



Kritik Atas Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha

Toifur & Ditha Wiradiputra

Fakultas Hukum Universitas Indonesia

Email: toifursh@gmail.com & ditha.wiradiputra61@ui.ac.id

Abstract

The study aims to analyse the commission for the Supervision of Business Competition's authority on the enforcement of competition law and to understand the consistency of the Commission for the Supervision of Business Competition in implementing the rule of reason and per se illegal doctrines. The research method under this study is normative research and uses the statute approach and case approach. The analysis method under this research is descriptive. The result shows that the Commission for the Supervision of Business Competition is a superboddy institution because of its broad authority. It is important to oversee this institution to prevent the potential abuse of power so consumer protection still becomes the commission's main concern. It is significant as well to see the commission's consistency while implementing the doctrines of rule of reason and per se illegal because on 2 (two) different verdicts if there are some distinctions on using those doctrines, therefore the legal certainty shall be the reference for the commission to enforce the competition law. The enactment of the omnibus law causes significant changes, particularly the legal objection attempt which now become the authority of the commercial court, not under the authority of the district court anymore.

Keywords: competition; consistency; rule of reason; per se illegal; objection attempt

Abstrak

Penulisan ini ditujukan untuk mengetahui kewenangan komisi pengawas persaingan usaha dalam upaya menegakkan hukum persaingan usaha dan untuk mengetahui konsistensi komisi pengawas persaingan usaha dalam mengimplementasikan doktrin rule of reason dan per se illegal. Metode penulisan yang digunakan adalah normatif dengan menggunakan pendekatan undang-undang dan pendekatan kasus. Metode analisis yang digunakan adalah deskriptif. Dalam penelitian ini diketahui bahwa komisi pengawas persaingan usaha merupakan lembaga superboddy karena kewenangannya yang luas. Pengawasan terhadap komisi pengawas persaingan usaha perlu untuk diperhatikan agar tidak terjadi potensi penyalahgunaan kekuasaan sehingga orientasi perlindungan konsumen tetap menjadi perhatian utama. Konsistensi pengimplementasian doktrin rule of reason dan per se illegal juga turut menjadi perhatian bersama karena dalam 2 (dua) putusan yang berbeda terdapat perbedaan penerapan doktrin ini sehingga aspek kepastian hukum harus menjadi acuan bagi komisi pengawas persaingan usaha dalam menerapkan doktrin ini. Diundangkannya undang-undang cipta kerja juga memberi perubahan yang signifikan, khususnya dalam hal pengajuan upaya keberatan dimana kini menjadi wewenang absolut Pengadilan Niaga, bukan lagi wewenang Pengadilan Negeri.

Kata Kunci: persaingan usaha; konsistensi; rule of reason, per se illegal; upaya keberatan

A. PENDAHULUAN

Dalam konteks bisnis, persaingan atau kompetisi antar pelaku usaha merupakan hal yang tidak dapat dihindarkan dalam ekosistem ekonomi suatu negara.¹ Beragamnya perilaku dan juga kebutuhan konsumen membuat setiap pelaku usaha harus memikirkan suatu cara yang tepat bagaimana memasarkan produknya. Persaingan yang timbul tersebut dapat berupa persaingan usaha yang tidak sehat maupun persaingan usaha yang sehat. Walaupun demikian, secara prinsip munculnya persaingan usaha yang sehat akan mampu meningkatkan iklim inovasi dan efisiensi industri yang mana pada akhirnya para pelaku usaha dan masyarakatlah yang akan menikmati keuntungannya, baik itu berupa peningkatan efisiensi, inovasi, produktivitas, dan kualitas suatu produk maupun adanya penurunan harga.²

Hukum persaingan merupakan perangkat yang penting dalam *market economy*, karena melalui instrumen inilah pemerintah berupaya untuk melindungi persaingan yang sehat antar pelaku usaha di dalam pasar.³ Hal ini tentu sejalan dengan konstitusi yang pada pokoknya menyatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum, pengaturan terhadap persaingan ini ditujukan agar kegiatan ekonomi di Indonesia dapat berjalan dengan tertib dan seimbang.⁴ Hukum persaingan hadir untuk mendukung terbentuknya sistem ekonomi pasar, agar kompetisi antar pelaku usaha dapat berlangsung secara sehat.⁵ Pada dasarnya urusan persaingan ini merupakan urusan antar pelaku usaha, pemerintah tidak perlu ikut campur namun yang perlu dipahami adalah hadirnya dan ikut campurnya pemerintah adalah untuk melindungi konsumen dari eksploitasi bisnis.

¹ Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008). Hal. 9.

² Erlin Karim, "Penegakan Hukum Persaingan Usaha Oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat," *Lex Et Societatis* 4, no. 9 (2016). Hal. 125.

³ Arif Usman et al., "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat," *Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia* (2020). Hal, 8.

⁴ Rai Mantili, Hazar Kusmayanti, and Anita Afriana, "Problematika Penegakan Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia Dalam Rangka Menciptakan Kepastian Hukum," *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* 3, no. 1 (2016). Hal. 117.

⁵ Wafiya Wafiya, "Politik Hukum Pembentukan Undang-Undanglarangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat," *FIAT JUSTISIA: Jurnal Ilmu Hukum* 8, no. 4 (2015). Hal. 660.

Di Indonesia, instrumen hukum persaingan usaha sendiri tercermin dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan beberapa perubahan juga diatur dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Instrumen hukum persaingan usaha ini merupakan *conditio sine qua non* bagi mekanisme pasar.⁶ Lebih jelas, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 sendiri merupakan alat kontrol sosial atau yang oleh Roscoe Pound disebut sebagai "*tool of social engineering*". Rekayasa yang diinginkan oleh Undang-Undang *a quo* ini adalah untuk mencegah terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, serta Undang-Undang *a quo* berupaya untuk meningkatkan iklim berusaha yang kondusif, dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional dengan cara membentuk suatu aturan mengenai persaingan usaha yang tidak sehat serta berupaya untuk menciptakan efektivitas dan efisiensi berusaha.

Dalam proses penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia terdapat lembaga khusus yang diberi wewenang untuk mengawasi pelaksanaan Undang-Undang Persaingan Usaha, yaitu Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).⁷ Namun seiring berjalannya waktu lembaga ini dirasakan memiliki kewenangan yang luar biasa yang juga dikonfirmasi oleh internal KPPU sendiri. Sehingga menarik untuk kita bahas dan kritisi.

Selain itu, KPPU dalam menafsirkan suatu pasal menggunakan 2 metode yakni, *per se illegal* dan *rule of reason* yang mana dituangkan dalam Peraturan Komisi mengenai Pedoman Pengenaan Pasal sehingga kita dapat mengidentifikasi apakah suatu pasal menggunakan *per se illegal* maupun *rule of reason*, namun dalam praktiknya terjadi perubahan atau terjadi ketidaksinambungan mengenai bagaimana pasal tersebut diterapkan, sehingga konsistensi KPPU dalam melihat suatu pasal dalam rangka penegakan hukum persaingan usaha layaklah untuk dapat kita kritisi.

Lebih lanjut, dengan diundangkannya Undang-Undang Cipta Kerja maka beberapa poin dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 ikut berubah yang salah

⁶ Zuhro Puspitasari, "Rekonsepsi Pengecualian Monopoli Yang Diselenggarakan Oleh Badan Usaha Milik Negara Dalam Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia," *Jurnal Panorama Hukum* 2, no. 2 (2017): 27. Hal. 227.

⁷ Indonesia, *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, UU No. 5 Tahun 1999, LN No. 33 Tahun 1999, TLN No. 3817, Ps. 30 ayat (1).

satu perubahannya mengenai upaya keberatan, penulis mencoba untuk mengkritisi substansi perubahan kewenangan pengadilan atas pengajuan upaya keberatan ini dengan mendasarkannya pada fakta yang relevan.

B. METODE PENELITIAN

Pada dasarnya penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif karena penulis akan memaparkan kewenangan KPPU dengan menggunakan aturan hukum dalam menjawab rumusan masalah penelitian ini.⁸ Oleh karena itu, penulis akan merumuskan suatu argumentasi yang berbasis hukum melalui analisis yang dilakukan terhadap rumusan masalah yang ada.⁹ Dalam penelitian ini, peneliti merupakan instrumen kunci (*researcher as key instrument*) karena dalam mengumpulkan informasi atau bahan hukum yang relevan terkait kewenangan KPPU peneliti mengumpulkan bahan-bahan tersebut secara sendiri tanpa melalui protokol atau instrumen tertentu dalam pengumpulan data.¹⁰ Mengingat bahwa penulis menggunakan penelitian hukum normatif, maka penulis akan menggunakan bahan pustaka atau data sekunder yang akan dipaparkan setelah ini.¹¹

Dalam penelitian ini, tipologi penelitiannya adalah dengan pendekatan Undang-Undang, dan pendekatan Kasus. Pendekatan Undang-undang adalah pendekatan yang dilakukan dengan cara menelaah beragam peraturan perundang-undangan yang relevan dengan permasalahan yang sedang diteliti.¹² Alasan penulis memilih pendekatan Undang-Undang adalah untuk melihat dan menganalisis ketentuan hukum mengenai kewenangan KPPU. Dalam penelitian ini, Undang-Undang yang ditelaah diantaranya yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek

⁸ Abdurrahman, *Ilmu Hukum, Teori Hukum, Dan Ilmu Perundang-Undangan* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1994). Hal. 155.

⁹ Philipus M Hadjon and Tatiek Sri Djamiati, *Argumentasi Hukum* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005). Hal. 3.

¹⁰ John W. Creswell, *Research Design Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, Dan Campuran*, 4th ed. (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2019). Hal. 248.

¹¹ Soerjono Soekanto and Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003). Hal. 13.

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2010). Hal. 93.

Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.

Pendekatan Studi Kasus termasuk kedalam penelitian yang fokusnya pada suatu kasus tertentu dan terkait masalah yang diteliti, baik kasus dalam negeri maupun yang terjadi di luar negeri.¹³ Dalam pendekatan ini yang dikaji adalah pertimbangan pengadilan yang menjadi dasar putusan atau sering dikenal dengan *ratio decidendi/reasoning* yang nantinya akan digunakan sebagai dasar untuk memecahkan permasalahan hukum.¹⁴ Penjelasan mengenai *ratio decidendi* akan dijelaskan bersamaan dengan fakta persidangan.¹⁵ Sehingga dalam penelitian ini, penulis akan meneliti mengenai *ratio decidendi* Putusan Pengadilan Negeri Bandung Nomor Putusan KPPU Nomor 31/KPPU-I/2019 dan Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007.

Penulisan ini akan melakukan analisis atas permasalahan sebagaimana tercantum dalam rumusan masalah. Penulisan hukum ini akan menggunakan metode analisis secara deskriptif, yang bertujuan untuk membuat gambaran secara sistematis, deskriptif, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat serta relasi antara fenomena yang diselidiki yang akhirnya dapat memberikan suatu kesimpulan.¹⁶ Analisis ini penulis harapkan dapat memberikan gambaran kewenangan KPPU dan konsistensi KPPU dalam menerapkan doktrin rule of reason dan per se illegal dalam proses penegakkan hukum persaingan usaha.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Wewenang Komisi Pengawas Persaingan Usaha Dalam Menegakkan Hukum Persaingan Usaha

Komisi Pengawas Persaingan Usaha memiliki wewenang sebagai berikut:¹⁷

- a. Menerima laporan dari masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;

¹³ M Syamsudin, *Operasionalisasi Penelitian Hukum* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2007). Hal. 58.

¹⁴ Ibid.

¹⁵ I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum* (Jakarta: Kencana, 2016). Hal. 166.

¹⁶ Ronny Hanitijo Sumitro, *Metodologi Penelitian Hukum Dan Jurimetri* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1990). Hal. 98.

¹⁷ Indonesia, *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Ps. 36.

- b. Melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- c. 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 yang ditemukan oleh Komisi sebagai hasil dari penelitiannya;
- d. Menyimpulkan hasil penyelidikan dan atau pemeriksaan tentang ada atau tidak adanya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- e. Memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini;
- f. Memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli, dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini;
- g. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud huruf c, dan huruf f, 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 Undang-undang ini;
- i. Mendapatkan, meneliti, dan atau menilai surat, dokumen atau alat bukti lain guna penyelidikan dan atau pemeriksaan;
- j. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat;
- k. Memberitahukan putusan Komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- l. Menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang ini.

Jika kita melihat rumusan di atas maka KPPU dapat dikatakan sebagai lembaga *superpower*, karena cakupan wewenang yang dimilikinya sangat luas mulai dari Penyelidikan hingga penjatuhan sanksi. Kurnia Toha sendiri mengkategorikan

KPPU sebagai lembaga *superbody* karena memiliki wewenang menyelidiki, menuntut dan mengadili.¹⁸ Walaupun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 merupakan satu kesatuan sistem penegakan hukum yang terintegrasi (*Integrated Competition Justice System*) dengan menempatkan KPPU bersama dengan penegak hukum yang lain seperti Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan.¹⁹ Akan tetapi tetap saja dengan luasnya wewenang tersebut maka semakin besar pula potensi penyalahgunaan kekuasaan.

Sejalan dengan poin di atas, Todung Mulya Lubis berpendapat bahwa dengan adanya ketiga fungsi yang digabungkan maka akan muncul potensi persoalan baik itu dari segi keseimbangan maupun praktik pelaksanaan kewenangan,²⁰ sehingga pada akhirnya akan memunculkan ketidakpastian hukum dalam persaingan usaha karena bersatunya wewenang 3 (tiga) lembaga peradilan.²¹

Penulis dapat mengerti jika sifat kelembagaan KPPU sebagai lembaga administratif sehingga KPPU tentu akan bertindak demi kepentingan umum dimana tentunya hal ini merupakan kekuatan bagi KPPU untuk melindungi masyarakat ataupun konsumen.²² Akan tetapi, tetap perlu adanya perhatian bersama mengenai kewenangan KPPU agar tidak terjadi *abuse of power* dalam internal KPPU.

2. Konsistensi Komisi Pengawas Persaingan Usaha Dalam Menerapkan Doktrin Rule of Reason dan Per Se Illegal (Studi Kasus Putusan KPPU Nomor 31/KPPU-I/2019 dan Putusan KPPU Nomor 07/KPPU-L/2007)

¹⁸ Kurnia Toha, "Urgensi Amandemen Uu Tentang Persaingan Usaha Di Indonesia: Problem Dan Tantangan," *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49, no. 1 (2019). Hal. 84.

¹⁹ Sya'ranie R. Kurnia, "Kerjasama Demi Efektifitas Penegakan Hukum," *Media Berkala Komisi Pengawas Persaingan Usaha* (Jakarta, 2013). Hal. 12.

²⁰ Jafar M Sidik, "Todung: Perlu 'Judicial Review' UU Anti Monopoli," *ANTARA*, last modified 2010, accessed May 17, 2021, <https://www.antaranews.com/berita/222973/todung-perlu-judicial-review-uu-anti-monopoli#mobile-src>.

²¹ Baiq Ervinna Sapitri, "Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Dalam Penanganan Perkara Persaingan Usaha (Studi Perbandingan Di Indonesia Dengan Negara-Negara Common Law System)," *Jurnal IUS: Kajian Hukum dan Keadilan* 3, no. 7 (2015). Hal. 145.

²² Andi Fahmi Lubis et al., *Hukum Persaingan Usaha Buku Teks*, 2nd ed. (Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), 2017). Hal. 381.

Permasalahan ini muncul sebagai respon atas dikeluarkannya putusan perkara KPPU Nomor 31/KPPU-I/2019 dimana pihak terlapornya adalah PT. Astra Honda Motor. Walaupun dalam pengambilan suatu keputusan bersifat kasuistis, namun poin yang akan penulis bahas kali ini adalah terkait konsistensi penerapan doktrin *rule of reason* dan *per se illegal*. Dalam kasus *a quo* KPPU menerima laporan dugaan pelanggaran Pasal 15 ayat (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, disini pembahasan penulis hanya akan berfokus pada penerapan Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Jika kita cermati, bahwa rumusan pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah sebagai berikut:

- (2) Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pihak lain yang memuat persyaratan bahwa pihak yang menerima barang dan atau jasa tertentu harus bersedia membeli barang dan atau jasa lain dari pelaku usaha pemasok.

Sebagaimana kita ketahui bersama bahwa cara termudah untuk melihat suatu ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tergolong kedalam *per se illegal* ataupun *rule of reason*, adalah dengan melihat pencantuman kata-kata "*yang dapat mengakibatkan*" dan atau "*patut diduga*".²³ Sehingga berdasarkan hal tersebut, dengan tidak adanya kata-kata "*yang dapat mengakibatkan*" maupun "*patut diduga*" dalam rumusan pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 maka ketentuan pasal *a quo* bersifat *per se illegal*.

Akan tetapi, hal berbeda dapat kita temukan dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 5 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 15 (Perjanjian Tertutup) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang mana mengatur sebagai berikut:

".....maka dalam 5 melaksanakan ketentuan Pasal 15 tentang Perjanjian Tertutup dari UU No. 5 Tahun 1999, dalam kaitannya dengan pasal-pasal lain dari Undang-undang tersebut maupun tidak, diperlukan penafsiran yang tidak kaku atas ketentuan Pasal 15 tersebut¹ . Untuk membantu KPPU dalam

²³ Ibid. Hal. 66.

menafsirkan ketentuan Pasal 15 tersebut secara tidak kaku diperlukan pedoman pelaksanaan Pasal 15, dan agar dalam pelaksanaannya tidak terjadi benturan antara ketentuan Pasal tersebut dengan pasal-pasal lainnya yang terkait. Pedoman ini juga penting untuk tujuan pembuktian terjadinya pelanggaran Pasal 15.”

Dengan adanya frasa “*diperlukan penafsiran yang tidak kaku*” dalam ketentuan di atas, maka tidak lagi dapat kita maknai pasal 15 ayat (2) ini sebagai ketentuan dengan metode pendekatan *per se illegal* yang artinya walaupun secara *per se illegal* telah melanggar ketentuan pasal *a quo*, namun jika berdasarkan pertimbangan lain ditemukan adanya “benefit” yang lebih besar maka ketentuan tersebut menjadi tidak dapat terpenuhi.

Dalam kasus *a quo* berlaku demikian, dimana berdasarkan poin angka 7.3 dinyatakan “*bahwa pelanggaran terhadap Pasal 15 ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 1999 terpenuhi*”. Namun dalam poin angka 9.2 tentang analisis dampak, dinyatakan bahwa:

Bahwa Majelis Komisi berpendapat Pasal 15 ayat (2) dapat diperiksa berdasarkan *rule of reason* karena perjanjian *tying* dapat berdampak negatif dan dapat pula berdampak positif bagi persaingan usaha dan masyarakat;

Serta pada poin angka 9.10 yang menyatakan bahwa:

Bahwa berdasarkan alasan-alasan dan asas kemanfaatan/dampak positif dari perbuatan Terlapor, Majelis Komisi berpendapat Terlapor secara *per se illegal* melakukan pelanggaran terhadap Pasal 15 ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 1999. Namun, berdasarkan pendekatan *rule of reason* perbuatan Terlapor memberikan dampak positif terhadap masyarakat dalam hal ini pengguna produk dan jasa Terlapor, sehingga perbuatan Terlapor dapat dibenarkan.

Berdasarkan ketentuan di atas, memang pertimbangan KPPU dan Peraturan Komisi berjalan beriringan dengan tidak saling bertentangan, namun hal ini tentu menimbulkan kebingungan mengenai apakah metode yang demikian ini dapat berlaku sebaliknya? Sejauh mana metode tersebut dapat diperluas? Apakah penafsiran terhadap seluruh pasal pada akhirnya akan dilakukan dengan membuktikan terlebih dahulu manfaat yang ditimbulkan?

Lebih jauh, agar dapat melihat bagaimana konsistensi KPPU dalam menerapkan doktrinnya penulis mengambil studi kasus terhadap Putusan

KPPU Nomor: 07/KPPU-L/2007 dimana kasus ini dikenal juga dengan “kasus Temasek” dimana terjadi dugaan pelanggaran terhadap Pasal 27 huruf a Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dilakukan oleh Kelompok Usaha Temasek dan Dugaan Pelanggaran Pasal 17 dan Pasal 25 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang dilakukan oleh PT Telekomunikasi Seluler. Penulis akan memfokuskan pada pembahasan mengenai dugaan pelanggaran terhadap Pasal 27 huruf a Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dilakukan oleh Kelompok Usaha Temasek.

Jika kita lihat, ketentuan pasal 27 huruf a berbunyi sebagai berikut:

Pelaku usaha dilarang memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang yang sama atau mendirikan beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, apabila kepemilikan tersebut mengakibatkan :

a. satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang dan atau jasa tertentu;

Ketentuan pasal ini jika kita lihat dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 7 Tahun 2011 tentang Pedoman Pasal 27 (Pemilikan Saham) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dinyatakan sebagai berikut:

Pendekatan yang digunakan dalam menganalisa Pasal 27 UU No.5/1999 tersebut bersifat *per se illegal*, artinya terhadap pelanggaran tersebut dapat dikenakan sanksi hukum tanpa terlebih dahulu dinilai apakah tindakan tersebut menimbulkan praktek monopoli dan atau persaingan usaha yang tidak sehat.

Kali ini dengan tegas dan jelas dinyatakan bahwa metode yang digunakan untuk menafsirkan pasal ini adalah dengan metode *per se illegal*, akan tetapi pada praktiknya tidak demikian dimana dalam poin angka 5.4.3 dan 5.4.4 dinyatakan sebagai berikut:

5.4.3. Berbeda dengan perspektif minimalis, perspektif maksimalis berpendapat bahwa telah terjadi pelanggaran terhadap Pasal 27 apabila selain terpenuhi 2 (dua) unsur dalam perspektif minimalis juga terpenuhi unsur lainnya yaitu adanya praktek usaha (conduct) yang menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan. Dalam perspektif

ini praktek usaha (conduct) yang dilarang adalah penyalahgunaan penguasaan dipasar yang menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan rule of reason karena tugas Komisi secara umum adalah menilai ada tidaknya dampak negatif suatu praktek usaha terhadap persaingan;

5.4.4. Mengenai perspektif terhadap Pasal 27, Majelis Komisi dalam perkara ini menggunakan perspektif maksimalis sehingga unsur penting pelanggaran Pasal 27 adalah, Pertama, adanya pelaku usaha; Kedua, memiliki saham di beberapa perusahaan; Ketiga, menguasai pasar; Keempat, perilaku penyalahgunaan posisi dominan; dan Kelima, dampak negatif terhadap persaingan;

Dapat kita lihat bersama bagaimana perbedaan penerapan pasal tersebut, walaupun kasus tersebut terjadi pada tahun 2007 dan pedoman tersebut ditetapkan pada tahun 2011 namun terjadi perubahan yang signifikan mengenai metode pengenaan pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Tentunya hal ini menjadi sorotan, karena akan muncul pertanyaan mengenai bagaimana sebenarnya politik hukum dalam hukum persaingan usaha? Dan tentu sebagai lembaga yang diberi wewenang untuk mengawasi pelaksanaan Undang Nomor 5 Tahun 1999, sejauh mana KPPU dapat menafsirkan dan menentukan metode mana yang dapat dipakai dalam memutuskan suatu masalah persaingan usaha?

3. Perubahan Rumusan Mengenai Upaya Keberatan Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020.

Adapun sejak berlakunya Undang-Undang Cipta Kerja terdapat perubahan yang juga cukup signifikan mengenai pelaksanaan upaya keberatan atas putusan yang dikeluarkan oleh KPPU, perubahan tersebut sebagai berikut:

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999	Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020
<p>Pasal 44 ayat (2) “Pelaku usaha dapat mengajukan keberatan kepada <u>Pengadilan Negeri</u> selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari setelah menerima</p>	<p>Pasal 44 ayat (2) “Pelaku usaha dapat mengajukan keberatan kepada <u>Pengadilan Niaga</u> selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari setelah menerima</p>

pemberitahuan putusan tersebut”	pemberitahuan putusan tersebut.”
<p>Pasal 45</p> <p>(1) Pengadilan Negeri harus memeriksa keberatan pelaku usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (2), dalam waktu 14 (empat belas) hari sejak diterimanya keberatan tersebut.</p> <p>(2) Pengadilan Negeri harus memberikan putusan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak dimulainya pemeriksaan keberatan tersebut.</p> <p>(3) Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), dalam waktu 14 (empat belas) hari dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia.</p> <p>(4) Mahkamah Agung harus memberikan putusan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak permohonan kasasi diterima.</p>	<p>Pasal 45</p> <p>(1) Pengadilan Niaga harus memeriksa keberatan pelaku usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (2) dalam waktu 14 (empat belas) hari sejak diterimanya keberatan tersebut.</p> <p>(2) Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Niaga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam waktu 14 (empat belas) hari dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia.</p> <p>(3) Ketentuan mengenai tata cara pemeriksaan di Pengadilan Niaga dan Mahkamah Agung Republik Indonesia dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p>

Berdasarkan tabel perbandingan di atas, dapat kita lihat bahwa wewenang untuk mengajukan upaya keberatan bukan lagi menjadi kompetensi absolut Pengadilan Negeri, melainkan menjadi wewenang absolut Pengadilan Niaga. Sedangkan kita ketahui bersama, bahwa jumlah Pengadilan Niaga di Indonesia masih sedikit, berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 97

Tahun 1999 tentang Pembentukan Pengadilan Niaga Pada Pengadilan Negeri Ujung Pandang, Pengadilan Negeri Medan, Pengadilan Negeri Surabaya dan Pengadilan Negeri Semarang, yaitu:

1. Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Ujung Pandang, daerah hukumnya meliputi Provinsi Sulawesi Selatan, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Tengah, Sulawesi Utara, Maluku dan Irian Jaya.
2. Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Medan, daerah hukumnya meliputi Provinsi Sumatera Utara, Riau, Sumatera Barat, Bengkulu, Jambi, dan Daerah Istimewa Aceh
3. Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Surabaya, daerah hukumnya meliputi Provinsi Jawa Timur, Kalimantan Selatan, Kalimantan Tengah, Kalimantan Timur, Bali, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur dan Timor Timur.
4. Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Semarang, daerah hukumnya meliputi Provinsi Jawa Tengah dan Daerah Istimewa Yogyakarta.
5. Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, daerah hukumnya meliputi Daerah Khusus Ibukota Jakarta, Provinsi Jawa Barat, Sumatera Selatan, Lampung dan Kalimantan Barat.

Berdasarkan daftar di atas, dapat kita temukan fakta bahwa Pengadilan Niaga hanya terdapat pada kota-kota besar tertentu saja, tentunya ini harus menjadi perhatian bersama, khususnya bagi para pelaku usaha dalam mengajukan upaya keberatan memerlukan biaya tambahan karena tidak lagi dapat mengajukannya di Pengadilan Negeri.

Untuk mengatasi hal ini, setidaknya diperlukan penambahan Pengadilan Niaga mengingat luasnya wilayah NKRI sehingga memudahkan akses bagi para pelaku usaha, ataupun dapat menggunakan alternatif sidang secara online namun dengan penyesuaian-penyesuaian khusus agar tidak mengurangi prinsip *due process of law*. Selain daripada perpindahan wewenang absolut, perubahan yang signifikan juga terjadi dengan dihapuskannya jangka waktu pengambilan keputusan sebagaimana yang dahulu di atur dalam Pasal 45 ayat

(2). Penghapusan jangka waktu ini dapat berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum di kalangan para pelaku usaha karena pasal tersebut dapat dimaknai sebagai tidak adanya batasan waktu bagi Pengadilan Niaga untuk memutuskan putusan atas upaya keberatan yang diajukan.

D. PENUTUP

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) memiliki wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang mana berdasarkan ketentuan tersebut KPPU dinilai sebagai lembaga yang *superbody*. Walaupun status kelembagaan KPPU sebagai lembaga administratif, tetap diperlukan adanya pengawasan bersama sehingga KPPU dalam melaksanakan wewenangnya tidak *abuse of power*.

Konsistensi KPPU dalam menggunakan metode *rule of reason* dan *per se illegal* dalam penafsiran pasal dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 perlu dikritisi mengingat dalam studi kasus yang penulis teliti yaitu Putusan KPPU Nomor 31/KPPU-I/2019 dan Putusan KPPU Nomor: 07/KPPU-L/2007, penulis temukan bahwa KPPU inkonsisten dalam menerapkan kedua metode penafsiran pasal. Hal ini tentu dapat berpotensi menimbulkan kebingungan dan ketidakpastian bagi para pelaku usaha pada umumnya dan para pemerhati persaingan usaha pada khususnya mengenai metode manakah yang paling tepat yang dapat digunakan.

Pengundangan Undang-Undang Cipta Kerja memberi dampak yang signifikan terhadap hukum persaingan usaha, salah satunya adalah mengenai pengajuan upaya keberatan yang awalnya merupakan wewenang absolut Pengadilan Negeri, namun diubah menjadi wewenang absolut Pengadilan Niaga. Hal ini tentu di satu sisi memberikan dampak positif namun juga di sisi yang lain memberikan dampak negatif dimana pelaku usaha harus mengeluarkan biaya ekstra karena tidak semua wilayah di Indonesia memiliki Pengadilan Niaga. Solusinya tentu harus dipikirkan bersama, baik itu dengan menambah jumlah Pengadilan Niaga di berbagai wilayah Indonesia, maupun dengan alternatif berupa sidang secara online yang mana harus tetap memperhatikan *due process of law*.

DAFTAR PUSTAKA / DAFTAR REFERENSI

- Abdurrahman. *Ilmu Hukum, Teori Hukum, Dan Ilmu Perundang-Undangan*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1994.
- Creswell, John W. *Research Design Pendekatan Metode Kualitatif, Kuantitatif, Dan Campuran*. 4th ed. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2019.
- Hadjon, Philipus M, and Tatiek Sri Djamiati. *Argumentasi Hukum*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2005.
- Hermansyah. *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008.
- Karim, Erlin. "Penegakan Hukum Persaingan Usaha Oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat." *Lex Et Societatis* 4, no. 9 (2016).
- Kurnia, Sya'ranie R. "Kerjasama Demi Efektifitas Penegakan Hukum." *Media Berkala Komisi Pengawas Persaingan Usaha*. Jakarta, 2013.
- Lubis, Andi Fahmi, Anna maria Tri Anggraini, Kurnia Toha, L. Budi Kagramanto, M. Hawin, Ningrum Natasya Sirait, Paramita Prananingtyas, Sukarmi, Syamsul Maarif, and Udin Silalahi. *Hukum Persaingan Usaha Buku Teks*. 2nd ed. Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), 2017.
- Mantili, Rai, Hazar Kusmayanti, and Anita Afriana. "Problematika Penegakan Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia Dalam Rangka Menciptakan Kepastian Hukum." *PADJADJARAN Jurnal Ilmu Hukum (Journal of Law)* 3, no. 1 (2016).
- Puspitasari, Zuhro. "Rekonsepsi Pengecualian Monopoli Yang Diselenggarakan Oleh Badan Usaha Milik Negara Dalam Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia." *Jurnal Panorama Hukum* 2, no. 2 (2017): 27.
- Sapitri, Baiq Ervinna. "Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Dalam Penanganan Perkara Persaingan Usaha (Studi Perbandingan Di Indonesia Dengan Negara-Negara Common Law System)." *Jurnal IUS: Kajian Hukum dan Keadilan* 3, no. 7 (2015).

- Sidik, Jafar M. "Todung: Perlu 'Judicial Review' UU Anti Monopoli." *ANTARA*. Last modified 2010. Accessed May 17, 2021. <https://www.antaranews.com/berita/222973/todung-perlu-judicial-review-uu-anti-monopoli#mobile-src>.
- Soekanto, Soerjono, and Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003.
- Toha, Kurnia. "Urgensi Amandemen Uu Tentang Persaingan Usaha Di Indonesia: Problem Dan Tantangan." *Jurnal Hukum & Pembangunan* 49, no. 1 (2019).
- Usman, Arif, Zaqiu Rahman, Noor Ridha Widiyani, Mohammad Gadmon Kaiser, Dewi Wuryandani, Niken Paramita Purwanto, Olsen Peranto, et al. "Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat." *Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia* (2020).
- Wafiya, Wafiya. "Politik Hukum Pembentukan Undang-Undanglarangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat." *FIAT JUSTISIA:Jurnal Ilmu Hukum* 8, no. 4 (2015).