

PERAN KPPU ATAS PELANGGARAN PRAKTEK MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999

Rr. Adeline Melani, Sih Yuliana Wahyuningtyas,
Stephanus Desi Prastianto, Eddie Imanuel Doloksaribu
(Keempatnya Dosen Fakultas Hukum Unika Atma Jaya Jakarta)
dan

Agus Budianto (Dosen Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan)

ABSTRACT

The unprepared regulation for anti monopoly and healthy business conduct have also caused to the readiness of the completion of creating a commission of examination of business conduct "The Komisi Pengawas Persaingan Usaha" (KPPU/Commission) as independent commission, free from the influence of the power of the government and other parties and directly report to the President. The main and only purpose of creating of this Commission is to examine the implementation of Law No 5 of the Year 1999. In the implementation of such Law in handling the business conduct is facing several inconsistencies, including the conflict between the articles of such Law, for example the execution decision request, which refers to Article 44 and 46. Other than that the obstacle on enforcement of business conduct law in Indonesia which is related to the power for execution of the judgment of the Commission is that there is no implementing regulations for handling the business conduct cases.

Key word: *The Role of KPPU*

ABSTRAKSI

Ketidaksiapan pengaturan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat berakibat juga kepada ketidaksiapan pembentukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai komisi yang independen, terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah serta pihak lain dan bertanggung jawab kepada presiden. Tujuan pembentukan Komisi ini adalah semata-mata hanya untuk mengawasi pelaksanaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Di dalam prakteknya pelaksanaan penanganan perkara persaingan usaha di Indonesia oleh KPPU berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mengalami beberapa inkonsistensi, yakni pertentangan antara pasal yang satu dengan pasal lainnya, salah satunya adalah tentang permintaan penetapan eksekusi, yang diatur dalam Pasal 44 dan Pasal 46. Selain itu kendala penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia yang berkaitan dengan pelaksanaan kekuatan mengikat putusan KPPU adalah karena tidak diaturnya hukum acara dalam penanganan perkara persaingan usaha.

Kata kunci : Peranan KPPU

I PENDAHULUAN

Pasal 33 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 mengamanatkan, bahwa perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan yang dapat mewujudkan kehidupan berusaha yang sehat dan mitra antara pengusaha kecil, menengah dan koperasi secara mandiri sesuai dengan sistem perekonomian Indonesia. Namun tidak semua perusahaan swasta dan/atau perusahaan negara yang bermodal besar dapat mengimplementasikan asas dalam Pasal 33 UUD 1945 tersebut diatas.

Sebagaimana kita ketahui bahwa perjalanan sejarah perilaku dunia usaha kita selama orde baru sarat dengan kebijakan dalam rangka mengejar pertumbuhan nasional untuk mencapai perekonomian yang handal dalam rangka menghadapi persaingan global. Industri-industri yang sarat dengan teknologi, pemberian kemudahan atau fasilitas pada pelaku usaha tertentu, serta menciptakan basis industri (*based industri*) yang dapat memproduksi barang-barang kebutuhan hidup baik kebutuhan primer maupun kebutuhan sekunder sebanyak-banyaknya tanpa memperhatikan kualitas barang tersebut.

Faktor-faktor tersebut merupakan keadaan yang dapat menimbulkan dampak negatif bagi perusahaan besar lainnya maupun kepada perusahaan kecil-menengah dan juga koperasi, yang akan memasuki atau yang akan menjadi pesaing yang baru dalam produksi yang sama. Dampak ini terlihat manakala sesama pengusaha saling mematikan usaha pesaingnya dengan cara-cara monopoli dan praktek usaha tidak sehat lainnya begitu juga terhadap perusahaan kecil,

menengah dan koperasi yang dibatasi ruang pemasaran dan produksinya, sehingga bagi perusahaan ini tidak mempunyai kesempatan untuk mengembangkan usahanya.

Salah satu contohnya adalah PT Indofood Sukses Makmur Tbk dari Salim Group yang mampu menguasai produksi mie instant hingga 90 persen¹, dimana posisi dominan itu sendiri menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah sebagai keadaan dimana 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.

Penguasaan posisi dominan oleh PT Indofood tersebut kemudian disalahgunakan dengan melakukan penguasaan pada PT Bogasari Flour Mills sebesar 90 persen, yaitu perusahaan yang memonopoli pengolahan biji gandum sebagai bahan baku mie instant. Dengan demikian, PT Indofood telah melakukan praktek monopoli, yang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dirumuskan sebagai pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha, yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa oleh pelaku usaha tertentu

sehingga menimbulkan perilaku anti persaingan dan merugikan kepentingan umum.

Selain itu, berdasarkan pengamatan Monopoly Watch, Manajemen PT Indofood juga melakukan rangkap jabatan di dalam manajemen anak perusahaannya dan juga melakukan perjanjian tertutup dengan anak perusahaannya untuk membatasi masuknya pesaing-pesaing baru dalam produksi mie instant.²

PT Indofood Sukses Makmur tersebut merupakan salah satu contoh dari sekian ribu perusahaan yang melakukan praktek di Indonesia. Sejalan dengan semangat jiwa reformasi lahirlah Rancangan Undang-Undang Anti Monopoli yang pembahasannya mulai diajukan dan dibahas pada pertengahan bulan November 1998, kemudian RUU ini diubah dengan nama Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Suatu prestasi yang luar biasa hebatnya menyusun dan membuat undang-undang dalam kurun waktu kurang dari satu tahun, selain itu adanya perubahan judul terserbut mencerminkan kompromi antara inisiatif DPR yang ingin mengatur penguasaan pasar (*market power/structure*) maupun perilaku (*conduct/behavior*), dengan keinginan Departemen Perindustrian dan Perdagangan yang hanya ingin mengatur perilaku saja dan tidak membatasi penguasaan pasar.³

Ketidaksiapan pengaturan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat ini, berakibat juga kepada ketidaksiapan pembentukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai komisi yang independen, terlepas

dari pengaruh kekuasaan pemerintah serta pihak lain dan bertanggung jawab kepada presiden. Tujuan pembentukan Komisi ini adalah semata mata hanya untuk mengawasi pelaksanaan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, antara lain adalah melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 16; melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal 28 dan mengambil tindakan sesuai dengan wewenang sebagaimana diatur dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Sampai awal Agustus 2002, Komisi ini telah menangani 60 kasus perkara dugaan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Dari enam puluh perkara tersebut, sudah dua belas kasus yang memperoleh putusan akhir dari KPPU. Penyelesaian perkara dugaan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat tersebut semakin diupayakan oleh KPPU, hingga akhirnya KPPU membatalkan persengkongkolan pada tender penjualan saham PT Indomobil Sukses Internasional (Indomobil) sebesar 72,63% dan menjatuhkan sanksi dan denda kepada delapan pelaku usaha yang terlibat dalam tender tersebut⁴

Pihak yang dirugikan oleh keputusan KPPU tersebut kemudian membawa perkaranya kepada Pengadilan Negeri dan akhirnya Pengadilan Negeri membatalkan putusan KPPU tersebut.

KPPU kemudian mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung terhadap putusan Pengadilan Negeri tersebut, dalam amar putusannya MA membatalkan putusan PN dan KPPU, alasannya Pengadilan Negeri salah menerapkan hukum atau kesalahan prosedural sedangkan KPPU juga cacat yuridis karena memakai irah-irah "Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa", sedangkan KPPU bukan badan peradilan dan tidak ada undang-undang yang memberikan wewenang kepada KPPU untuk memakai irah-irah tersebut dalam putusannya.

Berdasarkan uraian latar belakang diatas, penulis tertarik untuk meneliti mengenai pelaksanaan pengawasan persaingan usaha oleh KPPU terhadap pelaku usaha berdasar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan bagaimana kekuatan mengikat putusan KPPU berkaitan dengan pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

II. METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian Kepustakaan dan penelitian Lapangan. Data yang diperoleh dari lapangan akan diolah dengan cara mengumpulkan semua data yang ada kemudian data yang sesuai dengan masalah yang akan diteliti akan disajikan secara deskriptif, kemudian data tersebut akan dianalisis dengan menggunakan metode pendekatan kualitatif. Metode kualitatif ini merupakan tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif, yakni apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan, dan perilaku nyata.⁵

Pada penelitian deskriptif ini, jenis metode analisis yang digunakan adalah metode *content analysis* dan *comparative analysis*, dimana pola pikir yang digunakan adalah pola pikir kontekstual yang ingin melihat keterkaitan antara peran KPPU melalui mekanisme hukum yang berlaku dengan pemulihan perekonomian dan reformasi di bidang hukum.

III. HASIL PENELITIAN

A. Dasar Hukum, Visi dan Misi Pembentukan KPPU

Dasar hukum pembentukan KPPU adalah Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 di dalam Bab VI, Pasal 30 sampai dengan Pasal 37 juncto Keputusan Presiden (Keppres) RI Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pesaingan Usaha.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya memerlukan adanya arah pandang yang jelas, sehingga apa yang menjadi tujuannya dapat dirumuskan dengan seksama dan pencapaiannya dapat direncanakan dengan tepat dan terinci. Adapun arah pandang KPPU tersebut kemudian dirumuskan dalam suatu visi dan misi KPPU sebagai berikut : Visi KPPU adalah terciptanya iklim usaha yang sehat, kesempatan berusaha yang sama, serta terciptanya ekonomi yang efisien dan adil, menuju masyarakat yang sejahtera. Sementara untuk mewujudkan visi tersebut di atas, maka dirumuskan misi KPPU sebagai berikut :

- a. Mengawasi pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, sehingga dapat

dipastikan bahwa pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dapat berlangsung secara adil, transparan dan efektif.

- b. Mendorong internalisasi nilai persaingan usaha pada pelaku usaha, dalam upaya menanamkan prinsip-prinsip persaingan usaha dalam strategi bisnisnya melalui manfaat dan pentingnya usaha dan diharapkan pada peningkatan kesadaran pelaku usaha akan pentingnya persaingan usaha.
- c. Mendorong internalisasi nilai persaingan dalam kebijakan pemerintah, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 35 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, salah satu tugas utama Komisi adalah memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Salah satu cara efektif untuk menegakan nilai-nilai persaingan usaha, selain dengan cara penanganan perkara (*enforcement*), adalah melalui advokasi persaingan usaha, yaitu utamanya kepada pemerintah selaku regulator maupun pembuat peraturan perundang-undangan, dan juga advokasi kepada masyarakat pada umumnya.

B. Peran dan Fungsi KPPU

Komisi Pengawas Persaingan Usaha, dinyatakan sebagai sebuah lembaga yang mengawasi pelaksanaan Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli

Berdasarkan pada Pasal 30 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli maka dapat diketahui pula bahwa KPPU merupakan lembaga independen yang terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah serta pihak lain dan segala hal yang diperbuat oleh KPPU harus dapat dipertanggungjawabkan kepada Presiden dan harus melaporkan hasil kerjanya kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR).

Sementara fungsi KPPU adalah turut berperan mewujudkan perekonomian Indonesia yang efisien melalui penciptaan usaha yang kondusif, yang menjamin adanya kepastian berusaha. Pengawasan dalam pelaksanaan Undang-Undang tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang dilakukan KPPU dimaksudkan untuk mewujudkan perekonomian Indonesia yang efisien melalui penciptaan iklim usaha yang kondusif, yang menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi semua pelaku usaha. Dengan tujuan yang sama, KPPU juga berupaya mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Upaya KPPU menjamin agar setiap orang yang berusaha di Indonesia berada dalam situasi persaingan yang sehat dan wajar adalah untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan posisi dominan oleh pelaku ekonomi tertentu. Kesempatan berusaha yang terjaga akan membuka lebar kesempatan konsumen untuk mendapatkan pilihan produk yang tidak terbatas, yang memang menjadi hak mereka. Berjalannya kehidupan ekonomi yang menjamin keseimbangan antara

kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum ini pada akhirnya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Komisi ini dibentuk selain menjalankan tugasnya yaitu mencegah terjadinya dan menindak pelanggaran praktek monopoli dan praktek persaingan usaha tidak sehat tetapi juga sebagai penasihat kebijakan terhadap kebijakan pemerintah yang mempengaruhi persaingan usaha. Peran KPPU sangatlah penting untuk memberikan iklim persaingan sehat dalam struktur ekonomi, sebagai contoh, pada salah satu rekomendasi KPPU pada tahun 2001 adalah pencabutan Keputusan Menteri Perhubungan (Kepmenhub) No 25/97. Kepmenhub ini memberikan wewenang kepada INACA (Indonesia National Carrier Association) sebagai asosiasi perusahaan angkutan udara untuk menetapkan tarif angkutan udara kelas ekonomi, pelimpahan ini sama saja dengan melegalkan praktek kartel tarif penerbangan, setelah Kepmenhub itu dicabut maka iklim persaingan antar maskapai penerbangan nasional mulai membaik.

C. Tata Cara Penanganan Perkara

KPPU dapat memulai penyidikan karena berbagai hal bisa dimulai dari surat konsumen atau pelaku usaha, atau artikel tentang konsumen atau masalah ekonomi bisnis. Agar tidak mengganggu kinerja dari pihak-pihak yang terlibat, penyidikan dan pemeriksaan KPPU dilakukan secara tertutup. Jika ditemukan pelanggaran KPPU berwenang menjatuhkan sanksi. Hasil pemeriksaan dibacakan dalam suatu sidang terbuka. Jika pelaku usaha tidak

melaksanakan putusan secara sukarela, KPPU dapat memaksakan pelaksanaan putusannya melalui pengadilan atau bila perlu, menyerahkan perkaranya kepada penyidik untuk diproses secara pidana.

Ada 4 Tahap pemeriksaan laporan dari KPPU berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Juncto Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 05/KPPU/KEP/IX/2000 tentang Tata Cara Penyampaian Laporan dan Penanganan Dugaan Terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Adapun tahapan tersebut secara garis besar adalah sebagai berikut :

1. Tahap Penelitian

Dalam tahap ini laporan yang diterima, baik itu dari konsumen atau pelaku usaha yang masuk ke sekretariat KPPU diteliti terlebih dahulu apakah laporan tersebut didukung dengan dokumen-dokumen yang dapat memperkuat dugaan terhadap adanya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, karena jika tidak didukung oleh dokumen-dokumen tersebut atau bisa kita katakan bahwa laporan tersebut tidak lengkap, maka laporan tersebut tidak dapat dilanjutkan dan KPPU akan mengembalikan berkas laporan tersebut dan meminta untuk dikuatkan dengan dokumen-dokumen pendukung.

Dari hasil wawancara⁶ yang dilakukan di KPPU, di dapat data, bahwa dalam tahap penelitian ini ada beberapa kasus yang laporannya tidak diteruskan, karena laporannya tidak lengkap, kasus-kasusnya antara lain adalah

sebagai berikut :

- a. Penyelundupan gula dan beras di Kalimantan Barat. Laporan berasal dari diterimanya surat kaleng yang melaporkan terjadinya penyelundupan beras dan gula di Kalbar.
- b. Tender di PT Caltex Pas. Ind, dugaan terjadi praktek diskriminasi dan kolusi pada tender tersebut
- c. Divestasi Saham PT KPC, adanya dugaan telah terjadi persaingan usaha tidak sehat pada kasus divestasi saham KPC.
- d. Dugaan terjadinya Korupsi, Kolusi dan Nepotisme di Perusahaan Swasta Retail, dimana dugaan awal adalah adanya informasi berbagai bentuk KKN yang terjadi di perusahaan yang menyebabkan persaingan usaha tidak sehat
- e. Pengadaan karcis komputer di BUMN, laporan ini berasal dari masyarakat yaitu adanya dugaan terjadinya kecurangan dalam tender pengadaan karcis komputer.
- f. Pendirian Rumah Sakit, laporan berasal dari salah satu pengelola rumah sakit dengan dugaan perlakuan diskriminatif oleh pemerintah daerah, berkaitan dengan pendirian rumah sakit, dalam kasus ini KPPU menyatakan bahwa hal ini bukan merupakan kewenangannya.

2. Tahap pemeriksaan pendahuluan

Dalam tahap pemeriksaan pendahuluan ini Komisi meneliti dan atau memeriksa laporan untuk menilai perlu tidaknya dilakukan pemeriksaan. Segera setelah menerima laporan

lengkap dan resume laporan dari sekretariat komisi, ketua komisi menyampaikan berkas laporan tersebut kepada komisi dengan disertai permintaan agar komisi melakukan pemeriksaan pendahuluan. dalam jangka waktu selambat-lambatnya 30(tiga puluh) hari setelah menerima laporan dan komisi wajib menetapkan perlu atau tidaknya dilakukan pemeriksaan lanjutan.

Berdasar data yang diperoleh dilapangan, sejak Juni 2000 sampai 31 Desember 2003, KPPU telah menangani 85 kasus, dimana 39 kasusnya mengenai persengkongkolan tender Pasal 22 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dari 39 kasus persengkongkolan tender tersebut, 7(tujuh) diantaranya telah mendapatkan penetapan, dan sisanya 6 (enam) perkara lain masih ditangani. 4 dari 15 putusan yang diteruskan ke pengadilan adalah tender penjualan saham PT Indomobil Sukses Internasional (telah berkekuatan hukum tetap), sistem reservasi tiket penerbangan Garuda Indonesia, monopoli jasa bongkar muat peti kemas di Tanjung Priok (untuk kasus ini perkaranya baru diajukan ke Mahkamah Agung untuk kasasi) dan kartel penetapan tarif angkutan bus non – ekonomi. 6 (enam) perkara lain sedang ditangani , antara lain yang berasal dari inisiatif KPPU sendiri untuk mengusut dugaan kartel dalam impor gula. Dari pemantauan awal KPPU, penunjukan importir gula oleh pemerintah tidak berdasarkan tender yang terbuka, dimana yang ditunjuk adalah produsen gula seperti PT Perkebunan Nusantara, dengan alasan menjaga kestabilan harga di tingkat petani, sedangkan mekanisme

penunjukan importir harus dengan tender terbuka dan adil.

3. Tahap Pemeriksaan Lanjutan

Pemeriksaan lanjutan adalah serangkaian pemeriksaan dan atau penyelidikan yang dilakukan oleh majelis komisi dengan dibantu oleh panitera sebagai tindak lanjut pemeriksaan pendahuluan.

Dalam menjalankan pemeriksaan, majelis komisi menentukan sah atau tidak sahnya suatu alat bukti yang satu dengan alat bukti yang lain. Pemeriksaan lanjutan dilakukan oleh Tim Penyelidik⁷, yang dibentuk oleh seketariat komisi setelah melakukan konsultasi terlebih dahulu dengan majelis komisi. Majelis komisi menyelesaikan pemeriksaan lanjutan selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari kerja terhitung sejak berakhirnya pemeriksaan pendahuluan dan dapat diperpanjang oleh majelis komisi paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja.

Penyelidikan oleh tim penyelidik KPPU dapat diteruskan oleh penyidik⁸ untuk dilakukan penyelidikan dalam hal misalkan pelaku usaha menolak untuk diperiksa, menolak untuk memberikan informasi dalam penyelidikan. Setelah penyelidik melakukan penyelidikan dan jika ternyata ditemukannya suatu tindak pidana/pelanggaran, maka penyidik dapat memberitahukan kepada penuntut umum bahwa telah terjadi suatu tindak pidana/pelanggaran, maka penyidik dapat memberitahukan kepada penuntut umum bahwa telah terjadi suatu tindak pidana/pelanggaran dan dalam hal ini penuntut umum melakukan penyelidikan dan dari hasil penyelidikan

itu dibuatkanlah surat dakwaan .

4. Tahap putusan dan pelaksanaan putusan

Cara pengambilan putusan oleh komisi didasarkan kepada alat bukti yang diperoleh dalam pemeriksaan dan penyelidikan dengan disertai alasan atau pertimbangannya. Namun dalam hal ini , apabila terjadi perbedaan pendapat antara anggota majelis dengan anggota majelis mayoritas (*dissent opinion*), dalam hal ini perbedaan tersebut dapat dimasukkan dalam putusan komisi. Putusan ini diambil selambat-lambatnya 30 (tigapuluh) hari kerja terhitung sejak selesainya pemeriksaan lanjutan, dan putusan dibacakan dalam sidang majelis komisi yang dinyatakan terbuka untuk umum.

Setelah membacakan putusan , komisi segera memberitahukan putusan komisi kepada terlapor dan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari kerja sejak diterimanya pemberitahuan putusan, terlapor wajib melaksanakan putusan tersebut dan melaporkan pelaksanaannya kepada Komisi. Keberatan atas putusan tersebut dapat diajukan dalam waktu selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari terhitung sejak menerima pemberitahuan. Apabila terlapor tidak mengajukan keberatan, maka dianggap menerima putusan komisi, sehingga putusan komisi telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap dan dapat diajukan permohonan penetapan eksekusi kepada Pengadilan Negeri. Keberatan terhadap keputusan tersebut terlapor dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri, dalam hal ini ada 2 hal mengenai keputusan KPPU:

- i. Menguatkan keputusan KPPU ; yaitu apabila pengadilan negeri menguatkan keputusan KPPU atau menolak keberatan pelaku usaha maka perlu usaha untuk dapat mengajukan ke MA.
- ii. Membatalkan keputusan KPPU, dalam hal apabila pengadilan negeri membatalkan keputusan KPPU maka KPPU dapat mengajukan kasasi ke MA.

1V. ANALISA PELAKSANAAN PENANGANAN PERKARA PERSAINGAN USAHA OLEH KPPU TERHADAP PELAKU USAHA BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999 DAN ANALISA TERHADAP KEKUATAN MENGIKAT PUTUSAN KPPU BERKAITAN DENGAN PELANGGARAN PERSAINGAN USAHA

A. Analisa Pelaksanaan Pengawasan Persaingan Usaha Oleh KPPU Terhadap Pelaku Usaha Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Berkaitan dengan permintaan penetapan eksekusi kepada Pengadilan Negeri bisa menimbulkan kebingungan karena terdapat dua hal yang inkonsistensi tentang pelaksanaan perkara oleh KPPU yang diatur dalam Undang-Undang No.5 Tahun 1999, yaitu :

1. Hal menarik dalam kelemahan penanganan perkara oleh KPPU menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat adalah adanya pertentangan antara Pasal 44 dan Pasal 46. Di satu sisi Pasal 46 Undang-

Undang No 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menggariskan bahwa keputusan KPPU secara otomatis akan memiliki kekuatan hukum tetap apabila tidak diajukan keberatan, kemudian KPPU mengajukan permohonan penetapan eksekusi ke Pengadilan Negeri. Namun secara kontradiktif, Pasal 44 ayat (4) dan ayat (5) justru memerintahkan KPPU untuk menyerahkan putusan yang tidak dipatuhi tersebut kepada penyidik apabila pelaku usaha tidak mematuhi keputusan KPPU.

Apabila kita mencermati bunyi Pasal 46 tersebut, jika putusan KPPU yang telah berkekuatan hukum tetap tidak dipatuhi oleh pihak yang dikenakan sanksi , proses yang ditempuh seharusnya adalah proses eksekusi atas putusan KPPU berdasarkan penetapan eksekusi pengadilan negeri. Putusan KPPU tersebut dapat dijadikan bukti awal bagi penyidik untuk melakukan penyidikan apabila terdapat indikasi atau dugaan tindak pidana, sehingga antara KPPU dengan penyidik tidak ada hubungan khusus, kecuali jika pelanggaran terhadap undang-undang tersebut terdapat dugaan tindak pidana dan KPPU bertindak sebagai pelapor dari pelanggaran tersebut. Apabila Pasal 44 itu dijalankan oleh KPPU akan membawa akibat pada penyidik yang dapat mementahkan keadaan berkekuatan hukum tetap yang sebenarnya dimiliki oleh KPPU tersebut, jika penyidik melakukan penyidikan ulang. Hal demikianlah yang menjadikan segala keputusan KPPU mendapatkan perlawanan dari pelaku usaha yang diduga dan telah melewati proses peme-

riksaan, kemudian diputus telah melakukan pelanggaran terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, melakukan perlawanan atau keberatan atas putusan KPPU. Sebagai contoh akan kami bahas kasus berikut ini :

PT Garuda Indonesia (GA) telah mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri (PN) Jakarta Pusat terhadap putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) No. 01/KPPU-I/2003 tentang perkara penempatan ARGA sistem reservasi GA ke dalam jaringan ABACUS sebagai sistem distribusi global. Keberatan PT GA atas keputusan itu telah disampaikan ke PN Jakarta Pusat dengan nomor register perkara 001/KPPU/2003/PN-JKT-PST. Keberatan itu didasarkan pada aspek formalitas (proses dan metode pemeriksaan) dan aspek substansi putusan KPPU. Atas dasar itu, manajemen PT GA, menyatakan penolakan terhadap seluruh argumentasi hukum dalam putusan KPPU tersebut. Dalam memori keberatan, dikatakan bahwa *Computerized Reservation System* (CRS) pada hakikatnya merupakan sistem reservasi tiket pesawat terbang melalui computer yang disediakan oleh perusahaan-perusahaan yang khusus bergerak dalam bidang sistem distribusi, sedangkan pengguna jasa (konsumen) CRS adalah perusahaan penerbangan (airlines). PT GA sebagai perusahaan penerbangan, merupakan CRS atas penggunaan fasilitas CRS oleh agen-agen perjalanan dalam rangka mendistribusikan (menjual) tiket Garuda, Sebagai pihak yang harus membayar penggunaan fasilitas CRS dengan harga yang lebih murah dan memenuhi standar kualitas, sehingga dapat meminimalkan beban

pembayaran yang menjadi kewajiban PT GA. Penempatan ARGA dalam jaringan system ABACUS karena pada saat itu (tahun 1995) di Indonesia hanya ada ABACUS. Di samping itu penggunaan ABACUS juga didasarkan pada pertimbangan bisnis. Seperti upaya efisiensi perusahaan, di mana hasilnya akan dapat dinikmati oleh masyarakat dalam bentuk pembayaran deviden dan pajak kepada Pemerintah sebagai pemegang saham PT GA. Terwujudnya kondisi saling menguntungkan antara PT GA dengan ABACUS sebagai mitra kerja yang menyediakan jasa CRS, tidak memberikan beban tambahan kepada para agen perjalanan yang merupakan mitra kerja GA dalam penggunaan fasilitas CRS. Hingga saat ini , PT GA belum menggunakan CRS lain , karena kondisi penawaran yang diajukan CRS lain belum dapat bersaing dengan kondisi aktual yang terjadi antara PT GA dengan ABACUS. Pada kenyataannya, ABACUS lebih banyak memberikan manfaat kepada PT GA ketimbang penyedia jasa CRS lainnya.

Kemudian pada tahun 2003, muncul Perma Nomor 1 Tahun 2003 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan KPPU, yang secara garis besar PERMA Nomor 01 Tahun 2003 tersebut sebagai berikut :

a. Keberatan atas putusan KPPU hanya diajukan melalui Pengadilan Negeri. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa upaya keberatan atas putusan KPPU menjadi kompetensi Pengadilan Negeri. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 44 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun

- 1999
- b. KPPU merupakan pihak, ketentuan tersebut menegaskan bahwa di dalam proses upaya keberatan di lembaga peradilan, KPPU dijadikan pihak yang berpekarannya sehingga kedudukannya dianggap sejajar dengan pihak Terlapor.
 - c. Putusan KPPU bukan merupakan Keputusan Tata Usaha Negara (TUN) menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa putusan KPPU bukanlah obyek perkara TUN sehingga tidak dapat diperkarakan di Peradilan Tata Usaha Negara.
 - d. Keberatan diajukan dalam tenggang waktu 14 hari terhitung sejak pelaku usaha menerima pemberitahuan putusan dan KPPU. Ketentuan tersebut menegaskan mengenai jangka waktu pengajuan keberatan oleh Terlapor yang sebenarnya telah ditentukan secara tegas dalam Pasal 44 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.
 - e. Dalam hal keberatan diajukan oleh lebih dari 1 (satu) pelaku usaha untuk putusan yang sama tetapi berbeda tempat kedudukan hukumnya, KPPU dapat mengajukan permohonan tertulis kepada MA untuk menunjuk salah satu Pengadilan Negeri untuk memeriksa keberatan tersebut dan jangka waktu pemeriksaannya dihitung sejak Majelis Hakim menerima berkas perkara yang dikirim oleh pengadilan negeri lain yang tidak ditunjuk oleh MA.
 - f. KPPU wajib menyerahkan Putusan dan berkas perkaranya ke pengadilan negeri yang memeriksa. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa apabila terdapat upaya keberatan atas putusan KPPU maka KPPU harus menyerahkan putusan dan berkas perkaranya ke pengadilan negeri yang memeriksa.
 - g. Pemeriksaan keberatan dilakukan hanya atas dasar putusan dan berkas perkara. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa lingkup pemeriksaan atas upaya keberatan hanya pada putusan KPPU dan berkas perkaranya.
 - h. Adanya mekanisme pemeriksaan tambahan yaitu pemeriksaan yang dilakukan KPPU sehubungan dengan Majelis Hakim yang menangani keberatan apabila Majelis Hakim menganggap perlu.
 - i. Pengajuan penetapan eksekusi untuk perkara yang diajukan keberatan dilakukan melalui Pengadilan Negeri yang memutuskan perkara tersebut, sedangkan atas perkara yang tidak dilakukan melalui proses keberatan maka diajukan ke Pengadilan Negeri tempat kedudukan hukum pelaku usaha (Terlapor).
- Dengan adanya Perma Nomor 1 Tahun 2003 tersebut, majelis hakim pengadilan negeri mengalami kebingungan dalam menyelesaikan keberatan yang diajukan oleh PT GA, apakah akan menegakan asas *audi alteram partem* atau akan menerapkan Perma secara konsekuen. Kebingungan ini didasarkan pada Pasal 5 ayat

(2) Perma Persaingan Usaha, yang menyebutkan bahwa pemeriksaan keberatan dilakukan hanya atas dasar putusan dan berkas perkara yang telah diperiksa oleh KPPU, artinya kalau Garuda diijinkan untuk mengajukan bukti dan sanksi baru, bisa ditafsirkan mejelis melanggar Perma Persaingan Usaha. Padahal di dalam sistem hukum acara terdapat asas *audi alteram partem* (mendengar kedua belah pihak), atau PT GA diberi kesempatan untuk mengajukan bukti dan saksi baru dipersidangan.

2. Pasal 47 mengenai sanksi denda yang serendah-rendahnya sebesar 1 milyar rupiah kepada pelaku usaha yang melakukan praktik monopoli, terhadap ketentuan ini dalam prakteknya sulit untuk diterapkan khususnya bila diterapkan terhadap perusahaan dalam skala tidak terlalu besar yang terbukti melakukan monopoli, karena jika ketentuan ini diterapkan maka dapat dipastikan perusahaan yang melanggar tersebut akan menjadi bangkrut.

3. Metode pendekatan Per Se dan Rule of Reason yang merupakan standar yang prinsipnya saling berlawanan untuk melakukan analisis antitrust, namun dalam kenyataan kedua pendekatan ini dapat dilakukan secara bersamaan. Artinya, bahwa dalam satu kasus tertentu, pengadilan akan menetapkan keputusan dilandasi pendekatan metode rule of reason, tetapi dalam kasus yang sejenis lainnya digunakan pendekatan per se illegal, atau bahkan secara bersamaan akan digunakan kedua pendekatan tersebut

Lemahnya pengaturan penanganan perkara oleh KPPU yang terdapat dalam Undang-

Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat disebabkan karena "inteprestasi" dari drafter (perancang) yang mengedepankan *lex economic* dari pada *enforcement*. Akibatnya ada beberapa pasal dimana antara satu dan lainnya saling bertentangan, karena perbedaan pandangan dalam penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia, selain itu hal yang menghambat KPPU dalam melaksanakan tugasnya karena terlalu singkatnya waktu yang diberikan kepada KPPU untuk melakukan pemeriksaan perkara yaitu hanya 30 hari sehingga peluang munculnya human error sangat besar.

B. Analisa Terhadap Kekuatan Mengikat Putusan KPPU Berkaitan Dengan Pelanggaran Persaingan Usaha.

Kendala penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia yang berkaitan dengan pelaksanaan kekuatan mengikat keputusan KPPU adalah tidak diaturnya hukum acara dalam penanganan perkara persaingan usaha. Hal ini juga merupakan kelemahan dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dimana di dalamnya tidak diatur mengenai hukum acara formil tersendiri dari penanganan perkara persaingan usaha. Dalam wawancara dengan ketua KPPU mengenai hukum acara dalam penanganan persaingan usaha, dikatakan bahwa selama ini KPPU menggunakan sistem beracara yang "unik", yaitu dalam menangani suatu kasus, kadang KPPU menggunakan sebagian hukum acara dalam hukum acara pidana dan sebagian menggunakan hukum

acara perdata.

Salah satu contohnya adalah penggunaan istilah keberatan, sebagaimana diatur dalam Pasal 44 ayat (2) Undang-Undang No 5 Tahun 1999, dalam pasal tersebut mengatur bahwa perlawanan terhadap putusan KPPU dilakukan dengan mengajukan keberatan terhadap putusan KPPU, sedangkan istilah keberatan tidak dikenal sebagai salah satu upaya hukum acara Indonesia. Selain itu berdasarkan Undang-Undang No.5 Tahun 1999 juncto Keppres 75 Tahun 1999 Tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha juncto SK KPPU 05/KPPU/KEP/IX/2000 Tentang Tata Cara Penyampaian Laporan dan Penanganan Dugaan Pelanggaran Terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, dikatakan bahwa apabila terlapor keberatan atas keputusan KPPU dapat mengajukan keberatan tersebut ke pengadilan negeri. Dengan demikian, berarti bahwa KPPU dapat menjadi pihak dalam suatu sengketa di pengadilan negeri. Hal ini memperlihatkan KPPU yang memposisikan dirinya sebagai lembaga quasi yudicial dengan suatu keputusan KPPU yang menggunakan irah-irah Demi Keadilan yang berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa. Pencantuman irah-irah tersebut seolah menegaskan upaya KPPU menjadikannya sebagai lembaga quasi judicial. Hal yang kemudian menimbulkan pertanyaan soal kompetensi kewenangan dengan pengadilan negeri. Sebagai akibatnya, hakim pengadilan tidak sependapat dengan penggunaan irah-irah tersebut yang membawa konsekuensi pada cacat materil suatu keputusan KPPU, seperti yang terjadi pada kasus Indomobil yang mana keputusan KPPU dibatalkan oleh pengadilan

negeri karena KPPU menggunakan irah-irah demikian.

Dikarenakan tidak adanya peraturan yang jelas mengenai upaya hukum keberatan, baik dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 maupun dalam peraturan pelaksanaannya, maka hal demikian dapat menyebabkan bahwa kekuatan mengikat putusan KPPU menjadi lemah dan banyak pihak yang telah terbukti melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dan divonis bersalah oleh KPPU, malah mengajukan keberatan dan KPPU sebagai salah satu pihak yang berperkara.

V. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

A. Kesimpulan

Pelaksanaan penanganan perkara persaingan usaha di Indonesia oleh KPPU berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mengalami beberapa inkonsistensi, yakni pertentangan antara pasal yang satu dengan pasal lainnya, salah satunya adalah tentang permintaan penetapan eksekusi, yang diatur dalam Pasal 44 dan Pasal 46. Selain itu kendala penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia yang berkaitan dengan pelaksanaan kekuatan mengikat putusan KPPU adalah karena tidak diaturnya hukum acara dalam penanganan perkara persaingan usaha.

B. Rekomendasi

Atas beberapa analisa yang dapat menjawab permasalahan tentang bagaimana pelaksanaan pengawasan persaingan usaha, khususnya tentang penanganan perkara oleh

KPPU yang masih terdapat kelemahan-kelemahan yang diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, maka kami merekomendasikan agar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat harus direvisi kembali . Penekanan revisi undang-undang tersebut harus mem-

berikan ruang lingkup yang besar bagi KPPU untuk lebih dapat menggunakan kewenangannya dalam menyelesaikan permasalahan persaingan usaha di Indonesia, juga pembatasan-pembatasan yang bersifat kebijakan (policy) pemerintah, khususnya terhadap BUMN dihilangkan.■

(Endnotes):

- ¹ Abdul Hkim Garuda Nusantara & Benny K Harman, Analisa dan Perbandingan Undang-Undang Antimonopoli, Jakarta, Elek Media Komputindo, 1999, hal 13
- ² www.hukumonline.com/Monopoly Watch minta KPPU periksa Indofood, 28 Januari 2003
- ³ Agus Brotosusilo, makalah : Permasalahan Dalam Pelaksanaan Perundang-Undangan Tentang Monopoli dan Perekonomian Global, 2000
- ⁴ www.hukumonline.com/Soal tender Indomobil, MA batalkan putusan PN dan KPPU/16 Januari 2003
- ⁵ Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta, 1086, hal 31
- ⁶ Wawancara dengan ketua KPPU, Syamsul Ma'arif. Perihal kasus-kasus dalam per 1 Januari -31 Juli 2002
- ⁷ Tim Penyelidik adalah anggota Majelis Komisi dan atau staf Sekretariat Komisi yang ditugaskan untuk melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap para pihak dan atau pihak lain berkaitan dengan dugaan pelanggaran.
- ⁸ Penyelidik adalah Pejabat Polisi Negara Republik Indonesia atau Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi wewenang khusus oleh Undang-Undang untuk melakukan Penyelidikan.
- ⁹ Tri Anggraini, Penerapan Pendekatan Rule of Reason dan Per Se Illegal Dalam Hukum Persaingan, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 24 Nomor 2 Tahun 2005

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Abdul Hakim Garuda Nusantara & Benny K. Harman, Analisa dan Perbandingan Undang-Undang Antimonopoli, Jakarta, Elek Media Komputindo, 1999, hal.13
- Agus Brotosusilo, Permasalahan Dalam Pelaksanaan Perundang-Undangan Tentang Monopoli dan Perekonomian Global, makalah Magister Hukum, 2000
- Ahmad Yani dan Gunawan Widjaya, Anti Monopoli, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta 1999
- Arie Siawanto, Hukum Persaingan Usaha, Jakarta, Ghalia Indonesia 2002
- Kwiek Kian Gie, Ekonomi Indonesia Dalam Krisis dan Transasi Politik, Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 1999
- Munir Fuady, Hukum Anti Monopoli, Menyongsong Era Persaingan Sehat, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999
- Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum, UI Press, Jakarta, 1986

B. Pustaka Non Buku

- Syamsul Ma'arif, "Reformasi Regulasi Dalam Kerangka Kebijakan Persaingan", (Refleksi lima tahun Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat), Makalah Seminar Sehari, Hotel Sahid, 20 Juni 2005, Jakarta
- Tri Angraini, Penerapan Pendekatan Rule of Reason dan Per Se Illegal Dalam Hukum Persaingan, Jurnal Hukum Bisnis, Volume 24 Nomor 2 Tahun 2005
- Japan Fair Trade Commission, How The Japan Fair Trade Commission Ensure a Robust E conomy, Tokyo, 1998 Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan, Jakarta.