

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Aristoteles menyatakan terdapat tiga pola hidup, yaitu hidup mencari nikmat, hidup praktis, dan hidup kontemplatif.¹ Ketiga pola tersebut dapat dibentuk oleh manusia dalam menjalani kehidupannya. Hal ini karena manusia merupakan *zoon politicon* yaitu manusia sebagai makhluk hidup pada dasarnya selalu ingin bergaul dan berkumpul dengan sesama manusia lainnya. Dengan kodrat sebagai *zoon politicon*, maka manusia bergaul dengan yang lainnya untuk mencapai suatu kenikmatan dan pemenuhan kebutuhan hidup.

Konsep dasar manusia sebagai *zoon politicon* dalam pemenuhan kebutuhan hidup mempunyai keterkaitan dengan timbulnya era globalisasi. Globalisasi adalah kecenderungan umum terintegrasinya kehidupan masyarakat domestik atau lokal ke dalam komunitas global diberbagai bidang.² Dengan globalisasi manusia akan semakin mudah untuk berhubungan dengan sesamanya dalam memenuhi kebutuhan hidup termasuk di bidang ekonomi. Hal ini merupakan suatu proses kegiatan ekonomi dan perdagangan. Negara-negara di seluruh dunia menjadi satu kekuatan pasar yang semakin terintegrasi dengan tanpa rintangan batas

¹ Franz Magnis Suseno, *13 Tokoh Etika Sejak Yunani Sampai Abad ke-19*, Kanisius, Yogyakarta, 1999, hlm. 31-32.

² Riza Noer Arfani, *Globalisasi Karakteristik & Implikasinya*, Ekonomi Politik Digital Journal Al-Manär Edisi I, Yogyakarta, 2004, hlm. 1.

teritorial negara.³ Dengan adanya globalisasi ekonomi, maka dibutuhkan suatu strategi pembangunan ekonomi nasional.

Strategi pembangunan ekonomi nasional di Indonesia diatur dalam Ketetapan MPR Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam rangka Demokrasi Ekonomi. Hakikatnya demokrasi ekonomi adalah suatu sistem dalam hal ini rakyat secara proporsional, sesuai dengan kemampuannya, diberi kebebasan untuk mengalokasikan sumber daya ekonominya. Pada demokrasi ekonomi, kekuatan ekonomi tersebar di masyarakat dan tidak tersentral di pusat. Interaksi antar pelaku dalam demokrasi ekonomi dilandasi oleh semangat keseimbangan, keserasian, saling mengisi, dan saling menunjang dalam rangka mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.⁴

Pasal 1 Ketetapan MPR Nomor XVI/MPR/1998 mengatur bahwa politik ekonomi mencakup kebijaksanaan, strategi dan pelaksanaan pembangunan ekonomi nasional sebagai perwujudan dari prinsip-prinsip dasar demokrasi ekonomi yang mengutamakan kepentingan rakyat banyak untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

Pasal 2 Ketetapan MPR Nomor XVI/MPR/1998 mengatur ketentuan bahwa politik ekonomi nasional diarahkan untuk menciptakan struktur ekonomi nasional agar terwujud pengusaha menengah yang kuat dan besar

³ Rowland B. F. Pasaribu, *Globalisasi dan Pembangunan Ekonomi Indonesia*, (on line), 2013. tersedia: http://rowland_pasaribu.staff.gunadarma.ac.id/Downloads/files/35470/ekbang_glo_balisasi-dan-pembangunan-ekonomi-indonesia.pdf diakses pada 17 Maret 2019.

⁴ Amiruddin Idris, *Penguatan Ekonomi Kerakyatan Berdasarkan Demokrasi Ekonomi*, Makalah di sampaikan dalam Diskusi Ilmiah MPR RI dan Universitas Almuslim, 2012, hlm. 6.

jumlahnya, serta terbentuknya keterkaitan dan kemitraan yang saling menguntungkan antar pelaku ekonomi yang meliputi usaha kecil, menengah, dan besar baik swasta maupun BUMN yang saling memperkuat untuk mewujudkan demokrasi ekonomi dan efisien nasional yang berdaya saing tinggi. Ketetapan MPR tersebut mengamankan terwujudnya demokrasi ekonomi yang dalam pelaksanaan usaha ekonominya harus berdaya saing tinggi dan menekankan pada prinsip-prinsip persaingan usaha.

Manfaat dari persaingan usaha adalah cara yang efektif untuk mencapai pendayagunaan sumber daya secara optimal. Dengan adanya rivalitas akan cenderung menekankan ongkos-ongkos produksi sehingga harga menjadi lebih rendah serta kualitas semakin meningkat. Bahkan lebih dari itu persaingan dapat menjadi landasan fundamental bagi kinerja diatas rata-rata untuk jangka panjang dan dinamakannya keunggulan bersaing yang lestari (*sustainable competitive advantage*) yang dapat diperoleh melalui tiga strategi genetik, yakni keunggulan biaya, diferensiasi, dan fokus biaya.⁵

Aktivitas bisnis dapat terjadi persaingan (*competition*) di antara pelaku usaha. Pelaku usaha akan menciptakan, mengemas, serta memasarkan produk yang dimiliki baik barang/jasa sebaik mungkin agar diminati dan dibeli oleh konsumen. Persaingan dalam usaha dapat berimplikasi positif, sebaliknya dapat menjadi negatif jika dijalankan dengan perilaku negatif dan sistem ekonomi yang menyebabkan tidak kompetitif (sehat).⁶

⁵ Johny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha (Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia)*, Bayu Media, Malang, 2006, hlm. 102-103.

⁶ Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha: Teori dan Praktik di Indonesia*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2012, hlm. 8.

Praktik usaha yang tidak sehat akan menghambat terwujudnya demokrasi ekonomi, sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 3 Ketetapan MPR Nomor XVI/MPR/1998, yaitu dalam pelaksanaan demokrasi ekonomi, tidak boleh dan harus ditiadakan terjadinya penumpukan aset dan pemusatan kekuatan ekonomi pada seseorang, sekelompok orang atau perusahaan yang tidak sesuai dengan prinsip keadilan dan pemerataan.

Hal yang harus dihindari apabila masyarakat, pemerintah, serta dunia usaha ingin pelaksanaan demokrasi ekonomi di Indonesia dapat berjalan sesuai harapan diantaranya sebagai berikut:⁷

1. Harus dihindari dan tidak perlu diberlakukan lagi sistem *free fight liberalism* yang menumbuhkan eksploitasi terhadap manusia dan bangsa lain yang dalam sejarah Indonesia telah menimbulkan serta mempertahankan kelemahan struktural ekonomi nasional dan posisi Indonesia dalam perekonomian dunia.
2. Harus dihindari adanya dominasi negara beserta aparaturnya yang dapat mematikan potensi serta daya kreasi unit-unit ekonomi di luar sektor negara.
3. Hindarkan persaingan tidak sehat serta pemusatan kekuatan ekonomi pada satu kelompok dalam berbagai bentuk monopoli dan monopsoni yang merugikan masyarakat dan bertentangan dengan cita-cita keadilan sosial.

Thomas Hobbes berpendapat bahwa manusia adalah serigala bagi manusia lain (*homo homini lupus*). Pendapat tersebut menggambarkan situasi masyarakat yang diwarnai oleh persaingan dan peperangan. Siapa pun bisa menjadi musuh. Manusia yang satu bisa “memakan” dan mengorbankan manusia lain demi tujuan yang ingin dicapai. Hal tersebut dapat menyebabkan keadaan *bellum omnium contra omnes* (perang semua

⁷ Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*, Sinar Grafika, 2013, hlm. 38.

melawan semua), yaitu manusia dalam keadaan *in abstracto* telah memiliki sifat-sifat tertentu. Sifat-sifat tersebut sebagai berikut:⁸

1. *Competitio/competition*/persaingan. Ini berarti bahwa manusia itu selalu berlomba untuk mengatasi manusia yang lain, karena adanya rasa takut bahwa dia tidak akan mendapat pujian. Dalam hal bersaing ini mereka dapat mempergunakan cara apapun.
2. *Defento/defend*/mempertahankan/membela diri. Ini berarti bahwa manusia itu tidak suka dikuasai atau diatasi oleh orang lain. Karena manusia itu selalui mempunyai keinginan untuk menguasai manusia yang lain, maka sifat membela diri ini merupakan jaminan bagi keselamatannya.
3. *Gloria* (sifat keinginan dihormati, disegani, dan dipuji).

Pendapat Thomas Hobbes tersebut apabila dikaitkan dengan praktik usaha dalam bidang ekonomi, maka diperoleh gambaran bahwa persaingan yang ketat dapat membuat pelaku usaha hilang pertimbangan. Apabila pelaku usaha itu melihat perusahaannya sebagai dalam kancah peperangan maka musuh (pesaing) yang dihadapinya harus diperangi secara habis-habisan dan harus dihapuskan. Kemudian berlakulah pertempuran yang menjadikan operasi perusahaan sebagai adu kekuatan untuk menentukan kalah dan menang. Kaidah ini tidak boleh diterima dalam perusahaan yang beretika. Nilai baik yang beretika tinggi dalam mengendalikan perusahaan ialah mengatur strategi menang dan menjadi penyumbang positif (pelengkap/komplementer) antara satu sama lain. Ini akan menghasilkan iklim perusahaan yang sehat.⁹ Akan tetapi dalam perjalanannya, praktik monopoli dan usaha tidak sehat kerap dilakukan oleh pelaku usaha demi memperoleh keuntungan.

⁸ Soehino, *Ilmu Negara, Liberty*, Yogyakarta, 2008, hlm. 99.

⁹ Sadono Sukirno, Dkk, *Pengantar Bisnis*, Prenada Media, Jakarta, 2004, hlm. 341.

Upaya untuk menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi di dalam proses produksi dan pemasaran barang dan atau jasa dalam iklim usaha yang sehat, efektif, dan efisien di Indonesia maka dibentuklah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999).¹⁰

Penjelasan Umum UU No. 5 Tahun 1999 berisi bahwa agar implementasi undang-undang ini serta peraturan pelaksanaannya dapat berjalan efektif sesuai asas dan tujuannya, maka perlu dibentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), yaitu lembaga independen yang terlepas dari pengaruh pemerintah dan pihak lain. Selain itu, berdasarkan Pasal 1 angka (18) UU No. 5 Tahun 1999, bahwa pada dasarnya KPPU dibentuk untuk mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

KPPU sebagai badan independen yang merupakan *independent self regulatory body* adalah wujud dari produk demokrasi yang dibentuk dalam tatanan Negara Indonesia.¹¹ Beberapa badan lainnya yang dibentuk sebagai *independent self regulatory body* yang mengurus bidang-bidang khusus, seperti Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (Komnas HAM), Komisi

¹⁰ Konsideran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33.

¹¹Mustafa Kamal Rokan, *Op.cit.*, hlm. 277.

Perlindungan Anak Indonesia (KPAI), Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), dan lain sebagainya.

Sukarmi memberikan pendapatnya mengenai pengertian *regulatory*

Body, yaitu:

Lembaga-lembaga negara yang berada di luar UUD 1945 keberadaannya diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan. Keberadaan lembaga-lembaga ini berfungsi untuk mempercepat akselerasi penuntasan dan atau penanganan sesuai bidang dan kebutuhan masing-masing, karenanya lembaga-lembaga ini disebut *extra auxiliary*.¹²

John Alder memberikan pendapatnya mengenai pengertian *Extra auxiliary organ*, yaitu:

Lembaga negara atau komisi negara yang dibentuk di luar konstitusi yang tugas utamanya adalah membantu, menguatkan tugas lembaga negara pokok (eksekutif, legislatif maupun yudikatif) dan menyelesaikan permasalahan dengan cepat dan efektif, yang biasa disebut juga dengan lembaga negara independen (*quasi organs*).¹³

Sukarmi juga memberi pendapat mengenai *Extra auxiliary organ*, yaitu:

Secara umum, kewenangan *extra auxiliary organ* sebenarnya telah ada pada lembaga negara pokok, namun dalam proses transisi kondisi negara yang lebih demokratis dan di satu sisi terdapat ketidakpercayaan rakyat yang begitu besar kepada lembaga negara pokok yang sudah ada, maka dibentuklah *extra auxiliary organ* tersebut.¹⁴

Suyud Margono berpendapat bahwa keterkaitan KPPU sebagai *independent self regulatory body*, yaitu:

Dalam Pasal 1 ayat (2) Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 menegaskan secara formal kewajiban pemerintah untuk tidak mempengaruhi KPPU dalam menerapkan undang-undang. Penekanan

¹²Sukarmi, *Kedudukan KPPU dalam Lembaga Extra Auxiliary*, Jurnal Persaingan Usaha KPPU, Edisi 6 Tahun 2011, hlm. 32.

¹³*Ibid.*

¹⁴*Ibid.*, hlm. 33.

ini menunjukkan pentingnya arti kebebasan komisi dan kebebasan tersebut juga diakui oleh DPR dan pemerintah.

KPPU tidak hanya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah, melainkan juga dari pengaruh pihak lain, seperti lembaga kemasyarakatan atau kelompok masyarakat yang memegang kekuasaan keuangan atau ekonomi. Kemandirian KPPU yang termuat dalam undang-undang tersebut adalah hak istimewa yang diperlukan untuk dapat melaksanakan undang-undang cara efisien dan dengan demikian KPPU berkewajiban untuk memelihara ketidaktergantungan tersebut dan tidak dapat membuka diri terhadap pengaruh dari luar.¹⁵

Hikmawanto Juwana berpendapat bahwa layaknya komisi pengawas persaingan di negara lain, KPPU juga diberikan kewenangan dan tugas yang sangat luas meliputi wilayah eksekutif, yudikatif, legislatif, dan konsultatif.¹⁶

Syamsul Maarif juga berpendapat bahwa:

Kewenangan tersebut menyebabkan KPPU dapat dikatakan memiliki fungsi menyerupai lembaga konsultatif, yudikatif, legislatif maupun eksekutif. Sehingga seringkali lembaga ini dikatakan memiliki fungsi wewenang yang tumpang tindih karena bertindak sebagai investigator (*investigation function*), penyidik, pemeriksa, penuntut (*prosecuting function*), pemutus (*adjudication function*) maupun fungsi konsultatif (*consultative function*). Walaupun demikian sementara kalangan juga berpendapat bahwa meskipun KPPU bukan lembaga yudisial ataupun penyidik, tetapi KPPU adalah lembaga penegak hukum yang tepat untuk menyelesaikan masalah persaingan usaha karena peran *multifunction* serta keahlian yang dimilikinya akan mampu mempercepat proses penanganan perkara.¹⁷

Pasal 47 UU No. 5 Tahun 1999 mengatur bahwa KPPU berwenang menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif terhadap pelaku usaha yang terbukti melakukan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat berupa:

¹⁵Suyud Margono, *Hukum Anti Monopoli*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 140.

¹⁶Hikmawanto Juwana, DKK, *Peran Lembaga Peradilan dalam menangani Perkara Persaingan Usaha*, ELIPS II dan Partnership For Business, Jakarta, 2003, hlm. 4.

¹⁷Dikutip dalam Binoto Nadapdap, *Hukum Acara Persaingan Usaha*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2009, hlm. 17.

- a. penetapan pembatalan perjanjian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 13, Pasal 15, dan Pasal 16; dan atau
- b. perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan integrasi vertikal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14; dan atau
- c. perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktek monopoli dan atau menyebabkan persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat; dan atau
- d. perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan penyalahgunaan posisi dominan; dan atau
- e. penetapan pembatalan atas penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28; dan atau
- f. penetapan pembayaran ganti rugi; dan atau
- g. pengenaan denda serendah-rendahnya Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah).

KPPU telah menerima sebanyak 382 perkara sejak tahun 2000 sampai dengan tahun 2018, dari jumlah tersebut telah memutus perkara sebanyak 312 yang diantaranya sebanyak 257 perkara dinyatakan bersalah dan dijatuhi sanksi administrasi oleh KPPU.¹⁸ Jenis perkara yang telah diputus oleh KPPU dari 382 perkara tersebut, yaitu:

- a. Perkara terkait tender/pengadaan sebanyak 273 perkara (71%);
- b. Perkara terkait nontender sebanyak 90 perkara (24%);
- c. Perkara terkait merger sebanyak 19 perkara (5%);¹⁹

Putusan KPPU telah mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht*) berjumlah 131 perkara sampai dengan tahun 2018.²⁰ Memperhatikan ketentuan Pasal 43, 44, dan 45 UU No. 5 Tahun 1999 yang dimaksud dengan putusan KPPU yang telah mempunyai hukum tetap (*inchract*), yaitu:

¹⁸Bahan Paparan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha disampaikan dalam Diklat III Program Pendidikan dan Pelatihan Calon Hakim Terpadu Angkatan III Gel. I tanggal 4 September 2019 di Badiklat Litbang Kumdil Mahkamah Agung, Megamendung.

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Laporan Tahunan KPPU Tahun 2018, hlm. 29.

- 1) Putusan KPPU yang oleh Terlapor (pelaku usaha) dalam jangka waktu 14 hari setelah menerima pemberitahuan putusan tersebut tidak diajukan upaya hukum keberatan ke Pengadilan Negeri;
- 2) Putusan KPPU yang telah diputus sampai tingkat kasasi oleh Mahkamah Agung. Dengan kata lain suatu putusan memperoleh kekuatan hukum yang pasti atau tetap (*inkracht van gewisjde*) apabila tidak ada lagi upaya hukum biasa yang tersedia.

Pasal 44 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999 mengatur bahwa dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak pelaku usaha menerima pemberitahuan putusan KPPU, pelaku usaha wajib melaksanakan putusan tersebut dan menyampaikan laporan pelaksanaannya kepada KPPU.

Guntur Syahputra Saragih selaku Komisioner KPPU mengatakan bahwa dalam pelaksanaannya masih terdapat pelaku usaha yang tidak kooperatif dalam menjalankan putusan KPPU yang telah berkekuatan hukum tetap.²¹ Denda yang dijatuhkan kepada pelaku usaha berdasarkan Putusan KPPU selama kurun waktu tahun 2000 sampai dengan tahun 2018 sebesar Rp526.546.617.859,00, jumlah denda yang sudah dibayar sebesar Rp364.316.724.995, sedangkan denda yang belum dibayar oleh pelaku usaha sebesar Rp162.239.895.530.²²

Komisioner KPPU Guntur Syahputra Saragih menambahkan pendapatnya bahwa sebagai gambaran pada salah satu Kantor Wilayah KPPU yaitu Wilayah I (Sumatera Utara) sampai dengan bulan Juli 2019 terdapat 18 putusan KPPU yang telah berkekuatan hukum tetap (*inkrach*)

²¹ <http://www.kppu.go.id/id/blog/2019/07/update-eksekusi-putusan-kppu/> diakses pada 6 September 2019.

²² Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Laporan Tahunan KPPU Tahun 2018, hlm. 29.

belum dilaksanakan oleh 45 pelaku usaha. Total denda yang diperoleh dari 18 putusan *inchract* tersebut sebesar Rp 23,9 miliar dan denda yang sudah dibayar sebesar Rp 4,16 miliar sedangkan yang belum dibayarkan sebesar Rp 18,9 miliar. Beberapa perusahaan yang tidak kooperatif antara lain PT Auna Rahmat, PT Hari Maju, PT Karya Bukit Nusantara, PT Dipa Panalasa, CV Kartika Indah Jaya, CV Toruan Nciho Corporation, PT Care Indonusa, PT Taramulia Setia Pratama, PT Benua Samudera Logistik, dan lain-lain.²³

Langkah yang dilakukan KPPU dalam menghadapi pelaku usaha yang tidak menjalankan putusan KPPU yang sudah *inkracht*, yaitu melalui pihak ketiga untuk melakukan penagihan, upaya persuasif, teguran tertulis, dan publikasi media. Selain itu, pelaku usaha yang tetap tidak menjalankan putusan yang sudah *inkracht* tersebut, KPPU dapat meminta penetapan eksekusi dari Pengadilan Negeri atau pelaku usaha tersebut diproses pidana.²⁴

Yudi Hidayat selaku Komisioner KPPU berpendapat bahwa KPPU belum memprosesnya ke ranah pidana terhadap pelaku usaha yang tidak melaksanakan putusan yang sudah *inkracht* sampai pada September 2019.²⁵ Dalam hal nantinya pelaku usaha diproses dalam ranah pidana bahwa berdasarkan Pasal 44 ayat (4) dan (5) UU No. 5 Tahun 1999, apabila putusan KPPU yang telah berkuatan hukum tetap tidak dijalankan oleh

²³<http://www.kppu.go.id/id/blog/2019/07/update-eksekusi-putusan-kppu/> diakses pada 6 September 2019.

²⁴ *Ibid.*

²⁵ Disampaikan dalam Diklat III Program Pendidikan dan Pelatihan Calon Hakim Terpadu Angkatan III Gel. I tanggal 4 September 2019 di Badiklat Litbang Kumdil Mahkamah Agung, Megamendung.

pelaku usaha, KPPU menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik untuk dilakukan penyidikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Putusan KPPU tersebut merupakan bukti permulaan yang cukup bagi penyidik untuk melakukan penyidikan.

KPPU memproses ke ranah pidana terhadap pelaku usaha yang tidak melaksanakan putusan KPPU yang sudah BTH (berkekuatan hukum tetap) mempunyai keterkaitan dengan pendapat Eman Sulaeman, yaitu bahwa terhadap UU No. 5 Tahun 1999 termasuk peraturan perundangan dalam bidang hukum administrasi yang juga mengatur ketentuan pidana.²⁶ Peristilahan penggunaan hukum pidana dalam bidang hukum administrasi oleh Barda Nawawi Arief dan Sudarto disebut sebagai hukum pidana administrasi.²⁷ Hukum pidana dalam hal ini digunakan sebagai sarana untuk meningkatkan rasa tanggungjawab negara dalam rangka mengelola kehidupan masyarakat modern yang semakin kompleks.²⁸

Kebijakan menetapkan sanksi pidana dalam hukum administrasi adalah untuk menciptakan suasana tertib termasuk tertib hukum dan upaya ditaatinya kaidah-kaidah peraturan perundang-undangan administrasi yang antara lain membuat aturan-aturan dan pola-pola perilaku tertentu berdasarkan larangan-larangan, kewajiban-kewajiban, dan anjuran-anjuran.

²⁶ Eman Sulaeman, "Kebijakan Penggunaan Sanksi Pidana Dalam Perundang-Undangan Hukum Administrasi", (2014) Wahana Akademika Vol. 1 No. 1 IAIN Walisongo Semarang, hlm. 136.

²⁷ Barda Nawawi Arief, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung. 2003, Hlm.14 dan Sudarto, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Cetakan II, Alumni, Bandung, 1986, hlm. 65.

²⁸ Muladi, *Proyeksi Hukum Pidana Materil Indonesia di Masa Datang*, Naskah Pidato Pengukuhan, Diucapkan pada Peresmian Penerimaan Jabatan Guru Besar Dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Diponegoro, Semarang, 1990, hlm. 149.

Pencantuman sanksi pidana dalam hukum administrasi untuk memperkuat sanksi administrasi. Logikanya adalah hendaknya pidana tersebut didayagunakan apabila sanksi administrasi itu tidak mempan²⁹, sebagaimana juga menurut Muladi bahwa penggunaan sanksi pidana sedapat mungkin merupakan sarana terakhir (*ultimum remedium*) yang dilakukan apabila upaya-upaya lain tidak lagi dapat digunakan.³⁰

Idealnya pencantuman sanksi pidana dalam undang-undang mengacu pada prinsip *ultimum remedium*, yakni penggunaan sanksi pidana merupakan sarana terakhir dalam mengatasi masalah kejahatan di masyarakat. Pembentuk undang-undang perlu menyadari bahwa dalam pencantuman sanksi pidana dalam undang-undang diperlukan rasionalitas dan proporsionalitas. Rasionalitas maksudnya yaitu hanya dapat diberikan dengan alasan yang dapat dibenarkan. Sementara itu proporsionalitas yaitu pemberian sanksi pidana perlu diseimbangkan dengan kebutuhan negara dalam rangka menjaga, melindungi dan mempertahankan ketertiban dan keamanan dalam masyarakat.³¹ Bassioni dalam Teguh Prasetyo berpendapat bahwa pidana hanya dapat dibenarkan apabila ada kebutuhan yang bermanfaat bagi masyarakat dan sebaliknya pidana yang tidak diperlukan, maka tidak dapat dibenarkan dan berbahaya bagi masyarakat.³²

²⁹Muladi dan Wirjono Prodjodikoro dalam Eman Sulaeman, "Kebijakan Penggunaan.... *Op.cit.*, hlm. 139.

³⁰Muladi, *Kapita Selekta Sistem Peradilan Pidana*, Badan Penerbit UNDIP, Semarang, 1995, hlm. 39.

³¹ Titis Anindyajati, dkk., "Konstitusionalitas Norma Sanksi Pidana sebagai *Ultimum Remidium* dalam Pembentukan Perundang-undangan", *Jurnal Konstitusi* Volume 12 Nomor 4, Desember 2015, hlm. 882.

³² Teguh Prasetyo, *Kriminalisasi Dalam Hukum Pidana*, Nusa Media, Bandung, 2011, hlm. 47.

Suatu perbuatan/perilaku layak dijatuhi sanksi pidana apabila memenuhi kriteria-kriteria sebagai berikut:

- 1) Bahwa suatu perbuatan/perilaku pantas dijatuhi sanksi pidana apabila memiliki motif niat jahat (*mens rea*);
- 2) Bahwa kejahatan yang baik termasuk dalam kategori tindak pidana ringan atau berat maka penggunaan sanksi pidana tetap diposisikan sebagai *ultimum remedium* setelah sebelumnya dijatuhi sanksi non-pidana.
- 3) Perbuatan itu termasuk dalam kategori perbuatan yang jahat karena tindakan itu sendiri (*evil in itself*) dan pada hakikatnya melanggar moral dan prinsip-prinsip norma dalam masyarakat (*mala in se* atau *mala prohibita*).³³

Sanksi administratif merupakan solusi tepat agar kedudukan hukum pidana tetap sebagai *ultimum remedium* dan bukan menjadi *primum remedium*, artinya penetapan suatu perbuatan itu dikategorikan suatu tindak pidana, maka perlu dilihat terlebih dahulu apakah perbuatan itu merupakan *mala in se* atau *mala prohibita*. Jika perbuatan itu termasuk kategori *mala prohibita*, maka penetapan status sebagai tindak pidana merupakan politik hukum terbuka (*open legal policy*) dari pembentuk undang-undang. Dengan demikian dalam membuat suatu produk hukum yang humanis harus mempertimbangkan konsepsi hukum pidana sebagai *ultimum remedium*, konsepsi *mala in se* dan *mala prohibita*, serta konsepsi hak asasi manusia.³⁴

Pasal 44 ayat (4) dan (5) UU No. 5 Tahun 1999 menempatkan hukum pidana sebagai *ultimum remedium*, yaitu KPPU baru dapat menyerahkan pelaku usaha kepada penyidik untuk diproses ke ranah pidana, apabila pelaku usaha tersebut tidak melaksanakan putusan KPPU yang telah berkuatan hukum tetap. Pasal tersebut menginsyaratkan bahwa apabila

³³ Titis Anindyajati, dkk., "Konstitusionalitas Norma.....Op.Cit., hlm. 883.

³⁴ *Ibid.* hlm. 879-880.

sanksi administrasi yang dijatuhkan kepada pelaku usaha dalam Putusan KPPU tidak berfungsi, maka barulah dapat menggunakan peranan hukum pidana untuk penegakan hukum terhadap praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sebagaimana dalam UU No. 5 Tahun 1999.

Pasal 44 ayat (4) dan (5) UU No. 5 Tahun 1999 tersebut terdapat ketidakjelasan, yaitu perbuatan pelaku usaha yang tidak melaksanakan putusan KPPU yang sudah BHT (berkekuatan hukum tetap), tidak tertulis/tercantum secara tegas termasuk kategori perbuatan yang dapat dikenakan/diancam pidana pokok maupun tambahan sebagaimana dalam Pasal 48 dan 49 UU No. 5 Tahun 1999. Hal tersebut senada dengan pendapat Mudzakkir bahwa “dalam UU No. 5 Tahun 1999 terdapat ketidakjelasan mengenai perbuatan apa saja yang dikategorikan sebagai tindak pidana. Hal tersebut berbahaya karena standar keadilan menjadi tidak terjamin”.³⁵

Pasal 48 UU No. 5 Tahun 1999 mengatur bahwa perbuatan-perbuatan yang dapat dijatuhkan pidana pokok yaitu sebagai berikut:

- 1) Pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 4 (oligopoli), Pasal 9 sampai dengan Pasal 14 (pembagian wilayah, pemboikotan, kartel, trust, oligopsoni, integrasi vertikal), Pasal 16 sampai dengan Pasal 19 (perjanjian dengan pihak luar negeri, monopoli, monopsoni, penguasaan pasar), Pasal 25 (posisi dominan), Pasal 27 (pemilihan saham), dan Pasal 28 (penggabungan, peleburan, pengambilalihan) diancam pidana denda serendah-rendahnya Rp 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp 100.000.000.000,00 (seratus miliar rupiah), atau pidana kurungan pengganti denda selama-lamanya 6 (enam) bulan.
- 2) Pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 5 sampai dengan Pasal 8 (penetapan harga), Pasal 15 (perjanjian tertutup), Pasal 20 sampai

³⁵<https://www.hukumonline.com/berita/baca/hol21865/mempersoalkan-sanksi-pidana-dalam-hukum-persaingan-usaha/> diakses pada 7 September 2019.

dengan Pasal 24 (Penguasaan pasar, persengkokolan, dll), dan Pasal 26 (jabatan rangkap) Undang-undang ini diancam pidana denda serendah-rendahnya Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah), atau pidana kurungan pengganti denda selama-lamanya 5 (lima) bulan.

- 3) Pelanggaran terhadap ketentuan Pasal 41³⁶ Undang-undang ini diancam pidana denda serendah-rendahnya Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan setinggi-tingginya Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah), atau pidana kurungan pengganti denda selama-lamanya 3 (tiga) bulan.

Pasal 49 UU No. 5 Tahun 1999 mengatur mengenai pidana tambahan

yaitu:

- a. pencabutan izin usaha; atau
- b. larangan kepada pelaku usaha yang telah terbukti melakukan pelanggaran terhadap undang-undang ini untuk menduduki jabatan direksi atau komisaris sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun dan selama-lamanya 5 (lima) tahun; atau
- c. penghentian kegiatan atau tindakan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian pada pihak lain.

Perbuatan pelaku usaha yang tidak melaksanakan putusan KPPU yang sudah BHT sebagaimana Pasal 44 ayat (4) UU No. 5 Tahun 1999, apabila dilihat pada Pasal 48 dan 49 di atas tidak termasuk sebagai tindak pidana. Hal tersebut akan menimbulkan ketidakjelasan dalam penegakan hukum persaingan usaha. Ketidakjelasan tersebut mempunyai keterkaitan dengan persoalan kebijakan kriminal.

Sudarto sebagaimana dikutip oleh Barda Nawawi Arief berpendapat bahwa

³⁶Pasal 41 UU No. 5 Tahun 1999 bahwa (1) Pelaku usaha dan atau pihak lain yang diperiksa wajib menyerahkan alat bukti yang diperlukan dalam penyelidikan dan atau pemeriksaan. (2) Pelaku usaha dilarang menolak diperiksa, menolak memberikan informasi yang diperlukan dalam penyelidikan dan atau pemeriksaan, atau menghambat proses penyelidikan dan atau pemeriksaan. (3) Pelanggaran terhadap ketentuan ayat (2), oleh Komisi diserahkan kepada penyidik untuk dilakukan penyidikan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Apabila hukum pidana hendak dilibatkan dalam usaha mengatasi segi-segi negatif dari perkembangan masyarakat/modernisasi (antara lain penanggulangan kejahatan), maka hendaknya dilihat dalam hubungan keseluruhan kebijakan/politik kriminal dan ini pun harus merupakan bagian integral dari rencana pembangunan nasional.³⁷

Sudarto berpendapat bahwa kebijakan/politik kriminal mempunyai tiga arti yaitu:

- a. Dalam arti sempit ialah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana;
- b. Dalam arti luas ialah keseluruhan fungsi dari aparaturnya penegak hukum termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi;
- c. Dalam arti paling luas ialah keseluruhan kebijakan yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi yang bertujuan untuk menegakan norma-norma sentral dari masyarakat.³⁸

Barda Nawawi Arief dengan mengutip pendapat Marc Ancel memaknai kebijakan kriminal/ politik kriminal/ kebijakan penanggulangan kejahatan, yaitu suatu usaha rasional dari masyarakat untuk menanggulangi kejahatan. Bertolak dari pengertian yang dikemukakan Marc Ancel tersebut, G. Peter Hoefnagels mengemukakan beberapa pengertian kebijakan kriminal sebagai berikut:

- a. *Criminal policy is the science of responses;*
- b. *Criminal policy is the science of crime prevention;*
- c. *Criminal policy is a policy of designating human behavior as crime;*
- d. *Criminal policy is a rational total of the responses to crime.*³⁹

Muladi dan Barda Nawawi Arief berpendapat bahwa usaha-usaha yang rasional untuk mengendalikan atau menanggulangi kejahatan (politik

³⁷Sudarto dikutip dalam Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Cetakan Kedua edisi Revisi, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hlm. 4.

³⁸ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, Cetakan Kedua edisi Revisi, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002, hlm. 3.

³⁹ *Ibid.* hlm. 4.

kriminal) dapat menggunakan sarana penal (hukum pidana) dan non penal.⁴⁰ Barda Nawawi Arief berpendapat bahwa kebijakan kriminal dengan sarana penal yang fungsionalnya/operasionalisasinya melalui beberapa tahapan sebagai berikut:

- 1) Formulasi (kebijakan legislatif);
- 2) Aplikasi (kebijakan yudikatif/*yudicial*);
- 3) Eksekusi (kebijakan eksekusi/administratif).⁴¹

Pengaturan ketentuan pidana dalam perundang-undangan yang bersifat administrasi dalam hal ini Pasal 44 ayat (4) dan (5) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat perlu untuk dikaji lebih dalam lagi terutama dalam sisi kebijakan kriminal agar dapat tercapai tujuan pengaturan ketentuan pidana itu sendiri. Pengkajian sendiri hendaknya dimulai pada saat tahapan formulasi/kebijakan legislatif/pembuatan peraturan yang merupakan salah satu kebijakan strategis dalam mewujudkan undang-undang yang lebih rasional. Pengkajian terhadap Pasal 44 ayat (4) dan (5) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 pada tahapan formulasi harus memperhatikan dua masalah sentral dalam kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana penal. Barda Nawawi Arief berpendapat bahwa kedua masalah sentral tersebut ialah masalah penentuan:

- 1) Perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana; dan

⁴⁰ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni, Bandung, 1998, hlm. 158.

⁴¹ Barda Nawawi Arief dikutip dalam Hambali Thalib, *Sanksi Pidana dalam Konflik Pertanahan*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hlm. 14-15.

- 2) Sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikemukakan kepada si pelanggar.⁴²

Sudarto berpendapat bahwa dalam menghadapi masalah sentral yang pertama di atas tentang “perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana” merupakan masalah kriminalisasi. Menghadapi masalah kriminalisasi harus memperhatikan hal-hal yang pada intinya sebagai berikut.⁴³

- 1) Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materil spiritual berdasarkan Pancasila; sehubungan dengan ini maka (penggunaan) hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan pengugeran terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri demi kesejateraan dan pengayoman masyarakat;
- 2) Perbuatan yang diusahakan untuk mencegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (materil dan/atau spiritual) atas warga masyarakat;
- 3) Penggunaan hukum pidana harus memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit principle*);
- 4) Penggunaan hukum pidana harus pula memerhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*).

Romli Atmasasmita berpendapat bahwa pembuat undang-undang terkadang tidak memiliki parameter kriminalisasi yang jelas dalam memuat sanksi pidana dalam undang-undang administrasi. Hal ini dkuatirkan dapat menimbulkan kondisi *overcriminalization*, yaitu salah penggunaan sanksi

⁴² Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai...Op.cit.*, hlm. 30.

⁴³ *Ibid.*, hlm. 34-39.

pidana yang justru akan merendahkan martabat hukum pidana karena sanksi-sanksi tersebut *unenforceable* (tidak dapat diterapkan).⁴⁴

Sudarto menyatakan untuk melakukan kriminalisasi diperlukan penelitian yang mendalam.⁴⁵ Selain itu, Bassiouni berpendapat bahwa keputusan untuk melakukan kriminalisasi harus didasarkan pendekatan yang berorientasi pada kebijakan, yaitu:

Seharusnya dipertimbangkan sebagai salah satu *scientific divide* dan digunakan sebagai alternatif dari pendekatan dengan penilaian emosional oleh kebanyakan badan-badan legislatif. Perkembangan dari *a policy oriented approach* ini lamban datangnya karena legislatif belum siap untuk pendekatan yang demikian, hal tersebut selain menimbulkan krisis kelebihan kriminalisasi (*the crisis of over criminalization*) juga menimbulkan krisis kelampauan batas dari hukum pidana (*the crisis of overreach of the criminal law*).⁴⁶

Karl O. Christiansen berpendapat bahwa pendekatan kebijakan yang dipertimbangkan sebagai salah satu *scientific divide* dalam menyusun ketentuan pidana merupakan pendekatan yang rasional, karena karakteristik dari suatu kebijakan kriminal yang rasional tidak lain yaitu penerapan metode yang rasional. G.P Hoefnagles berpendapat senada dengan hal tersebut, bahwa kebijakan kriminal harus rasional, apabila tidak demikian tidak sesuai dengan definisinya sebagai *a rational total of the responses to crime*. Hal ini penting karena konsepsi mengenai kejahatan dan kekuasaan atau proses untuk melakukan kriminalisasi sering ditetapkan secara emosional.⁴⁷

⁴⁴Romli Atmasasmita, *Pengantar Hukum Kejahatan Bisnis*, Prenada Media, Jakarta, 2003, hlm. xi.

⁴⁵Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana*, Alumni, Bandung, 1977, hlm. 43.

⁴⁶Bassiouni dikutip dalam Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai...Op.cit.*, hlm. 33-34.

⁴⁷*Ibid.*

Barda Nawawi Arief berpendapat mengenai pendekatan yang rasional yaitu:

Merupakan pendekatan yang seharusnya melekat pada setiap langkah kebijakan. Hal ini merupakan konsekuensi logis, karena seperti dikatakan oleh Sudarto bahwa dalam melaksanakan politik (kebijakan) orang mengadakan penilaian dan melakukan pemilihan dari sekian banyak alternatif yang dihadapi. Hal tersebut berarti bahwa suatu kebijakan kriminal dengan menggunakan kebijakan hukum pidana harus merupakan suatu usaha atau langkah-langkah yang dibuat dengan sengaja dan sadar. Memilih dan menetapkan hukum pidana sebagai sarana untuk menanggulangi kejahatan harus benar-benar telah memperhitungkan semua faktor yang dapat mendukung berfungsinya atau bekerjanya hukum pidana itu dalam kenyataannya. Diperlukan pendekatan yang fungsional dan ini merupakan pendekatan yang melekat (*inherent*) pada setiap kebijakan yang rasional.⁴⁸

Mengkaitkan pendapat Sudarto, Bassiouni, Karl O. Christiansen, G.P Hoefnagles, dan Barda Nawawi Arief di atas, bahwa pendekatan kebijakan yang rasional digunakan dalam menentukan kriminalisasi suatu perbuatan. Apabila pendapat tersebut dihubungkan dengan perbuatan pelaku usaha yang tidak melaksanakan putusan KPPU yang BHT, maka timbul suatu pemikiran apakah terhadap perbuatan pelaku usaha tersebut akan selalu dijadikan sebagai perbuatan kriminal dan diselesaikan melalui sarana penal atau sebaliknya apakah dimungkinkan perbuatan tersebut diselesaikan dengan sarana non penal dan bahkan didekriminalisasikan. Menjawab hal tersebut diperlukan penelitian dari sisi kebijakan kriminal terhadap pelaku usaha yang tidak melaksanakan putusan KPPU yang sudah BHT dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

⁴⁸ *Ibid.*

Berdasarkan uraian di atas maka penulis tertarik untuk membuat tesis dengan judul “Kebijakan Kriminal Terhadap Pelaku Usaha yang Tidak Melaksanakan Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang Berkuatan Hukum Tetap”.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis paparkan sebelumnya, penulis merumuskan hal yang menjadi pokok permasalahan dalam tesis ini sebagai berikut:

1. Bagaimana formulasi tindak pidana terhadap pelaku usaha yang tidak melaksanakan putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang berkuatan hukum tetap dalam UU No. 5 Tahun 1999?
2. Bagaimana kebijakan kriminal (*criminal policy*) terhadap pelaku usaha yang tidak melaksanakan putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang berkuatan hukum tetap dalam UU No. 5 Tahun 1999 dan masa yang akan datang?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian yang ingin dicapai dalam tesis ini adalah

1. Untuk mengetahui formulasi tindak pidana terhadap pelaku usaha yang tidak melaksanakan putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang berkuatan hukum tetap dalam UU No. 5 Tahun 1999.
2. Untuk mengetahui kebijakan kriminal (*criminal policy*) terhadap pelaku usaha yang tidak melaksanakan putusan Komisi Pengawas

Persaingan Usaha (KPPU) yang berkuatan hukum tetap dalam UU No. 5 Tahun 1999 dan masa yang akan datang.

D. Kegunaan Penelitian

Manfaat penelitian yang diharapkan dalam penulisan tesis ini dapat dibagi menjadi dua kelompok, yaitu :

1. Manfaat teoritis

Diharapkan memberikan manfaat bagi pengembangan hukum pidana khususnya di bidang hukum persaingan usaha (*competition law*).

2. Manfaat praktis

- a. Hasil kajian dari tesis ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran yuridis bagi masyarakat terkait kebijakan kriminal (*criminal policy*) terhadap pelaku usaha yang tidak melaksanakan putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang berkuatan hukum tetap.
- b. Hasil penelitian ini bagi lembaga legislatif dan eksekutif diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan kajian dalam membuat regulasi hukum di bidang anti monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.
- c. Hasil penelitian ini bagi penegak hukum diharapkan dapat dijadikan sebagai suatu pengetahuan dan pedoman dalam menjalankan penegakan hukum anti monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

E. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Adapun teori-teori yang digunakan dalam menjawab permasalahan dalam tesis ini yaitu:

a. Teori Kebijakan Kriminal (*Criminal Policy*)

Barda Nawawi Arief berpendapat bahwa sekiranya dalam kebijakan kriminal digunakan upaya atau sarana hukum pidana (*penal*), maka kebijakan hukum pidana harus diarahkan pada tujuan dari kebijakan sosial (*social policy*) yang terdiri dari kebijakan/upaya-upaya untuk kesejahteraan sosial (*social welfare policy*) dan kebijakan/upaya-upaya untuk perlindungan masyarakat (*social defence policy*).⁴⁹

Usaha penanggulangan kejahatan lewat pembuatan undang-undang (hukum) pidana pada hakekatnya juga merupakan bagian integral dari usaha perlindungan masyarakat (*social welfare*). Oleh karena itu wajar pulalah apabila kebijakan atau politik hukum pidana juga merupakan bagian integral dari kebijakan atau politik sosial (*social policy*). Kebijakan sosial (*social policy*) dapat diartikan sebagai usaha yang rasional untuk mencapai kesejahteraan masyarakat dan sekaligus mencakup perlindungan masyarakat. Jadi di dalam pengertian "*social policy*" sekaligus tercakup di dalamnya "*social welfare policy*" dan "*social defence policy*".⁵⁰

G. P. Hoefnagels berpendapat bahwa kebijakan kriminal/ upaya penanggulangan kejahatan dapat ditempuh dengan:

⁴⁹ Barda Nawawi Arief, *Masalah Penegakan Hukum dan Kebijakan Penanggulangan Kejahatan*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, hlm. 73-74.

⁵⁰ Sudarto dikutip dalam Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai... Op.cit.*, hlm. 29-30.

- a) Penerapan hukum pidana (*criminal law application*);
- b) Pencegahan tanpa pidana (*prevention without punishment*); dan
- c) Memengaruhi pandangan masyarakat mengenai kejahatan dan pemidanaan lewat mass media (*influencing views of society on crime and punishment/mass media*).⁵¹

Barda Nawawi Arief berpendapat dengan merujuk pendapat G. P.

Hoefnagels di atas bahwa kebijakan kriminal secara garis besar dapat dibagi menjadi dua, yaitu:

Lewat jalur penal (hukum pidana) dan non penal (di luar hukum pidana). Dalam pembagian G. P. Hoefnagels di atas, upaya-upaya yang disebut dalam butir (b) dan (c) dapat dimasukkan dalam kelompok upaya non penal. Secara kasar dapat dibedakan, bahwa upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur penal lebih menitikberatkan pada sifat *repressive* (penindasan/ pemberantasan/ penumpasan) sesudah kejahatan terjadi, sedangkan jalur non penal lebih menitikberatkan pada sifat *preventive* (mencegah/ penangkalan/ pengendalian) sebelum kejahatan terjadi. Dikatakan sebagai perbedaan secara kasar, karena tindakan represif pada hakikatnya juga dapat dilihat sebagai tindakan preventif dalam arti luas. Mengingat upaya penanggulangan kejahatan lewat jalur non penal lebih bersifat tindakan pencegahan untuk terjadinya kejahatan, maka sasaran utamanya adalah menangani faktor-faktor kondusif penyebab terjadinya kejahatan. Faktor-faktor kondusif itu antara lain berpusat pada masalah-masalah atau kondisi-kondisi sosial yang secara langsung atau tidak langsung dapat menimbulkan atau menumbuhsuburkan kejahatan. Dengan demikian dilihat dari sudut politik/kebijakan kriminal secara makro dan global, maka upaya-upaya non penal menduduki posisi kunci dan strategis dari keseluruhan upaya politik/kebijakan kriminal.⁵²

Barda Nawawi Arief menambahkan pendapatnya bahwa kebijakan kriminal dengan sarana penal yang fungsionalnya/operasionalisasinya melalui beberapa tahapan sebagai berikut:

- 1) Formulasi (kebijakan legislatif);
- 2) Aplikasi (kebijakan yudikatif/*yudicial*);

⁵¹ *Ibid.*, hlm. 45-46.

⁵² *Ibid.*

3) Eksekusi (kebijakan eksekusi/administratif).⁵³

Barda Nawawi Arief berpendapat bahwa selain itu terdapat dua masalah sentral dalam kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana penal ialah masalah penentuan:

- 1) Perbuatan apa yang seharusnya dijadikan tindak pidana; dan
- 2) Sanksi apa yang sebaiknya digunakan atau dikemukakan kepada si pelanggar.⁵⁴

Penganalisisan terhadap dua masalah sentral ini tidak dapat dilepaskan dari konsepsi integral antara kebijakan kriminal dengan kebijakan sosial atau kebijakan pembangunan nasional. Ini berarti pemecahan masalah-masalah di atas harus pula diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dari kebijakan sosial-politik yang telah diterapkan. Dengan demikian dalam menangani dua masalah sentral di atas harus pula dilakukan dengan pendekatan yang beorientasi pada kebijakan, nilai dan humanistik.⁵⁵

b. Teori Kriminalisasi

Kriminalisasi merupakan bagian dari kebijakan kriminal dengan menggunakan sarana penal. Kriminalisasi sebagaimana dijelaskan Sudarto adalah proses penetapan suatu perbuatan orang sebagai perbuatan yang dapat dipidana. Proses ini diakhiri dengan terbentuknya undang-undang

⁵³ Barda Nawawi Arief dikutip dalam Hambali Thalib, *Sanksi Pidana...Op.Cit.*, hlm. 14-15.

⁵⁴ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai...Op.cit.*, hlm. 30.

⁵⁵ *Ibid.*

dalam hal ini perbuatan itu diancam dengan suatu sanksi yang berupa pidana.⁵⁶

Sudarto berpendapat bahwa terdapat dua pertanyaan tentang masalah kriminalisasi, yaitu:

- 1) Apakah yang menjadi ukuran dari pembentuk untuk menetapkan suatu perbuatan menjadi perbuatan yang dapat dipidana?
- 2) Apakah kriterium bagi pembentuk undang-undang untuk menetapkan ancaman pidana terhadap tindak pidana yang satu lebih tinggi daripada ancaman pidana pada tindak pidana lain?⁵⁷

Sudarto menyatakan untuk melakukan kriminalisasi diperlukan penelitian yang mendalam⁵⁸ dan harus memperhatikan hal-hal yang pada intinya sebagai berikut:⁵⁹

- 1) Penggunaan hukum pidana harus memperhatikan tujuan pembangunan nasional, yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur yang merata materil spiritual berdasarkan Pancasila; sehubungan dengan ini maka (penggunaan) hukum pidana bertujuan untuk menanggulangi kejahatan dan mengadakan penguguran terhadap tindakan penanggulangan itu sendiri demi kesejateraan dan pengayoman masyarakat;
- 2) Perbuatan yang diusahakan untuk mencegah atau ditanggulangi dengan hukum pidana harus merupakan perbuatan yang tidak dikehendaki, yaitu perbuatan yang mendatangkan kerugian (materil dan/atau spiritual) atas warga masyarakat;
- 3) Penggunaan hukum pidana harus memperhitungkan prinsip biaya dan hasil (*cost and benefit principle*);
- 4) Penggunaan hukum pidana harus pula memerhatikan kapasitas atau kemampuan daya kerja dari badan-badan penegak hukum, yaitu jangan sampai ada kelampauan beban tugas (*overbelasting*).

Simposium Pembaruan Hukum Pidana Nasional pada bulan Agustus 1980 di Semarang menghasilkan salah satu laporan, yaitu:

⁵⁶ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana.....Op.Cit.*, 39-40.

⁵⁷ *Ibid.*, hlm. 42.

⁵⁸ *Ibid.*, hlm. 43.

⁵⁹ Dikutip dalam Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai...Op.cit.*, hlm. 31.

Masalah kriminalisasi dan dekriminalisasi atas suatu perbuatan haruslah sesuai dengan politik kriminal yang dianut oleh Bangsa Indonesia, yaitu sejauh mana perbuatan tersebut bertentangan dengan nilai-nilai fundamental yang berlaku dalam masyarakat dan oleh masyarakat dianggap patut atau tidak patut dihukum dalam rangka menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat.⁶⁰

Khususnya mengenai kriteria kriminalisasi dan dekriminalisasi, laporan simposium tersebut antara lain menyatakan bahwa untuk menetapkan suatu perbuatan itu sebagai tindak kriminal perlu memerhatikan kriteria umum sebagai berikut:

- 1) Apakah perbuatan itu tidak disukai atau dibenci oleh masyarakat karena kerugian, atau dapat merugikan mendatangkan korban;
- 2) Apakah biaya mengkriminalisasi seimbang dengan hasilnya yang akan dicapai, artinya cost pembuatan undang-undang, pengawasan, dan penegakan hukum serta beban yang dipikul oleh korban, pelaku kejahatan itu sendiri harus seimbang dengan situasi tertub hukum yang akan dicapai;
- 3) Apakah akan makin menambah beban aparat penegak hukum yang tidak seimbang atau nyata-nyata tidak dapat diemban oleh kemampuan yang dimilikinya;
- 4) Apakah perbuatan-perbuatan itu menghambat atau menghalangi cita-cita bangsa, sehingga merupakan bahaya bagi keseluruhan masyarakat.⁶¹

Bassiouni berpendapat bahwa keputusan untuk melakukan kriminalisasi dan dekriminalisasi harus didasarkan pada faktor-faktor kebijakan tertentu yang mempertimbangkan bermacam-macam faktor yaitu:

- 1) Keseimbangan sarana-sarana yang digunakan dalam hubungannya dengan hasil-hasil yang ingin dicapai;
- 2) Analisis biaya terhadap hasil-hasil yang diperoleh dalam hubungannya dengan tujuan-tujuan yang dicari;
- 3) Penilaian atau penaksiran tujuan-tujuan yang dicari itu dalam keitannya dengan prioritas-prioritas lainnya dalam pengalokasian sumber-sumber tenaga manusia; dan

⁶⁰*Ibid.*, Hlm. 31-32.

⁶¹ *Ibid.*

- 4) Pengaruh sosial dari kriminalisasi dan dekriminalisasi yang berkenaan dengan atau dipandang dari pengaruh-pengaruhnya yang sekunder.⁶²

M. Cherif Bassiouni mengemukakan pendapatnya bahwa proses kriminalisasi yang berlangsung terus tanpa suatu evaluasi mengenai pengaruhnya terhadap keseluruhan sistem mengakibatkan timbulnya krisis kelebihan kriminalisasi (*the crisis of over-criminalization*) dan krisis kelampauan batas dari hukum pidana (*the crisis of overreach of the criminal law*). Yang pertama mengenai banyaknya atau melimpahnya jumlah kejahatan dan perbuatan-perbuatan yang dikriminalisasikan dan yang kedua mengenai usaha pengendalian perbuatan dengan tidak menggunakan sanksi yang efektif.⁶³

2. Kerangka Konseptual

a. Kebijakan Kriminal (*Criminal Policy*)

Sudarto berpendapat bahwa kebijakan/politik kriminal mempunyai tiga arti yaitu:

- 1) Dalam arti sempit ialah keseluruhan asas dan metode yang menjadi dasar dari reaksi terhadap pelanggaran hukum yang berupa pidana;
- 2) Dalam arti luas ialah keseluruhan fungsi dari aparaturnya penegak hukum termasuk di dalamnya cara kerja dari pengadilan dan polisi;
- 3) Dalam arti paling luas ialah keseluruhan kebijakan yang dilakukan melalui perundang-undangan dan badan-badan resmi yang bertujuan untuk menegakan norma-norma sentral dari masyarakat.⁶⁴

Barda Nawawi Arief dengan mengutip pendapat Marc Ancel memaknai *criminal policy* sebagai suatu kebijakan kriminal/politik kriminal/ kebijakan

⁶² Bassiouni dikutip dalam Barda Nawawi Arief, *Bunga..., Op.Cit.*, Hlm. 32-33.

⁶³ *Ibid.*, hlm. 34.

⁶⁴ *Ibid.*, hlm. 3.

penanggulangan kejahatan, yaitu suatu usaha rasional dari masyarakat untuk menanggulangi kejahatan.⁶⁵

G. Peter Hoefnagels berpendapat kebijakan kriminal/*criminal policy* merupakan:

- 1) *Criminal policy is the science of responses;*
- 2) *Criminal policy is the science of crime prevention;*
- 3) *Criminal policy is a policy of designating human behavior as crime;*
- 4) *Criminal policy is a rational total of the responses to crime.*⁶⁶

Mardjono Reksodiputro berpendapat bahwa kebijakan kriminal (*criminal policy/strafrechtelijke beleid*) bukan sekedar merupakan hasil perumusan bersama, tetapi adalah hasil (*resultante*) dari berbagai kewenangan dalam negara yang bekerja bersama-sama dalam menanggulangi masalah kriminalitas. Dimulai dari pembuat undang-undang yang menyediakan aturan-aturan hukum pidana serta wewenang maupun pembatasan dalam pelaksanaan aturan hukum tersebut.⁶⁷

Kebijakan kriminal diperlukan sebagai salah satu upaya menanggulangi kriminalitas. Kebijakan kriminal ini antara lain harus bertujuan untuk pada satu pihak mengurangi pelanggaran aturan-aturan pidana dan pada pihak lain memenuhi rasa keadilan yang hidup dalam masyarakat.⁶⁸

⁶⁵ *Ibid.*, hlm. 1.

⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 4

⁶⁷ Mardjono Reksodiputro, *Menuju Pada Satu Kebijakan Kriminal: Lembaga Prapenuntutan sebagai Ruang Komunikasi*, Pusat Pelayanan Keadilan dan Pengabdian Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 93.

⁶⁸ *Ibid.*, hlm. 92.

b. Pelaku Usaha

Pengertian pelaku usaha dalam Pasal 1 ayat (5) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, yaitu setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.

c. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2008 yang merupakan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.⁶⁹ Dalam Pasal 30 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 disebutkan bahwa dalam mengawal pelaksanaan undang-undang ini, maka dibentuklah KPPU.

Pasal 2 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 1999 mengatur tujuan pembentukan KPPU adalah untuk mengawasi pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dengan KPPU melakukan pengawasan, maka akan tercapainya tujuan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, yaitu:

⁶⁹Destivano Wibowo dan Harjon Sinaga, *Hukum Acara Persaingan Usaha*, RajaGrafindo, Jakarta, 2005, hlm. 2.

- a. Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- b. Mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah dan pelaku usaha kecil;
- c. Mencegah praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha, dan;
- d. Terciptanya efektifitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.⁷⁰

Tugas dari KPPU dijabarkan dalam Pasal 35 Undang-Undang Nomor 5

Tahun 1999 sebagai berikut:

- a. melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik 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 praktik 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 praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal 28;
- d. mengambil tindakan sesuai dengan wewenang Komisi sebagaimana diatur dalam Pasal 36;
- e. memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan praktik 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.

Wewenang KPPU dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun

1999 meliputi :

- a. menerima laporan dari masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;

⁷⁰Pasal 3 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33.

- b. melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- c. melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau yang ditentukan oleh Komisi sebagai hasil dari penelitiannya;
- d. menyimpulkan hasil penyelidikan dan atau pemeriksaan tentang ada atau tidak adanya praktik 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 ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat;
- k. memberitahukan putusan Komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- l. menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini.

Fungsi KPPU berdasarkan Pasal 5 Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 1999, yaitu:

- a) penilaian terhadap perjanjian, kegiatan usaha, dan penyalahgunaan posisi dominan;
- b) pengambilan tindakan sebagai pelaksanaan kewenangan;
- c) pelaksanaan administratif.

d. Putusan KPPU Yang Telah Berkuatan Hukum Tetap (*Inchraet*)

KPPU wajib memutuskan telah terjadinya atau tidak terjadinya pelanggaran terhadap UU No. 5 Tahun 1999 selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari dihitung sejak selesainya pemeriksaan lanjutan.⁷¹ Putusan KPPU yang memutus pelaku usaha terbukti telah melakukan pelanggaran ketentuan UU No. 5 Tahun 1999 dapat berupa penjatuhan sanksi administrasi sebagai berikut:

- 1) pembatalan perjanjian yang dilarang;
- 2) perintah penghentian integrasi vertikal;
- 3) perintah penghentian kegiatan yang dilarang;
- 4) perintah penghentian posisi dominan;
- 5) penetapan pembatalan atas penggabungan atau peleburan;
- 6) penetapan pembayaran ganti rugi; dan/atau
- 7) pengenaan denda minimal Rp. 1.000.000.000,- maksimal Rp. 25.000.000.000,-.⁷²

Pasal 44 ayat (1), (2) , dan (3) UU No. 5 Tahun 1999 mengatur bahwa:

- 1) Dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak pelaku usaha menerima pemberitahuan putusan Komisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (4), pelaku usaha wajib melaksanakan putusan tersebut dan menyampaikan laporan pelaksanaannya kepada Komisi.
- 2) Pelaku usaha dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari setelah menerima pemberitahuan putusan tersebut.
- 3) Pelaku usaha yang tidak mengajukan keberatan dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) dianggap menerima putusan Komisi.

Pasal 45 UU No. 5 Tahun 1999 mengatur tentang keberatan atas putusan KPPU yang penjabarannya sebagai berikut:

⁷¹Pasal 62 Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (Perkom) No. 1 Tahun 2019 tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

⁷²Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia, Dalam Teori Dan Praktik Serta Penerapan Hukumnya*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2014, hlm. 600.

- 1) Pengadilan Negeri harus memeriksa keberatan pelaku usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 44 ayat (2), dalam waktu 14 (empat belas) hari sejak diterimanya keberatan tersebut.
- 2) Pengadilan Negeri harus memberikan putusan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak dimulainya pemeriksaan keberatan tersebut.
- 3) Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), dalam waktu 14 (empat belas) hari dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia.
- 4) Mahkamah Agung harus memberikan putusan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak permohonan kasasi diterima.

Memperhatikan ketentuan Pasal 44 dan 45 UU No. 5 Tahun 2019 yang dimaksud dengan putusan KPPU yang telah mempunyai hukum tetap (*Inchract*) adalah

- 1) Putusan KPPU yang oleh Terlapor dalam jangka waktu 14 hari setelah menerima pemberitahuan putusan tersebut tidak diajukan upaya hukum keberatan ke Pengadilan Negeri;
- 2) Putusan KPPU yang telah diputus sampai tingkat Kasasi oleh Mahkamah Agung. Dengan kata lain suatu putusan memperoleh kekuatan hukum yang pasti atau tetap (*inkracht van gewisjde*) apabila tidak ada lagi upaya hukum biasa yang tersedia.

F. Metode Penelitian

1. Pendekatan dan Sifat Penelitian

Tipologi penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, yakni penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma dalam hukum positif.⁷³

⁷³ Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Banyumedia, Malang, 2005, Hlm. 295.

a. Pendekatan Penelitian

Penulis akan menggunakan beberapa pendekatan masalah dalam penelitian ini, yaitu:

1) Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*)

Pendekatan undang-undang (*statute approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan permasalahan dalam tesis ini. Bagi penelitian untuk kegiatan praktis, pendekatan undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi penulis untuk mempelajari terkait konsistensi dan kesesuaian antara suatu undang-undang dengan undang-undang lainnya atau antara undang-undang dan undang-undang dasar atau antara regulasi lain dan undang-undang. Hasil dari telaah tersebut merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dihadapi.⁷⁴

2) Pendekatan analitis (*analytical approach*)

Pendekatan analitis (*analytical approach*) merupakan analisis terhadap bahan hukum untuk mengetahui makna yang dikandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam aturan perundang-undangan secara konseptual.⁷⁵

3) Pendekatan historis (*historical approach*)

Johnny Ibrahim berpendapat bahwa setiap aturan perundang-undangan memiliki latar belakang sejarah berbeda. Pendekatan

⁷⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, Prenada Media Group, Jakarta, 2013, hlm. 133.

⁷⁵ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi....Op.cit*, hlm. 310.

sejarah memungkinkan seorang peneliti untuk memahami hukum secara lebih mendalam tentang suatu sistem atau lembaga atau suatu pengaturan hukum tertentu sehingga dapat memperkecil kekeliruan, baik dalam pemahaman maupun penerapan suatu lembaga atau ketentuan hukum tertentu.⁷⁶ Penulis menggunakan pendekatan historis (*historical approach*) dengan mempelajari risalah dan dokumen terkait pembahasan pembuatan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

4) Pendekatan futuristik (*futuristic approach*)

Pendekatan futuristik (*futuristic approach*) yaitu pendekatan dengan menggunakan rancangan atau rencana undang-undang yang belum mempunyai kekuatan berlaku. Dalam penelitian ini penulis akan menggunakan Naskah RUU perubahan UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

b. Sifat penelitian

Sifat penelitian yang digunakan dalam tesis ini adalah deskriptif analitis, yaitu penelitian dimaksudkan untuk memberikan data yang dapat membantu dalam memperkuat teori-teori yang dipergunakan.

2. Teknis Dokumentasi Bahan Hukum

Adapun teknis dokumentasi bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan sebagai berikut:

⁷⁶ *Ibid.*

a. Bahan hukum primer, yakni bahan hukum yang terdiri atas peraturan perundang-undangan. Bahan hukum primer yang digunakan dalam penulisan ini adalah

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
- 2) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana.
- 3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana.
- 4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- 5) Undang-Undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.
- 6) Peraturan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Penanganan Perkara Tindak Pidana Oleh Korporasi.
- 7) Peraturan Mahkamah Agung RI Nomor 3 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan KPPU.
- 8) Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2019 Tentang Tata Cara Penanganan Perkara Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

b. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang terdiri atas buku-buku teks yang ditulis para ahli, jurnal-jurnal hukum, yurisprudensi,

- naskah akademik dan risalah rapat perancangan UU No. 5 Tahun 1999, Naskah RUU perubahan UU No. 5 Tahun 1999, serta hasil-hasil simposium mutakhir yang berkaitan dengan topik penelitian.
- c. Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, ensiklopedia, dan lain-lain.⁷⁷

3. Alat Pengumpulan Bahan Hukum

Penulis mengumpulkan data sekunder dengan menggunakan metode kepustakaan dan dokumenter.

- a. Metode kepustakaan adalah suatu cara pengumpulan data dengan melakukan penelusuran terhadap bahan pustaka (literatur, perundang-undangan, hasil penelitian, majalah ilmiah, buletin ilmiah, dan jurnal ilmiah.)
- b. Metode dokumenter adalah suatu cara pengumpulan bahan dengan menelaah terhadap dokumen-dokumen pemerintah maupun non-pemerintah (putusan pengadilan, risalah rapat, laporan-laporan, *mass media*, internet, aturan suatu instansi, publikasi, dan arsip ilmiah).

4. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

- a. Pengolahan Bahan Hukum

Pengolahan bahan hukum dilakukan terhadap bahan hukum primer, sekunder, dan tersier yang berhubungan dengan obyek yang

⁷⁷ Soerdjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1981, hlm. 296.

diteliti, kemudian dihubungkan bahan hukum satu dengan yang lainnya sesuai dengan pokok permasalahan sehingga menjadi satu kesatuan yang utuh (*comprehensive*) dan *systematic*. Bahan hukum akan disajikan sesuai dengan kebutuhan analisis namun tidak menghilangkan maksud yang terkandung dalam bahan hukum tersebut. Penyajian bahan ini ditempatkan pada seluruh bab maupun sub bab pada tesis ini sesuai dengan relevansinya pada hal yang sedang dibicarakan.

b. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum yang telah diperoleh dan diinventarisir, selanjutnya dilakukan analisis kualitatif, yaitu analisis yang dilakukan dengan memahami dan merangkai bahan hukum yang telah dikumpulkan dan disusun secara sistematis yang akhirnya akan ditarik kesimpulan pada tesis ini.

