



Integrasi Kewenangan KPPU dengan Penyidik Kepolisian dalam Penegakan Hukum Persaingan Usaha Pasca Putusan KPPU

Muhammad Sajidin^{1*)}, Zainal Asikin², Muhaimin³

Published online: 15 February 2023

ABSTRACT

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mengidentifikasi terkait upaya integrasi kewenangan antara KPPU dengan Kepolisian RI dalam penegakan hukum persaingan usaha Pasca Putusan oleh KPPU. Penelitian ini merupakan jenis penelitian hukum normatif, dengan menggunakan pendekatan perundang-undang (statute approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), dan pendekatan kasus (case approach). Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa dalam menjalankan tugasnya, KPPU dapat bekerjasama dengan Penyidik dalam hal ini Polri. Hubungan yang dibangun dengan pihak Kepolisian dalam penegakan hukum di bidang persaingan usaha ini tentunya sangat terbatas, hal ini karena Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ini telah mengamanatkan kepada KPPU sebagai lembaga yang mempunyai kewenangan mutlak (utama) untuk melakukan penegakan hukum di bidang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Kata Kunci: Integrasi Kewenangan; KPPU; Kepolisian; Persaingan Usaha

PENDAHULUAN

Di Indonesia, lingkup persaingan usaha diatur secara mendalam pada “Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat”. Pembentukan undang-undang ini bertujuan untuk menciptakan situasi persaingan usaha yang kondusif dan menghindari adanya sentralisasi ekonomi pada perorangan maupun kelompok tertentu yang dapat merugikan masyarakat (Nugroho, 2012: 541). Akan tetapi, dengan dibuatnya undang-undang saja tidaklah cukup apabila tidak dapat dilaksanakan dan ditegakkan dengan benar, sehingga diperlukan suatu lembaga yang dapat menegakkan undang-undang tersebut. Adapun lembaga yang dibentuk untuk menegakkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 ialah Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang disingkat dengan sebutan KPPU.

Dalam kaitan dengan praktiknya, KPPU selaku lembaga utama dalam persaingan usaha juga diamanatkan oleh UU No. 5 Tahun 1999 yang menegaskan bahwa demi tercapainya pengoptimalan dalam penegakan hukum persaingan usaha, KPPU dapat memberikan ruang yang integratif yakni dalam satu kesatuan sistem penegakan hukum yang terintegrasi (*Integrated Competiiton Justice System*) yang menempatkan KPPU sebagai penegak hukum bersama-sama dengan penegak hukum lainnya yang salah satunya ialah Kepolisian.

¹⁾²Fakultas Hukum Universitas Mataram
Jl. Majapahit No.62, Gomong, Kec. Selaparang, Kota
Mataram, Nusa Tenggara Bar. 83126, Indonesia

*) *corresponding author*

Muhammad Sajidin

Email: ipuljardin@gmail.com

Hal ini dapat dicermati dari pengaturan UU No. 5 Tahun 1999, yakni secara parsial dapat dilihat pada ketentuan Pasal 41 ayat (2) & (3) yang menentukan bahwa dalam aspek hukum acara, “KPPU berwenang menyerahkan penanganan kepada penyidik kepolisian dalam hal terdapat pelaku usaha yang menolak untuk diperiksa,

memberikan informasi yang diperlukan dalam penyelidikan dan/atau pemeriksaan, atau menghambat proses penyelidikan dan/atau pemeriksaan”. Kemudian, kedua mengenai eksekusi putusan (pasca putusan oleh KPPU) secara parsial dapat dilihat pada ketentuan Pasal 44 ayat (4) & (5) yang menentukan bahwa dalam aspek hukum acara, “KPPU dapat menyerahkan putusan yang berkekuatan hukum tetap (*inkracht van gewijsde*) namun tidak dijalankan oleh pelaku usaha kepada penyidik kepolisian sebagai bukti permulaan yang cukup untuk dilaksanakan penanganan secara pidana”, serta dengan demikian juga akan berdampak mengenai sanksi pidana, kewenangan putusan dan penjatuhannya menjadi kewenangan Pengadilan.

Oleh karenanya, mengingat KPPU dalam putusannya hanya berwenang menjatuhkan sanksi administratif sementara Pengadilan dalam proses putusannya mempunyai kewenangan yang lebih luas (memeriksa, mengadili, dan memutus) maka proses pemeriksaan dan penuntutan atas pelanggaran pasal-pasal pidana dalam UU No. 5 Tahun 1999 ini yaitu oligopoli, penetapan harga, pembagian wilayah, pemboikotan, *trust*, oligopsoni, integrasi vertikal, perjanjian tertutup, perjanjian dengan pihak luar negeri, monopoli, monopsoni, penguasaan pasar, persekongkolan, posisi dominan, jabatan rangkap, pemilikan saham, dan penggabungan-peleburan-pengambilalihan, secara langsung akan melibatkan pihak kepolisian sebagai penyidik dalam hal terdapat pelimpahan putusan KPPU yang *inkracht* namun tidak dilaksanakan oleh pelaku usaha (Media Berkala KPPU, 2013: 9-10).

Untuk membangun koordinasi dalam penegakan hukum persaingan usaha dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dari perilaku persaingan usaha tidak sehat inilah KPPU membutuhkan kerjasama dan kesamaan pemahaman tentang tugas dan kewenangan antara KPPU dengan Kepolisian serta lembaga lainnya sehingga dapat berjalan secara terintegrasi dalam suatu *integrated competition justice system*.

Sejauh ini, KPPU telah memiliki kesepakatan pemahaman dengan Kepolisian Republik Indonesia (POLRI) dalam bentuk *Memorandum of Understanding* (MoU) Nomor 002/MOU/ K/X/2010 tanggal 8 Oktober 2010. MoU tersebut memuat ruang lingkup kerjasama yaitu pengembangan intelijen ekonomi dan pelatihan, bantuan operasional kepada KPPU, seperti menghadirkan para pihak dan penugasan penyidik dan penyidik Polri ke KPPU, dan tukar menukar informasi.

Pasca penandatanganan *Memorandum of Understanding* antara KPPU dan POLRI, KPPU dan POLRI dapat berkoordinasi untuk menyusun *System Operating Procedure* (SOP) yang menjadi acuan teknis kerjasama dua institusi penegak hukum tersebut. SOP Nomor 002/SJ/NKV/2011 yang dimaksud berisi acuan teknis terkait pembinaan, operasional, prosedur tukar-menukar informasi terkait adanya dugaan tindak pidana dan persaingan usaha tidak sehat, serta evaluasi dan koordinasi di tingkat pusat dan daerah. Penandatanganan Prosedur Pelaksanaan Nota Kesepahaman ini juga menjadi bukti komitmen dan perhatian serius antara POLRI dan KPPU untuk memberikan kontribusi positif dalam pembangunan nasional.

Bertolak dari upaya-upaya integrasi antara kewenangan Kepolisian (penyidik kepolisian) dengan KPPU diatas yang secara yuridis telah jelas dan terang disebutkan dalam UU No. 5 Tahun 1999, namun kaitannya dengan eksistensi dari formulasi kebijakan UU No. 5 Tahun 1999 terhadap Putusan KPPU sendiri secara *letterlijk* terdapatnya pemaknaan yang ambigu dan/atau terdapatnya norma kabur (*vague norm*) dimana kekaburan norma terhadap eksistensi dari Putusan KPPU tersebut dapat dilihat secara parsial dalam ketentuan Pasal 46 yang menyatakan “Apabila pelaku usaha tidak melakukan upaya keberatan terhadap Putusan KPPU, maka Putusan KPPU mempunyai kekuatan hukum yang tetap (*inkracht van gewijsde*) dan dapat dimintakan penetapan eksekusi kepada Pengadilan Negeri”, kemudian secara parsial dalam ketentuan Pasal 44 menyatakan “Apabila pelaku usaha tidak melakukan upaya keberatan terhadap Putusan KPPU, maka KPPU akan menyerahkan putusannya tersebut kepada penyidik kepolisian untuk dilakukan penyidikan dan Putusan KPPU tersebut merupakan bukti permulaan yang cukup bagi penyidik untuk dilakukannya penyidikan”.

Ketidajelasan dalam formulasi kebijakan hukum dalam UU No. 5 Tahun 1999 terkait dengan eksistensi Putusan KPPU serta upaya-upaya pelimpahan (integrasi) kewenangan dari KPPU kepada penyidik kepolisian itu sendiri syarat akan kevakuman/ kekaburan hukum (*vague norm*), sehingga

akan juga berdampak bagaimana orientasi akhir atau optimalnya para penegak hukum tersebut dalam penegakan hukum persaingan usaha. Oleh karena itu, dalam kerangka substansi hukum, formulasi kebijakan tersebut adalah sebagai bagian dari mewujudkan sistem hukum yang ideal sebagaimana dikembangkan Lawrence Friedman (Fauzia, Hamdani, & Octavia, 2021: 12).

BAHAN DAN METODE

Metode penelitian yang digunakan adalah metode penelitian yuridis normatif, yaitu metode penelitian dengan menggunakan kaidah-kaidah hukum yang ada sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan ataupun sebagai kaidah dan norma yang merupakan patokan perilaku manusia yang dianggap pantas (Amiruddin dan Zainal Asikin, 2019: 118). Penelitian ini bersifat deskriptif analitis yang menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dikaitkan dengan teori-teori hukum dalam praktik pelaksanaan yang menyangkut dengan permasalahan yang diteliti (Soemitro, 1990: 97-98). Teknik pengumpulan bahan hukum dengan studi kepustakaan yang bersifat teoritis, yaitu dengan menemukan dan mengambil bahan di perpustakaan maupun internet. Menganalisis bahan hukum dengan menggunakan metode yuridis kualitatif, yaitu dengan mendalami makna di balik realitas atau bahan hukum yang diperoleh dan yang diteliti adalah objek penelitian yang utuh (Mamudji, 2005: 10).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Bahwasanya terkait dengan kewenangan Penyidik Kepolisian dalam menangani perkara persaingan usaha yang sedang ditangani oleh KPPU, dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 44 ayat (4 dan 5) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dalam Pasal 44 ayat (4) menyatakan bahwa “Apabila ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) tidak dijalankan oleh pelaku usaha, Komisi menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik untuk dilakukan penyidikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”. Kemudian dalam Pasal 44 ayat (5) juga menyatakan “Putusan Komisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (4) merupakan bukti permulaan yang cukup bagi penyidik untuk melakukan penyidikan”, yang dapat diartikan bahwasannya Putusan yang dikeluarkan oleh KPPU tersebut sebagai “bukti permulaan yang cukup” bagi Penyidik Kepolisian untuk melakukan “penyidikan”.

Bila dilihat lebih jauh, suatu perkara persaingan usaha yang sedang ditangani oleh KPPU dapat ditangani oleh Penyidik Kepolisian apabila pelaku usaha tidak mau menjalankan putusan KPPU dan juga tidak mengajukan keberatan terhadap putusan KPPU tersebut. Artinya, bahwa untuk dapat ditanganinya suatu perkara persaingan usaha oleh Penyidik Kepolisian, maka harus menunggu terlebih dahulu perkara tersebut sudah diputus oleh KPPU, yang kemudian menunggu terlebih dahulu selama 30 hari ditambah 14 hari, barulah KPPU melimpahkan perkara tersebut kepada Penyidik Kepolisian untuk dapat ditangani dengan dilakukan penyidikan. Dalam konteks beralihnya suatu perkara persaingan usaha kepada Penyidik Kepolisian maka penanganan perkara persaingan usaha tersebut akan mengacu pada prosedur yang ada dalam ketentuan KUHAP sebagai acuan formil sistem peradilan pidana. Hal ini sebagai konsekuensi logis dari kewenangan Penyidik Kepolisian dalam menangani perkara yang masuk padanya. Dalam hal ini Penyidik Kepolisian tunduk pada KUHAP dan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

Jika melihat Pasal 13 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia disebutkan bahwa, tugas pokok Kepolisian Negara Republik Indonesia adalah:

- a. Memelihara keamanan dan ketertiban masyarakat;

- b. Menegakkan hukum; dan
- c. Memberikan perlindungan, pengayoman dan pelayanan kepada masyarakat.

Adapun dalam Pasal 14 ayat (1) huruf (g), Undang-Undang Nomor Tahun 2002 Kepolisian Negara Republik Indonesia dalam rangka penegakan hukum, disebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 13, Kepolisian Negara Republik Indonesia bertugas “melakukan penyelidikan dan penyidikan terhadap semua tindak pidana sesuai dengan hukum acara pidana dan peraturan perundang-undangan lainnya”.

Serangkaian tugas kepolisian, salah satu tugas yang mendapatkan perhatian adalah tugas dalam rangka menegakkan hukum. Sebagai penegak hukum, Polri masuk dalam jajaran sistem peradilan pidana, sebagai salah satu subsistem. Subsistem yang lain adalah kejaksaan, kehakiman, dan lembaga pemasyarakatan. Dalam sistem peradilan pidana, Polri merupakan “pintu gerbang” bagi para pencari keadilan. Dari sinilah segala sesuatunya dimulai.

Di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, KPPU sejatinya tidak menjalankan fungsi pengawasan dan penegakan hukumnya sendiri. Dalam hal ini KPPU dapat dibantu oleh pihak Kepolisian sebagaimana tercantum di dalam Pasal 41 ayat (3) dan Pasal 44 ayat (4) dan (5) UU No. 5 Tahun 1999.

Hubungan yang timbul antara Komisi dan Kepolisian seyogianya hanyalah bersifat fakultatif, yang tidak dapat ditangani oleh KPPU dalam arti KPPU hanya melimpahkan kewenangannya kepada Kepolisian dalam hal-hal tertentu sebagaimana yang tercantum di dalam Pasal 41 ayat (3) dan Pasal 44 ayat (4) dan (5) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Artinya kewenangan dari Kepolisian di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat diantaranya:

- a. Jika Pelaku usaha menolak diperiksa, menolak memberikan informasi yang diperlukan dalam penyelidikan dan atau pemeriksaan, atau menghambat proses penyelidikan dan atau pemeriksaan (Pasal 41 ayat (3)).
- b. Jika setelah pelaku usaha yang melanggar telah menerima pemberitahuan putusan Komisi pelaku usaha tidak melaksanakan putusan tersebut dan tidak menyampaikan laporan pelaksanaannya kepada Komisi (Pasal 44 ayat (4)).
- c. Putusan yang telah dikeluarkan oleh Komisi merupakan bukti permulaan yang cukup bagi penyidik untuk melakukan penyidikan (Pasal 44 ayat (4)).

Pelimpahan kewenangan terbatas yang dilakukan oleh KPPU tersebut merupakan bentuk hubungan antara KPPU dan Kepolisian dalam mengawasi serta melakukan penegakan hukum dalam persaingan usaha demi terciptanya persaingan yang sehat sehingga dapat melindungi masyarakat dari perbuatan curang yang dilakukan oleh para pelaku usaha yang menawarkan berbagai macam bentuk barang dan jasa kepada masyarakat.

Pelimpahan kewenangan dari KPPU kepada Kepolisian yang terdapat pada Pasal 44 ayat (4) dan (5) yang pada prinsipnya menyerahkan lebih lanjut perkara persaingan usaha tersebut kepada penyidik yang dalam hal ini berarti pihak Kepolisian merupakan pengalihan perkara yang pada dasarnya adalah perkara perdata atau pelanggaran yang bersifat administrasi dialihkan kepada pidana. Namun bentuk pelimpahan kewenangan yang dilakukan oleh KPPU kepada pihak Kepolisian tersebut sejatinya dapat memberikan nuansa yuridis tertentu. Dalam hal ini, dapat diidentifikasi bahwasanya kedudukan yang diberikan oleh KPPU terhadap pelimpahan kewenangan kepada Kepolisian hanyalah sebagai Penyelidik dan/atau Pemeriksa bukan sebagai Penyidik. Penyelidikan sendiri telah dilakukan oleh KPPU yang nantinya digunakan oleh pihak Kepolisian sebagai bukti permulaan yang cukup untuk melakukan penyidikan lebih lanjut. Sedangkan Kepolisian sendiri menjalankan proses penanganan perkara dimulai dari penyelidikan guna mencari bukti permulaan yang cukup agar dapat dilanjutkan kepada proses penyidikan, sedangkan bukti permulaan yang cukup yang mana hal ini

merupakan hasil pemeriksaan dari KPPU dapat dikembangkan oleh Penyidik menjadi bukti yang cukup. Dengan demikian Penyidik mempunyai kewenangan yang mutlak untuk melakukan penyidikan kasus persaingan usaha tersebut tanpa adanya intervensi dari instansi atau lembaga manapun sedangkan KPPU sendiri dapat dimintai keterangannya dijadikan sebagai “Saksi dan/atau Saksi Ahli” apabila perkara tersebut disidik dengan pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Jelas dikatakan di dalam KUHAP, bahwasanya Penyelidik hanyalah pihak Kepolisian, sedangkan Penyidik adalah Pejabat Kepolisian Negara Republik Indonesia dan Pejabat Pegawai Negeri Sipil tertentu yang diberi kewenangan oleh Undang-Undang. Di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tata cara penanganan perkara yang dilakukan oleh KPPU merupakan bentuk dari penyelidikan yang mana mereduksi kewenangan dari pihak Kepolisian.

Konsekuensi tersebut diatas, sangat logis sebagai akibat dari tidak adanya Penyidik Pegawai Negeri Sipil dalam internal kelembagaan KPPU itu sendiri, yang secara terang dan jelas dalam UU No. 5 Tahun 1999 memang tidak diatur atau ditegaskan adanya pembentukan/keberadaan Penyidik PPPNS sebagaimana yang diatur dan diakui dalam KUHAP. Lebih lanjut, jika mendasari KUHAP seharusnya jika ada suatu pelanggaran pidana terhadap UU No. 5 Tahun 1999, Kepolisian lah yang paling tepat sebagai penyidik serta berhak langsung menangani perkara tersebut tanpa harus mendapatkan pelimpahan dari KPPU sebagai penyelidik atau pemeriksa, Kepolisian selaku penyidik tentunya mempunyai kewenangan melakukan penyidikan secara utuh. Namun dikarenakan UU No. 5 Tahun 1999 adalah undang-undang yang bersifat khusus maka acaranya menggunakan acara yang berlaku yang mana aparat penegak hukum yang diberikan kewenangan pertama adalah KPPU, sedangkan Penyidik Kepolisian juga diberikan kewenangan penyidikan apabila perkara yang ditangani oleh Komisi diserahkan kepada Penyidik, sebagaimana yang tercantum di dalam Pasal 44 ayat (4) dan (5) tersebut.

Untuk dapat lebih memahami secara mendalam terhadap keadaan atau kedudukan hukum diantara KPPU dengan Penyidik Kepolisian terkait dengan upaya kerjasama dan/atau seyogianya dapat dikatakan sebagai suatu integrasi kewenangan dalam penegakan hukum persaingan usaha, dapat penulis uraikan dengan salahsatu contoh kasus yang dapat lebih mencerahkan terkait upaya-upaya integarsi tersebut. Adapun satu kasus dimaksud ialah adanya Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XIV/2016.

Adapun salah satu yang menjadi permasalahan atau permohonan pengujian perundangan-undangan (*judicial review*) dalam UU No. 5 Tahun 1999 yaitu terhadap dalil Pemohon mengenai konstitusionalitas frasa “penyelidikan dan/atau pemeriksaan” dalam Pasal 36 huruf c, huruf d, huruf h, dan huruf i, serta Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 5 Tahun 1999, yang menurut Pemohon frasa dalam kedua pasal tersebut dapat menimbulkan ketidakjelasan kaidah dan norma serta merupakan bentuk kesewenang-wenangan. Terhadap dalil Pemohon tersebut, Mahkamah berpendapat bahwa, dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, KPPU adalah lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah serta pihak lain dan bertanggung jawab kepada Presiden (vide Pasal 30 UU 5/1999), dengan kata lain KPPU merupakan lembaga negara bantu (*state auxilliary organ*). Secara sederhana KPPU adalah lembaga negara yang bersifat *state auxilliary organ* yang dibentuk di luar konstitusi dan merupakan lembaga yang membantu pelaksanaan tugas lembaga negara pokok. KPPU memiliki kewajiban membuat pertanggungjawaban kepada Presiden. Pemberian pertanggungjawaban kepada Presiden juga menggambarkan bahwa fungsi KPPU sebagai lembaga negara bantu merupakan bagian dari lembaga negara utama di ranah eksekutif (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XIV/2016: 191-192).

Berdasarkan Pasal 30 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999, KPPU dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1999. Selanjutnya Pasal 36 huruf l UU No. 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa KPPU berwenang untuk menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU No. 5 Tahun 1999. Pengawasan dan penegakan sanksi

merupakan instrumen penegakan hukum administrasi negara. Dengan kata lain, KPPU merupakan institusi yang melakukan penegakan hukum dalam hukum administrasi negara, dan oleh karenanya tugas serta wewenang KPPU berada dalam wilayah hukum administrasi. Dengan demikian frasa “penyelidikan dan atau pemeriksaan” dalam Pasal 36 huruf c, huruf d, huruf h, dan huruf i, serta Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 5 Tahun 1999 yang merupakan wewenang KPPU haruslah diletakkan dalam bingkai penegakan hukum dalam hukum administrasi negara, yakni penyelidikan dan atau pemeriksaan untuk mengetahui ada atau tidaknya pelanggaran terhadap UU No. 5 Tahun 1999. Hal ini sejalan dengan kewenangan KPPU untuk menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU No. 5 Tahun 1999 (vide Pasal 36 huruf h UU No. 5 Tahun 1999 juncto Pasal 47 UU No. 5 Tahun 1999). Dengan demikian frasa “penyelidikan dan/atau pemeriksaan” dalam UU No. 5 Tahun 1999 merupakan penyelidikan dalam konteks fungsi administratif atau verifikasi laporan masyarakat atau pelaku usaha terhadap dugaan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat dengan cara mengumpulkan alat bukti yang cukup sebagai kelengkapan dan kejelasan laporan klarifikasi, laporan hasil kajian, hasil penelitian, dan hasil pengawasan dalam rangka penegakan hukum persaingan usaha dan bukan penyelidikan dalam pengertian pro justitia sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (selanjutnya disebut UU No. 8 Tahun 1981) (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XIV/2016: 192-193).

Bahwa pengertian “penyelidikan” dalam Pasal 36 huruf c, huruf d, huruf h, dan huruf i UU No. 5 Tahun 1999 dapat menjadikan pemaknaan yang multitafsir mengingat tidak jelasnya kewenangan lembaga KPPU sebagai penegak hukum dalam ranah pidana atautkah bukan, sehingga sangat dimungkinkan adanya praktik yang menyimpang ketika KPPU menggunakan kewenangan “penyelidikan” tersebut dalam rangka pro justitia atautkah bukan, sebab hal ini sangat berhimpitan dengan potensi dilanggarnya hak asasi pihak yang terhadapnya dilakukan penyelidikan. Dengan memaknai secara jelas apa yang dimaksudkan “penyelidikan” pada Pasal 36 huruf c, huruf d, huruf h, dan huruf i UU No. 5 Tahun 1999, maka akan menempatkan proses penyelidikan yang dimaksudkan dalam UU No. 5 Tahun 1999 akan memberikan kepastian tentang ruang lingkup dan batasan yang menjadi kewenangan KPPU guna memberikan kepastian hukum pihak yang terhadapnya dilakukan penyelidikan terutama bagi pelaku usaha (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XIV/2016: 193-194).

Bahwa dengan uraian pertimbangan tersebut di atas Mahkamah berpendapat frasa “penyelidikan dan/atau pemeriksaan” dalam Pasal 36 huruf c, huruf d, huruf h, dan huruf i, serta Pasal 41 ayat (1) dan ayat (2) UU No. 5 Tahun 1999 haruslah ditafsirkan sebagai “pengumpulan alat bukti sebagai bahan pemeriksaan”, bukan penyelidikan sebagaimana dimaksud dalam UU No. 8 Tahun 1981. Terlebih dalam pertimbangan hukum sebelumnya Mahkamah telah menyatakan bahwa lembaga KPPU adalah lembaga penegak hukum dalam ranah hukum administrasi, sehingga seharusnya tindakan KPPU didalam “penyelidikan” pun bukan dalam rangka pro justitia (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XIV/2016: 193-194).

Kemudian dalil Pemohon selanjutnya adalah ketentuan Pasal 44 ayat (4) dan ayat (5) UU No. 5 Tahun 1999 mengedepankan pendekatan hukum pidana namun tidak menjadikan hukum pidana sebagai instrumen untuk menciptakan kesejahteraan sosial dan demokrasi dalam bidang ekonomi sebagaimana cita-cita UU No. 5 Tahun 1999, tetapi sekedar instrumen untuk menghukum semata.

Terhadap dalil Pemohon tersebut Mahkamah berpendapat, bahwa UU No. 5 Tahun 1999 merupakan administrative penal law, yaitu hukum pidana merupakan instrumen untuk lebih mengefektifkan sanksi hukum lainnya, seperti sanksi administrasi atau perdata. Dengan kata lain sanksi pidana merupakan ultimum remedium setelah sanksi administrasi atau perdata dijatuhkan sebagai primum remedium. Hal ini dikarenakan sanksi administrasi atau perdata dirasa jauh lebih efektif untuk dapat memaksa orang menaati ketentuan hukum yang mengatur mengenai usaha dan industri ketimbang menggunakan sanksi pidana secara langsung. Peletakkan sanksi pidana sifatnya lebih terbatas hanya sebagai ultimum remedium yang lebih memberikan kepastian hukum dan keadilan baik terhadap korban maupun pelaku itu sendiri. Adanya skala prioritas sanksi demikian

akan memberikan kepastian hukum bagi pelaku usaha dan hal tersebut akan lebih mendorong percepatan pembangunan ekonomi dalam upaya meningkatkan kesejahteraan umum sebagaimana tujuan dari pembentukan UU No. 5 Tahun 1999 (Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XIV/2016: 195).

Bahwa Pasal 44 ayat (4) UU No. 5 Tahun 1999 baru dapat dilaksanakan apabila putusan KPPU yang berisi sanksi administrasi kepada pelaku usaha tidak dijalankan oleh pelaku usaha dimaksud dan apabila pelaku usaha tersebut tidak mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri terhadap putusan KPPU dimaksud. Dalam hal terjadi keadaan demikian, Putusan KPPU selanjutnya diserahkan kepada penyidik untuk kemudian dilakukan penyidikan. Putusan tersebut harus sudah berkekuatan hukum tetap sebelum diserahkan kepada penyidik. Dalam tahap penyidikan inilah berlaku ketentuan UU No. 8 Tahun 1981, dan dalam keadaan yang demikian penyidik tidak kemudian serta merta kehilangan kewenangan untuk melakukan penyelidikan apabila hasil pemeriksaan yang telah diserahkan dari KPPU tersebut masih dipandang belum mencukupi. Berbeda dengan penyelidikan, penyidikan merupakan serangkaian tindakan penyidik dalam hal dan menurut cara yang diatur dalam UU No. 8 Tahun 1981 untuk mencari serta mengumpulkan bukti yang dengan bukti itu membuat terang tentang tindak pidana yang terjadi dan guna menemukan tersangkanya. Dengan kata lain proses dari penyelidikan dan pelimpahan berkas perkara sampai kepada persidangan pengadilan adalah sebuah rangkaian proses yang terakumulasi dan tidak terputus dan hal tersebut termasuk dalam bingkai penegakan hukum pidana dan dalam konteks *pro justitia*.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, menurut Mahkamah, dalil Pemohon yang menyatakan bahwa Pasal 44 ayat (4) dan ayat (5) UU No. 5 Tahun 1999 mengedepankan pendekatan hukum pidana namun tidak menjadikan hukum pidana sebagai instrumen untuk menciptakan kesejahteraan sosial dan demokrasi dalam bidang ekonomi sebagaimana cita-cita UU No. 5 Tahun 1999, tetapi sekadar instrumen untuk menghukum semata, adalah tidak beralasan menurut hukum.

Terhadap keseluruhan rangkaian perkara pengujian perundangan-perundangan (*judicial review*) UU No. 5 Tahun 1999 terkait pada Pasal 44 ayat (4) dan ayat (5) mengenai penyerahan putusan KPPU oleh KPPU kepada Penyidik Kepolisian untuk dilakukan penyidikan sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku dalam hal ini ialah acuan formil pelaksanaan dari Kepolisian ialah KUHAP, penyerahan putusan dimaksud sebagai akibat dari tidak dilaksanakannya oleh pelaku usaha dan juga tidak diajukan upaya keberatan ke Pengadilan Niaga. Sehingga atas ditolak atau tidak dikabulkannya oleh Mahkamah Konstitusi tersebut dapat memberikan kedudukan dan kepastian yang jelas terhadap kewenangan dan fungsi dari KPPU dengan Kepolisian dalam penegakan hukum persaingan usaha.

Terlebih selain daripada contoh kasus diatas tersebut, terkait dengan jalin kerjasama atau upaya-upaya integrasi kewenangan antara KPPU dengan Kepolisian dapat dilihat dan dipahami juga dalam “Perjanjian Kerja Sama Antara Komisi Pengawas Persaingan Usaha Dan Kepolisian Negara Republik Indonesia Nomor: 01/PKS/DH/XII/2021 tentang Penegakan Hukum Di Bidang Persaingan Usaha dan Kemitraan”, dalam ketentuan Pasal 2 Perjanjian Kerja Sama tersebut menyatakan bahwa maksud diadakannya kerja sama tersebut sebagai pedoman bagi para pihak dalam rangka penegakan hukum di bidang persaingan usaha dan kemitraan, kemudian guna mewujudkan sinergisitas antara para pihak dalam rangka penegakan hukum di bidang persaingan usaha dan kemitraan.

Kemudian, juga dikatakan dalam Pasal 1 angka (2) perjanjian kerja sama tersebut bahwa “penyelidikan” oleh KPPU adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh investigator untuk mendapatkan bukti yang cukup sebagai kelengkapan dan kejelasan laporan klarifikasi, hasil kajian, hasil penelitian dan hasil pengawasan. Kemudian “penyelidikan” oleh Kepolisian adalah serangkaian tindakan penyidik untuk mencari dan menemukan suatu peristiwa yang diduga sebagai tindak pidana guna menentukan dapat atau tidaknya dilakukan penyidikan menurut cara yang diatur dalam undang-undang. Serta dikatakan juga dalam Pasal 1 angka (4) bahwa “Penyidik” adalah Penyidik Kepolisian yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk melakukan penyidikan.

Sehingga, dalam hal ini terlihat sangat jelas bahwasanya upaya integrasi kewenangan antara KPPU dengan Kepolisian seyogianya harus jalan berdampingan dan saling bersinergi demi terciptanya proses penegakan hukum persaingan usaha yang akuntabel dan professional.

KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam menjalankan tugasnya, KPPU dapat bekerjasama dengan Penyidik dalam hal ini Polri. Hubungan yang dibangun dengan pihak Kepolisian dalam penegakkan hukum di bidang persaingan usaha ini tentunya sangat terbatas, hal ini karena Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ini telah mengamanatkan kepada KPPU sebagai lembaga yang mempunyai kewenangan mutlak (utama) untuk melakukan penegakan hukum di bidang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Kewenangan dari penyidik Polri di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat hanyalah bersifat fakultatif yang mana adanya penyerahan wewenang yang dilakukan oleh KPPU kepada penyidik Polri untuk melakukan penyidikan atau dapat juga Penyidik dijadikan sebagai alternatif terakhir dalam proses penegakan hukum, jika ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 41 ayat (3) dan Pasal 44 ayat (4) dan (5) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tidak dijalankan oleh pelaku usaha yang melanggar.

Saran

Perlu adanya formulasi kebijakan di hukum persaingan usaha yang lebih adaptif, mengingat laju perkembangan di bidang persaingan usaha yang semakin pesat dan dinamis. Oleh karena, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat perlu direvisi agar lebih menguatkan kelembagaan KPPU dan eksistensial dari putusan KPPU, serta dapat meningkatkan sinergisitas dan elaborasi kerja sama antara KPPU dengan Kepolisian.

Conflict of Interests

The authors declared no potential conflicts of interest concerning the authorship and publication of this article.

REFERENCES

- Amiruddin dan Asikin, Z. 2019. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Rajawali Pers. Jakarta.
- Fauzia, A., Hamdani, F., & Octavia, D. G. R. (2021). The Revitalization of the Indonesian Legal System in the Order of Realizing the Ideal State Law. *Progressive Law Review*, 3(1). Indonesia. Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 85/PUU-XIV/2016.
- Mamudji, S. 2005. *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Badan Penerbit Fakultas Hukum Indonesia. Jakarta.
- Media Berkala Komisi Pengawas Persaingan Usaha. (2013). *Bersatu Di Ranah Penegakan Hukum Persaingan*. Kompetisi Edisi 40.
- Nugroho, S. A. 2012. *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia, dalam Teori dan Praktik serta Penerapan Hukumnya*. Prenada Media Group. Jakarta.
- Soemitro, R. H. 1990. *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Ghalia Indonesia. Jakarta.