

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1. Latar Belakang

Manusia sebagai individu yang berinteraksi satu dengan yang lainnya baik secara mandiri maupun sistematis dan terorganisir merupakan fenomena alamiah yang tidak dapat dihentikan sepanjang sejarah peradaban. Dalam interaksi tersebut seringkali muncul friksi dan konflik sebagai *excess* dari sifat alami manusia. Persaingan yang muncul didalamnya juga merupakan efek yang harus dipandang secara positif sebab persaingan yang dilakukan secara terus-menerus untuk dipaksa saling mengungguli membawa manusia secara langsung maupun tidak langsung berhasil menciptakan hal-hal baru dalam kehidupan yang berangsur-angsur menuju arah yang semakin maju dan inovatif dari sebelumnya.

Ketika iklim persaingan yang menjadi tidak kondusif mulai menyerang rasa keadilan dan mengancam ketertiban tata sistem interaksi sosial yang ada, disitulah pihak otoritas hadir dan turun tangan untuk membantu menyelesaikan persoalan yang ada baik melalui kekuasaan maupun instrumen norma hukum yang diberlakukan sebab manusia tetap merindukan keadilan lewat suatu sistem sosial.<sup>1</sup> Namun seringkali campur tangan otoritas tersebut terlalu besar dan justru menghambat iklim persaingan lewat penyalahgunaan wewenang yang diberikan kepadanya, baik secara langsung seperti tindakan koruptif dan kolusif maupun secara tidak langsung seperti melampaui batas kewenangannya untuk tujuan-tujuan tertentu. Sehingga akhirnya kewenangan otoritas tersebut berubah menjadi kesewenang-wenangan yang justru merusak iklim persaingan yang seharusnya dia jaga.

---

<sup>1</sup>Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Raisul Muttaqien (Bandung: Nusa Media 2011), halaman 3-6.

Dalam sistem perekonomian pasar bebas, interaksi ekonomi antar pelaku usaha berjalan dengan sendirinya sebagaimana diutarakan Adam Smith lewat konsep *invisible hand* yang menegaskan bahwa suatu sistem yang besar akan menemukan jalannya sendiri dan mampu mengatur aktivitasnya masing-masing tanpa harus mendapatkan arahan tertentu baik dari pemerintah maupun otoritas tertentu.<sup>2</sup> Segala bentuk campur tangan yang tidak semestinya terhadap sistem tersebut cenderung menjadi bentuk intervensi berlebihan yang subjektif.

Sejak awal tahun 1990-an ada kecenderungan globalisasi perekonomian serta dinamika dan perkembangan usaha swasta. Sistem perekonomian suatu negara terpengaruhi satu sama lain melalui sistem perekonomian pasar yang berkembang secara dinamis. Sistem ini dianggap sistem yang ideal untuk memenuhi tantangan globalisasi karena semua pelaku usaha memiliki kesempatan yang sama dalam menjalankan kegiatan usaha atau yang biasa disebut dengan istilah persaingan usaha. Persaingan usaha ini dalam perkembangannya didukung dengan sistem penegakan hukum yang baik agar dunia usaha dapat tumbuh serta berkembang secara sehat dan benar, sehingga tercipta iklim persaingan usaha yang sehat, serta terhindarnya pemusatan kekuatan ekonomi pada perorangan atau kelompok tertentu, antara lain dalam bentuk praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang merugikan masyarakat, yang bertentangan dengan cita-cita keadilan sosial.

Indonesia menggunakan konsep yang dinamakan demokrasi ekonomi dalam sistem perekonomiannya. Demokrasi ekonomi pada intinya mencari titik *equilibrium* diantara sistem ekonomi liberalisme dimana ekonomi eksploitasi oleh para elit bisnis dengan sistem ekonomi etatisme dimana ekonomi dikuasai oleh negara dan para elit birokrat. Di Indonesia, demokrasi ekonomi merupakan asas penting yang menopang seluruh kegiatan ekonomi secara prinsipil sebagaimana

---

<sup>2</sup> Ningrum Natasya Sirait, *Asosiasi & Persaingan Usaha Tidak Sehat* (Medan: Pustaka Bangsa Press 2003), halaman 26.

diamanatkan oleh konstitusi.<sup>3</sup> Asas ini juga diterapkan dalam instrumen hukum ekonomi termasuk dalam hukum persingan usaha. Sehingga terlihat bahwa dalam pelaksanaannya asas ini memerlukan dukungan lewat penegakan hukum.

Filsuf Yunani Plato dalam karyanya *The Statesman (Politicos)* dan *The Laws (Nomoi)* menegaskan pemikirannya tentang negara ideal yang bisa diwujudkan dengan menempatkan supremasi hukum atau pemerintahan oleh hukum.<sup>4</sup> Negara Indonesia secara konstitusional menganut konsep negara hukum *Rechtstaat* menurut tradisi Eropa Kontinental (*civil law*) yang oleh Friedrich Julius Stahl dikatakan berpedoman pada hukum normatif yang dengan tegas memisahkan kekuasaan dan pembagian kekuasaan untuk menjamin hak-hak manusia dimana pemerintahan dijalankan berdasarkan peraturan perundang-undangan.<sup>5</sup> Sementara itu, didalam konteks negara bersistem *common law*, dianut konsep *Rule of Law* yang secara garis besar merupakan pemaknaan akan sebuah kondisi dimana masyarakat dan pemerintah taat dan patuh kepada supremasi hukum sehingga ketertiban dapat dinikmati bersama.<sup>6</sup>

Konsep negara hukum Indonesia merupakan perpaduan konsep *Rechtstaat* dan konsep *Rule of Law*, hal ini dapat dilihat dari sisi penegakan hukumnya yang menekankan kepastian hukum yang adil dan juga kemanfaatan dan keadilan. Selain itu ditekankan juga bahwa kekuasaan kehakiman harus menegakkan hukum dan keadilan. Negara hukum Indonesia dikonsepsikan secara tegas sebagai negara hukum yang prismatic, yang menggabungkan segi-segi positif antara *Rechtstaat* dengan kepastian hukumnya dan *Rule of Law* dengan rasa keadilannya secara

---

<sup>3</sup> Konsep Demokrasi Ekonomi diformulasikan oleh Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI) pada tahun 1990. Dasar konstitusional Demokrasi Ekonomi adalah Pasal 33 UUD 1945 dan landasan ideologinya adalah Pancasila.

<sup>4</sup> Jimly Asshiddiqie, *Menuju Negara Hukum yang Demokratis* (Jakarta: PT.Buana Ilmu Populer Kelompok Gramedia 2009), halaman 395.

<sup>5</sup> Moh. Mahfud MD., *Hukum dan Pilar-Pilar Demokrasi* (Yogyakarta: Gama Media 1999), halaman 23-24.

<sup>6</sup> Albert Venn Dicey, *Introduction to the Study of the Law of the Constitution* (London: McMillan and Co, Limited St.Martin's Street 1952), halaman 107-145.

integratif.<sup>7</sup> Hakim dalam konteks keindonesiaan menggunakan model penalaran hukum prismatic dalam putusannya, yakni menggabungkan segi positif antara kepastian hukum yang terdapat dalam *Rechtstaat* dengan rasa keadilan integratif yang terdapat pada *Rule of Law*. Jika digambarkan, undang-undang yang merupakan produk *top down* dipadukan dengan hukum yang hidup sesuai rasa keadilan masyarakat sebagai produk *bottom-up*. Keduanya dipadukan sebagai premis mayor dan kemudian fakta hukum yang ada sebagai premis minornya, sehingga dapat ditarik sebuah kesimpulan sebagai diktumnya.<sup>8</sup> Adalah patut untuk ditarik kesimpulan bahwa dalam upaya membatasi kekuasaan yang ada di tangan pemerintah, baik konsep *Rechtstaat* maupun *Rule of Law* memiliki semangat yang sama dan pada prakteknya Indonesia mengimplementasikan konsep *Rule of Law* ketika pemerintah negara mulai menerapkan sistem hukum yang mengedepankan hak-hak individu yang dilindungi konstitusi dan membatasi kewenangan otoritas seperti adanya penegakan HAM dan Mahkamah Konstitusi. Sementara dalam kaitannya dengan sistem perekonomian yang ideal, Nadia E. Nedzel menjelaskan bahwa konsep *Rule of Law* menekankan pembatasan pemerintah untuk mencegah politisasi dan tindakan koruptif penyelenggara negara. Sehingga dengan demikian kebebasan individu dan pembangunan ekonomi dapat berkembang.<sup>9</sup>

Ahli hukum Inggris Brian Z. Tamanaha menerangkan perkembangan *Rule of Law* dimana terdapat penjabaran dari konsep ini ditinjau dari kategori hukum formal-nya yang mengedepankan *due process of law* yakni *Rule by Law*, yaitu konsep tindakan negara yang harus berdasarkan hukum atau dengan kata lain hukum menjadi suatu acuan bagi praktek atau tindakan yang dilakukan oleh negara

---

<sup>7</sup> Syarif Mappiasse, *Logika Hukum Pertimbangan Putusan Hakim* (Jakarta: Prenadamedia Group 2015), halaman 16-17.

<sup>8</sup> Idem, halaman 86.

<sup>9</sup> Jeffry Alexander Ch.Likadja, *Memaknai Hukum Negara (Law Through State) dalam Bingkai Negara Hukum (Rechtstaat)*, *Hasanuddin Law Review* Vol.1 No.1 April 2015, halaman 80.

atau pemerintah.<sup>10</sup> Secara garis besar konsep *Rule by Law* menawarkan gagasan bahwa hukum perlu dilihat sebagai sarana negara melakukan urusan pemerintahan sehingga mengandung konsekuensi logis dimana praktek penyelenggaraan pemerintahan termasuk di level pengambilan kebijakan harus sesuai dengan aturan hukum yang telah disepakati bersama. Dalam implementasinya, *Rule by Law* menekankan asas penting dalam negara hukum yakni asas kepastian hukum yang mengutamakan dasar peraturan perundang-undangan, kepatuhan (*compliance*), dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara. Kepastian hukum idealnya mampu memberikan jaminan terhadap kebebasan manusia dan juga perlindungan bagi hak-hak individu dari tindakan kesewenang-wenangan atau penyalahgunaan kekuasaan para pemegang otoritas melalui prediktabilitas penegakan hukum yang sangat tinggi. Dengan demikian negara yang menerapkan *Rule by Law* dalam menjalankan kekuasaannya dapat terhindar dari kesewenang-wenangan atau penyalahgunaan kekuasaan.

Pemerintah Negara Republik Indonesia dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut UU No.5/1999) telah berhasil menjadikannya sebuah langkah terobosan baru dalam hal melaksanakan penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia dimana asas kepastian hukum terkandung didalamnya. Undang-undang ini merupakan suatu peraturan khusus baik menyangkut hukum material maupun formal terkait hukum persaingan usaha.<sup>11</sup>

Terkait implementasi fungsi pengawasan negara terhadap persaingan usaha, ketentuan Pasal 30 ayat (1) UU No.5/1999 mengamanatkan pembentukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (selanjutnya disingkat KPPU) yang diteguhkan dengan Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi

---

<sup>10</sup> Brian Z Tamanaha, *On The Rule Of Law, History, Politics, Theory* (United Kingdom: Cambridge University Press 2004), halaman 91-92.

<sup>11</sup> Rachmadi Usman, *Hukum Acara Persaingan Usaha di Indonesia* (Jakarta: Sinar Grafika 2013), halaman 7.

Pengawas Persaingan Usaha. KPPU merupakan lembaga yang independen dari pengaruh pemerintah dan pihak lainnya. Oleh karenanya KPPU dikhususkan dari tugas dan tanggungjawab pemerintahan seperti lembaga lain. Akan tetapi KPPU tetap bertanggungjawab secara langsung kepada Presiden yang mengandung konsekuensi logis bahwa keberadaan lembaga ini tetap berada dalam wilayah eksekutif, meskipun dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya KPPU dijamin dapat bersifat independen dari pengaruh unsur-unsur pemerintahan.

Kedudukan KPPU yang unik dalam menjalankan fungsi kewenangannya ini menjadi hal penting untuk dibahas mengingat UU No.5/1999 telah memberikan KPPU kewenangan yang sangat besar sehingga menyerupai kewenangan lembaga peradilan dan disebut *quasi judicial*. Meski UU No. 5/1999 sama sekali tidak menyebut KPPU sebagai lembaga pengadilan serta tidak mengaitkan tugas dan kerwenangannya dengan tugas mengadili seperti halnya badan-badan peradilan menurut Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (selanjutnya disebut UU No.48/2009), namun Prof. Jimly Asshiddiqie berpendapat bahwa KPPU secara teoritis merupakan lembaga semi-yudisial atau *quasi judicial*. Hal ini disebabkan Pasal 38 ayat (3) UU No.48/2009 mengatur bahwa ketentuan mengenai badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang sehingga membuka ruang bagi pengaturan khusus tentang lembaga *quasi judicial*.<sup>12</sup> Selain itu, ketentuan Pasal 35 dan Pasal 36 UU No.5/1999 memberikan kewenangan yang sangat luas kepada KPPU untuk dapat berlaku sebagai penyelidik, penuntut maupun sebagai pemutus terhadap kasus-kasus persaingan usaha. Dalam konteks demikian maka timbul pendapat yang menganggap bahwa KPPU adalah sebagai lembaga peradilan khusus untuk kasus persaingan usaha.

---

<sup>12</sup> Jimly Asshiddiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi* (Jakarta: Bhuana Ilmu Populer 2007), halaman 511.

Memang didalam pembentukannya KPPU diharapkan oleh para pembuat undang-undang dapat menjadikan KPPU sebagai lembaga pemutus perkara persaingan usaha lewat kewenangan yang telah diberikan sebagaimana tersirat dalam *legislative intent*-nya<sup>13</sup> yakni meminimalisir peran pengadilan seminimal mungkin dalam penanganan perkara persaingan usaha. KPPU dianggap memiliki kewenangan yudisial sebagai *independent self regulatory body*, namun karena sifatnya yang bukan bagian dari *judicial branch*, dan adanya peran kepentingan publik yang diembannya maka KPPU dianggap perlu diperlengkapi dengan kewenangan tertentu meskipun bersifat inkonstitusional. Mengenai peran dan kewenangan ini, perlu ada suatu pengaturan yang lebih komprehensif mengenai kedudukan KPPU beserta lembaga-lembaga *quasi judicial* lainnya melalui peraturan perundang-undangan tertentu sehingga kejelasan mengenai hak, kewajiban dan kedudukan lembaga-lembaga ini mendapat pengakuan yang jelas dalam hierarki ketatanegaraan.

Dalam menganalisa suatu prosedur hukum, hal yang paling awal dilakukan adalah meletakkan posisi lembaga penegak hukumnya dalam struktur hukum yang jelas dan mekanisme yang tepat sehingga proses investigasi, pemeriksaan maupun putusan akan dapat dihargai dan ditegakkan pelaksanaannya. Dengan adanya penegakkan prosedur hukum atau *due process of law* maka setiap putusan akan menimbulkan kepastian hukum. Dan dengan adanya kepastian hukum maka dunia usaha sesuai dengan tujuan UU No5/1999 akan semakin mampu meningkatkan kinerja usaha untuk mencapai kesejahteraan umum serta efisiensi. Prosedur hukum yang dimaksud disini adalah prosedur hukum yang sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang berlaku umum sebagaimana terdapat pada hukum acara di Indonesia yang merupakan panduan pelaksanaan kewenangan lembaga dan pejabat negara termasuk didalamnya lembaga-lembaga *quasi judicial*.

---

<sup>13</sup> Ketentuan Bab VII UU No.5/1999 mengenai Tata Cara Penanganan Perkara KPPU.

Ketika lembaga atau pejabat negara bertindak melampaui kewenangannya, maka terjadi apa yang dinamakan *Ultra Vires*.<sup>14</sup> Prof. Asep Warlan Yusuf menguraikan bahwa *Ultra Vires* badan hukum publik merupakan suatu tindakan pejabat yang bertentangan dengan hukum yang dipergunakan untuk tujuan yang bertentangan dengan atau menyimpang sebagaimana yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Dalam konteks ini *Ultra Vires* dikonotasikan dengan pelanggaran asas legalitas dan dikualifikasikan sebagai penyelewengan kekuasaan (*abuse of power/detournement de pouvoir/abus de droit*). Salah satu ciri dari *Ultra Vires* ialah bahwa suatu tindakan pejabat/badan administrasi negara akan menjadi tidak sah apabila mengabaikan persyaratan-persyaratan yang telah ditentukan dalam prosedurnya.<sup>15</sup>

Pada 21 November 2017 terdapat perkara persaingan usaha yang diputus KPPU melalui Putusan KPPU No.22/KPPU-I/2016. Dalam kasus ini, secara umum duduk perkara ialah berawal dari adanya dugaan adanya persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan produsen Air Minum Dalam Kemasan (AMDK) PT. Tirta Investama (Aqua) terhadap salah satu pesaing usahanya PT. Tirta Fresindo Jaya (Le Minerale) melalui strategi bisnis perjanjian tertutup dengan para pedagang toko di suatu daerah usaha pada Agustus sampai dengan September 2016. Kemudian perkara ini tercium dan ditangani oleh KPPU melalui jalur Penanganan

---

<sup>14</sup> Black's Law Dictionary mendefinisikan *Ultra Vires* sebagai perbuatan yang dilakukan oleh organ perusahaan maupun pengurus organisasi berbadan hukum, yang dilakukan melampaui kewenangan yang diatur dalam Anggaran Dasar dan atau aturan perundangan-undangan terkait yang mengatur eksistensi badan hukum tersebut. "*The modern technical designation, in the law of corporations, of acts beyond the scope of the powers of a corporation, as defined by its charter or act of incorporation.*" Sehingga perbuatan tersebut dapat dikategorikan sebagai tindakan *Ultra Vires* atau perbuatan melampaui kewenangan. *Ultra Vires* dalam kepustakaan ilmu hukum seringkali disebut juga sebagai *extra vires*, yaitu *an acts beyond the power* atau sikap melampaui kewenangan seorang individu (*minimize the scope*). Doktrin *Ultra Vires* sejatinya diterapkan pada korporasi serta organisasi berbadan hukum privat. Namun pada perkembangannya, implementasi peran yang sangat luas terhadap doktrin ini membuat cakupannya diterapkan pada kewenangan badan hukum publik.

<sup>15</sup> Asep Warlan Yusuf, *Perlindungan Hukum (Rechtsbescherming) bagi Aparatur Sipil Negara (ASN) dalam Pengadaan Barang dan Jasa*. Bahan Forum Hukum dan Organisasi "Mitigasi Risiko Permasalahan Hukum dalam Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah di Lingkungan Kementerian Kelautan dan Perikanan" pada tanggal 24 September 2019, [http://jdih.kkp.go.id/bahanrapat/bahanrapat\\_24092019133350.pdf](http://jdih.kkp.go.id/bahanrapat/bahanrapat_24092019133350.pdf), diakses pada tanggal 21 Maret 2020



Perkara Persaingan Usaha Berdasarkan Inisiatif Komisi dan menjadikan PT. Tirta Investama sebagai pihak Terlapor.

Dalam perkembangan perkara diketahui fakta pemeriksaan yang menerangkan bahwa proses penanganan perkara tidak berjalan melalui prosedur yang semestinya dan bahwa jauh sebelum diadakan penyelidikan oleh KPPU kasus persaingan di antara kedua pesaing tersebut sebetulnya sudah mereda. Akan tetapi penanganan perkara tetap berjalan sampai putusan yang mengalahkan pihak Terlapor yang harus menelan pil pahit berupa sanksi denda administratif belum termasuk tercemarnya reputasi sebagai pelaku usaha. Sehingga dengan demikian muncul dugaan intervensi KPPU terhadap persaingan usaha yang tengah berlangsung. Dugaan adanya proses “campur tangan” KPPU dalam penyelesaian persaingan usaha inilah yang perlu mendapat perhatian khusus serta penelitian mendalam yang secara kritis menganalisa dari segi pelaksanaan hukum formalnya guna melihat kesesuaian antara kewenangan yang dimiliki KPPU dan prakteknya di lapangan.

Terakhir, sebagaimana telah diketahui dalam konteks bernegara bahwa Indonesia merupakan bagian dari komunitas internasional termasuk dalam sistem perekonomian global yang didalamnya terdapat suatu skema permodalan melalui investasi asing (*foreign investment*) baik langsung maupun tidak langsung. Para pemodal asing akan masuk kedalam pasar yang memiliki iklim persaingan usaha yang sehat dalam konteks mekanisme pasar. Sebaliknya iklim persaingan usaha yang begitu ketat unsur intervensi negaranya sebagai akibat kesewenangan regulator maupun lembaga otoritas akan berpotensi mengurungkan niat para pemodal asing tersebut untuk turut berusaha di dalam negeri. Hal ini tidak berbanding lurus dengan program pemerintah yang hendak meningkatkan peringkat *ease of doing business*-nya.<sup>16</sup> Sepinya investasi asing akan berujung

---

<sup>16</sup> Konsep kemudahan dalam berusaha (*Ease of Doing Business*) merupakan sebuah indeks yang mengukur sejauh mana regulasi dapat mempengaruhi 11 aspek dalam kemudahan berusaha oleh

pada hambatan pembangunan sehingga pada jangka panjang akan sangat merugikan perkembangan ekonomi bangsa.

Melihat sifat permasalahannya yang penting untuk dibahas dan diselesaikan karena sangat merugikan baik bagi pihak pelaku usaha lain maupun bagi pemerintah serta berdampak pada munculnya keraguan akan efektifitas implementasi Hukum Persaingan Usaha di Indonesia, maka Penulis tertarik untuk mengkaji, meneliti, dan membahas permasalahan serta menjadikannya sebagai obyek penelitian dalam penulisan skripsi yang berjudul “**Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam Penanganan Perkara Inisiatif, Suatu Tindakan Intervensi terhadap Penegakan Hukum Persaingan Usaha (Studi Kasus Putusan KPPU No.22/KPPU-I/2016 jo Putusan PN Jakarta Selatan Nomor 124/Pdt.G/KPPU/2018/PN.Jkt.Sel. jo Putusan MA Nomor 806 K/Pdt.Sus-KPPU/2019)**”.

## 2. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang tersebut, teridentifikasi beberapa poin permasalahan yang perlu diselesaikan melalui sebuah penulisan hukum. Sehingga diharapkan hasil dari penulisan hukum ini dapat menjawab hal-hal terkait:

- a) Bagaimanakah penerapan asas kepastian hukum dalam penanganan perkara persaingan usaha ditinjau dari pelaksanaan hukum formalnya; dan
- b) Apakah KPPU melampaui kewenangannya dalam penanganan perkara inisiatif sebagai bentuk tindakan intervensi terhadap penegakan hukum persaingan usaha (studi kasus Putusan KPPU No.22/KPPU-I/2016 jo

---

World Bank Group. Lebih lanjut, baca *The World Bank, Doing Business 2018: Reforming to Create Jobs, A World Bank Group Flagship Report* (2018). Saat ini Indonesia masih tetap berada pada peringkat ke-73.

Putusan PN Jakarta Selatan Nomor 124/Pdt.G/KPPU/2018/PN.Jkt.Sel. jo Putusan MA Nomor 806 K/Pdt.Sus-KPPU/2019).

### **3. Tujuan dan Manfaat Penulisan**

Adapun tujuan penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut, yakni:

- a) untuk mengetahui bagaimanakah penerapan asas kepastian hukum dalam penanganan perkara persaingan usaha ditinjau dari pelaksanaan hukum formalnya; dan
- b) untuk mengetahui bagaimanakah KPPU melampaui kewenangannya dalam penanganan perkara inisiatif sebagai bentuk tindakan intervensi terhadap penegakan hukum persaingan usaha (studi kasus Putusan KPPU No.22/KPPU-I/2016 jo Putusan PN Jakarta Selatan Nomor 124/Pdt.G/KPPU/2018/PN.Jkt.Sel. jo Putusan MA Nomor 806 K/Pdt.Sus-KPPU/2019).

### **4. Definisi Operasional**

Definisi operasional dalam tulisan ini sebagaimana didefinisikan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah sebagai berikut:

- Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar Pelaku Usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha. (Pasal 1 angka 6 UU No.5/1999)

- Praktek monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih Pelaku Usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum. (Pasal 1 angka 2 UU No.5/1999)
- Posisi dominan adalah keadaan di mana Pelaku Usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan pangsa pasar yang dikuasai, atau Pelaku Usaha mempunyai posisi tertinggi di antara pesaingnya di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan, serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu. (Pasal 1 angka 4 UU No.5/1999)
- Perjanjian adalah suatu perbuatan satu atau lebih Pelaku Usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih usaha lain dengan nama apa pun, baik tertulis maupun tidak tertulis. (Pasal 1 angka 7 UU No.5/1999)
- Persekongkolan atau konspirasi usaha adalah bentuk kerjasama yang dilakukan oleh Pelaku Usaha dengan Pelaku Usaha lain dengan maksud untuk menguasai pasar bersangkutan bagi kepentingan Pelaku Usaha yang bersekongkol. (Pasal 1 angka 8 UU No.5/1999)
- Pasar adalah lembaga ekonomi di mana para pembeli dan penjual baik secara langsung maupun tidak langsung dapat melakukan transaksi perdagangan barang dan atau jasa. (Pasal 1 angka 9 UU No.5/1999)
- Pasar Bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh Pelaku Usaha atas barang dan jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut. (Pasal 1 angka 10 UU No.5/1999)

- Konsumen adalah setiap pemakai dan atau pengguna barang dan atau jasa sesuai kepentingan diri sendiri maupun untuk kepentingan pihak lain. (Pasal 1 angka 15 UU No.5/1999)
- Pelaku Usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi. (Pasal 1 angka 5 UU No.5/1999)
- Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) adalah komisi yang dibentuk untuk mengawasi Pelaku Usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. (Pasal 1 angka 8 UU No.5/1999)
- Rapat Komisi adalah organ pengambil keputusan tertinggi yang dihadiri oleh Pimpinan dan sejumlah Anggota KPPU. (Pasal 1 angka 1 Perkom No.1/2010)
- Klarifikasi adalah kegiatan yang dilakukan oleh unit kerja yang menangani laporan untuk mendapat bukti awal dalam perkara laporan. (Pasal 1 angka 4 Perkom No.1/2010)
- Kajian adalah kegiatan yang dilakukan oleh unit kerja yang menangani Kajian untuk menganalisa sektor-sektor industri tertentu yang terkait dengan kepentingan umum dan efisiensi nasional dalam upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. (Pasal 1 angka 18 Perkom No.1/2010)
- Penelitian adalah kegiatan yang dilakukan oleh unit kerja yang menangani monitoring Pelaku Usaha untuk mendapatkan bukti awal dalam Perkara Inisiatif. (Pasal 1 angka 3 Perkom No.1/2010)
- Pengawasan Pelaku Usaha adalah kegiatan yang dilakukan oleh unit kerja yang menangani monitoring Pelaku Usaha untuk memperoleh data,

informasi dan alat-alat bukti tentang ada tidaknya dugaan persaingan usaha tidak sehat atau praktek monopoli dari Pelaku Usaha atau sebagai upaya mencegah terjadinya pelanggaran. (Pasal 1 angka 5 Perkom No.1/2010)

- Penyelidikan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh investigator untuk mendapatkan bukti yang cukup sebagai kelengkapan dan kejelasan Laporan Klarifikasi, Laporan Hasil Kajian, hasil Penelitian, dan hasil Pengawasan. (Pasal 1 angka 6 Perkom No.1/2010)
- Berita Acara adalah akta resmi yang memuat keterangan tentang kegiatan perkara. (Pasal 1 angka 19 Perkom No.1/2010)
- Pemberkasan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh unit kerja yang menangani Pemberkasan dan penanganan perkara untuk meneliti Kembali Laporan Hasil Penyelidikan guna Menyusun Rancangan Laporan Dugaan Pelanggaran untuk dilakukan Gelar Laporan. (Pasal 1 angka 7 Perkom No.1/2010)
- Gelar Laporan adalah penjelasan mengenai Rancangan Laporan Dugaan Pelanggaran yang disampaikan oleh unit kerja yang menangani Pemberkasan dan penanganan perkara dalam Rapat Komisi. (Pasal 1 angka 20 Perkom No.1/2010)
- Pemeriksaan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Investigator dan/atau Majelis Komisi yang dibantu oleh Panitera untuk memeriksa dan meminta keterangan Pelapor, Terlapor, Pelaku Usaha, pihak lain yang terkait, Saksi, Ahli dan Instansi Pemerintah. (Pasal 1 angka 2 Perkom No.1/2010)
- Pemeriksaan Pendahuluan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Majelis Komisi terhadap laporan dugaan pelanggaran untuk menyimpulkan perlu atau tidak perlu dilakukan Pemeriksaan lanjutan. (Pasal 1 angka 8 Perkom No.1/2010)

- Pemeriksaan Lanjutan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Majelis Komisi terhadap adanya dugaan pelanggaran untuk menyimpulkan ada atau tidak adanya bukti pelanggaran. (Pasal 1 angka 9 Perkom No.1/2010)
- Sidang Majelis Komisi adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Majelis Komisi dalam sidang yang terbuka untuk umum untuk menilai ada atau tidak adanya bukti pelanggaran guna menyimpulkan dan memutuskan telah terjadi atau tidak terjadinya pelanggaran serta penjatuhan sanksi berupa tindakan administratif sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. (Pasal 1 angka 21 Perkom No.1/2010)
- Investigator adalah pegawai Sekretariat KPPU yang ditugaskan untuk melakukan serangkaian kegiatan penyelidikan untuk mendapatkan bukti yang cukup dan menyampaikan laporan serta kesimpulan dalam proses penanganan perkara pelanggaran Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. (Pasal 1 angka 22 Perkom No.1/2010)
- Pelapor adalah setiap orang yang menyampaikan laporan kepada KPPU mengenai telah terjadi atau patut diduga telah terjadi pelanggaran Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. (Pasal 1 angka 12 Perkom No.1/2010)
- Terlapor adalah Pelaku Usaha dan/atau pihak lain yang diduga melakukan pelanggaran Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. (Pasal 1 angka 13 Perkom No.1/2010)
- Saksi adalah setiap orang atau pihak yang mengetahui terjadinya pelanggaran dan memberikan Pendapat guna kepentingan Pemeriksaan. (Pasal 1 angka 14 Perkom No.1/2010)

- Ahli adalah orang yang memiliki keahlian di bidang terkait dengan dugaan pelanggaran dan memberikan Pendapat guna kepentingan Pemeriksaan. (Pasal 1 angka 15 Perkom No.1/2010)
- Keterangan Ahli adalah keterangan orang yang diberikan di bawah sumpah dalam persidangan tentang hal yang ia ketahui menurut pengalaman dan pengetahuannya. (Pasal 1 angka 16 Perkom No.1/2010)
- Advokat adalah orang yang berprofesi memberi jasa hukum, baik di dalam maupun di luar pengadilan yang memenuhi persyaratan berdasarkan ketentuan Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat. (Pasal 1 angka 17 Perkom No.1/2010)
- Perkara Inisiatif adalah penanganan perkara berdasarkan inisiatif KPPU tanpa adanya laporan tentang adanya dugaan pelanggaran Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. (Pasal 40 ayat 1 UU No.5/1999)

## 5. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan ialah metode penelitian normatif dengan memakai pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*) yakni putusan perkara yang sudah berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*), dan pendekatan konsep/doktrin (*conceptual approach*).<sup>17</sup> Penulisan hukum menggunakan kombinasi bahan hukum primer dan sekunder yakni peraturan perundang-undangan, putusan, serta studi bahan literatur konsep dan doktrin terkait yang berkembang dalam ilmu hukum. Pengungkapan penulisan hukum disajikan secara kualitatif yang bersifat narasi deskriptif.<sup>18</sup> Penulisan hukum ini menggunakan studi bahan pustaka dalam teknik

---

<sup>17</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenada Media 2006), halaman 96-126.

<sup>18</sup> Bambang Dwiloka, *Teknik Menulis Karya Ilmiah: Skripsi, Tesis, Disertasi, Artikel, Makalah, dan Laporan Penelitian* (Jakarta: PT.Rineka Cipta 2005), halaman 65.



pengumpulan bahan hukumnya. Penulis memakai alat pengumpulan bahan hukum tersebut dalam menganalisa permasalahan yang hendak diteliti.<sup>19</sup>

## 6. Sistematika Penulisan

Adapun dalam penulisan proposal skripsi ini, penulis membaginya kedalam lima bab sebagai berikut:

### BAB 1: PENDAHULUAN

Dalam bab 1 ini terdiri dari uraian mengenai Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan dan Manfaat Penulisan, Definisi Operasional, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

### BAB 2: TINJAUAN HUKUM PERSAINGAN USAHA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999 TENTANG LARANGAN PRAKTEK MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT

Dalam bab 2 ini terdiri dari uraian atas kajian konseptual yang menjadi tema serta dasar dari penulisan hukum ini. Dimulai dari tinjauan umum hukum persaingan usaha di Indonesia, pengertian, dasar hukum, asas dan tujuan, interpretasi hambatan, sengketa persaingan usaha, sanksi hukum, sampai dengan penjelasan aspek material mengenai kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha sebagai lembaga *quasi judicial* beserta batasan-batasannya.

### BAB 3: HUKUM ACARA PERKARA INISIATIF BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999 TENTANG

---

<sup>19</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum* (Jakarta: UI Press 1986), halaman 21.

## LARANGAN PRAKTEK MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT

Dalam bab 3 ini terdiri dari uraian mengenai segi hukum formal penanganan perkara persaingan usaha berdasarkan inisiatif KPPU sesuai dengan tata cara penanganannya yang diatur melalui Peraturan KPPU Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara. Kemudian, dalam upaya memetakan dengan benar implementasi dari pendekatan teori dasar dan tinjauan peraturan perundang-undangan terhadap obyek penulisan pada bab selanjutnya, maka pada bab ini akan dijelaskan mengenai konsep *Rule by Law* dan doktrin *Ultra Vires* sebagai pisau analisis dalam penulisan hukum ini.

**BAB 4: ANALISA TERHADAP KEPASTIAN HUKUM FORMAL DALAM PENANGANAN PERKARA PERSAINGAN USAHA DAN KEWENANGAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA DALAM PERKARA INISIATIF MELALUI STUDI KASUS PUTUSAN KPPU No.22/KPPU-I/2016 jo PUTUSAN PN JAKSEL No.124/Pdt.G/KPPU/2018/PN.Jkt.Sel. jo PUTUSAN MA No.806 K/Pdt.Sus-KPPU/2019**

Dalam bab 4 ini terdiri dari uraian hasil analisa terhadap studi kasus dalam Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 22/KPPU-I/2016 sebagai obyek penulisan. Analisa putusan dilakukan mulai dari duduk perkara, penanganan perkara inisiatif, uraian fakta pemeriksaan, sampai pertimbangan Majelis Komisi yang menjatuhkan sanksi administratif terhadap pihak Terlapor dengan merujuk kepada *ratio*

*decidendi*-nya.<sup>20</sup> Disamping itu juga dijelaskan mengenai upaya hukum Keberatan dan Kasasi yang menjadi epilog dari kasus ini.

## BAB 5: PENUTUP

Dalam bab 5 ini Penulis akan menyimpulkan hasil penulisan hukum dan memberikan saran maupun rekomendasi yang sekiranya berguna bagi bangsa Indonesia pada umumnya dan bagi lembaga atau instansi terkait pada khususnya.

---

<sup>20</sup> Marzuki, Op.Cit., halaman 119.