



PENGEMBANGAN HUKUM PRAKTIS DAN TEORITIS PENEGAKAN PERSAINGAN USAHA DI INDONESIA

Galuh Puspaningrum.¹ Ikarini Dani Widayanti.² Mardi Handono.³

Fakultas Hukum Universitas Jember

Jl.Kalimantan No. 37 – Kampus Bumi Tegalboto Kotak POS 159 Jember, Jawa
Timur, 68121, Indonesia

Email: galuh.fh@unej.ac.id

ABSTRACT

This study examines the enforcement of business competition law from formal and material aspects. The research analyze practical and theoretical aspects of business competition law enforcement in terms of legal certainty through historical and grammatical interpretation methods. This research uses normative legal research. The results show that there is norm ambiguity, namely in Article 44 Paragraph 4 of Law Number 5 Year 1999 on the Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition, which is related to investigative actions by investigators when business actors do not implement decisions. This multi-interpretive regulation has an impact on legal uncertainty for business actors and less than optimal law enforcement. In essence, business competition law enforcement has special characteristics and is different from the judicial process considering that the guardian of law enforcement is guarded by the Business Competition Supervisory Commission as a quasi judicial, so that through legal development in business competition law enforcement both practically and theoretically, it is necessary to improve the process and mechanism for resolving business competition cases as long as it does not conflict with the principles of fair business competition.

Keywords: Law enforcement. Practice and theoretical. Competition of law.

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji penegakan hukum persaingan usaha dari aspek formil dan materiil. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis pengembangan hukum praktis dan teoritis pada penegakan hukum persaingan usaha ditinjau dari kepastian hukum. Penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat kekaburan norma yaitu pada Pasal 44 Ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat, yang terkait dengan tindakan penyidikan oleh penyidik manakala pelaku usaha tidak melaksanakan putusan. Pengaturan yang bersifat multitafsir inilah yang berdampak pada ketidakpastian hukum bagi pelaku usaha dan penegakan hukum yang kurang maksimal. Pada hakikatnya penegakan hukum persaingan usaha memiliki karakteristik khusus dan berbeda dengan proses peradilan mengingat garda penegakan hukum dikawal oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha sebagai *quasi judicial*, sehingga melalui pengembangan hukum pada penegakan hukum persaingan usaha baik secara praktis dan teoritis, perlu adanya perbaikan terhadap proses dan mekanisme penyelesaian sengketa persaingan usaha sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat.

Kata Kunci: Pengembangan hukum. Praktis dan teoritis. Hukum persaingan usaha.

¹ **Submission:** 13 Juni 2023 | **Review-1:** 8 September 2023 | **Review-2:** 10 September 2023 | **Copyediting:** 16 Desember 2023 | **Production:** 21 Desember 2023

1. Pendahuluan

Pesatnya perkembangan pada praktik bisnis dan perniagaan telah memberikan kontribusi besar bagi pelaku usaha berupa ketersediaan pasar yang bervariasi, mulai dari pasar konvensional dan digital. Indonesia sebagai negara yang mengadopsi teori kesejahteraan, berperan penting dalam urusan perniagaan dan bisnis dengan tidak menyerahkan sepenuhnya pada pelaku usaha serta memosisikan negara sebagai alat untuk mengontrol pada pasar. Teori negara kesejahteraan ini adalah ide bentuk pemerintahan dengan sistem demokratis yang bertanggung jawab atas kesejahteraan rakyat. Program ini bertujuan meringankan kesengsaraan masyarakat seperti kemiskinan, pengangguran, masalah kesehatan, dll. Dengan demikian, negara yang mengadopsi konsep negara kesejahteraan memiliki kebijakan publik yang melayani, mendukung, memproteksi dan mencegah persoalan masyarakat.²

Pasar yang kompetitif dilatarbelakangi oleh persaingan (*competition*) antar entitas komersial. Persaingan ini akan menciptakan, mengemas dan memasarkan produk dua barang atau jasa dengan cara yang terbaik kepada konsumen yang berminat dan membeli, Persaingan dalam bisnis bisa berkonotasi positif, sebaliknya bisa negatif apabila dilakukan dengan perbuatan negatif dan sistem ekonomi membuatnya tidak mampu bersaing.³

Hukum persaingan usaha memiliki kedudukan yang sangat penting dalam memberikan kepastian hukum dan perlindungan bagi para pelaku usaha serta masyarakat. Disamping itu juga sebagai pilar penegakan hukum yang mengatur keseluruhan aspek persaingan usaha yang meliputi larangan, anjuran dan sanksi.

Kebijakan persaingan merupakan kebijakan yang berorientasi pada efisiensi dalam hal penggunaan atas sumber daya dan sebagai perlindungan terhadap konsumen.⁴ *It has been suggested that competition enforcement is a*

² V. Hadiyono, "Indonesia Dalam Menjawab Konsep Negara Welfare State dan Tatangannya," *Jurnal Hukum, Politik Dan Kekuasaan* 1, no. 1 (2020): 23, <https://doi.org/10.24167/jhpk.v1i1.2672>.

³ Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha Teori dan Praktinya di Indonesia, Rajagrafinfo Persada* (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2012):8.

⁴ (Hermansyah 2008):2.

form of this shady protectionism. This article looks at (among other things) two ways that states could use antitrust laws to prevent free trade and foreign companies restrict /span access to the national market. First, there are exceptions in national competition law, such as such as B. Exceptions for exporting posters; the second is, for example, the strategic application of national competition law alleged daiscriminatory and selective application of the Merger Control Act.⁵

Bahwa penegakan hukum persaingan usaha sebagai salah satu bentuk proteksionisme. Ada dua cara (antara lain) yang dipertimbangkan dalam hal ini di mana Negara dapat menggunakan hukum persaingan untuk mengontrol perdagangan bebas dan membatasi akses perusahaan asing ke pasar domestik. Pertama, pengecualian berdasarkan Undang-Undang Persaingan Nasional seperti pengecualian kartel ekspor; kedua adalah penerapan strategis hukum persaingan domestik, contoh dugaan penegakan peraturan merger yang diskriminatif dan selektif.

Struktur pasar merupakan suatu kondisi lingkungan yaitu perusahaan beroperasi sebagai produsen. Dalam teori ekonomi dasar, ada (empat) bentuk struktur pasar, yaitu a). persaingan sempurna; b). Persaingan Monopolistis ;c). Oligopoli; d). Monopoli. Perbedaan keempat struktur tersebut disebabkan oleh perbedaan kekuatan, yaitu kemampuan suatu perusahaan untuk mempengaruhi harga keseimbangan (harga pasar). Perbedaan tersebut disebabkan oleh perbedaan karakteristik yang terdapat dalam setiap struktur pasar tersebut.⁶

Hukum persaingan usaha pada hakikatnya bertujuan menciptakan keseimbangan kepentingan antar pelaku usaha. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat selanjutnya dapat disebut dengan Undang-Undang Antimonopoli merupakan instrumen hukum yang bersifat *lex specialis*. Secara filosofis

⁵ Brian Ikejiaku dan Cornelia Dayao, "Competition law as an instrument of protectionist policy: Comparative analysis of the EU and the US," *Utrecht Journal of International and European Law* 36, no. 1 (2021): 75–94, <https://doi.org/10.5334/UJIEL.513.76>.

⁶ Andi Fahmi Lubis, L. Budi Kagramanto, dan Others, *Hukum Persaingan Usaha* (Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), 2017):.45.

pembentukan peraturan perundang-undangan dalam suatu negara dilatarbelakangi oleh budaya, sejarah dan sistem hukum. Indonesia sebagai negara yang mengadopsi sistem hukum Eropa Kontinental. Karakteristik dari Eropa Kontinental memiliki ciri sebagai berikut, pada konsep aturan menggunakan mekanisme kodifikasi, sifat hakim yang tidak terikat dengan preseden atau dengan istilah lainnya disebut *doktrin stare decicis*, yang mana Undang-Undang sebagai sumber hukum primer, berikutnya menerapkan *inquisitorial* pada sistem peradilannya. Kembali pada sistem hukum yang dianut oleh negara, tentunya memiliki tujuan hukum, yaitu menciptakan kepastian, keadilan, kemanfaatan dan ketertiban.

Bekerjanya suatu sistem hukum dipengaruhi oleh tiga unsur yang memiliki kemandirian tertentu dan saling terkait, yaitu: *pertama*, unsur idiil, berkembang melalui sistem makna hukum meliputi asas, kaidah dan peraturan. Kesemua unsur tersebut didapatkan dari para ahli yuris dan dapat disebut sistem hukum. *Kedua*, unsur operasional adalah semua organisasi dan lembaga yang dibentuk oleh sistem hukum dan. *Ketiga*, unsur aktual adalah segala keputusan dan tindakan konkrit yang memiliki kesinambungan dengan makna hukum, oleh pejabat beserta elemen masyarakat yang dimana terdapat ketertiban hukum.⁷

Hukum persaingan usaha memiliki kedudukan di dalam ilmu hukum sebagai sebuah sistem hukum. Apabila merujuk teori sistem hukum yang disampaikan oleh kees schuit tersebut, maka unsur idiil hukum persaingan usaha ialah sistem makna Undang-Undang Antimonopoli. Unsur operasional terdiri atas lembaga yang didirikan ialah Komisi Pengawas Persaingan Usaha (selanjutnya disebut KPPU) dan unsur aktual adalah Putusan KPPU sebagai konkritisasi dari sistem hukum.

Hukum persaingan usaha telah memberikan kontribusi yang besar bagi penegakan hukum, terbukti adanya upaya preventif dan represif. Praktik penegakan hukum persaingan usaha dan mencermati pandangan para sarjana

⁷ B Arief Sidharta dan J J H Brugguink, *Refleksi tentang hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999):140.

terhadap penegakan hukum di Indonesia, betapa pentingnya kedudukan hukum acara tersebut khususnya hukum acara persaingan usaha, untuk tidak mengulangi kesalahan-kesalahan yang bersifat prosedural, yaitu terdapat kekaburan norma dalam Pasal 44 Ayat (4) Undang-Undang Antimonopoli, yang terkait dengan tindakan penyidikan oleh penyidik manakala pelaku usaha tidak melaksanakan putusan. Ukuran kepentingan dari hukum acara tersebut dapat ditinjau dari sebuah pendapat bahwa “Hukum Acara bukan sembarang hukum, tetapi hukum khusus yang sederajat lebih superior dibandingkan hukum materiil karena memiliki misi khusus yakni melindungi hak asasi demi tegaknya negara hukum.”⁸

Berdasarkan uraian di atas, maka rumusan masalah yang dikaji pada penelitian ini yaitu bagaimana pengembangan hukum praktis dan teoritis pada penegakan hukum persaingan usaha ditinjau dari kepastian hukum. Tujuan dari penelitian ini untuk menganalisis pengembangan hukum praktis dan teoritis pada penegakan hukum persaingan usaha ditinjau dari kepastian hukum.

Berdasarkan penelusuran literatur ilmiah yang dilakukan maka ditemukan penelitian terdahulu yang membahas kajian dan isu hukum yang serupa, yaitu Meita Fadhilah dalam penelitiannya “Penegakan Hukum Persaingan Usaha Tidak Sehat oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam Kerangka Ekstrateritorial, tahun 2012 terkait dengan problematika hukum dalam penerapan Undang-Undang Antimonopoli dalam kerangka ekstrateritorial.”⁹ Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, hasil penelitian yang diperoleh bahwa Pasal 1 angka (7) dan Pasal 1 angka (5) penerapan Undang-Undang Antimonopoli, kedua pasal tersebut menganut unsur prinsip territorial sehingga memberikan kewenangan kepada

⁸ I Made Sarjana dan others, “Prinsip Pembuktian Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha” (Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Airlangga, 2012):9.

⁹ Meita Fadhilah, “Penegakan Hukum Persaingan Usaha Tidak Sehat oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam Kerangka Ekstrateritorial” (Jurnal Wawasan Yuridika, Volume 3 Nomor 1, 2019):55-72.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha selanjutnya disebut KPPU untuk memberikan putusan dalam kerangka ekstrateritorial.

Perbedaan dengan penelitian ini ialah menganalisis ketidakjelasan pengaturan dan kekosongan hukum yang terkait kewenangan dan penegakan hukum oleh KPPU pada kerangka ekstrateritorial dalam perkara pengambilalihan saham, sedangkan fokus utama penelitian ini ialah menganalisis penegakan hukum persaingan usaha dalam perspektif pengembangan hukum praktis dan teoritis.

Kedua, penelitian oleh Rahmadi Indra Tektona dengan judul “*Quo Vadis: Kepastian Hukum Aturan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*”, tahun 2022. Penelitian ini menganalisis kepastian hukum dan implikasi hukum aturan persaingan usaha tidak sehat dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja atau dapat disebut dengan Undang-Undang Cipta Kerja. Jenis penelitian dalam karya tulis ilmiah ini menggunakan penelitian yuridis normatif. Hasil penelitian yang diperoleh bahwa Undang-Undang Cipta Kerja telah memberikan perubahan dalam penegakan hukum persaingan usaha yang terkait perubahan pengajuan upaya keberatan yang semula ke pengadilan negeri berubah ke pengadilan niaga dan penghapusan ancaman pidana.

Perbedaannya terletak pada fokus kajian yaitu penelitian terdahulu mengkaji implikasi hukum perubahan aturan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam Undang-Undang Cipta Kerja serta aspek kepastian hukum dari perubahan tersebut bagi pelaku usaha, sedangkan fokus penelitian ini terkait dengan aspek teoritis dan praktis penegakan hukum persaingan usaha ditinjau dari Undang-Undang Antimonopoli.

2. Metodologi Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian *yuridis normatif* yaitu melalui kajian penerapan aturan atau norma dalam hukum persaingan usaha pada aspek teoritis dan praktis. Metode pendekatan yang digunakan dalam

penelitian ini meliputi (1) Pendekatan Undang-Undang (*statute approach*) diantaranya: Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019 Tata Cara Penanganan Perkara Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. (2).Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dilakukan dengan memahami doktrin, teori dan konsep hukum persaingan usaha yang digunakan untuk memecahkan isu hukum pengembanan hukum praktis dan teoritis penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia.

Penelitian ini menggunakan analisis preskriptif melalui identifikasi fakta hukum dan melakukan telaah isu hukum berdasarkan bahan hukum meliputi peraturan perundang-undangan yang relevan dan memberikan jawaban serta argumentasi tentang apa yang seharusnya dilakukan atas permasalahan hukum persaingan usaha berdasarkan teori kepastian hukum.

3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

Pengembanan Hukum Praktis dan Teoritis pada Penegakan Hukum Persaingan Usaha Ditinjau dari Kepastian Hukum

Instrumen hukum yang menentukan tentang bagaimana persaingan itu harus dilakukan ialah hukum persaingan usaha (*competition law*).¹⁰ Selanjutnya, pengertian hukum persaingan usaha adalah seperangkat peraturan perundang-undangan yang memberikan aturan terhadap aspek-aspek persaingan usaha, termasuk apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh pelaku usaha. Dalam *Complete Dictionary of Economics*, hukum persaingan merupakan kebijakan yang berorientasi pada efisiensi dalam hal penggunaan atas sumber daya dan sebagai perlindungan terhadap konsumen.¹¹

¹⁰ Ari Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004):3.

¹¹ Hermansyah, *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008):2.

Mencermati pendapat di atas maka diketahui, bahwa semuanya mengandalkan "aturan hukum sebagai pedoman atau perintah dan larangan dalam masyarakat yang harus diikuti. Oleh karena itu kata kuncinya adalah 'seperangkat aturan atau hukum sebagai pedoman untuk diikuti bersama-sama'." Hukum persaingan usaha, pernyataan tersebut mengacu pada tiga aspek utama: a). Pencegahan atau peniadaan monopoli, b). Menjamin terjadinya persaingan yang sehat dan c). Melarang persaingan yang tidak jujur.¹²

Dasar ontologis yang digunakan dalam penegakan hukum persaingan usaha, pemeriksaan terhadap sifat hakiki itu sendiri, yaitu pemeriksaan terhadap tatanan dan struktur realitas dalam arti yang seluas-luasnya (sebagai realitas, esensi, kebutuhan dasar, bahkan eksistensi), hakikat ada yaitu eksistensinya dan makna dari ada dan berada.¹³ Oleh karena itu penegakan hukum merupakan hukum formil yang berfungsi menegakkan hukum materiil (persaingan usaha). Karakteristik penegakan hukum persaingan usaha ditinjau dari Ontologi, yaitu penegakan hukum yang meliputi penyelesaian perkara persaingan usaha yang memiliki karakteristik serupa dengan sistem peradilan umum baik dalam hal bentuk, struktur dan sifat yang didalam penyelesaiannya secara khusus terkandung hukum formil perdata dan hukum formil pidana. Dalam hal menjalankan penegakan hukum, negara memberikan wewenang pada lembaga yudikatif yang secara yuridis sebagai lembaga yang ekspert dalam menjalankan fungsi penegakan hukum di bidang peradilan, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 24 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945).

Berdasarkan Pasal 24 tersebut secara konstitusional kewenangan mengadili hanya diberikan kepada lembaga yudikatif yaitu badan peradilan yang terdiri dari Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Pada hakekatnya tugas peradilan dalam hal ini Mahkamah Agung, dan lembaga-lembaga peradilan di bawahnya baik peradilan umum maupun khusus, adalah

¹² Suhasril dan Muhammad Taufik Makaro, *Hukum Larangan Praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat di Indonesia* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2010):37.

¹³ Idzam Fautanu, *Filsafat Ilmu Teori dan Aplikasi* (Jakarta: Referensi, 2012):123.

menerima, memeriksa, memutus, dan menyelesaikan perkara yang diajukan oleh para pihak.

Pada Pasal 24 ayat (3) UUD 1945 dinyatakan bahwa terdapat badan lain yang memiliki fungsi yudikatif diatur dengan Undang-Undang yang juga menjalankan fungsi penegakan hukum. Dalam hal ini adalah Komisi Pengawas Persaingan Usaha (selanjutnya disebut KPPU) yang disebutkan dalam Pasal 1 angka 18 Undang-Undang Antimonopoli yaitu sebuah komisi yang dibentuk untuk memantau kegiatan usaha untuk memastikan bahwa pelaku ekonomi tidak terlibat dalam praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat dan Keputusan Presiden No 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang selanjutnya disebut dengan komisi, yang dalam hal ini sebagai badan non-struktural yang independen dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah dan pihak lain untuk mengawasi pelaksanaannya Undang-Undang.

Bunyamin Alamsyah dan Uu Nurul Huda, mengemukakan bahwa secara teoritis, sebuah badan independen (selanjutnya disebut komisi negara) akan menjadi milik negara dan didanai oleh negara, dengan anggota yang diambil dari unsur non-negara tanpa diwajibkan menjadi pejabat negara. lembaga negara baru. Gagasan komisi negara sebenarnya tumbuh dari keinginan negara, yang sebelumnya berfokus pada berurusan dengan masyarakat, untuk menyediakan sarana kontrol kepada publik. Negara masih memiliki power, tetapi masyarakat melakukan pengawasan guna menciptakan akuntabilitas ke atas dan ke bawah, hal ini bertujuan untuk menjawab seruan publik untuk tegaknya prinsip-prinsip demokrasi di Indonesia.¹⁴ Komponen lain yang mendorong pembentukan komisi negara adalah penggunaan teori administrasi modern untuk menggantikan tugas pengaturan dan administrasi dengan tugas komisi negara. Jenis lembaga ini terbagi menjadi dua kelompok, yaitu: (1). *Regulatory*, yang berfungsi untuk menetapkan aturan dan

¹⁴ Bunyamin Alamsyah dan Uu Nurul Huda, "Politik Hukum Pelembagaan Komisi-Komisi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia," *Jurnal Hukum dan Peradilan* 2, no. 1 (2013): 85, <https://doi.org/10.25216/jhp.2.1.2013.85-108>.

mengontrol aktivitas hubungan pribadi; dan (2). *Advisory*, yang dirancang untuk memberikan saran dan rekomendasi kepada pemerintah.¹⁵

Berdasarkan pemaparan tersebut diatas, berikut ini kriteria KPPU sebagai komisi negara independen, yaitu:

- 3.1. Dasar hukum pembentukan KPPU adalah Undang-Undang Antimonopoli.
- 3.2. Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha, yang selanjutnya menyatakan secara tegas menyebutkan bahwa KPPU adalah komisi dan lembaga non structural.
- 3.3. KPPU sebagai lembaga independen karena sifatnya terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah serta pihak lain.
- 3.4. KPPU memiliki fungsi *regulatory*, yaitu tugas dan kewenangan KPPU menyusun pedoman atau publikasi yang berkaitan dengan Undang-Undang Antimonopoli.

Harold Berman dalam B. Arief Sidharta mengemukakan bahwa ilmu hukum (*legal science*) itu adalah “It is a science in which specific and systematic knowledge, individual decisions, rules and laws are objectively examined within a system of legal standards and explained with general principles and truths.” Objek telaah ilmu hukum adalah sistem hukum yang berlaku, yaitu aturan hukum dan tatanan konseptual putusan-putusan hukum, yang bagian esensialnya berasal dari para pemegang otoritas hukum dalam masyarakat atau negara tempat yurisprudensi itu berada. Positif. Dengan demikian, seluruh teks yang relevan memuat norma-norma hukum yang terdiri dari karya hukum, perjanjian, perintah birokrasi, putusan pengadilan, undang-undang tidak tertulis, dan karya sarjana hukum otoritatif di bidang yang dikenal sebagai doktrin.¹⁶

¹⁵ Alamsyah dan Huda.

¹⁶ Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia upaya pengembangan ilmu hukum sistematis yang responsif terhadap perubahan masyarakat* (Yogyakarta: Genta Publishing, 2013):28.

Perkembangan ilmu hukum mengacu pada suatu tatanan hukum yang aktif dan aktif, di mana disiplin hukum digunakan untuk menemukan dan memberikan alternatif solusi hukum terhadap masalah-masalah sosial tertentu (mikro dan makro) yang dimaksudkan untuk mencoba menjawab pertanyaan tersebut. Dengan kata lain, kegiatan untuk memperoleh pengetahuan hukum adalah kegiatan untuk memprediksi masalah hukum tertentu yang mungkin terjadi dalam masyarakat dan memberikan solusi baik kepada individu maupun masyarakat secara keseluruhan.¹⁷ Kegiatan pengembangan hukum persaingan usaha dilakukan untuk mengetahui seluk beluk hukum persaingan usaha baik teoritis dan praktis. Sebelum masuk pada pembahasan pokok dalam penelitian ini, terlebih dahulu penulis menelaah hukum persaingan usaha dari aspek sejarah.

Sejarah hukum persaingan usaha di Indonesia masih relatif baru, jika dibandingkan dengan sejarah perkembangan hukum antimonopoli di Amerika Serikat. Sejak tahun 1890 Amerika Serikat sudah memiliki UU Antimonopoli dan persaingan usaha yakni Sherman Act 1890 yang pada waktu itu masih sederhana bentuknya dan bersifat per se illegal, dimana monopoli dan kartel oleh undang-undang antimonopoli ini dimaksud untuk melindungi konsumen dari tindakan sewenang-wenang dari produsen dan bersifat universal. Di negara Inggris pun sudah lama dikenal adanya restriksi terhadap perdagangan (restriction of trade). Terdapat 3 (tiga) aspek yang dilarang pada restriksi di Inggris tersebut yakni antara lain:¹⁸ 1). Kejahatan yang berkaitan dengan menempatkan barang di jalan dan menjualnya di pasar dengan harga tinggi, membeli barang tertentu dalam jumlah banyak kemudian menjualnya kembali dengan harga yang sangat tinggi, membeli barang tertentu di jalan. Pasarkan dan jual kembali dengan harga yang sangat tinggi Harga tinggi, skala besar. 2). Tindakan monopoli pasar; serta 3). Kontrak yang menghalang-halangi perdagangan.

¹⁷ Sidharta.

¹⁸ L. Budi Kagramanto, *Mengenal Hukum Persaingan Usaha (Berdasarkan UU No.5 Tahun 1999)* (Sidoarjo: Laros, 2015):15.

Sebetulnya semangat antimonopoli dalam berusaha sudah mulai tumbuh sejak pertengahan 1980. Perilaku menyimpang dari pelaku usaha sehingga ada keinginan serta semangat dari pihak-pihak tertentu untuk mengaturnya. Lahirnya Undang-Undang Antimonopoli, hal ini secara historis dimulai dengan belum adanya Undang-Undang yang secara komprehensif dan memadai mengatur persaingan usaha di Indonesia. Selama ini pelaku ekonomi masih samar-samar dalam menentukan tata cara penyelenggaraan, pengelolaan dan pengaturan usahanya. Hal ini dikarenakan sering kita jumpai para pelaku ekonomi yang tidak yakin apakah proyek yang dikerjakan akan mengganggu proyek di kemudian hari atau berdampak buruk/negatif. dilakukan oleh pelaku ekonomi lainnya.¹⁹

Tujuan pembentukan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat adalah untuk: a). Melindungi kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi perekonomian nasional sebagai bagian dari upaya peningkatan kesejahteraan rakyat, b). Menciptakan lingkungan usaha yang kondusif dengan mengatur persaingan usaha yang sehat untuk menjamin pemerataan kesempatan berusaha bagi Pelaku Usaha besar, menengah dan kecil, c). Mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan d). Terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Pokok-pokok pengaturan dalam Undang-Undang Antimonopoli, meliputi Perjanjian yang dilarang, Kegiatan yang dilarang, Posisi dominan, KPPU dan tata cara penanganan perkara. Tujuan diundangkannya undang-undang ini adalah untuk melindungi kepentingan umum dan perekonomian nasional, meningkatkan kesejahteraan rakyat, menciptakan lingkungan usaha yang kondusif dan keadilan dalam berusaha antar entitas ekonomi, serta mencegah terjadinya monopoli, mencegah praktik dan/atau persaingan usaha tidak sehat. dan menciptakan efektivitas dan efisiensi dalam operasi bisnis. Kriteria suatu undang-undang dapat diterapkan dengan baik dan berhasil,

¹⁹ Kagramanto.

antara lain:²⁰ a).Secara filosofis Undang-Undang itu dapat menciptakan keadilan bagi masyarakat, b). Secara sosiologis Undang-Undang akan memberi manfaat bagi yang menundukkan diri secara sukarela kepanaya, c). Secara yuridis Undang-Undang akan menciptakan kepastian hukum.

Istilah pengembanan bearasal dari kata emban, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia kata emban diartikan sebagai “melaksanakan tugas”.²¹ Diatas telah disinggung pengembanan hukum teoritis yang masing-masing dengan perannya telah berfungsi sebagai sarana intelektual untuk menuntun kegiatan pengembanan hukum praktis.²² Dengan demikian yang dimaksud dengan pengembanan hukum praktis merupakan kegiatan yang dilakukan dalam rangka penemuan hukum dalam hal ini dapat dilakukan oleh hakim.

Pembangunan hukum tidak hanya di tangan lembaga legislatif, tetapi hakim juga terlibat dalam pembangunan hukum tidak sedikit. Hukum juga dibuat terutama oleh hakim. Bagi hakim, hukum acara merupakan pegangan utama atau aturan sehari-hari ketika menangani kasus. Hukum acara perdata tidak hanya penting dalam praktik hukum, tetapi juga mempengaruhi praktik non-peradilan. Dengan kata lain, penyelesaian suatu perkara di pengadilan adalah benar dan adil, dan bukan merupakan hasil akhir dari putusan yang dibuat. Namun, sejak awal proses pemeriksaan harus dinilai apakah pengadilan memberikan pelayanannya sesuai dengan ketentuan hukum acara, apakah proses peninjauan kasus benar-benar memadai atau dari awal sampai akhir. Jika putusan itu dibuat sejak awal, maka prosedur pemeriksaannya dilakukan menurut norma hukum acara, ini berarti pengadilan menerapkan dan menerapkan ideologi peradilan yang adil, yang disyaratkan oleh pengadilan, peraturan hukum dan masyarakat demokratis.²³

²⁰ Kagramanto.

²¹ KBBI, “Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI),” *Kementerian Pendidikan Dan Budaya*, 2016.:226.

²² Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia upaya pengembangan ilmu hukum sistematik yang responsif terhadap perubahan masyarakat*.:284.

²³ Herowati Poesoko, *Dinamika Sistem Peradilan Perdata di Indonesia* (Laksbang Justitia, 2013):.3.

Pengembangan hukum teoritis hukum persaingan usaha terletak pada kajian normatif dan empiris terkait dengan penerapan Undang-Undang Antimonopoli serta penegakan hukum persaingan usaha. Dalam kajian filsafat ilmu, ada tiga hal untuk menguji kebenaran suatu ilmu, yaitu ontologi, epistemologi dan aksiologi. Pertama, kajian ontologi penegakan hukum persaingan usaha berada pada hakikat dan filosofisnya terkait dengan makna dan sejarah. Kedua, kajian epistemologi, melihat suatu metode dan cara dalam proses penegakan hukum persaingan usaha, ketiga, kajian aksiologi, mengkaji kemanfaatan dan kepastian hukum dari penegakan hukum persaingan usaha. Mengingat bahwa hukum persaingan usaha merupakan bagian dari ilmu hukum.

Menurut pendapat Paul Scholten dalam Bernard Arief Sidharta mengemukakan bahwa ilmu hukum yang sesungguhnya adalah studi yang meneliti hukum yang berlaku sebagai suatu besaran yang diterima (“de eigenlijke rechtswetenschap” adalah “die studie die het geldende recht al seen gegeven grootheid onderzoekt.”).²⁴

Perkembangan pengetahuan hukum dapat dibagi menjadi dua tahap: tahap pemaparan yang merupakan inti dari penafsiran, dan tahap sistematisasi. Tahap pertama adalah melakukan penelitian berupa pengumpulan, menghimpun dan penyajian bahan penelitian yaitu katalogisasi dan deskripsi bahan hukum secara sistematis.²⁵ Dalam pengembangan hukum secara teoritis dalam hal ini melakukan kegiatan penelitian hukum terdapat suatu proses berfikir yang berguna atau menghasilkan suatu argumentasi.

Kegiatan pemaparan dan dan sistematisasi yang dilakukan menggunakan metode interpretasi atau penafsiran. Pada pengertian yang umum, interpretasi adalah Kegiatan brainstorming. Interpretasi adalah kegiatan menemukan gagasan. Interpretasi adalah seni menemukan arti sebenarnya dari setiap kata, makna yang ingin disampaikan oleh penulis, sehingga orang lain dapat memperoleh dari kata tersebut ide yang sama yang

²⁴ Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia upaya pengembangan ilmu hukum sistematis yang responsif terhadap perubahan masyarakat*.:27.

²⁵ Sidharta.

ingin disampaikan oleh penulis. Dalam konteks hukum, interpretasi berarti menemukan makna linguistik dari suatu dokumen hukum yang mengikat. Interpretasi adalah proses menentukan makna sebenarnya dari teks atau dokumen tertulis dalam bentuk Undang-Undang, keputusan, atau kontrak.²⁶

Interpretasi atau penafsiran menurut pendapat R. Soeroso dalam Ivida Dewi Amrih Suci, terdapat 6 (enam) metode yaitu metode penafsiran dari kata-kata/istilah (*gramaticale interpretative, taalkundige interpretatie*), metode penafsiran dari sejarah (*historische interpretatie*) yang meliputi penafsiran sejarah hukum (*rechtshistorische Interpretation*) dan interpretasi sejarah peraturan perundang-undangan (*rechtshistorische Interpretation*), metode interpretasi sistem tindakan hukum normatif/hukum yang relevan (*Systematische Interpretation, Dogmatische Interpretation dan analogical Interpretation*).²⁷ Guna menelusuri pengembangan hukum teoritis penegakan hukum persaingan usaha maka penulis menggunakan metode penafsiran gramatikal dan sejarah.

Penafsiran gramatikal pada aspek normatif yaitu menggali dan menemukan makna gramatikal pengaturan penegakan hukum persaingan usaha. Berikut adalah unsur-unsur normatif yaitu norma-norma dalam 44 ayat (2) Jo. ayat (4) Jo. Ayat (5) Jo. Pasal 45 Jo. Pasal 46 Undang-Undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat merupakan norma yang kabur (*vague norm*) sehingga dapat dimaknai secara luas oleh KPPU dan Pelaku Usaha. Guna menemukan kedalaman makna dari keseluruhan norma-norma tersebut maka perlu dilakukan penelitian terhadap unsur-unsur yang terkandung dalam 44 ayat (2) Jo. ayat (4) Jo. Ayat (5) Jo. Pasal 45 Jo. Pasal 46 Undang-Undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat.

²⁶ A'an Efendi dan Dyah Oehorina Susanti, *Logika dan Argumentasi Hukum* (Jakarta: Kencana, 2020):90.

²⁷ Ivida Dewi Amrih Suci, "Karakteristik Hukum Acara Renvoi Prosedur Dalam Perkara Kepailitan," *Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Jember* (Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Jember, 2018):330.

Pertama, unsur makna dalam Pasal 44 ayat (2) Undang-Undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat bahwa pembentuk Undang-Undang memberikan peluang dan kesempatan bagi pelaku usaha untuk mengajukan keberatan atas putusan KPPU. Substansi norma tersebut bersifat kabur dikarenakan makna keberatan yang dituangkan dan dimaksud oleh pembentuk Undang-Undang apabila dimaknai dalam hukum acara perdata sangat berbeda dengan upaya hukum banding sebagaimana diatur dalam undang-undang kekuasaan kehakiman akan menjadi berbeda makna.

Kedua, unsur makna dalam Pasal 44 ayat (4) dan ayat (5) Undang-Undang Antimonopoli bahwa pembentuk undang-undang menghendaki pelaku usaha untuk melaksanakan putusan KPPU dan apabila pelaku usaha tidak menjalankan putusan tersebut maka KPPU berwenang menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik sebagai bukti permulaan untuk dilakukan penyidikan. Penafsiran atas norma tersebut memberikan penafsiran yang luas pada KPPU dan pelaku usaha yang terbukti melanggar undang-undang anti monopoli atau sebagai terlapor sehingga terdapat anggapan bahwa perkara persaingan usaha yang telah diputus dan tidak dijalankan oleh pelaku usaha merupakan perkara pidana sehingga dalam hal ini menjadi tidak konsisten.

Ketiga, unsur makna dalam Pasal 45 Undang-Undang Antimonopoli bahwa pembentuk Undang-Undang menghendaki Pengadilan negeri untuk memeriksa keberatan yang diajukan oleh pelaku usaha dan pengadilan niaga harus memberikan putusan atas keberatan yang telah diajukan. Disamping itu juga apabila pelaku usaha sebagai pemohon keberatan yang semula sebagai terlapor dalam perkara persaingan usaha apabila tidak puas terhadap Putusan pengadilan negeri dapat mengajukan upaya hukum kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia. Dalam konstruksi hukum acara perdata permohonan keberatan dan permohonan kasasi yang diajukan melalui pengadilan negeri dan Mahkamah Agung telah menyimpangi asas-asas umum

dalam peradilan khususnya pada perkara perdata, hal ini dikarenakan KPPU bukanlah sub ordinasi dari lembaga peradilan.

Keempat, unsur makna dalam Pasal 46 Undang-Undang Antimonopoli, pembentuk undang-undang menghendaki bahwa apabila tidak terdapat keberatan atas putusan komisi maka putusan komisi dianggap telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap namun di sini timbul pertanyaan Apakah makna dari kekuatan hukum yang tetap atas putusan komisi karena apabila merujuk pada kekuatan hukum tetap putusan pengadilan sangatlah berbeda sebagaimana dijelaskan pada bab sebelumnya. Membentuk Undang-Undang juga menghendaki bahwa putusan komisi harus dimintakan penetapan eksekusi kepada pengadilan negeri sebab putusan KPPU tidak memiliki kekuatan eksekutorial.

Penafsiran sejarah / penafsiran historis hukum persaingan usaha. Mengutip Kevin J. Delaney dalam Disertasi Ivida Dewi Amrih Suci mengemukakan bahwa Penafsiran historis lazimnya dibagi dalam Penafsiran menurut sejarah pembuatan undang-undang (*wetshistorische interpretatie*) dan Penafsiran menurut sejarah hukum (*rechtshistorische interpretatie*). Pada penafsiran *wetshistorisch* juga dinamakan penafsiran sempit dan hanya menyelidiki maksud pembuat Undang-Undang dalam menetapkan peraturan perundang-undangan, apa dasar-dasarnya, apa yang diperdebatkan dalam sidang-sidang Dewan Perwakilan Rakyat dan sebagainya sehingga Undang-Undang itu dapat ditetapkan secara resmi.²⁸

Lahirnya hukum persaingan usaha dan Undang-Undang Antimonopoli di Indonesia diawali dengan terjadinya kesepakatan antara Dana Moneter Internasional (selanjutnya disebut IMF) dengan pemerintah Republik Indonesia, pada tanggal 15 Januari 1998. Dalam perjanjian tersebut, IMF menyetujui pemberian bantuan keuangan kepada Negara Republik Indonesia sebesar US\$ 43 miliar yang bertujuan untuk mengatasi krisis ekonomi, akan tetapi dengan syarat Indonesia melaksanakan reformasi ekonomi dan hukum ekonomi tertentu. Hal ini menyebabkan diperlukannya Undang-Undang

²⁸ Suci.

Antimonopoli. Namun perjanjian dengan IMF tersebut bukan merupakan satu-satunya alasan penyusunan Undang-Undang tersebut.²⁹

Butir kesepakatan dalam LoI tersebut langsung menyentuh pada persoalan persaingan usaha, sebagai berikut: 1). Butir 31; Pemerintah telah merumuskan strategi reformasi struktural yang bertujuan untuk mengembalikan ekonomi ke jalur pertumbuhan yang cepat dengan mengubah ekonomi biaya tinggi menjadi ekonomi yang lebih terbuka, kompetitif dan efisien. Strategi yang memungkinkan termasuk liberalisasi perdagangan, mengizinkan investasi asing, deregulasi kegiatan domestik, dan mempercepat program privatisasi. 2). Butir 32; Pemerintah sedang menyiapkan strategi ekonomi terbuka untuk meningkatkan daya saing dengan mematahkan monopoli blogging produk gandum, kedelai, dan bawang putih. Kecuali gandum, importir diperbolehkan menjual produk ini di pasar domestik. Saat ini dibatasi pada 20%, tarif akan dikurangi menjadi 5% pada tahun 2003 untuk membantu menekan biaya bagi petani. 3). Butir 33; harga acuan lokal untuk produk semen telah dihapus, sama seperti penurunan bahan bangunan pada bulan November. Sejak 1 Januari 1998, tarif bahan kimia diturunkan sebesar 5%, dan untuk produk logam dan baja mulai 1 Januari 1999, tarif maksimum untuk produk ini diharapkan mencapai 10% pada tahun 2003. 4). Butir 41; Mulai 1 Februari 1998, pedagang hasil pertanian seperti cengkeh, jeruk, dan vanili dapat dengan bebas membeli dan menjual komoditasnya dengan harga bebas dan tanpa batasan wilayah. Sementara itu, pada Juni 1998, BPPC dibubarkan. 5). Butir 43; Monopoli Bulog terbatas pada sektor usaha beras dan pada 1 Februari 1998, hampir semua pedagang diizinkan mengimpor gula dan menjualnya di pasar dalam negeri, dan petani diizinkan mengimpor tebu. peraturan informal tentang budidaya.³⁰

Seluruh substansi LoI tersebut bersifat liberal dan diskriminatif serta tidak sesuai dengan asas demokrasi ekonomi di Indonesia yang berdasarkan Pancasila dan UUD RI 1945. Paham liberalisme tidak akan mewujudkan nilai

²⁹ Lubis, Kagramanto, dan Others, *Hukum Persaingan Usaha*.

³⁰ Suhasril dan Makaro, *Hukum Larangan Praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat di Indonesia*:102.

keadilan bagi rakyat khususnya pelaku usaha dan sangat bertentangan dengan tujuan negara yaitu mewujudkan kesejahteraan rakyat.

Penandatanganan LoI tersebut merupakan manifestasi dari persetujuan Indonesia dengan IMF sebagaimana dijelaskan diatas. Dengan latar belakang tersebut, menurut Murni, pemerintah harus menata kembali kegiatan bisnis Indonesia masa lalu sehingga lingkungan bisnis pada akhirnya dapat tumbuh dan berkembang secara sehat dan kesejahteraan rakyat dapat tercapai. Naskah rancangan undang-undang persaingan yang dibahas pada tingkat Dewan, dapat difahami oleh anggota dewan, bahwa fenomena persaingan pasar yang semakin tidak kondusif bagi kelangsungan perekonomian Negara, maka untuk pertama kalinya pada tanggal 2 Oktober 1998 DPR mengajukan hak usul inisiatif RUU dalam Rapat Paripurna DPR. Persiapan penyusunan RUU memakan waktu 3,5 (tiga koma lima) bulan dengan mengundang berbagai pihak untuk memberikan masukan, seperti para pakar, akademisi, pelaku usaha maupun pengamat bidang ekonomi.³¹

Lebih lanjut L. Budi Kagramanto, menjelaskan sejarah perkembangan hukum Persaingan di Indonesia masih relatif baru, jika dibandingkan dengan sejarah perkembangan hukum anti monopoli di Amerika Serikat. Sejak tahun 1890 Amerika Serikat sudah memiliki Undang-Undang Antimonopoli, yakni the Sherman act 1890 yang pada waktu itu masih sederhana bentuknya dan bersifat per se illegal, di mana monopoli dan kartel oleh undang-undang tersebut dilarang. Secara yuridis Undang-Undang Antimonopoli ini dimaksud untuk melindungi konsumen dari tindakan sewenang-wenang dari produsen dan bersifat universal.³²

Pembentukan KPPU sebagai manifestasi dari penegakan hukum. Pada dasarnya tujuan pembentukan komisi negara pada dasarnya dibentuk karena lembaga-lembaga negara yang telah ada belum mampu memberikan jalan keluarmuncul di era demokrasi, disamping itu juga karena adanya

³¹ Murni, "Larangan Praktik Monopoli Dalam Kerangka Kesejahteraan Rakyat," *Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Airlangga* (Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Airlangga, 2011):50, <https://doi.org/10.1002/14651858.CD004439.pub2.De>.

³² Kagramanto, *Mengenal Hukum Persaingan Usaha (Berdasarkan UU No.5 Tahun 1999)*.

ketidakpercayaan terhadap eksistensi lembaga-lembaga negara. Lebih lanjut, Lukman Hakim memberikan pendapat bahwa pembentukan komisi komisi negara ini dilandasi oleh lima hal penting:³³ Pertama, kurangnya kredibilitas kelembagaan yang ada berasal dari asumsi (dan bukti) bahwa korupsi sistemik terus-menerus dan sulit diberantas. Kedua, tidak merdekanya lembaga-lembaga negara yang tunduk pada kekuasaan tertentu karena alasan-alasan tertentu. Ketiga, Karena masalah internal dan eksternal, lembaga negara yang ada tidak dapat memenuhi tugas masa transisi demokrasi. Keempat, Adanya pengaruh global menunjukkan kecenderungan untuk membentuk badan-badan nasional tambahan, yang disebut Badan Bantuan Nasional atau Badan Pengawas Badan, karena badan-badan yang ada menjadi bagian dari suatu sistem yang perlu diperbaiki. Kelima, adanya desakan dari Organisasi internasional menciptakan lembaga-lembaga ini sebagai prasyarat untuk era baru demokratisasi.

KPPU sebagai salah satu komisi negara yang dibentuk oleh negara guna mengedepankan independensi dari pengawasan persaingan usaha di Indonesia. Lebih lanjut L. Budi Kagramanto, mengemukakan bahwa sejak KPPU didirikan pada Tahun 2000 Ini telah menunjukkan aktivitas dalam memantau semua pergerakan oleh pelaku usaha dalam mematuhi Undang-Undang Antimonopoli. Dibandingkan dengan negara lain, pertumbuhan KPPU di Indonesia sebagai regulator persaingan usaha sangat mengembirakan, serta pertumbuhan dan perkembangan KPPU ke kawasan ASEAN sangat pesat. Lihat perkembangan pesat, KPPU mampu menjalankan fungsi aslinya dengan baik dan tepat, dan yang lebih penting KPPU lebih efisien dibandingkan saat Orde Baru belum ada saat Undang-Undang Antimonopoli diundangkan. Membuat persaingan usaha di negara kita lebih sehat.³⁴

³³ Lukman Hakim, *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia Eksistensi Komisi-Komisi Negara (State Auxiliary Agency) sebagai Organ Negara yang Mandiri dalam Sistem Ketatanegaraan* (Malang: Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, 2010):84-85.

³⁴ Kagramanto, *Mengenal Hukum Persaingan Usaha (Berdasarkan UU No.5 Tahun 1999)*.

Efektivitas penegakan hukum persaingan usaha pasca Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja atau selanjutnya dapat disebut dengan Undang-Undang Cipta Kerja. Keberadaan Undang-Undang Cipta Kerja telah membawa perubahan pada kebijakan penegakan hukum persaingan usaha, contoh perubahan pada mekanisme pengajuan upaya keberatan yang semula diajukan ke pengadilan negeri menjadi ke pengadilan niaga.

Aspek filosofis dan arah politik hukum RUU Cipta Kerja, menurut Busroh, F.F. dalam Rahmadi Indra Tektona yaitu pembentukan hukum baru dengan mengadopsi konsep omnibus law untuk simplikasi regulasi dengan pemangkasan, penyederhanaan dan deregulasi peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Cipta Kerja. Omnibus law ini merupakan terobosan hukum yang dapat menjadi penggerak (*trigger*) bagi penguatan kapasitas Indonesia sebagai negara hukum dan fungsi legislasi DPR.³⁵

Undang-Undang Antimonopoli sebagai instrumen hukum dalam lalu lintas perdagangan dan kegiatan usaha dapat berjalan dengan baik dan bersaing secara sehat serta memberi kepastian hukum. Sejak disahkannya Undang-Undang Cipta Kerja, telah terjadi perubahan aturan dan kebijakan persaingan usaha dalam Bab VI terkait dengan Kemudahan Berusaha bagian ke-sebelas yang secara rinci diatur dalam Pasal 118. Secara garis besar perubahan tersebut meliputi perbaikan terhadap mekanisme pengajuan upaya keberatan terhadap putusan KPPU yang semula diajukan ke Pengadilan Negeri berubah ke Pengadilan Niaga. Rincian perubahan kebijakan tersebut juga meliputi penghapusan denda maksimal dan penghapusan ancaman pidana bagi pelanggaran perjanjian atau perbuatan dan penyalahgunaan posisi dominan oleh pelaku usaha. Sejalan dengan pendapat Gustini Widjjaningsih bahwa perubahan tersebut secara garis besar meliputi aspek sanksi dalam

³⁵ Rahmadi Indra Tektona, "*Quo Vadis: Kepastian Hukum Aturan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja*", (Jurnal Persaingan Usaha, Volume 2 Nomor 1, 2022), h.47.

Undang-Undang Antimonopoli dan pengajuan upaya keberatan atas putusan KPPU.³⁶

Berkaitan dengan pengembangan hukum praktis hukum persaingan usaha, istilah pengembangan berasal dari kata emban, dalam KBBI berdasarkan pada kata emban diartikan sebagai “melaksanakan tugas”.³⁷ Diatas telah disinggung pengembangan hukum teoritis yang masing-masing dengan perannya telah berfungsi sebagai sarana intelektual untuk menuntun kegiatan pengembangan hukum praktis. Oleh karena itu pengertian pengembangan hukum praktis merupakan kegiatan yang dilakukan dalam rangka penemuan hukum, yang dalam hal ini dapat dilakukan oleh hakim.

Kegiatan atau proses pembentukan hukum atas peristiwa konkret yang lazimnya dilakukan oleh aparat penegak hukum atau dalam hal ini seorang hakim dapat disebut sebagai penemuan hukum. Lebih konkret lagi dikatakan bahwa penemuan hukum adalah konkretisasi, kristalisasi, atau individualisasi peraturan hukum atau *das sollen*, yang bersifat umum dengan mengingat peristiwa konkret atau *das sein*.³⁸ Hukum yang bersifat umum dan abstrak lazimnya digunakan untuk menelusuri kontekstual dari sebuah peristiwa konkret. Peristiwa konkret harus dipertemukan dengan peraturan hukum dan harus pula dihubungkan dengan peraturan hukumnya agar dapat tercakup oleh peraturan hukum itu. Sebaliknya, aturannya harus disesuaikan dengan peristiwa konkretnya agar dapat diterapkan.³⁹ Philipus M. Hadjon dengan merujuk pendapat yang dikemukakan “J.J.H. Bruggink dalam bukunya *Op Zoek Naar Het Recht (Rechtsvinding in Rechstheoretisch Perspectief)*, yang

³⁶ Gustini Widijaningsih, dkk, Penyelesaian Sengketa Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Pasca Berlakunya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja, Unizar Law Review, Volume 5 Issue 1, Tahun 2022,h.39

³⁷ KBBI, “Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).”

³⁸ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum sebuah pengantar*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2014,h.102

³⁹ Mertokusumo.

meliputi metode interpretasi (*interpretatiemethoden*) dan model penalaran (*redeneerwijzen*) atau kontruksi hukum.⁴⁰

Tugas KPPU pada pengembangan hukum praktis penegakan hukum diimplementasikan dalam penemuan hukum yang dilaksanakan melalui sebuah rangkaian dan proses pemeriksaan, pembuktian dan putusan. Kewajiban penemuan hukum secara teoritis dan praktis dituangkan dalam pertimbangan hukum dalam suatu putusan. Berikut adalah macam-macam Pertimbangan Hukum Hakim sebagai pengembangan hukum praktis dalam perkara persaingan usaha baik ditingkat Mahkamah Agung RI.

Perkara dalam Putusan Nomor 1495 K/Pdt.Sus-KPPU/2017 merupakan perkara dan telah diperiksa dan diputus oleh Mahkamah Agung RI yang telah diajukan upaya keberatan dan upaya hukum kasasi berdasarkan Undang-Undang Antimonopoli, Pasal 45 Ayat (3) bahwa “Para pihak yang keberatan dengan putusan Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam waktu 14 (empat belas) hari.”. Sebagaimana dipahami dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pengajuan Keberatan Terhadap Putusan KPPU. Penjelasan dalam perkara ini diuraikan dalam Putusan Nomor 1495K/Pdt.Sus/2017, yaitu:

3.1. *Fundamentum Petendi*

Pada tingkat Pengadilan Negeri: Terhadap Putusan Termohon (yang dalam hal ini adalah KPPU). Adapun Putusan Pengadilan Negeri atas keberatan Pemohon atas Putusan Nomor 05/KPPU-I/2013 adalah sebagai berikut menilai bahwasanya pelanggaran Undang-Undang Antimonopoli, pembuktian yang diterapkan perkara tersebut hanya bersandar terhadap alat bukti tidak langsung atau *indirect evidence*. Selanjutnya dalam Undang-Undang Antimonopoli tepatnya Pasal 24 menyatakan bahwa

⁴⁰ Philipus M. Hadjon dan Tatiek Sri Djatmiati, *Argumantasi Hukum* (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014).

“pihak lain” dalam hal ini harus pelaku usaha bukan pihak lain. Terdapat perilaku *concerted action* atau saling menyesuaikan. Terjadinya perilaku saling menyesuaikan antara satu dengan lainnya dapat dilakukan oleh berbagai pihak termasuk pula institusi pemerintah.

Pemohon Kasasi mengajukan beberapa tuntutan bahwa: Dalam *Judex Facti* Pengadilan Negeri Jakarta Utara telah keliru dalam menafsirkan “pihak lain” dalam perkara importasi bawang putih tersebut, ketentuan dalam Undang-Undang Antimonopoli tepatnya Pasal 24 sehingga pemohon berpendapat bahwa pemerintah dapat dikategorikan sebagai “pihak lain”. Sebaliknya, pada perkara tersebut justru pemerintah tidak diklasifikasikan sebagai “pihak lain” sehingga dibebaskan dari dugaan pelanggaran terhadap Undang-Undang Antimonopoli tersebut, dengan asumsi bukan termasuk golongan pelaku usaha.

3.2. *Ratio Decidendi* Pada Putusan Kasasi.

Menurut Majelis Hakim dalam Putusan Kasasi, terdapat landasan hukum yang memungkinkan diajukannya kasasi terhadap Putusan KPPU, antara lain: dalam perkara persekongkolan, penggunaan alat bukti tidak langsung atau *indirect evidence* pada perjanjian tertutup yang dilakukan oleh pelaku usaha dan pihak lain. Kegiatan persekongkolan tender merupakan manifestasi dari kesepakatan yang terorganisir antara peserta tender dan penyelenggara tender yang berakibat pada munculnya diskriminasi pada peserta lainnya. Dalam pertimbangan hukum majelis hakim menyatakan bahwa *Judex Facti* telah salah memaknai “pihak lain” sebagaimana diatur menurut Pasal 24 Undang-Undang Antimonopoli yang dalam hal ini pemerintah (penyelenggara tender) tidak dikategorikan sebagai “Pihak Lain”. Bukanlah pemerintah. Dengan tindakan yang tepat dapat dilakukan secara bersama-sama dengan banyak pihak

termasuk instansi pemerintah sebagai termohon XVII dan termohon XVIII dapat disebut dengan “pihak lain”.

Pertimbangan hukum (*ratio decidendi*) Hakim yang menjalankan tugas hukum ketika mengadili perkara di pengadilan, karena fungsi hakim adalah menciptakan pengetahuan hukum berdasarkan interpretasi hukum dan teori hukum. Hakim adalah hakim yang menjalankan tugas dalam persidangan dalam perkara di pengadilan, karena tugas hakim adalah membuat kesimpulan hukum berdasarkan interpretasi hukum dan teori hukum.

Hakim dalam proses hukum (*ratio decidendi*) dalam Putusan Nomor 1495K/Pdt.Sus/2017 menemukan material hukum persaingan usaha, yaitu membatalkan Putusan Pengadilan Negeri (Putusan Nomor 2/Pdt.Sus-KPPU/2015/PN Jkt.Utr) dan menguatkan Putusan KPPU (Putusan Nomor 05/KPPU-I/2013) tentang kartel impor bawang putih. Dalam Putusan tersebut menyatakan bahwa telah terjadi pelanggaran terhadap Pasal 19 huruf c dan Pasal 24 Undang-Undang Antimonopoli dalam perkara kartel impor bawang putih. Kemudian majelis hakim pada putusan tersebut mengabulkan permohonan kasasi KPPU dan membatalkan Putusan Pengadilan Negeri Jakarta Utara (*judex facti*) dengan dasar bahwa Putusan tersebut telah mengalami kekeliruan dalam menafsirkan keberadaan “Pihak Lain” dalam Pasal 24 Undang-Undang Antimonopoli. Dalam pertimbangan hukum hakim Mahakamah Agung mengacu pada alat bukti tidak langsung (*indirect evidence* atau *circumstantial evidence*) sebagai proses pembuktian.

4. Kesimpulan

Berdasarkan uraian diatas maka dapat disimpulkan bahwa pengembangan hukum praktis dan teoritis pada penegakan hukum persaingan usaha ditinjau dari kepastian hukum merupakan kegiatan berfikir secara sistematis menggali dan menemukan aspek teoritis dan praktis pada praktik penegakan hukum persaingan usaha. Kegiatan pengembangan hukum melibatkan sebuah interpretasi/penafsiran, dalam hal ini penafsiran gramatikal dan sejarah serta hasil pertimbangan hukum hakim pada putusan di tingkat kasasi, bahwa terdapat suatu penafsiran penegakan hukum persaingan usaha yang diinterpretasikan sebagai proses peradilan. Interpretasi yang demikian menghasilkan sudut pandang yang bias diantara praktisi hukum sebab proses dan mekanisme penyelesaiannya memiliki karakteristik sui generis yang tidak dapat dipersamakan dengan lembaga peradilan mengingat bahwa baik proses maupun kelembagaan KPPU memiliki posisi independen.

DAFTAR PUSTAKA

1. Buku

- Efendi, A'an, dan Dyah Ochtorina Susanti. *Logika dan Argumentasi Hukum*. Jakarta: Kencana, 2020.
- Fautanu, Idzam. *Filsafat Ilmu Teori dan Aplikasi*. Jakarta: Referensi, 2012.
- Hadjon, Philipus M., dan Tatiek Sri Djatmiati. *Argumantasi Hukum*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, 2014.
- Hermansyah. *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*. Kencana Prenada Media Group, 2008.
- . *Pokok-Pokok Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2008.
- Kagramanto, L. Budi. *Mengenal Hukum Persaingan Usaha (Berdasarkan UU No.5 Tahun 1999)*. Sidoarjo: Laros, 2015.
- KBBI. "Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)." *Kementerian Pendidikan Dan Budaya*, 2016.
- Lubis, Andi Fahmi, L. Budi Kagramanto, dan Others. *Hukum Persaingan Usaha*. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), 2017.
- Mertokusumo, Sudikno. *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, 2014.
- Poesoko, Herowati. *Dinamika Sistem Peradilan Perdata di Indonesia*. Laksbang Justitia, 2013.
- Rokan, Mustafa Kamal. *Hukum Persaingan Usaha Teori dan Praktinya di Indonesia. Rajagrafinfo Persada*. Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2012.
- Sidharta, B Arief, dan J J H Brugguink. *Refleksi tentang hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1999.
- Sidharta, Bernard Arief. *Ilmu Hukum Indonesia upaya pengembangan ilmu hukum sistematis yang responsif terhadap perubahan masyarakat*. Yogyakarta: Genta Publishing, 2013.
- Siswanto, Ari. *Hukum Persaingan Usaha*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2004.

Suhasril, dan Muhammad Taufik Makaro. *Hukum Larangan Praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat diIndonesia*. Bogor: Ghalia Indonesia, 2010.

2. Artikel Jurnal Ilmiah

Alamsyah, Bunyamin, dan Uu Nurul Huda. "Politik Hukum Pelembagaan Komisi-Komisi Negara Dalam Sistem Ketatanegaraan Indonesia." *Jurnal Hukum dan Peradilan* 2, no. 1 (2013): 85. <https://doi.org/10.25216/jhp.2.1.2013.85-108>.

Hadiyono, V. "Indonesia Dalam Menjawab Konsep Negara Welfare State dan Tatangannya." *Jurnal Hukum, Politik Dan Kekuasaan* 1, no. 1 (2020): 23. <https://doi.org/10.24167/jhpk.v1i1.2672>.

Hakim, Lukman. *Kedudukan Hukum Komisi Negara di Indonesia Eksistensi Komisi-Komisi Negara (State Auxiliary Agency) sebagai Organ Negara yang Mandiri dalam Sistem Ketatanegaraan*. Malang: Program Pascasarjana Universitas Brawijaya, 2010.

Ikejiaku, Brian, dan Cornelia Dayao. "Competition law as an instrument of protectionist policy: Comparative analysis of the EU and the US." *Utrecht Journal of International and European Law* 36, no. 1 (2021): 75–94. <https://doi.org/10.5334/UJIEL.513>.

Meita Fadhilah, "Penegakan Hukum Persaingan Usaha Tidak Sehat oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam Kerangka Ekstrateritorial" (*Jurnal Wawasan Yuridika*, Volume 3 Nomor 1, 2019).

Murni. "Larangan Praktik Monopoli Dalam Kerangka Kesejahteraan Rakyat." *Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Airlangga*. Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Airlangga, 2011. <https://doi.org/10.1002/14651858.CD004439.pub2.De>.

Rahmadi Indra Tektana, "*Quo Vadis*: Kepastian Hukum Aturan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pada Undang-Undang

Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja”,(Jurnal Persaingan Usaha, Volume 2 Nomor 1, 2022).

Sarjana, I Made, dan others. “Prinsip Pembuktian Dalam Hukum Acara Persaingan Usaha.” Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Airlangga, 2012.

Suci, Ivida Dewi Amrih. “Karakteristik Hukum Acara Renvoi Prosedur Dalam Perkara Kepailitan.” *Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Jember*. Program Studi Doktor Ilmu Hukum Universitas Jember, 2018.

3. Peraturan Perundang-Undangan

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