

BAB II

RATIO LEGIS KEWENANGAN KPPU SEBAGAI LEMBAGA QUASI JUDICIAL

2.1 *RATIO LEGIS* KEBERADAAN KPPU

Ratio legis pembentukan KPPU berdasarkan konsep *welfare state* atau biasa dikenal Negara kesejahteraan, seperti yang diketahui bahwa Negara Indonesia merupakan Negara kesejahteraan yang termuat di dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea ke 4 dimana berisi mengenai tujuan Negara membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Konsep *welfare state* ini perkembangan dari konsep penjaga malam (*nachtwachterstaat*), dalam konsep sebuah Negara hanya berwenangan menyelesaikan masalah yang menyangkut kepentingan umum, sedangkan untuk kesejahteraan atau kepentingan pribadi diserahkan kepada pribadi masing-masing anggota masyarakat tanpa campur tangan Negara. Oleh sebab itu konsep *welfare state* lebih luas dari *nachtwachterstaat*, dikarenakan konsep tidak hanya melindungi terkait dengan kepentingan umum tetapi juga menjamin mengenai kesejahteraan. Untuk menjelaskan konsep *welfare state* sebagai *ratio legis* dari pembentukan KPPU maka disini akan menggunakan landasan dalam aspek filosofis, yuridis, dan sosiologis.

2.1.1 Keberadaan KPPU Berdasarkan Aspek Filosofis

Indonesia sebagai sebuah negara memiliki dasar dalam mewujudkan negara kesejahteraan, hal tersebut tertuang dalam pembukaan UUD NRI 1945 alenia ke-4 yang menyatakan bahwa untuk membentuk suatu pemerintahan negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Maka Negara Indonesia memiliki peran untuk memajukan kesejahteraan hidup masyarakat.

UUD NRI 1945 di samping sebagai konstitusi politik juga sebagai konstitusi ekonomi. Salah satu cirinya yang penting sebagai konstitusi ekonomi ialah bahwa UUD 1945 mengandung ide negara kesejahteraan secara lebih lanjut dituangkan dalam Pasal 33 UUD NRI 1945 BAB XIV tentang Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial pada ayat (4) menyatakan bahwa perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Pasal 33 UUD NRI 1945 tercantum dasar demokrasi ekonomi yang menitikberatkan bahwasanya suatu produksi dikerjakan oleh semua dan menciptakan sebuah kemakmuran masyarakat yang diutamakan sebab produksi merupakan cabang yang sangat penting bagi sebuah Negara karena produksi memegang kekuasaan orang banyak sehingga harus dikuasai oleh Negara hal ini untuk menghindari terjadinya penindasan terhadap rakyat apabila produksi dikuasai oleh orang-seorangan.

Prinsip demokrasi ekonomi ini sejalan dengan konsep *welfare state*, keberadaan demokrasi ekonomi untuk menghindari terjadinya sistem ekonomi

liberalism, etatisme, dan pemusatan kekuatan ekonomi pada satu kelompok atau monopoli. Seperti yang diketahui bahwasanya sistem ekonomi *liberalism* harus dihindari karena akan menyebabkan eksploitasi dan penghisapan terhadap sesama manusia. Sedangkan sistem *etatisme* dimana ekonomi dikuasai oleh negara juga harus dihindari, karena *etatisme* dapat mematikan usaha-usaha di luar sektor negara seperti usaha swasta, koperasi, dan usaha kecil.²² Bila sistem ekonomi mengarah ke sistem ekonomi kapitalis maka demokrasi ekonomi tidak akan terwujud, karena dalam sistem ekonomi *liberalis-kapitalistik* akan terjadi penghisapan terhadap yang lemah dan pemusatan kekuatan ekonomi hanya berada pada sekelompok orang. Sebaliknya jika sistem ekonomi mengarah ke sistem ekonomi terpusat, maka akan terjadi penguasaan oleh negara yang berlebihan yang dapat mematikan inisiatif dan kreasi individu dan badan usaha lainnya di luar sektor negara.²³

Goodin pernah berpendapat ..."*a public intervention in private market economy...*" (... campur tangan publik kesejahteraan masyarakat terjamin, dalam ekonomi pasar swasta). Menurutnya dalam sebuah Negara kesejahteraan, negara mempunyai peran dalam hal mengatur keadaan pasar yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan umum dan memaksimumkan kesejahteraan sosial sehingga berdampak dalam hal memperkecil kegagalan pasar (*market failure*). Keseriusan peran Negara dalam mewujudkan aspek kesejahteraan bagi setiap warga negaranya dapat dilihat dari perubahan atau amandemen konstitusi terdapat

²²Tarmizi Abbas, win konadi manan, *Keterkaitan Antara Demokrasi Politik, Demokrasi Ekonomi Dan Sistem Ekonomi Kerakyatan*, jurnal MIMBAR jurnal sosial dan pembangunan, Vol XXI No 3, Universitas Islam Bandung, 2005, <https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:5DAU49a3T8YJ:https://ejournal.unisba.ac.id/index.php/mimbar/article/view/186+&cd=1&hl=id&ct=clnk&gl=id>

²³ Ibid

beberapa tambahan konsep yang yang diterapkan hal ini dilakukan untuk penyempurnaan dari konsep yang sebelumnya.²⁴

Hal tersebut selaras apabila dikaitkan dengan gagasan awal teori Negara kesejahteraan yang dipopulerkan oleh Jeremy Bentham yang mengemukakan bahwa pemerintah memiliki tanggung jawab untuk menjamin *the greatest happiness* (atau *welfare*) *of the greatest number of their citizens*²⁵. Gagasan tersebut memberi pengertian bahwa kesejahteraan akan tercipta dari kebahagiaan terbesar yang didapat atau dirasakan oleh sebagian besar masyarakat dalam sebuah Negara, dan pemerintah sebagai alat kekuasaan negara memiliki kewajiban untuk memwujudkan hal itu. Demi menciptakan kesejahteraan dalam hal iklim persaingan usaha yang sehat, pemerintah membentuk KPPU berdasarkan UU No 5/1999 untuk menegakkan demokrasi ekonomi.

Sebenarnya pandangan Bentham ini menitik beratkan kepada setiap individu, dia menginginkan untuk terpenuhinya kebahagiaan individu terlebih dahulu bukan langsung kepada masyarakat pada umumnya, karena beranggapan jika individu memperoleh kebahagiaannya maka dengan sendirinya kebahagiaan terhadap masyarakat akan terwujud. Terori ini justru bertentangan dengan konsep yang telah dianut oleh Indonesia dimana konsep yang dianut yaitu demokrasi ekonomi dimana perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas

²⁴Ronny Winarno, *Penerapan Prinsip Demokrasi Ekonomi, Keadilan Dan Kepastian Hukum Dalam Hukum Penanaman Modal*, Jurnal Perspektif, Vol X No 4, Universitas Wijaya Kusuma, 2005, https://www.researchgate.net/publication/312461421_PENERAPAN_PRINSIP_DEMOKRASI_EKONOMI_KEADILAN_DAN_KEPASTIAN_HUKUM_DALAM_HUKUM_PENANAMAN_MODAL

²⁵ Edisuharto, *Peta dan Dinamika Welfare State di Beberapa Negara*, h. 4 <http://www.policy.hu/suharto/Naskah%20PDF/UGMWelfareState.pdf> diakses pada tanggal 2-12-2018

kekeluargaan yang bercorak kolektivistis dengan tidak mengabaikan prinsip hak individu, ketentuan ini untuk menghilangkan sifat individualistis dan liberalistis yang dianut oleh bentham dengan menitikberatkan pada setiap individu.

Selain itu alasan yang dijadikan dasar pembentukannya KPPU, yaitu di dalam mengawasi pelaksanaan dari suatu aturan hukum diperlukan suatu lembaga yang mendapat kewenangan dari negara. Berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh negara, diharapkan lembaga pengawas ini dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan sebaik baiknya, serta sedapat mungkin mampu bertindak secara independen.²⁶

2.1.2 Keberadaan KPPU Berdasarkan Aspek Yuridis

Peraturan mengenai persaingan tidak sehat sebenarnya telah ada jauh sebelum UU No 5/1999 di undangkan, peraturan pertama yang mengatur mengenai persaingan tidak sehat terdapat di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian (UU No 5/1984), pada prinsipnya UU No 5/1984 melarang industri-industri yang mengakibatkan terjadinya monopoli atau persaingan curang, tetapi terdapat permasalahan karena terdapat ketidakjelasan konsep dalam UU No 5/1984 sehingga peraturan ini sangat jarang dipraktekan. Meskipun begitu setidaknya peraturan ini sudah memperhatikan mengenai iklim persaingan yang sehat, perhatian tersebut tercemin dalam pasal 7 UU No 5/1984 yang berisi mengenai pencegahan terhadap terjadinya pemusatan industri pada satu orang dan mencegah persaingan yang tidak jujur sedangkan pada pasal 9

²⁶ I Ketut Karmi Nurjaya, Peranan Kppu Dalam Menegakkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Jurnal Dinamika Hukum Vol 9 No.1, Universitas Jenderal Soedirman, 2009 <http://www.dinamikahukum.fh.unsoed.ac.id/index.php/JDH/article/view/69/180> diakses pada tanggal 20-12 2018

undang-undnag ini mengemban amanat untuk membuat iklim persaingan yang sehat bagi pertumbuhan industri agar terhindar oleh persaingan yang tidak jujur.

Tidak hanya itu saja didalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) terdapat salah satu pasal yang terdapat melarang tindakan persaingan curang dalam perdagangan yaitu pada pasal 382 KUHP dimana peraturan ini mengatur mengenai larangan perbuatan curang yang dapat menimbulkan kerugian bagi konkuren-konkurennnya atau konguren-konguren orang lain dengan cara menyesatkan masyarakat umum maka telah melakukan persaingan curang. Meskipun peraturan tersebut telah berlaku tetapi permasalahan yang terjadi peraturan ini tidak populer secara praktek sehingga menyebabkan sangat jarang digubakan.

Peraturan terakhir yaitu Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas juga mengatur mengenai persaingan curang dalam perdagangan secara sangat simple yaitu hanya mengatur mengenai perusahaan yang akan melakukan merger, akuisisi, dan konsolidasi. Seperti yang diketahui bahwasanya tindakan melakukan merger, akuisisi, dan konsolidasi sangat rentan akan terjadinya praktek monopoli dan penumpukan kekuasaan yang besar dalam satu atau beberapa tangan saja. Dalam penjelasan UU No 1/1995 memiliki tujuan utama yaitu untuk mencegah terjadinya konsentrasi kekuasaan perdagangan dalam satu tangan saja dengan melakukan monopoli dan monopsoni, atau lebih tepatnya untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak sehat akibat menumpuknya kekuatan ekonomi pada sekelompok kecil pelaku ekonomi serta sejauh mungkin mencegah monopoli dan monopsoni dalam segala bentuknya yang merugikan

masyarakat, maka dalam Undang-undang ini diatur pula persyaratan dan tata cara untuk melakukan penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan perseroan.

Pada pasal 104 ayat (1) UU No 1/1995 tindakan merger, akuisisi, dan konsolidasi harus menitikberatkan atau memperhatikan kepentingan masyarakat dan persaingan sehat dalam melakukan usaha, dalam penjelasan pasal tersebut menyatakan bahwasanya merger, akuisisi, dan konsolidasi tidak dapat dilakukan kalau akan merugikan kepentingan pihak-pihak tertentu selanjutnya merger, akuisisi, dan konsolidasi harus pula dicegah kemungkinan terjadinya monopoli, atau monopsony dalam berbagai bentuk yang merugikan masyarakat. Jika melihat 3 peraturan diatas memiliki permasalahan yang sama yaitu kurang terkenalnya peraturan tersebut sehingga tidak dapat mengatasi masalah persaingan tidak sehat pada saat itu sehingga menyebabkan terjadinya pemusatan kekuasaan ekonomi terhadap beberapa orang saja.

Oleh sebab itulah pemerintah mengundangkan UU No 5/1999 untuk melengkapi peraturan sebelumnya mengenai persaingan tidak sehat, undang-undang ini mengamanatkan dibentuknya suatu KPPU agar implementasi undang-undang ini dan peraturan pelaksanaanya dapat berjalan efektif sesuai dengan asas dan tujuannya. Peraturan ini juga mengintruksikan kepada KPPU sebagai lembaga yang berwenang dalam melakukan pengawasan iklim persaingan usaha dan dapat menjatuhkan sanksi administrasi.

Dalam bidang penegakan hukum KPPU melakukan penyelidikan yang bersumber kepada laporan yang diterima dan yang bersumber dari inisiatif KPPU. Dalam hal ini akan lebih menekankan kepada inisiatif yang dilaksanakan oleh

KPPU tanpa harus menunggu laporan yang diterima. Sedangkan pengertian dari pengawasan merupakan suatu penilaian yang merupakan suatu proses pengukuran dan verifikasi dari serangkaian proses yang telah diselenggarakan secara berkelanjutan. Menurut Sujamto pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.

Secara konseptual pengawasan terdiri dari pengawasan fungsional, pengawasan internal, pengawasan masyarakat, yang ditandai sistem pengadilan dan pengawasan yang tertib, sidalmen/waskat, wasnal, wasmas, koordinasi, integrasi dan sinkronasi aparat pengawasan, terbentuknya sistem informasi pengawasan yang mendukung pelaksanaan tindak lanjut, serta jumlah dan kualitas auditor profesional yang memadai, intensitas tindak lanjut pengawasan dan penegakan hukum secara adil dan konsisten. Sehingga dalam bidang pencegahan KPPU telah melakukan sejumlah kegiatan berupa Advokasi Kebijakan, *Focus Group Discussion (FGD)* pada Kajian komoditas strategis, dan Kerjasama antar Instansi, dalam hal implementasi UU Nomor 5 Tahun 1999 terhadap semua lapisan stakeholder KPPU.

2.1.3 Keberadaan KPPU Berdasarkan Aspek Sosiologis

Dunia usaha di Indonesia pernah mengalami krisis ekonomi yang berkepanjangan sampai pada puncaknya pada tahun 1998 menunjukkan bahwa salah satu faktor penyebab rapuhnya perekonomian di Indonesia selama ini adalah para pelaku bisnis yang tidak mengenal kebijakan persaingan yang sejalan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat. Pada masa Orde Baru, tindakan-tindakan

semacam itu dilakukan oleh pemerintah Orde Baru dengan corak kekuasaan yang sangat mementingkan kelompok dan kroni-kroninya agar mendapatkan keuntungan dari sistem pasar monopoli.²⁷ Keadaan ini selanjutnya mengakibatkan terjadinya kemandekan sistem persaingan dalam dunia usaha, dan telah menjauhkan Indonesia dari suatu sistem pasar persaingan dan menjadikan Indonesia menghalalkan sistem monopoli pada sektor-sektor usaha yang seharusnya lebih layak untuk dipersaingkan.²⁸

Belum lagi masalah terkait persaingan usaha belum mendapat perhatian yang serius dari pemerintah orde baru, hal tersebut justru bertentangan dengan demokrasi ekonomi dikarenakan iklim persaingan usaha disaat itu menutup peluang usaha yang menyebabkan tidak dapat membuat seluruh rakyat berpartisipasi dalam pembangunan sektor ekonomi. Ditambah lagi oleh kebijakan pada saat itu justru membuat pasar menjadi distorsi dengan demikian dalam menjalankan demokrasi ekonomi harus dihilangkan terjadinya pemusatan aset yang hanya dimiliki oleh satu orang saja sehingga tidak terciptanya keadilan dan pemerataan.²⁹

Sebenarnya pada masa Orde Baru pernah mengeluarkan suatu kebijakan ekonomi untuk mengatasi masalah tersebut yang dikenal dengan kebijakan substitusi impor, yaitu sebuah kebijakan yang memberikan perlindungan khusus, kemudahan dan fasilitas kepada segelintir pelaku usaha dari persaingan internasional. Tujuan dari kebijakan tersebut sangatlah tepat untuk menjadi penggerak bagi tumbuhnya industri kecil lainnya dalam proses *tickle down effect*.

²⁷ <http://etd.repository.ugm.ac.id/downloadfile/63942/potongan/S2-2013-239832-chapter1.pdf> diakses pada tanggal 23-02-2018

²⁸ ibid

²⁹ Hermansyah, Op.cit, h 6

Namun kebijakan tersebut tidak selaras dengan tujuan yang diusung hal ini dikarenakan justru terjadinya pemusatan ekonomi kepada sekelompok pengusaha yang diberi kemudahan tersebut.³⁰

Selain itu juga terdapat tekanan dari *International Monetary Fund* (IMF) terhadap Indonesia agar menyusun UU No. 5/1999 untuk menjadi satu syarat agar memperoleh pinjaman asing. Hal ini didesak oleh keadaan ekonomi Indonesia sehingga perlu bantuan dari IMF agar tidak terjadinya dampak serius bagi perekonomian dan investasi asing yang akan berinvestasi di Indonesia. Dalam UU No 5/1999 mengamatkan kepada sebuah badan Independen untuk bertugas dalam mengawasi iklim persaingan usaha yang diberi nama KPPU, sosiologis yang dijadikan alasan pembentukan KPPU adalah menurunnya citra pengadilan dalam memeriksa dan mengadili suatu perkara, serta beban perkara pengadilan yang sudah menumpuk. Alasan lain bahwa dunia usaha membutuhkan penyelesaian yang cepat dan proses pemeriksaan yang bersifat rahasia. Oleh karena itu diperlukan lembaga khusus yang beranggotakan orang-orang yang ahli dalam bidang ekonomi dan hukum, dengan demikian penyelesaian yang cepat dapat terwujud.³¹

³⁰ Sukendar, *Kedudukan Lembaga Negara Khusus (Auxiliary State's Organ) Dalam Konfigurasi Ketatanegaraan Modern Indonesia, (Studi Mengenai Kedudukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia)*, Jurnal komisi pengawas persaingan usaha, edisi 1, 2009, h 178-179 http://www.kppu.go.id/docs/Jurnal_edisi_1_th_09.pdf

³¹ Ibid

2.2 Konsep *Quasi Judicial* dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

2.2.1 Pemisahan Kekuasaan Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia

Pemisahan kekuasaan merupakan suatu prinsip yang sangat fundamental bagi sebuah Negara hukum, karena memiliki fungsi sebagai pembatas kekuasaan dari lembaga Negara juga untuk mewujudkan terjadinya efisiensi maksimum sesuai dengan tuntutan zaman. Teori pemisahan kekuasaan pada mulanya lahir akibat adanya kekuasaan raja yang absolut di Eropa Barat. Di satu pihak, pemisahan kekuasaan adalah untuk mencegah tumbuhnya kekuasaan di tangan satu yaitu raja, aspek lainnya agar adanya jaminan terhadap hak asasi manusia.³²

Menurut Ivor Jennings dalam bukunya "*The Law and the Constitution*" mengatakan bahwasanya pemisahan kekuasaan dibagi menjadi dua sudut formil dan materil, pemisahan dalam arti materil artinya bahwa pemisahaan kekuaaan itu dipertahankan dengan tegas dalam tugas-tugas kenegaraan yang secara karakteristik dapat dilihat adanya pemisahan kekuasaan dalam tiga cabang yang berbeda yaitu eksekutif, legislatif, dan yudisial justru sebaliknya apabila pemisahan kekuasaan tidak dipertahankan secara tegas maka dapat disebut sebagai pemisahan kekuasaan dalam arti formil.³³

Selain itu terdapat pemikir-pemikir yang mengemukakan teori pemisahan kekuasaan adalah John Locke dan Montesquieu. John Locke dianggap sebagai

³² Rimdan, Kekuasaan Kehakiman Pasca Amandemen Konstitusi, Kencana Prenada Media, Jakarta, 2012, h 28

³³ Moh Kusnadi, *Et, all, Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, pusat studi hukum tata Negara fakultas hukum Universitas Indonesia dan CV sinar bakti, depok, 1981, h 143

orang pertama yang membicarakan teori ini, dalam bukunya yang berjudul *Two treatises on Civil Government* (1690) memisahkan tiap-tiap negara dalam:

- a. Kekuasaan Legislatif, kekuasaan untuk membuat undang-undang.
- b. Kekuasaan Eksekutif, kekuasaan untuk melaksanakan undang-undang..
- c. kekuasaan Federatif, kekuasaan mengadakan perserikatan dan aliansi serta segala tindakan sengan semua orang dan badan-badan lain diluar negeri.

Menurut John Locke, kekuasaan tersebut harus dipisahkan satu sama lainnya, dengan memiliki tujuan untuk mencegah adanya penyalagunaan kewenangan.³⁴ Selain itu tujuan dari adanya pemisahan kekuasaan adalah untuk menghindari adanya suatu lembaga yang memiliki wewenang yang besar. Setengah abad kemudian dengan diilhami oleh pemisahan kekuasaan dari John Locke, Montesqueiu ahli politik dan filsafat prancis menulis buku berjudul *L'Esprit des Lois* (Jiwa Undang-Undang) pada tahun 1748, mengemukakan teori tentang pemisahan kekuasaan.

Menurut Montesqueiu, sistem pemerintahan negara tiga jenis kekuasaan harus dipisah, baik mengenai fungsi maupun alat perlengkapannya yang melaksanakan:

- a. Kekuasaan legislatif dilaksanakan oleh satu badan perwakilan rakyat
- b. Kekuasaan eksekutif dilaksanakan oleh pemerintah (presiden atau raja dibantu menteri-menteri atau kabinet)
- c. Kekuasaan yudikatif dilaksanakan oleh badan peradilan (Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya).

³⁴ http://kumoro.staff.ugm.ac.id/file_artikel/Pembagian%20Kekuasaan.pdf diakses pada tanggal 27-12-2018

Ajaran Montesquieu ini yang kemudian dikenal dengan istilah pemisahan kekuasaan (*the separation of power*) yang terkenal dengan istilah "*trias politica*" nama yang diberikan oleh Immanuel Kant.³⁵ Pemisahan kekuasaan juga bertujuan untuk mencegah negara absolut dan untuk melindungi hak-hak warga negara, oleh karenanya jika ketiga kekuasaan negara itu berada dalam satu tangan, maka kebebasan akan berakhir.³⁶ Terdapat perbedaan yang fundamental antara pendapat dari John Locke dan Montesquieu, perbedaannya terdapat pada kekuasaan federatif dimana Montesquieu tidak memposisikan kekuasaan federatif sebagai kekuasaan yang berdiri sendiri melainkan masuk kedalam kekuasaan eksekutif.

Teori *trias politica* yang dikemukakan oleh Montesquieu mendapatkan kritikan, hal ini didasari oleh tidak mungkin dapat dilaksanakan secara murni di dalam sebuah Negara, menurut Jimly Asshiddiqie konsepsi *trias politika* sudah tidak relevan lagi karena hubungan antar cabang kekuasaan tidak mungkin tidak saling berhubungan, karena kedudukan mereka sederajat dan saling melakukan pengawasan antar lembaga Negara sesuai dengan prinsip *checks and balances*.³⁷ Meskipun begitu di Indonesia, soal berlakunya UUD NRI 1945 sebelum diamandemen, ada dua ahli konstitusi, yakni Moh. Yamin dan Ismail Sunny, yang berpendapat terkait teori "*trias politica*":

- a. Moh. Yamin dalam bukunya berjudul "Naskah Persiapan UUD 1945" menulis bahwa dihitung secara fisik menurut jumlah lembaga-lembaga

³⁵ *Op. Cit.*, h. 29

³⁶ I Dewa Gede Atmaja, *Teori Konstitusi dan Konsep Negara Hukum*, Malang, Setara Press, 2015, h. 95

³⁷ Sirajuddin, Winardi, *Dasar-Dasar Hukum Tata Negara Indonesia*, Setara Press, Malang 2016, h. 37

negara yang diatur dalam UUD 1945, jelas UUD 1945 tidak menganut “trias politica”. UUD 1945 mengenal tujuh lembaga negara, yaitu : MPR, Presiden, DPA, DPR, BPK, MA, menteri-menteri Negara, sehingga menganut “Sapta Praja” bahkan jika Kejaksaan Agung dimasukkan, maka dapat dikatakan kita menganut “Asta Praja”.

- b. Ismail Suny dalam bukunya “Pergeseran kekuasaan Eksekutif” (1963). Menulis bahwa dilihat dari judul bab-bab UUD 1945 yakni Bab III yang mengatur Kekuasaan Pemerintah (Eksekutif) yang menjalankan pemerintahan; Bab VII yang mengatur tentang DPR (Legislatif) untuk membentuk Undang-Undang bersama dengan Presiden; Bab IX yang mengatur Kekuasaan Kehakiman (Yudikatif) untuk menjalankan kekuasaan Kehakiman yang merdeka, maka secara formal, UUD 1945 menganut “trias politica”, tetapi secara materiil, karena UUD tidak mengenal pemisahan kekuasaan secara intrinsik antar lembaga-lembaga negara, UUD 1945 tidak menganut teori pemisahan kekuasaan menurut “trias politica”, tetapi menganut sistem pembagian kekuasaan (*distribution of power*).³⁸

Sesudah amandemen, dapat dikatakan bahwa UUD NRI 1945 tidak menganut teori “trias politica” karena terjadi reformasi pembagian kekuasaan, yakni adanya “*check and balances*” antara tiga lembaga negara yang mendapat mandat langsung dari rakyat melalui pemilihan umum, yaitu: badan legislatif (DPR, DPD yang anggota menjadi MPR) serta presiden dan wakil presiden. Ditambah juga dengan MA dan MK yang masing-masing menjalankan kekuasaan kehakiman sesuai dengan kewenangannya.³⁹

Hal lain yang mendasari tidak dianutnya secara murni *trias politica* di Indonesia yaitu di dalam UUD NRI 1945 mengamatkan pihak legislatif berkerjasama dengan eksekutif untuk melahirkan suatu undang-undang, meskipun begitu penerapan *trias politica* masih digunakan dalam kekuasaan yudikatif seperti yang diketahui bahwasanya tujuan dari adanya pemisahan kekuasaan yaitu untuk mencegah terjadinya penumpukan kewenangan dalam satu orang/organ dan

³⁸ I Dewa Gede Atmaja, *Op. Cit*, h 96

³⁹ *Ibid.*

untuk memperhatikan hak asasi manusia. Maka dari itu dengan adanya kekuasaan yudisial sebagai lembaga yang tidak boleh ada campur tangan dari pihak manapun, dan harus bebas dalam memberikan keputusan. Jadi dapat disimpulkan Indonesia masih memperhatikan kekuasaan yudikatif di dalam *trias politica* karena mempertimbangkan sebagai Negara hukum dan sebagai Negara demokrasi.⁴⁰

2.2.2 Bentuk *Quasi Judicial* di Indonesia

Istilah lembaga *quasi judicial* di Indonesia diperkenalkan oleh Jimly Asshiddiqie yang berpendapat bahwasanya perkembangan kekuasaan kehakiman di Indonesia di era reformasi disamping tumbuh dan berkembangnya pengadilan khusus juga berkembang lembaga-lembaga semi-pengadilan. Istilah semi peradilan menunjuk pada lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan mengadili dan memutus sebuah perkara tetapi sebenarnya bukanlah pengadilan.⁴¹ Keberadaan lembaga-lembaga negara dalam sejarah perkembangan negara modern tidak dapat dipisahkan dari pelaksanaan kekuasaan dalam suatu negara karena lembaga-lembaga negara dibentuk sebagai upaya untuk menjalankan kekuasaan itu sendiri.

Lembaga *quasi judicial* yang dapat juga disebut semi pengadilan merupakan lembaga yang memiliki kewenangan untuk memeriksa dan memutus sesuatu perselisihan ataupun perkara pelanggaran hukum, dan pelangar etika tertentu dengan keputusan yang bersifat final dan mengikat (*final and binding*)

⁴⁰ Moh Kusnardi, *Op.Cit*, h 144

⁴¹ Muh. Risnain, *Eksistensi Lembaga Quasi Judicial Dalam Sistem Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia : Kajian Terhadap Komisi Pengawas Persaingan Usaha*, Universitas Pdajajaran, Jurna hukum dan peradilan Volume 3 No 1, 2014 <http://oaji.net/articles/2016/3905-1473404648.pdf> diakses pada tanggal 26-12-2018

sebagaimana putusan pengadilan yang bersifat "*Inkracht*" pada umumnya. Beberapa lembaga yang bersifat *quasi judicial* dibentuk berupa komisi-komisi Negara. Namun ada pula yang menggunakan istilah badan ataupun dewan Di samping bersifat mengadili, lembaga ini juga memiliki fungsi-fungsi yang bersifat campuran dengan fungsi regulasi dan/atau fungsi administrasi. Fungsi regulasi dapat dikaitkan dengan fungsi legislatif menurut doktrin "*Trias Politica Mostesqueieu*", sedangkan fungsi administrasi identik dengan fungsi eksekutif. Karena itu, komisi-komisi Negara atau lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan mengadili ini dapat dikatakan merupakan lembaga yang memiliki fungsi campuran.⁴²

Lembaga *quasi* tersebut menjalankan kewenangan yang sebenarnya sudah diakomodir oleh lembaga negara yang sudah ada, tetapi dengan keadaan ketidakpercayaan publik (*public distrust*) kepada eksekutif, maka dipandang perlu dibentuk lembaga yang sifatnya independen, dalam arti tidak merupakan bagian dari tiga pilar kekuasaan. Lembaga-lembaga ini biasanya dibentuk pada sektor-sektor cabang kekuasaan seperti yudisial (*quasi-judicial*), eksekutif (*quasi-public*) yang fungsinya bisa berupa pengawasan terhadap lembaga negara yang berada di sektor yang sama atau mengambil alih beberapa kewenangan lembaga negara di sektor yang sama.⁴³

Pada negara-negara demokrasi yang telah mapan, seperti di Amerika Serikat dan Perancis banyak sekali lembaga-lembaga negara baru. Lembaga-lemb-

⁴² Jimly Asshiddiqie, *Putih Hitam Pengadilan Khusus*, Sekretariat Jenderal Yudisial republik Indonesia, Jakarta pusat, 2013, h 13

⁴³ Mohammad Fadloly, *Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam Perspektif Ketatanegaraan Islam (Kajian terhadap Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat*, Skripsi, Universitas UIN Syarif Hidayatullah Jakarta, 2011, h 44

baga baru tersebut biasa disebut sebagai state *auxiliary organs*, atau *auxiliary institutions* sebagai lembaga negara yang bersifat penunjang. Di antara lembaga-lembaga itu kadang-kadang ada juga yang disebut sebagai *self regulatory agencies, independent supervisory bodies*, atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix-function*) antara fungsi-fungsi regulatif, administratif, dan fungsi penghukuman yang biasanya dipisahkan tetapi justru dilakukan secara bersamaan oleh lembaga-lembaga baru tersebut.

Negara Jepang sendiri terdapat lembaga *Japan Fair Trade Commission* (JFTC) yang merupakan suatu lembaga resmi yang bertugas untuk menegakkan undang-undang antimonopoli di Jepang dan sebagai lembaga administratif yang independen. JFTC ini memiliki kekuasaan administratif, *quasi legislatif* dan *quasi judicial*. Lingkup administrasi meliputi kekuatan lisensi (misalnya, kekuatan untuk membenarkan kartel dengan kompetisi adil), keharusan untuk menerima dan memeriksa pemberitahuan (seperti pemberitahuan pembentukan asosiasi perdagangan dan penandatanganan kontrak), hak prerogatif untuk berkonsultasi dengan kementerian lainnya dan memberikan masihat kepada industry, juga memiliki kewenangan untuk melakukan penelitian ekonomi dan kekuatan lainnya.⁴⁴ Kekuasaan *quasi legislatif*, diantaranya adalah kekuasaan untuk mengawasi dan menjelaskan tentang prakti persaingan usaha tidak sehat dan untuk komoditas RPM. Kekuasaan *quasi judicial* termasuk kekuasaan untuk

⁴⁴ Akira Mairilia, *Perbandingan Peranan Komisi Persaingan Usaha Di Amerika Serikat, Australia, Perancis, Jepang Dan Indonesia Dalam Penyelesaian Perkara Persaingan Usaha*, Tesis, Universitas Indonesia, 2013, Jakarta, h 57

melakukan investigasi, untuk mengadakan dengar pendapat administratif dan untuk membuat keputusan mengenai kesahan atas perilaku.⁴⁵

Sedangkan di negara Prancis untuk menegakkan hukum persaingan disana dibentuklah suatu lembaga pembuat keputusan persaingan independen yang bekerja sama dengan pemerintah di Perancis, yang bernama *Autorité de la Concurrence (Autorité)* yang memiliki kewenangan untuk mengambil keputusan sebagai bentuk penegakan dari kegiatan persaingan usaha. Lembaga ini merupakan lembaga *quasi judicial*, dan diberikan kewenangan untuk mengeluarkan putusan dan mengenakan denda setelah pengadilan melakukan pemeriksaan.⁴⁶ *Autorité* juga memiliki kewenangan untuk memberikan pendapat atas setiap isu persaingan dan merumuskan rekomendasi kepada Pemerintah dalam rangka meningkatkan “fungsi kompetitif pasar”.

Autorité bukan merupakan pengadilan yang dapat memutuskan perkara. *Autorité* hanya memberika opini dan rekomendasi kepada para pihak yang bersengketa yang kemudian diteruskan kepada lembaga lain yang memiliki kewenangan dalam hal memutus perkara.⁴⁷ Untuk menentukan suatu lembaga memenuhi karakteristik sebagai lembaga *quasi judicial* atau tidak dapat dilihat dari bentuk kekuasaannya. Bentuk kekuasaan tersebut antara lain:⁴⁸

⁴⁵ Ibid

⁴⁶ Ibid h 49

⁴⁷ ibid

⁴⁸ Jimly Asshiddiqie, Loc. Cit, h 17

Tabel 2.1 koherensi karakteristik *quasi judicial* dengan KPPU

karakteristik sebagai lembaga <i>quasi judicial</i>	KPPU
Kekuasaan untuk memberikan penilaian dan pertimbangan. (<i>The power to exercise judgement and disrection</i>);	Pasal 35 huruf a, b,c 3 UU No 5/1999 pasal ini menyatakan bahwasnya KPPU memiliki kewenangan untuk melakukan penilaian terhadap perjanjian, kegiatan, dan penilaian penyalagunaan posisi dominan sehingga terjadinya praktek monopoli dan persaingan tidak sehat
Kekuasaan untuk mendengar dan menentukan atau memastikan faktafakta dan untuk membuat putusan. (<i>The power to hear and determine or to ascertain facts and decide</i>);	<p>- Pasal 36 angka 3 UU No. 5/1999 KPPU dalam tahap penyelidikan menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli</p> <p>- Pasal 51 Perkom 1/2010 pada tahap investigator ketua majelis komisi memerintahkan saksi untuk didengar keterangannya.</p> <p>- Pasal 62 perkom 1/2010 membacakan putusan dalam sidang terbuka untuk umum</p>
Kekuasaan untuk membuat amar putusan dan pertimbangan	- Pasal 36 angka 6 UU No 5/1999 KPPU dapat memutuskan dan

<p>yang mengikat suatu subjek hukum dengan amar putusan dan dengan pertimbangan-pertimbangan yang dibuatnya. (<i>The power to make binding others and judgements</i>);</p>	<p>menetapkan terkait kerugian pada pelaku usaha lain/ masyarakat.</p>
<p>Kekuasaan untuk mempengaruhi hak orang atau hak milik orang per orang. (<i>The power to affect the personal or property rights of private person</i>);</p>	<p>- Pasal 35 huruf f, pasal 41 ayat (2) UU No 5/1999 KPPU mempunyai kewenangan dalam membuat pedoman dan pelaku usaha dilarang melakukan upaya untuk menghambat proses pemeriksaan.</p>
<p>Kekuasaan untuk menguji saksi-saksi, untuk memaksa saksi untuk hadir, dan untuk mendengar keterangan para pihak dalam persidangan. (<i>The power to examine witnesses, to compel the attendance of witnesses, and to hear the litigation of issues on a hearing</i>);</p>	<p>- Pasal 36 angka 3 UU No 5/1999 dalam tahap penyelidikan menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli - pasal 39 ayat (4) UU No 5/1999 dalam tahap pemeriksaan Komisi dapat mendengar keterangan saksi, saksi ahli, dan atau pihak lain</p>
<p>Kekuasaan untuk menegakkan keputusan atau menjatuhkan sanksi hukuman. (<i>The power to enforce decisions or impose penalties</i>).</p>	<p>Pasal 36 angka 8 dan 47 ayat (1) UU No 5/1999 KPPU dapat menjatuhkan sanksi berupa sanksi administratif pasal 68 Perkom No. 1/2010 dalam</p>

	<p>hal putusan tidak dilaksanakan komisi dapat mengajukan penetapan eksekusi.</p>
--	---

Sumber : Bahan Hukum Primer dan Sekunder yang diolah penulis.

Berdasarkan tabel yang telah dijelaskan diatas, bahwasnya keberadaan KPPU sebagai komisi yang melakukan penegakan dan pengawasan terkait iklim persaingan usaha di Indonesia termasuk kedalam ruang lingkup *quasi judicial*. Hal ini dikarenakan KPPU telah memenuhi semua unsur karakteristik dari sebuah lembaga *quasi judicial* dan telah dinyatakan secara tegas di dalam UU No 5/1999 dan Kepres 75/1999 sebagai dasar pembentukan KPPU ini.

Meskipun memiliki kewenangan untuk mengadili tetapi *quasi judicial* tidak termasuk kedalam kekuasaan kehakiman, hal ini dikarenakan dalam UUD NRI 1945 kekuasaan kehakiman terdapat pada mahkamah agung dan peradilan dibawahnya. Meskipun begitu terdapat pada pasal 24 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan badan badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang.

Pencantuman pasal 24 ayat (3) UUD NRI 1945 memiliki tujuan untuk mengantisipasi perkembangan yang terjadi pada masa yang akan datang, ketentuan ini juga menjadi dasar hukum keberadaan badan lain yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman adalah lembaga-lembaga yang tugasnya berkaitan dengan peradilan dan penegakan hukum yang berhubungan dengan fungsi : (a) penyelidikan, (b) penyidikan, (c) penuntutan, (d) pembelaan, (e) penyelesaian sengketa dan mediasi atau perdamaian, (f) peradilan, kehakiman dan

penghukuman, (g) pemasyarakatan, (h) pelaksanaan putusan pengadilan selain pemasyarakatan, (i) pemulihan nama baik atau rehabilitasi, (j) pemberian grasi, (k) pemberian amnesti, (l) pemberian abolisi, (m) persaksian, dan (n) pemberian keterangan berdasarkan keahlian. Berdasarkan semua fungsi yang telah disebutkan diatas yang terpenting dalam frasa bada lain adalah fungsi penyidikan, penyelidikan, dan penuntutan.⁴⁹

Hal ini selaras dalam pembahasan pada naskah Komperhensif perubahan Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia tahun 1945 buku VI tentang kekuasaan kehakiman, dimana frasa badan lain yang dimaksudkan berupa lembaga penyidik dan penuntut sebagai wujud sistem peradilan terpadu. Dalam naskah komperhensif perubahan UUD NRI 1945 buku VI mengenai kekuasaan kehakiman yang dimaksud dengan badan lain yaitu kepolisian, kejaksaan, advokat, dan lembaga pemasyarakatan.⁵⁰

Kepolisian menurut pasal 30 ayat (4) UUD NRI 1945 menyatakan Kepolisian Negara Republik Indonesia sebagai alat negara yang menjaga keamanan dan ketertiban masyarakat bertugas melindungi, mengayomi, melayani masyarakat, serta menegakkan hukum. Keberadaan kepolisian tidak hanya sebagai penegak hukum saja melainkan juga berfungsi sebagai penjaga keamanan, ketertiban, dan menjadi kekuatan utama dalam pertahanan Negara bersaa dengan tentara nasional Indonesia. Selanjutnya yang termasuk kedalam ruang lingkup badan lain yaitu Kejaksaan Republik Indonesia, meskipun keberadaan Kejaksaan

⁴⁹ Tahegga Primananda Alfath, *Penyelesaian Sengketa Kewenangan Lembaga Negara Yang dibentuk Melalui Undang-Undang*, Tesis fakultas hukum, Universitas Airlangga, 2013, h 93-94

⁵⁰ Dapat dilihat pada naskah Komperhensif perubahan Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia tahun 1945 Latar Belakang, Proses, dan hasil pembahasan 1999-2002 buku VI Kekuasaan Kehakiman, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi.

tidak dicantumkan sama sekali di dalam UUD NRI 1945, tetapi di dalam pembahasan perubahan UUD NRI 1945 kekuasaan agung termasuk kedalam badan-badan lain yang memiliki fungsi kekuasaan kehakiman. Oleh sebab itulah Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia dibuat setelah terjadinya perubahan UUD NRI 1945.

Badan lain yang terakhir adalah advokat, advokat termasuk kedalam kategori badan lain karena memberikan bantuan hukum termasuk pada badan lain yang fungsinya, termasuk pula lembaga permasyarakatan yang berada di dalam lingkungan departemen hukum dan hak asasi manusia semua badan tersebut termasuk kedalam *Integrated Criminal Justice System*. Pencantuman nama badan peradilan yang ada dibawah MA menyebabkan tidak dibenarkannya keberadaan lingkungan peradilan selain empat peradilan yang sudah diatur, sehingga apabila terdapat peradilan lain harus merupakan peradilan khusus yang ditenpatkan pada salah satu lingkungan peradilan yang sudah ada. Contohnya saja pengadilan anak, pengadilan Hak Asasi Manusia, Pengadilan Niaga yang merupakan peradilan khusus yang terdapat di dalam lingkungan peradilan umum.

Dari uraian diatas dapat diartikan bahwasanya *quasi judicial* tidak termasuk ke dalam ruang lingkup badan lain yang terdapat di dalam UUD NRI 1945, hal ini didasari oleh dalam pembahasannya frasa badan lain hanya menyangkup kepolisian, kejaksaan, advokat, dan lembaga pemasyarakatan. Tidak terdapat alasan yang cukup untuk memasukkan *quasi judicial* kedalam kekuasaan kehakiman. Selain itu di dalam UU kekuasaan kehakiman juga tidak menyebutkan secara langsung mengenai *quasi judicial* dalam ruang lingkup badan lain tetapi sehingga kekuasaan kehakiman berada pada mahkamah agung dan

peradilan dibawahnya lalu ditambah dengan frasa badan lain yang telah ditentukan didalam pembahasan bab VI UUD NRI 1945 dan dalam UU kekuasaan kehakiman.

