

EKSISTENSI LEMBAGA QUASI JUDISIAL DALAM SISTEM KEKUASAAN KEHAKIMAN DI INDONESIA : KAJIAN TERHADAP KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA

Muh. Risnain

Fakultas Hukum UNPAD Bandung

Ris_bdg@yahoo.com

Abstrak

Secara konstitusional kedudukan lembaga quasi-peradilan dalam sistem kekuasaan kehakiman adalah bagian dari sistem kekuasaan kehakiman. Pasal 24 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 maupun Undang-undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman mengakui lembaga quasi-yudisial sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman. Untuk memaksimalkan pelaksanaan kekuasaan yudisial lembaga-lembaga tersebut maka diperlukan kebijakan hukum untuk membangun hubungan fungsional-konstitusional antara KPPU sebagai lembaga quasi-peradilan dengan MA sebagai puncak organisasi kekuasaan kehakiman. Disamping itu perlu juga dilakukan upaya pengawasan terhadap perilaku komisioner KPPU untuk menghindari mafia peradilan dan menghindari *abuse of power* dari komisioner KPPU. Pengawasan dimaksud dilakukan dengan memasukan pengawasan komisioner KPPU menjadi kewenangan Komisi Yudisial dan MA.

Kata Kunci : Kekuasaan Kehakiman, Quasi-Yudisial, Fungsional-Konstitusional dan Pengawasan.

Abstract

Based on Indonesian Constitution 1945 the existence of quasi-judicial institution as a part of judicial power. Article 24 subsection (3) of the constitution of the republic of indonesia 1945 and the law number 48 / 2009 about judicial power admitting quasi-judicial institutions has judicial powers. For maximalize exercising of the quasi-judicial institutions are needed legal policy for supporting functional-constitutional relations between Commission for Supervision of Business Competition and Supreme Court as top judicial power organization. Besides that needs to be done an effort to control the behavior commissioner of Commission For Supervision of Business Competition in avoiding abuse of power and moral hazard. These controlling must as part of power of Judicial Commission and Supreme Court.

Key words : Judicial Power, quasi-Judicial, Functional-constitutional and supervision

A. Pendahuluan

Perubahan Undang-undang Dasar 1945 tidak saja melahirkan berbagai lembaga negara utama, tetapi juga melahirkan berbagai negara pendukung penyelenggaraan pemerintahan. Di bidang yudisial misalnya telah lahir Mahkamah Konstitusi sebagai lembaga negara penyelenggara kekuasaan kehakiman di samping Mahkamah Agung. Disamping itu lahir pula Komisi Yudisial sebagai *supporting organ* yang akan mendukung urusan yudisial dengan tugas utama mengusulkan calon hakim agung dan menjaga harkat dan martabat hakim.

Disamping dua lembaga tersebut muncul pula lembaga-lembaga yang menjalankan fungsi-fungsi semi-judisial yang kelahirannya tidak disebutkan dalam Undang-Undang Dasar 1945, tetapi dibentuk melalui Undang-undang. Sebut saja misalnya, Komisi Pengawas persaingan usaha, Komisi Informasi, Ombudsman Republik Indonesia, dll. Ketiga lembaga tadi memiliki fungsi dan kewenangan

seperti halnya pengadilan karena memiliki kewenangan untuk memutus perkara dan putusannya memiliki kekuatan sebagaimana putusan pengadilan.

Keberadaan lembaga-lembaga tersebut menimbulkan berbagai perdebatan konseptual yang serius. Sebagai negara hukum dengan kekuasaan kehakiman yang merdeka sebagai unsur utamanya, maka kekuasaan kehakiman secara teoritis hanya dapat dimiliki oleh lembaga-lembaga Negara yang secara konstitusional diakui dalam UUD 1945 yaitu Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Namun di sisi lain perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara yang sedemikian kompleks akibat pengaruh globalisasi dan demokratisasi menyebabkan sebagian urusan kehidupan tidak lagi dapat diselesaikan oleh sebuah lembaga yang bersifat general tetapi dibutuhkan keahlian khusus untuk menyelesaikan masalah hukum yang dihadapi. Itulah kemudian menyebabkan lahirnya lembaga-lembaga yang disebutkan di atas yang sebenarnya tidak masuk dalam lingkup kekuasaan kehakiman, tetapi menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan kehakiman seperti kekuasaan untuk memutus perkara yang memiliki kekuatannya sama dengan putusan pengadilan.

Pertentangan ini merupakan persoalan serius menurut penulis karena berkaitan dengan eksistensi lembaga kekuasaan kehakiman yang telah dibangun dengan baik dalam konstitusi dimana hanya ada dua lembaga kekuasaan kehakiman yaitu Mahkamah Agung dengan empat pengadilan di bawahnya dan Mahkamah Konstitusi. Disamping itu keberadaan lembaga-lembaga semi judicial sebenarnya dalam posisi yang rentan untuk dilakukan *judicial review* oleh para pencari keadilan di Mahkamah Konstitusi. Para pihak yang terlibat sengketa yang kebetulan sedang ditangani oleh lembaga tersebut dapat saja melakukan permohonan *judicial review* ke MK dengan dalih keberadaan lembaga tersebut inkonstitusional. Prosedur demikian sangat mungkin terjadi jika para pihak enggan untuk mengakui keberadaan lembaga-lembaga tadi karena kepentingannya terusik. Jikalau MK mengabulkan permohonan *judicial review* tersebut maka dipastikan legitimasi lembaga tersebut menjadi hilang kemudian bubar. Hal seperti ini pernah terjadi ketika permohonan *judicial review* atas pengadilan Tindak Pidana Korupsi dibubarkan oleh MK dengan alasan tidak sesuai dengan system kekuasaan kehakiman Indonesia. pengadilan Tipikor saja yang masih dalam rumpun kekuasaan kehakiman dibubarkan oleh MK apatah lagi lembaga yang jelas-jelas di luar system kekuasaan kehakiman. Sehingga kekhawatiran penulis sangat berdasar.

Salah satu lembaga quasi yudisial yang menarik untuk dikaji keberadaannya dalam system kekuasaan kehakiman di Indonesia adalah Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Lembaga yang dilahirkan melalui Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Monopoli dan Persaingan usaha Tidak sehat adalah lembaga quasi pengadilan anak kandung reformasi karena dilahirkan pada awal-awal orde reformasi dan merupakan lembaga quasi judicial pertama di Indonesia. Di bawah undang-undang Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Monopoli dan Persaingan usaha Tidak sehat KPPU memiliki kewenangan yang super power karena memiliki 3 kewenangan sekaligus yaitu sebagai penyelidik, penuntut dan pemutus.

Disamping itu dalam tataran praktek selama 13 tahun berdiri terdapat banyak putusan KPPU yang sangat fenomenal dan mempengaruhi kehidupan ekonomi nasionalnya, seperti putusan tentang monopoli, kartel, persaingan tender, dll. Namun sayang putusan KPPU tidak sekuat kewenangannya. Putusan KPPU tidak dapat dilaksanakan (*non executable*) karena harus mendapatkan penguatan dari Mahkamah Agung untuk mengeksekusi putusan tersebut.

Tulisan ini hendak mengupas bagaimana mensinkronkan keberadaan lembaga quasi-yudisial dalam kekuasaan sistem kehakiman di Indonesia juga mengupas pula bagaimana hubungan Mahkamah Agung dalam menilai putusan KPPU sehingga terwujud keadilan dan kepastian hukum.

B. Lembaga Quasi-Yudisial dalam Sistem Kekuasaan Kehakiman di Indonesia.

Pembahasan mengenai eksistensi lembaga quasi-yudisial dalam sistem kekuasaan kehakiman di Indonesia akan lebih komprehensif jika dimulai dengan pembahasan teoritis tentang eksistensi

kekuasaan kehakiman dalam sistem pembagian kekuasaan dan keberadaan pengadilan dalam sistem kekuasaan kehakiman.

Menurut Bagir Manan dan Kuntana Magnar⁸⁷ adanya kekuasaan kehakiman tidak terlepas dari konsep pemisahan kekuasaan yang dikemukakan oleh Montesquieu yaitu adanya cabang kekuasaan legislatif, eksekutif dan yudikatif. Pemisahan kekuasaan dimaksudkan agar tidak terjadi penumpukan kekuasaan pada satu organ kekuasaan. Penumpukan demikian dapat menimbulkan terjadinya penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*) karena tidak ada mekanisme saling mengkontrol dan keseimbangan antara lembaga negara. Oleh karena itu pada negara yang mengklaim diri dalam konstitusinya sebagai negara hukum⁸⁸ seperti Indonesia maka keberadaan kekuasaan kehakiman yang merdeka merupakan prasyarat bagi lahirnya negara hukum demokratis. Kemerdekaan yang dilekatkan pada kekuasaan kehakiman menurut Bagir Manan dan Kuntana Magnar tidak saja untuk menjamin independensi kelembagaan dan hakim dalam menjalankan tugasnya, tetapi yang lebih besar lagi adalah dengan kemerdekaannya demikian kekuasaan kehakiman dapat sebagai perisai bagi serangan intervensi dari eksekutif dan legislatif. Di antara tiga kekuasaan kehakiman yang paling rentan diintervensi oleh cabang kekuasaan yang lain adalah kekuasaan yudikatif, karena yudikatif tidak memiliki kekuasaan lain yang dapat menekan lembaga Negara lainnya, misalnya untuk menekan eksekutif, kekuasaan legislatif dapat menggunakan hak budget, pengawasan dan legislasi agar eksekutif mau tunduk pada kehendak legislatif. Sementara kekuasaan yudikatif tidak memiliki kekuasaan seperti itu.⁸⁹ Satu-satunya kekuasaan yudikatif adalah ada putusan sebagai mahkota kelembagaan dan mahkota hakim. Namun jika kedua lembaga ini bersengketa maka kedua lembaga tersebut wajib mentaati putusan pengadilan.

Begitu pentingnya kemerdekaan kekuasaan dalam Negara hukum dalam rumusan konstitusi pasal 24 UUD NRI 1945 menyatakan “Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan”. Rumusan ini melegitimasi sifat kekuasaan kehakiman yang independen dan imparsial sebagai prasyarat bagi lahirnya negara hukum modern. Sifat demikian tidak lain dimaksudkan untuk terwujudnya tujuan hukum yaitu menegakan hukum dan keadilan. Rumusan serupa juga dapat kita temukan dalam definisi kekuasaan kehakiman dalam Undang-undang Nomor 4 tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman yaitu kekuasaan negara yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 demi terselenggaranya Negara Hukum Republik Indonesia.⁹⁰ Dapat dikatakan bahwa relasi Negara hukum dan kekuasaan kehakiman yang merdeka ibarat dua wajah mata uang yang tidak terpisahkan atau independensi pengadilan merupakan *condition sine qua non* bagi eksistensi Negara hukum.

Dalam Negara hukum modern kekuasaan kehakiman yang merdeka dilaksanakan oleh peradilan sebagai lembaga negara yang ditunjuk konstitusi. Pasal 24 ayat (2) mengatur bahwa kekuasaan kehakiman di Indonesia dilaksanakan oleh Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi. Penting juga dikemukakan apa sebenarnya lembaga peradilan sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman yang merdeka tersebut dan pengadilan.

Untuk membahas itu maka penulis menyitir beberapa pendapat pakar tentang definisi peradilan. Menurut R Subekti dan R Tjitrosudibjo⁹¹ terdapat perbedaan makna antara istilah peradilan dan pengadilan. Istilah peradilan menunjuk kepada fungsi untuk mewujudkan keadilan, sedangkan

⁸⁷ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Ke-2, Alumni, Bandung, hlm. 39.

⁸⁸ Padmo Wahjono, 1986, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum, cet ke-2*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 151

⁸⁹ Bagir Manan dan Kuntana Magnar, *Op.cit*, hlm. 40.

⁹⁰ Baca Pasal 1 angka (1) UU No.4 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman.

⁹¹ R Subekti dan R Tjitrosoedibjo, 1971, *Kamus Hukum*, Pradya Paramita, Jakarta, hlm. 82-83.

pengadilan menunjuk kepada lembaga badan yang akan menyelenggarakan proses peradilan untuk mewujudkan keadilan. Pendapat Sudikno Mertokusumo⁹² menyatakan bahwa istilah peradilan tidak dapat dipisahkan dengan pengadilan. Pengadilan bukan saja persoalan institusi, tetapi secara abstraksi pengadilan itu memberikan keadilan. Rahmat Soemitro⁹³ mengemukakan tiga istilah untuk menguraikan kekuasaan kehakiman yaitu, peradilan, pengadilan dan badan pengadilan. Peradilan merujuk pada proses, pengadilan merupakan cara, sedangkan badan pengadilan merujuk pada institusi pengadilan. Menurut Sjahran Basah⁹⁴, istilah pengadilan merujuk kepada institusi yang memberikan keadilan sedangkan peradilan merujuk pada proses untuk memberikan keadilan dalam rangka menegakan hukum.⁹⁵ Merujuk istilah yang digunakan dalam pasal 24 ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945 istilah yang digunakan adalah peradilan. Peradilan yang dimaksud disamping sebagai proses juga sebagai lembaga. Pasal 24 ayat (1) menyatakan "Kekuasaan kehakiman merupakan kekuasaan yang merdeka untuk menyelenggarakan peradilan guna menegakkan hukum dan keadilan". Istilah peradilan dalam ayat (1) tersebut merujuk pada proses untuk menegakan hukum dan keadilan. Sedangkan pada ayat (2) "Kekuasaan kehakiman dilakukan oleh sebuah Mahkamah Agung dan badan peradilan yang berada di bawahnya dalam lingkungan peradilan umum, lingkungan peradilan agama, lingkungan peradilan militer, lingkungan peradilan tata usaha negara, dan oleh sebuah Mahkamah Konstitusi." Peradilan pada ayat (2) tersebut merujuk kepada lembaga yang memiliki kewenangan untuk melakukan proses peradilan yaitu Mahkamah Agung dengan empat pengadilan di bawahnya dan Mahkamah Konstitusi.

Untuk mendapatkan kejelasan teoritis keberadaan lembaga quasi peradilan dalam kekuasaan kehakiman maka penulis menyitir beberapa pendapat pakar tentang batasan peradilan. Menurut Sudikno Mertokusumo peradilan adalah segala sesuatu yang bertalian dengan tugas hakim dalam memutus perkara, baik perkara perdata maupun perkara pidana untuk mempertahankan atau menjamin ditaatinya hukum⁹⁶. Menurut Rohmat Soemitro sebuah lembaga dikatakan sebagai peradilan jika memiliki unsur-unsur sebagai berikut :

1. Adanya suatu aturan yang abstrak yang mengikat umum yang dapat diterapkan pada suatu persoalan;
2. Adanya perselisihan hukum yang konkrit;
3. Adanya sekurang-kurangnya dua pihak;
4. Adanya suatu aparat peradilan yang berwenang memutuskan perselisihan.⁹⁷

Menurut Sjahran Basah unsur-unsur peradilan yang disampaikan Rohmat Soemitro di atas perlu ditambah dengan unsur lagi yaitu adanya hukum formal dalam rangka menerapkan hukum (*rechstoepassing*) dan menemukan hukum (*rechvinding*) *in concreto* untuk menjamin ditaatinya hukum materiil. Berdasarkan pada uraian unsur tambahan peradilan terhadap pendapat Rohmat Soemitro di atas Sjahran Basah memberikan definisi peradilan adalah "segala sesuatu yang bertalian dengan tugas memutus perkara dengan menerapkan hukum, menemukan hukum "in concreto" dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materiil dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal."⁹⁸

Aspek lain yang dipandang relevan untuk memahami keberadaan lembaga quasi-judisial dalam kekuasaan kehakiman di Indonesia adalah pemahaman lembaga quasi yudisial itu sendiri.

⁹² Sudkno Mertokusumo, 1971, *Sejarah Peradilan dan Perundang-undangannya di Indonesia sejak 1942 dan apakah kemanfaatnya bagi kita bangsa Indonesia*, Kilat Maju, Bandung, hlm. 2.

⁹³ Rochmat Sumitro, 1978, *Rancangan Undang-Undang Peradilan Administrasi*, BPHN, Jakarta, hlm. 9-10.

⁹⁴ Sjahran Basah, 1997, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumnus, Bandung, hlm.23-24.

⁹⁵ Sudkno Mertokusumo, *Op.cit.* hlm.2.

⁹⁶ Soedikno Mertokusumo, *Op.cit.* hlm. hlm.4.

⁹⁷ Rohmat Sumitro, *Op.cit.* hlm.4

⁹⁸ Sjahran Basah, *Op.cit.* hlm.29.

Istilah lembaga quasi-judisial di Indonesia diperkenalkan Jimly Asshidiqie dalam Makalah beliau yang berjudul Pengadilan Khusus yang dimuat dalam website pribadi beliau.⁹⁹ Menurut beliau perkembangan kekuasaan kehakiman di Indonesia di era reformasi disamping tumbuh dan berkembangnya pengadilan khusus juga berkembang lembaga-lembaga quasi-pengadilan atau semi-pengadilan. Istilah quasi-pengadilan menunjuk pada lembaga-lembaga yang memiliki kewenangan mengadili dan memutus sebuah perkara tetapi sebenarnya bukanlah pengadilan¹⁰⁰. Kekuatan putusan lembaga-lembaga quasi-pengadilan sama dengan putusan pengadilan bahkan terdapat putusan lembaga-lembaga tersebut yang putusannya bersifat *final and binding* sama dengan putusan pengadilan yang bersifat “inkracht”. Dengan kewenangan yang begitu luas keberadaan lembaga quasi-judisial menimbulkan kekhawatiran terjadinya tumpang tindih kewenangan dengan pengadilan yang memiliki kekuasaan di bidang kehakiman (*judicial power*).

Fenomena menjamurnya lembaga quasi-judisial dalam khasanah sistem kekuasaan kehakiman Indonesia merupakan hal yang baru, sehingga bangunan teoritis tentang hal ini masih sangat minim. Dengan mengutip pertimbangan pertimbangan putusan Pengadilan Texas dalam kasus *Perdue, Brackett, Flores, Utt & Burns versus Linebarger, Goggan, Blair* sebagaimana yang disitir oleh Jimly Assidiqie dalam makalahnya penulis mengambil beberapa kriteria sebuah lembaga yang dikategorikan sebagai quasi-judicial yaitu :

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

Penting juga untuk diperhatikan landasan konstitusional eksistensi lembaga quasi-judisial ini. Pada perubahan konstitusi ya ke-empat pengakuan terhadap keberadaan lembaga quasi-judisial diatur dalam pasal 24 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menentukan bahwa “badan badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakimandiatur dalam undangundang”. Ketentuan tersebut menurut hemat penulis mengandung makna, *pertama*, pengakuan konstitusional terhadap keberadaan lembaga quasi-judisial yang telah ada sebelum perubahan konstitusi maupun yang akan dibentuk pada waktu yang akan datang. Penyebutan frase badan-badan pada Pasal 24 ayat (3) UUD NRI 1945 menandakan bahwa telah ada lembaga-lembaga negara yang memiliki kewenangan semi-judisial sebelum perubahan konstitusi, seperti KPPU yang dibentuk pada tahun 1999 dan BPSK yang dibentuk pada tahun 1998. Konstitusi hanya memberikan landasan konstitusional bagi keberadaan lembaga-lembaga ini dalam sistem kekuasaan kehakiman *Kedua*, syarat legalitas pendirian lembaga quasi-judisialdiatur dalam Undang-undang. Maknanya, lembaga quasi-judisial baik yang telah dibentuk maupun yang

⁹⁹ www.jimly.com

¹⁰⁰ Lembaga-lembaga Quasi-Judisial dimaksud antara lain : Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Informasi Pusat (KIP) dan Komisi Informasi Daerah (KID), Badan Pengawas Pemilihan Umum (Bawaslu), 5) Ombudsman Republik Indonesia

akan dibentuk harus diatur pada level Undang-undang sebagai bentuk legitimasi konstitusional karena undang-undang merupakan cerminan aspirasi rakyat yang diwakili oleh Presiden dan DPR.

Dalam undang-undang Nomor 48 tahun 2009 pengaturan tentang keberadaan lembaga quasi-judisial diatur dalam bab tersendiri dengan judul bab “Badan-Badan Lain Yang Fungsinya Berkaitan Dengan Kekuasaan Kehakiman”. Pengaturan khusus tentang lembaga quasi-judisial menunjukkan adanya politik legislasi terkait dengan pengakuan hukum terhadap keberadaan lembaga-lembaga semi-judicial yang semakin banyak dalam ranah kekuasaan kehakiman di Indonesia juga merupakan pengaturan lebih lanjut norma konstitusi yang ada dalam Pasal 24 ayat (3) UUD NRI yang masih sangat sumir. Pasal 38 ayat (1) menentukan bahwa “selain Mahkamah Agung dan badan peradilan dibawahnya serta Mahkamah Konstitusi, terdapat **badan-badan lain** yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman”. Pada ketentuan Pasal 38 ayat(2) mengatur lebih lanjut batasan fungsi yang berkaitan dengan kekuasaan kehakiman, meliputi: a). penyelidikan dan penyidikan, b). penuntutan, c). pelaksanaan putusan, d). pemberian jasa hukum, dan e). penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Selanjutnya Pasal 38 ayat (3) mengatur bahwa ketentuan mengenai badan-badan lain yang fungsinya berkaitan dengan kekuasaan kehakiman diatur dalam undang-undang¹⁰¹.

Bila dianalisis secara mendalam ketentuan tentang lembaga quasi peradilan dalam Undang-undang Nomor 48 tahun 2009 di atas menunjukkan bahwa pengaturan tersebut merupakan pengulangan (repetisi) terhadap ketentuan Pasal 24 ayat (3) UUD NRI yang sebelumnya memang masih sangat sumir. Perkembangan yang berarti terkait pengaturan lembaga quasi-judisial tercantum dalam Pasal 38 ayat (2) yang mengatur kriteria sebuah lembaga sebagai lembaga quasi-judisial yaitu jika memiliki kewenangan penyelidikan dan penyidikan, penuntutan, pelaksanaan putusan, pemberian jasa hukum dan penyelesaian jasa hukum di luar pengadilan.

Uraian di atas menunjukkan bahwa keberadaan lembaga quasi-yudisial diakui kedudukannya dalam sistem kekuasaan kehakiman sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman. Walaupun pengaturannya yang masih sumir dalam konstitusi dan Undang-undang Nomor 48 tahun 2009 secara konstitusional keberadaan lembaga quasi-yudisial merupakan sebuah kenyataan dan memiliki legalitas dalam kekuasaan kehakiman Indonesia.

C. KPPU Sebagai Lembaga Quasi-Yudisial.

Diundangkannya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tidak saja membawa angin baru bagi regulasi persaingan usaha di Indonesia yang selama ini tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan, namun juga melahirkan lembaga baru yaitu Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)¹⁰². Pasal 30 Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 menentukan “untuk mengawasi pelaksanaan Undang-undang ini dibentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha”.

Untuk menjalankan fungsi pengawasan undang-undang ini memberikan tugas kepada KPPU, yaitu :

- a) melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 16;
- b) melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 24;
- c) melakukan penilaian terhadap ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal 28;

¹⁰¹ Jimly Asshidiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, BIP, Jakarta, hlm. 511.

¹⁰² Arie Siswanto, 2004, *Hukum Persaingan Usaha*, Ceatakan ke-2, Ghalia Indonesia, Bogor, hlm. 93-94.

- d) mengambil tindakan sesuai dengan wewenang Komisi sebagaimana diatur dalam Pasal 36;
- e) memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- f) menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan Undang-undang ini;
- g) memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja Komisi kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Untuk menjalankan tugas-tugas di atas, Pasal 36 UU No.5 tahun 1999 memberikan kewenangan kepada KPPU untuk :

- a) menerima laporan dari masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- b) melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- c) melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau yang ditemukan oleh Komisi sebagai hasil penelitiannya;
- d) menyimpulkan hasil penyelidikan dan atau pemeriksaan tentang ada atau tidak adanya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- e) memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini;
- f) memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli, dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini;
- g) meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud huruf e dan huruf f, yang tidak bersedia memenuhi panggilan Komisi;
- h) meminta keterangan dari instansi Pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini;
- i) mendapatkan, meneliti, dan atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan atau pemeriksaan;
- j) memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat;
- k) memberitahukan putusan Komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- l) menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang ini.

Ketentuan di atas sesungguhnya membagi kewenangan KPPU dalam 3 kategori. *Pertama*, kewenangan penyelidikan. Pasal 36 huruf (a), (b), (c) dan (d) memberikan kewenangan KPPU untuk : 1). menerima laporan dari masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, 2). melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, 3). melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau yang ditemukan oleh Komisi sebagai hasil penelitiannya, 4). menyimpulkan hasil penyelidikan dan atau pemeriksaan tentang ada atau tidak adanya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Kedua, kewenangan menuntut pelaku usaha. Pasal 36 huruf (e),(f),(g),(h),(i), : (e) memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini, (f) memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli, dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini; (g) meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud huruf e dan

huruf f, yang tidak bersedia memenuhi panggilan Komisi, (h). meminta keterangan dari instansi Pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini, (i) mendapatkan, meneliti, dan atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan atau pemeriksaan.

Ketiga, kewenangan judisial. Kewenangan untuk menjatuhkan sanksi kepada pelaku usaha. Kewenangan KPPU tersebut merupakan kewenangan yang super dan istimewa diberikan undang-undang kepada KPPU karena KPPU diberikan kewenangan untuk menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang persaingan usaha¹⁰³.

Hal yang menarik adalah kewenangan KPPU untuk memutus dan menjatuhkan sanksi kepada pelaku usaha. Kewenangan mengadili dan menjatuhkan sanksi kepada KPPU merupakan yang dimiliki yang secara khusus diberikan kepada KPPU yang tidak dimiliki oleh lembaga independen lain. Hal ini menimbulkan pertanyaan apakah KPPU merupakan lembaga peradilan atau lembaga administratif. Terkait status kelembagaan KPPU dalam sistem peradilan di Indonesia menarik untuk dikutip pendapat Jimly Assidique¹⁰⁴

“...jelas bahwa pada hakikatnya KPPU adalah lembaga peradilan dalam arti yang luas, atau setidaknya dapat disebut sebagai lembaga semi-peradilan. Sebagai lembaga peradilan yang bersifat administratif, fungsi KPPU dapat digolongkan ke dalam lingkungan peradilan tata usaha negara, tetapi apabila dilihat dari bidang sengketa hak yang diselesaikannya, komisi ini dapat juga dikategorikan berada dalam lingkungan peradilan umum”.

Pasal 30 ayat (2) UU No.5 tahun 1999 menentukan status kelembagaan KPPU sebagai lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah serta pihak lain. Berdasarkan Pasal 31 ayat (2) UU No.5 Tahun 1999 mekanisme pengisian jabatan komisioner KPPU dilakukan melalui mekanisme pengangkatan oleh Presiden atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat. Mekanisme demikian memungkinkan terjadinya *check and balances*¹⁰⁵ antara pemerintah dan DPR dalam mengangkat komisioner KPPU.

Pasal 30 ayat (3) Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 menentukan bahwa KPPU bertanggung jawab kepada Presiden. Penunjukkan Presiden sebagai lembaga tempat KPPU bertanggung jawab tidak berarti bahwa KPPU merupakan lembaga pemerintah atau subordinasi Presiden. Secara institusional KPPU tetap menjadi lembaga independen dan imparial dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Pertanggungjawaban kepada Presiden dimaksudkan untuk tertib administratif semata karena KPPU menggunakan APBN dan menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan¹⁰⁶.

D. Hubungan Fungsional KPPU dan Mahkamah Agung.

Dengan status KPPU sebagai lembaga quasi-peradilan sesungguhnya lembaga ini seolah-olah sebagai lembaga “super body” dalam memutuskan sengketa persaingan usaha tidak sehat di Indonesia. Padahal undang-undang ini membatasi kewenangan KPPU hanya sekedar memutus tetapi tidak ada kewenangan untuk menegakan putusan KPPU itu sendiri. Terkesan KPPU hanya sebagai lembaga yang “macan ompong” karena tidak memiliki kewenangan untuk melaksanakan dan menegakan putusannya sendiri.

Pertama, Menurut Pasal 46 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 eksekusi putusan KPPU harus melalui penetapan Pengadilan Negeri. Dalam hal upaya hukum KPPU tidak memiliki kewenangan untuk menerima upaya hukum, pihak yang dikalahkan merasa keberatan atas putusan

¹⁰³ Ridwan, 2009, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm.146.

¹⁰⁴ Jimly Assidique, *Fungsi Campuran KPPU Sebagai Lembaga Quasi-Peradilan*,

¹⁰⁵ Jimly Assidique, *Konstitusi dan Konstitusionalisme*, Konstitusi Press, 2005, hml.

¹⁰⁶ Bagir Manan, 2004, *Hukum Positif Indonesia : Suatu Kajian Teoritik*, FH UII Press, Yogyakarta, hlm.50.

KPPU, menurut Pasal 44 ayat (2) dapat mengajukan ke Pengadilan Negeri, upaya hukum lanjutannya dapat mengajukan kasasi ke Mahkamah Agung (Pasal 45 ayat 3).¹⁰⁷

Kedua, Status Komisioner KPPU. Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 tidak mendudukan komisioner KPPU sebagai hakim. Menurut Jimly Assidique, kedudukan mereka mengikuti status kelembagaan KPPU sebagai semi-yudisial. Dalam hal demikian maka status Komisioner KPPU adalah semi hakim. Secara organisasi Kepegawaian KPPU tidak dibawah Mahkamah Agung. KPPU juga tidak masuk dalam pengawasan Komisi Yudisial.

Dua persoalan di atas setidaknya menjadi batu ganjalan pelaksanaan tugas dan wewenang bagi KPPU yang demikian besar dengan misi menyelamatkan sistem perekonomian nasional dan persaingan usaha. Oleh karena itu perlu kebijakan hukum untuk mensinkronkan kedudukan KPPU sebagai lembaga quasi-judisial yang diakui statusnya sebagai pelaksana kekuasaan kehakiman dalam konstitusi Indonesia.

Menurut hemat penulis terdapat dua kebijakan yang dapat ditempuh untuk menyinkronkan keberadaan lembaga quasi-judisial dalam sistem kekuasaan kehakiman di Indonesia sehingga terjalin hubungan sinergis dan fungsional yang baik dalam rangka mewujudkan keadilan dan kepastian hukum. *Pertama*, perlu membangun sistem hubungan institusional yang baik antar kedua lembaga ini dalam rangka meningkatkan kualitas putusan. Dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 terdapat hubungan fungsional antara KPPU dengan lembaga peradilan ketika adanya upaya hukum banding atas putusan KPPU kepada pengadilan Negeri dan Kasasi ke Mahkamah Agung. Mengingat persoalan persaingan usaha tidak sehat bukan hanya persoalan yuridis tetapi lebih kental persoalan ekonomi maka antara KPPU dan MA perlu membangun kesepahaman substansi hukum persaingan usaha yang begitu spesifik terutama persoalan pembuktian yang rumit seperti penggunaan *indirect evidence* (bukti tidak langsung) yang belum dikenal dalam sistem pembuktian dan alat bukti dalam hukum acara Indonesia yang selama ini digunakan KPPU sementara di Pengadilan Negeri tidak dapat menerima sistem pembuktian demikian. KPPU dan MA perlu duduk bersama untuk membuat semacam *guidance* bersama dalam proses pembuktian sehingga terjadi sinkronisasi dalam proses pembuktian¹⁰⁸.

Kedua, pengawasan komisioner KPPU. Berdasarkan pengaturan dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 komisioner KPPU memiliki kewenangan untuk menjatuhkan sanksi dalam bentuk putusan KPPU. Untuk menjamin agar dalam pengambilan putusan komisioner KPPU tidak melakukan praktek-praktek mafia hukum dan tindakan penyalahgunaan kewenangan maka diperlukan prosedur pengawasan untuk menjaga keluhuran martabat komisioner dalam menjalankan fungsi-fungsi kekuasaan kehakiman. Oleh karena itu menurut penulis mengingat KPPU ini telah diakui sebagai salah satu pelaksana kekuasaan kehakiman di Indonesia maka sebaiknya pengawasan perilaku komisioner KPPU masuk dalam rezim pengawasan hakim sebagaimana halnya hakim. Oleh karena itu Komisi Yudisial dan MA berhak melakukan pengawasan terhadap perilaku komisioner KPPU.

E. Kesimpulan dan Saran

Kedudukan lembaga quasi-peradilan dalam sistem kekuasaan kehakiman secara konstitusional merupakan bagian dari kekuasaan kehakiman di Indonesia. Pasal 24 ayat (3) UUD NRI 1945 maupun Undang-undang Nomor 48 tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman telah mengakui bahwa lembaga quasi yudisial sebagai lembaga pelaksana kekuasaan kehakiman. Walaupun menjalankan fungsi kekuasaan kehakiman tetapi quasi-yudisial tidak memiliki hubungan hierarki institusional dengan MA, yang ada hanya hubungan fungsional. Begitu juga KPPU saat ini memiliki kedudukan institusional yang diakui sebagai lembaga yang menjalankan kekuasaan kehakiman di bidang persaingan usaha.

¹⁰⁷ Rahmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004, hlm. 119

¹⁰⁸ A. Mukti Arto, 2001, *Konsep Ideal Mahkamah Agung : Redifinsi Peran dan Fungsi Mahkamah Agung untuk Membangun Indonesia Baru*, Pusataka pelajar, Yogyakarta, hlm. 196.

Namun dalam pelaksanaan tugas dan wewenang di bidang kekuasaan kehakiman tersebut KPPU masih menghadapi kendala yuridis terkait pelaksanaan putusannya. Untuk itu perlu kebijakan hukum untuk membangun hubungan fungsional-konstitusional antara KPPU dan MA dalam kaitannya dengan hukum acara pembuktian. Perlu juga dilakukan upaya pengawasan terhadap perilaku komisioner KPPU untuk menghindari mafia peradilan dan menghindari *abuse of power* dari komisioner KPPU. Memasukkan pengawasan dalam rezim pengawasan hakim melalui KY dan MA merupakan solusi alternatif untuk menjaga keluhuran martabat komisioner KPPU.

Daftar Pustaka

- A Mukti Arto, 2001, *Konsep Ideal Mahkamah Agung : Redifinsi Peran dan Fungsi Mahkamah Agung untuk Membangun Indonesia Baru*, Pusataka pelajar, Yogyakarta.
- Arie Siswanto, 2004, *Hukum Persaingan Usaha*, Ceatakan ke-2, Ghalia Indonesia, Bogor.
- Bagir Manan dan Kuntana Magnar, 1997, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia*, Edisi Ke-2, Alumni, Bandung.
- Bagir manan, 2004, *Hukum Positif Indonesia : Suatu Kajian Teoritik*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Jimly Asshidiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, BIP, Jakarta.
- Jimly Assidiqie, 2005, *Konstitusi dan Konstitusioalisme*, Konstitusi Press, Jakarta.
- Padmo Wahjono, 1986, *Indonesia Negara Berdasarkan Atas Hukum, cet ke-2*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- R Subekti dan R Tjitrosoedibio, 1971, *Kamus Hukum*, Pradya Paramita, Jakarta.
- Rahmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2004.
- Ridwan, 2009, *Tiga Dimensi Hukum Administrasi Negara dan Peradilan Administrasi Negara*, FH UII Press, Yogyakarta.
- Rochmat Sumitro, 1978, *Rancangan Undang-Undang Peradilan Administrasi*, BPHN, Jakarta.
- Sjahran Basah, 1997, *Eksistensi dan Tolok Ukur Badan Peradilan Administrasi di Indonesia*, Alumni, Bandung.
- Sudikno Mertokusumo, 1971, *Sejarah Peradilan dan Perundang-Undangannya di Indonesia sejak 1942 dan Apakah kemanfaatnya bagi kita Bangsa Indonesia*, Kilat Maju, Bandung.

Biodata Singkat Penulis :

Penulis Lahir di Bima 30 Desember 1980. Ia menyelesaikan Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Mataram tahun 2003. Tahun 2006 ia menyelesaikan studi Magister Hukum di Program Pascasarjana UNPAD dengan Konsentrasi Hukum Internasional. Setelah tamat S2 ia mengajar di sebagai Dosen Luar Biasa pada Fakultas Hukum Universitas Sultan Ageng Tirtayasa Banten (2006-2007). Pada tahun yang sama ia juga mengajar sebagai Dosen Luar Biasa pada FH Unram (2007). Sejak Tahun 2008 sampai awal 2011 menjadi Tenaga Ahli DPR RI yang membidangi Hubungan Internasional, Pertahanan dan Komunikasi/Komisi I DPR RI (2008-2009), kemudian ditugaskan mendampingi anggota DPR RI yang duduk di Komisi IX (Komisi Kesehatan dan Ketenagakerjaan). Awal 2011 diangkat menjadi Dosen Hukum Internasional pada Fakultas Hukum Universitas Mataram. Pada bulan Juli 2014 menyelesaikan pendidikan Doktor Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum UNPAD Bandung. Penulis dapat dihubungi di Nomor : 081321386015, email : ris_bdg@yahoo.com