat campuran.⁵ Salah satunya adalah Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dibentuk dengan maksud memberikan pelayanan efektif dan efisien di bidang pengawasan persaingan usaha yang baik dan sehat dengan melakukan unifikasi pada fungsi pengaturan (regulator), fungsi administrasi dan operator, serta fungsi adjudikasi sebagai lembaga quasi peradilan sehingga jika dihubungkan lagi dengan istilah 'trias politica' dari Montesquieu, maka lembaga KPPU ini dapat disebut sebagai lembaga yang menjalankan fungsi legislatif, eksekutif, dan yudikatif sekaligus.⁶

Oleh karena itu, KPPU merupakan lembaga yang dibentuk untuk menyelesaikan permasalahan persaingan usaha dan mempunyai peran *multifunction* sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dengan kewenangan yang sangat luas meliputi kewenangan eksekutif, yudikatif, legislatif, dan konsultatif.⁷

Dasar hukum pembentukan KPPU merujuk pada pasal 30 Ayat (1) yang menyatakan "Untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang ini dibentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha." Dimana KPPU merupakan produk badan independen pasca reformasi atau disebut sebagai *independent*

⁵*Ibid.*, hlm. 211.

⁶Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Konstitusi Sosial (Institusi dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani)*, *Op.cit*, hlm. 257.

⁷Mustafa Kamal Rokan, 2012 *Hukum Persaingan Usaha Teori dan Praktiknya di Indonesia*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 276.

self regulatory body.⁸ Lahirnya lembaga-lembaga baru seperti KPPU ini tidak serta merta dilandaskan pada konsep kelembagaan yang bersifat komprehensif untuk menjawab tuntutan zaman sehingga terdapat kemungkinan lembaga dibentuk tidak berjalan secara efektif sesuai dengan fungsi dan cita-cita dibentuknya lembaga tersebut. Melainkan sebagai bentuk tuntutan atas situasi sosial, politik, dan ekonomi pada saat itu⁹ yang mengharuskan dibuatnya sebuah undang-undang antimonopoli, kemudian menjadi persyaratan untuk menerima bantuan dari Dana Moneter Internasional (*Internasional Monetary Fund*).

Dibentuknya Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tidak terlepas dari aspek filosofis-historis mengenai adanya pasar bebas (*free market*) sebagai bentuk persaingan usaha dalam dunia usaha untuk mendapatkan keuntungan lebih besar, sehingga memungkinkan adanya ketidakadilan ekonomi menjerumus pada tidak berlakunya lagi prinsip persamaan yang adil atas kesempatan berusaha (*the principle of fair equality of opportunity*) dalam kontestasi usaha/ bisnis.

Kedudukan KPPU dalam sistem ketatanegaraan sebagai lembaga negara komplementer (*state auxiliary organ*)¹⁰ atau disebut sebagai komisi

⁸*Ibid.*, hlm. 277

⁹Jimly Asshidiqie, 2011, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 341.

¹⁰Dalam banyak literatur, ada juga yang menggunakan istilah '*independnet bodies*' '*auxiliary agencie*', '*self regulatory bodies*'. Di beberapa negara, *state auxiliary organs* ini juga

negara independen yang berperan dalam menegakkan iklim persaingan usaha sehat. Hal ini didukung dengan diberikannya tugas dan wewenang untuk melakukan penyelidikan, penuntutan serta memutus perkara praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat berdasarkan pada Pasal 35 dan Pasal 36 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.¹¹

Sehingga untuk menjalankan tugasnya dengan baik dalam hal pengawasan dan penegakan hukum persaingan usaha, maka KPPU memerlukan sarana pendukung dalam hal ini adalah Sekretariat Komisi yang tentunya memegang peran krusial dalam menjalankan tugasnya di bidang pengawasan persaingan usaha berdasarkan pada Pasal 34 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, menyatakan bahwa “Untuk kelancaran pelaksanaan tugas, Komisi dibantu oleh sekretariat.”

Akan tetapi selama dua puluh tahun berdiri tidak dapat dipungkiri bahwa terdapat permasalahan dalam hal kelembagaan KPPU. Ketidakjelasan

menjadi organ konstitusi, misalnya di Afrika dan Thailand. Di Amerika Serikat, di samping *The Executive Department* sebagai organ utama yang menjalankan kekuasaan pemerintahan federal. Dikenal pula *agencies*, di luar ketiga cabang kekuasaan negara yang disebut *Quasi Official Agencies*. Di Indonesia, sampai dengan tahun 2011, menurut kajian Kompas terdapat 88 Lembaga Negara Nonstruktural di luar lembaga negara nonkementerian dan 34 kementerian, serta Tim dan satuan Tugas Khusus yang dibentuk menurut ketentuan Undang-Undang sebanyak lembaga, kemudian 41 lembaga dibentuk menurut Keputusan Presiden dan Peraturan Presiden, 8 lembaga dibentuk menurut Peraturan Pemerintah, dan 39 Lembaga dibentuk dalam rangka melaksanakan amanat Undang-Undang.

¹¹Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

pengaturan KPPU sebagai lembaga negara dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat berakibat pada ketidakjelasan mengenai kedudukan Sekretariat KPPU apabila dibandingkan dengan sekretariat komisi pada lembaga/komisi negara independen lainnya yang kemudian dasar organisasi dan tata kerja sekretariatnya memiliki pengaturan tersendiri yang diatur dengan Keputusan komisi.

Padahal Sekretariat KPPU berperan sebagai pendukung kelancaran pelaksanaan tugas KPPU. Hal ini menjadi sangat penting mengingat hampir seluruh keputusan yang dibuat oleh Anggota KPPU dibuat berdasarkan pertimbangan atas data-data yang diberikan oleh sekretariat KPPU. Sementara kelembagaan Sekretariat KPPU sendiri belum memiliki status kelembagaan yang jelas.

Sehingga, berdasarkan permasalahan tersebut, penulis tertarik untuk meneliti mengenai kedudukan hukum sekretariat KPPU dengan judul penelitian “**Kedudukan Hukum Sekretariat Komisi Pengawas Persaingan Usaha**”.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana kedudukan hukum Sekretariat Komisi Pengawas Persaingan Usaha?
2. Bagaimana implikasi terhadap kedudukan hukum Sekretariat Komisi Pengawas Persaingan Usaha?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui kedudukan hukum Sekretariat Komisi Pengawas Persaingan Usaha.
2. Untuk mengetahui implikasi terhadap kedudukan hukum Sekretariat Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

D. Kegunaan Penelitian

1. Kegunaan Teortis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna sebagai bahan pemikiran dan pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya ilmu pengetahuan di bidang hukum tata negara yang berkenaan dengan hukum kelembagaan negara.

2. Kegunaan Praktis

- a. Sebagai upaya pengembangan kemampuan dan pengetahuan hukum bagi peneliti khususnya mengenai kedudukan hukum Sekretariat Komisi Pengawas Persaingan Usaha.
- b. Sebagai bahan informasi bagi pihak yang memerlukan referensi, yang dapat digunakan untuk penelitian lanjutan yang berkaitan dengan permasalahan dan pokok bahasan.
- c. Sebagai salah satu syarat dalam menempuh ujian sarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran yang dilakukan oleh penulis terhadap beberapa judul skripsi yang berkaitan dengan kedudukan hukum sekretariat Komisi Pengawas Persaingan Usaha bahwa terdapat kemiripan dengan judul skripsi yang ditulis oleh Rio Satriawan (E0008073) Mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta dengan mengangkat judul Penelitian “Analisis Kedudukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia.” Meskipun terdapat kesamaan berupa lingkup penelitian kelembagaan yang dikaji tentang kedudukan hukum dan kaitannya dengan Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang diangkat. Tetapi, terdapat perbedaan antara skripsi yang ditulis oleh penulis dengan

skripsi yang ditulis oleh saudara Rio Satriawan, yaitu skripsi saudara Rio Satriawan membahas mengenai kedudukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam konteks ketatanegaraan Indonesia dan menghubungkan pada ada tidaknya tumpang tindih kewenangan antara Komisi Pengawas Persaingan Usaha dengan Lembaga Negara lain yang sudah ada.

Sedangkan penulis mengangkat penelitian pada lingkup kelembagaan yang juga berkaitan kedudukan hukum dihubungkan dengan Komisi Pengawas Persaingan Usaha namun lebih spesifik membahas mengenai kedudukan hukum Sekretariat Komisi Pengawas Persaingan Usaha dan melakukan perbandingan antara Sekretariat KPPU dengan Sekretariat komisi negara independen lainnya dalam hal pengaturan Sekretariat antar komisi negara independen dengan menggunakan penelitian normatif yang berfokus pada penelitian “Kedudukan Hukum Sekretariat Komisi Pengawas Persaingan Usaha.” Ada pun yang menjadi rumusan masalah penulis dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Bagaimana kedudukan hukum Sekretariat Komisi Pengawas Persaingan Usaha?
2. Bagaimana implikasi terhadap kedudukan hukum Sekretariat Komisi Pengawas Persaingan Usaha?

Dengan spesifikasi topik yang diangkat maka keaslian ini dapat dipertanggungjawabkan dan sesuai dengan asas-asas keilmuan yang harus

dijunjung tinggi. Olehnya itu, maka penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah dan terbuka untuk masukan/kritik yang bersifat membangun.

F. Metode Penelitian

1. Tipe penelitian

Dalam Penelitian ini penulis menggunakan penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif menempatkan sistem norma sebagai objek kajiannya. Sistem norma yang dimaksud sebagai objek kajian adalah seluruh unsur-unsur dari norma hukum yang berisi nilai-nilai tentang bagaimana seharusnya manusia bertingkah laku.¹²

2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan-pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).¹³

¹²Said Sampara, Laode Husen, Fauziah Basyuni, dkk. 2017, *Metode Penelitian Hukum*, Kretakupa Print Makassar, Makassar, hlm.33.

¹³Peter Mahmud Marzuki, 2017, *Penelitian Hukum*, Cetakan ke-17, Kencana, Jakarta, hlm 133.

Ada pun pendekatan yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang dikaji. Pendekatan komparatif dengan membandingkan beberapa peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan isu yang dikaji dan Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) yang dilakukan dengan menelaah konsep dan pendapat ahli hukum (doktrin hukum) untuk memperoleh pengertian-pengertian hukum dan konsep-konsep hukum yang relevan dengan isu hukum yang dihadapi.

3. Bahan Hukum

1. Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat sebagai hukum positif. Bahan hukum primer yang digunakan penulis dalam penelitian ini, yakni:

- 1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
- 2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran
- 3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia

- 4) Keputusan Presiden Nomor 75 tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha
 - 5) Keputusan Presiden Nomor 48 tahun 2001 Tentang Sekretariat Jenderal Komisi Nasional Hak Asasi Manusia
 - 6) Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 9 Tahun 2013 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Komisi Penyiaran Indonesia Pusat.
 - 7) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Komisi Penyiaran Indonesia Daerah.
 - 8) Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 04/KPPU/KEP/I/2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat.
 - 9) Permohonan Pengujian Perkara Nomor 54/PUU/XVIII/2020 atas Pasal 34 Ayat (1), Ayat (2), dan Ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat terhadap Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu dalam menganalisis

dan memahami bahan hukum primer, meliputi buku-buku ilmiah, jurnal, skripsi, disertasi yang berkaitan dengan isu hukum yang dikaji.

3. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan dan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, meliputi kamus hukum, kamus bahasa Indonesia, dan kamus bahasa Inggris.

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Teknik pengumpulan bahan hukum dengan melakukan kajian studi pustaka untuk menghimpun informasi yang relevan dengan topik atau isu hukum yang sedang diteliti. Informasi tersebut dapat diperoleh dari buku-buku ilmiah, jurnal, skripsi, peraturan-peraturan, ketetapan-ketetapan, dan sumber hukum tertulis baik melalui media cetak maupun media elektronik.

5. Analisa Bahan Hukum

Analisis bahan hukum yang digunakan adalah keseluruhan bahan hukum yang dikumpulkan untuk memberikan gambaran jelas dan konkret terkait isu hukum yang dikaji, Selanjutnya diolah dan kemudian dianalisis secara mendalam untuk memperoleh suatu argumen dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi dengan menyajikan secara sistematis berdasarkan pada teori-teori hukum untuk menjawab persoalan hukum dalam penelitian ini.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA DAN ANALISIS PERMASALAHAN PERTAMA

A. Pengertian Kedudukan Hukum

1. Pengertian Kedudukan Hukum menurut KBBI

Kedudukan dapat diartikan sebagai status, baik meliputi seseorang, tempat atau pun benda. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kedudukan diartikan sebagai (1) tempat kediaman; (2) tempat pegawai (pengurus perkumpulan dan sebagainya) tinggal untuk melakukan pekerjaan atau jabatannya; (3) letak atau tempat suatu benda; (4) tingkatan atau martabat; (5) keadaan yang sebenarnya (tentang perkara dan sebagainya); (6) status (keadaan atau tingkatan orang, badan, atau negara dan sebagainya).¹⁴ Sehingga jika dimaknai kata “kedudukan” yang dihubungkan dengan “hukum” diperoleh pengertian bahwa kedudukan hukum adalah status seseorang, badan atau negara yang menjadi dasar untuk melakukan tindakan atau wewenang terhadap sesuatu.

2. Kedudukan Hukum menurut Philipus M. Hadjon

Menurut Philipus M.Hadjon, kedudukan suatu lembaga negara itu dapat dilihat dari dua sisi, yakni: Pertama, kedudukan yang diartikan sebagai suatu posisi dalam kaitannya posisi lembaga negara dibandingkan dengan

¹⁴<https://kbbi.web.id/duduk> (Diakses pada 23 Juli 2020)

lembaga negara lain. Kedua, kedudukan yang diartikan sebagai suatu posisi didasarkan pada fungsi utamanya.¹⁵

Berdasarkan hal tersebut, kedudukan hukum yang dimaksud penulis dalam penelitian ini adalah kedudukan yang diartikan sebagai suatu posisi dalam kaitannya posisi lembaga negara dibandingkan dengan lembaga negara lain. Spesifik terhadap pengaturan tentang organisasi dan tata kerja sekretariat KPPU dengan membandingkannya pada sekretariat komisi negara independen lainnya.

B. Komisi Negara Independen

1. Konsep Komisi Negara Independen

Konsep komisi negara independen tidak dapat dipisahkan dengan konsep lembaga negara. Konsepsi tentang lembaga negara ini dalam bahasa Belanda disebut *staatsorgan*. Jika diartikan dalam bahasa Indonesia maka diidentikan dengan lembaga negara, badan negara, atau disebut juga sebagai organ negara¹⁶ sementara kata “lembaga” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan pula sebagai: (1) asal mula (yang akan menjadi sesuatu), (2) bentuk (rupa, wujud) yang asli, (3) acuan; ikatan, (4) badan atau organisasi yang tujuannya untuk melakukan suatu penyelidikan keilmuan/

¹⁵Muh Hasrul, Fajlurrahman Jurdi, Ahmad Yani, 2019, *Hukum Kelembagaan Negara (Penguatan Lembaga Negara Dalam Konstitusi)*, Litera, Yogyakarta, hlm. 28.

¹⁶*Ibid.*, hlm. 14.

melakukan suatu usaha, dan (5) pola perilaku manusia yang terdiri atas interaksi sosial berstruktur dalam kerangka yang relevan.¹⁷

Sementara dalam kamus hukum Belanda-Indonesia, kata *staatsorgan* diterjemahkan sebagai alat perlengkapan negara¹⁸ yang kemudian dimaknai menjadi beberapa istilah dengan substansi yang sama. Oleh karena itu, untuk memahami pengertian lembaga negara atau organ negara secara mendalam, kita dapat merujuk pada pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State-Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menjelaskan bahwa "*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*"¹⁹ diartikan bahwa siapa pun memenuhi fungsi yang telah ditentukan oleh tatanan hukum adalah organ. Organ adalah suatu lembaga yang di dalamnya melekat padanya suatu fungsi, dan fungsi inilah yang menjadi alat bagi terbentuknya suatu tatanan dalam masyarakat.²⁰ sehingga lembaga negara memiliki peran sebagai alat perlengkapan negara dan dalam perkembangannya mengalami banyak perubahan, dan melahirkan konsep lembaga negara independen.

Konsep mengenai lembaga negara independen (yang selanjutnya penulis menyebutnya sebagai komisi negara independen) secara *generic* merupakan cabang kekuasaan tersendiri yang berada di luar konsepsi *trias*

¹⁷<https://kbbi.web.id/lembaga>, diakses pada 28 Agustus 2020 pukul 21:55 WITA.

¹⁸Muh.Hasrul, Fajlurahman Jurdi, dan Ahmad Yani, *Lo.cit*

¹⁹*Ibid.*, hlm. 15.

²⁰*Ibid.*

politica. Konstruksi teoritis atas keberadaan komisi negara independen dapat dimaknai sebagai bagian dari pemisahan kekuasaan baru, tentunya konsepsi tersebut tidak dapat dipisahkan secara serta merta dari konsepsi *trias politica* karenanya konsep komisi negara independen lahir dari rahim konsep *trias politica* Montesquieu.²¹ Olehnya itu, pemaknaan tentang komisi negara independen dalam struktur ketatanegaraan kita diartikan sebagai lembaga negara yang tidak diatur oleh UUD NRI Tahun 1945²² yang kemudian dikenal dengan istilah lembaga negara pendukung/ lembaga negara bantu.

Berbagai kepustakaan menyebutkan, lembaga negara yang tidak diatur oleh konstitusi atau UUD NRI 1945 dinyatakan sebagai komisi negara independen atau “*state auxiliary bodies*” atau “*independent regulatory agencies*” atau pun “*independent regulatory commissions*”.²³ Berdasar pada hal tersebut, para ahli hukum tata negara Indonesia belum memiliki padanan kata yang sama untuk menyebut lembaga ini.²⁴

Namun, secara terminologi, istilah komisi negara independen pertama kali diperkenalkan oleh Sir Douglas Hague berkebangsaan Inggris dengan

²¹Gunawan A.Tauda, “Kedudukan Komisi negara Independen Dalam Struktur Ketatanegaraan Republik Indonesia”, Jurnal Pranata Hukum, Fakultas Hukum Universitas Bandar Lampung, Volume 6 Nomor 2 Juli Tahun 2011, hlm. 177-178.

²²Yudi Widagdo Harimurti, “Dasar Hukum Penataan Lembaga Negara yang Tidak Diatur Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”, Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan, Volume 4 Nomor 1 Juni 2019, hlm. 187.

²³ *Ibid.*

²⁴Ahmad Basarah, “Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State’s Organ Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia”, Jurnal MMH, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang, Jilid 43 Nomor 1 Januari 2014, hlm. 2.

istilah *quasi-autonomous non-governmental organization* (QUANGO). Istilah QUANGO ini dipergunakan untuk memberikan gambaran terhadap lembaga yang terbentuk dari kecendrungan pemerintah menyerahkan kewenangannya untuk menetapkan atau membentuk badan sendiri (*the agencies produced by the growing trend of govermen power to appointed or self-appointed bodies*). Selain itu, QUANGO ini dapat dimaknai lain sebagai suatu badan yang mempunyai peran di dalam proses pemerintah nasional, tetapi bukan bagian dari departemen pemerintah. Berdasarkan kerangka teoritis, keberadaan komisi negara independen ini bermula dari adanya kehendak negara untuk membentuk lembaga negara baru yang pengisian anggotanya diambil dari unsur non-negara, diberi otoritas negara, dan dibiayai negara tanpa harus menjadi pegawai negara.²⁵

Selain itu, Pembentukan komisi tersebut juga dikarenakan adanya tujuan hendak dicapai dalam suatu negara yang tidak dapat dicapai jika hanya mengandalkan peran lembaga utama (*Main State's Organs*) sehingga keberadaan komisi negara independen mempunyai fungsi melayani²⁶ dan dapat membantu peran lembaga negara utama. Karena itu, lahirnya komisi-komisi independen merupakan jawaban atas realitas semakin kompleksnya permasalahan ketatanegaraan modern.

²⁵Bunyamin Alamsyah dan Uu Nurul Huda, "*Politik Hukum Kelembagaan Komisi-Komisi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*", Jurnal Hukum dan Peradilan, Pusat Penelitian Hukum dan Kehakiman Mahkamah Agung Republik Indonesia, Volume 2 Nomor 1 Maret Tahun 2013, hlm. 94.

²⁶Ahmad Basarah, *Loc.cit.*

Sebagaimana dikutip oleh Alder dalam *Constitutional and Administrative Law*, Jennings menyebutkan bahwa terdapat lima alasan utama yang melatarbelakangi dibentuknya komisi negara independen dalam suatu pemerintahan, meliputi:²⁷

1. Adanya kebutuhan untuk menyediakan pelayanan budaya dan pelayanan yang bersifat personal yang diharapkan bebas dari risiko campur tangan politik.
2. Adanya keinginan untuk mengatur pasar dengan regulasi yang bersifat non-politik.
3. Perlunya pengaturan mengenai profesi-profesi yang bersifat independen, seperti profesi di bidang kedokteran dan hukum.
4. Perlunya pengadaan aturan mengenai pelayanan-pelayanan yang bersifat teknis.
5. Munculnya berbagai institusi yang bersifat semiyudisial dan berfungsi untuk menyelesaikan sengketa di luar pengadilan (*alternative dispute resolution/* alternative penyelesaian sengketa).

Sedangkan untuk konteks Indonesia, menurut Firmansyah Arifin, mengemukakan beberapa hal yang menjadi inti terbentuknya komisi-komisi negara independen, diantaranya sebagai berikut:

1. Tiadanya kredibilitas lembaga-lembaga yang telah ada, akibat asumsi adanya bukti mengenai korupsi secara sistematis dan mengakar serta sulit untuk diberantas.
2. Tidak independennya lembaga-lembaga negara yang ada, karena satu atau lain halnya tunduk di atas pengaruh satu kekuatan negara atau kekuasaan lain.
3. Ketidakmampuan lembaga-lembaga yang telah ada untuk tugas-tugas yang urgen dilakukan dalam masa transisi demokrasi, karena persoalan birokrasi dan KKN.
4. Pengaruh global, bahwa dengan pembentukan *state auxiliary organs* di banyak negara telah menjadi kebutuhan bahkan suatu keharusan sebagai alternatif dari lembaga-lembaga yang ada dan menjadi bagian dari reormasi sistem.

²⁷Bunjamin Alamsyah dan Uu Nurul Huda, *Op.cit*, hlm. 95.

5. Tekanan lembaga-lembaga internasional, tidak hanya sebagai prasyarat untuk memasuki pasar global, tetapi juga untuk membuat demokrasi sebagai satu-satunya jalan bagi negara yang berada di bawah kekuasaan otoriter.

Pemahaman akan komisi negara independen ini pun jika dimaknai secara mendalam terletak pada pengertian dasar dari penggunaan istilah 'independen' yakni berarti adanya kebebasan, kemerdekaan, kemandirian, otonom, tidak dalam dominasi personal maupun institusional, sehingga tercermin pelaksanaan kehendak bebas (*free will*) tanpa adanya pengaruh signifikan atas pendiriannya dalam membuat keputusan atau pun kebijakan. Sehingga, keberadaan lembaga ini setidaknya harus dibedakan dengan lembaga negara eksekutif.²⁸

Konteks independensi kelembagaan yang dimaksud, Jimly Asshiddiqie pun mengemukakan secara substantif terkait hal tersebut bahwa independensi yang harus dimiliki oleh lembaga negara independen setidaknya mencakup tiga hal; Pertama, independensi institusional atau struktural; Kedua, independensi fungsional yang tercermin dengan proses pengambilan keputusan, memiliki tujuan independen dan instrument independennya ditetapkan oleh lembaga itu sendiri secara mandiri; dan Ketiga, independensi administratif, dalam bentuk independensi keuangan dan independensi

²⁸Ahmad Basarah, *Op.cit.*, hlm. 6

personalia.²⁹ Secara keseluruhan itulah wujud independensi suatu lembaga yang dapat dikategorikan ke dalam komisi negara independen.

Selain itu menurut Muchlis Hamdi, dibentuknya suatu komisi negara independen sebagai upaya efektivitas pelaksanaan kekuasaan yang menjadi tanggung jawabnya serta kewenangannya dapat bersumber dari arahan konstitusi negara atau kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan umumnya komisi negara independen ini dibentuk berdasarkan undang-undang.³⁰

Lebih lanjut, mengenai perkembangan lembaga-lembaga negara ini, dalam rangka reformasi konstitusi, Jimly Asshiddiqie mengidentifikasinya sebagai berikut:³¹

...Pada tingkatan pertama, muncul kesadaran yang makin kuat bahwa badan-badan negara tertentu seperti Organisasi Tentara, organisasi Kepolisian, dan Kejaksaan Agung, serta Bank Sentral (Bank Indonesia) harus dikembangkan secara Independen. Independensi lembaga-lembaga ini diperlukan untuk kepentingan menjamin pembatasan kekuasaan dan demokratisasi yang lebih efektif. Pada tingkatan kedua, juga muncul perkembangan berkenaan dengan lembaga-lembaga khusus seperti KOMNAS HAM, KPU, Komisi Ombudsman, KPPU, KPKN, KPK, KKR dan lain sebagainya... Komisi-komisi atau lembaga-lembaga semacam ini selalu diidealkan bersifat independen dan

²⁹ Zainal Arifi Mochtar, 2017, Lembaga Negara Independen Dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amendemen Konstitusi, Rajawali Pers, Depok, hlm.137.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Hendra Nurtjahjo, "Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen (State Auxiliary Agencies) di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara", Jurnal Hukum dan Pembangunan, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Tahun ke 35, No.3 Juli September 2005, hlm. 279.

seringkali memiliki fungsi yang bersifat campur sari, yaitu semi legislatif dan regulatif, semi administratif, dan bahkan semi yudikatif.

Dapat dipetakan bahwa pada tingkatan pertama sebagaimana pengidentifikasian Jimly Asshiddiqie terhadap lembaga-lembaga pertama haruslah didorong menjadi lembaga independen yang terlepas dari adanya dominasi kepala pemerintahan (dalam hal ini Presiden), sedangkan pada tingkatan kedua lembaga-lembaga tersebut merupakan lembaga yang tidak terkooptasi oleh kekuasaan eksekutif maupun legislatif.³²

2. Kedudukan Komisi Negara Independen

Menurut Sri Sumantri M, secara nasional kedudukan komisi negara independen/ *state auxiliary bodies* mempunyai kedudukan dan peranan yang penting dalam mewujudkan tujuan nasional³³, hal ini diakui oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusannya Nomor 005/PUU-IV/2000 tentang *judicial review* terhadap UU No. 22 Tahun 2004 tentang Komisi Yudisial, bahwa diatur atau tidaknya lembaga negara dalam undang-undang dasar juga tidak boleh ditafsirkan sebagai satu-satunya faktor yang menentukan derajat konstitusional lembaga negara tersebut.³⁴ Melainkan pada pemkanaan organ tersebut dapat dibedakan dari dua kriteria, yaitu kriteria hirarki bentuk sumber

³² *Ibid.*

³³Titik Triwulan Tutik, 2010, *Konstruksi Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Amandemen UUD 1945*, Kencana Prenada Media, Jakarta, hlm. 180.

³⁴Sebagai tambahan, menurut hemat penulis pengklasifikasian derajat atau kedudukan terkhusus pada suatu kelembagaan baik itu lembaga negara maupun komisi-komisi yang diatur diluar UUD NRI 1945 tidaklah dapat dipahami secara serta merta bahwa kedudukannya lebih penting atau lebih tinggi terhadap kelembagaan lainnya.

normatif yang menentukan kewenangannya, dan juga kualitas fungsi yang bersifat utama atau penunjang dalam kekuasaan negara, sehingga dari segi hirarkinya lembaga negara dapat dibedakan ke dalam tiga lapis:³⁵

1. Organ lapis pertama disebut sebagai lembaga tinggi negara, atau seluruh lembaga tersebut mendapat kewenang dari UUD 1945.
2. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja yang kewenangannya dari UUD NRI 1945, dan ada pula yang mendapatkan kewenangan dari undang-undang.
3. Organ lapis ketiga adalah lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal dari regulator atau pembentuk peraturan dibawah undang-undang.

Selain itu, menurut Alder berdasarkan kedudukan hukumnya lembaga tersebut dapat dibagi dalam 5 (lima) klasifikasi, yaitu:³⁶

1. *Most are statutory and have separate legal identity. Their powers and duties depend entirely on the particular statute.* (Sebagian besar bersifat hukum dan memiliki identitas hukum terpisah yang kekuasaan dan tugasnya bergantung sepenuhnya pada undang-undang tertentu).
2. *Some are created by administrative actions.* (Beberapa yang dibuat berdasarkan tindakan administratif)
3. *Some are created by contract agreement within an organisation.* (beberapa dibuat berdasarkan perjanjian kontrak dalam suatu organisasi)
4. *Some are entirely voluntary creations whose members have non special legal status and who depend upon either consent or back government.* (Beberapa adalah kreasi yang sepenuhnya sukarela yang anggotanya memiliki status hukum non-khusus dan yang bergantung pada persetujuan atau dukungan pemerintah).
5. *Some are ordinary companies in which the government has acquired substantial shareholdings.* (Beberapa adalah perusahaan biasa di

³⁵Laurensius Arliman S, "Kedudukan Lembaga Negara Independen di Indonesia Untuk Mencapai Tujuan Negara Hukum", Jurnal Kertha Semaya, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Vol. 8 Nomor 7, 2020, hlm. 10-11.

³⁶Ahmad Basarah, *Op.cit*, hlm. 5

mana pemerintah telah memperoleh kepemilikan saham yang substansial).

Berdasarkan beberapa pandangan mengenai hal tersebut, pengaturan mengenai kedudukan komisi negara independen dibentuk berdasarkan pengaturan yang berada di bawah UUD NRI 1945.³⁷ Dengan perincian komisi negara independen berjumlah sekitar 13 dan untuk komisi negara di ranah eksekutif jumlahnya berkisar 40 komisi. Secara lengkap rincian komisi negara independen dapat dilihat pada tabel di bawah ini.³⁸

Tabel 1.1 Komisi Negara Independen

No	Komisi	Dasar Hukum
1.	Komisi Nasional Anti-kekerasan terhadap Perempuan	Keppres No. 181/1998
2.	Komisi Pengawas Persaingan Usaha	UU No. 5/1999
3.	Dewan Pers	UU No. 40/1999
4.	Komisi Nasional Hak Asasi Manusia	Keppres 48/2001 - UU No. 39/1999
5.	Komisi Ombudsman Nasional	Keppres No. 44/ 2000
6.	Komisi Tindak Pidana Korupsi	UU No. 30/2002
7.	Komisi Penyiaran Indonesia	UU No. 32/2002
8.	Komisi Perlindungan Anak	UU No. 23/2002 dan Keppres No.77/2003
9.	Dewan Pendidikan	UU No. 20/ 2003
10	Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan	Keppres No. 18/2003
11	Komisi Pemilihan Umum	Pasal 22E UUD 1945 & UU No. 12 Tahun 2003

³⁷*Ibid.*

³⁸Titik Triwulan Tutik, *Op.cit.*, hlm. 181.

12	Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi	UU No.27/2004
13	Komisi Yudisial	Pasal 24 UUD 1945 & UU No. 22/2004

(Sumber: Titik Triwulan Tutik, 2010, hlm. 181)

3. Jenis Komisi Negara Independen

Gerry Stoker mengemukakan beberapa analisisnya terkait perkembangan komisi negara atau yang disebut sebagai *non-elected agencies* di Inggris denganembanginya menjadi beberapa jenis. Dasar pembagiannya pada dua hal, yakni Pertama, berasal dari mana sumber daya untuk mengadakan atau melaksanakan lembaga itu dan kedua, bagaimana cara pengisian keanggotaan serta berasal dari mana anggota lembaga itu. Atas dasar itulah, Stoker menyebutkan enam jenis lembaga sebagai berikut:³⁹

1. *Central government's 'arm's-leght' agencies*, yaitu lembaga yang penyediaan sumber dayanya terutama berasal dari pemerintah pusat dan keanggotaannya diisi atas perintah pemerintah pusat.
2. *Local authority implementation agency*, yaitu lembaga yang penyediaan sumber dayanya terutama melalui pemerintah daerah/ lokal dan pengisian keanggotaannya menjadi wewenang pemerintah daerah/ lokal.
3. *Public/private partnership organization*, merupakan lembaga yang dibentuk atas partisipasi badan-badan lain yang bersifat publik maupun privat. Anggotanya adalah individu-individu yang berasal dari badan partisipan.
4. *User organization*, yaitu lembaga yang sumber dananya berasal dari sektor publik dan komposisi anggotanya didominasi oleh para pengguna jasa.
5. *Inter-governmental forum*, merupakan lembaga yang mewakili badan-badan di sektor publik dan pendanaannya berasal dari badan-badan yang berpartisipasi tersebut.

³⁹Bunyamin Alamsyah dan Uu Nurul Huda, *Loc.cit.*

6. *Joint boards*, yaitu lembaga yang didirikan pemerintah-pemerintah daerah/lokal yang ingin berpartisipasi.

Selain itu, Asimov juga berpendapat bahwa komisi negara pun dapat dibedakan menjadi dua kategori:⁴⁰

1. Komisi negara independen

Yaitu organ negara diidealkan independen dan karenanya berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, namun justru memiliki fungsi campur sari dari ketiganya.

2. Komisi biasa

Yaitu komisi negara yang merupakan bagian dari cabang kekuasaan eksekutif, dan tidak mempunyai peran yang terlalu penting.

C. Komisi Pengawas Persaingan Usaha

1. Pengertian Komisi Pengawas Persaingan Usaha

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) adalah suatu lembaga yang khusus dibentuk oleh dan berdasarkan Undang-undang untuk mengawasi jalannya Undang-undang. KPPU merupakan lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah serta pihak lainnya serta bertanggung jawab kepada Presiden.⁴¹ Hal ini tertuang di dalam Pasal 30 tentang status KPPU pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

⁴⁰Khelda Ayunita dan Abd.Rais Asman, 2016, *Hukum Tata Negara Indonesia*, Mitra Wicana Media, Jakarta, hlm. 116.

⁴¹Ahmad Yani & Gunawan Widjaya, 2000, *Seri Hukum Bisnis Anti Monopoli*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 53.

Presiden Republik Indonesia secara eksplisit menegaskan kembali dalam Keputusan Presiden tertanggal 8 Juli tahun 1999 pada Pasal 1 ayat (2) bahwa “Komisi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan lembaga non struktural yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah serta pihak lain”. Hal tersebut termasuk penegasan secara formal tentang kewajiban pemerintah untuk tidak mempengaruhi komisi dalam mengimplementasikan undang-undang. Penekanan ini memberikan pemahaman perihal pentingnya arti kebebasan komisi, di samping kebebasan tersebut juga telah diakui oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan pemerintah.⁴²

Pemaknaan akan independensi KPPU tidak hanya terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah, melainkan juga dari pengaruh pihak lain seperti lembaga kemasyarakatan atau kelompok masyarakat yang memegang kekuasaan keuangan atau ekonomi. Kemandirian komisi dimaksud dalam undang-undang tersebut merupakan hak istimewa yang dibutuhkan untuk dapat mengimplementasikan undang-undang secara efisien.⁴³

Gambaran komisi negara independen sebagaimana yang disebutkan dalam undang- undang praktek monopoli dan persaingan usaha adalah seperti yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa:⁴⁴

⁴²Suyud Margono, 2009, *Hukum Anti Monopoli*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 140.

⁴³*Ibid.*

⁴⁴Isharyanto, *Op.cit.*, hlm. 206

“Seperti dalam perkembangan di Inggris dan di Amerika Serikat, lembaga-lembaga atau komisi-komisi itu ada yang masih berada dalam ranah kekuasaan eksekutif, tetapi ada pula yang bersifat independen dan berada di luar wilayah kekuasaan eksekutif, legislatif, atau pun yudikatif. Pada umumnya pembentukan lembaga-lembaga independen ini didorong oleh keyakinan bahwa birokrasi di lingkungan pemerintahan dinilai tidak dapat lagi memenuhi tuntutan kebutuhan akan pelayanan umum dengan standar mutu yang semakin meningkat dan diharapkan semakin efisien dan efektif.”

Lembaga yang diberi kewenangan campuran, baik itu berdasarkan UUD atau pun berdasarkan UU, seperti halnya KPPU sudah cukup banyak.⁴⁵ Olehnya itu dalam menjalankan tugas, fungsi dan keorganisasiannya diatur melalui Keppres No. 75 tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha atau disingkat dengan istilah Keppres tentang KPPU⁴⁶ yang selanjutnya Keppres tersebut berubah menjadi Perpres No. 80 Tahun 2008 Tentang Perubahan atas Keputusan Presiden No. 75 tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Di mana di dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat beberapa hal yang diatur terkait KPPU adalah status KPPU, keanggotaan, tugas dan wewenang, pembiayaan, tata cara penanganan perkara, sanksi dan ketentuan lain beserta ketentuan peralihan.

⁴⁵Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Konstitusi Sosial (Institusi dan Konstitusionalisasi Kehidupan Sosial Masyarakat Madani)*, Loc.cit.

⁴⁶Andi Fahmi Lubis, Anna Maria Tri Anggraini, Kurnia Toha,dkk, 2017, *Hukum Persaingan Usaha (Buku Teks)*, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, hlm. 378.

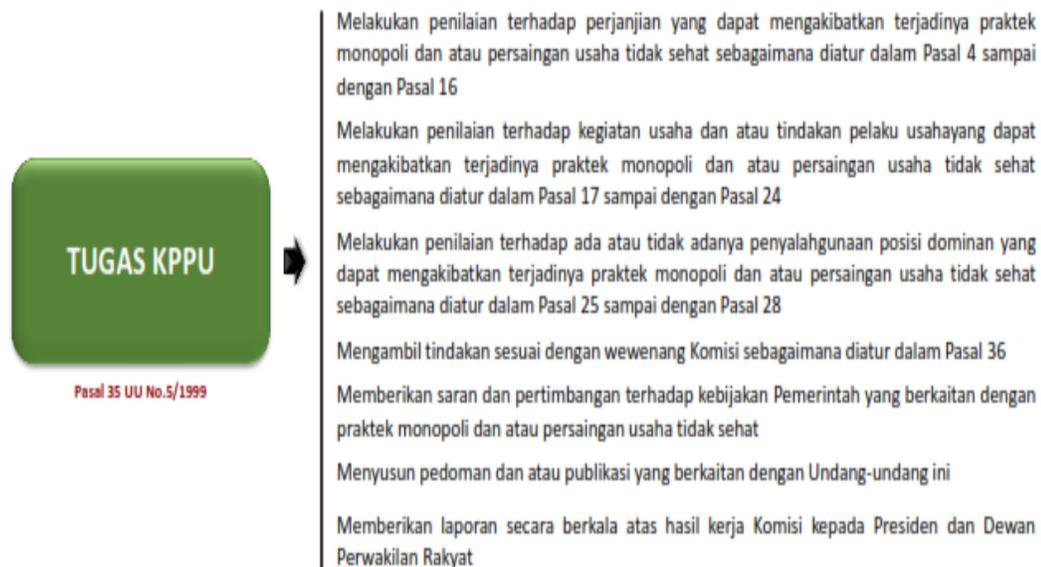
Tugas dari KPPU dijabarkan dalam Pasal 35 UU Antimonopoli meliputi:⁴⁷

- a. Melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur di dalam Pasal 4 sampai dengan pasal 16;
- b. Melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 24;
- c. Melakukan penilaian terhadap ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal 28;
- d. Mengambil tindakan sesuai dengan wewenang Komisi sebagaimana diatur di dalam Pasal 36;
- e. Memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- f. Menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan undang-undang ini;
- g. Memberikan lapotan secara berkala atas hasil kerja komisi kepada Presiden dan Dewan Perwakilan rakyat.

Untuk memahami tugas KPPU secara sederhana dapat memerhatikan gambar berikut ini.

⁴⁷Destivano Wibowo & Harjon Sinaga, 2005, *Hukum Acara Persaingan Usaha*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 3.

Gambar 1.1 Tugas Komisi Pengawas Persaingan Usaha



(Sumber: Hamdan Zoelva, Materi Redefinisi Kelembagaan KPPU dalam Webinar Internal, 1 Juli 2020, Slide ke 19)

Di samping itu, dalam menjalankan tugas-tugasnya, Pasal 36 UU No. 5

Tahun 1999, memberi wewenang kepada KPPU untuk:⁴⁸

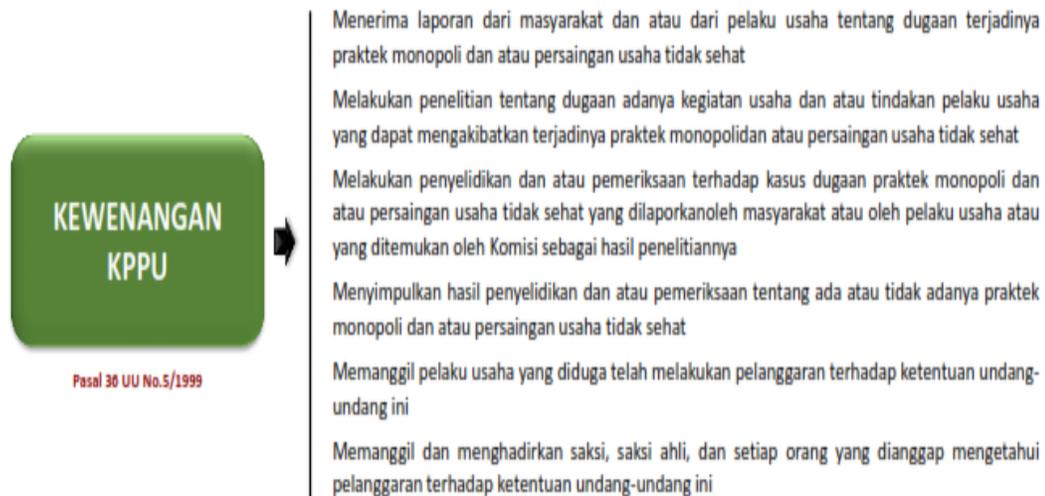
- Menerima laporan dari masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- Melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- Melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau yang ditemukan Komisi sebagai hasil penelitiannya;
- Menyimpulkan hasil penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- Memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan UU No. 5 tahun 1999;

⁴⁸Andi Fahmi Lubis, Anna Maria Tri Anggraini, Kurnia Toha, dkk, *Op.cit*, hlm. 380-381.

- f. Memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli, dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran ketentuan UU No. 5 Tahun 1999;
- g. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli atau setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran ketentuan UU No. 5 Tahun 1999 yang tidak bersedia memenuhi panggilan Komisi;
- h. Meminta keterangan dari instansi Pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU No.5 Tahun1999;
- i. Mendapatkan, meneliti, dan atau menilai surat, dokumen atau alat bukti lain untuk keperluan penyelidikan dan atau pemriksaan;
- j. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lai atau masyarakat;
- k. Memeberikan putusan Komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat; dan
- l. Menjatuhkan saksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU No. 5 tahun 1999.

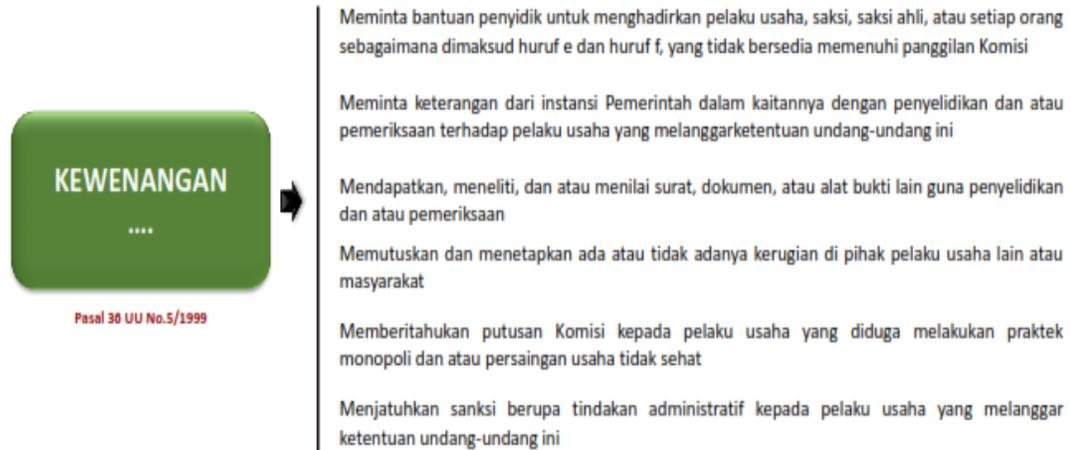
Berdasarkan hal tersebut, kewenangan KPPU dapat dipahami seperti gambar di bawah ini.

Gambar. 1.2 Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha



(Sumber: Hamdan Zoelva, Materi Redefinisi Kelembagaan KPPU dalam Webinar Internal, 1 Juli 2020, Slide ke 20)

Gambar 1.3 Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha



(Sumber: Hamdan Zoelva, Materi Redefinisi Kelembagaan KPPU dalam Webinar Internal, 1 Juli 2020, Slide ke 21)

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat kita lihat bahwa pada prinsipnya tugas dan wewenang Komisi merupakan satu kesatuan kegiatan yang tidak dapat dipisahkan satu dengan yang lainnya.⁴⁹

2. Sejarah Berdirinya Komisi Pengawas Persaingan usaha

Sejarah berdirinya Komisi Pengawas Persaingan Usaha tidak dapat dipisahkan dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, karena pada hakikatnya orang yang menjalankan kegiatan usaha adalah untuk menghasilkan keuntungan dalam memenuhi kebutuhannya sehingga dengan dasar pemenuhan kebutuhan hidup itulah mendorong orang untuk

⁴⁹Ahmad Yani & Gunawan Widjaya, *Op.cit*, hlm. 75.

menjalankan kegiatan usaha kemudian melahirkan persaingan usaha dan dapat dikatakan sebagai *condition sine quo non* atau sebagai persyaratan mutlak bagi terselenggaranya ekonomi pasar dan memungkinkan adanya persaingan usaha tidak sehat (*unfair competition*).⁵⁰

Fenomena kedekatan pelaku usaha dengan elit kekuasaan dapat mengakibatkan memunculkan konglomerasi sehingga ketahanan ekonomi menjadi sangat rapuh dan tidak mampu bersaing olehnya itu dalam keadaan tersebut mendorong diperlunya undang-undang antimonopoli untuk memperoleh perlakuan yang sama dan adil antar pelaku usaha.⁵¹

Berkaitan dengan hal tersebut, maka keberadaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang berasaskan demokrasi ekonomi ini harus memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan juga kepentingan umum.⁵² Selain itu, undang-undang tersebut bertujuan memangkas praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang terjadi di Indonesia pada rezim orde baru, di mana praktek monopoli dan persaingan

⁵⁰Hermansyah, 2009, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 9.

⁵¹*Ibid.*, hlm. 11.

⁵²*Ibid.*, hlm. 13.

usaha tidak sehat banyak terjadi akibat dari kebijakan Pemerintah yang menguntungkan pelaku usaha tertentu.⁵³

Sehingga pada Pasca reformasi muncul larangan tentang praktek monopoli yang diatur dalam pasal 17 UU No. 5/1999 yang menyatakan, bahwa:

- (1) Pelaku usaha 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) Pelaku usaha patut diduga atau dianggap melakukan penguasaan atas produksi dan atau jasa sebagaimana diaksud dalam ayat (1) apabila:
 - a. Barang dan jasa yang bersangkutan belum ada substansinya; atau
 - b. Mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan atau jasa yang sama; atau
 - c. Satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.⁵⁴

Olehnya itu, undang-undang yang mengatur secara khusus mengenai persaingan usaha, diharapkan dapat tumbuh dan berkembang secara sehat dan benar dengan tercipta iklim pesaingan usaha yang sehat serta terhindarnya pemusatan ekonomi pada perorangan atau kelompok tertentu, antara lain dalam praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang merugikan masyarakat dan juga dapat menegakkan aturan hukum dan memberikan perlindungan yang sama bagi setiap pelaku usaha di dalam

⁵³Nadir, 2015, *Hukum Persaingan Usaha Membidik Persaingan Tidak Sehat dengan Hukum Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Universitas Brawijaya Press (UB Press), Malang, hlm. 25.

⁵⁴Anna Maria Tri Anggraini, "Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di Sektor Kepelabuhan Dalam Perspektif Persaingan Usaha", *Jurnal Legislasi Indonesia*, Vol.11 No. 4- Desember 2014, hlm. 340.

upaya untuk menciptakan persaingan usaha sehat. Sehingga sebuah undang-undang yang baik adalah memenuhi tujuan ingin dicapai dalam undang-undang, karena itu diperlukan adanya suatu lembaga ditunjuk untuk menegakkan undang-undang tersebut⁵⁵ yakni Komisi Pengawas Persaingan Usaha atau disingkat KPPU.

KPPU merupakan komisi yang dibentuk berdasarkan amanat Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat⁵⁶ dengan berbagai kewenangan dan tugas untuk mencegah dan menindak praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Selain hal tersebut, KPPU juga berperan sebagai penasihat kebijakan pemerintah yang mempengaruhi persaingan usaha. Upaya ini sangat penting mengingat penciptaan iklim persaingan sehat merupakan amanat dari Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.⁵⁷

⁵⁵Susanti Adi Nugroho, 2012, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia, dalam Teori dan Praktik Serta Penerapan Hukumnya*, Kencana, Jakarta, hlm. 541.

⁵⁶H.U. Adil, 2016, *Dasar-Dasar Hukum Bisnis Edisi 2*, Mitra Wicana Media, Jakarta, hlm. 163.

⁵⁷Alston Chandra, dan Sari Murti Wisyastuti Y, "Peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam mendorong Iklim Persaingan Usaha Yang Sehat di Sektor Perunggasan", *Jurnal Hukum Justitia Et Pax*, Fakultas Hukum Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Volume 33 Nomor 1, 2017, hlm.

3. Kedudukan Hukum Komisi Pengawas Persaingan Usaha

Kedudukan KPPU dalam sistem ketatanegaraan merupakan lembaga negara komplementer (*state auxiliary organ*) yang mempunyai wewenang berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat untuk melakukan penegakan hukum persaingan usaha. Secara sederhana *state auxiliary organ* adalah lembaga negara pokok di luar konstitusi dan merupakan lembaga yang membantu pelaksanaan tugas lembaga negara pokok (eksekutif, legislatif, dan yudikatif)⁵⁸ sehingga dapat pula dikatakan sebagai lembaga negara bantu.

Hal ini sejalan dengan pendapat Mahkamah Konstitusi dalam putusannya tentang Pengujian Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat terhadap UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa:⁵⁹

“Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, KPPU adalah lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah serta pihak lain dan bertanggung jawab kepada Presiden (Pasal 30 UU 5/1999), dengan kata lain KPPU merupakan lembaga negara bantu (*state auxiliary organ*). Secara sederhana KPPU adalah lembaga negara yang bersifat *auxiliary organ* yang dibentuk diluar konstitusi dan merupakan lembaga yang membantu pelaksanaan tugas lembaga pokok. KPPU memiliki kewajiban membuat pertanggungjawaban

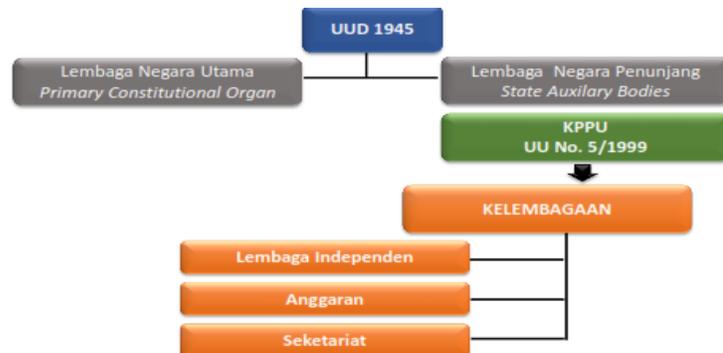
⁵⁸Andi Fahmi Lubis, Anna Maria Tri Anggraini, Kurnia Toha, dkk, *Loc.cit*.

⁵⁹Putusan Mahkamah Konstitusi No. 85/PUU/ XIV/ 2016 Tentang Pengujian Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat terhadap UUD NRI 1945.

kepada Presiden. Pemberian pertanggungjawaban kepada Presiden juga menggambarkan bahwa fungsi KPPU sebagai lembaga negara bantu merupakan bagian dari lembaga negara utama di ranah eksekutif.”

Lebih lanjut, Hamdan Zoelva juga berpendapat mengenai kelembagaan KPPU dalam struktur ketatanegaraan yang dijabarkan melalui gambar berikut⁶⁰

Gambar 1.4 Kelembagaan KPPU dalam Struktur Ketatanegaraan



(Sumber: Hamdan Zoelva, Materi Redefinisi Kelembagaan KPPU dalam Webinar Internal, 1 Juli 2020,, Slide ke 16)

Gambar 1.5 Status Kelembagaan Independen KPPU



(Sumber: Hamdan Zoelva, Materi Redefinisi Kelembagaan KPPU dalam Webinar Internal, 1 Juli 2020, Slide ke 18)

⁶⁰Hamdan Zoelva memaparkan materi kedudukan kelembagaan KPPU Pada Webinar KPPU dengan Tema “Redefinisi Kelembagaan KPPU” Pada tanggal 15 Juli 2020 yang dilaksanakan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha

D. Sekretariat Komisi Pengawas Persaingan Usaha

1. Pengertian Sekretariat Komisi Pengawas Persaingan Usaha

Pengertian Sekretariat dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dapat diartikan sebagai: bagian organisasi yang menangani pekerjaan dan urusan yang menjadi tugas sekretaris; kepaniteraan.⁶¹ sehingga dapat dipahami bahwa keberadaan sekretariat merupakan bagian yang ada dalam sebuah organisasi/ komisi, termasuk Pada Kelembagaan KPPU sebagai komisi negara independen.

Dasar hukum pembentukan Sekretariat KPPU dapat dilihat pada ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan usaha Tidak Sehat yang menyebutkan bahwa “Untuk kelancaran pelaksanaan tugas, Komisi dibantu oleh sekretariat”⁶² Lebih lanjut, yang dimaksud sekretariat adalah unit organisasi untuk mendukung atau membantu pelaksanaan tugas Komisi.⁶³

⁶¹<https://kbbi.web.id/sekretariat>, diakses pada tanggal 5 Agustus 2020 Pukul 12.25 WITA.

⁶²Pasal 34 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

⁶³Penjelasan Pasal 34 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Selain itu penjelasan terkait sekretariat komisi juga diterangkan dalam Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha terkait susunan organisasi yang menyebutkan bahwa:⁶⁴

Susunan Organisasi Komisi terdiri dari:

- a. Anggota Komisi;
- b. sekretariat.

Sehingga pengaturan mengenai susunan organisasi, tugas dan fungsi sekretariat dan kelompok kerja pun diatur lebih lanjut dengan keputusan Komisi⁶⁵ sebagaimana yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat juga sebagaimana pula disebutkan pada Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Berdasarkan hal tersebut, Keputusan Komisi yang dimaksud adalah Keputusan KPPU Nomor 04/KPPU/KEP/I/2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, untuk selanjutnya disebut sebagai Keputusan KPPU No. 04/KPPU/KEP/I/2010. Ketentuan yang dimuat dalam Keputusan KPPU No. 04/KPPU/KEP/I/2010 diantaranya mengenai: Kedudukan, Tugas dan Fungsi,

⁶⁴Pasal 8 Keppres Nomor 75 Tahun 1999 Tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

⁶⁵Pasal 34 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Susunan Organisasi, Pengangkatan dan Pemberhentian, Tata Kerja, Ketentuan Peralihan, dan Ketentuan Penutup.

2. Kedudukan Sekretariat Komisi Pengawas Persaingan Usaha

Kedudukan Sekretariat KPPU adalah sebagai unsur penunjang dalam membantu tugas Anggota KPPU sebagaimana yang dijelaskan dalam Keputusan KPPU No. 04/KPPU/KEP/II/2010 yang menyatakan bahwa:⁶⁶

Sekretariat Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia yang untuk selanjutnya disebut Sekretariat Komisi adalah unsur penunjang kelancaran pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang dalam menjalankan tugas dan fungsinya berada di bawah dan bertanggungjawab kepada Komisi.

Berdasarkan hal tersebut, terkait Struktur keorganisasian Sekretariat Komisi pun dipimpin oleh Sekretaris Jenderal⁶⁷ yang berada dibawah dan bertanggungjawab langsung kepada Komisi, melalui Ketua dan Wakil Ketua Komisi sesuai dengan Pasal 2 Ayat (2) Keputusan KPPU No. 04/KPPU/KEP/II/2010. Sekretariat Jenderal mempunyai tugas untuk menyelenggarakan dukungan teknis dan administratif kepada KPPU⁶⁸ dengan menyelenggarakan fungsi:⁶⁹

- a. Perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pemantauan, pengadilan dan evaluasi teknis operasional dan administrative di lingkungan Sekretariat Komisi;

⁶⁶Pasal 1 Ayat (1)

⁶⁷Pasal 2 Ayat (1)

⁶⁸Pasal 3

⁶⁹Pasal 4

- b. Pelaksanaan pencegahan dan penegakan hukum persaingan usaha;
- c. Pelaksanaan kajian dan harmonisasi kebijakan persaingan;
- d. Pelaksanaan bantuan hukum, hubungan kelembagaan dan advokasi;
- e. Pembinaan dan pengelolaan sumber daya manusia, keuangan, sarana, dan prasarana;
- f. Pembinaan dan pengembangan kelembagaan, tata kerja, sistem dan teknologi informasi, program kerja dan administrasi seluruh unit organisasi di Lingkungan Sekretariat Komisi.

Secara Umum Fungsi-fungsi yang diwadahi dalam Sekretariat mencakup fungsi teknis dan operasional sebagai mekanisme dukungan kepada Komisioner dalam melaksanakan wewenangnya. Fungsi teknis yang dimaksud terkait penanganan perkara, sedangkan fungsi operasional antara lain terkait pengelolaan anggaran dan sumber daya manusia.⁷⁰

Berdasarkan fungsi-fungsi tersebut, susunan organisasi Sekretariat Komisi terdiri dari:⁷¹

- a. Biro Perencanaan dan Keuangan;
- b. Biro Administrasi;
- c. Biro Humas dan Hukum;
- d. Biro Investigasi;
- e. Biro Penindakan;
- f. Biro Marger;
- g. Biro Kebijakan;
- h. Biro Pengkajian;
- i. Biro Pengendali Internal;
- j. Kelompok Jabatan Fungsional;
- k. Kantor Perwakilan Daerah;
- l. Staf Ahli Komisi;
- m. Kelompok Kerja Komisi.

⁷⁰Rencana Strategis Komisi Pengawas Persaingan Usaha tahun 2020-2024, hlm. 40.

⁷¹Pasal 5

3. Perbandingan Beberapa Sekretariat Komisi Negara Independen

a. Komisi Nasional HAM (Komnas HAM)

Pembentukan Komnas HAM sebagai lembaga Independen memiliki landasan hukum pada Pasal 28I Ayat (4) UUD NRI tahun 1945 yang menegaskan bahwa; perlindungan, pemajuan, penegakan dan pemenuhan hak asasi adalah tanggung jawab negara, terutama pemerintah. Pemerintah yang dimaksud dalam hal ini adalah Presiden Republik Indonesia yang telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 Tentang Hak Asasi Manusia (sebagai dasar hukum pembentukan Komnas HAM).⁷²

Pada mulanya, Komnas HAM dibentuk dengan Keputusan Presiden Nomor 50 Tahun 1993 tentang Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dan kemudian dipertegas kembali dengan Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.⁷³ Lebih lanjut, dalam undang-undang tersebut juga mengatur mengenai sistem pendukung (*Support system*) Komnas HAM yaitu sekretariat yang dipimpin oleh Sekretaris Jenderal atau disebut dengan Sekjen.⁷⁴ Sekretariat Jenderal memberikan pelayanan administratif bagi

⁷²Luh Gede Mega Karisma, I Gde Putra Ariana, "*Kedudukan Komisi Nasional Hak Asasi Manusia Sebagai Lembaga Negara Independen Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*", Jurnal Kertha Negara, Fakultas Hukum Universitas Udayana, Volume 04 Nomor 05 2016, hlm. 251.

⁷³*Ibid.*

⁷⁴Rommy Patra, "*Penguatan Eksistensi Kelembagaan Komnas HAM Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia*", Jurnal MMH, Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Jilid 41 Nomor 2 April, 2012, hlm. 211.

pelaksana kegiatan Komnas HAM.⁷⁵ Sementara Sekretaris Jenderal dijabat oleh seorang Pegawai Negeri yang bukan anggota Komnas HAM⁷⁶ setelah diusulkan oleh Sidang Paripurna dan ditetapkan dengan Keputusan Presiden,⁷⁷ mengenai kedudukan, tugas, tanggung jawab, dan susunan organisasi Sekretariat Jenderal ditetapkan dengan Keputusan Presiden.⁷⁸

Keputusan Presiden yang dimaksud adalah Keppres Nomor 48 tahun 2001 tentang Sekretariat Jenderal Komisi Nasional Hak Asasi Manusia yang di dalamnya menerangkan tentang Kedudukan, Tugas, dan Fungsi, Organisasi, Kepangkatan, Pengangkatan, dan Pemberhentian, Tata kerja, Pembiayaan, Ketentuan lain-lain dan Ketentuan Penutup.

b. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)

Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) adalah lembaga Independen yang lahir dari undang-undang yaitu Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang penyiaran yang tugasnya lebih berfokus pada pengawasan siaran-siaran yang menjadi konsumsi masyarakat.⁷⁹ Definisi Komisi Penyiaran Indonesia adalah

⁷⁵Pasal 81 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

⁷⁶Pasal 81 Ayat (3) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

⁷⁷Pasal 81 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

⁷⁸Pasal 81 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

⁷⁹Asip Suyudi, "Kedudukan dan Kewenangan Komisi Penyiaran Indonesia dengan Lembaga Sensor Film mengenai Kepastian Hukum Bidang Perfilman" Jurnal Hukum Rechtsregel, Fakultas Hukum Universitas Pamulang, Volume 2, Nomor 1, 2019, hlm. 458.

lembaga negara yang bersifat independen yang ada di pusat dan di daerah yang tugas dan wewenangnya diatur dalam undang-undang sebagai wujud peran serta masyarakat di bidang penyiaran.⁸⁰

Berdasarkan tugas dan wewenangnya di bidang penyiaran, KPI dalam hal ini dibantu oleh sebuah sekretariat yang dibiayai oleh negara⁸¹ pengaturan mengenai sekretariat KPI Pusat diatur pada Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 9 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Komisi Penyiaran Indonesia Pusat dan pengaturan mengenai Sekretariat KPI Daerah diatur pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Komisi Penyiaran Indonesia Daerah. Ketentuan yang diatur pada Sekretariat KPI Pusat memuat:⁸² Kedudukan, Tugas, dan Fungsi, Susunan Organisasi, Tata Kerja, Eselonisasi, Ketentuan Peralihan, dan Ketentuan Penutup. Sementara ketentuan yang diatur pada KPI Daerah memuat:⁸³ Ketentuan Umum, Pembentukan, Kedudukan, Tugas dan Fungsi, Organisasi, Eselon, Pengangkatan dan Pemberhentian, Tata Kerja, Pembiayaan, Ketentuan Lain-Lain, dan Ketentuan Penutup.

⁸⁰Pasal 1 Ayat (13) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2002 tentang Penyiaran.

⁸¹Pasal 9 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2002 tentang Penyiaran.

⁸²Peraturan Menteri komunikasi dan Informatika Nomor 9 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Komisi Penyiaran Indonesia Pusat

⁸³Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Komisi Penyiaran Indonesia Daerah.

E. Analisis Kedudukan Hukum Sekretariat Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)

Berdasarkan tinjauan pustaka di atas, maka penulis akan menganalisis permasalahan pertama, yaitu terkait kedudukan hukum Sekretariat KPPU dengan melakukan perbandingan pada Sekretariat komisi negara independen lainnya dalam hal ini pada kelembagaan Komisi Nasional HAM (Komnas HAM) dan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) sebagaimana yang telah dikemukakan oleh Philipus M. Hadjon bahwa untuk melihat kedudukan suatu lembaga negara, ada dua sisi yang harus diperhatikan: Pertama, kedudukan yang diartikan sebagai suatu posisi dalam kaitannya posisi lembaga negara dibandingkan dengan lembaga negara lain. Kedua, kedudukan yang diartikan sebagai suatu posisi didasarkan pada fungsi utamanya.

Berdasarkan hal tersebut, untuk melihat kedudukan hukum dari Sekretariat KPPU maka penulis menggunakan pendekatan dari sisi perbandingan pada lembaga negara lain yang merujuk pada pandangan Philipus M. Hadjon dalam konteks ini, pada Sekretariat Komnas HAM dan Sekretariat KPI, yang apabila dilihat dari struktur tatanan kelembagaan juga termasuk ke dalam komisi negara independen.

Terdapat perbedaan pengaturan terkait Sekretariat KPPU dengan Sekretariat Komnas HAM dan Sekretariat KPI yang masing-masing dikategorikan sebagai komisi negara independen sebagaimana yang

dikemukakan oleh Muchlis Hamdi bahwa pembentukan komisi negara independen merupakan rangka efektivitas pelaksanaan kekuasaan yang menjadi tanggung jawab serta kewenangannya bersumber dari arahan konstitusi negara atau kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan umumnya dibentuk berdasarkan undang-undang.

Keberadaan KPPU, Komnas HAM, dan KPI dalam rangka efektivitas pelaksanaan kekuasaan yang telah diberikan tanggung jawab serta kewenangan dengan dasar legitimasi KPPU pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Komnas HAM pada Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, dan KPI Pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

Olehnya itu untuk melihat kedudukan hukum KPPU, penulis menjabarkannya menjadi dua aspek dengan menggunakan istilah aspek materil dan aspek formil. Penggunaan istilah materil dan formil oleh penulis untuk lebih memudahkan melihat kedudukan hukum Sekretariat KPPU. Istilah materil sendiri merujuk pada substansi/ dasar pengaturan dan materi muatan antara Sekretariat KPPU dengan Sekretariat Komnas HAM dan Sekretariat KPI. Sementara istilah formil merujuk pada waktu pembentukan komisi independen yang tentunya memiliki konsekuensi terhadap muatan pengaturan Sekretariat KPPU, Sekretariat Komnas HAM, dan Sekretariat KPI.

1. Aspek Materil

Aspek materil yang dimaksud oleh penulis adalah tinjauan terhadap substansi/ dasar pengaturan dan materi muatan Sekretariat KPPU, Sekretariat Komnas HAM, dan Sekretariat KPI sebagaimana yang telah dijelaskan pada tinjauan pustaka bahwasanya dasar pengaturan dari Sekretariat KPPU merujuk pada Pasal 34 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang menyatakan bahwa “Untuk kelancaran pelaksanaan tugas, Komisi dibantu oleh sekretariat”. Sementara Komnas HAM merujuk pada Pasal 81 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dengan penggunaan nomenklatur ‘Sekretariat Jenderal’ yang menyatakan bahwa “Sekretariat Jenderal memberikan pelayanan administratif bagi pelaksanaan kegiatan Komnas HAM” dan untuk KPI merujuk pada Pasal 9 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran yang meyakini bahwa “KPI dibantu oleh sebuah sekretariat yang dibiayai negara”. Olehnya itu, untuk memperjelas terkait dasar pengaturan Sekretariat KPPU, Sekretariat Komnas HAM dan Sekretariat KPI, penulis menjabarkannya dalam tabel berikut ini.

Tabel. 1.2 Dasar Pengaturan Sekretariat KPPU, Sekretariat Komnas HAM, Sekretariat KPI

No	Sekretariat KPPU	Sekretariat Komnas HAM	Sekretariat KPI
1.	<p>Pasal 34 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat</p> <p>“Untuk kelancaran pelaksanaan tugas, Komisi dibantu oleh sekretariat”</p> <p align="center">↓</p> <p>Pasal 34 Ayat (4)</p> <p>“Ketentuan mengenai susunan organisasi, tugas, fungsi sekretariat dan kelompok kerja diatur dengan Keputusan Komisi”</p> <p align="center">↓</p> <p>Keputusan KPPU No.4/KPPU/KEP/I/2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat KPPU</p>	<p>Pasal 81 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia</p> <p>“Sekreariat Jenderal memberikan pelayanan administratif bagi pelaksanaan kegiatan Komnas HAM”</p> <p align="center">↓</p> <p>Pasal 81 Ayat (5)</p> <p>“Kedudukan, tugas, tanggung jawab dan susunan organisasi sekretariat jenderal ditetapkan dengan Keputusan Presiden”</p> <p align="center">↓</p> <p>Keputusan Presiden No.48 Tahun 2001 tentang Sekretariat Jenderal Komnas HAM</p>	<p>Pasal 9 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran</p> <p>“KPI dibantu oleh sebuah sekretariat yang dibiayai negara”</p> <p align="center">↓</p> <p>Tetap merujuk pada Pasal 9 Ayat (4)</p> <p align="center">↓</p> <p>Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No.9 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat KPI Pusat</p> <p>Peraturan Menteri Dalam Negeri No 19 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat KPI Daerah</p>

Berdasarkan pengaturan pada masing-masing sekretariat antara KPPU, Komnas HAM dan KPI jelas terlihat bahwasanya terdapat nomenklatur berbeda yang digunakan antara penggunaan kata Sekretariat dan Sekretariat Jenderal sehingga menurut penulis tidak adanya padanan yang sama dalam menjelaskan Sekretariat pada masing-masing komisi terkhusus pada

sekretariat KPPU sekalipun kedudukan dari masing-masing komisi dikategorikan sebagai komisi negara independen. Sementara pada aturan lebih lanjut yang mengatur Sekretariat KPPU, Sekretariat Komnas HAM dan Sekretariat KPI mengenai Organisasi dan Tata Kerja juga terdapat perbedaan.

Sekretariat KPPU sendiri diatur sebagaimana yang disebutkan pada Pasal 34 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat bahwa “Ketentuan mengenai susunan organisasi, tugas, dan fungsi sekretariat dan kelompok kerja diatur lebih lanjut dengan Keputusan Komisi.” Dalam hal ini, keputusan komisi yang dimaksud adalah Keputusan KPPU Nomor 04/KPPU/KEP/I/2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Ketentuan yang mengatur Sekretariat Komnas HAM sebagaimana yang disebutkan pada ketentuan Pasal 81 Ayat (5) Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia bahwa “Kedudukan, tugas, tanggung jawab, dan susunan organisasi Sekretariat Jenderal ditetapkan dengan Keputusan Presiden.” Keputusan Presiden yang dimaksud adalah Keppres No.48 Tahun 2001 tentang Sekretariat Jenderal Komisi Nasional Hak Asasi Manusia

Sedangkan untuk ketentuan yang mengatur lebih lanjut tentang sekretariat KPI tidak disebutkan secara eksplisit di dalam undang-undang tersebut. Hanya merujuk pada Pasal 9 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran sebagaimana yang disebutkan pada nomenklatur 'menimbang' di dalam Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Nomor 9 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Komisi Penyiaran Indonesia Pusat yang menyatakan:

- a. Bahwa dalam rangka meningkatkan kinerja sekretariat Komisi Penyiaran Indonesia Pusat guna mendukung pelaksanaan tugas Komisi Penyiaran Indonesia Pusat sebagaimana amanat Undang-undang Nomor 32 tahun 2002 tentang penyiaran Pasal 9 Ayat (4), maka dipandang perlu menata kembali organisasi dan tata kerja Sekretariat Komisi Penyiaran Indonesia Pusat;
- b. Berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud pada huruf a, perlu menetapkan Peraturan menteri Komunikasi dan Informatika tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Komisi Penyiaran Indonesia Pusat.

Hal tersebut serupa sebagaimana pengaturan mengenai organisasi dan tata kerja Sekretariat KPI Daerah yang juga diatur oleh Peraturan Menteri dalam hal ini Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Komisi Penyiaran Daerah sehingga pengaturan tentang Organisasi dan Tata Kerja KPI Pusat dan KPI Daerah diatur oleh Peraturan Menteri.

Berdasarkan perbandingan tersebut bahwasanya menurut pandangan penulis dalam hal dasar pengaturan lebih lanjut terkait organisasi dan tata kerja Sekretariat komisi, dapat dilihat bahwa kedudukan sekretariat KPPU ini

diatur oleh Keputusan Komisi yang berarti bahwa hal-hal yang terkait tentang keorganisasian sekretariat dan tata kerja bergantung pada apa yang ditentukan oleh Komisi. Dalam hal ini anggota komisi diberikan wewenang sepenuhnya oleh undang-undang untuk mengatur dan mengelola sendiri sekretariatnya tanpa adanya campur tangan dari pihak luar (Presiden/ Menteri).

Sehingga jika kita hubungkan dengan makna independen dari KPPU sebagaimana yang disebutkan pada Pasal 30 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat bahwa “Komisi adalah suatu lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah serta pihak lain” dapat ditafsirkan bahwa makna independensi dari KPPU adalah independensi institusional/struktur, independensi fungsional, dan independen administratif sebagaimana yang telah dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa secara substantif independensi lembaga setidaknya mencakup tiga hal: (1) independensi institusional atau independensi struktural; (2) independensi fungsional, tercermin pada proses pengambilan keputusan yang memiliki tujuan independen dan instrumen independennya bisa ditetapkan oleh lembaga itu sendiri secara mandiri; dan (3) independensi administratif, dalam bentuk independensi keuangan dan independensi personalia.

Hal ini sangat jelas terlihat dari adanya amanat Undang-Undang kepada KPPU secara institusional/struktur untuk mengatur sendiri keorganisasian dan tata kerja sekretariatnya secara mandiri yang tidak hanya mengarah pada independen menjalankan fungsinya dalam menegakkan hukum persaingan usaha tanpa adanya pengaruh dari pihak luar tetapi juga pada aspek kelembagaan dan keorganisasian sebagaimana redefinisi kelembagaan yang telah dimulai pada tahun 2010 dimana KPPU memiliki independensi anggaran dan tidak lagi berada di bawah Kementerian Perdagangan dan Perindustrian⁸⁴ karena KPPU dalam hal ini telah mengelola anggarannya sendiri, yaitu anggaran yang diperoleh dari APBN⁸⁵

Selain dari hal di atas perihal dasar pengaturannya, juga pada persoalan nomenklatur materi muatan sekretariat berbeda. hal ini dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 1.3 Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat KPPU

No	Nomenklatur	Muatan
1.	BAB I Kedudukan, Tugas dan Fungsi	4 Pasal
2.	BAB II Organisasi Sekretariat Komisi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Bagian Pertama (Susunan Organisasi): 1 Pasal 2. Bagian Kedua (Biro Perencanaan & Keuangan): 12 Pasal 3. Bagian Ketiga (Biro Administrasi): 20 Pasal

⁸⁴ Informasi yang diterima dari Kantor Wilayah VI KPPU Makassar, pada tanggal 12 Oktober 2020. Pukul 12.01 WITA.

⁸⁵ Wawancara yang dilakukan kepada Dahliana Tanur (Investigator Utama Muda/Kabag Administrasi) Kanwil VI KPPU Makassar, pada tanggal 23 Oktober 2020, Pukul 09.27 WITA.

		<ul style="list-style-type: none"> 4. Bagian Keempat (Biro Hubungan masyarakat dan Hukum): 14 Pasal 5. Bagian Kelima (Biro Investigasi): 12 Pasal 6. Bagian Keenam (Biro Penindakan): 14 Pasal 7. Bagian Ketujuh (Biro Marger): 12 Pasal 8. Bagian Kedelapan (Biro Kebijakan): 10 Pasal 9. Bagian Kesembilan (Biro Pengkajian): 12 Pasal 10. Bagian Kesepuluh (Biro Pengawasan Internal): 10 Pasal
3.	BAB III Kelompok Jabatan Fungsional	9 Pasal
4.	BAB IV Kantor Perwakilan Daerah	11 Pasal
5.	BAB V Staf Ahli Komisi	3 Pasal
6.	BAB VI Kelompok Kerja Komisi	1 Pasal
7.	BAB VII Pengangkatan dan Pemberhentian	1 Pasal
8.	BAB VIII Tata Kerja	1 Pasal
9.	BAB IX Ketentuan Peralihan	1 Pasal
10	BAB X Ketentuan Penutup	2 Pasal

(Sumber: Keputusan KPPU Nomor 04/KPPU/KEP/I/2010)

Tabel 1.4 Perbandingan Materi Muatan Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Komisi

Nomenklatur			
Sekretariat KPPU	Sekretariat Komnas HAM	Sekretariat KPI	
		KPI Pusat	KPI Daerah
BAB I Kedudukan, Tugas dan Fungsi	BAB I Kedudukan, Tugas dan Fungsi	BAB I Kedudukan, Tugas dan Fungsi	BAB I Ketentuan Umum
4 Pasal	3 Pasal	3 Pasal	1 Pasal
BAB II Organisasi Sekretariat Komisi	BAB II Organisasi	BAB II Susunan Organisasi	BAB II Pembentukan, Kedudukan, Tugas, dan Fungsi
117 Pasal	3 Pasal	19 Pasal	3 Pasal
BAB III Kelompok Jabatan Fungsional	BAB III Kepangkatan, Pengangkatan, dan Pemberhentian	BAB III Tata Kerja	BAB III Organisasi
9 Pasal	2 Pasal	7 Pasal	2 Pasal
BAB IV Kantor Perwakilan Daerah	BAB IV Tata Kerja	Bab IV Eselonisasi	BAB IV Eselon, Pengangkatan, dan Pemberhentian
11 Pasal	1 Pasal	1 Pasal	2 Pasal
BAB V Staf Ahli Komisi	BAB V Pembiayaan	BAB V Ketentuan Peralihan	BAB V Tata Kerja
3 Pasal	1 Pasal	2 Pasal	1 Pasal
BAB VI Kelompok Kerja Komisi	BAB VI Ketentuan Lain-Lain	BAB VI Ketentuan Penutup	BAB VI Pembiayaan
1 Pasal	1 Pasal	3 Pasal	1 Pasal
BAB VII Pengangkatan dan Pemberhentian	BAB VII Ketentuan Penutup	-	BAB VII Ketentuan Lain-lain
1 Pasal	3 Pasal	-	1 Pasal
BAB VIII Tata Kerja	-	-	BAB VIII Ketentuan Penutup
1 Pasal	-	-	1 Pasal

BAB IX Ketentual Peralihan	-	-	-
1 Pasal	-	-	-
BAB X Ketentuan Penutup	-	-	-
2 Pasal	-	-	-
Jumlah			
150 Pasal	14 Pasal	35 Pasal	12 Pasal

(Sumber: Keputusan KPPU No.4/KPPI/I/2010 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat KPPU, Keppres No.8 Tahun 2001 tentang Sekretariat Jenderal Komnas HAM, Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No.9 Tahun 2013 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat KPI Pusat, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 19 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat KPI Daerah)

Berdasarkan uraian diatas mengenai materi muatan tentang organisasi dan tata kerja sekretariat komisi, menurut penulis secara umum dapat dikatakan bahwasanya secara kelembagaan pengaturan tentang sekretariat pada masing-masing komisi negara independen itu beragam dengan dasar pengaturan sekretariat yang berbeda-beda . Baik dari segi nomenklatur (per BAB) disetiap pasalnya termasuk juga jumlah pasal yang termuat. Terkhusus pada muatan pengaturan Sekretariat KPPU dapat dikatakan secara kuantitatif, lebih banyak dengan jumlah 150 Pasal jika dibandingkan dengan Sekretariat Komnas HAM yang jumlahnya jauh lebih sedikit yakni hanya sekitar 14 Pasal dan Sekretariat KPI Pusat berjumlah 35 Pasal dan Sekretariat KPI Daerah hanya berjumlah 12 Pasal. Namun secara Kualitatif

menurut penulis, muatan pengaturan Sekretariat KPPU dapat dikatakan tidak utuh dengan dalil beberapa nomenklatur atau hal-hal yang mestinya diatur seperti bagian BAB Kepangkatan/eselonisasi tidak diterangkan di dalam aturan yang mendasarinya. Sedangkan untuk sekretariat komisi negara independen lainnya seperti Komnas HAM dan KPI hal tersebut secara eksplisit disebutkan.

2. Aspek Formil

Aspek formil dalam hal sekretariat komisi merujuk pada waktu pembentukan komisi negara independen yang umumnya untuk melihat latar belakang terbentuknya dan sejak kapan terbentuk. Hal ini untuk memberikan gambaran secara jelas terkait masing-masing lembaga terkhusus pada kelembagaan Sekretariat KPPU yang tentunya memiliki konsekuensi terhadap materi muatan.

Pada kelembagaan Komnas HAM misalkan yang dibentuk pada tanggal 7 Juni 1993, secara historis tidak terlepas dari dua momentum diselenggarakannya Lokakarya HAM pada tanggal 21-22 Januari 1991 juga pada Lokakarya HAM se-Asia Pasifik II pada tanggal 26-28 Januari 1993 di Jakarta⁸⁶ dapat dilihat pembentukan Komnas HAM sebagai momentum atas penyelenggaraan Lokakarya dan keberadaannya lebih dulu jika dibandingkan dengan komisi independen lainnya yang terbentuk di luar zona pasca

⁸⁶Zainal Arifin Mochtar, Op.cit., hlm. 74.

reformasi dengan Keppres Nomor 50 Tahun 1993 tentang Komnas HAM. Kemudian kedudukannya dipertegas kembali pada Undang-undang Nomor 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dengan pengaturan kelembagaan yang cukup lengkap termasuk dalam hal pengaturan Sekretariat Jenderal. Sedangkan pada Kelembagaan KPI sendiri dari sisi historis menuai banyak perdebatan untuk kemudian Undang-Undang tersebut dapat disahkan. Setidaknya menurut Agus Sudibyo bahwa terdapat empat faktor yang melatarbelakangi terbentuknya KPI atas dasar; daulat publik atas ranah publik, sebagai kontrol kekuasaan, lebih beragamnya pemilik dan konten siaran, dan terakhir yakni mengenai desentralisasi dunia penyiaran.⁸⁷

Meskipun menuai banyak perdebatan tentang kehadirannya, namun komisi yang dibentuk atas dasar Undang-undang No.32 Tahun 2002 tentang Penyiaran ini setidaknya memberikan gambaran bahwa secara kelembagaan struktur KPI secara materi muatan terakumulasi dengan baik, hal ini dapat dilihat dari keorganisasian dan tata kerja sekretariat KPI yang secara jelas membagi kedua fungsi dan tugas sekretariatnya baik di pusat dan di daerah secara jelas. Hal ini justru berbeda dengan kelembagaan KPPU.

Kelembagaan KPPU secara historis adalah lembaga yang dibentuk pasca reformasi sama seperti dengan KPI ada gabungan campur sari antara kelembagaan Komnas HAM dan kelembagaan KPI pada tubuh KPPU. Hal ini terlihat dari ketentuan yang mengatur Sekretariat KPPU sebagaimana yang

⁸⁷ Ibid., hlm. 97-98.

terdapat pada Pasal 2 Ayat (1) Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 04/KPPU/KEP/II/2010 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang menyatakan bahwa “Sekretariat Komisi dipimpin oleh seorang Sekretaris Jenderal” sama seperti Komnas HAM yang menyebutkan pada Pasal 81 Ayat (2) Undang-undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia bahwa “ Sekretariat Jenderal dipimpin oleh Sekretaris Jenderal dengan dibantu oleh unit kerja dalam bentuk biro”. Sehingga dapat dilihat secara substansi nomenklatur Sekretariat KPPU sama dengan Komnas HAM dalam hal penggunaan nomenklatur “Sekretaris Jenderal”, hanya saja pada ketentuan undang-undang yang mengatur KPPU tidak disebutkan secara tegas dengan penggunaan kata ‘Sekretariat Jenderal’ seperti Komnas HAM tetapi dengan kata Sekretariat yang dipimpin oleh Sekretaris Jenderal.

Selain itu, dari segi kelembagaan KPPU yang dalam struktur kelembagaannya memiliki Kantor Perwakilan Daerah tentunya memiliki desain kelembagaan yang mirip dengan KPI, yakni KPI Pusat dan KPI Daerah sehingga menurut penulis secara sederhana dapat disamakan dengan KPPU Pusat dan KPPU Daerah (KPD KPPU) hanya pada perbedaan nomenklatur pada masing-masing komisi namun secara konsep memiliki ruh yang sama untuk membantu dan meperlancar tugas kelembagaan pada masing-masing komisi negara independen dalam rangka untuk melakukan regionalisasi.

Akan tetapi berdasarkan perbedaan historis dari masing-masing komisi menurut penulis dapatlah dipahami bahwa terdapat perbendaan yang mencolok pada setiap sekretariat komisi negara independen jika dilihat dari segi waktu. Dari segi waktu pendirian KPPU sendiri resmi dibentuk pada 7 Juni Tahun 2000 sementara Komnas HAM dibentuk pada 7 Juni 1993 dan KPI dibentuk pada tahun 2002. Hal ini memberikan gambaran bahwasanya antar komisi negara independen terdapat komisi yang dibentuk diluar zona pasca reformasi tetapi keorganisasian lembaganya pun justru diatur secara jelas (Komnas HAM), dan terdapat komisi negara independen yang dibentuk pasca-reformasi dengan keorganisasian yang diatur secara jelas seperti Kelembagaan KPI, tetapi terdapat juga komisi yang dibentuk pasca reformasi dan lebih dulu terbentuk daripada kelembagaan KPI tetapi justru tidak dengan pengaturan kelembagaan secara jelas seperti KPPU.

Dari uraian analisis berdasarkan aspek materil dan formil dari masing-masing komisi negara independen di atas dalam hal ini untuk melihat kedudukan sekretariat KPPU, penulis dapat menyimpulkan bahwa pengaturan tentang sekretariat pada masing-masing komisi negara independen itu beragam dengan dasar pengaturan sekretariat KPPU yang didasarkan pada Keputusan Komisi, Sekretariat Komnas HAM pada Keputusan Presiden, Sekretariat KPI pada Peraturan Menteri yang kemudian dapat dipahami bahwa dari segi waktu pembentukan masing-masing komisi terdapat komisi

yang lebih dulu terbentuk tapi dengan pengaturan sekretariat yang jelas, dan terdapat komisi yang sama-sama dibentuk pasca reformasi tetapi melahirkan sekretariat yang pengaturannya secara jelas (KPI) dan terdapat pula sekretariat komisi dengan aturan mengenai sekretariatnya tidak diatur dengan jelas (KPPU).