

BAB II

PENGATURAN PERSAINGAN USAHA

A. Pengertian Persaingan Usaha

Persaingan atau “*competition*” dalam bahasa Inggris oleh Webster didefinisikan sebagai “... *a struggle or contest between two or more persons for the same objects*”²² Dengan memperhatikan terminologi ‘persaingan’ di atas, dapat disimpulkan bahwa setiap persaingan akan terdapat unsur-unsur sebagai berikut. Pertama, ada dua pihak atau lebih yang terlibat dalam upaya saling mengungguli. Kedua, ada kehendak di antara mereka untuk mencapai tujuan yang sama.

Melalui definisi tersebut, dapat dilihat bahwa persaingan merupakan suatu karakteristik yang tertanam pada diri manusia. Meskipun demikian, Thomas J. Anderson berpendapat bahwa persaingan di bidang ekonomi merupakan salah satu bentuk persaingan yang paling utama di antara sekian banyak persaingan antarmanusia, kelompok masyarakat, atau bahkan bangsa. Salah satu bentuk persaingan di bidang ekonomi adalah persaingan usaha (*business competition*) yang secara sederhana bisa didefinisikan sebagai persaingan antara para penjual di dalam ‘merebut’ pembeli dan pangsa pasar.²³ Sedangkan menurut Kamus Hukum Ekonomi Persaingan Usaha adalah Persaingan antar pelaku usaha untuk mempengaruhi pembeli/konsumen untuk produk tertentu.²⁴

²² Ari Siswanto, *Op.Cit.*, hlm.13.

²³ *Ibid.*, hlm.14.

²⁴ Sri Rejeki Hartono, *Kamus Hukum Ekonomi* (Bogor: Ghalia Indonesia, 2010), hlm.

Dalam UU No.5 Tahun 1999 sendiri tidak dijelaskan secara eksplisit mengenai pengertian dari persaingan usaha. Namun dapat kita tarik pengertian persaingan usaha dari pengertian persaingan tidak sehat yang tercantum pada Pasal 1 angka 6 yaitu Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.²⁵ Maka persaingan usaha adalah persaingan seperti yang dijelaskan diatas tanpa ada unsur tidak jujur, melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.

Sehubungan dengan hal itu, R. Shyam Khemani menyatakan bahwa persaingan ekonomi adalah:

“... a situation where firms or sellers independently strive for buyer’s patronage in order to achieve a particular business objective, for example, profits, sales or market share ... Competitive rivalry may take place in terms of price, quantity, service, or combination of these and other factors that customers may value.”

Sama seperti yang dikemukakan sebagai defenisi umum, dari pengertian diatas juga tersirat adanya dua pihak (*firms or sellers*) yang bertujuan mencapai tujuan usaha tertentu seperti keuntungan, penjualan, ataupun pangsa pasar.²⁶ Dari defenisi-defenisi yang telah dikemukakan diatas, maka dapat dilihat bahwa tujuan yang hendak dicapai oleh setiap pelaku ataupun pelaku usaha yang bersaing adalah untuk mendapatkan keuntungan yang sebesar-besarnya. Pencapaian keuntungan yang maksimal tersebut dapat diperoleh dengan dilakukan dari

²⁵ Undang-Undang No.5 Tahun 1999 Pasal 1 angka 6.

²⁶ Ari Siswanto, *Op.Cit.*, hlm.14.

berbagai bentuk, baik itu dari segi harga, kualitas dan kuantitas produk, pelayanan ataupun kombinasi dari berbagai elemen tersebut.

Untuk lebih jelasnya lagi cara agar tujuan dari persaingan itu terpenuhi, dilakukan dengan mekanisme persaingan. Terdapat 2 pandangan dalam memahami mekanisme persaingan, yaitu pandangan dari Mazhab *Harvard School* dengan pendekatan pada *structure, conduct, performance* (struktur, perilaku dan kinerja) dan Mazhab *Chicago School* dengan pendekatan pada *price theory* (teori harga). Kedua pandangan yang berpengaruh ini tetap berinteraksi dengan berbagai kritik sampai saat ini. Walaupun demikian, kedua mazhab ini memiliki satu persepsi yang sama yaitu bahwa persaingan adalah suatu dasar filosofis yang terbaik bagi mekanisme pasar.²⁷

Jika terjadi proses persaingan antara para pelaku usaha, maka mereka akan berupaya mencapai tujuannya dengan saling menungguli dalam mendapatkan konsumen dan pangsa pasar. Para ekonom memberikan argumentasi bahwa persaingan jelas akan mengakibatkan harga menjadi lebih kompetitif dan membuat pelaku usah terpacu melakukan inovasi dan terobosan baru dalam produknya. Disamping itu para pelaku usaha berupaya menggunakan sumber daya dengan efisien, termasuk dalam menetapkan biaya produksi yang bervariasi dengan harga pesaing yang pada akhirnya akan menguntungkan produsen maupun konsumen.²⁸

Disisi lain, sebagian besar perkembangan usaha swasta pada kenyataanya merupakan perwujudan dari kondisi persaingan usaha yang tidak sehat atau

²⁷ Ningrum Natasya Sirait, *Asosiasi & Persaingan Usaha Tidak Sehat* (Medan: Pustaka Bangsa Press, 2003), hlm.63.

²⁸ Ari Siswanto, *Op.Cit.* hlm.14.

curang.²⁹ Fenomena yang demikian telah berkembang dan didukung oleh adanya hubungan antara pengambil keputusan dan para pelaku usaha, baik secara langsung maupun tidak langsung.³⁰

Indonesia merupakan salah satu negara yang menganut kebudayaan timur. Hal yang paling dominan dari kebudayaan timur adalah adat istiadat yang masih dipegang teguh. Walaupun adat istiadat saat ini mulai pudar dan mulai berubah, selain itu ada konsep gotong royong dan kebersamaan yang masih menjadi hal dominan. Sikap individualistis dari budaya barat berbanding terbalik dengan budaya timur yang kekeluargaan. Istilah kekeluargaan seringkali di tafsirkan sebagai anti-persaingan.³¹ Kebudayaan Indonesia beranggapan bahwa persaingan adalah hal yang tidak benar untuk dilakukan karena tidak sesuai dengan ciri-ciri dari kekeluargaan tersebut. Makna bersaing diartikan sebagai tindakan yang bersifat individualistis dan hanya berorientasi pada kepentingan sepihak dengan cara melakukan berbagai cara dan upaya semaksimal mungkin untuk mencapai keuntungan yang sebesar-besarnya.³²

Anggapan bersaing berarti bersifat individual serta tidak memperhatikan kepentingan orang lain tidak bisa dikatakan sepenuhnya benar. Sesungguhnya persaingan dikatakan salah apabila persaingan tersebut dilakukan secara tidak jujur atau dengan cara yang tidak sehat serta disertai dengan adanya kecurangan-kecurangan. Sebagai contoh adalah tata niaga cengkeh melalui BPPC (Badan

²⁹ Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia* (Jakarta: PT Gramedia Pustaka Utama, 2004), hlm.3.

³⁰ *Ibid.*

³¹ Rachmadi Usman, *Op.Cit.*, hlm.10.

³² Ningrum Natasya Sirait, *Op.Cit.*, hlm.15.

Penyangga Pemasaran Cengkeh) yang pernah terbentuk di Indonesia.³³ BPCC dibentuk agar pasokan harga cengkeh di pasaran stabil. Tetapi terbentuknya badan ini malah membuat harga cengkeh justru turun drastis dalam waktu yang cepat. Keengganan petani untuk menanam tanaman ini dikarenakan penjualan cengkeh dengan harga yang harus ditentukan oleh pemerintah mengakibatkan penurunan hasil panen cengkeh.

Jika Indonesia masih tidak dapat menerima persaingan sebagai sesuatu yang harus dijalani dalam kehidupan ekonomi, khususnya bagi para pelaku usaha, maka hal tersebut akan memberikan dampak yang buruk bagi negara. Sikap yang anti terhadap persaingan akan membuat pelaku usaha tidak akan mempunyai perbandingan dengan kualitas orang lain yang menjadi lawan bersaing serta kita tidak akan mengetahui bagaimana cara untuk bersaing secara jujur dan sehat. Padahal persaingan itu sendiri dapat memacu menghasilkan sesuatu produk dengan kualitas yang terbaik dan optimal. Sesungguhnya bersaing bukanlah merupakan sesuatu yang harus dihindarkan, karena fenomena bersaing akan selalu muncul secara alamiah dalam kehidupan masyarakat, asalkan persaingan yang dilakukan adalah sesuai dengan cara-cara persaingan usaha yang sehat dan tidak menjadi sebaliknya yaitu mengikuti cara-cara persaingan yang tidak sehat.

Untuk mengakhiri uraian tentang persaingan, pokok-pokok penting berikut ini perlu dikemukakan.³⁴

1. Persaingan sebenarnya merupakan kondisi ideal yang memiliki banyak aspek positif.

³³ Ningrum Natasya Sirait, *Op.Cit.*, hlm.6.

³⁴ Ari Siswanto, *Op.Cit.*, hlm.18.

2. Meskipun demikian, persaingan hanya akan bisa menjalankan fungsinya dengan baik apabila persaingan itu terjadi sedemikian rupa, sehingga tidak terjadi persaingan secara curang yang justru merugikan.
3. Persaingan sebenarnya merupakan variabel yang dependen. Ia bisa bergerak dinamis dan berubah-ubah sesuai dengan faktor-faktor yang mempengaruhinya, termasuk kebijakan pemerintah maupun instrumen suatu pemerintah.

B. Pandangan Ekonomi dan Pasar Terhadap Persaingan

Robinson mengatakan “*economies is the study of the disposal or allocation of scarce means to a multiplicity of ends*”.³⁵ Adam Smith menyebut ekonomi dengan “*An inquiry in the nature and causes of the wealth of nations*”. Ini sebenarnya adalah judul buku yang ditulisnya yang secara singkat terkenal dengan nama “*Wealth of Nations*”. Soemitro berpendapat bahwa ekonomi yang ditimbulkan oleh adanya hubungan antara kebutuhan-kebutuhan dan alat-alat (sumber daya) yang tersedia hanya dalam jumlah yang terbatas dan alat-alat mana mempunyai pemakaian yang alternatif. Objek ekonomi adalah cara-cara dan bentuk tindakan manusia dalam menggunakan barang-barang dan jasa-jasa yang terbatas jumlahnya itu.³⁶

³⁵ Rochmat Soemitro, *Pengantar Ekonomi dan Ekonomi Pancasila* (Bandung: PT. Eresco, 1992), hlm.5.

³⁶ *Ibid.*

Hal tersebut diatas mengakibatkan adanya hasrat manusia memenuhi keinginan dan kebutuhannya. Kegiatan untuk memenuhi hal ini dilakukan melalui kegiatan ekonomi. Ada tiga unsur yang menimbulkan kegiatan ekonomi, yaitu :³⁷

1. Kebutuhan atau keperluan manusia (*human behavior*)
2. Sumber-sumber yang tersedia
3. Teknologi atau teknik untuk mengubah sumber-sumber yang tersedia itu menjadi barang atau jasa yang dapat dipakai memenuhi kebutuhan manusia.

Setiap negara sebagai unit ekonomi berkepentingan untuk menentukan perencanaan dan kebijakan mengenai bagaimana sumber daya yang tersedia dalam jumlah terbatas itu harus dialokasikan dan bagaimana hasil akhir dari suatu proses produksi serta pendapatan harus didistribusikan diantara anggota-anggota masyarakat.³⁸ Hal ini didasarkan pada sistem ekonomi negara masing-masing.

Beberapa sistem ekonomi yang diterapkan negara-negara di dunia, diantaranya sistem ekonomi liberal (sering juga disebut kapitalisme dan merupakan lawan dari sosialisme) yang didasari oleh ajaran Adam Smith, sistem ekonomi sosialis yang didasari oleh ajaran Karl Marx. Sistem ekonomi sosialis merupakan suatu reaksi terhadap perkembangan sistem ekonomi liberal.³⁹ Sedangkan Indonesia menganut sistem ekonomi kerakyatan atau yang sering disebut dengan sistem ekonomi pancasila yang dipelopori oleh Muhammad Hatta.

Sistem ekonomi pasar maka persaingan merupakan suatu elemen yang menentukan karena pasar akan ditentukan oleh permintaan dan penawaran yang

³⁷ Kadariah, *Teori Ekonomi Mikro* (Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 1994), hlm.XV – XVI.

³⁸ Ari Siswanto, *Op.Cit*, hlm.9 – 10.

³⁹ Rochmat Soemitro, *Op.Cit*, hlm.173.

terbuka, artinya dalam memenangkan pasar dan konsumen, maka pelaku usaha akan melalui proses persaingan.⁴⁰ Didalam sistem ekonomi pasar terdapat persaingan bebas diantara pelaku usaha. Pelaku usaha bebas melakukan kegiatan usahanya dalam mendukung pembangunan ekonomi, tanpa adanya campur tangan dari pemerintah.⁴¹

Adam Smith menggambarkan bahwa harga akan terbentuk dari sistem ekonomi yang bebas dan bersaing serta tidak diperlukan adanya campur tangan pemerintah dalam proses berjalannya sistem ekonomi yang bebas itu, yaitu :⁴²

1. Produsen akan mencari teknik produksi yang tepat untuk menggunakan sumber daya secara efisien agar yang maksimum dapat tercapai.
2. Para pencari kerja akan memilih bekerja pada produsen yang mampu melakukan proses produksi paling efisien untuk mendapatkan upah yang tinggi.
3. Konsumen akan memiliki kebebasan memilih produk yang akan dibelinya dan oleh karenanya mereka akan memilih produk berkualitas dengan harga yang paling murah.

Adam Smith adalah orang pertama yang menggambarkan bahwa sistem harga akan bekerja dan bagaimana ekonomi yang bebas dan bersaing akan berfungsi tanpa adanya campur tangan dari pemerintah yaitu melalui alokasi sumber daya yang efisien.⁴³ Ide utama yang diajukan oleh Adam Smith adalah kompetisi antara berbagai penyedia barang dan pembeli akan menghasilkan

⁴⁰ Ningrum Natasya Sirait, *Op.cit.*, hlm.21.

⁴¹ Hemansyah, *Op.Cit.* hlm.17.

⁴² Adijaya Yusuf At. Ak , *Topik – Topik Mata Kuliah Hukum Ekonomi dan Kurikulum* (Jakarta: Elips, 1998), hlm.25.

⁴³ Ningrum Natasya Sirait, *Op.cit.*, hlm.26.

kemungkinan terbaik dalam distribusi barang dan jasa karena hal itu akan mendorong setiap orang untuk melakukan spesialisasi dan peningkatan modalnya sehingga akan menghasilkan nilai lebih dengan tenaga kerja yang tetap. Adam Smith berkeyakinan bahwa sebuah sistem besar akan mengatur dirinya sendiri dengan menjalankan aktivitas-aktivitas masing-masing bagiannya sendiri-sendiri tanpa harus mendapatkan arahan tertentu.⁴⁴ Hal ini yang biasa disebut sebagai "*invisible hand*".

Ternyata sistem ekonomi ini merusak sistem ekonomi Indonesia yang sudah mulai berkembang baik. Sistem ekonomi ini memberi kebebasan yang sebesar-besarnya kepada individu untuk mencapai kesejahteraan. Dengan cara ini kepentingan pribadi diharmonisasikan dengan kepentingan masyarakat, karena apabila masing-masing individu mencapai kesejahteraan maka dengan sendirinya berarti masyarakat akan dapat sejahtera. Tetapi disini dilupakan, bahwa dalam usaha untuk mencapai kesejahteraan individu, masing-masing individu akan berusaha sekeras-kerasnya dan menimbulkan persaingan yang hebat. Yang lemah akan hancur dan yang kuat akan menang, sehingga berlakulah pepatah "*survival of the fittest*" melalui perjuangan "*struggle for life*".⁴⁵ Persaingan yang sangat hebat pada akhirnya akan memaksa para individu atau pelaku usaha untuk melakukan persaingan dengan segala cara termasuk persaingan secara tidak sehat. Bahkan dengan sistem ekonomi yang diterapkan oleh Adam Smith tersebut, pihak-pihak yang kuat pada akhirnya akan dapat menguasai dan memonopoli pangsa pasar yang ada.

⁴⁴ <https://id.answers.yahoo.com/question/index> (diakses tanggal 23 Juni 2015)

⁴⁵ Rochmat Soemitro, *Op.Cit*, hlm.175.

Monopolis pada penguasaan pasar, dapat bertindak dan mempunyai kemampuan untuk menentukan harga, mendapatkan keuntungan tanpa kekhawatiran bahwa akan pesaing lainnya berusaha masuk kepasar dan dapat mengakibatkan harga menjadi bersaing. Monopolis bertindak sebagai *price setter* dan memiliki *monopoly power (market power)* atau kekuatan pasar.⁴⁶

Maka setelah beberapa waktu lamanya Indonesia berbenah diri terhadap sistem ekonomi yang ada dan sudah dijalani, maka dapat ditemukanlah satu sistem ekonomi yang sesuai dengan kepribadian Indonesia yaitu Sistem Ekonomi Pancasila. Dasar Ekonomi Pancasila tersimpul Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 sebenarnya adalah merupakan Demokrasi Ekonomi, karena perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan. Pasal 33 ini merupakan suatu pasal yang amat penting, karena pasal ini menjadikan dasar dan titik tolak bagi pembangunan ekonomi.⁴⁷ Dengan sistem Ekonomi ini, maka para individu atau pelaku usaha tetap dapat bersaing tetapi dengan berlandaskan asas kekeluargaan dan gotong royong, sehingga para pelaku usaha kecil juga diperhatikan serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara yang menyangkut hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara, Sehingga tidak diberikan kesempatan oleh pelaku usaha untuk memonopoli suatu cabang produksi penting dan mengambil keuntungan sebesar-besarnya untuk kepentingannya sendiri dan dapat menyengsarakan masyarakat banyak.

Lalu jika dilihat dari sisi pasar, pasar sangat berkaitan erat hubungannya dengan persaingan. Stanton mengatakan bahwa pasar berarti tempat bagi

⁴⁶ Ningrum Natasya Sirait, *Op.Cit.*, hlm.29.

⁴⁷ Rochmat Soemitro, *Op.Cit.*, hlm.184.

sekelompok manusia yang berkeinginan untuk membelanjakan uang yang dimilikinya sebagai bentuk kepuasan.⁴⁸ Sedangkan menurut H. Nystrom, pasar adalah suatu aktivitas yang salah satu pihaknya menyalurkan atau memberikan barang maupun jasa kepada pihak lainnya.⁴⁹

Melihat keadaan pasar maka para pelaku usaha melakukan berbagai bentuk persaingan agar dapat menguasai pasar tergantung keadaan pasar yang digeluti masing-masing. Keadaan pasar dapat berbeda dalam hal .⁵⁰

1. Jumlah penjual/produsen suatu barang tertentu mungkin banyak sekali, mungkin agak banyak, hanya beberapa, atau hanya satu saja. Pola penyebarannya menurut besar kecilnya perusahaan dan banyak sedikitnya pembeli serta pola penyebarannya ikut berpengaruh pula.
2. Sifat barang yang diperdagangkan: apakah sama atau berbeda, sejenis, atau hampir sama.
3. Sukar-mudahnya memasuki suatu bidang usaha tertentu. Ada bidang-bidang usaha yang terbuka untuk setiap orang yang ingin memasukinya. Tetapi ada juga bidang-bidang usaha yang sulit sekali dimasuki produsen baru, berhubungan dengan syarat-syarat teknis dan pemodalannya yang diperlukan, atau perjanjian/perkongsiannya antara para produsen sendiri.

⁴⁸ <https://dansite.wordpress.com/2009/03/24/definisi-pasar-market> (diakses tanggal 14 April 2015)

⁴⁹ <http://stefanikristina.blogspot.com/2014/06/pengertian-pasar-menurut-para-ahli.html> (diakses tanggal 14 April 2015)

⁵⁰ Gilarso, *Pengantar Ilmu Ekonomi Bagian Mikro Jilid 2* (Yogyakarta: Kanisius, 1994), hlm. 11.

Seperti yang disebutkan diatas, bahwa karena keadaan pasar tersebut maka dapat terbentuklah beberapa bentuk/struktur pasar persaingan yang terjadi . Maka ekonom mengenal beberapa struktur pasar yaitu :⁵¹

1. Pasar persaingan sempurna

Bentuk ini tidak pernah dijumpai pada dunia nyata. Deskripsi pasar persaingan sempurna dipergunakan hanya sebagai parameter untuk mengukur apakah telah terjadi distorsi pada suatu pasar atau tidak .

Persaingan dikatakan sempurna bila memenuhi syarat sebagai berikut :

- a. Terdapat homogenitas produk.
- b. Identik atau sama.
- c. Terdapat banyak penjual dan pembeli.
- d. Penjual akan bertindak sebagai *price taker* dan bukan *price maker*.
- e. Penjual dan pembeli memiliki informasi yang sama mengenai ekonomi dan teknologi.
- f. Tidak terdapat kendala dalam hal mobilitas sumber daya harus yang dengan mudah dapat ditransformasikan untuk penggunaan lain.
- g. Produser tidak memiliki hambatan untuk masuk dan keluar pasar (*entry and exit*)
- h. Harga dimana *marginal cost* sama dengan *marginal revenue* (biaya marginal sama dengan pendapatan marginal).
- i. Produser bertindak independen dalam upaya mencapai keuntungan maksimum. Konsumen bertindak sama dalam upaya memenuhi kebutuhannya.

⁵¹ Ningrum Natasya Sirait, *Op.Cit.*, hlm.31 – 34.

2. Pasar monopoli

Bentuk dimana hanya terdapat satu penjual dan merupakan kondisi yang merugikan karena monopoli mengakibatkan beban bagi masyarakat melalui alokasi sumber daya yang tidak efisien dan merugikan secara sosial karena tidak terpenuhinya permintaan, pilihan dan kebutuhan.

3. Pasar monopoli persaingan

Para ekonom juga membangun model lain yang lebih realistis dalam industri modern, yaitu *monopolistic competition* dimana strukturnya terdapat banyak penjual (seperti dalam persaingan sempurna) tetapi terdapat perbedaan dalam produk, dengan kata lain produknya tidak sama (tidak homogen).

Perbedaan antara bentuk pasar dengan persaingan sempurna, monopoli serta *monopolistic competition* terlihat dari berbagai faktor. Yaitu produser dalam pasar monopoli cenderung untuk mengurangi produksi dan mengenakan harga lebih tinggi dibandingkan dalam monopoli persaingan cenderung mengenakan harga lebih rendah, memperbanyak output dengan harga lebih rendah.

4. Pasar oligopoli

Pasar yang lain adalah pasar oligopoli dimana bentuk pasar ini menunjukkan bahwa terdapat hanya beberapa penjual. Pasar ini juga membedakan lagi apakah terdapat produknya sama sehingga menimbulkan apa yang disebut dengan *pure oligopoly*, misalnya untuk semen dan bila produknya berbeda maka menimbulkan *differentiated oligopoly*, misalnya untuk mobil atau mesin. Karakter

umum oligopoli adalah diantara produser terdapat interdependensi nyata maupun tidak langsung.

C. Pengaturan Persaingan Usaha di Indonesia

Perkembangan persaingan usaha di Indonesia sebelum terbentuknya UU No.5 Tahun 1999 cukup buruk. Krisis ekonomi berkepanjangan yang dialami oleh Indonesia sejak tahun 1997 dan mencapai puncaknya pada tahun 1998 kemudian diperburuk dengan kondisi perekonomian dunia yang juga menurun. Faktor-faktor ini menjadi alasan pemicu reformasi dan restrukturisasi dalam berbagai hal yang akhirnya turut mempengaruhi hidup bernegara.⁵² Salah satu faktor yang mempengaruhi terjadinya krisis ekonomi adalah pada kenyataannya pemerintah Indonesia selama ini dikenal tidak memiliki kebijakan kompetisi yang jelas.⁵³ Dalam kurun waktu 30 tahun terakhir beberapa pelaku usaha telah melakukan perbuatan-perbuatan yang jelas bertentangan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat dan pada saat yang sama pelaku usaha juga tidak pernah diperkenalkan dengan budaya persaingan sehat padahal persaingan itu sendiri secara alamiah melekat pada dunia usaha.⁵⁴

Dengan situasi demikian, pemerintah mengambil kebijakan untuk mem-*bail out* atau menanggung beban utang swasta terutama pada bank-bank “bermasalah”. maka lahirlah Badan Penyehatan Perbankan Nasional (BPPN) yang “bertugas” mengambil alih utang-utang bank swasta nasional dengan dana talangan yang berasal dari *International Monetary Fund* (IMF) sebesar \$ US 43

⁵²Ningrum Natasya Sirait, *Op.Cit.*, hlm.5.

⁵³*Ibid.*

⁵⁴*Ibid.*

milliar yang bersifat jangka panjang.⁵⁵ Pemberian dana talangan oleh IMF bukanlah tanpa syarat, secara regulatif utang dapat dikucurkan dengan persyaratan Indonesia harus melakukan reformasi sistem ekonomi dan hukum ekonomi tertentu diantaranya UU No.5 Tahun 1999.⁵⁶ Inilah yang menjadi cikal bakal terbentuknya UU No.5 Tahun 1999.

Sebetulnya sudah sejak lama masyarakat Indonesia, khususnya para pelaku bisnis, merindukan sebuah pengaturan undang-undang yang secara komprehensif mengatur persaingan sehat.⁵⁷ Keinginan itu didorong oleh munculnya praktik-praktik perdagangan yang tidak sehat, terutama karena penguasa sering memberikan perlindungan atau *privileges* kepada para pelaku bisnis tertentu, sebagai bagian dari praktik-praktik kolusi, korupsi, kroni, dan nepotisme.⁵⁸

Keinginan pengaturan tersebut dilakukan agar Indonesia mempunyai undang-undang yang mengatur larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat itu telah ada sejak tahun 1990 sebagai bagian dari diskusi dan perdebatan yang dilakukan dalam rangka penyusunan Undang-Undang Antimonopoli itu antara lain oleh Kantor Menteri Koordinator Bidang Ekonomi, Keuangan, dan Industri bersama Menteri Kehakiman. Selain itu, Pada tahun 1995 Partai Demokrasi Indonesia mengajukan draf undang-undang tentang monopoli.⁵⁹

Sebelumnya memang pernah ada beberapa peraturan maupun regulator pemerintah yang mencoba mengatur tentang perlindungan terhadap persaingan yang sehat tetapi hal ini tidak terkodifikasi dengan teratur . Peraturan ini tersebar

⁵⁵Mustafa Kamal Rokan, *Op.Cit.*, hlm.24.

⁵⁶*Ibid.*

⁵⁷Rachmadi Usman, *Op.Cit.*, hlm,1.

⁵⁸*Ibid.*

⁵⁹Hermansyah, *Op.Cit.*, hlm.54.

pada berbagai undang-undang , misalnya dalam Undang-Undang Koperasi Nomor 5 Tahun 1992 (sekarang digantikan dengan Undang-Undang No.25 Tahun 1992), Undang-Undang Tentang Usaha Kecil No 9 Tahun 1995 (sekarang digantikan dengan Undang-Undang No.20 tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah) terlebih juga Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen No.8 Tahun 1999.

Disamping itu pengaturan mengenai persaingan usaha dijumpai pada berbagai perundangan lainnya walaupun sifatnya masih sporadis dan tidak terkodifikasi seperti misalnya pada berbagai undang-undang dibawah ini :⁶⁰

1. Pasal 382 bis KUHP:

“Barang siapa mendapatkan, melangsungkan atau memperluas hasil perdagangan atau perusahaan milik sendiri atau orang lain, melakukan perbuatan curang untuk menyesatkan khalayak umum atau seseorang tertentu, diancam karena persaingan curang, dengan pidana paling lama satu tahun empat bulan atau denda paling banyak Rp 13.500,- jika hal itu dapat menimbulkan suatu kerugian bagi saingannya sendiri atau saingan orang lain.”

2. Pasal 1365 KUH Perdata : “Setiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian tersebut karena kesalahannya untuk mengganti kerugian tersebut.”

Lalu Mustafa Kamal Rokan menambahkan beberapa peraturan perundang-undangan yang telah mengatur hukum persaingan usaha sebelum terbentuknya UU No.5 Tahun 1999 yaitu :

1. Dalam ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR).

Upaya pencegahan terhadap terjadinya prsktik monopoli dan usaha tidak sehat terdapat dalam ketetapan-ketetapan MPR, yaitu :

⁶⁰ Ningrum Natasya Sirait, *Op.Cit.*, hlm.18.

- a. Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1973 tentang GBHN bidang Pembangunan Ekonomi.
 - b. Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1978 tentang GBHN pada bidang Pembangunan Ekonomi pada sub Bidang Usaha Swasta dan Usaha Golongan Ekonomi Lemah.
 - c. Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1983 tentang GBHN pada Bidang Pembangunan Ekonomi pada Sub Bidang Usaha Swasta Nasional dan Usaha Golongan Ekonomi Lemah.
 - d. Ketetapan MPR Nomor II/MPR/1988 tentang GBHN pada Bidang Pembangunan Ekonomi Sub Bidang Dunia Usaha Nasional.
 - e. Ketetapan MPR RI No IV/MPR/1999 tentang GBHN pada kondisi umum.⁶¹
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria

Pada Pasal 13 ayat (2) UU Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria menentukan pemerintah harus mencegah usaha-usaha dari organisasi-organisasi dan perseorangan yang bersifat monopoli swasta. Dalam ayat 3 disebutkan bahwa monopoli pemerintah dalam lapangan agraria dapat diselenggarakan asal dilakukan berdasarkan undang-undang.⁶²

3. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 70 Tahun 1992 tentang Bank Umum

Pada Pasal 15 (1) disebutkan, merger dan konsolidasi hanya dapat dilakukan setelah ada izin dari Menteri Keuangan.⁶³

⁶¹ Normin S.Pakpahan, *The Indonesian New Initiative Competition Policy and Law*, Jurnal Hukum Bisnis Vo. 4 tahun 1998, hlm 78 sebagaimana dikutip Susanti Adi Nugroho, *Pengaturan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia* (Jakarta: Pulitbang/ Diktat Mahkamah Agung , 2001), hlm. 15.

⁶² Mustafa Kamal Rokan, *Op.Cit.*, hlm.30.

⁶³ *Ibid*, hlm.31.

4. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil

Undang-Undang ini menyatakan pemerintah harus menjaga iklim usaha dalam kaitannya dengan persaingan dengan membuat peraturan-peraturan yang diperlukan. Untuk melindungi usaha kecil, pemerintah juga harus mencegah pembentukan struktur pasar yang mengarah pada pembentukan monopoli, oligopoli, dan monopsoni.

5. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal

Berdasarkan Pasal 10 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 melarang adanya ketentuan yang menghambat adanya persaingan sehat dalam pasar modal.

6. Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas.

Berdasarkan Pasal 4 (b) disebutkan bahwa penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan perusahaan, hanya dapat dilakukan dengan memperhatikan kepentingan masyarakat dan persaingan usaha.

Akhirnya pada tanggal 18 Februari 1999 UU No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktis Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat atau Undang-Undang Antimonopoli yang dibuat atas dukungan IMF itu mendapat persetujuan DPR, yang kemudian ditandatangani oleh Presiden pada tanggal 5 Maret 1999. Undang-Undang ini baru berlaku efektif satu tahun sejak diundangkannya sebagaimana ditentukan dalam Pasal 53 Undang-Undang Antimonopoli yang menyatakan bahwa “Undang-Undang ini mulai berlaku terhitung 1 (satu) tahun sejak tanggal diundangkan”. Ini berarti Undang-Undang Antimonopoli ini berlaku efektif sejak tanggal 5 Maret 2000, dan ini dilakukan dengan tujuan memberi

waktu bagi sosialisasinya terutama bagi para pengambil kebijakan dan pelaku usaha.⁶⁴

Seluruh peraturan yang ada diatas masih berlaku dan tidak dengan otomatis digantikan oleh UU No.5 Tahun 1999 karena pada dasarnya UU No.5 Tahun 1999 mengatur tentang persaingan pasar dalam konteks yang lebih terperinci bahkan kompleks karena melibatkan teori ekonomi dan perhitungan yang rumit dan bukan hanya dibatasi pada persaingan curang saja. Tetapi bahkan sampai masuk dalam konteks pasar yang menjadi terdistorsi akibat tidak berjalannya suatu proses persaingan dengan baik.⁶⁵ Sehingga dapat dikatakan bahwa sebenarnya peraturan yang mengatur tentang persaingan telah ada disinggung dalam berbagai perundang-undangan hanya saja secara sporadis dan tidak merupakan pengaturan yang khusus seperti UU No.5 Tahun 1999 yang ada saat ini.

Sementara mengenai perkembangan persaingan usaha di Indonesia setelah lahirnya UU No.5 Tahun 1999 menjadi jauh lebih baik dibanding sebelumnya. Walau dalam prakteknya tujuan dari UU No.5 Tahun 1999 belum seluruhnya dapat dikatakan terpenuhi, namun pelaku usaha baik tingkat kecil sampai besar sudah dapat memiliki pedoman untuk melakukan persaingan. Bagian mana saja yang menjadi batas diperbolehkannya melakukan tindakan persaingan. Karena persaingan itu sendiri tidak semua dilarang secara hukum (*per se illegal*) dalam peraturan UU No.5 Tahun 1999, asalkan tidak memenuhi unsur-unsur persaingan tidak sehat tergantung dari kasus dan alasan dilakukannya persaingan tersebut

⁶⁴ Hermansyah, *Op.Cit.*, hlm 55

⁶⁵ Ningrum Natasya Sirait, *Op.Cit.*, hlm.20.

(*rule of reason*). *Perse illegal* itu sendiri merupakan sebuah pendekatan di mana suatu perjanjian atau kegiatan usaha dilarang karena dampak dari perjanjian tersebut telah dianggap jelas dan pasti mengurangi atau menghilangkan persaingan. Sedangkan, *rule of reason* merupakan kebalikan dari *perse illegal* yang selengkapannya akan dibahas lebih lanjut dalam bab tersendiri pada skripsi ini.

Sebagai bukti nyata dari perkembangan yang terjadi setelah dikeluarkannya UU No.5 Tahun 1999 adalah adanya kebijakan KPPU dalam tarif perdagangan gula yaitu mengatur secara rigid harga di setiap level distribusi dan harga eceran tertinggi yang diatur berdasarkan kepada UU No.5 Tahun 1999. Karena dianggap industri gula mengalami kenaikan harga yang tidak terkendali akibat adanya tindakan-tindakan yang dianggap menyalahi aturan UU No.5 Tahun 1999. Pasokan gula diatur dengan sangat ketat dimana pasokan alternatif lainnya seperti gula rafinasi dan gula impor diatur/dilarang untuk masuk ke pasar konsumsi maupun industri pengguna.⁶⁶ Sehingga pasokan gula konsumsi sesungguhnya dilakukan oleh produsen dalam negeri sendiri. Sementara proses yang terjadi selanjutnya adalah proses distribusi dengan menggunakan sistem mekanisme pasar, dimana siapa saja dapat terlibat dalam perdagangan gula. Tetapi mekanisme ini menjadi terdistorsi, mengingat hanya pelaku usaha dengan keunggulan kompetitif yang bisa terlibat. Dan hal tersebut lebih merupakan pelaku usaha penyedia dana talangan. Hal ini berpotensi besar mengakibatkan monopoli .

⁶⁶http://www.kppu.go.id/docs/Positioning_Paper/%5B2010%5D%20Position%20Paper%20Industri%20Gula.pdf (diakses tanggal 16 Juni 2015).

Gula milik petani yang digiling di pabrik gula milik BUMN akan diserahkan kepada BUMN sekitar 30%-nya. Pembentukan harga awal gula adalah pada saat lelang. Jika harga lelang lebih besar daripada harga dasar gula, maka selisihnya akan dibagi dengan porsi 60% untuk petani dan 40% untuk investor karena telah memberikan dana talangan kepada petani.⁶⁷ dengan begitu akan sangat menguntungkan bagi investor yang telah memberikan dana talangan. Investor ini pada kenyataannya adalah merupakan pedagang-pedagang besar dengan kekuatan modal besar sehingga mampu memberikan dana talangan untuk petani. Hal ini berpotensi besar untuk melakukan tindakan monopoli dan persaingan tidak sehat. Hal ini membentuk adanya penetapan bahwa kegiatan diatas diduga melanggar Pasal 5, Pasal 11, Pasal 15, Pasal 19 (Penetapan 04/KPPU/I/2004).

Dengan adanya UU No.5 Tahun 1999 sebagai dasar, maka dapat ditetapkan saran kepada pemerintah untuk mengatasi hal tersebut:⁶⁸

1. Mendukung upaya perlindungan terhadap petani yang terlibat dalam industri tebu, dengan tetap memperhatikan daya beli masyarakat yang masih lemah.
2. Menyempurnakan kebijakan tata niaga menjadi sebuah tata niaga yang “penuh” dengan mengatur secara rigid harga di setiap level distribusi dan harga eceran tertinggi. Hal ini untuk menghindari eksploitasi konsumen.
3. Mendorong hadirnya industri gula yang kompetitif yang mampu bersaing dalam kondisi pasar apapun, sehingga tidak diperlukan kebijakan yang mendistorsi pasar. Dalam hal ini maka dibutuhkan sebuah *road map* gula

⁶⁷ *Ibid.*

⁶⁸ *Ibid.*

nasional, sehingga arah pembangunan industri gula secara nasional menjadi jelas.

Selain gula, terjadinya perubahan terjadi terhadap harga SMS yang melanggar UU No.5 Tahun 1999. Dalam penetapan biaya minimal interkoneksi SMS, kerugian yang diderita konsumen sangat besar. Berdasarkan Putusan Perkara Nomor 26/KPPU-L/2007 perkiraan harga kompetitif layanan SMS off-net adalah Rp 114.⁶⁹ Sedangkan tarif yang berlaku berkisar Rp 250-350. Maka dari harga yang ditetapkan itu dikalikan dengan pengguna SMS dan rentang waktu selama harga tersebut dilakukan diambil ongkos produksi dan keuntungan yang wajar menjadi jumlah yang diderita konsumen.⁷⁰ Dari logika sederhana, jika harga kompetitif SMS Rp 114, sedangkan harga kartel SMS terendah adalah Rp 250 maka kerugian yang harus ditanggung pelanggan per SMS adalah Rp 136.⁷¹ Berdasarkan Putusan Perkara Nomor 26/KPPU-L/2007, perhitungan kerugian konsumen berdasarkan proporsi pangsa pasar operator pelaku dari tahun 2004 - 2007 dengan menggunakan selisih antara pendapatan pada harga kartel dengan pendapatan pada harga kompetitif SMS off-net dari keenam operator, maka diperoleh kerugian konsumen sebesar Rp 2.827.700.000.000 (dua trilyun delapan ratus dua puluh tujuh miliar tujuh ratus juta rupiah).⁷² Mengenai KPPU akan dijelaskan secara tersendiri pada bab-bab berikutnya.

⁶⁹ <http://www.kppu.go.id/id/wp-content/uploads/2012/02/Edisi-31.pdf> (diakses tanggal 22 Juni 2015).

⁷⁰ *Ibid.*

⁷¹ *Ibid.*

⁷² *Ibid.*