

**KEWENANGAN PENYADAPAN PRAKTIK KARTEL
SEBAGAI UPAYA PENGUATAN LEMBAGA
KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA
DALAM MENEGAKKAN HUKUM PERSAINGAN USAHA
DI INDONESIA**

SKRIPSI



Oleh:

ESSA GALIH ARBIANTARA

No. Mahasiswa: 14410716

PROGRAM STUDI S1 ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

**KEWENANGAN PENYADAPAN PRAKTIK KARTEL
SEBAGAI UPAYA PENGUATAN LEMBAGA
KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA
DALAM MENEGAKKAN HUKUM PERSAINGAN USAHA
DI INDONESIA**

SKRIPSI

Diajukan untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna Memperoleh

Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum

Universitas Islam Indonesia

Yogyakarta

Oleh:

ESSA GALIH ARBIANTARA

No. Mahasiswa: 14410716

PROGRAM STUDI (S1) ILMU HUKUM

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA

YOGYAKARTA

2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**KEWENANGAN PENYADAPAN PRAKTIK KARTEL
SEBAGAI UPAYA PENGUATAN LEMBAGA
KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA
DALAM MENEGAKKAN HUKUM PERSAINGAN USAHA DI
INDONESIA**

Telah Diperiksa dan Disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk Diajukan
ke Depan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran
pada Tanggal 13 September 2018



Yogyakarta, 13 September 2018

Dosen Pembimbing Skripsi,

Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum.

NIP.014100111

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

**KEWENANGAN PENYADAPAN PRAKTIK KARTEL
SEBAGAI UPAYA PENGUATAN LEMBAGA
KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA
DALAM MENEGAKKAN HUKUM PERSAINGAN USAHA DI
INDONESIA**

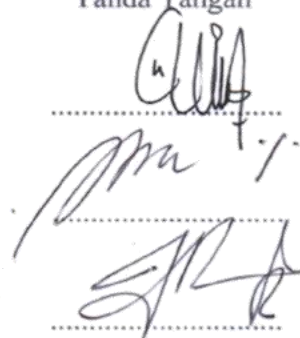
Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran
Pada tanggal 15 Oktober 2018 dan dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 22 Oktober 2018

Tim Penguji

1. Ketua : Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum.
2. Anggota : Dr. Aunur Rohim Faqih, S.H., M.Hum.
3. Anggota : Inda Rahadiyan, S.H., M.H.

Tanda Tangan

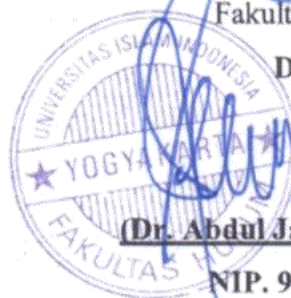


Mengetahui,

Universitas Islam Indonesia Yogyakarta

Fakultas Hukum

Dekan



(Dr. Abdul Jamil, S.H., M.H.)

NIP. 904100102

SURAT PERNYATAAN
Orisinalitas Karya Tulis Ilmiah/ Tugas Akhir Mahasiswa
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia



Yang bertanda tangan di bawah ini, saya:

Nama : Essa Galih Arbiantara

No. Mahasiswa : 14410716

Adalah benar-benar mahasiswa Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah melakukan penulisan Karya Tulis Ilmiah (Tugas Akhir) berupa skripsi dengan judul:

**KEWENANGAN PENYADAPAN PRAKTIK KARTEL
SEBAGAI UPAYA PENGUATAN LEMBAGA
KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA
DALAM MENEGAKKAN HUKUM PERSAINGAN USAHA
DI INDONESIA**

Karya Tulis Ilmiah ini akan saya ajukan kepada Tim Penguji dalam Ujian Pendadaran yang diselenggarakan oleh Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut, dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar karya saya sendiri dan dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika, dan norma-norma penulisan sebuah karya ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa meskipun secara prinsip hak milik atas karya tulis ilmiah ini ada pada saya, namun demi untuk kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia dan

perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mempergunakan karya tulis ilmiah saya tersebut.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama butir no.1 dan no.2), saya sanggup menerima sanksi, baik sanksi administratif, akademik, bahkan sanksi pidana, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan saya tersebut. Saya juga akan bersikap kooperatif untuk hadir, menjawab, melakukan pembelaan terhadap hak-hak saya, serta menandatangani berita acara terkait yang menjadi hak dan kewajiban saya, di depan "Majelis" atau "Tim" Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang ditunjuk oleh pimpinan fakultas apabila tanda-tanda plagiasi disinyalir ada/terjadi pada karya tulis ilmiah saya ini, oleh pihak Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Demikian surat pernyataan ini saya buat dengan sebenar-benarnya, dalam kondisi sehat jasmani dan rohani, dengan sadar serta tidak ada tekanan dalam bentuk apapun dan oleh siapapun.

Yogyakarta, 10 September 2018

Yang membuat pernyataan,



(Essa Galih Arbiantara)

NIM.14410716

CURRICULUM VITAE

1. Nama Lengkap : Essa Galih Arbiantara
2. Tempat Lahir : Bekasi
3. Tanggal Lahir : 14 Agustus 1996
4. Jenis Kelamin : Laki-Laki
5. Golongan Darah : -
6. Alamat Terakhir : Jl. Pasoepti, No. 1, Tamanan, Bantul,
Daerah Istimewa Yogyakarta
Alamat Asal : Perumahan Kartika Wanasari, Blok F2, No.
8, Cibitung, Kabupaten Bekasi
7. *E-Mail* : essagalih@gmail.com
8. Identitas Orang Tua/Wali
 - a. Ayah
Nama Lengkap : Setyo Wibowo
Tempat, Tanggal Lahir : Banyumas, 14 Oktober 1971
Pekerjaan : Wiraswasta
 - b. Ibu
Nama Lengkap : Saryanti
Tempat, Tanggal Lahir : Wonogiri, 9 Maret 1968
Pekerjaan : Ibu Rumah Tangga
9. Riwayat Pendidikan
 - a. TK Vicky 2001-2002
 - b. SD Negeri 01 Tambun Selatan 2002-2008
 - c. SMP Negeri 2 Kota Bekasi 2008-2011
 - d. SMA Negeri 1 Kabupaten Bekasi 2011-2014
10. Organisasi
 - a. Sanggar Seni Celoteh SMA Negeri 1 Tambun Selatan 2011 - 2014
 - b. Sekretaris Sanggar Seni Celoteh SMA Negeri 1 Tambun Selatan 2012
- 2013
 - c. Forum Kajian dan Penulisan Hukum Universitas Islam Indonesia 2015
- 2016
 - d. Kepala Departemen Kompetisi Forum Kajian dan Penulisan Hukum
Universitas Islam Indonesia 2016 - 2017
11. Pengalaman
 - a. Finalis Peradilan Semu Konstitusi, Gebyar Konstitusi, Fakultas
Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar.
 - b. Finalis *Contract Drafting and Negotiation*, Pelita Harapan *Business
Law Competition*.

- c. *Best Oralis* dalam *Law Discussion Room*, Pekan Hukum Nasional,
Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret.
12. Hobi : Olahraga dan Travel

Yogyakarta, 10 September 2018

Yang Bersangkutan,



(Essa Galih Arbiantara)

NIM.14410716

HALAMAN MOTTO

“Hanya dirimu yang mampu mewujudkan mimpimu”

“Belajar, Pahami, Berfikir, Praktekkan”

“Dont tell people about your dreams. Show them.”

**“I hope someday will sit down together, and laugh with each others ‘bout
these days”**

“I’m gonna move to the NETHERLAND and study law”



HALAMAN PERSEMBAHAN

Skripsi ini ku persembahkan teruntuk

Ayah dan Ibu yang sangat kucinta, namun jarang terungkapkan

Kedua adikku tersayang,

Keluarga besar yang selalu mendukung,

Guru-guruku yang murah ilmu,

Serta sahabat-sahabatku,

Yang selalu menemani, mendukung dan membimbing untuk lebih baik



KATA PENGANTAR



Assalamu'alaikum warahmatullahi wabarakatuh

Alhamdulillahirabbil'alamin, puji dan syukur atas segala berkah, rahmat, karunia dan hidayahnya yang telah diberikan Allah SWT Yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang, sholawat serta salam senantiasa tercurahkan kepada Nabi Muhammad SAW, keluarganya, sahabatnya serta pengikutnya hingga akhir zaman dan juga berkat doa dan dukungan orang-orang yang berada di sekeliling penulis hingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhirnya yang berjudul: **“KEWENANGAN PENYADAPAN PRAKTIKKARTEL SEBAGAI UPAYA PENGUATAN LEMBAGA KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA DALAM MENEGAKKAN HUKUM PERSAINGAN USAHA DI INDONESIA”**. Tugas akhir ini disusun dalam rangka memenuhi syarat untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Terdapat banyak kesulitan yang penulis hadapi dalam perjalanan menyelesaikan penulisan ini. Bahkan penulis pun sempat tidak lepas dari rasa ragu dalam mengerjakan ini. Namun puji syukur Alhamdulillah, berkat kuasa dan kemurahan hati Allah SWT pada akhirnya tugas akhir ini dapat diselesaikan oleh penulis. terselesaikannya tugas akhir ini juga berkat bantuan dari dosen-dosen pembimbing, juga teman-teman penulis yang memberikan doa, dukungan,

mengorbankan waktu, pikiran, tenaga dan mencurahkan ilmu dan pemikirannya dalam membantu penulis melewati tiap-tiap kesulitan yang ada.

Untuk itu perkenankan penulis menyampaikan rasa terima kasih kepada pihak-pihak yang telah membantu dan mendukung penulis dalam menyelesaikan tugas akhir ini:

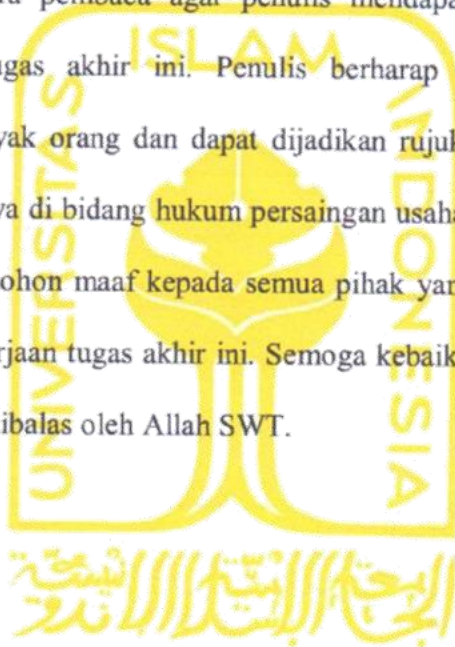
1. Allah SWT yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang yang senantiasa memberikan rahmat dalam segala hal kepada penulis.
2. Kedua orang tua, Ayahanda Setyo Wibowo dan Ibunda Saryanti yang senantiasa menjadi alasan utama penulis untuk selalu merindukan rumah, yang selalu memberikan kasih sayang, doa, nasehat, dan mengorbankan segalanya untuk memberikan segalanya kepada penulis.
3. Kedua adik penulis, yaitu Dhida Rahmakka dan Jagad Jhelank Devitrita yang senantiasa menjadi pengobat rasa sepi saat di rumah, dengan canda, tawa, dan berantemnya yang mewarnai kehidupan penulis.
4. Keluarga besar penulis yang selalu memberikan nasehat, arahan, doa untuk mendukung penulis menggapai cita-citanya.
5. Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum. selaku Dosen Pembimbing yang telah berkenan memberikan waktu, tenaga, dan mencurahkan ilmunya kepada penulis dalam menyelesaikan tugas akhirnya.
6. Rektor Universitas Islam Indonesia, Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, beserta seluruh Pimpinan Universitas dan

Pimpinan Fakultas Universitas Islam Indonesia, almamater tercinta penulis yaitu Universitas Islam Indonesia yang menjadi tempat penulis dalam menimba ilmu.

7. Keluarga Forum Kajian dan Penulisan Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Periode 2015-2016 dan Periode 2016-2017 yang telah menjadikan wadah bagi penulis untuk lebih menimba ilmu dan berproses, serta memberikan pengalaman yang berharga kepada penulis.
8. Keluarga Departemen Kompetisi Forum Kajian dan Penulisan Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Periode 2016-2017, yaitu Guntar Mahendro, Suha Qoriroh, Bayu Arif, Dina Nurusyifa, Serly Amanda, Hanum Delfita, Leonardo Yokal, Yoga Adhi, dan Moh Soleh yang telah memberikan pelajaran, ilmu, dan dukungan kepada penulis dalam menyelesaikan amanat yang dimiliki penulis sebagai Kepala Departemen Kompetisi Forum Kajian dan Penulisan Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Periode 2016-2017.
9. Sahabat-Sahabat Forum Calon SH, yaitu Alli, Bangbo, Faisol, Galang, Galih, Hafied, Zul, Bning, Riza, Heru, Yuda, Yulio, dan Helyanto. Semoga kalian semua menjadi para Sarjana Hukum yang bermartabat dan berintegritas serta mampu bersama-sama membangun bangsa.
10. Serta mereka yang turut memberi kasih sayangnya, turut menjadi penghibur penulis disaat suntuk mengerjakan skripsi ini, serta mereka yang turut mendukung secara fisik maupun bathin kepada penulis

seperti meminjamkan laptopnya kepada penulis. Terimakasih kepada Dewi Anggraini, Rifazan Cahya Putera, Devania Almaira Shanoom, serta sahabat-sahabat penulis lainnya yang tidak mungkin disebutkan semua.

Penulis menyadari bahwa hasil penelitian ini memiliki banyak kekurangan, oleh karena itu penulis mengharapkan masukan, saran, dan kritik yang membangun dari para pembaca agar penulis mendapatkan pemahaman baru berkaitan dengan tugas akhir ini. Penulis berharap tugas akhir ini dapat bermanfaat bagi banyak orang dan dapat dijadikan rujukan bagi perkembangan ilmu hukum khususnya di bidang hukum persaingan usaha. Penulis mengucapkan terimakasih dan memohon maaf kepada semua pihak yang telah direpotkan oleh penulis selama pengerjaan tugas akhir ini. Semoga kebaikan yang telah diberikan kepada penulis akan dibalas oleh Allah SWT.



Yogyakarta, 10 September 2018

Penulis,

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'Essa Galih Arbiantara', written over a light blue horizontal line.

(Essa Galih Arbiantara)

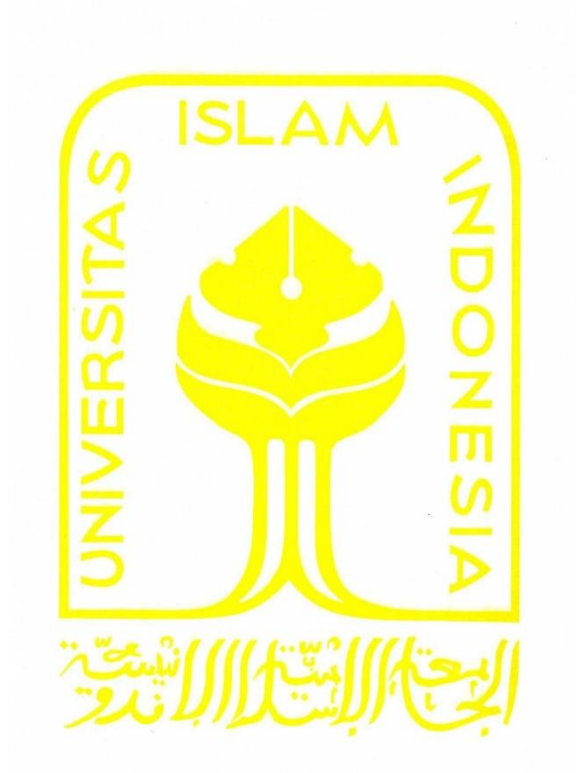
NIM. 14410716

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
SURAT PERNYATAAN	v
CURRICULUM VITAE	vii
HALAMAN MOTTO	ix
HALAMAN PERSEMBAHAN	x
KATA PENGANTAR	xi
DAFTAR ISI	xv
ABSTRAK	xvii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah.....	19
C. Tujuan Penelitian.....	20
D. Manfaat Penelitian.....	20
E. Kerangka Teori	21
F. Metode Penelitian.....	34
BAB II KAJIAN KONSEPSIONAL	37
A. Konsep <i>Due Process of Law</i>	37
1. Pengertian <i>Due Process of Law</i>	37

2. Ranah Teoritik <i>Due Process of Law</i>	39
B. Konsep Hukum Progresif	44
1. Sejarah Hukum Progresif	44
2. Pengertian Hukum Progresif	47
3. Ranah Teoritik Hukum Progresif	50
4. Gagasan Dasar Hukum Progresif	52
C. Konsep <i>State Auxiliary Organ</i>	58
1. Latar Belakang <i>State Auxiliary Organ</i>	58
2. Kedudukan <i>State Auxiliary Organ</i>	60
3. Karakteristik <i>State Auxiliary Organ</i>	63
D. Konsep Lembaga Quasi Yudisial	64
1. Istilah Lembaga Quasi Yudisial	64
2. Karakter Lembaga Quasi Yudisial	66
3. Kedudukan Lembaga Quasi Yudisial	68
E. Persaingan Usaha Dalam Perspektif Islam	70
BAB III PEMBAHASAN	73
A. Relevansi antara Kewenangan Penyadapan Praktik Kartel dengan Penguatan Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam Menegakkan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia	73
B. Konsep Penyadapan yang Dilakukan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam Penegakan Hukum Praktik Kartel	101

BAB IV PENUTUP	143
A. Kesimpulan	143
B. Saran	148
DAFTAR PUSTAKA	151



ABSTRAK

Penegakan hukum praktik kartel merupakan salah satu bentuk penegakkan terhadap hukum persaingan usaha di Indonesia. Komisi Pengawas Persaingan Usaha sebagai salah satu institusi yang berwenang dalam menangani hal tersebut dalam praktiknya menemui berbagai kendala. Diantara berbagai kendala tersebut terdiri dari ketidakjelasan status kelembagaan KPPU itu sendiri, kesulitan dalam upaya pembuktian praktik kartel, serta tidak adanya kewenangan lebih dalam hal penegakkan hukum praktik kartel. Perkembangan praktik kartel sendiri merupakan realita yang tidak bisa dihindari dalam perkembangan kegiatan usaha. Ketidakmampuan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 dalam mengakomodir perkembangan zaman membuat penegakan hukum terhadap praktik kartel menjadi tidak efektif. Adanya kewenangan lebih dalam bentuk penyadapan merupakan gagasan solutif untuk mengisi celah pelanggaran terhadap pelaksanaan kegiatan usaha. Kewenangan ini akan semakin memperkuat posisi KPPU dalam hal melakukan penegakan hukum, serta akan mempermudah mendeteksi segala bentuk pelanggaran hukum persaingan usaha, salah satunya pelanggaran praktik kartel. Penelitian ini termasuk ke dalam penelitian hukum normatif. Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier yang dikumpulkan melalui studi pustaka. Analisis dilakukan dengan menggunakan metode kualitatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan terhadap peraturan perundang-undangan yang mengkaji norma dalam peraturan perundang-undangan. Berdasarkan penelitian ini diketahui bahwa dengan adanya kewenangan penyadapan sesungguhnya telah relevan dengan status kelembagaan KPPU serta telah relevan untuk mengatasi kebuntuan dalam hal pembuktian perkara kartel. Namun kewenangan penyadapan oleh KPPU harus memperhatikan beberapa hal, seperti Putusan MK mengenai syarat penyadapan dan hak asasi individu.

Kata Kunci: Kartel, Penegakan Hukum, Penyadapan.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Perkembangan perekonomian yang seiring sejalan dengan arus globalisasi patut disadari bahwa bersamaan dengan itu semakin banyak pula tantangan yang harus dihadapi, tanpa terkecuali dalam dunia usaha. Tantangan tersebut berlaku menyeluruh bagi masyarakat global agar dapat memenuhi kebutuhan hidup, baik primer, sekunder, maupun tersier. Pemenuhan kebutuhan hidup tersebut semakin membuat terbukanya perdagangan antar negara serta meningkatnya akses pasar produk ke negara lain.¹ Keterbukaan tersebutlah yang dinilai sebagai fenomena baru dalam era globalisasi perekonomian.

Peluang untuk meningkatkan akses produk dalam negeri ke pasar internasional, serta tantangan terhadap daya saing industri dalam negeri terhadap produk luar negeri merupakan hal yang sudah lazim terjadi dalam era globalisasi ekonomi kini. Setidaknya hal tersebut terlihat dari banyaknya perjanjian internasional yang lahir di era ini, diantaranya *North America Free Trade Agreement* (NAFTA), *China-ASEAN Free Trade Area* (CAFTA), *ASEAN Free Trade Area* (AFTA), dan lain sebagainya.

¹ Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, *Kajian Dampak Kesepakatan Perdagangan Bebas Terhadap Daya Saing Produkmanufaktur Indonesia*, Kemendag, Jakarta, 2011, hlm. 1.

Memang harus diakui bahwa globalisasi membuat batas negara menjadi semakin semu dan pasar menjadi semakin luas. Keadaan semacam ini merupakan bentuk nyata dari perdagangan bebas (*free trade*) yang menurut Adam Smith dikatakan sebagai perwujudan hukum kodrat dalam bidang ekonomi.² Secara garis besar, perdagangan bebas ditandai dengan ciri-ciri sebagai berikut:³

1. Adanya pengakuan terhadap hak individu;
2. Kedaulatan konsumen dan kebebasan dalam konsumsi;
3. Menerapkan sistem persaingan bebas;
4. Peranan modal sangat penting;
5. Peranan pemerintah dibatasi;
6. Motif mencari laba terpusat pada kepentingan individu.

Adapun perdagangan bebas ini membawa dampak tersendiri, tanpa terkecuali dalam praktiknya di Indonesia. Perdagangan bebas membawa iklim usaha yang kompetitif, sehingga mendorong para pelaku usaha untuk selalu inovatif dan kreatif dalam menciptakan suatu produk. Selain itu, kegiatan ekonomi lebih dinamis karena adanya persaingan yang timbul dari kegiatan tersebut. Namun terdapat beberapa hal yang patut diperhatikan dalam praktik perdagangan bebas ini.

Adanya kebebasan yang diberikan kepada para pelaku usaha berpotensi menimbulkan beberapa dampak. Salah satu diantaranya adalah

² A. Sonny Keraf, *Pasar Bebas Keadilan dan Peran Pemerintah Telaah Atas Etika Ekonomi Adam Smith*, Kanisius, Yogyakarta, 1996, hlm. 198.

³ *Ibid*, hlm. 76.

menimbulkan kesenjangan ekonomi antar para pelaku usaha.⁴ Tidak seimbangya kekuatan modal dan sumber daya diantara para pelaku usaha akan berpotensi terjadinya monopoli. Monopoli atau pemusatan perekonomian selain menimbulkan kesenjangan, akan berakibat juga pada penurunan kualitas kesejahteraan masyarakatnya.

Maka dari itu, penting disadari bersamaan dengan adanya liberalisasi perekonomian atau *free-market capitalism*, bahwa setiap kegiatan perdagangan maupun usaha harus dijalankan tidak hanya secara bebas (*free trade*), namun juga harus adil (*fair trade*). Guna mencapai hal tersebut, setiap kegiatan usaha di Indonesia harus patuh dan taat pada amanat konstitusi sebagai puncak tatanan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Amanat yang tertuang dalam bingkai perekonomian nasional diatur dalam Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 (UUD NRI 1945) yang berbunyi:⁵

“Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.”

Pemikiran filosofis tersebut memberikan petunjuk bahwa dalam penyelenggaraan kegiatan perekonomian nasional wajib berdasarkan pada demokrasi ekonomi sebagai pondasi utama. Kemudian dengan

⁴ Sri Edi Swasono, *Pancasila, Humanisme, Pasal 33 UUD 1945, Kooperativisme, Menolak Liberalisme*, Orasi Ilmiah, Universitas Pasundan, Bandung, 2011, dalam Aan Jaelani, *Pancasila, Globalisasi dan Pasar Bebas: Meneguhkan Kembali Ekonomi Pancasila sebagai Karakter Bangsa*, Jurnal Fakultas Syari'ah dan Ekonomi Islam, IAIN Syekh Nurjati Cirebon.

⁵ Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

mengedepankan prinsip kebersamaan, kemandirian, dan keadilan, tentu akan terciptanya suatu keseimbangan perekonomian nasional. Semua komponen tersebut akan mudah dicapai apabila praktik perdagangan bebas tetap mengedepankan iklim persaingan usaha yang sehat.

Sejatinya persaingan usaha yang sehat merupakan *qonditio sine qua non* bagi terselenggaranya ekonomi pasar. Persaingan usaha yang sehat akan memberikan dampak positif bagi para pelaku usaha, sebab dapat menimbulkan motivasi untuk meningkatkan efisiensi, produktivitas, inovasi, dan kualitas produk yang dihasilkan.⁶ Di sisi lain, manfaat dari persaingan usaha yang sehat akan dirasakan oleh konsumen, yaitu adanya penurunan harga, banyak pilihan, dan peningkatan kualitas produk.

Suasana yang demikian kompetitif merupakan syarat mutlak bagi negara-negara berkembang seperti Indonesia untuk mencapai pertumbuhan yang efisien, termasuk proses industrialisasinya. Dalam pasar yang kompetitif, para pelaku usaha akan saling bersaing menjajakan produk mereka kepada konsumen. Untuk hal ini, banyak dari pelaku usaha yang mengembangkan dan meningkatkan daya teknologi mereka, baik teknologi proses produksi (*process technology*) maupun teknologi produk (*product technology*). Dengan demikian, ini akan semakin mendorong suasana kompetitif dalam dunia usaha di Indonesia.

⁶ Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia (Dalam Teori dan Praktik serta Penerapan Hukumnya)*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 3.

Bertolak dari uraian di atas, jelaslah bahwa ada kaitan yang erat antara demokrasi ekonomi dengan iklim persaingan yang sehat. Demokrasi ekonomi menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi dalam produksi dan pemasaran barang dan/atau jasa, serta iklim yang sehat, efektif, dan efisien. Lebih dari itu, demokrasi ekonomi menghendaki bahwa setiap orang yang berusaha di Indonesia harus berada dalam situasi persaingan yang sehat dan wajar. Sehingga tidak menimbulkan adanya pemusatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu.⁷

Guna menyelaraskan tatanan serta tantangan persaingan dalam dunia usaha tersebut, peran pemerintah sangat sentral guna bersungguh-sungguh merajut rasa optimisme dalam menghadapi dan mempersiapkan perekonomian dalam negeri untuk ikut serta dalam lingkaran perdagangan regional dan internasional. Setidaknya, peran aktif pemerintah mulai terlihat sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999) yang mencakup pengaturan antimonopoli dan persaingan usaha dengan segala aspek-aspeknya yang terkait. Eksistensi dari UU No. 5 Tahun 1999 sangat membawa semangat *Law as a Tool to Encourage Economic Efficiency*, sebagaimana amanat Pasal 33 ayat (4) UUD NRI 1945.

Sebelum UU No. 5 Tahun 1999 eksis dan menjadi payung hukum bagi para pelaku usaha dan konsumen, sejumlah peraturan perundang-

⁷ Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Kencana Prenada, Jakarta, 2008, hlm. 67.

undangan telah hadir yang dari segi substansi mengatur mengenai permasalahan kegiatan usaha. Regulasi tersebut belum terkodifikasi secara utuh atau tersebar secara terpisah (*sporadis*) satu sama lain.⁸ Dari banyaknya regulasi mengenai kegiatan usaha mengindikasikan bahwa kebutuhan akan pentingnya hukum persaingan usaha di Indonesia merupakan salah satu prasyarat akan berjalannya sistem ekonomi demokrasi yang berdasarkan Pancasila.

Secara filosofis, undang-undang ini juga merefleksikan kondisi perekonomian Indonesia. Salah satu tujuan dari lahirnya undang-undang tersebut adalah untuk mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil.⁹

Kemudian kesungguhan dari Pemerintah pun tercermin dengan dibentuknya Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Terbentuknya KPPU didasarkan pada Pasal 1 ayat (1) Keppres Nomor 75 Tahun 1999.¹⁰ KPPU adalah komisi yang dibentuk untuk mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.¹¹ Menurut undang-undang, Komisi

⁸ Binoto Nadapdap, *Hukum Acara Persaingan Usaha*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2009, hlm. 6.

⁹ Rachmadi Usman, *Hukum Acara Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2013, hlm. 32.

¹⁰ Pasal 1 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

¹¹ Pasal 1 angka 18 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

ini dikatakan sebagai suatu lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah serta pihak lain. Kemudian komisi ini pun bertanggung jawab langsung kepada Presiden.¹²

Meskipun demikian, semua regulasi mengenai persaingan usaha tersebut semakin hari semakin menghadapi banyak tantangan dalam bidang penegakan hukumnya. Salah satu tantangan dan isu di era kekinian yang praktiknya kian menjamur adalah mengenai praktik kartel. Menurut beberapa literatur, kartel didefinisikan sebagai perjanjian pengaturan antara pelaku usaha dalam pasar yang sama dengan tujuan untuk meningkatkan keuntungan mereka.¹³ Menurut *Black's Law Dictionary*, kartel adalah:

*“a combination of producers or sellers that join together to control a product's production or price’ or ‘an association of firms with common interests, seeking to prevent extreme or unfair competition, allocate market or share knowledge”.*¹⁴

Isu kartel sendiri tidak pernah bisa lepas dari kegiatan usaha, khususnya dalam pasar yang berstruktur oligopoli. Perilaku ini mencakup dua ranah sekaligus, yakni ranah perdata dan pidana. Ranah perdata dari praktik kartel sangat kental karena didasari dengan adanya perjanjian atau kesepakatan antara pelaku usaha yang satu dengan yang lain. Sedangkan ranah pidana atau melawan hukum dari perilaku ini tercermin dari dampak yang diakibatkan.

¹² Suyud Margono, *op.cit.*, hlm. 140.

¹³ Nur Ana dan Ditha Wiraputra, *Perbandingan Penanganan Perkara Kartel dalam Hukum Persaingan Usaha di Inonesia dan Antitrust Law di Amerika Serikat*, Depok, Jurnal FH UI, 2014, hlm. 4.

¹⁴ Bryan A Garnier, *Black's Law Dictionary*, cet. 8, St. Paul Minnesota, West Publishing. Co., 2004, hlm. 751.

Dampak yang luas serta merugikan kepentingan publik (konsumen dalam jumlah yang besar) menjadikannya sebagai tindak pidana. Implikasinya dapat berupa praktik persaingan usaha yang tidak sehat, serta dapat menyebabkan *barrier to entry* bagi para pelaku usaha yang baru. Sedangkan tujuan dari kartel tersebut dilakukan untuk mendapatkan maksimal (*maximum profit*) dengan cara menutup persaingan dan mengambil keuntungan ekonomi konsumen.

Keuntungan yang diraup oleh para pelaku kartel (kartelis) juga tidak sedikit. Para kartelis bisa meraih keuntungan yang berjumlah triliunan dalam satu komoditas. Salah satu contoh adalah nilai kerugian yang diderita konsumen akibat kartel dalam SMS yang pernah diputus KPPU. Kerugian konsumen menurut perhitungan diperkirakan merugi sekitar Rp 1,6-1,9 triliun dalam rentang tiga tahun.¹⁵ Jika dilihat dari segi kerugian yang dialami, praktik kartel tidak ada bedanya dengan praktik korupsi, bahkan bisa lebih berbahaya dari korupsi. Perlu dipahami bahwa koruptor memakan uang negara, sedangkan para kartelis mengambil uang rakyat secara masif tanpa mereka sadari.

Maka dari itu, tidak mengherankan apabila KPPU sangat berkomitmen dalam upaya penumpasan praktik kartel di Indonesia. Hal tersebut ditunjukkan dengan presentase penumpasan perkara kartel yang mendominasi sebesar 74% atau 177 dari 224 perkara yang diproses oleh KPPU. Hal tersebut dengan perincian 165 perkara tender dan 12 perkara

¹⁵ KPPU, *Majalah Kompetisi Edisi 39: Bertarung Melawan Kartel*, KPPU, Jakarta, 2013, hlm. 6.

kartel non tender.¹⁶ Kartel memiliki daya rusak ekonomi yang cukup besar, karena selain mendisinsentif bagi persaingan juga mengambil keuntungan ekonomi konsumen. Tidak mengherankan bila KPPU menjadikan kartel sebagai kejahatan ekonomi yang luar biasa dan menjadi prioritas perilaku yang harus dihapuskan.

Bahkan KPPU sendiri telah membuat suatu Peraturan Komisi Nomor 04 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 yang menekankan pembuktian dalam penegakan kartel. Selain itu, dalam peraturan tersebut juga meregulasi indikator awal suatu perbuatan dapat dikategorikan dalam praktik kartel melalui faktor struktural dan faktor perilaku.¹⁷ Namun, meskipun regulasi mengenai penegakan hukum kartel dinilai sudah cukup komprehensif, ada kalanya ketika sudah dibenturkan dengan realita dan perkembangan zaman justru didapati banyaknya halangan. Terdapat beberapa permasalahan yang menghambat jalannya penegakan hukum praktik kartel, antara lain (1) ketidakjelasan status kelembagaan KPPU itu sendiri, (2) kesulitan dalam upaya pembuktian praktik kartel, dan (3) tidak adanya kewenangan lebih dalam hal penegakkan hukum praktik kartel.

Lebih lanjut mengenai hambatan yang pertama, dengan adanya anggapan bahwa dari segi kelembagaan, KPPU dikatakan seolah-olah *superbody*. Sebabnya adalah memiliki kewenangan mulai dari pelaporan, penyidikan, penuntutan, sampai menjatuhkan sanksi. Kemudian munculnya

¹⁶ http://www.kppu.go.id/id/wp-content/uploads/2014/01/Kompetisi_39 diakses pada 12 April 2018.

¹⁷ Asosiasi Pengusaha Tuntut Term of Conduct Kartel, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4c517768ed231/asosiasi-pengusaha-tuntut-iterm-of-conducti-kartel> diakses pada 13 April 2018.

opini yang menganggap bahwa KPPU sebagai lembaga peradilan khusus untuk perkara persaingan usaha.

Hal ini didasarkan atas kurangnya penjelasan yang memadai mengenai peran pengadilan dalam penegakan hukum persaingan usaha. Undang-undang hanya memberikan deskripsi secara singkat mengenai proses penanganan perkara setelah diputuskan oleh KPPU, dimana pelaku usaha dapat mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri yang kemudian dilanjutkan dengan pengajuan kasasi ke Mahkamah Agung. Disamping itu, memang dalam praktik KPPU memosisikan dirinya sebagai lembaga pemutus perkara persaingan usaha dengan interpretasi bahwa undang-undang memberikan kewenangan untuk itu.¹⁸

Permasalahan-permasalahan di atas sering menimbulkan pertanyaan dan interpretasi berbeda yang kemudian hal tersebut kerap dipersoalkan dan berujung pada terhambatnya upaya penegakkan hukum praktik kartel. Terhambatnya penegakan hukum yang dilakukan akan memunculkan stigma keraguan pada masyarakat akan efektifitas implementasi penegakan hukum kartel ini. Satu hal yang perlu diketahui bahwa KPPU juga merupakan lembaga *quasi judicial* yang landasan konstitusionalitasnya telah diatur dalam Pasal 24 ayat (3) UUD NRI 1945. Ketentuan tersebut

¹⁸ Hikmahanto Juwana, dkk., *Peran Lembaga Peradilan Dalam Menangani Perkara Persaingan Usaha*, Partnership For Business Competition, Jakarta, hlm. 42.

berbunyi, “*badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang*”.¹⁹

Sehingga kewenangan yang dikatakan super tersebut bukanlah dalam rangka *pro yustisia* seperti halnya di kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Akan tetapi, kewenangan tersebut dilakukan guna meyakinkan pimpinan bahwa yang diputuskan itu bersalah atau tidak.²⁰ Bahkan Muhammad Syarkawi Rauf, mantan nahkoda dari KPPU periode 2013-2017 ini mengungkapkan bahwa dengan sedemikian banyak regulasi yang memayungi otoritas ini, masih belum cukup untuk menciptakan iklim usaha yang kompetitif dan berkeadilan. Justru dengan kewenangan yang ada, KPPU ibarat “macan ompong” ketika menyelidiki praktik persaingan usaha tak sehat.²¹

Adapun kendala lain yang dihadapi oleh lembaga ini dalam upaya penegakkan hukum praktik kartel adalah mengenai pembuktian. Proses pembuktiannya cukup sulit apabila dihubungkan dengan metode pembuktian yang mengedepankan *direct evidence* atau bukti langsung sebagaimana yang telah dilakukan oleh institusi persaingan usaha selama ini. Dalam koridor hukum nasional, bukti langsung dapat berupa perjanjian tertulis yang sering digunakan dalam proses pembuktian perkara perdata.

Proses pembuktian dikatakan sulit karena salah satu syarat terjadinya kartel adalah harus ada perjanjian atau kolusi antara pelaku usaha.

¹⁹ Pasal 24 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

²⁰ Muhammad Idris, KPPU Tidak *Superbody*, <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3346253/kppu-tidak-superbody>, diakses pada 13 April 2018.

²¹ *Ibid.*

Demikian pun ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 11 UU Nomor 5 Tahun 1999, yang berbunyi:²²

“Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat”.

Sementara itu, terdapat dua bentuk kolusi yang lazim terjadi dalam kartel, yaitu:²³

1. Kolusi eksplisit, dimana para anggota mengkomunikasikan kesepakatan. mereka secara langsung yang dapat dibuktikan dengan adanya dokumen perjanjian, data mengenai audit bersama, kepengurusan kartel, kebijakan-kebijakan tertulis, data penjualan dan data-data lainnya.
2. Kolusi diam-diam, dimana pelaku usaha anggota kartel tidak berkomunikasi secara langsung, pertemuan-pertemuan juga diadakan secara rahasia. Biasanya melalui media asosiasi industri, sehingga pertemuan-pertemuan anggota kartel dikamuflasekan dengan pertemuan-pertemuan yang legal seperti pertemuan asosiasi. Bentuk kolusi yang kedua ini sangat sulit untuk dideteksi oleh penegak hukum. Namun pengalaman dari berbagai negara membuktikan bahwa setidaknya 30% praktik kartel adalah melibatkan asosiasi.

²² Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

²³ Peraturan Komisi Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Perkara Kartel, hlm. 8-9.

Dalam praktiknya seringkali KPPU tidak menemukan perjanjian yang dilakukan para pelaku usaha dalam melakukan kartel. Kesulitan otoritas persaingan membongkar keterkaitan antar pelaku usaha dalam sindikat kartel memaksa investigator mencari bukti alternatif yang setidaknya menyatakan adanya kesepakatan antara pelaku yang terlibat. Metode pembuktian *indirect evidence* digunakan sebagai pembuktian terhadap kondisi yang dapat dijadikan dugaan atas pemberlakuan perjanjian lisan.²⁴

Penggunaan bukti tidak langsung ini sebenarnya sudah tidak asing diberlakukan di negara-negara maju yang serius dalam memberantas praktik kartel. Amerika Serikat merupakan salah satu yang menerapkan *indirect evidence*. Dalam praktiknya, *indirect evidence* didapatkan berdasarkan hasil analisis terhadap pengolahan data yang mencerminkan supernormal profit yang terjadi bukan karena peningkatan efisiensi dan produktivitas pelaku usaha.²⁵ Sehingga tidak mengharuskan terjadinya perjanjian resmi tertulis atau tersurat. Akan tetapi, bukti tidak langsung dapat juga didapatkan dari tawaran yang mencurigakan, catatan dan biaya perjalanan, catatan telepon, serta catatan harian.²⁶ Misalnya dalam kasus *Theatre Enterprises, Inc. v. Paramount Film Distributing Corp.*, 346U.S. 537,540-41 pada tahun 1954 yang menggunakan *economic evidence* sebagai dasar pembuktiannya.²⁷

²⁴ Nanda Narendra Putra, *Berjuang Mencari Legitimasi Indirect Evidence*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt598aba978d57c/berjuang-mencari-legitimasi-indirect-evidence> diakses pada 17 April 2018.

²⁵ *Ibid.*

²⁶ Nur Ana dan Ditha Wiraputra, *loc.cit.*

²⁷ *Ibid.*, hlm. 6.

Penggunaan *indirect evidence* di Indonesia bukannya tanpa halangan. Bahkan penerapan metode tersebut tidak sepenuhnya menjamin kepastian hukum. Faktanya, justru penegakan hukum praktik kartel tidak sesederhana yang disadari. Tidak seperti menarik garis lurus antara dua titik. Koherensi hukum tidak lagi berdasarkan hanya sebatas peraturan dan logika (*rules and logic*).²⁸ Contoh konkretnya adalah ketika KPPU menangani perkara kartel *fuel surcharge* maskapai penerbangan dan perkara produsen minyak goreng.²⁹ Putusan tersebut dibatalkan oleh Mahkamah Agung di tingkat kasasi karena KPPU dalam hal kasus tersebut menggunakan *indirect evidence* sebagai dasar.

Hal tersebut menjadi sebuah problematika, karena dalam sistem hukum Indonesia sendiri belum mengenal istilah *indirect evidence* sebagai alat bukti yang sah. Terlebih, alat-alat bukti dalam UU No. 5 Tahun 1999 merujuk pada ketentuan Pasal 184 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana yang kemudian diadopsi dalam ketentuan Pasal 42 UU No. 5 Tahun 1999 yang menyebutkan berbagai alat-alat bukti yang digunakan dalam pemeriksaan perkara persaingan usaha, yaitu:³⁰

1. Keterangan saksi;
2. Keterangan ahli;
3. Surat dan/atau dokumen;

²⁸ Satjipto Rahardjo, *Membedah Huk Progresif*, Jakarta, PT. Kompas Media Nusantara, 2006, hlm. 60.

²⁹ M-7, *Indirect Evidence Sebagai Alat Bukti Kartel Dipersoalkan*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4c56cf0541b26/alat-bukti-kartel-dipersoalkan>, diakses pada 16 April 2018.

³⁰ Pasal 42 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

4. Petunjuk;
5. Keterangan pelaku usaha.

Setidaknya dari ketentuan mengenai alat bukti diatas telah melahirkan beberapa polemik lain. Polemik pertama dimana dalam hal pembuktian, undang-undang ini justru mengacu pada ketentuan yang ada pada kitab undang-undang hukum acara pidana. Padahal praktik kartel didasari oleh adanya perjanjian atau kesepakatan.³¹ Kemudian dalam ketentuan Pasal 42 UU No. 5 tahun 1999 tersebut secara eksplisit tidak mencantumkan *indirect evidence* sebagai alat bukti yang berdiri sendiri.

Akibatnya, setiap perkara kartel dimana terdapat bukti tidak langsung yang ditujukan untuk memecahkan persoalan tersebut justru jarang dipertimbangkan oleh hakim. Bagaimanapun penggunaan *indirect evidence* harus tetap dilakukan dalam bingkai pembuktian sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999. Serta pedoman yang ada harus bias mengakomodasi perkembangan-perkembangan yang terjadi dengan begitu dinamis.³²

Padahal sudah semestinya untuk menjunjung *law enforcement* semacam ini tidak terkotakkan sebatas regulasi formal, namun harus menggunakan cara-cara yang ekstra, mengingat para pelaku kartel pun menggunakan cara ekstra dalam meraup keuntungan melalui praktik kartel.

Sejauh ini cara-cara yang ditempuh berlandaskan pada kewenangan yang

³¹ Destivano Wibowo dan Harjon Sinaga, *Hukum Acara Persaingan Usaha*, Rajawali Press, Jakarta, 2005, hlm. 42.

³² Devi Meyliana, *Hukum Persaingan Usaha : Studi Konsep Pembuktian Terhadap Perjanjian Penetapan Harga dalam Persaingan Usaha*, Setara Press, Malang, 2013, hlm. 47.

dimiliki KPPU. Ketentuan tersebut di atur dalam Pasal 36 UU. No. 5 tahun 1999, yang meliputi *investigative authority*, *enforcement authority*, dan *ligitating authority*.³³ Jika dilihat, kewenangan yang ada terlihat begitu besar dan kuat. Namun jika dibenturkan dengan praktik di lapangan, kewenangan otoritas persaingan usaha yang ada belum mampu menutup segala kendala untuk menumpas kartel. Justru KPPU bagaikan “macan ompong” karena terdapat banyaknya kelemahan. Terutama dalam hal pembuktian dalam perkara kartel.

Berkaca dari kondisi objektif demikian, maka perlu adanya suatu perubahan yang visioner guna menanggulangi hal tersebut. Salah satunya dengan menambahkan kewenangan yang tidak dimiliki sebagaimana lembaga *pro yustisia* lainnya, yakni melakukan penyadapan. Tindakan semacam ini dirasa perlu guna mengatasi tantangan penegakan praktik kartel yang semakin hari semakin masif. Tindakan ini dinilai relevan, karena pada dasarnya jika dilihat secara seksama permasalahan substansial dalam menumpas kartel adalah kesulitan untuk mencari bukti hitam di atas putih sebagaimana yang telah dipaparkan sebelumnya.

Penyadapan sendiri sudah banyak digunakan oleh lembaga serupa di Negara lain. Sebagai contoh adalah Amerika Serikat dengan *The Antitrust Division of the Department of Justice* (AD-DOJ), *Japan Fair Trade Commission* (JFTC) milik Jepang, *Bunderkartellant* di Jerman, serta *The*

³³ Abdul Hakim Garuda Nusantara dan Benny K. Harman, *Analisa dan Perbandingan Undang-Undang Anti Monopoli*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 1999, hlm. 9.

Netherlands Authority for Consumers and Markets (ACM) di Belanda. Selain penyadapan, negara-negara tersebut juga telah memberlakukan *indirect evicedence* dalam membuktikan praktik kartel yang terjadi. Efektifitas dari penerapan hal tersebut salah satunya terlihat dari statistik terbitan DOJ yang menangani rata-rata 54 perkara setiap tahunnya, dengan total sebanyak 541 perkara dengan rentang tahun 2004 – 2013.³⁴ Mereka merasa perlu mengatur hal tersebut karena kekhawatiran akan kekuatan yang tersembunyi di balik konsentrasi ekonomi tersebut (*concentration of economic power*).³⁵

Dalam hal kaitannya status KPPU sebagai lembaga *quasi judicial* yang dinilai *superbody*, penambahan kewenangan penyadapan dalam penyelidikan dan penyidikan tidak menyalahi teori yang ada. Menurut Jimly Assidique, salah satu kewenangan yang terdapat pada lembaga *quasi judicial* adalah kewenangan untuk mendengar dan menentukan atau memastikan fakta-fakta dan untuk membuat putusan (*The power to hear and determine ot to ascertain facts dan decide*).³⁶ Namun demikian, problematika seperti itu harus dikaji lebih kompeherensif, karena dasar dari terciptanya praktik kartel sejatinya adalah basis ekonomi, bukan sepenuhnya dalam koridor hukum.

³⁴ US Department of Justice, Antitrust Division, *Criminal Eforcement: Fine and Jail Charts, Through Fiscal Year 2013*, <http://www.justice.gov/atr/public/criminal/264101.html>. diakses pada 18 April 2018

³⁵ Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha : Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, Bayumedia, Malang, 2007, hlm. 285.

³⁶ Muh Risnain, *Eksistensi Lembaga Quasi Judicial dalam Sistem Kekuasaan Kehakiman di Indonesia : Kajian Terhadap Komisi Pengawas Persaingan Usaha*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 3, FH Unpad, Bandung, 2014, hlm. 53.

Banyak faktor yang mendasari terjadinya perilaku *unfair competition*, bukan hanya yang berkaitan dengan kepastian hukum, namun ada faktor ekonomi maupun politik yang ikut berperan dibelakangnya. Atas dasar itu, maka tidak bisa dipersamakan secara bulat antara penegakkan hukum oleh KPPU dengan penegak hukum yang lainnya. Tiadalah arti dari sebuah peraturan apabila sangat minim dalam penegakkan hukumnya. Maka dari itu perlu penegakan hukum yang terintegrasi antara satu instrumen dengan instrumen yang lain. Dalam hal ini KPPU bekerja sama dengan Kepolisian dan Kejaksaan Republik Indonesia.

UU No. 5 Tahun 1999 juga mengatur bahwa penegakan hukum persaingan usaha berada dalam satu sistem penegakan hukum yang terintegrasi (*Integrated Competiiton Justice System*) yang menjadikan KPPU bertugas sebagai penegak hukum administratif dan Kepolisian serta Kejaksaan sebagai penegak hukum untuk aspek pidananya. Sementara Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) untuk aspek korupsi bila nilai kerugian negara yang timbul di atas Rp 1 miliar.³⁷

Meskipun demikian, ditengah hiruk pikuk persoalan status kelembagaan dan kewenangan yang dimiliki oleh KPPU, lembaga ini tetap berdiri menantang dalam mengurangi bentuk-bentuk persaingan usaha curang yang membuat iklim persaingan usaha menjadi tidak sehat, khususnya kartel. Demi mencapai tujuan ini, pengawasan di berbagai sektor pun ditingkatkan. Sebagai contoh, perbankan, hortikultura, pendidikan,

³⁷ KPPU, *op.cit.*, hlm. 18.

pelabuhan, hingga kesehatan. Terhadap lima sektor ini, KPPU telah menunjukkan kinerjanya yang maksimal di sektor hortikultura, seperti kartel daging sapi, cabe, bawang putih dan bawang merah. Begitu juga akhir-akhir ini dengan kartel perbankan.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan tersebut di atas, penulis bermaksud membuat sebuah penelitian hukum mengenai “Kewenangan Penyardapan Praktik Kartel Sebagai Upaya Penguatan Lembaga Komisi Pengawas Persaingan Usaha Dalam Menegakkan Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia” sebagai salah satu bentuk sumbangsih pemikiran terhadap perkembangan hukum di Indonesia, dalam hal ini yang terkait dengan bidang persaingan usaha.

B. Rumusan Masalah

Merujuk kepada latar belakang tersebut di atas, maka rumusan masalah yang terdapat dalam penelitian ini adalah:

1. Apa relevansi antara kewenangan penyardapan praktik kartel dengan penguatan lembaga KPPU dalam menegakkan hukum persaingan usaha di Indonesia?
2. Bagaimana seharusnya penyardapan yang dilakukan oleh lembaga KPPU dalam penegakan hukum praktik kartel?

C. Tujuan Penulisan

Merujuk kepada latar belakang dan rumusan masalah tersebut di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Mengkaji relevansi antara kewenangan penyadapan dengan penguatan lembaga KPPU dalam penegakan hukum praktik kartel.
2. Mengkaji bagaimana penyadapan yang seharusnya dilakukan oleh lembaga KPPU dalam penegakan hukum praktik kartel.

D. Manfaat Penelitian

Adapun yang menjadi manfaat penelitian ini adalah manfaat teoritis dan manfaat praktis, sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini dapat dijadikan sebagai referensi bagi individu atau akademisi dalam hal perkembangan kajian dan teori tentang penyadapan dengan penguatan lembaga KPPU dalam penegakan hukum praktik kartel.

2. Manfaat Praktis

Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai acuan dalam memberikan perspektif hukum yang baru guna menyelesaikan masalah hukum yang berkaitan dengan penegakkan hukum kartel.

E. Kerangka Teori

1. Kartel

Dalam koridor hukum nasional, khususnya sebagaimana dalam hukum persaingan usaha, kartel dapat dimaknai sebagai kerjasama sejumlah perusahaan yang bersaing untuk mengkoordinasi kegiatannya sehingga dapat mengendalikan jumlah produksi dan harga suatu barang dan atau jasa untuk memperoleh keuntungan diatas tingkat keuntungan yang wajar. Kartel akan memaksa konsumen membayar lebih mahal suatu produk, baik itu barang mewah maupun barang-barang yang biasa diperlukan masyarakat seperti obat-obatan dan vitamin.

Selain itu, kartel juga akan berdampak pada kerugian dibidang perekonomian nasional. Hal ini dikarenakan para pelaku usaha anggota kartel akan setuju untuk melakukan kegiatan yang berdampak pada pengendalian harga, seperti pembatasan jumlah produksi, yang akan menyebabkan inefisiensi alokasi. Kartel juga dapat menyebabkan inefisiensi dalam produksi ketika mereka melindungi pabrik yang tidak efisien, sehingga menaikkan biaya rata-rata produksi suatu barang atau jasa dalam suatu industri.³⁸

Melihat akibat yang ditimbulkan dari praktik kartel, maka UU No. 5 Tahun 1999 mengategorikan kartel sebagai perjanjian yang dilarang berdasarkan Pasal 11 undang-undang *a quo*. Dilihat dari

³⁸ Peraturan Komisi, *op.cit*, hlm. 8.

perumusan Pasal 11 yang menganut *rule of reason*, maka ditafsirkan bahwa dalam melakukan pemeriksaan dan pembuktian adanya pelanggaran terhadap ketentuan ini, harus diperiksa alasan-alasan pelaku usaha dan terlebih dahulu dibuktikan telah terjadi praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.³⁹

Dengan kata lain, dalam memeriksa dugaan adanya kartel akan dilihat alasan-alasan dari para pelaku usaha yang melakukan perbuatan kartel tersebut dan akibat dari perjanjian tersebut terhadap persaingan usaha. Maka dari itu sangat diperlukan adanya pengkajian yang mendalam mengenai alasan kesepakatan para pelaku usaha dimaksud dibandingkan dengan kerugian ataupun hal-hal negatif kartel baik bagi persaingan usaha.⁴⁰

Lebih lanjut mengenai pengkategorisasian kartel sebagai perjanjian yang dilarang karena mengharuskan adanya perjanjian antara para pelaku usaha yang terlibat melakukan kartel. Perjanjian merupakan unsur yang ikhwal agar praktik kartel berjalan sukses. Seperti yang diketahui bahwa dalam suatu perjanjian harus melibatkan dua pihak atau lebih, begitu pun kartel. Dengan begitu, akan mudah mempengaruhi pasokan produk di pasar. Tidak hanya itu, dengan bergabungnya para usaha untuk melakukan kartel maka juga mempermudah untuk menetapkan harga produknya, maupun menetapkan besarnya produksi agar tetap dapat mengendalikan harga.

³⁹ *Ibid*, hlm. 15.

⁴⁰ *Ibid*.

Apabila praktik kartel dalam UU No. 5 Tahun 1999 tidak memasukkan unsur perjanjian, yang mana dapat dimaknai hanya satu pihak saja yang terlibat kartel, tentu ini akan sulit tercapai. Hal ini dikarenakan dalam praktiknya dapat saja kekurangan pasokan di dalam pasar dengan mudah ditutupi oleh pasokan dari pelaku usaha yang lain. Hal tersebut tidak memberikan konsekuensi apapun dalam hal mempengaruhi pasar. Justru sebaliknya, keadaan demikian merupakan bentuk praktik dari pro persaingan.

Oleh karenanya, tidak menutup kemungkinan bahwa kartel dimotori melalui asosiasi-asosiasi dagang pelaku usaha (*trade associations*). Melalui asosiasi akan lebih mudah mempengaruhi pasar karena melibatkan banyak pelaku usaha. Contoh salah satu asosiasi kartel yang paling populer dalam dunia bisnis internasional adalah Organisasi Negara-Negara Pengespor Minyak Bumi atau *Organization of the Petroleum Exporting Countries* (OPEC).

Dalam kurun waktu beberapa bulan saja OPEC berhasil mendongkrak harga minyak hingga mencapai USD 160 per-barel akhir tahun 2008, setelah sebelumnya berkisar USD 50 per-barel pada awal tahun 2008. Peningkatan harga yang luar biasa hingga beberapa kali lipat membuat semua anggota OPEC menjadi kaya raya karena permainan pasokan produksi dan harga.⁴¹

⁴¹ https://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/330.htm diakses pada 5 Juni 2018.

Untuk didalam negeri sendiri, kartel terselubung yang diselimuti oleh asosiasi-asosiasi adalah APKINDO, INACA, dan ORGANDA.⁴² Namun bukan hanya itu saja karakteristik dari kartel, beberapa diantaranya:⁴³

- a. Terdapat konspirasi diantara beberapa pelaku usaha;
- b. Melibatkan para senior eksekutif dari perusahaan yang terlibat. Para senior eksekutif inilah biasanya yang menghadiri pertemuan-pertemuan dan membuat keputusan;
- c. Biasanya dengan menggunakan asosiasi untuk menutupi kegiatan mereka;
- d. Melakukan *price fixing* atau penetapan harga. Agar penetapan harga berjalan efektif, maka diikuti dengan alokasi konsumen atau pembagian wilayah atau alokasi produksi. Biasanya kartel akan menetapkan pengurangan produksi;
- e. Adanya ancaman atau sanksi bagi anggota yang melanggar perjanjian. Apabila tidak ada sanksi bagi pelanggar, maka suatu kartel rentan terhadap penyelewengan untuk mendapatkan keuntungan yang lebih besar daripada anggota kartel lainnya;
- f. Adanya distribusi informasi kepada seluruh anggota kartel. Bahkan jika memungkinkan dapat menyelenggarakan audit dengan menggunakan data laporan produksi dan penjualan pada

⁴² Ditha Wiradiputra, *Pengantar Hukum Persaingan Usaha Indonesia*, Modul Retooling Program Under Employee Graduates at Priority Disicplines Under TPSDP (*Technology and Profesional Skills Development SectorProject*), Dikti, Jakarta, 2004, hlm. 38.

⁴³ Peraturan Komisi, *op.cit*, hlm. 9.

periode tertentu. Auditor akan membuat laporan produksi dan penjualan setiap anggota kartel dan kemudian membagikan hasil audit tersebut kepada seluruh anggota kartel;

- g. Adanya mekanisme kompensasi dari anggota kartel yang produksinya lebih besar atau melebihi kuota terhadap mereka yang produksinya kecil atau mereka yang diminta untuk menghentikan kegiatan usahanya. Sistem kompensasi ini tentu saja akan berhasil apabila para pelaku usaha akan mendapatkan keuntungan lebih besar dibandingkan dengan apabila mereka melakukan persaingan. Hal ini akan membuat kepatuhan anggota kepada keputusan-keputusan kartel akan lebih terjamin. Kemudian terdapat beberapa persyaratan agar suatu kartel dapat berjalan efektif, diantaranya:⁴⁴

- a. Jumlah pelaku usaha. Semakin banyak pelaku usaha di pasar, semakin sulit untuk terbentuknya suatu kartel. Kartel akan mudah dibentuk dan berjalan lebih efektif apabila jumlah pelaku usaha sedikit atau pasar terkonsentrasi;
- b. Produk di pasar bersifat homogen. Karena produk homogen, maka lebih mudah untuk mencapai kesepakatan mengenai harga;
- c. Elastisitas terhadap permintaan barang. Permintaan akan produk tersebut tidak berfluktuasi. Apabila permintaan sangat fluktuatif,

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 9-10.

maka akan sulit untuk mencapai kesepakatan baik mengenai jumlah produksi maupun harga;

- d. Pencegahan masuknya pelaku usaha baru ke pasar;
- e. Tindakan-tindakan anggota kartel mudah untuk diamati. Seperti telah dijelaskan, bahwa dalam suatu kartel terdapat kecenderungan bagi anggotanya untuk melakukan kecurangan. Apabila jumlah pelaku usaha tidak terlalu banyak, maka mudah untuk diawasi;
- f. Penyesuaian terhadap perubahan pasar dapat segera dilakukan. Kartel membutuhkan komitmen dari anggota-anggotanya untuk menjalankan kesepakatan kartel sesuai dengan permintaan dan penawaran di pasar. Kartel akan semakin efektif jika dapat dengan cepat merespon kondisi pasar dan membuat kesepakatan kartel baru jika diperlukan;
- g. Investasi yang besar. Apabila suatu industri untuk masuk ke pasarnya membutuhkan investasi yang besar, maka tidak akan banyak pelaku usaha yang akan masuk ke pasar. Oleh karena itu, kartel diantara pelaku usaha akan lebih mudah dilakukan.

Selain daripada itu, agar suatu kartel bisa efektif, maka para anggota kartel harus memenuhi syarat-syarat, diantaranya adalah:⁴⁵

- a. Anggota kartel harus setuju untuk mengurangi produksi barang dan kemudian menaikkan harganya atau membagi wilayah.

⁴⁵ *Ibid.*

Perjanjian kartel yang efektif dapat mengakibatkan kartel itu bertindak sebagai monopoli yang dapat menaikkan dan atau menurunkan produksi dan atau harga tanpa takut pangsa pasar dan keuntungannya berkurang;

- b. Oleh karena kartel rentan terhadap kecurangan dari anggota kartel untuk menjual lebih banyak dari yang disepakati atau menjual lebih murah dari harga yang telah ditetapkan dalam kartel, maka diperlukan *monitoring* atau mekanisme hukuman bagi anggota kartel yang melakukan kecurangan;
- c. Karena kartel pada prinsipnya melanggar undang-undang, maka perlu dilakukan langkah-langkah untuk mendorong anggota kartel untuk bekerja secara rahasia guna menghindari terungkapnya atau diketahuinya kartel oleh otoritas pengawas persaingan usaha;
- d. Agar kelangsungan kartel dapat terjaga, maka para anggota kartel akan berupaya mencegah masuknya pelaku usaha baru yang tertarik untuk ikut menikmati harga kartel;

Selanjutnya terdapat juga beberapa kondisi bagi para pelaku usaha melakukan kartel antara lain:⁴⁶

- a. Dengan melakukan kartel, para pelaku usaha mampu menaikkan harga. Apabila permintaan tidak elastis, maka akan menyebabkan konsumen tidak mudah pindah ke produk atau

⁴⁶ *Ibid.*

jasa lain, hal ini akan menyebabkan harga suatu produk atau jasa akan lebih tinggi. Begitu pula, apabila terdapat kondisi dimana sulit bagi barang substitusi masuk ke pasar, karena tidak ada barang atau jasa lain di pasar, maka harga tetap akan tinggi;

- b. Adanya kondisi dimana kecil kemungkinan kartel akan terungkap dan walaupun diketahui, maka hukuman yang akan dijatuhkan relatif rendah, sehingga para anggota kartel masih merasa untung;
- c. Biaya yang dikeluarkan untuk terjadinya kartel dan biaya untuk memelihara kartel lebih rendah dibandingkan dengan keuntungan yang diharapkan.

2. Peran KPPU dalam Penegakan Hukum Persaingan di Indonesia

Pembentukan KPPU merupakan mandat dari UU No. 5 Tahun 1999 yang tertuang dalam Pasal 30 ayat (1) undang-undang *a quo*, yang berbunyi:⁴⁷

“Untuk mengawasi pelaksanaan Undang – Undang ini dibentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang selanjutnya disebut Komisi.”

Sehingga untuk menilik lebih dalam peran KPPU pun harus dikaji dan mengacu pada UU No. 5 Tahun 1999. Sebagaimana yang diketahui, bahwa tujuan dari pembentukan lembaga ini adalah dalam

⁴⁷ Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

rangka mengimplementasikan UU No. 5 Tahun 1999 dan peraturan pelaksanaannya agar berjalan efektif sesuai asas dan tujuannya.⁴⁸

Kemudian guna mengawasi dan menerapkan UU No. 5 Tahun 1999, KPPU mempunyai peranan yang sangat besar dan penting, antara lain ialah KPPU berperan untuk melakukan advokasi sehingga secara bertahap bidang bisnis yang struktur pasarnya banyak yang masih monopolis atau oligopolis berubah menjadi pasar bersaing, agar sesuai dengan UU No. 5 Tahun 1999.⁴⁹ Peran tersebut juga ditujukan agar tidak ada lagi pelaku usaha yang dominan dan menginjak pelaku usaha kecil. Upaya pemerataan kesempatan terhadap para pelaku usaha baru dalam berkecimpung di pasar juga merupakan bagian dari tujuan pembentukan lembaga ini. Sehingga tidak ada lagi kesenjangan dan hambatan untuk masuk ke industri pasar yang sama (*barriers to entry*).

Agar peran KPPU tersebut dapat terlaksana dengan baik, maka KPPU memiliki tugas yang berpegangan pada Pasal 35 UU No. 5 Tahun 1999, meliputi:⁵⁰

- a. Melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan

⁴⁸ Penjelasan Umum Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

⁴⁹ Ditha Wiradiputra, *op.cit*, hlm. 88.

⁵⁰ Pasal 35 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 16;

- b. 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 17 sampai dengan Pasal 24;
- c. Melakukan penilaian terhadap ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal 28;
- d. Mengambil tindakan sesuai dengan wewenang Komisi sebagaimana diatur dalam Pasal 36;
- e. Memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- f. Menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan Undang-undang ini;
- g. Memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja Komisi kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dengan kata lain, tugas KPPU adalah melakukan penilaian apakah telah terjadi pelanggaran-pelanggaran dibidang persaingan usaha, baik itu perjanjian maupun kegiatan yang dilarang. Jika

memang demikian terjadi, maka KPPU dapat menggunakan wewenangnya untuk menindaklanjuti pelanggaran yang dimaksud sebagaimana Pasal 36 dan Pasal 47 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999. Adapun kewenangan yang dimaksud meliputi wewenang aktif dan wewenang pasif.⁵¹

Wewenang aktif adalah wewenang yang diberikan kepada KPPU melalui penelitian. KPPU berwenang untuk melakukan penelitian terhadap pasar, kegiatan dan posisi dominan, selain itu KPPU juga berwenang untuk melakukan penyelidikan, menyimpulkan hasil penyelidikan dan/atau pemeriksaan, memanggil pelaku usaha, memanggil dan menghadirkan saksi – saksi, meminta bantuan penyelidik, meminta keterangan dari instansi pemerintah, mendapatkan dan meneliti dokumen dan alat bukti lain, memutuskan dan menetapkan serta menjatuhkan saksi administratif.⁵² Sedangkan wewenang pasif adalah menerima laporan dari masyarakat atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.⁵³

Adapun wewenang KPPU yang tercantum dalam Pasal 36 UU No. 5 Tahun 1999 yaitu:⁵⁴

⁵¹ Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha: Teori dan Praktinya di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm. 278.

⁵² *Ibid*, hlm. 279.

⁵³ *Ibid*.

⁵⁴ Pasal 36 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

- a. Menerima laporan dari masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- b. Melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- c. Melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud huruf e dan huruf f, yang tidak bersedia memenuhi panggilan Komisi;
- d. Meminta keterangan dari instansi Pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini;
- e. Mendapatkan, meneliti, dan atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan atau pemeriksaan;
- f. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat;
- g. Memberitahukan putusan Komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;

h. Menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang ini.

Sedangkan, wewenang KPPU berdasarkan Pasal 47 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999 yakni, KPPU berwenang menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU No. 5 Tahun 1999.⁵⁵ Melihat seluruh peran KPPU yang tertuang dalam tugas maupun kewenangannya dalam UU No. 5 Tahun 1999, penegakan hukum (*law enforcement*) adalah hal inti dari seluruh tugas dan wewenang yang diberikan kepada KPPU.

Kedua hal tersebut dilaksanakan KPPU melalui tindakan penanganan perkara, penerbitan penetapan atau putusan atas perkara yang ditangani, serta pelaksanaan upaya-upaya lanjutan yang terkait dengan eksistensi maupun pelaksanaan penetapan atau putusan atas suatu perkara, seperti tindakan *monitoring* putusan dan upaya litigasi.⁵⁶ Sebagaimana prinsip penegakan hukum, maka anggota KPPU wajib melaksanakan tugas dengan berdasar pada asas keadilan dan perlakuan yang sama serta wajib mematuhi tata tertib KPPU.⁵⁷

⁵⁵ Pasal 47 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

⁵⁶ Ditha Wiradiputra, *op.cit*, hlm. 89.

⁵⁷ Pasal 11 ayat (1) Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 tentang KPPU.

F. Metode Penelitian

1. Fokus Penelitian

Memfokuskan pada relevansi antara implementasi praktik penyadapan dengan penguatan lembaga KPPU dalam penegakan hukum praktik kartel, serta mengetahui bagaimana seharusnya praktik penyadapan yang dilakukan oleh lembaga KPPU dalam penegakan hukum praktik kartel.

2. Sifat Penelitian

Sifat Penelitian dari penelitian ini bersifat kualitatif, yaitu penelitian yang dijabarkan dengan kata-kata atau frasa yang logis, bukan berdasarkan penjabaran dengan angka-angka atau kuantitatif.

3. Jenis Penelitian

Jenis Penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis penelitian normatif yaitu melakukan telaah terhadap peraturan perundang-undangan, teori-teori, konsep-konsep ataupun asas-asas yang berkaitan dengan penelitian ini.

4. Sumber Data

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang memiliki kekuatan hukum mengikat. Dalam penelitian ini badan hukum primer yang digunakan adalah:

- 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;

- 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
- 3) Peraturan Komisi Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah buku dan jurnal. Bahan hukum sekunder berfungsi sebagai pendukung keberadaan bahan hukum primer.

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan pendukung dari keberadaan bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier yang digunakan dalam penelitian ini adalah Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kamus hukum, dan *ensiklopedi*.

5. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data pada penelitian ini dilakukan dengan cara studi pustaka, yaitu penghimpunan informasi dan melakukan pengkajian bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang berkaitan dengan lembaga KPPU, penegakan hukum kartel, dan praktik penyadapan.

6. Metode Pengolahan dan Analisa Bahan-Bahan Hukum

a. Pengolahan Bahan Hukum

Hasil penelitian dibuat dalam bentuk uraian-uraian yang tersusun secara sistematis, artinya data sekunder yang diperoleh

akan dikaitkan dengan data yang lainnya, sehingga data-data tersebut bersifat satu kesatuan utuh yang dibutuhkan dalam penelitian ini.

b. **Analisa Bahan-Bahan Hukum**

Bahan hukum yang ada pada penelitian ini akan dianalisa secara deskriptif-kualitatif, yaitu mengumpulkan bahan yang ada, melakukan kajian terhadap bahan, dan dijelaskan menggunakan kata-kata.

7. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan konseptual, yaitu dengan melakukan pengkajian terhadap berbagai norma dalam peraturan perundang-undangan, teori, serta doktrin yang memiliki kaitan dengan permasalahan yang ada dalam penelitian ini.

BAB II

**KAJIAN KONSEPSIONAL MENGENAI *DUE PROCESS OF LAW*,
HUKUM PROGRESIF, *STATE AUXILIARY ORGAN*, DAN
LEMBAGA QUASI YUDISIAL**

A. Konsep *Due Process of Law*

1. Pengertian *Due Process of Law*

Istilah *Due Process of Law* tidak lepas dari sejarah Hak Asasi Manusia di negara Inggris yang dikenal dengan lahirnya *Magna Charta* (1215), kemudian disusul dengan *Bill of Rights* (1689), *Declaration Des Droit De L'Home et du Citoyen* (1789), *Declaration of Independen* (1876) dan *Declaration of Human Rights* (1948).⁵⁸ Tujuan utama diaturnya hal tersebut adalah untuk menjamin dan melindungi Hak Asasi Manusia secara efektif dan universal. Sehingga dapat dihormati dan timbul keseimbangan hak dan kewajiban antar masing-masing individu.

Adapun dalam bidang keilmuan, terdapat berbagai pengertian mengenai *due process of law*. Secara etimologi atau bahasa, terambil dari kata “*due*” yang artinya “hak” sehingga dimaknai sebagai mendapat perlindungan atau pembelaan diri sebagai hak. Menurut Black’s Law Dictionary, *due process of law* dimaknai sebagai “*such*

⁵⁸ Rahmat Efendy, *Due Process of Law Dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia Kaitannya dengan Perlindungan HAM*, Jurnal Ilmiah Fitrah, Volume I, 2015, hlm. 37.

*an exercise of the powers of the government as the settled maxims of law permit and sanction, and under such safeguards for the protection of individual rights as those maxims prescribe for the class of cases to which the one in question belongs”.*⁵⁹

Adapun beberapa ahli mengemukakan pendapatnya masing-masing berdasarkan perspektif yang mereka miliki untuk memberikan pengertian terhadap *due process of law*. Berikut beberapa pengertian *due process of law* menurut beberapa ahli hukum:

- a. Muladi, menurutnya *due process of law* dalam bahasa Indonesia dapat diterjemahkan menjadi proses hukum yang adil atau layak. Secara keliru arti dari proses hukum yang adil dan layak ini seringkali hanya dikatakan dengan penerapan aturan-aturan hukum acara pidana suatu negara pada seorang tersangka atau terdakwa. Padahal arti dari *due process of law* ini lebih luas dari sekedar penerapan hukum atau perundang-undangan secara formil, tetapi mengandung jaminan hak atas kemerdekaan dari setiap orang atau pihak yang berperkara dalam peradilan.⁶⁰
- b. Tobias dan Petersen, *due process of law* merupakan *constitutional guaranty that no person will be deprived of live, liberty of property for reason that arbitrary actions of the government*. Unsur-unsur minimal dari *due process of law* adalah

⁵⁹ Bryan A Garnier, *op.cit*, hlm.354.

⁶⁰ Muladi, *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 1997, hlm. 62.

*hearing, counsel, defence, evidence and a fair and impartial court.*⁶¹ Unsur-unsur tersebut harus dijalankan secara seimbang, artinya pendekatannya benar-benar tidak memihak, menganggap sama dalam prinsip, dan menemukan penyesuaian yang tepat antara bukti-bukti dengan fakta yang terjadi.

- c. M. Friedman, prinsip *due process* yang telah melembaga dalam proses peradilan sejak dua ratus tahun yang lampau, kini telah melembaga di dalam seluruh bidang kehidupan sosial. Sebagai contoh di sektor kesehatan dan ketenagakerjaan, jika distribusi hak rakyat atau buruh tidak dilakukan sesuai dengan kewajibannya maka akan disebut sebagai melanggar prinsip *due process of law*.⁶²

Berdasarkan dari beberapa pendapat ahli yang telah dipaparkan di atas, terdapat hal ikhwal mengenai konsep *due process of law*, yakni tentang bagaimana suatu proses hukum ditegakkan sesuai prosedur yang ada, serta terjaminnya perlindungan hak-hak terhadap individu yang berperkara.

2. Ranah Teoritik *Due Process of Law*

Konsepsi mengenai *due process of law* sebenarnya menjadi tujuan dari penegakan hukum sebagaimana tercantum dalam Kitab

⁶¹ Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum*, Jakarta, 1994, hlm. 27.

⁶² *Ibid*, hlm. 29.

Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) dalam kerangka sistem peradilan pidana yang dibentuk melalui asas-asas dalam KUHAP itu sendiri, adapun asas tersebut adalah:⁶³

- a. Perlakuan sama di muka hukum, tanpa diskriminasi apapun;
- b. Praduga tidak bersalah;
- c. Hak untuk memperoleh kompensasi ganti rugi dan rehabilitasi;
- d. Hak untuk mendapat bantuan hukum;
- e. Hak kehadiran terdakwa di pengadilan;
- f. Peradilan yang bebas yang dilakukan dengan cepat dan sederhana;
- g. Peradilan yang terbuka untuk umum;
- h. Pelanggaran terhadap hak-hak warganegara, penangkapan, penahanan, penggeledahan dan penyitaan, harus didasarkan pada undang-undang dan dilakukan dengan surat perintah tertulis;
- i. Kepada tersangka, sejak saat dilakukan penangkapan dan atau penahanan selain wajib diberitahu dakwaan dan dasar hukum apa yang didakwakan kepadanya, juga wajib diberitahu haknya, termasuk haknya untuk menghubungi dan meminta bantuan penasehat hukum.

Asas-asas *a quo* sejalan dengan sistem peradilan pidana Indonesia yang sangat mengakui adanya hak setiap orang, termasuk

⁶³ Rahmat Efendy, *loc.cit.*

juga perlindungan terhadap hak tersangka atau terdakwa sebagai syarat terselenggaranya proses hukum yang adil.⁶⁴ Proses hukum yang adil dengan sistem peradilan pidana merupakan dua hal yang saling berkaitan dan tidak dapat dipisahkan. Jika dalam praktiknya dua hal ini tidak berjalan beriringan, maka keadaan tersebut mengindikasikan adanya ketidakselerasan yang mungkin disebabkan dari produk hukumnya itu sendiri, ataupun penegak hukumnya.

Sebagaimana Reksodiputro merumuskan tujuan dari sistem peradilan pidana sebagai berikut:⁶⁵

- a. Mencegah masyarakat jadi korban tindak pidana;
- b. Menyelesaikan kasus tindak pidana yang terjadi agar masyarakat luas dapat merasakan bahwa keadilan telah ditegakkan dan yang bersalah dipidana;
- c. Mengupayakan agar mereka yang pernah melakukan tindak pidana tidak mengulangi lagi.

Tujuan tersebut dapat dilakukan dengan menerapkan sinkronisasi struktural antara Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, dan Lembaga Perasyarakatan dengan berbagai proses atau prosedur yang harus dijalani. Mengenai bagaimana proses tersebut dijalankan, Herbert Packer menetengahkan dua kerangka pemikiran yang dikembangkan menjadi suatu model dan berlomba mendapat prioritas

⁶⁴ Heri Tahir, *Proses Hukum yang Adil dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm. 7.

⁶⁵ Mardjono Reksodiputro, *op.cit.*, hlm 84-85.

dalam proses kriminal, yaitu *Crime Control Model* (CCM) dan *Due Process Model* (DPM).⁶⁶ Kedua model tersebut bukan merupakan suatu realitas tetapi suatu cara untuk mengukur, bagaimana suatu proses berjalan.

CCM cenderung lebih represif dalam menanggulangi perilaku jahat selalu cenderung ke arah mencapai angka penghukuman yang tinggi, dan bersifat *finalty*, melalui *screening* yang telah dilakukan polisi dan jaksa sebagai indikator untuk menentukan penilaian seorang tersangka/terdakwa bersalah atau tidak dalam proses.⁶⁷ Ciri-ciri dari model ini antara lain dengan model pengendalian kejahatan cenderung menekankan aspek yang berlawanan dari proses situ. Kemudian sistem nilai yang mendasari model ini adalah proposisi bahwa represi perilaku kriminal adalah fungsi yang paling penting dilakukan.

Sedangkan DPM lebih cenderung mengarah pada *Adversary System* yang menganggap penjahat bukan sebagai objek. Proses merupakan suatu arena rangkaian bagaimana dapat melakukan penangkapan, penahanan, penuntutan dan mengadili serta mempersalahkan pelaku kejahatan. Melalui praduga tidak bersalah yang dianut oleh DPM, seseorang baru dapat dinyatakan bersalah oleh suatu otoritas yang sah melalui peradilan. Karena itu semua usaha

⁶⁶ Herbert L. Packer, *The Limits of Criminal Sanction* dalam Syukri Akub dan Baharudin Baharu, *Wawasan Due Process Of Law dalam Sistem Peradilan Pidana*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2013, hlm. 64.

⁶⁷ *Ibid*, hlm. 65.

polisi atau jaksa untuk dapat menghukum seorang terdakwa hanya dapat dilakukan melalui proses kriminal di pengadilan.⁶⁸

Akan tetapi dalam pelaksanaannya selalu timbul hambatan yang dapat menggagalkan seluruh proses bahkan menyampingkan tujuan pidana itu sendiri. Pada prinsipnya DPM adalah suatu *negative model*, sedangkan CCM adalah suatu *affirmative model*. Bersamaan dengan itu, *negative model* dimaksudkan bahwa DPM menegaskan perlunya pembatasan atas kekuasaan dan cara penggunaan kekuasaan oleh aparat penegak hukum. Sedangkan *affirmative model* dimaksudkan bahwa *crime control model* menekankan pada eksistensi kekuasaan dan penggunaan kekuasaan secara maksimal oleh aparat penegak hukum.⁶⁹

Dalam kaitannya dengan konsepsi *due process of law*, konsep tersebut lebih mengakar pada DPM. Salah satunya dapat dilihat dari struktur formal peraturan perundang-undangan serta *due* mengedepankan *presumption of innocence*, sedangkan *crime control model* menggunakan *presumption of guilt* (asas praduga bersalah) yang secara jelas dapat dikatakan bersifat bahwa setiap orang yang dinyatakan bersalah harus segera diadili, sedangkan tidak praduga bersalah bersifat bahwa setiap orang harus diproses secara benar

⁶⁸ *Ibid*, hlm. 73.

⁶⁹ *Ibid*, hlm. 74.

sesuai ketentuan peraturan yang berlaku karena pengujian benar atau tidaknya tersangka ada di Pengadilan.⁷⁰

B. Konsepsi Hukum Progresif

1. Sejarah Hukum Progresif

Gagasan hukum pada prinsipnya bertolak dari dua komponen basis dalam hukum, yaitu peraturan dan perilaku (*rules and behavior*). Sudah banyak gagasan dan ide dalam koridor ilmu hukum guna mengatasi problematika umat yang kian hari kian dinamis. Tanpa terkecuali di Indonesia yang menjunjung tinggi supremasi hukum dan secara konstitusional telah disebutkan dalam bunyi Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945, bahwa Indonesia adalah negara hukum.⁷¹ Melihat kondisi bangsa Indonesia masa lampau, memicu berbagai pergulatan pemikiran yang, berkaitan dengan usaha dari pemikir hukum untuk menawarkan gagasannya atas persoalan hukum yang menemui jalan buntu.

Salah satu gagasan yang kemudian muncul adalah gagasan mengenai progresifitas hukum yang dicetuskan oleh Satjipto Rahardjo. Hukum Progresif yang dicetuskan Satjipto Rahardjo sebagai antithesis terhadap hukum modern bermodel liberal

⁷⁰ Heri Tahir, *op.cit.*, hlm. 13.

⁷¹ Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

kapitalistik diasumsikan memiliki landasan filsafatnya sendiri.⁷² Bila dicermati sejumlah tulisannya, gagasan Satjipto Rahardjo itu ternyata bukan sesuatu yang baru. Namun memang lebih mengkrystal sejak beberapa tahun terakhir. Menurut Qodri Azizy, sejak tahun 2002 Satjipto Rahardjo telah berbicara beberapa kali tentang hukum progresif dimana ia mengidealkannya.⁷³

Hukum progresif berangkat dari asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya. Berangkat dari asumsi dasar ini, maka kehadiran hukum bukan untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan besar. Oleh sebab itu ketika terjadi permasalahan hukum, maka hukumlah yang harus ditinjau dan diperbaiki, bukan manusia yang dipaksa-paksa untuk dimasukkan ke dalam skema hukum.

Realita tersebut dapat dilihat dari banyaknya permasalahan hukum sejak era kemerdekaan bangsa, yang tentunya bersifat fluktuatif dalam hal penegakan hukumnya. Kondisi demikian menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap hukum sebagai penopang keadilan semakin meningkat. Akibatnya, bangsa ini sering sekali dalam kondisi dimana hukum sangat terpuruk. Keterpurukan hukum di Indonesia tersebut menurut A.M. Muhajidin disebabkan karena 2 (dua) faktor yaitu penegak hukum (*professional juris*) yang

⁷² Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. 9.

⁷³ A. Qodri Azizy, *Menggagas Ilmu Hukum Indonesia*, dalam Ahmad Gunawan BS dan Mu'amar Ramadhan (ed) et. al., *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006, hlm. xi.

koruptif dan pola pikir penegak hukum yang masih terkungkung dalam pikiran *legalistik-positivistik*.⁷⁴

Pada dasarnya kualitas suatu hukum ditentukan dengan kemampuannya untuk mengabdikan pada kesejahteraan manusia. Hal ini sejalan dengan ungkapan yang diutarakan pada bapak aliran utilitarianisme, Jeremy Bentham yang menyatakan bahwa tujuan hukum adalah untuk mencapai “*the greatest happiness for the greatest number of people*”.⁷⁵ Hal ini pula yang coba dibawa oleh Satjipto Rahardjo dengan berpandangan bahwa dengan cara mengoreksi kekeliruan dan kekurangan paradigma positivistik dalam ilmu hukum mendorongnya untuk berfikir ulang terhadap cara mempelajari dan cara berhukum yang bertujuan menghadirkan keadilan substantif. “*Berhukum dengan hati nurani*”, itulah kalimat yang sering mengalir dari ucapan maestro hukum ini.⁷⁶

Gagasan hukum progresif ini pada dasarnya adalah salah satu bentuk kritik terhadap madzhab positivisme hukum. Hukum pada saat berhadapan dengan alam dan kehidupan sosial yang berkembang, harus dapat berlaku secara tidak stagnan dan juga harus fleksibel mengikuti situasi dan kondisi yang dibutuhkan agar selalu dapat mengatur dan menciptakan hasil yang berkeadilan. Dengan begitu pekerjaan penafsiran bukan semata-mata membaca peraturan dengan

⁷⁴ A.M. Muhajidin, *Hukum Progresif: Jalan Keluar dari Keterpurukan Hukum di Indonesia*, Jurnal Varia Peradilan, Tahun ke XXII No. 257, April, 2007, hlm. 52.

⁷⁵ Suteki, *Masa Depan Hukum Progresif*, Thafamedia, Yogyakarta, 2015, hlm. 3.

⁷⁶ *Ibid*, hlm. 6.

menggunakan logika peraturan, melainkan juga membaca kenyataan atau apa yang terjadi di masyarakat.⁷⁷

Lebih jauh apabila madzhab positivisme hukum ditelan mentah mentah lalu dibenturkan dengan realita negara Indonesia, rasanya tidak terlalu tepat. Indonesia merupakan negara yang besar serta majemuk. Setiap daerah memiliki kehidupan sosial yang berbeda-beda, pun begitu dengan pranata norma-norma yang ada, dalam hal ini adalah norma adat. Tentunya kemajemukan ini telah ada sebelum datangnya Belanda yang menjajah Indonesia serta menerapkan positivisme dalam dunia hukum. Dengan begitu, bukannya tidak mungkin apabila madzhab positivis hukum dapat menutup ruang gerak bagi hukum adat dan hukum kebiasaan-kebiasaan lainnya.

Dampaknya, segala bentuk kearifan lokal akan terkungkung oleh undang-undang yang dibuat oleh pemerintah. Keadaan seperti ini merupakan suatu ketidakseimbangan dalam berkehidupan bermasyarakat. Oleh karena itu guna mengimbangi dinamika tersebut, hukum harus dinamis pula. Hukum yang ada harus bisa menjadi pedoman dan solusi terhadap semua permasalahan yang terjadi di tengah-tengah masyarakat.

2. Pengertian Hukum Progresif

Hukum Progresif secara harfiah dapat dimaknai dengan *favouring new, modern ideas, happening or developing steadily*⁷⁸ (menyokong

⁷⁷ Faisal, *Menerobos Positivisme Hukum*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2010, hlm. 125.

ke arah yang baru, gagasan modern, peristiwa atau perkembangan yang mantap), atau berhasrat maju, selalu (lebih) maju, meningkat. Istilah hukum progresif yang dimaksud istilah hukum yang diperkenalkan dan dipopulerkan oleh Satjipto Rahardjo. Berangkat dari gagasan yang dicetuskan oleh beliau, maka timbul beberapa pengertian mengenai hukum progresif, diantaranya:

- a. Denny Indrayana, yang merupakan murid dari Prof. Satjipto mengelaborasi pikiran-pikiran hukum progresif dalam 13 karakter. Antara lain hukum progresif bukan hanya teks, tetapi juga konteks. Hukum progresif mendudukan kepastian, keadilan dan kemanfaatan dalam satu garis. Jadi, hukum yang terlalu kaku akan cenderung tidak adil. Hukum progresif bukan hanya taat pada formal prosedural birokratis tetapi juga material-substantif. Tetapi yang tak kalah penting adalah karakter hukum progresif yang berpegang teguh pada hati nurani dan menolak hamba materi. pada seorang tersangka atau terdakwa.⁷⁹
- b. Bernard L. Tanya, menurutnya hukum progresif adalah hukum dengan semangat berbuat yang terbaik bagi masyarakat, bangsa, dan negara. Hukum progresif menghendaki manusia jujur. Berani keluar dari tatanan merupakan salah satu cara mencari

⁷⁸ Oxford Learner's Pocket Dictionary Edisi Ketiga, Oxford: Oxford University Press, hlm. 342.

⁷⁹ Hukumonline, *Menggali Karakter Hukum Progresif*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt529c62a965ce3/menggali-karakter-hukum-progresif>, diakses 28 Mei 2018

dan membebaskan, karena bagi Prof. Tjip hukum progresif adalah tipe ilmu yang selalu gelisah melakukan pencarian dan pembebasan.⁸⁰

- c. Moh. Mahfud MD, menurutnya yang saat itu menjabat sebagai Ketua Mahkamah Konstitusi menyatakan bahwa dari sudut pandang hakim, hukum progresif adalah hukum yang bertumpu pada keyakinan hakim. Sehingga hakim tidak terbelenggu pada rumusan undang-undang. Artinya, dengan menerapkan hukum progresif, seorang hakim berani mencari dan memberikan keadilan dengan melanggar undang-undang. Hal ini dinilai wajar karena tidak selamanya undang-undang bersifat adil.

Ditinjau dari beberapa pendapat di atas, hukum progresif adalah sebuah tatanan yang paling tidak dapat dibagi kedalam tiga, yaitu: tatanan transedental, tatanan sosial, dan tatanan politik. Sifatnya yang utuh (holistik) serta selalu bergerak, baik secara evolutif maupun revolusioner. Sifat pergerakan itu merupakan sesuatu yang tidak dapat dihilangkan atau ditiadakan, tetapi sebagai sesuatu yang eksis dan prinsipil. Butiran pemikiran demikian itu akan dijumpai dalam banyak gagasan tentang hukum yang dicetuskan oleh Satjipto Rahardjo.

Lebih jauh, progresivitas hukum tidak sekedar logika semata, lebih daripada itu hukum merupakan ilmu sebenarnya (*genuine science*), Satjipto Rahardjo melihat hukum sebagai objek ilmu

⁸⁰ *Ibid.*

daripada profesi, dengan selalu berusaha untuk memahami atau melihat kaitan dengan hal-hal dibelakang hukum, keinginan untuk melihat logika sosial dari hukum lebih besar daripada logika hukum atau perundang-undangan yang seharusnya selalu dimaknai sehingga selalu *up to date*.

3. Ranah Teoritik Hukum Progresif

Pembahasan terhadap penemuan hukum progresif didasarkan atas 2 (dua) pengertian dasar, yaitu hukum progresif dan penemuan hukum itu sendiri. Pemahaman terhadap konsep hukum progresif tidak dilepaskan dari kondisi pemikiran hukum yang melatarbelakangi lahirnya hukum progresif. Kebutuhan masyarakat terhadap hukum dalam memberi keadilan, kepastian, dan kemanfaatan semakin menjadi utopia belaka tatkala banyak penegakan hukum yang tidak berjalan sesuai jalurnya. Sungguh ironis bagi bangsa yang menganut konsepsi negara hukum, namun realitanya yang bersebrangan karena kepercayaan masyarakat kian berkurang.

Maka dari itu, lahirnya teori hukum progresif merupakan bentuk koreksi terhadap bagian dari proses pencarian kebenaran (*searching for the truth*) yang tidak pernah berhenti. Satjipto Rahardjo sebagai penggagas teori ini mengatakan bahwa *rule breaking* sangat penting dalam sistem penegakan hukum. Dalam penegakan hukum, harus membebaskan diri dari penggunaan pola baku yang selama ini telah

banyak dilakukan termasuk di Amerika Serikat. Terdapat tiga cara untuk melakukan *rule breaking*, yaitu:⁸¹

- a. Menggunakan kecerdasan spiritual untuk bangun dari keterpurukan hukum dan tidak membiarkan diri terkekang cara lama atau konvensional.
- b. Melakukan pencarian makna lebih dalam hendaknya menjadi ukuran baru dalam menjalankan hukum dan bernegara hukum.
- c. Hukum hendaknya dijalankan tidak menurut prinsip logika saja, tetapi dengan perasaan (*feeling*), kepedulian (*careness*), dan keterlibatan (*compassion*) kepada kelompok yang lemah.

Dalam perspektif hukum progresif, para penegak hukum coba diarahkan agar tidak terjebak pada formalisme hukum belaka, karena banyak dari praktiknya menunjukkan suatu kontradiksi dan kebuntuan dalam pencarian kebenaran dan keadilan substansial. Formalisme telah melahirkan gejala spiral pelanggaran hukum yang tak berujung pangkal dan memasukkan kita dalam kerangkeng hipokrisi penegakan hukum.

Namun hal yang perlu ditekankan adalah, bahwa gagasan hukum progresif tersebut tidak ditujukan untuk mengajak dan memaksa orang berfikir melawan sistem hukum. Hukum tetap memiliki sistemnya sendiri, tetapi sistem tersebut tidak bekerja sebagaimana yang dibayangkan oleh kaum formalisme hukum.

⁸¹ Suteki, *op.cit.*, hlm. 44.

4. Gagasan-Gagasan Dasar Hukum Progresif

Sebagaimana yang telah dipaparkan di atas, bahwa hukum progresif merupakan gagasan yang muncul dalam kondisi terjadinya suatu kemandegan di bidang hukum. Maka dari itu, berikut gagasan-gagasan dasar yang menjadi benang merah dari pemikiran hukum progresif, yaitu:⁸²

a. Hukum Progresif Ditujukan untuk Manusia, Bukan Manusia untuk Hukum

Pada hakikatnya setiap manusia itu baik, sehingga sifat ini layak menjadi modal dalam membangun kehidupannya. Hukum bukan segalanya, tapi alat bagi manusia untuk memberi rahmat pada dunia dan kemanusiaan. Hukum tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas. Maka setiap ada masalah dalam penegakan hukum, hukumlah yang ditinjau dan diperbaiki.

Meskipun bukan sebuah pernyataan baru, hukum untuk manusia adalah sebuah bentuk “humanisme yuridis” Hukum Progresif, yang intinya adalah penghargaan terhadap manusia secara radikal, non-utilitarianis dan tidak mengenal “tumbal bagi sebagian kecil manusia”. Oleh Satjipto Rahardjo humanisme itu

⁸² Shidarta, “Pendekatan Hukum Progresif dalam Mencairkan Kebekuan Produk Legislasi” dalam Moh. Mahfud MD, Sunaryati Hartono, dkk, *Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*, Thafa Media, Malang, 2013, hlm. 24-26.

justru merupakan progresivitas sebagai dasar kemanusiaan.⁸³ Kemanusiaan yang dimaknai sebagai bentuk pengabdian hukum dalam mengakomodir setiap hak-hak individu.

b. Hukum Progresif Harus Pro-Rakyat dan Pro-Keadilan

Hukum harus berpihak pada rakyat. Keadilan harus didudukkan di atas peraturan. Para penegak hukum harus berani menerobos kekakuan teks peraturan (mobilisasi hukum) jika memang teks itu menciderai rasa keadilan dalam masyarakat. Hal-hal ikhwal tersebutlah yang menurut Satjipto Rahardjo, hukum progresif menempatkan perilaku jauh lebih penting sebagai faktor signifikan dalam berhukum daipada peraturan-peraturan yang tak lain adalah teks-teks.⁸⁴

Prinsip pro-rakyat dan pro-keadilan ini merupakan ukuran-ukuran untuk menghindari agar progresivisme tidak mengalami kemerosotan, penyelewengan, penyalahgunaan, dan hal negatif lainnya. Jika lebih dipahami, prinsip ini sejalan dengan gagasan bahwa hukum untuk manusia, karena perilaku berhukum yang pro-rakyat dan pro-keadilan merefleksikan hukum telah bekerja sesuai dengan tugasnya.

⁸³ Satjipto Rahardjo, *op.cit.*, hlm. 17.

⁸⁴ *Ibid*, hlm. 10.

c. Hukum Progesif Bertujuan Mengantarkan Manusia Kepada Kesejahteraan dan Kebahagiaan

Hukum harus memiliki tujuan lebih jauh daripada yang diajukan oleh falsafah liberal. Pada falsafah pasca-liberal, hukum harus mensejahterkan dan membahagiakan. Hal ini juga sejalan dengan cara pandang orang Timur yang memberikan pengutamaan pada kebahagiaan. Satjipto Rahardjo mengatakan, bahwa Hukum Progresif menolak *rechtsdogmatiek* dan *analytical jurisprudence*. Dua aliran ini disebutnya sebagai aliran-aliran yang sibuk dengan pembicaraan tentang hukum sebagai bangunan aturan-aturan.⁸⁵

d. Hukum Progesif Selalu dalam Proses Menjadi (*Law as a Process, Law in The Making*)

Hukum bukan institusi yang final, melainkan ditentukan oleh kemampuannya mengabdikan kepada manusia. Ia terus menerus membangun dan mengubah dirinya menuju pada tingkat kesempurnaan yang lebih baik. Setiap tahap dalam perjalanan hukum adalah putusan-putusan yang dibuat guna mencari idealisme hukum, baik yang dilakukan pada tingkat legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Setiap putusan bersifat terminal menuju kepada putusan berikutnya yang lebih baik. Hukum tidak pernah bisa

⁸⁵ *Ibid*, hlm. 6.

meminggirkan sama sekali kekuatan-kekuatan otonom masyarakat untuk mengatur ketertibannya sendiri. Kekuatan-kekuatan tersebut akan selalu ada, sekalipun dalam bentuk terpendam. Pada saat-saat tertentu ia akan muncul dan mengambil alih pekerjaan yang tidak bisa diselesaikan dengan baik oleh hukum negara.

e. Hukum Progresif Menekankan Hidup Baik sebagai Dasar Hukum yang Baik

Dasar hukum terletak pada perilaku bangsanya sendiri karena perilaku bangsa itulah yang menentukan kualitas ber hukum bangsa tersebut. Fundamen hukum tidak terletak pada bahan hukum (*legal stuff*), sistem hukum, berpikir hukum, dan sebagainya. Melainkan lebih kepada perilaku manusia. Apabila perilaku manusia tersebut buruk, maka produk hukum yang dihasilkan akan rusak. Sebaliknya, apabila perilaku manusia baik, maka hukum yang dihasilkan akan membangun.

f. Hukum Progresif Memiliki Tipe Responsif

Dalam tipe responsif, hukum akan selalu dikaitkan pada tujuan-tujuan di luar narasi tekstual hukum itu sendiri. Hal ini disebut oleh Nonet dan Selznick sebagai “*the sovereignty of purpose*”. Pendapat ini sekaligus mengkritik doktrin *due process of law*. Tipe responsif menolak otonomi hukum yang bersifat final dan tidak dapat digugat. Maksudnya, proses penegakan

hukum tidak lagi harus terkungkung pada logika dan peraturan. Selama terdapat suatu problematika baru di masyarakat, disana hukum harus hadir untuk mengakomodir. Terlepas problematika tersebut sudah diatur dalam bentuk legal formal maupun belum.

g. Hukum Progesif Mendorong Peran Publik

Mengingat hukum memiliki kemampuan yang terbatas, maka mempercayakan segala sesuatu kepada kekuatan hukum adalah sikap yang tidak realistik dan keliru. Di sisi lain, masyarakat ternyata memiliki kekuatan otonom untuk melindungi dan menata dirinya sendiri. Kekuatan ini untuk sementara tenggelam di bawah dominasi hukum modern yang notabene adalah hukum negara. Untuk itu, hukum progesif sepakat memobilisasi kekuatan otonom masyarakat.

h. Hukum Progesif Membangun Negara Hukum yang Berhati Nurani

Dalam bernegara hukum, yang utama adalah kultur. Kultur yang dimaksud adalah kultur pembahagian rakyat. Keadaan tersebut dapat dicapai apabila kita tidak berkuat pada "*the legal structure of the state*" melainkan harus lebih mengutamakan "*a state with conscience*". Dalam bentuk pertanyaan, hal tersebut akan berbunyi "bernegara hukum untuk apa?" kemudian dijawab dengan "bernegara hukum untuk membahagikan rakyat".

Membahagiakan rakyat dapat dicapai apabila penegak hukum tidak terbelenggu peraturan, melainkan mereka harus bebas dalam melahirkan hukum progresif yang berhati nurani. Salah satunya dengan menggunakan “kecerdasan spiritual”, para penegak hukum dapat melakukan agenda aksi terobosan-terobosan progresif terhadap kemacetan dalam penegakan hukum.⁸⁶

i. Hukum Progresif Dijalankan dengan Kecerdasan Spiritual

Gagasan ini erat kaitannya dengan negara hukum yang berhati nurani. Adanya kecerdasan spiritual dalam diri para penegak hukum akan melahirkan produk hakim yang berhati nurani. Kecerdasan spiritual tidak dapat digapai dengan mudah, karena pada dasarnya kecerdasan spiritual tidak bisa dibatasi patokan (*rule-bound*), juga tidak hanya bersifat kontekstual. Akan tetapi ingin keluar dari situasi yang ada dalam usaha mencari kebenaran makna atau nilai yang lebih dalam.

j. Hukum Progresif Merobohkan, Mengganti, dan Membebaskan

Hukum progresif menolak sikap *status quo* dan submisif. Sikap *status quo* menyebabkan kita tidak berani melakukan perubahan dan menganggap doktrin sebagai sesuatu yang mutlak untuk dilaksanakan. Sikap demikian hanya merujuk

⁸⁶ Gede A. B. Wiranata, *Membedah Hukum Progresif Satjipto Rahardjo*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2008, hlm. 16.

kepada maksim “rakyat untuk hukum”. Dengan cita-cita pembebasan, hukum progresif ingin menunjukkan kekuatannya sebagai gerakan sosial pembebasan pada ranah yuridis dan fungsional. Latar belakang dari pembebasan oleh hukum ini adalah penderitaan manusia, yang bagi Satjipto Rahardjo sendiri melahirkan pertanyaan, “apa yang salah dengan hukum kita?”

Hal-hal ikhwal tersebutlah yang membuat perbedaan mendasar antara hukum progresif dengan hukum positivisme yang selama ini dianut di Indonesia. Jika selama ini hukum dinilai selalu berjalan lamban dibandingkan dengan perkembangan sosial, maka hukum progresif lebih membuka diri terhadap perubahan dan cenderung tidak terikat pada ketentuan hukum tertulis. Kerangka berfikir secara progresif berarti harus berani keluar dari *mainstream* pemikiran *absolutism* hukum, kemudian menempatkan hukum dalam posisi yang relatif. Dalam hal ini hukum harus diposisikan seimbang dalam setiap persoalan keumatan.⁸⁷

C. Konsepsi *State Auxiliary Organ*

1. Latar Belakang Kehadiran *State Auxiliary Organ*

Salah satu wajah baru amandemen UUD NRI 1945 adalah dengan adanya *state auxiliary organ* yang jika diterjemahkan dalam bahasa Indonesia berarti lembaga negara penunjang. Hal ini

⁸⁷ A.M. Muhajidin, *op.cit.*, hlm. 58.

merupakan istilah baru yang digunakan terhadap lembaga-lembaga negara baru buah hasil pemikiran akan pembaharuan lembaga ketatanegaraan nasional. Latar belakang dinamika politik dan momentum reformasi memberikan ruang untuk dilakukannya demokratisasi disegala bidang, tanpa terkecuali dalam hal pembentukan lembaga negara baru.

Urgensi adanya amandemen terhadap konstitusi mengisyaratkan semakin kompleksnya kebutuhan dan kegiatan kenegaraan modern, tentunya semakin banyak pula lembaga atau alat perlengkapan yang dibutuhkan untuk menjalankan tugas dan fungsi ketatanegaraan. Sehingga kebutuhan untuk membentuk suatu lembaga baru adalah *conditio sine qua non* bagi negara yang sedang dalam proses reformasi kala itu.

Secara sederhana, *state auxiliary organ* adalah lembaga negara yang dibentuk di luar konstitusi dan merupakan lembaga yang membantu tugas lembaga negara utama (ekecutif, legislatif, dan yudikatif).⁸⁸ Lembaga negara penunjang tersebut telah mendominasi proses pembangunan hukum (*legal development*) di era modern, khususnya dalam reformasi konstitusi di beberapa negara. Di sela-sela

⁸⁸ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Tim Kompas, Jakarta, 2006, hlm. 24.

transisi demokrasi, yakni proses transisi dari otoritarian ke demokrasi mengingat begitu kompleksnya kebutuhan masyarakat modern.⁸⁹

2. Kedudukan *State Auxiliary Organ* Dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia

Guna mengetahui lembaga mana saja yang disebut sebagai lembaga negara penunjang dalam struktur ketatanegaraan nasional, terlebih dahulu harus dilakukan pemilahan terhadap lembaga-lembaga negara berdasarkan dasar pembentukannya. Pasca amandemen konstitusi UUD NRI 1945, Indonesia membagi lembaga-lembaga negara ke dalam tiga kelompok. Pertama, lembaga negara yang dibentuk berdasarkan atas perintah UUD NRI 1945. Kedua, lembaga negara yang dibentuk berdasarkan perintah undang-undang. Ketiga, lembaga negara yang dibentuk atas dasar perintah keputusan presiden.⁹⁰

Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kategori kedua dan ketiga tersebut di atas merupakan golongan lembaga negara penunjang. Pembentukan lembaga tersebut bersifat mandiri, serta didasari atas ketidakpercayaan publik (*public distrusted*) terhadap kinerja lembaga-lembaga negara utama dalam penyelesaian problematika internal dan eksternal lembaga. Keberadaan dan aspek kuantitas lembaga-lembaga-lembaga tersebut tidak menjadi masalah

⁸⁹ Ahmad Basarah, *Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State`S Organ dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Mmh Jilid 43, Jakarta, 2014, hlm. 2.

⁹⁰ Jimly Asshiddiqie, *Ibid*, hlm. 106.

asalkan keberadaan dan pembentukannya mencerminkan prinsip-prinsip sebagai berikut:⁹¹

- a. Prinsip konstitusionalisme. Konstitusionalisme adalah gagasan yang menghendaki agar kekuasaan para pemimpin dan badan-badan pemerintahan yang ada dapat dibatasi. Pembatasan tersebut dapat diperkuat sehingga menjadi suatu mekanisme yang tetap. Dengan demikian, pembentukan lembaga-lembaga negara independen ditujukan untuk menegaskan dan memperkuat prinsip-prinsip konstitusionalisme agar hak-hak dasar warga negara semakin terjamin serta demokrasi dapat terjaga.
- b. Prinsip *checks and balances*. Ketiadaan mekanisme *checks and balances* dalam sistem bernegara merupakan salah satu penyebab banyaknya penyimpangan di masa lalu. Supremasi MPR dan dominasi kekuatan eksekutif dalam praktik pemerintahan pada masa prareformasi telah menghambat proses demokrasi secara sehat. Ketiadaan mekanisme saling kontrol antar cabang kekuasaan tersebut mengakibatkan pemerintahan yang totaliter serta munculnya praktik penyalahgunaan kekuasaan atau *abuse of power*. Prinsip *checks and balances* menjadi roh bagi pembangunan dan pengembangan demokrasi.

⁹¹ Arifin, Firmansyah, dkk., *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, KRHN bekerjasama dengan MKRI didukung oleh The Asia Foundation dan USAID, Jakarta, 2005, dalam Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 202.

Pembentukan organ-organ kelembagaan negara harus bertolak dari kerangka dasar sistem UUD Negara RI Tahun 1945 untuk menciptakan mekanisme *checks and balances*.

- c. Prinsip integrasi. Selain harus mempunyai fungsi dan kewenangan yang jelas, konsep kelembagaan negara juga harus membentuk suatu kesatuan yang berproses dalam melaksanakan fungsinya. Pembentukan suatu lembaga negara tidak dapat dilakukan secara parsial, melainkan harus dikaitkan keberadaannya dengan lembaga-lembaga lain yang telah eksis. Proses pembentukan lembaga-lembaga negara yang tidak integral dapat mengakibatkan tumpang-tindihnya kewenangan antar lembaga yang ada sehingga menimbulkan inefektivitas penyelenggaraan pemerintahan.
- d. Prinsip kemanfaatan bagi masyarakat. Pada dasarnya, pembentukan lembaga negara ditujukan untuk memenuhi kesejahteraan warganya serta menjamin hak-hak dasar warga negara yang diatur dalam konstitusi. Oleh karena itu, penyelenggaraan pemerintahan serta pembentukan lembaga-lembaga politik dan hukum harus mengacu kepada prinsip pemerintahan, yaitu harus dijalankan untuk kepentingan umum dan kebaikan masyarakat secara keseluruhan serta tetap memelihara hak-hak individu warga negara.

3. Karakteristik *State Auxiliary Organ*

Menurut Muchlis Hamdi, hampir semua negara memiliki lembaga yang dapat disebut sebagai *state auxiliary organ*. Menurutnya, lembaga ini umumnya berfungsi untuk mendukung lembaga negara utama. Lembaga ini dapat dibentuk dari fungsi lembaga negara utama yang secara teori menjalankan tiga fungsi, yakni legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Pembentukan organisasi pendukung ini dalam rangka efektivitas pelaksanaan kekuasaan yang menjadi tanggung jawabnya. Selain itu, juga terdapat lembaga independen, yang kewenangannya dapat bersumber dari arahan konstitusi negara atau kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan umumnya dibentuk berdasarkan undang-undang.⁹²

Lebih lanjut, Saskia Lavrijssen dengan mengamati keberadaan lembaga mandiri di Amerika Serikat, terdapat beberapa cara dimana lembaga-lembaga independen dibedakan dari lembaga-lembaga eksekutif (karakteristik), diantaranya:⁹³

- a. Tidak seperti para pimpinan lembaga-lembaga eksekutif, para pejabat dari lembaga independen diangkat oleh presiden dan disetujui oleh parlemen.

⁹² Muchlis Hamdi, *State Auxiliary Bodies di Beberapa Negara*, Badan Pembinaan Hukum Nasional bekerjasama dengan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2007. hlm. 1.

⁹³ Crince le Roy, *Kekuasaan Ke-empat Pengenal Ulang*, diterjemahkan oleh Soehardjo, Semarang, 1981, hlm. 21.

- b. Masa jabatan dari para pejabat lembaga-lembaga independen dapat lebih lama dari empat tahun masa jabatan Presiden, sehingga mengurangi pengaruh Presiden pada lembaga tersebut.
- c. Para anggota dari komisi independen dipersyaratkan oleh perundang-undangan untuk diseleksi atas dasar dukungan dua partai politik. Tidak seperti pengangkatan para pejabat eksekutif, Presiden dibatasi untuk hanya menunjuk mayoritas anggota partainya sendiri; sisanya harus dari partai lain atau para independen yang terdaftar.
- d. Lembaga-lembaga eksekutif cenderung dibentuk di sekitar para administratur tunggal, lembaga independen akan diorganisir seperti komisi-komisi yang terdiri dari lima atau tujuh anggota. Ini membuat pertimbangan dan keputusan mereka adalah produk dari pembuatan-keputusan bersama.

D. Konsepsi Lembaga Quasi Yudisial

1. Istilah Lembaga Quasi Yudisial

Di samping banyaknya lembaga pengadilan khusus yang dalam undang-undang secara tegas dan resmi disebut sebagai pengadilan, dewasa ini juga banyak tumbuh dan berkembang adanya lembaga-lembaga yang meskipun tidak disebut eksplisit sebagai pengadilan, tetapi memiliki kewenangan dan mekanisme kerja yang juga bersifat

mengadili. Salah satunya adalah lembaga quasi yudisial yang dapat juga disebut lembaga semi semi pengadilan.

Lembaga yang demikian ini diberi kewenangan untuk memeriksa dan memutus sesuatu perselisihan ataupun perkara pelanggaran hukum, dan pelanggar etika tertentu dengan keputusan yang bersifat final dan mengikat (*final and binding*) sebagaimana putusan pengadilan yang bersifat “*Inkracht*” pada umumnya. Beberapa lembaga yang bersifat quasi yudisial ini umumnya berbentuk komisi-komisi negara. Namun ada pula yang menggunakan istilah badan ataupun dewan.⁹⁴

Semua ini dimaksudkan untuk memberikan keadilan bagi para pihak yang dirugikan oleh sesuatu sistem pengambilan keputusan yang mengatas-namakan kekuasaan negara. Karena itu, dapat dikatakan bahwa lembaga-lembaga yang bersifat ‘mengadili’ tetapi tidak disebut sebagai pengadilan itu merupakan bentuk quasi pengadilan atau semi pengadilan.⁹⁵ Lembaga-lembaga ini, di samping bersifat mengadili, seringkali juga memiliki fungsi-fungsi yang bersifat campuran dengan fungsi regulasi dan/ataupun fungsi administrasi.

⁹⁴ Jimly Asshiddiqie, *Putih Hitam Pengadillan Khusus*, <http://www.komisiyudisial.go.id/assets/uploads/files/bunga-rampai-2013-putih-hitam-pengadilan-khusus.pdf>, diakses pada 30 Mei 2017, hlm. 13.

⁹⁵ Jimly Asshiddiqie, *Pengadilan Khusus*, http://www.jimly.com/makalah/namafile/161/PENGADILAN_KHUSUS_02.pdf, diakses pada 30 Mei 2018

Fungsi regulasi dapat dikaitkan dengan fungsi legislatif menurut doktrin *trias-politica*, sedangkan fungsi administrasi identik dengan fungsi eksekutif. Karena itu, komisi-komisi negara atau lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan mengadili ini dapat dikatakan merupakan lembaga yang memiliki fungsi campuran. Beberapa lembaga quasi yudisial yang terdapat di Indonesia, sebagai berikut:

- a. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)⁹⁶;
- b. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI)⁹⁷;
- c. Komisi Informasi Pusat (KIP) dan Komisi Informasi Daerah (KID)⁹⁸;
- d. Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu)⁹⁹;
- e. Ombudsman Republik Indonesia (ORI)¹⁰⁰;
- f. Dan lain-lain.

2. Karakter Lembaga Quasi Yudisial

Untuk menentukan suatu lembaga memenuhi karakteristik sebagai lembaga quasi yudisial atau bukan, dapat dilihat dari bentuk kekuasaannya. Bentuk kekuasaan tersebut antara lain:¹⁰¹

⁹⁶ KPPU dibentuk berdasarkan UU No. 9 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persiangan Usaha Tidak Sehat.

⁹⁷ KPI dibentuk berdasarkan UU No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran.

⁹⁸ KIP dan KID dibentuk berdasarkan UU No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik.

⁹⁹ Bawaslu dibentuk berdasarkan UU No. 15 Tahun 2011 tentang Penyelenggara Pemilihan Umum.

¹⁰⁰ ORI dibentuk berdasarkan UU No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia.

¹⁰¹ Jimly Asshiddiqie, *op.cit.*, hlm.17.

- a. Kekuasaan untuk memberikan penilaian dan pertimbangan (*The power to exercise judgement and disrection*);
- b. Kekuasaan untuk mendengar dan menentukan atau memastikan fakta-fakta dan untuk membuat putusan. (*The power to hear and determine or to ascertain facts and decide*);
- c. Kekuasaan untuk membuat amar putusan dan pertimbangan-pertimbangan yang mengikat suatu subjek hukum dengan amar putusan dan dengan pertimbangan-pertimbangan yang dibuatnya. (*The power to make binding others and judgements*);
- d. Kekuasaan untuk mempengaruhi hak orang atau hak milik orang per orang. (*The power to affect the personal or property rights of private person*);
- e. Kekuasaan untuk menguji saksi-saksi, untuk memaksa saksi untuk hadir, dan untuk mendengar keterangan para pihak dalam persidangan. (*The power to examine witnesses, to compel the attendance of witnesses, and to hear the litigation of issues on a hearing*);
- f. Kekuasaan untuk menegakkan keputusan atau menjatuhkan sanksi hukuman. (*The power to enforce decisions or impose penalties*).

Dilihat dari berbagai karakteristik di atas, lembaga quasi yudisial pada umumnya bersifat campuran dalam arti memiliki

kewenangan campur-sari antara fungsi administrasi atau eksekutif, fungsi regulasi atau legislatif, dan fungsi mengadili atau yudikatif.

3. Kedudukan Lembaga Quasi Yudisial

Pembahasan mengenai kedudukan lembaga quasi yudisial erat kaitannya dengan teori pemisahan kekuasaan yang pertama sekali dikenalkan oleh Jhon Locke. Menurut Jhon Locke, kemungkinan munculnya negara dengan konfigurasi politik totaliter dapat dihindari dengan adanya pembatasan kekuasaan negara. Hal ini dilakukan dengan kekuasaan legislatif (*legislative power*), kekuasaan eksekutif (*executive power*), dan kekuasaan federatif (*federative power*).¹⁰²

Kemudian gagasan ini menjadi inspirasi bagi Montesqueiu untuk mencetuskan teori *Trias Politica*. Inti dari gagasan ini adalah memisahkan kekuasaan negara dalam bentuk kekuasaan legislatif (*legislative power*), kekuasaan eksekutif (*executive power*), dan kekuasaan yudikatif (*yudicative power*). Perbedaan antara teori John Locke dan Montesqueiu adalah terdapatnya kekuasaan yudikatif.

Kekuasaan yudikatif menjalankan fungsi pengadilan, yang sebagaimana dalam konstitusi bangsa Indonesia diatur dalam Pasal 24 UUD NRI 1945. Guna membatasi penggunaan kekuasaan kehakiman, maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 Tentang Kekuasaan Kehakiman (UU Kekuasaan Kehakiman). Dibentuknya undang-undang ini untuk melakukan penataan sistem peradilan yang

¹⁰² Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 61.

terpadu dan unt mewujudkan kekuasaan kehakiman yang merdeka dan peradilan yang bersih serta beribawa.¹⁰³

Mengenai kedudukan quasi yudisial sebagai lembaga semi-pengadilan, dalam Bab V UU Kekuasaan Kehakiman membahas mengenai badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 ayat (2) UU Kekuasaan Kehakiman meliputi, fungsi penyelidikan dan penyidikan, fungsi penuntutan, pelaksanaan putusan, pemberian jasa hukum dan penyelesaian sengketa di luar pengadilan.¹⁰⁴

Melihat penjelasan terkait dengan pengertian lembaga quasi yudisial sebelumnya, lembaga ini memiliki fungsi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 38 ayat (2) UU Kekuasaan Kehakiman. Sebagai contoh adalah lembaga KPPU yang memiliki fungsi penyelidikan dan penyidikan terhadap permasalahan atau apabila terjadinya kecurangan dalam persaingan usaha. Bahkan kewenangan dalam menjatuhkan sanksi pun melekat pada diri KPPU. Tentunya kondisi tersebut semakin menguatkan fungsi quasi yudisial pada KPPU.

Apabila ditelusuri lebih lanjut, ketentuan mengenai pasal tersebut sejalan dengan ketentuan Pasal 24 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman juga dimiliki oleh

¹⁰³ Lihat Menimbang Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

¹⁰⁴ Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman. Atas dari itu, maka dapat disimpulkan bahwa kedudukan lembaga quasi yudisial di Indonesia berdasarkan pada Pasal 24 ayat (3) UUD NRI 1945 yang selanjutnya ditegaskan dalam Pasal 38 UU Kekuasaan Kehakiman. Sehingga eksistensi dari lembaga quasi yudisial secara yuridis formal adalah konstitusional.

E. Persaingan Usaha Dalam Perspektif Islam

Praktik persaingan usaha dalam perspektif islam sesungguhnya telah terkemuka pada abad pertengahan oleh para ulama seperti Ibn Taimiyyah, Ibn al-Qayyim al-Jauziyyah, dan Ibn Khaldun. Bersamaan dengan hal tersebut pula, kajian mengenai praktik monopoli telah berkembang luas mengingat kegiatan masyarakat zaman itu yang sangat bergantung pada praktik perdagangan.

Ibn Taimiyyah dalam kitabnya, *Al-Hisbah fil Islam* menyatakan bahwa ajaran Islam sangat mendorong kebebasan untuk melakukan aktivitas ekonomi sepanjang tidak bertentangan dengan aturan agama. Negara bertanggung jawab penuh untuk menciptakan keadilan ekonomi, Keadilan tercermin dengan memberikan kesempatan kepada setiap individu untuk berpartisipasi dalam aktivitas perekonomian.¹⁰⁵

¹⁰⁵ Endang Zakaria, *Persaingan Usaha dalam Perspektif Hukum Nasional dan Islam*, <https://republika.co.id/berita/pendidikan/universitas-muhammadiyah-jakarta/12/04/03/m1wehg-persaingan-usaha-dalam-perspektif-hukum-nasional-dan-islam> diakses pada 10 September 2018.

Berkaca dari keadaan demikian, sudah jelas kiranya bahwa prinsip persaingan usaha dalam islam pada dasarnya tidak berbeda jauh dengan rezim hukum nasional dimana berpegangan pada prinsip keadilan ekonomi. Ibn Taimiyyah menekankan pentingnya keberadaan lembaga al-Hisbah sebagai organ negara yang bertugas untuk memonitor pasar, mengawasi kondisi perekonomian dan sekaligus mengambil tindakan jika terjadi ketidakseimbangan pasar akibat monopoli dan praktik-praktik lain yang tidak sesuai dengan syariat Islam. Pendapat senada juga diungkapkan oleh Ibn al-Qayyim al-Jauziyyah dalam kitabnya At-Turuk al-Hukmiyyah.¹⁰⁶

Praktik monopoli sendiri dalam islam dikenal dengan istilah ikhtikar. Ikhtikar sendiri dimaknai sebagai kegiatan menjual lebih sedikit barang dari yang seharusnya sehingga harga menjadi naik untuk mendapatkan keuntungan di atas keuntungan normal. Dalam koridor ilmu ekonomi, istilah ini lebih dikenal sebagai *monopoly's rent seeking behaviour*.¹⁰⁷ Dasar hukum yang menjelaskan mengenai pelarangan ikhtikar bersumber dari Al-Qurab maupun Al-Hadits. Al-Quran sendiri menjelaskan hal demikian dalam surah Mutaffifin ayat 1 – 4, yang berbunyi:

يَسْتَوْفُونَ (٢) وَإِذَا كَالُوهُمْ وَوَزَنُوهُمْ أَ يَخْسِرُونَ (٣) أَلَا يَظُنُّ أُولَٰئِكَ أَنَّهُمْ مَبْعُوثُونَ (٤)
المطففين: (١) الَّذِينَ أَكْتَالُوا إِذَا عَلَى النَّاسِ

Artinya: “(Yaitu) orang-orang yang apabila menerima takaran dari orang lain mereka minta dipenuhi, dan apabila mereka menakar atau

¹⁰⁶ Adiwarmar Karim, *Ekonomi Mikro Islami*, Jakarta: IIIT, 2002, hlm.151, dalam <https://republika.co.id/berita/pendidikan/universitas-muhammadiyah-jakarta/12/04/03/m1wehg-persaingan-usaha-dalam-perspektif-hukum-nasional-dan-islam> diakses pada 10 September 2018.

¹⁰⁷ *Ibid.*

menimbang untuk orang lain, mereka mengurangi. Tidakkah orang-orang itu yakin, bahwa sesungguhnya mereka akan dibangkitkan, pada suatu hari yang besar, (yaitu) hari (ketika) manusia berdirimenghadap Tuhan semesta alam? Sekali-kali jangancurang, karena sesungguhnya kitab orang yang durhaka tersimpan dalam *sijjin*.”

Kemudian dasar hukum yang selanjutnya, dalam Al-Hadist Rasulullah SAW pernah menyatakan bahwa, “Tidaklah orang melakukan ikhtikar kecuali ia berdosa”. (HR Muslim, Abu Dawud, at-Tirmidzi dan Ibnu Majah).

BAB III

**KEWENANGAN PENYADAPAN PRAKTIK KARTEL SEBAGAI UPAYA
PENGUATAN LEMBAGA KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA
DALAM MENEGAKKAN HUKUM PERSAINGAN USAHA DI
INDONESIA**

A. Relevansi antara Kewenangan Penyadapan Praktik Kartel dengan Penguatan Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam Menegakkan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia

Ketentuan mengenai wewenang Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) secara eksplisit dituangkan dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999) yang ditujukan untuk menanggulangi praktik persaingan usaha tidak sehat, termasuk praktik kartel di dalamnya. Terdapat 12 (dua belas) poin wewenang yang meliputi yang telah dijelaskan dalam bahasan sebelumnya.

Jika dicermati seksama, kewenangan dalam diri lembaga KPPU sangatlah besar. Kewenangan tersebut meliputi *investigative authority*, *enforcement authority*, dan *ligitating authority*.¹⁰⁸ Namun jika dibenturkan dengan realita dan dinamika di lapangan, justru kewenangan yang ada membuat KPPU seakan-akan lumpuh. Hal ini pula yang diutarakan oleh Mantan Ketua KPPU, Muhammad Syarkawi Rauf, bahwa dengan

¹⁰⁸ Abdul Hakim, *loc.cit.*

sedemikian banyak regulasi yang memayungi lembaganya tersebut masih belum cukup untuk menciptakan iklim usaha kompetitif dan berkeadilan. Sebabnya masih terdapat banyak kelemahan, terutama dalam hal pembuktian.¹⁰⁹

Tidak terkecuali dalam hal pembuktian guna melakukan penegakkan hukum praktik kartel. Kartel sendiri merupakan isu yang sangat penting dan menjadi salah satu fokus utama otoritas persaingan ini. Kartel termasuk pelanggaran berat dari sudut pandang hukum persaingan usaha, karena dampaknya terhadap penurunan tingkat kesejahteraan sosial (*social welfare*) dianggap cukup nyata. Oleh karena itu, dapat dipahami jika KPPU banyak melakukan investigasi terhadap hal ini.¹¹⁰

Beberapa kasus kartel yang pernah diproses oleh KPPU antara lain di sektor telekomunikasi terkait kartel SMS yang merugikan konsumen hingga sekitar Rp. 2.827.700.000.000,- (dua trilyun delapan ratus dua puluh tujuh miliar tujuh ratus rupiah).¹¹¹ Kemudian sektor barang konsumsi terkait kartel minyak goreng yang melibatkan 20 pelaku usaha, dengan kerugian yang ditaksir sebesar Rp. 1.270.263.632.174,- (satu trilyun dua ratus tujuh

¹⁰⁹ Disampaikan dalam Seminar Nasional, “*Menyongsong Indonesia Yang Berdaulat Melalui Reformasi Hukum Yang Berkeadilan*” di Universitas Sebelas Maret, Surakarta pada tanggal 11 November 2017.

¹¹⁰ Sutrisno Iwantono, *Sulitnya Membuktikan Praktik Kartel*, <http://www.kppu.go.id/id/blog/2010/07/sulitnya-membuktikan-praktik-kartel/>, diakses pada 2 Juni 2018.

¹¹¹ Berita, *Kartel SMS Rugikan Konsumen Rp. 2,82 Trilyun, Ini Rinciannya*, <http://bisnis.tempo.co/read/750672/kartel-sms-rugikan-konsumen-rp-282-trilyun-ini-rinciannya>, diakses pada 2 Juni 2018.

puluh milyar dua ratus enam puluh tiga juta enam ratus tiga puluh dua ribu seratus tujuh puluh empat rupiah).¹¹²

Adapula dalam sektor perhubungan terkait dugaan kartel *fuel surcharge* yang melibatkan 13 maskapai penerbangan. Kerugian yang diderita konsumen setidaknya-tidaknnya mencapai Rp. 5.081,- (lima trilyun delapan ratus juta sekian) hingga Rp. 13.843,- (tiga belas trilyun delapan ratus empat puluh tiga milyar sekian) dalam kurun waktu 2006-2009.¹¹³ Serta belakangan adalah kartel semen.¹¹⁴

Meskipun begitu, banyak hambatan yang terjadi dalam upaya penumpasan praktik kartel tersebut. Sebagai contoh saat KPPU menangani kasus kartel perbankan. Memerlukan waktu bertahun-tahun untuk mengumpulkan bukti-bukti awal hingga sampai kesimpulan ada indikasi kartel. Khusus untuk menentukan ada indikasi kartel di sektor perbankan ini, KPPU menghabiskan waktu lima tahun untuk melakukan pengawasan.¹¹⁵ Lima tahun adalah waktu yang lama dalam memecahkan suatu kasus. Hal ini sungguh bersebrangan dengan konsep negara hukum pancasila yang dianut oleh Indonesia, terutama dalam menjunjung asas peradilan cepat, sederhana, dan biaya ringan.

¹¹² Lihat Putusan KPPU tentang Perkara Kartel Nomor: 24/KPPU-I/2009.

¹¹³ Hukumonline, *Hukuman Ganti Rugi Fuel Surcharge Diwarnai Dissenting Opinion*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4be042b2ba06e/hukuman-ganti-rugi-fuel-surcharge-diwarnai-dissenting-opinion>, diakses pada 3 Juni 2018.

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ Hukumonline, *Hambatan KPPU Membongkar Kartel*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt51beb3d585b2c/hambatan-kppu-membongkar-kartel>, diakses pada 3 Juni 2018.

Terlebih dalam konsep negara hukum, penegakan hukum berfungsi sebagai sarana mewujudkan tujuan bernegara, yakni terciptanya *welfare state*. Apabila kemudian penegakan hukum praktik kartel tidak dimaksimalkan, bukan tidak mungkin menjadi celah perusak prinsip *welfare state* dalam kehidupan bernegara. Tentu hal ini akan berdampak pada menurunnya tingkat kesejahteraan rakyat.

1. Kelemahan Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam Penegakan Hukum Kartel

Berkaca dari beberapa contoh kasus kartel yang ada, penulis mengerucutkan kelemahan-kelemahan KPPU dalam penegakkan hukum praktik kartel sebagai berikut:

- a. Ketidakjelasan status kelembagaan KPPU;
- b. Kesulitan dalam upaya pembuktian praktik kartel;
- c. Tidak adanya kewenangan lebih dalam hal penegakkan hukum praktik kartel.

Mengenai status kelembagaan KPPU, terdapat beberapa problematika yang sesungguhnya tidak relevan antara ketentuan tertulis dengan dinamika persaingan usaha era kekinian. Ditinjau dari sistem ketatanegaraan Indonesia dengan mengacu pada pertimbangan putusan Mahkamah Konstitusi (MK) No.85/PUU-XIV/2016 terkait pengujian sejumlah pasal dalam UU No. 5 Tahun 1999, KPPU ditegaskan hanya sebagai lembaga negara bantu atau *state auxiliary organ*. KPPU dibentuk di luar konstitusi dan merupakan lembaga

yang membantu pelaksanaan tugas lembaga negara pokok di ranah eksekutif dalam menegakkan hukum persaingan usaha di Indonesia.¹¹⁶

Melalui Pasal 30 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999 dinyatakan bahwa lembaga ini dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1999. Kemudian dalam Pasal 30 ayat (2) UU No. 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa KPPU adalah lembaga independen yang terlepas dari pengaruh kekuasaan Pemerintah serta pihak lain. Lebih lanjut dalam ayat (3) UU *a quo*, KPPU bertanggung jawab kepada Presiden. Dari beberapa pasal tersebut, setidaknya menimbulkan beberapa implikasi dari segi teoritik maupun praktik.

Impilikasi dari ayat (1) pasal *a quo*, lembaga ini merupakan sekedar pengawas undang-undang. Ketentuan ini merupakan manifestasi dari pembatasan kewenangan KPPU yang menyangkut upaya paksa dalam melakukan penegakan hukum persaingan. Meskipun demikian, KPPU oleh banyak kalangan tetap dinilai *superbody*. Sebabnya adalah memiliki kewenangan mulai dari pelaporan, penyidikan, penuntutan, sampai menjatuhkan sanksi. Jika ditelaah secara seksama, kewenangan tersebut bagai menempatkan KPPU sebagai pelaku kekuasaan kehakiman. Namun pemahaman terhadap rumusan Pasal 36 UU No. 5 Tahun 1999 yang menyangkut kewenangan KPPU sebagai penyidik dan penyelidik memang

¹¹⁶ Hukumonline, *Status Kelembagaan Masih Menjadi Agenda Utama Komisioner Baru KPPU*, dalam <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5aec4589128ed/status-kelembagaan-masih-menjadi-agenda-utama-komisioner-baru-kppu>, diakses pada 5 Juni 2018.

menempatkan lembaga ini dalam wilayah penegakan hukum pidana. Secara konseptual, ini berarti KPPU diwajibkan mencari dan/atau menemukan kebenaran materiil dalam setiap perkara persaingan usaha, kartel khususnya.

Kemudian implikasi dari ayat (2) pasal *a quo*, mensyaratkan lembaga ini dalam hal keanggotaan diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas persetujuan DPR. Sehingga dalam menjalankan tugasnya, KPPU bertanggungjawab langsung kepada Presiden selaku pimpinan tertinggi. Namun demikian, dalam menjalankan tugasnya, KPPU lepas dan bebas dari intervensi pihak manapun, termasuk Presiden. Independensi dari lembaga ini pun tetap dijaga dan dikontrol dengan melibatkan DPR dalam hal menentukan, pengangkatan, dan pemberhentian anggota KPPU.¹¹⁷ Disinilah letak *checks and balances* dalam diri KPPU.

Analisis mengenai anggapan bahwa otoritas persaingan ini sebagai lembaga *superbody* karena memiliki kewenangan layaknya peradilan khusus persaingan usaha, ada baiknya meninjau peraturan lain yang *concern* meregulasi akan hal tersebut. Menurut Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman (UU KK) menyatakan bahwa kekuasaan kehakiman dijalankan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada dibawahnya dalam lingkungan peradilan umum, peradilan militer, lingkungan

¹¹⁷ Andi Fahmi dan Ningrum, *Hukum Persaingan Usaha antara Teks dan Konteks*, Deutsche Gesellschaft for Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, hlm. 281.

peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi.¹¹⁸ Kedudukan KPPU tidak secara tegas tertera dalam salah satu peradilan tersebut, karena memang KPPU bukanlah suatu peradilan khusus maupun pelaku kekuasaan kehakiman. Dengan demikian KPPU tidak berwenang dalam menjatuhkan sanksi pidana maupun perdata. Kedudukan KPPU lebih merupakan lembaga administratif, sehingga kewenangan yang melekat dalam tubuh KPPU adalah kewenangan administratif pula.¹¹⁹

Satu hal yang perlu diketahui bahwasanya meskipun KPPU berkedudukan sebagai lembaga administratif, lembaga ini tetap mempunyai kewenangan yang serupa dengan lembaga pengadilan (penyidikan, penuntutan, memeriksa, mengadili, dan memutus perkara). Secara teoritik dalam sistem hukum di Indonesia, hal ini disebut sebagai lembaga *quasi judicial*. Landasan konstitusionalitas dari konsep *quasi judicial* telah diatur dalam Pasal 24 ayat (3) UUD NRI 1945. Ketentuan tersebut berbunyi, “*badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang*”.¹²⁰

Berbagai penjelasan diatas sedikit banyak menimbulkan kerancuan akan status kelembagaan KPPU itu sendiri, sehingga

¹¹⁸ Pasal 18 Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

¹¹⁹ Rai Mantili, Hazar Kusmayanti, dkk., *Problematika Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dalam Rangka Menciptakan Kepastian Hukum*, Jurnal PJIH Vol. 3 Nomor 1, FH Unpad, Bandung, 2016, hlm. 13.

¹²⁰ Pasal 24 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

menimbulkan stigma KPPU lembaga *superbody*. Menurut Muhammad Idris, kewenangan yang dikatakan *super* tersebut bukanlah dalam rangka *pro yustisia* seperti halnya di kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan. Akan tetapi, kewenangan tersebut dilakukan guna meyakinkan pimpinan bahwa yang diputuskan itu bersalah atau tidak.¹²¹

Kontroversi mengenai *superbody* lembaga ini niscaya tidak akan muncul ke permukaan, apabila peran dari pengadilan dan penegak hukum lain juga dipertegas dalam upaya penegakan hukum persaingan, terutama dalam hal penegakan praktik kartel. Selama ini UU No. 5 Tahun 1999 hanya memberikan deskripsi secara singkat mengenai proses penanganan perkara setelah diputuskan oleh KPPU, dimana pelaku usaha dapat mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri yang kemudian dilanjutkan dengan pengajuan kasasi ke Mahkamah Agung.

Keterlibatan pengadilan yang hanya sebatas saat upaya hukum seringkali menimbulkan ketidakpastian. Hal ini dipengaruhi dengan adanya berbagai faktor kompleks serta perbedaan paradigma antara penegak hukum di jajaran pengadilan dengan penegak hukum di KPPU dalam menegakkan hukum persaingan yang berkeadilan. Dari sekian kasus, terdapat beberapa putusan KPPU yang dibatalkan dalam upaya hukum keberatan dan kasasi. Salah satu faktor kompleks yang

¹²¹ Muhammad Idris, KPPU Tidak *Superbody*, <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3346253/kppu-tidak-superbody>, diakses pada 13 April 2018.

mempengaruhi pembatalan putusan KPPU antara lain karena hakim peradilan umum yang kurang memahami posisi kasus persaingan usaha. Sedangkan perbedaan paradigma antara penegak hukum di jajaran pengadilan dengan penegak hukum di KPPU menimbulkan problematika lain.

Problematika lain ini erat kaitannya dengan hambatan yang kedua, yakni kesulitan dalam upaya pembuktian perkara persaingan usaha, termasuk praktik kartel di dalamnya. Diperlukan sinergitas lintas ilmu, yakni ilmu ekonomi dan ilmu hukum untuk mengatasi hal tersebut. Seringkali penggunaan ilmu ekonomi dalam mencari bukti perkara kartel diperdebatkan. Hal ini disebabkan bukti ekonomi tidak termasuk sebagai alat bukti sebagaimana dalam UU No. 5 Tahun 1999. Sehingga penerapannya masih perlu dikaji secara komprehensif, serta dikuatkan dengan data-data ekonomi yang komplit.¹²²

Keharusan menemukan alat bukti yang tepat dalam hukum persaingan usaha di negeri ini niscaya adalah sebagai hasil dari konsep pengaturan yang sebagian besar menggunakan metode *rule of reason*.¹²³ Dengan metode ini, disamping sulit menyelaraskan dua

¹²² *Ibid.*

¹²³ *Rule of Reason* adalah suatu pendekatan yang digunakan oleh lembaga otoritas persaingan usaha untuk membuat evaluasi mengenai akibat perjanjian atau kegiatan usaha tertentu, guna menentukan apakah suatu perjanjian atau kegiatan tersebut bersifat menghambat atau mendukung persaingan. Pendekatan ini memungkinkan pengadilan melakukan interpretasi terhadap UU seperti mempertimbangkan faktor-faktor kompetitif dan menetapkan layak atau tidaknya suatu hambatan perdagangan. Oleh karenanya,

bidang ilmu antara ekonomi dan hukum dalam meemukan suatu alat bukti, dengan metode tersebut KPPU juga kesulitan dalam mencegah suatu pelanggaran persaingan usaha.

Hal ini dikarenakan perilaku yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999 bukanlah perbuatan atau perilaku yang mutlak atau secara otomatis dilarang, pelaku usaha dapat melakukan perbuatan atau perilaku sebagaimana yang diatur di dalam pasal-pasal *rule of reason* tersebut, asalkan dari perbuatan atau perilaku itu tidak mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Konsekuensinya, sebanyak apapun putusan yang dihasilkan oleh aparaturnya penegak hukum seperti KPPU, Pengadilan negeri atau Mahkamah Agung, maka kecil kemungkinannya dapat mempengaruhi pelaku usaha lain untuk tidak melakukan perbuatan atau perilaku yang sama.¹²⁴

Kemudian persoalan lainnya adalah terkait dengan tidak diakui sepenuhnya bukti ekonomi sebagai implikasi dari bingkai sistem pembuktian di Indonesia yang belum mengakui secara utuh metode pembuktian *indirect evidence* atau bukti tidak langsung.¹²⁵ Padahal

pendekatan ini digunakan sebagai penyaring untuk menentukan apakah mereka menimbulkan praktek monopoli atau persaingan usaha yang tidak sehat atau tidak.

¹²⁴ Ditha Wiradiputra, *Mengkaji Efektifitas Implementasi Hukum Persaingan Usaha Terhadap Industri Ritel*, FH UI, Depok, 2012, hlm. 6.

¹²⁵ *Indirect Evidence* merupakan jenis *bukti tidak langsung* yang dilihat dari segi kedekatan antara alat bukti dan fakta yang akan dibuktikan dalam hal pembuktian suatu kasus. Menurut Munir Fuady, *indirect evidence* haruslah memiliki relevansi yang rasional yang dapat menunjukkan bahwa penggunaan bukti tersebut dalam proses pengadilan, lebih besar kemungkinan dapat membuat fakta yang dibuktikan tersebut menjadi lebih jelas dari pada jika tidak digunakan alat bukti tersebut. Dalam pembuktian kasus kartel,

dengan diterapkannya metode tersebut, besar kemungkinan dapat membuat terang fakta-fakta yang terkait dibandingkan jika tidak digunakan metode tersebut.¹²⁶

Urgensi penerapan *indirect evidence* di era kekinian sangat diperlukan. Penggunaan *indirect evidence* lazim dilakukan oleh negara-negara yang menerapkan hukum persaingan usaha. Sebagai contoh, kasus-kasus kartel di Amerika Serikat banyak mengaplikasikan *indirect evidence*. *Indirect evidence* juga diterapkan di Italia, Eropa, dan Jepang. Di Jepang sendiri, pasca diterapkan *leniency program* tahun 2005, penggunaan *indirect evidence* terjadi salah satunya dalam kasus kartel Paper Phenol Copper Clad Laminater.¹²⁷

Namun demikian, KPPU bukannya tidak pernah menerapkan metode pembuktian ini. Setidaknya pro kontra penerapan metode *indirect evidence* pernah terjadi dalam beberapa kasus kartel yang pernah diproses oleh KPPU. Seperti yang terjadi dalam perkara KPPU Nomor: 17/KPPU-I/2010 dengan terlapor I adalah PT. Pfizer Indonesia dengan terlapor II PT. Dexe Medica terkait perkara kartel obat hipertensi.¹²⁸ KPPU dalam putusannya menghadihkan denda

alat bukti yang tergolong dalam *indirect evidence* adalah bukti ekonomi dan bukti komunikasi yang menggambarkan ucapan suatu perjanjian para pihaknya.

¹²⁶ Munir Fuady, *Teori Hukum Pembuktian Pidana dan Perdata*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, hlm. 28.

¹²⁷ Hukumonline, *Berjuang Mencari Legitimasi Indirect Evidence*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt598aba978d57c/berjuang-mencari-legitimasi-indirect-evidence>, diakses pada 26 Juni 2018.

¹²⁸ Lihat Putusan KPPU tentang Perkara Kartel Nomor: 17/KPPU-I/2010.

sebesar Rp. 25.000.000.000,- (dua puluh lima miliar rupiah) kepada terlapor I, serta denda sebesar Rp. 20.000.000.000,- (dua puluh miliar rupiah) kepada terlapor II. Namun KPPU kalah dalam upaya keberatan yang diajukan oleh para terlapor di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat (PN Jakpus). Sehingga, baik PT. Pfizer Indonesia dan PT. Dexa Medica sama-sama lolos dari jeratan denda yang telah ditetapkan sebelumnya.

Salah satu alasan pembatalan putusan KPPU adalah tidak ditemukannya bukti kesepakatan untuk melakukan kartel antara kedua pelaku usaha tersebut.¹²⁹ Kesepakatan yang dimaksudkan oleh PN Jakpus adalah berupa perjanjian tertulis yang secara terang dan nyata membuktikan adanya persamaan kehendak kedua pihak untuk melakukan praktik kartel. Dalam kata lain, untuk membuktikan adanya praktik kartel harus dibuktikan secara hitam di atas putih.

Untuk perbandingan, dari putusan KPPU yang diajukan keberatannya oleh pelaku usaha ke PN, terdapat 60 putusan yang dibatalkan dan 84 putusan menguatkan putusan KPPU, atau sekitar 58 % dimenangkan ditingkat PN. Data ini didapati dalam rentang waktu tahun 2002 hingga 2017. Jumlah pembatalan putusan terbanyak

¹²⁹ Nur Ana dan Ditha Wiraputra, *Perbandingan Penanganan Perkara Kartel dalam Hukum Persaingan Usaha di Inonesia dan Antitrust Law di Amerika Serikat*, Depok, Jurnal FH UI, 2014, hlm. 3.

terjadi ditahun 2011 sebanyak 9 putusan dari total 15 putusan yang dikeluarkan oleh KPPU pada tahun tersebut.¹³⁰

Kemudian untuk perbandingan putusan yang sampai ke tingkat Kasasi di Mahkamah Agung, dari putusan KPPU atau PN, yang kalah saat diajukan pada tahap kasasi sebanyak 35 kasus. Sedangkan yang menang sebanyak 92 kasus atau 72 % dimenangkan pada tingkat kasasi MA. Sementara itu, perbandingan putusan ditingkat Peninjauan Kembali (PK), dari putusan KPPU/MA yang diajukan peninjauan kembali, terdapat 2 kasus yang kalah dan 26 kasus yang menang. Artinya, 93 % dimenangkan di tingkat peninjauan kembali di MA.¹³¹

Berdasarkan kasus tersebut, sudah jelas kiranya bahwa salah satu faktor kelemahan KPPU adalah tersandung dengan perbedaan paradigma antara penegak hukum, serta mengalami kesulitan dalam mendapatkan alat bukti berupa kesepakatan untuk melakukan kartel. Hal ini dikarenakan dalam praktiknya, KPPU memiliki keterbatasan dalam melakukan bertindak. KPPU tidak mempunyai daya paksa sebagaimana lembaga peradilan, polisi, maupun jaksa.¹³² Jika memang perintah undang-undang demikian, setidaknya peran para aparat penegak hukum juga perlu dikonstruksikan secara baik, bukan malah menimbulkan suatu sistem yang disintegrasi (*disintegrated system*) dalam menegakkan hukum persaingan. Sudah menjadi sebuah

¹³⁰ M Dani Pratama, *Penegakan Hukum Persaingan Usaha dalam Angka*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt598c0069472ea/penegakan-hukum-persaingan-usaha-dalam-angka>, diakses pada 4 Juli 2018.

¹³¹ *Ibid.*

¹³² Rai Mantili, Hazar Kusmayanti, *op. cit.*, hlm. 4.

keniscayaan, mengingat dinamika atau perkembangan rezim persaingan usaha di era milenial ini kian rumit.

Melihat hal tersebut, bukan tidak mungkin praktik kartel akan semakin menjamur di negeri ini apabila KPPU dibatasi ruang geraknya. Dampaknya pun akan secara nyata dirasakan oleh konsumen, yang berdasarkan beberapa kasus kartel di negeri ini, kerugian yang dialami tidak sedikit. Menurut Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), sebagai contoh dengan berkaca dari kasus kartel tarif pesan singkat (sms) saja, kerugian konsumen mencapai Rp. 2,8 triliun rupiah.¹³³

Kerugian tersebut menurut hemat penulis, sudah melewati batas wajar dan dapat dikategorikan sebagai kejahatan ekonomi luar biasa (*extraordinary economic crimes*).¹³⁴ Sama halnya dengan praktik di Inggris, kartel disebut-sebut sebagai *the greatest crime* terhadap sesama rakyatnya. Oleh sebab itu kekuasaan atau kewenangan yang

¹³³ Eny Prihtiyani, *Laporkan Jika Ada Praktik Kartel*, <https://nasional.kompas.com/read/2012/12/14/1652485/ylki.laporkan.jika.ada.praktik.kartel>. diakses pada 15 September 2018.

¹³⁴ Edmund W. Kitch mengemukakan 3 karakteristik kejahatan ekonomi, yaitu (1) Pelaku menggunakan modus operandi yang sulit dibedakan dengan modus operandi kegiatan ekonomi pada umumnya, (2) Tindak pidana ini biasanya melibatkan pengusaha-pengusaha yang sukses dalam bidangnya, (3) Tindak pidana ini memerlukan penanganan atau pengendalian secara khusus dari aparaturnya penegak hukum, dalam Edmund W. Kitch, *Economic Crime (Encyclopedia of Crime and Justice)*, Volume 2, The Free Press, New York, 1983, hlm. 671.

diberikan kepada otoritas persaingan usaha Inggris juga mempunyai kelebihan yang signifikan.¹³⁵

Kejahatan ekonomi ini pada hakikatnya merugikan hajat hidup orang banyak, serta kedepannya akan selalu berkembang *trick and threat* yang dilakukan pelaku usaha untuk mementingkan kepentingan diri (*self interest*) dengan dalih kegiatan usaha. Kepentingan diri yang dimaksud adalah pelaku usaha yang berusaha mewujudkan keuntungan dan dengan sarana apa ia mewujudkan tujuan tergantung pada kepentingan masing-masing pelaku.¹³⁶

Khususnya dalam permasalahan kartel ini, apabila tidak ditindak secara tegas melalui instrumen-instrumen hukum yang ada, tentu akan menyebabkan terjadinya inefisiensi sumber daya. Dari sumber daya alam, sumber daya manusia, hingga sumber daya ekonomi. Inefisiensi menyebabkan terbatasnya pilihan akan kebutuhan primer, sekunder, dan tersier warga negaranya sehingga akan terjadi ketimpangan kesejahteraan diantara masyarakat. Alhasil Pemerintah pun harus memutar otak guna menangani masalah-masalah tersebut.

Terlebih lagi dalam pelanggaran kartel yang menyebabkan inefisiensi terhadap berbagai sumber daya, sejatinya juga melanggar

¹³⁵ Richard Whish, *Competition Law*, cet. 6, Oxford University Press, Oxford, 2009, hlm. 389, dalam Rian Mochtar, *Skripsi: Perbandingan Hukum Persaingan Usaha Indonesia dan Inggris*, Universitas Indonesia, Depok, hlm. 116.

¹³⁶ Mahrus Ali, *Penegakan Hukum Pidana yang Optimal (Perspektif Analisis Ekonomi Atas Hukum)*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, No. 2 Vol. 15, Yogyakarta, 2008, hlm. 227.

hak-hak konstitusional dari warga negara sebagaimana dalam Pasal 28C ayat (1) UUD NRI, yang menyatakan:¹³⁷

“Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidupnya dan demi kesejahteraan umat manusia”

Dari bunyi pasal tersebut sudah jelas kiranya bahwa pengembangan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya akan berdampak pada terciptanya kesejahteraan. Bayangkan saja apabila setiap segi kebutuhan dasar tersebut dikuasai dan dikelola oleh pihak-pihak tertentu yang melakukan praktik kartel, misalnya mengontrol pemasaran kebutuhan bahan pangan. Tentunya hal ini akan berdampak tersendatnya pemenuhan kebutuhan dasar tersebut dan lebih parah lagi akan berdampak pada menurunnya tingkat kesejahteraan masyarakat.

Permasalahan-permasalahan di atas sering menimbulkan pertanyaan dan interpretasi berbeda yang kemudian hal tersebut kerap dipersoalkan dan berujung pada terhambatnya upaya penegakan hukum praktik kartel. Terhambatnya penegakan hukum banyak memunculkan stigma keraguan pada masyarakat akan efektifitas implementasi penegakan hukum kartel. Kepastian undang-undang yang selama ini ada tidak sepenuhnya mengakomodir nilai-nilai

¹³⁷ Pasal 28C ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

keadilan dan kemanfaatan di masyarakat, dalam hal ini adalah konsumen.

Seiring dengan itu, suatu tindakan progresif diperlukan guna menembus formalitas peraturan dalam rangka mencapai tujuan dari UU No. 5 Tahun 1999, yakni meningkatkan pembangunan ekonomi yang berkeadilan rakyat berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945.¹³⁸ Tidak cukup hanya dengan berpangku tangan pada peraturan tertulis (*rule bound*) yang ada, dalam hal ini UU No. 5 Tahun 1999. Karena secara logika, apabila terdapat celah-celah yang tidak terakomodir oleh suatu peraturan, maka peraturan tersebut telah usang tergerus perkembangan zaman. Pada akhirnya, regulasi tersebut tidak akan pernah menangkap hakikat kebenaran yang substansial dalam penegakan hukum persaingan usaha.

Berkaca dari keadaan-keadaan demikian, sudah semestinya KPPU era kini mampu mewujudkan kepastian hukum yang dimanifestasikan dalam komponen-komponen yang jelas. Komponen tersebut mulai dari peraturan perundang-undangan, lembaga, dan pranata hukum berupa putusan hakim. Dengan demikian, konsepsi keadilan yang hakiki akan lebih terakomodir. Perwujudan komponen-komponen hukum tersebut niscaya sejalan dengan penguatan konsep negara hukum, dengan menempatkan aspek hukum di atas politik dan ekonomi.

¹³⁸ Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

2. Relevansi antara Kewenangan Penindakan Praktik Kartel dalam Menegakkan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia

Problematika penegakan hukum yang carut marut akan menyebabkan sebuah institusi sering disorot orang karena kinerjanya. Bahkan tekanan terhadap institusi penegak hukum semakin gencar dilakukan, baik dari kalangan pencari keadilan, akademisi, maupun organisasi masyarakat. Sudah tentu keadaan serupa tidak akan terjadi pada diri KPPU apabila institusi ini mampu mengakomodir dan menarik rasa percaya masyarakat dengan kinerjanya dalam menegakkan hukum persaingan, terutama dalam rangka menumpas praktik kartel di negeri ini.

Tak dapat dipungkiri, melihat realita penegakan hukum praktik kartel oleh KPPU memang terkendala banyak kesulitan yang telah dijelaskan sebelumnya. Supaya institusi ini tidak turut tersendat dalam hal penegakan hukumnya, pemberian wewenang lebih kepada KPPU merupakan gagasan yang solutif. Setidaknya pemberian wewenang lebih tersebut merupakan hal yang patut diikhtiarkan oleh seluruh jajaran *stakeholders* untuk diterapkan secara aktual.

Wewenang tersebut harus dilihat sebagai bentuk penguatan konsep negara hukum, sekaligus penguatan terhadap lembaga KPPU itu sendiri. Diharapkan dengan wewenang tersebut, akan lebih menjamin terciptanya keadilan, kepastian, dan kemanfaatan di bidang penegakan hukum praktik kartel. Wewenang yang dimaksud adalah

wewenang untuk melakukan penyadapan sebagaimana yang telah terbukti berhasil diterapkan di negara-negara maju.

Di berbagai negara maju, penerapan penyadapan hanyalah digunakan terbatas untuk mencegah dan mendeteksi kejahatan-kejahatan dengan skala sangat serius yang dipergunakan karena metode investigasi kriminal lainnya telah mengalami kegagalan, atau tiada cara lainnya yang dapat digunakan selain penyadapan untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan. Kemudian harus menyertakan alasan-alasan yang cukup kuat dan dipercaya bahwa dengan penyadapan maka bukti-bukti baru akan di temukan dan sekaligus dapat digunakan untuk mengukum pelaku pidana yang disasar.¹³⁹

Seiring dengan hal ini, kewenangan penyadapan oleh KPPU dapat dilihat sebagai langkah progresif dan konkret dalam mengatasi kemandegan penegakan hukum praktik kartel. Dikatakan sebuah langkah yang konkret sebab sangat relevan dengan problematika yang dihadapi lembaga ini. Berikut ulasan mengenai relevansi kewenangan penyadapan dengan problematika yang dihadapi KPPU:

¹³⁹ Supriyadi Widodo, *Mengatur Ulang Hukum Penyadapan Indonesia*, ICJR, Jakarta, 2009, dalam <http://icjr.or.id/mengatur-ulang-hukum-penyadapan-indonesia/> diakses pada 11 Juli 2018.

a. Relevansi Kewenangan Penyadapan Dikaitkan dengan Status KPPU sebagai *State Auxiliary Organ* di Bidang Persaingan Usaha

Sudah menjadi kewajiban KPPU untuk membantu lembaga utama dalam menegakkan hukum persaingan setegak-tegakanya. Hal tersebut sebagaimana halnya fungsi penegakan hukum bagi negara penganut konsep negara hukum, yakni sebagai sarana untuk menciptakan *welfare state*. Kewajiban KPPU tersebut pada dasarnya membawa implikasi bahwa segala tindakan penegakan hukum oleh KPPU harus dilihat secara keseluruhan dalam bingkai negara hukum, yakni guna menciptakan kesejahteraan rakyat.

Tentunya hal ini senada dengan konsideran huruf a UU No. 5 Tahun 1999, bahwa pembangunan bidang ekonomi harus diarahkan kepada terwujudnya kesejahteraan rakyat berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.¹⁴⁰

Apabila dalam perjalanannya banyak benturan yang menyebabkan terhambatnya proses penegakan hukum praktik kartel, maka sesungguhnya tidak akan pernah mewujudkan kesejahteraan rakyat yang hakiki. Oleh karenanya, kewenangan penyadapan akan sangat relevan guna menanggulangi problematika tersebut. Pemberian kewenangan penyadapan

¹⁴⁰ Lihat Konsideran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

sungguh tidak menyalahi dan bertentangan dengan kewenangan aturan yang telah ada. Justru seharusnya kewenangan penyadapan merupakan bagian dari wewenang yang ada sejak UU No. 5 Tahun 1999 dibentuk.

Penyadapan dinilai sebagai langkah tepat dalam memburu para kartelis yang kian hari kian luar biasa menyembunyikan hitam di atas putih praktik kartel. Hal ini juga dirasa perlu, mengingat semakin masifnya aktivitas bisnis dalam berbagai bidang dengan modifikasi strategis untuk memenangkan persaingan antar kompetitor. Hal senada diutarakan oleh Sukarmi (Komisioner KPPU tahun 2012- 2017) bahwa kartel merupakan kejahatan ekonomi yang luar biasa sehingga butuh penanganan yang luar biasa.¹⁴¹

Jika memang perlu tindakan-tindakan radikal guna menerobos aturan yang ada, selama ditujukan untuk sesuatu yang baik maka hal tersebut patut dilakukan. Hal ini merupakan salah satu konsep progresifitas hukum yang dicetuskan oleh Prof. Satjipto tatkala penegakan hukum dirasa mandeg dan terkekang dengan positivisme undang-undang. Karena pada dasarnya aktivitas bisnis akan terus berkembang, begitupun dengan persaingan yang ditimbulkan. Sehingga agar tidak tertinggal

¹⁴¹ KPPU, *Majalah Kompetisi Edisi 39: Bertarung Melawan Kartel*, KPPU, Jakarta, 2013, hlm. 12.

jauh dibelakang, hukum pun harus mengikuti perkembangan. Hukum untuk manusia, bukan manusia untuk hukum.

Sehubungan dengan itu, ada beberapa pasal dalam UU No. 5 Tahun 1999 yang menjadi kunci utama (*the main key*) sebagai dasar hukum dimana kewenangan penyadapan dapat diimplementasikan. Pasal yang dimaksud adalah Pasal 36 angka 3 dan angka 5 UU No. 5 Tahun 1999. Wewenang KPPU berdasarkan Pasal 36 huruf c UU No. 5 Tahun 1999 dinyatakan dengan jelas bahwa “melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau yang ditemukan oleh Komisi sebagai hasil penelitiannya”.¹⁴²

Melihat isi ketentuan pasal tersebut, dengan adanya kewenangan melakukan penyelidikan dan pemeriksaan pada diri KPPU mengindikasikan bahwa tata cara penanganan perkara persaingan usaha dilakukan dengan mengacu pada ketentuan hukum acara pidana yang berlaku di Indonesia.

Konsekuensi logis dari ketentuan tersebut, pembuktian dalam hukum persaingan juga menganut asas yang berlaku secara umum, yaitu asas minimal dua alat bukti. Suatu tindakan dapat dikatakan terbukti jika didukung oleh dua alat bukti yang

¹⁴² Pasal 36 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

memiliki persesuaian satu sama lain. Pasal 42 UU UU No. 5 Tahun 1999 menjelaskan alat bukti dalam pemeriksaan KPPU adalah:¹⁴³

- 1) Keterangan saksi;
- 2) Keterangan ahli;
- 3) Surat dan atau dokumen;
- 4) Petunjuk;
- 5) Keterangan pelaku usaha.

Lebih lanjut menyinggung ketentuan Pasal 36 angka 3 UU No. 5 Tahun 1999, pasal tersebut dapat dimaknai bahwa KPPU dapat saja melakukan tindakan penyadapan jika memang diperlukan. Sebab dalam praktik beracara pidana yang lazim, tindakan penyadapan dilakukan dalam tahap penyelidikan dan penyidikan, sebagaimana yang diterapkan dalam Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK). Terlebih memang dalam undang-undang *a quo* sangat membuka lebar keterlibatan penegak hukum lain untuk bekerja sama dengan lembaga ini dalam melakukan penyelidikan dan penyidikan.

Kemudian guna mempertegas wewenang penyadapan dalam Pasal *a quo*, Pasal 36 angka 5 UU No. 5 Tahun 1999 menyatakan bahwa wewenang KPPU meliputi mendapatkan, meneliti, dan atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain

¹⁴³ Pasal 42 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

guna penyelidikan dan atau pemeriksaan.¹⁴⁴ Bunyi pasal demikian berimplikasi pada sejauh mana peran KPPU dalam menemukan alat bukti yang mendukung dan membuat terang suatu praktik kartel. Baik alat bukti yang meliputi surat, dokumen, atau alat bukti lain.

Sementara itu, tidak dijelaskan secara tegas yang dimasud dengan alat bukti lain. Sehingga dapat saja memberikan peluang terhadap hasil penyadapan untuk digolongkan ke dalam jenis alat bukti lain. Dengan catatan, tindakan penyadapan tersebut dilakukan oleh KPPU ataupun jajaran penegak hukum lain yang bekerja sama, serta ditujukan untuk membongkar ada tidaknya suatu praktik kartel.

Kemudian sebagaimana pedoman pelaksanaan kartel milik KPPU, bahwa salah satu hal yang diperlukan dalam menganalisa adanya kartel adalah menggunakan alat bukti. Dari sekian banyaknya daftar alat bukti untuk penanganan perkara kartel, beberapa diantaranya adalah:¹⁴⁵

- 1) Dokumen atau rekaman kesepakatan harga, kuota produksi atau pembagian wilayah pemasaran;
- 2) Dokumen, rekaman dan/atau kesaksian yang memperkuat adanya faktor pendorong kartel sesuai indikator kartel.

¹⁴⁴ Pasal 36 angka 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

¹⁴⁵ Peraturan Komisi, *op.cit*, hlm. 23-34.

Melihat ketentuan tersebut di atas, tidak salah apabila menerjemahkan dokumen atau rekaman yang dimaksudkan dalam Peraturan Komisi juga termasuk ke dalam hasil sadapan.

b. Relevansi Kewenangan Penyadapan Dikaitkan dengan Kesulitan Pembuktian Praktik Kartel oleh KPPU

Keberadaan proses pembuktian tidak boleh terlewat sedikitpun karena membahas pembuktian sangatlah erat kaitannya dengan dihukum atau tidak dihukumnya pihak yang bersalah. Pembuktian merupakan masalah penting dalam suatu proses peradilan karena terdapat proses pembuktian dalam rangka penanganan kasus tertentu, baik pidana maupun perdata, untuk menghindari atau setidaknya meminimalkan putusan-putusan pengadilan yang tersesat dengan mengandalkan kecermatan dalam menilai alat bukti di pengadilan. Selain hal di atas, proses pembuktian dikatakan penting dalam penanganan suatu perkara apapun karena akan menentukan seseorang dalam posisi benar atau salah, melanggar hukum atau tidak, yang akan berakibat dijatuhkan sanksi atau tidak.¹⁴⁶

Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, perkara kartel tidaklah mudah untuk dibuktikan. Berdasarkan ketentuan UU No. 5 Tahun 1999 dan Keputusan KPPU Nomor 05/KPPU/Kep/IX/2000 tentang Tata Cara Penyampaian

¹⁴⁶ Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Edisi Revisi, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hlm. 254.

Laporan dan Dugaan Pelanggaran terhadap UU No. 5 Tahun 1999, tidak semua perkara yang diproses di KPPU sampai pada tahap putusan. Terkadang ada perkara yang terhenti pada tahap klarifikasi akibat ketidakjelasan dan ketidaklengkapan laporan maupun tidak ditemukannya alat-alat bukti yang cukup.¹⁴⁷

Mengacu ketentuan Pasal 42 UU No. 5 Tahun 1999, diantara alat-alat bukti dalam pasal *a quo*, alat bukti berupa surat atau dokumen adalah yang paling menghambat. Selama ini, banyak dari para pelaku usaha yang pandai menyembunyikan bukti perjanjian kartel dengan berbagai macam cara.

Jika ditelaah lebih dalam, apabila permasalahan pembuktian ini terus berlarut-larut tidak ditanggulangi, bukan tidak mungkin dimasa yang akan datang potensi kerugian yang dialami konsumen bertambah luas. Hal ini sejalan dengan dinamisasi zaman yang kian maju sehingga para kartelis pun dengan mudahnya melakukan praktik kartel dengan kartelis lain.

Oleh sebab itu dengan adanya kewenangan penyadapan dalam praktik kartel akan mempermudah KPPU dalam menemukan dan meyakinkan adanya suatu pelanggaran. Melihat pendekatan pembuktian praktik kartel yang mengedepankan prinsip *rule of reason*, maka dengan kewenangan penyadapan

¹⁴⁷ Rai Mantili, Hazar Kusmayanti, *op. cit.*, hlm. 14.

akan semakin meyakinkan Majelis Komisi akan terjadinya suatu praktik kartel.

Hal ini juga dirasa perlu, mengingat putusan-putusan mengenai praktik kartel banyak yang tidak mencerminkan kepastian hukum. Diantaranya yang timbul dari pro-kontra penerapan *indirect evidence* seperti bukti ekonomi dan bukti komunikasi yang tak khayal semakin menghambat kinerja KPPU itu sendiri.

Ketidakpastian terjadi tatkala putusan-putusan tersebut dibatalkan oleh Majelis Hakim tingkat Pengadilan Negeri yang sangat mengepankan konsep *direct evidence*. Sebagaimana dalam perkara KPPU Nomor: 17/KPPU-I/2010 terkait dugaan praktik kartel di bidang medis dengan terlapor I adalah PT. Pfizer Indonesia dengan terlapor II PT. Dexa Medica.¹⁴⁸ Namun KPPU kalah dalam upaya keberatan yang diajukan oleh para terlapor di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat (PN Jakpus).

Tidak dipungkiri, faktor penegak hukum pun juga menjadi kendala dalam penegakan hukum praktik kartel. Terutama peran hakim ditingkat Pengadilan Negeri. Kekurang pahaman akan perkara yang sedang diproses menjadi kerugian tersendiri bagi KPPU, karena banyak sekali putusan yang kemudian dibatalkan oleh Majelis Hakim tingkat Pengadilan Negeri.

¹⁴⁸ Lihat Putusan KPPU tentang Perkara Kartel Nomor: 17/KPPU-I/2010.

Sudah seharusnya prinsip *the right man on the right place* terlaksana dengan baik, dengan ini kualitas putusan pun akan lebih baik. Hal ini mengingat bahwa hukum persaingan usaha sendiri merupakan perkawinan dari ilmu hukum dan ilmu ekonomi. Sehingga sudah seharusnya pula penempatan sumber daya manusia yang termanifestasikan dalam penegak hukum harus paham lintas bidang ilmu hukum dan ekonomi.

Berkaca dari realitas tersebut, oleh karena implementasi dari *indirect evidence* serta kualitas penegak hukum masih dipertanyakan, penambahan kewenangan berupa penyadapan oleh KPPU merupakan langkah yang solutif guna menutupi kekurangan dalam masalah pembuktian praktik kartel. Hasil sadapan dapat dijadikan salah satu alat bukti yang kuat ketika tidak ditemukannya suatu bukti tertulis perjanjian antara para kartelis. Kekuatan alat bukti ini pun lebih kuat dan meyakinkan apabila suatu putusan KPPU diajukan upaya keberatan. Mengingat realita yang ada bahwa hakim-hakim di Pengadilan Negeri masih mengedepankan paradigma ilmu hukum, tanpa dielaborasi dengan ilmu ekonomi.

Pada akhirnya, apabila semua komponen baik dari segi peraturan perundang-undangan, penegak hukum, dan bahkan masyarakat mampu berkontribusi secara maksimal, bukan tidak mungkin kedepannya dapat mengurangi bahkan meniadakan

hambatan-hambatan dalam ranah persaingan usaha. Secara tidak langsung kontribusi komponen-komponen yang demikian akan berbanding lurus dengan kontribusi hukum dalam pembangunan ekonomi, yakni menciptakan *predictability*, *stability*, dan *fairness*. *Predictability* artinya hukum memberikan kepastian akan suatu tindakan yang dilakukan. *Stability* artinya hukum dapat mengakomodasi kepentingan yang saling bersaing di dalam masyarakat. *Fairness* artinya hukum harus mampu melahirkan keadilan.¹⁴⁹

B. Konsep Penyadapan yang Dilakukan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam Penegakan Hukum Praktik Kartel

Membahas penyadapan, akan lebih lengkap apabila melihat latar belakang (*background*) dari adanya tindakan penyadapan itu sendiri. Mengacu pada paradigma kriminalitas di negara-negara maju, penyadapan biasanya dipergunakan oleh instrumen penegak hukum, badan keamanan, dan intelejen dalam melawan kejahatan serius serta mengandung ancaman terhadap keamanan nasional, tanpa terkecuali praktik kartel itu sendiri.¹⁵⁰

Penyadapan yang biasa disebut sebagai intersepsi komunikasi, memang seringkali digunakan sebagai pemecah kebuntuan dalam suatu penegakan hukum tertentu. Hal ini disebabkan dengan adanya metode ini,

¹⁴⁹ Siti Anisah, *Hukum Persaingan Memang Unik*, dalam Majalah Kompetisi edisi 40: *Bersatu di Ranah Pengakan Hukum Persaingan*, KPPU, Jakarta, 2013, hlm. 17.

¹⁵⁰ Jack Straw, *Interception Of Communications In The United Kingdom (a Consultation Paper)*, Command Of Her Majesty, UK, 1999, hlm. 7.

akan secara jelas dan terukur hal apa saja yang dibicarakan oleh para pelaku tindak pidana tertentu. Sehingga hasil sadapan dapat dipakai oleh para penegak hukum sebagai alat bukti yang membuat jelas suatu tindak pidana. Sebelum lebih jauh membahas lebih dalam, ada baiknya untuk membedah terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan penyadapan, serta pro-kontra ranah praktis yang ada.

Kedudukan penyadapan di dalam koridor hukum nasional telah diatur pada Pasal 32 Undang-Undang Nomor 17 tahun 2011 tentang Intelijen Negara (UU Intelijen Negara) yang menyebutkan:

“Yang dimaksud dengan “penyadapan” adalah kegiatan mendengarkan, merekam, membelokkan, menubah, menghambat, dan/atau mencatat transmisi informasi elektronik dan/atau dokumen elektronik, baik menggunakan jaringan kabel komunikasi maupun jaringan nirkabel, seperti pancaran elektromagnetik atau radio frekuensi, termasuk memeriksa paket, pos, surat-menyurat, dan dokumen lain. Yang dimaksud dengan “peraturan perundang-undangan” adalah Undang-Undang ini”.

Selain diatur dalam undang-undang di atas, ranah praktis penyadapan juga banyak dilakukan oleh berbagai otoritas atau lembaga yang berwenang di Indonesia. Otoritas yang dimaksudkan memang dikhususkan untuk mengatasi jenis-jenis kejahatan luar biasa (*extraordinary crime*) yang diantaranya adalah Badan Narkotika Nasional (BNN) dalam hal memberantas tindak pidana narkotika, kemudian Polisi Republik Indonesia (Polri) dalam hal memberantas tindak pidana terorisme, serta Komisi Pemberantas Korupsi (KPK) dalam hal memberantas tindak pidana korupsi.

Dikaji dari segi ruang lingkungannya, penyadapan dimanfaatkan oleh para instrumen penegak hukum dalam permasalahan-permasalahan yang berdimensi pidana. Kemudian dikaji dari segi akibatnya, semua kejahatan-kejahatan yang telah disebutkan di atas memiliki ancaman terhadap keamanan nasional serta berdampak kerugian yang masif bagi masyarakat. Oleh karenanya, penyadapan juga akan relevan apabila diterapkan dalam rangka penegakan hukum praktik kartel. Hal ini menjadi suatu keniscayaan, mengingat praktik kartel mempunyai dampak merugikan yang luas, baik terhadap stabilitas persaingan usaha nasional dan berdampak para konsumen.

Ruang lingkup penyadapan yang berdimensi pidana membawa implikasi bahwa dalam tataran implementasinya, penyadapan harus disandarkan pada prinsip-prinsip hukum acara pidana yang berlaku di Indonesia. Salah satu prinsip yang dimaksudkan adalah *due process of law*.¹⁵¹ Penyadapan dianggap bersebrangan dengan prinsip tersebut karena dipandang sebagai bentuk intervensi negara terhadap hak-hak privasi warga negaranya. Padahal jaminan hak-hak pribadi seseorang telah secara gamblang tercantum dalam konstitusi bernegara kita, yakni dalam Pasal 28 G ayat (1) UUD NRI 1945 yang menyatakan:¹⁵²

“Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaanya,

¹⁵¹ *Due Process of Law* diartikan sebagai penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum, serta mempunyai makna bahwa segala sesuatu harus dilakukan secara adil.

¹⁵² Pasal 28 G ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi”.

Padahal seringkali seorang tersangka dibebaskan dalam proses persidangan oleh karena alasan alat bukti diperoleh dengan cara yang tidak sah atau yang dikenal dengan istilah *unlawful legal evidence*. Hal ini tentunya merupakan implikasi dari penerapan *due process of law* yang rigid serta masih kentalnya mazhab positivisme di negeri ini. Tentunya dengan melihat realita bahwa penegakan hukum praktik kartel di negeri ini masih terdapat banyak kelemahan, sudah semestinya diperlukan suatu tindakan progresif dalam bentuk penyadapan agar semakin menjamin keadilan yang substantif di antara para pihak.

Ditinjau dari konteksnya, penyadapan terhadap seseorang rawan menjadi ancaman terhadap pelanggaran hak-hak privasi didalamnya. Inilah yang menjadi kekhawatiran akan terjadinya *abuse of power* dalam diri KPPU apabila nantinya diberikan kewenangan penyadapan. Sejatinya, penyadapan itu sendiri merupakan salah satu bentuk campur tangan terhadap urusan pribadi orang lain. Sebagaimana di dalam ketentuan fundamental jaminan hak-hak manusia yang tertuang dalam Pasal 12 *Universal Declaration of Human Rights* tahun 1948 menegaskan bahwa:¹⁵³

“No one shall be subjected to arbitrary interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to attacks upon his honour and reputation. Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.”

¹⁵³ Pasal 12 *Declaration of Human Rights* tahun 1948.

Penegasan tersebut kemudian diperkuat kembali melalui Pasal 17 Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik yang kemudian diadopsi dalam hukum nasional menyatakan bahwa:¹⁵⁴

“Tidak boleh seorang pun yang dengan sewenang-wenang atau secara tidak sah dicampurtangani perihal kepribadiannya, keluarganya, rumah tangganya atau surat-menyuratnya, demikian pula tidak boleh dicemari kehormatannya dan nama baiknya secara tidak sah”.

Kendati demikian, ranah praktis tindakan penyadapan bukannya sama sekali tidak bisa diterapkan meskipun dinilai bertentangan dengan prinsip *due process of law* serta nilai-nilai hak asasi manusia. Mengutip Satjipto Rahardjo, pemikiran hukum perlu dikonstruksikan secara benar dan dikembalikan kepada filosofi dasarnya, yakni hukum untuk manusia. Dengan filosofi tersebut, maka manusia menjadi penentu dan titik orientasi hukum. Bagi hukum progresif, proses perubahan tidak lagi berpusat pada peraturan, tetapi pada kreativitas pelaku hukum dalam mengaktualisasi hukum dalam ruang dan waktu yang tepat.¹⁵⁵

Lagipula, konsep *due process of law* yang diterjemahkan sebagai proses hukum yang adil harus dimaknai secara kompeherensif. Artinya, penerapan konsep ini tidak selalu dilihat dari sudut pandang pelaku, tetapi harus juga dilihat dari sudut pandang korban. Keadilan yang sejatinya merupakan destinasi akhir dari konsep ini harus dirasakan oleh para pihak yang bersangkutan dalam sebuah perkara, tidak hanya melahirkan keadilan

¹⁵⁴ Pasal 17 Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik.

¹⁵⁵ Donny Tobing, *Tinjauan Hukum Terhadap Hukum Acara Persaingan Usaha Dalam Perspektif Due Process Of Law*, Journal Of Private And Commercial Law Volume 1 No. 1, November 2017, hlm. 18.

di satu pihak saja. Hal ini sebagaimana pemikiran Gustav Radbruch, sejatinya hukum hanya mempunyai arti sebagai hukum apabila ditujukan untuk merealisasikan keadilan.¹⁵⁶

Pembahasan mengenai penyadapan bertentangan dengan konsep *due process of law* tidak selalu menitikberatkan pada perlindungan hak privasi seseorang. Karena pada dasarnya, hak privasi bukan merupakan hak-hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non-derogable rights*) sebagaimana yang diatur dalam Pasal 28I ayat (1) UUD NRI 1945.¹⁵⁷ Sehingga dapat saja dilakukan pengecualian terhadap hal tersebut dengan melihat suatu keadaan tertentu. Pengecualian yang dimaksudkan salah satunya termatub dalam Pasal 32 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia (UU HAM) yang menyatakan bahwa:¹⁵⁸

“Kemerdekaan dan rahasia dalam hubungan surat-menyurat termasuk hubungan komunikasi melalui sarana elektronika tidak boleh diganggu, kecuali atas perintah hakim atau kekuasaan lain yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Berdasarkan ketentuan tersebut, dapat dilihat bahwa kemerdekaan dan rahasia dalam hubungan komunikasi melalui sarana elektronik dapat dikesampingkan atau dikecualikan selama memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan. Syarat-syarat dalam hal ini adalah adanya perintah hakim atau kekuasaan lain yang sah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

¹⁵⁶ A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1990, hlm. 42.

¹⁵⁷ Pasal 28 I ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

¹⁵⁸ Pasal 32 Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Hal tersebut dipertegas dalam Komentar Umum nomor 16 oleh Badan-badan Perjanjian Hak Asasi Manusia dalam angka 7 yang menyatakan:¹⁵⁹

“Karena semua orang hidup dalam masyarakat, perlindungan terhadap pribadi (*privacy*) pada dasarnya bersifat relatif. Namun, pihak berwenang publik yang kompeten hanya dapat meminta informasi yang berkaitan dengan kehidupan pribadi individual sejauh diperlukan untuk kepentingan masyarakat sebagaimana dipahami berdasarkan Kovenan. Oleh karena itu, Komite merekomendasikan agar Negara-negara menyebutkan dalam laporan-laporan mereka mengenai hukum dan peraturan yang mengatur mengenai campur tangan yang diijinkan atas kehidupan pribadi individual”.

Kemudian dalam angka 8 dijelaskan bahwa:¹⁶⁰

“Bahkan dalam hal campur tangan yang sesuai dengan Kovenan, peraturan yang relevan harus memuat secara detil dan tepat kondisi-kondisi di mana campur tangan tersebut dapat diijinkan. Suatu keputusan untuk melaksanakan kewenangan campur tangan semacam itu hanya dapat dibuat oleh pihak berwenang yang ditugaskan oleh hukum, dan berdasarkan kasus-per-kasus ...”

Atas dasar uraian-uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwasannya penyadapan diperbolehkan serta tidak bertentangan dengan prinsip *due process of law* selama memang ditujukan untuk kepentingan publik yang lebih luas, seperti halnya untuk penegakan hukum. Namun dalam rangka menjaga keutuhan konsep negara hukum, yang salah satu pilarnya adalah perlindungan hak asasi manusia, tindakan penyadapan harus diatur secara jelas dalam undang-undang.

¹⁵⁹ Komisi Nasional Hak Asasi Manusia, *Komentar Umum Kovenan Internasional: Hak Sipil dan Politik, Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Komnas HAM, Jakarta, 2009, hlm. 31.

¹⁶⁰ *Ibid.*

Hal ini dirasa perlu guna memberikan garis yang jelas antara kepentingan umum dan kepentingan privasi. Maka berpegangan pada Putusan MK No. 5/PUU-VIII/2010 tentang pengujian Pasal 31 ayat (4) UU No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik., hak-hak privasi tersebut dapat disimpangi dengan pembatasan.¹⁶¹

Dalam kaitannya dengan penulisan hukum ini, penulis mencoba mengimplementasikan praktik penyadapan oleh KPPU dalam rangka penegakan hukum praktik kartel dengan mengacu pada ketentuan yang ada dalam koridor hukum nasional, serta mengintegrasikannya dengan praktik penegakan hukum kartel yang dilakukan oleh lembaga serupa di Inggris, yakni *Office of Fair Trading* (OFT). Hal ini dirasa perlu guna menyelaraskan sisi kelembagaan KPPU agar tidak semakin dinilai *superbody* dengan adanya kewenangan baru ini.

1. Legalitas Penyadapan dalam Hukum Nasional

Indonesia sebagai penganut negara hukum, setiap masalah dan gagasan baru yang timbul harus didasarkan pada hukum sebagai pedoman yang tertinggi.¹⁶² Hal ini pula yang harus dicermati dalam rangka menerapkan penyadapan pada diri KPPU. Setidaknya terdapat beberapa landasan hukum yang dapat dijadikan dasar tindakan penyadapan oleh aparat penegak hukum di negeri ini. Semua landasan hukum tersebut berasal dari Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2005

¹⁶¹ Putusan Mahkamah Konstitusi No. 5/PUU-VIII/2010 tentang pengujian Pasal 31 ayat (4) UU No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

¹⁶² Jimly Asshidiqie, *loc.cit.*

tentang Pengesahan Kovenan Internasional Tentang Hak-Hak Sipil dan Politik (*International Covenant On Civil And Political Rights*) (ICCPR) dan putusan Mahkamah Konstitusi (MK).

Mengenai dasar hukum penyadapan dalam ICCPR, telah disebutkan di atas dalam Komentar Umum nomor 16 oleh Badan-Badan Perjanjian Hak Asasi Manusia dalam angka 7 dan 8 yang pada intinya memperbolehkan tindakan penyadapan atas dasar untuk kepentingan umum yang lebih luas seperti halnya demi keperluan penegakan hukum.

Kemudian legalitas penyadapan juga tertuang dalam putusan MK pada perkara Nomor 006/PUU-I/2003 yang menjelaskan bahwa hak privasi bukanlah bagian dari hak-hak yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun (*non-derogable rights*). Selanjutnya MK menyatakan bahwa untuk mencegah kemungkinan penyalahgunaan kewenangan untuk penyadapan dan perekaman, MK berpendapat perlu ditetapkan suatu perangkat peraturan yang mengatur syarat dan tata cara penyadapan dan perekaman yang dimaksud.¹⁶³

Selain itu, terdapat ketentuan dalam Pasal 31 ayat (3) Undang-Undang Nomor 11 tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (UU ITE) yang menegaskan bahwa intersepsi yang dilakukan dalam rangka penegakan hukum atas permintaan kepolisian, kejaksaan, dan/atau institusi penegak hukum lainnya yang

¹⁶³ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 006/PUU-I/2003 tentang pengujian UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

ditetapkan berdasarkan undang-undang.¹⁶⁴ Intersepsi disini dimaknai sebagai tindakan penyadapan, dan lebih lanjut menurut ketentuan pasal *a quo* tindakan tersebut merupakan sah atau *legal*.

Adapun putusan MK lainnya yang menjadikan penyadapan sebagai pokok *judicial review*, yakni putusan MK pada perkara Nomor 5/PUU-VIII/2010 tentang pengujian Pasal 31 ayat (4) UU ITE.¹⁶⁵ Lebih lanjut dengan merujuk pada pendapat Ifdhal Kasim sebagai ahli, MK menyatakan bahwa penyadapan hanya dapat digunakan dalam kondisi dan prasyarat khusus, seperti:¹⁶⁶

- a. Adanya otoritas resmi yang jelas berdasarkan UU yang memberikan izin penyadapan (mencakup tujuan yang jelas dan objektif);
- b. Adanya jaminan jangka waktu yang pasti dalam melakukan penyadapan;
- c. Pembatasan penanganan materi hasil penyadapan;
- d. Pembatasan mengenai orang yang dapat mengakses penyadapan dan pembatasan-pembatasan lainnya.

Pembatasan-pembatasan tersebut juga ditujukan untuk menjaga tegaknya prinsip *velox et exactus* yang artinya bahwa informasi yang

¹⁶⁴ Pasal 31 ayat (3) Undang-Undang Nomor 11 tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

¹⁶⁵ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 5/PUU-VIII/2010 tentang pengujian Pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

¹⁶⁶ Wahyudi Djafar, *Penyadapan Intelijen dan Penyadapan di Indonesia: Catatan Ringkas* dalam <https://wahyudidjafar.files.wordpress.com/2011/10/penyadapan-intelijen-dan-penyadapan-di-indonesia1.pdf> diakses pada 13 Juli 2018.

disadap haruslah mengandung informasi terkini dan akurat. Penyadapan harus mengandung kepentingan khusus yang dilakukan dengan cepat dan akurat. Berdasarkan kondisi ini, penyadapan terdapat kepentingan yang mendesak, namun tetap harus dilaksanakan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan, sehingga tidak sewenang-wenang melanggar *rights of privacy* orang lain.¹⁶⁷

Dengan memperhatikan syarat-syarat khusus dan beberapa ketentuan di atas, bukannya tidak mungkin apabila penyadapan nantinya dapat diadopsi oleh lembaga KPPU guna memberantas praktik kartel demi terwujudnya kesejahteraan ekonomi masyarakat.

2. Penyadapan oleh *Office of Fair Trading* dalam rangka Penegakan Hukum Praktik Kartel di Inggris

Proses penegakan hukum praktik kartel oleh *Office of Fair Trading* (OFT), khususnya dalam hal tindakan penyadapan diatur dalam Pasal 199 *Enterprise Act* 2000 tentang Kewenangan Penyadapan (*Surveillance Powers*). Ketentuan formal ini ditujukan bagi tersangka pelanggaran praktik kartel. Penyadapan yang dilakukan oleh OFT diterapkan setelah sebelumnya mendapatkan laporan dan pengaduan dari berbagai pihak yang dirugikan. Setelah mendapatkan laporan tersebut, OFT akan segera melakukan tindakan penyelidikan dan penyidikan guna mengumpulkan bukti-bukti

¹⁶⁷ Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 5/PUU-VIII/2010, *loc.cit.*, hlm. 67.

permulaan yang berkenaan dengan dugaan pelanggaran yang dilakukan, salah satunya dengan melakukan penyadapan tersebut.

Hasil investigasi dan hasil sadapan oleh OFT akan diberikan kepada terlapor dalam bentuk surat keterangan atas dugaan pelanggaran hukum terhadap hukum persaingan usaha di Inggris. Kemudian dalam waktu dua hingga empat minggu, terlapor wajib memberikan segala informasi mengenai dugaan pelanggaran kepada OFT. Namun apabila dalam praktiknya terlapor justru tidak kooperatif, maka OFT dapat menjatuhkan surat peringatan. Kemudian apabila surat tersebut tidak direspon oleh pihak terlapor, OFT dapat menjerat terlapor dengan tuduhan bahwa terlapor mencoba menghalangi proses penegakan hukum negara dan untuk kepentingan publik (*public interest cases*).¹⁶⁸

Dalam melakukan serangkaian tindakan penyadapan sebagaimana Pasal 199 *Enterprise Act* 2000, terdapat beberapa ketentuan yang harus diperhatikan oleh OFT, yakni:

a. Kewenangan untuk Melakukan Penyadapan dan Penggeledahan Properti

Dalam keadaan tertentu, Ketua OFT dengan persetujuan sebelumnya dari Kantor Pusat Pengawasan Komisaris, dapat mengeluarkan otorisasi untuk kehadiran seseorang atau

¹⁶⁸ <http://www.ofc.gov.uk/OFTwork/cartel&competition/cartels/reward>, dalam Rian Mochtar, *Skripsi: Perbandingan Hukum Persaingan Usaha Indonesia dan Inggris*, Universitas Indonesia, Depok, hlm. 92.

pemasangan perangkat pengawasan di tempat tinggal, termasuk hotel, dan secara pribadi pada kendaraan terduga pelaku untuk mendengar atau melihat apa yang terjadi disana (*intrusive surveillance*).¹⁶⁹

Dalam hal ini perlu dicatat bahwa tidak semua penegakan hukum oleh OFT terhadap pelanggaran persaingan usaha di Inggris dapat diberikan kewenangan penyadapan. Terdapat kriteria pemberian otorisasi untuk melakukan penyadapan oleh Ketua OFT. Sebagaimana yang termaktub dalam Pasal 32 ayat (3) Peraturan tentang Kewenangan Investigasi, dimana pemberian otorisasi tersebut harus melihat situasi dan kondisi yang benar-benar mengancam hajat hidup masyarakat di Inggris. Oleh karenanya diperlukan tindakan pencegahan atau pendeteksian untuk kejahatan serius, seperti pelanggaran kartel, Sehingga posisi OFT sangat sentral dalam membentengi kepentingan kesejahteraan ekonomi Inggris.¹⁷⁰

OFT juga dapat memanfaatkan kewenangan ini, misalnya dalam hal untuk mendapatkan rekaman pertemuan anggota kartel di kamar hotel setelah mendapatkan sebuah kode atau petunjuk rahasia dari salah satu karyawan hotel tersebut, maupun berasal dari sesama anggota kartel yang tidak puas.

¹⁶⁹ Richard Wish and David Bailey, *Competition Law (Seventh Edition)*, Oxford University Press, Oxford, 2011, hlm. 429.

¹⁷⁰ *Ibid.*

Atas dasar kewenangan ini pula, OFT memungkinkan untuk memasang perangkat penyadapan tersembunyi. Jika bukan karena bagian dari upaya penegakan hukum persaingan usaha Inggris, tindakan ini sudah tentu akan dinilai sebagai sebuah pelanggaran terhadap Ketentuan mengenai hak asasi manusia di Inggris (*human rights act*).

b. Kewenangan Lebih Lanjut untuk Melakukan Penyadapan Secara Langsung, Melibatkan Intelijen, dan Akses ke Data Komunikasi

OFT telah diberikan kekuasaan lebih lanjut yang diatur oleh Peraturan tentang Kewenangan Investigasi. Dalam ranah hukum nasional, terutama jika disetarakan dengan konsepsi kelembagaan KPPU di Indonesia, Peraturan tentang Kewenangan Investigasi tersebut setingkat dengan Peraturan Komisi. Lebih jauh, mengenai Peraturan tentang Kewenangan Investigasi tersebut menambahkan OFT ke dalam daftar otoritas publik yang dapat melakukan penyadapan langsung. Implikasi dari hal ini akan memungkinkan OFT untuk melakukan pengawasan rahasia atas kantor seseorang.

Selain itu, OFT juga dapat menggunakan orang yang menyamar sebagai sumber intelijen, seperti meminta informan untuk menghadiri pertemuan kartel kemudian melaporkan hasil pertemuan tersebut kepada OFT. Peraturan tentang Kewenangan

Investigasi juga memberi akses kepada OFT untuk diberikan data komunikasi seperti waktu, durasi, dan penerima panggilan telepon.

Namun terdapat beberapa perbedaan peruntukkan dari ketiga kewenangan tersebut di atas. Kewenangan melakukan penyadapan langsung dan melibatkan sumber intelijen ditujukan untuk penyelidikan kasus berdimensi perdata dan pidana. Sedangkan kewenangan untuk mengakses ke data komunikasi hanya diperuntukan untuk penyelidikan kasus berdimensi pidana saja.

c. Pembatasan Wewenang dalam Melakukan Investigasi

Sama halnya dengan praktik di Indonesia, guna meminimalisir penyalahgunaan wewenang investigasi yang sangat besar, Pemerintah Inggris memberikan batasan-batasan terhadap OFT, meliputi:¹⁷¹

- 1) *Legal Professional Privilege*, yang dimaknai sebagai hubungan atau komunikasi antara pengacara dengan klien yang tidak dapat diganggu oleh otoritas ini. Komunikasi tersebut dinilai sakral dan rahasia, sehingga OFT tidak dapat mengintimidasi pengacara dari terdakwa untuk membeberkan kepentingan privasi yang telah dikemukakan oleh terdakwa kepadanya.

¹⁷¹ *Ibid*, hlm. 399-401.

- 2) *Self-incrimination*, mempunyai makna bahwa dengan diakuinya hak-hak istimewa oleh OFT, ini berarti OFT dilarang meminta penjelasan atau mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang mungkin menjurus pada pengakuan terlapor atas pelanggaran persaingan usaha yang diduga terjadi. Kemudian pernyataan dari terlapor atas tanggapan terhadap persyaratan dalam Pasal 26 hingga 28 *Competition Act*¹⁷², tidak dapat digunakan untuk menuntut terlapor atas dugaan pelanggaran kartel. Kecuali pernyataannya tersebut tidak konsisten dengan persyaratan tersebut.
- 3) *Confidentiality*, hal ini dimaksudkan pada pembatasan pengungkapan informasi yang diperoleh selama penyelidikan, serta memberikan tingkat kepastian untuk mengungkapkan pihak-pihak yang terlibat. Sehingga setiap informasi yang menjadi rahasia perusahaan tidak boleh disita oleh penyelidik OFT, terlebih apabila diperbanyak untuk konsumsi publik. Namun, OFT diberikan hak untuk membaca dokumen yang sifatnya rahasia tersebut atas seijin hakim.
- 4) *Human Rights Act 1998 and Police and Criminal Evidence Act 1984 (PACE)*, hal ini menyebutkan apabila suatu

¹⁷² Lihat Pasal 26, 27, dan 28 *Competition Act 1998*. Pasal 26 tentang Kewenangan Saat Melakukan Investigasi, Pasal 27 tentang Kewenangan Memasuki Tempat tanpa Surat Perintah, serta Pasal 28 tentang Kewenangan Memasuki Tempat dengan Surat Perintah.

tindakan telah melampaui batas hak asasi manusia, maka penyelidikan dan penyidikan terhadap pelanggaran kasus persaingan usaha menjadi tidak batal demi hukum. Namun terlapor dapat memohonkan ganti kerugian atas apa yang dideritanya selama investigasi kepada Pemerintah Inggris.¹⁷³

d. Penuntutan dan Sanksi

Proses penegakan hukum pelanggaran kartel oleh OFT dapat ditindaklanjuti di Pengadilan Negeri (*Crown Court*). Sanksi yang diberlakukan di Pengadilan Negeri (PN) kepada para pelaku kartel adalah pidana penjara selama 5 (lima) tahun atau dikenakan denda yang tidak terbatas. Sejauh ini, 2 (dua) kasus telah diproses menurut undang-undang serta keduanya ditangani oleh PN Southwark di London.

Namun dalam hal penuntutan terhadap pelanggaran kasus kartel, dapat dilakukan oleh *Serious Fraud Office* (SFO) atau OFT. Perlu diketahui bahwa SFO adalah Lembaga Pemerintah Non-Kementrian di Inggris Raya yang berwenang menyelidiki dan menuntut penipuan (termasuk kartel di dalamnya) maupun korupsi yang serius atau rumit serta mempunyai yurisdiksi di Inggris, Wales, dan Irlandia Utara.¹⁷⁴

¹⁷³ Rian Mochtar, *Skripsi: Perbandingan Hukum Persaingan Usaha Indonesia dan Inggris*, Universitas Indonesia, Depok, hlm. 118.

¹⁷⁴ <https://www.sfo.gov.uk/> diakses pada 23 Juli 2018.

Faktor-faktor yang menjadi pertimbangan SFO dalam menerjemahkan suatu kasus adalah serius atau rumit diantaranya dengan melihat nilai kerugian diatas £1juta euro. Kemudian faktor selanjutnya adalah apakah kasus itu akan menimbulkan publisitas nasional dan perhatian publik luas, serta apakah dalam penanganannya perlu mengkolaborasikan keterampilan hukum, akuntansi, dan investigasi. Apabila SFO setuju untuk memproses suatu kasus, maka SFO dapat melakukan penyelidikan lanjutan sesuai dengan kewenangannya sebagaimana tertuang dalam *Section 2 of the Criminal Justice Act 1987*, yang secara umum sama dengan kewenangan OFT di bawah *Enterprise Act*.¹⁷⁵ Namun yang membedakan antara OFT dengan SFO adalah SFO terikat dengan Kode Jaksa Negara.

Sedangkan untuk OFT, kewenangannya khusus untuk mengadili kasus kartel dimana tidak mengandung unsur penipuan yang tidak terlalu besar, seperti halnya dalam perkara penuntutan di *Marine Hoses* dan *British Airway*. Guna mempertegas garis antara yurisdiksi OFT atau SFO, dibuatlah sebuah *Memorandum of Understanding* (MoU) yang mengandung materi tentang kerja sama untuk menyelidiki dan/atau mengadili subjek yang dicurigai melakukan

¹⁷⁵ *Powers for Investigating Criminal Cartels*, hlm 320-323, dalam Richard Whish and David Bailey, *Competition Law (Seventh Edition)*, Oxford University Press, Oxford, 2011, hlm. 430.

pelanggaran kartel yang serius dan rumit. MoU tersebut telah disepakati oleh Divisi Kerja Sama Nasional dari Kantor Pengadilan di Skotlandia.

Berdasarkan MoU tersebut, kemungkinan penegakan kartel akan dilakukan oleh OFT apabila telah memenuhi kriteria yang ditetapkan oleh SFO. Hal tersebut untuk melihat bahwa adanya kemungkinan pelanggaran kartel yang serius. OFT akan merujuk masalah tersebut ke SFO, kemudian Kepala SFO lah yang akan memutuskan apakah akan menerima atau menolak kasus tersebut. Apabila perlu, Kepala SFO dapat meminta OFT untuk melakukan penyelidikan lebih lanjut dalam waktu 28 hari.

Apabila SFO menerima rujukan dari OFT, maka akan dibentuk suatu tim khusus yang terdiri dari para staf SFO dan OFT. Tim khusus ini berada di bawah arahan langsung dewan pengawas kasus SFO. Dalam melakukan tindakan-tindakan, baik OFT maupun SFO terikat oleh ketentuan-ketentuan pengungkapan dalam Hukum Acara Pidana dan Investigasi 1996 yang mengharuskan mereka mengungkapkan kepada terdakwa tentang materi penuntutan yang menurut pendapat jaksa, mungkin dapat melemahkan kasus ini dalam melakukan penuntutan terhadap terdakwa.¹⁷⁶

¹⁷⁶ *Ibid*, hlm. 431.

3. Penyadapan oleh KPPU dalam Rangka Penegakan Hukum Praktik Kartel di Indonesia

Berbicara mengenai penegakan hukum praktik kartel, kewenangan penyadapan akan sangat erat kaitannya dengan pedoman pelaksanaan ketentuan tentang kartel. Dalam pedoman pelaksanaan ini berisi penjabaran prinsip dasar serta contoh-contoh pelaksanaan praktik kartel. Lebih lanjut pedoman ini tertuang dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010 tentang Kartel dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.¹⁷⁷

Tujuan pembuatan pedoman ini sebagai salah satu tugas dari KPPU, yakni untuk memberikan pengertian dan pemahaman kepada masyarakat. Selain itu, pedoman ini juga merupakan upaya dari KPPU untuk menyampaikan pandangannya tentang pengertian kartel sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999. Melalui pedoman ini, diharapkan akan lebih menjamin terciptanya kepastian hukum dalam bidang hukum persaingan usaha. Dengan demikian, Pedoman Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Pasal 11 tentang kartel bertujuan untuk:¹⁷⁸

- a. Memberikan pengertian yang jelas dan tepat tentang kartel sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999;

¹⁷⁷ Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4 Tahun 2010.

¹⁷⁸ *Ibid*, hlm. 12.

- b. Memberikan dasar dan pemahaman yang jelas dalam pelaksanaan Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 sehingga tidak ada penafsiran lain selain yang diuraikan dalam pedoman ini;
- c. Digunakan oleh semua pihak sebagai landasan berperilaku untuk menciptakan kondisi persaingan usaha yang sehat dan tumbuh secara wajar;
- d. Metode pendekatan yang digunakan oleh KPPU dalam memeriksa dan melaksanakan penegakan hukum yang mengatur tentang kartel;
- e. Memberikan gambaran tentang dampak-dampak kartel.

Berdasarkan tujuan tersebut di atas, metode pendekatan oleh KPPU dalam melaksanakan penegakan hukum nantinya akan menjadi cakupan pembahasan dari adanya kewenangan KPPU berupa penyadapan dalam penegakan hukum praktik kartel. Baik UU No. 5 Tahun 1999 maupun Peraturan Komisi tidak satupun yang mencantumkan kewenangan penyadapan terhadap praktik kartel sebelumnya.

Dengan memperhatikan ketentuan penyadapan yang ada dalam koridor hukum nasional serta mengacu pada praktiknya oleh institusi persaingan usaha di Inggris, penulis akan mencoba mengkolaborasikan kedua ketentuan tersebut untuk diterapkan oleh KPPU dalam rangka penegakan hukum praktik kartel di dalam negeri.

Pertama, mengacu pada ketentuan syarat-syarat khusus dalam penerapan tindakan penyadapan yang dikemukakan oleh MK, bahwasanya syarat-syarat tersebut ingin menekankan pada pembatasan kewenangan negara untuk melakukan pengawasan rahasia terhadap suatu individu. Tentunya hal ini sejalan dengan prinsip Pasal 17 Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik. Dalam pasal tersebut dikatakan:¹⁷⁹

- a. *No one shall be subjected to arbitrary or unlawful interference with his privacy, family, home or correspondence, nor to unlawful attacks on his honour and reputation.*
- b. *Everyone has the right to the protection of the law against such interference or attacks.*

Pembatasan tersebut ditujukan dalam rangka menjaga tindakan yang menjurus kepada penyalahgunaan wewenang serta perbuatan yang menyerang kebebasan privasi individu. Kalaupun penyadapan menjadi legal, maka dasar itu pun hanya diberikan dengan sangat terbatas kepada aparat penegak hukum untuk membantu mereka dalam proses penyidikan dan penyelidikan.¹⁸⁰ Oleh karena itu, konsepsi mengenai tindakan penyadapan dalam rangka penegakan hukum praktik kartel oleh KPPU harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:

¹⁷⁹ *Ibid.*

¹⁸⁰ Supriyadi Widodo, *loc.cit.*

a. Adanya Otoritas Resmi yang Jelas Berdasarkan Undang-Undang yang Memberikan Izin Penyadapan

Mengenai adanya suatu otoritas yang resmi, KPPU nantinya akan menjadi otoritas yang secara kedudukan hukumnya telah jelas, yakni diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999 dan ditujukan guna mengatasi pelanggaran-pelanggaran kasus persaingan usaha, termasuk pelanggaran kartel di dalamnya.

Kemudian mengenai adanya undang-undang yang jelas, hal ini patut untuk diperhatikan. Kejelasan mengenai materi penyadapan harus diformulasikan dalam produk hukum berupa Undang-Undang tersendiri atau dapat pula dituangkan dalam Hukum Acara Pidana. Materi tentang penyadapan tidak dapat hanya diatur dalam regulasi setingkat Peraturan Pemerintah sebagaimana yang tertera dalam ketentuan Pasal 31 ayat (4) UU ITE. Terlebih lagi, regulasi mengenai penyadapan tersebar banyak diberbagai peraturan dibawah institusi. Sehingga kemungkinan adanya penyalahgunaan wewenang dan ketidakpastian hukum sangat besar.

Seperti yang telah diutarakan sebelumnya, sejatinya tindakan penyadapan merupakan suatu bentuk penyimpangan terhadap hak-hak privasi seseorang, Oleh karenanya apabila negara ingin menyimpangi hak-hak tersebut, sudah

sepatutnya menyimpangi dalam bentuk Undang-Undang. Hal ini sejalan dengan ketentuan dalam Pasal 28 J ayat (2) UUD NRI 1945 yang menyatakan:¹⁸¹

“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain, dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan, dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”

Penegasan mengenai Undang-Undang sebagai instrumen pembatasan hak-hak warga negara sebagai bentuk realisasi konsep negara hukum, yakni melindungi hak-hak konstitusional warga negara, sebab apabila diatur setingkat Peraturan Pemerintah, substansi yang diatur tidak akan mampu kompeherensif. Mengenai hal tersebut, berbicara penyadapan adalah berbicara tindakan penyelidikan maupun penyidikan terhadap suatu perkara pidana. Sedangkan, jika menelaah Lampiran Nomor 17 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU Perpu), ketentuan penyidikan hanya dapat dimuat di dalam Undang-Undang, Peraturan Daerah Provinsi atau Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.¹⁸²

¹⁸¹ Pasal 28 J ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

¹⁸² Lihat Lampiran Nomor 17 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Oleh sebabnya jika teknis penyadapan dituangkan dalam produk hukum berupa Peraturan Pemerintah sebagaimana Pasal 31 ayat (4) UU ITE, tentunya hal ini menimbulkan disharmonisasi antar peraturan. Apabila tidak secara tegas diatur, ketidakharmonisan regulasi tersebut bukan saja menimbulkan ketidakpastian hukum, namun juga berpotensi timbulnya penyalahgunaan wewenang yang berdampak pada pelanggaran hak asasi manusia.

Perhatian ini ditujukan dalam rangka menjaga marwah negara hukum dan menjamin nilai-nilai hak asasi manusia di dalamnya agar penegakan hukum terhadap praktik kartel yang dilakukan tidak terlalu menyimpang dari prinsip *due process of law*. Bahwa dengan ketiadaan aturan tunggal tentang hukum acara dan/atau tata cara penyadapan di Indonesia sesungguhnya negara telah gagal dalam menjamin hak-hak privasi warga negaranya, yang dalam hal ini diwakilkan oleh para pelaku usaha para pelaku kartel.

Formula ini harus dikaji secara kompeherensif agar di satu sisi tidak melampaui batas-batas hak para pelaku kartel, dan di satu sisi harus menciptakan keadilan dan perlindungan terhadap hak-hak konsumen. Karena pada dasarnya kartel bukan hanya merugikan konsumen, tetapi juga merugikan perkembangan perekonomian suatu bangsa, sebab kartel

menyebabkan terjadinya inefisiensi sumber-sumber daya baik itu sumber daya alam, sumber daya manusia dan sumber daya ekonomi lainnya.

Berdasar konteks di atas, sesungguhnya hal tersebut dalam rangka menjunjung kesejahteraan masyarakat dan/atau konsumen yang merupakan tujuan utama kebijakan persaingan. Perlindungan konsumen dan persaingan merupakan dua hal yang saling berhubungan dan saling mendukung. Harga murah, kualitas tinggi dan pelayanan yang baik merupakan tiga hal yang fundamental bagi konsumen dan persaingan merupakan cara yang terbaik untuk menjaminkannya. Oleh karena itu, hukum persaingan tentu harus sejalan atau mendukung hukum perlindungan konsumen.¹⁸³

b. Adanya Jaminan Jangka Waktu dalam Melakukan Penyadapan

Berkaitan dengan masalah jangka waktu penyadapan, seraya melihat berbagai ketentuannya di Indonesia, masih terdapat banyak perbedaan substansi mengenai hal ini. Sebagai perbandingan, dalam UU KPK, izin penyadapan tidak diatur secara jelas, sehingga dapat disimpulkan bahwa penyadapan dalam tindak pidana korupsi tidak dibatasi suatu jangka waktu tertentu. Kemudian dalam Pasal 77 ayat (1) Undang-Undang

¹⁸³ Andi Fahmi Lubis, *op.cit*, hlm. 35-36

Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, jangka waktu penyadapan dilakukan paling lama 3 (tiga) bulan terhitung sejak surat penyadapan diterima penyidik, serta dapat diperpanjang 1 (satu) kali untuk jangka waktu yang sama.¹⁸⁴

Sedangkan dalam Pasal 31 ayat (3) Undang-Undang Terorisme terbaru, izin penyadapan diberikan dalam jangka waktu 1 (satu) tahun dan dapat diperpanjang 1 (satu) kali untuk jangka waktu paling lama 1 (satu) tahun. Melihat berbagai ketentuan undang-undang diatas, sesungguhnya tidak ada konsepsi yang baku mengenai jangka waktu terhadap tindakan penyadapan.

Namun demikian demi terjaminnya kepastian hukum, alangkah baiknya mengacu pada ketentuan yang ada dalam UU KPK. Hal ini didasari pada kriteria tindak pidana yang sedang diproses. Pelanggaran kartel mempunyai kriteria yang tidak jauh beda dengan tindak pidana korupsi, yakni sama-sama dapat menimbulkan penurunan kualitas kesejahteraan masyarakat. Mengingat kerugian yang ditimbulkan oleh pelanggaran kartel maupun tindak pidana korupsi sangat erat kaitannya dengan kerugian materiil berupa lenyapnya uang yang nilainya sangat besar.

¹⁸⁴ Pasal 77 ayat (1) Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

Selanjutnya dalam hal pendukung terjadinya kedua pelanggaran tersebut juga didasari atas penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*). Jika tindak pidana korupsi dilakukan karena adanya penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh perorangan, korporasi, maupun pegawai negeri sipil, lain halnya dengan pelanggaran kartel. Pelanggaran kartel juga akan berjalan halus apabila para pelaku usaha mempunyai kuasa atas pasar (*market power*) yang kemudian dengan kuasanya tersebut dapat melakukan hambatan-hambatan terhadap pelaku usaha baru untuk masuk ke pasar yang tinggi.

Sesungguhnya dalam UU KPK sendiri tidak mengatur mengenai jangka waktu penyadapan, namun mengutip pernyataan Wakil Ketua KPK, Laode M Syarif yang menyebutkan bahwa jangka waktu penyadapan selama 30 (tiga puluh) hari. Lewat dari itu, secara otomatis mesin sadap akan berhenti. Karena itu KPK tidak akan serampangan dalam melakukan penyadapan. Pengecualian terhadap laporan baru yang juga harus mendapat persetujuan dari seluruh Pimpinan KPK, maka penyadapan dapat dilakukan perpanjangan.¹⁸⁵

Atas dasar itu, maka sekiranya lebih relevan apabila masalah terkait jangka waktu ini, penyadapan yang dilakukan

¹⁸⁵ Mula Akmal, *DPR Tanya Dasar Hukum Penyadapan, Ini Jawaban KPK*, dalam <https://nasional.sindonews.com/read/1243179/13/dpr-tanya-dasar-hukum-penyadapan-ini-jawaban-kpk-1506435658>, diakses pada 31 Juli 2018.

oleh KPPU dalam menegakkan hukum praktik kartel mengacu pada UU KPK. Akan tetapi, yang harus diperhatikan juga mengenai jangka waktu ini harus jelas mengenai perpanjangan jangka waktu melakukan penyadapan. Harus diatur secara tegas dan jelas guna menjamin proses beracara sesuai dengan *due process of law* serta guna meminimalisir disalahgunakannya hasil sadapan. Dengan memperhatikan hal-hal ikhwal tersebut, proses penegakan hukum kartel akan berada dalam koridor prinsip negara hukum dengan tetap memperhatikan batasan batasan hak privasi seseorang.

c. Pembatasan Penanganan Materi Hasil Penyadapan

Menelaah ketentuan mengenai penanganan materi hasil penyadapan ini sesungguhnya sangat bersinggungan dengan para pihak yang terlibat serta tujuan dari dilakukannya penyadapan terhadap praktik kartel. Lebih dari itu, pembatasan penanganan materi hasil penyadapan ini harus dilihat secara holistik bahwa hal ini merupakan bentuk tanggung jawab negara dalam melindungi warga negaranya tanpa terkecuali terhadap terduga pelaku pelanggaran kartel.

Mengenai pembatasan para pihak yang terlibat dalam penanganan materi penyadapan, ini bertujuan untuk menjaga orisinalitas hasil sadapan agar tidak disalahgunakan, terlebih apabila materi penyadapan tersebar ke publik. Guna

memaksimalkan penanganan materi penyadapan ini, pihak-pihak yang terlibat didalamnya harus jelas akan kedudukan dan tugasnya.

Dengan kembali melihat ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 1999 bahwa salah satu kewenangan KPPU adalah melakukan penyelidikan serta bekerja sama dengan aparat penegak hukum lain, dalam hal ini penyidik dan penyidik Polri. Artinya, penanganan materi penyadapan hanya boleh dilakukan oleh pihak-pihak aparat penegak hukum yang memang telah ditentukan dalam undang-undang *a quo*. Tidak boleh sembarang orang melakukan tugas tersebut, mengingat hasil sadapan berhadapan langsung dengan hak privasi dari pelaku kartel.

Terkait kerjasama antar KPPU dan Polri tersebut, hal ini merefleksikan konsep *integrated justice system* dalam penanganan kasus persaingan usaha, terutama kartel. Berpegang pada konsep ini, sinergitas antar lembaga ini sangat diperlukan dalam mengkonstruksikan suatu bangunan penegakan hukum (*law enforcement*) yang ideal, selain dari faktor undang-undang itu sendiri. Dengan memberikan kewenangan menangani materi penyadapan sebatas kepada penyidik dan penyidik yang berasal dari KPPU dan Polri, sesungguhnya telah dengan sesuai semangat nilai-nilai penegakan hukum yang adil dan ideal,

sebab telah membatasi hal tersebut berdasarkan prinsip *right man on the right place*.

Pembatasan para pihak dalam menangani materi penyadapan tersebut juga merupakan kesatuan persepsi yang telah tertuang dalam nota kesepahaman atau *Memorandum of Understanding* (MoU) antara KPPU dan Polri. Kerjasama tersebut merupakan tindak lanjut dari pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1999 yang meliputi 3 (tiga) hal:¹⁸⁶

- 1) Pembinaan yang meliputi pengembangan intelijen ekonomi dan pelatihan;
- 2) Operasional yang mencakup bantuan Polri kepada KPPU untuk menghadirkan para pihak antara lain terlapor, saksi, dan ahli. Selain itu juga penyerahan dokumen perkara putusan dan penugasan penyelidik dan atau penyidik Polri ke KPPU;
- 3) Tugas menukar informasi antara Polri dengan KPPU.

Oleh karenanya pembatasan penanganan materi penyadapan oleh pihak penyelidik dan penyidik KPPU maupun Polri sesungguhnya sejalan dengan ketentuan MoU tersebut, khususnya dalam ketentuan yang pertama. Menurut penulis,

¹⁸⁶ Hukumonline, *KPPU Jalin Kerjasama dengan Polri*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4caf0148f41e4/kppu-jalin-kerjasama-dengan-polri>, diakses 1 Agustus 2018.

apabila penanganan terhadap materi penyadapan ini ditangan yang tepat, tentu akan sesuai peruntukannya.

Lebih jauh dari itu, pelibatan Polri dalam hal penyidikan dan penyelidikan perkara kartel harus dilihat sebagai upaya penguatan lembaga KPPU itu sendiri. Selain terciptanya kepastian dalam penegakan hukum, pelibatan tersebut semakin memperjelas bahwa KPPU tidak *superbody* seperti yang dikatakan selama ini, karena berbagi kewenangan dalam hal investigasi.

Selain pembatasan penanganan materi penyadapan yang ditinjau dari para pihak yang terlibat, pembatasan yang dimaksud juga harus dilihat dari tujuannya. Artinya, hasil sadapan nanti tidak keluar dari jalurnya (*out of track*) sebagai alat bukti dalam persidangan. Itu sebabnya pembatasan penanganan materi penyadapan oleh pihak-pihak tertentu juga dalam rangka memastikan materi penyadapan sesuai dengan peruntukannya di muka persidangan.

Sebagaimana inti dari penelitian ini bahwa penyadapan dilakukan dalam upaya melakukan penegakan hukum praktik kartel, sehingga tidak boleh hasil penyadapan nantinya digunakan selain untuk penegakan hukum. Jangan sampai hasil penyadapan jatuh ditangan yang salah dan tidak bertanggung

jawab yang berujung hanya kepada persoalan konflik kepentingan (*conflict of interest*).

d. Pembatasan Mengenai Orang yang Dapat Mengakses Penyadapan

Sebagaimana yang telah dijelaskan dalam *point* sebelumnya, bahwa penanganan materi penyadapan harus sesuai dengan peruntukannya, yakni untuk alat bukti dalam perkara pelanggaran praktik kartel. Berangkat dari ketentuan tersebut, apabila materi penyadapan telah sampai di meja persidangan sebagai alat bukti, maka disanalah penyadapan dapat diakses oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Diantara pihak-pihak yang dimaksudkan adalah aparat penegak hukum seperti hakim dan jaksa serta terdakwa pelaku pelanggaran kartel maupun penasehat hukumnya. Materi penyadapan tidak dapat diakses oleh semua pihak apalagi jika dapat diakses oleh publik luas.

Tidak hanya sebatas itu, akses terhadap materi penyadapan di muka sidang pun harus seijin Hakim yang memeriksa perkara tersebut. Hal ini guna menghindari penyalahgunaan materi penyadapan untuk diluar keperluan pembuktian. Mengingat tidak selalu materi penyadapan adalah berisi tentang komunikasi yang mengarah pada terjadinya kolusi dalam melakukan kartel, dapat saja materi tersebut berisi mengenai rahasia perusahaan yang tidak boleh diketahui pihak manapun.

Oleh karenanya akses terhadap materi penyadapan harus memperhatikan prinsip kehati-hatian sedari awal pada tahap penanganan hingga masuk ke meja hijau. Sebagai palang pintu terhadap materi penyadapan, penyelidik dan penyidiklah yang wajib menjamin keberadaan dari materi penyadapan agar tidak tersebar luas dan wajib menjamin bahwa akses terhadap materi tersebut hanya diberikan terbatas kepada para pihak yang bersangkutan di persidangan.

e. Pembatasan Mengenai Hubungan Pengacara dengan Klien (*Legal Professional Privilage*)

Hubungan yang paling mendasar dalam hubungan advokat dengan klien adalah saling percaya (*reciprocal trust*). Dalam hubungan tersebut, klien percaya bahwa advokat menangani dan melindungi kepentingannya (klien) dengan profesional dan penuh keahlian, memberikan nasihat-nasihat yang benar, serta tidak akan melakukan hal-hal yang akan merugikan kepentingannya tersebut.¹⁸⁷ Hal-hal tersebut kemudian dipertegas dalam Pasal 4 huruf h Kode Etik Advokat Indonesia (KEAI) yang berbunyi:¹⁸⁸

“Advokat wajib memegang rahasia jabatan tentang hal-hal yang diberitahukan oleh klien secara kepercayaan dan

¹⁸⁷ Hukumonline, *Etika Pengacara*, <http://www.hukumonline.com/klinik/detail/c11785/etika-pengacara>, diakses pada 2 Agustus 2018.

¹⁸⁸ Pasal 4 huruf h Kode Etik Advokat Indonesia.

wajib tetap menjaga rahasia itu setelah berakhirnya hubungan antara Advokat dan klien itu”.

Berkaca dari ketentuan demikian, sudah mejadi kewajiban bagi advokat untuk menjaga rahasia dari kliennya, terlebih yang berkenaan dengan hal-hal krusial milik klien. Dikaitkan dengan penegakan hukum praktik kartel, kerahasiaan informasi mengenai pelaku pelanggaran praktik kartel harus dilihat dari dua sudut pandang. Pertama dilihat dari sisi advokat, yang kedua harus dilihat dari sudut pandang KPPU sebagai satu-satunya otoritas yang berwenang dalam menangani hal ini.

Ditinjau dari sudut pandang advokat, sebagai profesi yang mulia dan terhormat (*officium nobile*) keharusan menjaga kerahasiaan kliennya merupakan hal mutlak yang harus dijunjung dan tidak boleh sembarang dibocorkan ke berbagai pihak. Begitupun sebagai seorang kuasa hukum dari kliennya dalam perkara kartel, advokat sangat berpotensi menggunakan hal-hal substansi perkara yang diketahui atau diperoleh dari klien untuk melakukan tindakan tidak bertanggungjawab.

Kemudian dilihat dari sudut pandang KPPU, sebagai otoritas yang berwenang dalam hal ini. KPPU harus tetap dibatasi kewenangannya dalam mengakses informasi. Pembatasan yang dimaksud adalah dalam hal mendapatkan informasi dari pengacara si terdakwa pelanggaran kartel. KPPU tidak boleh mengintimidasi pengacara dari terdakwa untuk

membeberkan kepentingan privasi yang telah dikemukakan oleh terdakwa kepadanya. Sebabnya, komunikasi yang dibangun antara pihak pengacara dan kliennya adalah bersifat sakral dan rahasia.

f. Penuntutan

Perlu disadari bahwa dengan adanya kewenangan tambahan berupa penyadapan ini akan semakin menimbulkan polemik berkelanjutan akan kedudukan dari KPPU itu sendiri. Oleh karenanya, untuk menutupi hal tersebut, konsepsi mengenai penuntutan sudah tidak relevan apabila masih bergantung pada KPPU. Terlebih dengan bercermin pada kekurangan-kekurangan KPPU dalam memproses perkara kartel dibahas sebelumnya semakin meyakinkan bahwa sudah seharusnya kewenangan penuntutan perkara kartel harus dilepas dari diri KPPU. Kewenangan tersebut lebih tepat diserahkan kepada lembaga *judicial* yang semestinya, yakni Kejaksaan Republik Indonesia (Kejari) melalui para penuntut umumnya.

Hal itu didasari dari praktik penegakan hukum praktik kartel di Inggris oleh OFT yang sebagaimana telah dikomparasikan tugas dan kewenangan dibahas sebelumnya. Bahwa dalam melakukan penuntutan terhadap pelanggaran kartel yang serius, OFT bekerjasama dengan otoritas penegak hukum independen yang disebut dengan *Serious Fraud Office*

(SFO). SFO mendapatkan tugas untuk menuntut pelanggaran kartel serius yang menyebabkan kerugian sekitar 1 juta euro. Jika dicermati, Inggris menerapkan sinergitas antar lembaga penegak hukum, mengingat yang dihadapi adalah ancaman terhadap kesejahteraan rakyat melalui pelanggaran kartel.

Konsepsi tersebutlah yang akan coba diterapkan dalam koridor hukum persaingan nasional, dengan melibatkan Kejari dalam menuntut perkara kartel. Ide sinergitas antar lembaga penegak hukum ini akan menjadikan penanganan kartel lebih efektif dan efisien. Karena bagaimanapun, komitmen dan konsisten akan penegakan hukum adalah hal yang terpenting.¹⁸⁹

Namun terdapat beberapa kriteria ikhwal yang harus diperhatikan dalam melibatkan penuntut umum dalam penanganan perkara kartel, seperti perkara kartel yang diproses menimbulkan publisitas nasional dan perhatian publik luas. Kemudian apakah dalam penanganannya perlu mengkolaborasikan keterampilan hukum, akuntansi, dan investigasi. Selain itu terhadap praktik kartel yang bersinggungan dengan aspek pidana, tentu KPPU membutuhkan Kejaksaan. Sebab, otoritas ini tidak memiliki kewenangan menuntut secara pidana. Sehingga peran KPPU sebatas memberi

¹⁸⁹ Hukumonline, *KPPU Jalin Kerjasama dengan Polri*, *op.cit.*

informasi dan bukti awal praktik kartel kepada kepolisian maupun kepada penuntut umum.

Menurut Widyo Pramono, seorang Staf Ahli Jaksa Agung Bidang Tindak Pidana Umum, terdapat formula yang efektif dalam menangani praktik kartel dengan konsep sinergitas antar lembaga, yakni dengan 10 aparat dari Kepolisian, 10 aparat dari Kejaksaan, 10 aparat dari KPK, 10 aparat dari PPATK, dan 10 aparat dari KPPU. Semua antar lembaga bekerjasama, sehingga produk penegakan hukumnya pun akan baik.¹⁹⁰

Selain sebagai manifestasi dari *integrated justice system*, pelibatan penuntut umum ini juga dalam rangka memelihara otoritas KPPU dari penumpukan kewenangan yang melahirkan stigma *superbody*. Daripada itu, pelibatan penuntut umum dalam pelanggaran kartel serius juga diharapkan dapat memaksimalkan penegakan hukum kartel yang selama ini telah banyak dinodai oleh upaya-upaya hukum yang meringankan para kartelis.

g. Sanksi

Mengenai penjatuhan sanksi, secara konsepsi tidak beda jauh dengan bahasan mengenai penuntutan sebelumnya. KPPU harus menyerahkan sepenuhnya kewenangan ini pada lembaga *judicial* yang semestinya guna melepaskan stigma *superbody*.

¹⁹⁰ *Ibid.*

Sudah seyogyanya penjatuhan sanksi merupakan tugas dari pengadilan, oleh karenanya penunjukan Pengadilan Niaga sebagai wadah untuk memproses mengadili dan menjatuhkan putusan praktik kartel dinilai tepat. Hal ini didasari atas beberapa alasan, yakni:

1) Sistem Peradilan Terpadu (*Integrated Justice System*)

Konteks penegakan hukum persaingan usaha yang berpegangan pada hukum acara pidana, maka sudah seharusnya pula dalam pelaksanaannya melibatkan empat komponen sebagaimana yang telah diatur dalam KUHAP, yaitu Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan, dan Pemasyarakatan.

Melihat hal tersebut, kedudukan pengadilan sebagai salah satu subsistem hukum yang menjadi poros dan berada dalam satu kesatuan yang harmonis, hal itu pula yang wajib diikhtiarkan dalam rangka penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia. Melalui pelibatan Pengadilan Niaga dalam mewadahi proses penanganan perkara persaingan usaha, maka akan semakin mendekatkan pada sistem peradilan terpadu.

2) Substansi Hukum Persaingan Usaha Bersifat Khusus

Kekhususan hukum persaingan usaha terletak pada lingkaran hukum bisnis (*bussines law*) yang mana

mengolaborasikan pengetahuan bidang hukum dengan ekonomi. Sehingga akan lebih baik apabila setiap perkara yang lahir di bidang persaingan usaha, harus diperiksa oleh pengadilan yang bersifat khusus juga.

Sementara itu dengan melihat kedudukan KPPU, tentunya otoritas ini bukanlah pengadilan khusus dalam perkara persaingan usaha. Berdasarkan pada Pasal 1 angka 8 UU KK, pengadilan khusus adalah pengadilan yang mempunyai kewenangan untuk memeriksa, mengadili, dan memutus perkara tertentu yang hanya dapat dibentuk dalam salah satu lingkungan badan peradilan yang berada di bawah Mahkamah Agung yang diatur oleh undang-undang.¹⁹¹ Oleh karena itu, Pengadilan Niaga lebih relevan dibanding dengan apabila KPPU yang menjatuhkan sanksi.

Kemudian melihat kompetensi dari Pengadilan Niaga, persoalan mengenai persaingan usaha, termasuk kartel adalah persoalan hukum yang berdimensi ekonomi. Para penegak hukumnya pun haruslah yang paham dan sesuai dengan dua bidang tersebut dengan berpegangan pada prinsip *the right man on the right place*. Jika melihat kualitas hakim di Pengadilan Niaga yang lebih berpengalaman serta mendapatkan pelatihan khusus dalam

¹⁹¹ Pasal 1 angka 8 Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

menangani kasus-kasus hukum yang berdimensi ekonomi, sudah tentu penegakan hukum kartel akan lebih melahirkan keadilan dan kepastian hukum.

3) Hanya Untuk Pelanggaran Praktik Kartel

Sama halnya seperti penuntutan, pelibatan Pengadilan Niaga hanya ditujukan untuk pelanggaran kartel dengan melihat beberapa faktor yang patut dipertimbangkan. Faktor-faktor yang dimaksudkan diantaranya adalah perihal kerugian yang ditimbulkan oleh pelanggaran kartel. Nominal sejumlah 1 Miliar rupiah merupakan angka yang realistis untuk menerjemahkan suatu kartel dianggap serius atau rumit.

Nominal tersebut didapat dengan melihat prakteknya oleh KPK dengan indikator yang sama, yakni kerugian yang ditimbulkan. Kemudian faktor selanjutnya adalah apakah pelanggaran kartel tersebut mendapatkan publisitas nasional serta perhatian publik luas. Lalu apakah suatu pelanggaran kartel menyebabkan inefisiensi sumber daya, baik sumber daya manusia, sumber daya alam, maupun sumber daya ekonomi.

Lebih lanjut, apakah dalam penanganannya perlu mengkolaborasikan keterampilan hukum, akuntansi, dan investigasi. Hal ini sejalan dengan domain Pengadilan

Niaga yang Majelis Hakimnya lintas keterampilan, hukum dan ekonomi. Untuk pelanggaran-pelanggaran kartel yang terdapat unsur pidana pun harus dikenakan sanksi pidana, yang mana sanksi tersebut hanya bisa dijatuhkan oleh Pengadilan, sebagaimana dalam penjelasan umum UU No. 5 Tahun 1999.¹⁹²

Berbagai konsepsi di atas coba dikonstruksikan sebaik mungkin oleh penulis dalam rangka menciptakan suatu penegakan hukum terhadap praktik kartel yang efektif, namun tidak mengesampingkan batasan-batasan terutama yang berhubungan dengan hak asasi dari pelaku kartel, serta memperhatikan ketertiban antar instansi agar tidak mengalami penumpukan kewenangan dan memunculkan stigma *superbody* pada diri KPPU itu sendiri.

¹⁹² Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan-pembahasan yang telah diutarakan penulis dalam bab-bab sebelumnya, dapat ditarik suatu kesimpulan berupa jawaban atas rumusan-rumusan masalah dalam penelitian ini, sebagai berikut:

1. Berikut ulasan mengenai relevansi kewenangan penyadapan dengan problematika yang dihadapi KPPU:
 - a. Relevansi kewenangan penyadapan dikaitkan dengan status KPPU sebagai *state auxiliary organ* dibidang persaingan usaha. Sudah menjadi kewajiban KPPU untuk membantu lembaga utama dalam menegakkan hukum persaingan setegak-tegaknya. Hal tersebut sebagaimana halnya fungsi penegakan hukum bagi negara penganut konsep negara hukum, yakni sebagai sarana untuk menciptakan *welfare state*. Kewajiban KPPU tersebut pada dasarnya membawa implikasi bahwa segala tindakan penegakan hukum, termasuk tindakan penyadapan di dalamnya, oleh KPPU harus dilihat secara keseluruhan dalam bingkai negara hukum, yakni guna menciptakan kesejahteraan rakyat.
 - b. Relevansi kewenangan penyadapan dikaitkan dengan kesulitan pembuktian praktik kartel oleh KPPU. Sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya, perkara kartel tidaklah mudah untuk

dibuktikan. Hal ini tercermin dari beberapa putusan KPPU, diantaranya putusan KPPU Nomor: 17/KPPU-I/2010 yang menimbulkan pro-kontra penerapan *indirect evidence*. Melihat fakta ini, oleh karena implementasi dari *indirect evidence* masih dipertanyakan, penambahan kewenangan berupa penyadapan oleh KPPU merupakan langkah yang solutif guna menutupi kekurangan dalam masalah pembuktian praktik kartel. Hasil sadapan dapat dijadikan salah satu alat bukti yang kuat ketika tidak ditemukannya suatu bukti tertulis perjanjian antara para kartelis. Kekuatan alat bukti ini pun lebih kuat dan meyakinkan apabila suatu putusan KPPU diajukan upaya keberatan.

2. Konsepsi tindakan penyadapan praktik kartel oleh KPPU harus memperhatikan hal-hal sebagai berikut:
 - a. Adanya otoritas resmi yang jelas berdasarkan undang-undang yang memberikan izin penyadapan. Otoritas yang dimaksud adalah KPPU, yang secara kedudukan hukumnya telah jelas diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999 dan ditujukan guna mengatasi pelanggaran-pelanggaran kasus persaingan usaha, termasuk pelanggaran kartel di dalamnya.
 - b. Adanya jaminan jangka waktu dalam melakukan penyadapan. Ketentuan mengenai jangka mengacu pada ketentuan yang ada dalam UU KPK, yakni dilakukan selama 30 hari dengan masa perpanjangan yang tidak ditentukan. Hal ini didasari pada

kriteria tindak pidana yang sedang diproses. Pelanggaran kartel mempunyai kriteria yang tidak jauh beda dengan tindak pidana korupsi, yakni sama-sama dapat menimbulkan penurunan kualitas kesejahteraan masyarakat. Selanjutnya dalam hal pendukung terjadinya kedua pelanggaran tersebut juga didasari atas penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*). Jika tindak pidana korupsi dilakukan karena adanya penyalahgunaan wewenang yang dilakukan oleh perorangan, korporasi, maupun pegawai negeri sipil, lain halnya dengan pelanggaran kartel. Pelanggaran kartel juga akan berjalan halus apabila para pelaku usaha mempunyai kuasa atas pasar (*market power*) yang kemudian dengan kuasanya tersebut dapat melakukan hambatan-hambatan terhadap pelaku usaha baru untuk masuk ke pasar yang tinggi.

- c. Adanya pembatasan penanganan materi hasil penyadapan. Pembatasan penanganan ini dibagi kedalam dua, yang pertama mengenai pembatasan terhadap pihak yang menangani, kedua pembatasan terhadap peruntukan dari materi penyadapan. Terkait siapa saja pihak yang dapat terlibat, dengan kembali melihat ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 1999 maka pihak yang menangani adalah penyidik dan penyidik Polri. Kemudian mengenai peruntukannya, hasil sadapan ditujukan sebagai alat bukti dalam persidangan. Itu sebabnya pembatasan

penanganan materi penyadapan oleh pihak-pihak tertentu juga dalam rangka memastikan materi penyadapan sesuai dengan peruntukannya di muka persidangan.

- d. Adanya pembatasan mengenai orang yang dapat mengakses penyadapan. Sebagaimana yang telah dijelaskan dalam poin sebelumnya, bahwa penanganan materi penyadapan harus sesuai dengan peruntukannya, yakni untuk alat bukti dalam perkara pelanggaran praktik kartel. Berangkat dari ketentuan tersebut, apabila materi penyadapan telah sampai di meja persidangan sebagai alat bukti, maka disanalah penyadapan dapat diakses oleh pihak-pihak yang bersangkutan. Diantara pihak-pihak yang dimaksudkan adalah aparat penegak hukum seperti hakim dan jaksa serta terdakwa pelaku pelanggaran kartel maupun penasehat hukumnya.
- e. Adanya pembatasan mengenai hubungan pengacara dengan klien (*legal professional privilege*). Kerahasiaan informasi mengenai pelaku pelanggaran praktik kartel harus dilihat dari dua sudut pandang. Pertama dilihat dari sisi advokat, yang kedua harus dilihat dari sudut pandang KPPU. Ditinjau dari sudut pandang advokat, keharusan menjaga kerahasiaan kliennya merupakan hal mutlak yang harus dijunjung dan tidak boleh sembarang dibocorkan ke berbagai pihak. Kemudian dilihat dari sudut pandang KPPU, otoritas ini harus tetap dibatasi

kewenangannya dalam mengakses informasi. Pembatasan yang dimaksud adalah dalam hal mendapatkan informasi dari pengacara si terdakwa pelanggaran kartel. KPPU tidak boleh mengintimidasi pengacara dari terdakwa untuk membeberkan kepentingan privasi yang telah dikemukakan oleh terdakwa kepadanya. Sebabnya, komunikasi yang dibangun antara pihak pengacara dan kliennya adalah bersifat sakral dan rahasia.

- f. Memperhatikan tindakan penuntutan dalam penegakan hukum kartel. Ide mengenai sinergitas antar lembaga penegak hukum ini menjadi pondasi dalam akan menjadikan penanganan kartel lebih efektif dan efisien. Pelibatan Kejari merupakan bentuk konkrit dari penuntutan dalam perkara kartel. Beberapa kriteria yang harus diperhatikan diantaranya seperti, perkara kartel yang diproses menimbulkan publisitas nasional dan perhatian publik luas. Kemudian apakah dalam penanganannya perlu mengkolaborasikan keterampilan hukum, akuntansi, dan investigasi. Selain itu terhadap praktik kartel yang bersinggungan dengan aspek pidana, tentu KPPU membutuhkan Kejaksaan. Sebab, otoritas ini tidak memiliki kewenangan menuntut secara pidana. Sehingga peran KPPU sebatas memberi informasi dan bukti awal praktik kartel kepada kepolisian maupun kepada penuntut umum.

- g. Memperhatikan konsepsi penjatuhan sanksi. Mengenai hal ini, KPPU harus menyerahkan sepenuhnya kewenangan ini pada lembaga *judicial* yang semestinya. Alasan utamanya adalah guna melepaskan stigma *superbody* pada KPPU itu sendiri. Sudah seyogyanya penjatuhan sanksi merupakan tugas dari pengadilan, oleh karenanya penunjukan Pengadilan Niaga sebagai wadah untuk memproses mengadili dan menjatuhkan putusan praktik kartel dinilai tepat.

B. Saran

Berdasarkan uraian kesimpulan yang telah diutarakan di atas, penulis mendapati beberapa saran atau masukan yang dapat dijadikan bahan pertimbangan dalam menyempurnakan penegakan hukum praktik kartel kedepannya, diantaranya:

1. Pemerintah Republik Indonesia melalui Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat harus mendesain ulang mengenai konsep kelembagaan KPPU dengan melakukan perubahan terhadap UU No. 5 Tahun 1999 Hal ini bertujuan agar memperjelas alur kewenangan KPPU mulai dari melakukan penyidikan hingga memutus perkara. Sehingga tidak menimbulkan kesan carut-marut maupun *superbody* pada otoritas ini. Kemudian dengan ini juga diharapkan KPPU lebih mampu untuk mengakomodir perkembangan zaman berkaitan dengan realitas penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia sekaligus

dapat memberikan kepastian hukum berkaitan dengan pelanggaran-pelanggaran kartel.

2. Demi terwujudnya efektifitas dalam penegakan hukum persaingan usaha secara umumnya, serta penegakan hukum praktik kartel secara khususnya, terhadap ketentuan pasal mengenai alat bukti dalam UU No. 5 Tahun 1999 harus dilakukan sebuah amandemen. Terdapat beberapa ketentuan yang harus ditambahkan, seperti mengaplikasikan *indirect evidence* sebagai alat bukti yang berdiri sendiri. Sebab, bentuk *indirect evidence* yang berupa bukti ekonomi dan bukti komunikasi tersebut telah terbukti efektif dalam membuat terang suatu pelanggaran kartel di negara-negara eropa, termasuk Inggris.
3. Menambahkan dan mengatur legalitas penyadapan dalam UU No. 5 Tahun 1999, khususnya dalam upaya penegakan hukum praktik kartel dengan beberapa hal pertimbangan yang telah disebutkan dalam bahasan dalam bab sebelumnya. Hal ini diperlukan mengingat dinamika perkembangan zaman terus berubah, sehingga hukum persaingan usaha pun dituntut demikian.
4. Khusus untuk para pelaku usaha, sedapat mungkin harus menghindari berkolusi dengan sesama pelaku usaha lain untuk melakukan kartel. Kesadaran akan berkompetisi secara sehat sangat diperlukan, sebab kartel telah dianggap sebagai tindak kriminal karena telah merugikan perekonomian negara dan menurunkan tingkat kesejahteraan masyarakat. Kemudian yang lebih ikhwal, peran serta pelaku usaha

untuk berkompetisi secara sehat mencerminkan perilaku nasionalisme, karena telah menjaga marwah dan menjunjung tinggi nilai-nilai Pancasila dalam kegiatan berbisnis, terutama dalam hal menjunjung nilai-nilai keadilan.

5. Peran aktif masyarakat harus lebih ditingkatkan. Pemerintah bersama-sama para penegak hukum harus mampu melakukan tindakan-tindakan persuasi kepada masyarakat untuk lebih pro-aktif. Pertama, masyarakat harus diberikan edukasi serta diberikan kesadaran bahwa kartel merupakan sebuah kejahatan besar (*extraordinary crime*) sehingga masyarakat tahu akan dampak dari pelanggaran kartel tersebut. Kedua, masyarakat harus ikut andil untuk melaporkan tindakan-tindakan yang terindikasi sebagai pelanggaran kartel kepada KPPU.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 1990.
- A. Qodri Azizy, *Menggagas Ilmu Hukum Indonesia*, dalam Ahmad Gunawan BS dan Mu'amar Ramadhan (ed) et. al., *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2006.
- A. Sonny Keraf, *Pasar Bebas Keadilan dan Peran Pemerintah Telaah Atas Etika Ekonomi Adam Smith*, Kanisius, Yogyakarta, 1996.
- Abdul Hakim Garuda Nusantara dan Benny K. Harman, *Analisa dan Perbandingan Undang-Undang Anti Monopoli*, Elex Media Komputindo, Jakarta, 1999.
- Ahmad Basarah, *Kajian Teoritis Terhadap Auxiliary State`S Organ dalam Struktur Ketatanegaraan Indonesia*, Jurnal Mmh Jilid 43, Jakarta, 2014.
- Andi Fahmi dan Ningrum, *Hukum Persaingan Usaha antara Teks dan Konteks*, Deutsche Gesellschaft for Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH.
- Andi Hamzah, *Hukum Acara Pidana Indonesia*, Edisi Revisi, Sinar Grafika, Jakarta, 2002.
- Arifin, Firmansyah, dkk., *Lembaga Negara dan Sengketa Kewenangan Antarlembaga Negara*, KRHN bekerjasama dengan MKRI didukung oleh The Asia Foundation dan USAID, Jakarta, 2005, dalam Ni'matul Huda, *Lembaga Negara dalam Masa Transisi Demokrasi*, UII Press, Yogyakarta, 2007, hlm. 202.
- B. Hestu Cipto Handoyo, *Hukum Tata Negara Indonesia "Menuju Konsolidasi Sistem Demokrasi"*, Universitas Atma Jaya, Jakarta, 2009.
- Binoto Nadapdap, *Hukum Acara Persaingan Usaha*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2009.
- Bryan A Garnier, *Black's Law Dictionary, cet. 8*, St. Paul Minnesota, West Publishing.Co., 2004.
- Crince le Roy, *Kekuasaan Ke-empat Pengenalan Ulang*, diterjemahkan oleh Soehardjo, Semarang, 1981.

- Destivano Wibowo dan Harjon Sinaga, *Hukum Acara Persaingan Usaha*, Rajawali Press, Jakarta, 2005.
- Devi Meyliana, *Hukum Persaingan Usaha : Studi Konsep Pembuktian Terhadap Perjanjian Penetapan Harga dalam Persaingan Usaha*, Setara Press, Malang, 2013.
- Faisal, *Menerobos Positivisme Hukum*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2010.
- Gede A. B. Wiranata, *Membedah Hukum Progresif Satjipto Rahardjo*, Penerbit Kompas, Jakarta, 2008.
- Hamdan Zoelva, *Pemakzulan Presiden di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011.
- Hans Kelsen, *Teori Umum tentang Hukum dan Negara*, Nusa Media, Bandung, 2008.
- Herbert L. Packer, *The Limits of Criminal Sanction* dalam Syukri Akub dan Baharudin Baharu, *Wawasan Due Process Of Law dalam Sistem Peradilan Pidana*, Rangkang Education, Yogyakarta, 2013.
- Heri Tahir, *Proses Hukum yang Adil dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010.
- Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Kencana Prenada, Jakarta, 2008.
- Hikmahanto Juwana, et.al., *Peran Lembaga Peradilan Dalam Menangani Perkara Persaingan Usaha*, Partnership For Business Competition, Jakarta.
- Jazim Hamidi dan Mustafa Lutfi, *Hukum Lembaga Kepresidenan Indonesia*, Alumni, Malang, 2009.
- Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, Tim Kompas, Jakarta, 2006.
- Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha: Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, Bayumedia, Malang, 2007.
- KPPU, *Majalah Kompetisi Edisi 39: Bertarung Melawan Kartel*, KPPU, Jakarta, 2013.
- Mardjono Reksodiputro, *Hak Asasi Manusia dalam Sistem Peradilan Pidana, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum*, Jakarta, 1994.

- Moh. Kusnardi dan Harmaily Ibrahim, *Pengantar Hukum Tata Negara Indonesia*, PS HTN FH UI dan Sinar Bakti, Depok, 1998.
- Mokhammad Najih, *Politik Hukum Pidana : Konsepsi Pembaharuan Hukum Pidana dalam Cita Negara Hukum*, Setara Press, Malang, 2014.
- Mukhtie Fadjar, *Teori-Teori Hukum Kontemporer*, Setara Press, Malang, 2013.
- Muladi, *Hak Asasi Manusia, Politik dan Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 1997.
- Munir Fuady, *Teori Hukum Pembuktian Pidana dan Perdata*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012.
- Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha: Teori dan Praktinya di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012.
- Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi dan Judicial Review*, UII Press, Yogyakarta, 2005.
- Oxford Learner's Pocket Dictionary Edisi Ketiga, Oxford: Oxford University Press. *Powers for Investigating Criminal Cartels*, hlm 320-323, dalam Richard Whish and David Bailey, *Competition Law (Seventh Edition)*, Oxford University Press, Oxford, 2011.
- Rachmadi Usman, *Hukum Acara Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2013.
- Richard Wish and David Bailey, *Competition Law (Seventh Edition)*, Oxford University Press, Oxford, 2011.
- Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif/: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.
- _____, *Membedah Huk Progresif*, Jakarta, PT. Kompas Media Nusantara, 2006.
- Shidarta, "Pendekatan Hukum Progresif dalam Mencairkan Kebekuan Produk Legislasi" dalam Moh. Mahfud MD, Sunaryati Hartono, dkk, *Dekonstruksi dan Gerakan Pemikiran Hukum Progresif*, Thafa Media, Malang, 2013.
- Sri- Edi Swasono, *Pancasila, Humanisme, Pasal 33 UUD 1945, Kooperativisme, Menolak Liberalisme*, Orasi Ilmiah, Universitas Pasundan, Bandung, 2011, dalam Aan Jaelani, *Pancasila, Globalisasi dan Pasar Bebas: Meneguhkan Kembali Ekonomi Pancasila sebagai Karakter Bangsa*, Jurnal Fakultas Syari'ah dan Ekonomi Islam, IAIN Syekh Nurjati Cirebon.

Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia (Dalam Teori dan Praktik serta Penerapan Hukumnya)*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012.

Usep Ranawijaya, *Hukum Tata Negara Dasar-Dasarnya*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1983.

Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Ichtiar, Jakarta, 1962.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Declaration of Human Rights tahun 1948.

Kovenan Internasional Hak-Hak Sipil dan Politik.

Undang-Undang Nomor 11 tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

Undang-Undang Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia.

Undang-Undang Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika.

Peraturan Komisi Nomor 4 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Perkara Kartel.

Putusan Pengadilan

Putusan KPPU tentang Perkara Kartel Nomor: 17/KPPU-I/2010.

Putusan KPPU tentang Perkara Kartel Nomor: 17/KPPU-I/2010.

Putusan KPPU tentang Perkara Kartel Nomor: 24/KPPU-I/2009.

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 5/PUU-VIII/2010 tentang pengujian Pasal 31 ayat (4) UU No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 006/PUU-I/2003 tentang pengujian UU No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor. 5/PUU-VIII/2010 tentang pengujian Pasal 31 ayat (4) Undang-Undang Nomor 11 tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik.

Jurnal

A.M. Muhajidin, *Hukum Progresif: Jalan Keluar dari Keterpurukan Hukum di Indonesia*, Jurnal Varia Peradilan, Tahun ke XXII No. 257, April, 2007.

Donny Tobing, *Tinjauan Hukum Terhadap Hukum Acara Persaingan Usaha Dalam Perspektif Due Process Of Law*, Journal Of Private And Commercial Law Volume 1 No. 1, November 2017.

Mahrus Ali, *Penegakan Hukum Pidana yang Optimal (Perspektif Analisis Ekonomi Atas Hukum)*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, No. 2 Vol. 15, Yogyakarta, 2008.

Muh Risnain, *Eksistensi Lembaga Quasi Judicial dalam Sistem Kekuasaan Kehakiman di Indonesia : Kajian Terhadap Komisi Pengawas Persaingan Usaha*, Jurnal Hukum dan Peradilan, Vol. 3, FH Unpad, Bandung, 2014.

Nur Ana dan Ditha Wiraputra, *Perbandingan Penanganan Perkara Kartel dalam Hukum Persaingan Usaha di Inonesia dan Antitrust Law di Amerika Serikat*, Depok, Jurnal FH UI, 2014.

Rahmat Efendy, *Due Process of Law Dalam Sistem Peradilan Pidana di Indonesia Kaitannya dengan Perlindungan HAM*, Jurnal Ilmiah Fitrah, Volume I, 2015.

Rai Mantili, Hazar Kusmayanti, dkk., *Problematika Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dalam Rangka Menciptakan Kepastian Hukum*, Jurnal PJIH Vol. 3 Nomor 1, FH Unpad, Bandung, 2016.

S.F. Marbun, *Negara Hukum dan Kekuasaan Kehakiman*, Jurnal Hukum Ius Quia Iustum, No. 9 Vol. 4, Yogyakarta, 1997.

Data Elektronik

Asosiasi Pengusaha Tuntut *Term of Conduct* Kartel, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4c517768ed231/asosiasi-pengusaha-tuntut-iterm-of-conducti-kartel> diakses pada 13 April 2018.

Berita, *Kartel SMS Rugikan Konsumen Rp. 2,82 Trilyun, Ini Rinciannya*, <http://bisnis.tempo.co/read/750672/kartel-sms-rugikan-konsumen-rp-282-trilyun-ini-rinciannya>, diakses pada 2 Juni 2018.

<http://www.oft.gov.uk/OFTwork/cartel&competition/cartels/reward>, dalam Rian Mochtar, *Skripsi: Perbandingan Hukum Persaingan Usaha Indonesia dan Inggris*, Universitas Indonesia, Depok, hlm. 92.

http://www.kppu.go.id/id/wp-content/uploads/2014/01/Kompetisi_39 diakses pada 12 April 2018.

<http://www.pengertianahli.com/2015/01/apec-pengertian-tujuan-dan-tentang-sejarah-apec.html>, diakses pada 9 April 2018.

https://www.opec.org/opec_web/en/data_graphs/330.htm diakses pada 5 Juni 2018.

<https://www.sfo.gov.uk/> diakses pada 23 Juli 2018.

Hukumonline, *Berjuang Mencari Legitimasi Indirect Evidence*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt598aba978d57c/berjuang-mencari-legitimasi-indirect-evidence>, diakses pada 26 Juni 2018.

_____, *Hambatan KPPU Membongkar Kartel*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt51beb3d585b2c/hambatan-kppu-membongkar-kartel>, diakses pada 3 Juni 2018.

_____, *Hukuman Ganti Rugi Fuel Surcharge Diwarnai Dissenting Opinion*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4be042b2ba06e/hukuman->

ganti-rugi-fuel-surcharge-diwarnai-dissenting-opinion, diakses pada 3 Juni 2018.

_____, *Indirect Evidence Sebagai Alat Bukti Kartel Dipersoalkan*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4c56cf0541b26/alat-bukti-kartel-dipersoalkan>, diakses pada 16 April 2018.

_____, *KPPU Jalin Kerjasama dengan Polri*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt4caf0148f41e4/kppu-jalin-kerjasama-dengan-polri>, diakses 1 Agustus 2018.

_____, *Menggali Karakter Hukum Progresif*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt529c62a965ce3/menggali-karakter-hukum-progresif>, diakses 28 Mei 2018.

_____, *Penegakan Hukum Persaingan Usaha dalam Angka*, <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt598c0069472ea/penegakan-hukum-persaingan-usaha-dalam-angka>, diakses pada 4 Juli 2018.

_____, *Status Kelembagaan Masih Menjadi Agenda Utama Komisioner Baru KPPU*, dalam <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5aec4589128ed/status-kelembagaan-masih-menjadi-agenda-utama-komisioner-baru-kppu>, diakses pada 5 Juni 2018.

Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, [www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep Negara Hukum Indonesia.pdf](http://www.jimly.com/makalah/namafile/135/Konsep%20Negara%20Hukum%20Indonesia.pdf), diakses pada 15 Mei 2018.

Muhammad Idris, *KPPU Tidak Superbody*, <https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-3346253/kppu-tidak-superbody>, diakses pada 13 April 2018.

Mula Akmal, *DPR Tanya Dasar Hukum Penyadapan, Ini Jawaban KPK*, dalam <https://nasional.sindonews.com/read/1243179/13/dpr-tanya-dasar-hukum-penyadapan-ini-jawaban-kpk-1506435658>, diakses pada 31 Juli 2018.

Sutrisno Iwantono, *Sulitnya Membuktikan Praktik Kartel*, <http://www.kppu.go.id/id/blog/2010/07/sulitnya-membuktikan-praktik-kartel/>, diakses pada 2 Juni 2018.

Wahyudi Djafar, *Penyadapan Intelijen dan Penyadapan di Indonesia: Catatan Ringkas* dalam <https://wahyudidjafar.files.wordpress.com/2011/10/penyadapan-intelijen-dan-penyadapan-di-indonesia1.pdf> diakses pada 13 Juli 2018.

