

BAB I

PENDAHULUAN

Persaingan usaha adalah salah satu faktor penting dalam menjalankan roda perekonomian suatu negara. Persaingan usaha (persaingan) dapat **mempengaruhi kebijakan yang berkaitan dengan perdagangan, industri, iklim usaha yang kondusif, kepastian dan kesempatan berusaha, efisiensi, kepentingan umum, kesejahteraan rakyat** dan lain sebagainya.¹ Para ekonom mengatakan bahwa persaingan dalam mekanisme pasar akan **memacu pelaku usaha berinovasi untuk menghasilkan produk yang bervariasi dengan harga bersaing** dan akan dapat menguntungkan produsen maupun konsumen.²

Persaingan ditentukan oleh kebijakan persaingan (*competition policy*).³ Undang-undang persaingan usaha di berbagai negara umumnya berfokus pada kepentingan umum dan kesejahteraan rakyat (*consumer welfare*). Kebutuhan akan adanya suatu kebijakan dan undang-undang persaingan usaha menjadi faktor menentukan jalannya proses persaingan. **Hukum persaingan kerap menyatakan bahwa proses persaingan adalah fokus penting dibandingkan dengan perlindungan terhadap pelaku usahanya.**

Persaingan dalam dunia usaha berarti upaya mendapatkan keuntungan dalam suatu mekanisme pasar⁴ di mana hasil akhirnya akan **dinikmati oleh konsumen misalnya dalam bentuk harga murah, variasi produk, pelayanan, ketersediaan, pilihan** dan lainnya.⁵ Pelaku usaha dapat mempengaruhi pasar dan mengakibatkan pasar terdistorsi karena perilakunya.

Harga merupakan faktor yang kompleks karena berhubungan dengan **kebebasan konsumen membeli** apa pun yang mereka butuhkan, **kebebasan produsen memproduksi** dan **kebebasan pemilik sumber daya** menggunakan sumber daya. Dalam sistem harga maka pertanyaan di atas akan terjawab melalui mekanisme pasar.⁶ Walaupun persaingan akan berdampak terhadap pelaku usaha yang kalah di pasar tetapi persaingan tetap dianggap sebagai mekanisme tepat dalam ekonomi untuk mencapai kesejahteraan melalui alokasi sumber daya yang maksimum.⁷

Banyak hal yang terjadi yang mempengaruhi mekanisme pasar dan akhirnya menghasilkan kenyataan model pasar yang berbeda. Artinya pasar dipengaruhi oleh perilaku pemain pasar itu sendiri. Apakah melalui mekanisme persaingan, ataupun menghindari persaingan dengan jalan kolusif atau menghambat persaingan dengan melakukan tindakan curang. Oleh sebab itu kebutuhan akan adanya kebijakan dan undang-undang persaingan sangat dibutuhkan untuk mengatur perilaku pelaku usaha agar dapat bersaing

¹ Bab II Asas dan Tujuan, Pasal 2 dan 3 UU No. 5 Tahun 1999

² F.M. Scherer & David Ross, *Industrial Market Structure and Economic Performance*, Houghton Mifflin Company, Boston, 1990, hal. 2-3.

³ Elanor Fox, *Memorandum Kepada Pembuat Kebijakan di Indonesia*, tidak dipublikasikan, 1999, hal. 7-9

⁴ Peter Asch, *Industrial Organization and Antitrust Policy*, John Wiley & Sons Inc, Canada, 1983, hal. 13-14.

Sebagaimana dikatakan, "*Under the assumptions of traditional price theory, all firms seek maximum profits*".

⁵ R. Shyam Khemani, *A Framework For the Design and Implementation of Competition Law and Policy*, World Bank, Washington DC, USA & OECD, Paris, 1998, hal. 5.

⁶ *Ibid.*, hal. 9-12.

⁷ Untuk lebih jelas lihat argumentasi Herbert Hovenkamp, *Distributive Justice and The Antitrust Laws*, 51 *George Washington Law Review*, November 1982, hal. 28

secara sehat yang dijamin oleh hukum.

I.1 ASAS DAN TUJUAN

Asas dari UU No. 5 Tahun 1999 sebagaimana diatur pada Pasal 2 bahwa: "Pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya **berasaskan demokrasi ekonomi** dengan memperhatikan keseimbangan antar kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum".

Asas demokrasi ekonomi tersebut merupakan penjabaran Pasal 33 UUD 1945 dan ruang lingkup pengertian demokrasi ekonomi yang dimaksud dahulu dapat ditemukan dalam penjelasan⁸ atas Pasal 33 UUD 1945. Demokrasi ekonomi pada dasarnya dapat dipahami dari sistem ekonominya sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar.

Adapun tujuan dari UU No. 5 Tahun 1999 sebagaimana diatur pada Pasal 3 adalah untuk:

1. menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
2. mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah dan pelaku usaha kecil;
3. mencegah praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan
4. terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Dua hal yang menjadi unsur penting bagi penentuan kebijakan (*policy objectives*) yang ideal dalam pengaturan persaingan di negara-negara yang memiliki undang-undang persaingan adalah **kepentingan umum (*public interest*) dan efisiensi ekonomi (*economic efficiency*)**. Ternyata dua unsur penting tersebut (Pasal 3 (a)) juga merupakan bagian dari tujuan diundangkannya UU No. 5 Tahun 1999.

Pasal 2 dan 3 tersebut di atas menyebutkan asas dan tujuan-tujuan utama UU No. 5 Tahun 1999. Diharapkan bahwa peraturan mengenai persaingan akan membantu dalam mewujudkan demokrasi ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 (Pasal 2) dan menjamin sistem persaingan usaha yang bebas dan adil untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat serta menciptakan sistem perekonomian yang efisien (Pasal 3).

Oleh karena itu, mereka mengambil bagian pembukaan UUD 1945 yang sesuai dengan Pasal 3 huruf a dan b UU No. 5 Tahun 1999 dari struktur ekonomi untuk tujuan perealisasi kesejahteraan nasional menurut UUD 1945 dan demokrasi ekonomi, dan yang menuju pada sistem persaingan bebas dan adil dalam Pasal 3 huruf a dan b UU No. 5 Tahun 1999. Hal ini menandakan adanya **pemberian kesempatan yang sama kepada setiap pelaku usaha dan ketiadaan pembatasan persaingan usaha, khususnya penyalahgunaan**

⁸ Dalam pasal 33 tercantum dasar demokrasi, ekonomi produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua dibawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang-seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi. Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ketangan orang seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya. Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada ditangan orang seorang. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar besar kemakmuran rakyat.

wewenang di sektor ekonomi.

I.2 DASAR-DASAR PERLINDUNGAN PERSAINGAN USAHA

Undang-undang persaingan usaha dapat dan harus membantu dalam mewujudkan struktur ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 33 UUD 1945. Dalam penjelasan Pasal 33 ayat 1 UUD 1945, yang menyatakan bahwa "Ekonomi diatur oleh kerja sama berdasarkan **prinsip gotong royong**", termuat pikiran demokrasi ekonomi, yang dimaksudkan ke dalam Pasal 2 UU No. 5 Tahun 1999. **Demokrasi ciri khasnya diwujudkan oleh semua anggota masyarakat untuk kepentingan seluruh masyarakat, dan harus mengabdikan kepada kesejahteraan seluruh rakyat.** Pikiran pokok tersebut termuat dalam Pasal 2, yang dikaitkan dengan huruf a dan huruf b dari pembukaannya, yang berbicara tentang pembangunan ekonomi menuju kesejahteraan rakyat sesuai dengan UUD dan demokrasi ekonomi. Disetujui secara umum bahwa negara harus menciptakan peraturan persaingan usaha untuk dapat mencapai tujuan demokrasi ekonomi. Oleh karena terdapat **tiga sistem yang bertentangan dengan tujuan tersebut, yaitu:**

1. "liberalisme perjuangan bebas", yang pada masa lalu telah melemahkan kedudukan Indonesia dalam ekonomi internasional;
2. sistem penganggaran belanja yang menghambat kemajuan dan perkembangan ekonomi;
3. sistem pengkonsentrasian kekuatan ekonomi, oleh karena segala monopoli akan merugikan rakyat.

Hanya undang-undang persaingan usaha yang dapat **mencegah timbulnya ketiga sistem tersebut, karena melindungi proses persaingan usaha, menjamin tata persaingan usaha dan mencegah terjadinya dominasi pasar.**

I.3 TUJUAN PERLINDUNGAN PERSAINGAN USAHA

UU No. 5 Tahun 1999 tidak bertujuan melindungi persaingan usaha demi kepentingan persaingan itu sendiri. Oleh karena itu ketentuan Pasal 3 tidak hanya terbatas pada **tujuan utama undang-undang persaingan, yaitu sistem persaingan yang bebas dan adil, di mana terdapat kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi semua pelaku usaha**, sedangkan perjanjian atau penggabungan usaha yang menghambat persaingan serta penyalahgunaan kekuasaan ekonomi tidak ada (huruf b dan c), sehingga bagi semua pelaku usaha dalam melakukan kegiatan ekonomi tersedia ruang gerak yang luas.

Tujuan ini telah ditegaskan dalam huruf b dan c dari bagian pembukaan. Selain itu, Pasal 3 menyebutkan **tujuan sekunder undang-undang persaingan, yang ingin dicapai melalui sistem persaingan yang bebas dan adil, kesejahteraan rakyat dan suatu sistem ekonomi yang efisien** (huruf a dan d), tujuan-tujuan yang mana sudah disebutkan dalam huruf a dan b bagian pembukaan. Sehingga seharusnya sebagai konsekuensi **terakhir tujuan kebijakan ekonomi, yaitu penyediaan barang dan jasa yang optimal bagi para konsumen.**

Menurut teori persaingan yang modern, proses persaingan dapat mencapai tujuan tersebut dengan cara memaksakan alokasi faktor dengan cara ekonomis sehingga terwujudlah penggunaan paling efisien sumber daya yang terbatas, penyesuaian kapasitas produksi dengan metode produksi dan struktur permintaan serta penyesuaian penyediaan barang dan jasa dengan kepentingan konsumen (fungsi pengatur persaingan usaha),

dengan menjamin pertumbuhan ekonomi yang optimal, kemajuan teknologi dan tingkat harga yang stabil (fungsi pendorong persaingan) serta dengan menyalurkan pendapatan menurut kinerja pasar berdasarkan produktivitas marginal (fungsi distribusi).

I.4 EFISIENSI SEBAGAI TUJUAN KEBIJAKAN PERSAINGAN

Efisiensi berhubungan dengan penggunaan sumber daya, baik hari ini dan masa yang akan datang. Produksi yang efisien hari ini, berarti **manusia, mesin, bahan mentah dan bahan lainnya dipergunakan untuk memproduksi output terbesar** yang bisa mereka hasilkan. *Input* tidak dipergunakan secara percuma atau sia-sia. Efisiensi hari ini juga berarti bahwa **produk dan jasa yang diproduksi adalah barang dan jasa yang dinilai paling tinggi** oleh konsumen di mana pilihan mereka tidak terdistorsi. Efisiensi pada masa yang akan datang didapat dari insentif untuk inovasi yang menghasilkan peningkatan produk dan jasa maupun perbaikan dalam proses produksinya di masa depan. Meningkatnya produksi dengan harga yang rendah, sebagaimana juga inovasi yang menghasilkan produk baru dan jasa yang lebih baik di masa depan, akan meningkatkan surplus total.

Relevansi pertimbangan efisiensi bagi kebijakan persaingan adalah bahwa penggunaan **sumber daya yang tidak efisien akan mengakibatkan harga tinggi, output rendah, kurangnya inovasi dan pemborosan penggunaan sumber daya**. Bila perusahaan bersaing satu sama lain untuk mengidentifikasi kebutuhan konsumen, memproduksi apa yang dibutuhkan konsumen pada harga yang paling rendah yang dapat dihasilkannya dan terus menerus berusaha meningkatkan dan melakukan inovasi untuk meningkatkan penjualan, sumber daya digunakan secara lebih produktif dan konsumen mendapatkan apa yang dibutuhkannya.⁹

Penggunaan **sumber daya yang ada dengan lebih produktif akan memberikan konsekuensi output yang lebih besar** dan kemudian menjadikan pertumbuhan ekonomi dan kekayaan yang lebih besar bagi negara. **Harga yang rendah akan memberikan konsumen pendapatan yang lebih tinggi untuk dibelanjakan pada pembelian lain, investasi atau untuk ditabung**. Total surplus, atau keuntungan dari konsumen maupun produsen bertambah besar. Oleh sebab itu kebijakan persaingan yang mengurangi hambatan terhadap persaingan akan membantu usaha mencapai tujuan bermanfaat bagi masyarakat.

I.5 KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DAN KONSUMEN SEBAGAI TUJUAN UTAMA KEBIJAKAN PERSAINGAN

Latar belakang langsung dari penyusunan undang-undang antimonopoli adalah perjanjian yang dilakukan antara **Dana Moneter Internasional (IMF) dengan Pemerintah Republik Indonesia, pada tanggal 15 Januari 1998**. Dalam perjanjian tersebut, IMF menyetujui pemberian bantuan keuangan kepada Negara Republik Indonesia sebesar US\$ 43 miliar yang bertujuan untuk mengatasi krisis ekonomi, akan tetapi dengan **syarat**

⁹ Lihat Risalah Sidang BPUPKI dan Panitia Persiapan Kemerdekaan Indonesia (PPKI) tanggal 29 Mei 1945 – 19 Agustus 1945, Tim Penyunting: Saafroedin Sabar dkk., diterbitkan oleh Sekretariat Negara Republik Indonesia, Jakarta, 1992, dalam Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha: Filosofi, Teori dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, Bayumedia, Malang, Cetakan kedua, 2007, hal. 192.

Indonesia melaksanakan reformasi ekonomi dan hukum ekonomi tertentu. Hal ini menyebabkan diperlukannya undang-undang antimonopoli. Akan tetapi perjanjian dengan IMF tersebut bukan merupakan satu-satunya alasan penyusunan undang-undang tersebut.

Sejak 1989, telah terjadi diskusi intensif di Indonesia mengenai perlunya perundang-undangan antimonopoli. Reformasi sistem ekonomi yang luas dan khususnya kebijakan regulasi yang dilakukan sejak tahun 1980, dalam jangka waktu 10 tahun telah menimbulkan situasi yang dianggap sangat kritis. **Timbul konglomerat pelaku usaha yang dikuasai oleh keluarga atau partai tertentu, dan konglomerat tersebut dikatakan menyingkirkan pelaku usaha kecil dan menengah melalui praktik usaha yang kasar serta berusaha untuk mempengaruhi semaksimal mungkin penyusunan undang-undang serta pasar keuangan.** Kalangan konglomerat tersebut malahan diberikan perlindungan undang-undang, contohnya adanya kartel semen, kaca, kayu, kertas serta penetapan harga semen, gula dan beras, penentuan akses masuk ke pasar untuk kayu dan kendaraan bermotor, lisensi istimewa, untuk cengkeh dan tepung terigu, pajak, pabean dan kredit dalam sektor industri pesawat dan mobil.

Indonesia sendiri baru memiliki aturan hukum dalam bidang persaingan, setelah atas inisiatif DPR disusun RUU Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. RUU tersebut akhirnya disetujui dalam Sidang Paripurna DPR pada tanggal 18 Februari 1999, dalam hal ini pemerintah diwakili oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan Rahardi Ramelan. **Undang-Undang tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ditandatangani oleh Presiden B.J. Habibie dan diundangkan pada tanggal 5 Maret 1999** serta berlaku satu tahun setelah diundangkan.

Perlindungan konsumen dan persaingan merupakan dua hal yang saling berhubungan dan saling mendukung. **Harga murah, kualitas tinggi dan pelayanan yang baik merupakan tiga hal yang fundamental bagi konsumen** dan persaingan merupakan cara yang terbaik untuk menjaminkannya. Oleh karena itu, hukum persaingan tentu harus sejalan atau mendukung hukum perlindungan konsumen. **Efisiensi ekonomi meningkatkan kekayaan, termasuk kekayaan konsumen, konsumen dalam arti luas adalah masyarakat, melalui penggunaan sumber daya yang lebih baik.** Beberapa ahli berpendapat bahwa maksimalisasi kesejahteraan konsumen harus menjadi satu-satunya tujuan utama dari kebijakan persaingan, yang mereka maksudkan biasanya adalah perusahaan seharusnya tidak dapat menaikkan harganya serta bahkan seharusnya mencoba untuk menurunkannya supaya lebih kompetitif (yaitu dapat menjual produknya). Konsumen pun biasanya lebih diuntungkan apabila mutu, ketersediaan dan pilihan barang dapat ditingkatkan.

Fokus terhadap kesejahteraan konsumen mungkin berasal dari pemahaman bahwa konsumen harus mampu diproteksi dari produsen dan pemindahan kekayaan dari konsumen kepada produsen, seperti yang tampak kalau dibandingkan antara monopoli dan persaingan sempurna¹⁰, adalah hal yang tidak adil. Banyak ekonom berkeyakinan pengalihan kesejahteraan tersebut adalah peristiwa ekonomi yang "netral", karena menentukan siapa seharusnya yang "memiliki" surplus bukanlah merupakan bagian ilmu ekonomi.

F.M. Scherer, bersama dengan ekonom lainnya, menunjukkan manfaat dari persaingan bagi efisiensi maupun kesejahteraan konsumen. Para ekonom menyadari bahwa berbagai

¹⁰ Treaty on the Functioning of the European Union adalah satu dari dua perjanjian yang menjadi landasan konstitusional berdirinya Uni Eropa. Perjanjian lainnya adalah Treaty on European Union. Perjanjian Roma ditandatangani pada 25 Maret 1957 oleh Belanda, Belgia, Italia, Jerman, Luksemburg, dan Prancis

otoritas pembuat kebijakan persaingan telah memilih atau telah diberi mandat untuk menentukan kesejahteraan konsumen sebagai tujuan utamanya.¹¹

Bagi Indonesia sebagaimana tercermin pada tujuan dari UU No. 5 Tahun 1999 maka tujuan tidak sekedar **memberikan kesejahteraan kepada konsumen namun juga memberikan manfaat bagi publik**. Dengan adanya kesejahteraan konsumen maka berarti akan berdampak pada terciptanya kesejahteraan rakyat. Pasal 3 itulah yang membedakan dengan undang-undang persaingan di negara lain yang tidak sekedar menjamin adanya kesejahteraan konsumen tetapi juga menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

¹¹ *Laporan Kebijakan Persaingan Indonesia: Indonesian Competition Report*, Elips, 2000, hal. 5.