

TESIS
RELEVANSI KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN HUKUM
TIM PENGAWAS MEKANISME PERUBAHAN PERILAKU
TERLAPOR
PADA PEMERIKSAAN PERKARA DI KPPU
DENGAN ASAS NEMO JUDEX IN CAUSA SUA



Oleh :

Nama Mahasiswa : AHMAD FAUZAN, S.H.
NIM : 21912002
BKU : Hukum Bisnis

PROGRAM STUDI HUKUM PROGRAM MAGISTER
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
2023

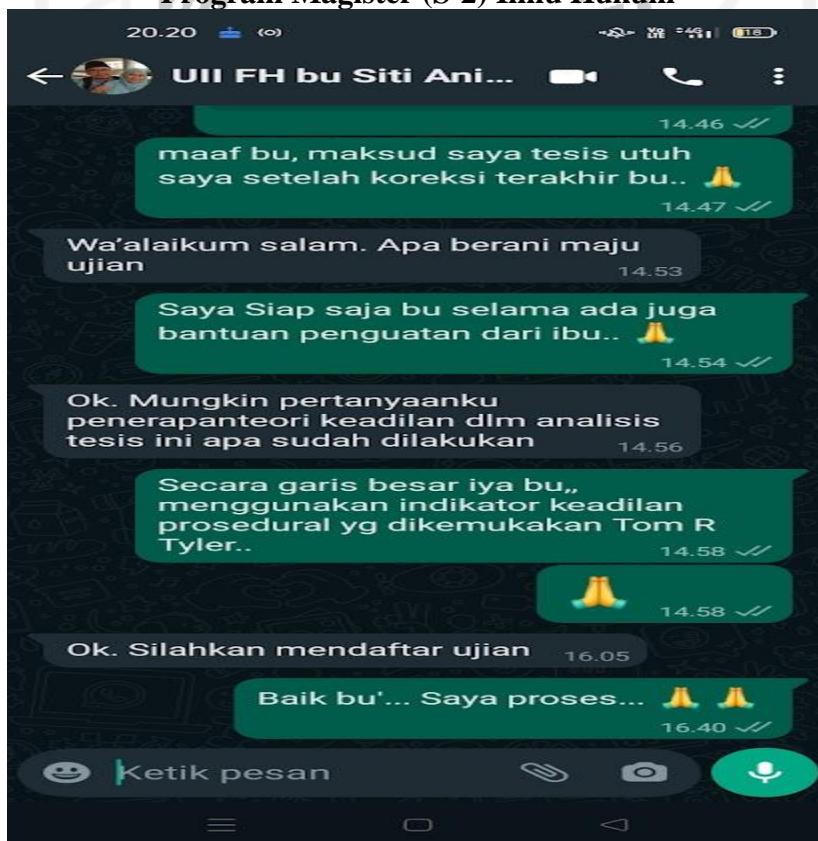
HALAMAN PERSETUJUAN

TESIS RELEVANSI KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN HUKUM TIM PENGAWAS MEKANISME PERUBAHAN PERILAKU TERLAPOR PADA PEMERIKSAAN PERKARA DI KPPU DENGAN ASAS NEMO JUDEX IN CAUSA SUA

Oleh :

Nama Mahasiswa : AHMAD FAUZAN, S.H.
NIM : 21912002
BKU : Hukum Bisnis

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing untuk diajukan kepada
Tim Penguji dalam Ujian Tesis
Program Magister (S-2) Ilmu Hukum



Mengetahui
Ketua Program Studi Hukum Program Magister
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia

Prof. Dr. Setriani, S.H., M.H.

HALAMAN PENGESAHAN

TESIS RELEVANSI KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN HUKUM TIM PENGAWAS MEKANISME PERUBAHAN PERILAKU TERLAPOR PADA PEMERIKSAAN PERKARA DI KPPU DENGAN ASAS NEMO JUDEX IN CAUSA SUA

Oleh :

Nama Mahasiswa : AHMAD FAUZAN, S.H.
NIM : 21912002
BKU : Hukum Bisnis

Telah diujikan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Akhir / Tesis dan dinyatakan LULUS pada tanggal 30 Maret 2023

Pembimbing,


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

Yogyakarta, 12 April 2023

Penguji,


Dr. Bambang Sutiyoso, S.H., M.Hum.

Yogyakarta, 11 April 2023

Penguji,


Dr. Ariyanto, S.H., C.N., M.H.

Yogyakarta, 11 April 2023

Mengetahui
Ketua Program Studi Hukum Program Magister
Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia




Prof. Dr. Sefriani, S.H., M.H.

PERNYATAAN ORISINALITAS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Ahmad Fauzan, S.H.

NIM : 21912002

Adalah benar mahasiswa Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah melakukan Penulisan Tugas Akhir/Tesis dengan judul **RELEVANSI KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN HUKUM TIM PENGAWAS MEKANISME PERUBAHAN PERILAKU TERLAPOR PADA PEMERIKSAAN PERKARA DI KPPU DENGAN ASAS NEMO JUDEX IN CAUSA SUA**. Tugas akhir/Tesis ini diajukan kepada Tim Penguji dalam ujian tesis yang diselenggarakan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.

Sehubungan dengan hal tersebut dengan ini saya menyatakan:

1. Bahwa karya tulis ilmiah ini adalah benar-benar hasil karya saya sendiri kecuali bagian-bagian tertentu yang telah diberikan keterangan pengutipan yang dalam penyusunannya tunduk dan patuh terhadap kaidah, etika dan norma-norma penulisan sebuah karya tulis ilmiah sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
2. Bahwa meskipun secara prinsip milik atas karya ilmiah ini ada pada saya, namun demi kepentingan-kepentingan yang bersifat akademik dan pengembangannya, saya memberikan kewenangan kepada Perpustakaan di lingkungan Universitas Islam Indonesia untuk mendayagunakan karya ini.

Selanjutnya berkaitan dengan hal di atas (terutama pernyataan nomor 1) saya sanggup menerima sanksi sebagaimana yang telah ditentukan oleh Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, jika saya terbukti secara kuat dan meyakinkan telah melakukan perbuatan yang menyimpang dari pernyataan tersebut.

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

Yogyakarta, 31 Maret 2023



Ahmad Fauzan, S.H.

KATA PENGANTAR

Segala puji syukur hanya milik Allah SWT, yang telah melimpahkan rahmat dan hidayah-Nya kepada hamba-Nya. Shalawat beserta salam senantiasa disampaikan kepada Nabi Muhammad SAW, beserta keluarga, sahabat dan umatnya hingga akhir zaman. Atas izin Allah SWT, penulis dapat menyelesaikan tugas akhir yang berjudul: “RELEVANSI KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN HUKUM TIM PENGAWAS MEKANISME PERUBAHAN PERILAKU TERLAPOR PADA PEMERIKSAAN PERKARA DI KPPU DENGAN ASAS NEMO JUDEX IN CAUSA SUA”.

Karya sederhana ini bertujuan untuk melengkapi khazanah ilmu hukum bisnis khususnya berkaitan dengan permasalahan kedudukan tim pengawas dalam mekanisme perubahan perilaku di KPPU RI. Permasalahan terkait prosedur penanganan perkara persaingan usaha di KPPU RI merupakan kajian yang penting, terlebih dalam karya ini penulis mengkhususkan kajiannya dalam meneliti terkait kedudukan tim pengawasan pada masa pengawasan mekanisme perubahan perilaku yang menjadi salah satu proses dari sekian tahapan dalam prosedur penanganan perkara di KPPU RI.

Penulis mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Prof. Fathul Wahid, S.T., Sc., Ph.D, selaku Rektor Universitas Islam Indonesia serta Prof. Budi Agus Riswandi, S.H., M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
2. Ibu Prof. Dr. Sefriani, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
3. Ibu Dr. Siti Anisah, S.H., M.Hum., selaku dosen pembimbing tesis penulis, yang berkenan untuk mencurahkan waktu dan pikirannya untuk memberikan bimbingan yang konstruktif dalam menyelesaikan tesis serta menjadi inspirasi bagi penulis untuk terus mendalami kajian ilmu hukum khususnya hukum bisnis.
4. Seluruh dosen Program Studi Hukum Program Magister Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah memberikan ilmu dan teladan yang sangat berharga kepada penulis.
5. Pihak staff dan pegawai di lingkungan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia yang telah membantu penulis dalam menjalani masa studi S2 penulis.
6. Yang tercinta, kedua orang tua penulis, keluarga dan kerabat yang senantiasa mendoakan dan memberikan semangat kepada penulis untuk dapat menjalani dan menyelesaikan masa studi S2 penulis.
7. Yang tercinta, seluruh pengurus Ikatan Mahasiswa Magister Hukum (IMAMAH) yang telah membersamai penulis dalam menjalankan seluruh rangkaian dan program organisasi serta memberikan pengalaman dan kebersamaan yang luar biasa sehingga menjadi kenangan yang indah bagi penulis. Jaya jaya jaya!
8. Seluruh kawan-kawan dari MH-47 yang telah memberikan pengalaman dan kebersamaan yang luar biasa dalam masa studi S2 penulis.
9. Semua pihak yang telah berkontribusi bagi penulis dalam menjalani masa studi S2 penulis, yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Dalam penulisan karya ini, penulis menyadari bahwa terdapat kekeliruan karena keterbatasan kemampuan dan pengetahuan penulis, oleh karena itu penulis memohon

maaf dan membuka diri untuk mendapatkan kritik, saran serta masukan yang konstruktif guna perbaikan karya ini. Semoga penulisan karya ini dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan sehingga menjadi amal yang baik bagi penulis. Aamiin.

Yogyakarta, 31 Maret 2023



Ahmad Fauzan, S.H.



DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN	ii
HALAMAN PENGESAHAN	iii
PERNYATAAN ORISINALITAS	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vii
ABSTRAK	ix
BAB I	1
A. Latar Belakang Masalah.....	1
B. Rumusan Masalah	5
C. Tujuan Penelitian	5
D. Manfaat Penelitian	6
E. Orisinalitas Penelitian	6
F. Teori & Doktrin.....	9
1. Asas Nemo Judex In Causa Sua	9
2. Teori Keadilan Prosedural.....	12
3. Mekanisme Perubahan Perilaku	15
G. Definisi Operasional.....	19
H. Metode Penelitian.....	21
1. Jenis Penelitian	21
2. Objek Penelitian	22
3. Pendekatan Penelitian.....	22
4. Data Penelitian atau Bahan Hukum.....	23
5. Teknik Pengumpulan Data	24
6. Teknik Pengolahan dan Analisis Data.....	24
I. Sistematika Penulisan	25
BAB II	27
A. Asas Nemo Judex In Causa Sua.....	27
B. Teori Keadilan Prosedural.....	43
C. Hukum Acara Persaingan Usaha Di Indonesia	52
1. Pengertian Umum Hukum Acara Persaingan Usaha	52
2. Prinsip-Prinsip Hukum Acara Persaingan Usaha	54
3. Teori Pembuktian Perkara Persaingan Usaha	58
4. Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (KPPU RI)	74
5. Penanganan Perkara Di KPPU RI.....	84
6. Penanganan Perkara Di Pengadilan Negeri	85
7. Penanganan Perkara Di Mahkamah Agung	86
BAB III	90
A. Mekanisme Perubahan Perilaku Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha	90
1. Mekanisme Perubahan Perilaku Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha Di KPPU RI	90
2. Mekanisme Perubahan Perilaku Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha Di Uni Eropa	98
B. Kedudukan dan Kewenangan Hukum Tim Pengawas Mekanisme Perubahan Perilaku Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha Dalam Tinjauan Asas Nemo Judex In Causa Sua	102
1. Kedudukan dan Kewenangan Hukum Tim Pengawas Mekanisme Perubahan Perilaku Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha Di KPPU RI Dalam Tinjauan Asas Nemo Judex In Causa Sua.....	102

2. Kedudukan dan Kewenangan Hukum Tim Pengawas Mekanisme Perubahan Perilaku Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha Di Uni Eropa Dalam Tinjauan Asas Nemo Judex In Causa Sua	121
C. Kedudukan dan Kewenangan Hukum Tim Pengawas Mekanisme Perubahan Perilaku Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha Dalam Tinjauan Teori Keadilan Prosedural	124
1. Kedudukan dan Kewenangan Hukum Tim Pengawas Mekanisme Perubahan Perilaku Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha Di KPPU RI Dalam Tinjauan Teori Keadilan Prosedural	124
2. Kedudukan dan Kewenangan Hukum Tim Pengawas Mekanisme Perubahan Perilaku Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha Di Uni Eropa Dalam Tinjauan Teori Keadilan Prosedural	127
BAB IV	131
A. Kesimpulan	131
B. Saran	132
DAFTAR PUSTAKA	133



ABSTRAK

Permasalahan terkait prosedur penanganan perkara persaingan usaha di KPPU RI merupakan kajian yang penting, terlebih dalam karya ini penulis mengkhususkan kajiannya dalam meneliti terkait kedudukan tim pengawasan pada masa pengawasan mekanisme perubahan perilaku yang menjadi salah satu proses dari sekian tahapan dalam prosedur penanganan perkara di KPPU RI. Rumusan masalah dalam penelitian ini adalah, pertama apakah norma tentang kedudukan dan kewenangan hukum tim pengawas perubahan perilaku dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat berkesesuaian dengan asas *nemo iudex in causa sua*?. Kedua, apakah norma tentang kedudukan dan kewenangan hukum tim pengawas perubahan perilaku dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat berkesesuaian dengan teori keadilan prosedural? Adapun jenis penelitian ini adalah penelitian normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*); konseptual (*conceptual approach*); dan perbandingan (*comparative approach*). Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini berupa bahan hukum primer, yakni semua sumber hukum yang memiliki kekuatan hukum mengikat dan kekuatan hukum tetap, yang berkaitan dengan mekanisme perubahan perilaku dalam hukum acara persaingan usaha dan bahan hukum sekunder berupa jurnal, buku, dan karya ilmiah terkait. Bahan-bahan hukum tersebut diperoleh melalui studi pustaka dan dianalisis secara deskriptif-kualitatif. Adapun hasil dari penelitian ini menyimpulkan, Pertama, norma tentang kedudukan dan kewenangan hukum tim pengawas perubahan perilaku sebagaimana dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tidak berkesesuaian dengan asas *nemo iudex in causa sua*. Sebab masih belum terpenuhinya beberapa indikator penting seperti (1) hal mengenai benturan kepentingan, poin; (2) hal mengenai kedudukan sebagai pihak; dan (3) hal mengenai kedudukan pengambil-keputusan secara berlanjut pada tingkat pemeriksaan yang berbeda. Kedua, norma tentang kedudukan dan kewenangan hukum tim pengawas perubahan perilaku dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tidak berkesesuaian dengan prinsip-prinsip keadilan berdasarkan teori keadilan prosedural. Sebab, pada dasarnya masih terdapat parameter yang belum terpenuhi yakni mengenai netralitas, yang mana dalam konteks tim pengawas KPPU tidak dapat terpenuhi karena organ tersebut juga dapat dinilai sebagai pihak dalam perkara persaingan usaha, sehingga tidak menjamin terpenuhinya netralitas.

Kata Kunci: Tim Pengawas; Perubahan Perilaku; KPPU; *Nemo Iudex*; Procedural Justice.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pada tanggal 9 Maret tahun 2022, Mahkamah Agung (MA) memutuskan perkara kasasi antara PT. Garuda Indonesia (Persero), Tbk, selaku Pemohon Kasasi melawan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (KPPU).¹ Putusan bernomor 561 K/PDT.SUS-KPPU/2022 ini selain menolak permohonan Pemohon Kasasi, namun juga menguatkan Putusan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat No. 3/PDT.SUS-KPPU/2021/ PN Jkt.Pst² yang mempertahankan Putusan KPPU No. 06/KPPU-L/2020³ yang pada pokoknya menyatakan bahwa PT. Garuda Indonesia (Persero), Tbk, terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar ketentuan Pasal 19 huruf d Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU 5/1999).⁴

Putusan Mahkamah Agung bernomor 561 K/PDT.SUS-KPPU/2022 di atas

¹ Fitri Novia Heriani, "MA Kuatkan Putusan KPPU atas Perkara Umrah Garuda Indonesia," Hukum Online, diakses 23 Maret 2022, <https://www.hukumonline.com/berita/a/ma-kuatkan-putusan-kppu-atas-perkara-umrah-garuda-indonesia-lt623821d3154a8/?page=all>; KPPU RI, "Mahkamah Agung Kuatkan Putusan KPPU Atas Perkara Umrah yang Melibatkan Garuda Indonesia," KPPU RI, diakses 23 Maret 2022, <https://kppu.go.id/blog/2022/03/mahkamah-agung-kuatkan-putusan-kppu-atas-perkara-umrah-yang-melibatkan-garuda-indonesia/>; Mutia Yuantisya, "Kasasi Ditolak, Garuda Indonesia Wajib Bayar Denda Rp 1 Miliar," Tempo, diakses 23 Maret 2022, https://bisnis.tempo.co/read/1573144/kasasi-ditolak-garuda-indonesia-wajib-bayar-denda-rp-1-miliar?page_num=1; CNN Indonesia, "MA Tolak Kasasi, Garuda Indonesia Wajib Bayar Denda Rp1 Miliar," CNN Indonesia, diakses 23 Maret 2022, <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20220321104947-92-774092/ma-tolak-kasasi-garuda-indonesia-wajib-bayar-denda-rp1-miliar>.

² Mahkamah Agung RI, Putusan tingkat Kasasi perkara PT. Garuda Indonesia (Persero), Tbk v. Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (KPPU), No. 561 K/PDT.SUS-KPPU/2022 (2022), hlm. 6.

³ Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Putusan tingkat Keberatan perkara PT. Garuda Indonesia (Persero), Tbk v. Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (KPPU), No. 3/PDT.SUS-KPPU/2021/PN Jkt.Pst (2021), hlm. 146.

⁴ KPPU RI, Putusan perkara PT. Garuda Indonesia (Persero), Tbk, No. 06/KPPU-L/2020 (2021), hlm. 301.

sekaligus memutus harapan PT. Garuda Indonesia (Persero), Tbk, untuk dapat memperbaiki nama baik perusahaan sebagai perusahaan maskapai penerbangan komersial terbaik dalam negeri akibat tindakannya yang dipandang cacat secara hukum karena melakukan praktik diskriminasi sebagaimana diatur dalam ketentuan norma Pasal 19 UU 5/1999 di atas. Sebab ini bukan pertama kali bagi PT. Garuda Indonesia (Persero), Tbk, terlibat dalam perkara persaingan usaha. Sebelumnya diketahui bahwa PT. Garuda Indonesia (Persero), Tbk, sudah empat kali menjadi pihak yang diperiksa oleh KPPU⁵ atas tindakan bisnisnya yang dinilai melanggar ketentuan UU 5/1999.

Namun yang patut menjadi perhatian khusus dalam perkara PT. Garuda Indonesia (Persero), Tbk yang terakhir ini adalah fenomena dimana terdapat salah satu keberatan yang berulang kali disampaikan pihak PT. Garuda Indonesia (Persero), Tbk, sejak persidangan di tingkat KPPU. Keberatan tersebut terkait kedudukan dan kewenangan hukum tim pengawas dalam mekanisme perubahan perilaku dalam proses di KPPU, dimana pihak PT. Garuda Indonesia (Persero), Tbk, memandang bahwa kedudukan dan kewenangan hukum tim pengawas dalam mekanisme perubahan perilaku sejatinya menciderai asas keadilan.⁶

Pandangan PT. Garuda Indonesia (Persero), Tbk, ini didasarkan pada apa yang dialami sendiri oleh pihak PT. Garuda Indonesia (Persero), Tbk, ketika pihaknya menggunakan mekanisme perubahan perilaku saat perkara ini awalnya

⁵ KPPU RI, "Daftar Putusan KPPU," KPPU RI, diakses 1 Oktober 2022, https://putusan.kppu.go.id/simper/view_putusan_kppu/.

⁶ KPPU RI, Putusan perkara PT. Garuda Indonesia (Persero), Tbk, No. 06/KPPU-L/2020, hlm. 28 & 121; Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Putusan tingkat Keberatan perkara PT. Garuda Indonesia (Persero), Tbk v. Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (KPPU), No. 3/PDT.SUS-KPPU/2021/PN Jkt.Pst, hlm. 19-20.

diperiksa.⁷ PT. Garuda Indonesia (Persero), Tbk, menyetujui Pakta Integritas Perubahan Perilaku dengan pihak KPPU tentang pernyataan kesanggupan merubah perilakunya yang sebelumnya diduga melakukan diskriminasi agar PT. Garuda Indonesia (Persero), Tbk. Oleh karena itu, Persero ini diberi kesempatan untuk tidak diperiksa secara lanjut. Persero ini juga menilai bahwa pihaknya telah melaksanakan isi dari perjanjian dimaksud.

Namun dalam perjalanannya kemudian, organ pengawas dari unsur KPPU yang diberikan wewenang untuk mengawasi pelaksanaan perubahan perilaku justru menyampaikan kepada Majelis Komisi yang menyidangkan perkara ini bahwa pihak PT. Garuda Indonesia (Persero), Tbk, tidak melaksanakan isi dari perjanjian perubahan perilaku. Olehnya maka Majelis Komisi akhirnya memutuskan untuk melanjutkan perkara ini ke tahap pemeriksaan pokok perkara.⁸

Pihak PT. Garuda Indonesia (Persero), Tbk, mengklaim bahwa pelaksanaan pengawasan tim pengawas yang dibenarkan dengan mudah oleh Majelis Komisi ini merupakan problem yang serius dan memiliki potensi untuk sangat menciderai prinsip keadilan. Secara normatif, ketentuan Pasal 35 Ayat (2) Peraturan KPPU No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Perkom 1/2019) menentukan bahwa tim pengawas merupakan unit di bawah organ penyelidik dalam KPPU. Namun hasil pengawasan yang tidak bisa diukur kebenarannya oleh organ yang lebih independen di satu sisi, serta status kedudukan tim pengawas yang memang

⁷ Yohana Artha Uly, "Garuda Indonesia Ajukan Ubah Perilaku terkait Dugaan Diskriminasi Penjualan Tiket Umrah," Kompas, diakses 23 September 2020, <https://money.kompas.com/read/2020/09/21/184050026/garuda-indonesia-ajukan-ubah-perilaku-terkait-dugaan-diskriminasi-penjualan?page=all>.

⁸ KPPU RI, Putusan perkara PT. Garuda Indonesia (Persero), Tbk, No. 06/KPPU-L/2020, hlm. 26.

merupakan unit di bawah organ penyelidik dalam KPPU di sisi lain, dinilai mencerminkan ketidakadilan prosedural yang pada akhirnya akan mengganggu pencapaian keadilan substansial.⁹

Persoalan tersebut tentu membuat isu multi kewenangan KPPU yang telah lama diperdebatkan, kembali muncul.¹⁰ Sebagaimana diketahui sebelumnya berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku bahwa KPPU menjadi suatu organ di Indonesia yang diberikan kewenangan menjadi penyelidik sekaligus penuntut dan sekaligus pemutus (hakim) dalam suatu perkara dugaan pelanggaran UU 5/1999.¹¹

Hal ini dipandang sebagai salah satu persoalan krusial dalam hukum dan keadilan, karena terdapat suatu asas hukum yang berbunyi “Nemo iudex in causa sua” atau yang dalam bahasa Indonesia berbunyi “Seseorang tidak dapat menjadi hakim bagi dirinya sendiri”. Terlebih lagi dalam perkara PT. Garuda Indonesia (Persero), Tbk, ini, problem asas ini kembali dipertanyakan dengan adanya tindakan pengawasan dari tim pengawas terkait, serta tindakan Majelis Komisi yang menjustifikasi tindakan tim pengawas dimaksud.

Dari adanya fenomena di atas tersebut, maka dipandang penting untuk menganalisis kesesuaian norma tentang kedudukan dan kewenangan hukum tim pengawas perubahan perilaku dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan

⁹ Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Putusan tingkat Keberatan perkara PT. Garuda Indonesia (Persero), Tbk v. Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (KPPU), No. 3/PDT.SUS-KPPU/2021/PN Jkt.Pst, hlm. 19-20.

¹⁰ Budi Raharjo, “Peran Multifungsi KPPU Mendapatkan Sorotan,” *Republika*, diakses 7 Juli 2021, <https://www.republika.co.id/berita/qvcoxh415/peran-multifungsi-kppu-mendapatkan-sorotan>.

¹¹ Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 36.

Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dengan konteks asas hukum sebagaimana tersebut di atas maupun dengan doktrin hukum yang ada.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, maka permasalahan yang dapat dirumuskan adalah:

1. Apakah norma tentang kedudukan dan kewenangan hukum tim pengawas perubahan perilaku dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat berkesesuaian dengan asas *nemo iudex in causa sua*?
2. Apakah norma tentang kedudukan dan kewenangan hukum tim pengawas perubahan perilaku dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat berkesesuaian dengan teori keadilan prosedural?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Untuk menganalisis kesesuaian norma tentang kedudukan dan kewenangan hukum tim pengawas perubahan perilaku dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dengan asas *nemo iudex in causa sua*.

2. Untuk menganalisis kesesuaian norma tentang kedudukan dan kewenangan hukum tim pengawas perubahan perilaku dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dengan teori keadilan prosedural.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk:

1. Secara Teori, penelitian ini dapat memberikan manfaat atau kontribusi bagi berkembangnya keilmuan dalam bidang hukum. Khususnya dalam sektor hukum bisnis yang memiliki keterkaitan dengan perkembangan filosofi yang menjadi basis dalam tahapan penyusunan kebijakan hukum. Penelitian ini juga dapat bermanfaat untuk memperkaya pola pikir dalam mendalami perkembangan dan transformasi filosofis yang menjadi basis ketentuan hukum mengenai hukum acara persaingan usaha di KPPU. Sehingga dapat diharapkan bahwa penelitian ini juga akan membawa nilai kegunaan bagi para penggiat akademik dan juga bagi kalangan peneliti di kemudian hari.
2. Secara Praktis, penelitian ini dapat menambah pengetahuan bagi kalangan pelaku usaha, khususnya kalangan pelaku usaha yang sektor usahanya sudah memiliki pangsa pasar yang luas di Indonesia. Di samping itu manfaat penelitian ini dapat pula dirasakan oleh kalangan praktisi hukum seperti hakim, advokat, bahkan para komisioner di internal KPPU sendiri.

E. Orisinalitas Penelitian

Penelitian atas norma mengenai kedudukan dan kewenangan tim pengawas

dalam mekanisme perubahan perilaku di KPPU ini merupakan penelitian orisinal penulis sebab penelitian dalam hal ini belumlah ada. Meskipun demikian, telah terdapat penelitian dengan pembahasan mengenai mekanisme perubahan perilaku dalam pemeriksaan di KPPU dan asas *nemo iudex in causa sua* sebagai salah satu asas dalam sistem hukum acara di Indonesia. Pertama, penelitian yang dilakukan pada tahun 2010 oleh Yanis Maladi yang diberinya judul “Benturan Asas *Nemo Iudex Idoneus In Propria Causa* dan Asas *Ius Curia Novit* (Telaah Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006)” yang diterbitkan dalam Jurnal Konstitusi di Mahkamah Konstitusi Volume 7 Nomor 2, April 2010.¹²

Persamaan antara penelitian Yanis tersebut dengan penelitian ini adalah pada aspek pembahasannya, dimana baik dalam penelitian tersebut dan penelitian ini sama-sama menjadikan asas *Nemo Iudex Idoneus In Propria Causa* sebagai asas penting dalam mendekati objek penelitian. Sedangkan perbedaan mendasar antara kedua penelitian ini yakni dimana pada penelitian tersebut Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006 didudukkan sebagai objek penelitiannya, sementara pada penelitian ini objek penelitian yang dikaji adalah norma Pasal 35 Ayat (2) Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang mengatur mengenai kedudukan dan kewenangan tim pengawas mekanisme perubahan perilaku dalam pemeriksaan di KPPU.

Kedua adalah penelitian yang dilakukan oleh Nabella Puspa Rani di tahun

¹² Yanis Maladi, “Benturan Asas *Nemo Iudex Idoneus In Propria Causa* dan Asas *Ius Curia Novit* (Telaah Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/ PUU-IV/2006),” *Jurnal Konstitusi* 7, no. 2 (2010): 1–18, <https://doi.org/10.31078/jk721>, hlm. 4.

2012 berjudul “Penerapan Asas Nemo Judex In Causa Sua dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (Studi Putusan dari 2004-2011)” yang disusun sebagai tugas akhir berupa tesis sebagai syarat dalam meraih gelar magister hukum di Universitas Islam Indonesia. Adapun titik persamaan penelitiannya dengan penelitian ini adalah juga pada aspek penggunaan Asas Nemo Judex In Causa Sua sebagai asas prinsipal dalam mengkaji objek penelitian. Sementara dalam segi perbedaannya, objek dari penelitian tersebut ialah putusan-putusan Mahkamah Konstitusi dari tahun 2004 sampai tahun 2011 yang melanggar Asas Nemo Judex In Causa Sua, sedangkan objek dari penelitian ini ialah norma yang mengatur mengenai kedudukan dan kewenangan tim pengawas mekanisme perubahan perilaku dalam pemeriksaan di KPPU sebagaimana tertuang dalam Pasal 35 Ayat (2) Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.¹³

Ketiga, ialah penelitian berjudul “Sanksi Administrasi Bagi Pelaku Usaha Yang Melakukan Kesempatan Perubahan Perilaku Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha” karya Nirwana Rahma Safura yang diterbitkan di Jurnal Jurist-Diction, Universitas Airlangga, pada Juli 2022. Aspek penting yang menyamakan penelitian tersebut dengan penelitian ini adalah adanya pembahasan mengenai mekanisme perubahan perilaku dalam pemeriksaan di KPPU. Namun yang membedakan penelitian tersebut dengan penelitian ini ialah bahwa penelitian tersebut mengkaji eksistensi sanksi administrasi dalam mekanisme perubahan perilaku pada pemeriksaan di KPPU, sedangkan yang dikaji dalam penelitian ini

¹³ Nabella Puspa Rani, “Penerapan Asas Nemo Judex In Causa Sua dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (Studi Putusan dari 2004-2011)” (Universitas Islam Indonesia, 2012), hlm. 37.

adalah mengenai kedudukan dan kewenangan tim pengawas mekanisme perubahan perilaku pada pemeriksaan di KPPU.¹⁴

F. Teori & Doktrin

1. Asas Nemo Judex In Causa Sua

Asas menurut kamus hukum memiliki pengertian suatu pemikiran yang dirumuskan secara luas dan mendasari adanya suatu norma hukum. Satjipto Rahardjo mengatakan bahwa asas hukum merupakan unsur yang penting dan pokok dari peraturan hukum.¹⁵ Asas hukum merupakan “jantungnya” peraturan hukum karena merupakan landasan yang paling luas bagi lahirnya suatu peraturan hukum.

Van der Velden mengatakan bahwa asas hukum adalah tipe putusan tertentu yang dapat digunakan sebagai tolak ukur untuk menilai situasi atau digunakan sebagai pedoman berperilaku. Asas hukum didasarkan atas satu nilai atau lebih yang menentukan situasi yang bernilai harus direalisasi.¹⁶

Asas hukum itu pada umumnya tidak dituangkan dalam peraturan atau pasal yang konkrit. Kalau peraturan hukum konkrit itu dapat secara langsung diterapkan kepada peristiwanya yang konkrit, maka asas hukum yang bersifat abstrak tidak dapat diterapkan secara langsung dalam peristiwa konkrit.

Meskipun demikian adapula asas hukum yang dituangkan dalam bentuk peraturan konkrit namun sebagai asas hukum yang bersifat abstrak, sekalipun telah dituangkan dalam peraturan konkrit, tidak dapat secara langsung diterapkan

¹⁴ Nirwana Rahma Safura, “Sanksi Administrasi Bagi Pelaku Usaha yang Melakukan Kesempatan Perubahan Perilaku Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha,” *Jurist-Diction* 5, no. 4 (2022): 1535–64, <https://doi.org/10.20473/jd.v5i4.37343>, hlm. 1541.

¹⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 45.

¹⁶ Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar* (Yogyakarta: Liberty, 2002), hlm. 5.

kepada peristiwa konkrit. Asas hukum itu bersifat umum, tidak hanya berlaku bagi satu peristiwa khusus tertentu saja. Oleh karena bersifat umum, maka asas hukum itu membuka kemungkinan penyimpangan-penyimpangan atau pengecualian-pengecualian. Dengan adanya kemungkinan penyimpangan atau pengecualian maka system hukumnya luwes dan tidak kaku. Dapatlah dibayangkan kalau tidak dimungkinkan adanya pengecualian atau penyimpangan maka system hukumnya akan kaku.

Asas hukum dapat dibagi dua, yaitu asas hukum umum dan asas hukum khusus. Asas hukum umum ialah asas hukum yang berhubungan dengan seluruh bidang hukum seperti asas *restitutio in integrum*, asas *lex posteriori derogat legi priori*, asas bahwa apa yang lahirnya tampak sebagai benar (sah), untuk sementara harus dipertahankan demikian sampai diputus lain oleh pengadilan. Demi kepastian hukum, asas *nebis in idem*. Asas hukum khusus berfungsi dalam bidang yang lebih sempit seperti dalam hukum perdata, hukum pidana dan sebagainya, yang sering merupakan penjabaran dari asas hukum umum, seperti *pacta sunt servanda*, asas konsesualisme, asas yang tercantum dalam Pasal 1977 KUHPerdata, asas praduga tak bersalah. Dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa asas peradilan merupakan asas hukum khusus.

Asas-asas peradilan sebagai asas hukum khusus ada yang dituangkan dalam bentuk peraturan konkrit seperti peraturan perundangundangan maupun kode etik hakim. Asas-asas peradilan diperlukan untuk mencapai tujuan penyelenggaraan peradilan yang berdampak pada tegaknya hukum dan keadilan. Secara hukum, setiap peradilan harus tunduk pada asas-asas peradilan baik yang tidak dituangkan

dalam peraturan hukum konkrit maupun yang diatur dalam Undang-Undang Hukum Acara, Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman maupun Kode Etik Hakim.¹⁷

Salah satu asas peradilan yang penting ialah asas khusus berupa asas *nemo iudex in propria causa* yang melarang seseorang menjadi hakim pada perkaranya sendiri. Asas *nemo iudex in propria causa* atau asas *nemo iudex in causa sua* merupakan istilah bahasa Latin yang artinya “tidak boleh ada yang menjadi hakim untuk perkaranya sendiri.” Di bidang hukum, asas *nemo iudex in propria causa* merupakan asas yang menyatakan bahwa seseorang tidak boleh menjadi hakim dalam suatu perkara jika mereka memiliki kepentingan dalam perkara tersebut.¹⁸

Lebih lanjut lagi dijelaskan bahwa asas tersebut merupakan asas hukum yang tegas melarang hakim memeriksa perkara yang menyangkut kepentingan sendiri karena tidak seorang pun dapat menjadi hakim yang baik dalam perkaranya sendiri. Maka hakim tidak boleh memeriksa perkara yang menyangkut kepentingan hakim itu sendiri. Asas *nemo iudex in propria causa* merupakan salah satu asas hukum beracara yang digunakan dalam setiap proses peradilan di Indonesia karena asas ini merupakan perwujudan dari imparialitas atau ketidakberpihakan hakim sebagai pemberi keadilan.

Imparsialitas atau independensi peradilan merupakan hal mutlak yang harus

¹⁷ A. Mukti Arto, *Pembaruan Hukum Islam Melalui Putusan Hakim* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), hlm. 18.

¹⁸ Achmad Arif dan Affrizal Berryl Dewantara, “Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006 (Berdasarkan Asas *Nemo Iudex In Propria Causa* dan Prinsip *Istiqlal Qadha*),” *Jurnal Ijtihad* 5, no. 1 (2019): 169–91, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.21111/ijtihad.v13i2.3540>, hlm. 176.

dijamin oleh semua peradilan termasuk oleh KPPU. Dalam hal ini KPPU dihadapkan kepada asas *nemo iudex in propria causa* yakni hakim tidak boleh menerima perkara yang diajukan jika menyangkut kepentingannya. KPPU tentu sudah harus menyadari independensi peradilan harus dijaga dari segala tekanan, pengaruh, dan campur tangan dari siapa pun. Independensi peradilan merupakan prasyarat yang pokok bagi terwujudnya cita negara hukum dan merupakan jaminan bagi tegaknya hukum dan keadilan. Prinsip ini melekat sangat dalam dan harus tercermin dalam proses pemeriksaan dan pengambilan keputusan atas setiap perkara dan terkait erat dengan independensi pengadilan sebagai institusi peradilan yang berwibawa, bermartabat, dan terpercaya.

2. Teori Keadilan Prosedural

Keadilan, dalam perspektif yang luas, sebenarnya dipandang berpotensi memuat makna maupun definisi yang subjektif.¹⁹ Perlindungan hak maupun penghukuman atas pelanggaran bisa berbeda-beda antara satu orang dengan orang lain. Ragam pemikiran, perasaan, latar belakang, dan pengalaman dari seseorang mempengaruhi pemahaman mereka tentang keadilan, dan oleh sebab itu pandangan tiap-tiap orang tentang keadilan itu bisa sangat beragam. Maka dari itu diterbitkan lah hukum untuk menjawab problem tersebut. Hukum dibuat agar keadilan dapat mempunyai makna dan penerapan yang konsisten di saat masing-masing orang mendefinisikan keadilan dengan beragam. Melalui hukum itu lah keadilan menjadi bermakna. Dengan demikian keadilan dan hukum saling berkaitan, dimana hukum berusaha untuk mencapai keadilan, dan keadilan

¹⁹ Jeffrey A. Jenkins, *The American Courts, A Procedural Approach* (Massachusetts: Jones and Bartlett Publishers, 2009), hlm. 4.

ditetapkan dalam bingkai hukum.

Sebagai hasilnya, metode utama demi memperoleh keadilan adalah melalui kepercayaan terhadap sistem peradilan untuk membuat keputusan yang dapat diterapkan baik bagi perorangan maupun bagi masyarakat secara keseluruhan. Para pencari keadilan sangat bergantung pada peradilan untuk menegakkan hukum dan untuk melihat bahwa keadilan dilaksanakan berbagai sengketa. Untuk itu pemahaman akan sistem peradilan, pengaruhnya, dan konteks tempat bekerjanya sangatlah penting dalam mempertimbangkan makna dari keadilan.

Terlepas dari segala upaya terbaik yang dilakukan oleh para aparatur peradilan, pertanyaan tentang makna keadilan tetaplah dipandang masih sangat subjektif. Karena keadilan bukanlah konsep yang dapat cocok bagi setiap orang. Keadilan dipengaruhi perilaku orang yang diadili, dipengaruhi orang yang mengadili, dipengaruhi fakta-fakta dan bukti-bukti, dipengaruhi pandangan masyarakat, dan dipengaruhi oleh hukum. Oleh karenanya, konsep keadilan dan maknanya itu ditentukan berdasarkan lingkungan tempat bekerjanya atau berdasarkan permasalahan yang hendak diselesaikannya.

Dari kompleksitas pencarian akan satu makna dari keadilan, maka telah muncul bermacam-macam usaha dalam pemikiran atau dalam pengkategorisasian tentang keadilan. Keadilan lebih dinilai sebagai sekumpulan pandangan yang berbeda-beda mengenai kesetaraan di dalam masyarakat, dan bukan sebagai suatu konsep tunggal yang dapat didefinisikan dengan mudah. Meskipun masing-masing pandangan itu sangat berhubungan dengan konsep kesetaraan atau persamaan, masing-masingnya menguji makna keadilan dari satu sudut pandang

kemasyarakatan yang unik.

Penggolongan yang paling awal yang bertahan hingga kini adalah antara bentuk-bentuk keadilan korektif dan bentuk-bentuk keadilan distributif. Keadilan korektif berkaitan dengan perilaku pelanggaran yang harus dihukum. Keadilan disini didefinisikan sebagai pencarian pelaku yang harus dihukum, penjatuhan hukuman, dan kepatasan hubungan pelanggaran dengan hukuman.²⁰ Pelaksanaan keadilan korektif ini lah yang kebanyakan menjadi fokus pada sistem peradilan pidana.²¹ Sedangkan keadilan distributif merujuk pada tindakan dimana hak-hak, kebebasan, kemerdekaan, keuntungan sebagai anggota sebuah komunitas masyarakat dibagikan kepada tiap-tiap anggota masyarakat. Keadilan distributif didefinisikan dalam hal ketika para pihak dalam suatu sengketa (misalnya) menerima yang “sepantasnya” mereka terima masing-masingnya.²² Sedangkan penggolongan keadilan berikutnya yaitu seperti: keadilan sosial, keadilan retributif, keadilan restoratif, dan keadilan prosedural.

Ide keadilan prosedural adalah suatu ide dimana proses dari penyelesaian sengketa merupakan yang paling dipentingkan. Hal ini karena masyarakat akan mengetahui hasil-hasil penyelesaian sengketa tadi sebagai adil hanya jika prosedur-prosedurnya juga adil.²³

Oleh karena penekanannya ada pada prosedur, maka yang dipandang

²⁰ J.O. Tomasi, *Liberalism Beyond Justice* (New York: Oxford University Press, 2002), hlm. 62.

²¹ J. Feinberg, *Harmless Wrongdoing, The Moral Limits of The Criminal Law, Vol. 4* (New York: Oxford University Press, 1987), hlm. 159.

²² John Rawls, *Teori Keadilan, Dasar-Dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Negara* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 388.

²³ Linda J. Skitka dan Faye J. Crosby, “Trends in the Social Psychological Study of Justice,” *Personality and Social Psychology Review* 7, no. 4 (21 November 2003): 282–85, https://doi.org/10.1207/S15327957PSPR0704_01, hlm. 282.

sebagai adil adalah hasil yang timbul dari sebuah proses yang ditetapkan dengan jelas yang mana cara ini diikuti dengan keberlakuan yang sama dalam tiap kasus.

Dengan demikian, keadilan prosedural tidak memandang keadilan dalam kerangka akibat hukum yang diderita seseorang, melainkan dalam kerangka kesempatan yang sama dari satu orang tersebut untuk menghadapi/ menjalani perkaranya sebagaimana kesempatan yang diterima oleh orang-orang lain. Mayoritas pengadilan negara-negara modern hari ini dituntun oleh prinsip-prinsip dari keadilan prosedural.

Terdapat dua aspek dalam pandangan keadilan prosedural, yakni: 1) keadilan yang berhubungan dengan proses-proses penjatuhan putusan yang aktual yang digunakan pengadilan; dan 2) keadilan yang melibatkan jenis-jenis perlakuan yang masyarakat yakini didapatkannya di pengadilan.²⁴ Kedua aspek ini berakibat pada kepercayaan individu dalam masyarakat pada sistem peradilan serta berakibat pula pada perilaku dan penilaian mereka mengenai adil atau tidaknya sistem peradilan.

3. Mekanisme Perubahan Perilaku

Pembahasan tentang mekanisme perubahan perilaku yang merupakan bagian kecil dari keseluruhan sistem hukum acara persaingan usaha, tidak dapat dilepaskan dari pembahasan tentang perkembangan sistem hukum acara persaingan. Indonesia, sejak awal berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, telah memiliki prosedur hukum acara atas pelanggaran undang-undang dimaksud.

²⁴ T. R. Tyler dan S.L. Blader, *Cooperation in Groups* (Philadelphia: Psychology Press, 2000), hlm. 77.

Dalam undang-undang yang lebih banyak diisi oleh ketentuan norma materiil tindakan pelanggaran hukum persaingan usaha tersebut, terdapat pula beberapa norma yang mengatur hal-hal formil penanganannya. Dengan muatan norma materiil yang hampir berjumlah 30 (tiga puluh) pasal, hanya terdapat 9 (sembilan) pasal di dalam undang-undang ini yang mengatur tentang tata cara formil penanganan perkara pelanggaran hukum persaingan usaha. Situasi ini menimbulkan urgensi untuk menciptakan pengaturan baru, dengan tujuan untuk mengisi kekosongan hukum atas hal-hal teknis lain yang belum diatur di dalam undang-undang dimaksud.

Berangkat dari keadaan tersebutlah, maka dalam perkembangan penerapannya, hukum acara persaingan usaha di Indonesia mulai diatur di luar undang-undang, dan pengaturan dimaksud dilaksanakan oleh KPPU Republik Indonesia. Sebagai awalnya, pada tahun 2000, KPPU menerbitkan pengaturan prosedural tersebut dengan suatu Surat Keputusan nomor 05/KPPU/Kep/IX/2000 tentang Tata Cara Penyampaian Laporan dan Penanganan Dugaan Pelanggaran Terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 (atau selanjutnya disebut dengan SK No. 5 Tahun 2000). Selanjutnya KPPU mencabut SK tersebut dengan mengesahkan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU pada tahun 2006. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2006 inilah yang pertama kalinya mengatur perihal mekanisme perubahan perilaku dalam sistem hukum acara persaingan usaha di Indonesia, karena mekanisme tidak diatur baik dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan

Persaingan Usaha Tidak Sehat maupun di dalam SK No. 5 Tahun 2000.

Dalam perkembangannya kemudian, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2006 tersebut dicabut oleh KPPU di tahun 2010. Peraturan ini kemudian digantikan dengan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara. Salah satu faktor penting dari terbitnya regulasi ini adalah perihal tidak dimasukkannya mekanisme perubahan perilaku ke dalam sistem hukum acara persaingan usaha sebagaimana yang berlaku pada ketentuan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2006 sebelumnya.²⁵

Akan tetapi pada tahun 2019 KPPU kembali mencabut Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2010, dan menggantikannya dengan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dalam peraturan yang terakhir ini, diatur kembali mekanisme perubahan perilaku di dalam tahapan sistem hukum acara persaingan usaha.

Dari situasi perkembangan regulasi prosedur beracara yang demikian fluktuatif, hingga tahun 2022, jumlah pelaku usaha yang menggunakan mekanisme perubahan perilaku tergolong masih sangat sedikit jika dibandingkan dengan mayoritas pelaku usaha yang tidak menggunakannya. Fluktuasi dimaksud di atas juga pada akhirnya belum mendorong pemanfaatan mekanisme perubahan perilaku di Indonesia secara maksimal. Sebagai konsekuensinya, penegak hukum persaingan usaha di Indonesia seperti KPPU tergolong masih belum banyak

²⁵ Farid Misdar Khoiri, "Ketidakjelasan Prosedur Beracara Dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2010" (Universitas Islam Indonesia, 2017), hlm. 33.

berpengalaman dalam penyelesaian perkara persaingan melalui mekanisme perubahan perilaku.

Dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019, diatur bahwa perubahan perilaku adalah komitmen pelaku usaha dan/atau pihak lain dalam bentuk Pakta Integritas Perubahan Perilaku. Sementara itu, Pakta Integritas Perubahan Perilaku sendiri dalam regulasi ini didefinisikan sebagai dokumen yang menyatakan perubahan perilaku yang dibuat pelaku usaha dan/atau pihak lain yang diduga melakukan pelanggaran Undang-Undang dan berkomitmen tidak melakukan pelanggaran lagi yang ditandatangani oleh pelaku usaha dan disetujui oleh Komisi.

Dari pengertian secara yuridis tersebut dapat dipahami bahwa mekanisme perubahan perilaku merupakan suatu proses dalam hukum acara persaingan usaha yang memberikan kesempatan kepada pelaku usaha terlapor untuk tidak melakukan lagi pelanggaran yang dituduhkan kepadanya. Hal demikian dipercaya dapat mempermudah dan membuat pemeriksaan perkara di KPPU lebih efisien.

Sedangkan secara terminologi, sesungguhnya mekanisme perubahan perilaku dalam proses penanganan perkara persaingan usaha sudah dilakukan lama oleh banyak negara maju di dunia, akan tetapi dengan terminologi yang erat kaitannya dengan budaya hukum common law yakni dengan bahasa Inggris. Negara-negara tersebut telah lebih dulu memiliki banyak pengalaman dalam mekanisme perubahan perilaku. Sebagai permisalan, Departemen Hukum Amerika Serikat menggunakan frasa “consent decrees”, Komisi Perdagangan

Federal Amerika Serikat menggunakan frasa “consent orders”,²⁶ dan Komisi Persaingan Uni Eropa yang bersama dengan organisasi OECD menggunakan frasa “commitment decisions”. Semua negara tersebut menggunakan mekanisme tersebut dengan peristilahan “antitrust settlement” untuk tujuan efisiensi agar perkara dugaan pelanggaran tersebut tidak perlu terlalu lama berproses sampai ke meja sidang namun dengan tetap memastikan pelaku usaha yang bersangkutan tidak mengulangi pelanggarannya lagi.²⁷

G. Definisi Operasional

Demi menjadikan segala hal yang diuraikan di dalam penulisan ini lebih mudah difahami oleh seluruh kalangan pembaca, maka dibutuhkan penjelasan ringkas untuk pengertian atas beberapa kata yang penting dan berulang kali muncul dalam penulisan tesis ini. Beberapa kata tersebut yaitu:

1. Asas Nemo Judex in Causa Sua

Asas ini merupakan prinsip hukum atau maxim hukum berbahasa Latin kuno yang tersusun dengan tata gaya bahasa atau ekspresi bahasa yang bercorakkan era tersebut, dan dipergunakan sebagai salah satu prinsip dasar dalam hukum hingga saat ini. Dalam kamus ilmu hukum terkenal hasil karya Bryan A. Garner berjudul “Black’s Law Dictionary, Ninth Edition”, asas ini ditulis menggunakan istilah *in propria causa nemo judex*, yang mana dalam kamus ini

²⁶ The U.S. Antitrust Agencies, “Commitment Decisions in Antitrust Cases,” in *Competition Policy Roundtables*, ed. oleh Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), 2016), hlm. 2.

²⁷ Ann O’ Brien, “Cartel Settlements in the U.S. and EU : Similarities, Differences and Remaining Questions,” in *European Competition Law Annual 2008 : Antitrust Settlements under EC Competition Law*, ed. oleh Claus-Dieter Ehlermann dan Mel Marquis (Oxford & Portland Oregon: Hart Publishing, 2010), 171–84, <https://doi.org/10.5040/9781472560650.ch-007>, hlm. 171.

diberikan makna sebagai berikut:²⁸

“no one can be judge in his own cause”.

Jika definisi tersebut hendak diterjemahkan dari bahasa Inggris ke dalam bahasa Indonesia secara bebas, maka asas ini dapat diartikan sebagai berikut:

“tidak seorang pun yang dapat menjadi hakim atas kepentingan yang menyangkut dirinya sendiri”.

2. Teori Keadilan Prosedural

Peristilahan Keadilan Prosedural merupakan frasa yang terbentuk dari dua kata yang berbeda makna yakni kata Keadilan dan kata Prosedur. Keadilan secara umum dimaknai sebagai suatu sifat (baik perbuatan, perlakuan, dan sebagainya) yang adil dan benar.²⁹ Sementara frasa Prosedural bermakna bahwa hal yang dikatakan prosedural tersebut sebagai hal yang pelaksanaannya sesuai dengan metode yang telah ditentukan.³⁰

Dari kedua pengertian tersebut, dapat dikemukakan pengertian sederhana dari frasa Keadilan Prosedural dengan makna “sebuah pencapaian pada sesuatu yang adil dan benar melalui metode-metode atau cara-cara yang sudah ditentukan”.

3. Mekanisme Perubahan Perilaku

Dalam memahami mekanisme perubahan perilaku dalam penanganan perkara di KPPU, secara sederhana dibutuhkan suatu rujukan hukum. Hal ini karena penggunaan peristilahan ini di Indonesia masih tergolong secara eksklusif

²⁸ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, 9 ed. (St. Paul: West Publishing Co, 2009), “in propria causa nemo judex”. hlm. 1838.

²⁹ Garner, *Ibid*, “justice”. hlm. 971.

³⁰ Garner, *Ibid*, “procedure”. hlm. 1352.

berada di ranah hukum persaingan usaha.

Peristilahan mekanisme perubahan perilaku ditemukan dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Frasa perubahan perilaku menurut Pasal 1 angka 9 peraturan ini didefinisikan sebagai berikut:

“9.Perubahan Perilaku adalah komitmen pelaku usaha dan/atau pihak lain dalam bentuk Pakta Integritas Perubahan Perilaku.”

H. Metode Penelitian

Penelitian ialah salah satu upaya sentral demi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, sebab tujuan pentingnya diarahkan demi menyingkap kebenaran dengan cara sistematis, metodologis, dan konsisten.³¹ Penerapan metodologi penelitian wajib memiliki kesesuaian dengan ilmu pengetahuan yang merupakan induknya.³² Dengan berdasarkan pada kesesuaian pada ilmu pengetahuannya, maka metodologi penelitian hukum menjadi metode penelitian yang digunakan pada penelitian ini.³³

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian hukum yang digunakan pada penelitian ini adalah penelitian hukum normatif/ doktrinal/ murni yang sifatnya preskriptif,³⁴ yang secara khusus dilaksanakan melalui tindakan penelusuran bahan-bahan hukum yang tersedia.

³¹ Suratman dan Philips Dillah, *Metode Penelitian Hukum*, 3 ed. (Bandung: Alfabeta, 2015), hlm. 51.

³² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014), hlm. 1.

³³ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, 3 ed. (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1986), hlm. 42.

³⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Prenada Media, 2017), hlm. 22.

Penelitian hukum normatif ialah tipe penelitian yang terdiri atas kajian problematika yang berbasis pada penelitian sistematika hukum, penelitian sinkronisasi hukum, penelitian perbandingan hukum, penelitian sejarah hukum, penelitian norma-norma hukum positif, asas-asas hukum atau prinsip-prinsip hukum, dan doktrin-doktrin hukum, dan putusan pengadilan.³⁵

2. Objek Penelitian

Objek penelitian dalam penelitian ini adalah ketentuan norma tentang kedudukan dan kewenangan hukum tim pengawas perubahan perilaku dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

3. Pendekatan Penelitian

Menurut Peter Mahmud Marzuki, terdapat 5 (lima) pendekatan yang dapat digunakan dalam penelitian hukum, yakni:³⁶

- a. Pendekatan kasus (*case approach*);
- b. Pendekatan historis (*historical approach*);
- c. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*);
- d. Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*);
- e. Pendekatan perbandingan atau komparatif (*comparative approach*).

Penelitian hukum normatif ini adalah suatu prosedur dan cara penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari

³⁵ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, 3 ed. (Jakarta: Sinar Grafika, 2002), hlm. 15.

³⁶ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011), hlm. 93.

segi normatifnya.³⁷

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (statute approach), pendekatan konseptual (conceptual approach), dan pendekatan perbandingan (comparative approach).

4. Data Penelitian atau Bahan Hukum

Dalam penelitian ini, bahan hukum yang digunakan meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Adapun pada penelitian ini, bahan hukum primer yang dijadikan sumbernya yakni:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Staatsblad No. 52 Tahun 1847 tentang Reglement op de Burgerlijke Rechtsvordering (RV);
- c. Staatsblad No. 44 Tahun 1941 tentang Herziene Indonesich Reglement (HIR);
- d. Staatsblad No. 227 Tahun 1927 tentang Reglement Voor de Buitengewesten (RBg);
- e. Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung;
- f. Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman;
- g. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
- h. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;

³⁷ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayu Media Publishing, 2006), hlm. 57.

- i. Putusan Mahkamah Agung pada tingkat Kasasi dalam perkara PT. Garuda Indonesia (Persero), Tbk v. Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (KPPU), No. 561 K/PDT.SUS-KPPU/2022;
- j. Putusan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dalam perkara PT. Garuda Indonesia (Persero), Tbk v. Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (KPPU), No. 3/PDT.SUS-KPPU/2021/PN Jkt.Pst;
- k. Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (KPPU) dalam perkara PT. Garuda Indonesia (Persero), Tbk, No. 06/KPPU-L/2020.

Di sisi lain, bahan hukum sekunder dalam penelitian ini mencakup buku-buku, karya tulis akademik seperti skripsi/tesis/disertasi, media cetak seperti koran, majalah, dan karya tulis ilmiah berupa jurnal-jurnal ilmiah lainnya yang terkait dengan objek dalam penelitian ini.

5. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan bahan hukum dengan metode studi literatur atau lazim dinamakan sebagai studi kepustakaan. Metode ini dilaksanakan dengan cara studi dokumen seperti mempelajari, mengkaji, serta menganalisis bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan objek dari penelitian ini.

6. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Sesudah bahan hukum dalam penelitian ini selesai dikumpulkan dengan metode studi literatur, maka sumber dan bahan-bahan hukum tersebut kemudian diolah dengan metode non-statistik dengan melakukan kegiatan pengklasifikasian

atau pengkategorisasian bahan hukum agar sumber-sumber tersebut mudah dimengerti dan dimaknai dengan baik dan sejalan dengan arah penelitian ini.

Sumber dan bahan hukum dalam penelitian ini kemudian dianalisis dengan cara deskriptif-kualitatif yang beralur deduktif. Proses dari analisis dengan cara ini yakni melalui uraian bahan-bahan hukum, mengelompokkan dan menghubungkan bahan-bahan dimaksud. Seluruh hasil temuan dalam penelitian kemudian akan dijelaskan dan diuraikan maknanya. Pada akhir prosesnya kesimpulan akan ditarik untuk kepentingan menjawab permasalahan dalam penelitian.

I. Sistematika Penulisan

Struktur tata penulisan atas penelitian ini diuraikan ke dalam 4 (empat) Bab. Pada Bab Pertama yang diberi judul Pendahuluan, dibahas hal-hal penting yang pada pokoknya adalah deskripsi argumentatif dari urgensi dan metode atas penelitian ini. Beberapa substansi dari Bab ini yakni latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, tinjauan pustaka atau orisinalitas penelitian, landasan teori, dan metode penelitian.

Bab Kedua berisi pembahasan yang mendalam tentang asas maupun teori yang menjadi landasan berfikir penelitian ini. Landasan-landasan tersebut yakni asas *nemo judex in causa sua* dan teori keadilan prosedural, serta konsep hukum acara persaingan usaha di Indonesia.

Di Bab Ketiga berisi analisis mengenai kesesuaian antara norma tentang kedudukan dan kewenangan hukum tim pengawas perubahan perilaku dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata

Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dengan asas *nemo iudex in causa sua*, dan dengan teori keadilan prosedural. Selain itu bab ini juga akan menjelaskan tentang persamaan dan perbedaan antara norma tentang kedudukan dan kewenangan hukum tim pengawas mekanisme perubahan perilaku yang diatur di Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dengan yang diatur di Uni Eropa.

Bab Keempat merupakan bagian penutup yang pokok substansinya berupa kesimpulan dari hasil analisis atas penelitian ini. Hal lain yang juga menjadi bagian dari Bab Keempat ini adalah saran yang diajukan demi pengembangan sistem hukum di masa depan.

BAB II
TINJAUAN UMUM TENTANG ASAS NEMO JUDEX, TEORI KEADILAN
PROSEDURAL, DAN HUKUM ACARA PERSAINGAN USAHA
DI INDONESIA

A. Asas Nemo Judex In Causa Sua

Asas menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia didefinisikan dengan tiga makna, yaitu:

1. Alas, dasar, pedoman; seperti batu yang baik bagi dasar bangunan
2. Sebuah kebenaran yang digunakan sebagai dasar dalam bernalar, berpendapat, dan sebagainya
3. Cita-cita yang digunakan sebagai dasar³⁸

Berdasarkan pengertian di atas maka dapat dipahami makna penting dari asas ialah pokok, dasar untuk memperoleh suatu kebenaran dan suatu pedoman dalam bernalar atau berpikir.³⁹

Mengenai batasan definisi dari asas hukum, terdapat beberapa pakar yang menguraikan pandangan-pandangannya, dan dari beberapa pandangan tersebut antara lain:

1. Eikema Hommes yang berpendapat bahwa asas hukum tidaklah benar-benar sama dengan norma hukum yang bentuk konkritnya berupa pasal demi pasal, sebab menurutnya asas hukum ialah penuntun dalam memberlakukan hukum atau pokok-pokok pandangan yang umum. Asas hukum merupakan penuntun maupun dasar untuk melahirkan hukum

³⁸ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008), hlm. 94.

³⁹ Chainur Arrasjid, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum* (Jakarta: Sinar Grafika, 2000), hlm. 35.

positif.

2. Satjipto Rahardjo yang berpandangan bahwa norma hukum memiliki elemen yang mendasar dan vital, dan elemen itu adalah asas hukum. Asas hukum merupakan *raison d'être*-nya norma hukum. Atau dengan kata lain, ia merupakan dasar yang paling pokok dalam terbentuknya suatu norma hukum. Oleh sebab itu, asas hukum dapat dipandang memiliki fungsi sebagai jantung dari norma hukum.
3. Ballefroid yang mengemukakan bahwa asas hukum merupakan kaidah pokok yang diuraikan dari hukum yang berlaku dan yang oleh ilmu hukum tidak dipandang berakar dari norma-norma yang lebih umum. Asas hukum menurutnya adalah pengendapan dari norma hukum yang berlaku.
4. Paul Scholten yang menyatakan bahwa asas hukum ialah kecenderungan-kecenderungan yang disyaratkan oleh pandangan kesusilaan kita pada hukum dan merupakan sifat-sifat umum dengan keterbatasannya sebagai pembawaan yang umum itu, tetapi harus ada.⁴⁰

Berangkat dari beberapa definisi yang dijelaskan oleh beberapa pakar tersebut, maka dapat dipahami bahwa asas hukum ialah hal-hal yang mendasar yang terendap dalam suatu norma hukum, yang mana nilai-nilai etis terkandung di dalam hal-hal yang mendasar tersebut.

Asas merupakan sebuah alur pikir ideal atau suatu wilayah penalaran yang mendasari lahirnya suatu peraturan hukum. Asas ini pada umumnya bersifat lebih umum bahkan abstrak. Maka dari itu, asas hukum perlu dibentuk atau dikemas

⁴⁰ J. B. Daliyo, *Pengantar Ilmu Hukum* (Jakarta: PT Prenhallindo, 2001), hlm. 88.

menjadi lebih konkret ketika hendak menberlakukan suatu asas hukum menjadi aturan yang mengikat kehidupan sosial.

Jika dicermati dengan perspektif etimologi, asas dimaknai sebagai jiwa, dasar, cita-cita, landasan, prinsip, atau fundamen. Lazim pula asas didefinisikan sebagai sebuah postulat umum yang diargumentasikan dalam terminologi umum tanpa mendalilkan metode penerapannya secara khusus. Dalam kajian ilmu hukum sendiri, terminologi asas hukum biasa dimaknai sebagai:

1. Prinsip yang dipandang fundamental atau mendasar dalam hukum yang mencakup baik pengertiannya maupun nilai-nilai yang titik pangkal penalaran hukum
2. Sesuatu yang mengandung jiwa, gagasan etis, nilai-nilai maupun cita-cita sosial yang hendak untuk direalisasikan.⁴¹

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa asas hukum berbeda dari norma hukum. Walaupun demikian, keduanya saling berkaitan erat, sebab norma hukum tidak dapat dipahami dengan benar tanpa adanya asas hukum. Asas hukum merupakan hal yang harus menjadi perhatian serius dalam kerangka pembentukan suatu norma perundang-undangan.⁴²

Adapun khusus tentang asas hukum yang berbeda dari asas-asas lain di luar kajian hukum, maka asas hukum dalam kerangka pembentukan peraturan perundang-undangan hanyalah dibatasi pada hal-hal yang memuat nilai hukum saja. Dan dalam hal nilai hukum ini, sebagai contohnya, negara Belanda memperolehnya dari lima sumber, yaitu kaidah-kaidah praktik perundang-

⁴¹ Dodi Haryono, *Ilmu Perundang-Undangan* (Pekanbaru: Pusbangdik, 2009), hlm. 25.

⁴² Haryono, *Ibid.*

undangan, putusan-putusan pengadilan, kepustakaan yang berkaitan, rekomendasi-rekomendasi penting Dewan Pertimbangan Agung, kesimpulan-kesimpulan komisi penyederhanaan perundang-undangan, serta dokumen-dokumen sidang parlemen yang terbuka dalam hal pembahasan rancangan undang-undang.⁴³

Dalam menguatkan konsep tentang asas hukum, Satjipto Rahardjo menegaskan bahwa norma hukum bukanlah asas hukum, begitupun sebaliknya. Akan tetapi norma hukum tidak dapat dimengerti apabila tidak memahami berbagai asas hukum yang mendasari norma tersebut. Sebagaimana pula yang dikemukakannya pula bahwa asas hukum sebagai jantung dalam sistem hukum yang memiliki fungsi untuk memompa darah seluruh bagian tubuh dari sistem dimaksud, maka asas hukum berperan penting dalam membentuk kualitas sistem hukum yang dibangun. Dengan analogi demikian, maka diharapkan sistem hukum yang terbangun akan memiliki kualitas dalam konteks etis, sosial, moral dan logis rasional di dalam masyarakat. Di sisi lain, asas hukum diasumsikan sebagai sesuatu yang tidak akan hilang daya kekuatannya hanya karena berlakunya suatu norma hukum, namun akan tetap terjaga keberadaan dan kedudukannya. Hal tersebut karena asas hukum merupakan alasan mendasar atas terbentuknya suatu norma hukum.⁴⁴

⁴³ J. In't Veld dan Niels S. J. Koeman, *Beginselen van Behoorlijk Bestuur*, 2 ed. (Zwolle: Tjeenk Willink, 1985), hlm. 35; dalam A. Hamid S. Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita IV* (Jakarta: Universitas Indonesia, 1990), hlm. 322.

⁴⁴ Satjipto Rahardjo, "Peranan dan Kedudukan Asas-Asas Hukum dalam Kerangka Hukum Nasional (Pembahasan Terhadap Makalah Sunaryati Hartono)," in *Seminar dan Lokakarya Ketentuan Umum Peraturan Perundang-Undangan* (Jakarta, 1988), hlm. 3.

Eikema Hommes mendefinisikan pula bahwa asas hukum ialah titik pangkal dan kekuatan penyokong dalam mekanisme pembentukan norma hukum, yang tidak terjangkau oleh faktor-faktor eksternal dari luar dirinya.⁴⁵

Di samping itu, Peter Mahmud Marzuki berpandangan bahwa asas-asas hukum memiliki makna fundamental untuk tujuan penerapan hukum, pengembangan ilmu hukum, serta pembentukan hukum. Untuk penerapan hukum, asas mendorong pada penemuan hukum, analogi, maupun penafsiran hukum. Untuk tujuan pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum, asas mempunyai manfaat yang besar dalam mendemonstrasikan bermacam-macam norma yang pada level tertentu sesungguhnya dapat dipandang sebagai sebuah kesatuan. Sementara bagi pembentukan norma hukum, asas memberikan pijakan yang mendasar perihal ketentuan-ketentuan yang harus dimuat di dalam suatu norma hukum.⁴⁶

Selain itu, Soedarto juga mengemukakan bahwa asas-asas hukum ialah nilai-nilai yang lebih tinggi derajatnya daripada norma hukum. Bahkan dirinya menilai bahwa besar kemungkinan suatu norma hukum yang dibentuk sulit atau bahkan tidak dapat dilaksanakan dengan efektif ketika tidak dipenuhinya asas-asas hukum dalam suatu peraturan perundang-undangan.⁴⁷

Menurut Romli Atmasasmita, asas-asas hukum adalah sumber utama dan inti dari norma-norma yang berlaku dan juga menjadi dasar dari penerapan norma

⁴⁵ H. J. Van Eikema Hommes, *Encyclopedie Der Rechtswetenschap* (Zwolle: Tjeenk Willink, 1983), hlm. 51; dalam Mudzakkir, *Kumpulan Makalah Cita Hukum dan Asas Hukum Indonesia* (Yogyakarta: Departemen Hukum Pidana, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1998), hlm. 29.

⁴⁶ Muhammad Djumhana, *Asas-Asas Hukum Perbankan Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008), hlm. IV.

⁴⁷ Djumhana, *Ibid.*

tersebut. Asas-asas hukum juga menjadi motif utama dari norma-norma hukum tersebut. Jika asas-asas hukum diabaikan atau dilupakan dalam penerapan norma hukum, maka norma hukum tersebut akan menjadi tidak jelas arahnya dan kehilangan landasan yang dibutuhkan untuk menyelesaikan kasus-kasus hukum yang muncul dalam kehidupan masyarakat.⁴⁸

Bellefroid mengemukakan bahwa asas hukum merupakan norma dasar yang berasal dari hukum positif dan tidak dianggap sebagai aturan yang berasal dari prinsip-prinsip yang lebih umum menurut ilmu hukum. Asas hukum umum ini kemudian berkembang sebagai hasil dari pengalaman masyarakat dalam menerapkan hukum positif.⁴⁹

Menurut Liang Gie, asas adalah sebuah pedoman umum yang disampaikan dalam bentuk umum tanpa memberikan petunjuk khusus mengenai cara pelaksanaannya. Asas tersebut diterapkan pada sejumlah pembuatan keputusan agar dapat menjadi panduan yang tepat bagi tindakan tersebut.⁵⁰

Paul Scholten berpendapat bahwa asas hukum merupakan kecenderungan yang diperlukan oleh pandangan moral kita terhadap hukum. Kecenderungan tersebut merupakan sifat umum yang dimiliki oleh banyak orang, meskipun ada keterbatasan dalam pandangan tersebut. Namun, kecenderungan ini harus tetap ada dalam hukum.⁵¹

⁴⁸ Djumhana, *Ibid.*

⁴⁹ Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, *Op. Cit.* 34; dalam Ni'matul Huda dan Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan* (Bandung: Nusa Media, 2011), hlm. 20.

⁵⁰ Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*; Huda dan Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, *Ibid.*

⁵¹ Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*; Huda dan Nazriyah, *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-Undangan*, *Ibid.*

Paul Scholten menjelaskan perbedaan antara norma hukum (*rechtsnorm*) dan asas (*rechtsbeginsel*) dalam pembentukan peraturan perundang-undangan. Ia menyatakan bahwa suatu asas hukum bukanlah sebuah aturan hukum. Untuk dapat dianggap sebagai sebuah aturan hukum, sebuah asas hukum harus bersifat sangat umum atau terlalu banyak mengatakan hal yang tidak spesifik. Penggunaan asas hukum secara langsung sebagai sebuah aturan melalui subsumsi atau pengelompokan tidaklah mungkin, karena diperlukan isi yang lebih konkret terlebih dahulu. Meskipun asas hukum bukan merupakan hukum, namun hukum tidak dapat dipahami secara menyeluruh tanpa adanya asas-asas tersebut. Scholten berpendapat bahwa tugas dari ilmu pengetahuan hukum adalah untuk menelusuri dan mencari asas hukum dalam hukum positif.⁵²

Achmad Ali, dalam bukunya yang berjudul *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, mengutip pandangan Ernest J. Weinrib bahwa inti dari hukum terletak pada putusan pengadilan dan penalaran yang berdasarkan pada asas-asas hukum, yang kemudian diterapkan pada kasus-kasus yang spesifik.⁵³

Roeslan Saleh menyatakan bahwa asas-asas hukum sebagai konsep dasar aturan umum yang menjadi dasar dari sistem hukum. Sementara itu, menurut Abdul Kadir Basar, asas-asas hukum merupakan dasar normatif dalam proses pembentukan hukum yang dinamis, yang tidak terpengaruh oleh faktor eksternal

⁵² Paul Scholten, *Handleiding Tot De Beoefening van het Nederlandsch Burgerlijk Recht Algemeen Deel* (Zwolle: Tjeenk Willink, 1954), hlm. 83; dalam Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita IV*, *Loc. Cit.*

⁵³ Attamimi, *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita IV*, *Ibid.*

dan harus diterjemahkan ke dalam bentuk norma yang lebih konkret.⁵⁴

Sri Soemantri Martosuwignjo menyatakan bahwa konsep asas memiliki arti yang sama dengan istilah "beginsel" dalam bahasa Belanda atau "principle" dalam bahasa Inggris, yaitu sebuah kebenaran yang menjadi dasar atau landasan berpikir. Asas hukum sendiri merupakan fondasi normatif yang membedakan antara kewajiban normatif dan keharusan yang memaksa.⁵⁵

Moh. Koesno berpendapat bahwa asas hukum merupakan suatu pokok ketentuan atau ajaran yang dapat mengakomodasi seluruh masalah hukum dalam suatu masyarakat dan digunakan sebagai dasar dan sumber materiil untuk membuat ketentuan hukum yang diperlukan.⁵⁶

Menurut Oka Mahendra, asas-asas hukum adalah prinsip-prinsip umum yang tercantum dalam peraturan hukum yang mencakup nilai-nilai moral dan etis yang menjadi panduan dalam pembentukan hukum yang mencerminkan nilai-nilai filosofis tentang keadilan dan kebenaran, nilai-nilai sosial yang sesuai dengan norma budaya masyarakat, dan nilai yuridis yang sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.⁵⁷

Menurut pandangan Solly Lubis, asas hukum adalah pijakan penting dalam kehidupan yang merupakan ekspansi nilai-nilai yang telah terbentuk di masyarakat menjadi dasar bagi hubungan antar sesama anggota masyarakat.⁵⁸

Menurut Soerjono Soekanto, yang mengacu pada pandangan Paul Scholten, asas-asas hukum sesungguhnya mencerminkan kecenderungan-kecenderungan

⁵⁴ Attamimi, *Ibid.*

⁵⁵ Attamimi, *Ibid.*

⁵⁶ Attamimi, *Ibid.*

⁵⁷ Attamimi, *Ibid.*

⁵⁸ Attamimi, *Ibid.*

yang mengevaluasi nilai moral dalam hukum, yang berarti memberikan penilaian etis terhadap hukum. Menurut Paul Scholten, faktor-faktor seperti hati nurani yang jujur dan rasa hormat terhadap hukum mempengaruhi eksistensi asas-asas hukum. Faktor-faktor ini menjadi landasan bagi siapa saja yang mencari prinsip-prinsip dasar untuk tindakan yang benar dan pantas dalam kehidupan sehari-hari.⁵⁹

Menurut pandangan Eikema Hommes, nilai-nilai akan menghasilkan prinsip-prinsip atau beginselen yang menjadi dasar atau pijakan serta panduan dalam pembentukan norma-norma hukum secara dinamis. Asas-asas hukum ini menjadi dasar bagi konten kaidah hukum yang diformulasikan oleh pihak yang berwenang untuk melaksanakan tugas tersebut. Tanpa adanya asas-asas hukum, norma-norma hukum akan kehilangan kekuatan mengikatnya.⁶⁰

Menurut definisi dari kamus hukum, asas mengacu pada gagasan yang dirumuskan secara luas dan menjadi dasar bagi keberadaan suatu norma hukum. Satjipto Rahardjo menyatakan bahwa asas hukum merupakan unsur fundamental dan utama dalam peraturan hukum. Asas hukum dianggap sebagai "jantung" dari peraturan hukum karena menjadi pijakan yang paling fundamental dalam pembentukan sebuah peraturan hukum.

Menurut Van der Velden, asas hukum merupakan jenis keputusan yang spesifik dan dapat dijadikan sebagai ukuran untuk mengevaluasi suatu situasi atau sebagai panduan dalam bertindak. Asas hukum didasarkan pada satu nilai atau

⁵⁹ Attamimi, *Ibid.*

⁶⁰ Attamimi, *Ibid.*

lebih yang menentukan situasi yang berharga harus ditegakkan.⁶¹

Asas hukum merupakan meta-kaidah yang terkait dengan kaidah perilaku dalam bentuk kaidah hukum. Perbedaan antara asas hukum dan kaidah perilaku juga muncul dalam interpretasi dari para ahli. Menurut Karl Larenz, asas hukum adalah konsep yang mengarahkan pengaturan hukum (yang mungkin sudah ada atau yang akan ada), yang pada dasarnya bukan aturan yang dapat diterapkan, tetapi dapat diubah menjadi aturan yang dapat diterapkan. Robert Alexy lebih lanjut membedakan jenis-jenis asas hukum dengan aturan hukum. Menurutnya, asas hukum adalah "optimierungsgebote" yang mengharuskan realisasi optimal suatu hal berdasarkan kemungkinan-kemungkinan yuridis dan faktual. Sebaliknya, aturan hukum adalah aturan yang selalu dapat atau tidak dapat dipatuhi.

Ron Jue mempersempit makna asas hukum menjadi nilai-nilai yang menjadi dasar bagi kaidah hukum. Asas hukum mengklarifikasi dan melegitimasi kaidah hukum, dengan muatan ideologis yang menjadi dasar bagi tatanan hukum. Oleh karena itu, kaidah hukum dapat dilihat sebagai implementasi atau pengembangan lebih lanjut dari asas hukum.⁶²

Asas hukum adalah landasan normatif dalam pembentukan hukum. Tanpa asas hukum, hukum positif tidak memiliki makna atau nilai normatif. Terkadang, asas hukum juga memerlukan bentuk norma tertentu agar menjadi aturan yang positif. Asas hukum berfungsi sebagai konsep-konsep panduan dalam pembentukan hukum dan dapat dijabarkan lebih lanjut ke dalam bentuk yang

⁶¹ Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Op. Cit. 5.

⁶² J. J. H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999), hlm. 121.

lebih konkret. Asas hukum memberikan roh kekuatan hukum formal atau daya ikat normatif. Asas hukum merupakan dasar normatif untuk membedakan antara daya ikat normatif dan kekuatan yang memaksa. Asas hukum adalah nilai-nilai yuridis yang tidak dapat dikembangkan dengan cara berpikir deduktif-axiomatik, melainkan memerlukan metode berpikir normatif tersendiri yang sepenuhnya menghindari penerapan logika deduktif-axiomatik pada nilai dan norma.⁶³

Asas hukum merupakan prinsip-prinsip yang dianggap sebagai dasar atau landasan hukum. Asas hukum juga sering disebut sebagai pengertian dan nilai-nilai yang menjadi titik tolak dalam memahami hukum. Sebagai titik tolak, asas hukum berperan penting dalam proses pembentukan undang-undang dan interpretasi undang-undang.⁶⁴

Sejak lama, telah diyakini bahwa manusia tidak bisa membuat undang-undang secara sembarangan. Artinya, ada prinsip-prinsip yang dianggap lebih tinggi daripada hukum yang dibuat oleh manusia. Keyakinan ini telah ada sejak zaman dahulu.⁶⁵ Secara umum, asas hukum tidak dijabarkan dalam peraturan atau pasal yang konkret. Jika peraturan hukum konkret dapat langsung diterapkan pada peristiwa konkret, maka asas hukum yang bersifat abstrak tidak dapat langsung diterapkan pada peristiwa konkret.

Meskipun demikian adapula asas hukum yang dituangkan dalam bentuk peraturan konkrit namun sebagai asas hukum yang bersifat abstrak, sekalipun telah dituangkan dalam peraturan konkrit, tidak dapat secara langsung diterapkan

⁶³ Theodor Viehweg, *Topics and Jurisprudence* (Brasilia: University of Brasilia Publisher, 1979), hlm. 55; dalam Mudzakkir, *Kumpulan Makalah Cita Hukum dan Asas Hukum Indonesia, Op. Cit.* 29.

⁶⁴ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum* (Yogyakarta: Kanisius, 1995), hlm. 81.

⁶⁵ Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum, Loc. Cit.*

kepada peristiwa konkrit. Asas hukum itu bersifat umum, tidak hanya berlaku bagi satu peristiwa khusus tertentu saja. Oleh karena bersifat umum, maka asas hukum itu membuka kemungkinan penyimpangan-penyimpangan atau pengecualian-pengecualian. Dengan adanya kemungkinan penyimpangan atau pengecualian maka sistem hukumnya luwes dan tidak kaku. Dapatlah dibayangkan kalau tidak dimungkinkan adanya pengecualian atau penyimpangan maka sistem hukumnya akan kaku.

Terdapat perbedaan antara asas hukum objektif dan asas hukum subjektif. Asas hukum objektif menjadi dasar pembentukan peraturan hukum, sedangkan asas hukum subjektif mencakup prinsip-prinsip yang menjelaskan kedudukan subjek dalam hubungannya dengan hukum.⁶⁶ Perbedaan lainnya yaitu asas hukum umum dan asas hukum khusus. Asas hukum umum mencakup seluruh bidang hukum, seperti asas restitutio in integrum, lex posteriori derogat legi priori, dan ne bis in idem, sementara asas hukum khusus berfungsi dalam bidang yang lebih sempit seperti hukum perdata dan pidana, dan seringkali merupakan penjabaran dari asas hukum umum seperti pacta sunt servanda, konsensualisme, Pasal 1977 KUHPperdata, dan praduga tak bersalah. Asas peradilan termasuk dalam kategori asas hukum khusus.

Asas-asas peradilan sebagai asas hukum khusus ada yang dituangkan dalam bentuk peraturan konkrit seperti peraturan perundangundangan maupun kode etik hakim. Asas-asas peradilan diperlukan untuk mencapai tujuan penyelenggaraan peradilan yang berdampak pada tegaknya hukum dan keadilan. Secara hukum,

⁶⁶ Bruggink, *Ibid*, hlm. 82.

setiap peradilan harus tunduk pada asas-asas peradilan baik yang tidak dituangkan dalam peraturan hukum konkrit maupun yang diatur dalam Undang-Undang Hukum Acara, Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman maupun Kode Etik Hakim.⁶⁷

Salah satu asas peradilan yang penting ialah asas khusus berupa asas *nemo iudex in propria causa* yang melarang seseorang menjadi hakim pada perkaranya sendiri. Asas *nemo iudex in propria causa* atau asas *nemo iudex in causa sua* merupakan istilah bahasa Latin yang artinya “tidak boleh ada yang menjadi hakim untuk perkaranya sendiri.” Di bidang hukum, asas *nemo iudex in propria causa* merupakan asas yang menyatakan bahwa seseorang tidak boleh menjadi hakim dalam suatu perkara jika mereka memiliki kepentingan dalam perkara tersebut.⁶⁸

Dalam konteks sejarah, asas ini sesungguhnya merupakan asas yang diyakini sudah diberlakukan dalam Code of Theodosianus pada masa kekaisaran Teodosius ke-II (sekitar abad keempat sampai abad kelima masehi). Dalam hukum romawi tersebut, asas ini secara lengkap berbunyi “*Ne in sua causa quis iudicet*”, yang bermakna bahwa “tidak seorangpun dapat bertindak sebagai hakim untuk dirinya sendiri”.⁶⁹

Asas ini kemudian diartikulasikan dengan jelas pada masa kekaisaran

⁶⁷ A. Mukti Arto, *Pembaruan Hukum Islam Melalui Putusan Hakim* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015), hlm. 18.

⁶⁸ Achmad Arif dan Affrizal Berryl Dewantara, “Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006 (Berdasarkan Asas *Nemo Iudex In Propria Causa* dan Prinsip *Istiqlal Qadha*),” *Jurnal Ijtihad* 5, no. 1 (2019): 169–91, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.21111/ijtihad.v13i2.3540>, hlm. 176.

⁶⁹ Remus Valsan, “Fiduciary Duties, Conflict of Interest, and Proper Exercise of Judgment,” *McGill Law Journal* 62, no. 1 (23 Januari 2016): 1–40, <https://doi.org/10.7202/1038707ar>, hlm. 18.

Justinian ke-satu di dalam Code of Justinian yang mulai berlaku pada sekitar abad keenam masehi. Dalam kodifikasi yang disebutkan terakhir ini, asas ini berbunyi “Ne quis in sua causa judicet vel sibi jus dicat” yang bila diartikan dalam bahasa Indonesia berbunyi “tidak seorang pun dapat menjadi hakim dalam perkaranya sendiri”.⁷⁰

Dalam perkembangan selanjutnya asas ini kemudian menjadi asas yang memiliki kedudukan yang semakin menguat sejak tahun 1600-an masehi. Hal ini disebabkan diangkatnya asas ini oleh hakim Inggris yang pada saat itu bernama Sir Edward Coke pada saat memutus perkara antara seorang fisikawan bernama Dr. Thomas Bonham melawan sebuah otorita bentukan parlemen bernama College of Physicians yang diberi wewenang untuk menjatuhkan putusan terhadap setiap orang yang melakukan usaha penjualan obat-obatan di kota London tanpa persetujuan otorita dimaksud.⁷¹ Perkara tersebut diputus pada tahun 1610 masehi oleh hakim Sir Edward Coke dengan memenangkan pihak Dr. Bonham. Putusan ini membuat batal putusan College of Physicians yang menyatakan Dr. Bonham yang terbukti bersalah melakukan usaha penjualan obat-obatan tanpa persetujuan dari College of Physicians.

Salah satu alasan penting Sir Edward Coke dalam memenangkan Dr. Bonham adalah karena tindakan College of Physician dalam melakukan tindakan-tindakan yudisial dinilai sangat parsial dan tindakan tersebut menurut hakim sudah melanggar asas *nemo iudex*. Dalam pertimbangan hukumnya, Sir Edward

⁷⁰ G. Schwarzenberger, “The Nemo Iudex in Sua Causa Maxim in International Judicial Practice,” *Anglo-American Law Review* 1, no. 4 (1972): 482–98, <https://doi.org/doi:10.1177/147377957200100402>, hlm. 482.

⁷¹ Ian Williams, “Dr Bonham’s Case and ‘Void’ Statutes,” *The Journal of Legal History* 27, no. 2 (2006): 111–28, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1080/01440360600831154>, hlm. 111.

Cook menuliskan secara lengkap pertimbangannya berdasar atas asas ini. Menurut Sir Edward Coke, “The Censors, cannot be Judges, Ministers, and parties; Judges, to give sentence or judgement; Ministers to make summons; and Parties, to have the moyety of the forfeiture, quia aliquis non debet esse Judex in propria causa, imo iniquum est aliquem sui rei esse judicem: and one cannot be Judge and Attorney for any of the parties”.⁷²

Sejak keluarnya putusan Sir Edward Coke tersebut, asas ini telah menjadi salah satu asas paling fundamen dalam hal keadilan dan prosedur-prosedur penegakan hukum di seluruh negara-negara yang menganut sistem hukum common law, bahkan hingga diadopsi oleh banyak negara-negara lain di dunia. Banyak kalangan menilai karena memang asas ini merupakan bagian dari apa yang saat itu disebut dengan ‘natural justice’ atau keadilan kodrati. Keadilan kodrati ini sendiri menitikberatkan pada dua asas penting, yaitu asas audi et alteram partem (yang berarti memberikan kesempatan bersuara kepada semua pihak yang bersengketa) dan asas nemo judex in causa sua.⁷³

Berdasarkan dari proposisi tersebut, mazhab natural justice dengan dua asas intinya tersebut semakin mempengaruhi banyak wacana pemikir hukum lain sejak saat itu. Beberapa pemikir lain tersebut antara lain Thomas Hobbes (1558-1679) dan John Locke (1632-1704). Keduanya banyak memberi penguatan bagi gagasan mazhab natural justice dan asas nemo judex in causa sua. Bahkan Thommas Hobbes berpandangan:

⁷² Sir Edward Coke, *The Selected Writings and Speeches of Sir Edward Coke*, ed. oleh Steve Sheppard (Indianapolis, 2003), hlm. 275.

⁷³ Kenneth Ononeze Dominic Okwor, “Nemo Judex in Causa Sua: A Case for The Reevaluation of The Composition and Disciplinary Powers of The National Judicial Council” (University of Jos, Nigeria, 2014), hlm. 25.

“Seeing every man is presumed to do all things in order to his own benefit, no man is a fit arbitrator in his own cause; and if he were never so fit; yet equity allowing to each party equal benefit, if one be admitted to be judge, the other is to be admitted also. For the same reason no man in any cause ought to be received as arbitrator, to whom greater profit, or honour, or pleasure apparently ariseth out of the victory of one party, than of the other: for he hath taken, though an unavoidable bribe, yet a bribe; and no man can be obliged to trust him”.⁷⁴

Dari pendapat tersebut nampak jelas bahwa Hobbes semakin menegaskan prinsip-prinsip yudisial yang sebelumnya ditekankan oleh Edward Coke dalam putusan perkara Dr. Bonham, salah satu prinsipnya yaitu asas *nemo iudex in causa sua*. Di samping itu, John Locke juga turut menguatkan pandangan kedua pakar sebelumnya. Locke menempatkan pembahasan mengenai “hakim yang imparial” sebagai salah satu titik pokok dari teorinya yang terkenal yang bernama “teori kontrak sosial”.⁷⁵

Dengan demikian asas yang dimulai sejak abad pertengahan tersebut terus-menerus berlaku di banyak negara hingga era hukum modern saat ini.⁷⁶ Adapun pada era hukum modern ini terdapat beberapa bentuk peristilahan lain dari asas *nemo iudex in causa sua* yang tetap memiliki makna yang pada dasarnya sama. Beberapa istilah lain dari asas ini yaitu: *non potest esse iudex et pars*;⁷⁷ *in propria*

⁷⁴ Thomas Hobbes, *The Leviathan*, ed. oleh Oakesott M (London: MacMillan Publishers, 1946), hlm. 102.

⁷⁵ John Locke, *Two Treatises of Government*, ed. oleh Peter Laslett, *Two Treatises of Government* (Cambridge: Cambridge University Press, 1988), hlm. 125.

⁷⁶ Williams, “Dr Bonham’s Case and ‘Void’ Statutes.”, *Op. Cit.*, hlm. 119.

⁷⁷ Garner, *Black’s Law Dictionary*, *Op. Cit.*, hlm. 1818; Herbert Broom, *A Selection of Legal Maxims, Classified and Illustrated*, 7 ed. (Philadelphia: T. & J. W. Johnson & Co, 1874), hlm. 116.

causa nemo judex;⁷⁸ nemo judex idoneus in propria causa est; nemo judex in parte sua; nemo judex in re sua; nemo debet esse judex in propria causa;⁷⁹ nemo potest esse simul actor et judex;⁸⁰ nemo sibi esse judex vel suis jus dicere debet.⁸¹

Dengan demikian, dapat dipahami bahwa asas tersebut merupakan asas hukum yang tegas melarang hakim memeriksa perkara yang menyangkut kepentingan sendiri karena tidak seorang pun dapat menjadi hakim yang baik dalam perkaranya sendiri. Maka hakim tidak boleh memeriksa perkara yang menyangkut kepentingan hakim itu sendiri. Asas nemo judex in causa sua merupakan salah satu asas hukum acara yang digunakan dalam setiap proses peradilan di Indonesia karena asas ini merupakan perwujudan dari imparcialitas atau ketidakberpihakan hakim sebagai pemberi keadilan.

Imparcialitas atau independensi peradilan adalah hal yang penting dan harus dijamin oleh seluruh badan peradilan. Kemandirian pengadilan merupakan syarat mutlak untuk mencapai cita-cita negara hukum dan juga menjadi jaminan keberhasilan penerapan hukum dan keadilan. Prinsip ini sangat penting dan harus tercermin dalam setiap tahapan pemeriksaan dan pengambilan keputusan pada setiap kasus, serta berkaitan erat dengan kebebasan pengadilan sebagai institusi peradilan yang dihormati, bermartabat, dan dipercayai.

B. Teori Keadilan Prosedural

Frasa “keadilan” merupakan hal yang sangat sering dijumpai di tengah-

⁷⁸ Garner, *Black's Law Dictionary, Ibid.*, hlm. 1838.

⁷⁹ Garner, *Black's Law Dictionary, Ibid.*, hlm. 1850.

⁸⁰ Garner, *Black's Law Dictionary, Ibid*; Broom, *A Selection of Legal Maxims, Classified and Illustrated, Loc. Cit.*

⁸¹ Garner, *Black's Law Dictionary, Ibid*; Broom, *A Selection of Legal Maxims, Classified and Illustrated, Loc. Cit.*

tengah kehidupan bernegara dan dalam banyak kajian hukum sejak masa silam. Sehingga banyak pihak yang memberikan penilaian mengenai baik atau tidaknya suatu sistem hukum dengan berdasarkan pada adil atau tidaknya sistem hukum dimaksud.⁸² Hal itu menjadi deskripsi sederhana bahwa hukum telah lama menanggung beban dalam hal menjawab berbagai persoalan di ranah kajian-kajian mengenai keadilan. Fenomena ini dikarenakan sejak awal hukum dipandang selain memiliki tujuan untuk mewujudkan kepastian hukum dan kemanfaatan, tujuan lainnya ialah juga mewujudkan keadilan.⁸³ Maka hal yang kemudian menjadi penting untuk terlebih dahulu dipahami ialah mengenai pengertian dari keadilan itu sendiri.

Dalam kamus bahasa Indonesia, istilah keadilan berasal dari kata “adil” yang berarti: tidak berat sebelah, tidak memihak, berpihak kepada yang benar, sepatutnya, tidak sewenang-wenang.⁸⁴ Sedangkan dalam kamus hukum, definisi keadilan (Justitia) secara rinci dirumuskan sebagai berikut:

“Justitia est constans et perpetua voluntas jus suum cuique tribuendi”. (“Keadilan adalah kehendak yang bersifat tetap dan berkelanjutan untuk memberikan kepada setiap orang hal yang memang semestinya untuknya”).⁸⁵

Adapun para pakar telah banyak mengemukakan berbagai pandangan dalam mendefinisikan keadilan dan masing-masing dari pendapat-pendapat tersebut

⁸² H.L.A. Hart, *Konsep Hukum*, ed. oleh M. Khozim (Bandung: Penerbit Nusa Media, 2013), hlm. 244.

⁸³ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), hlm. 217.

⁸⁴ Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia, Op. Cit.*, hlm. 517.

⁸⁵ Garner, *Black's Law Dictionary, Op. Cit.*, hlm. 1842.

dapat dikatakan memiliki perbedaan antara satu dengan yang lainnya. Menurut pakar hal ini merupakan hal yang tidak dapat dihindari sebab keadilan itu sendiri merupakan sesuatu yang abstrak dan subjektif karena keadilan ialah hal yang sangat erat kaitannya dengan nilai etis yang dianut masing-masing individu. Definisi dari para pakar dimaksud tersebar dalam banyak literatur, baik dalam bentuk definisi langsung maupun dalam bentuk pandangan bijak atas makna serta wujud dari keadilan.

Aristoteles menyatakan bahwa keadilan ialah suatu nilai kebajikan yang mempunyai kaidah-kaidah tertentu dalam melaksanakannya, yang mana kaidah-kaidah itulah yang mengatur negara dan yang menentukan kriteria tentang apa yang benar. Justinianus menjelaskan bahwa keadilan adalah nilai-nilai kebaikan yang hasilnya membuat setiap orang menerima apa yang memang semestinya ia dapatkan.⁸⁶ Menurut Cicero, gagasan tentang keadilan dimaknai dengan dua hal mendasar yaitu situasi dimana tidak seorangpun diperlakukan secara tidak baik dan terwujudnya tertib masyarakat. Menurut Benjamin Disraeli, keadilan dimaknai sebagai suatu kebenaran dalam bentuk tindakan.⁸⁷ Menurut Benjamin Cardozo, keadilan merupakan suatu konsep mengenai kesetaraan dan keseimbangan. Hal yang tidak jauh berbeda, John Jay juga mengemukakan bahwa keadilan hal yang ada pada tiap individu dan olehnya lah maka harus diberikan kepada tiap individu tanpa memandang jumlah, kekayaan, dan posisi dari tiap individu tersebut.⁸⁸

⁸⁶ Leslie Basil Curzon, *Jurisprudence* (Plymouth: Macdonald and Evans, 1979), hlm. 37-38.

⁸⁷ Bruce Nash dan Allan Zullo, *The New Lawyer's Wit and Wisdom* (Philadelphia: Running Press, 2001), hlm. 151.

⁸⁸ Eugene C. Gerhart, *Quote It Completely* (New York: W.S. Hein, 1998), hlm. 524.

Dari penjelasan tersebut, dapat dipahami bahwa makna keadilan berkaitan dengan perilaku dan tindakan dalam interaksi antar manusia, yang memuat tuntutan agar seseorang memperlakukan orang lain sesuai dengan hak dan kewajibannya, tanpa ada diskriminasi atau pemilihan-pilihan tertentu, melainkan semua orang diperlakukan sama sesuai dengan hak dan kewajibannya.

Keadilan, dalam perspektif yang luas, sebenarnya dipandang berpotensi memuat makna maupun definisi yang subjektif.⁸⁹ Perlindungan hak maupun penghukuman atas pelanggaran bisa berbeda-beda antara satu orang dengan orang lain. Ragam pemikiran, perasaan, latar belakang, dan pengalaman dari seseorang mempengaruhi pemahaman mereka tentang keadilan, dan oleh sebab itu pandangan tiap-tiap orang tentang keadilan itu bisa sangat beragam. Maka dari itu diterbitkan lah hukum untuk menjawab problem tersebut. Hukum dibuat agar keadilan dapat mempunyai makna dan penerapan yang konsisten di saat masing-masing orang mendefinisikan keadilan dengan beragam. Melalui hukum itu lah keadilan menjadi bermakna. Dengan demikian keadilan dan hukum saling berkaitan, dimana hukum berusaha untuk mencapai keadilan, dan keadilan ditetapkan dalam bingkai hukum.

Sebagai hasilnya, metode utama demi memperoleh keadilan adalah melalui kepercayaan terhadap sistem peradilan untuk membuat keputusan yang dapat diterapkan baik bagi perorangan maupun bagi masyarakat secara keseluruhan. Para pencari keadilan sangat bergantung pada peradilan untuk menegakkan hukum dan untuk melihat bahwa keadilan dilaksanakan berbagai sengketa. Untuk

⁸⁹ Jeffrey A. Jenkins, *The American Courts, A Procedural Approach* (Massachusetts: Jones and Bartlett Publishers, 2009), hlm. 4.

itu pemahaman akan sistem peradilan, pengaruhnya, dan konteks tempat bekerjanya sangatlah penting dalam mempertimbangkan makna dari keadilan.

Terlepas dari segala upaya terbaik yang dilakukan oleh para aparat peradilan, pertanyaan tentang makna keadilan tetaplah dipandang masih sangat subjektif. Karena keadilan bukanlah konsep yang dapat cocok bagi setiap orang. Keadilan dipengaruhi perilaku orang yang diadili, dipengaruhi orang yang mengadili, dipengaruhi fakta-fakta dan bukti-bukti, dipengaruhi pandangan masyarakat, dan dipengaruhi oleh hukum. Oleh karenanya, konsep keadilan dan maknanya itu ditentukan berdasarkan lingkungan tempat bekerjanya atau berdasarkan permasalahan yang hendak diselesaikannya.

Dari kompleksitas pencarian akan satu makna dari keadilan, maka telah muncul bermacam-macam usaha dalam pemikiran atau dalam pengkategorisasian tentang keadilan. Keadilan lebih dinilai sebagai sekumpulan pandangan yang berbeda-beda mengenai kesetaraan di dalam masyarakat, dan bukan sebagai suatu konsep tunggal yang dapat didefinisikan dengan mudah. Meskipun masing-masing pandangan itu sangat berhubungan dengan konsep kesetaraan atau persamaan, masing-masingnya menguji makna keadilan dari satu sudut pandang kemasyarakatan yang unik.

Penggolongan yang paling awal yang bertahan hingga kini adalah antara bentuk-bentuk keadilan korektif dan bentuk-bentuk keadilan distributif. Keadilan korektif berkaitan dengan perilaku pelanggaran yang harus dihukum. Keadilan di sini didefinisikan sebagai pencarian pelaku yang harus dihukum, penjatuhan

hukuman, dan kepatutan hubungan pelanggaran dengan hukuman.⁹⁰ Pelaksanaan keadilan korektif ini lah yang kebanyakan menjadi fokus pada sistem peradilan pidana.⁹¹ Sedangkan keadilan distributif merujuk pada tindakan dimana hak-hak, kebebasan, kemerdekaan, keuntungan sebagai anggota sebuah komunitas masyarakat dibagikan kepada tiap-tiap anggota masyarakat. Keadilan distributif didefinisikan dalam hal ketika para pihak dalam suatu sengketa (misalnya) menerima yang “sepantasnya” mereka terima masing-masingnya.⁹² Sedangkan penggolongan keadilan berikutnya yaitu seperti: keadilan sosial, keadilan retributif, keadilan restoratif, dan keadilan prosedural.

Sejak akhir abad ke dua puluh kesadaran mengenai keadilan sosial selanjutnya semakin banyak mengarah kepada diskursus tentang keadilan prosedural dengan banyak pemikirnya. Terdapat beberapa pemikir akhir abad ke dua puluh yang mengemukakan berbagai gagasan dan pandangannya masing-masing yang dapat dijadikan rujukan dalam memperoleh pengertian terkait pengertian umum dari keadilan prosedural.

John Rawls sebagai salah satu pemikir yang mengemukakan bahwa keadilan prosedural adalah suatu konsep keadilan yang secara mendasar terbagi menjadi tiga konsep. Pertama, keadilan prosedural sempurna, yang unsur pentingnya yaitu: 1) adanya suatu kriteria tertentu yang mempengaruhi adil atau tidaknya suatu keputusan; dan 2) adanya suatu prosedur yang memberikan jaminan tercapainya hasil akhir yang adil dimaksud tadi. Kedua, keadilan prosedural tidak sempurna,

⁹⁰ J.O. Tomasi, *Liberalism Beyond Justice* (New York: Oxford University Press, 2002), hlm. 62.

⁹¹ J. Feinberg, *Harmless Wrongdoing, The Moral Limits of The Criminal Law, Vol. 4* (New York: Oxford University Press, 1987), hlm. 159.

⁹² John Rawls, *Teori Keadilan, Dasar-Dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Negara* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011), hlm. 388.

yang lebih banyak berorientasi pada kriteria keputusan berkeadilan sebagaimana poin pertama yang hendak dicapai dalam jenis keadilan prosedural sempurna, bahkan tanpa proses yang baik. Dan yang ketiga, keadilan prosedural murni, yang lebih mengutamakan hal-hal yang berkaitan dengan prosedur atau tata cara dalam mencapai suatu putusan sebagaimana poin kedua yang hendak dicapai pada jenis keadilan prosedural sempurna, bahkan tanpa adanya perhatian penuh akan adil atau tidaknya substansi dari putusan yang diterbitkan.⁹³

Berkaitan dengan gagasan yang diajukan oleh Rawls tersebut, Solum mengemukakan bahwa sesungguhnya terdapat tiga model keadilan prosedural. Pertama, model akurasi, yang menganggap bahwa tujuan dari penanganan suatu perkara ialah penerapan hukum yang tepat pada fakta-fakta yang muncul. Kedua, model keseimbangan, yang memandang bahwa tujuan yang hendak dicapai dari proses penanganan suatu perkara ialah suatu keseimbangan antara biaya dan keuntungan yang hendak dicapai di akhir proses. Ketiga, model partisipasi, yang memandang bahwa ide dasar dari putusan akhir atas suatu perkara harus berdasar atas suatu fungsi dari proses yang menjamin keterlibatan yang adil dan setara.⁹⁴

Selain itu Thibaut dan Walker menjelaskan pula hasil penelitian mereka bahwa keadilan prosedural merupakan konsep keadilan yang merujuk pada hasil evaluasi pihak-pihak yang berperkara atas proses dari suatu tindakan penjatuhan putusan. Proses dimana para pihak yang berperkara merasa diberikan kesempatan untuk mengemukakan pandangannya secara utuh dan dipertimbangkannya pandangannya tersebut oleh pengambil keputusan, sehingga dapat mewujudkan

⁹³ Rawls, *Ibid.* hlm. 85.

⁹⁴ Lawrence B. Solum, "Procedural Justice," *SSRN Electronic Journal*, 2004, <https://doi.org/10.2139/ssrn.508282>, hlm. 53.

perlakuan yang adil dan pengalaman bersidang yang memuaskan banyak pihak.⁹⁵

Selain itu Gerald Leventhal berpendapat bahwa keadilan prosedural ialah suatu konsep tentang bagaimana cara manusia menentukan prosedur untuk distribusi atas berbagai macam hal yang ada dalam sistem sosial masyarakat melalui evaluasi atas enam hal pokok dalam prosedur itu sendiri yang terdiri dari konsistensi; imparialitas; akurasi; ketepatan; keterwakilan; serta nilai etis.⁹⁶ Sementara Tom Tyler mengemukakan bahwa keadilan prosedural merupakan suatu ide tentang keadilan yang mendeskripsikan pengalaman bersidang masyarakat melalui empat unsur yaitu: penghormatan atas martabat manusia; netralitas hakim; peluang partisipasi yang sama bagi semua pihak; serta kepercayaan.⁹⁷

Skitka dan Crosby juga berpendapat bahwa gagasan keadilan prosedural adalah suatu gagasan dimana proses dari penyelesaian sengketa merupakan yang paling dipentingkan. Hal ini karena masyarakat akan mengetahui hasil-hasil penyelesaian sengketa tadi sebagai adil hanya jika prosedur-prosedurnya juga adil.⁹⁸ Oleh karena penekanannya ada pada prosedur, maka yang dipandang sebagai adil adalah hasil yang timbul dari sebuah proses yang ditetapkan dengan jelas yang mana cara ini diikuti dengan keberlakuan yang sama dalam tiap kasus.

Keadilan prosedural juga dipandang merupakan suatu konsep keadilan yang

⁹⁵ Jonathan D. Casper, Tom. R. Tyler, dan Bonnie Fisher, "Procedural Justice in Felony Cases," *Law & Society Review* 22, no. 3 (1988): 483–508, <https://doi.org/10.2307/3053626>, hlm. 486.

⁹⁶ Tom. R. Tyler dan Heather J. Smith, "Social Justice and Social Movements," Institute for Research on Labor and Employment, 1995, <http://irle.berkeley.edu/workingpapers/61-95.pdf>, hlm. 20.

⁹⁷ Tom. R. Tyler, "Procedural Justice and the Courts," *Court Review: The Journal of the American Judges Association* 44, no. 1/2 (2007): 26–31, hlm. 30.

⁹⁸ Linda J. Skitka dan Faye J. Crosby, "Trends in the Social Psychological Study of Justice," *Personality and Social Psychology Review* 7, no. 4 (21 November 2003): 282–85, https://doi.org/10.1207/S15327957PSPR0704_01, hlm. 282.

berhubungan dengan prosedur pengambilan keputusan oleh organisasi yang ditujukan kepada anggotanya. Keadilan prosedural ialah persepsi keadilan terhadap prosedur yang digunakan untuk membuat keputusan sehingga setiap anggota organisasi merasa terlibat di dalamnya. Keadilan prosedural (procedural justice) berkaitan dengan proses atau prosedur untuk mendistribusikan penghargaan.⁹⁹

Dalam hal tersebut keadilan prosedural sangat berkaitan dengan pembuatan dan implementasi keputusan yang mengacu pada proses yang adil. Orang merasa setuju jika prosedur yang diadopsi memperlakukan mereka dengan kepedulian dan martabat, membuat prosedur itu mudah diterima bahkan jika orang tidak menyukai hasil dari prosedur tersebut. Prosedur yang adil ditentukan oleh beberapa hal, yaitu: 1) terdapat konsistensi, yang menjamin beberapa kasus serupa, 2) terdapat kenetralan, 3) pihak yang menjadi obyek terwakili suaranya dalam proses keputusan yang dibuat, 4) implementasi harus transparan.¹⁰⁰

Dengan merujuk dari berbagai pandangan di atas maka dapat dipahami bahwa keadilan prosedural tidak memandang keadilan dalam kerangka akibat hukum yang diderita seseorang, melainkan dalam kerangka kesempatan yang sama dari satu orang tersebut untuk menghadapi/ menjalani perkaranya sebagaimana kesempatan yang diterima oleh orang-orang lain. Mayoritas pengadilan negara-negara modern hari ini dituntun oleh prinsip-prinsip dari

⁹⁹ Siti Hidayah dan Haryani, "Pengaruh Keadilan Distributif dan Keadilan Prosedural terhadap Kinerja Karyawan BMT Hudatama Semarang," *Jurnal Ekonomi Manajemen Akuntansi*, no. 35 (2013), hlm. 5.

¹⁰⁰ She Hwei dan T. Elisabeth Cintya Santosa, "Pengaruh Keadilan Prosedural dan Keadilan Distributif terhadap Komitmen Organisasi," *Jurnal Dinamika Ekonomi & Bisnis* 9, no. 2 (2012): 37–52, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.34001/jdeb.v9i2.14>, hlm. 40.

keadilan prosedural.

Terdapat dua aspek dalam pandangan keadilan prosedural, yakni: 1) keadilan yang berhubungan dengan proses-proses penjatuhan putusan yang aktual yang digunakan pengadilan; dan 2) keadilan yang melibatkan jenis-jenis perlakuan yang rakyat yakini didapatkannya di pengadilan.¹⁰¹ Kedua aspek ini berakibat pada kepercayaan individu dalam masyarakat pada sistem peradilan serta berakibat pula pada perilaku dan penilaian mereka mengenai adil atau tidaknya sistem peradilan.

Dari sejumlah pengertian tentang keadilan prosedural di atas, penelitian ini akan mencoba mendalami salah satu konsep mengenai keadilan prosedural yang dikemukakan oleh Tyler sebagaimana yang telah dibahas di atas, yang mana empat indikator utama dalam menguji keadilan secara prosedural yaitu: 1) partisipasi; 2) netralitas; 3) penghormatan hak; serta 4) kepercayaan.¹⁰²

C. Hukum Acara Persaingan Usaha Di Indonesia

1. Pengertian Umum Hukum Acara Persaingan Usaha

Peristilahan “Hukum Acara Persaingan Usaha” pada dasar sejarahnya bukanlah merupakan suatu frasa yang termaktub dalam satupun ketentuan perundang-undangan. Namun terminologi tersebut berakar dari kultur akademik sebab sejak awal masa reformasi di Indonesia, telah banyak penulis¹⁰³ yang fokus dalam hukum anti-monopoli dan persaingan usaha mengkonsepsikan mekanisme

¹⁰¹ T. R. Tyler dan S.L. Blader, *Cooperation in Groups* (Philadelphia: Psychology Press, 2000), hlm. 77.

¹⁰² Tyler, “Procedural Justice and the Courts.”, *Ibid.*

¹⁰³ Dua diantara beberapa contoh karya yang dirujuk tersebut yaitu; Destivano Wibowo dan Harjon Sinaga, *Hukum Acara Persaingan Usaha* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005); Binoto Nadapdap, *Hukum Acara Persaingan Usaha* (Jakarta: Jala Permata Aksara, 2009).

formil penegakan hukum materiil persaingan usaha dengan menggunakan istilah “Hukum Acara Persaingan Usaha”.

Dalam karakter keilmuannya, hukum acara persaingan usaha sudah menjadi suatu ilmu bahkan menjadi spesies atau turunan ilmu hukum. Sebab unsur-unsur dari suatu ilmu yang didalamnya harus terdapat ontologi hingga aksiologi telah terpenuhi dalam kajian hukum acara persaingan usaha. Menurut ontologi, hukum acara persaingan usaha mengkaji esensi hukum formiil dalam hukum persaingan usaha materiil, sedangkan menurut epistemologinya, terdapat suatu kaidah yang khas dalam penegakan hukum formiil tersebut. Sementara itu, jaminan pemenuhan nilai kemanfaatan, kepastian, keadilan, baik untuk konsumen maupun pelaku usaha merupakan corak aksiologi dari kajian hukum acara persaingan usaha.¹⁰⁴

Oleh karenanya, pada dasarnya peristilahan hukum acara persaingan usaha terkonsepkan sedemikian rupa sebagaimana hukum formiil dari domain hukum lainnya sebagaimana layaknya Hukum Acara Perdata, Hukum Acara Pidana, Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara, dan lain sebagainya. Hal ini dapat difahami demikian sebab hukum persaingan usaha yang sifatnya materiil yang telah diatur tersendiri dalam suatu perundang-undangan yang khusus tentunya membutuhkan pula hukum formiil yang mempunyai karakter dan sifatnya tersendiri untuk tujuan demi tegaknya hukum materiil persaingan usaha.

Dalam pendapat I Made Sarjana, secara terminologi, hukum acara persaingan usaha dimaknai sebagai semua ketentuan perundang-undangan yang

¹⁰⁴ Galuh Puspaningrum, “Karakteristik Hukum Acara Persaingan Usaha,” *Jurnal Hukum Acara Perdata ADHAPER* 2, no. 2 (2016): 289–302, <https://doi.org/https://doi.org/10.36913/jhaper.v2i2.36>, hlm. 295.

menentukan hal-hal mengenai prosedur dalam menyampaikan pelaporan, melaksanakan penelitian hingga menjatuhkan putusan atas pelaku usaha maupun pihak lain yang diduga melanggar ketentuan persaingan usaha baik dari laporan anggota masyarakat maupun dari inisiatif komisi demi mengungkap kebenaran dan menjamin diperolehnya keadilan, kepastian hukum, kemanfaatan dan kesejahteraan masyarakat.¹⁰⁵

Dari pengertian umum tersebut, maka hukum acara persaingan usaha dapat diuraikan melalui unsur-unsur sebagai berikut:

- Segala ketentuan perundang-undangan;
- Mengenai prosedur;
- Penyampaian laporan hingga penjatuhan putusan;
- Terhadap Pelaku usaha maupun pihak lain;
- Pelanggar ketentuan hukum persaingan usaha;
- Demi mengungkap kebenaran dan menjamin keadilan, kepastian hukum, kemanfaatan, dan kesejahteraan masyarakat.

2. Prinsip-Prinsip Hukum Acara Persaingan Usaha

Secara khusus terdapat beberapa prinsip yang diutamakan dalam rangka penindakan pelanggaran hukum persaingan usaha. Pada pembahasan yang lebih mendalam, sebagian prinsip dari prinsip hukum acara perdata dan pidana juga diakomodir menjadi prinsip hukum acara persaingan usaha. Berikut penjelasan prinsip-prinsip tersebut:

a. Prinsip Transparansi dan Efektifitas

¹⁰⁵ I Made Sarjana, *Pokok-Pokok Hukum Acara Persaingan Usaha (Diktat Perkuliahan untuk Fakultas Hukum Universitas Udayana)*, 2016, hlm. 1-2.

Berdasarkan Pasal 72 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, prinsip efektifitas dan transparansi harus senantiasa dikedepankan dalam hal KPPU menangani perkara persaingan usaha. Baik dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat maupun dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, tidak ditemukan penjelasan lebih mendalam tentang prinsip efektifitas dan transparansi.

Efektifitas dimaknai sebagai prinsip yang berkaitan dengan keberhasilan atau kemandirian.¹⁰⁶ Dalam hal ini, ketika norma-norma hukum acara persaingan usaha berhasil ditegakkan sesuai tujuannya, maka pelaksanaan tindakan-tindakan penanganan perkara persaingan yang dilakukan demi mencapai tujuan tersebut dapat dinilai sebagai tindakan yang efektif. Di samping itu, perlu pula dikemukakan bahwa untuk menilai efektifitas suatu tindakan tidak hanya fokus pada keberhasilan tercapainya tujuan awal, namun juga mengenai penyelesaian masalah yang muncul sejak awal perkara ditangani. Keberhasilan tercapainya tujuan awal tidak dapat dinilai efektif jika ternyata pencapaian tersebut (walaupun menyelesaikan masalah terdahulu) justru menimbulkan permasalahan baru.

Transparansi dijadikan prinsip dalam hal ini demi tujuan agar terdapat keterbukaan dalam proses penanganan perkara persaingan usaha sehingga mencegah adanya pihak-pihak luar yang dapat mempengaruhi proses pemeriksaan

¹⁰⁶ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana* (Bandung: Citra Aditya, 2013), hlm. 67.

perkara. Walaupun demikian, sebenarnya keterbukaan bukanlah satu-satunya hal yang diperlukan dalam hal ini, namun pula kejujuran dari pihak yang berwenang dalam proses pemeriksaan perkara, sebab dengan tidak adanya kejujuran dimaksud, maka transparansi atau keterbukaan akan sulit untuk mempunyai mutu yang baik.

b. Prinsip Kerahasiaan Informasi

Ketika perkara persaingan usaha dilaksanakan atas laporan yang tidak diikuti dengan tuntutan ganti kerugian, maka KPPU diwajibkan untuk menjaga kerahasiaan identitas pihak pelapor. Hal ini merupakan norma yang diatur dalam ketentuan Pasal 38 Ayat (3) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

KPPU sendiri sebenarnya sudah mempunyai peraturan mengenai prinsip kerahasiaan informasi atas perkara yang sedang ditanganinya. Hal ini diatur dalam Keputusan KPPU No. 22/KPPU/KEP/I/2009 tentang Kode Etik Anggota Komisi Pengawas Persaingan Usaha (Kode Etik KPPU). Pada Pasal 3 Ayat (2) huruf f Kode Etik KPPU secara tegas ditentukan bahwa anggota KPPU diwajibkan untuk menjaga kerahasiaan informasi dan/atau dokumen yang jika informasi tersebut dibuka maka akan berpengaruh pada putusan suatu perkara yang sedang berproses di KPPU.

c. Prinsip Audi et Alteram Partem

Salah satu prinsip paling mendasar dan pokok dalam penegakan hukum perdata formiil atau hukum acara perdata adalah prinsip audi et alteram partem. Adapun pemeriksaan perkara persaingan usaha yang juga lebih banyak memiliki

karakter yang relevan dengan corak hukum acara perdata membuat prinsip ini kemudian diadopsi dalam penegakan hukum persaingan usaha. Hal ini sejalan dengan apa yang ditentukan pada Pasal 38 Ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Hal yang tidak jauh berbeda terdapat pula pada pemeriksaan di tingkat Pengadilan Negeri, hukum acara perdata berlaku dalam hal pemeriksaan dan penanganan perkara persaingan usaha, sebagaimana diatur pada Pasal 21 Ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung No. 3 Tahun 2021.

Prinsip ini pada pokoknya memuat makna bahwa pihak yang berwenang mengadili perkara persaingan usaha berkewajiban untuk memberikan keadilan yang berimbang bagi para pihak serta tanpa membeda-bedakan pihak yang satu dengan pihak yang lainnya. Di samping itu wajib juga untuk memberikan kesempatan yang sama dalam menyampaikan pendapat dan dalam mengajukan bukti-bukti baik pada tingkat KPPU maupun di tingkat Pengadilan Niaga serta Mahkamah Agung.

d. Prinsip Akusatoir

Prinsip lain yang menjadi rujukan dalam hukum acara persaingan usaha ialah prinsip akusatoir. Prinsip ini pada masa modern seperti sekarang lebih banyak ditekankan untuk diterapkan dalam wilayah hukum acara pidana. Hal tersebut karena pada era terdahulu, hukum acara pidana lebih banyak dijalankan dengan prinsip inkuisitoir. Prinsip inkuisitoir tersebut secara etimologi dimaknai dengan frasa “pemeriksaan”, sehingga dengan demikian pemeriksaan suatu perkara sejak awal telah mendudukkan orang yang dituduh melakukan

pelanggaran hukum sebagai objek yang diperiksa dan bukan sebagai subjek yang setara dengan pihak yang menuduh.¹⁰⁷

Sementara prinsip akusatoir sendiri secara etimologi diartikan dengan kata “menuduh”. Maka dari itu prinsip ini secara terminologis lazim diartikan sebagai situasi dimana seorang yang dituduh melakukan pelanggaran hukum memiliki kedudukan sebagai subjek yang berlawanan dengan subjek lain yang menjadi pihak yang menuduh, serta adanya pihak ketiga sebagai hakim yang memutus perkara dimaksud.¹⁰⁸ Hal ini demi menjamin hak masing-masing pihak agar sama dan setara dalam pemeriksaan perkara.

Dalam konteks hukum acara persaingan usaha sendiri, prinsip akusatoir ini juga ditegaskan dalam ketentuan Pasal 2 Ayat (3) Peraturan Mahkamah Agung No. 3 Tahun 2021. Ketentuan dimaksud menegaskan bahwa KPPU dalam pemeriksaan perkara persaingan usaha juga merupakan “pihak”. Oleh karena KPPU berkedudukan sebagai pihak yang menuduh pelaku usaha melanggar ketentuan hukum persaingan usaha, maka dari itu dalam pemeriksaan perkara persaingan usaha, KPPU memiliki kedudukan yang berhadap-hadapan dengan pelaku usaha.

3. Teori Pembuktian Perkara Persaingan Usaha

Pada dasarnya baik dalam ranah hukum acara perdata maupun ranah hukum acara pidana, pembuktian merupakan salah satu yang hal sangat penting dalam proses penegakan hukum. Maka dari itu urgensi eksistensi hukum pembuktian

¹⁰⁷ Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Acara Pidana di Indonesia* (Bandung: Sumur, 1983), hlm. 15.

¹⁰⁸ Muhammad Rusli Arafat, “Penerapan Bantuan Hukum Dalam Proses Penyidikan Dengan Prinsip Accusatoir,” *Cakrawala Hukum* 22, no. 1 (2020): 14–22, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.51921/chk.v22i1.68>, hlm. 20.

sangatlah dibutuhkan dalam hukum acara, tidak terkecuali pula dalam hukum acara persaingan usaha.

Hukum pembuktian sendiri pada prinsipnya didefinisikan sebagai seperangkat kaidah hukum yang mengatur mengenai pembuktian.¹⁰⁹ Munir Fuady menjelaskan bahwa pada ilmu hukum, yang ditentukan sebagai pembuktian ialah suatu proses, baik dalam hukum acara pidana, hukum acara perdata, maupun hukum acara lainnya, yang mempergunakan alat-alat bukti yang sah secara hukum, melalui tindakan-tindakan yang dilaksanakan dengan prosedur khusus, demi mengetahui apakah suatu fakta atau pernyataan yang dipersengketakan di pengadilan, yang diajukan dan dinyatakan oleh pihak pada proses pengadilan itu benar atau tidak.¹¹⁰

Dari pengertian yang dijelaskan oleh ahli tersebut, dapat diketahui elemen-elemen penting dalam hukum pembuktian. Elemen-elemen penting dimaksud yaitu bahwa; 1) pembuktian merupakan suatu proses; 2) hukum acara semestinya memiliki mekanisme tentang pembuktian; 3) pembuktian dilakukan dengan menggunakan alat-alat bukti yang sah; 4) tindakan pelaksanaan pembuktian memiliki prosedur yang tidak umum; serta 5) pembuktian ditujukan demi mengungkap kebenaran suatu fakta atau pernyataan yang disengketakan di hadapan pengadilan.

¹⁰⁹ M. Udin Silalahi, "Landasan Teori dan Best Practices dalam Penggunaan Circumstantial Evidence," in *Dua Dekade Penegakan Hukum Persaingan: Perdebatan dan Isu yang Belum Terselesaikan*, ed. oleh Kodrat Wibowo dan Chandra Setiawan (Penerbit KPPU RI, 2021), 145–77, hlm. 162.

¹¹⁰ Munir Fuady, *Teori Hukum Pembuktian (Pidana dan Perdata)* (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 1-2.

Dalam uraian-uraian lain diketahui pula bahwa maksud lain dari urgensi keberadaan hukum pembuktian ialah untuk menetapkan usaha-usaha dalam mengkonstatasi suatu peristiwa demi membuktikan kebenarannya.¹¹¹ Hal ini dapat dipahami disebabkan pentingnya membuktikan kebenaran dalam suatu proses hukum melalui proses peradilan, agar putusan yang pada akhirnya akan dijatuhkan tidak bertentangan dengan nilai keadilan.

Dalam ranah hukum acara di luar hukum persaingan usaha, mekanisme pembuktian dalam hukum acara sudah tersebar dalam beberapa ketentuan hukum. Sebagai contohnya, pada wilayah hukum acara pidana, kaidah-kaidah pembuktian diatur dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Contoh lain pula terdapat dalam wilayah hukum acara perdata, di mana pembuktian ditentukan secara tertulis di dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata; Staatsblad No. 52 Tahun 1847 tentang Reglement op de Burgerlijke Rechtsvordering (RV); Staatsblad No. 44 Tahun 1941 tentang Herzien Indonesisch Reglement (HIR) yang berlaku untuk wilayah Pulau Jawa dan Madura; dan Staatsblad No. 227 Tahun 1927 tentang Reglement Voor de Buitengewesten (RBg) yang berlaku untuk wilayah selain Pulau Jawa dan Madura.

Sementara itu, di dalam hukum acara persaingan usaha, kaidah-kaidah yang mengatur mengenai pelaksanaan pembuktian secara umum diuraikan melalui sejumlah norma yang ada di dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Di samping itu,

¹¹¹ H.P. Panggabean, *Hukum Pembuktian: Teori-Praktek dan Yurisprudensi Indonesia* (Bandung: Alumni, 2012), hlm. 31.

dalam prakteknya Komisi Pengawas Persaingan Usaha juga telah beberapa kali mengatur pelaksanaan norma dalam Undang-Undang tersebut melalui Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang telah beberapa kali diubah, terakhir dengan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Dari beberapa ketentuan perundang-undangan dimaksud persoalan pembuktian yang menjadi pokok pembahasan ialah mengenai beban pembuktian dan alat-alat bukti sebagaimana yang akan terurai dalam penjelasan selanjutnya.

a. Beban Pembuktian

Ketika berkaca dari sistem pembuktian dalam wilayah hukum acara perdata, terdapat dua hal yang berhubungan dengan isu tentang beban pembuktian. Kedua hal tersebut yakni mengenai: 1) pihak mana yang berkewajiban untuk membuktikan, dan; 2) pihak mana yang memiliki hak untuk menyatakan sesuatu terbukti.¹¹² Perihal pihak mana yang wajib membuktikan atau menghadirkan alat-alat bukti ialah setiap pihak yang dalam perkara di persidangan mengajukan dalil atas ihwal suatu keadaan yang dipersengketakan (atau dengan kata lain ialah pihak yang memiliki kepentingan). Di samping itu, pihak-pihak dalam suatu sengketa memiliki kepentingannya masing-masing. Pihak penggugat berkepentingan untuk membuat gugatan yang diajukannya menjadi gugatan yang dikabulkan. Sementara pihak tergugat berkepentingan untuk menjadikan gugatan tersebut menjadi gugatan yang ditolak atau setidaknya tidak diterima oleh pengadilan.

¹¹² Hari Sasangka, *Hukum Pembuktian dalam Perkara Perdata untuk Mahasiswa dan Praktisi* (Bandung: CV Mandar Maju, 2005), hlm. 39.

Olehnya itu, pembuktian memiliki hubungan yang kuat dengan kepentingan setiap pihak dalam perkara di persidangan. Selanjutnya dalam hal pihak mana yang berhak untuk menyatakan terbukti atau tidaknya suatu dalil yaitu hakim yang mengadili serta memeriksa sengketa dimaksud.

Sebagaimana dijelaskan pada uraian-uraian sebelumnya, pemeriksaan persaingan usaha lebih banyak mengikuti mekanisme hukum acara perdata. Maka dari itu pada proses pemeriksaan perkara persaingan usaha di Indonesia, pembuktian diterapkan dengan pendekatan yang menekankan beban pembuktian sebagaimana yang dipedomani di dalam wilayah hukum acara perdata. Dalam hal ini, Pasal 163 HIR menentukan bahwa setiap orang yang menyatakan suatu hak atau menyangkal eksistensi hak dimaksud maka orang tersebutlah yang berkewajiban untuk membuktikannya. Secara lebih tepat, Pasal 163 HIR / Pasal 283 RBg berbunyi:

“Barangsiapa mendalilkan suatu hak, atau menyebutkan suatu kejadian untuk mengukuhkan hak itu atau untuk membantah hak orang lain, diwajibkan untuk membuktikan adanya hak itu atau adanya kejadian itu.”¹¹³

Dari ketentuan ini dan jika didudukkan dalam konteks hukum acara persaingan usaha di Indonesia, maka dapat dipahami bahwa beban pembuktian terletak baik pada pihak Komisi Pengawas Persaingan Usaha maupun pihak pelaku usaha yang menjadi terlapor. Pihak KPPU diwajibkan untuk menyajikan bukti terkait dengan pelanggaran ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang

¹¹³ Staatsblad No. 44 Tahun 1941 tentang Herziene Indonesich Reglement (HIR), Pasal 163.

diduga dilanggar oleh terlapor. Begitu pula kebalikannya, pihak terlapor pula akan menghadirkan bukti-bukti yang dimilikinya untuk menguatkan keyakinannya bahwa dugaan pihak KPPU bahwa terlapor melanggar ketentuan dimaksud tidaklah benar adanya. Setelah pihak KPPU maupun pihak terlapor selesai mengajukan bukti-buktinya masing-masing, maka dengan menggunakan dasar tersebut majelis yang memeriksa perkara tersebut dapat memutuskan dengan diikuti dengan pertimbangan-pertimbangan hukumnya tentang terbukti atau tidaknya dugaan yang menjelaskan bahwa terlapor melanggar ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

b. Pendekatan Pembuktian

Ciri khas dari pelaksanaan hukum persaingan usaha dalam sistem hukum adalah dengan menggunakan pendekatan pembuktian yang terdiri dari per se illegal dan rule of reason. Pendekatan per se illegal sederhana, yang berarti bahwa jika ada dugaan bahwa pelaku bisnis telah melanggar hukum persaingan, maka undang-undang segera diterapkan sesuai dengan pelanggaran yang terjadi.¹¹⁴ Maka dari itu, dari segi administrasi, pendekatan per se illegal dianggap sebagai pendekatan yang relatif mudah. Hal ini dikarenakan metode ini membutuhkan investigasi yang detail, yang biasanya memerlukan waktu dan biaya yang tinggi untuk mencari fakta-fakta di pasar yang terkait.

¹¹⁴ Anna Maria Tri Anggraini, "Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat: Per se Illegal atau Rule of Reason" (Universitas Indonesia, 2003); dalam Andi Fahmi Lubis et al., *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks & Konteks*, ed. oleh Andi Fahmi Lubis dan Ningrum Natasya Sirait (Jakarta: Penerbit KPPU RI, 2009), hlm. 55-56.

Pada dasarnya, ada dua persyaratan untuk menggunakan pendekatan per se illegal, yaitu: pertama, harus difokuskan lebih pada "tindakan bisnis" daripada situasi pasar, karena keputusan yang melanggar hukum dijatuhkan tanpa memerlukan pemeriksaan lebih lanjut mengenai hal-hal yang terlibat di dalamnya. Pendekatan seperti ini dianggap adil jika tindakan ilegal tersebut dilakukan secara sengaja oleh perusahaan dan dapat dihindari. Kedua, harus mudah mengidentifikasi jenis praktik atau perilaku yang dilarang dengan cepat dan mudah. Dengan kata lain, penilaian atas tindakan pelaku usaha, baik di pasar maupun dalam proses pengadilan, harus dapat ditentukan dengan mudah. Meskipun demikian, diakui bahwa ada perilaku yang berada dalam wilayah yang tidak jelas antara perilaku ilegal dan legal.¹¹⁵

Ada beberapa aspek positif dari penerapan pendekatan per se illegal, yaitu:

- a. Larangan yang jelas terhadap tindakan ilegal memberikan kepastian hukum bagi pelaku usaha atau pengusaha, apakah tindakan yang dilakukan oleh mereka dianggap legal atau tidak;
- b. Jika ada kepastian bagi mereka dalam melakukan tindakan, pelaku usaha dapat merencanakan atau menjalankan bisnis mereka tanpa merasa khawatir, dan dapat melakukan kegiatan usaha dengan nyaman dan aman;
- c. aspek positif lainnya, yaitu pelaku usaha telah berusaha sejak awal untuk mencegah tindakan yang berpotensi merusak persaingan usaha;

¹¹⁵ Anna Maria Tri Anggraini, "Penerapan Pendekatan Rule of Reason dan Per Se Illegal Dalam Hukum Persaingan," in *Undang-Undang No. 5/ 1999 dan KPPU*, ed. oleh Emmy Yuhasserie (Jakarta, 2004), hlm. 107.

d. Penerapan pendekatan per se illegal dari awal akan memberi tahu pelaku usaha tentang tindakan-tindakan yang dilarang, serta mendorong mereka untuk tidak mencobanya.¹¹⁶

Pendekatan aturan akal sehat adalah metode yang diterapkan oleh badan otoritas persaingan usaha untuk mengevaluasi dampak dari suatu perjanjian atau kegiatan usaha tertentu, dengan tujuan untuk menentukan apakah perjanjian atau kegiatan tersebut membatasi atau mempromosikan persaingan.¹¹⁷ Dalam hukum persaingan usaha, pendekatan rule of reason berbeda dan lebih menyeluruh daripada pendekatan per se illegal, serta lebih menekankan pada efisiensi. Selain itu, pendekatan rule of reason memungkinkan pengadilan untuk melakukan interpretasi terhadap undang-undang antimonopoli.

Pendekatan rule of reason menyatakan bahwa meskipun suatu tindakan telah memenuhi persyaratan dalam undang-undang, tetapi jika ada alasan objektif (alasan ekonomi) yang dapat membenarkan tindakan tersebut, maka tindakan tersebut tidak dianggap melanggar hukum. Oleh karena itu, penerapan hukum tergantung pada konsekuensi yang dihasilkan, apakah tindakan pelaku usaha tersebut mengakibatkan praktik monopoli atau tidak.¹¹⁸

Dalam pendekatan rule of reason, jika suatu tindakan dituduh melanggar hukum persaingan, maka pengambil keputusan mempertimbangkan apakah tindakan tersebut menghambat persaingan dengan mempertimbangkan

¹¹⁶ L. Budi Kagramanto, *Larangan Persekongkolan Tender (Perspektif Hukum Persaingan Usaha)* (Surabaya: Srikandi, 2008), hlm. 233.

¹¹⁷ Andi Fahmi Lubis et al., *Hukum Persaingan Usaha, Buku Teks*, ed. oleh Ningrum Natasya Sirait, Andi Fahmi Lubis, dan Helena Wirastri Wulandari, 2 ed. (Jakarta: Penerbit KPPU RI, 2017), hlm. 66.

¹¹⁸ Kagramanto, *Larangan Persekongkolan Tender (Perspektif Hukum Persaingan Usaha)*, *Op. Cit.*, hlm. 242.

dampaknya pada proses persaingan dan apakah tindakan tersebut tidak adil atau memiliki alasan lain. Pertimbangan atau argumen yang dipertimbangkan mencakup aspek ekonomi, keadilan, efisiensi, perlindungan terhadap golongan ekonomi lemah, dan fairness. Pendekatan rule of reason digunakan untuk menangani tindakan yang sebenarnya berada dalam "wilayah abu-abu" antara legalitas dan ilegalitas. Dengan menggunakan analisis pendekatan rule of reason, tindakan yang sebenarnya masuk ke dalam "wilayah abu-abu", namun memiliki pengaruh positif terhadap persaingan usaha dan mendukung kegiatan ekonomi negara, berpotensi diizinkan.¹¹⁹

c. Alat Bukti

Sistem peradilan di Indonesia menganut prosedur pembuktian yang mewajibkan keberadaan alat bukti sejumlah minimal dua alat bukti yang sah. Maka dari itu majelis hakim dalam sistem peradilan di Indonesia lazimnya dalam melakukan penjatuhan putusan atas suatu perkara berkewajiban untuk menjatuhkan putusan tersebut dengan dasar minimal dua alat bukti yang sah. Di samping itu, majelis hakim juga harus memiliki keyakinan atas terbuktinya pelanggaran hukum.¹²⁰

Dalam ranah hukum acara lain di luar hukum acara persaingan usaha seperti hukum acara pidana dan perdata, alat-alat bukti yang sah untuk digunakan dalam proses pemeriksaan perkara diatur secara eksplisit. Sebagai bahan perbandingan, di dalam Pasal 164 HIR / Pasal 284 RBg dan Pasal 1866 Kitab Undang-Undang

¹¹⁹ Kagramanto, *Ibid*, hlm. 244.

¹²⁰ Kurnia Toha, "Judging with Circumstantial Evidence: A Controversy in the Enforcement of Indonesia's Competition Law," *International Journal of Innovation, Creativity, and Change* 13, no. 8 (2020): 94–110, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.51921/chk.v22i1.68>, hlm. 96.

Hukum Perdata diatur bahwa alat-alat bukti yang sah ialah: 1) Alat bukti tertulis; 2) Alat bukti saksi; 3) Persangkaan; 4) Pengakuan; dan 5) Sumpah. Di sisi lain, di dalam Pasal 184 Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) ditentukan bahwa alat-alat bukti yang sah yakni: 1) Keterangan saksi; 2) Keterangan ahli; 3) Surat; 4) Petunjuk; dan 5) Keterangan Terdakwa.

Sementara, dalam hukum acara persaingan usaha telah terdapat ketentuan yang mengatur secara khusus mengenai alat-alat bukti yang diakui saat proses pembuktian dalam pemeriksaan perkara di persidangan. Hal ini sebagaimana yang diatur dalam Pasal 42 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dalam norma hukum ini, secara eksplisit ditentukan bahwa alat-alat bukti yang sah dalam pemeriksaan perkara persaingan usaha ialah: 1) Keterangan saksi; 2) Keterangan ahli; 3) Surat dan/atau dokumen; 4) Petunjuk; dan 5) Keterangan Pelaku Usaha.

Uraian-uraian contoh pengaturan alat-alat bukti yang beragam di atas dapat diilustrasikan dalam tabel di bawah ini:

Tabel 1

Ragam Pengaturan Alat-Alat Bukti Dalam Beberapa Hukum Acara di Indonesia

Hukum Acara Perdata	Hukum Acara Pidana	Hukum Acara Persaingan Usaha
Pasal 164 HIR / Pasal 284 RBg dan Pasal 1866 BW	Pasal 184 KUHP	Pasal 42 Undang- Undang No. 5 Tahun 1999
1. Alat bukti tertulis; 2. Alat bukti saksi; 3. Persangkaan; 4. Pengakuan; 5. Sumpah.	1. Keterangan saksi; 2. Keterangan ahli; 3. Surat; 4. Petunjuk; 5. Keterangan terdakwa.	1. Keterangan saksi; 2. Keterangan ahli; 3. Surat dan/atau dokumen; 4. Petunjuk; 5. Keterangan pelaku usaha.

Berkaitan dengan hal ini, Munir Fuady menjelaskan bahwa terdapat dua jenis alat bukti yang berkaitan dengan kedekatan antara alat bukti dan fakta yang akan dibuktikan, yaitu alat bukti langsung dan alat bukti tidak langsung. Alat bukti langsung adalah alat bukti yang dapat membuktikan fakta secara langsung karena saksi melihat fakta tersebut secara langsung, sehingga bukti tersebut bisa diterima secara langsung pada saat yang sama. Sementara itu, alat bukti tidak

langsung atau sering disebut sebagai alat bukti sirkumstansial adalah alat bukti di mana hubungan antara fakta yang terjadi dan alat bukti hanya bisa dilihat setelah diambil kesimpulan tertentu.¹²¹

Dijelaskan pula bahwa alat bukti petunjuk dalam kasus pidana mengacu pada tindakan atau kondisi yang mengarah pada keyakinan bahwa suatu tindakan pidana telah terjadi dan siapa pelakunya, baik melalui persesuaian antara petunjuk dan tindakan pidana maupun persesuaian antara petunjuk itu sendiri. Alat bukti petunjuk hanya dapat diperoleh melalui tiga hal, yaitu keterangan saksi, keterangan surat, dan keterangan terdakwa, dan memiliki status sebagai bukti tidak langsung (*indirect evidence/bewijs*). Keberhasilan penggunaan alat bukti petunjuk dalam membuktikan kasus terletak pada kemampuan hakim untuk memikirkan dan menilai adanya persesuaian antara petunjuk dan tindakan pidana.¹²²

Dalam hal keterkaitan antara alat bukti petunjuk dalam KUHAP dengan hukum acara persaingan usaha, Pasal 188 ayat (1) KUHAP menjelaskan bahwa petunjuk adalah tindakan, peristiwa, atau keadaan yang menunjukkan bahwa suatu tindakan pidana telah terjadi dan siapa pelakunya, karena adanya persesuaian antara petunjuk tersebut dengan tindakan pidana itu sendiri atau dengan petunjuk lainnya. Sumber petunjuk bisa didapatkan dari tiga hal, yaitu keterangan saksi, surat, dan keterangan terdakwa. Penilaian hakim atas kekuatan pembuktian sebuah petunjuk dalam setiap keadaan tertentu harus dilakukan secara bijaksana

¹²¹ Fuady, *Teori Hukum Pembuktian (Pidana dan Perdata)*, *Op. Cit.*, hlm. 5.

¹²² Fuady, *Ibid.*, hlm. 93.

dan teliti, setelah melakukan pemeriksaan yang seksama dan dengan melibatkan nurani keadilan.

Jika merujuk pada Pasal 188 ayat (2) KUHAP, bukti tidak langsung seperti bukti komunikasi dan bukti ekonomi tidak termasuk dalam kategori petunjuk menurut KUHAP. Namun, menurut Hansen, penggunaan alat bukti petunjuk dalam kasus praktik monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat harus ditentukan secara kasus per kasus dan tidak bisa disamaratakan. Sebuah petunjuk dapat dianggap sebagai alat bukti jika memiliki kesesuaian dengan petunjuk lain atau jika sesuai dengan perbuatan atau perjanjian yang diduga dilanggar dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.¹²³

Syarat penggunaan indirect evidence adalah bahwa semua bukti yang ditemukan harus sesuai satu sama lain, sehingga dapat membentuk hanya satu alat bukti yaitu menjadi bukti petunjuk. Untuk mencapai kesimpulan yang dapat dipertanggungjawabkan, semua faktor harus diterapkan melalui metodologi yang teruji baik secara ilmiah dan konsisten. Oleh karena itu, dalam memutuskan apakah telah terjadi pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, KPPU dapat menggunakan indirect evidence sebagai pembuktian awal terhadap adanya dugaan perjanjian atau koordinasi kartel. Namun, dalam memutuskan telah terjadi

¹²³ Lubis et al., *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks & Konteks*, Op. Cit, hlm. 329.

pelanggaran, KPPU tetap harus memperhatikan dan menggunakan alat bukti sebagaimana diatur dalam Pasal 42 Undang-Undang tersebut.¹²⁴

KPPU mengambil pengertian petunjuk sama dengan circumstantial evidence yang dikenal di berbagai negara. Negara-negara tersebut memberikan istilah hard evidence sebagai pengganti terminologi direct evidence, dan menggantikan peristilahan indirect evidence dengan circumstantial evidence.¹²⁵ Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa yang menjadi dasar dari hard evidence ialah pengetahuan serta pengamatan pribadi yang dapat membenarkan suatu fakta walau tanpa didukung dengan suatu kesimpulan maupun anggapan. Sedangkan yang menjadi dasar circumstantial evidence bukanlah pengamatan atau pengetahuan tentang suatu fakta, akan tetapi justru kesimpulan dari suatu fakta. Jika dikaitkan dengan konteks pembuktian perkara persaingan, circumstantial evidence secara mendasar dimaknai sebagai bukti yang tidak secara khusus menerangkan bahwa telah terdapat suatu perjanjian, atau bahwa terdapat para pihak dalam suatu perjanjian dimaksud.¹²⁶

Kedua jenis bukti tersebut, baik hard evidence maupun circumstantial evidence, seyogyanya diterapkan dengan model kombinasi ketika hendak melaksanakan pemeriksaan atas perkara-perkara persaingan usaha. Walaupun demikian, pembuktian atas ada atau tidaknya suatu perjanjian dapat menggunakan circumstantial evidence secara eksklusif tanpa dikombinasikan dengan hard

¹²⁴ Silalahi, "Landasan Teori dan Best Practices dalam Penggunaan Circumstantial Evidence." Op. Cit., hlm. 166.

¹²⁵ Silalahi, *Ibid.*, hlm. 167.

¹²⁶ Siti Anisah, "Circumstantial Evidence dalam Kartel," in *Dua Dekade Penegakan Hukum Persaingan: Perdebatan dan Isu yang Belum Terselesaikan*, ed. oleh Kodrat Wibowo dan Chandra Setiawan (Jakarta: Penerbit KPPU RI, 2021), 178–94, hlm. 180.

evidence. Hal ini karena circumstantial evidence bisa menjadi bukti yang sangat membantu hakim dalam menilai kredibilitas dari suatu bukti langsung atau suatu hard evidence.¹²⁷

Perlu dipahami bahwa kebiasaan kuat selama ini yang sangat bergantung pada bukti langsung, dalam perspektif hukum persaingan, dipandang hanya akan memberikan hasil yang bias, karena sistem yang seperti ini dipercaya hanya akan menjerat pelaku-pelaku usaha kecil yang kurang dalam pemahaman hukumnya. Sedangkan para pelaku usaha besar yang punya pemahaman yang kuat mengenai hukum persaingan usaha cenderung akan lebih leluasa dalam menghambat persaingan dan memperoleh keuntungan berlebih (*excessive profit*) dengan cara memanfaatkan berbagai kelemahan yang ada dalam peraturan maupun kelemahan yang melekat pada otoritas persaingan usaha. Oleh karena kondisi tersebutlah, maka perjanjian dalam konteks ini harus senantiasa disimpulkan dari circumstantial evidence.¹²⁸

Hal ini lebih relevan pula dalam hal berkaitan dengan perkara pelanggaran tertentu seperti perkara kartel yang merupakan pelanggaran yang unik. Operator kartel bekerja secara rahasia dan sangat memahami peraturan yang berlaku. Keadaan yang seperti itu sungguh membuat para investigator otoritas persaingan kesulitan dalam mendapatkan bukti langsung terkait adanya perjanjian kartel, terutama terkait bukti yang menerangkan keberadaan perjanjian yang disepakati oleh para pesaing. Kesulitan ini semakin bertambah manakala operator kartel tidak kooperatif. Dengan kondisi semacam ini, petunjuk atau circumstantial

¹²⁷ Anisah, *Ibid*, hlm. 181.

¹²⁸ Anisah, *Ibid*.

evidence merupakan hal yang sangat penting dalam membuktikan adanya perjanjian.¹²⁹

Terdapat tantangan tersendiri bagi KPPU seiring dengan diterbitkannya Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Namun demikian, regulasi ini telah secara eksplisit menerangkan makna, dan bentuk alat bukti petunjuk yang digunakan dalam penanganan perkara praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Pasal 57 mengatur secara spesifik bahwa:¹³⁰

- a) Petunjuk ialah tindakan, kejadian, atau situasi yang menunjukkan adanya pelanggaran perjanjian atau kegiatan yang dilarang atau penyalahgunaan posisi dominan. Pelanggaran tersebut bisa terjadi karena ketidaksesuaian antara satu hal dengan yang lain atau tidak sesuai dengan aturan dalam Undang-Undang. Petunjuk ini akan menunjukkan siapa pelakunya.
- b) Petunjuk yang dimaksud pada ayat (1) dapat berupa tanda atau barang bukti berupa yang menerangkan situasi ekonomi atau bukti komunikasi yang dianggap oleh Majelis Komisi sebagai benar dan sah.
- c) Bukti ekonomi yang dimaksud pada ayat (2) adalah penggunaan konsep-konsep ekonomi yang didukung oleh metode analisis data kuantitatif dan/atau kualitatif, serta hasil analisis dari para ahli. Hal ini

¹²⁹ Anisah, *Ibid*, hlm. 178-179.

¹³⁰ Anisah, *Ibid*, hlm. 191.

dilakukan untuk memperkuat dugaan adanya praktik monopoli atau persaingan usaha yang tidak sehat.

- d) Bukti komunikasi yang dimaksud pada ayat (2) adalah penggunaan data atau dokumen yang menunjukkan adanya pertukaran informasi antara pihak yang diduga melakukan praktik monopoli atau persaingan usaha yang tidak sehat.

Meskipun demikian, ada beberapa catatan penting yang harus diperhatikan. Sebagai contoh, KPPU harus memprioritaskan prinsip kehati-hatian dalam menggunakan bukti tidak langsung, termasuk bukti ekonomi dan/atau komunikasi. Selain itu, KPPU harus menganalisis semua kasus yang telah ditangani dan diputuskan, terutama terkait dengan penggunaan bukti tidak langsung. Analisis ini mencakup jenis-jenis bukti ekonomi dan komunikasi yang digunakan, perilaku pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usaha, keberatan pelaku usaha terhadap penggunaan bukti tidak langsung oleh KPPU, serta pertimbangan pengadilan atau Mahkamah Agung saat membatalkan kasus yang menggunakan bukti tidak langsung. Hal ini penting karena penggunaan bukti tidak langsung di KPPU masih menimbulkan beberapa masalah yang menjadi perhatian banyak pihak, termasuk kalangan akademisi, praktisi hukum, dan pelaku usaha.¹³¹

4. Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (KPPU RI)

a. Dasar Pembentukan KPPU RI

Demi menjamin terlaksananya hukum persaingan usaha di Indonesia yang secara yuridis diatur dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan

¹³¹ Anisah, *Ibid*, hlm. 192.

Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat maka telah diatur pula pembentukan sebuah komisi yang kemudian menjadi badan yang berwenang dalam hal ini. Komisi dimaksud berdasar pada ketentuan norma Pasal 34 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Ketentuan Pasal tersebut mengatur bahwa hal-hal terkait dengan urusan dalam membentuk fungsi, susunan, serta tugas komisi ditetapkan dengan Keputusan Presiden. Olehnya itu pada perkembangan selanjutnya dibentuklah lembaga bernama Komisi Pengawas Persaingan Usaha (atau disingkat KPPU) melalui terbitnya Keputusan Presiden No. 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Oleh karena itu sejak saat itu segala upaya negara untuk menegakkan hukum persaingan usaha masuk menjadi fungsi dan wewenang pokok dari KPPU. Walaupun demikian, terdapat pengecualian dalam hal suatu perkara hukum persaingan telah diputus oleh KPPU, di mana jika terdapat pihak yang berkeberatan dengan putusan KPPU maka pihak tersebut dapat mengajukan keberatan di Pengadilan Niaga bahkan sampai ke tingkat kasasi di Mahkamah Agung. Pengecualian yang tidak jauh berbeda juga dimungkinkan dalam hal terjadi pelanggaran pidana sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang membutuhkan peran langsung aparaturnegara yang pada umumnya

melaksanakan fungsi-fungsi dalam hukum acara pidana seperti penyidik kepolisian, penuntut umum dari kejaksaan, hakim pada Pengadilan Negeri.¹³²

Meskipun di Indonesia telah banyak terbentuk state auxiliary organ berbentuk komisi-komisi seperti Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) dan lain sebagainya, namun dari lembaga-lembaga dimaksud memiliki baik perbedaan maupun persamaan antara satu dengan lainnya. Misalnya saja dari dua komisi yang telah disebutkan tersebut, di mana walapun keduanya dibentuk berdasarkan undang-undang yaitu Undang-Undang No. 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, namun KPK lebih dipandang memiliki dasar secara konstitusi atau yang sering diistilahkan sebagai constitutional importance¹³³ (kepentingan konstitusional). Hal tersebut karena KPK dinilai lebih memiliki sifat kepentingan konstitusional sebagaimana ketentuan Pasal 24 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, sementara KPPU dipandang berbeda dari hal tersebut.

Hal lain yang dinilai menjadi pembeda dari konsep pembentukan dua komisi tersebut ialah mengenai latar belakangnya. Salah satu pandangan dari dasar pembentukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha ialah demi mewujudkan konsep ekonomi pasar yang proporsional dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi melalui penegakan penyelenggaraan demokrasi ekonomi yang menjamin

¹³² Andi Fahmi Lubis et al., *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks & Konteks*, ed. oleh Andi Fahmi Lubis dan Ningrum Natasya Sirait (Jakarta: Penerbit KPPU RI, 2009), hlm. 11.

¹³³ Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, 2 ed. (Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006), hlm. 24.

pemberian kesempatan yang sama kepada setiap individu untuk terlibat dalam sistem pemasaran dan produksi barang dan/atau jasa dengan dasar prinsip-prinsip usaha yang efisien, sehat, dan efektif. Hal ini karena setiap individu yang menjalankan usaha di Indonesia sudah seharusnya ada di dalam situasi persaingan yang sehat. Dengan demikian diharapkan tidak muncul suatu kekuasaan ekonomi yang hanya terpusat di tangan satu atau sekelompok pelaku usaha tertentu saja, di samping tetap menjamin pelaksanaan berbagai perjanjian internasional yang disepakati oleh negara Republik Indonesia.

b. Kedudukan, Tugas, dan Kewenangan KPPU RI

Dalam sudut pandang sistem ketatanegaraan, KPPU termasuk sebagai lembaga negara komplementer (organ negara yang bersifat auxiliary atau lazim dinamakan state auxiliary organ) yang kewenangannya didasarkan dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dengan tujuan pokoknya yaitu menegakkan hukum persaingan usaha. Pada pokoknya state auxiliary organ sering pula dikenal sebagai lembaga negara independen yang bersifat semu (atau quasi), sebab lembaga dengan konsep seperti ini dipandang sebagai suatu organ yang akan menunjang pengejawantahan beban kerja lembaga negara pokok seperti lembaga-lembaga yudikatif, legislatif, dan eksekutif.¹³⁴ Di sisi lain, konsep lembaga ini tidaklah sama dengan lembaga negara pokok dikarenakan pembentukan lembaga ini tidak diamanatkan langsung berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Lembaga-lembaga negara independen dengan sifat semu seperti ini dipandang

¹³⁴ Asshiddiqie, Ibid, hlm. 24.

sangat berperan dalam merespon era reformasi negara-negara yang baru bergeser ke konsep demokrasi dari konsep otoritarianisme.

Sesungguhnya sejumlah wewenang yang diberikan kepada lembaga-lembaga tersebut pada dasarnya merupakan wewenang lembaga negara pokok yang sudah lebih dulu dibentuk melalui konstitusi, namun dalam era reformasi yang menjunjung tinggi demokrasi dan dengan menurunnya kepercayaan kepada lembaga eksekutif, lembaga negara yang bersifat independen dinilai semakin diperlukan. Independensi yang dimaksud dalam hal ini dimaknai sebagai lembaga yang tidak merupakan bagian dari tiga kekuasaan pokok negara. Meskipun demikian, lembaga-lembaga independen dimaksud sering diarahkan untuk menjadi pelaksana dalam sektor kekuasaan seperti cabang kekuasaan eksekutif dan yudikatif.

Secara mendasar, KPPU ditempatkan sebagai organ publik yang mengawasi dan menegakkan ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Selain itu KPPU juga mengemban pula kedudukan sebagai wasit yang mandiri pada penyelesaian berbagai perkara hukum terkait persaingan usaha dan/atau monopoli. Dengan kewenangannya dalam hal pengawasan, KPPU dicitakan dapat mempengaruhi peningkatan kesejahteraan rakyat melalui mekanisme ekonomi pasar yang didorong ke arah yang lebih efisien baik dalam hal alokasi, konsumsi maupun produksi.

Berangkat dari hal tersebut, maka ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dan

Keputusan Presiden No. 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha telah mengatur baik tugas maupun wewenang KPPU demi menciptakan mekanisme ekonomi pasar yang sehat dan efisien.¹³⁵ Secara lengkap, baik Pasal 35 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat maupun Pasal 4 Keputusan Presiden No. 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha mengatur bahwa tugas Komisi Pengawas Persaingan Usaha yaitu:

- a. Melakukan penilaian terhadap kesepakatan atau perjanjian yang berpotensi menyebabkan praktik monopoli atau persaingan usaha yang tidak sehat sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 4 hingga Pasal 6;
- b. Melakukan penilaian terhadap aktivitas dan/atau tindakan pelaku usaha yang dapat menyebabkan praktik monopoli atau persaingan usaha yang tidak sehat sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 7 hingga Pasal 24;
- c. Melakukan penelitian untuk menentukan apakah terdapat penyalahgunaan posisi dominan yang dapat menyebabkan praktik monopoli atau persaingan usaha yang tidak sehat sesuai dengan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 25 hingga Pasal 28;
- d. Melakukan tindakan yang sesuai dengan kewenangan Komisi sebagaimana yang diatur dalam Pasal 36;

¹³⁵ Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*, 1 ed. (Jakarta: Kencana, 2008), hlm. 75.

- e. Memberikan rekomendasi dan pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah yang terkait dengan praktik monopoli atau persaingan usaha yang tidak sehat;
- f. Menyiapkan panduan dan/atau publikasi yang terkait dengan undang-undang ini;
- g. Melaporkan secara periodik hasil kerja Komisi kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Selanjutnya demi menunjang KPPU dalam melaksanakan tugas-tugasnya seperti yang telah dikemukakan di atas, maka Pasal 36 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menentukan bahwa KPPU pada pokoknya diberikan kewenangan untuk:

- a. Menerima laporan dari masyarakat atau pelaku usaha mengenai dugaan terjadinya praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat;
- b. Melakukan penelitian terhadap dugaan kegiatan usaha atau tindakan pelaku usaha yang berpotensi menyebabkan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat;
- c. melakukan penyelidikan dan/atau pemeriksaan atas kasus dugaan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau pelaku usaha, atau yang ditemukan oleh Komisi sebagai hasil dari penelitiannya;
- d. Mengambil kesimpulan dari hasil penyelidikan dan/atau pemeriksaan apakah terdapat praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat atau tidak;

- e. Mengeluarkan panggilan kepada pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap aturan dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Pelarangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
- f. Mengundang dan meminta kehadiran saksi, saksi ahli, serta orang lain yang dianggap mengetahui adanya pelanggaran peraturan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
- g. Mengajukan permohonan untuk mendapatkan bantuan dari penyidik guna memastikan kehadiran pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang yang dimaksud dalam huruf e dan f di atas yang menolak mematuhi panggilan Komisi;
- h. Meminta penjelasan dari instansi pemerintah yang terkait dengan penyelidikan dan/atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang diduga melakukan pelanggaran ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
- i. Melakukan pengambilan, pemeriksaan, dan/atau penilaian terhadap surat, dokumen, atau alat bukti lain yang relevan dalam rangka penyelidikan dan/atau pemeriksaan;
- j. Membuat keputusan dan menentukan apakah ada atau tidak ada kerugian yang ditimbulkan bagi pelaku usaha lain atau masyarakat;

- k. Memberikan pemberitahuan tentang putusannya kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat;
- l. Memberikan hukuman dalam bentuk tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap peraturan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Di luar dari tugas dan wewenangnya sebagaimana sudah diuraikan di atas, ketentuan Pasal 5 Keputusan Presiden No. 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha mengatur bahwa fungsi Komisi Pengawas Persaingan Usaha yaitu:

- a. Penilaian terhadap perjanjian, aktivitas bisnis, dan penyalahgunaan posisi dominan;
- b. Pelaksanaan kewenangan dengan mengambil tindakan yang sesuai;
- c. Pelaksanaan administratif.

Dengan demikian, kewenangan KPPU ialah dalam hal pelaksanaan penyelidikan maupun penelitian serta penjatuhan putusan mengenai terbukti atau tidaknya pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang diduga dilakukan oleh pelaku usaha. Selanjutnya dalam hal terdapat keberatan dari pelaku usaha atas putusan KPPU dimaksud, maka selama empat belas hari sejak pelaku usaha

menerima pemberitahuan putusan dimaksud, pelaku usaha diberikan hak untuk mengajukan keberatan terhadap putusan dimaksud ke Pengadilan Niaga.

Perlu pula diingat bahwa sebagai lembaga administratif setiap tindakan KPPU haruslah senantiasa ditujukan demi kepentingan umum. Maka dari itu berbeda dari Peradilan Perdata umum sebagai tempat penyelesaian perkara menyangkut hak privat yang bersifat subjektif, KPPU lebih ditekankan untuk mengutamakan kepentingan umum di atas kepentingan lain. Tujuan tersebut sejalan dengan norma Pasal 3 huruf a Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang menerangkan bahwa undang-undang ini ditujukan untuk menjaga kepentingan umum.

Dalam hubungannya dengan tugas dan wewenang KPPU, Syamsul Maarif menjelaskan bahwa secara prinsipal KPPU mempunyai empat fungsi pokok, yakni: pertama, fungsi hukum, yang bermakna bahwa hanya KPPU lah organ negara yang menjadi pengawas dari penegakan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat; kedua, fungsi administratif, yang bermakna bahwa KPPU dibebankan tanggungjawab dalam menggali dan menerapkan ketentuan-ketentuan penunjang; ketiga, fungsi penengah, hal ini berarti bahwa KPPU menerima laporan yang disampaikan oleh pelaku usaha, melaksanakan pemeriksaan secara mandiri, memeriksa setiap orang yang diduga terlibat, serta menjatuhkan putusan;

keempat, fungsi polisi, yang bermakna bahwa KPPU memiliki tanggungjawab terkait implementasi atas putusan yang dijatuhkannya.¹³⁶

Di sisi lain terdapat pandangan lain yang menilai bahwa secara ringkas ada empat poin pokok yang menjelaskan kedudukan KPPU, yaitu: 1) KPPU sebagai lembaga independen campur sari; 2) KPPU sebagai badan Quasi Peradilan; 3) Komisioner KPPU sebagai Hakim; 4) KPPU dengan fungsi Regulatory; 5) KPPU dengan fungsi Administrasi dan Penegakan Hukum.¹³⁷

5. Penanganan Perkara Di KPPU RI

Sebagaimana telah diuraikan di atas, bahwa hukum acara persaingan usaha di Indonesia mulai diatur di luar undang-undang, dan pengaturan dimaksud dilaksanakan oleh KPPU Republik Indonesia. Khusus mengenai mekanisme penanganan perkara di KPPU sendiri, sebagai awalnya, pada tahun 2000, KPPU menerbitkan pengaturan prosedural tersebut dengan suatu Surat Keputusan nomor 05/KPPU/Kep/IX/2000 tentang Tata Cara Penyampaian Laporan dan Penanganan Dugaan Pelanggaran Terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 (atau selanjutnya disebut dengan SK No. 5 Tahun 2000). Selanjutnya KPPU mencabut SK tersebut dengan mengesahkan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU pada tahun 2006.

Dalam perkembangannya kemudian, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2006 tersebut digantikan dengan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan

¹³⁶ Hermansyah, Ibid, hlm. 74.

¹³⁷ Jimly Asshiddiqie, "Fungsi Campuran KPPU Sebagai Lembaga Quasi-Peradilan," jimly.com, diakses 25 Juli 2022, http://www.jimly.com/makalah/namafile/61/Makalah_KPPU_Koreksian.pdf.

Perkara. Akan tetapi pada tahun 2019 KPPU kembali mencabut Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2010, dan menggantikannya dengan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Dari regulasi terakhir ini, prosedur penanganan perkara persaingan usaha di KPPU pada pokoknya terdiri dari beberapa tahapan yang jika diuraikan yaitu: laporan dan/atau inisiatif; klarifikasi dan/atau penelitian; penyelidikan; penuntutan; sidang majelis komisi yang meliputi pemeriksaan pendahuluan, perubahan perilaku, putusan pemeriksaan pendahuluan, penetapan perubahan perilaku, dan pemeriksaan lanjutan; putusan komisi; serta pelaksanaan putusan komisi.

6. Penanganan Perkara Di Pengadilan Negeri

Pada perkembangannya, sebenarnya secara yuridis terdapat perubahan yang mendasar terkait mekanisme keberatan atas putusan KPPU di Pengadilan Negeri. Di awal pengaturannya, keberatan atas putusan KPPU diajukan ke Pengadilan Negeri. Hal ini sebagaimana diatur dalam ketentuan norma Pasal 44 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Namun dalam perkembangan terkini bersamaan dengan terbitnya Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, keberatan atas putusan KPPU kini diajukan ke Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri. Perpindahan tujuan pengajuan keberatan tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 118 Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Perlu pula dijelaskan bahwa Pengadilan Niaga di Indonesia berada di bawah Mahkamah

Agung Republik Indonesia yang kedudukannya tetap berada di beberapa di lima Pengadilan Negeri yang tersebar di beberapa kota tertentu di Indonesia yaitu Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat, Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Medan, Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Surabaya, Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Semarang, serta Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Makassar.

Demi mendukung pelaksanaan dari ketentuan norma tersebut, maka Mahkamah Agung Republik Indonesia telah pula menerbitkan Peraturan Mahkamah Agung No. 3 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengajuan Dan Pemeriksaan Keberatan Terhadap Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Di Pengadilan Niaga. Dalam Peraturan Mahkamah Agung tersebut diatur beberapa hal mendasar terkait prosedur penanganan perkara persaingan usaha di Pengadilan Niaga. Beberapa hal tersebut yaitu: 1) Keberatan dan tata cara pengajuan keberatan; 2) Biaya perkara; 3) Tata cara pemeriksaan perkara; 4) Putusan; serta 5) Mekanisme pelaksanaan putusan atau yang lebih dikenal dengan mekanisme eksekusi putusan.

7. Penanganan Perkara Di Mahkamah Agung

Tidak jauh berbeda dari pembahasan mengenai penanganan perkara di Pengadilan Niaga, prosedur penanganan perkara di Mahkamah Agung juga berdasar dari Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pada Pasal 45 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat diatur bahwa pihak yang keberatan dengan putusan Pengadilan Negeri (atau

yang saat ini dimaksud dengan Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri) terhadap keberatan atas putusan KPPU dapat mengajukan Kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia.

Norma tersebut sekaligus memberikan penjelasan bahwa setelah Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri yang sifatnya pengadilan tingkat pertama menangani dan memutuskan perkara persaingan usaha, maka atas putusan tersebut tidak dapat diajukan banding ke pengadilan tingkat banding yang pada umumnya berkedudukan di Pengadilan Tinggi sesuai wilayahnya, tapi langsung diajukan kasasi kepada Mahkamah Agung.¹³⁸

Adapun mengenai tata cara pemeriksaan perkara pada tingkat kasasi ini Peraturan Mahkamah Agung No. 3 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengajuan Dan Pemeriksaan Keberatan Terhadap Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Di Pengadilan Niaga tidak memberikan pengaturan yang rinci dan mendalam. Hal tersebut harus diakui walaupun di dalam regulasi tersebut terdapat bagian khusus yang menjelaskan hal-hal yang berkaitan dengan proses kasasi dalam perkara persaingan usaha di Mahkamah Agung.

Namun demikian, Pasal 21 Ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung No. 3 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengajuan Dan Pemeriksaan Keberatan Terhadap Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Di Pengadilan Niaga menyuratkan bahwa hukum acara perdata tetap berlaku pada lingkup ini. Sehingga, mekanisme kasasi dalam konteks penanganan perkara persaingan usaha dalam pembahasan ini sesungguhnya tidaklah jauh berbeda dengan kasasi dalam penanganan perkara

¹³⁸ Andi Fahmi Lubis et al., *Hukum Persaingan Usaha, Buku Teks*, ed. oleh Ningrum Natasya Sirait, Andi Fahmi Lubis, dan Helena Wirastri Wulandari, 2 ed. (Jakarta: Penerbit KPPU RI, 2017), hlm 406.

perdata pada umumnya yang diperiksa oleh Mahkamah Agung.¹³⁹

Lebih lanjut perlu pula dikaji mengenai upaya Peninjauan Kembali (PK) di Mahkamah Agung dalam penanganan perkara persaingan usaha di Indonesia. Sebagaimana diketahui bahwa pada umumnya kekuasaan kehakiman di Indonesia mengenal adanya upaya hukum PK atas perkara yang sudah diputus dan berkekuatan hukum tetap seperti dalam kebanyakan putusan kasasi. Upaya hukum ini diterapkan di beberapa cabang peradilan di bawah naungan Mahkamah Agung seperti misalnya peradilan pidana, peradilan perdata, peradilan tata usaha negara, dan peradilan agama. Hal ini didasarkan pada ketentuan Pasal 24 Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, di mana dalam ketentuan ini setiap pihak dipersilahkan untuk mengajukan PK terhadap putusan perkara yang sudah berkekuatan hukum tetap.

Namun demikian, terkait dengan upaya hukum dalam penanganan perkara persaingan usaha di Mahkamah Agung, kekuasaan yudikatif ini telah menentukan bahwa kini penanganan perkara dimaksud hanya bisa diperiksa sampai pada tingkat kasasi saja dan tidak lagi dapat diajukan PK. Ketentuan ini tertuang pada Pasal 16 Ayat (2) Peraturan Mahkamah Agung No. 3 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pengajuan Dan Pemeriksaan Keberatan Terhadap Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Di Pengadilan Niaga. Padahal sebelumnya sejak awal terbentuknya KPPU di Indonesia di masa awal reformasi hingga sekitar tahun 2019, Mahkamah Agung sendiri telah mengadili banyak perkara persaingan usaha pada tingkat PK.

¹³⁹ Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*, *op.cit*, hlm. 136.

Pengaturan yang mereduksi hak pengajuan PK ini sebenarnya dinilai kurang tepat karena merupakan suatu bentuk kemunduran. Karena walaupun Mahkamah Agung menentukan hal tersebut dengan dasar efisiensi dan kepastian hukum agar proses perkara persaingan usaha di Indonesia berjalan lebih cepat dan tidak berlarut-larut lama penyelesaiannya,¹⁴⁰ Mahkamah Agung semestinya tetap tidak mengesampingkan prinsip keadilan. Sebab tidak jarang para pelaku usaha selaku Terlapor yang kalah pada tingkat kasasi justru bisa menang ketika menempuh upaya hukum PK.

Di samping itu, pada tataran yang lebih fatal ialah di mana pengaturan yang mereduksi hak pengajuan PK ini diatur pada tingkatan Peraturan Mahkamah Agung (Perma). Perma sendiri secara hierarki peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia berada di bawah Undang-Undang. Sementara sebagaimana dijelaskan di atas bahwa hak mengajukan PK sendiri secara mendasar diatur dalam Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman. Sehingga ketika Perma ini mengatur dan mereduksi hal yang diatur dalam tingkatan Undang-Undang, maka tentu Perma dimaksud dapat dinilai tidak berdasar secara hukum.¹⁴¹

¹⁴⁰ Vendi Yhulia Susanto dan Noverius Laoli, "Larang PK, MA Ingin Perkara Persaingan Usaha Tidak Berlarut-larut," Kontan, diakses 19 Februari 2023, <https://nasional.kontan.co.id/news/larang-pk-ma-ingin-perkara-persaingan-usaha-tidak-berlarut-larut>.

¹⁴¹ Fitri Novia Heriani, "Respons ICLA Terkait Perma Tata Cara Pengajuan Keberatan Putusan KPPU," Hukum Online, diakses 19 Februari 2023, <https://www.hukumonline.com/berita/a/respons-icla-terkait-perma-tata-cara-pengajuan-keberatan-putusan-kppu-lt5d7830e84776d/?page=all>.

BAB III
KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN HUKUM TIM PENGAWAS
MEKANISME PERUBAHAN PERILAKU DALAM HUKUM ACARA
PERSAINGAN USAHA

A. Mekanisme Perubahan Perilaku Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha

1. Mekanisme Perubahan Perilaku Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha Di KPPU RI

Sebagaimana telah diuraikan pada pembahasan-pembahasan sebelumnya bahwa mekanisme perubahan perilaku yang merupakan bagian kecil dari keseluruhan sistem hukum acara persaingan usaha, tidak dapat dilepaskan dari pembahasan tentang perkembangan sistem hukum acara persaingan. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, telah memiliki prosedur hukum acara atas pelanggaran undang-undang dimaksud. Dalam undang-undang yang lebih banyak diisi oleh ketentuan norma materiil tindakan pelanggaran hukum persaingan usaha tersebut, terdapat pula beberapa norma yang mengatur hal-hal formil penanganannya. Dengan muatan norma materiil yang hampir berjumlah 30 (tiga puluh) pasal, hanya terdapat 9 (sembilan) pasal di dalam undang-undang ini yang mengatur tentang tata cara formil penanganan perkara pelanggaran hukum persaingan usaha. Situasi ini menimbulkan urgensi untuk menciptakan pengaturan baru, dengan tujuan untuk mengisi kekosongan hukum atas hal-hal teknis lain yang belum diatur di dalam undang-undang dimaksud.

Berangkat dari keadaan tersebutlah, maka dalam perkembangan

penerapannya, hukum acara persaingan usaha di Indonesia mulai diatur di luar undang-undang, dan pengaturan dimaksud dilaksanakan oleh KPPU Republik Indonesia. Sebagai awalnya, pada tahun 2000, KPPU menerbitkan pengaturan prosedural tersebut dengan suatu Surat Keputusan nomor 05/KPPU/Kep/IX/2000 tentang Tata Cara Penyampaian Laporan dan Penanganan Dugaan Pelanggaran Terhadap Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 (atau selanjutnya disebut dengan SK No. 5 Tahun 2000). Selanjutnya KPPU mencabut SK tersebut dengan mengesahkan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU pada tahun 2006. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2006 inilah yang pertama kalinya mengatur perihal mekanisme perubahan perilaku dalam sistem hukum acara persaingan usaha di Indonesia, karena mekanisme tidak diatur baik dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat maupun di dalam SK No. 5 Tahun 2000.

Dalam perkembangannya kemudian, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2006 tersebut dicabut dengan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara. Salah satu faktor penting dari terbitnya regulasi ini adalah perihal tidak dimasukkannya mekanisme perubahan perilaku ke dalam sistem hukum acara persaingan usaha sebagaimana yang berlaku pada ketentuan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2006 sebelumnya.¹⁴²

Akan tetapi pada tahun 2019 KPPU kembali mencabut peraturan yang

¹⁴² Farid Misdar Khoiri, "Ketidakjelasan Prosedur Beracara Dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2010" (Universitas Islam Indonesia, 2017), hlm. 33.

dimaksud terakhir ini dengan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dalam peraturan yang terakhir ini, diatur kembali mekanisme perubahan perilaku di dalam tahapan sistem hukum acara persaingan usaha.

Dari situasi perkembangan regulasi prosedur beracara yang demikian fluktuatif, hingga tahun 2022, jumlah pelaku usaha yang menggunakan mekanisme perubahan perilaku tergolong masih sangat sedikit jika dibandingkan dengan mayoritas pelaku usaha yang tidak menggunakannya. Fluktuasi dimaksud di atas juga pada akhirnya belum mendorong pemanfaatan mekanisme perubahan perilaku di Indonesia secara maksimal. Sebagai konsekuensinya, penegak hukum persaingan usaha di Indonesia seperti KPPU tergolong masih belum banyak berpengalaman dalam penyelesaian perkara persaingan melalui mekanisme perubahan perilaku.

Terhitung sejak berlakunya Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat hingga akhir tahun 2022, KPPU baru mengeluarkan sejumlah lima putusan dan/atau penetapan yang di dalamnya terdapat pelaksanaan mekanisme perubahan perilaku. Dari kelimanya secara rinci terdiri terdapat empat penetapan yang pada pokoknya berisi keterangan bahwa mekanisme perubahan perilaku berhasil dilaksanakan dengan tuntas karena terlapor (pelaku usaha) melaksanakan isi pakta integritas selama masa pengawasan sehingga membawa akibat hukum pada dihentikannya pemeriksaan

perkara yang didugakan pada terlapor oleh KPPU. Keempat penetapan yang dimaksud tersebut yaitu: 1) Penetapan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (KPPU) dalam perkara PT. Angkasa Pura I (Persero), No. 23/KPPU-L/2020; 2) Penetapan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (KPPU) dalam perkara PT Pupuk Kalimantan Timur, No. 07/KPPU-I/2021; 3) Penetapan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (KPPU) dalam perkara PT. Petrokimia Gresik, No. 02/KPPU-I/2022; dan 4) Penetapan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (KPPU) dalam perkara PT Karya Makmur Bahagia, No. 09/KPPU-K/2021.¹⁴³

Sedangkan satu putusan lagi ialah Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (KPPU) dalam perkara PT. Garuda Indonesia (Persero), Tbk, No. 06/KPPU-L/2020, dimana dalam hal kesempatan mekanisme perubahan perilaku yang digunakan oleh terlapor, tim pengawas menilai terlapor tidak melaksanakan isi pakta integritas selama masa pengawasan, sehingga menimbulkan akibat hukum dilanjutkannya pemeriksaan pokok perkara dugaan pelanggaran terlapor untuk diselesaikan sampai pada tahap penjatuhan putusan sebagaimana prosedur pemeriksaan perkara pada umumnya.¹⁴⁴

Perlu pula diingat kembali bahwa pada waktu masa berlakunya Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU, terdapat tujuh perkara yang pada masa itu diselesaikan dengan mekanisme perubahan perilaku karena regulasi tersebut mengatur mengenai mekanisme dimaksud. Adapun ketujuh perkara dimaksud

¹⁴³ KPPU RI, "Daftar Penetapan KPPU," KPPU RI, diakses 10 Desember 2022, <https://kppu.go.id/penetapan/>.

¹⁴⁴ KPPU RI, "Daftar Putusan KPPU.," *Loc. Cit.*

yaitu: 1) Penetapan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (KPPU) dalam perkara Asosiasi Aspal Beton Indonesia, No. 01/KPPU-L/2006; 2) Penetapan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (KPPU) dalam perkara Astro All Asia Networks dan PT Direct Vision, No. 07/KPPU-L/2006; 3) Penetapan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (KPPU) dalam perkara Badan SAR Nasional dan PT Afdema Nusantara, No. 11/KPPU-I/2006; 4) Penetapan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (KPPU) dalam perkara PT Pelabuhan Indonesia III, No. 13/KPPU-I/2006; 5) Penetapan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (KPPU) dalam perkara Ikatan Pengusaha Pengendalian Hama Indonesia (IPPHAMI), No. 09/KPPU-L/2007; 6) Penetapan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (KPPU) dalam perkara PT PLN (Persero), No. 25/KPPU-L/2007; 7) Penetapan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (KPPU) dalam perkara PT Angkasa Pura II (Persero), No. 27/KPPU-L/XII/2007.¹⁴⁵

Dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019, diatur bahwa perubahan perilaku adalah komitmen pelaku usaha dan/atau pihak lain dalam bentuk Pakta Integritas Perubahan Perilaku. Sementara itu, dalam regulasi ini, Pakta Integritas Perubahan Perilaku dijelaskan sebagai sebuah dokumen yang mencatat perubahan perilaku yang dilakukan oleh pelaku usaha atau pihak lain yang diduga melakukan pelanggaran undang-undang, dan juga komitmen untuk tidak melakukan pelanggaran lagi di masa depan. Dokumen

¹⁴⁵ Rahma Safura, "Sanksi Administrasi Bagi Pelaku Usaha yang Melakukan Kesempatan Perubahan Perilaku Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha.", *Op. Cit.* hlm. 1550.

tersebut harus ditandatangani oleh pelaku usaha dan disetujui oleh Komisi sebagai bukti keseriusan dan kesepakatan bersama dalam menjaga kepatuhan terhadap undang-undang yang berlaku.

Dari pengertian secara yuridis tersebut dapat dipahami bahwa mekanisme perubahan perilaku merupakan suatu proses dalam hukum acara persaingan usaha yang memberikan kesempatan kepada pelaku usaha terlapor untuk tidak melakukan lagi pelanggaran yang dituduhkan kepadanya. Hal demikian dipercaya dapat mempermudah dan membuat pemeriksaan perkara di KPPU lebih efisien.

Adapun alur mekanisme perubahan perilaku yang berlaku di KPPU berdasarkan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dapat diuraikan secara lengkap yaitu dimulai dari kesempatan yang diberikan oleh Majelis Komisi kepada terlapor untuk melaksanakan mekanisme perubahan perilaku. Kesempatan ini diberikan oleh Majelis Komisi pada saat sidang Pemeriksaan Pendahuluan dengan agenda pembacaan Laporan Dugaan Pelanggaran oleh Investigator. Kesempatan untuk Terlapor menggunakan mekanisme ini juga diberikan oleh Majelis Komisi dengan pertimbangan waktu dan jenis pelanggaran serta kerugian dari akibat pelanggaran dimaksud. Dalam hal Terlapor dalam suatu perkara berjumlah lebih dari satu, maka mekanisme ini hanya akan dapat terlaksana jika semua pihak Terlapor saling menyetujui untuk menggunakannya.¹⁴⁶

Jika Terlapor menolak kesempatan untuk menggunakan mekanisme

¹⁴⁶ Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 33.

perubahan perilaku, maka perkara dilanjutkan ke tahap Pemeriksaan Lanjutan sebagaimana persidangan pada umumnya. Namun jika Terlapor menyetujui untuk menggunakan mekanisme tersebut maka bentuk komitmen persetujuan Terlapor untuk menggunakan kesempatan melaksanakan mekanisme ini wajib dituangkan dalam suatu Pakta Integritas Perubahan Perilaku yang ditetapkan oleh Majelis Komisi dan ditandatangani oleh Terlapor. Pakta Integritas tersebut minimal harus memuat: 1). pernyataan Terlapor mengakui dan menerima Laporan Dugaan Pelanggaran; 2) pernyataan Terlapor untuk tidak melakukan perilaku anti persaingan sebagaimana tertuang dalam Laporan Dugaan Pelanggaran; 3) pernyataan Terlapor untuk melaporkan pelaksanaan Pakta Integritas Perubahan Perilaku; dan 4) tanda tangan Terlapor.¹⁴⁷

Setelah Pakta Integritas sebagaimana diatur tersebut ditandatangani oleh Terlapor dan diterima oleh Majelis Komisi, maka persidangan Pemeriksaan Pendahuluan tadi dihentikan. Selanjutnya, Terlapor selama paling lama enam puluh hari sejak saat itu diwajibkan untuk melaksanakan isi dari Pakta dimaksud yang mana pengawasan dari pelaksanaan tersebut diawasi oleh tim pengawas yang merupakan suatu unit kerja pada KPPU yang menangani urusan-urusan penyelidikan. Ketika masa pengawasan dimaksud telah mencapai 60 hari, maka Majelis Komisi menghentikan proses tersebut melalui suatu Penetapan dan Tim Pengawas menuangkan hasilnya pengawasan dalam suatu Laporan Pengawasan. Dari laporan dimaksud, jika Terlapor dalam masa pengawasan dinilai melanggar Pakta Integritas, maka unit penyelidikan dimaksud melaporkan pada suatu Rapat

¹⁴⁷ Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 34.

Koordinasi KPPU agar perkara pokok dilanjutkan ke tahap Pemeriksaan Lanjutan.¹⁴⁸

Dengan pengawasan yang telah dihentikan oleh Majelis Komisi melalui Penetapan sebagaimana dimaksud di atas, maka Majelis Komisi dibantu Panitia menyusun Hasil Pemeriksaan Pendahuluan yang bentuknya dapat berupa: 1) penetapan Majelis Komisi mengenai perubahan perilaku, jika Terlapor melaksanakan isi Pakta Integritas tanpa melanggarnya; 2) simpulan Majelis Komisi untuk melakukan Pemeriksaan Lanjutan, jika Terlapor tidak melaksanakan isi Pakta Integritas atau melanggarnya; atau 3) simpulan Majelis Komisi untuk melakukan Musyawarah Majelis Komisi untuk mengambil Putusan, dalam hal Terlapor menolak menggunakan mekanisme perubahan perilaku serta Terlapor mengakui dan tidak membantah isi Laporan Dugaan Pelanggaran.¹⁴⁹

Ketika simpulan Majelis Komisi adalah untuk melakukan Pemeriksaan Lanjutan karena Terlapor tidak melaksanakan isi Pakta Integritas atau melanggarnya, maka Majelis Komisi menetapkan Pemeriksaan Lanjutan dengan Keputusan Majelis Komisi. Sedangkan dalam hal Hasil Pemeriksaan Pendahuluan berbentuk penetapan Majelis Komisi mengenai perubahan perilaku karena Terlapor melaksanakan isi Pakta Integritas tanpa melanggarnya, maka Penetapan Komisi dibuat dan ditandatangani oleh Majelis Komisi bersama Panitia berisi keterangan yang paling sedikit memuat: 1) identitas Terlapor; 2) dugaan pelanggaran; 3) Pakta Integritas Perubahan Perilaku; 4) Laporan Pengawasan

¹⁴⁸ Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 35 dan Pasal 36.

¹⁴⁹ Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 38.

Perubahan Perilaku; 5) amar Penetapan; 6) hari dan tanggal pengambilan Penetapan; 7) hari dan tanggal pembacaan Penetapan; 8) nama Ketua dan Anggota Majelis Komisi yang menetapkan; dan 9) nama Panitera.¹⁵⁰

2. Mekanisme Perubahan Perilaku Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha Di Uni Eropa

Pada dasarnya, mekanisme perubahan perilaku dalam proses penanganan perkara persaingan usaha sudah dilakukan lama oleh beberapa negara maju di dunia, akan tetapi dengan terminologi yang erat kaitannya dengan budaya hukum common law yakni dengan bahasa Inggris. Negara-negara tersebut telah lebih dulu memiliki banyak pengalaman dalam mekanisme perubahan perilaku. Sebagai permisalan, Divisi Persaingan Usaha pada Departemen Hukum Amerika Serikat (Departement of Justice, Antitrust Division/ DOJ) menggunakan frasa “consent decrees”, Komisi Perdagangan Federal Amerika Serikat (Federal Trade Commission/ FTC) menggunakan frasa “consent orders”,¹⁵¹ dan Komisi Persaingan Uni Eropa (European Commission/ EC) yang bersama dengan organisasi OECD menggunakan frasa “commitment decisions”. Semua negara tersebut menggunakan mekanisme tersebut dengan peristilahan “antitrust settlement” untuk tujuan efisiensi agar perkara dugaan pelanggaran tersebut tidak perlu terlalu lama berproses sampai ke meja sidang namun dengan tetap

¹⁵⁰ Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 39.

¹⁵¹ The U.S. Antitrust Agencies, “Commitment Decisions in Antitrust Cases,” in *Competition Policy Roundtables*, ed. oleh Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD) (Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), 2016), hlm. 2.

memastikan pelaku usaha yang bersangkutan tidak mengulangi pelanggaran lainnya.¹⁵²

Secara historis negara Amerika Serikat menggunakan mekanisme antitrust settlement dalam perkara persaingan usaha sejak tahun 1906.¹⁵³ Untuk pertama kalinya pada tahun tersebut Amerika Serikat menerapkan mekanisme penyelesaian antitrust settlement pada kasus *United States v. Otis Elevator Company*.¹⁵⁴ Dengan dikuatkan beberapa ketentuan pokok dalam persaingan usaha seperti Sherman Act, Clayton Act, maupun Tunney Act, kini lebih dari sembilan puluh lima persen perkara persaingan usaha di negara Amerika Serikat diselesaikan dengan mekanisme antitrust settlement melalui consent decrees.¹⁵⁵ Konsep penyelesaian tersebut dinilai pula sebagai salah satu fondasi dari negara hukum modern dan sebagai suatu penyeimbang antara sistem adjudikasi penuh dengan proses administrasi yang efisien.

Berbeda kondisinya dari negara Amerika Serikat, Uni Eropa memiliki sejarahnya sendiri dalam hal perkembangan penggunaan mekanisme perubahan perilaku pada hukum acara persaingan usaha. Sebelum berlakunya Regulasi Uni Eropa No. 1 Tahun 2003 yang mengatur tentang persaingan usaha dan pelaksanaannya yang terbaru, Komisi Persaingan Uni Eropa diketahui telah banyak menerapkan mekanisme antitrust settlement tanpa pemeriksaan penuh

¹⁵² Brien, "Cartel Settlements in the U.S. and EU: Similarities, Differences and Remaining Questions.", *Loc. Cit.*

¹⁵³ George Stephanov Georgiev, "Contagious Efficiency: The Growing Reliance on U.S.-Style Antitrust Settlements in EU Law," *Utah Law Review* 2007, no. 4 (2007): 971–1038, hlm. 1006.

¹⁵⁴ Douglas H. Ginsburg dan Joshua D. Wright, "Antitrust Settlements: The Culture of Consent," in *Competition Policy Roundtables* (Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), 2016), [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2016\)58/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2016)58/en/pdf), hlm. 3.

¹⁵⁵ Joshua D. Wright dan Douglas H. Ginsburg, "The Costs and Benefits of Antitrust Consents," in *Competition Policy Roundtables* (Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), 2016), [https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2016\)81/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2016)81/en/pdf), hlm. 3.

sebagaimana persidangan pada umumnya. Padahal pelaksanaan tersebut bagi komunitas Uni Eropa sendiri dinilai sebagai pelaksanaan yang tidak memiliki dasar formal. Pelaksanaan tersebut merupakan akibat dari masih umumnya pengaturan formal persaingan usaha yang ada pada Regulasi Uni Eropa No. 17 Tahun 1962 yang merupakan aturan pertama Uni Eropa dalam konteks hukum acara persaingan usaha.¹⁵⁶

Namun sejak tahun 2003 akhirnya mekanisme dengan commitment decision ini diatur dalam Regulasi Uni Eropa No. 1 Tahun 2003, dan regulasi ini menentukan model penyelesaian yang secara struktur dipandang sama dengan apa yang ada di negara Amerika Serikat.¹⁵⁷ Dengan berlakunya regulasi tersebut, mekanisme commitment decision menjadi hal yang populer dan menjadi salah satu instrumen penting dalam penegakan hukum persaingan usaha di Uni Eropa.¹⁵⁸

Berdasarkan pada teks-teks dalam Regulasi Uni Eropa No. 1 Tahun 2003, terdapat ketentuan yang berkaitan dengan syarat maupun akibat dari mekanisme ini. Untuk syaratnya yaitu mekanisme ini tidak berlaku untuk semua perkara persaingan usaha yang ditangani oleh komisi, karena mekanisme ini tidak dapat diberlakukan untuk perkara yang ancaman hukumannya berupa pengenaan denda. Sementara itu untuk akibat dari mekanisme ini yaitu: 1) menggugurkan catatan dugaan pelanggaran Terlapor sebelumnya; dan 2) tidak membuat negara-negara

¹⁵⁶ Georgiev, *Op. Cit.*, hlm. 995.

¹⁵⁷ Georgiev, *Ibid.*, hlm. 998.

¹⁵⁸ Heike Schweitzer, "Commitment Decisions Under Art. 9 of Regulation 1/2003: The Developing EC Practice and Case Law" (Fiesole, 2008), https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/9449/LAW_2008_22.pdf?sequence=1&isAllowed=y, hlm. 4.

anggota Uni Eropa kehilangan wewenang untuk memeriksa kasus dugaan pelanggaran Terlapor tersebut.¹⁵⁹

Adapun secara alur prosedural yaitu berawal dari dimulainya proses pemeriksaan tahap preliminary assesment (sebelum sidang dimulai/ fase investigasi) oleh Komisi dimana Komisi diwajibkan untuk memberitahukan kepada Terlapor perihal dugaan pelanggaran yang hendak diperiksa. Dalam masa ini pihak Terlapor dapat mengajukan penawaran untuk menggunakan mekanisme commitment decisions beserta dengan draft komitmen-komitmennya yang harus berkaitan dengan muatan dugaan pelanggarannya, baik komitmen yang bersifat perubahan perilaku maupun perubahan struktur. Selanjutnya Komisi melakukan pemeriksaan dan verifikasi atas muatan-muatan dalam komitmen yang diajukan oleh Terlapor.

Selanjutnya, jika Komisi menyimpulkan bahwa muatan komitmen yang diajukan Terlapor dinilai dapat menutupi pelanggaran Terlapor, maka Komisi mempublikasikan suatu risalah atas perkara dimaksud beserta dengan konten komitmen dari Terlapor demi memberi kesempatan bagi pihak ketiga maupun publik untuk mengajukan pandangan-pandangan mereka. Di samping itu, Komisi juga bahkan dapat mengirimkan sejumlah kuesioner kepada pihak-pihak yang berpotensi dipengaruhi oleh mekanisme ini. Proses konsultasi semacam ini dilakukan agar sebelum komitmen dinyatakan mengikat secara hukum, komitmen tersebut dapat dikoreksi jika terdapat kekurangan. Kemudian ketika Komisi sudah

¹⁵⁹ Santiago Martínez Lage dan Rafael Allendesalazar, "Commitment Decisions ex Regulation 1/2003: Procedure and Effects," in *European Competition Law Annual 2008: Antitrust Settlements under EC Competition Law*, ed. oleh Claus-Dieter Ehlermann dan Mel Marquis (Oxford & Portland Oregon: Hart Publishing, 2010), 581–601, <https://doi.org/10.5040/9781472560650.ch-027>, hlm. 587.

memastikan bahwa muatan isi komitmen sudah tidak diminta perubahannya lagi oleh semua pihak, maka Komisi mengeluarkan keputusan formalnya untuk membuat komitmen Terlapor tersebut memiliki kekuatan hukum yang mengikat.¹⁶⁰

Kemudian ketika di kemudian hari setelah ditetapkannya keputusan “commitment decision” dimaksud, Terlapor melanggar isi komitmennya, maka Komisi dapat melakukan di antara tiga hal berikut: 1) menarik uang paksa agar Terlapor kembali melaksanakan isi komitmennya, dengan jumlah sebesar lima persen dari rata-rata omset harian Terlapor; 2) menarik denda dengan jumlah sebesar sepuluh persen dari rata-rata omset tahun terakhir Terlapor, jika Terlapor dengan sengaja melanggar isi komitmennya; dan/atau 3) membuka kembali perkara pokok untuk dilakukan pemeriksaan biasa sebagaimana persidangan pada umumnya.¹⁶¹

B. Kedudukan dan Kewenangan Hukum Tim Pengawas Mekanisme Perubahan Perilaku Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha Dalam Tinjauan Asas Nemo Judex In Causa Sua

1. Kedudukan dan Kewenangan Hukum Tim Pengawas Mekanisme Perubahan Perilaku Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha Di KPPU RI Dalam Tinjauan Asas Nemo Judex In Causa Sua

Sebagaimana telah dijelaskan pada uraian sebelumnya, bahwa dalam menjamin pelaksanaan isi Pakta Integritas dalam mekanisme perubahan perilaku di KPPU, maka terdapat suatu Tim Pengawas yang diharapkan dapat mendorong

¹⁶⁰ Lage dan Allendesalazar, *Ibid.*

¹⁶¹ Wouter P. J. Wils, “Settlements of EU Antitrust Investigations: Commitment Decisions under Article 9 of Regulation No. 1/2003,” *World Competition: Law and Economics Review* 29, no. Issue 3 (2006): 345–66, <https://doi.org/10.54648/WOCO2006026>, hlm. 17.

pihak Terlapor untuk mentaati dan melaksanakan isi Pakta Integritas yang sudah ditandatanganinya. Namun hal itu menimbulkan urgensi untuk memeriksa lebih mendalam perihal keberadaan Tim Pengawas secara hukum, baik dalam aspek kedudukannya maupun kewenangannya. Hal ini dipandang penting dikarenakan masih barunya konsep dan prosedur ini di Indonesia, dan belum banyaknya pembahasan-pembahasan yang mengkaji hal baru ini secara mendalam.

Dalam hal kedudukan maupun kewenangan Tim Pengawas, Pasal 35 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat mengatur bahwa pelaksanaan Pakta Integritas menjadi objek pengawasan KPPU, dan Komisi melaksanakan tugas ini melalui unit kerja internalnya yang menangani urusan-urusan terkait penyelidikan. Dengan demikian norma ini memberikan pemahaman bahwa proses pengawasan atas mekanisme Perubahan Perilaku diklasifikasikan sebagai hal yang sama dengan proses pengawasan KPPU atas bentuk-bentuk pelanggaran lain sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.¹⁶²

Pemahaman ini karena dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat mengatur bahwa unit kerja dalam KPPU yang bertugas mengawasi ada atau tidaknya dugaan pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan

¹⁶² Rahma Safura, "Sanksi Administrasi Bagi Pelaku Usaha yang Melakukan Kesempatan Perubahan Perilaku Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha.", *Op. Cit.*, hlm. 1545.

Usaha Tidak Sehat ialah unit kerja yang sama dengan unit kerja yang menangani penyelidikan. Pada Pasal 1 Angka 12 regulasi ini diatur bahwa yang dimaksud dengan penyelidikan ialah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Investigator Pemeriksaan untuk mendapatkan bukti yang cukup. Sementara lebih lanjutnya, Pasal 1 Angka 23 regulasi ini menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan Investigator Pemeriksaan adalah pegawai KPPU yang bertugas untuk melakukan klarifikasi, penelitian, dan penyelidikan.

Perlu dijelaskan terlebih dahulu bahwa tugas klarifikasi dimaksud dalam Pasal tersebut ialah tugas dalam hal sumber perkara berdasar dari laporan, sementara penelitian ialah tugas dalam hal sumber perkara berdasar dari inisiatif Komisi atas adanya dugaan pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dalam hal hasil klarifikasi maupun penelitian dimaksud dipandang terpenuhi, maka kedua sumber perkara tersebut bermuara pada tugas dan fungsi penyelidikan dari Investigator Pemeriksaan itu sendiri. Sehingga ketika dengan terpenuhinya tugas dari kerja-kerja penyelidikan dimaksud, Investigator Pemeriksaan dapat menyerahkan berkas perkara kepada Investigator Penuntutan, dan Investigator Penuntutan yang kemudian akan menyusun Laporan Dugaan Pelanggaran (LDP) untuk diajukan di hadapan sidang Majelis Komisi.

Padahal unit yang menangani penyelidikan dimaksud, ketika melaksanakan fungsi pengawasan pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, bertugas menyusun berkas-berkas maupun bukti-bukti untuk diajukan kepada investigator

yang menangani penuntutan di hadapan Majelis Komisi. Berkas-berkas ini digunakan sebagai dasar bagi investigator untuk menyusun Laporan Dugaan Pelanggaran (LDP) yang merupakan dasar utama pemeriksaan di hadapan Majelis Komisi dalam menguji dan membuktikan pelanggaran apa yang telah diduga telah dilakukan oleh Terlapor.

Sementara unit kerja yang menangani penyelidikan dimaksud ketika berfungsi dalam pelaksanaan pengawasan Pakta Integritas, bertugas menyusun Laporan Pengawasan Perubahan Perilaku yang akan diajukan kepada Rapat Koordinasi dalam KPPU untuk menilai kepatuhan Terlapor atas Pakta Integritas yang sudah ditandatanganinya. Hasil Laporan Pengawasan Perubahan Perilaku dimaksud membawa akibat yang dapat berupa: 1) Rekomendasi kepada Majelis Komisi yang menangani perkara dimaksud untuk meneruskan pemeriksaan perkara tersebut ke tahap Pemeriksaan Lanjutan sebagaimana persidangan pada umumnya yang mencari kebenaran apakah dugaan pelanggaran pokok (bukan pelanggaran isi Pakta Integritas) yang dilakukan Terlapor terbukti atau tidak. Rekomendasi ini diajukan ketika unit dimaksud dalam laporannya tersebut menilai bahwa Terlapor melanggar atau tidak mematuhi isi Pakta Integritas; atau 2) Rekomendasi kepada Majelis Komisi untuk memberikan Penetapan Perubahan Perilaku, ketika unit dimaksud dalam laporannya tersebut menilai bahwa Terlapor mematuhi atau tidak melanggar isi Pakta Integritas. Sehingga dengan rekomendasi tersebut Majelis Komisi tidak lagi perlu melaksanakan prosedur-prosedur pemeriksaan sebagaimana persidangan pada umumnya yang masih perlu menjalankan proses pembuktian.

Dari analisis atas beberapa ketentuan tersebut, menjadi jelas bahwa dalam hal kedudukan, Tim Pengawas mekanisme perubahan perilaku di KPPU sejatinya merupakan organ yang sama dengan organ yang sebelumnya menangani proses awal pemeriksaan perkara atas Terlapor saat Penyelidikan atau saat sebelum dimulainya pemeriksaan di hadapan Majelis Komisi, dan sebelum Terlapor menggunakan haknya atas mekanisme perubahan perilaku. Padahal objek pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dengan objek pelanggaran Pakta Integritas merupakan dua objek yang tidak seharusnya dinilai sebagai sesuatu yang sama. Lebih lanjut, jika objek tersebut tidaklah sama, maka tentu dasar kepentingan dari pemeriksaan dari masing-masing objek tersebut berbeda pula. Dalam hal ini, kepentingan unit penyelidikan KPPU saat menjalankan fungsi penyelidikan di awal perkara ialah mencari bukti-bukti yang menguatkan hasil temuan awal agar hasil penyelidikan tersebut berlanjut ke sidang Majelis Komisi. Sementara kepentingan unit penyelidikan saat tahapan mekanisme perubahan perilaku ialah melakukan pengawasan atas pelaksanaan isi Pakta Integritas.

Namun kepentingan yang seharusnya dibedakan tersebut cenderung menjadi sulit untuk dilaksanakan karena tuntutan untuk membedakan kepentingan dimaksud dijalankan oleh satu organ yang sama. Karena dalam hal ini unit penyidik KPPU membawa kepentingannya yang sejak awal menjadi pihak yang mencari berbagai macam bukti untuk meyakinkan Majelis Komisi bahwa Terlapor melanggar ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Kepentingan tersebut tentu

juga ikut menempatkan unit Penyelidik KPPU sebagai pihak yang memiliki kepentingan yang berseberangan dan berhadap-hadapan dengan kepentingan pihak Terlapor, walaupun secara harfiah dalam Peraturan Komisi dijelaskan bahwa segala berkas maupun bukti yang lengkap dari unit Penyelidik KPPU akan diajukan di sidang Majelis Komisi oleh Investigator Penuntutan. Sehingga ketika unit Penyelidik tersebut kembali diberi kedudukan dan kewenangan dalam mengawasi perubahan perilaku dari pihak Terlapor, maka akan timbul konflik kepentingan dalam fase tersebut.

Padahal sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa kedudukan yang memuat konflik kepentingan seperti ini merupakan hal yang tidak sejalan dengan asas *nemo iudex in causa sua*. Asas tersebut dengan tegas memberikan batasan bagi setiap orang agar tidak menjadi pengambil keputusan bagi kepentingan dirinya sendiri dalam sebuah perkara/ persengketaan dalam waktu yang bersamaan, atau dengan kata lain menjadi pihak yang mengajukan pemeriksaan sekaligus menjadi pemutus atas pemeriksaan yang diajukannya sendiri.

Dalam konteks kedudukan dan kewenangan Tim Pengawas mekanisme Perubahan Perilaku di KPPU, konflik kepentingan yang dipandang berseberangan dengan asas ini yaitu kedudukan dimana Tim Pengawas merupakan organ yang sejak awal melakukan pemeriksaan atas dugaan pelanggaran Terlapor namun juga dalam perkara yang sama tersebut menjadi pemutus atas ada atau tidaknya dugaan pelanggaran Terlapor dimaksud dalam masa pengawasannya. Dalam tinjauan asas ini, konsekuensi dari konflik kepentingan tersebut ialah adanya kewajiban bagi organ yang melaksanakan dua fungsi secara bersamaan dimaksud untuk

melepaskan salah satu kedudukannya, karena jika tidak maka hal ini dapat menimbulkan penilaian bahwa keputusan atau dalam konteks ini Laporan Pengawasan Perubahan Perilaku yang diterbitkan telah memiliki muatan yang bias.

Jika dicermati dengan seksama, Indonesia sebenarnya telah memiliki berbagai ketentuan perundang-undangan yang mengatur larangan benturan kepentingan dan mengatur kewajiban bersikap netral dan adil bagi setiap pengambil keputusan. Sehingga pada akhirnya ketentuan perundang-undangan ini juga dapat dipandang menjadi pengejawantahan dari asas *nemo iudex in causa sua* baik secara eksplisit maupun secara implisit.

Di dalam konstitusi sendiri saja, sudah termaktub beberapa pasal yang memiliki relevansi yang kuat dengan isu netralitas dan pencegahan benturan kepentingan bagi setiap pengambil keputusan. Beberapa pasal tersebut antara lain yaitu Pasal 24 Ayat (1); Pasal 24A Ayat (2); Pasal 24C Ayat (5); Pasal 27 Ayat (1); Pasal 28D Ayat (1); serta Pasal 28I Ayat (2). Untuk uraian yang lebih rinci dapat dilihat pada Tabel 2 berikut.

Tabel 2

**Ragam Norma Konstitusi yang Memiliki Relevansi dengan Isu Netralitas
Maupun Benturan Kepentingan bagi Pengambil Keputusan**

No.	Pasal dan/atau Ayat	Bunyi Pasal dan/atau Ayat
1.	Pasal 24 Ayat (1)	“Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan.”

2.	Pasal 24A Ayat (2)	“Hakim agung harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, profesional, dan berpengalaman di bidang hukum.”
3.	Pasal 24C Ayat (5)	“Hakim konstitusi harus memiliki integritas dan kepribadian yang tidak tercela, adil, negarawan yang menguasai konstitusi dan ketatanegaraan, serta tidak merangkap sebagai pejabat negara.”
4.	Pasal 27 Ayat (1)	“Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.”
5.	Pasal 28D Ayat (1)	“Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama dihadapan hukum.”
6.	Pasal 28I Ayat (2)	“Setiap orang berhak bebas atas perlakuan yang bersifat diskriminatif atas dasar apa pun dan berhak mendapatkan perlindungan terhadap perlakuan yang bersifat diskriminatif itu.”

Beberapa norma pasal pada Tabel 2 tersebut menunjukkan bahwa konstitusi Indonesia menghendaki agar setiap pengambil keputusan dalam kekuasaan kehakiman memiliki kedudukan yang merdeka (independen) dan tidak dalam posisi parsial yang mempunyai benturan kepentingan (atau posisi tidak netral).

Hal ini ditujukan demi tercapainya keputusan yang tidak diskriminatif dan berkeadilan bagi setiap orang di hadapan hukum.

Sementara untuk di luar konstitusi sendiri, terdapat pula beberapa pasal yang memiliki relevansi yang kuat dengan isu netralitas dan pencegahan benturan kepentingan bagi setiap pengambil keputusan dalam prosedur hukum. Beberapa pasal tersebut antara lain yaitu Pasal 41 dan Pasal 42 Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung; Pasal 17 Undang-Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman; Pasal 35 Staatsblad No. 52 Tahun 1847 tentang Reglement op de Burgerlijke Rechtsvordering (RV); Pasal 374 Staatsblad No. 44 Tahun 1941 tentang Herziene Indonesich Reglement (HIR); Pasal 99 Ayat (5) Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas; serta Pasal 2 huruf f Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara. Untuk uraian yang lebih rinci dapat dilihat pada Tabel 3 berikut.

Tabel 3

Ragam Norma Di Luar Konstitusi yang Memiliki Relevansi dengan Isu Netralitas Maupun Benturan Kepentingan bagi Pengambil Keputusan

No.	Pasal dan/atau Ayat	Bunyi Pasal dan/atau Ayat
1.	Pasal 41 Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung	(1) Seorang Hakim wajib mengundurkan diri dari suatu persidangan apabila terdapat hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga atau hubungan suami atau isteri meskipun sudah bercerai dengan salah seorang Hakim Anggota atau Panitera pada Majelis yang sama dimaksudkan Pasal

		<p>40 ayat (1).</p> <p>(2) Seorang Hakim atau Panitera wajib mengundurkan diri dari persidangan apabila terikat hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga atau hubungan suami atau isteri meskipun sudah bercerai dengan Penuntut Umum, Oditur Militer, Terdakwa, Penasihat Hukum, Tergugat atau Penggugat.</p> <p>(3) Hubungan keluarga sebagaimana dimaksudkan ayat (1) dan ayat (2) berlaku juga antara Hakim Agung dan/atau Panitera Mahkamah Agung dengan Hakim dan/atau Panitera Pengadilan Tingkat Pertama serta Hakim dan/atau Panitera Pengadilan Tingkat Banding, yang telah mengadili perkara yang sama.</p> <p>(4) Jika seorang Hakim yang memutus perkara dalam tingkat pertama atau tingkat banding, kemudian telah menjadi Hakim Agung, maka Hakim Agung tersebut dilarang memeriksa perkara yang sama.</p> <p>(5) Hakim atau Panitera sebagaimana dimaksudkan ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) harus diganti, dan apabila tidak diganti atau tidak mengundurkan</p>
--	--	--

		diri sedangkan perkara telah diputus, maka putusan tersebut batal dan perkara tersebut wajib segera diadili ulang dengan susunan Majelis yang lain.
2.	Pasal 42 Ayat (1) Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung	(1) Seorang Hakim tidak diperkenankan mengadili suatu perkara yang ia sendiri berkepentingan, baik langsung maupun tidak langsung.
3.	Pasal 17 Undang- Undang No. 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman	(1) Pihak yang diadili mempunyai hak ingkar terhadap hakim yang mengadili perkaranya. (2) Hak ingkar sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah hak seseorang yang diadili untuk mengajukan keberatan yang disertai dengan alasan terhadap seorang hakim yang mengadili perkaranya. (3) Seorang hakim wajib mengundurkan diri dari persidangan apabila terikat hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai, dengan ketua, salah seorang hakim anggota, jaksa, advokat, atau panitera. (4) Ketua majelis, hakim anggota, jaksa, atau panitera wajib mengundurkan diri dari persidangan apabila terikat hubungan keluarga sedarah atau

		<p>semenda sampai derajat ketiga, atau hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai dengan pihak yang diadili atau advokat.</p> <p>(5) Seorang hakim atau panitera wajib mengundurkan diri dari persidangan apabila ia mempunyai kepentingan langsung atau tidak langsung dengan perkara yang sedang diperiksa, baik atas kehendaknya sendiri maupun atas permintaan pihak yang berperkara.</p> <p>(6) Dalam hal terjadi pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (5), putusan dinyatakan tidak sah dan terhadap hakim atau panitera yang bersangkutan dikenakan sanksi administratif atau dipidana sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.</p> <p>(7) Perkara sebagaimana dimaksud pada ayat (5) dan ayat (6) diperiksa kembali dengan susunan majelis hakim yang berbeda.</p>
4.	<p>Pasal 35 Staatsblad No. 52 Tahun 1847 tentang Reglement op de Burgerlijke</p>	<p>Hakim tidak dapat ditolak kecuali dalam hal -hal sebagai berikut:</p> <p>(1) jika ia secara pribadi mempunyai kepentingan dalam perkara yang bersangkutan;</p>

	<p>Rechtsvordering (RV)</p>	<p>(2) jika ia dengan salah satu pihak mempunyai hubungan keluarga sedarah atau periparan sampai derajat keempat;</p> <p>(3) jika dalam waktu satu tahun sebelum penolakan terhadap salah satu pihak atau isterinya ataupun terhadap keluarga sedarah atau keluarga karena perkawinan dalam garis lurus, telah dilakukan proses pidana atas tuntutananya atau karena tindakannya;</p> <p>(4) jika ia telah memberikan nasihat tertulis di dalam perkara itu;</p> <p>(5) jika ia selama berjalannya perkara telah menerima suatu pemberian dari orang yang berkepentingan, atau telah dijadikan suatu pemberian kepadanya yang disetujuinya;</p> <p>(6) jika ia, isterinya, keluarga sedarah serta keluarga karena perkawinan mereka dalam garis lurus mempunyai persengketaan tentang pokok perkara serupa dengan yang sedang dialami oleh para pihak;</p> <p>(7) jika antara hakim, isterinya, keluarga sedarah mereka atau keluarga mereka karena perkawinan dalam garis lurus masih dalam proses perkara perdata dan salah satu pihak masih tersangkut di dalamnya;</p>
--	---------------------------------	--

		<p>(8) jika hakim adalah wali, pengampu, pewaris atau yang menerima hibah dari salah satu pihak, atau jika salah satu pihak kemungkinan besar adalah ahli warisnya;</p> <p>(9) jika ia adalah seorang pengurus suatu yayasan, perserikatan atau badan Pemerintahan yang menjadi salah satu pihak;</p> <p>(10) jika ada permusuhan yang hebat antara dia dan salah satu pihak;</p> <p>(11) jika antara hakim dan salah satu pihak sejak timbulnya perkara atau dalam waktu enam bulan sebelum penolakan, telah terjadi penghinaan atau ancaman.</p>
5.	<p>Pasal 374 Staatsblad No. 44 Tahun 1941 tentang Herziene Indonesich Reglement (HIR)</p>	<p>(1) Tidak seorang hakimpun dapat memeriksa perkara yang mengenai kepentingan diri sendiri, baik dengan langsung, maupun dengan tidak langsung, atau memeriksa perkara yang bersangkutan pada isterinya atau salah seorang keluarga sedarah atau keluarga semenda, dalam turunan menyimpang sehingga pupu yang keempat.</p> <p>(2) Hakim yang dikecualikan dalam hal yang sedemikian itu, wajib atas kemauan sendiri menarik diri dari pemeriksaan perkara itu, biarpun permintaan</p>

		<p>untuk itu tidak dimajukan oleh orang yang bersangkutan.</p> <p>(3) Jika mendua-hati atau ada perselisihan, maka hal itu diputuskan oleh majelis). Keputusan majelis itu tidak dapat dibanding lagi.</p>
6.	<p>Pasal 99 Ayat (5) Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas</p>	<p>Anggota Direksi tidak dapat dipertanggungjawabkan atas kerugian sebagaimana dimaksud pada ayat (3) apabila dapat membuktikan:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. kerugian tersebut bukan karena kesalahan atau kelalaiannya; b. telah melakukan pengurusan dengan itikad baik dan kehati-hatian untuk kepentingan dan sesuai dengan maksud dan tujuan Perseroan; c. tidak mempunyai benturan kepentingan baik langsung maupun tidak langsung atas tindakan pengurusan yang mengakibatkan kerugian; dan d. telah mengambil tindakan untuk mencegah timbul atau berlanjutnya kerugian tersebut.
7.	<p>Pasal 2 huruf f Undang-Undang No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara</p>	<p>Pasal 2</p> <p>Penyelenggaraan kebijakan dan Manajemen ASN berdasarkan pada asas:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. kepastian hukum; b. profesionalitas;

	<ul style="list-style-type: none"> c. proporsionalitas; d. keterpaduan; e. delegasi; f. netralitas; g. akuntabilitas; h. efektif dan efisien; i. keterbukaan; j. nondiskriminatif; k. persatuan dan kesatuan; l. keadilan dan kesetaraan; dan m. kesejahteraan.
--	--

Dari uraian pengaturan yang terdapat pada Tabel 2 maupun Tabel 3 tersebut, berulang kali ditemukan norma yang baik secara langsung maupun tidak langsung memberikan pengaturan dan penjelasan mengenai larangan benturan kepentingan bagi pengambil keputusan dalam suatu perkara. Dengan uraian beberapa norma tersebut, dapat pula dipahami konteks tim pengawas dalam tulisan ini. Peristilahan tim pengawas yang secara tekstual dimaknai memiliki fungsi pengawasan dan bukan fungsi memutus memang membedakannya dari peristilahan “hakim” sebagaimana yang tersurat pada asas *nemo iudex in causa sua*. Namun demikian dengan merujuk pada beberapa norma tersebut dan dengan disertai metode interpretasi hukum yang tepat, maka terminologi “hakim” dimaksud akan mencakupi pula istilah tim pengawas dalam penulisan ini.

Metode interpretasi hukum dimaksud ialah metode interpretasi historis, metode interpretasi sistematis, dan metode interpretasi ekstensif. Yang dimaksud dengan metode interpretasi historis ialah cara menafsirkan undang-undang dengan cara melihat sejarah terjadinya suatu Undang-undang. Penafsiran historis ini ada 2 yaitu: [a] Penafsiran menurut sejarah hukum (*Rechts historische interpretatie*) adalah suatu cara penafsiran dengan jalan menyelidiki dan mempelajari sejarah perkembangan segala sesuatu yang berhubungan dengan hukum seluruhnya. [b] Penafsiran menurut sejarah penetapan suatu undang-undang (*Wethistoische interpretatie*) yaitu penafsiran Undang-undang dengan menyelidiki perkembangan suatu undang-undang sejak dibuat, perdebatan-perdebatan yang terjadi dilegislatif, maksud ditetapkannya atau penjelasan dari pembentuk Undang-undang pada waktu pembentukannya.

Selanjutnya, metode interpretasi sistematis ialah kaidah penafsiran yang menghubungkan pasal yang satu dengan pasal yang lain dalam suatu per Undang-undangan yang bersangkutan, atau dengan undang-undang lain, serta membaca penjelasan Undang-undang tersebut sehingga kita memahami maksudnya. Sedangkan yang dimaksud dengan metode interpretasi ekstensif yakni upaya penafsiran dengan cara memperluas arti kata-kata yang terdapat dalam undang-undang sehingga suatu peristiwa dapat dimasukkan ke dalamnya.¹⁶³

Adapun pada perkembangan historisnya, pada awalnya asas *nemo iudex in causa sua* memang ditujukan untuk memberikan pembatasan terhadap sistem yudisial semata agar “hakim” tidak menjadi pemutus atas perkara yang berkaitan dengan

¹⁶³ Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar. Op. Cit.*, hlm. 173.

masalah dirinya atau keluarga-keluarganya. Namun ternyata sebagaimana telah dijelaskan pada bab sebelumnya bahwa sekitar abad ke tujuh belas masehi hakim Sir Edward Coke menerapkan asas ini dalam putusannya untuk menghukum suatu lembaga negara yang menjalankan fungsi “pengawasan” di Inggris karena lembaga ini melanggar asas dimaksud.

Sementara jika ditelaah secara sistematis di dalam sistem perundang-undangan di Indonesia sebagaimana telah diuraikan sebelumnya, beberapa norma perundang-undangan yang berlaku sejak pra-kemerdekaan hingga pasca-reformasi saat ini juga menunjukkan bahwa terdapat perkembangan dalam memaknai frasa “hakim” dalam asas *nemo iudex in causa sua*. Dalam rincian ragam norma yang diuraikan pada Tabel 2, terdapat beberapa konteks kaidah perintah maupun larangan mengenai kualifikasi kedudukan dari jabatan-jabatan tertentu dalam sistem hukum yang ditujukan untuk memenuhi asas *nemo iudex*. Pada konteks tersebut diketahui bahwa jabatan yang diatur bukan hanya terbatas pada jabatan “hakim”, namun juga disebut secara eksplisit beberapa jabatan lain yaitu panitera, direktur perseroan, dan aparatur sipil negara (ASN). Penentuan jabatan yang dituntut netral dan mundur ketika berbenturan kepentingan dimaksud bisa dipahami dari konteks jabatannya masing-masing.

Setelah mendapat pemahaman dari penggunaan metode interpretasi historis dan interpretasi sistematis tersebut, maka penulis berpandangan bahwa terdapat urgensi untuk menafsirkan pula secara ekstensif frasa “hakim” yang ada pada asas *nemo iudex in causa sua* untuk dapat pula dimaknai menjadi tim pengawas dalam

konteks organ pengawas mekanisme perubahan perilaku di dalam penanganan perkara di KPPU.

Adapun jika ditelisik kembali dengan lebih mendalam mengenai indikator-indikator yang melekat pada asas *nemo iudex*, maka dapat dirangkum dan dirujuk beberapa poin dari apa yang tertuang pada Pasal 35 Staatsblad No. 52 Tahun 1847 tentang Reglement op de Burgerlijke Rechtsvordering (RV) dan Pasal 41 Undang-Undang No. 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung yang digunakan secara kumulatif, yaitu (1) tidak mempunyai kepentingan dalam perkara yang bersangkutan; (2) dengan salah satu pihak tidak mempunyai hubungan keluarga sedarah atau periparan sampai derajat keempat; (3) tidak pernah memberikan nasihat tertulis di dalam perkara itu; (4) selama berjalannya perkara tidak pernah menerima suatu pemberian dari orang yang berkepentingan, atau telah dijanjikan suatu pemberian kepadanya yang disetujuinya; (5) isterinya, keluarga sedarah serta keluarga karena perkawinan mereka dalam garis lurus tidak mempunyai persengketaan tentang pokok perkara serupa dengan yang sedang dialami oleh para pihak; (6) bukan seorang pengurus suatu yayasan, perserikatan atau badan Pemerintahan yang menjadi salah satu pihak; (7) tidak ada permusuhan yang hebat antara dia dan salah satu pihak; (8) tidak pernah terjadi penghinaan atau ancaman antara hakim dan salah satu pihak sejak timbulnya perkara atau dalam waktu enam bulan sebelum perkara; (9) tidak menjadi pemutus perkara yang bersangkutan untuk tingkat di bawahnya.

Dalam konteks pembahasan kedudukan tim pengawas mekanisme perubahan perilaku di KPPU dalam penulisan ini, diketahui bahwa walaupun

kedudukan tim pengawas dimaksud memenuhi kaidah asas *nemo iudex* dalam beberapa poin, namun masih adanya poin-poin indikator lain yang tidak terpenuhi yang telah membuat kedudukan dan kewenangan hukum tim pengawas mekanisme perubahan perilaku di KPPU menjadi tidak searah dengan kaidah asas dimaksud. Hal ini karena indikator-indikator dimaksud merupakan poin-poin yang berlaku secara kumulatif, dalam artian, harus terpenuhi semuanya.

Sebagaimana yang telah dijelaskan pada uraian-uraian sebelumnya, poin-poin indikator yang masih belum terpenuhi yaitu poin (1) mengenai benturan kepentingan, poin (6) mengenai kedudukan sebagai pihak, dan poin (9) mengenai kedudukan pengambil-keputusan secara berlanjut pada tingkat pemeriksaan yang berbeda. Dari indikator-indikator ini maka dapat dinilai kedudukan dan kewenangan hukum tim pengawas KPPU dimaksud tidak memenuhi asas *nemo iudex in causa sua*.

2. Kedudukan dan Kewenangan Hukum Tim Pengawas Mekanisme Perubahan Perilaku Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha Di Uni Eropa Dalam Tinjauan Asas *Nemo Iudex In Causa Sua*

Praktek pada KPPU tersebut cukup berbeda dengan apa yang diterapkan di Komisi Persaingan Uni Eropa dalam konteks *commitment decision*. Dalam melaksanakan prosedur tersebut, Komisi Uni Eropa lebih banyak memberikan perhatian serius dalam hal penyusunan maupun muatan *commitment decision*. Dalam hal *commitment decision* sudah selesai disusun dan diterbitkan dalam bentuk suatu putusan yang mengikat oleh Komisi, Komisi memberikan kedudukan maupun kewenangan kepada organ independen dari luar Komisi

bernama ‘Monitoring Trustee’ untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan commitment decision pihak Terlapor.

Pihak monitoring trustee ini ialah orang perorangan atau badan hukum independen yang disetujui oleh pihak Terlapor dan Komisi dalam suatu perkara persaingan, yang diberikan wewenang untuk melakukan pengawasan atas kepatuhan Terlapor terhadap commitment decision. Keberadaan monitoring trustee sebagai pengawas atas pelaksanaan commitment decision merupakan suatu elemen yang dijadikan fokus dan perhatian Komisi sejak awal proses penyusunan commitment decision. Hal ini karena kedudukan dan kewenangan monitoring trustee ini bahkan masuk dalam muatan commitment decision, sebab laporan dari organ ini lah yang nantinya akan menentukan kepatuhan Terlapor atas commitment decision.

Dengan adanya monitoring trustee yang independen dan berasal dari luar Komisi seperti ini, proses pengawasan pelaksanaan commitment decision dinilai cenderung bebas dari konflik kepentingan. Hal ini karena monitoring trustee bukanlah pihak yang ikut andil sejak awal investigasi yang dilakukan Komisi terhadap dugaan pelanggaran Terlapor. Pihak monitoring trustee baru hadir dalam suatu perkara persaingan hanya pada saat ketika prosedur commitment decision disetujui oleh Komisi bersama Terlapor untuk dilaksanakan.

Oleh karenanya laporan hasil pengawasan yang disampaikan oleh monitoring trustee kepada Komisi benar-benar menjadi suatu laporan khusus oleh suatu organ khusus di luar Komisi, mengenai objek yang khusus terkait pelaksanaan commitment decision. Bahkan Komisi dalam hal ini akan lebih

dimudahkan karena akan merasa terbantu dalam menjalankan salah satu fungsinya dalam aspek pengawasan. Penerapan seperti ini juga dipandang sebagai suatu prosedur yang jauh dari bias, yang efek akhirnya ialah terjaminnya kesesuaian antara proses penegakan hukum persaingan yang berlaku di Uni Eropa dengan asas hukum *nemo iudex in causa sua*.

Dengan berdasar dari uraian tersebut di atas, maka dapat dipahami bahwa walaupun Komisi Persaingan Uni Eropa menerapkan prosedur *commitment decision*, Komisi tidak lantas juga menambahkan kepada dirinya sendiri (atau kepada organ internalnya sendiri) suatu kewenangan baru terkait pengawasan pelaksanaan komitmen dimaksud. Komisi dalam konteks ini memberikan kewenangan pengawasan dimaksud kepada monitoring trustee yang merupakan suatu organ independen yang bukan bagian dari Komisi maupun bagian dari pihak Terlapor. Sehingga ketika ditinjau dengan tinjauan asas, maka kedudukan dan kewenangan Tim Pengawas (atau dalam konteks ini Monitoring Trustee) dalam penerapan prosedur *commitment decision* di Komisi Persaingan Uni Eropa ialah kedudukan dan kewenangan yang masih sejalan dengan asas *nemo iudex in causa sua*.

Hal tersebut berbeda dengan konteks kedudukan dan kewenangan Tim Pengawas di KPPU dalam suatu perkara yang menggunakan mekanisme perubahan perilaku sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Dalam konteks ini, ketika ditinjau dengan tinjauan asas, maka kedudukan dan kewenangan Tim Pengawas dalam penerapan mekanisme perubahan perilaku di KPPU merupakan

kedudukan dan kewenangan yang dapat dinilai telah keluar dari koridor asas *nemo iudex in causa sua*.

C. Kedudukan dan Kewenangan Hukum Tim Pengawas Mekanisme Perubahan Perilaku Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha Dalam Tinjauan Teori Keadilan Prosedural

1. Kedudukan dan Kewenangan Hukum Tim Pengawas Mekanisme Perubahan Perilaku Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha Di KPPU RI Dalam Tinjauan Teori Keadilan Prosedural

Pada dasarnya, mekanisme perubahan perilaku di KPPU dipandang sebagai suatu bagian dari keseluruhan prosedur pemeriksaan dugaan pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang berlaku di KPPU. Prosedur pemeriksaan hukum demi penegakan suatu peraturan perundang-undangan tentu mengatur banyak hal terkait seperti pembuktian, tata cara penjatuhan putusan, serta termasuk pula terkait organ-organ yang memiliki kedudukan dan kewenangan di dalamnya. Dalam konteks praktek pemeriksaan di KPPU, Komisi memberikan kedudukan dan wewenang kepada organ internalnya yang merupakan unit kerja yang menangani penyelidikan untuk berkedudukan dan berwenang pula menjadi Tim Pengawas dalam mengawasi perubahan perilaku Terlapor.

Sebagaimana diuraikan sebelumnya bahwa unit kerja yang menangani penyelidikan dimaksud ketika berfungsi sebagai Tim Pengawas berwenang untuk menilai kepatuhan Terlapor atas Pakta Integritas, dimana penilaian dimaksud membawa akibat yang dapat berupa: 1) Rekomendasi kepada Majelis Komisi

yang menangani perkara dimaksud untuk meneruskan pemeriksaan perkara tersebut ke tahap Pemeriksaan Lanjutan ketika Terlapor dinilai melanggar atau tidak mematuhi isi Pakta Integritas; atau 2) Rekomendasi kepada Majelis Komisi untuk memberikan Penetapan Perubahan Perilaku, ketika Terlapor dinilai mematuhi atau tidak melanggar isi Pakta Integritas.

Di samping itu, unit yang menangani penyelidikan dimaksud, ketika melaksanakan fungsi pengawasan pelanggaran Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, berwenang dalam mengumpulkan berbagai bukti untuk diajukan kepada investigator yang menangani penuntutan di hadapan Majelis Komisi. Bukti-bukti inilah yang menjadi dasar bagi Investigator Penuntutan untuk mengajukan Laporan Dugaan Pelanggaran (LDP) di hadapan Majelis Komisi dalam menguji dan membuktikan pelanggaran apa yang diduga telah dilakukan oleh Terlapor.

Sebagai konsekuensinya, pihak Terlapor yang sejatinya berhadapan-hadapan dengan pihak yang menyelidikinya (dalam hal ini penyelidik diwakili Investigator Penuntutan) dalam pemeriksaan suatu perkara di hadapan Majelis Komisi, justru akan diputuskan nasibnya oleh lawannya sendiri saat Terlapor dalam masa pengawasan perubahan perilaku. Sehingga keadaan-keadaan tersebut di atas menunjukkan bahwa proses pemeriksaan di KPPU (utamanya proses mekanisme perubahan perilaku) cenderung bersifat parsial atau dengan kata lain bersifat memihak.

Dalam konsepsi teori keadilan prosedural, keberpihakan dalam proses pengambilan keputusan merupakan salah satu indikator penting dalam menilai

suatu keputusan yang adil. Penegakan hukum melalui proses pemeriksaan di hadapan suatu badan resmi negara adalah kehendak warga negara untuk menyelesaikan perkara/ sengketa melalui pihak yang seharusnya bersifat netral dan tidak menjadikan kepentingan maupun pendapat pribadi/ golongannya sebagai pengambilan keputusan. Ketika pengambilan keputusan atas suatu perkara sudah didasari kepentingan/ pendapat pribadi atau golongannya maka keputusan yang diambil tersebut cenderung menjadi keputusan yang tidak adil.¹⁶⁴

Sedangkan dari segi pendalaman konsep mengenai keadilan prosedural yang dikemukakan oleh Tyler sebagaimana yang telah dibahas pada bab sebelumnya, terdapat empat indikator utama dalam menguji keadilan secara prosedural yaitu: 1) partisipasi; 2) netralitas; 3) penghormatan hak; serta 4) kepercayaan. Sementara itu, dalam konteks kedudukan dan kewenangan hukum tim pengawas mekanisme perubahan perilaku di KPPU ketika dievaluasi dengan menggunakan empat poin parameter dimaksud, pada dasarnya masih terdapat parameter yang belum terpenuhi. Poin yang dimaksud ialah indikator kedua mengenai netralitas, yang mana dalam konteks tim pengawas KPPU tidak dapat terpenuhi karena organ tersebut juga dapat dinilai sebagai pihak dalam perkara persaingan usaha, sehingga tidak menjamin terpenuhinya netralitas.

Seperti halnya dalam konteks Laporan Pengawasan Perubahan Perilaku yang disusun oleh Tim Pengawas perubahan perilaku di KPPU, laporan ini merupakan laporan yang dapat dipandang sebagai laporan yang tidak berdasar pada prinsip keadilan, utamanya jika ditinjau dari aspek keadilan prosedural. Hal

¹⁶⁴ Tyler, "Procedural Justice and the Courts.", *Op. Cit.*, hlm. 31.

ini karena laporan tersebut hanya disusun oleh organ yang sama dengan organ yang menjadi lawan dari pihak Terlapor, dimana organ ini yaitu unit di dalam KPPU yang menangani penyelidikan, sudah diberi kewenangan mengumpulkan bukti pelanggaran Terlapor sejak awal proses pemeriksaan.

Dalam konteks kedudukan dan kewenangan Tim Pengawas mekanisme Perubahan Perilaku di KPPU tersebut, sulit untuk menegaskan imparialitas ataupun netralitas Tim Pengawas yang merupakan organ yang sejak awal melakukan pemeriksaan atas dugaan pelanggaran Terlapor namun juga dalam perkara yang sama tersebut menjadi pemutus atas ada atau tidaknya dugaan pelanggaran Terlapor dimaksud dalam masa pengawasannya. Dalam tinjauan teori keadilan prosedural, konsekuensi dari ketidaknetralan tersebut ialah timbulnya penilaian bahwa keputusan atau dalam konteks ini Laporan Pengawasan Perubahan Perilaku yang diterbitkan tidak memenuhi prinsip keadilan.

2. Kedudukan dan Kewenangan Hukum Tim Pengawas Mekanisme Perubahan Perilaku Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha Di Uni Eropa Dalam Tinjauan Teori Keadilan Prosedural

Jika melihat dari praktek yang dijalankan Komisi Persaingan Uni Eropa dalam konteks commitment decision, hal yang cukup berbeda dapat menjadi bahan perbandingan bagi KPPU di Indonesia. Melalui “Monitoring Trustee” yang independen dan berasal dari luar Komisi, proses pengawasan pelaksanaan commitment decision dapat dinilai telah memenuhi prinsip keadilan secara prosedural. Karena monitoring trustee bukan merupakan pihak dalam perkara dan tidak memiliki peran apapun sejak awal investigasi yang dilakukan Komisi

terhadap dugaan pelanggaran Terlapor. Pihak monitoring trustee baru hadir dalam suatu perkara persaingan hanya pada saat ketika prosedur commitment decision disetujui oleh Komisi bersama Terlapor untuk dilaksanakan.

Maka dari itu, laporan hasil pengawasan yang disampaikan oleh monitoring trustee kepada Komisi dapat dinilai sebagai suatu laporan yang independen dan netral yang menjamin bahwa keterangan-keterangan di dalamnya bebas dari pendapat-pendapat atau pandangan-pandangan yang subjektif. Sehingga Komisi pun dalam hal ini akan lebih dimudahkan karena akan merasa terbantu dalam menjalankan salah satu fungsinya yaitu aspek pengawasan yang lebih banyak membutuhkan ketelitian yang mendalam dalam penelusurannya. Penerapan seperti ini juga dipandang sebagai suatu prosedur yang tidak memihak, yang efek akhirnya ialah terjaminnya pemenuhan prinsip keadilan bagi semua pihak.

Lebih lanjut, dalam gagasan teori keadilan prosedural juga dipercaya bahwa prosedur yang adil pada hasil akhirnya akan lebih banyak menuntun pengambil keputusan untuk membuat keputusan-keputusan yang adil secara substansinya. Sehingga hal tersebut akan meningkatkan “trust” atau kepercayaan masyarakat untuk menyelesaikan berbagai perkara ke lembaga negara atau pihak pengambil keputusan yang bersangkutan. Dan indikator kepercayaan ini, yang sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, juga merupakan salah satu indikator penting dalam kajian teori keadilan prosedural.¹⁶⁵

Sebagai ilustrasi saja, dalam konteks indikator kepercayaan publik pada prosedur commitment decision di Komisi Persaingan Uni Eropa, dapat ditemukan

¹⁶⁵ Tyler., *Ibid.*

tren data penggunaan mekanisme commitment yang meningkat sejak awal dimulainya prosedur ini di lembaga tersebut pada tahun 2004.¹⁶⁶ Fenomena ini dapat memberikan pemahaman bahwa prosedur commitment decision di Komisi Persaingan Uni Eropa sudah dipercaya sebagai suatu proses yang memenuhi prinsip keadilan bagi semua pihak, karena baik sejak awal proses penyusunan komitmen hingga organ pengawas kepatuhan commitment decision sudah dilaksanakan secara transparan dan independen. Hal ini terlepas dari kemungkinan bahwa masih adanya kekurangan yang dimiliki oleh Komisi Persaingan Uni Eropa dalam melaksanakan penegakan hukum persaingan di wilayah yurisdiksinya.

Perlu digarisbawahi pula bahwa transparansi dan independensi dari organ pengawas tersebut merupakan syarat penting bagi pihak swasta perorangan maupun badan hukum yang hendak ditunjuk untuk menjadi monitoring trustee atau organ pengawas dimaksud. Syarat dimaksud menjadi salah satu muatan pokok dalam draf commitment decision. Bahkan, sebagaimana dijelaskan sebelumnya, bahwa dalam proses penyusunan commitment decision (sebelum draf final commitment decision dibuat dalam bentuk putusan Komisi yang mengikat demi hukum), terdapat kewajiban bagi Komisi untuk mempublikasikan draf dimaksud ke publik selain mengirimnya kepada pihak-pihak terkait dan pihak-pihak yang berpotensi terdampak. Proses ini dilakukan dengan tujuan agar muatan draf tersebut, termasuk juga terkait monitoring trustee sebagai tim pengawas kepatuhan komitmen, mendapatkan masukan dari semua pihak.

¹⁶⁶ Fatih Bugra Erdem, "The Downhill Trend in Commitment Mechanism of EU Competition Law: Empirical Evidence," *Liberal Düşünce Dergisi* 102, no. 26 (13 Juni 2021): 157–70, <https://doi.org/10.36484/liberal.870204>, hlm. 165.

Sehingga pada hasil akhirnya draf maupun pelaksanaan dari draf komitmen tersebut dapat memenuhi rasa keadilan semua pihak.

Merujuk dari beberapa penjelasan di atas, maka dapat dimengerti bahwa dalam pelaksanaan prosedur commitment decision di Komisi Persaingan Uni Eropa, tim pengawas kepatuhan komitmen yaitu monitoring trustee merupakan organ pengawas yang bersifat independen dan netral yang berasal dari luar Komisi yang juga sudah merupakan pilihan atau rekomendasi dari semua pihak terkait (bukan rekomendasi sepihak). Dengan demikian jika hal ini ditinjau dari teori keadilan prosedural maka kedudukan dan kewenangan Tim Pengawas (atau dalam konteks ini Monitoring Trustee) dalam penerapan prosedur commitment decision di Komisi Persaingan Uni Eropa sudah dapat dipandang sesuatu yang berdasar pada prinsip keadilan.

Perbedaan yang mencolok ialah ketika berkaca pada konteks kedudukan dan kewenangan Tim Pengawas di KPPU dalam suatu perkara yang menggunakan mekanisme perubahan perilaku sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya. Dalam konteks ini, ketika ditinjau dengan tinjauan teori keadilan prosedural, maka kedudukan dan kewenangan Tim Pengawas dalam penerapan mekanisme perubahan perilaku di KPPU menjadi kedudukan dan kewenangan yang masih dapat dipandang belum memenuhi syarat-syarat dari prinsip keadilan dimaksud.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa norma tentang kedudukan dan kewenangan hukum tim pengawas perubahan perilaku sebagaimana dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tidak berkesesuaian dengan asas *nemo iudex in causa sua* atau asas *nemo iudex in propria causa*. Sebab masih belum terpenuhinya beberapa indikator penting seperti (1) hal mengenai benturan kepentingan, poin; (2) hal mengenai kedudukan sebagai pihak; dan (3) hal mengenai kedudukan pengambil-keputusan secara berlanjut pada tingkat pemeriksaan yang berbeda.

Di samping itu, disimpulkan juga bahwa norma tentang kedudukan dan kewenangan hukum tim pengawas perubahan perilaku dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tidak berkesesuaian dengan prinsip-prinsip keadilan berdasarkan teori keadilan prosedural. Sebab, pada dasarnya masih terdapat parameter yang belum terpenuhi yakni mengenai netralitas, yang mana dalam konteks tim pengawas KPPU tidak dapat terpenuhi karena organ tersebut juga dapat dinilai sebagai pihak dalam perkara persaingan usaha, sehingga tidak menjamin terpenuhinya netralitas.

B. Saran

Dari kesimpulan tersebut di atas, rekomendasi yang dipandang paling urgen ialah bagi pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI) untuk segera menyempurnakan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat melalui mekanisme perubahan undang-undang, utamanya terkait dengan persoalan prosedur hukum acara persaingan usaha di Indonesia.

Lebih lanjut, terdapat pula rekomendasi bagi pihak KPPU RI agar dapat menyempurnakan ketentuan mengenai prosedur beracara di KPPU ke arah yang lebih berdasar pada prinsip-prinsip hukum dan keadilan. Utamanya melakukan penyempurnaan atas muatan norma-norma terkait mekanisme perubahan perilaku dan kedudukan maupun kewenangan tim pengawas perubahan perilaku sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Achmad. *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009.
- Anggraini, Anna Maria Tri. “Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat: Per se Illegal atau Rule of Reason.” Universitas Indonesia, 2003.
- . “Penerapan Pendekatan Rule of Reason dan Per Se Illegal Dalam Hukum Persaingan.” In *Undang-Undang No. 5/ 1999 dan KPPU*, diedit oleh Emmy Yuhasserie. Jakarta, 2004.
- Anisah, Siti. “Circumstancial Evidence dalam Kartel.” In *Dua Dekade Penegakan Hukum Persaingan: Perdebatan dan Isu yang Belum terselesaikan*, diedit oleh Kodrat Wibowo dan Chandra Setiawan, 178–94. Jakarta: Penerbit KPPU RI, 2021.
- Arafat, Muhammad Rusli. “Penerapan Bantuan Hukum Dalam Proses Penyidikan Dengan Prinsip Accusatoir.” *Cakrawala Hukum* 22, no. 1 (2020): 14–22. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.51921/chk.v22i1.68>.
- Arief, Barda Nawawi. *Kapita Selekta Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya, 2013.
- Arif, Achmad, dan Affrizal Berryl Dewantara. “Analisis Putusan Mahkamah Konstitusi No. 005/PUU-IV/2006 (Berdasarkan Asas Nemo Judex Idoneus In Propria Causa dan Prinsip Istiqlal Qadha).” *Jurnal Ijtihad* 5, no. 1 (2019): 169–91. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.21111/ijtihad.v13i2.3540>.
- Arrasjid, Chainur. *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika, 2000.
- Arto, A. Mukti. *Pembaruan Hukum Islam Melalui Putusan Hakim*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2015.
- Asshiddiqie, Jimly. “Fungsi Campuran KPPU Sebagai Lembaga Quasi-Peradilan.” jimly.com. Diakses 25 Juli 2022. http://www.jimly.com/makalah/namafile/61/Makalah_KPPU_Koreksian.pdf.
- . *Perkembangan Dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*. 2 ed. Jakarta: Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006.
- Attamimi, A. Hamid S. *Peranan Keputusan Presiden Republik Indonesia dalam*

Penyelenggaraan Pemerintahan Negara, Suatu Studi Analisis Mengenai Keputusan Presiden yang Berfungsi Pengaturan Dalam Kurun Waktu Pelita I - Pelita IV. Jakarta: Universitas Indonesia, 1990.

- Brien, Ann O'. "Cartel Settlements in the U.S. and EU : Similarities, Differences and Remaining Questions." In *European Competition Law Annual 2008 : Antitrust Settlements under EC Competition Law*, diedit oleh Claus-Dieter Ehlermann dan Mel Marquis, 171–84. Oxford & Portland Oregon: Hart Publishing, 2010. <https://doi.org/10.5040/9781472560650.ch-007>.
- Broom, Herbert. *A Selection of Legal Maxims, Classified and Illustrated.* 7 ed. Philadelphia: T. & J. W. Johnson & Co, 1874.
- Bruggink, J. J. H. *Refleksi Tentang Hukum.* Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999.
- Casper, Jonathan D., Tom. R. Tyler, dan Bonnie Fisher. "Procedural Justice in Felony Cases." *Law & Society Review* 22, no. 3 (1988): 483–508. <https://doi.org/10.2307/3053626>.
- CNN Indonesia. "MA Tolak Kasasi, Garuda Indonesia Wajib Bayar Denda Rp1 Miliar." CNN Indonesia. Diakses 23 Maret 2022. <https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20220321104947-92-774092/ma-tolak-kasasi-garuda-indonesia-wajib-bayar-denda-rp1-miliar>.
- Coke, Sir Edward. *The Selected Writings and Speeches of Sir Edward Coke.* Diedit oleh Steve Sheppard. Indianapolis, 2003.
- Curzon, Leslie Basil. *Jurisprudence.* Plymouth: Macdonald and Evans, 1979.
- Daliyo, J. B. *Pengantar Ilmu Hukum.* Jakarta: PT Prenhallindo, 2001.
- Djumhana, Muhammad. *Asas-Asas Hukum Perbankan Indonesia.* Bandung: Citra Aditya Bakti, 2008.
- Erdem, Fatih Bugra. "The Downhill Trend in Commitment Mechanism of EU Competition Law: Empirical Evidence." *Liberal Düşünce Dergisi* 102, no. 26 (13 Juni 2021): 157–70. <https://doi.org/10.36484/liberal.870204>.
- Feinberg, J. *Harmless Wrongdoing, The Moral Limits of The Criminal Law, Vol. 4.* New York: Oxford University Press, 1987.
- Fuady, Munir. *Teori Hukum Pembuktian (Pidana dan Perdata).* Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006.

- Garner, Bryan A. *Black's Law Dictionary*. 9 ed. St. Paul: West Publishing Co, 2009.
- Georgiev, George Stephanov. "Contagious Efficiency: The Growing Reliance on U.S.-Style Antitrust Settlements in EU Law." *Utah Law Review* 2007, no. 4 (2007): 971–1038.
- Gerhart, Eugene C. *Quote It Completely*. New York: W.S. Hein, 1998.
- Ginsburg, Douglas H., dan Joshua D. Wright. "Antitrust Settlements: The Culture of Consent." In *Competition Policy Roundtables*. Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), 2016.
[https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2016\)58/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2016)58/en/pdf).
- Hart, H.L.A. *Konsep Hukum*. Diedit oleh M. Khozim. Bandung: Penerbit Nusa Media, 2013.
- Haryono, Dodi. *Ilmu Perundang-Undangan*. Pekanbaru: Pusbangdik, 2009.
- Heriani, Fitri Novia. "MA Kuatkan Putusan KPPU atas Perkara Umrah Garuda Indonesia." *Hukum Online*. Diakses 23 Maret 2022.
<https://www.hukumonline.com/berita/a/ma-kuatkan-putusan-kppu-atas-perkara-umrah-garuda-indonesia-lt623821d3154a8/?page=all>.
- . "Respons ICLA Terkait Perma Tata Cara Pengajuan Keberatan Putusan KPPU." *Hukum Online*. Diakses 19 Februari 2023.
<https://www.hukumonline.com/berita/a/respons-icla-terkait-perma-tata-cara-pengajuan-keberatan-putusan-kppu-lt5d7830e84776d/?page=all>.
- Hermansyah. *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*. 1 ed. Jakarta: Kencana, 2008.
- Hidayah, Siti, dan Haryani. "Pengaruh Keadilan Distributif dan Keadilan Prosedural terhadap Kinerja Karyawan BMT Hudatama Semarang." *Jurnal Ekonomi Manajemen Akuntansi*, no. 35 (2013).
- Hobbes, Thomas. *The Leviathan*. Diedit oleh Oakesott M. London: MacMillan Publishers, 1946.
- Hommel, H. J. Van Eikema. *Encyclopedie Der Rechtswetenschap*. Zwolle: Tjeenk Willink, 1983.
- Huda, Ni'matul, dan Nazriyah. *Teori & Pengujian Peraturan Perundang-*

- Undangan*. Bandung: Nusa Media, 2011.
- Huijbers, Theo. *Filsafat Hukum*. Yogyakarta: Kanisius, 1995.
- Hwei, She, dan T. Elisabeth Cintya Santosa. “Pengaruh Keadilan Prosedural dan Keadilan Distributif terhadap Komitmen Organisasi.” *Jurnal Dinamika Ekonomi & Bisnis* 9, no. 2 (2012): 37–52.
<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.34001/jdeb.v9i2.14>.
- Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayu Media Publishing, 2006.
- Jenkins, Jeffrey A. *The American Courts, A Procedural Approach*. Massachusetts: Jones and Bartlett Publishers, 2009.
- Kagramanto, L. Budi. *Larangan Persekongkolan Tender (Perspektif Hukum Persaingan Usaha)*. Surabaya: Srikandi, 2008.
- Kenneth Ononeze Dominic Okwor. “Nemo Judex in Causa Sua: A Case for The Reevaluation of The Composition and Disciplinary Powers of The National Judicial Council.” University of Jos, Nigeria, 2014.
- Khoiri, Farid Misdar. “Ketidakjelasan Prosedur Beracara Dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2010.” Universitas Islam Indonesia, 2017.
- KPPU RI. “Daftar Penetapan KPPU.” KPPU RI. Diakses 10 Desember 2022.
<https://kppu.go.id/penetapan/>.
- . “Daftar Putusan KPPU.” KPPU RI. Diakses 1 Oktober 2022.
https://putusan.kppu.go.id/simper/view_putusan_kppu/.
- . “Mahkamah Agung Kuatkan Putusan KPPU Atas Perkara Umrah yang Melibatkan Garuda Indonesia.” KPPU RI. Diakses 23 Maret 2022.
<https://kppu.go.id/blog/2022/03/mahkamah-agung-kuatkan-putusan-kppu-atas-perkara-umrah-yang-melibatkan-garuda-indonesia/>.
- . Putusan perkara PT. Garuda Indonesia (Persero), Tbk, No. 06/KPPU-L/2020 (2021).
- Lage, Santiago Martínez, dan Rafael Allendesalazar. “Commitment Decisions ex Regulation 1/2003 : Procedure and Effects.” In *European Competition Law Annual 2008 : Antitrust Settlements under EC Competition Law*, diedit oleh

- Claus-Dieter Ehlermann dan Mel Marquis, 581–601. Oxford & Portland Oregon: Hart Publishing, 2010. <https://doi.org/10.5040/9781472560650.ch-027>.
- Locke, John. *Two Treatises of Government*. Diedit oleh Peter Laslett. *Two Treatises of Government*. Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- Lubis, Andi Fahmi, Anna Maria Tri Anggraini, Kurnia Toha, L. Budi Kagramanto, M. Hawin, Ningrum Natasya Sirait, Paramita Prananingtyas, Sukarmi, Syamsul Maarif, dan M. Udin Silalahi. *Hukum Persaingan Usaha, Buku Teks*. Diedit oleh Ningrum Natasya Sirait, Andi Fahmi Lubis, dan Helena Wirastri Wulandari. 2 ed. Jakarta: Penerbit KPPU RI, 2017.
- Lubis, Andi Fahmi, Anna Maria Tri Anggraini, Kurnia Toha, L. Budi Kagramanto, M. Hawin, Ningrum Natasya Sirait, Sukarmi, Syamsul Maarif, dan M. Udin Silalahi. *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks & Konteks*. Diedit oleh Andi Fahmi Lubis dan Ningrum Natasya Sirait. Jakarta: Penerbit KPPU RI, 2009.
- Mahkamah Agung RI. Putusan tingkat Kasasi perkara PT. Garuda Indonesia (Persero), Tbk v. Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (KPPU), No. 561 K/PDT.SUS-KPPU/2022 (2022).
- Maladi, Yanis. “Benturan Asas Nemo Judex Idoneus In Propria Causa dan Asas Ius Curia Novit (Telaah Yuridis Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 005/PUU-IV/2006).” *Jurnal Konstitusi* 7, no. 2 (2010): 1–18. <https://doi.org/10.31078/jk721>.
- Marzuki, Peter Mahmud. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Prenada Media, 2017.
- . *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2011.
- Mertokusumo, Sudikno. *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty, 2002.
- Mudzakkir. *Kumpulan Makalah Cita Hukum dan Asas Hukum Indonesia*. Yogyakarta: Departemen Hukum Pidana, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1998.
- Nadapdap, Binoto. *Hukum Acara Persaingan Usaha*. Jakarta: Jala Permata

- Aksara, 2009.
- Nash, Bruce, dan Allan Zullo. *The New Lawyer's Wit and Wisdom*. Philadelphia: Running Press, 2001.
- Panggabean, H.P. *Hukum Pembuktian: Teori-Praktek dan Yurisprudensi Indonesia*. Bandung: Alumni, 2012.
- Pengadilan Niaga pada Pengadilan Negeri Jakarta Pusat. Putusan tingkat Keberatan perkara PT. Garuda Indonesia (Persero), Tbk v. Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (KPPU), No. 3/PDT.SUS-KPPU/2021/PN Jkt.Pst (2021).
- Prodjodikoro, Wirjono. *Hukum Acara Pidana di Indonesia*. Bandung: Sumur, 1983.
- Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Pusat Bahasa Departemen Pendidikan Nasional, 2008.
- Puspaningrum, Galuh. "Karakteristik Hukum Acara Persaingan Usaha." *Jurnal Hukum Acara Perdata ADHAPER* 2, no. 2 (2016): 289–302.
<https://doi.org/https://doi.org/10.36913/jhaper.v2i2.36>.
- Rahardjo, Satjipto. *Ilmu Hukum*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006.
- . "Peranan dan Kedudukan Asas-Asas Hukum dalam Kerangka Hukum Nasional (Pembahasan Terhadap Makalah Sunaryati Hartono)." In *Seminar dan Lokakarya Ketentuan Umum Peraturan Perundang-Undangan*. Jakarta, 1988.
- Raharjo, Budi. "Peran Multifungsi KPPU Mendapatkan Sorotan." *Republika*. Diakses 7 Juli 2021. <https://www.republika.co.id/berita/qvocxh415/peran-multifungsi-kppu-mendapatkan-sorotan>.
- Rahma Safura, Nirwana. "Sanksi Administrasi Bagi Pelaku Usaha yang Melakukan Kesempatan Perubahan Perilaku Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha." *Jurist-Diction* 5, no. 4 (2022): 1535–64.
<https://doi.org/10.20473/jd.v5i4.37343>.
- Rani, Nabella Puspa. "Penerapan Asas Nemo Judex In Causa Sua dalam Putusan Mahkamah Konstitusi (Studi Putusan dari 2004-2011)." Universitas Islam Indonesia, 2012.

- Rawls, John. *Teori Keadilan, Dasar-Dasar Filsafat Politik Untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Negara*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2011.
- Sarjana, I Made. *Pokok-Pokok Hukum Acara Persaingan Usaha (Diktat Perkuliahan untuk Fakultas Hukum Universitas Udayana)*, 2016.
- Sasangka, Hari. *Hukum Pembuktian dalam Perkara Perdata untuk Mahasiswa dan Praktisi*. Bandung: CV Mandar Maju, 2005.
- Scholten, Paul. *Handleiding Tot De Beoefening van het Nederlandsch Burgerlijk Recht Algemeen Deel*. Zwolle: Tjeenk Willink, 1954.
- Schwarzenberger, G. "The Nemo Judex in Sua Causa Maxim in International Judicial Practice." *Anglo-American Law Review* 1, no. 4 (1972): 482–98. <https://doi.org/doi:10.1177/147377957200100402>.
- Schweitzer, Heike. "Commitment Decisions Under Art. 9 of Regulation 1/2003: The Developing EC Practice and Case Law." Fiesole, 2008. https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/9449/LAW_2008_22.pdf?sequence=1&isAllowed=y.
- Silalahi, M. Udin. "Landasan Teori dan Best Practices dalam Penggunaan Circumstantial Evidence." In *Dua Dekade Penegakan Hukum Persaingan: Perdebatan dan Isu yang Belum terselesaikan*, diedit oleh Kodrat Wibowo dan Chandra Setiawan, 145–77. Jakarta: Penerbit KPPU RI, 2021.
- Skitka, Linda J., dan Faye J. Crosby. "Trends in the Social Psychological Study of Justice." *Personality and Social Psychology Review* 7, no. 4 (21 November 2003): 282–85. https://doi.org/10.1207/S15327957PSPR0704_01.
- Soekanto, Soerjono. *Pengantar Penelitian Hukum*. 3 ed. Jakarta: Universitas Indonesia Press, 1986.
- Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2014.
- Solum, Lawrence B. "Procedural Justice." *SSRN Electronic Journal*, 2004. <https://doi.org/10.2139/ssrn.508282>.
- Suratman, dan Philips Dillah. *Metode Penelitian Hukum*. 3 ed. Bandung: Alfabeta, 2015.
- Susanto, Vendi Yhulia, dan Noverius Laoli. "Larang PK, MA Ingin Perkara

- Persaingan Usaha Tidak Berlarut-larut.” Kontan. Diakses 19 Februari 2023.
<https://nasional.kontan.co.id/news/larang-pk-ma-ingin-perkara-persaingan-usaha-tidak-berlarut-larut>.
- The U.S. Antitrust Agencies. “Commitment Decisions in Antitrust Cases.” In *Competition Policy Roundtables*. Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), 2016.
[https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=D AF/COMP/WD\(2016\)23&doclanguage=en](https://www.oecd.org/officialdocuments/publicdisplaydocumentpdf/?cote=D AF/COMP/WD(2016)23&doclanguage=en).
- Toha, Kurnia. “Judging with Circumstantial Evidence: A Controversy in the Enforcement of Indonesia’s Competition Law.” *International Journal of Innovation, Creativity, and Change* 13, no. 8 (2020): 94–110.
<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.51921/chk.v22i1.68>.
- Tomasi, J.O. *Liberalism Beyond Justice*. New York: Oxford University Press, 2002.
- Tyler, Tom. R. “Procedural Justice and the Courts.” *Court Review: The Journal of the American Judges Association* 44, no. 1/2 (2007): 26–31.
- Tyler, Tom. R., dan S.L. Blader. *Cooperation in Groups*. Philadelphia: Psychology Press, 2000.
- Tyler, Tom. R., dan Heather J. Smith. “Social Justice and Social Movements.” Institute for Research on Labor and Employment, 1995.
<http://irle.berkeley.edu/workingpapers/61-95.pdf>.
- Uly, Yohana Artha. “Garuda Indonesia Ajukan Ubah Perilaku terkait Dugaan Diskriminasi Penjualan Tiket Umrah.” Kompas. Diakses 23 September 2020.
<https://money.kompas.com/read/2020/09/21/184050026/garuda-indonesia-ajukan-ubah-perilaku-terkait-dugaan-diskriminasi-penjualan?page=all>.
- Valsan, Remus. “Fiduciary Duties, Conflict of Interest, and Proper Exercise of Judgment.” *McGill Law Journal* 62, no. 1 (23 Januari 2016): 1–40.
<https://doi.org/10.7202/1038707ar>.
- Veld, J. In’t, dan Niels S. J. Koeman. *Beginselen van Behoorlijk Bestuur*. 2 ed. Zwolle: Tjeenk Willink, 1985.
- Viehweg, Theodor. *Topics and Jurisprudence*. Brasilia: University of Brasilia

Publisher, 1979.

Waluyo, Bambang. *Penelitian Hukum dalam Praktek*. 3 ed. Jakarta: Sinar Grafika, 2002.

Wibowo, Destivano, dan Harjon Sinaga. *Hukum Acara Persaingan Usaha*. Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005.

Williams, Ian. "Dr Bonham's Case and 'Void' Statutes." *The Journal of Legal History* 27, no. 2 (2006): 111–28.
<https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1080/01440360600831154>.

Wils, Wouter P. J. "Settlements of EU Antitrust Investigations: Commitment Decisions under Article 9 of Regulation No. 1/2003." *World Competition: Law and Economics Review* 29, no. Issue 3 (2006): 345–66.
<https://doi.org/10.54648/WOCO2006026>.

Wright, Joshua D., dan Douglas H. Ginsburg. "The Costs and Benefits of Antitrust Consents." In *Competition Policy Roundtables*. Organisation for Economic Co-Operation and Development (OECD), 2016.
[https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD\(2016\)81/en/pdf](https://one.oecd.org/document/DAF/COMP/WD(2016)81/en/pdf).

Yuantisya, Mutia. "Kasasi Ditolak, Garuda Indonesia Wajib Bayar Denda Rp 1 Miliar." *Tempo*. Diakses 23 Maret 2022.
https://bisnis.tempo.co/read/1573144/kasasi-ditolak-garuda-indonesia-wajib-bayar-denda-rp-1-miliar?page_num=1.

