

## PERANAN KPPU BAGI PEMANGKU KEPENTINGAN DALAM MENEGAKKAN UNDANG-UNDANG LARANGAN PRAKTIK MONOPOLI DI INDONESIA

Muchtar Riva'i

Darwin Erhandy

STIE Ahmad Dahlan Jakarta

Jl. Ciputat Raya No. 77, Cireundeu, Tangerang Selatan

E-mail: [muchtar\\_rivai@yahoo.com](mailto:muchtar_rivai@yahoo.com)

### **Abstract**

*The establishment of the KPPU is to control the implementation of the Act. No. 5/1999 on Concerning the Ban on Monopolistic Practices and Unfair Business Competition in Indonesia. Various duties and authority of the KPPU contained in Article 35 and Article 36 of the Act. But in reality, KPPU does not have executorial rights so that the various decisions of the commission often could not be implemented. Therefore internally strengthening of institutional existence by way of amending the Law Commission is very appropriate to be used by the government and parliament agenda. Externally, stakeholder participation is something very urgent and that the KPPU's strategic optimally capable of performing their duties according to its motto: "Healthy competition Welfare of the people".*

Kata Kunci: Penegakkan, Persaingan sehat, Pemangku kepentingan

### **PENDAHULUAN**

Konsep dasar kebijakan persaingan usahasecara normatif bertujuan: (1) untuk kesejahteraan masyarakat; (2) kesejahteraan konsumen; (3) melindungi pelaku usaha kecil; dan (4) menekan inflasi (Adiwiyo, 2004). Untuk kepentingan itu lah Indonesia membentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), yang kemudian diperkuat dengan UU. No. 5/1999tentang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU Persaingan Usaha/UUPU).

Kontribusi dan kinerja KPPU dalam menegakkan UU. No. 5/1999 di Indonesia memperoleh pengakuan dari berbagai ka-

langan. Selain itu, kiprah KPPU dalam menjalankan tugas dan kewenangannya pun diakui oleh Organisasi seperti *United Nation Convergence On Trade and Development* (UNCTAD) yang dilakukan awal juli 2009, pada saat melakukan *Peer Review* ke KPPU yang dilakukan secara sukarela bagi pelaksanaan hukum persaingan usaha di negara berkembang. Namun pada faktanya KPPU mengalami kendala terkait dengan tujuan atau target yang dicapai sebagaimana tercantum dalam UU. No. 5/1999 itu sendiri yang dinilai terlalu *multiple objective* (Nur, 2011).

Patut diakui, penegakan hukum persaingan usaha bukan dengan melalui jalan mulus dan tanpa hambatan, melainkan melalui tanjakan terjal yang harus ditempuh, terlebih regulasi

hukum persaingan usaha masih terbilang baru di negeri ini. Selama lebih dari satu dasawarsa KPPU tergolong aktif melaksanakan tugas dan wewenangnya. Tetapi yang perlu dievaluasi adalah dampak dari penegakkan UU. No 5/1999 kepada para pemangku kepentingan, yakni pemerintah dan pelaku usaha serta masyarakat. Berbagai putusan perkara yang dilakukan oleh majelis KPPU dan berbagai ragam advokasi, kajian, penelitian sampai pelaksanaan investigasi dan monitoring kepada para pelaku usaha merupakan bukti empiris bahwa sepak terjang KPPU dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bukanlah lembaga *superbody* yang kebal dari lembaga lain. Hal ini terbukti, KPPU dalam putusannya dapat diajukan keberatan, kasasi bahkan sampai kepada Peninjauan Kembali (PK) serta dalam melakukan penyidikan, penyelidikan dan investigasi KPPU tak berwenang melakukan penggeledahan.

Selain itu, adanya distorsi antara isi pasal dan penjelasannya UULPM dapat diatasi dengan pembuatan pedoman pasal yang berguna sebagai bahan rujukan penafsiran dari perkara yang ditangani oleh majelis komisi dan memberikan saran serta pertimbangan kepada pemerintah sampai kepada memberikan advokasi kepada masyarakat dalam menegakkan dan menyempurnakan UULPM tersebut.

## TUJUAN PENELITIAN

1. Mengetahui peranan pedoman pasal yang merupakan produk KPPU dalam menangani perkara/ kasus dapat ditutupi dengan dibuatnya pedoman-pedoman pasal UULPM yang dilakukan oleh majelis komisi KPPU (hukum materil) dan putusan KPPU dalam tata cara penanganan perkara (hukum formal);
2. Mengkaji dampak advokasi KPPU kepada masyarakat dan mengimplementasikan aturan hukum yang terjadi kepada pelaku usaha, sehingga UULPM ini untuk menciptakan kegiatan usaha dapat berjalan secara sehat, tertib, wajar dan melindungi

kepentingan masyarakat, bangsa dan negara untuk terciptanya demokrasi ekonomi yang diamanatkan oleh konstitusi.

## METODE

1. Metode penelitian hukum normatif, karena penelitian ini termasuk kategori penelitian hukum yang mengkaji isi substansi suatu perundang-undangan yang terkait erat yang umumnya menggunakan beberapa pendekatan sebagaimana yang dikemukakan dalam metode penelitian hukum. Yakni sebagai berikut:
  - a. Pendekatan perundang-undangan;
  - b. Pendekatan konseptual dengan menggunakan berbagai interpretasi yang terdiri dari interpretasi historis, sistematis, teleologis, analogis dan penafsiran resmi;
  - c. Pendekatan kasus;
  - d. Pendekatan perbandingan;
  - e. Pendekatan interpretasi/penafsiran (Ibrahim, 2009).
2. Metode sosiolegal. Persaingan usaha didasarkan pada konsep hambatan dalam perdagangan (*restraint of trade*). Menurut peneliti, penggunaan metode sosiolegal mengacu dan mengkaji kegiatan monitoring yang dilakukan KPPU yang menyangkut perilaku dunia usaha selain itu penggunaan metode sosiolegal untuk mengetahui dampak perilaku usaha secara sosial kemasyarakatan yang terkait dengan pasar bersangkutan di dalam menegakkan UU. No. 5/1999.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Kebijakan Persaingan sebagai Pilar Pembangunan

UU. No. 5/1999 menegaskan bahwa salah satu tujuan pemberlakuannya adalah menjamin

kepastian berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, menengah dan pelaku usaha kecil melalui pengaturan persaingan yang sehat guna tercapainya efisiensi ekonomi dan kesejahteraan masyarakat/rakyat. Dengan demikian, UU. No. 5/1999 adalah payung kebijakan persaingan (*Competition Policy*) dalam perekonomian nasional dalam rangka mewujudkan amanat Pasal 33 UUD 1945. Selain itu di bagian Menimbang, UU ini mendorong bekerjanya ekonomi pasar yang wajar untuk pertumbuhan ekonomi yang dapat mengurangi hambatan dalam pasar dan untuk masuk pasar yang akan berdampak pada peningkatan efisiensi pasar dan inovasi produk serta keanekaragaman produksi yang indikatornya adalah penerapan kebijakan persaingan yang sehat. Indikatornya dapat dilihat dari harga barang yang relatif murah dan tersedianya diversifikasi produk/alternatif untuk produk sejenis.

Sejak berlakunya UU. No. 5/1999, kegiatan pembangunan ekonomi makro berkembang positif, namun sektor mikro belum menunjukkan kinerja yang optimal. Iklim usaha yang belum kondusif terlihat dari masih terkonsentrasinya pasar dan masih terjadinya praktik-praktik monopoli yang bisa jadi salah satu penyebabnya rendahnya kinerja sektor mikro tersebut (Suhartono et al., n.d; Hasandan Afifah, 2007; Asmalidar, 2009)

Praktik monopoli dapat merugikan masyarakat dan perekonomian karena menyebabkan tingginya harga, terbatasnya pasokan/-produksi, rendahnya mutu pelayanan kepada konsumen serta kesempatan usaha yang tidak sama kepada para pelaku usaha. Hal itu tentu tidak sejalan dengan tujuan UU. No. 5/1999 yang mengamanatkan terbentuknya kondisi pasar yang menghilangkan hambatan masuk dan keluar (*zero entry and exit barrier*) dan ketersediaan informasi yang sempurna (*Perfect Information*) bagi setiap pelaku ekonomi.

Kondisi pasar persaingan sempurna tersebut pada kelanjutannya akan memberikan kesempatan yang banyak pelaku usaha untuk berpartisipasi dan berkontribusi bagi pembangunan ekonomi bangsa. Pasar yang

kompetitif akan meng-hilangkan peluang pelaku usaha untuk mengatur/mempermainkan harga sehingga akan meningkatkan efisiensi alokasi sumberdaya yang berdampak pada peningkatan efisiensi ekonomi nasional.

Dalam kenyataannya, kondisi pasar persaingan sempurna hampir tidak pernah ditemukan. Suatu pasar sering terdapat halangan masuk dan keluar atau asimetri informasi antara produsen dan konsumen. Oleh karena itu, persaingan di pasar umumnya tidak sempurna dimana setiap produsen mampu menetapkan harga dan kuantitas untuk memaksimalkan keuntungan sehingga produsen memperoleh *supernormal profit*.

Kegagalan pasar dalam menciptakan pasar yang kompetitif untuk kesejahteraan rakyat sebenarnya telah diupayakan untuk diminimalisasi melalui intervensi negara dan pemerintah. Deregulasi terhadap berbagai peraturan yang menimbulkan *high cost economy* seperti pembatalan peraturan daerah yang menimbulkan ekonomi biaya tinggi telah banyak dilakukan. Selain itu, beberapa sektor yang dulunya dijalankan oleh BUMN, sekarang juga dilakukan oleh swasta, seperti industri penerbangan, operator seluler nonBUMN, serta SPBU nonBUMN.

Peran KPPU sebagai pemberi saran kebijakan sangat strategis dikaitkan dengan upaya menciptakan persaingan usaha sehat, mengingat struktur ekonomi Indonesia yang saat ini masih dalam periode transisi. Transisi ini terjadi dari struktur ekonomi yang monopoli, oligopoli dan protektif menuju sistem ekonomi yang memberikan kesempatan yang sama kepada semua pelaku usaha.

Saat ini masih banyak peraturan perundang-undangan yang menjadi penyebab timbulnya iklim persaingan usaha tidak sehat. Bahkan, beberapa peraturan perundang-undangan memberi kesempatan kepada pelaku usaha untuk berperilaku anti persaingan (*anti competitive behavior*). Pada tahapan inilah peran KPPU sebagai pemberi saran kebijakan dapat dilakukan sebagai bentuk penyampaian masukan bagi pemerintah, dalam menciptakan

kebijakan yang pro persaingan usaha yang sehat.

Saran dan pertimbangan, berdasarkan UU, bersifat persuasi yang pelaksanaannya tergantung kemauan pemerintah untuk melaksanakannya. Sepanjang periode 2000-2012 telah disampaikan 114 saran dan pertimbangan oleh KPPU kepada pemerintah yang dampaknya bergulir beberapa sektor tertentu, seperti telekomunikasi dan transportasi yang menunjukkan perubahan positif.

Dukungan pemerintah dan negara terhadap kelancaran tugas KPPU tercermin dalam hal pembiayaan kegiatan. Hal ini menggambarkan bahwa pemerintah telah memberikan dukungan yang cukup besar bagi keberadaan UU. No. 5/1999 dan KPPU, karena terakomodasinya kerangka perencanaan pembangunan nasional.

Dari saran yang disampaikan terdapat respons positif dari pemerintah yang berupa (1) membuat kebijakan sesuai saran (2) menunda pelaksanaan kebijakan dan (3) mencabut kebijakan yang menurut KPPU tidak sesuai dengan prinsip persaingan usaha yang sehat berdasarkan UU Nomor 5 tahun 1999. Selain itu dalam kerangka harmonisasi regulasi, KPPU terlibat secara aktif mengikuti kegiatan pembahasan RUU pengadaan barang dan jasa, pengembangan kebijakan persaingan di ASEAN, dan RPP pengawasan perjanjian kemitraan.

Dalam kerangka itu, KPPU juga mendapat kepercayaan pemerintah dan legislatif dengan diberikannya tugas dan kewenangan baru diluar pengawasan persaingan usaha yang diatur oleh UU. No. 5/1999. Tugas dan kewenangan baru itu diatur dalam UU. No. 20/2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah terkait dengan pengawasan pelaksanaan perjanjian kemitraan (KPPU, 2013).

## B. Hambatan dan Tantangan

Kehadiran UU. No. 5/1999 dalam sistem

ekonomi Indonesia, seharusnya dimaknai sebagai sebuah pernyataan resmi negara bahwa Indonesia telah mengakomodasi nilai-nilai persaingan usaha yang sehat sebagai salah satu pilar sistem ekonomi. Oleh karena itu sudah seharusnya semua aspek pengaturan dalam ekonomi Indonesia mengakomodasi nilai-nilai persaingan ekonomi yang sehat. Tetapi dalam prakteknya tidak banyak pihak yang menyadari hal tersebut, termasuk legislatif yang membuat UU dan Pemerintah sebagai regulator dalam menyusun peraturan dalam pengaturan sistem ekonomi Indonesia.

Seharusnya persaingan menjadi bagian yang senantiasa dipertimbangkan keberadaannya oleh pemerintah ketika mengeluarkan regulasi dalam sektor ekonomi, baik bersifat makro maupun mikro, yang berpotensi mempengaruhi persaingan usaha di dalamnya. Langkah ini hanya bisa ditempuh apabila pemerintah menyadari sepenuhnya nilai strategis dan nilai-nilai persaingan usaha yang sehat bagi sektor ekonomi.

Hambatan terbesar implementasi persaingan sebagai pilar ekonomi Indonesia, berada di tataran ini. Pemerintah pusat justru tampak belum melihat urgensi keterlibatan KPPU dan nilai persaingan dalam sistem ekonomi Indonesia. Terkait dengan saran pertimbangan KPPU kepada pemerintah, maka faktor pemerintah menjadi faktor yang sangat menentukan. Pemerintah yang responsif dalam melaksanakan saran KPPU, akan menjadikan pengelolaan sektor ekonomi menjadi lebih baik dan implementasi persaingan usaha yang sehat menjadi sangat mudah dilakukan.

Begitu juga sebaliknya regulator yang tidak responsif dan umumnya dikategorikan regulator yang tidak menjalankan tugas utamanya akan menyebabkan pengelolaan sektor menjadi sangat buruk dan implementasi persaingan usaha yang sehat dalam sektor tersebut menjadi sulit dilaksanakan.

UU. No. 5/1999 yang telah dideklarasikan sebagai bagian dari sebuah sistem ekonomi

sehingga kehadirannya seharusnya memberi makna yang lebih luas bagi ekonomi Indonesia karena negara telah menjadikan persaingan sebagai salah satu pilar penting dalam ekonomi Indonesia. Karena, secara historis/berdasarkan sejarah kehadiran UU. No. 5/1999 ini merupakan koreksi buruknya kondisi ekonomi saat itu yang sarat dengan praktik persaingan usaha tidak sehat, pengaturan bisnis oleh pelaku usaha, munculnya eksklusifitas, kartel, persekongkolan adalah hal yang biasa terjadi saat itu, yang kemudian bermuara pada rapuhnya pondasi ekonomi Indonesia secara keseluruhan. Krisis tahun 1998 menjadi bukti nyata terhadap kondisi tersebut.

Kondisi ini semakin buruk, karena tidak adanya mekanisme baku antara hubungan KPPU dengan institusi penentu kebijakan ekonomi Indonesia. Akibatnya tidak sedikit kebijakan ekonomi, baik makro maupun mikro yang tidak memperhatikan nilai-nilai persaingan usaha yang sehat. Bahkan ironisnya setelah 10 (sepuluh) tahun, masih terdapat regulator yang menetapkan kebijakan ekonomi yang bertentangan dengan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat sebagaimana yang diatur dalam UU. No. 5/1999.

Akibat dari kondisi ini, implementasi persaingan usaha yang sehat sebagai pilar ekonomi Indonesia dan peran KPPU tidaklah optimal, maka tidaklah mengherankan apabila persaingan usaha tidak kerap menjadi warna ekonomi Indonesia di berbagai sektor yang ujungnya bermuara pada terjadinya reduksi kesejahteraan masyarakat. Kebijakan masih mengedepankan ego sektoral yang kuat dan terkadang melanggar berbagai aturan termasuk prinsip persaingan usaha yang sehat dalam UU. No. 5/1999. Memperhatikan semua kondisi tersebut, maka tantangan bagi KPPU dalam periode selanjutnya untuk meletakkan KPPU dalam posisi yang bisa secara optimal melaksanakan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat melalui implementasi UU Nomor 5 tahun 1999 yang menjadi tanggung jawab semua pihak yang terkait dengan kebijakan di sektor ekonomi.

Sudah seharusnya pemerintah maupun DPR melibatkan KPPU dalam setiap kebijakan terkait sektor ekonomi, sehingga persaingan usaha yang sehat dalam bentuk kebijakan dapat menjadi pilar yang sejajar dengan kebijakan makro dan fiskal dalam setiap kebijakan ekonomi yang muncul, sehingga manfaatnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat menjadi tercapai. Kedepan harus dibangun sebuah mekanisme baku hubungan antara KPPU dengan institusi penentu kebijakan baik secara makro maupun mikro terutama pemerintah dan DPR.

Mekanisme tersebut dibutuhkan agar setiap kebijakan yang diambil, baik secara konsep maupun implementasinya senantiasa selaras dengan UU. No. 5/1999. Kondisi ini diharapkan bisa mendorong hadirnya persaingan usaha yang sehat secara massif, sehingga persaingan usaha yang sehat bisa mengambil peran dan fungsi sebagaimana yang diinginkan. Oleh karena itu, keterlibatan KPPU dalam proses penyusunan dan pengambilan kebijakan ekonomi sangat penting demi mengupayakan peningkatan kesejahteraan rakyat yang lebih signifikan, jika dibandingkan penegakan hukum yang penyelesaiannya kasus per kasus (KPPU, 2013).

### C. Harmonisasi Kebijakan

Pentingnya harmonisasi kebijakan karena hal itu merupakan langkah yang paling efektif untuk menginternalisasi nilai-nilai persaingan ke dalam kebijakan pemerintah. Pemahaman yang baik dari pemerintah sebagai regulator akan menjadi jalan terimplementasinya kebijakan persaingan dalam sebuah sektor ekonomi.

Dalam perspektif kebijakan persaingan, patut dipahami bahwa tugas KPPU terbatas hanya persaingan semata, sebaliknya regulator memiliki peran yang sangat besar termasuk untuk menyatakan sebuah sektor terbuka atau tertutup bagi persaingan (keluar masuk pelaku usaha baru). Tantangan menjadi sangat besar bagi KPPU, karena sering disalahpahami bahwa KPPU cenderung menjadi penghalang program pemerintah dalam mengatur sebuah

sektor. Padahal persaingan dan kebijakan pemerintah memiliki tujuan akhir yang sama yakni kesejahteraan masyarakat. Dalam kondisi tertentu, distorsi terhadap mekanisme pasar atau persaingan bisa saja terjadi karena pertimbangan tertentu. Namun demikian tujuan akhirnya haruslah kesejahteraan masyarakat, bukan keuntungan sekelompok usaha tertentu saja.

Tantangan harmonisasi kebijakan kedepan sangat besar, mengingat semakin banyaknya sektor yang mengubah model pengelolannya dari monopoli menuju persaingan. Bersamaan dengan bekerjanya KPPU periode kedua, lahir beberapa undang-undang yang mengatur perubahan pengelolaan tersebut, misalnya UU Perkeretaapian, kepelabuhan, kebandarudaraan, pengelolaan terminal bus juga ketenagalistrikan.

Tetapi sayangnya, dalam perkembangan beberapa sektor misalnya kepelabuhan dan kebandarudaraan keterlibatan pelaku usaha swasta bukannya mendorong perbaikan, tetapi malah menciptakan kondisi pelayanan yang semakin buruk dan tarif yang meningkat. Bahkan muncul kesan, keterbukaan sektor hanya memindahkan hak monopoli dari negara ke sektor swasta. Melihat kondisi ini, KPPU melihat bahwa hal ini disebabkan oleh implementasi yang tidak tepat. Sektor yang awalnya natural monopoli, dan tidak memiliki alternatif penggantinya tidak dapat dilepas kepada mekanisme pasar secara penuh. Karena itu, keterlibatan regulator diperlukan, mengingat didalamnya terdapat keterbatasan menyangkut lahan, yang menyebabkan persaingan yang terjadi pun cenderung terbatas.

Hal seperti inilah yang akan menjadi tantangan berat bagi KPPU, dalam mendorong regulator mengambil perannya dalam porsi yang optimal sehingga pengelolaan sektor dengan mendorong swasta didalamnya dapat menciptakan sektor yang efisien dan bermuara pada terciptanya kesejahteraan masyarakat. Selain itu, yang perlu mendapat perhatian pula

yang terkait dengan pemberian saran dan pertimbangan, dimana saran dan pertimbangan tersebut tidak mengikat pemerintah atau regulator, dengan pertimbangan politisnya dapat mengabaikan saran KPPU apabila berpandangan bahwa saran tersebut dilihat dari perspektif yang lebih luas tidaklah tepat, sekalipun dalam perspektif persaingan dapat mendorong terciptanya efisiensi dan efektivitas pengelolaan sektor.

Kondisi ini merupakan tantangan KPPU. KPPU harus dapat membuktikan kepada publik bahwa setiap saran yang diberikan adalah sebuah pilihan yang harus diambil pemerintah apabila menginginkan pengelolaan sektor menjadi lebih baik. Setiap saran dan pertimbangan yang diajukan harus memiliki landasan yang kuat melalui *background paper* yang dapat menjelaskan nilai strategis sebuah saran, sehingga pemerintah menyadari pentingnya implementasi saran yang mendorong terciptanya pengelolaan sektor yang efisien dan bermuara pada kesejahteraan masyarakat (KPPU, 2013).

#### **D. Penegakkan Hukum UU. No. 5/1999**

KPPU menjalankan tugas dan wewenangnya sebagai lembaga pengawas pelaksanaan UU. No. 5/1999 dan telah menerima 3970 laporan dugaan pelanggaran terhadap UU. No. 5/1999 dengan perincian 1484 laporan tertulis dan 2486 informasi tertulis. Selain menerima laporan dari masyarakat, KPPU juga melakukan pengawasan dan penelitian.

Perkara yang diawali dari penelitian oleh KPPU dan bukan dari laporan masyarakat disebut sebagai perkara inisiatif. Selama periode 2006-2012 ini, KPPU telah dan sedang menangani perkara sebanyak 216 perkara dimana perkara yang sedang berjalan sebanyak 4 perkara dan perkara sudah diputuskan sebanyak 190 perkara laporan dan 22 perkara inisiatif. Dari 216 perkara, KPPU telah memeriksa dan memutuskan 174 putusan dan 38 penetapan dengan perincian 174 putusan menyatakan pelanggaran UU no 5 th 1999 dan

27 putusan menyatakan tidak terjadi pelanggaran. Sementara itu, dari 38 penetapan yang dihasilkan terdapat 27 penetapan yang tidak terindikasi pelanggaran UU No 5 th 1999 dan 11 penetapan yang mengindikasikan perubahan perilaku.

Ditinjau dari substansi pelanggaran yang menjadi dasar pemeriksaan dan putusan, 73% atau 157 dari 216 perkara merupakan perkara terkait persekongkalan dalam tender pengadaan barang dan jasa. Atas putusan KPPU tersebut di atas dan sesuai dengan ketentuan dalam pasal 44 dan 45 UU. No. 5/1999, terdapat beberapa pelaku usaha yang mengajukan upaya keberatan kepada pengadilan negeri dan dalam hal tidak puas atas putusan PN. Pelaku usaha terlapor juga mengajukan kasasi kepada MA. Sampai dengan 2012 dari putusan yang dikeluarkan KPPU terdapat 93 putusan yang diajukan keberatan ke PN dan 76 putusan kasasi ke MA.

Di tingkat PN, 58% atau 54 dari 93 putusan KPPU diperkuat dan 35 perkara dibatalkan oleh PN dan 4 putusan masih dalam proses di PN. Di tingkat MA terdapat 76 kasasi atas putusan PN, dan hasilnya 71% atau 54 putusan KPPU diperkuat dan sisanya 14 putusan dibatalkan oleh MA dan 8 putusan masih diproses di MA. Hal ini menunjukkan bahwa PN dan MA mempunyai pendapat yang relatif sama dengan KPPU mengenai kebenaran pembuktian, proses pemeriksaan yang telah memenuhi *due process of law* dan diktum putusan yang telah dijatuhkan oleh KPPU.

Dalam putusannya, pada 2000-2011, KPPU telah mengenakan denda Rp. 949 milyar lebih dan ganti rugi sebesar Rp. 919 milyar lebih yang totalnya berjumlah Rp. 1.8 milyar lebih dan yang telah dibayar oleh para pihak ke kas negara adalah sebesar Rp. 10 trilyun lebih (KPPU, 2013).

#### E. Hambatan dan Tantangan Struktural

Sebagai hukum positif, pemberlakuan UULPM membawa konsekuensi komitmen semua subyek hukum untuk mematuhi dan para penegak hukum untuk menegakkannya.

Dalam tataran teknis, kedua hal itu tidak berjalan lancar karena perbedaan pemahaman dan penafsiran sehingga lemahnya koordinasi penegakan hukum.

Perbedaan awal tentang penafsiran tentang bukti awal yang cukup merupakan contoh terhambatnya penanganan pidana atas suatu perkara persaingan meskipun pada perkara tersebut telah diputuskan dalam suatu putusan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap (*inkracht van gewijsde*). Hal ini terasa sangat ironis, karena sebenarnya dalam kerangka hukum Indonesia, penyusunan UULPM telah melibatkan para pemangku kepentingan (*stakeholders*). Seharusnya melalui keterlibatan tersebut, *stakeholder* sepenuhnya mengetahui bahwa ada karakteristik putusan dan pembuktian yang memang baru dalam sistem hukum yang ada adalah kenyataan normatif yang secara hukum harus diterima karena merupakan aturan UU.

MA secara responsif mendukung KPPU menegakkan UU melalui penafsiran hukum yang konsisten melalui jurisprudensi dan pemberlakuan hukum acara keberatan untuk mengisi kekosongan hukum acara dalam UU hingga permasalahan implementasi tidak berlanjut dan dapat difasilitasi dalam kerangka hukum yang tersedia. Meskipun hal tersebut sudah terlewati, dari proses tersebut terdapat sebuah pesan penting bahwa koordinasi lintas instansi penegak hukum sangat penting untuk bahu-membahu membangun sistem hukum persaingan di Indonesia. Setiap lembaga yang perannya diatur oleh UULPM, seharusnya sejak awal mengetahui secara pasti perannya dan selanjutnya melakukan koordinasi dengan KPPU agar implementasinya menjadi optimal.

Dalam hal inilah perlu dikembangkan pola hubungan antarinstansi yang bermuara pada terimplementasinya hukum persaingan dengan sebaik-baiknya. Tantangan kedepan adalah bagaimana mengajak setiap penegak yang perannya telah terdapat dalam UULPM dalam sebuah hubungan dengan pola baku karena modus operandi praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat bergerak semakin kompleks dan modern. KPPU sudah menjadi

variabel yang harus diperhatikan oleh pelaku usaha untuk dihindari dan diwaspadai, sehingga praktik monopolinya menjadi tidak terdeteksi.

Dalam mengatasi modus yang semakin kompleks dan modern itu, seharusnya KPPU memiliki instrumen untuk melawannya antara lain melalui kewenangan untuk melakukan penggeledahan dan penyadapan. Hanya dengan cara seperti itu, maka *hard evidence* bisa diperoleh. Sayangnya kewenangan melakukan penyadapan dan penggeledahan, sampai saat ini belum juga dimiliki oleh KPPU. Hal ini menjadi hambatan yang sangat besar bagi KPPU, karena permasalahan pembuktian dalam perkara penegakan hukum bagi pelanggaran UULPM merupakan faktor utama yang kerap kali menjadi lemahnya putusan KPPU.

Keberadaan penegakan hukum dalam UULPM serta peran dan fungsi KPPU belum sepenuhnya dapat diwujudkan. Bahkan, kesan yang muncul KPPU seperti mencoba mencari jatidirinya sendiri sebagai penegak hukum persaingan di tengah minimnya pemahaman berbagai pihak terkait dalam sistem hukum Indonesia terhadap keberadaannya. Mengingat UULPM tersebut terkait dengan penegakan hukum yang sudah seharusnya menjadi bagian dari sistem hukum Indonesia. Oleh karena itu, UU tersebut menjadi penting keberadaannya bagi aparat penegak hukum terutama yang secara tegas dan jelas disebut perannya dalam UU tersebut. Selanjutnya setiap penegak hukum tersebut melakukan koordinasi secara intensif bagaimana melaksanakan undang-undang tersebut, sehingga dari aspek penegakan hukum undang-undang tersebut dapat berfungsi guna mencapai tujuan sebagaimana telah ditetapkan di dalamnya.

Terobosan yang selama ini dilakukan oleh KPPU, khususnya saat bekerjasama dalam bidang sosialisasi bersama dengan MA telah berjalan dengan baik. Hanya saja untuk mewujudkan sebuah proses penegakan hukum dan penyempurnaan perangkat maupun hal-

hal lainnya dalam penegakan hukum, dalam hal ini dibutuhkan sebuah pola hubungan antarlembaga yang secara kontinyu menyempurnakan implementasi penegakan hukum persaingan.

Dalam kerangka hubungan antarinstitusi tersebut, harus ada saling memahami kepentingan masing-masing sehingga KPPU tidak diposisikan sebagai institusi yang membutuhkan pengakuan dan bantuan dari institusi penegak hukum yang ada, tetapi setiap pihak menyadari bahwa diperlukan kerjasama kolektif dengan mengoptimalkan peran masing-masing yang dapat mendorong tegaknya hukum persaingan di Indonesia.

UULPM menyebutkan posisi KPPU merupakan bagian dari penegak hukum persaingan dalam sistem hukum Indonesia yang harus terjaga independensinya karena tidak ada pihak manapun yang dapat mengintervensi putusan yang akan dilakukan oleh KPPU dalam menangani suatu perkara.

Oleh karenanya, independensi lembaga itu tidaklah mudah dilakukan, terutama dalam penegakan hukum persaingan. Karena terdapat banyak kepentingan *stakeholder* yang merasa diuntungkan atau dirugikan oleh putusan KPPU. Oleh karena itu setiap putusan yang akan diambil harus senantiasa objektif berdasarkan fakta-fakta hukum yang ada dan berdasarkan hukum acara yang berlaku. Oleh karenanya penguatan kelembagaan dengan sistem karir dan renumerasi staf/komisioner serta kelengkapan pengaturan kode etik internal secara konsisten untuk menjamin integritas dengan mengacu kepada konsep *reward and punishment* yang mendorong motivasi kerja guna mendukung kinerja KPPU secara keseluruhan menjadi penting untuk diterapkan.

Tantangan KPPU dalam penegakan hukum persaingan sangatlah kompleks, dalam hal terdapat beberapa kemajuan telah dicapai dalam rangka memperkuat posisi UULPM dan KPPU dalam sistem hukum Indonesia.

Koordinasi KPPU dengan MA semakin baik dilakukan, sehingga proses sosialisasi penegakan hukum persaingan kepada hakim pengadilan dapat dilakukan. Begitu pula dalam periode ini dijalin kerjasama dengan Kepolisian Republik Indonesia dalam penanganan perkara yang perlu melibatkan Kepolisian sebagaimana diatur dalam UULPM.

Dalam perkembangannya, dikenalnya KPPU dengan tugas dan kewenangannya oleh pelaku usaha, di satu sisi sangat mengembirakan karena pelaku usaha akan melakukan kegiatannya agar selaras dengan UULPM. Akan tetapi disisi lain terdapat hal negatifnya, pelaku usaha akan memasukkan KPPU dengan tugas kewenangannya tersebut sebagai bagian yang harus dihindari dan diwaspadai sehingga perilaku mereka yang bertentangan dengan UULPM tidak terdeteksi, maka dengan situasi dan kondisi yang demikian akan berkembanglah berbagai modus yang dilakukan pelaku usaha yang melanggar hukum persaingan sehingga tindakan/-perilakunya tersebut tidak terdeteksi oleh KPPU.

Dalam perkembangan penegakan hukum persaingan juga terdapat suatu kondisi yang menjadi tantangan berat bagi KPPU. Pembuktian kasus persaingan yang diterima secara universal dan diakomodasi oleh hukum di berbagai negara sebagai *best practices*, ternyata dalam beberapa kasus tidak diterima dalam hukum acara pembuktian hukum persaingan di Indonesia.

Hal ini misalnya terkait dengan pembuktian berdasarkan data dan analisis ekonomi, dimana sebagian hakim tetap meminta bukti langsung perilaku yang secara teknis, hal ini terlihat khususnya dalam kasus kartel bahwatidak mungkin secara terbuka dilakukan pelaku usaha yang terlibat didalamnya. Hal ini menjadi agenda yang harus diprioritaskan dalam mencapai kesepakatan antara KPPU dengan penegak hukum khususnya pengadilan dalam menilai alat bukti dalam UULPM tidak layuh dan amat jelas.

Dengan kewenangan menilai dan menyimpulkan alat bukti (sebagaimana pengadilan yang dimiliki oleh KPPU (yang berbeda dengan kejaksaan sebagai penuntut dalam hukum acara pidana yang memiliki kewenangan mendapatkan dan menganalisis alat bukti) maka seharusnya pengadilan dalam melakukan penilaian dan menyimpulkan alat bukti dalam putusan KPPU sekedar menilai bobot nilai dari alat bukti dan tidak lagi mempertanyakan ada tidaknya bukti langsung. Lebih jauh dalam konteks kewenangannya KPPU tidak memiliki kewenangan untuk menggeledah sebagaimana otoritas persaingan di negara maju seperti Jepang, Korea dan sebagian negara ASEAN lainnya seperti Malaysia dan Vietnam yang berakibat kepada hambatan bagi KPPU dalam menyimpulkan fakta mengingat terbatasnya alat bukti.

KPPU memandang bahwa kondisi ini dapat diantisipasi melalui penciptaan kesepakatan dalam menilai alat bukti langsung atas perilaku dalam suatu perkara antara KPPU dengan Pengadilan. Meskipun harus diakui penyempurnaan UU untuk memberikan kewenangan penggeledahan termasuk didalamnya kewenangan penyadapan merupakan tantangan dan agenda yang tidak dapat ditinggalkan.

## KESIMPULAN

1. UU. No. 5/1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU Persaingan Usaha/UUPU) membentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) melalui atribusi beberapa tugas pengawasan (vide pasal 35). Hukum formal untuk penegakan hukum diatur dalam pasal 36-48 sementara hukum substansi meliputi pasal-pasal dalam bab III dan bab IV yang mengatur tentang Perjanjian dan Kegiatan yang dilarang dan bab V mengenai penyalahgunaan posisi dominan. Rumusan pasal-pasal substansi UUPU ini bersifat larangan atau *pro habetur* yang mengandung arti : "jika tidak dilarang berarti boleh". Maksudnya, UUPU

membenarkan apapun bentuk aksi korporasi pelaku usaha sepanjang tidak dilarang UU.

Tidak diaturnya hukum formal dan substansi kebijakan persaingan tidak berarti bahwa tidak ada dasar hukum mengenai konstruksi kebijakan persaingan (*competition policy framework*) yang dapat disarankan KPPU kepada pemerintah. Dengan panafsiran sistematis dapat diketahui bahwa sebenarnya hukum substansi kebijakan persaingan telah diatur dalam UUPU. Hal ini dapat dilihat dari konstruksi UUPU yang mengatur istilah (hukum) *pengaturan* pada Bab II tentang Asas dan Tujuan yang notabene merupakan Bab payung bagi pasal-pasal substansi berikutnya.

Dengan konstruksi ini dapatlah dipahami bahwa karena dasar hukum pengaturannya sama, tidak tepat jika ada pendapat yang menyebutkan bahwa UULPM adalah UU "milik" KPPU saja sehingga pemerintah sebagai regulator tidak perlu mempertimbangkan prinsip dan hukum substansi dari UU ini. Lebih jauh, tidak benar pula bila masih ada yang beranggapan bahwa kebijakan pemerintah dan penegakan hukum persaingan adalah bersifat saling menggantikan, seakan-akan kalau sudah ada peraturan sektoral, hukum persaingan tidak diperlukan lagi. Sedemikian juga, jika di satu pasar telah ada persaingan maka tidak diperlukan kebijakan pemerintah lagi.

Dalam konteks inilah kita memahami eksistensi kebijakan subsidi, pengaturan harga oleh pemerintah, dan penyediaan usaha untuk usaha kecil serta lembaga penyangga komoditas tertentu dalam hubungannya dengan bentuk pasar persaingan yang dikehendaki UUPU. Jadi jika KPPU mendorong perlunya badan penyangga harga komoditas tertentu sebagai contoh, hal ini tidak berarti KPPU "mengkhianati" tugasnya mengawasi

persaingan karena mendorong *accessibility* dan kesempatan usaha (dalam bentuk tersedianya harga komoditas yang terjangkau) bagi pelaku usaha kecil atau menengah ini pada dasarnya juga merupakan tugas yang tidak kalah penting dari komisi negara ini.

2. Sebagaimana dikatakan Nur (2011) yang menyatakan bahwa bahwa advokasi yang dilakukan oleh KPPU adalah upaya lembaga persaingan usaha diluar mekanisme hukum. Jadi frase "diluar penegakan hukum" ini harus dipahami dari pengertian tersebut yang memaparkan pengertian yang tidak terbatas dalam hal advokasi persaingan usaha di Indonesia, advokasi persaingan usaha dilakukan melalui dua pendekatan, yaitu pemberian saran dan pertimbangan kepada pemerintah serta kegiatan sosialisasi ke masyarakat. Kedua kegiatan tersebut telah dilakukan oleh KPPU, bahkan KPPU sekarang selain melakukan kegiatan tersebut, juga melakukan hal-hal sebagai berikut:

- a. Asistensi/pendampingan kepada beberapa pemerintah daerah agar kebijakan pemerintah daerah baik dalam bentuk Peraturan daerah dan Peraturan kepala daerah yang bersangkutan selaras dan serasi demi terciptanya harmonisasi regulasi yang sesuai dengan prinsip-prinsip dan nilai-nilai persaingan usaha. Sebagaimana antara KPPU KPD Surabaya dengan Pemerintah Daerah Jawa Timur, Medan, Bali, Batam, Balikpapan, Manado sesuai wilayah kerja masing-masing KPD tersebut.
- b. Rapat Dengar pendapat dengan lembaga-lembaga legislatif (DPR di Komosi VI dan DPRD), yang tentunya KPPU selain melaporkan berbagai kegiatan juga menyampaikan berbagai keterbatasannya (anggaran dan sumberdaya manusia) dengan ruang lingkup tugas dan wilayah kerja yang

begitu luas; namun Sekretariat KPPU sebagai tulang punggung juga berkontribusi sangat besar bagi kesuksesan tugas-tugas yang dilakukan oleh KPPU dalam menegakkan UU. No. 5/1999.

- c. Dibentuknya Organisasi dan Tata Kerja KPPU yang memenuhi Standar Operasional Prosedur KPPU turut memberikan andil dalam mendukung tugas-tugas KPPU dalam melakukan advokasi kepada para pemangku kepentingan. Hal ini dapat dibuktikan dengan adanya Biro Pengkajian dan Biro Kebijakan serta biro-biro lainnya yang tugasnya sesuai UULPM yakni dalam rangka menyukseskan tugas Komisioner KPPU dalam menegakkan UULPM di Indonesia. Bahkan untuk kepentingan komitmen KPPU seluruh komisioner dan personil KPPU menandatangani Pakta Integritas sebagai bagian komitmen membangun institusi yang sesuai dengan standar yang ditetapkan BPKP.

Ibrahim, J., 2009, *Hukum Persaingan Usaha, Filosofi, teori dan Implikasi penerapannya di Indonesia*, Bayu Media Publishing, Malang

KPPU R.I.2006-2012, Periode penguatan Perekonomian melalui persaingan usaha

Suhartono et al., n.d, *Kajian Yuridis Mengenai Persaingan Usaha Antara Usaha Mikro, Kecil, Menengah (UMKM) dengan Minimarket*, <http://download.portalgaruda.org/article.php?article=83193&val=907>, diakses 18 Januari 2014

## DAFTAR PUSTAKA

- Adiwiyoto, B.P., 2004, *Konsep Dasar Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Prosiding, Pusat Pengkajian Hukum, Jakarta, 124-126
- Asmalidar, 2009, *Evaluasi Kebijakan Persaingan Usaha di Indonesia*, *Jurnal Keuangan dan Bisnis*, Vol. 1, No. 1, November 2009.
- Nur, D., 2011, *Bentuk lembaga yang efektif dalam perspektif Internasional*, *Jurnal Persaingan Usaha*, Edisi 5-tahun 2011, 199-202
- Hasan, F., dan Afifah, E.N., 2007, *Kepemilikan Silang, Pola Tarif dan Persaingan Usaha pada Industri Telepon Seluler di Indonesia*, *Bisnis dan Ekonomi Politik*, Vol. 9, No. 1, Januari 2008