

BAB III

REFORMULASI KEWENANGAN KPPU DALAM PEMBERANTASAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT.

3.1 Kedudukan Lembaga Negara Sekunder (Komisi) dalam Sistem Ketatanegaraan Indoneisa

Pengertian lembaga atau organ negara secara lebih dalam, kita dapat mendekatinya dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the concept of the State-Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State*. Hans Kelsen menguraikan bahwa “*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ*”. Siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata-hukum (*legal order*) adalah suatu organ. Sebenarnya dalam UUD NRI 1945 tidak mengenal istilah kata lembaga negara, istilah lembaga negara baru diatur dalam Ketetapan MPRS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPR-GR Mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia Dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia..

Dalam lampiran Ketetapan MPRS tersebut dijelaskan bahwasanya susunan kekuasaan Negara Indonesia menjadikan MPR sebagai lembaga Negara tertinggi. Selanjutnya peraturan lanjutan terdapat pada Ketetapan MPR Nomor III/MPR/1978 tentang Kedudukan dan Hubungan Tata Kerja Lembaga Tertinggi Negara dengan/antarlembaga Tinggi Negara, dalam Ketetapan MPR ini menjelaskan bahwa terdapat pembagian lembaga Negara tinggi menjadi dua bagian dimana lembaga tertinggi Negara masih terletak di MPR, sedangkan untuk lembaga Negara tinggi disesuaikan dengan urutan yang terdapat dalam UUD 1945

terdiri dari lima lembaga, yaitu Presiden, Dewan Pertimbangan Agung (DPA), Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Mahkamah Agung (MA).

Seiring perkembangan zaman, sistem ketatanegaraan Indonesia mengalami perkembangan yang sangat pesat setelah terjadinya perubahan terhadap konstitusi sebanyak 4 (empat) kali. Beberapa hal yang dapat dicatat dengan perubahan konstitusi tersebut adalah, pertama, tidak ada lagi istilah lembaga tertinggi negara yang dahulu dimiliki oleh MPR. Kedua, dalam 4 (empat) naskah Perubahan UUD NRI 1945, telah lahir begitu banyak subyek hukum kelembagaan baru, yang kesemuanya dapat dikaitkan dengan pengertian lembaga negara baru. Lembaga-lembaga tersebut ada yang bersifat utama, seperti Mahkamah Konstitusi dan Dewan Perwakilan Daerah, dan ada juga yang bersifat penunjang seperti Komisi Yudisial.

Menurut Sri Soemantri, lembaga-lembaga negara merupakan lembaga-lembaga yang ditentukan dalam konstitusi. Hal ini mengacu pada pendapat K.C. Wheare, bahwa konstitusi digunakan untuk menggambarkan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara. Akan tetapi, Sri Soemantri mengatakan bahwa di luar konstitusi juga terdapat lembaga-lembaga negara. Hal ini karena adanya pendapat yang mengatakan bahwa di Indonesia terdapat tiga kelompok lembaga negara yakni lembaga negara yang ditentukan dalam UUD 1945, lembaga negara yang ditentukan dalam undang-undang, dan lembaga negara yang ditentukan dalam Keputusan Presiden.

Berdasarkan teori Norma Sumber Legitimasi yang dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie bahwasanya semua lembaga Negara dikelompokkan berdasarkan bentuk norma hukum yang menjadi dasar pemberi kewenangan pada lembaga terkait, ditingkat pusat teori ini mengelompokkan lembaga Negara sebagai berikut:⁵¹

1. Lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD NRI 1945 yang diatur dan ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan undang-undang, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden. Bisa dikatakan sebagai lembaga yang berada di dalam konstitusi seperti presiden, DPR, DPD, BPK, MA, MK semua lembaga tersebut telah diatur didalam konstitusi dan telah diperinci kedalam undang-undang.
2. Lembaga yang dibentuk berdasarkan undang-undang yang diatur atau ditentukan lebih lanjut dalam atau dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan Keputusan Presiden. Sumber kewenangan lembaga ini terdapat pada tingkat undang-undang dan proses pemberian kewenangannya melibatkan DPR dan Presiden sehingga kelangsungan lembaga ini terdapat pada kedua lembaga negara tersebut.
3. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Presiden. Lembaga ini bersumber pada presiden sebagai kepala pemerintahan sehingga pembentukan, perubahan hingga pembubaran tergantung pada kebijakan presiden semata.
4. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri yang ditentukan lebih lanjut dengan Keputusan Menteri atau keputusan pejabat di bawah Menteri. Bisa dikatakan bahwasanya lembaga ini merupakan lembaga peringkat terendah karena hanya bersumber pada peraturan menteri semata, sehingga pembentukannya berdasarkan inisiatif menteri sebagai

⁵¹ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi RI, Jakarta, 2006, h 49-51 http://mitrahukum.org/wpcontent/uploads/2012/09/PERKEMBANGAN_DAN_KONSOLIDASI.pdf diakses pada tanggal 9-1-2019

pejabat publik yang bertujuan untuk membantu tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan di bidang-bidang tertentu. Meskipun begitu lembaga ini hanya bersifat tidak permanen dan bersifat spesifik dan bertanggung jawabannya terdapat pada menteri itu sendiri.

Antara lembaga-lembaga negara yang disebutkan dalam UUD 1945, ada yang dapat dikategorikan sebagai organ utama atau primer (*primary constitutional organs*), dan ada pula yang merupakan organ pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*). Untuk memahami perbedaan di antara keduanya, lembaga-lembaga negara tersebut dapat dibedakan dalam tiga ranah (domain) (i) kekuasaan eksekutif atau pelaksana; (ii) kekuasaan legislatif dan fungsi pengawasan; (iii) kekuasaan kehakiman atau fungsi yudisial.

Menurut Alder dalam *Constitutional and Administrative Law*, menyebutkan lima alasan utama yang melatarbelakangi dibentuknya lembaga negara bantu dalam suatu pemerintahan, alasan-alasan itu adalah sebagai berikut.⁵²

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

⁵² Naufal El Ramadhian, *Kedudukan Ombudsman Sebagai Lembaga Pengawas Pelayanan Publik Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Skripsi, Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, h 24

teknis.

5. Munculnya berbagai institusi yang bersifat semiyudisial dan berfungsi untuk menyelesaikan sengketa di luar pengadilan (*alternative dispute resolution/ alternatif penyelesaian sengketa*).

Sedangkan menurut Luthfie Yazid pembentukan lembaga-lembaga Negara mandiri di Indonesia dilandasi oleh lima hal penting, yakni pertama lembaga-lembaga sebelumnya sudah tidak lagi memiliki kredibilitas karena ketidakmampuan lembaga tersebut, kedua sudah tidak adanya independensi dari lembaga-lembaga tersebut karena sudah tunduk atau dikendalikan oleh kekuasaan tertentu, ketiga ketidakmampuan lembaga yang sudah ada untuk melaksanakan tugasnya dalam masa transisi menuju demokrasi baik karena masalah internal maupun eksternal, keempat adanya pengaruh dari dunia internasional karena beberapa Negara lain sudah memulai membentuk lembaga-lembaga Negara ekstra yang disebut sebagai lembaga pengawas yang berfungsi untuk memenuhi kebutuhan untuk memperbaiki sistem yang sudah ada, kelima adanya tekanan dari lembaga-lembaga internasional untuk membentuk lembaga-lembaga baru sebagai syarat bagi era menuju demokrasi.⁵³

Selain itu terdapat beberapa alasan lainnya yang melatarbelakangi terciptanya lembaga Negara bantu misalnya saja sebagai bagian dari pencitraan kekuasaan, hal ini pernah terjadi saat Indonesia membuat Komisi Nasional Hak Asasi Manusia dimana pada saat itu terdapat pola upaya pencitraan yang dilakukan oleh pemerintah hal ini tidak lain karena pada saat itu Indonesia mendapat banyak sekai sorotan dari dunia internasional terkait kasus-kasus pelanggaran Hak Asasi Manusia yang terjadi saat itu. Bahkan Fajrul Falaakh

⁵³Sirajuddin, Winardi, Loc.Cit, h 183

berpendapat biasanya keberadaan lembaga independen menjadi bagian dari ke-pura-puraan rezim untuk membangun suatu akuntabilitas melalui lembaga baru yang dibuatnya.⁵⁴

Jika melihat pada latar belakang pendiriannya, KPPU didirikan secara khusus untuk mengawasi kegiatan yang dilakukan oleh pelaku usaha. Namun begitu hal ini tidak berpengaruh dikarenakan KPPU merupakan suatu lembaga independen sehingga tidak dapat diganggu didalam menjalankan tugasnya.

Tabel 3.1 Koherensi KPPU sebagai lembaga Negara independen

Karakteristik Lembaga Independen	Aturan KPPU sebagai lembaga Independen
Posisi Independen dinyatakan secara tegas dalam dasar hukum pembentuknya, baik yang diatur dalam konstitusi atau diatur dalam undang-undang	Pasal 30 ayat (2) UU No 5/1999 dan Pasal 1 ayat (2) Kepres 75/1999 menyatakan secara tegas mengenai KPPU bersifat independen
Pengisian Pimpinan Lembaga bersangkutan tidak dilakukan oleh satu lembaga saja	Pasal 31 ayat (2) UU No 5/1999 anggota diangkat oleh presiden atas persetujuan dewan perwakilan rakyat
pemberhentian hanya dapat dilakukan atas dasar sebab-sebab yang diatur dalam undang-undang yang menjadi	Pasal 33 UU NO 5/1999 mengatur mengenai alasan anggota komisi berhenti

⁵⁴ Zainal Arifin Mochtar, *Lembaga Negara Independen dinamika Perkembangan dan Urgensi Penataannya Kembali Pasca-Amandemen Konstitusi*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2016, h 126-127

dasar pembentukan lembaga negara tersebut	
Presiden dibatasi untuk tidak bebas memutuskan (<i>discretionary decision</i>) pemberhentian pimpinan lembaga independen	Pasal 31 ayat (2) UU 5/1999 presiden harus bekerjasama dengan dewan perwakilan rakyat
Pimpinan bersifat kolektif dan masa jabatan para pemimpin tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian.	Pasal 31 ayat (1) UU No 5/1999 KPPU dipimpin setidaknya 7 orang

Sumber : Bahan Hukum Primer dan Sekunder yang diolah penulis.

Pengertian dasar dari istilah '*independent*' adalah adanya kebebasan, kemerdekaan, kemandirian, otonomi, tidak dalam dominasi personal maupun institusional. Sehingga dalam pengambilan kehendak yang akan diambil tidak dapat dilakukan intervensi atau ada pengaruh yang secara signifikan yang dapat merubah pendiriannya dalam pengambilan keputusan atau kebijakan. Secara filosofis sebenarnya independen tidaklah terlalu bebas karena terdapat batasan-batasan yang berupa tujuan-tujuan mulia yang ditetapkan sendiri atau ditetapkan oleh otoritas yang lebih tinggi yang dalam operasional selanjutnya tidak lagi dapat mencampuri pelaksanaan fungsinya yang independen.⁵⁵ Salah satu sifat organ negara penunjang (*Auxiliary State`s Organ*) yakni Independen, yang sering disebut dengan istilah seperti komisi Negara independen atau lembaga negara

⁵⁵ Hendra Nurthjahjo, Lembaga, Badan, dan Komisi Negara Independen (*State Auxiliary Agencies*) Di Indonesia: Tinjauan Hukum Tata Negara, Jurnal Hukum dan Pembangunan Vol 35 No. 3, universitas Indonesia, 2005 https://www.researchgate.net/publication/318652336_LEMBAGA_BADAN_DAN_KOMISI_NEGARA_INDEPENDEN_STATE_AUXILIARY_AGENCIES_DI_INDONESIA_TINJAUAN_HUKUM_TATA_NEGARA diakses pada tanggal 9-1-2019

independen. Komisi negara independen adalah organ Negara (*state organs*) yang diidealkan independen dan karenanya berada di luar kekuasaan eksekutif, legislatif maupun yudikatif.

Memang tidak semua lembaga negara bantu merupakan lembaga independen. Seperti yang diungkapkan oleh William F. Fox Jr. bahwa suatu komisi negara adalah independen bila dinyatakan secara tegas oleh kongres dalam undang-undang komisi yang bersangkutan atau, bila Presiden dibatasi untuk tidak secara bebas memutuskan (*discretionary decision*) pemberhentian sang pimpinan komisi.⁵⁶ Independensi KPPU dinyatakan secara tegas dalam UU No 5/1999 Pasal 30 ayat (2) yang menyatakan bahwa Komisi adalah suatu lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah serta pihak lain. Selain itu, Presiden juga tidak dapat mengangkat dan memberhentikan anggota KPPU sesuka hati. Pengangkatan dan pemberhentian tersebut harus terlebih dahulu mendapatkan persetujuan DPR terlebih dahulu.

Selain masalah pemberhentian yang terbebas dari intervensi presiden, Funk dan Seamon juga menambahkan bahwa sifat independen juga tercermin dari: (1) kepemimpinan yang kolektif, bukan seorang pimpinan; (2) kepemimpinan tidak dikuasai atau mayoritas berasal dari partai politik tertentu; dan (3) masa jabatan para pemimpin komisi tidak habis secara bersamaan, tetapi bergantian (*staggered terms*).⁵⁷ Sedangkan menurut John Alder, ciri-ciri *state auxiliary organ* adalah lembaga-lembaga Independen pada umumnya berfungsi

⁵⁶ Alby Prilia Anggana, *Analisis Kedudukan Komisi Penyiaran Indonesia Sebagai Lembaga Negara Independen dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Skripsi, Universitas Sebelas Maret Surakarta, 2012, h 36

⁵⁷ Ibid

sebagai *a quasi governmental world of appointed bodies* dan bersifat *non departmental agencies, single purpose authorities, dan mixed public-private institutions*. Sistem *quasi* ini memiliki sifat mempunyai fungsi tunggal atau biasanya lebih sering memiliki fungsi campuran seperti sudah mempunyai kewenangan dalam hal mengatur tetapi juga wewenang dalam hal menghukum yang ranahnya yudikatif dan masih dicampur lagi oleh kewenangan legislatif. Oleh karena itu, lembaga-lembaga tersebut selain disebut *auxiliary state`s organ* juga disebut sebagai *self regulatory agencies, independent supervisory bodies* atau lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi campuran (*mix-function*).⁵⁸

Melihat dari karakteristik yang sudah dijelaskan diatas, bahwasanya keberadaan KPPU setidaknya sudah melingkup semua ciri-ciri dari lembaga independen dimulai dari pencantuman frasa lembaga Independen kepada KPPU di dalam UU No. 5/1999, dan dimana KPPU dipimpin oleh beberapa orang yang dipilih dari serangkaian seleksi dan bukan dari partai politik selain itu diperkuat lagi oleh fungsi KPPU yang merupakan fungsi campuran dari eksekutif, legislatif, dan yudisial sehingga menjadikannya sebagai lembaga independen yang menjalankan fungsi campuran. Sehingga kedudukan KPPU termasuk kedalam organ pendukung atau penunjang (*auxiliary state organs*) karena KPPU dibentuk oleh UU No. 5/1999 dan juga KPPU sudah secara tegas termasuk kedalam lembaga Independen.

⁵⁸ Ahmad Basarah, *Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State`S Organ Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Masalah-Masalah Hukum Vol 43. No 1, Universitas Diponegoro, 2014, <https://media.neliti.com/media/publications/4636-ID-kajian-teoritis-terhadap-auxiliary-states-organ-dalam-struktur-ketatanegaraan-in.pdf> diakses pada tanggal 5-1-2019

Terdapat beberapa pendapat yang menyatakan bahwasanya terdapat lembaga Negara penunjang yang dibentuk tetapi tidak termasuk dalam salah satu cabang kekuasaan, baik legislatif, eksekutif, maupun yudikatif (*rule making function, rule application function, dan rule adjudication function*). Tetapi ada yang berpendapat keberadaan lembaga-lembaga penunjang merupakan lembaga yang menjalankan tugas dan kewenangan di ranah eksekutif, legislatif, atau yudisial akan tetapi dinyatakan sebagai lembaga independen dan tidak berada di bawah kontrol tiga cabang kekuasaan tersebut. Berdasarkan pendapat tersebut terdapat pertanyaan baru dimanakah letak KPPU sebagai lembaga Negara penunjang.

Untuk itu akan pertama akan dibahas keberadaan KPPU sebagai lembaga penunjang yang masuk ke dalam ranah eksekutif, untuk menjawab ini harus melihat putusan Mahkamah Konstitusi perkara Nomor 36/PUU-XV/2017 menyatakan bahwasanya Komisi pemberantasan korupsi (KPK) merupakan lembaga independen yang masuk ke ruang lingkup kekuasaan eksekutif. Dalam pertimbangannya mahkamah berpendapat bahwasanya KPK merupakan lembaga Negara penunjang yang hadir untuk mengoptimalkan penanganan korupsi dan sudah ada kepercayaan publik terhadap kepolisian dan kejaksaan, sehingga kewenangan KPK dalam melakukan penyelidikan, penyidikan, atau penuntutan terhadap pelaku tindak pidana korupsi disamakan dengan kewenangan Kepolisian dan/atau Kejaksaan. Sehingga dalam pandangan Mahkamah, KPK sebenarnya merupakan lembaga di ranah eksekutif, yang melaksanakan fungsi-fungsi dalam domain eksekutif, yakni penyelidikan, penyidikan, dan penuntutan.

Bila melihat putusan Mahkamah Konstitusi tersebut tidak bisa menjadi acuan terhadap KPPU meskipun KPPU juga melakukan penyelidikan dalam penegakan hukumnya, tetapi penyelidikan yang dilakukan KPPU tidak masuk keranah kepolisian karena berdasarkan Mahkamah Konstitusi Perkara Nomor 85/PUU-XIV/2016 mahkamah berpendapat bahwasanya kewenangan penyelidikan yang dimiliki oleh KPPU bukanlah penyelidikan yang sama dengan Undang-Undang nomor 81 tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Selain itu mahkamah berpendapat bahwasanya KPPU melakukan penegakan hukum dalam ranah administrasi sehingga kewenangan penyelidikan yang dilakukan oleh KPPU bukan dalam rangka *pro justitia*.

Secara tidak langsung putusan tersebut juga menjawab bahwasanya KPPU bukanlah lembaga negara penunjang yang masuk ke dalam kekuasaan yudisial karena peradilan KPPU bukanlah *pro justitia* dimana KPPU hanya dapat menjatuhkan berupa sanksi administratif saja dan dimana hakim yang mengadili perkara di KPPU merupakan para anggota KPPU sendiri dan dianggap sebagai semi-hakim. Selanjutnya apakah KPPU masuk ke dalam ranah legislatif, berdasarkan pasal 35 huruf f UU No 5/1999 KPPU berwenang untuk membuat suatu pedoman yang berkaitan dengan UU No 5/1999. Sebenarnya peraturan KPPU sudah diakui di dalam Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 tentang Pembentukan Perundang-Undangan (UU No 12/2011) dalam pasal 8 ayat (2) menjelaskan bahwasanya Peraturan Perundang-undangan seperti Peraturan KPPU diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Jimly Asshiddiqie menilai bahwa dalam teori perundang-undangan, pedoman semacam itu hanya disebut sebagai “*beleids-regel*” atau “*policy rules*” yang meskipun isinya dapat saja bersifat mengatur tetapi tidak dapat disebut sebagai peraturan dalam pengertian hukum, konsekuensinya adalah pedoman yang disusun oleh KPPU tersebut tentu saja tidak boleh berisi norma-norma hukum baru, melainkan hanya berupa pedoman kerja yang bersifat mengatur hal-hal teknis dan administratif.⁵⁹ Selain itu di dalam konsep pemisahan kekuasaan hanya terdapat satu lembaga yang membuat perundang-undangan yaitu lembaga legislatif, sehingga kewenangan KPPU dalam membuat pedoman tersebut bukanlah dalam rangka kekuasaan legislatif melainkan masuk ke dalam regulatif.

Berdasarkan penjelasan tersebut telah jelas bahwasanya keberadaan KPPU sebagai lembaga Negara penunjang tidak masuk kedalam ranah ekektif, legislatif, dan yudisial lantas dimanakah letak KPPU sebagai lembaga Negara penunjang. Menurut Knapp dan Many dalam risetnya memang menemukan bahwa keberadaan lembaga Negara bantu seperti KPPU merupakan suatu perkembangan dalam otonomi administrasi dan keberadaannya tidak termasuk kedalam merupakan bagian yang tiga cabang, kekuasaan yang dikemukakan oleh Montesquieu. Hal tersebut dikarenakan fungsi yang dimiliki oleh lembaga negara bantu tersebut memang dirasa berbeda dari ketiga cabang kekuasaan tersebut, maka harus ada satu cabang kekuasaan baru yang dapat menampung fungsi lembaga negara bantu ini. Dari sudut pandang tersebut maka *trias politica*

⁵⁹ Hari Prasetyo, Loc. Cit h 58

Montesquieu tidak lagi dapat diterapkan, karena bagaimana mungkin suatu lembaga yang independen masih harus bertanggung jawab kepada Presiden.⁶⁰

Pendapat lain menyatakan lembaga-lembaga tersebut dalam kelompok kekuasaan baru, yakni kekuasaan keempat (*the fourth branch of the government*). Sejumlah pakar menyatakan lembaga-lembaga negara penunjang sebagai kekuasaan keempat, misalnya seperti Yves Meny dan Andrew Knapp. Dikatakan oleh Yves Meny dan Andrew Knapp, lembaga-lembaga independen ada karena kecenderungan dalam teori administrasi kontemporer untuk mengalihkan tugas-tugas yang bersifat regulatif dan administrasi menjadi bagian tugas lembaga independen. Pendapat lain dikemukakan oleh Jimly Asshiddiqie. Beliau berpendapat, komisi negara independen adalah organ negara (*state organs*) yang diidealkan independen dan karenanya berada di luar cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, maupun yudikatif, namun justru mempunyai fungsi campur sari ketiganya.⁶¹

Bruce Ackerman, menyampaikan konsep baru mengenai pembagian kekuasaan, dalam pendapatnya mengenai cabang kekuasaan di Amerika Serikat Bruce memaparkan *the American system contains (at least) five branches: House, Senate, President, Court, and independent agencies such as the Federal Reserve Board*. Dalam hal ini kekuasaan di Amerika Serikat tidak hanya ditopang oleh 3 cabang kekuasaan, Menurut Bruce Ackerman pada konteks Amerika Serikat setidaknya ditopang oleh 5 cabang kekuasaan, dan salah satunya adalah lembaga independen, sehingga dari penjelasan di atas dikatakan dalam konteks negara

⁶⁰ Ibid h 48-49

⁶¹ Jimly Asshiddiqie, *Loc.cit* h 9

modern lembaga independen dapat dikategorikan sebagai salah satu cabang kekuasaan keempat, maupun cabang kekuasaan yang baru.⁶² lembaga negara penunjang yang spesifik dibentuk untuk mendukung eksekutif yang pada konteks Amerika disebut sebagai *administrative agencies*. Sebutannya bermacam-macam di antaranya adalah *commision, bureau, office, departement, dan division*. Selain itu model lembaga negara penunjang lainnya yang berkarakter ad hoc yang umumnya disebut sebagai QUANGOS (*quasiautonomous non-governmental bodies*).⁶³

3.2 Bentuk Kewenangan KPPU dalam Pemberantasan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Secara Konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering di seajarkan dengan istilah dalam bahasa Belandanya *Bevoegdheid*, yang dalam bahasa Indonesia berarti wewenang atau berkuasa. Sedangkan Kewenangan sendiri menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah hak,kekuasaan untuk bertindak, membuat keputusan, memerintah,dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain, Menurut Philipus M. Hadjon, wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.⁶⁴

Sedangkan dalam Kajian Hukum Administrasi Negara, mengetahui sumber dan cara memperoleh wewenang organ pemerintahan ini penting karena berkenaan dengan pertanggungjawaban hukum dalam penggunaan wewenang

⁶² Muhammad Ali Rahman, *Penggunaan hak angket dewan perwakilan rakyat terhadap komisi pemberantas korupsi*, *Jurist Diction* Volume 1 No 1, Universitas Airlangga, 2018 <https://e-journal.unair.ac.id/JD/article/view/9746/5450> diakses pada tanggal 15-1-2019

⁶³ Ibid

⁶⁴ Philipus M. Hadjon, "*tentang Wewenang*", *Yuridika*, No.5&6 Tahun XII, September – Desember, 1997, h.1

tersebut, seiring dengan salah satu prinsip dalam negara hukum. Setiap pemberian kewenangan kepada pejabat pemerintahan tertentu, tersirat didalamnya pertanggungjawaban dari pejabat yang bersangkutan.⁶⁵

Kewenangan menurut Moh. Fadli pasti berkaitan dengan pilar utama hukum yaitu asas legalitas. Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar legitimasi (pengakuan dan penerimaan) setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan disetiap negara hukum. Berdasarkan prinsip tersebut maka sumber wewenang bagi pemerintah adalah peraturan perundang-undangan.⁶⁶ Moh. Fadli mengemukakan bahwa kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu : Pertama, atribusi, adalah pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam perundang-undangan. Atribusi di dapat dari legislator yang kompeten memberikan atribusi wewenang misalnya *original legislator* dan *delegated legislator*.

Kedua, delegasi, pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Dan ketiga, mandat, terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.⁶⁷ Teori kewenangan yang telah

⁶⁵ Erina Permatasari , *Konsep Sumber Kewenangan Pejabat Tata Usaha Negara Sebagai Dasar Pembatalan Keputusan Tata Usaha Negara (Ktun) (Studi Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Yogyakarta Nomor 06/G/2011/Ptun.Yk)*, Skripsi fakultas hukum, Universitas Jenderal Soedirman, 2015, h 43

⁶⁶ Tahegga primananda alfath, *kedudukan Badan Pemeriksa Keuangan dalam sistim ketatanegaraan Republik Indoneisa*, The Spirit Of law, Universitas Narotama Surabaya vol 1 Nomor 1, 2015.

⁶⁷ ibid

dipaparkan diatas, memberikan sebuah gambaran tentang cara pandang menentukan kewenangan yang dimiliki oleh KPPU. Kewenangan yang dimiliki oleh KPPU merupakan kewenangan yang bersumber langsung dari undang-undang melalui atribusi, sehingga komisi ini termasuk lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang (*legislatively entrusted power*).⁶⁸

Dari uraian tersebut diatas, telah tampak secara jelas bahwa wewenang pemerintahan yang menjadi dasar tindakan atau perbuatan pemerintahan meliputi tiga jenis kewenangan, yakni: wewenang yang diperoleh secara atribusi dimana wewenang ini berasal dari peraturan perundang-undangan sehingga menciptakan kewenangan baru selain itu atribusi juga bisa berasal dari UUD NRI 1945. Dapat dikatakan juga bahwasanya organ pemerintahan mendapat kewenangan secara langsung dari rumusan Dengan kata lain, organ norma-norma pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan.

Sedangkan pada wewenang yang bersumber pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang pemerintahan baru, yang ada hanyalah pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya sehingga tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi tetapi beralih kepada penerima delegasi. Meskipun begitu apabila dalam tahap pelaksanaan kewenangan delegasi tersebut mengakibatkan terjadinya ketidakefektifan maka delegasi tersebut dapat ditarik kembali. Adapun pada wewenang mandat maka penerima mandat hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat, biasanya mandat ini sangat berkaitan dengan posisi bawahan dan atasan dimana atasan dapat memberikan mandat kepada bawahannya. Meskipun begitu mengenai

⁶⁸ Ibid

tanggung jawab akhir terdapat perbedaan anatar kewenangan yang bersumber pada delegasi dan mandat. Khusus dalam mandat tanggung jawab dari keputusan yang diambil oleh penerima mandat atau mandataris tetap berada pada pemberi mandat

Berdasarkan konsep kewenangan tersebut telah memberikan gambaran menentukan kewenangan yang dimiliki oleh KPPU. Kewenangan yang dimiliki oleh KPPU merupakan kewenangan yang bersumber langsung dari undang-undang melalui atribusi, hal ini ditegaskan di dalam UU NO 5/1999 pada pasal 35 dan 36 dimana KPPU memiliki tugas dan kewenangan sebagai berikut :

Tugas Komisi meliputi:

- a. melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 16;
- b. melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 24;
- c. melakukan penilaian terhadap ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal 28;
- d. mengambil tindakan sesuai dengan wewenang Komisi sebagaimana diatur dalam Pasal 36;
- e. memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- f. menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan Undang-undang ini;
- g. memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja Komisi kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Wewenang Komisi meliputi:

1. menerima laporan dari masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;

2. melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
3. melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud huruf e dan huruf f, yang tidak bersedia memenuhi panggilan Komisi;
4. meminta keterangan dari instansi Pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan
5. atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini;
6. mendapatkan, meneliti, dan atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan atau pemeriksaan;
7. memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat;
8. memberitahukan putusan Komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
9. menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang ini

Kewenangan KPPU berdasarkan UU No 5/1999 yang menyebabkan banyak kalangan mengatakan sebagai *superbody*, hal ini bisa dikatakan benar karena KPPU memiliki wewenang (i) memeriksa, (ii) memberikan penilaian, (iii) memutuskan dan menetapkan kerugian, dan (iv) memberikan sanksi merupakan tindakan administrasi (*administrative treatment*) dalam proses pembuktian kasus-kasus dugaan pelanggaran larangan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat semua itu dilakukan sendiri oleh KPPU. Keadaan ini yang membahayakan bagi KPPU sendiri, karena kewenangan dalam perkara persaingan usaha terdapat pada satu atap atau kewenangan terpusat. Seharusnya apabila suatu lembaga memiliki kewenangan yang sangat besar maka akan berdampak pada tidak sehatnya lembaga tersebut.

Berdasarkan prinsip Asas-asas umum pemerintahan yang baik (AUPB) kewenangan absolut yang dimiliki oleh KPPU tidak diperbolehkan, karena prinsip AUPB adalah prinsip yang digunakan sebagai acuan penggunaan kewenangan bagi pejabat dalam mengeluarkan keputusan, selain itu apabila ditinjau pada pasal 10 undang-undang 30 tahun 2014 tentang administrasi pemerintah yang berisi mengenai asas-asas pemerintah yang baik kewenangan absolut KPPU masih dapat diperdebatkan terutama pada asas ketidakberpihakan dan penyalagunaan kewenangan.

Seperti yang diketahui bahwasanya KPPU memiliki kewenangan dari tahap penyidikan sampai memutus perkara yang menjadi urgent disini adalah kewenangan KPPU dalam memutus perkara karena pemutusan ini dilakukan sendiri oleh KPPU berdasarkan peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2010 tentang tata cara penanganan perkara pasal 42 ayat (2) dimana majelis komisi yang bertanggung jawab terhadap perkara berasal dari anggota komisi yang dipilih oleh ketua komisi. Hal ini sangat membahayakan karena ada kecenderungan untuk berpihak dan dapat terjadinya non objektifitas dalam pelaksanaan fungsinya sehingga dalam penanganan perkara oleh majelis komisi.

Selain itu kewenangan KPPU ditinjau dari asas penyalagunaan kekuasaan sangat mungkin terjadi karena begitu besarnya kekuasaan yang dimiliki oleh KPPU khususnya pada tahap pemutusan perkara yang di pimpin oleh majelis komisi KPPU, dimana sebenarnya hal ini kurang tepat karena berdasarkan adagium dari Lord Acton yang mengatakan "*Power tends to corrupt, and absolute power corrupts absolutely*" yang artinya bahwa kekuasaan itu cenderung korupsi, semakin besar kekuasaannya maka akan besar cenderung korupsi, karena

setiap kekuasaan pasti memiliki kecenderungan untuk berkembang menjadi sewenang-wenang karena oleh itu kekuasaan harus dibatasi.⁶⁹ Hal ini pernah dialami oleh KPPU dan menjadi citra buruk pada kasus Mohammad Iqbal yang selaku komisioner KPPU terkena terkendala suap mengenai kasus yang ditanganinya, oleh karena itu bisa saja terjadi *abuse of power* yang dilakukan oleh KPPU.⁷⁰

Tidak hanya itu saja terjadinya percampuran kewenangan di KPPU justru dapat menjadi pelemahan terhadap komisi ini, meskipun banyak kalangan yang beranggapan bahwasanya KPPU merupakan komisi yang memiliki kewenangan *super power* tapi pada pelaksanaan wewenangnya banyak sekali batasan dan kerancuan konsep hukum. Bila melihat pada tahap pemeriksaan saja menurut pasal 41 UU No 5/1999 pelaku usaha atau pihak lain yang diperiksa wajib menyerahkan alat bukti yang diperlukan dalam tahap penyidikan dan pemeriksaan artinya bahwasanya pelaku usaha dilarang untuk menolak untuk diperiksa dan memberikan informasi. Meskipun begitu tetapi di dalam pelaksanaannya KPPU tidak memiliki kewenangan secara hukum untuk melakukan tindakan pemaksaan apabila pelaku usaha menolak diperiksa dan memberikan informasi.⁷¹

Ditambah lagi dalam tahap penyidikan KPPU tidak mempunyai kewenangan dalam hal melakukan penggeledahan dan penyitaan

Meskipun KPPU mempunyai kewenangan menjatuhkan sanksi, tetapi putusan KPPU tidak memiliki kekuatan hukum seperti putusan lembaga peradilan

⁶⁹Jimly Asshiddiqie, Loc.cit

⁷⁰ Komisioner KPPU, Mohammad Iqbal Ditangkap KPK, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol20138/komisioner-kppu-mohammad-iqbal-ditangkap-kpk> diakses pada tanggal 28-02-2018

⁷¹ Suyud Margono, *Hukum Anti Monopoli*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, h 137

lainnya, apabila putusan KPPU telah mempunyai kekuatan hukum tetap tetapi tidak serta merta dapat ditegakkan karena pelaku usaha bisa saja tidak menjalankan putusan tersebut dan KPPU tidak mempunyai wewenang untuk memaksa pelaku usaha agar tunduk pada putusannya.⁷² Selain itu permasalahan lainnya akibat pencampuran kewenangan di dalam KPPU mengakibatkan adanya upaya hukum baru yaitu upaya keberatan ke Pengadilan Negeri (PN), hal tersebut berdasarkan Perma No 5/2005 yang mengamanatkan PN sebagai pengadilan tinggi bagi putusan KPPU.

Padahal bila dicermati kewenangan absolut dari PN sendiri berdasarkan UU Kekuasaan Kehakiman pasal 25 ayat (1) memeriksa, mengadili, dan memutus perkara pidana dan perdata sesuai peraturan perundang-undangan, dari hal tersebut perkara KPPU termasuk ke dalam ruang lingkup perkara perdata padahal khusus didalam UU NO 5/1999 yang berwenang menjatuhkan sanksi pidana yaitu pengadilan. Bagaimana pengadilan yang mengadili perkara perdata dapat menjatuhkan sanksi pidana selain itu dalam tahap keberatan ini menggunakan barang bukti sebagai mana umumnya pada hukum acara pidana dan belum lagi tidak dikenalnya upaya keberatan di dalam perkara perdata maupun pidana.

Sebagai komisi *quasi judicial* KPPU mempunyai kewenangan dalam hal menjatuhkan sanksi terhadap pelanggaran UU No 5/1999, hal ini dikarenakan KPPU merupakan sebuah lembaga Negara penunjang yang berwenang hanya dalam sanksi administratif saja pada pasal 47 ayat (2) Tindakan administratif sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat berupa:

⁷² Andi Fahmi Lubis *et.all*, *Op.Cit* h 342

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

Hal tersebut sangat disayangkan mengingat KPPU sebagai satu-satunya komisi yang melakukan penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia memiliki kelemahan bahkan kerancuan kewenangan sehingga bisa dikatakan menghambat penegakan yang dilakukan oleh KPPU itu sendiri.

Sebenarnya permasalahan mengenai prosedur penanganan perkara persaingan usaha di KPPU juga pernah dialami oleh JFTC. Ketika itu JFTC juga memiliki kewenangan yang hampir serupa dengan KPPU yaitu melakukan penyidikan, penuntutan, bahkan peninjau, ketika prosedur penanganan tersebut diberlakukan terdapat penolakan dari asosiasi, akademisi dan lainnya yang diwakili oleh *Keindanren* mereka menuntut untuk terjadinya reformasi prosedur tersebut karena beranggapan prosedur tersebut tidak akan menciptakan keadilan justru mencederai keadilan karena JTFC melakukan semuanya sendiri tanpa adanya pengawasan.⁷³ *Keindanren* menyatakan bahwa prosedur pemeriksaan

⁷³Akira Mairilia, *Perbandingan Peranan Komisi Persaingan Usaha Di Amerika Serikat, Australia, Perancis, Jepang Dan Indonesia Dalam Penyelesaian Perkara Persaingan Usaha*, Tesis fakultas hukum, Universitas Indonesia, 2013, h 96

administrasi harus dihapuskan dan digantikan dengan suatu prosedur di mana para pihak dapat langsung mengadakan permohonan kepada pengadilan.

Pada Negara Australia untuk mengawasi dan melindungi perilaku anti persaingan pasar, *Trade Practice Act* (TPA) mendirikan suatu komisi yang mendorong praktik persaingan dan perdagangan yang adil demi menguntungkan pelaku usaha, konsumen dan masyarakat, yang bernama *Australian Competition and Consumer Commission* (ACCC) di tahun 1995. Bab 2 Pasal 6-29 *Trade Practice Act* mengatur mengenai struktur, fungsi, dan kewenangan ACCC, pada bab ini dinyatakan secara tegas bahwasanya ACCC ini bertanggung jawab kepada menteri keuangan dan Menteri Perindustrian, teknologi, dan urusan Pariwisata.

Dalam tahap penyelidikan ACCC memiliki kewenangan untuk memanggil dan memeriksa saksi-saksi untuk mendapatkan dokumen, mendapatkan bukti secara pribadi dan mewajibkan pelaku untuk memberikan informasi secara tertulis. Apabila orang-orang tersebut tidak dapat bekerjasama selama penyidikan atau semacam itu, dapat dianggap melakukan pelanggaran terhadap undang-undang dan dimungkinkan dikenakan denda. Selain itu juga guna untuk mendapatkan bukti ACCC juga berwenang melakukan penggeledahan dan penyitaan.

Selain itu guna menegakkan hukum persaingan usaha ACCC dapat menjatuhkan sanksi pidana bagi para pelaku usaha, misalnya saja pada perkara kartel. Pelarangan kartel secara tegas dilarang pada Bab IV Bagian 1 dari *Competition and Consumer Act* (ACC). Kartel termasuk perbuatan yang dilarang secara perdata dan merupakan tindak pidana, kartel sendiri dibagi menjadi 4

(empat) bentuk kegiatan yaitu penetapan harga, pembagian pasar pembatasan output dan persekongkolan tender. Dalam kaitannya dengan penetapan harga, ketentuan tersebut harus memiliki “tujuan dan efek” dari penetapan harga. Apabila ditemukan adanya pelanggaran terhadap kartel maka akan mendapatkan hukuman pidana hingga \$ 220.000 per pelanggaran atau sampai dengan 100 tahun penjara. Hukuman perdata untuk praktik kartel sama dengan pelanggaran-pelanggaran lain yang terdapat pada Bab IV. Sebenarnya penerapan kartel sebagai perbuatan kejahatan pidana juga telah diadopsi di Negara Amerika dan Jepang.

Pada Negara Amerika Serikat penanganan kartel di sana mengacu pada perspektif hukum pidana, Sebagaimana diatur dalam *Section.1 Sherman Act*, praktik kartel merupakan kejahatan yang diancam dengan pidana denda maksimal USD 100 juta jika dilakukan oleh korporasi, dan pidana denda maksimal USD 1 juta dan atau pidana penjara maksimal 10 (sepuluh) tahun bagi individu yang melakukan atau terlibat dalam kartel.⁷⁴ Sedangkan di Jepang Sanksi pidana *Antimonopoly Law* bagi korporasi dapat berupa pidana denda maksimal ¥500 juta, sementara bagi individu selain pidana denda maksimal ¥5 juta juga dapat dikenakan baik secara kumulatif maupun alternatif, pidana penjara (*imprisonment with work*) maksimal 5 (lima) tahun.⁷⁵

⁷⁴ Ibid h 92

⁷⁵ Hersen Monarchy , Ismail Navianto , Nurini Aprilianda, *Reformulasi Sanksi Pidana Dalam Tindak Pidana Kartel*, Jurnal hukum fakultas hukum Universitas Brawijaya, <http://hukum.studentjournal.ub.ac.id/index.php/hukum/article/view/653/698> diakses pada tanggal 27-1-2019

Pada Negara Australia juga memiliki pengadilan khusus ke *the Australian Competition Tribunal* dimana pengadilan ini berisikan para hakim yang memiliki pengetahuannya, atau pengalaman dalam bidang industri, perdagangan, ekonomi, hukum atau administrasi publik, sehingga akan mendapatkan hakim yang benar berintegritas terkait masalah persaingan usaha hal tersebut tidak dapat dipungkiri karena hukum persaingan usaha merupakan habungan antara hukum dan ekonomi sehingga membutuhkan hakim yang khusus juga. Didalam pelaksanaan putusan ACCC juga dapat tidak dilaksanakan oleh pelaku usaha permasalahan ini hamper sama dengan yang dialami oleh KPPU tetapi ACCC langsung menyerahkan putusan tersebut kepada *Federal Court of Australia*.

Hal ini berbeda dengan yang dialami di Indonesia dimana apabila putusan KPPU tidak dilaksanakan maka putusan tersebut diserahkan kepada penyidik kepolisian. Dengan prosedur dan kewenangan yang dimiliki oleh ACCC terjadi perubahan yang sangat drastis di Australia dimana tingkat pengangguran rendah dalam 20 tahun, suku bunga tetap pada tingkat terendah dalam lebih dari 30 tahun terakhir, dipacu oleh inovasi dalam komunikasi, jasa keuangan dan informasi berbasis teknologi perusahaan Australia bersaing sukses melawan seluruh dunia hal ini karena telah membuat perekonomian Australia lebih terbuka dan kompetitif.⁷⁶

⁷⁶ Ibid h 39

Tabel 3.2 lembaga penegak persaingan usaha diberbagai negara

	Indonesia	Australia	Amerika	Jepang
Nama komisi	KPPU	ACCC	DOAJ dan FTC	JTFC
Objek perkara	Administrasi	Administrasi dan pidana	Administrasi dan pidana	Administrasi dan pidana
Kedudukan	Independen	Independen bertanggung jawab ke menteri	Independen bertanggung jawab kepada presiden	Independen bertanggung jawab ke parlemen
kewenangan	<i>Quasi judicial</i>	kekuasaan administratif, pidana	kekuasaan administratif, pidana	kekuasaan administratif,quasi administratif dan <i>quasi judicial</i>

Sumber : Bahan Hukum Primer dan Sekunder yang diolah penulis.

3.2.1 Reformulasi Kewenangan KPPU dalam Pemberantasan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Tabel 3.3 Formulasi kewenangan KPPU yang akan datang

Perbedaan	KPPU saat ini	KPPU yang akan datang	Keterangan
Kewenangan	Penyidikan, Penuntutan, Peradilan Pasal 35-36 UU No 5/1999	Penyidikan, penuntutan	Dengan dilepaskannya kewenangan peradilan maka penyidikan dan penuntutan akan menjalankan konsep <i>pro justicia</i>
Peradilan	Bukan kekuasaan kehakiman Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor Perkara 85/PUU-XIV/2016	Kekuasaan kehakiman	Dengan mengembalikan kewenangan peradilan kepada peradilan di bawah mahkamah agung
Putusan	Tidak punya kekuatan eksekutorial Pasal 44 ayat (4)	Mempunyai kekuatan eksekutorial.	Karena peradilan yang memutus merupakan peradilan di bawah mahkamah

			agung
Upaya hukum	Keberatan, Kasasi Pasal 44 ayat (2) dan pasal 45 ayat (3)	Banding, kasasi	Tidak ada lagi kerancuan konsep beracara
Objek perkara	Administratif Pasal 36 angka 8	Administratif dan pidana	Akan memberikan kewenangan kepada KPPU untuk penegakan hukum dalam ranah pidana

Sumber : Bahan Hukum Primer dan Sekunder yang diolah penulis.

Seperti yang diketahui bahwasanya KPPU memiliki kewenangan dalam ruang lingkup kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudisial. Meskipun begitu pencampuran kewenangan tersebut justru menjadi masalah bagi KPPU sendiri dalam upaya penegakan hukum persaingan usaha hal ini selaras dengan pernyataan Mantan Ketua KPPU, Muhammad Syarkawi Rauf, bahwa dengan sedemikian banyak regulasi yang memayungi lembaganya tersebut masih belum cukup untuk menciptakan iklim usaha kompetitif dan berkeadilan. Sebabnya masih terdapat banyak kelemahan, terutama dalam hal pembuktian.⁷⁷

Kewenangan KPPU dalam hal penyelidikan, penuntutan, dan menjatuhkan sanksi dapat dipisahkan sehingga KPPU hanya menjalankan kewenangan penyelidikan sampai dengan penuntutan sedangkan kewenangan untuk

⁷⁷ Muhammad Idris, *KPPU tidak Super Body*, <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3346253/kppu-tidak-superbody>, diakses pada tanggal 26-1-2019

menjatuhkan sanksi dikembalikan ke dalam ruang lingkup kekuasaan kehakiman, dimana disini yang berwenang yaitu Pengadilan Negeri. Paling tidak terdapat tiga prinsip dasar mengenai peradilan dalam UUD 1945. Ketiga prinsip tersebut, yaitu: i) prinsip kekuasaan kehakiman yang merdeka (independensi peradilan), ii) kelembagaan peradilan yang terdiri Mahkamah Agung dan empat lingkungan peradilan di bawahnya yaitu lingkungan peradilan umum, peradilan agama, peradilan militer serta peradilan tata usaha negara, dan Mahkamah Konstitusi, ditambah dengan badan-badan lain yang duatur undang, dan iii) Komisi Yudisial yang menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran martabat serta perilaku hakim.⁷⁸

Dalam pembentukan pengadilan khusus untuk perkara persaingan usaha tentu saja telah memenuhi tiga prinsip tersebut dimana pengadilan ini akan dibentuk dibawah Mahkamah Agung sebagai kekuasaan yang menjalankan kekuasaan kehakiman di Indonesia sehingga terjaminnya prinsip independensi, dan keberadaan pengadilan khusus ini berada dibawah pada pengadilan umum seperti pengadilan khusus lainnya . Selain itu hakim yang akan bertugas tetap berada dikawasan komisi yudisial sehingga tiga prinsip tersebut tetap diperhatikan dalam pembentukan peradilan khusus ini. Hal lain yang mendasari pembentukan pengadilan khusus ini untuk menangani perkara persaingan usaha mengingat bahwasanya persaingan usaha merupakan suatu yang memiliki ciri khusus yaitu perpaduan antara hukum dan ekonomi.

Selain itu dengan dibentuknya suatu peradilan khusus di bawah Pengadilan Negeri seperti pengadilan anak, pengadilan Hak Asasi Manusia, Pengadilan

⁷⁸ Jimly Asshidiqie, Op.cit h 169-170

Tindak Pidana Korupsi akan berdampak secara luas terhadap kewenangan KPPU dalam penegakan hukum persaingan usaha. Dibentuknya peradilan khusus ini seperti yang telah diterapkan di Australia dimana disana telah ada peradilan khusus yang menangani kasus persaingan usaha yang bernama *the Australian Competition Tribunal*. Sebagai sebuah *state auxiliary organ*, KPPU hanya berwenang menjatuhkan sanksi administratif, tetapi dengan dikembalikannya kewenangan peradilan tersebut akan berdampak pada objek perkara, dimana KPPU dapat hanya berfokus dalam tahap penyidikan dan penuntutan dan akan merubah objek dari perkara KPPU itu sendiri dimana yang sebelumnya hanya administratif saja akan berubah keranah pidana juga. Karena yang berwenang untuk menjatuhkan hukuman badan terhadap seseorang hanya pengadilan yang termasuk ke dalam ruang lingkup kekuasaan kehakiman saja karena berkaitan dengan hak asasi manusia. Dengan begitu iklim persaingan usaha akan mengalami perubahan dimana pelanggaran terhadap praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dapat masuk ke ranah pidana, dimana hal tersebut sudah diterapkan oleh ACCC pada kasus kartel berwenang menjatuhkan sanksi pidana berupa penjara kepada pelaku usaha.

Jika menghendaki hal tersebut dengan secara langsung akan terjadi perubahan didalam kewenangan peegakan hukumnya, terutama sebagai suatu lembaga penyidikan dan penuntutan, maka KPPU sepatutnya diberikan kewenangan terkait penyidikan, dan penuntutan seperti penangkapan, larangan meninggalkan tempat, penggeledahan, penyitaan, memanggil secara paksa saksi yang tidak mau bertindak kooperatif, atau kewenangan lain yang dalam praktek mendukung kualifikasi lembaga itu. Seperti yang diketahui dalam kewenangan

KPPU yang sekarang tidak memiliki kewenangan dalam hal penggeledahan, penyitaan, bahkan pemanggilan paksa terhadap saksi untuk diminta keterangannya padahal kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang fundamental dalam penegakan hukum.

Selain itu juga akan terjadi perubahan juga di dalam putusannya, jika saat ini putusan KPPU tidak mempunyai eksekutorial dan juga dapat tidak dilaksanakan karena KPPU tidak mempunyai kewenangan tersebut yang mengakibatkan pelaku usaha tidak serta merta langsung tunduk kepada putusan KPPU, dengan melepas kewenangan peradilannya otomatis terkait dengan putusan ini akan dikeluarkan oleh PN yang berwenang dan memeriksa, dan memutus perkara persaingan usaha sehingga putusan tersebut memiliki kekuatan eksekutorial dan tidak akan mungkin bagi pelaku usaha untuk tidak menjalankan putusan tersebut. Selain itu juga akan menjawab kerancuan konsep yang terjadi di dalam kewenangan KPPU, dimana upaya hukum akan berubah dimana upaya keberatan akan berganti dengan upaya hukum banding dan tidak akan ada kerancuan konsep mengenai hukum acara yang digunakan.

Apabila hal tersebut terjadi kewenangan peradilan dikembalikan kepada pengadilan negeri dengan membentuk peradilan khusus maka akan mengahapus pendapat bahwasanya KPPU merupakan lembaga Negara *super power* apabila peran dari pengadilan penyidikan dan penuntutan dipisahkan sehingga KPPU hanya berwenang dalam tingkat penyelidikan dan penuntutan.