Jurnal Mercatoria, 16 (2) Desember 2023 ISSN 1979-8652 (Print) ISSN 2541-5913 (Online)
DOI: https://doi.org/10.31289/mercatoria.v16i2.8226

Jurnal Mercatoria

Available online http://ojs.uma.ac.id/index.php/mercatoria

Dikirim: 19 Oktober 2022; Ditinjau: 08 September 2023; Diterima: 14 Desember 2023

Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4/2019: Bukti Arogansi Institusi Penegak Hukum

The Indonesia Competition Commission Regulation Number 4/2019: Evidence of Arrogance of Law Enforcement Institutions

M. Hadyan Yunhas Purba*, Ningrum Natasya Sirait, Mahmul Siregar, & Dedi Harianto

Program Studi Doktor Ilmu Hukum, Universitas Sumatera Utara, Indonesia

*Coresponding Email: hadyan@usu.ac.id

Abstrak

Artikel ini bertujuan untuk mengkaji legalitas peraturan yang dibuat oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Peraturan yang dikaji dalam artikel ini adalah Peraturan KPPU Nomor 4 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengawasan dan Penanganan Perkara Kemitraan (Peraturan KPPU No. 4/2019). Metode penelitian yuridis normatif digunakan dalam penelitian ini. Hal tersebut dilakukan dengan menginventarisasi berbagai peraturan, jurnal, putusan mahkamah konstitusi, ensiklopedi, dan literatur lainnya untuk dianalisis secara kualitatif. Hasil yang diperoleh, diketahui bahwa peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak ada yang memberikan legitimasi kepada KPPU sebagai pembentuk hukum. Oleh karena itu, tindakan KPPU membentuk peraturan yang substansi normanya menganulir hak-hak subjek hukum dengan menentukan bahwa putusan KPPU bersifat final dan tidak dapat diajukan upaya hukum apapun adalah tindakan yang melebihi kewenangannya (*exceed the authority*) dan menunjukkan sikap arogansi KPPU sebagai institusi penegak hukum. Sebab, hal tersebut bertentangan dengan berbagai peraturan perundang-undangan yang secara hirarki lebih tinggi dan juga berbagai asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik. Hal ini tentunya memberikan konsekuensi bahwa peraturan KPPU tersebut dapat diajukan uji materi (*judicial review*) untuk dapat dibatalkan sehingga tidak memiliki kekuatan mengikat.

Kata Kunci: Peraturan; Arogansi; Institusi Negara.

Abstract

This article aims to examine the legality of regulations made by the Business Competition Supervisory Commission (KPPU). The regulation reviewed in this article is KPPU Regulation Number 4 of 2019 concerning Procedures for Supervision and Handling of Partnership Cases ("KPPU Regulation No. 4/2019"). The normative juridical research method is used in this research. This is done by taking inventory of various regulations, journals, decisions of the constitutional court, encyclopedias, and other literature for qualitative analysis. The results obtained show that there are no laws and regulations in Indonesia that give legitimacy to the KPPU as a lawmaker. Therefore, the KPPU's action to form a regulation whose normative substance annuls the rights of legal subjects by determining that the KPPU's decision is final and cannot be submitted for any legal remedies is an action that exceeds its authority and shows the arrogance of the KPPU as a law enforcement institution. This is because this contradicts various laws and regulations that are higher in the hierarchy and also various principles for the formation of good laws and regulations. This certainly has the consequence that the KPPU's regulations can be submitted for a judicial review to be canceled so that they do not have binding force.

Keywords: *Regulation; Arrogance; State Institution.*

How to Cite: Purba, M.H,Y. Sirait, N.N. Siregar, M. & Harianto, D. (2023). Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 4/2019: Bukti Arogansi Institusi Penegak Hukum. *Jurnal Mercatoria*, 16 (2): 129-138.

PENDAHULUAN

Sebagai upaya mengembangkan Usaha Mikro dan Kecil ("UMK"), pemerintah mengeluarkan Undang-undang No. 20 Tahun 2008 tentang Kemitraan. *Beleid* tersebut mendefenisikan kemitraan sebagai kerja sama usaha secara langsung maupun tidak langsung berdasarkan prinsip saling percaya, saling memerlukan, saling menguntungkan dan memperkuat satu sama lain antara UMKM dengan usaha besar. Terdapat berbagai bentuk kerja sama yang dijalankan seperti inti-plasma, waralaba, sub-kontrak, distribusi, perdagangan umum, keagenan, *joint venture,* penyumberluaran, dan sebagainya (Irawan, 2020).

Kemitraan UMKM dan usaha besar bertujuan untuk mendorong pengembangan dan penyeimbangan struktur ekonomi secara berkeadilan. Selain itu, kegiatan tersebut juga diharapkan dapat mengembangkan UMKM menjadi sektor usaha yang tangguh dan mandiri serta mampu menciptakan lapangan pekerjaan. Hal ini tentunya akan berdampak pada pertumbuhan ekonomi dan pemerataan pendapatan masyarakat di setiap daerah serta membantu pemerintah dalam mengentaskan kemiskinan (Andriati & Kamello, 2018). Hal ini yang akhirnya mendasari pemerintah terlihat seperti ikut mengintervensi melalui peraturan perundang-undangan agar program kemitraan tersebut terlaksana (Sirait, 2022). Sebagai contoh, Pasal 58 ayat (1) Undang-undang Nomor 39 Tahun 2014 tentang Perkebunan (UU No.39/2014) mensyaratkan setiap perusahaan perkebunan yang mendapatkan Hak Guna Usaha (HGU) untuk melakukan pembangunan kebun masyarakat (plasma) minimal 20% (dua puluh persen) dari total lahan yang dikelola paling lambat 3 (tiga) tahun setelah HGU diperoleh dengan skema bagi hasil, kredit, dan pola kemitraan lainnya. Pelaksanaan kemitraan tersebut didasarkan pada perjanjian yang dibuat antara perusahaan dengan masyarakat, dimana yang harus diperhatikan bahwa kedudukan antara perusahaan dan masyarakat adalah setara dan harus menjunjung tinggi asas kebebasan berkontrak (Sirait, 2022).

Sebagai upaya untuk mencegah penyimpangan dalam kemitraan UMKM dan pelaku usaha besar, UU No. 20/2008 mewajibkan adanya pengawasan dari lembaga yang memiliki kompetensi untuk mengawasi persaingan usaha (Namira, 2022). Dalam hal ini KPPU menafsirkan bahwa dirinyalah yang memiliki kompetensi menjalankan amanat UU No. 20/2008 tersebut. Hal ini kemudian dipertegas pada Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (PP No. 17/2013) sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021 tentang Kemudahan, Pelindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (PP No. 7/2021) (Namira, 2022). Selanjutnya, atas legitimasi tersebut KPPU menerbitkan Peraturan KPPU Nomor 4 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengawasan dan Penanganan Perkara Kemitraan (Peraturan KPPU No. 4/2019) sebagai pedoman pelaksanaan pengawasan kemitraan. Namun, terdapat norma di dalam *beleid* tersebut yang tidak tepat dan condong menunjukkan arogansi kelembagaan. Berdasarkan ketentuan Pasal 66 ayat (4) Peraturan KPPU No. 4/2019, Putusan KPPU dalam perkara kemitraan bersifat final. Artinya, keputusan KPPU dalam perkara kemitraan tidak dapat dilakukan upaya hukum apapun. Padahal, Pasal 44 ayat (2) UU No. 5/1999 jo. Pasal 118 UU No. 11/2020 memberikan ruang dan hak kepada pelaku usaha untuk mengajukan upaya hukum keberaatan atas putusan KPPU ke Pengadilan Niaga (dahulu Pengadilan Negeri) (Simbolon, 2019). Artikel ini mengkaji tentang kesesuaian substansi norma yang dimuat pada Peraturan KPPU No. 4/2019 khususnya pada Pasal 66 ayat (4) dikaitkan dengan kedudukan KPPU dalam sistem ketatanegaraan indonesia, *legal standing* KPPU sebagai pembentuk peraturan perundang-undangan yang kemudian dikaitkan dengan berbagai asas tentang peraturan perundang-undangan. Penelitian sebelumnya banyak membahas permasalahan tentang pengawasan kemitraan UMKM oleh KPPU secara umum,

namun belum ada penelitian yang secara spesifik membahas mengenai kewenangan KPPU sebagai pembentuk hukum (*law maker*) dalam membentuk Peraturan KPPU No.4/2019 yang menimbulkan permasalahan baru sebagaimana yang akan dielaborasikan di dalam artikel ini.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan menggunakan bahan hukum sekunder. Pengumpulan bahan hukum sekunder dengan menginventarisasi peraturan perundang-undangan, jurnal, Putusan Mahkamah Konstitusi, ensiklopedi, asas dan prinsip hukum serta berbagai literatur lainnya untuk dianalisis secara kualitatif mengenai kedudukan KPPU dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, *legal standing* KPPU sebagai pembentuk peraturan perundang-undangan, dan substansi norma pada Peraturan KPPU No. 4/2019. Kemudian dari berbagai ulasan dalam artikel ini akan ditarik kesimpulan secara deduktif (Christiani, 2016).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Gambaran Umum Peraturan KPPU No. 4/2019

Peraturan KPPU No. 4/2019 mengatur tentang tata cara pengawasan dan penanganan kemitraan. Di dalam *beleid* tersebut diatur beberapa hal seperti tata cara pengawasan, penanganan perkara, pemeriksaan pendahuluan perkara, peringatan tertulis, pemeriksaan lanjutan, penjatuhan putusan, dan lain sebagainya. Pengaturan hal ini menjadi suatu hal yang krusial guna mencegah tindakan sewenang-wenang (*arbitrary*) yang dilakukan oleh institusi penegak hukum seperti KPPU.

Berbicara mengenai pengawasan, peraturan tersebut menentukan bahwa KPPU berwenang mengawasi kemitraan UMK dengan pelaku usaha menengah dan besar. Fokus yang menjadi pengawasan KPPU salah satunya terkait dengan larangan penguasaan yang dilakukan pelaku usaha besar ataupun menengah terhadap pelaku UMK. Hal tersebut akan menimbulkan eksploitasi pelaku UMK oleh pelaku usaha besar dan tentunya hal-hal yang menjadi maksud dan tujuan dari adanya kemitraan sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 20/2008 tidak akan tercapai (Arliman S, 2017).

Berkaitan dengan penanganan perkara, KPPU akan melakukan pemeriksaan atas dugaan pelanggaran dalam kegiatan kemitraan berdasarkan inisiatif KPPU maupun laporan dari masyarakat. Secara umum, tata cara pengawasan dan penanganan perkara kemitraan oleh KPPU dapat dilihat pada bagan berikut ini:

Gambar 1. Tata Cara Pengawasan dan Penanganan Perkara Kemitraan

Apabila KPPU menemukan dugaan pelanggaran dalam pelaksanaan kemitraan berdasarkan laporan masyarakat atau inisiatif penelitian KPPU, maka KPPU akan melaksanakan pemeriksaan pendahuluan kemitraan, kemudian memberikan peringatan tertulis kepada terlapor dan melaksanakan pemeriksaan lanjutan jika terlapor tidak melakukan perubahan perilaku meskipun sudah diberikan pemeriksaan tertulis. *Output* yang dihasilkan dari pemeriksaan lanjutan nantinya berupa Putusan KPPU yang menentukan ada/tidaknya dugaan pelanggaran dalam pelaksanaan kegiatan kemitraan. Sebagai informasi, putusan KPPU terkait dengan perkara kemitraan bersifat final. Ini berarti bahwa terlapor yang dihukum sebagai pelaku pelanggaran kemitraan tidak memiliki ruang untuk mengajukan keberatan atas putusan KPPU ke Pengadilan Niaga (dahulu Pengadilan Negeri) sebagaimana yang diamanatkan UU No. 5/1999 jo. UU No. 11/2020.

Kedudukan KPPU dalam Sistem Ketatanegaraan di Indonesia

Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha (Perpres No. 75/1999) memberikan mandat kepada KPPU sebagai institusi yang bertugas melakukan pengawasan dan penindakan atas praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam UU No. 5/1999 (Toha, 2019). Perpres No. 75/1999 menentukan fungsi KPPU meliputi penilaian terhadap perjanjian kegiatan bisnis dan penyalahgunaan posisi dominan serta melakukan penindakan terhadap pelanggaran UU No. 5/1999 (Lubis et al., 2017). Untuk menjalankan fungsi tersebut maka KPPU memiliki tugas dan kewenangan yang diatur dalam UU No. 5/1999. Adapun tugas KPPU berdasarkan UU No. 5/1999 meliputi (Lubis et al., 2017):

a. Menilai setiap perjanjian bisnis yang dapat menimbulkan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
b. Menilai kegiatan dan tindakan pelaku usaha yang dapat menimbulkan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
c. Menilai ada/tidaknya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat menimbulkan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
d. Melakukan penindakan terhadap pelanggaran UU No. 5/1999;
e. memberi pertimbangan dan saran kepada pemerintah atas pengambilan kebijakan yang berkorelasi dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
f. membuat publikasi dan menyusun panduan yang berkaitan dengan UU No. 5/1999;
g. memberikan laporan berkala terkait hasil kerja KPPU kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Berdasarkan Pasal 36 UU No. 5/1999, KPPU diberikan serangkaian kewenangan dalam menegakkan UU No. 5/1999 antara lain (Lubis et al., 2017):

a. menerima pengaduan dan laporan pelaku usaha dan masyarakat terkait dugaan praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat;
b. melakukan penelitian terkait ada/tidaknya kegiatan usaha atau tindakan pelaku usaha yang berisiko mengakibatkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat;
c. melakukan penyelidikan dan pemeriksaan atas dugaan praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat berdasarkan laporan pelaku usaha, masyarakat atau hasil penelitian KPPU sendiri;
d. membuat kesimpulan atas hasil penyelidikan dan pemeriksaan terkait ada/tidaknya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang diduga dilakukan oleh pelaku usaha;

e. memanggil pelaku usaha yang diduga melakukan perbuatan yang melanggar UU No. 5/1999;
f. memanggil saksi, ahli, dan setiap orang yang dianggap mengetahui dan dapat memberikan informasi terkait pelanggaran UU No. 5/1999;
g. meminta asistensi penyidik kepolisian untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli dan setiap orang yang tidak koperatif memenuhi panggilan KPPU;
h. memeriksa instansi pemerintah terkait penyelidikan dan pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar UU No. 5/1999;
i. melakukan pengumpulan alat bukti dokumen, surat, serta alat bukti lain untuk diteliti dan dinilai sehubungan dengan kegiatan penyelidikan dan pemeriksaan pelanggaran UU No. 5/1999;
j. memutuskan dan menetapkan ada/tidaknya pelanggaran UU No. 5/1999 dan kerugian yang dialami pelaku usaha lain dan masyarakat;
k. memberitahukan putusan komisi kepada pelaku usaha yang diduga telah melakukan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat;
l. menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang terbukti melanggar UU No. 5/1999.

Berdasarkan uraian mengenai tugas dan kewenangan di atas, dapat dilihat bahwa UU No. 5/1999 sama sekali tidak memberikan kewenangan kepada KPPU sebagai membentuk peraturan. Sehingga, KPPU tidak dapat diklasifikasikan sebagai lembaga pembentuk hukum/aturan (*self regulatory body*). Lebih lanjut, ketentuan Pasal 35 huruf f UU No. 5/1999 hanya memberikan kewenangan kepada KPPU sebatas untuk menyusun pedoman terkait penegakan UU No. 5/1999 tidak dapat ditafsirkan sebagai kewenangan KPPU untuk membuat peraturan perundang-undangan. Apabila ditafsirkan secara grammatikal dengan melihat naskah UU No. 5/1999, sangat jelas bahwa ketentuan Pasal 35 huruf f UU No. 5/1999 secara tegas membatasi kewenangan KPPU hanya untuk menyusun pedoman dan publikasi berkaitan dengan penegakan UU No. 5/1999 (Cruz, 2014). Sehingga jika KPPU membentuk suatu peraturan yang mengatur terkait dengan hukum acara dalam penanganan perkara kemitraan adalah suatu hal yang sangat keliru. Meskipun di dalam Pasal 123 PP No. 7/2021 memberikan kewenangan bagi KPPU untuk membuat aturan tentang tata cara penanganan perkara kemitraan, seharusnya aturan tersebut hanya membahas tentang tata cara pengadministrasian dan penanganan perkara. Bukan menganulir dan membatasi hak-hak subjek hukum yang telah dijamin oleh undang-undang. Selanjutnya, apabila dikaji dalam sudut pandang *trias politica,* maka kedudukan KPPU idealnya adalah sebagai lembaga yudikatif yang domainnya hanya sebatas penegak hukum dalam ranah administrasi negara (Yulistyowati et al., 2017). Berbeda dengan institusi lain seperti Badan Pemeriksa Keuangan, Bank Indonesia, Mahkamah Agung, dan sebagainya yang secara tegas diberikan kewenangan oleh undang-undang lembaga tersebut untuk membuat peraturan. Namun demikian, peraturan yang dibentuk oleh lembaga tersebut juga harus memperhatikan asas *lex superior de rogate legi inferior* (Irfani, 2020). Jangan sampai peraturan yang dibuat bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Jika hal ini terjadi, maka peraturan tersebut dapat diajukan *judicial review.*

Putusan Mahkamah Konstitusi No. 85/PUU-XIV/2016 pada halaman 192, menegaskan bahwa KPPU sebagai institusi yang bertugas melakukan penegakan hukum administrasi negara sehingga domain KPPU hanya berada di wilayah

hukum administratif. UU No. 5/1999 dianggap sebagai *administrative penal law* yang mengedepankan sanksi perdata dan administratif dibandingkan sanksi pidana. Putusan tersebut juga mempertegas kedudukan KPPU sebagai lembaga negara bantu (*state auxilliary organ*) yang pembentukannya diatur di luar konstitusi dengan tujuan untuk membantu pelaksanaan tugas pokok urusan pemerintahan, khususnya dalam penegakan UU No. 5/1999. Segala aktivitas KPPU dalam konteks penegakan UU No. 5/1999 merupakan tindakan *pro Justitia,* sehingga dapat disimpulkan bahwa KPPU merupakan lembaga bantu negara yang berada dalam ranah yudikatif.

Sebagai lembaga yudikatif, sudah seyogyanya KPPU menjalankan tugasnya sesuai dengan apa yang telah diamanatkan UU No. 5/1999 jo. Perpres No. 75/1999. Apabila KPPU melakukan tindakan yang tidak diatur atau bertentangan dengan peraturan tersebut, maka hal tersebut dapat diklasifikasikan sebagai tindakan pelampauan/melebihi kewenangan yang seharusnya (*exceed the authority*). Kondisi tersebut tentunya tidak boleh dibiarkan dan harus diluruskan agar jangan sampai suatu institusi negara yang domainnya melakukan penegakan hukum melegitimasi tindakan-tindakan yang menunjukkan arogansi dan superioritas dibandingkan institusi lain.

Analisis Ketentuan Pasal 66 Ayat (4) Peraturan KPPU No. 4/2019 dalam Konteks Hak Subjek Hukum terhadap Akses Keadilan

Ketentuan Pasal 66 Ayat (4) Peraturan KPPU No. 4/2019 menjadi permasalahan baru dalam penanganan perkara persaingan usaha di bidang kemitraan. Sebab, UU No. 5/1999 jo. UU No. 11/2020 sebagai peraturan yang lebih tinggi memberikan ruang bagi terlapor untuk menggunakan haknya mengajukan keberatan ke Pengadilan Niaga (dahulu Pengadilan Negeri) untuk menuntut keadilan bagi dirinya. Namun KPPU menerbitkan Peraturan KPPU No. 4/2019 yang membatasi hak terlapor untuk mengajukan keberatan atas putusan KPPU dalam perkara kemitraan. Hal ini menunjukkan sikap KPPU yang terkesan arogan dan mengabaikan asas-asas hukum yang berlaku dan tidak memahami dengan baik suatu proses pembentukan peraturan perundang-undangan.

Jika mengkaji kedudukan KPPU dalam sistem ketatanegaraan indonesia, maka tindakan KPPU membuat peraturan merupakan hal yang tidak berdasar. Sebab, kedudukan KPPU sendiri sudah jelas berada di ranah yudikatif dan bukan berada pada ranah legislatif. Apalagi aturan yang dibuat KPPU substansi normanya menganulir hak subjek hukum yang telah dijamin peraturan perundang-undangan, yaitu UU No. 5/1999 jo. UU No. 11/2020 jo. No. 7/2021 dan berbagai peraturan perundang-undangan lainnya di Indonesia. Penting untuk diketahui bahwa seluruh peraturan perundang-undangan tersebut, sama sekali tidak menentukan bahwa Putusan KPPU bersifat final dan Berkekuatan Hukum Tetap (BHT) (Sirait, 2022). Justru sebaliknya, UU No. 5/1999 jo. UU No. 11/2020 menjamin hak setiap subjek hukum yang berperkara di KPPU untuk mengajukan keberatan atas putusan KPPU ke Pengadilan Niaga (dahulu Pengadilan Negeri) jika tidak menerima keputusan tersebut. Ketentuan Pasal 66 ayat (4) Peraturan KPPU No. 4/2019 secara tidak langsung menghilangkan hak-hak untuk mengajukan upaya hukum yang sejatinya telah diatur dan dijamin oleh peraturan perundang-undangan. Hal ini tentu tidak tepat, karena seolah-olah menunjukkan KPPU sebagai lembaga yang paling benar sehingga putusannya tidak dapat diuji oleh institusi lain. Padahal berbagai undang-undang mengakomodir hak terlapor untuk mengajukan upaya hukum berupa keberatan atas putusan KPPU dalam perkara apapun termasuk kemitraan. Selain itu, terdapat berbagai putusan KPPU yang telah dibatalkan oleh Pengadilan Negeri seperti Putusan KPPU Nomor No. 13/KPPU-I/2019 terkait perkara pelanggaran UU No. 5/1999

oleh PT Grab Teknologi Indonesia (PT GTI) dan PT Teknologi Pengangkutan Indonesia (PT TPI). Putusan tersebut menghukum PT GTI dan PT TPI untuk membayar denda sebesar Rp 49.000.000.000,- (empat puluh Sembilan miliar rupiah) karena dianggap terbukti melanggar ketentuan Pasal 14, Pasal 15, dan Pasal 19 huruf d UU No. 5/1999. Putusan tersebut kemudian diajukan keberatan ke Pengadilan Negeri Jakarta Selatan, dimana atas permohonan keberatan tersebut Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dalam Putusan Nomor 468/Pdt.P/2020 /PN.JKT.SEL membatalkan Putusan KPPU Nomor 13/KPPU-I/2019 dengan pertimbangan bahwa PT GTI dan PT TPI tidak terbukti melakukan perbuatan anti persaingan sebagaimana yang disangkakan oleh KPPU. Selanjutnya, Mahkamah Agung RI melalui Putusan Nomor 485K/Pdt.Sus-KPPU/2021 menguatkan Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Selatan dalam perkara tersebut (Selatan, 2020). Pembatalan putusan KPPU oleh pengadilan negeri bukan hal baru. Berbagai Putusan KPPU juga sering dibatalkan oleh pengadilan negeri seperti Putusan KPPU Nomor No. 15/KPPU-I/2019 terkait jasa angkutan udara niaga berjadwal penumpang kelas ekonomi dalam negeri yang pada akhirnya dibatalkan oleh Pengadilan Negeri Jakarta Pusat melalui Putusan Nomor 365/Pdt.Sus-KPPU/2020/PN Jkt.Pst.

Berdasarkan beberapa contoh tersebut, dapat disimpulkan bahwa tidak selamanya Putusan KPPU yang menghukum pelaku usaha karena diduga melanggar UU No. 5/1999 selalu benar. Sehingga adanya ruang untuk mengajukan upaya hukum atas keputusan KPPU merupakan hal yang diperlukan untuk memastikan bahwa setiap subjek hukum yang disangka oleh KPPU telah melakukan pelanggaran UU No. 5/1999 dan pelaksanaan kemitraan dapat memperoleh keadilan yang hakiki. Ketentuan Pasal 66 ayat (4) Peraturan KPPU No. 4/2019 jelas mengamputasi hak para pencari keadilan yang notabenenya telah dijamin oleh berbagai peraturan perundang-undangan. Hal ini harus menjadi perhatian dari berbagai *stakeholders* termasuk KPPU untuk mengkaji kembali pemberlakuan pasal tersebut.

Apabila mengkaji kembali kewenangan KPPU dalam penanganan perkara kemitraan, KPPU hanya berperan sebagai pengawas pelaksanaan kemitraan antara pelaku usaha besar dan menengah dengan pelaku usaha UMK, agar tidak terjadi hal-hal yang dilarang di dalam UU No. 20/2008 dan bukan sebagai regulator. Sehingga tindakan KPPU membuat Peraturan KPPU No. 4/2019 yang dalam normanya membatasi hak terlapor yang diputus oleh KPPU untuk mengajukan upaya hukum keberatan adalah hal yang sangat bertentangan dengan kedudukan KPPU yang merupakan lembaga *Quasi Judicial* (semi peradilan) yang domainnya berada dalam ranah penegakan hukum administrasi (Risnain, 2018). Negara yang menganut sistem hukum *Civil Law/Eropa Continental* seperti Indonesia, hakim pada lembaga peradilan/semi pengadilan memiliki kewenangan yang terbatas yaitu sebagai pelaksana undang-undang. Berbeda dengan negara dengan negara yang menganut sistem hukum *Common Law/Anglosaxon* yang menentukan hakim sebagai pembuat hukum (*judge is law maker*) (Sirait, 2009).

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-ndangan (UU No. 12/2011) menentukan berbagai asas pembentukan peraturan perundang-undangan. Asas tersebut terdiri dari asas kejelasan tujuan; asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat; asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan; asas dapat dilaksanakan; asas kedayagunaan dan kehasilgunaan; asas kejelasan rumusan; dan asas keterbukaan (Febriansyah, 2016). Berikut akan diulas bagaimana kontradiktifnya Ketentuan Pasal 66 ayat (4) Peraturan KPPU No. 4/2019 dengan asas-asas di atas sebagai berikut:

a. Asas kejelasan tujuan mengajarkan agar setiap peraturan yang dibentuk harus memiliki maksud dan tujuan yang jelas (Febriansyah, 2016). Sehingga Jika

mengkaji Peraturan KPPU No. 4/2019 dengan asas tersebut, harus dipertanyakan, apa yang menjadi tujuan dibentuknya *beleid* tersebut? Khususnya terkait dengan ketentuan Pasal 66 ayat (4) yang mengamputasi hak-hak terlapor yang sejatinya telah dijamin oleh undang-undang;

b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat mengajarkan agar suatu peraturan perundang-undangan dibuat oleh lembaga atau pejabat negara yang memiliki kewenangan untuk membentuk suatu peraturan. Jika lembaga atau pejabat membentuk suatu peraturan perundang-undangan padahal hal tersebut bukan kewenangan lembaga atau pejabat tersebut, maka peraturan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum (Febriansyah, 2016). Lebih lanjut, Peraturan KPPU No. 4/2019 seyogyanya menjadi batal demi hukum atau dapat dibatalkan. Sebab, jika merujuk kepada UU No. 5/1999 jo. Perpres No. 75/1999, tidak ada satu pasal pun di dalam peraturan tersebut yang melegitimasi kewenangan KPPU sebagai pembentuk hukum. Sehingga, tindakan KPPU membentuk peraturan diklasifikasikan sebagai tindakan yang melebihi kewenangan yang telah diberikan (*exceed the authority*). Sehingga dapat disimpulkan bahwa Peraturan KPPU No. 4/2019 seharusnya tidak mengikat secara hukum karena dibentuk oleh lembaga yang menurut peraturan perundang-undangan tidak berwenang membuat produk peraturan perundang-undangan;

c. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan dimaknai bahwa suatu peraturan harus dibentuk dengan memperhatikan substansi, jenis, dan hirarki peraturan perundang-undangan yang selaras satu dengan yang lain (Febriansyah, 2016). Jika dianalisis lebih lanjut, Ketentuan Pasal 66 ayat (4) Peraturan KPPU No. 4/2019 yang menentukan bahwa putusan KPPU terkait dengan perkara kemitraan bersifat final dan tidak dapat diajukan upaya hukum apapun, maka hal tersebut bertentangan dengan asas ini. Sebab, ketentuan UU No. 5/1999 jo. No. 11/2020 sebagai peraturan yang lebih tinggi dibandingkan peraturan KPPU secara tegas menentukan bahwa terlapor yang tidak menerima keputusan KPPU dapat mengajukan upaya hukum keberatan ke Pengadilan Niaga (dahulu Pengadilan Negeri) (Febriansyah, 2016). Sehingga, apabila suatu aturan hukum yang bertentangan dengan aturan hukum yang lebih tinggi maka aturan hukum tersebut dapat diajukan uji materi (*judicial review*) untuk dapat dibatalkan.

d. Asas dapat dilaksanakan mengajarkan agar setiap peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus memperhitungkan efisiensi dan efektifitas keberlakuan peraturan tersebut di masyarakat secara filosofis, sosilogis dan yuridis. Jika dianalisis lebih lanjut, perlu dikaji ketentuan Pasal 66 ayat (4) Peraturan KPPU No. 4/2019 terkait dengan efektifitas ketentuan tersebut, menimbulkan pertanyaan baru yaitu apakah ketentuan tersebut dapat dilaksanakan dan haruskah dilaksanakan? Sebab substansi normanya telah bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi dan dapat diajukan uji materi (*judicial review*) untuk dapat dibatalkan.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, adalah hal yang sangat berdasar jika KPPU mencabut Peraturan KPPU No. 4/2019 karena KPPU tidak memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan. Selain itu, institusi penegak hukum lainnya seperti pengadilan tidak perlu tunduk pada peraturan tersebut dikarenakan peraturan tersebut dibentuk oleh institusi yang tidak memiliki kompetensi untuk membentuk peraturan perundang-undangan dan normanya kontradiktif dengan peraturan perundang-undangan yang secara hirarki lebih tinggi.

SIMPULAN

KPPU tidak memiliki kewenangan sebagai pembentuk peraturan perundang-undangan (*law maker*). sehingga Peraturan KPPU No. 4/2019 beserta peraturan KPPU lainnya bukanlah bagian dari peraturan perundang-undangan. Sehingga peraturan tersebut tidak memiliki kekuatan mengikat dikarenakan dibentuk oleh lembaga yang tidak memiliki kewenangan untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Sehingga tindakan KPPU yang membentuk peraturan tersebut dan berbagai peraturan lainnya telah melanggar asas kelembagaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur pada Pasal 5 huruf b UU No. 12/2011.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Lubis, A.F. Anggraini, A. Maria T. Toha, K., Kagramanto, L.B. Hawin, M. Sirait, N.N. Prananingtyas, P. Sukarmi, Maarif, S. & Silalahi, U. (2017). *Hukum Persaingan Usaha*.

Cruz, Peter de. ter. Narulita Yusron, (2014). *Perbandingan Sistem Hukum Common Law, Civil Law, and Socialist Law.* Cet. Ke-V.

Simbolon, Alum. (2018), *Hukum Persaingan Usaha*. Yogyakarta: Liberty.

Jurnal

Andriati, S. L., & Kamello, T. (2018). Empowerment of small and medium (SMEs) enterprises through the provision of credit with the guarantee of movable objects. In *E3S Web of Conferences*(Vol. 52, p. 00047). EDP Sciences.

Arliman, L. (2017). Perlindungan hukum UMKM dari eksploitasi ekonomi dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, *6*(3), 387-402.

Christiani, T. A. (2016). Normative and Empirical Research Methods: Their Usefulness and Relevance in the Study of Law as an Object. *Procedia-Social and Behavioral Sciences*, *219*, 201-207. Hal.202

Febriansyah, F. I. (2016). Konsep pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. *Perspektif*, *21*(3), 220-229.

Irawan, D. (2020). Peningkatan Daya Saing Usaha Mikro Kecil Dan Menengah Melalui Jaringan Usaha. *Coopetition: Jurnal Ilmiah Manajemen*, *11*(2), 103-116.

Irfani, N. (2020). Asas Lex Superior, Lex Specialis, dan Lex Posterior: Pemaknaan, Problematika, dan Penggunaannya dalam Penalaran dan Argumentasi Hukum. Jurnal Legislasi Indonesia, 16(3), 305-325.

Namira, S. (2022). Pengawasan Kemitraan UMKM di Masa Pandemi Covid-19 oleh KPPU:(Studi Kasus Putusan Perkara No. 16/KPPU-K/2019). *Jurnal Persaingan Usaha*, *3*, 57-64.

Risnain, M. (2018). Eksistensi Lembaga Quasi Judisial Dalam Sistem Kekuasaan Kehakiman Di Indonesia: Kajian Terhadap Komisi Pengawas Persaingan Usaha. *Jurnal Hukum dan Peradilan*, *3*(1), 49-58. Hal.53

Sirait, N. N., & Siregar, M. (2022, February). Perspective of Competition Law on Partnership of Palm Oil Company and Nucleus Estate. In *Second International Conference on Public Policy, Social Computing and Development (ICOPOSDEV 2021)*(pp. 197-204). Atlantis Press. Hal. 197

Sirait, N. N. (2009). The development and progress of competition law in Indonesia. *The Antitrust Bulletin*, *54*(1), 15-65. P.24

Toha, K. (2019). Urgensi Amandemen UU Tentang Persaingan Usaha Di Indonesia: Problem Dan Tantangan. *Jurnal Hukum & Pembangunan*, *49*(1), 73-90.

Yulistyowati, E., Pujiastuti, E., & Mulyani, T. (2017). Penerapan Konsep Trias Politica Dalam Sistem Pemerintahan Republik Indonesia: Studi Komparatif Atas Undang Undang Dasar Tahun 1945 Sebelum Dan Sesudah Amandemen. Jurnal Dinamika Sosial Budaya, 18(2), 328-338.

Undang-Undang

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

Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro Kecil dan Menengah

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Putusan Mahkamah Konstitusi

Mahkamah Konstitusi, Putusan Nomor 85/PUU-XIV/2016

Artikel Koran

Ningrum Natasya Sirait, *Kepastian Hukum Kemitraan. (Bisnis Indonesia, 20 September 2022), 2.*

Website

https://sipp.pn-jakartaselatan.go.id/index.php/detil_perkara diakses pada tanggal 15 Oktober 2022