



**PRAKTEK MONOPOLI DI INDONESIA
PRA DAN PASCA UNDANG-UNDANG
NOMOR 5 TAHUN 1999 TENTANG LARANGAN
PRAKTEK MONOPOLI DAN PERSAINGAN
USAHA TIDAK SEHAT**

TESIS

**Disusun Dalam Rangka Memenuhi Persyaratan
Program Magister Ilmu Hukum**

Oleh :

**PANDU SOETJITRO
NIM. B4A000054**

**PEMBIMBING
PROF. DR. SRI REDJEKI HARTONO, SH
NIP. 130368053**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
S E M A R A N G
2007**

**PRAKTEK MONOPOLI DI INDONESIA
PRA DAN PASCA UNDANG-UNDANG
NOMOR 5 TAHUN 1999 TENTANG LARANGAN**

PRAKTEK MONOPOLI DAN PERSAINGAN

USAHA TIDAK SEHAT

Disusun oleh :

PANDU SOETJITRO
NIM B4A 000054

Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada Tanggal

Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing
Magister Ilmu Hukum

Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, SH
NIP. 130 368 053

**PRAKTEK MONOPOLI DI INDONESIA
PRA DAN PASCA UNDANG-UNDANG
NOMOR 5 TAHUN 1999 TENTANG LARANGAN**

PRAKTEK MONOPOLI DAN PERSAINGAN

USAHA TIDAK SEHAT

Disusun oleh :

PANDU SOETJITRO
NIM B4A 000054

Dipertahankan di depan Dewan Penguji
Pada Tanggal

Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Ilmu Hukum

Pembimbing
Magister Ilmu Hukum

Mengetahui
Ketua Program

Prof.Dr. Sri Redjeki Hartono, S.H
NIP. 130 368 053

Prof.Dr. Paulus Hadisuprpto,S.H.,MH.
NIP. 130 531 702

KATA PENGANTAR

Puji Syukur penulis panjatkan pada Tuhan Yang Maha Pengasih , yang telah melimpahkan rahmat-Nya sehingga Tesis ini selesai disusun.

Tesis ini berjudul : **PRAKTEK MONOPOLI DI INDONESIA PRA DAN PASCA UNDANG-UNDANG NO 5 TAHUN 1999 TENTANG LARANGAN PRAKTEK MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT** disusun untuk memenuhi sebagian persyaratan mencapai derajat S-2.

Pada kesempatan ini pula penulis ucapkan terima kasih kepada yang terhormat :

1. Bapak Prof. Dr. Paulus Hadisuprpto, SH, MH. Sebagai Ketua Program Magister Ilmu Hukum yang telah memberi kesempatan penulis untuk menyelesaikan tesis ini.
2. Ibu Prof. Dr. Sri Redjeki Hartono, SH, pembimbing yang telah banyak meluangkan waktu, tenaga serta pemikiran dalam penulisan tesis ini.
3. Ibu Ani Purwanti, SH, MHum. Yang telah banyak memberikan dorongan , spirit, dan bantuan hingga thesis ini selesai disusun.
4. Ibu Amalia Diamantina,SH.MHum yang telah banyak memberikan masukan dalam seminar hasil penelitian ini.
5. Segenap dosen Magister Hukum Universitas Diponegoro yang telah banyak memberikan tambahan pengetahuan pada penulis.
6. Istriku Hanna Lestari S. tercinta yang telah memberikan bantuan doa, tenaga dan semangat hingga thesis ini selesai disusun.

Tiada Gading yang tak retak, penyusunan tesis ini pun masih terdapat keterbatasan, oleh karena itu saran dan kritik akan kami terima dengan lapang dada.

Akhirnya penulis berharap, semoga tesis ini bermanfaat bagi pihak-pihak yang memerlukannya.

Semarang, Desember

2007

Penulis

Pandu Soetjitro

NIM. B4A000054

RINGKASAN

Latar belakang penelitian ini adalah adanya praktek Monopoli dan Persaingan tidak sehat atau persaingan curang diantara para pelaku usaha di Indonesia sejak masa orde baru bahkan sampai saat inipun dampaknya masih sangat merugikan konsumen dan pelaku bisnis yang lain, khususnya bagi industri yang kurang bonafit secara finansial meskipun persaingan itu sendiri sangat diperlukan dalam berbagai jenis usaha untuk menambah kreatifitas, efektifitas dan daya saing dalam industri itu sendiri. Tetapi karena sistem birokrasi dan perekonomian di Indonesia sarat dengan sistem persekongkolan yang tidak sehat maka persaingan itu sendiri menjadi terdistorsi. Kesempatan yang diperoleh oleh industri kecil untuk mendapat akses dan masuk kedalam industri dan pasar yang ada sangat minim, tetapi yang sangat menguntungkan bagi industri kecil mereka masih dapat eksis karena memiliki keistimewaan produksinya tidak bisa ditiru oleh pengusaha industri besar. Menggunakan tenaga kerja sendiri dengan upah yang sangat rendah bahkan dapat dikerjakan oleh keluarganya sendiri serta mempunyai akses bahan baku yang murah dan sederhana.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan memperoleh kejelasan tentang latar belakang terjadinya praktek monopoli maupun persaingan tidak sehat yang berlaku dalam proses bisnis di Indonesia, baik itu bisnis dalam bentuk konglomerasi maupun dalam bentuk industri kecil serta untuk memperoleh penjelasan adakah terjadi perubahan kondisi persaingan bisnis di Indonesia sesudah adanya UU No.5 tahun 1999.

Penelitian ini bersifat diskriptif dan analitis yang didukung oleh studi kepustakaan karena secara spesifik penelitian ini bertujuan memberikan gambaran mengenai praktek monopoli di Indonesia dan pengaruhnya terhadap persaingan usaha serta pengaturannya sesudah dan sebelum lahirnya UU No.5 tahun 1999.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa sebenarnya monopoli dan persaingan dapat berjalan secara seiring dalam kegiatan bisnis, karena monopoli bisa bersifat "natural" yaitu dari kegiatan bisnis yang kecil dapat menjadi bisnis yang besar atau sekaligus bisnis raksasa. Hanya kendalanya Industri Kecil di Indonesia masih berjalan secara tradisional dan kurang greget mencari akses untuk modal maupun pemasarannya.

Oleh karena itu dapat direkomendasikan bahwa pemerintah harus terus memperbaiki struktur perekonomian Indonesia agar pelaku bisnis dapat berkompetisi secara fair, sistem birokrasi perekonomian harus ditata dengan lebih baik serta memberikan pembinaan dan akses masuk kedalam "industri" kepada pelaku bisnis dengan modal lemah/ industri kecil.

Kata Kunci : Monopoli – Persaingan, Industri Kecil

ABSTRACT

This research is based on the Monopolistic practice and unhealthy competition between businessman in Indonesia since Orde Baru era which the result is still harm consumer and another businessmen, specially for industry who have bad financialy although that competition have been needed on variation interprice for adding creativity, effectivity, and power competition in industries them self. Because of beraucration and economic system in Indonesia have many collusion which isn't good, so it's competition be distories. The small industries challenge to have akses and go to industry and market are too small, but the profitable for small industries, they can exist because have speciality product which can't be imitate by big industries. By self employe with small fee and can do by their family and with cheap materials akses and simple.

The aim of this research are: To know and have explanation about the based of monopoly practice and unhealthy competition in Indonesian business process, as conglomeration business or small industries and to have explanation about the change of business competition condition in Indonsia after UU no 5 th 1999 be birth.

The type of this research is discriptive and analytic which is carry on by literatur study because according to specific the aim of the research to give image about monopoly practice in Indonesia and the influence to business competition and that regulation before and after the birth of UU no 5 tahun 1999.

The research show that truly monopoly and competition can walk together in business, because monopoly have "natural" characteristic from small business activity can be big business or giant business too. Small industries barrier in Indonesia are still traditional and non perfect to look for acess for capital and marketing.

So can be recommended that the government must be make better Indonesian economic system in order to business man can competition with fair . Economic beraucration system must be order better and give establish and access to "industry" to businessman with weak capital or small industries.

Key words: Monopoly-Competition, Small Industries.

DAFTAR ISI

Halaman Judul.....	i
Halaman Pengesahan.....	ii
Kata Pengantar.....	iii
Ringkasan.....	iv
Abstract.....	v
Daftar Isi.....	vi
Daftar Tabel.....	x

	Halaman
BAB I PENDAHULUAN.....	1
A. Latar Belakang Penelitian.....	1
B. Permasalahan.....	7
C. Tinjauan Teoritis.....	7
D. Tujuan Penelitian.....	15
E. Kontribusi Penelitian.....	15
F. Metode Penelitian.....	16
a. Metode Pendekatan.....	16
b. Spesifikasi Penelitian.....	18
c. Sumber Data.....	18
d. Teknik Pengumpulan Data.....	19
e. Teknik Analisa Data.....	19
G. Sistematika Penulisan.....	19

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

<u>.....</u>	<u>21</u>
<u>A. Perkembangan Sistem Perekonomian dan Sistem Pasar</u>	<u>21</u>
1. Sistem Perekonomian Pada Umumnya	21
1.1. Pengertian Sistem Ekonomi	21
1.2. Sistem Ekonomi Kapitalis	22
1.3. Sistem Ekonomi Sosialis	25

1.4. Sistem Ekonomi Campuran	26
2. Pasar dan Persaingan	28
2.1. Pengertian Pasar	28
2.2. Pasar Persaingan Sempurna	28
2.3. Pasar Monopoli	30
2.4. Persaingan Monopolistis	32
2.5. Pasar Oligopoli.....	34
B. Latar Belakang Lahirnya Hukum Persaingan di Indonesia.....	36
1. Sejarah Perkembangan Perdagangan di Indonesia	36
1.1. Tahap Awal : Sistem Tanam Paksa (1830 - 1870)	36
1.2. Periode Liberal (1870 - 1900)	39
1.3. Tahap Lonjakan Ekspor Komoditi Primer	42
1.4. Masa Depresi Ekonomi Dunia Tahun 1930	45
1.5. Masa Pendudukan Jepang (1942 - 1945)	46
2. Ekonomi Indonesia Pasca Kemerdekaan	48
2.1. Era Revolusi Nasional (1945 - 1949)	48
2.2. Era Ekonomi Terpimpin (1950 - 1965)	50
3. Zaman Orde Baru	53
3.1. Integrasi Dengan Ekonomi Global	53
3.2. Kebijakan Penanaman Modal Asing Langsung	55
3.3. Kebijakan Devisa	56
3.4. Kebijakan Perdagangan Luar Negeri	57
3.5. Kebijakan Terhadap Bantuan Luar Negeri	58
4. Deregulasi Perdagangan Global Pasca “Boom” Minyak Bumi..	60
5. Indonesia Pasca Krisis Ekonomi (Runtuhnya Orde Baru)	64
6. Era Perdagangan Bebas AFTA dan APEC	70
C. Eksistensinya Hukum dan Perundang-Undangan dalam Persaingan Usaha	74
1. Didalam UUD 1945 dan GBHN	74

1.1. Pembahasan UUD 1945 Pasal 33	74
1.2. Garis-garis Besar Haluan Negara 1973 - 1998	83
1.3. Tap MPR RI No.IV/1999 Tentang GBHN 2000 - 2004	89
2. Didalam KUH Perdata	90
2.1. Pada KUH Perdata, Pasal 1365	91
2.2. Adanya Hak Eksklusif	92
2.3. Pengecualian Terhadap Azas Kebebasan Berkontrak	94
3. Didalam Undang-Undang Republik Indonesia	95
3.1. Undang-Undang No.5 Tahun 1984 Tentang Perindustrian	95
3.2. Undang-Undang No.1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas.....	96
3.3. Undang-Undang No.5 Th 1995 Tentang Larangan Praktek	

Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
..... **97**

3.4. Undang-Undang No.5 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional Tahun 2000 - 2004	103
--	-----

BAB III	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	105
	A. Hasil Penelitian	105
	1. Praktek Monopoli Sebelum dan Sesudah Lahirnya Undang-undang No. 5 Tahun 1999	105
	2. Kondisi Industri Kecil Sebelum dan Sesudah Berlakunya UU No. 5 Tahun 1999.....	124
	3. Prospek UU No. 5 Tahun 1999 Dalam Mencegah Terjadinya Praktek Monopoli	137
	B. Pembahasan Hasil Penelitian.....	159
	1. Praktek Monopoli Sebelum dan Sesudah Lahirnya Undang-undang No. 5 Tahun 1999	159
	2. Kondisi Industri Kecil Sebelum dan Sesudah	

Berlakunya UU No. 5 Tahun 1999.....	186
3. Prospek UU No.5 Tahun 1999 Dalam Mencegah Terjadinya Praktek Monopoli	199

BAB IV	PENUTUP.....	227
	A. Kesimpulan.....	227
	B. Rekomendasi.....	230

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR TABEL

Tabel 2.1 Pendapatan Per Kapita Negara-negara di

Asia..... 70

Tabel 3.1 Komoditi Yang Masih / Pernah di Monopoli

Perusahaan

	Swasta.....	115
Tabel 3.2	Daftar Komoditi Yang Pernah Di Monopoli BUMN.....	116
Tabel 3.3	Dugaan Monopoli atau Penguasaan Pasar Eksesif.....	117
Tabel 3.4	Kondisi/Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Yang Paling Sering Ditemukan di Indonesia.....	118
Tabel 3.5	Prospek UU No. 5 Tahun 1999 Dalam Mencegah Terjadinya Praktek Monopoli Kaitannya Dengan Industri.....	158
Tabel 3.6	Perkembangan Penanganan Laporan Terhadap Dugaan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.....	212

BAB I

PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG PENELITIAN

Dalam dunia usaha, persaingan harus dipandang sebagai hal yang positif. Dalam Teori Ilmu Ekonomi persaingan yang sempurna adalah suatu kondisi pasar yang ideal. Paling tidak ada empat asumsi yang melandasi agar terjadinya persaingan yang sempurna pada suatu pasar tertentu¹.

Pertama, pelaku usaha tidak dapat menentukan secara sepihak harga atas produk atau jasa. Adapun yang menentukan harga adalah pasar berdasarkan equilibrium permintaan dan penawaran. Kedua barang dan jasa yang dihasilkan oleh pelaku usaha mempunyai kebebasan untuk masuk ataupun keluar dari pasar “*perfect homogeneity*”, Ketiga pelaku usaha mempunyai kebebasan untuk masuk ataupun keluar dari pasar “*perfect mobility of resource*” dan Keempat konsumen dan pelaku pasar memiliki informasi yang sempurna tentang berbagai hal.

Walaupun dalam kehidupan nyata sukar ditemui pasar yang didasarkan pada mekanisme persaingan yang sempurna, namun persaingan dianggap sebagai suatu hal yang esensial dalam ekonomi pasar. Oleh karena dalam keadaan nyata yang kerap terjadi adalah persaingan tidak sempurna. Persaingan yang tidak sempurna terdiri dari persaingan monopolistik dan oligopoli.

Persaingan memberikan keuntungan kepada para pelaku usaha maupun kepada konsumen. Dengan adanya persaingan maka pelaku usaha akan berlomba-lomba untuk terus memperbaiki produk ataupun jasa yang dihasilkan sehingga pelaku usaha terus menerus melakukan

¹ Robert S Pindyck and Daniel L. Rubinfeld, *Microeconomic*, USA : Prentice Hall International Inc, 1998, Hal. 283-284.

inovasi dan berupaya keras memberi produk atau jasa yang terbaik bagi konsumen. Persaingan akan berdampak pada efisiensinya pelaku usaha dalam menghasilkan produk atau jasa. Disisi lain dengan adanya persaingan maka konsumen sangat diuntungkan karena mereka mempunyai pilihan dalam membeli produk atau jasa tertentu dengan harga yang murah dan kualitas baik.

Suatu pasar dimana tidak terdapat persaingan disebut sebagai “monopoli”. Ada beberapa asumsi yang menjadi dasar untuk menentukan adanya monopoli². Pertama, apabila pelaku usaha mempunyai pengaruh untuk menentukan harga. Kedua, pelaku usaha tidak merasa perlu untuk menyesuaikan diri terhadap pesaing dan terakhir, adanya “*entry barrier*” bagi pelaku usaha yang ingin masuk dalam pasar yang sudah dimonopoli oleh pelaku usaha.

Setelah membaca asumsi-asumsi di atas, persaingan yang tidak sehat akan mematikan persaingan itu sendiri dan pada gilirannya akan memunculkan monopoli.

Dibeberapa negara, hukum persaingan dikenal dengan istilah, “*Antitrust Laws*” atau antimonopoli. Di Indonesia istilah yang sering digunakan adalah hukum persaingan atau anti monopoli. Di Indonesia hukum anti monopoli diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang larangan prakek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Undang-undang ini merupakan pengaturan secara khusus dan komprehensif yang berkaitan dengan persaingan antar pelaku usaha.

Secara teoritik globalisasi ekonomi dengan makna keterbukaan dengan persaingan bebas memang merupakan suatu *the best solution* dalam hubungan ekonomi antar negara dan memakmurkan umat manusia. Persaingan akan memaksa masing-masing pihak mencari metoda produksi yang paling efisien. Produk yang dihasilkan dengan efisien akan dapat dijual dengan harga murah.

² Michael-Kantz dan Harvey S Rosen, “*Microeconomic*”, USA : Richard D Irwin Inc, 1994, Hal. 432-433

Sejarah pertumbuhan perekonomian Indonesia menunjukkan bahwa iklim bersaing di Indonesia belum terjadi sebagaimana yang diharapkan, dimana Indonesia telah membangun perekonomiannya tanpa memberikan perhatian yang memadai untuk terciptanya sebuah struktur pasar persaingan³. Khususnya pada masa Orde Baru dimana pada waktu itu terjadi kemandekan sistem persaingan dalam dunia usaha, akibat corak kekuasaan Orde Baru yang sangat mementingkan kelompok dan kroni-kroninya agar mendapatkan keuntungan sistem pasar yang monopolistik. Para ahli ekonomi mengatakan bahwa monopoli terjadi bilamana output seluruh industri diproduksi dan dijual oleh satu perusahaan, yang dinamakan monopolis atau perusahaan monopoli⁴.

Tindakan-tindakan semacam itu dilakukan oleh pemerintah Orde Baru telah menjauhkan Indonesia dari suatu sistem pasar persaingan dan menjadikan Indonesia menghalalkan sistem monopoli pada sektor-sektor usaha yang seharusnya lebih layak untuk di persaingkan.

Persaingan dalam dunia usaha merupakan *conditio sine qua non* untuk dapat terselenggaranya ekonomi pasar⁵.

Berdasarkan uraian diatas maka yang terjadi selama pemerintahan Orde Baru adalah persaingan yang tidak sehat yang menimbulkan terjadinya monopoli⁶.

Secara sederhana dapat dikatakan bahwa monopoli adalah suatu pasar tanpa persaingan. tetapi sebaliknya monopoli dapat juga diperoleh melalui kemampuan

³ Agus Maulana, *Pengantar Mikro Ekonomi*, Jilid II (Jakarta, Bina Rupa Aksara, 2000), Hal 4.

⁴ Ibid, Hal 33.

⁵ Jurnal Hukum Bisnis, Mei - Juni 2002, Volume 19 (Jakarta : Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis), Hal.4, *Editorial*.

usaha, kejelian terhadap bisnis yang tinggi, sehingga pelaku usaha dapat mengelola usahanya pada tingkat efisiensi yang tinggi yang akan menjadikan perusahaannya dapat tumbuh dengan pesat, yaitu dengan cara menawarkan produk kombinasi *kualitas dan harga* sesuai yang diinginkan oleh konsumen sehingga pangsa pasarnya dapat bertambah dengan cepat dan secara alamiah dapat merebut *pangsa pasar*⁷ yang luas. Dengan adanya pangsa pasar yang luas untuk suatu produk sejenis maka akan dapat terjadi monopoli alamiah dalam suatu pasar.

Munculnya persaingan menjadikan setiap pelaku pasar dituntut untuk terus menemukan metode produksi yang baru untuk memperbaiki kualitas dan harga barang maupun jasa yang dihasilkannya, sehingga terciptalah efisiensi ekonomi, yang berarti pelaku usaha dapat menjual barang dengan harga yang wajar. Hal ini akan sangat menguntungkan bagi konsumen, karena dapat menikmati barang atau jasa yang tinggi kualitasnya dengan harga yang seimbang.

Hukum persaingan diciptakan dalam rangka mendukung terbentuknya sistem ekonomi pasar, agar persaingan antar pelaku usaha dapat tetap hidup dan berlangsung secara sehat, sehingga konsumen dapat terlindungi dari ajang eksploitasi bisnis.

⁶ Yang dimaksud monopoli adalah penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa tertentu oleh suatu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha, Undang-undang No.5 tahun 1999 pasal 1 angka 1.

⁷ Yang dimaksud *pangsa pasar* adalah persentase nilai jual atau beli, barang dan jasa tertentu yang dikuasai oleh pelaku usaha pada pasar bersangkutan dalam tahun kalender tertentu Undang-undang no.5 tahun 1999 pasal 1 angka 13.

Meskipun persaingan usaha sebenarnya merupakan urusan antar pelaku usaha, dimana pemerintah tidak perlu ikut campur, namun untuk dapat terciptanya aturan main dalam persaingan usaha, maka pemerintah perlu ikut campur tangan untuk melindungi konsumen. Karena bila hal ini tidak dilakukan maka tidak menutup kemungkinan akan terjadi persengkongkolan (kolusi) antar pelaku bisnis yang akan menjadikan inefisiensi ekonomi, yang pada akhirnya konsumenlah yang akan menanggung beban yaitu membeli barang atau jasa dengan harga dan kualitas yang kurang memadai.

Dalam dunia bisnis selalu terjadi tarik menarik antara pendapat yang cenderung menyukai sistem pasar bebas dengan pasar yang diatur oleh pemerintah. Akhirnya digunakan jalan tengah yaitu prinsip kebebasan pasar yang diatur oleh pemerintah, dimana persaingan yang terjadi antar pelaku bisnis menimbulkan persaingan yang sehat dengan cara meningkatkan efisiensi dan produktifitas serta penemuan-penemuan yang baru atas barang maupun jasa. Sebaliknya persaingan tidak sehat akan dapat merusak perekonomian negara dan akan merugikan masyarakat secara luas.

Oleh karena itu diperlukan perangkat hukum yang dapat mengakses persaingan yang sehat dan mencegah terjadinya persaingan tidak sehat. Perangkat hukum tersebut dapat menjadi sarana bagi pencapaian demokrasi ekonomi di Indonesia.

Dan dapat memberikan peluang usaha yang sama bagi semua pelaku bisnis untuk berpartisipasi dalam proses produksi barang maupun jasa dalam iklim usaha

yang sehat, efektif dan efisien serta dapat mendorong adanya pertumbuhan ekonomi pasar yang kondusif.

Pada tanggal 5 Maret 1999 telah diundangkan Undang-undang Republik Indonesia No.5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Undang-undang Anti Monopoli).

Pasal 3 Undang-undang tersebut menyatakan bahwa tujuan pembentukan Undang-undang ini adalah untuk :

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

Sehubungan dengan lahirnya Undang-undang no.5 tahun 1999 maka Indonesia harus menata kembali kerangka perekonomiannya, yang selama 32 tahun terpola seperti yang diinginkan oleh Pemerintah Orde Baru, dimana perekonomian Indonesia bergantung sepenuhnya pada kebijakan penguasa pada saat itu.

Dari sistem perekonomian yang monopolistik harus diubah menjadi sistem perekonomian yang mengikuti arus persaingan atau ekonomi pasar bebas sesuai

dengan arus globalisasi perekonomian dunia, dimana pada tahun 2003 akan muncul era perdagangan bebas.

Beberapa perangkat hukum baru harus diciptakan untuk mengikuti perubahan tersebut, misalnya peraturan tentang merger antar perusahaan, peraturan tentang hak istimewa dari hak milik intelektual serta perhatian pemerintah yang lebih kusus kepada para pelaku usaha kecil dan menengah yang ternyata dapat menghadapi krisis ekonomi dengan tegar, dibandingkan para konglomerat atau pengusaha berskala ekonomi besar.

B. PERMASALAHAN.

Dari latar belakang penelitian di atas, maka masalah yang akan dikemukakan dalam tesis ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana praktek monopoli di Indonesia sebelum dan sesudah lahirnya Undang-undang No. 5 Tahun 1999 ?
2. Bagaimana kondisi industri kecil sebelum dan sesudah berlakunya Undang-undang No. 5 Tahun 1999 ?
3. Bagaimana prospek UU No.5 Th 1999 dalam mencegah praktek monopoli ?

C. TINJAUAN PUSTAKA

Penelitian ini dimulai dari pembahasan tentang hukum persaingan dan monopoli, peran dunia usaha, industri kecil serta ketentuan-ketentuan dalam UU No.5 th 1999 tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Pengertian “persaingan” berasal dari kata “saing” kata saing mempunyai persamaan kata dengan “lomba” (atau mengatasi, dahulu mendahului) sehingga kata “persaingan” mempunyai arti usaha memperlihatkan keunggulan masing-masing yang dilakukan oleh perorangan (perusahaan negara pada bidang perdagangan produksi, persenjataan dan sebagainya).

Marshall C. Howard berpendapat bahwa persaingan merupakan istilah umum yang dapat digunakan untuk segala sumber daya yang ada. Persaingan adalah “jantungnya” ekonomi pasar bebas. Menurut teori, suatu sistem ekonomi pasar bebas memiliki ciri : adanya persaingan, bebas dari segala hambatan, tersedianya sumber daya yang optimal⁸.

Dengan adanya persaingan, pelaku usaha dipaksa untuk menghasilkan produk-produk berkualitas. Perusahaan-perusahaan yang dikelola dengan efisien akan memperoleh keuntungan yang besar dan tetap eksis, sebaliknya perusahaan yang tidak efisien akan mengalami kekalahan dalam persaingan bisnis, sebagai suatu konsekuensi logis dari persaingan sempurna adalah terciptanya harga yang bersaing dan kualitas barang yang baik, serta adanya berbagai pilihan terhadap suatu produk barang dan jasa.

Dalam upaya merebut konsumen sebanyak-banyaknya pelaku usaha yang menghasilkan barang selalu berusaha memperbaiki mutu barang sejenis agar lebih laku dipasaran. Disamping memiliki aspek positif sebagaimana tersebut diatas, persaingan juga tidak bisa dihindari faktor-faktor negatif.

Faktor-faktor negatif itu terjadi khususnya pada persaingan bebas mutlak dalam kebebasan berusaha yang mutlak ini menumbuhkan pelaku usaha yang hanya menginginkan keuntungan sebesar-besarnya. Dalam persaingan demikian tidak diinginkan adanya campur tangan pemerintah.

Dalam menghadapi persaingan, pelaku usaha selalu berusaha melakukan diversifikasi dan ekstensifikasi usaha, oleh karena itu tidak mengherankan apabila pelaku usaha berhasrat menguasai berbagai sektor industri strategis, mulai dari industri hulu hingga hilir, sehingga salah satu dampak negatif dari persaingan adalah kepemilikan suatu usaha berada dalam satu tangan (konglomerat) sehingga ia bisa mengendalikan pasar yang akhirnya akan mengarah pada iklim persaingan yang tidak sehat.

Membahas mengenai hukum persaingan yang merupakan salah satu bagian dari hukum ekonomi, tentu tidak akan lepas dari pembahasan dari mengenai Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945 yang berfungsi sebagai panduan normatif dalam menyusun kebijakan-kebijakan ekonomi nasional. Melalui Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945 tersirat bahwa tujuan pembangunan ekonomi yang hendak dicapai haruslah berdasarkan kepada demokrasi yang bersifat kerakyatan yaitu adanya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Undang-undang Dasar 1945 melindungi kepentingan rakyat melalui pendekatan kesejahteraan dengan membiarkan mekanisme pasar berjalan dengan bebas, Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945 juga memberikan petunjuk bahwa jalannya perekonomian nasional tidak diserahkan begitu saja kepada pasar, tetapi

⁸ Marshall C. Howard, *Competition Is The Heart Of Free Enterprise Economy, Anti Trust Law and*

memerlukan peaturan perundang-undangan untuk mengatur jalannya perekonomian nasional. Ayat 1 Pasal 33 Undang-undang Dasar 1945 mengandung arti bahwa perekonomian tidak dibiarkan tersusun sendiri atau terbentuk secara mandiri berdasarkan kekuatan-kekuatan ekonomi yang ada atau kekuatan pasar bebas. Ayat tersebut juga mengandung arti adanya upaya membangun secara struktural melalui tindakan nyata yang merupakan tugas negara⁹.

Pengaturan perekonomian dengan perundang-undangan tujuannya adalah untuk menciptakan struktur ekonomi nasional dalam rangka mewujudkan demokrasi ekonomi berdasarkan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945. Pengaturan tersebut untuk menghindari kemungkinan terjadinya hal-hal sebagai berikut :

- a. Sistem *free fight liberalism* yang dapat menumbuhkan eksploitasi manusia dan bangsa lain, yang dalam sejarahnya di Indonesia telah menimbulkan kelemahan struktur ekonomi nasional dalam posisi Indonesia dalam percaturan ekonomi dunia.
- b. Sistem etatisme dalam arti bahwa negara beserta aparatur ekonomi negara bersifat dominan, mendesak dan mematikan potensi serta daya kreasi unit-unit ekonomi diluar sektor negara.
- c. 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 sosial¹⁰.

Dari isi GBHN mulai tahun 1973 sampai dengan tahun 1998, nampak bahwa GBHN selalu memberikan kesempatan pada pelaku usaha untuk tumbuh

Trade Regulation : Selected Issues and Case Studies, Englewood Cliffs, New Jersey, USA, 1983, Hal. 2

⁹ Sri Edi Swasono, *Demokrasi Ekonomi Keterkaitan Usaha Partisipatif Versus Konsentrasi Ekonomi*, Makalah Seminar Pancasila sebagai Idiologi Negara dalam berbagai bidang kehidupan bermasyarakat berbangsa dan bernegara, Jakarta, 1989, Hal. 17.

¹⁰ GBHN 1998, Butir G, Kaidah Penuntun (Surakarta, PT. Pabelan, 1998), Hal. 23.

dan berkembang, bahkan sampai membentuk perusahaan raksasa yang dikenal dengan istilah konglomerat yang menjurus pada praktek monopoli.

Praktek monopoli¹¹ akan terjadi bila :

1. Monopoli diberikan kepada satu atau beberapa perusahaan tertentu saja, tanpa melalui Undang-undang.
2. Monopoli atau kedudukan monopolistik diperoleh dari kerjasama antara dua atau lebih organisasi sejenis baik dalam bentuk pengaturan persaingan diantara mereka sendiri maupun dalam bentuk peleburan atau fusi.

Menurut Kwik Kian Gie, kondisi tersebut diatas terjadi karena peran negara kepada suatu badan usaha, baik BUMN, usaha swasta maupun koperasi¹².

Sedangkan Peter Mahmud Marzuki mengatakan bahwa monopoli yang dilarang oleh Undang-undang persaingan adalah monopoli yang menyebabkan terjadinya penentuan pasar, pembagian pasar dan konsentrasi pasar¹³.

Adanya konsentrasi pasar sebetulnya tidaklah selalu berakibat jelek bagi perekonomian, sepanjang industri tersebut dapat bekerja secara efisien dan tidak memanfaatkan konsentrasi yang tinggi untuk mengeksploitasi konsumen dengan harga produk yang cukup mahal. Hal ini umumnya dapat terjadi apabila konsentrasi tersebut diperoleh melalui suatu proses persaingan alamiah, dengan

¹¹ Praktek Monopoli adalah Pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasanya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum, (Undang-undang No.5 tahun 1999 Pasal 1 angka 2).

¹² Kwik Kian Gie, *Saya bermimpi jadi konglomerat* (Jakarta, Gramedia, 1994, Hal. 233).

¹³ Peter Mahmud Marzuki *Telaah filosofi terhadap Undang-undang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam kaitannya dengan konstitusi Republik Indonesia*, (Majalah Yuridika, Surabaya, Fakultas Hukum Universitas Erlangga November 2001), Hal. 512.

kompetisi yang sehat telah melahirkan hanya satu atau beberapa perusahaan saja yang mendominasi pasar.

Apabila suatu pasar mempunyai produk tertentu dan hanya satu perusahaan yang ada dalam lingkup geografis yang menjual produk tersebut, dengan cara sedemikian rupa dapat menutup kemungkinan perusahaan lain untuk memproduksi dan menjual produk yang sama, maka perusahaan tersebut dapat dikatakan telah melakukan monopoli. Sebaliknya apabila perusahaan lain diberikan kesempatan yang sama untuk memproduksi barang tersebut, tetapi kesempatan itu tidak dipergunakan maka perusahaan tadi tidak dapat dikatakan melakukan monopoli. Namun demikian persoalan yang sering muncul adalah terjadinya suatu konsentrasi yang berbentuk monopoli/oligopoli karena berbagai perlindungan ataupun fasilitas birokrasi serta adanya kolusi bisnis yang mempersempit atau menghalangi masuknya pesaing-pesaing baru ke dalam pasar. Disamping adanya akibat-akibat yang dapat menimbulkan kerugian pada konsumen karena tingginya harga, konsentrasi yang menekan munculnya persaingan banyak menimbulkan inefisiensi dalam perekonomian. Sebagai mata rantai adanya ketidakefisiennan tersebut, maka industri yang demikian membutuhkan proteksi terhadap pesaing dari luar dan sangat rendah kemampuan ekspornya. Hal ini dapat dilihat pada beberapa kelompok komoditi yang diproduksi, dimana konsentrasi pasar dalam negerinya tinggi, kebanyakan orientasi kepasar ekspornya rendah¹⁴. Dengan kondisi yang demikian dapat dibayangkan bahwa industri yang seperti itu akan sangat rentan dalam

persaingan bebas, atau jika tidak ada proteksi dan fasilitas yang diberikan oleh pemerintah. Dengan tidak adanya perlindungan berupa proteksi, kuota dan sejenisnya, maka bukan saja sulit menembus pasar luar negeri namun juga akan sulit untuk mempertahankan pasar dalam negeri. Karena dengan adanya AFTA, WTO dan APEC, industri-industri kita nantinya harus siap bersaing dengan industri yang berasal dari negara lain, termasuk dari negara maju yang sudah sangat terbiasa dengan budaya persaingan bebas dan memproduksi secara efisien¹⁵

Dengan gambaran tentang beberapa struktur industri di Indonesia, yang secara nyata memberikan ilustrasi adanya beberapa konsentrasi yang berimplikasi pada ketidakefisiennan. Konsentrasi industri yang demikian perlu dirombak, artinya jika konsentrasi itu muncul karena kebijakan pemerintah, maka kebijakan tersebut perlu dirubah dan diarahkan pada pembukaan peluang bagi pesaing baru untuk terjun pada sektor-sektor tersebut. Namun demikian jika hal itu terjadi karena adanya praktek-praktek kolusif ataupun kerja sama yang tidak fair, maka perlu dipikirkan pula sangsi yang tegas kepada para pelakunya. Jadi dibutuhkan perangkat hukum untuk mengambil tindakan berupa sangsi, misalnya terhadap praktek-praktek kartel terselubung atau praktek beberapa industri sejenis yang melakukan kolusi sehingga dapat mengendalikan pasar.

Tindakan tegas seperti ini sudah diterapkan di negara-negara kapitalis seperti USA, di Amerika Serikat ada *Sherman Act* yang usianya sudah lebih dari satu abad, isinya secara tegas melarang praktek kerja sama ataupun persengkokolan

¹⁴ Edy Suandi Hamid, MB. Hendrie Anto, *Ekonomi Indonesia Memasuki Milenium III*, (Yogyakarta UII Pres, 2000), Hal. 50.

¹⁵ Ibid, Hal. 51.

yang mengekang perdagangan, termasuk penetapan harga secara vertikal atau horisontal, pemboikotan bersama, pembagian pasar dan praktek-praktek dagang restriktif lainnya. Ketentuan seperti itu juga sudah sejak lama ada di negara-negara seperti Australia ataupun Eropa Barat. Perserikatan Bangsa-bangsa pun juga sudah mempunyai ketentuan sejenis, yakni Resolusi PBB no. 35.65 tahun 1967 yang dikenal dengan *The Set Of Multilaterally Agreed Equitable Principles and Rules for the Control of Restrictive Business Practices*¹⁶.

Namun demikian ditanah air kita hal ini masih menjadi perdebatan, karena aturan yang ada belum secara tegas mengatur aspek-aspek yang berkaitan dengan praktek monopoli, oligopoli dan praktek bisnis yang tidak jujur lainnya. Di negara tetangga kita, Thailand, perundang-undangan mereka tentang anti monopoli sudah ada sejak tahun 1979, juga menegaskan larangan tantang kolusi bisnis, kesepakatan penetapan harga jual secara bersama, ataupun membagi-bagi dan mengalokasi wilayah distribusi produknya. Tingkat konsentrasi industri yang terjadi di Indonesia sudah terbilang cukup tinggi, di negara-negara industri seperti Inggris dan Amerika Serikat angkanya masing-masing 22% dan 36%, sementara Indonesia sebesar 47,1%¹⁷. Ketidakberhasilan Pemerintah Orde Baru untuk menyetujui Undang-undang Antimonopoli, didasari beberapa alasan yaitu :

- a. Pemerintah menganut konsep bahwa perusahaan-perusahaan besar perlu ditumbuhkan untuk menjadi lokomotif pembangunan. Perusahaan-perusahaan tersebut hanya mungkin menjadi besar untuk kemudian menjalankan fungsinya sebagai lokomotif pembangunan apabila perusahaan-perusahaan itu memberikan proteksi yang dapat menghalangi masuknya perusahaan lain dalam bidang usaha tersebut dengan kata lain memberikan posisi monopoli pada perusahaan tersebut.
- b. Pemberian fasilitas monopoli perlu ditempuh karena perusahaan itu telah bersedia menjadi pioner disektor yang bersangkutan, tanpa fasilitas monopoli

¹⁶ Edy Suandi Hamid, *Perekonomian Indonesia : Masalah dan Kebijakan Kontemporer*, UII Press, Yogyakarta, 2000, Hal. 202.

¹⁷ Iqbal, Farrukh, *Deregulation and Development in Indonesia*”, *Makalah Pada Seminar Building on Success : Maximizing the Gains From Deregulation*, Jakarta, 1995, Hal. 17.

dan proteksi, maka sulit bagi pemerintah untuk dapat memperoleh kesediaan investor untuk menanamkan modalnya disektor tersebut.

- c. Untuk menjaga berlangsungnya praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme demi kepentingan kroni-kroni mantan Presiden Soeharto dan pejabat-pejabat yang berkuasa pada waktu itu¹⁸.

Pasar dapat dikatakan dalam keadaan persaingan sempurna yaitu : bila terdapat banyak penjual dan pembeli kuantitas, barang-barang yang dijual oleh penjual dan dibeli oleh pembeli relatif kecil jumlahnya dibandingkan dengan kuantitas barang-barang yang tersedia pada suatu pasar, sehingga penjual tidak dapat mempengaruhi harga dari barang tersebut. Semua pembeli dan penjual memiliki informasi yang cukup mengenai harga-harga yang berlaku dipasar dan mengenai kualitas barang yang di jual, serta terdapat kebebasan perusahaan untuk masuk dan keluar dari pasar yang bersangkutan¹⁹. Keuntungan yang besar merupakan salah satu tujuan dari monopoli, karena didalam monopoli selalu mengoptimalkan keuntungan “*profit*” dalam praktek persaingan, monopoli tidak selalu dilarang oleh Pemerintah, ada beberapa monopoli yang diperbolehkan antara lain :

1. Monopoli yang diberikan kepada penemu barang baru, seperti oktroi dan paten. Maksudnya untuk memberikan intensif bagi pemikir yang kreatif dan inovatif.
2. Monopoli yang diberikan oleh pemerintah kepada BUMN, lazimnya barang yang diproduksi dianggap menguasai hajat hidup orang banyak. Sebagai misal, PLN, Garuda, Telkom dan sebagainya.
3. Monopoli yang diberikan kepada perusahaan swasta dengan kredit pemerintah,
4. Monopoli dan kedudukan monopolistik yang diperoleh secara natural karena monopolis menang dalam persaingan yang dilakukan secara sehat. Dalam hal

¹⁸ Sutan Remy Sjahdeni, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Makalah Diskusi Panel Tentang Antimonopoli, Diselenggarakan oleh Kelompok Kajian Ilmu Hukum Ekonomi Fakultas Hukum Universitas Padjajaran Bandung, Tanggal 4 September 1999.

¹⁹ Moch Faisal Salam, *Pertumbuhan Hukum Bisnis Di Indonesia*, (Bandung, Pustaka, 2001), Hal.315

demikian memang tidak apa-apa, namun entrance (masuknya siapa saja kedalam investasi yang sama harus terbuka lebar-lebar).

5. Monopoli dan kedudukan monopolistik yang diperoleh secara natural karena investasinya terlalu besar sehingga hanya satu saja yang berani dan bisa merealisasikan investasinya. Meskipun demikian, pemerintah tetap harus bersikap persuasif dan kondusif di dalam memecahkan monopoli.
6. Monopoli dan kedudukan monopolistik yang terjadi karena pembentukan kartel ofensif.
7. Monopoli dan kedudukan monopolistik yang terjadi karena pembentukan kartel yang defensif.
8. Monopoli yang diberikan kepada suatu organisasi dengan maksud untuk membentuk dana bagi yayasan, yang dananya lalu dipakai untuk tujuan tertentu, seperti, kegiatan sosial dan sebagainya²⁰.

Undang-undang no.5 tahun 1999 tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat mempunyai maksud untuk mewujudkan iklim usaha yang sehat sehingga memberikan kepastian dan kesempatan usaha yang sama kepada semua pelaku usaha, baik usaha kecil, usaha menengah maupun usaha besar. Undang-undang ini mempunyai tiga jenis sanksi terhadap pelaku persaingan tidak sehat dan pelaku monopoli, yaitu : sanksi administrasi, sanksi pidana pokok dan sanksi pidana tambahan²¹. Sanksi administrasi merupakan wewenang KPPU, sedangkan sanksi-sanksi lainnya merupakan wewenang hakim peradilan.

Namun demikian masih diperlukan peraturan pelaksanaan lain yang merujuk pada Hukum Acara untuk digunakan dalam menindak lanjuti Undang-undang no. 5 tahun 1999, hal ini guna menghindari pertentangan pendapat dan perbedaan penafsiran.

²⁰ Kwik Kian Gie, *Analisa Ekonomi Politik Indonesia*, Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi IBII dan Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 1994, Hal. 243-244.

²¹ Asril Sitompul, *Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Tinjauan Terhadap Undang-undang No.5 Tahun 1999*, (Bandung, Citra Aditya Bakti, 1999), Hal.. 95.

D. TUJUAN PENELITIAN.

Secara umum tujuan penelitian ini dimaksudkan untuk memberi gambaran mengenai bisnis dan praktek monopoli pada era pemerintahan Orde sebelum Reformasi ada di Indonesia, dan dampaknya bagi industri kecil serta cara mencegah praktek monopoli tersebut kaitannya dengan lahirnya UU No.5 tahun 1999. Sehingga secara khusus penelitian ini dimaksudkan untuk :

1. Mengkaji dan memperoleh penjelasan bagaimana terjadinya praktek monopoli sebelum dan sesudah lahirnya UU No. 5 Tahun 1999.
2. Memperoleh penjelasan mengenai kondisi industri kecil sebelum dan sesudah berlakunya UU No. 5 Tahun 1999.
3. Memperoleh gambaran tentang prospek Undang-undang No.5 Tahun 1999 terhadap kemungkinan terjadinya praktek monopoli dan persaingan tidak sehat dalam percaturan bisnis di Indonesia.

E. KONTRIBUSI PENELITIAN

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat :

1. Secara teoritis, sebagai sumbangan pemikiran bagi pengembangan disiplin ilmu yaitu Ilmu Hukum pada umumnya dan khususnya Hukum Ekonomi.
2. Secara praktis sebagai bahan yang dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi para pengambil keputusan pada instansi, organisasi, perusahaan, badan usaha terkait baik swasta maupun pemerintah dalam menentukan kebijakan yang berhubungan dengan produksi, pemasaran, perjanjian-perjanjian

penjualan, kontrak-kontrak bisnis, yang berkaitan dengan adanya praktek monopoli dan persaingan tidak sehat dalam masyarakat industri.

3. Sumbangan pemikiran dan bahan informasi bagi para peminat atau peneliti khususnya mengenai Hukum Persaingan untuk memperdalam penelitian ini.

F. METODE PENELITIAN.

Penulisan tesis ini membutuhkan data yang akurat yang dititikberatkan kepada data primer dari instansi yang terkait dan data sekunder yang diperoleh dari penelitian kepustakaan sehingga permasalahan pokok yang diteliti dapat dijawab secara tuntas. Agar data yang dimaksud dapat diperoleh dan dibahas. Penulis mengemukakan metode sebagai berikut :

a. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis empiris karena penulisan ini dimaksudkan untuk membahas secara teoritik mengenai praktek monopoli dan persaingan serta pengaruhnya bagi persaingan usaha serta pengaturannya dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Penelitian yuridis empiris dilakukan dengan cara meneliti data yang diperoleh langsung dari masyarakat atau data primer dengan cara melakukan pengambilan data dari instansi terkait.

b. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat diskriptif analitis karena secara spesifik penelitian ini bertujuan memberikan gambaran mengenai praktek monopoli di Indonesia dan pengaruhnya terhadap persaingan usaha serta pengaturannya sebelum dan sesudah lahirnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, sehingga dari analisis ini dapat diperoleh kesimpulan umum mengenai persaingan bisnis yang paling ideal dan tidak mengakibatkan monopoli atau persaingan usaha tidak sehat.

c. Sumber data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data primer dan data sekunder, data primer atau data yang diperoleh langsung dari instansi terkait melalui penelitian lapangan. Sedangkan data sekunder yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bahan-bahan hukum primer, yaitu Pancasila, UUD 1945, dan peraturan perundang-undangan, serta yurisprudensi,
2. Bahan hukum sekunder, yaitu : buku teks, laporan penelitian, artikel ilmiah, rancangan undang-undang, dan tata statistik,
3. Bahan hukum tersier. Bahan ini dijadikan sebagai pedoman untuk mengkaji bahan primer dan sekunder, yang diperoleh dari kamus, bibliografi dan ensiklopedia²² .

d. Tehnik Pengumpula Data

Pengumpulan data untuk penulisan tesis ini dilakukan melalui pengambilan data dari instansi terkait, dan studi kepustakaan, dengan

²² Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Cetakan III, Jakarta, Rajawali, 1990, Hal. 14-15.

mengkaji sejumlah literatur seperti peraturan perundang-undangan, buku artikel, makalah, laporan hasil penelitian, majalah dan surat kabar yang berkenaan dengan persaingan bisnis.

e. **Teknik Analisa Data.**

Analisa data adalah bagian penting dari penelitian, seringkali peneliti menggunakan kutipan-kutipan dari hasil penelitian terdahulu atau mengutip pendapat para ahli dari buku karya ilmiah sebagai upaya untuk mempertajam analisa yang akan dikerjakan²³. Data yang diperoleh dari hasil studi pustaka disusun secara sistematis, sehingga memperoleh gambaran secara menyeluruh tentang permasalahan yang diteliti.

G. SISTEMATIKA PENULISAN TESIS

Sistematika penulisan ini diawali dari BAB I sebagai BAB Pendahuluan yang berisikan dengan Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tinjauan Pustaka, Tujuan Penelitian, Kontribusi Penelitian, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan Tesis. Kemudian diikuti dengan BAB II sebagai pisau analisa dan menjadi landasan pembahasan. Dalam BAB ini akan diuraikan mengenai : Pengertian Pasar dan pengertian Hukum Persaingan, telaah mengenai

Undang-undang no. 5 tahun 1999 tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, sejarah pertumbuhan Hukum Persaingan dan kaitan Undang-undang no. 5 tahun 1999 dengan peraturan perundangan diatas dan dibawahnya. BAB III akan berisi uraian tentang hasil penelitian yang diperoleh

²³ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002.

sesuai dengan metode yang digunakan. Pada bab ini akan diuraikan hasil penelitian dan pembahasan mengenai praktek monopoli sebelum dan sesudah Undang-undang No. 5 Tahun 1999, dan kondisi industri kecil sebelum dan sesudah berlakunya UU No. 5 Tahun 1999 serta prospek Undang-undang No.5 Tahun 1999 terhadap kemungkinan terjadinya praktek monopoli dan persaingan tidak sehat. Pada BAB IV yang merupakan akhir tulisan akan berisi simpulan yang disarikan dari hasil analisis berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan yang telah dilakukan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Perkembangan Sistem Perekonomian dan Sistem Pasar

1. Sistem perekonomian pada umumnya

1.1. Pengertian Sistem Ekonomi

Sistem perekonomian adalah suatu organisasi yang terdiri atas sejumlah lembaga atau pranata yang saling mempengaruhi satu dengan lainnya yang ditujukan kearah pemecahan problem-problem atau masalah produksi, distribusi dan konsumsi yang merupakan problem dasar setiap perekonomian²⁴.

Menurut Lemhannas²⁵ ada delapan faktor yang mempengaruhi sistem ekonomi suatu bangsa yakni :

- a. Falsafah dan idiologinya, termasuk cara berteori rakyatnya pada masa lalu dan sekarang
- b. Akumulasi ilmu pengetahuan yang dimilikinya
- c. Nilai-nilai moral dan adat kebiasaannya
- d. Karakteristik demografi
- e. Nilai estetik, norma-norma serta kebudayaannya
- f. Sistem Hukum Nasional
- g. Sistem politik

²⁴ Winardi, *Pengantar Sistem-Sistem Ekonomi*, Alumni, Bandung, 1984, Hal. 20

²⁵ Lemhannas, *Ekonomi Pancasila*, Lemhannas, 1989, Hal. 11

h. Sub-sub sistem sosial termasuk pengalaman sejarah pada masa lalu serta eksperimen dalam mewujudkan cita-cita dan tujuan Nasionalnya

Jika kita akan membahas mengenai sistem-sistem ekonomi yang digunakan oleh suatu negara, maka terlebih dahulu harus diperhatikan hal-hal yang berkenaan dengan lembaga-lembaga sosial yang terdapat di dalam Negara tersebut, misalnya : lembaga ekonomi, lembaga hukum, lembaga sosial politik, agama, budaya dan lain-lain. Lembaga-lembaga tersebut adalah tempat suatu perekonomian sosial mengantungkan dirinya. Dimana disitu terdapat suatu kumpulan norma, pedoman tingkah laku dan cara berpikir yang sudah mapan.

Secara umum sistem perekonomian didunia ada tiga macam²⁶ : Sistem Ekonomi Kapitalis, Sistem Ekonomi Sosialis, Sistem Ekonomi Campuran.

1.2. Sistem Ekonomi Kapitalis

Kata kapital berarti modal. Modal didalam setiap perekonomian modern berfungsi sangat penting sekali dan biasanya dikaitkan dengan hak milik pribadi atas barang-barang tahan lama. Adapun hal-hal yang mendorong pertumbuhan kapitalisme adalah :

- a. Revolusi Perancis
- b. Asas-asas pikiran Adam Smith yang dianggap sebagai Bapak Ilmu Ekonomi yang dikenal dengan *Laissez Fire*²⁷, dan *The Invisible Hand*²⁸.

²⁶ Grossman Gregory, *Sistem-sistem Ekonomi*, Bumi Aksara, Jakarta, 1995, Hal. 66

Beberapa asas sebagai ciri dari sistem ekonomi kapitalis adalah²⁹
:

a. Hak Milik Pribadi.

Didalam sistem kapitalis berbagai sumber daya ekonomi yang langka dimiliki oleh individu-individu lembaga-lembaga swasta. Hak Milik Pribadi dikombinasikan dengan kebebasan mengadakan berbagai jenis perjanjian yang memungkinkan swasta menggunakan sumber daya ekonomi sesuai dengan tujuan mereka yaitu mendapatkan keuntungan. Meskipun demikian lembaga swasta tidak 100% bebas, karena masih ada Undang-undang yang merupakan pembatasan dari Pemerintah terhadap kebebasan individu maupun lembaga swasta.

b. Kebebasan Berusaha dan Kebebasan Memilih.

Bebas berusaha mempunyai arti bahwa produksi diserahkan kepada siapa saja yang mempunyai inisiatif, yaitu pihak-pihak yang mempunyai keinginan mendirikan organisasi atau mendirikan perusahaan. Dalam perekonomian bebas setiap usaha berproduksi dapat dilakukan, tetapi dibalik itu ada kendalinya yaitu *The Invisible Hand*. Dalam sistem perekonomian bebas konsumenlah yang menentukan barang atau jasa apa yang harus diproduksi atau dihasilkan oleh para produsen.

²⁷ *Laissez Fire*, Berasal Dari Bahasa Perancis, Artinya : Biarlah mereka melakukan pekerjaan yang sesuai dengan keinginan mereka. Pada hakekatnya dalam sistem ini masyarakat diberikan kebebasan sepenuhnya dalam melakukan kegiatan ekonomi yang mereka inginkan.

²⁸ *The Invisible Hand*, artinya : Tangan-tangan gaib yang mengatur mekanisme pasar.

²⁹ Sanusi Bachrawi, *Sistem Ekonomi Suatu Pengantar*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi UI, Jakarta 2000, Hal. 15.

c. Motif kepentingan diri sendiri

Perekonomian kapitalis merupakan perekonomian individualistik, karenanya kekuatan utama yang mendorong seseorang berusaha atau bekerja adalah usaha memenuhi kepentingan diri sendiri. Hal ini berakibat pada para pengusaha individual yang selalu berusaha semaksimal mungkin memperoleh laba yang maksimum. Karena itu sistem ekonomi kapitalis sering disebut sebagai *Capitalism is a profit system*³⁰.

d. Persaingan

Persaingan merupakan sebuah lembaga yang erat sekali kaitannya dengan sistem ekonomi kapitalis, karena persaingan memberikan motivasi kepada para pengusaha untuk menghasilkan barang dengan mutu yang sebaik mungkin serta dengan biaya yang sekecil mungkin dengan tujuan agar pengusaha tersebut tahan dalam posisi bersaing. Persaingan dalam ekonomi selalu bermotif selalu mencari laba. Oleh karena itu persaingan mencakup pengertian :

- Sejumlah besar pembeli dan penjual yang bekerja tanpa bergantung satu sama lain dalam pasar yang sama.
- Adanya kebebasan bagi para pembeli dan penjual untuk memasuki atau meninggalkan pasar.

e. Ketergantungan pada sistem harga

³⁰ *Capitalism is a profit system* : Sistem kapitalis adalah sistem yang mengutamakan keuntungan.

Sistem kapitalis juga merupakan suatu perekonomian pasar, semua keputusan yang diambil oleh pembeli maupun penjual produk barang dan jasa dilakukan melalui sistem pasar, sebagai suatu sistem komunikasi yang begitu kompleksnya dan dilakukan melalui pilihan bebas dari berbagai individu yang sangat banyak jumlahnya, heterogen dan berinteraksi satu dengan lainnya.

f. Peranan Terbatas Pemerintah

Seperti dikatakan pada point a di atas bahwa pemerintah mempunyai peran untuk membatasi perilaku individu atau swasta dengan regulasi yang menjadi wewenanginya.

1.3. Sistem Ekonomi Sosialis.

Sistem ekonomi sosialis dikenal pula dengan sebutan sistem ekonomi komando, adalah sistem perekonomian dimana seluruh unit ekonomi tidak diperkenankan untuk mengambil keputusan secara sendiri-sendiri atau suatu keputusan yang menyimpang dari komando otoritas tertinggi yaitu partai.

Otoritas tertinggi menentukan secara rinci arah serta sasaran yang harus dicapai dan harus dilaksanakan oleh setiap unit ekonomi, baik dalam hal mengadakan barang-barang sosial (social goods) maupun barang-barang untuk pribadi atau private goods, baik untuk kepentingan produsen maupun konsumen. Unit-unit ekonomi hanya mengikuti komando dari otoritas

tertinggi tanpa ikut campur didalam proses pengambilan keputusan dalam menentukan arah kebijakan dan sasaran yang akan dicapai.

Di dalam sistem ekonomi sosialis, ruang gerak dari para produsen dan penjual untuk mengambil inisiatif sendiri terlalu sempit, bahkan boleh dikatakan tidak ada sama sekali. Demikian pula fungsi pasar maupun tingkat harga sebagai sumber informasi untuk membuat suatu keputusan tidak berfungsi sama sekali, akibatnya diperlukan organisasi dan birokrasi yang sangat rumit. Oleh karena itu dalam sistem ekonomi sosialis informasi cenderung terlambat dan terdistorsi serta sering menimbulkan pemborosan, karena alokasi sumber ekonomi tidak mengena pada sasarannya. Tingkat harga barang maupun jasa yang terjadi di pasar bukan ditentukan oleh proses tawar menawar antara penjual dan pembeli, tetapi seluruh kegiatan berada di tangan negara, dimana negara melakukan campur tangan langsung dalam hal menentukan tingkat harga dan dalam hal alokasi sumber-sumber ekonomi. Hal ini menyebabkan mekanisme pasar tidak bekerja.

1.4. Sistem Ekonomi Campuran

Tidak ada sistem ekonomi yang 100% murni, umumnya semua sistem-sistem ekonomi tersebut telah mengalami berbagai perubahan atau penambahan atau pengurangan sesuai dengan situasi dan kondisi masing-masing negara. Terutama adanya perbedaan antara negara-negara di dunia yang berkaitan dengan falsafah, pandangan hidup dan nilai-nilai yang berkembang di negara masing-masing. Misalnya dapat dilihat dari

perbedaan budaya, agama, etnis, tingkat kehidupan. Hal inilah yang menimbulkan kelemahan-kelemahan pada sistem kapitalis maupun sistem sosialis, sehingga banyak negara keluar dari kedua sistem tersebut dan termasuk dalam sistem ekonomi campuran. Indonesia termasuk dalam sistem ekonomi campuran.

Pada jaman orde lama (sebelum tahun 1966) Indonesia menganut sistem ekonomi yang menitik beratkan pada kinerja koperasi dan ekonomi terpimpin. Pada jama orde baru (1966 - 1998) menganut sistem ekonomi campuran yang disesuaikan dengan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 yang sering disebut Ekonomi Pancasila. Kemudian pada masa Pemerintahan Indonesia Baru (tahun 1999), setelah berjalannya reformasi muncul istilah Ekonomi Kerakyatan. Tetapi sistem ini belum begitu dikenal oleh masyarakat karena kesibukan Pemerintah dalam mengatasi krisis ekonomi yang sampai sekarang belum mereda.

Dalam ekonomi campuran dimana kekuasaan dan kebebasan berjalan secara bersamaan, walaupun dalam kadar yang berbeda-beda, tergantung pada peran kekuasaan pemerintahnya cenderung pada kapitalis atau sosialis.

Oleh karena itu dalam sistem perekonomian campuran ada sumber-sumber ekonomi yang dikuasi oleh individu atau kelompok, tetapi ada sumber-sumber ekonomi yang di kuasai oleh negara baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Di dalam ekonomi campuran adanya campur tangan pemerintah terutama untuk mengendalikan pertumbuhan ekonomi,

mencegah adanya konsentrasi yang terlalu besar ditangan orang seorang atau kelompok tertentu serta dimaksudkan untuk melaksanakan stabilisasi perekonomian dan membantu usaha golongan ekonomi lemah.

Indonesia menggunakan pandangan Pancasila dan Undang-undang Dasar 1945 sebagai landasan kehidupan perekonomian, sehingga mempunyai bentuk yang unik jika dibandingkan dengan dua bentuk ekstrim sistem ekonomi dunia.

2. Pasar dan Persaingan

2.1. Pengertian Pasar

Pasar adalah suatu institusi yang pada umumnya tidak berwujud secara fisik dan yang mempertemukan penjual dan pembeli suatu barang³¹. Individu-individu dalam perekonomian adalah pemilik faktor-faktor produksi, mereka menawarkan faktor-faktor tersebut memperoleh pendapatan dan pendapatan tersebut akan digunakan untuk membeli barang dan jasa. Interaksi diantara pembeli dan penjual faktor-faktor produksi diberbagai pasar akan menentukan **harga** dan kuantitas barang dan jasa yang akan diperjual belikan.

Sedangkan struktur pasar (market structure) adalah karakteristik yang mempengaruhi perilaku dan kinerja perusahaan yang beroperasi dalam pasar tersebut³².

³¹ Sukirno Sadono, *Pengantar Teori Ekonomi Mikro*, Grafindo Persada, Jakarta, 2001, Hal. 24

³² Agus Maulana, *Loc Cit.*

Untuk menyederhanakan analisis struktur pasar, para ahli ekonomi memusatkan kepada empat struktur pasar teoritis yang mencakup sebagian besar keadaan yang nyata/aktual. Keempat struktur pasar ini dinamakan Persaingan Sempurna, Monopoli, Persaingan Monopolistis dan Oligopoli.

2.2. Pasar Persaingan Sempurna

Pasar persaingan sempurna adalah struktur pasar atau industri dimana terdapat banyak penjual dan pembeli, di setiap penjual ataupun pembeli tidak dapat mempengaruhi keadaan di pasar³³.

Persaingan sempurna merupakan struktur pasar yang paling ideal karena dianggap sebagai pasar yang akan menjamin terwujudnya kegiatan produksi barang atau jasa yang sangat efisien.

Ciri-ciri pasar persaingan sempurna³⁴ :

- a. Perusahaan adalah pengambil harga (price taker).

Price taker artinya bahwa perusahaan yang ada dalam pasar tidak dapat menentukan atau merubah harga pasar. Apapun tindakan perusahaan di pasar tidak akan menimbulkan perubahan terhadap harga pasar yang berlaku. Harga barang di pasar ditentukan oleh interaksi antara penjual dan pembeli secara keseluruhan. Seorang penjual terlalu kecil perannya di pasar, hal itu disebabkan karena jumlah barang yang di jual merupakan sebagian kecil saja dari seluruh barang yang diperjual belikan.

³³ Sukirno Sadono, *Op Cit*, Hal. 229.

b. Setiap perusahaan mudah keluar masuk pasar.

Bila ada penjual ingin melakukan kegiatan dalam pasar maka dengan mudah akan masuk ke pasar, sebaliknya bila perusahaan mengalami kerugian, maka dapat pula dengan mudah meninggalkan pasar, tanpa adanya hambatan secara hukum maupun ekonomi.

c. Menghasilkan barang yang serupa

Barang yang dijual oleh berbagai perusahaan sulit dibedakan. Tidak terdapat perbedaan yang nyata antara barang yang dihasilkan perusahaan yang satu dengan yang lain, yang sering disebut barang homogenous. Barang yang dijual oleh seorang penjual merupakan barang pengganti sempurna bagi penjual lain. Akibatnya tidak ada gunanya penjual melakukan persaingan *non price competition*³⁵.

d. Terdapat banyak perusahaan di pasar.

Hal ini mempunyai dua aspek yaitu :

- Jumlah perusahaan sangat banyak dan masing-masing perusahaan relatif kecil bila dibandingkan dengan keseluruhan perusahaan yang ada dalam pasar. Akibatnya barang yang dijual oleh suatu perusahaan sangat sedikit bila dibandingkan dengan jumlah seluruh barang yang dijual dipasar.
- Segala sesuatu yang dilakukan oleh perusahaan seperti menaikkan atau menurunkan harga atau jumlah barang yang dijual, sedikitpun tidak mempengaruhi harga yang berlaku dalam pasar.

³⁴ Agus Maulana, *Op Cit*, Hal. 25.

e. Pembeli mempunyai pengetahuan yang sempurna tentang pasar.

Dalam hal ini pembeli mengetahui tingkat harga yang berlaku dan perubahan-perubahan atas harga barang yang diinginkan, oleh sebab itu penjual tidak dapat menjual barangnya dengan harga yang lebih tinggi dari pada harga yang berlaku di pasar.

2.3. Pasar Monopoli

Pasar monopoli adalah suatu bentuk pasar dimana hanya terdapat satu perusahaan saja dan perusahaan ini menghasilkan barang yang tidak mempunyai substitusi atau barang pengganti³⁶.

Biasanya keuntungan yang dinikmati perusahaan monopoli adalah keuntungan diatas normal, hal ini karena adanya hambatan yang tangguh terhadap perusahaan lain yang akan masuk kedalam pasar.

Ciri-ciri pasar monopoli :

- a. Pasar monopoli adalah pasar yang dimiliki oleh satu perusahaan, dengan demikian barang atau jasa yang dihasilkan oleh sebuah perusahaan tidak dapat dibeli ditempat lain. Para pembeli tidak mempunyai pilihan lain bila mereka menginginkan barang tersebut harus membeli pada perusahaan tadi, dan syarat-syarat penjualan sepenuhnya ditentukan oleh perusahaan monopoli tersebut.
- b. Tidak mempunyai barang pengganti yang mirip.

³⁵ *Non Price Competiton* adalah persaingan yang bukan harga, misalnya iklan, sistem pelayanan dsb.

³⁶ Agus Maulana, *Of Cit*, Hal. 33

Barang yang dijual merupakan satu-satunya jenis barang (close substitute)³⁷ yang ada dalam suatu pasar.

c. Tidak ada kemungkinan masuk kedalam pasar

Ada beberapa bentuk hambatan masuk ke dalam pasar monopoli, yaitu Undang-undang, kemampuan teknologi, modal, dan skala ekonomis produksi. Hal ini merupakan sebab utama yang dapat menimbulkan kekuasaan monopoli.

d. Dapat menentukan harga.

Karena merupakan satu-satunya penjual di pasar, maka perusahaan monopoli dapat mengendalikan jumlah barang yang dijual sehingga dapat menentukan harga (price setter).

e. Promosi iklan kurang diperlukan.

Oleh karena perusahaan monopoli merupakan satu-satunya perusahaan dalam pasar, maka tidak ada saingan dari perusahaan lain, sehingga bila perusahaan monopoli membuat iklan, iklan tersebut tidak bertujuan menarik pembeli tetapi hanya untuk memelihara hubungan baik dengan masyarakat.

2.4. Persaingan monopolistis

Pasar persaingan monopolistis merupakan pasar yang berada diantara dua jenis pasar yang ekstrim yaitu persaingan sempurna dan

³⁷ *Close Substitute* : tidak ada barang pengganti (barang yang mirip) pada pasar yang sama, contoh : aliran listrik yang dijual oleh PLN.

monopoli. Oleh sebab itu sifat-sifatnya mengandung unsur-unsur sifat pasar persaingan sempurna dan sifat-sifat persaingan monopoli.

Pasar persaingan monopolistis adalah suatu pasar dimana terdapat banyak penjual yang menghasilkan barang yang berbeda corak (differentiated product) ³⁸.

Ciri-ciri pasar monopolistis :

a. Terdapat banyak penjual

Meskipun terdapat banyak penjual tetapi tidak sebanyak pada pasar persaingan sempurna. Apabila dalam pasar sudah ada beberapa puluh perusahaan maka pasar persaingan monopolistis sudah terwujud. Perusahaan dalam pasar persaingan monopolistis mempunyai ukuran yang sama besarnya tidak ada perusahaan yang ukurannya jauh melebihi perusahaan-perusahaan lainnya. Hal ini berakibat pada kuantitas produk perusahaan yang menjadi kecil bila dibandingkan dengan kuantitas produk dalam pasar.

b. Barangnya berbeda corak

Hal ini merupakan sifat penting yang membedakan dengan pasar persaingan sempurna. Disamping perbedaan bentuk fisik barang tersebut, terdapat pula perbedaan-perbedaan dalam pembungkusan (packaging) dan perbedaan bentuk jasa setelah penjualan (after sales service) serta perbedaan cara membayar barang yang dibeli. Adanya perbedaan-perbedaan tersebut barang yang diproduksi dalam pasar persaingan monopolistis bukan barang pengganti sempurna bagi barang lain, tetapi hanya merupakan barang pengganti dekat. Perbedaan dalam sifat barang

yang dihasilkan inilah yang menjadi sumber dari adanya kekuasaan monopoli yang dimiliki perusahaan dalam persaingan monopolistik.

c. Perusahaan mempunyai sedikit kekuasaan mempengaruhi harga.

Kekuasaan ini bersumber dari sifat barang yang dihasilkan yaitu *differentiated product* apabila perusahaan menaikkan harganya, maka penjual masih dapat menarik pembeli walaupun pembeli tidak sebanyak sebelum menaikkan harga.

d. Penjual mudah masuk kedalam pasar

Meskipun tidak semudah keluar masuk seperti pada persaingan sempurna, tetapi lebih mudah keluar masuk dibanding pasar monopoli, karena disamping membutuhkan modal yang lebih besar juga harus memproduksi barang yang berbeda serta perlu promosi penjualan untuk meyakinkan pembeli akan mutu yang lebih baik dibandingkan dengan produk yang lain.

e. Membutuhkan promosi penjualan yang sangat aktif.

Harga bukan penentu utama bagi perusahaan dalam pasar persaingan monopolistik karena produk perusahaan merupakan *differentiated product*, sehingga penjual yang menjual barangnya dengan harga relatif tinggi masih dapat menarik langganan. Maka penjual perlu melakukan persaingan bukan harga, yaitu antara lain : dengan memperbaiki mutu dan disain barang, melakukan kegiatan iklan terus menerus, dan memberikan syarat penjualan yang menarik.

³⁸ Sukirno Sadono, *Of Cit.* Hal. 236

2.5. Pasar Oligopoli

Struktur pasar oligopoli adalah dimana terdapat beberapa perusahaan raksasa yang menguasai sebagian besar pasar (70% - 80%) dari seluruh pasar, disamping itu terdapat pula beberapa perusahaan kecil. Perusahaan-perusahaan yang menguasai pasar akan sangat mempengaruhi perusahaan yang lain³⁹. Hal ini menyebabkan perusahaan harus berhati-hati dalam mengambil keputusan merubah harga, merubah disain tehnik produksi. Di dalam perekonomian yang sudah mapan banyak pasar yang bersifat oligopolistik, karena teknologi yang sudah sangat modern, efisiensi optimum harus tercapai bila kapasitas produksi besar sekali. Keadaan ini menimbulkan pengurangan jumlah penjual dalam pasar.

Ciri-ciri pasar oligopolistik⁴⁰.

a. Dapat menghasilkan barang standar atau barang berbeda corak.

Bila menghasilkan barang standar, biasanya terdapat pada industri bahan baku, seperti industri semen, plat baja dan lain-lain. Bila menghasilkan barang berbeda corak, biasanya terdapat pada industri barang jadi atau barang akhir seperti : mobil, rokok dan sebagainya.

b. Kekuasaan menentukan harga

Bila perusahaan dalam pasar oligopoli bekerjasama dalam menentukan harga maka kekuasaan penjual sangat kuat. Bila perusahaan atau penjual tidak bekerja sama dalam kebijakan harga maka kekuasaan

³⁹ Ibid, Hal. 238.

penjual terhadap harga sangat lemah, sebab ada perusahaan yang menurunkan harga akan dibalas oleh perusahaan lain dengan menurunkan harga pula, akibatnya pembeli akan lari pada penjual yang harganya lebih murah.

c. Perusahaan oligopoli perlu promosi iklan

Iklan perlu dilakukan oleh perusahaan yang menjual barang yang berbeda corak, tujuannya untuk menarik pembeli baru dan mempertahankan langganan. Sedangkan perusahaan yang menjual barang standar tidak memerlukan banyak iklan, iklan diadakan oleh perusahaan dengan tujuan memelihara hubungan baik dengan masyarakat.

B. Latar Belakang Lahirnya Hukum Persaingan di Indonesia.

1. Sejarah Perkembangan Perdagangan di Indonesia.

1.1. Tahap awal : Sistem Tanam Paksa (1830 - 1870).

Jauh sebelum kedatangan orang-orang Eropa, kepulauan Indonesia sudah berabad-abad terlibat dalam perdagangan Internasional yang ramai memperdagangkan barang-barang yang bernilai tinggi, yaitu pada waktu pedagang-pedagang dari India, Arab, Cina dan Daratan Asia Tenggara mengunjungi kepulauan Nusantara karena tertarik hasil rempah-rempah di Indonesia⁴¹.

⁴⁰ Ibid, Hal. 241

⁴¹ Reid A.J.S, *The Pre Economy Of Indonesian*, *Bulletin Of Indonesian Economic Studies*, Vol 2, No 2, August, 1984, Hal. 151.

Akan tetapi Indonesia baru berkembang sebagai suatu negara ekonomi terbuka dalam arti kontemporer pada tahun 1830 sewaktu Sistem Tanam Paksa di berlakukan, yang pada dasarnya merupakan suatu monopoli negara atas pembudidayaan tanaman ekspor di pulau Jawa. Proses perkembangan di Indonesia khususnya Jawa sebagai daerah ekonomi ekspor berlangsung lebih pesat lagi dalam paruh kedua abad ke-19, sewaktu pengusaha-pengusaha swasta Belanda dan asing lainnya membuka perkebunan-perkebunan besar dan tambang-tambang di Jawa dan daerah luar Jawa yang hasilnya diekspor ke negara-negara maju. Seperti juga halnya dengan proses pengembangan ekspor negara-negara Asia lainnya yang telah menjadi jajahan negara-negara barat. Proses perkembangan ekspor hasil-hasil perkebunan dan pertambangan Indonesia yang maju pesat sejak abad ke-19, terutama di permudah oleh adanya *repolusi transportasi*, yaitu kemajuan yang pesat dalam teknologi alat-alat angkutan terutama kapal-kapal uap, serta pembukaan Selat Suez pada tahun 1867⁴². Repolusi transportasi dan pembukaan terusan Suez sangat mengurangi waktu yang diperlukan untuk pengangkutan hasil-hasil perkebunan dan pertambangan dari daerah-daerah asal ke pasaran ekspor di negara-negara maju, sehingga banyak mengurangi biaya angkutan komoditi tersebut.

Dalam Sistem Tanam Paksa yang diberlakukan oleh pemerintah Belanda di pulau Jawa, para petani diwajibkan untuk menanam tanaman ekspor, terutama kopi dan tebu yang sangat laku dipasaran dunia. Untuk

hasil-hasil pertanian ini para petani menerima pembayaran dalam bentuk uang (Crop Payment) yang ditetapkan secara arbitrer oleh pemerintah kolonial Belanda dan tidak ada hubungan langsung dengan nilai yang sebenarnya dipasaran dunia⁴³. Untuk mendorong produksi hasil pertanian ini, para pejabat kolonial Belanda memberikan insentif uang yang disebut *Cultuur Procenten*. Karena di dasarkan atas suatu prosentase dari jumlah tanaman ekspor yang diserahkan kepada pemerintah kolonial melalui para pejabat setempat. Dibawah sistem konsinyasi hasil-hasil pertanian ini dikirim ke negeri Belanda dengan kapal milik perusahaan dagang Belanda semi pemerintah untuk dijual dengan sistem lelang⁴⁴.

Diatas kertas Sistem Tanam Paksa ini mewajibkan para petani di Jawa untuk menyisihkan seperlima dari lahan mereka untuk menanam tanaman ekspor wajib. Kewajiban ini rupanya lebih ringan dibandingkan dengan pajak tanah senilai 40% dari panen padi yang telah diintrodusir oleh Raffles selama pemerintah Inggris berada di Jawa (1811 - 1816). Akan tetapi dalam praktek kewajiban untuk menanam tanaman ekspor yang telah ditetapkan oleh pemerintah kolonial Belanda memerlukan banyak pekerja dan waktu dari para petani, sehingga mereka tidak punya cukup waktu untuk melakukan kegiatan-kegiatan lain seperti membuat kerajinan Rumah Tangga.

⁴² Myint, Hla, *The Economics Of The Developing Countries*, Frederich A Praeger, New York, 1964, Hal. 164.

⁴³ Dick, at al, *The Emergence Of a National Economic - An Economic History Of Indonesia*, 1800-2000, University Of Hawai Press, Honolulu, 2001, Hal. 64.

⁴⁴ Ibid, Hal.65

Sistem tanam paksa ini sangat berhasil dalam meningkatkan ekspor selama kurun waktu (1830 - 1840), sehingga Indonesia khususnya pulau Jawa selama kurun waktu itu muncul sebagai salah satu daerah penghasil komoditi tropika yang paling utama dengan pangsa pasar hampir 13% dari seluruh ekspor komoditi tropika pada tahun 1840⁴⁵ . Dengan demikian Indonesia, khususnya Jawa, menjadi makin terlibat dalam perdagangan Internasional dengan negara-negara industri di dunia berkat Sistem Tanam Paksa.

Meskipun sistem Sistem Tanam Paksa menguntungkan pemerintah Belanda, namun sejak pertengahan tahun 1950 makin banyak kritik dilontarkan di Parlemen Belanda karena eksese-eksese yang telah terjadi dalam pelaksanaan sistem ini. Akan tetapi faktor utama yang mendorong penghapusan Sistem Tanam pada tahun 1870 adalah adanya desakan dan tekanan yang makin kuat dari pihak swasta Belanda untuk menghapus sistem tanam paksa yang pada dasarnya merupakan monopoli pemerintah belanda, sehingga para pengusaha swasta ini tidak bisa masuk dengan bebas ke Jawa untuk mengeksploitasi sumber-sumber daya alam di pulau Jawa.

1.2. Periode Liberal (1870 - 1900)

Tahap periode liberal dalam kebijakan ekonomi pemerintah Belanda telah mendorong suatu proses pertumbuhan ekonomi yang pesat di Hindia Belanda, terutama yang dipacu oleh pertumbuhan ekspor komoditi-komoditi

primer. Pengusaha-pengusaha swasta Belanda yang selama berlangsungnya Sistem Tanam Paksa di Jawa tidak diperkenankan untuk mengembangkan usaha mereka di Jawa maupun di daerah-daerah Luar Jawa yang sudah dikuasai Belanda, akhirnya dapat membuka perkebunan-perkebunan besar dan tambang-tambang yang menghasilkan berbagai hasil perkebunan dan pertambangan yang sangat diminati di pasar dunia.

Di pulau Jawa pengusaha-pengusaha swasta Belanda dan barat lainnya membuka perkebunan-perkebunan besar tebu, kopi, teh, tembakau dan kina, sedangkan di pantai timur Sumatra Utara dibuka perkebunan-perkebunan besar tembakau yang menghasilkan Tembakau Deli (Deli Tobacco Leaf) yang kemudian terkenal di dunia⁴⁶. Besarnya modal swasta Belanda dan barat lainnya selama periode tersebut yang ditanam dalam perkebunan-perkebunan besar berjumlah 97 juta Golden suatu jumlah yang sangat tinggi pada masa itu⁴⁷.

Dengan makin terkonsolidasinya kekuasaan politik dan militer Belanda yang efektif diseluruh kepulauan Nusantara menjelang akhir abad ke-19 maka terbukalah peluang yang baik bagi para pengusaha swasta belanda dan barat lainnya untuk mendirikan berbagai industri perkebunan dan pertambangan yang berorientasi pada ekspor. Dengan demikian, selama periode liberal ini Hindia Belanda menjadi suatu contoh khas dari suatu

⁴⁵ Booth, *International Trade and Economic Development, An Indonesian Case Study* By Anwar, at al, Jakarta, 1992. Hal. 23

⁴⁶ Kian Wie, Thee, *Plantation Agriculture and Export Growth - An Economic History Of East Sumatera, 1867 - 1942*, Leknas - LIPI, Jakarta, 1977, Hal.38.

⁴⁷ Creutzberg, *P Changing Ekonomy In Indonesia*, Vol 1. Ind Export Crops, 1816-1940, The Hague Mantinus Ny Hoff, 1975, Hal. 18.

ekonomi yang di sebut ekonomi kolonial yang mengekspor komoditi-komoditi primer (Colonial Primary Export Economy), dimana dinamika pertumbuhan ekonomi terutama didorong oleh pertumbuhan pesat serta diversifikasi ekspor, komoditi-komoditi primer⁴⁸ .

Berbeda dengan Negara-negara Asia, Afrika dan Amerika Latin yang tergantung pada ekspor satu komoditi primer saja, Hindia Belanda sejak berkembang sebagai negara pengekspor komoditi primer tidak berkembang sebagai negara-negara ekonomi yang tergantung pada satu tanaman ekspor saja.

Misalnya, pada tahun 1885 gula adalah komoditi ekspor Hindia Belanda yang terpenting pada saat itu⁴⁹ . Dengan demikian maka ekonomi ekspor Hindia Belanda selama periode liberal memperlihatkan pola diversifikasi komoditi-komoditi ekspor yang lebih luas dibandingkan dengan kebanyakan negara pengekspor komoditi primer yang lain. Selama periode liberal ini pertumbuhan pesat ekspor komoditi-komoditi primer terutama di dorong oleh perkebunan-perkebunan besar swasta yang dibuka di pulau Jawa maupun di daerah-daerah lain di luar Jawa, terutama di daerah Pantai Timur Sumatra. Tidak mengherankan bahwa selama periode ini bagian terbesar dari ekspor komoditi-komoditi primer ini terdiri dari ekspor hasil-hasil perkebunan besar. Akan tetapi menjelang abad ke-19 perkebunan rakyat,

⁴⁸ Paauw, Douglas, *The Economic Legacy Of Dutch Colonialism To Independent Indonesia*, Makalah yang disajikan pada konferensi tentang sejarah ekonomi Indonesia selama jaman kolonial Belanda, Canberra, 1983, Hal. 9.

⁴⁹ Booth, *op cit*, Hal. 28

antara lain perkebunan rakyat tembakau dan karet, juga muncul sebagai sumber ekspor komoditi primer meskipun masih dalam skala kecil.

Dengan munculnya perkebunan-perkebunan rakyat tersebut, ekonomi ekspor Hindia Belanda bukan saja memperlihatkan pola diversifikasi, komoditi-komoditi ekspor, akan tetapi juga pola diversifikasi dalam teknologi produksi⁵⁰.

Berbeda dengan perkebunan-perkebunan besar yang relatif padat modal dan dikelola dengan manajemen modern, perkebunan-perkebunan rakyat menggunakan teknologi padat karya yang amat sederhana dan dikelola secara tradisional, seperti yang dilakukan pada pertanian rakyat.

1.3. Tahap Lonjakan Ekspor Komoditi Primer (1900 - 1930)

Menjelang akhir abad ke-19 peranan relatif dari ekspor hasil-hasil perkebunan dalam total ekspor Hindia Belanda mulai merosot, akibat pertumbuhan ekspor komoditi-komoditi primer non perkebunan yang lebih pesat, khususnya tambang-tambang mineral seperti minyak bumi, batu bara, bauksit dan timah. Pertumbuhan ekspor yang pesat ini disebabkan oleh pergeseran dalam pola permintaan akan produk-produk tropis yang telah terjadi di negara-negara industri maju, yaitu dari komoditi-komoditi primer yang merupakan bahan penikmat, seperti gula, teh, kopi dan tembakau, ke bahan-bahan baku, khususnya bahan-bahan mineral dan juga hasil-hasil perkebunan, seperti karet dan minyak sawit, yang diperlukan oleh industri-

⁵⁰ Booth, *op cit*, Hal. 36

industri manufaktur di negara-negara maju, seperti Amerika Utara, Eropa Barat dan Jepang.

Akibat lonjakan dalam ekspor komoditi-komoditi primer yang amat pesat ini, maka Hindia Belanda selama masa ini muncul sebagai salah satu sumber ekspor komoditi primer, yang paling penting diantara negara-negara berkembang. Misalnya pada tahun 1928 ekspor Indonesia menyumbang 8,4% dari ekspor total negara-negara sedang berkembang secara keseluruhan. Selama masa ini nilai ekspor Hindia Belanda dalam prosentase Produk Domestik Bruto mencapai angka hampir 30%, suatu angka yang amat tinggi untuk ukuran negara sebesar Hindia Belanda pada saat itu⁵¹. Kebanyakan sumber-sumber bahan baku ini mulai dieksploitasi pada akhir abad ke-19, terdapat di daerah-daerah luar Jawa, terutama di Sumatra dan Kalimantan. Menjelang akhir abad ke-19 sumber-sumber daya alam ini abad dieksploitasi, karena pada waktu itu pemerintah kolonial Belanda dapat menegakkan kekuasaan serta pengendalian administratif secara efektif di seluruh kepulauan Nusantara, khususnya di daerah-daerah luar Jawa. Dengan pertumbuhan ekspor komoditi-komoditi primer, terutama bahan-bahan baku industri yang lebih pesat dari daerah-daerah luar Jawa, maka pangsa pasar ekspor komoditi-komoditi primer dari daerah-daerah luar Jawa lambat laun mulai melampaui pangsa pasar ekspor, komoditi-

⁵¹ Booth, *The Indonesian Economy In The XIX and XX Centuries A History Of Missed Opportunities*, Macmillan Press, 1998, Hal. 204

komoditi primer dari Jawa, sehingga pada awal tahun 1930 mulai melebihi pangsa pasar ekspor dari Jawa⁵².

Konsolidasi kekuasaan kolonial Belanda di seluruh kepulauan Nusantara menjelang awal abad-20 bertepatan dengan suatu “boom” baru yang dialami ekonomi dunia. Masa boom ekonomi dunia ini berlangsung hampir 30 tahun, yaitu dari tahun 1900 sampai terjadinya Depresi Ekonomi Dunia tahun 1930. Akibat boom Ekonomi Dunia ini, maka ekonomi Hindia Belanda dapat tumbuh dengan pesat karena lonjakan ekspor komoditi-komoditi primer. Berkat pertumbuhan ekonomi yang pesat ini, maka Produk Domestik Bruto perkapita selama kurun waktu 1900 - 1930 meningkat rata-rata 1,8% setiap tahun⁵³.

Menjelang akhir tahun 1920 ekonomi Indonesia telah berkembang sebagai mesin ekspor raksasa yang ditunjang oleh produksi hasil-hasil perkebunan besar, perkebunan rakyat dan pertambangan. Pada waktu itu angka ratio ekspor komoditi-komoditi primer terhadap Pendapatan Nasional Hindia Belanda tinggi sekali, yaitu lebih dari 35% pada tahun 1925 dan 29% pada tahun 1929⁵⁴. Akan tetapi sejak awal tahun 1930 pergerakan nilai tukar komoditi (Commodity Terms of Trade) yang telah menguntungkan Hindia Belanda hampir seperempat abad berbalik sehingga merugikan negara ini, karena harga barang-barang impor meningkat dengan lebih pesat daripada harga barang-barang ekspor. Setelah tahun 1925 harga-

⁵² Creutzberg, *Changing Economy In Indonesian*, Vol 3 : Expenditure of Fixed Assets, The Hague, Martinus Ny Hoff, 1979, Hal. 36

⁵³ Dick, at, al, *op cit*, Hal. 123

⁵⁴ Dick, at, al, *op cit*, Hal. 125

harga komoditi ekspor mengalami kemerosotan sehingga nilai tukar komoditi sejak tahun itu merugikan Hindia Belanda. Kemerosotan dalam nilai tukar komoditi ini berarti bahwa pasar produsen ekspor terpaksa memasok jumlah komoditi ekspor yang lebih besar, untuk memperoleh penghasilan ekspor yang sama seperti sebelumnya.

Dengan demikian selama kurun waktu 1870 - 1930 pemerintah Hindia Belanda telah menempuh kebijakan liberal terhadap impor karena tidak ada hambatan *tarif bea masuk* atau hambatan *non tarif* sehingga ekonomi Hindia Belanda dapat digambarkan sebagai ekonomi terbuka dan tidak dilindungi atau *Open and Unprotected Economy*. Selain itu juga pemerintah Hindia Belanda mengganut kebijakan transaksi modal terbuka atau *Open Capital Account*, sehingga laba investasi bisa ditransfer secara bebas ke negara-negara sumber investasi modal atau *Capital Exporting Countries*, sedangkan modal juga bisa keluar dan masuk Hindia Belanda tanpa hambatan apapun⁵⁵.

1.4. Masa Depresi Ekonomi Dunia Tahun 1930

Akibat depresi ekonomi yang dahsyat yang meletus pada akhir tahun 1929, kejadian ini juga melanda ekonomi Hindia Belanda, maka harga-harga komoditi ekspor Hindia Belanda merosot tajam dalam permintaan dunia. Akibat penurunan yang tajam dari harga-harga komoditi ekspor, maka angka ratio nilai ekspor terhadap Pendapatan Nasional Hindia

⁵⁵ Booth, *op cit*, Hal. 216

Belanda juga merosot dengan tajam. Kemerosotan tajam harga-harga komoditi ekspor mengakibatkan ekonomi ekspor Hindia Belanda yang ditunjang prasarana fisik dan non fisik yang tangguh mengalami kontraksi dan kehilangan dinamikanya. Industri-industri ekspor Hindia Belanda, yang terdiri dari perkebunan-perkebunan besar, perkebunan-perkebunan rakyat dan tambang-tambang yang padat modal menjadi lumpuh, sedangkan impor hasil-hasil industri dari negeri Belanda merosot pula akibat persaingan tajam dengan barang-barang impor Jepang yang jauh lebih murah⁵⁶.

Meskipun kemerosotan yang tajam dari harga-harga komoditi ekspor Hindia Belanda, namun produk domestik bruto tidak merosot begitu tajam (\pm hanya 10%), tidak seperti penurunan Produk Domestik Bruto yang dialami Amerika Serikat dan Kanada yaitu sekitar 33% pada saat krisis ekonomi dunia meletus. Namun demikian dampak krisis ekonomi tahun 1930 bagi kesejahteraan rakyat Indonesia sangat berat sekali⁵⁷.

Pada tahun 1936 ekonomi Hindia Belanda pulih lagi dari dampak buruk depresi ekonomi dunia, kemudian pemerintah Belanda akhirnya mengikuti negara-negara tetangga dengan meninggalkan standar emas yang sampai kini masih dianut oleh Belanda. Pada tahun 1939 angka ratio ekspor total Hindia Belanda terhadap produk domestik bruto sudah melebihi 25% lagi⁵⁸. Angka-angka ratio ekspor yang tinggi jelas menunjukkan tingkat

⁵⁶ Dick, at al, *op cit*, Hal. 153

⁵⁷ Dick, at al, *op cit*, Hal. 155

⁵⁸ Booth, at al, *The Indonesian Economy During Soeharto Era*, Oxford University Press, Kuala Lumpur, 1989, Hal. 10

keterbukaan ekonomi Indonesia yang telah menurun dengan tajam sejak krisis ekonomi dunia meletus pada akhir tahun 1929 telah meningkat lagi selama sisa masa pemerintahan Hindia Belanda.

1.5. Masa Pendudukan Jepang (1942 -1945)

Kedatangan tentara Jepang yang pada awalnya disambut dengan gembira oleh rakyat Indonesia, justru menandakan awalnya kemerosotan ekonomi yang tajam. Kemerosotan ekonomi ini disebabkan oleh karena tatanan ekonomi kolonial yang canggih, yang telah dibangun dengan seksama oleh pemerintah kolonial Belanda sejak abad ke-19, kemudian oleh pemerintah militer Jepang diubah menjadi *ekonomi terkendali*, untuk menunjang upaya Jepang dalam mencapai kemenangan perang terhadap negara-negara sekutu. Hal ini berarti bahwa ekonomi Indonesia, yang masa kolonial Belanda diarahkan untuk menghasilkan komoditi primer yang bisa dijual ke pasaran ekspor dinegara-negara maju, kini diarahkan untuk menghasilkan beberapa komoditi strategis saja, seperti minyak bumi, karet dan kina, yang dapat menunjang kampanye militer Jepang. Dengan demikian dibawah pendudukan Jepang, maka hubungan ekonomi Indonesia dengan luar negeri, kecuali dengan Jepang, terputus sekali.

Karena ekonomi Indonesia diatur sebagai *ekonomi perang* yang hanya bertujuan untuk menunjang upaya perang Jepang, maka kegiatan dari hampir semua perkebunan besar yang selama jaman kolonial Belanda telah menghasilkan berbagai tanaman ekspor dihentikan sama sekali. Oleh karena

itu maka banyak lahan-lahan perkebunan besar diambil oleh penduduk setempat, yang kemudian memanfaatkan lahan ini untuk menghasilkan berbagai tanaman pangan. Disamping lahan perkebunan besar, banyak hutan, terutama dipulau Jawa ditebang oleh penduduk setempat, untuk dijadikan lahan usaha pertanian rakyat. Akibat penebangan besar-besaran ini, maka selama pendudukan Jepang kurang lebih 15% dari areal hutan di Jawa telah hilang.

Untuk mengurangi kebutuhan akan barang-barang impor dan jasa-jasa angkutan laut sampai tingkat yang serendah mungkin maka pemerintah militer Jepang mendorong usaha swasembada beras dan barang-barang jadi diperbagai daerah di Indonesia⁵⁹. Upaya Jepang ini kurang berhasil karena kebijakan ini kurang memperhatikan budaya dari berbagai daerah di Indonesia. Penduduk Indonesia juga dengan berbagai cara menghindarkan diri dari penyerahan wajib berbagai tanaman yang diperlukan Jepang, karena sangat memberatkan penduduk Indonesia, khususnya di daerah pedesaan, sedangkan pembatasan terhadap perdagangan antar berbagai daerah sering dilanggar. Hal ini disebabkan karena penyerahan wajib dan pengerahan tenaga kerja Indonesia atau *romusha* untuk dipekerjakan secara paksa diberbagai proyek konstruksi sangat menyengsarakan penduduk Indonesia. Sehingga sedapat mungkin mereka berusaha untuk menghindarkan diri dari berbagai kewajiban tersebut. Mobilisasi ekonomi dengan sistem komando dan pengendalian sosial politik yang ketat

⁵⁹ Dick, at al, *op cit*, Hal. 165

dilakukan oleh Jepang kepada penduduk Indonesia, hal ini mengakibatkan produksi di berbagai daerah merosot tajam, sehingga banyak orang kelaparan. Dalam keadaan ini, banyak orang menjadi rentan terhadap berbagai penyakit terutama penyakit malaria⁶⁰. Tak mengherankan bahwa selama masa pendudukan Jepang, penduduk Indonesia mengalami kekurangan gizi, kesehatan yang memburuk dan angka kematian yang meningkat.

2. Ekonomi Indonesia Pasca Kemerdekaan

2.1. Era Revolusi Nasional 1945-1949.

Upaya Belanda untuk memulihkan kekuasaan mereka terhadap Indonesia menghadapi berbagai kesulitan ketika Bung Karno dan Bung Hatta memproklamasikan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1945. Keengganan pemerintah Belanda untuk menerima kenyataan ini memaksa penduduk Indonesia untuk mengangkat senjata untuk mempertahankan kemerdekaannya. Perjuangan bersenjata terhadap Belanda berlangsung selama empat tahun dan baru berakhir dengan *penyerahan kedaulatan* secara resmi oleh Belanda kepada Indonesia pada tanggal 27 Desember 1949.

Akibat perjuangan bersenjata terhadap Belanda, pulau Jawa dan beberapa daerah lainnya di Indonesia terbagi dalam daerah-daerah yang berhasil diduduki oleh tentara Belanda dan daerah-daerah yang dikuasai

⁶⁰ Dick, at al, *op cit*, Hal. 167

oleh pejuang Indonesia. Angka-angka statistik yang tersedia tentang perkembangan ekonomi Indonesia selama masa repolusi hanya mengacu pada daerah-daerah kekuasaan Belanda karena pihak Indonesia terlampau sibuk untuk mengerjakan statistik yang akurat, sebab dihadapkan pada berbagai masalah di daerah-daerah kekuasaan Indonesia, termasuk ancaman militer Belanda⁶¹. Angka-angka statistik yang tersedia dari daerah-daerah kekuasaan Belanda menunjukkan bahwa pemulihan ekonomi merupakan proses yang panjang. Dipulau Jawa hasil produksi pangan pada tahun 1947 masih jauh dibawah tingkat produksi sebelum pendudukan Jepang. Diperkirakan bahwa pada tahun 1947 hasil-hasil pertanian rakyat baru mencapai sepertiga dari tingkat yang telah dicapai sebelum perang. Akibat kelangkaan beras maka harga beras tinggi sekali. Untuk menanggulangi masalah kekurangan beras ini, Indonesia terpaksa mengimpor beras dalam jumlah besar, meskipun sebelum perang Indonesia telah swasembada dalam hal beras.

Produksi hasil-hasil perkebunan, seperti kopi, teh, karet, tebu dan kelapa sawit terhenti sama sekali, karena gangguan keamanan. Sedangkan hasil-hasil produksi pertambangan seperti timah, batu bara dan minyak bumi telah merosot tajam⁶². Oleh karena itu tidak mengherankan bahwa selama kurun waktu ini ekspor hasil-hasil perkebunan dan pertambangan merosot dengan tajam, sedangkan impor beras dan barang-barang kebutuhan lain meningkat dengan pesat, untuk melengkapi kekurangan berbagai barang

⁶¹ Booth, 1998, *op cit*, Hal. 50

kebutuhan rakyat. Hal ini menyebabkan Indonesia selama kurun waktu tersebut mengalami surplus impor, yaitu defisit dalam Neraca Perdagangan Luar Negeri, meskipun sebelum perang Indonesia selalu mengalami surplus ekspor, yaitu surplus dalam Neraca Perdagangan Luar Negeri.

2.2. Era Ekonomi Terpimpin (1950 -1965)

Meskipun volume ekspor komoditi-komoditi primer Indonesia mengalami pertumbuhan yang cukup baik pada awal tahun 1950, bahkan melebihi tingkat volume yang telah dicapai pada akhir tahun 1930, tetapi Indonesia hampir tidak berpartisipasi dalam ekspansi perdagangan dunia yang telah terjadi selama tahun 1950 - 1960. Bahkan selama kurun waktu tahun 1953 - 1966 volume ekspor Indonesia hanya bertambah dengan rata-rata 1% per tahun⁶³.

Merosotnya peranan perdagangan luar negeri selama tahun 1950, terutama disebabkan karena peralatan produksi industri ekspor Indonesia telah mengalami banyak *kerusakan* selama masa pendudukan Jepang, dan perjuangan terhadap Belanda selama kurun waktu 1945 - 1949. Selanjutnya pada akhir tahun 1950-an dan awal tahun 1960-an peranan perdagangan luar negeri tetap rendah, hal ini diakibatkan pemerintah Indonesia selama periode ekonomi terpimpin, menempuh kebijaksanaan yang berorientasi kedalam (*inward looking policies*). Kebijakan ini dicirikan dengan adanya kebijaksanaan *substitusi impor yang proteksionis, regulasi ekonomi*

⁶² Booth, 1998, *op cit*, Hal. 51

domestik yang ketat, kecenderungan untuk menempuh kebijaksanaan “berdikari” (berdiri di atas kaki sendiri), dan kebijaksanaan yang sangat membatasi serta menolak sama sekali penanaman modal asing⁶⁴. Selama kurun waktu itu perdagangan luar negeri makin banyak dikendalikan oleh pemerintah Indonesia, baik pertimbangan jangka pendek tentang Neraca Pembayaran, maupun karena pertimbangan ekonomi, yaitu pertimbangan Nasionalisme Ekonomi yang dengan tegas menolak untuk melanjutkan pola ekonomi kolonial sebelum perang (*prewar colonial pattern*) yang sangat mengandalkan diri pada ekspor komoditi-komoditi primer. Oleh karena itu terdapat aspirasi yang besar diantara pemimpin nasional untuk mendorong industrialisasi sebagai jalan terbaik untuk memperluas landasan ekonomi Indonesia yang pada waktu itu masih sangat tergantung pada sektor pertanian⁶⁵.

Meskipun era Demokrasi Terpimpin diwarnai oleh sikap pemerintah Indonesia yang sangat bermusuhan dengan negara-negara Kapitalis Barat, namun kebijaksanaan pemerintah yang dengan lantang mendengungkan slogan “berdikari”, justru tetap mengandalkan diri pada bantuan luar negeri, termasuk bantuan negara-negara Barat. Oleh karena itu kebijaksanaan pemerintah Indonesia tidak dapat digambarkan sebagai kebijaksanaan yang berorientasi kedalam murni (*pure inward - looking policies*), bantuan luar negeri yang diperoleh terutama digunakan untuk membiayai proyek-proyek

⁶³ Booth, 1992, *op cit*, Hal. 83

⁶⁴ Myint, *Inward and Outward Looking Countries Revisited* : The Case of Indonesia, dalam Bulletin of Indonesian Economic Studies, Vol XX No 2 August, 1984, Hal. 41

⁶⁵ *Ibid*, Hal. 43

substitusi impor yang direncanakan oleh pemerintah Indonesia⁶⁶ . Tetapi dengan makin memburuknya hubungan dengan negara-negara Barat, Indonesia sejak awal tahun 1960 makin berpaling ke Uni Soviet dan negara-negara sosialis lainnya di Eropa Timur serta RRC untuk memperoleh bantuan luar negeri antara lain untuk membeli senjata dan perlengkapan perang lainnya yang diperlukan untuk kampanye militer merebut kembali Irian Jaya (Papua) dan kemudian untuk kampanye “Ganyang Malaysia”.

Pemerintah Indonesia pada waktu itu tidak memberikan prioritas sama sekali kepada pembangunan ekonomi, dan lalai atau enggan untuk menempuh kebijakan makro ekonomi yang sehat. Terlebih lagi pemerintah Indonesia pada waktu itu mengandalkan diri pada “pembiayaan defisit anggaran pemerintah” (deficit financing) dengan mencetak uang untuk menutup defisit yang makin besar dalam anggaran belanja pemerintah. Defisit anggaran pemerintah ini menjadi besar akibat penerimaan pemerintah dari pajak yang makin menurun karena stagnasi yang dialami ekonomi Indonesia, sedangkan di lain pihak pengeluaran pemerintah makin besar akibat pengeluaran militer yang makin meningkat karena kampanye untuk merebut Irian Jaya (Papua) dari Belanda, dan konfrontasi bersenjata dengan Malaysia.

⁶⁶ Ibid, Hal. 42

Pembiayaan Defisit Anggaran Pemerintah yang dilaksanakan dengan cara mencetak uang menyebabkan laju inflasi mencapai 595% pada tahun 1965⁶⁷. Hiperinflasi ini ditambah dengan kekurangan devisa telah menghancurkan sendi-sendi ekonomi Indonesia dan mengakibatkan berbagai kegiatan ekonomi mengalami stagnasi, bahkan kemunduran yang memprihatinkan. Krisis ekonomi yang terjadi telah mengakibatkan pada akhir tahun 1965 ekonomi Indonesia mengalami kontraksi sebanyak 3%⁶⁸.

3. Zaman Orde Baru

3.1. Integrasi Dengan Ekonomi Global

Menghadapi krisis ekonomi yang gawat yang dialami Indonesia pada akhir tahun 1965, maka para teknokrat ekonomi Indonesia yang diberi kepercayaan oleh Pemerintah Indonesia yang Baru (Orde Baru) yang muncul setelah Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) menarik mandat terhadap Presiden Soekarno, memberikan prioritas tinggi pada pemulihan ekonomi.

Salah satu ciri yang menyolok dari kebijakan pemerintah baru yaitu adanya *integrasi ekonomi Indonesia dengan ekonomi global* atau ekonomi Internasional, yang pada dasarnya berarti menciptakan suatu ekonomi terbuka (open economy). Hal ini berarti pemulihan hubungan ekonomi dengan negara-negara lain khususnya dengan negara-negara kapitalis Barat

⁶⁷ Grenville, Stephen, *Monetary Policy and The Formal Financial Sector*, Mc Caloky, 1981, Hal. 108

⁶⁸ World Bank, *Indonesia In Crisis - A Macro Economic Update*, IEC Information Center, Development Data Group, Jakarta, 1998, Hal. 21.

dan Jepang⁶⁹. Pemulihan hubungan politik dan ekonomi dengan negara-negara kapitalis dianggap penting sekali, untuk mempercepat pemulihan ekonomi Indonesia. Sebagai negara maju, maka negara-negara Barat dan Jepang mampu memberikan bantuan luar negeri dengan syarat yang lunak, membuka pasar mereka untuk produk-produk ekspor Indonesia dan memasok bahan-bahan baku dan barang-barang modal yang sangat diperlukan untuk pemulihan dan perluasan kapasitas produksi Indonesia, serta menjadi sumber penanaman modal dan teknologi bagi Indonesia.

Untuk mempermudah partisipasi yang penuh dalam ekonomi Internasional, maka para teknokrat ekonomi merumuskan kebijaksanaan baru dalam empat bidang, yaitu : Penanaman Modal Asing (PMA) langsung, Kebijakan Devisa, Kebijakan Perdagangan Luar Negeri, Kebijakan Bantuan Luar Negeri.

3.2. Kebijakan Penanaman Modal Asing Langsung

Dengan persetujuan dan dukungan penuh dari Presiden Soeharto, maka para teknokrat ekonomi merumuskan kebijaksanaan liberal (pintu terbuka) bagi penanaman modal oleh pihak swasta, baik Penanaman Modal Asing (PMA) langsung (foreign direct investment) maupun Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN). Kebijakan ini berbeda sekali dengan kebijaksanaan “pintu tertutup” yang telah ditempuh oleh pemerintah sebelumnya.

⁶⁹ Hollinger, William C, *Economic Policy Under President Soeharto* : Indonesia's Twenty Five Record, The United States and Society, 1979, Hal. 25.

Dalam hubungan ini, maka awal tahun 1967 di keluarkan undang-undang PMA yang baru, dan pada tahun 1968 diikuti dengan undang-undang PMDN. Undang-undang PMA menyediakan berbagai insentif serta jaminan bagi investor asing, termasuk hal untuk menstransfer laba usaha tanpa hambatan apapun disertai jaminan bahwa hak ini akan tetap dihormati apapun kebijaksanaan kurs devisa yang dianut. Jaminan ini penting sekali karena pada waktu undang-undang PMA diundangkan Pemerintah Indonesia masih menganut sistem pengendalian devisa⁷⁰.

Diantara berbagai investor asing yang berminat menanamkan modal mereka di Indonesia, maka perusahaan-perusahaan besar Amerika, seperti Freeport Sulfur, Kaiser Cement dan Wayerhauser, termasuk perusahaan-perusahaan asing pertama yang menanamkan modal asing di Indonesia. Disamping di sektor minyak bumi dan gas alam, perusahaan asing Amerika merupakan investor asing yang terbesar⁷¹.

Kebijaksanaan PMA liberal hanya berlangsung beberapa tahun saja, karena sejak peristiwa “Malari” pada bulan Januari 1974, kebijaksanaan PMA menjadi restrektif lagi akibat munculnya kembali nasionalisme ekonomi yang kuat, yang tidak rela melihat ekonomi Indonesia dikuasai oleh pihak asing. Dalam tahun-tahun berikutnya kebijaksanaan yang membatasi kegiatan PMA diperkuat, karena berlimpahnya penerimaan pemerintah berkat “boom” minyak bumi yang terjadi pada tahun 1973/1974 dan tahun 1988/1989. Diantara berbagai rintangan yang dikenakan terhadap

⁷⁰ Ibid, Hal. 26

PMA terdapat ketentuan bagi semua investor asing yang baru tidak diperkenankan lagi untuk mendirikan anak perusahaan yang sepenuhnya dimiliki dan dikuasai oleh mereka (Fully Owned Subsidiary), akan tetapi hanya boleh beroperasi di Indonesia dalam bentuk usaha patungan dengan mitra Indonesia⁷².

3.3. Kebijakan Devisa

Unsur kedua dari ekonomi terbuka adalah pasar devisa yang bebas dan terbuka. Hal ini berarti bahwa berbagai pembatasan atas lalulintas devisa lintas batas dihapus. Berbeda dengan urutan konvensional yang lazimnya dianut dalam program pembaharuan ekonomi, maka pemerintah Orde Baru bukan saja meliberalisasikan (membuka) transaksi modal dalam Neraca Pembayaran Internasional Indonesia, melainkan mengadakan deregulasi pasar-pasar finansial lebih dahulu dari pada mengadakan deregulasi dalam sektor ekonomi riil.

Pada tahun 1970 kedua pasar devisa yang sebelumnya terpisah disatukan dalam satu pasar devisa dimana kurs devisa hanya ditentukan oleh kekuatan pasar, yaitu permintaan dan pemasokan devisa. Dengan kata lain kurs devisa ganda (Dual Exchange Rate) yang sebelumnya berlaku kemudian disatukan menjadi kurs devisa tunggal (Unified Exchange Rate). Untuk menanggulangi kurs rupiah yang dinilai terlalu tinggi (over priced), rupiah juga didevaluasi. Sejak itu pemerintah Indonesia menempuh

⁷¹ Ibid ,Hal. 27

kebijaksanaan kurs devisa yang mengambang tetapi terkendali (Managed Floating Exchange Rate)⁷³. Disamping itu pada tahun 1972 transaksi modal diliberalisasikan sepenuhnya. Hal ini berarti bahwa arus modal bisa bebas keluar dari dan masuk ke Indonesia tanpa hambatan⁷⁴.

3.4. Kebijakan Perdagangan Luar Negeri

Unsur ketiga dari ekonomi terbuka adalah pengurangan atau penghapusan dari berbagai rintangan terhadap perdagangan luar negeri, seperti tarif bea masuk dan rintangan kuantitatif (kuota) terhadap impor. Akan tetapi berbeda dengan liberalisasi dalam kebijaksanaan PMA dan pasar devisa, maka pemerintah Orde Baru tidak mengadakan deregulasi yang berarti dalam kebijaksanaan perdagangan luar negeri (trade regime). Tetapi sebaliknya kebijaksanaan perdagangan luar negeri tetap ditandai oleh regulasi dan campur tangan pemerintah yang merintangi perdagangan luar negeri, seperti sistem perijinan yang berbelit-belit, berbagai insentif yang bersifat protektif dan berbagai alat proteksi yang rumit yang semuanya dibenarkan untuk mendorong industrialisasi substitusi impor⁷⁵.

Dengan demikian pola industrialisasi substitusi impor yang berlangsung sejak awal tahun 1970 sampai dengan awal tahun 1980 ditunjang oleh kebijaksanaan luar negeri yang sangat proteksionis. Akan tetapi karena kebijaksanaan ini memberikan insentif yang lebih besar

⁷² Ibid, Hal. 27

⁷³ James, William E & Sherry M Stephenson, *Indonesia's Experience With Economic Policy Reform*, Jakarta, 1993, Hal. 15

⁷⁴ Ibid, Hal. 16

kepada para produsen yang berorientasi pada pasar domestik dari pada produsen yang berorientasi ekspor, maka kebijaksanaan luar negeri ini mempunyai “bias anti ekspor” yang kuat sekali⁷⁶. Oleh karena itu tidak mengherankan bila kebanyakan industri-industri manufaktur selama kurun waktu ini tidak mempunyai insentif untuk memproduksi barang dipasar ekspor.

3.5. Kebijakan Terhadap Bantuan Luar Negeri

Upaya pemerintah Orde Baru untuk membuka ekonomi Indonesia, juga meliputi upaya menjalin hubungan baik dengan badan-badan bantuan Internasional, seperti Bank Dunia, Dana Moneter Internasional (IMF) dan Bank Pembangunan Asia (ADB), maupun dengan negara-negara donor Barat dan Jepang. Hal ini dirasakan perlu karena pemerintah sebelumnya telah menempuh kebijaksanaan yang memusuhi badan-badan Internasional serta negara-negara donor Barat. Bahkan Indonesia di bawah Presiden Soekarno, bukan saja mengundurkan diri dari PBB pada tahun 1964, tetapi juga mengundurkan diri dari Bank Dunia dan IMF yang dianggap berada dibawah pengendalian negara-negara Barat, khususnya Amerika Serikat.

Oleh karena itu salah satu tindakan pertama dari pemerintah Orde Baru adalah keputusan, bahwa Indonesia bergabung kembali dengan PBB, Bank Dunia dan IMF. Tindakan ini merupakan isyarat yang jelas kepada masyarakat Internasional, bahwa Indonesia bersedia menerima bantuan luar

⁷⁵ World Bank, *The Main Report*, Report No.3182, IND, Juli, 1981, Hal.23.

negeri lagi dari badan-badan Internasional maupun negara-negara donor Barat dan Jepang⁷⁷. Tindakan ini juga dianggap perlu untuk menjadwalkan kembali hutang luar negeri Indonesia yang diwarisi dari pemerintah sebelumnya, dan pengembaliannya pada waktu itu pasti akan merupakan beban berat bagi anggaran pemerintah Indonesia.

Dalam tahun-tahun berikutnya Indonesia memperoleh bantuan luar negeri dari Konsorsium Badan Bantuan Internasional dan negara-negara donor yang tergabung dalam Intergovernmental Group on Indonesia (IGGI) yang sampai awal tahun 1992 dikoordinasikan oleh Negeri Belanda. Setelah IGGI dihapus pada tahun 1992, bantuan luar negeri kepada Indonesia kemudian disalurkan melalui konsorsium Consultative Group on Indonesia (CGI), yang dikoordinasikan oleh Bank Dunia.

Bantuan luar negeri yang diberikan kepada Pemerintah Indonesia untuk menutup defisit dalam anggaran pemerintah dari tahun ke tahun terus meningkat. Bantuan luar negeri pertama berupa kredit jangka panjang dengan syarat lunak kepada pemerintah Orde Baru diberikan pada tahun 1967, berjumlah US\$ 250 juta. Pada tahun 1968 bantuan luar negeri yang diberikan telah meningkat mencapai US\$ 325 juta⁷⁸. Akibat kenaikan terus menerus dalam bantuan luar negeri, maka pada bulan Maret tahun 2000

⁷⁶ Ibid, Hal. 24

⁷⁷ Hollinger, *op cit*, Hal. 21

⁷⁸ Panglaykim, J. & K.D. Thomas, *Economic Planning Experience in Indonesia*, Occasional paper no.5 Institute of Business Studies, College of Graduate Studies, Nanyang University, Singapore, 1971, Hal. 41

jumlah total hutang luar negeri pemerintah Indonesia, termasuk kepada IMF, telah mencapai US\$ 75 miliar lebih⁷⁹.

4. Deregulasi Perdagangan Global pasca “boom” minyak bumi

Selama harga minyak bumi masih tinggi dan Indonesia dapat memperoleh penerimaan devisa yang melimpah dari ekspor minyak bumi, Indonesia tidak perlu memikirkan untuk mengembangkan sumber-sumber penghasilan devisa yang baru, misalnya dari ekspor hasil-hasil industri. Oleh karena itu selama tahun 1970 sampai tahun 1982 Indonesia tidak perlu memikirkan untuk mengembangkan industri-industri berorientasi ekspor yang berdaya saing Internasional, akan tetapi sebaliknya lebih berorientasi pada pola industrialisasi substitusi impor, yang pada umumnya tidak mampu mengembangkan industri-industri yang efisien dan berdaya saing tinggi.

Meskipun demikian berkat kebijaksanaan makro ekonomi yang sehat yang dapat mempertahankan stabilitas makro ekonomi, bahkan selama era boom minyak bumi serta prioritas yang diberikan kepada pembangunan sektor pertanian, khususnya pertanian rakyat, dan prasarana fisik serta pembangunan sosial, khususnya perluasan pendidikan dasar dan kesehatan masyarakat, ekonomi Indonesia dapat tetap bertumbuh dengan pesat disertai penurunan dalam angka kemiskinan absolute.

Akan tetapi setelah era boom minyak bumi berakhir pada tahun 1982 akibat harga minyak bumi turun secara tajam pemerintah Indonesia dihadapkan

dengan keharusan untuk mengembangkan industri-industri lain yang efisien dan berdaya saing Internasional, yang dapat menghasilkan penerimaan devisa untuk mengkompensasikan penurunan tajam dalam penerimaan devisa ekspor minyak bumi. Untuk mencapai hal ini diperlukan suatu program penyesuaian struktural atau Structural Adjustment Program yang menyeluruh disamping program stabilisasi untuk memulihkan stabilitas makro ekonomi yang terganggu akibat merosotnya harga minyak bumi. Program penyesuaian struktural bertujuan untuk mengembangkan suatu ekonomi yang lebih terbuka, artinya suatu ekonomi yang berorientasi keluar (Outward Looking Economy)⁸⁰. Program penyesuaian struktural ini terutama meliputi kebijaksanaan deregulasi maupun pembaharuan kebijaksanaan perdagangan luar negeri dan kebijaksanaan investasi, termasuk kebijaksanaan terhadap PMA. Kebijaksanaan deregulasi bertujuan untuk menciptakan iklim usaha yang lebih baik yang dapat mendorong sektor swasta, termasuk usaha swasta asing yang lebih efisien dan berdaya saing tinggi. Hal ini sangat penting karena selama era boom minyak bumi, sektor pemerintah merupakan sumber pembiayaan investasi yang terbesar, berkat penerimaan yang berlimpah-limpah dari ekspor minyak bumi dan gas alam.

Dengan penerimaan pemerintah yang besar ini maka pemerintah Indonesia dapat memberikan peranan yang besar kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) untuk merintis dan melaksanakan berbagai proyek pembangunan, termasuk di sektor industri manufaktur. Akan tetapi setelah berakhirnya era boom minyak bumi, pemerintah Indonesia tidak mungkin dapat berperan lagi

⁷⁹ World Bank, *Indonesia : Accelerating Recovery in Uncertain Times*, Brief for the Consultative Group on Indonesias, October 13, 2000, tabel 18.

sebagai sumber pembiayaan investasi yang terpenting, maupun sebagai wahana pembangunan (Agent of Development). Setelah era boom minyak bumi, maka peran ini mau tidak mau diambil alih oleh sektor swasta, baik sebagai sumber pembiayaan investasi maupun sebagai pelaku, termasuk di sektor industri manufaktur.

Keharusan untuk memperbaiki iklim usaha melalui kebijaksanaan deregulasi adalah penting, karena masa boom minyak bumi kegiatan sektor swasta, termasuk para investor asing dihimpit dan dihambat oleh berbagai peraturan yang rumit termasuk perijinan (Licencing System) yang memakan banyak waktu, tenaga dan biaya. Keadaan ini menyebabkan Indonesia menjadi suatu negara ekonomi biaya tinggi (high cost economy), yang tidak kondusif untuk mengembangkan industri-industri berorientasi ekspor yang efisien dan berdaya saing tinggi. Disamping kebijaksanaan deregulasi, maka program penyesuaian struktural juga meliputi pembaharuan-pembaharuan dalam kebijaksanaan luar negeri dan kebijaksanaan investasi, terutama yang menyangkut PMA. Pembaharuan dalam kebijaksanaan perdagangan luar negeri bertujuan untuk menghapus atau sedikitnya mengurangi bias anti ekspor dalam kebijaksanaan pemerintah yang sangat proteksionis.

Dalam hubungan ini sejak tahun 1986 pemerintah Indonesia mengambil berbagai langkah pembaharuan dibidang kebijaksanaan perdagangan luar negeri, pertama-tama dengan mengintrodusir Skema Pembebasan dan Pengembangan Bea Masuk (Duty Exemption and Drawback Scheme) yang ternyata sangat

⁸⁰ James & Stephenson, *op cit*, Hal. 19

efektif dalam mendorong ekspor non migas, khususnya ekspor hasil-hasil industri⁸¹. Disamping itu dalam tahun-tahun berikutnya pemerintah Indonesia secara bertahap terus menerus menurunkan tarif bea masuk atas kebanyakan barang impor dan menghapus atau mengurangi berbagai hambatan non tarif (non tariff barriers), dan menggantikan non tarif ini dengan tarif bea masuk yang lebih transparan⁸².

Disamping pembaharuan dalam kebijaksanaan perdagangan luar negeri, pemerintah Indonesia sejak tahun 1985 juga melakukan pembaharuan juga kebijaksanaan investasi, terutama kebijaksanaan mengenai PMA. Pembaharuan dalam kebijaksanaan investasi ini meliputi penghapusan atau pengurangan berbagai peraturan yang sebelumnya menghambat kegiatan investasi terutama berbagai rintangan terhadap kegiatan PMA. Dengan kebijaksanaan terhadap PMA yang lebih liberal, diharapkan Indonesia akan berhasil untuk menarik lebih banyak PMA, terutama proyek-proyek PMA yang berorientasi ekspor. Disamping keharusan untuk mendorong lebih banyak investasi swasta untuk mempertahankan laju pertumbuhan ekonomi dan memperluas landasan ekspor (export base) melalui pengembangan industri-industri ekspor non migas. Pembaharuan ini dirasakan mendesak karena adanya persaingan tajam dihadapi Indonesia dari negara-negara tetangga terutama RRC, dalam menarik lebih banyak PMA.

Upaya pemerintah Indonesia untuk menempuh kebijaksanaan yang berorientasi keluar (Outward Looking Policies), melalui berbagai langkah

kebijaksanaan dan pembaharuan dalam kebijaksanaan perdagangan luar negeri dan kebijaksanaan terhadap PMA, memang berhasil dalam menciptakan ekonomi yang lebih terbuka, artinya suatu ekonomi yang lebih terpadu dengan ekonomi global, yang tercermin pada beberapa indikator kuantitatif, termasuk peranan luar negeri dalam ekonomi (PDB) Indonesia pertumbuhan dalam perdagangan luar negeri yang lebih pesat daripada pertumbuhan ekonomi, dalam arus modal swasta serta peranan PMA terhadap ekonomi Indonesia⁸³ .

5. Indonesia Pasca Krisis Ekonomi Tahun 1997 (Runtuhnya Orde Baru)

Selama kurun waktu tahun 1990 sampai pertengahan tahun 1997, ekonomi Indonesia bertumbuh dengan pesat, dengan laju pertumbuhan rata-rata 7,5% setahun. Meskipun demikian sejak awal tahun 1990 pemerintah Indonesia banyak dikritik oleh para pengamat ekonomi, termasuk pengamat asing, karena meraja lelaya apa yang menurut Bank Dunia disebut sebagai *praktek-praktek lokal yang lazim* (Common Local Practices)⁸⁴. Praktek-praktek lokal yang lazim ini meliputi praktek-praktek korupsi oleh pejabat-pejabat pemerintah, kolusi yang saling menguntungkan antara pejabat-pejabat pemerintah dan pengusaha-pengusaha besar serta nepotisme terang-terangan oleh pimpinan negara dan pemerintah. Menurut para pengamat ekonomi, praktek-praktek KKN yang luas ini, telah memperburuk iklim usaha bagi para wiraswasta sejati. Hal ini

⁸¹ Muir, Ross, *Survey of Recent Developments*, dalam bulletin of Indonesian Economic Studies, Harper & Row, New York, 1986, Hal. 22

⁸² James & Stephenson, *op cit*, Hal. 20

⁸³ World Bank, *op cit*, Hal. 314 - 117

⁸⁴ World Bank, *World Development Indicators*, IEC Information Center, Development Data Group, 1997, Hal. 1

mengakibatkan berbagai distorsi dalam ekonomi Indonesia, termasuk alokasi sumber-sumber daya yang tidak efisien, yang menggerogoti efisiensi ekonomi dan daya saing nasional Indonesia, serta memperlebar kesenjangan ekonomi dan sosial, yang mengurangi ketahanan nasional Indonesia.

Meskipun badan-badan bantuan luar nasional seperti Bank Dunia dan Bank Pembangunan Asia, maupun negara-negara donor sangat prihatin mengenai beberapa kelemahan pokok dari ekonomi Indonesia, khususnya yang menyangkut masalah *governance*, namun pernyataan-pernyataan resmi dari badan-badan ini mengenai prospek ekonomi Indonesia tetap bernada cukup optimis. Hal ini tercermin pada laporan tahunan Bank Dunia tentang ekonomi Indonesia yang diumumkan pada bulan Mei 1997, atas dasar kinerja ekonomi Indonesia baik selama kurun waktu tahun 1991 sampai 1996, diperkirakan bahwa ekonomi Indonesia akan bertumbuh dengan laju pertumbuhan rata-rata 7,8% sampai akhir tahun 1998⁸⁵.

Namun pada akhir Juni 1997, persepsi pasar tentang prospek ekonomi Indonesia tiba-tiba berubah menjadi negatif, ketika rupiah mengikuti depresiasi bath Thailand, dan mengalami depresiasi yang semakin tajam, ketika dana-dana investor asing maupun domestik ditarik dari pasar modal di Indonesia untuk mengurangi kerentanan posisi mereka di Indonesia. Depresiasi rupiah yang tajam ini, kemudian memicu rentetan kejadian, yang bukan saja mengakibatkan krisis ekonomi yang paling parah, yang pernah di alami Indonesia sejak kemerdekaan.

⁸⁵ Ibid, Hal. 29

Krisis ekonomi asia yang dipicu depresiasi bath Thailand yang tajam, diakibatkan oleh merosotnya kepercayaan para investor asing pada kinerja ekonomi Thailand. Merosotnya kepercayaan pasar ini, kemudian menyebar kenegara-negara asia tenggara lainnya, seperti Malaysia, Philipina dan Indonesia. Sedangkan merosotnya kepercayaan pasar terhadap ekonomi Indonesia disebabkan oleh keprihatinan yang makin besar dari para investor dan kreditor asing mengenai jumlah pinjaman jangka pendek yang makin besar dari luar negeri, lagi pula tidak dilindungi terhadap resiko fluktuasi kurs devisa yang telah diterima oleh banyak perusahaan swasta dan BUMN serta bank-bank Indonesia sejak awal tahun 1990. Oleh karena itu para kreditor dan investor asing ini melihat adanya resiko baru bahwa mereka akan menderita kerugian besar, jika rupiah seperti halnya bath Thailand, ringgit Malaysia dan peso Philipina, juga akan mengalami depresiasi tajam. Jika depresiasi rupiah ini terjadi maka dkuatirkan akan menambah jumlah kredit macet pada bank-bank Indonesia yang kebanyakan memang lemah dalam permodalan⁸⁶.

Kekuatiran para investor asing dan domestik serta para kreditor asing, kemudian memuncak menjadi panik, sehingga mereka berbondong-bondong menjual saham-saham mereka yang ada dalam perusahaan-perusahaan publik, terutama dari perusahaan-perusahaan yang dianggap rentan sekali terhadap depresiasi kurs rupiah. Penghasilan dalam rupiah dari penjualan saham-saham ini, kemudian ditukar dalam dolar Amerika Serikat atau valuta asing lainnya

⁸⁶ MC Leod, Ross, *Postscript to the Survey of Recent Developments*, Bulletin of Indonesia Economic Studies, Vol 33, Desember 1977, Hal. 42

yang dianggap kuat seperti mark Jerman atau yen Jepang⁸⁷. Tekanan terhadap rupiah menjadi makin besar, waktu perusahaan-perusahaan Indonesia yang banyak berhutang pada kreditor-kreditor asing juga bergegas melunasi hutang-hutang mereka yang tidak dilindungi terhadap resiko fluktuasi kurs devisa. Akan tetapi hal ini akan mengakibatkan depresiasi rupiah menjadi lebih tajam lagi, karena pasokan devisa menjadi semakin langka, sebab para kreditor asing semakin enggan memberikan pinjaman kepada perusahaan-perusahaan Indonesia⁸⁸.

Karena depresiasi berlanjut terus, maka pemerintah Indonesia pada awal Oktober 1997 meminta bantuan keuangan dari Dana Moneter Internasional (IMF) untuk membantu Indonesia dalam menanggulangi krisis rupiah yang terdepresiasi secara tajam. Permintaan pemerintah Indonesia dipenuhi oleh IMF, yang menjanjikan bantuan kredit yang diperkuat komitmen dari beberapa negara, termasuk Jepang, Amerika Serikat dan Singapura, untuk juga memberikan bantuan kredit, jika bantuan kredit IMF tidak cukup. Total bantuan kredit dari IMF dan negara-negara donor lain berjumlah US\$ 43 milyar dan disediakan atas dasar janji atau komitmen tertulis pemerintah Indonesia kepada IMF yang disebut Letter Of Intent (LoI), untuk melaksanakan suatu program pembaharuan (reformasi) ekonomi yang menyeluruh termasuk komitmen pemerintah Indonesia untuk tetap menempuh kebijaksanaan makro ekonomi yang sehat, merestrukturisasi sektor keuangan dan melaksanakan pembaharuan struktural. Program pembaharuan struktural meliputi berbagai langkah deregulasi

⁸⁷ Ibid, Hal. 43

dan kebijaksanaan perdagangan luar negeri serta kebijaksanaan *persaingan domestik*.

Dengan tersedianya keuangan bantuan IMF yang besar yang dikaitkan dengan program pembaharuan ekonomi yang menyeluruh, yang disetujui dan didukung sepenuhnya oleh IMF, diharapkan kepercayaan pasar terhadap rupiah dapat pulih kembali⁸⁹. Dengan keterlibatan IMF dalam pemulihan ekonomi Indonesia maka pemerintah Orde Baru ditempatkan dibawah “asuhan” IMF seperti yang pernah terjadi pada tahun 1966. Akan tetapi perbedaannya adalah bahwa pada tahun 1966 bantuan keuangan IMF terutama dimaksudkan untuk menanggulangi adanya hiper inflasi⁹⁰, sedangkan tahun 1997 bantuan IMF diperlukan untuk memulihkan kepercayaan pasar pada rupiah.

Berbeda dengan Thailand dan Korea Selatan, kedua negara asia timur itu yang paling terpuruk karena krisis asia, dan juga telah meminta bantuan IMF, dan melaksanakan program pembaharuan Ekonomi yang telah disepakati bersama dengan IMF, dan telah melaksanakan program pembaharuan ekonomi berdasarkan persetujuan dengan IMF. Sedangkan pemerintah Indonesia ternyata kurang sungguh-sungguh dalam melaksanakan program pembaharuan ekonomi yang telah disepakati bersama dengan IMF. Hal ini ditanggapi secara negatif oleh pasar, akibatnya rupiah terus mengalami depresiasi. Dalam keadaan gawat ini, memaksa pemerintah Indonesia untuk menandatangani persetujuan Letter of Intent (LoI) yang kedua dengan IMF, meliputi program pembaharuan ekonomi yang lebih terperinci daripada LoI pertama. Bahkan setelah pemerintah

⁸⁸ World Bank, 1998, *op cit*, Hal. 14

Indonesia menandatangani Loi ke dua itu, Presiden Soeharto tetap enggan untuk melaksanakan dengan sungguh-sungguh program pembaharuan ekonomi yang tertuang dalam Loi yang kedua, terutama butir-butir pembaharuan struktural, yang dianggapnya akan merugikan kepentingan bisnis anak-anaknya. Akan tetapi keraguan Presiden Soeharto untuk melaksanakan program pembaharuan ekonomi yang tertuang dalam Loi kedua dan ketiga, yang telah ditandatangani akhir bulan maret 1998, mengakibatkan rupiah tetap bertengger pada tingkat yang rendah, sehingga pemulihan ekonomi tidak tercapai.

Kegagalan atas keengganan pemerintah Indonesia untuk melaksanakan program pembaharuan ekonomi yang luas untuk menanggulangi krisis ekonomi, mencetuskan keresahan sosial dan politik yang gawat dan tidak terelakkan lagi⁹¹. Demonstrasi mahasiswa dari berbagai Universitas terjadi di berbagai kota di Indonesia, akhirnya memaksa Presiden Soeharto untuk meletakkan jabatan sebagai

⁸⁹ Sadli, M. *The Indonesian Crisis*, dalam : Arndt & Hill (editors), 1999, Hal. 16-27

⁹⁰ Both, 1998, *op cit*, Hal. 178

⁹¹ Bhanoji Rao, V.V., 1998, *The East Asian Economic Crisis*, dalam : *Economic and Political Weekly*, Vol. XXXVV, no. 23, Maddison & Prince (editors), 1989, Hal. 1401 - 1402

Presiden Republik Indonesia, suatu jabatan yang telah dipegangnya lebih dari 30 tahun.

6. Era Perdagangan Bebas AFTA dan APEC

Melihat kinerja ekonomi Indonesia belakangan ini, terutama sejak krisis ekonomi terjadi, maka muncul pertanyaan tentang sejauh mana kesiapan Indonesia untuk masuk dalam era liberalisasi perekonomian tersebut. Baik diantara negara-negara AFTA (Asia Free Trade Area) maupun APEC (Asia Pacific Economic Cooperation), kondisi perekonomian Indonesia memang masih relatif tertinggal. Jika dilihat pada Tabel 1 (satu) tentang pendapatan per Kapita Negara-negara Asia berikut ini, maka Indonesia termasuk yang berada di lapisan bawah.

Tabel 1
Pendapatan per Kapita Negara-Negara di Asia
(dalamUS \$)

Negara	1996	1997	1998	1999
China	666	727	785	871
Hongkong	24.275	26.806	25.908	24.605
India	372	405	391	386
Indonesia	1.155	1.079	380	723
Jepang	36.539	33.251	29.741	30.588
Malaysia	4.670	3.287	3.344	3.447
Philipina	1.197	1.068	847	832
Singapura	30.520	31.142	26.377	25.875
Korea Selatan	10.713	9.648	6.226	5.696
Taiwan	12.786	13.151	11.560	12.155
Thailand	2.986	2.431	1.690	1.582

Sumber : Goldman, Sach & Co, Sebagaimana dikutip dalam Swasembada, (1999)

Pada tahun 1996, ketika krisis ekonomi belum terjadi pendapatan per Kapita Indonesia mencapai 1.155 US \$, namun merosot menjadi 1.079 US \$, pada saat krisis ekonomi di mulai, dan pada tahun 1998 merosot lagi menjadi 380 US \$ dan kemudian naik sedikit menjadi 723 US \$ pada tahun 1999. Sementara pada tahun 1999 Malaysia sebesar 3.447 US \$, dan Jepang mencapai 30.588 US \$ pada tahun yang sama. Pada Indonesia memiliki keterkaitan ekonomi yang sangat besar dengan Jepang, sebagai contoh nilai ekspor ke Jepang pada 1999/2000 mencapai 4.152 Juta US \$ atau 20% dari keseluruhan ekspor Indonesia ke negara-negara lain di dunia. Sedangkan impor Indonesia dari Jepang pada tahun 1999/2000 mencapai 1.117 Juta US \$ atau 12% dari keseluruhan impor Indonesia⁹².

Dalam mempersiapkan diri untuk menyongsong AFTA (tahun 2003), dan APEC (tahun 2010), maka pada tahap awal Indonesia perlu melihat pada posisi mana sekarang berada atau bagaimana kondisi ekonomi dikaitkan dengan aspek persaingannya untuk menuju persaingan bebas. Jika menatap aspek ini nampak masih banyak yang perlu dibenahi dalam perekonomian nasional saat ini, misalnya saja yang berkaitan dengan kebijakan perdagangan yang masih cukup restriktif. Walaupun pemerintah sudah melakukan upaya untuk menurunkan tingkat proteksi, namun demikian tingkat proteksi efektif Indonesia masih sangat tinggi dibandingkan dengan kebanyakan negara ASEAN dan APEC lainnya⁹³. Disamping itu masih banyak ditemui dalam perekonomian nasional adanya

⁹² *Nota Keuangan dan RAPBN*, 2000.

⁹³ Hamid Edy Suandi & Hendri Anto, *op cit*, Hal. 119

sektor atau unit usaha yang masih mengandalkan fasilitas atau perlindungan untuk dapat

berkembang dan bertahan dalam bidang usahanya tersebut, unit-unit usaha seperti ini tidak mungkin terus dipertahankan, karena pada waktunya akan terdesak kepinggir oleh unit usaha asing yang masuk ke Indonesia. Mereka akan kalah bersaing dan menjadi pengusaha-pengusaha marjinal atau bahkan terlempar dari pasar.

Pada beberapa tahun terakhir ini, terutama sejak era reformasi, pemerintah sudah melakukan berbagai upaya untuk mengurangi proteksi dan lebih menyerahkan mekanisme perekonomian kepada pasar. Namun demikian masih terdapat banyak unit usaha yang mengandalkan bantuan pemerintah, bantuan tersebut dapat berupa proteksi, lisensi ataupun hak-hak istimewa lainnya, yang berakibat pada rendahnya efisiensi usaha tersebut. Dengan berbagai fasilitas ini unit usaha tersebut dapat berkembang pesat, namun tidak efisien. Disamping itu praktek-praktek birokrasi belum mendukung kearah efisiensi, hal ini merupakan masalah yang dikeluhkan oleh para pelaku bisnis *tulen*, karena hal ini dipandang sebagai penyebab ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*)⁹⁴.

Untuk menyongsong era AFTA dan APEC, maka praktek-praktek demikian tidak dapat dipertahankan, karena akan memperlemah daya saing produk kita didalam maupun diluar negeri. Dipasar dalam negeri yang kian

bebas, produk-produk Indonesia akan terancam oleh pesaing-pesaing dari asia pasifik yang lebih terbiasa hidup dalam persaingan bebas. Untuk menghindari hal ini maka proses deregulasi yang sudah ada saat ini perlu dipercepat, serta menghindarkan adanya

“Vested Interest Group” dalam melakukan penyusunan kebijakan ekonomi tertentu. Orientasi dari kebijakan tersebut harus dapat dijelaskan secara transparan, dan benar-benar didasari untuk mempertahankan diri pada era keterbukaan ekononi tersebut. Namun yang pasti era keterbukaan ini akan memberikan dampak ganda. Disatu sisi memberikan harapan dan janji untuk mendapatkan pasar yang lebih luas maupun investasi asing yang lebih banyak, disisi lain juga memberikan ancaman dan tantangan atas dominasi asing terhadap perekonomian Nasional. Peluang itu bisa diraih bila kita dapat melakukan berbagai penyesuaian atas kebijakan yang diarahkan pada iklim dan budaya yang kompetitif⁹⁴. Begitu juga dengan ancaman dan tantangan yang ada tidak akan terwujud, bila sejak dini kita sudah mengantisipasi dan berbenah diri untuk mengarahkan perekonomian Nasional pada budaya persaingan yang sehat dan jujur serta menghilangkan praktek-praktek birokrasi yang dapat menimbulkan biaya tinggi. Persaingan yang semakin ketat di pasar domestik dan pasar dunia akan berdampak sangat merugikan, jika antisipasi Indonesia terlambat, dan kebijakan-kebijakan yang ada tidak menyesuaikan dengan kondisi tersebut.

⁹⁴ *High Cost Economy*, ialah harga barang dan jasa dalam suatu pasar menjadi lebih mahal karena terjadi in efisiensi, terutama disebabkan adanya birokrasi yang tidak efisien.

⁹⁵ Hamid Edy Suandi & Hendri Anto, *op cit*, Hal. 120

Adanya kompetisi ini justru akan memaksa para pelaku ekonomi Indonesia untuk mencari pola produksi yang efisien. Dengan kata lain, alokasi sumber daya yang terbatas ini dapat dilakukan dengan lebih baik dan lebih banyak menghasilkan barang dan jasa yang dibutuhkan oleh umat manusia di dunia. Tetapi sampai sejauh ini para pelaku ekonomi kita masih sangat lamban dalam mempersiapkan diri, menuju persaingan bebas tingkat dunia ini. Jika hal seperti ini masih terus terjadi, maka dampaknya akan membuat daya saing ekonomi Indonesia sangat rendah, dan merugikan kepentingan Nasional dalam jangka panjang terutama untuk bersaing ditingkat ekonomi AFTA maupun APEC.

C. Eksistensi Hukum dan Perundang-Undangan dalam Persaingan Usaha

1. Didalam Undang-Undang Dasar 1945 dan GBHN

1.1 Pembahasan Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33

Dalam membahas sistem perekonomian secara normatif, kita selalu menunjuk Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 yang terdiri dari 3 ayat, dimana ayat 1 berbunyi sebagai berikut :

“Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan”.

Rumusan ini kemudian dikutip kembali secara lengkap dalam GBHN (1973 - 1998), dalam upaya untuk menggambarkan ciri positif dan ciri negatif dari sebuah sistem ekonomi yang berdasarkan demokrasi ekonomi. Untuk lebih menghayati arti Pasal 33 ayat 1 yang berkaitan dengan hukum persaingan, yang biasanya menganut sistem ekonomi kapitalis, maka bagaimana bunyi

ayat 1 ini bila sistem ekonomi Indonesia berdasarkan sistem kapitalis, kira-kira bunyinya adalah sebagai berikut :

Perekonomian disusun sebagai usaha individu berdasar *asas persaingan bebas*.

Asas persaingan bebas adalah paham ekonomi ajaran Adam Smit dari mazhab klasik⁹⁶.

Dalam sistem Ekonomi Pancasila sebagai sistem ekonomi campuran yang kita pakai, kita menganut paham yang berbeda, dimana kita menolak asas persaingan yang terlalu bebas⁹⁷. Sistem yang lebih tepat bagi Indonesia adalah sistem ekonomi yang berdasar asas kekeluargaan seperti yang tercantum pada Pasal 33 ayat 1. Ciri-ciri sistem ekonomi yang berdasar asas kekeluargaan adalah semangat bekerja sama yang tidak bersifat universal, tetapi bercampur dengan semangat persaingan. Hal ini dapat kita analogikan dengan suatu keluarga, dimana dalam suatu keluarga memang sulit bila kita membayangkan adanya persaingan yang bebas dan keras diantara anggota-anggotanya. Bila diantara keluarga sudah mulai ada semangat persaingan maka tentunya dapat timbul iri hati, dan pasti ini akan menimbulkan keretakan hubungan antara satu dengan yang lain. Tetapi secara sosiologis dalam suatu keluarga semestinya ada cara-cara tertentu yang dapat ditempuh oleh Bapak/Ibu yang mendorong tiap anggota keluarga untuk berkompetisi atau bekerja sama. Misalnya seorang bapak mendorong anak-anaknya berkerjasama, tetapi di pihak lain seorang ibu justru

⁹⁶ Lihat *Laissez Fire*, catatan kaki 27 dari Tesis ini.

⁹⁷ Lihat A1.3 Tesis ini, tentang *Sistem Ekonomi Campuran*

mendorong anak-anaknya ke arah pengembangan semangat bersaing untuk mencapai prestasi.

Selanjutnya kita dapat bertanya sebagai berikut : “apakah mungkin suatu perekonomian dapat berkembang tanpa adanya persaingan ?”. Bagaimana warga negara dapat berkreasi dan mengambil prakarsa, jika sistem persaingan dikekang ?. Dalam sistem ekonomi kapitalis, dengan sadar diakui bahwa persaingan sempurna akan mendorong setiap pelaku ekonomi untuk bekerja efisien, karena bila tidak, seorang pelaku ekonomi akan tersingkir dari pasar. Persaingan sempurna dengan sendirinya akan mengarahkan perekonomian pada keadaan yang optimum, dimana pelaku ekonomi akan mencapai keuntungan maksimum atau kepuasan maksimum. Bila kita teliti secara mendalam keadaan dan kenyataan kongkrit dalam usaha-usaha swasta baik yang besar maupun yang kecil, kita akan menyaksikan semangat persaingan beriringan dengan kerja sama secara serentak atau secara bergantian. Pada usaha-usaha industri kecil kita sering mempunyai anggapan bahwa mereka pasti berminat untuk bekerja sama, artinya saling membantu untuk mengatasi masalah yang mereka hadapi, baik dalam menghasilkan bahan-bahan baku maupun dalam usaha memasarkan produk-produk yang dihasilkannya. Asumsi demikian mengarah kepada kesimpulan bahwa mereka pasti akan menyambut baik ide pembentukan koperasi. Dalam kenyataan asumsi yang demikian tidak selalu benar, ternyata banyak kita temukan kasus-kasus dimana mereka justru bersaing, meskipun

tidak saling mematikan. Hal ini disebabkan oleh berbagai alasan diantaranya adalah⁹⁸ :

- a. Karena kecilnya usaha, mereka berusaha memanfaatkan tenaga kerja dan kapasitas manajemen mereka secara maksimal, dengan perkataan lain, mereka menggunakan tenaga kerja dan manajemen sampai pada tingkat dimana hasil marjinal penggunaan faktor-faktor produksi ini mendekati nol.
- b. Mereka kurang percaya pada organisasi koperasi atau bahkan bekerja sama secara informal diantara mereka sendiri, karena berdasarkan pengalaman, mereka terlalu sering menemukan pengurus-pengurus koperasi yang berbuat kurang adil atau tidak jujur terhadap anggota-anggotanya. Bahkan tidak jarang pengurus koperasi berbuat curang, sering pula ditemui pengurus koperasi berusaha menikmati manfaat koperasi dalam jumlah yang lebih besar daripada anggota-anggota biasa, baik dalam bentuk pembelian bahan baku dengan harga yang lebih murah maupun dalam bentuk harga penjualan produk yang lebih tinggi.

Demikian, telah kita ketahui bahwa yang dimaksud dengan ekonomi kekeluargaan sebenarnya masih cukup sulit untuk diterjemahkan kedalam bahasa dan konsep ekonomi. Dua prinsip pokok perilaku ekonomi individu dan masyarakat yaitu bekerja sama (Cooperation) dan persaingan (Competition), selalu dapat kita temukan dalam kenyataan ekonomi sehari-hari. Sehubungan

⁹⁸ Mubyarto, *Ekonomi Pancasila*, Aditya Media, Yogyakarta, 1997, Hal. 17

dengan hal itu, kita masih belum mampu mengenali ciri-ciri khas ekonomi kekeluargaan, apalagi untuk menerapkannya⁹⁹.

Bangun usaha koperasi yang biasanya kita anggap merupakan bangun usaha yang paling sesuai dalam sistem ekonomi kekeluargaan, tidak selalu disambut baik oleh masyarakat. Walau tidak diterimanya koperasi oleh masyarakat disebabkan faktor-faktor subyektif orang seorang, namun tidak dapat dipungkiri bahwa sejarah perkoperasian di negara kita selama ini, masih belum menggembirakan. Pembinaan maupun bantuan pemerintah selalu ada dan terus meningkat tetapi hasilnya belum sesuai dengan harapan dan cita-cita Bangsa Indonesia¹⁰⁰.

Menurut Wilopo ciri pokok ekonomi Indonesia adalah anti liberalisme, artinya suatu sistem ekonomi yang mempunyai ciri-ciri sebagai berikut¹⁰¹:

- a. Tidak memungkinkan eksploitasi antara manusia oleh manusia
- b. Tidak memperlemah kebebasan berusaha golongan ekonomi lemah
- c. Tidak menciptakan ketimpangan yang besar dalam pemilikan kekayaan

Ekonomi anti liberal harus berdasarkan asas kekeluargaan, artinya kegiatan ekonomi tidak bermotif pada keuntungan perseorangan, tetapi lebih kepada motif melayani kepentingan masyarakat. Tetapi ini tidak berarti hak milik perorangan harus dihapuskan. Hak milik perorangan tetap diakui tetapi berfungsi sosial, artinya penggunaannya harus tidak merugikan kepentingan umum. Sehingga pembagian yang adil dari hasil produksi masyarakat menjadi sangat penting.

⁹⁹ Ibid, Hal. 19

¹⁰⁰ Ibid, Hal. 20

¹⁰¹ Wilopo, & Widjojo Nitisastro, *The Socio Economic Basis of the Indonesian State*, Modern Indonesian Project, Cornell University, 1959, Hal.5

Sedangkan menurut Widjoyo Niti Sastro, mengenai sifat kekeluargaan, adalah bahwa hanya semangatnya yang perlu diambil, yaitu usaha bersama dari seluruh anggota keluarga untuk kepentingan seluruh keluarga, dan pembagiannya tergantung kepada kebutuhan masing-masing anggota keluarga. Jadi menurut Widjoyo sistem ekonomi yang ideal bagi Bangsa Indonesia adalah sebagai berikut¹⁰² :

Sistem perekonomian yang didasarkan pada usaha bersama dari masyarakat secara keseluruhan dengan tujuan untuk menaikkan taraf hidup masyarakat (dengan meningkatkan pendapatan per kapita), dan pembagian yang merata, yang berasal dari usaha bersama itu, dimana negara memainkan peranan aktif untuk melaksanakan pembangun ekonomi.

Menurut Muhamad Hatta (sebagai satu-satunya ekonom yang dengan tegas menyebutkan koperasi identik dengan asas kekeluargaan), bahwa¹⁰³ :

Perkataan koperasi memang tidak disebut dalam pasal 33, tetapi asas kekeluargaan itu adalah koperasi. Istilah asas kekeluargaan itu berasal dari Taman Siswa, untuk menentukan bagaimana guru dan murid-murid yang tinggal padanya hidup sebagai suatu keluarga. Begitu pulalah hendaknya corak koperasi, satu sama lain harus mencerminkan orang-orang bersaudara sekeluarga.

Satu titik persamaan antara pendapat Wilopo dan Widjoyo yang dapat ditemukan, yaitu bahwa dalam asas kekeluargaan, semangat yang harus dipupuk adalah semangat bekerja sama, bukan semangat persaingan.

Ciri-ciri perekonomian Indonesia yang terdapat dalam GBHN 1998 adalah sebagai berikut¹⁰⁴ :

a. Perekonomian Indonesia disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan

¹⁰² Ibid, Hal. 7

¹⁰³ Muhamad Hatta, dkk, *Penjabaran Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33*, Mutiara, Jakarta, 1997, Hal. 27

- b. Cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara
- c. Bumi, air dan kekayaan yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.
- d. Sumber kekayaan dan keuangan negara digunakan dengan pemufakatan Lembaga-lembaga Perwakilan Rakyat, serta pengawasan terhadap kebijaksananya ada pada Lembaga Perwakilan Rakyat pula.
- e. Perekonomian daerah dikembangkan secara serasi dan seimbang antara daerah dalam satu kesatuan perekonomian nasional dengan mendayagunakan potensi dan peran serta daerah secara optimal dalam rangka perwujudan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional.
- f. Warga negara memiliki kebebasan dalam memilih pekerjaan yang dikehendaki serta mempunyai hak akan pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.
- g. Hak milik perorangan diakui dan pemanfaatannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat.
- h. Potensi, inisiatif dan daya kreasi setiap warga negara dikembangkan sepenuhnya dalam batas-batas yang tidak merugikan kepentingan umum.

Disamping itu, dalam demokrasi ekonomi harus dihindarkan hal-hal sebagai berikut¹⁰⁵ :

- a. Sistem Free Fight Liberalism yang menumbuhkan eksploitasi terhadap manusia dan bangsa lain yang dalam sejarahnya di Indonesia telah menimbulkan dan mempertahankan struktural ekonomi nasional dan posisi Indonesia dalam perekonomian dunia.
- b. Sistem Etatisme dalam arti bahwa negara beserta aparatur ekonomi negara bersifat dominan, mendesak dan mematikan potensi dan daya kreasi unit-unit ekonomi di luar sektor negara.
- c. Persaingan tidak sehat serta pemusatan kekuatan ekonomi pada satu kelompok dalam bentuk *monopoli* dan *monopsoni*, yang merugikan masyarakat dan bertentangan dengan cita-cita keadilan sosial.

¹⁰⁴ GBHN, 1998, *Kaidah Penuntun*

Dari kaidah penuntun ini dapat disimpulkan, bahwa sistem ekonomi Indonesia merupakan sistem ekonomi campuran, yang mengandung ciri-ciri positif dari kedua sistem ekstrim tersebut, yaitu kapitalis-liberalis dan sosialis-komando. Pemerintah harus dapat menempatkan peranan negara pada posisi sedemikian rupa, sehingga pemerintah mampu mengendalikan kegiatan ekonomi tidak sampai pada posisi komando, seperti dalam Ekonomi Terpimpin era Presiden Soekarno tahun 1959-1966.

Ternyata hal ini tidak mudah dilaksanakan, terbukti bahwa peranan pemerintah Orde Baru yang semula diharapkan tidak bersifat komando, tetapi pada kenyataannya peranan pemerintah Orde Baru bahkan jauh lebih dominan dari pada pemerintah Orde Lama. Tetapi masih ada hal-hal yang menimbulkan keragu-raguan, adalah bahwa dalam usaha pengembangan potensi, inisiatif dan daya kreasi warga negara harus dilaksanakan dalam batas-batas yang tidak merugikan kepentingan umum. Apabila yang dimaksud dalam hal ini, adalah membatasi keuntungan materiil sehingga tidak menjadi terlalu berlebihan dan merugikan kepentingan umum, maka semua warga negara tentu akan setuju, dengan catatan bahwa DPR bersama Pemerintah harus membuat Undang-undang yang dengan jelas dan tegas mengatur batas-batas luas usaha yang dapat mengakibatkan terciptanya suatu kekuasaan (power) dalam bisnis yang mengarah kepada bentuk pasar monopoli.

Pasal 33 ayat 2 mengandung arti, bahwa negara kita memutuskan untuk mengadopsi unsur-unsur sistem perekonomian sosialis, dimana negara

¹⁰⁵ Ibid,

menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak (rakyat). Tetapi ketentuan dalam GBHN yang berbunyi “hak milik perorangan diakui dan pemanfaatannya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat”, lebih memperkuat argumentasi bahwa sebenarnya sistem perekonomian Indonesia tidak selalu sosialis¹⁰⁶. Dalam sistem perekonomian yang sosialis hak milik perorangan terutama faktor-faktor produksi yang penting tidak diakui dan harus dikuasai oleh negara, tetapi tidak demikian halnya dengan sistem perekonomian Indonesia, faktor produksi penting, seperti telekomunikasi dan perhubungan masih bisa dapat dilakukan oleh swasta perorangan.

Pasal 33 ayat 3 yang menyebutkan kata kemakmuran rakyat, berarti bahwa peningkatan pendapatan materiil per kapita harus dipentingkan/didahulukan. Rakyat yang makmur adalah makmur yang kebutuhan materinya terpenuhi. Segala kekayaan alam atau sumber daya yang dimiliki oleh negara harus dikuasai oleh negara dan diusahakan untuk meningkatkan pendapatan rakyat. Ayat inilah yang merupakan dasar filosofis dari perlunya pertumbuhan ekonomi, yaitu peningkatan dalam pendapatan nasional kita secara terus menerus¹⁰⁷. Perekonomian harus tumbuh dengan cepat, sebelum program-program pemerataan untuk mencapai keadilan sosial dapat dilaksanakan, sebab keadilan tidak mungkin dicapai tanpa bertambahnya kemakmuran terlebih dahulu.

¹⁰⁶ Mubyarto, *op cit*, Hal. 66

¹⁰⁷ Mubyarto, *op cit*, Hal. 67

Dalam penjelasan pasal 33 juga ditegaskan lebih lanjut, bahwa perekonomian diatur berdasar Demokrasi Ekonomi, yang artinya kemakmuran bagi semua orang, bukan kemakmuran hanya bagi orang seorang. Memahami secara mendalam pengertian Demokrasi Ekonomi dalam penjelasan Undang-Undang Dasar 1945 pasal 33 ini, tidak diragukan lagi bahwa yang dimaksud dengan demokrasi ekonomi bukanlah sekedar cara mengatur sistem Indonesia, tetapi sekaligus ditujukan pada tercapainya hasil akhir dari pelaksanaan sistem perekonomian yang berdasar atas asas kekeluargaan. Artinya, pelaksanaan sistem ekonomi kekeluargaan yang bermoral Pancasila harus menghasilkan kemakmuran masyarakat seluruhnya yang merata. Inilah yang dimaksud dengan kesejahteraan sosial. Masyarakat sejahtera adalah masyarakat yang makmur dan sekaligus pembagiannya merata (adil dan makmur)¹⁰⁸.

1.2. Garis-garis Besar Haluan Negara tahun 1973-1998

Didalam Garis-garis Besar Haluan Negara Republik Indonesia yang disusun sejak tahun 1973 sampai dengan 1998 (jaman Orde Baru), sebenarnya telah terdapat benih-benih upaya pemerintah untuk memberikan rambu-rambu, yang merupakan upaya pencegahan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang antara lain terdapat dalam :

a. Ketetapan MPR RI No. IV/MPR/1973 tentang GBHN, BAB III bagian B point 6 yang isinya :

usaha meratakan hasil pembangunan harus pula mencakup program untuk memberikan kesempatan yang lebih banyak kepada pengusaha kecil dan menengah untuk

memperluas dan meningkatkan usahanya, dalam rangka memperluas pengikutsertaan golongan ekonomi lemah dalam ruang lingkup yang lebih besar, dengan jalan mengusahakan kesempatan untuk dapat memperkuat permodalannya, meningkatkan keahliannya untuk mengurus perusahaannya dan kesempatan untuk memasarkan hasil produksinya. Dalam hubungan ini koperasi sebagai salah satu wadah penghimpun kekuatan ekonomi lemah akan lebih ditingkatkan peranan serta kemampuannya melalui program yang menyeluruh dengan mengutamakan koperasi-koperasi produksi dibidang-bidang pertanian, peternakan, perikanan, perkebunan rakyat dan kerajinan¹⁰⁹ .

- b. Ketetapan MPR RI No.IV/MPR/1978 tentang GBHN, pada bidang pembangunan ekonomi, sub bidang usaha swasta dan usaha golongan ekonomi lemah, point a yang isinya sebagai berikut :

Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat agar lebih aktif dalam pembangunan, maka perluasan dunia usaha swasta nasional haruslah mendapat perhatian yang sungguh-sungguh. Dalam hubungan ini perlu ditingkatkan kerja sama yang serasi antara pemerintah, perusahaan milik negara, dunia usaha swasta dan koperasi. Pemerintah menciptakan iklim yang sehat yang diperlukan untuk kelancaran usaha antara lain dengan jalan mengusahakan ketenteraman dan keamanan usaha, menyederhanakan prosedur perijinan¹¹⁰ .

- c. Ketetapan MPR RI No.II/MPR/1983 tentang GBHN pada BAB IV bidang Pembangunan Ekonomi, angka 9 Dunia Usaha Nasional dan Usaha Ekonomi Lemah point a dan b yang isinya sebagai berikut :

- Untuk meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, maka peranan dunia usaha nasional perlu ditingkatkan. Dalam hubungan ini dilanjutkan usaha pemerintah dalam mengembangkan dunia nasioanl dengan bekerjasama dengan

¹⁰⁸ Mubyarto, *op cit*, Hal. 69

¹⁰⁹ Tap MPR RI, No.IV/MPR/1973.

¹¹⁰ Tap MPR RI, No.IV/MPR/1978.

Kamar Dagang dan Industri (KADIN). Selanjutnya didorong kesempatan berusaha yang serasi antara usaha negara, koperasi dan usaha swasta.

- Kerjasama yang serasi antara usaha besar, menengah dan kecil serta koperasi perlu dikembangkan berdasarkan semangat saling menunjang dan saling menguntungkan. Untuk itu perlu diciptakan iklim yang sehat untuk kelancaran usaha dan terlaksananya kerjasama tersebut¹¹¹.

d. Ketetapan MPR RI No.II/MPR/1988 tentang GBHN pada bidang pembangunan ekonomi sub bidang dunia usaha nasional pada point a dan b yang isinya sebagai berikut :

- Pengembangan dunia usaha nasional yang terdiri dari usaha negara, koperasi, dan usaha swasta diarahkan agar makin mampu dan berperan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi, memperluas pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya termasuk memperluas kesempatan berusaha dan lapangan kerja. Untuk itu kemampuan dan peranan dunia usaha nasional khususnya koperasi, usaha kecil serta usaha informal dan tradisional perlu terus ditingkatkan agar tumbuh dan berkembang menjadi lebih tangguh dan mandiri.
- Kerjasama yang serasi antara usaha negara, koperasi dan usaha swasta, antara usaha besar, menengah dan kecil perlu dikembangkan berdasarkan semangat kekeluargaan yang saling menunjang dan saling menguntungkan. Untuk itu perlu diciptakan iklim yang mendorong kerjasama tersebut. Dalam pengembangan dunia usaha nasional harus dihindarkan terjadinya pemusatan kekuatan ekonomi dalam bentuk monopoli yang merugikan masyarakat¹¹².

e. Ketetapan MPR RI No. II/MPR/1993 tentang GBHN pada bidang pembangunan ekonomi, sub bidang perdagangan point a dan sub bidang usaha nasional point b yang isinya sebagai berikut :

¹¹¹ Tap MPR RI, No.IV/MPR/1983.

- Pembangunan perdagangan nasional yang makin efisien dan efektif, mampu memanfaatkan dan memperluas pasar serta membentuk harga yang wajar, dan memperkokoh persatuan ekonomi nasional dalam rangka perwujudan Wawasan Nusantara. Pembangunan perdagangan ditujukan untuk memperlancar arus barang dan jasa dalam rangka peningkatan produksi dan daya saing, meningkatkan pendapatan produsen terutama produsen hasil pertanian rakyat dan pedagang, melindungi kepentingan konsumen, memperluas kesempatan usaha serta meningkatkan penerimaan devisa negara. Pembangunan perdagangan perlu ditunjang oleh sistem komunikasi, sistem transportasi dan penyebaran informasi pasar yang semakin efisien serta penyederhanaan peraturan tata niaga sebagai upaya untuk mencegah persaingan tidak sehat, etatisme, serta berbagai bentuk monopoli dan monopsoni yang merugikan rakyat.
- Dalam pengembangan dunia usaha nasional harus dicegah penguasaan sumber ekonomi dan pemusatan kekuatan ekonomi pada satu kelompok atau golongan masyarakat tertentu dalam berbagai bentuk monopoli dan monopsoni yang merugikan masyarakat. Kerjasama antara koperasi usaha negara dan usaha swasta perlu lebih ditingkatkan dan dikembangkan. Badan usaha yang sudah berkembang dan berhasil harus didorong untuk membantu usaha ekonomi yang belum maju dalam meningkatkan kemampuan usaha ekonominya. Badan usaha milik negara terutama yang kegiatannya menyangkut kepentingan negara dan hajat hidup orang banyak, perlu makin ditingkatkan efisiensi dan produktivitasnya¹¹³.

Pada Bab IV, Arah Kebijakan Ekonomi angka 1 b, yang isinya sebagai berikut :

..... dalam rangka pemerataan kesempatan usaha serta tercapainya iklim usaha yang dapat memantapkan pertumbuhan ekonomi nasional maka perluasan usaha

¹¹² Tap MPR RI, No. II/MPR/1988.

¹¹³ Tap MPR RI, No.II/MPR/1993.

yang mengarah pada pemusatan kekuatan industri dalam berbagai bentuk monopoli yang merugikan masyarakat perlu dicegah¹¹⁴ .

Industri manufaktur yang menjadi simbol kemajuan dan modernisasi, yang sering dipakai untuk menggambarkan perekonomian Indonesia dimasa depan merupakan hal yang menarik untuk dikaji. Dunia Industri dan bisnis yang modern cenderung berskala besar, berkembang relatif cepat pada dekade 1970 - 1980, hal ini dianggap sebagai faktor strategis yang akan membantu mengejar ketertinggalan Bangsa Indonesia dari negara maju dibidang ekonomi.

Tetapi meskipun disatu pihak sektor industri terbuka menjadi motor pertumbuhan ekonomi dan diharapkan mampu merealisasikan peluang kerja dan kesempatan berusaha yang semakin luas, kadang-kadang didalam kenyataan tidak sesuai dengan yang diharapkan. Justru kadang-kadang terbukti bahwa peningkatan efisiensi industri melalui skala besar justru terlalu banyak mengarah pada *Free Fight Competition*, yang secara prinsip bertentangan dengan asas ekonomi kekeluargaan.

Pemerintah dalam melaksanakan program-program industrialisasi menuju lepas landas yang diamanatkan oleh GBHN, menerapkan kebijaksanaan-kebijaksanaan proteksi terhadap berbagai jenis industri yang akan dikembangkan. Proteksi industri pada dasarnya baik, dan diinginkan oleh semua pihak pada tahap pembukaan dan pengembangan industri. Tetapi masalah proteksi ini pada akhirnya menjadi persoalan, karena justru

¹¹⁴ Ibid,

dianggap menjadi sumber inefisiensi dan dianggap sebagai penyakit perekonomian bangsa yang sedang lesu.

Sementara itu muncul penyakit lain dalam proses industrialisasi, yaitu pemusatan (konsentrasi) industri yang mengarah pada monopoli, yang semuanya itu tentu saja dengan alasan efisiensi skala ekonomi. Bahkan konsentrasi industri yang menuju monopoli dan oligopoli dapat memperluas kesenjangan ekonomi secara makro.

f. Ketetapan MPR RI No.II/MPR/1998 tentang GBHN, pada Bab III bidang pengembangan ekonomi, sub bidang ke-16 usaha nasional yang isinya sebagai berikut :

- Pembangunan perdagangan harus ditunjang oleh sumber daya manusia yang berakhlak mulia, serta profesional dan berjiwa kewirausahaan, sistem kelembagaan, sistem distribusi, sistem komunikasi, sistem transportasi dan penyebaran informasi pasar yang makin efektif dan efisien, serta peraturan perundang-undangan yang mendorong persaingan sehat untuk mencegah munculnya etatisme berbagai bentuk monopoli, oligopoli, monopsoni, oligopsoni yang merugikan masyarakat.
- Dalam pengembangan dan pembinaan usaha nasional yang sehat dan transparan, harus dicegah penguasaan sumber daya ekonomi dan pemusatan kekuatan ekonomi pada satu kelompok, golongan masyarakat tertentu, dan orang perseorangan dalam berbagai bentuk monopoli dan monopsoni serta bentuk pasar lainnya yang merugikan masyarakat. Terutama melalui pemantapan kerja sama usaha berdasarkan kemitraan yang sepadan dengan prinsip saling memerlukan, saling memperkuat dan saling menguntungkan antara pengusaha kecil, menengah, besar dan antara koperasi, usaha negara dan usaha swasta. Badan usaha yang sudah maju

dan berkembang harus bermitra dengan badan usaha yang belum maju dalam membangun struktur usaha nasional yang tangguh dan andal. Dorongan dan pematapan kemitraan usaha tersebut dilakukan melalui iklim persaingan sehat¹¹⁵.

1.3. Tap MPR RI No.IV/MPR/1999 tentang Garis-garis Besar Haluan Negara tahun 1999 - 2004, pada Bab II Kondisi Umum, alinea ke-9 yang membahas mengenai upaya mengatasi krisis ekonomi beserta dampak yang ditimbulkannya telah dilakukan melalui proses reformasi dibidang ekonomi tetapi hasilnya belum memadai karena :

- Penyelenggaraan negara dibidang ekonomi selama ini dilakukan atas dasar kekuasaan yang terpusat dengan campur tangan yang terlalu besar, sehingga kedaulatan ekonomi tidak ditangan rakyat dan mekanisme ekonomi tidak berfungsi secara efektif.
- Kesenjangan ekonomi yang meliputi kesenjangan antara pusat dan daerah, antar daerah, antar pelaku dan antara golongan pendapatan telah meluas keseluruh aspek kehidupan, sehingga struktur ekonomi tidak kuat, yang ditandai dengan berkembangnya monopoli serta pemusatan kekuatan ekonomi ditangan sekelompok kecil masyarakat dan daerah tertentu¹¹⁶.

Bab III, Visi dan Misi, point 7 sebagai berikut¹¹⁷ :

Pemberdayaan masyarakat dan seluruh kekuatan ekonomi nasional, terutama pengusaha kecil, menengah, dan koperasi, dengan mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan berbasis pada sumber daya alam dan sumber daya manusia yang produktif, mandiri, maju, berdaya saing, berwawasan lingkungan dan berkelanjutan.

Bab IV, Arah Kebijakan B tentang Ekonomi, sebagai berikut¹¹⁸ :

¹¹⁵ Tap MPR RI, No. II/MPR/1998

¹¹⁶ Tap MPR RI, No. IV/MPR/1999

¹¹⁷ Ibid,

¹¹⁸ Ibid,

- Mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan dengan prinsip persaingan sehat dan memperhatikan pertumbuhan ekonomi, nilai-nilai keadilan, kepentingan sosial, kualitas hidup, pembangunan berwawasan lingkungan dan berkelanjutan, sehingga terjamin kesempatan yang sama dalam bekerja dan berusaha, perlindungan hak-hak konsumen, serta perlakuan yang adil bagi seluruh masyarakat.
- Mengembangkan persaingan sehat dan adil serta menghindarkan terjadinya struktur pasar yang monopolistik dan berbagai struktur pasar yang distortif, yang merugikan masyarakat.
- Mengoptimalkan peranan pemerintah dalam mengoreksi ketidaksempurnaan pasar dan menghindarkan seluruh hambatan yang mengganggu mekanisme pasar, melalui regulasi, layanan publik, subsidi dan insentif yang dilakukan secara transparan dan diatur dengan undang-undang.
- Memberdayakan pengusaha kecil, menengah dan koperasi agar lebih efisien, produktif dan berdaya saing dengan menciptakan iklim berusaha yang kondusif, dan peluang usaha yang seluas-luasnya. Bantuan fasilitas dari negara diberikan secara selectif, terutama dalam bentuk perlindungan dari persaingan tidak sehat, pendidikan dan pelatihan, informasi bisnis dan teknologi, permodalan dan lokasi usaha.

2. Didalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia.

Selama ini banyak kalangan yang berpendapat bahwa di Indonesia tidak ada peraturan tentang praktek monopoli, sehingga terjadi kekosongan hukum khususnya dalam Hukum Persaingan, hal inilah yang dianggap sebagai penyebab praktek monopoli di Indonesia tumbuh subur. Anggapan tentang kekosongan hukum ini merupakan sesuatu kekeliruan, sebab secara sporadis terdapat beberapa perangkat hukum positif di dalam Hukum Perdata di Indonesia, yang

menyinggung secara parsial tentang praktek usaha yang tidak sehat ini. Faktor penyebab dari faktor tersebut kemungkinan disebabkan oleh adanya ketidak sinkronan antara peraturan yang ada atau hukum positif yang ada tersebut tidak lagi bekerja secara efektif terhadap peristiwa-peristiwa kongkrit yang ada dalam masyarakat. Keadaan ini sebenarnya terjadi karena hukum tertinggal dibelakang perubahan sosial dan kebudayaan dalam masyarakat. Yang dimaksud dengan hukum tertinggal ialah apabila hukum tersebut tidak dapat memenuhi kebutuhan masyarakat pada suatu-waktu dan tempat tertentu¹¹⁹.

Adapun peraturan-peraturan perdata Indonesia yang secara parsial yang menyinggung Hukum Persaingan dapat ditemui pada beberapa peraturan sebagai berikut :

2.1. Pada KUH Perdata pasal 1365.

Tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada orang lain mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.

Pasal ini memberi hak untuk menuntut ganti rugi kepada setiap orang yang menderita kerugian atas perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh orang lain, baik secara perdata maupun pidana. Namun dalam prakteknya, pasal ini kurang efektif, sebab harus melalui proses litigasi yang memakan waktu lama. Disamping itu, selain penggugat merasa dirugikan, harus membuktikan kerugian yang dideritanya akibat dari perbuatan melawan hukum tersebut, selain itu penggugat juga harus

¹¹⁹ Soekanto Soerjono, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1988, Hal.20

membuktikan bahwa perbuatan yang didalilkan tersebut memang dilarang atau bertentangan dengan Undang-undang atau peraturan yang berlaku, serta bertentangan dengan kebiasaan dalam praktek yang telah diterima dalam kalangan dunia usaha. Hal ini cukup merepotkan karena negara kita saat ini masih kuat menganut paham legisme yang masih berlaku pada pasal 23 *Algemene Bepalingen S.1847.23*, dimana suatu kebiasaan baru akan menjadi sumber hukum, jika Undang-undang menunjuknya.

2.2. Adanya Hak Eksklusif

Dibeberapa negara yang sudah menerapkan Undang-Undang Anti Monopoli, contohnya Jepang dengan Undang-Undang Anti Monopoli yang dinamakan *Dokusen Kinshi Hou*¹²⁰, mengecualikan beberapa kegiatan yang tidak dilarang oleh Undang-Undang tersebut, antara lain :

- Monopoli alami (*Monopoly by Law*)¹²¹ .
- Kegiatan yang dilakukan berdasarkan Undang-Undang
- Pelaksanaan Hak atas Kekayaan Intelektual

Selain itu di Amerika Serikat, ada *Clayton Act* dengan pengecualian terhadap Undang-Undang anti monopolinya khususnya bagi : Persatuan Buruh (*Labor Union*), Koperasi Tani (*Agricultural Cooperative*) dan terhadap kegiatan usaha tertentu (*state action exemption*)¹²² .

¹²⁰ Maulana Insan Budi, *Catatan Singkat Undang-Undang No.5 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, Hal. 61

¹²¹ Monopoli alami yaitu, *Monopoli yang terjadi akibat skala produksi yang tidak dapat ditempuh oleh orang lain.*

¹²² *Ibid*, Hal. 62

Dalam Undang-undang No.5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, pada pasal 50 ayat 2 tercantum pengecualian atas hak kekayaan intelektual, yang isinya sebagai berikut :

Perjanjian yang berkaitan dengan Hak Atas Kekayaan Intelektual, seperti lisensi, paten, merk dagang, hak cipta, desain produk industri, rangkaian elektronik terpadu, rahasia dagang serta perjanjian yang berkaitan dengan waralaba¹²³ .

Alasan Undang-undang No.5 tahun 1999 tidak berlaku hak atas kekayaan intelektual, karena HAKI adalah Hak Pribadi Seorang Pencipta atau Penemu yang diberikan oleh negara yang patut dihargai dan dilindungi oleh hukum agar dapat didorong terus pengembangannya, dan menjadi dasar pertumbuhan dan perkembangan industri. Apabila larangan monopoli tersebut diberlakukan terhadap HAKI, maka dikuatirkan tidak ada kebebasan bagi pemiliknya untuk memanfaatkan hak dan karyanya sendiri. Akibatnya dapat menghambat timbulnya penciptaan atau penemuan-penemuan baru, yang berarti menghambat tumbuh kembangnya industri secara nasional. Lebih penting lagi untuk disadari bahwa HAKI bersumber dari ilmu pengetahuan dan teknologi. Padahal kemampuan suatu bangsa dalam mengembangkan ilmu pengetahuan dan teknologi, merupakan suatu petunjuk atau atribut bagi negara tersebut, untuk dapat dinilai sebagai negara yang maju. Tetapi tidak dapat dipungkiri bahwa perlindungan atas

¹²³ Undang-Undang No5 tahun 1999 *tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*

HAKI kepada pemilik atau pemegang haknya secara langsung telah melahirkan kegiatan yang bersifat monopolistik.

Pemberian lisensi oleh pemilik atau pemegang HAKI tidak lain hanya merupakan pengalihan sifat monopolistik dari kewenangan untuk memanfaatkan dan menggunakan HAKI, terutama pemberian lisensi secara eksklusif¹²⁴ .

2.3. Pengecualian Terhadap Azas Kebebasan Berkontrak

Penegasan mengenai adanya azas kebebasan berkontrak ini dapat dilihat pada pasal 1338 ayat 1, KUH Perdata yang menyatakan bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai Undang-Undang bagi mereka yang membuatnya. Hal ini juga dimaksudkan untuk menyatakan tentang kekuatan suatu perjanjian, yaitu kekuatan yang sama dengan suatu Undang-Undang. Kekuatan seperti itu diberikan kepada semua perjanjian yang dibuat secara sah, seperti yang tercantum pada pasal 1320 KUH Perdata, yang menyebutkan bahwa untuk sahnya suatu perjanjian harus memenuhi 4 (empat) unsur yaitu :

- Sepakat mereka yang mengikatkan diri
- Kecakapan untuk membuat suatu perikatan
- Suatu hal tertentu
- suatu sebab yang halal

¹²⁴ Maulana Insan Budi, *op cit*, Hal. 65

Azas kebebasan berkontrak menurut hukum perjanjian Indonesia meliputi ruang lingkup¹²⁵.

- Kebebasan untuk membuat atau tidak membuat perjanjian
- Kebebasan untuk memilih pihak dengan siapa ia ingin membuat perjanjian
- Kebebasan untuk menentukan atau memilih causa dari perjanjian yang akan dibuatnya.
- Kebebasan untuk menentukan obyek perjanjian
- Kebebasan untuk menentukan bentuk suatu perjanjian
- Kebebasan untuk menerima atau menyimpangi ketentuan Undang-Undang yang bersifat opsional (aanvullend, optional).

Dengan adanya azas Kebebasan Berkontrak, maka ada kemungkinan terjadi perjanjian-perjanjian yang mengarah pada terjadinya monopoli atau persaingan tidak sehat yang dibuat oleh pelaku bisnis dengan pelaku bisnis yang lain, yang dapat merugikan masyarakat pada umumnya, khususnya pelaku bisnis dalam pasar yang sama.

3. Di Dalam Undang-Undang Republik Indonesia

3.1. Undang-Undang No.5 Tahun 1984 Tentang Perindustrian

Pada prinsipnya Undang-Undang Perindustrian juga melarang industri yang mengakibatkan terjadinya monopoli dan persaingan curang.

¹²⁵ Syahdeni Sutan Remi, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan Hukum yang Seimbang, Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, Institut Bankir Indonesia, Jakarta, 1993, Hal. 47

Hanya saja, makna dan konsep larangan dalam Undang-Undang tersebut sangat tidak terfokus dan terkesan tidak jelas, sehingga larangan tersebut sangat jarang dipraktekkan. Beberapa ketentuan dalam Undang-Undang Perindustrian yang melarang monopoli atau persaingan curang terdapat pada pasal-pasal sebagai berikut¹²⁶ :

Pasal 7 ayat (2) dan (3) :

Pemerintah melakukan pengaturan, pembinaan dan pengembangan terhadap industri, untuk :

.....

..... (2) mengembangkan persaingan yang baik dan sehat serta mencegah persaingan yang tidak jujur.

(3) mencegah pemusatan atau penguasaan industri oleh satu kelompok atau perseorangan dalam bentuk monopoli yang merugikan masyarakat.

Pasal 9 ayat (2) :

Pengaturan dan pembinaan bidang usaha industri dilakukan dengan memperhatikan :

.....

.....

(2) penciptaan iklim yang sehat bagi pertumbuhan industri dan pencegahan persaingan yang tidak jujur antara perusahaan-perusahaan yang melakukan kegiatan industri, agar dapat dihindarkan pemusatan atau penguasaan industri oleh satu kelompok atau perorangan dalam bentuk monopoli yang merugikan masyarakat.

3.2. Undang-Undang No.1 Tahun 1995 Tentang Perseroan Terbatas

Undang-Undang ini juga mempermasalahkan tentang persaingan curang yang mungkin terjadi dalam keberadaan badan usaha, yaitu ketika mengatur mengenai perusahaan yang akan *merger*, akuisisi atau konsolidasi.

Penjelasan atas Undang-Undang No.1 tahun 1995 tersebut pada bagian umum dengan tegas menyatakan bahwa tujuan utama dari pengaturan tentang merger, akuisisi dan konsolidasi perusahaan, terutama adalah untuk mencegah terjadinya konsentrasi kekuasaan bisnis dalam satu tangan dengan cara melakukan monopoli atau monopsoni. Penjelasan pada bagian umum alinea ke sebelas menyatakan¹²⁷ :

.....

Untuk mencegah terjadinya persaingan tidak sehat, akibat menumpuknya kekuatan ekonomi pada sekelompok kecil pelaku ekonomi serta sejauh mungkin mencegah terjadinya monopoli dan monopsoni dalam segala bentuknya yang merugikan masyarakat, maka dalam Undang-Undang ini diatur pula persyaratan dan tata cara untuk melakukan penggabungan, peleburan dan pengambilalihan perseroan.

Adapun ketentuan dalam Undang-Undang No.1 tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas yang melarang merger, akuisisi dan konsolidasi perusahaan yang mungkin merugikan, dapat kita ketahui dari pasal 104 ayat (1) yang menyatakan sebagai berikut :

.....

(1) perbuatan hukum penggabungan, peleburan dan pengambilalihan perseroan harus memperhatikan :

* Kepentingan Perseroan, pemegang saham minoritas, dan

¹²⁶ Undang-Undang No.5 Tahun 1984 Tentang *Perindustrian*.

¹²⁷ Undang-Undang No.1 Tahun 1995 Tentang *Perseroan Terbatas*

- * Kepentingan masyarakat dan persaingan sehat dalam melakukan usaha.

Sedangkan penjelasan atas pasal 104 ayat (1) berisi :

- * Ketentuan ini menegaskan bahwa penggabungan, peleburan dan pengambilalihan tidak dapat dilakukan kalau akan merugikan kepentingan pihak-pihak tertentu.
- * Selanjutnya dalam penggabungan, peleburan dan pengambilalihan harus pula dicegah kemungkinan terjadinya monopoli atau monopsoni dalam berbagai bentuk yang merugikan masyarakat.

3.3. Undang-Undang No.5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat :

Sebagai langkah yang paling jelas dalam penataan persaingan usaha di Indonesia, agar tidak terjadi penguasaan Industri oleh kelompok pelaku bisnis tertentu, dan agar terjadi iklim yang kondusif dalam dunia usaha serta memberikan kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, menengah dan kecil, agar terjadi efisiensi dalam perekonomian nasional maka diundangkan Undang-Undang No.5 Tahun 1999 sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat untuk mencapai masyarakat adil dan makmur yang merata.

Ada beberapa ketentuan mengenai larangan terhadap beberapa hal yang ditetapkan dalam Undang-Undang tersebut, ialah mengenai hal-hal sebagai berikut¹²⁸ :

¹²⁸ Undang-Undang No.5 Tahun 1999 Tentang *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*.

a. Larangan melakukan perjanjian dengan pelaku usaha lain yang dapat mengakibatkan praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat.

Larangan-larangan tersebut adalah :

- Membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang bertujuan atau berakibat penguasaan produksi dan atau persamaan barang atau jasa (pasal 4 ayat 1).
- Membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga barang atau jasa yang harus dibayar oleh konsumen (pasal 5 ayat 1).
- Membuat perjanjian dengan pembeli yang mengakibatkan terjadinya perbedaan (diskriminasi) harga barang atau jasa yang harus dibeli oleh pembeli yang satu dengan pembeli yang lain (pasal 6).
- Membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga dibawah harga pasar (pasal 7).
- Membuat perjanjian yang melarang pembeli barang atau jasa untuk menjual atau memasok kembali barang atau jasa yang dibelinya itu dengan harga yang lebih rendah dari pada harga yang ditetapkan dalam perjanjian (pasal 8).
- Membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang bertujuan untuk membagi wilayah pemasaran diantara mereka, dimana pelaku usaha yang satu hanya akan melakukan pemasaran diwilayah pemasarannya sendiri sebagaimana yang telah disepakati dan tidak melakukan pemasaran di wilayah pemasaran mitra janjinya (pasal 9)

- Membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang bertujuan melakukan pemboikotan terhadap para pelaku usaha pesaing mereka yang bertujuan :
 - Menghalangi pelaku usaha lain untuk dapat melakukan usaha yang sama (pasal 10 ayat 1).
 - Menolak menjual setiap barang atau jasa dari pelaku usaha lain sehingga perbuatan tersebut mengakibatkan kerugian atau dapat diduga akan merugikan pelaku usaha lain (pasal 10 ayat 2 huruf a), dan membatasi pelaku usaha lain dalam menjual atau membeli setiap barang dan atau jasa dari pasar bersangkutan (pasal 10 ayat 2 huruf b).
- Membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya yang bertujuan terbentuknya suatu kartel diantara mereka (pasal 11).
- Membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk melakukan kerjasama dengan membentuk suatu *trust* diantara mereka (pasal 12)
- Membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang bertujuan untuk terciptanya oligopsoni (pasal 13)
- Membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang bertujuan untuk terjadinya integrasi vertikal diantara mereka (pasal 14)
- Membuat perjanjian yang mempersyaratkan agar pelaku usaha yang lain hanya memasok atau tidak memasok kembali barang atau jasa yang telah dibelinya kepada pihak tertentu atau ditempat tertentu (pasal 15 ayat 1)

- Membuat perjanjian dengan pihak lain yang mempersyaratkan bahwa pihak lain hanya dapat membeli apabila yang bersangkutan membeli pula barang atau jasa yang lain dari yang bersangkutan (pasal 15 ayat 2)
 - Membuat perjanjian mengenai harga atau potongan harga atas barang atau jasa yang mensyaratkan bahwa pihak yang lain akan diberi harga yang dimaksud atau akan diberi potongan atas harga tersebut apabila yang bersangkutan :
 - Bersedia pula membeli barang atau jasa yang lain (pasal 15 ayat 3 huruf b)
 - Tidak akan membeli barang atau jasa yang sama dari pelaku usaha pesaingnya (pasal 15 ayat 3 huruf a).
 - Membuat perjanjian dengan pihak diluar negeri yang membuat ketentuan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat (pasal 16)¹²⁹
- b. Larangan melakukan kegiatan-kegiatan tertentu yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat. Kegiatan-kegiatan yang dilarang itu adalah sebagai berikut :
- Melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang atau jasa (pasal 17 ayat 1)

¹²⁹ Kalimat-kalimat dalam butir-butir diatas dan dibawah ini tidak disalin sama persis dengan kalimat-kalimat yang digunakan dalam Undang-Undang no.5 tahun 1995, hal ini dilakukan untuk lebih dapat dimengerti atau dipahami oleh pembaca.

- Menjadi pembeli tunggal atas barang atau jasa dalam pasar yang bersangkutan (pasal 18 ayat 1)
- Menolak dan atau menghalangi pelaku usaha yang lain untuk melakukan kegiatan usaha yang sama dalam pasar yang bersangkutan (pasal 19 huruf a).
- Menghalangi konsumen atau pelanggan dari pelaku usaha pesaingnya untuk dapat melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya (pasal 19 huruf c).
- Membatasi peredaran dan atau penjualan barang atau jasa pelaku usaha pesaingnya dalam pasar yang bersangkutan (pasal 19 huruf c)
- Melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu (pasal 19 huruf d)
- Melakukan penjualan secara rugi atau dengan harga yang sangat rendah yang bertujuan untuk mematikan usaha pesaingnya dipasar yang bersangkutan (pasal 20)
- Melakukan kecurangan dalam menetapkan biaya produksi dan biaya lainnya yang menjadi bagian dari komponen harga barang dan jasa (pasal 21).
- Melakukan persekongkolan dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender (pasal 22)
- Melakukan persekongkolan dengan pihak lain untuk mendapatkan informasi kegiatan usaha yang merupakan rahasia perusahaan

pesaingnya (pasal 23), dan untuk menghambat produksi atau pemasaran barang dan atau jasa pelaku usaha pesaingnya (pasal 24).

- Menyalahgunakan posisi dominan untuk menetapkan syarat-syarat perdagangan dengan tujuan untuk mencegah dan atau menghalangi konsumen dalam memperoleh barang atau jasa yang bersaing, baik dari segi harga maupun kualitas (pasal 25 ayat 1 huruf a)
- Menyalahgunakan posisi dominan untuk membantu pasar dan pengembangan teknologi serta menghambat pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing untuk memasuki pasar yang bersangkutan.
- Memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha pada bidang dan pasar yang sama, atau mendirikan beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama pada pasar yang bersangkutan, bila kepemilikan tersebut mengakibatkan :
 - Satu pelaku usaha atau satu kelompok satu usaha menguasai lebih dari 50% pangsa pasar atau jenis barang atau jasa tertentu (pasal 27 huruf a).
 - Dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75% pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu (pasal 27 huruf b).

- Melakukan pengabungan dan atau peleburan badan usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat (pasal 28 ayat 1)
- Melakukan pengambilalihan saham perusahaan lain, apabila tindakan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat (pasal 28 ayat 2).

3.4 Undang-Undang No. 25 Tahun 2000 Tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) Tahun 2000 - 2004.

Bab IV Pembangunan Ekonomi, sub C : program-program pembangunan, angka 4.3 : program penguatan institusi pasar.

- Pasar dalam kaitan ini diuraikan sebagai suatu entitas kelembagaan ekonomi yang merupakan interaksi ekonomi diantara pelaku pasar, institusi pasar, dan perangkat peraturan yang bekerja dalam mekanisme suatu pasar. Mekanisme pasar yang berkeadilan ditandai oleh peran serta penuh oleh rakyat dan kesempatan yang sama dalam mengakses sumber-sumber ekonomi. Kedua prinsip tersebut diharapkan dapat bermuara pada alokasi sumber daya yang efisien, transparan, dan hubungan yang saling menguntungkan diantara pelaku usaha. Untuk itu diperlukan kepastian hukum yang menjamin kepastian usaha, agar pelaku usaha yang sudah maju dapat berperan lebih baik, tanpa menimbulkan pemusatan kekuatan ekonomi pada berbagai pihak saja, sehingga merugikan kepentingan rakyat. Dalam mendukung bekerjanya mekanisme

pasar yang berkeadilan dibutuhkan mekanisme pasar yang fleksibel dan terkendali agar mampu mengantisipasi terjadinya ketidaksempurnaan dan inefisiensi kinerja institusi pasar.

- Dalam kurun waktu 30 tahun terakhir pelaksanaan pembangunan nasional, perhatian pada institusi pasar kurang memadai yang mengakibatkan pasar tidak berjalan dengan sempurna. Ketidaksempurnaan pasar secara umum ditandai oleh kesenjangan kemampuan dan kesempatan diantara para pelaku pasar dan pemusatan kekuatan ekonomi pada sekelompok pihak dan dalam penguasaan faktor produksi dan mata rantai usaha yang terjadi baik melalui integrasi vertikal maupun horizontal¹³⁰.

¹³⁰ Undang-Undang no.25 tahun 2000 tentang *Program Pembangunan Nasional tahun 2000 - 2004*

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Setelah dilakukan penelitian dengan data dari Pusat Data Bisnis Indonesia (PDBI), KPPU dan BPS serta berbagai Penerbitan Ilmiah, maka dapat disajikan hasil penelitian dan analisis sebagai berikut :

A. Hasil Penelitian

1. Praktek Monopoli Sebelum dan Sesudah Lahirnya UU No.5 Tahun 1999

Monopoli adalah ciri khas bisnis pada Era Orde Baru yang berdampak sangat merugikan bagi perkembangan bisnis dan ekonomi di Indonesia. Kata monopoli berasal dari bahasa Yunani yang berarti penjual tunggal¹³¹. Di Amerika sering digunakan istilah anti trust untuk pengertian yang sepadan dengan “anti monopoli” atau istilah dominasi yang sering dipakai oleh masyarakat Eropa, yang artinya sepadan dengan istilah monopoli. Disamping itu terdapat lagi istilah kekuatan pasar, didalam praktek keempat istilah tersebut, yaitu monopoli, anti trust dan kekuatan pasar serta dominasi saling dipertukarkan pemakaiannya. Keempat istilah tersebut dipergunakan untuk menunjukkan suatu keadaan dimana seseorang menguasai pasar, dan di pasar tersebut tidak tersedia lagi produk substitusi yang potensial serta ada kemampuan pelaku pasar untuk memegang monopoli tersebut dan menetapkan harga yang lebih tinggi tanpa mengikuti hukum persaingan atau hukum permintaan dan penawaran pasar.

Disamping itu ada juga yang mengartikan monopoli sebagai suatu keistimewaan yang berupa hak eksklusif dalam menjalankan perdagangan atau dalam memproduksi barang khusus, serta dapat mengontrol penjualan dan distribusi produk tertentu¹³². Ciri khas pemerintah Orde Baru adalah lebih mengutamakan pertumbuhan ekonomi dari pada pembenahan masalah negara yang lain, misalnya perbaikan masalah hukum. Sehingga timbul slogan “*economic now, law letter*”¹³³ ditinggalkannya hukum dengan alasan demi kelancaran pembangunan. Untuk itu pemerintah telah melahirkan banyak paket-paket deregulasi yang menjadi alat untuk melegalkan segala bentuk usaha yang tidak sehat menurut standar Internasional. Dengan demikian negara melakukan banyak campur tangan dibidang bisnis, tetapi bersifat diskriminatif dan ciri khas pelaku intervensi tersebut mempunyai motif keuntungan pribadi yang dilakukan oleh oknum-oknum pejabat tertentu. “*The government high official act as rent seekers, giving government facilities and protection to business people and*

131 Fishwick, Frank, *Strategi Persaingan (Terjemahan)*. PT. Alex Media Komputindo, Jakarta, 1995, (Hal.21)

132 Black Henry Compbell, *Black Law Dictionary, Revised Fort Edition*, West Publishing Co, A Paul, 1968

133 Elyta Ras Ginting, *Hukum Anti Monopoli*, PT. Citra Aditya Bakti Bandung, 2001, (Hal. 10).

gethering personal benefits return”¹³⁴. Penyimpangan terhadap kebijaksanaan ini mendistorsi iklim persaingan sehat di Indonesia. Hal ini dapat kita taksirkan melalui hasil penelitian yang kami catat dari berbagai macam dokumentasi dari berbagai penerbitan yang beredar di masyarakat, khususnya penyelewengan dan praktek monopoli dan persaingan tidak sehat yang terjadi selama pemerintahan Orde Baru.

Sementara itu selain kasus-kasus diatas ada lagi yang dikenal dengan mark up atau pelipat gandaan biaya sebuah proyek agar memperoleh pinjaman dari bank dalam jumlah yang berlipat ganda. Perusahaan bank umumnya adalah bank pemerintah. Dengan demikian ada dana yang berlebih dibanding nilai proyek yang sebenarnya dapat dimanfaatkan untuk akumulasi modal guna membuka perusahaan baru. Praktek-praktek monopoli yang terjadi antara lain :

1. Swastanisasi PT. Krakatau Steel (BUMN), proyek ini mengandung mark up diduga ada kolusi dan korupsi selanjutnya dalam produksinya PT. Krakatau Steel di proteksi, disubsidi dan memperoleh monopoli impor.
2. Kasus mark up yang lain terjadi juga di BUMN Garuda Indonesia, mark up terjadi atas biaya sewa pesawat, misalnya jika harga sewa pesawat saat itu US\$ 7.000 per jam, maka Garuda harus membayar sewa US\$ 15.000 per jam kepada perusahaan yang menyewakan pesawat. Perusahaan-perusahaan tersebut adalah Bimantara, Citra Lamtoro Gung, Ponco Sutowo, Humpuss¹³⁵.
3. Kasus penyimpangan lain dengan modus mark up dilakukan oleh Cendana Group, yaitu ketika melakukan transaksi pembelian senjata, antara lain oleh, Mbak Tutut PT. Bheering dan PT. Surya Kepanjen, Mamiiek Suharto melalui PT. Manggala Krida Yudha dan PT. Dwi Pangga Sakti Prima. Sekedar catatan bahwa pengadaan kebutuhan senjata bagi militer harus melalui Bappenas, Dep Keu serta Dep Pertahanan dan Keamanan. Meski cukup banyak lapis

134. JA Denny, *The Roles Of Government In Economy and Business*, PT. Jaya Baya University Press, Jkt, 1999 (Hal. 1 & 2).

¹³⁵ D & R, 20 Juni 1998, 58 - 59

birokrasinya, nyatanya kasus mark up dalam kasus ini ada dan nilainya luar biasa. Contoh bisnis Mamik dibidang persenjataan itu lewat PT. Dwipangga Sakti Prima, selain itu Mamik pernah menangani pembelian simulator Hercules tahun 1996 dan baru akan dikirim tahun 1999 dengan harga US\$30, menurut informasi harga sebenarnya US\$ 25¹³⁶.

4. Tax Holiday

Pada bulan Februari 1996 melalui SK No.42/1996 dan Impress No. 2/1996 memberi fasilitas bea masuk impor dan PPN Barang Mewah kepada PT. Timor (Teknologi Industri Mobil Rakyat) Nasional milik Hutomo Mandala Putra. Total produksi setiap tahun 360.000 unit¹³⁷.

5. Monopoli perdagangan bahan-bahan pokok oleh Bulog akibat monopoli beras, menurut Bank Mandiri kebijaksanaan monopoli tersebut menyebabkan ekonomi biaya tinggi, selain itu Bulog meminta harga bayangan sekitar 900 milyar rupiah untuk biaya beras PNS dan ABRI yang merupakan selisih harga bayangan dengan harga dasar, pemerintah harus mentransfer dana operasi sebesar 171 miliar rupiah kepada lembaga yang menampung 7.700 karyawan tersebut selama tahun fiskal 1993-1994¹³⁸.

Sementara itu harga gula di Indonesia lebih mahal dari pada harga Internasional. Ini disebabkan oleh tingginya biaya penyaluran (sebesar 26%). Monopoli gula oleh Bulog akan berbagi dengan konglomerat Crony, yaitu Liem Swe Liong dan Prayoga Pengestu, Liem membangun pabrik gula di Lampung, sedang Prayoga membangun di Gorontalo, mereka boleh menjual 50% produksi asalkan yang 50% disalurkan melalui Bulog.

6. Monopoli lewat kontrak Pemerintah

Tampak pada monopoli ekspor dan impor minyak di Indonesia yang dikelola oleh Pertamina. Ekspor dan impor minyak mentah di Pertamina harus melalui Perta Oil Marketing.ltd dan Pemindo Trading Oil Co yang sahamnya dikuasai

¹³⁶ *Panji Masyarakat No. 16 Th. II*, 5 Agustus 1998, (hal 16 – 20).

¹³⁷ (*Kompas* 13 Juni 1996 : 2)

¹³⁸ (*Tempo*, 25 Juni 1994 : 8)

Tomy, Sigit dan Bob Hasan¹³⁹. Perusahaan-perusahaan itu memungut komisi sebesar US\$1 tiap barel minyak yang diekspor. Bila dikalkulasi, Pertamina berproduksi sebesar 1,3 juta barrel per hari, maka perusahaan yang beroperasi sejak 20 tahun yang lalu akan mendapat keuntungan US\$ 7 miliar¹⁴⁰.

7. Lisensi Manufaktur

Pemberian lisensi khusus ini didapat oleh PT. Nusamba Group, memperoleh lisensi khusus tanpa tender untuk mengelola operator telepon seluler dengan lingkup Nasional¹⁴¹.

8. Joint Venture Negara dan Swata

Kerjasama negara dengan swasta tercipta melalui kebijaksanaan negara yang mengembangkan industri strategis mengontrol monopoli swasta, memodali proyek skala besar, mengundang swasta dalam proyek industri baru dan mempercayakan manajemen pada perusahaan swasta.

Contoh : PT. Gaya Motor yang dikontrol oleh kelompok Astra, salah satu perusahaan mobil terbesar di Indonesia.

Pendirian PT. Pembangunan Jaya Group yang menguntungkan bagi Pemda DKI Jaya dan sektor swasta Ciputra Group¹⁴²

9. Tata Niaga

SK Menteri Perdagangan No. 91/KP/1992 tanggal 24 April 1992 pemerintah memberi lisensi khusus kepada BPPC dan menetapkan BPPC sebagai pemegang hak tunggal untuk menjual cengkeh kepada pabrik rokok (hak monopoli).

Akibat pemberian privilege yang ternyata sangat merugikan petani cengkeh, karena dalam prakteknya BPPC dapat menjual cengkeh dan pita cukai rokok tersebut kepada pabrik rokok kretek dengan harga tinggi dan dapat mengatur harga jual dan beli cengkeh tanpa mengikuti mekanisme pasar yang berlaku.

Menurut Thee Kian Wie, pada tahun 1991 saja petani telah menderita kerugian sampai 62 miliar rupiah, karena itu mereka terpaksa membakar kelebihan persediaan cengkeh yang tidak jadi dibeli oleh BPPC¹⁴³.

Usaha tersebut memperoleh legalitas melalui SK Menteri Perdagangan No. 306/KP XII/1990 tertanggal 26 Desember 1990.

10. Pengumpulan dana masyarakat

Hal ini dilakukan dengan cara :

a. Sumbangan Dana Sosial Berhadiah (SDSB)

b. Gerakan Nasional Orang Tua Asuh (GNOTA)

¹³⁹ D & R 20 Juni 1998, Opcit Hal. 60

¹⁴⁰ Ummat, 8 Juni 1998, Hal 25.

¹⁴¹ Republika, 14 Agustus 1997, Hal.13

¹⁴² Iswandi, *Bisnis Militer Orde Baru*, Remaja Risda Karya Bandung, 2000, (Hal. 187-188).

c. Yayasan Amal Bakti Muslim Pancasila

Bahkan sampai saat ini Suharto telah berhasil membangun konglomerat yayasan yang diketuainya sejumlah 77 yayasan. Yayasan lain yang menonjol antara lain : Yayasan Supersemar, Yayasan Dharma Bhakti Sosial (Dhamais), Yayasan Dana Abdi Karya Bhakti (Dakab). Menurut Bustanil Arifin bahwa Empat Yayasan yang dipimpin oleh Suharto tersebut, kini telah menjadi yayasan terkaya didunia, jauh melebihi Rockefeller Foundation & Ford Foundation di Amerika Serikat¹⁴⁴.

11. Praktek usaha tidak sehat di BUMN

- a. Swastanisasi air di PAM jaya dengan tender tidak terbuka dan dipegang oleh PT. Gamda Dipta Semesta dan PT. Mekar Thames Indonesia, yang menjadikan PAM dan membebani konsumen dengan kenaikan tarif¹⁴⁵.
- b. PLN harus membeli listrik dari swasta, meskipun PLN sudah mampu memenuhi kapasitas listriknya
- c. Pengelolaan jasa pergudangan oleh PT. Angkasa Bina Wisesa, hak konsesi yang diterima ganda jauh lebih kecil dari keuntungan pihak pengelola gudang.

Keputusan Presiden No. 16/1994 pasal 21 dan 22 mengatur pelelangan proyek pemerintah dengan jalur.

- a. Tender tidak terbuka
- b. Pemilihan langsung
- c. Pengadaan langsung
- d. Perlakuan khusus

12. Ruislag

Banyak terjadi pada bidang usaha property, misalnya Mandala Pratama Permai tukar guling dengan Polda Metro Jaya, segi legalitas proyek ini dengan SK Kapolri No. Shep/508/III/1995 tertanggal 27 Februari 1995.

13. Menciptakan Rintangan Artificial

¹⁴³ *Thee Jurnal Hukum Bisnis*, 1999, (hal. 63).

Konsekuensi dari rintangan artificial ini menimbulkan praktek monopoli oleh pelaku usaha yang ditunjuk oleh pemerintah dan pelaku usaha lain tidak dapat memasuki usaha ini.

Contoh : kerjasama Bulog dengan PT. Bogasari Flour Mills dalam pengadaan tepung terigu mulai dari industri hulu sampai kehilir.

Para pelaku usaha yang melakukan praktek usaha tidak sehat atas dasar KKN ini biasanya adalah kroni-kroni elit penguasa. Para pejabat teras yang melibatkan saudara-saudaranya, anak dan cucunya kedalam bisnis¹⁴⁶.

Mengapa monopoli dilarang ?. Adam Smith menyatakan bahwa sistem monopoli tidak baik bagi perekonomian, karena dengan sistem monopoli ini, konsumen di paksa harus membayar lebih tinggi dari harga yang seharusnya. Oleh karena itu sistem monopoli menyatakan sistem yang tidak adil¹⁴⁷.

Selain itu dengan adanya sistem monopoli ini seorang pelaku usaha dapat dikalahkan dan disingkirkan karena adanya dukungan politik dari pihak tertentu kepada pemerintah sehingga kekuatan pemerintah dapat di digunakan untuk mengalahkan pesaingnya. Dapat pula seorang pelaku usaha dikalahkan karena adanya proteksi yang diberikan oleh pemerintah kepada pelaku tertentu yang menjadi pesaingnya, Kasus seperti ini cukup banyak terjadi di Indonesia¹⁴⁸.

14. Fasilitas Khusus (Previlige)

a. Satelindo untuk usaha Telekomunikasi

Meskipun ada UU No. 3/1989 tentang Telekomunikasi dasar

b. Fasilitas untuk mengelola SIM (Surat Ijin Mengemudi) dan KTP (Kartu

Tanda Penduduk) dengan sistem komputerisasi dan penerapan jaringan on

line diseluruh DKI

Hal ini berbekal persetujuan Kapolri dan Mendagri pada saat itu.

c. Fasilitas PT. Citra Lamtoro Gung Persada adalah usaha jalan tol. Padahal

hak pengelolaan jalan pada mulanya diberikan pada PT. Jasa Marga

berdasarkan UU No. 13/1980, dengan demikian pemerintah

mengorbankan UU yang dibuat sendiri.

¹⁴⁴ Majalah D & R Edisi No. 42 / XXIX, Juni 1998 hal 20 – 23.

¹⁴⁵ Soesilo, *Monopoli Bisnis Keluarga Cendana*, Permata AD, Depok, 1998, (Hal. 55).

¹⁴⁶ Rajab, Suryadi A, *Praktek Bisnis Culas*, Grasindo, Jakarta, 1999

¹⁴⁷ Adam Smit, *The Wealth Of Nation*, hal 4429.

¹⁴⁸ Asril Sitompul, *Praktek Monopoli dan Persaingan tidka sehat (tinjauan terhadap Uunos)*, 1997, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1999, hal 13

- d. Fasilitas khusus untuk PT. Nusamba group dalam mengelola operator telephon selulaer dengan lingkup nasional¹⁴⁹.

15. Pembentukan Kartel

Dalam laporan World Bank ditemukan fakta-fakta keterlibatan pemerintah terhadap persaingan tidak sehat, yaitu bahwa di Indonesia telah didirikan beberapa Asosiasi Industri dalam bentuk kartel dengan ijin implisit dari pemerintah Soeharto¹⁵⁰.

Contoh :

1. Asosiasi Perstektilan Indonesia (API)
2. APISIDI monopoli impor daging sapi dan distribusinya
3. Penentuan Harga Pedoman Setempat (HPS) untuk semen, misalnya Indocement untuk DKI Jaya dan Jabar kemudian Petro Kimia Gresik untuk Jatim.
4. Asosiasi Pulp dan Kertas Indonesia (APKI) menetapkan harga pokok kertas seluruh Indonesia (Price Fixing). APKI dapat mematok harga dan menentukan volume produksi yang dijual kepasar, tanpa memperdulikan kondisi pasar.
5. Apkindo (Asosiasi Panel Kayu Indonesia)

Dapat menentukan harga dan kuota ekspor kayu lapis. Dengan alasan memberi informasi tentang pasar dan harga kepada para anggotanya.

Sedangkan alasan pemerintah mendukung kartel-kartel tersebut adalah untuk melindungi BUMN yang bekerjanya tidak efisien¹⁵¹.

Berikut ini adalah daftar komoditi yang masih atau pernah dimonopoli oleh perusahaan swasta maupun oleh BUMN dan diduga melakukan penguasaan pasar secara ekseusif.

¹⁴⁹ Republika, 14 Agustus 1997, Hal. 13.

¹⁵⁰ World Bank, 1996, hal 46

¹⁵¹ Kompas tanggal 21 Pebruari 1995.

Tabel 3.1.
Komoditi Yang Masih / Pernah Dimonopoli Perusahaan Swasta

No	KOMODITAS	BADAN	NAMA PT	GROUP
1	Cengkeh	BPPC PUSKUD	Kembang Cengkeh Nasional	Humpuss
2	Minyak Sawit	PT.Pra karsa Ind. Lima		Salim, Sinar Mas, Bakrie, Bimantara
3	Gaplek			Astra, Dharmala Group
4	Kopra	PENG KO		
5	Rotan/meubel	ASMI NDO		
6	Tepung Kedelai & Minyak Kedelai		Bhakti Bersama Sejahtera	Salim
7	Kondensat Susu		Indomilk	Salim
8	Kayu Hitam		Oceanis Timber	Salim
9	Minyak Kelapa		Usaha Manggar	Salim
10	Kondensat Mentega		Filma	Salim
11	Peralatan Pertanian		Bina Pertiwi	Astra
12	Tapioka		Huma Dharma Loka	Astra
13	Kayu Cendana	ETKIF C		
14	Pembibitan ayam		Cipendawa	Mercu Buana
15	Pelet		AC. Toepfer	Dharmala
16	Alumunium Chlorida			Astra
17	Ethylalkohol		Abravana	Salim
18	Buldozer, Loader, Grader, Forklit, Road Roller		United Tractors	Astra
19	Cluth System Prop. Shalf, Rear Axle dan Transmisi kendaraan niaga		Indo Mfg. Int.	Salim

20	Sistem pengereman			Astra
21	Methanol		Humpuss Mitsubishi	Humpuss
22	Semen		Roda Megah & Tiga Roda Prasetya	Salim
23	Panas Bumi	Digicon Mega	Pratama	Salim
No	KOMODITAS	BADAN	NAMA PT	GROUP
24	Purified Terephthalic Acid		Humpuss Petrokimia	Humpuss
25	Botol-botol plastik		Sembada Kriya Prima	
26	Kaolin		Kaolin Indah Utama	Salim
27	Polyester film		First Polyester Prima	Salim
28	Prophylene film		Argha Karya Prima	Salim
29	Stainless steel		Stainlees Steel Indo	Salim
30	Kain Ban		Branta Mulya	Salim
31	Crude Oil		Permindu	Bimantara
32	Bir		Multi Bintang Indonesia	Heineken
33	Tepung Terigu		Bogasari	Salim
34	Kapsul Obat		Kapsulindo	Bimantara
35	Anjungan minyak lepas pantai		McDermott	Nusamba
36	Kertas kraft kantong semen		Kertas Kraft Aceh	Alas/Nusamba
37	Angkutan udara berkala		Simpati Air	Humpuss
38	Importir film dan jaringan bioskop		Subentra dan Subtan Film	Kelompok 21
3	Kapal angkut		Istana Mutiara Mas dan	

9	LNG		Trikora	Salim, Bimantara
4 0	Food Catering anjungan minyak lepas pt. IBB			
4 1	Food Catering anjungan minyak lepas pt. IBT		Indo Cater	Surya Paloh
4 2	TV Saluran Lokal		RCTI dan SCTV	Bimantara, Subentra
4 3	TV Pendidikan		TPI	Citra Lamtoro Gung
4 4	Iuran Televisi		Mekatama Raya	Napan Group
4 5	Mie Instant		Indofood Sukses Makmur	Salim Group

Sumber : PDBI, 1989

Tabel 3.2.
Daftar Komoditi Yang Pernah Dimonopoli BUMN

Instansi/Kementerian n Komoditas Afiliasi	Nama Perusahaan / Badan	Bidang
A. PERTANIAN	Perum Perkebunan Kapas Indonesia J S P U Aneka Jasa Kantor Pemasaran bersama	Kapas Pemasaran Pemasaran
Produk Perkebunan	(PNP I-IX) Kantor Pemasaran Bersama (PNP/PTP X-XIII) Kantor Administrasi Hasil (PNP Gula) Kantor Pemasaran Bersama Jawa Timur Pertani	Pemasaran Distributor
Bahan Kimia Pertanian Ternak Sapi	PT. Bina Mulia Ternak Perikani Airtembaga Perum Perikanan Maluku Usaha Mina Perikanan Samudra Tirta Raya Mina Perum Sang Hyang Seri	Pengadaan Perikanan Perikanan Perikanan Perikanan Perikanan Benih Padi
B. KEHUTANAN	Inhutani I – III Perhutani	Kehutanan Kehutanan
C. PERHUBUNGAN	Perum Kereta Api Pelni ASDF Varuna Tirtaprakarsa Angkasa Pura Garuda Indonesia Merpati Nusantara	Kereta Api Angkutan Penumpang Angkutan Penyeberangan Pengelola Jasa-jasa Pergudangan Pengelola Bandara Angkutan Udara, Perbekalan Pesawat Idem
D. POS DAN TELKOM	Perum Pos dan Giro Perumtel Indosat	Jasa Pos Pelayanan Telepon Telekomunikasi Internasional
Instansi/Kementerian n Komoditas Afiliasi	Nama Perusahaan / Badan	Bidang
E. KEUANGAN	Peruri Perum Taspen Jasa Raharja	Percetakan Uang, Perangko, Materai, Paspur, Kartu Pos Asuransi Pensiun Pegawai Negeri

	Askrindo Perum Pegadaian PT. PANN	Asuransi Kecelakaan Asuransi Kredit Pegadaian Pengembangan Armada Niaga
F. PERINDUSTRIAN	PT. Kertas Lece Semen (Gresik, Padang, Tonasa, Baturaja) Pupuk (Sriwijaya, Kujang, Kaltim, Aceh, Gresik) Perum Garam Industri Soda Perum Pengeringan Tembakau	Kertas Koran Semen Pupuk Urea dan Ammunium Sulphate Garam Aneka Gas Pengeringan Tembakau
G. PERTAMBAHAN DAN ENERGI	Tanah Timah Tambang Batu Bara Aneka Tambang Pertamina PLN PN Gas	Timah Batu Bara Migas Listrik LNG
H. PERDAGANGAN	Dharma Niaga Satya Niaga Dirga Niaga Panca Niaga Kerta Niaga Aduma Niaga Cipta Niaga Aneka Niaga Megah Eltra Pembangunan Niaga	Perdagangan Perdagangan Perdagangan Perdagangan Perdagangan Pengadaan Mesin dan alat-alat listrik Pengadaan Mesin dan alat-alat listrik
I. PEKERJAAN UMU	Perusahaan Aspal Negara	Aspal
J. RISTEK	PT PAL PT. Pindad PT. IPTN PT. Bharata Indonesia PT. Inka PT. INTI PT. Boma Bisma Indra PT. Krakatau Steel PT. LEN PT. Dahana	Perkapalan Sejata Kapal Terbang, Mesin Pesawat Balon Udara, Helikopter Mesin dan Logam Kereta Api Telekomunikasi Mesin-mesin Berbagai produk Baja Elektronika Amunisi
K. KESEHATAN	Kimia Farma Bulog	Farmasi Formulasi Sembilan Kebutuhan Pokok

Sumber : PDBI, 1989

Dalam perekonomian ada beberapa aktor pelaku pasar yaitu pelaku usaha atau perusahaan dan asosiasi bisnis atau asosiasi pelaku usaha yang juga memainkan peranan penting dalam berbagai industri. Asosiasi bisnis atau *trade association*¹⁵² menjadi wadah bagi para pelaku usaha untuk berkomunikasi di antara pelaku usaha dalam industri yang sama dan berpengaruh dalam penentuan kebijakan anggota dan industri mereka.

Asosiasi berpartisipasi sebagai mitra pemerintah dalam menjalankan kebijakan pemerintah sekaligus sebagai fasilitator dalam regulasi industri mereka. Eksistensi asosiasi bisnis dibutuhkan dan intens digunakan sebagai wadah untuk pelatihan, komunikasi, mencari peluang bisnis, kerjasama, medium komunikasi dengan pemerintah, sumber informasi, mencari peluang pasar baru, menetapkan standar regulasi industri, menetapkan aturan atau perjanjian dalam bisnis bahkan melihat strategi¹⁵³ atau peluang apa yang terbuka dalam menembus pasar global¹⁵⁴. Tujuan asosiasi dibentuk dapat dilihat pada masing-masing Anggaran Dasar maupun Anggaran Rumah Tangga. Berbagai asosiasi berperan penting serta berpengaruh dalam penetapan kebijakan para anggotanya¹⁵⁵. Sejah ini, asosiasi pelaku usaha yang terdaftar di Departemen Perindustrian dan perdagangan berjumlah 237 Asosiasi¹⁵⁶ dimana meliputi 15 jenis asosiasi usaha yang terdaftar pada Ditjen. Perdagangan Internasional diantaranya adalah 10 Asosiasi Industri Kayu dan Rotan, 11 Asosiasi Pulp dan Kertas, 19 Asosiasi Industri Makanan, 12 Asosiasi Industri Minuman dan Tembakau, 35 Asosiasi Industri Kimia, 10 Asosiasi Bahan Galian dan Logam, 15 Asosiasi Industri Logam, 18 Asosiasi Industri Mesin dan Perekayasaan, 11 Asosiasi Industri Alat Angkut, 9 Asosiasi Industri Tekstil, 6 Asosiasi Industri Kulit, 11 Asosiasi Industri Alat Pendidikan, Olah Raga dan Aneka, 5 Asosiasi Industri Elektronika, 8 Asosiasi Industri Kecil, dan 49 Asosiasi Industri dan Perdagangan. Jenis asosiasi ini misalnya Gabungan Forwarder dan Ekspedisi Indonesia (Gafkesi), Asosiasi Pengusaha Pupuk Indonesia (APPI), Gapkindo (Gabungan Pengusaha Karet Indonesia), Asosiasi Pengusaha Es Indonesia, Asosiasi Mebel Indonesia (Asmindo), Asosiasi Panel Kayu Indonesia (Apkindo), Asosiasi Ekspor Kopi Indonesia (AEKI), Persatuan Perusahaan Graphis Indonesia (PPGI), Asosiasi Pulp dan Kertas Indonesia (APKI), Asosiasi Pengusaha Retailer Indonesia (Aprindo) dan lain sebagainya.

Pembentukan asosiasi berorientasi pada kerjasama diantara anggotanya dan beberapa perbuatan dan keputusannya rentan terhadap aturan Hukum Persaingan karena asosiasi sebenarnya juga adalah wadah berkumpulnya para pesaing dalam suatu industri atau usaha yang sama¹⁵⁷.

¹⁵² Black's Law Dictionary, Opcit, 1990, Hal. 1038

¹⁵³ Solly Lubbis, *Serba Serbi Politik dan Hukum*, CV. Mandar Maju, Bandung, 1989, Hal. 9

¹⁵⁴ Professions and Self Regulating Bodies, 1999, Hal 10.

¹⁵⁵ Analisa dan Perbandingan UU Anti Monopoli, PT.Elex Media Komputindo, Jkt, 1999, Hal. 10-20

¹⁵⁶ Biro Hubungan Masyarakat, *Jumlah Asosiasi di Indonesia*, 1999.

¹⁵⁷ Association, Sextion of Antitrust Law, American Bar Association, 1996, (Hal 2-3)

Adam Smith dalam bukunya “*The Wealth of Nation*” dalam paragraf terkenal di atas telah menggambarkan betapa perilaku usaha, ketika berkumpul dalam suatu wadah asosiasi, tidak sekedar untuk memfasilitasi kegiatan mereka saja. Asosiasi sering dan dapat juga digunakan sebagai alat, kendaraan atau medium untuk mencapai tujuan-tujuan lain dengan cara memfasilitasi kegiatan yang tidak mendukung persaingan yang fair. Sering asosiasi tidak menyadari bahwa perilaku demikian dilarang dalam hukum persaingan.

Pelaku usaha sebenarnya merupakan pesaing di antara mereka sendiri kemudian melakukan konsolidasi dan bergabung bersama dalam suatu wadah bisnis atau asosiasi. Asosiasi mengatur tugas dan tanggung jawab anggotanya, juga mengeluarkan peraturan internal yang dapat dikategorikan menghambat perdagangan (misalnya peraturan dasar tentang komisi, masalah diskon, waktu melakukan transaksi, atau jam berusaha) yang dapat dikategorikan sebagai bentuk lain dari hambatan perdagangan (*nonprice trade restraint*). Di samping itu, asosiasi dapat menetapkan keputusan untuk anggotanya agar menolak berhubungan dengan pelaku usaha lain yang tidak menjadi anggota asosiasi mereka (*refusal to deal*) yang dapat terjadi dalam berbagai bentuk dan akan menyebabkan terhalangnya pendatang baru masuk dalam industri ini¹⁵⁸. Oleh sebab itu, perjanjian baik yang sifatnya vertikal maupun horisontal yang ditetapkan oleh asosiasi dan wajib di patuhi anggotanya akan dapat pada akhirnya mengganggu mekanisme pasar.

Sering secara umum pelaku usaha dalam asosiasi melakukan kesepakatan di antara mereka sendiri. Perjanjian diantara mereka tidak semuanya berakibat negatif bagi persaingan dan mungkin saja menghasilkan keuntungan. Perjanjian yang dilakukan dapat ditujukan untuk mengurangi risiko usaha, menciptakan efisiensi dan mendorong inovasi, efisiensi biaya ketika melakukan riset penelitian bersama sampai pada pengembangan jaringan distribusi. Namun perjanjian yang sifatnya horizontal diantara pelaku usaha yang bersaing dapat saja mengakibatkan berkurangnya proses persaingan karena mengurangi keinginan inovatif, terjadinya dominasi pasar, ataupun berupaya membatasi masuknya pesaing baru. Pelaku usaha dan pesaing dapat juga berjanji untuk membatasi produksi sehingga akan menyebabkan harga naik, menetapkan harga yang sama, dan merugikan kepentingan konsumen dan perekonomian¹⁵⁹.

Pendirian asosiasi bisnis tidak dipertentangkan tetapi dipermasalahkan bila para pelaku usaha tersebut bertindak kolusi¹⁶⁰ dan melakukan tindakan yang menghambat proses persaingan (*trade restraint*). Berkumpulnya pelaku usaha memutuskan bersama langkah penyelesaian bagaimana perlu ditempuh untuk menguasai pasar adalah tindakan kolusif yang dapat mendistorsi pasar. Tindakan pelaku usaha dengan cara berkumpul, berjanji baik tertulis atau tidak¹⁶¹ serta

¹⁵⁸ Lihat Pasal 15 UU No.5 Tahun 1999 Tentang Perjanjian Tertutup

¹⁵⁹ Khemani, R Shyam, “*A Frame Work For The Design and Implementation Of Competition Law and Policy*”, World Bank, Washington DC, USA, 1999, (Hal. 24).

¹⁶⁰ Black’s Law Dictionary, Opcit, 1990, hal. 181.

¹⁶¹ Bab I, Pasal 1 Ayat 7, UU No. 5 Tahun 1999.

sepakat untuk melakukan suatu tindakan secara bersama-sama dengan tujuan mendapatkan keuntungan yang ditentukan diantara mereka sendiri.

Tindakan bersama antara beberapa pelaku usaha dan pesaingnya membentuk oligopoli informal baru yang menghasilkan beberapa pemain yang mendominasi pasar dan selanjutnya menciptakan distorsi pasar yang akan menciptakan juga monopoli baru.

Ada lagi beberapa kegiatan yang dilakukan oleh dan difasilitasi oleh asosiasi pelaku usaha yang sifatnya anti persaingan. Sebagaimana diatur dalam konteks UU No. 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, kegiatan lain itu misalnya Penetapan Harga (*price fixing*). Sesuai dengan isi pasal 5 ayat (1) UU No.5 tahun 1999 penetapan harga didefinisikan sebagai berikut :

“bahwa pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga atas suatu barang dan / atau jasa yang harus dibayar oleh konsumen atau pelanggan pada pasar bersangkutan yang sama “

Dengan demikian dapat diamati bahwa ada beberapa tindakan atau perilaku yang dapat dicermati merupakan pelanggaran dalam hukum persaingan usaha. Salah satu yang paling umum dilakukan adalah penetapan harga (*price fixing*) yang merupakan keputusan bersama anggota asosiasi baik merupakan patokan harga seperti misalnya pada Harga Patokan Setempat atau HPS dalam tata niaga semen, dimana hal ini sekarang sudah dicabut sesuai dengan *Letter of Intent* IMF.

Asosiasi industri sering digunakan sebagai medium untuk menentukan harga secara resmi walaupun tidak melalui perjanjian secara eksplisit dan tertulis. Sesudah itu mengumumkannya kepada publik secara terbuka yang kemudian dapat saja menjadi semacam standarisasi harga untuk pelaku usaha lainnya dalam industri serupa, walaupun tanpa menjadi anggota asosiasi tersebut. Dalam UU No. 5 tahun 1999 telah ditetapkan elemen dalam perjanjian yang cukup adanya unsur perbuatan yang dilakukan oleh lebih dari satu pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih usaha lain dengan nama apapun, baik tertulis maupun tidak tertulis. Dengan demikian telah terlihat adanya unsur *meeting of minds* atau persetujuan tentang perikatan untuk melakukan perbuatan tersebut.

2. Kondisi Industri Kecil di Tengah Persaingan dan Monopoli

Berdasarkan definisi Biro Pusat Statistik (BPS) Industri Kecil adalah unit usaha disektor manufaktur¹⁶² yang tidak memakai Tenaga Kerja (Self Employment) dan yang mempekerjakan antara 1 (satu) sampai 19 orang. Selanjutnya industri kecil dapat digolongkan kedalam 2 sub sektor menurut jumlah Tenaga Kerjanya yaitu :

¹⁶² Badan Pusat Statistik, *Profit Industri Kecil dan Rumah Tangga*, Jakarta, 1998, (Hal. 7)

1. Industri RT (Cottage Industries, household Industries) yaitu unit usaha tanpa pekerja atau dengan jumlah pekerja antara 1 sampai 4 orang.
2. Pabrik industri kecil (small factories atau small workers) yaitu unit usaha dengan jumlah tenaga kerja antara 5 s/d 19 orang.

Industri RT pada umumnya adalah golongan industri tradisional dengan beberapa ciri utama yaitu¹⁶³ :

1. Sebagian pekerja adalah anggota keluarga (istri, anak, dsb) dari pengusaha atau pemilik usaha (family workers) yang tidak dibayar.
2. Proses produk sebagian besar dilakukan secara manual dan kegiatan sehari-hari berlangsung di rumah (tidak mempunyai tempat khusus atau pabrik untuk melakukan kegiatan produksinya).
3. Kegiatan produksi tergantung musiman, mengikuti kegiatan sektor pertanian yang pada umumnya bersifat musiman.
4. Jenis produk yang dihasilkan pada umumnya dikategorikan sebagai barang konsumsi sederhana seperti alat-alat dapur dari kayu atau bambu, pakaian jadi dan alas kaki.

Tetapi pada perkembangan selanjutnya hasil-hasil produksi dari RT adalah banyak juga yang berunsur seni seperti kerajinan tangan dari kayu atau bambu, patung dari tanah liat, makanan dan minuman, dan lain-lain¹⁶⁴.

Berbeda dengan industri RT, industri kecil pada umumnya lebih modern dimana karakteristik utamanya adalah:

1. Proses produk lebih mechanized dan kegiatannya dilakukan ditempat khusus (pabrik), yang biasanya berlokasi disamping rumah pemilik usaha.
2. Sebagian besar TK yang bekerja di industri kecil adalah pekerja bayaran (wage labour)

¹⁶³ Ibid Hal 16

¹⁶⁴ Badan Pusat Statistik, *Profit Industri Kecil dan Rumah Tangga*, Jakarta, 2000, hal 24

3. Produk yang dibuat termasuk golongan barang yang sophisticated, bahkan di Indonesia cukup banyak industri kecil yang membuat komponen kendaraan bermotor¹⁶⁵.

Pada umumnya industri kecil membuat berbagai macam produk yang dapat digolongkan kedalam dua kategori¹⁶⁶ :

1. Barang-barang untuk keperluan konsumsi (final demand)
2. Barang-barang seperti barang modal dan barang bahan penolong (intermediate demand).

Dibanyak negara termasuk Indonesia, jenis-jenis barang konsumsi tertentu seperti makanan dan minuman, pakaian jadi, tekstil, alas kaki, alat-alat RT, industri kecil masih dapat bertahan di pasaran, bahkan menikmati perumbuhan volume produksi yang cukup besar setiap tahunnya. Walaupun menghadapi persaingan yang ketat dari industri menengah dan industri besar. Hal ini terutama disebabkan karena industri kecil walaupun memproduksi barang yang sama seperti yang dijual industri besar. Tetapi ada perbedaan secara alamiah atau rekayasa seperti : dalam hal warna, bentuk, rasa, kemasan, harga serta pelayanan (service). Dengan kata lain, walaupun barangnya sama, tetapi industri kecil mempunyai segmen pasar tersendiri yang melayani kelompok konsumen tertentu. Disamping itu perbedaan selera antara atau pola konsumsi di dalam masyarakat untuk barang yang sama juga sangat menentukan besar kecilnya pasar industri kecil. Hal tersebut diatas merupakan penyebab, mengapa sampai sekarang jumlah usaha industri kecil cenderung meningkat dari tahun ke tahun.

Sebenarnya potensi industri kecil dan Rumah Tangga sangat besar untuk menopang perekonomian Indonesia apabila dikembangkan dengan baik dan benar. Setidaknya industri kecil dan Rumah Tangga tersebut dapat membantu penyerapan ledakan tenaga kerja yang saat ini merupakan masalah yang sangat serius bagi Indonesia dan membutuhkan penanganan secepatnya, agar dapat mendinamisir perekonomian rakyat.

Kecilnya sumbangan nilai output Industri kecil dan Rumah Tangga terhadap total nilai output sektor industri ini, diduga disebabkan oleh sifat usaha yang ada pada umumnya masih tradisional atau usaha keluarga yang bersifat padat karya, pada hal skala industri menengah maupun besar pada umumnya padat modal.

Kendala-kendala yang dihadapi banyak industri kecil di Indonesia pada umumnya adalah berupa¹⁶⁷ :

¹⁶⁵ Ibid Hal. 28

¹⁶⁶ Tulus Tambunan, *Perkembangan Industri Skala Kecil di Indonesia*, PT. Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 1999, Hal 72.

¹⁶⁷ Jiwa Sarana, *Strategi Pengembangan Industri Kecil Dalam Menghadapi Era Globalisasi*, Pustaka,

1. Keterbatasan modal
2. SDM yang tidak siap berkompetisi
3. Lemahnya penguasaan teknologi
4. Terbatasnya, akses keinformasian pasar
5. Tidak bisa menangkap peluang-peluang yang ada
6. Motivasi rendah
7. Tingkat disiplin rendah
8. Tidak efisien

Situasi keterbatasan tersebut akan menghambat, bahkan akan menyebabkan industri kecil ini tidak akan mampu bersaing dengan industri besar maupun industri menengah, apalagi dengan pengusaha industri manca negara.

Penelitian dilakukan oleh M. Thoha, dkk (1997)¹⁶⁸ menyatakan bahwa lebih dari 50% dari jumlah pengusaha industri kecil yang disurvei menyatakan perdagangan bebas tidak akan ada pengaruhnya terhadap kegiatan usaha mereka. Disamping itu dalam penelitian tersebut dinyatakan bahwa pola perdagangan dunia tidak terlalu berpengaruh pada industri kecil Rumah Tangga. Hal ini disebabkan karena kelompok industri ini mempunyai segmentasi pasar sendiri di luar pengaruh persaingan maupun monopoli dari industri besar atau barang impor, yang pada umumnya kelompok industri kecil dan industri Rumah Tangga ini sebagian besar melayani segmentasi pasar menengah kebawah, satu hal yang dapat membuat industri kecil dan industri Rumah Tangga dapat tetap hidup pada saat ini maupun waktu mendatang yaitu bahwa industri kecil memiliki pasar yang secara alamiah terproteksi dari persaingan industri besar, monopoli serta masuknya barang-barang impor dan lain-lain.

Ciri khas industri kecil seperti handycraft seperti patung, ukir-ukiran, perhiasan, mebel, dekorasi bangunan dari kayu, rotan dan bambu. Secara teori produk ini dapat dibuat dengan mesin otomatis, tetapi apabila dibuat dengan tangan akan lebih memberi kesan alami dan terkesan artistik. Hal ini membuat nilai lebih dari produk tersebut yang ternyata banyak diminati oleh wisatawan asing.

Dengan kata lain industri kecil dan industri rumah tangga mempunyai kesempatan yang sangat besar untuk survive dan bahkan bisa berkembang, hanya bila industri kecil dan industri Rumah Tangga tersebut dapat membuat jenis-jenis produk yang proses produksinya mengandung teknologi sederhana tapi dengan kualitas yang tinggi. Hal ini memerlukan keahlian tertentu yang merupakan bakat

Quantum Jakarta, 2002, Hal. 69.

¹⁶⁸ Toha Mahmud, *Globalisasi Krisis Ekonomi Kebangkitan Ekonomi Kerakyatan*, Pustaka Quantum, Jakarta, 2002, hal. 240.

turun temurun warisan keluarga, atau terspesialisasi dalam membuat komponen tertentu dari salah satu produk. Dalam arti dapat memproduksi dengan biaya lebih rendah dengan kualitas baik, hal ini memungkinkan karena biaya tenaga kerja di Indonesia sangat murah dan padat karya.

Industri kecil yang dibicarakan diatas adalah kegiatan perekonomian yang dilakukan oleh rakyat kecil atau rakyat jelata. Oleh karena itu industri kecil ini sama dengan industri rakyat atau yang sering disebut ekonomi rakyat.

Menurut kenyataan banyak negara-negara di Asia seperti Jepang, Korea Selatan, Taiwan, Singapura, yang hasil industri kecilnya masuk kedalam pasar global.

Dalam era pasar bebas tidak satupun pengusaha mampu menghentikan laju arus barang dan jasa dari manca negara kepasar domestik.

Kondisi tersebut membuat para pelaku ekonomi, baik pengusaha / industri besar maupun kecil mau tidak mau tidak punya pilihan lain harus bersiap diri untuk menghadapi persaingan yang dipastikan akan semakin ketat. Sebab para pelaku bisnis dari negara lain akan dengan bebas ikut memperebutkan pasar di Indonesia, mengingat Indonesia merupakan negara dengan penduduk terbesar ke lima didunia. Bagi dunia industri hal ini tentunya akan memberikan konsekwensi logis bahwa produk barang dan jasa yang dihasilkan pengusaha Indonesia harus mempunyai keunggulan kompetitif maupun keunggulan komparatif untuk dapat bersaing dengan produk yang datang dari luar negeri. Bila produk kita tidak mempunyai keunggulan-keunggulan tersebut, cepat atau lambat dunia usaha Indonesia akan terjungkir oleh produk-produk manca negara.

Sub sektor industri kecil merupakan salah satu bagian dari industri nasional yang kemungkinan besar akan terkena dampak negatif dari era pasar bebas. Hal ini disebabkan oleh karena industri kecil yang ada di Indonesia terutama industri Rumah Tangga sebagian besar kurang efisien serta teknologinya tradisional dengan manajemen masih lemah. Dengan kata lain, industri kecil ini pada umumnya masih menghadapi kompleksitas masalah baik eksternal maupun internal seperti :

1. Penguasaan teknologi yang lemah
2. Kekurangan modal
3. Akses kepasar yang sangat terbatas

Melihat begitu kompleknya masalah yang dihadapi oleh industri kecil Indonesia, membuat posisi industri kecil dalam menghadapi persaingan bisnis dengan industri besar sangat lemah, apalagi menghadapi pesaing yang datang dari luar negeri. Padahal industri kecil menengah merupakan salah satu sub sektor perekonomian nasional yang ada pada saat ini dan merupakan tumpuan utama pemerintah dalam menciptakan lapangan kerja. Akibat krisis ekonomi beberapa tahun terakhir ini, sudah menjadi ciri khas dari industri diberbagai negara, bahwa semakin maju suatu negara, maka semakin kecil peranan industri kecil pada perekonomian negara tersebut.

Menurut Anderson¹⁶⁹ salah satu faktor utama berkurangnya industri kecil, khususnya ditingkat industri Rumah Tangga di negara-negara maju dengan tingkat pendapatan yang tinggi adalah akibat pergeseran fungsi masyarakat. Sesuai dengan teori Engel bahwa kelompok masyarakat hanya dengan pendapatan riil yang tinggi membelanjakan sebagian besar dari pendapatan mereka untuk membeli barang-barang non makanan yang sebagian besar adalah barang-barang impor atau produk dalam negeri buatan industri besar yang lebih sophisticated, lebih baik kualitasnya, lebih indah bentuknya atau warnanya dan lebih bagus penampilannya dibanding dengan produk buatan industri kecil.

Apabila teori ini berlaku pula di Indonesia maka strategi utama pengusaha kecil agar dapat survive dalam bersaing dengan produk perusahaan besar maupun barang impor adalah dengan jalan merubah produk mereka dalam jenis maupun kualitas yang selalu mengikuti selera masyarakat.

Strategi lain yaitu dengan jalan merubah pola produksi dari membuat final goods menjadi intermediate goods, seperti komponen atau sub komponen atau barang penolong untuk keperluan proses produksi industri besar, lewat cara antara lain sub contracting. Dengan perkataan lain dalam kondisi seperti ini industri kecil harus merubah spesialisasinya dari jenis barang-barang yang nilai elastisitas pendapatan dan permintaannya rendah (inferior goods) ke barang-barang yang elastisitas pendapatan dan permintaannya tinggi (ferior goods)¹⁷⁰.

Faktor lain yang menurut Anderson¹⁷¹ juga mengakibatkan turunnya jumlah industri kecil, terutama industri Rumah Tangga semakin kecil di negara-negara yang tingkat pendapatannya tinggi, hal ini disebabkan karena semakin mahalnya harga bahan-bahan baku utama akibat praktek monopoli atau oligoptomi dipasar input oleh kelompok industri menengah dan besar. Lowongan pasar output semakin sempit karena semakin banyak industri besar menengah yang mensuplai barang yang sama atau serupa dengan barang-barang impor modal investasi semakin terbatas akibat sebagian besar dana bank disalurkan ke proyek-proyek besar dan kebijakan-kebijakan ekonomi makro dan mikro yang pada umumnya lebih cenderung memproteksi atau melayani industri besar daripada industri kecil.

Masih menurut Anderson¹⁷² pengaruh faktor tersebut akan lebih nyata pada tingkat industrialisasi yang lebih tinggi, karena resources yang semakin terbatas. Sementara jumlah pelaku ekonominya semakin banyak serta kebutuhan konsumsi dan industri semakin besar. Maka terjadilah “perebutan / saling rebut” resource antar pelaku bisnis dengan cara-cara yang tidak fair.

Sementara itu dengan tujuan meningkatkan pendapatan atau laju pertumbuhan output yang tinggi. Sedangkan input-input produksi seperti tenaga kerja berpendidikan tinggi, modal teknologi dan sumber daya alam yang diperlukan semakin terbatas. Pemerintah terpaksa membuat prioritas, yakni hanya dengan mendukung sektor-sektor atau industri-industri tertentu yang

¹⁶⁹ Anderson, Dennis, *Small Scale Industries In Developing Countries, A Discussion Of The Issues*, World Development, Berkeley University Of California Press, 1982, 216.

¹⁷⁰ Tulus Tambunan, Opcit, Hal. 80.

¹⁷¹ Anderson, Opcit, Hal. 217.

¹⁷² Anderson, Opcit, Hal. 225

menghasilkan nilai tambah atau pertumbuhan output yang besar kepada orientasi pemberdayaan ekonomi rakyat.

Perlu diingat pemberdayaan ekonomi rakyat ini, bukan berarti sekedar mengurus yang kecil-kecil. Biar bagaimanapun dalam jangka panjang, kita membutuhkan lahirnya kelas menengah yang besar, secara ekonomi sehat, mandiri dan efisien. Oleh karena itu perlu program yang sistematis untuk menumbuhkan sistem ekonomi nasional yang kuat, yang ditopang oleh seluruh komponen bangsa, dengan ekonomi rakyat sebagai tulang punggung.

Secara sosiologis ekonomi rakyat adalah suatu paham ekonomi yang menghendaki pertumbuhan ekonomi seiring dengan permintaannya. Artinya konsep ini menghendaki pembagian penguasaan sumber daya manusia ekonomi yang lebih luas dan merata serta tepat sasaran agar kemakmuran menjadi milik setiap warganegara bukan milik segelintir orang. Adapun inti dari ekonomi pasar adalah dominannya pengambilan keputusan diserahkan pada mekanisme pasar. Pada prakteknya jika pasar dibentuk oleh banyak konsumen segala tingkat dan lapisan masyarakat serta produsen segala tingkat dan lapisan masyarakat, ekonomi pasar yang demikian itu sama sekali tidak perlu dipertentangkan. Sesungguhnya hal ini sejalan dengan paham dan prinsip yang dikehendaki oleh rakyat.

Jika konsumen terdiri dari segelintir orang yang menguasai pembelian (monopsoni) dan produsen atau penjual yang terdiri dari segelintir orang yang menguasai pasokan pasar (monopoli) maka pengambilan keputusan untuk membeli atau menjual tidak dilakukan secara bebas, karena kurangnya pilihan. Ekonomi pasar seperti itu bertentangan dengan paham ekonomi rakyat.

Banyak kalangan yang menganggap dan mengidealkan ekonomi rakyat yang sesungguhnya, yaitu ketika permintaan dan penawaran berasal dari banyak kalangan yang tidak memiliki entry barrier bagi siapapun untuk memenuhi pasar.

Dalam hal ini ekonomi pasar saling menunjang dengan ekonomi rakyat, namun demikian tidak tertutup kemungkinan di beberapa negara justru sering terjadi ekonomi rakyat heavily regulated, atau hilangnya bentuk persaingan sehat, sehingga distorsi pasar yang sebenarnya tidak dikehendaki oleh prinsip ekonomi rakyat.

Demikian pula bentuk konglomerasi yang sebenarnya mempunyai pengertian ekonomi yang netral di banyak negara konglomerasi tidak berperan besar terhadap lokomotif pembangunan yang akan menjadi penghalang yang serius bagi pengembangan ekonomi rakyat. Terutama jika keberadaannya bersifat tertutup. Dengan kata lain, transaksi yang terjadi hanya antar unsur konglomerasi dan tidak memberi manfaat bagi sekelilingnya. Selain itu kemunculan entry barrier akan menimbulkan distorsi pasar maupun perekonomian pada umumnya.

Konglomerasi sepanjang bersifat terbuka dan tidak menimbulkan entry barrier dan tetap membuka peluang adanya persaingan dan dapat bekerja sama dengan ekonomi rakyat akan menjadi lokomotif perkembangan ekonomi nasional.

Perlu disadari bahwa ekonomi rakyat maupun ekonomi pasar dapat saja mengandung ketidaksempurnaan, sehingga dapat merugikan kepentingan rakyat. Contoh usaha kecil misalnya akan dengan mudah mati jika menghadapi persaingan langsung secara frontal dengan usaha besar.

Disinilah diperlukan serangkaian upaya sistematis untuk menumbuhkan ekonomi rakyat yang beriringan dengan pelaku-pelaku ekonomi lain. Oleh karena itu berbagai bentuk pemihakan dan perlindungan terhadap pelaku ekonomi rakyat sangat diperlukan, sebelum mereka bersaing secara bebas. Akan tetapi berbagai bentuk perlindungan dan proteksi yang berlebihan dapat mengakibatkan usaha yang dikelola secara tidak efisien sehingga mengganggu optimalisasi ekonomi nasional.

Oleh karena itu, kebijakan harus melindungi kepentingan yang lebih luas, itulah yang disebut efisiensi perekonomian nasional.

Bertolak dari kenyataan tersebut, tindakan apakah yang harus dilakukan untuk mengembalikan praktik perekonomian Indonesia sesuai dengan prinsip-prinsip ekonomi kerakyatan atau demokrasi ekonomi ? Sejauh ini, gagasan perwujudan ekonomi kerakyatan dan pemberdayaan perekonomian rakyat lebih banyak berputar-putar di sekitar diajukannya tuntutan kepada negara untuk memperbaharui kebijakannya. Gagasan-gagasan itu antara lain diwujudkan dalam bentuk diajukannya tuntutan untuk segera melahirkan UU Anti Monopoli, UU Ketenagakerjaan, UU Usaha Kecil, dan UU Perlindungan Konsumen.

Adapun reaksi negara sejauh ini masih terbatas pada diselenggarakannya berbagai program pembangunan yang bersifat parsial dan karitatif. Program-program sinterklas itu misalnya adalah pembagian sebagian kecil saham konglomerat kepada koperasi, penyisihan satu sampai lima persen keuntungan BUMN sebagai bantuan modal bagi pengusaha golongan ekonomi lemah, pengalokasian 20 persen kredit perbankan bagi pengembangan usaha kecil, pengembangan kemitraan antara usaha besar dengan usaha kecil. Penunjukan koperasi sebagai penyalur sembako, program Inpres Desa Tertinggal (IDT), dan penyelenggaraan program Jaringan Pengaman Sosial (JPS).

Adapun dalam kaitannya dengan tuntutan untuk segera melahirkan UU Anti Monopoli, desakan untuk melaksanakan hal itu sebenarnya telah muncul sejak lama, tapi kata sepakat antara DPR dan Pemerintah baru tercapai setelah kekuasaan beralih dari Orde Baru ke Orde Reformasi. Padahal, walaupun perekonomian Indonesia sangat memerlukan UU Anti Monopoli, penerbitan Undang-undang tersebut sama sekali bukan jaminan bahwa kondisi perekonomian rakyat akan dapat segera ditingkatkan, sebab akar persoalannya tidak terletak disitu. Demikian pula halnya dengan penyusunan UU Usaha Kecil. Penyusunan UU ini justru dapat menyebabkan timbulnya kerancuan dalam memetakan kondisi usaha kecil yang sesungguhnya.

Kembali pada penggalan kalimat yang terdapat dalam penjelasan Pasal 33 UUD 1945 sebagaimana dikemukakan tadi, yang diperlukan dalam rangka mewujudkan ekonomi kerakyatan atau demokrasi ekonomi bukanlah sekedar dilakukannya produksi oleh semua, atau didistribusikannya hasil-hasil produksi itu semua. Prasyarat utama untuk mewujudkan ekonomi pasar Indonesia yang demokratis adalah dilakukannya kegiatan produksi dan distribusi itu *di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat*. Dengan kata lain, perwujudan ekonomi kerakyatan atau demokrasi ekonomi, dan dengan demikian pemberdayaan perekonomian rakyat, sangat tergantung pada sejauh mana rakyat

memiliki kemampuan untuk mengendalikan atau mengawasi jalannya perekonomian.

Berbicara mengenai kemampuan rakyat untuk mengendalikan jalannya perekonomian berarti berbicara mengenai di tangan siapa kedaulatan berada : ditangan negara atau ditangan rakyat? Menurut konstitusi, kedaulatan seharusnya berada di tangan rakyat. Karena kenyataan yang berkembang selama ini bertolak belakang dengan amanat konstitusi, maka yang sangat dibutuhkan untuk memberdayakan perekonomian rakyat sesungguhnya adalah dikembalikannya kedaulatan kepada rakyat. Hanya dengan kedaulatan rakyat itulah pemberdayaan perekonomian rakyat akan dapat dilakukan. Tanpa kedaulatan rakyat, ekonomi kerakyatan dan pemberdayaan perekonomian rakyat mustahil dapat diwujudkan.

3. Prospek UU No. 5 Tahun 1999 Dalam Mencegah Terjadinya Praktek

Monopoli

Tujuan UU Antimonopoli Indonesia adalah menjaga kepentingan umum, meningkatkan efisiensi ekonomi nasional, meningkatkan kesejahteraan rakyat, menciptakan iklim usaha yang kondusif melalui persaingan sehat, mewujudkan kegiatan usaha yang efektif dan efisien dengan melarang monopoli. Tujuan akhir UU ini adalah untuk mewujudkan persaingan usaha yang fair, sehingga dapat menciptakan ekonomi pasar yang efisien dan efektif dalam mensejahterakan rakyat.

Di dalam UU No. 5/1999 tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat (UU Antimonopoli), penggunaan istilah kartel kita temukan di dalam pasal 11, sedangkan kartel (perjanjian) horisontal yang lain diatur tersebar di beberapa pasal, yaitu di dalam pasal 5, 7, 8, 9, 10, 11, 16, 22, 23 dan pasal 24 yang melarang pelaku usaha melakukan perjanjian atau kerja sama yang dapat mengakibatkan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Pengecualiannya diatur di dalam pasal 50.

Ketentuan UU Antimonopoli baru dapat diterapkan kepada pelaku usaha yang membuat perjanjian jika perjanjian tersebut mempunyai akibat terhadap pasar yang bersangkutan, yaitu terjadi praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Perjanjian yang bersifat per se rule adalah ketentuan pasal 5, dan pasal 10 ayat 1. Perjanjian yang bersifat rule of reason adalah ketentuan pasal 7, pasal 8, pasal 9, pasal 11, pasal 16, pasal 22, pasal 23, dan pasal 24. Perjanjian horisontal yang ditetapkan di dalam UU Antimonopoli adalah sebagai berikut :

Penetapan Harga

Ketentuan pasal 5 ayat 1 adalah apa yang dikenal dengan larangan price fixing secara horisontal. Ketentuan pasal 5 ayat 1 tersebut adalah suatu larangan yang per se. artinya, para pelaku usaha otomatis ditindak oleh KPPU, jika mereka membuat perjanjian penetapan harga, tanpa memperhatikan apakah akan terjadi persaingan usaha tidak sehat atau tidak sebagai akibat penetapan harga tersebut, karena yang mengalami akibat dari perjanjian tersebut adalah konsumen/pembeli. Mereka membayar harga suatu barang atau jasa tertentu karena disepakati oleh

para pelaku usaha tersebut. Dengan demikian harga yang di bayar oleh konsumen / pembeli bukanlah harga yang ditentukan oleh persaingan antar pelaku usaha, dan melalui proses antara permintaan dan penawaran, melainkan karena ditetapkan oleh para pelaku usaha yang membuat perjanjian price fixing tersebut. Oleh karena itu, Adam Smith sangat concern dalam memerangi kartel harga. Dia mengatakan, bahwa *“people of the same trade seldom meet together, even for merriment and diversion, but the conversation ends in a conspiracy against the public, or in some contrivance to raise prices”*.

Jadi, para pelaku usaha jika bertemu dimana saja yang bergerak dalam kegiatan usaha yang sama cenderung melakukan konspirasi untuk merugikan masyarakat atau untuk menaikkan harga suatu barang tertentu.

Misalnya¹⁷³, belum lama KPPU pernah mendakwa Indonesia National Air Carriers Association (INACA) melanggar ketentuan pasal 5 UU Antimonopoli, yaitu melakukan penetapan harga untuk tiket penerbangan domestik. Secara sepintas dapat dikatakan bahwa INACA melanggar ketentuan pasal 5 ayat 1 UU Antimonopoli, karena ketentuan pasal 5 ayat 1 yang paling dekat dapat menjangkau tindakan INACA tersebut. Penetapan harga suatu barang atau jasa tertentu ditetapkan berdasarkan banyak faktor, dan dalam sistem ekonomi pasar penetapan harga juga ditentukan oleh persaingan antar pelaku usaha pesaing. Menurut prinsip dasar persaingan usaha, harga atas suatu barang atau jasa yang harus dibayar oleh konsumen tidak boleh ditetapkan oleh siapapun, termasuk asosiasi-asosiasi ekonomi seperti INACA. Idealnya, harga ditentukan oleh mekanisme pasar. Jadi, sejauh ini langkah yang diambil KPPU benar.

Namun, kalau dicermati ketentuan pasal 5 ayat 1 secara teliti, sebetulnya INACA tidak melanggar ketentuan tersebut, karena ketentuan itu mengatur larangan penetapan harga yang dilakukan antarpelaku usaha pesaing, sedangkan INACA bukanlah pelaku usaha melainkan asosiasi penerbangan yang mengorganisasikan kebutuhan dan kegiatan anggota-anggotanya. Dalam hal ini INACA mengkoordinasikan tarif minimum dan maksimum yang disepakati dan direkomendasikan kepada semua airlines. Akan tetapi, airlines tidak harus mentaati harga minimum dan maksimum tersebut.

Sementara itu, pasal 5 ayat 1 menentukan adanya suatu perjanjian antarpelaku usaha yang menetapkan suatu harga tertentu (fixed price) yang harus dibayar oleh konsumen pada pasar bersangkutan yang sama. Dengan demikian, INACA tidak melanggar pasal 5 ayat 1 UU Antimonopoli. Kalau demikian halnya, pasal berapa dari ketentuan UU Antimonopoli dapat menjangkau tindakan seperti yang dilakukan INACA tersebut ?. KPPU mencoba menerapkan pasal 11, tetapi hal ini juga tidak tepat, karena ketentuan pasal 11 menuntut adanya perjanjian antara minimal dua pelaku usaha yang saling bersaing. INACA bukanlah pihak yang ikut membuat perjanjian, melainkan yang membuat daftar tarif minimum dan maksimum penerbangan yang menjadi patokan bagi airlines. UU Antimonopoli belum mengatur larangan seperti itu. Tindakan INACA tersebut di dalam hukum persaingan dapat digolongkan sebagai tindakan rekomendasi harga, yaitu

¹⁷³ Hukum Bisnis, Vol. 22, 2003 Hal. 71

penetapan harga minimum dan harga maksimum terhadap barang atau jasa tertentu yang dijual kepada konsumen.

Diskriminasi Harga dan Diskon

Larangan penetapan diskriminasi (*price discrimination*) disebutkan dalam pasal 6 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999. Pasal 6 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tersebut menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang membuat perjanjian yang mengakibatkan pembeli yang satu harus membayar dengan harga yang berbeda dari harga yang harus dibayar oleh pembeli lain untuk barang dan/atau jasa yang sama. Berdasarkan ketentuan Pasal 6 tersebut, diskriminasi harga dilarang apabila pelaku usaha membuat suatu perjanjian dengan pelaku usaha lain yang mengakibatkan pembeli yang satu harus membayar harga yang tidak sama atau berbeda dengan harga yang harus dibayar pembeli lain untuk barang dan/atau jasa yang sama, karena hal ini dapat menimbulkan persaingan usaha yang tidak sehat di kalangan pelaku usaha atau dapat merusak persaingan usaha.

Pada pasar tertentu, produsen dapat menetapkan harga yang mungkin menghasilkan laba yang jauh lebih tinggi dari pada yang dihasilkan jika produsen hanya menetapkan satu harga untuk semua konsumen. Strategi penetapan harga yang berbeda ini juga dapat persaingan usaha. Salah satunya menerapkan diskriminasi harga. Dalam hal ini terdapat tiga jenis dan tingkatan strategis diskriminasi harga, di mana setiap tingkatan menuntut informasi yang berbeda mengenai konsumen, yaitu¹⁷⁴ :

1. Diskriminasi harga sempurna, di mana produsen akan menetapkan harga yang berbeda untuk setiap konsumen. Setiap konsumen akan dikenakan harga tertinggi yang sanggup dibayarnya. Dengan menerapkan strategi ini, produsen akan menyerap seluruh surplus konsumen, sehingga dapat mencapai laba yang paling tinggi. Strategi ini hanya dapat diimplementasikan pada kasus tertentu saja, karena menuntut produsen untuk mengetahui dengan cepat berapa jumlah maksimum yang ingin dibayarkan oleh konsumen untuk jumlah barang yang ditawarkan.
2. Diskriminasi tingkat harga kedua, di mana produsen akan menerapkan sebagian dari surplus konsumen. Pada strategi ini produsen menerapkan harga yang berbeda untuk setiap pembelinya berdasarkan jumlah barang yang dibeli. Pembeli yang bersedia membeli barang lebih banyak diberikan harga per unit yang lebih murah. Makin sedikit barang yang dibeli, harga per unitnya semakin mahal. Strategi ini banyak dilakukan pada penjualan grosir atau pasar swalayan besar,
3. Bentuk terakhir diskriminasi harga umumnya ditetapkan produsen yang mengetahui bahwa permintaan atas produk mereka beragam secara sistematis berdasarkan karakteristik konsumen dan kelompok demografis. Pada kondisi ini, produsen dapat memperoleh keuntungan dengan mengenakan tarif yang berbeda untuk setiap kelompok konsumen yang berbeda.

¹⁷⁴ Ayudha D. Prayoga, et al., (Ed)., 2000, Hal. 94-95.

Ambil contoh, Perusahaan A dan Perusahaan B menjual produk yang sama dan saling merupakan pesaing utama di San Fransisco. Perusahaan A juga menjual barangnya di Oakland, sedangkan Perusahaan B tidak. Apabila perusahaan A mengenakan harga yang berbeda bagi konsumennya di San Fransisco dan di Oakland, tindakan itu mungkin merupakan praktek yang tidak sehat. Kemungkinan yang berpeluang besar untuk terjadi dalam ilustrasi di atas adalah bahwa Perusahaan A akan memberikan harga yang lebih rendah bagi konsumen di San Fransisco, karena ia berharap untuk merebut konsumen pesaingnya. Sementara untuk menutup hilangnya keuntungan yang diharapkan di peroleh dari konsumen di San Fransisco, ia bisa membebankannya pada konsumen di Oakland, tempat dimana ia tidak memiliki saingan yang berarti.

Pasal 7 menetapkan larangan membuat perjanjian untuk menetapkan harga dibawah harga pasar dan pasal 8 menetapkan larangan membuat perjanjian yang memuat persyaratan, bahwa penerima barang atau jasa tidak akan menjual kembali barang atau jasa yang diterimanya dengan harga yang lebih rendah dari yang telah dijanjikan. Semua ketentuan pasal 6 sampai pasal 8 tersebut hanya memberikan wewenang kepada KPPU untuk menindak para pelaku usaha yang menetapkan harga yang dibuat melalui perjanjian yang mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat pada pasar yang bersangkutan.

Pembagian Wilayah Pasar

Pembagian wilayah pasar di antara pelaku usaha yang saling bersaing merupakan salah satu bentuk perjanjian horisontal (kartel) yang dilarang oleh UU Antimonopoli. Larangan pembagian wilayah tersebut ditetapkan secara jelas di dalam pasal 9. Ketentuan pasal 9 menetapkan bahwa pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya dengan tujuan untuk membagi wilayah pemasaran atau lokasi pasar terhadap barang dan / atau jasa sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan / atau persaingan usaha tidak sehat. Unsur yang harus dipenuhi dari ketentuan pasal 9 adalah bahwa pelaku usaha harus saling bersaing pada pasar yang sama dan membuat suatu perjanjian pembagian wilayah pemasaran. Akibat dari kesepakatan pembagian wilayah pemasaran tersebut, wilayah pemasaran masing-masing pelaku usaha menjadi terbatas. Persaingan diantara mereka menjadi tertutup. Konsumen juga tidak mempunyai alternatif untuk membeli suatu produk pada pasar yang bersangkutan. Akhirnya harga produk yang dijual juga dapat ditentukan oleh masing-masing pelaku usaha sekehendak hatinya. Hal ini akan merugikan konsumen, seperti yang pernah dilakukan oleh Asosiasi Semen Indonesia, yang membagi wilayah pemasaran produk semen di wilayah Indonesia pada masa Orde Baru. Akibatnya, tidak saja harga semen melonjak (tidak stabil), semen juga sulit ditemukan dipasar. Pembagian wilayah pemasaran seperti ini jelas merugikan konsumen.

Pemboikotan

Pemboikotan salah satu hambatan persaingan diatur di dalam ketentuan pasal 10 UU Antimonopoli. Syarat-syarat terpenuhinya suatu pemboikotan adalah

saat para pelaku usaha yang saling bersaing pada pasar yang sama membuat suatu perjanjian diantara mereka. Perjanjian yang dibuat mempunyai akibat bagi pelaku usaha yang lain, yaitu menghambat untuk masuk ke pasar yang bersangkutan (pasal 10 ayat 1). Ketentuan ini agak sulit dibayangkan bagaimana dua atau lebih pelaku usaha yang saling bersaing di dalam pelaksanaannya dapat menghambat pelaku usaha lain untuk masuk ke pasar yang bersangkutan yang horisontal. Hal yang lazim dilakukan dalam pemboikotan adalah pemboikotan pemasaran atau pembelian suatu barang atau jasa tertentu yang dilakukan oleh pelaku usaha yang saling bersaing sehingga merugikan pelaku usaha yang lain (pasal 10 ayat 2). Dalam hal ini anggota kartel menghambat pelaku usaha lain untuk mendapatkan atau memasarkan barang atau jasa tertentu. Jadi, ketentuan ini mengatur pembelian dan pemasaran suatu barang atau jasa yang bersifat vertikal. Ketentuan pasal 10 tersebut mengatur perjanjian pemboikotan baik yang horisontal maupun vertikal. Sebetulnya maksud ketentuan pasal 10 tersebut adalah pelaku usaha yang saling bersaing bermaksud untuk menolak setiap barang atau jasa dari pelaku usaha lain melalui suatu perjanjian untuk menghambat persaingan pada pasar yang bersangkutan, yang mengakibatkan pelaku usaha lain tersebut mengalami kerugian. Karena adanya pemboikotan tersebut, anggota kartel tersebut dapat menguasai barang atau jasa, baik dari hulu sampai hilir. Jadi, ketentuan tersebut mau menjelaskan bahwa yang dimaksud dengan pemboikotan pemasaran hanyalah pembeli yang melakukan kegiatan di pasar hilir dari anggota kartel, sedangkan yang dimaksud dengan pemboikotan pembeli hanya pemasok yang melakukan kegiatan di pasar hulu dari pasar anggota kartel tanpa memperhatikan dampak yang diakibatkan oleh pemasaran atau pembelian terhadap hubungan pembeli dengan pembeli selanjutnya atau terhadap hubungan pemasok dengan pemasok lainnya.

Sekarang yang menjadi pertanyaan adalah bagaimana kalau suatu pelaku usaha dalam hal ini pemasok B misalnya tidak mau memasok barang atau jasanya lagi kepada pelaku usaha A (Pembeli), sementara ia sudah bertahun-tahun menjadi pelanggannya. Pemasok B tersebut tidak menguasai pangsa pasar, tetapi dia satu-satunya pemasok produk tertentu, sehingga pelaku usaha A sangat tergantung kepadanya dalam menjalankan usahanya. Dapatkah pelaku usaha A mengajukan gugatan kepada KPPU untuk memulihkan hubungannya dengan pemasok B, dan dapatkah pelaku usaha A mengajukan tuntutan ganti rugi kepada pemasok B, karena selama barang tidak dipasok pelaku usaha merugi.

Jawaban atas pertanyaan tersebut belum diatur oleh UU Antimonopoli secara eksplisit. UU Antimonopoli baru mengatur larangan pemboikotan yang dilakukan pelaku usaha yang saling bersaing. Pemboikotan (diskriminasi) yang dilakukan oleh satu pelaku usaha terhadap pembelinya belum diatur. Karena belum ada ketentuan yang mengaturnya.

Untuk menjawab contoh kasus penolakan pemasokan suatu barang dan / atau jasa tersebut di atas, KPPU pertama-tama dapat memeriksa isi perjanjian antara pemasok dan pembeli itu, apakah ada klausula yang menetapkan bahwa pemasok sewaktu-waktu boleh memutuskan hubungan perjanjian pasok-memasok. Kalau klausula ini tidak ada, walaupun isi perjanjian memuat suatu batasan waktu tertentu, maka pemasok tidak boleh memutuskan hubungan pasok-

memasok sesuka hatinya. Dengan demikian pembeli dapat mengajukan pemasok ke pengadilan, dalam hal ini KPPU, jika pemasok menolak memasok barang dan / atau jasanya, tanpa alasan yang jelas kepada pembeli yang sudah menjadi pelanggannya, bahkan pembeli dapat menuntut ganti rugi akibat tidak dipasoknya barang dan / atau jasa tersebut.

Alasan pembeli untuk menuntut pemasok supaya bersedia memasok barang atau jasa kepadanya lagi adalah jika pembeli tersebut betul-betul hanya tergantung kepada barang dan / atau jasa dari pemasok tersebut. Artinya, pembeli tersebut tidak mempunyai kemungkinan lain untuk membeli barang dan / atau jasa tersebut di tempat lain. Jadi, dengan tidak dipasoknya barang dan / atau jasa tersebut usahanya menjadi tidak dapat beroperasi lagi. Inilah yang disebut dengan diskriminasi (pemboikotan) pasokan yang dilakukan oleh suatu pelaku usaha yang perlu ditetapkan dalam suatu ketentuan di dalam mengamandemen UU Antimonopoli kelak.

Penetapan Jumlah Produksi

Ketentuan pasal 11 mengatur larangan pengaturan jumlah produksi dan / atau pemasaran suatu barang atau jasa tertentu yang bermaksud untuk mempengaruhi harga yang dapat mengakibatkan praktek monopoli dan / atau persaingan usaha tidak sehat. Pasal 11 tidak saja bertujuan mengatur jumlah produksi tetapi juga mengatur pemasarannya. Khusus mengenai pengaturan pemasaran sudah diatur sebelumnya di dalam pasal 9. Oleh karena itu, ketentuan pasal 11 mengatur hal yang sama secara berlebihan. Ketentuan pasal 11 tersebut dapat dikenakan, jika pelaku usaha yang saling bersaing membuat perjanjian yang menetapkan jumlah produksi atau pemasaran barang tertentu. Perjanjian tersebut harus mempunyai tujuan, yaitu untuk melakukan kegiatan koordinasi produksi dan pemasaran yang mempengaruhi harga barang atau jasa tertentu yang mengganggu (menghambat) persaingan pada pasar yang bersangkutan. Jika, perjanjian diantara pelaku usaha hanya menutup persaingan diantara mereka, tetapi tidak mengganggu persaingan secara keseluruhan pada pasar yang bersangkutan, maka perjanjian tersebut tidak dilarang oleh UU Antimonopoli. Jadi, dalam perjanjian penetapan (pembatasan) jumlah produksi atau pembagian wilayah pasar diasumsikan berakibat negatif terhadap pasar yang bersangkutan. Oleh karena itu, diperlukan akibat yang nyata terhadap persaingan di pasar yang bersangkutan, yaitu persaingan secara keseluruhan pada pasar yang bersangkutan melemah (hilang), karena pelaku usaha tidak mempunyai kemungkinan untuk memproduksi barang atau jasa sesuai dengan kemampuannya (rencananya) dan memasarkannya ke mana dia mau. Dengan demikian konsumen juga tidak punya pilihan lain dalam membeli barang tertentu di pasar yang bersangkutan.

Contoh¹⁷⁵ : Belum lama ini APKINDO mengeluarkan Surat Keputusan Dewan Pengurus Pusat Asosiasi Panel Kayu (APKINDO) No. 232/SK/II/2002 tentang pembentukan Badan Pengendali Kelestarian Bahan Baku (BPKB) tertanggal 15 Ferbruari 2002 yang diganti dengan SK APKINDO No. 242/SK/VI/2002 tertanggal 11 Juni 2002 tentang Badan Pengendali Produksi (BPP) tetapi

¹⁷⁵ Hukum Bisnis, Vol.22, Ibid 7, 2003

ketentuan SK No. 232/SK/II/2002 tidak ada yang diubah sama sekali. Ada pendapat, bahwa melalui SK tersebut APKINDO akan melakukan kartel kayu lapis. Pendapat tersebut ditolak oleh ketua APKINDO, Martias. Dia menyebutkan, pengaturan yang dilakukan oleh BPP hanya dilakukan terhadap produksi kayu lapis dari sisi pasokan bahan baku. Jika ketentuan SK tersebut dibaca secara seksama dan pelaksanaannya diikuti, maka APKINDO ada kemungkinan dapat melakukan kartel kayu lapis. Melihat kemungkinan tersebut, ketentuan SK tersebut harus dianalisis, yaitu apakah SK APKINDO memenuhi unsur-unsur yang ditentukan oleh pasal 11.

Unsur-unsur ketentuan pasal 11 adalah : *Pertama* : adanya perjanjian di antara pelaku usaha yang saling bersaing, *Kedua* : mengatur jumlah produksi, *ketiga* : mengatur pemasaran suatu barang dan / atau jasa, *keempat* : bermaksud untuk mempengaruhi harga, dan *kelima* : dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan / atau persaingan usaha tidak sehat.

Unsur yang pertama perjanjian. Apakah unsur ini dipenuhi oleh APKINDO? Para produsen panel kayu telah mengikatkan dirinya melalui pernyataan tertulis dengan mengisi formulir, bahwa mereka mendukung pembentukan BPP dan harus mengikuti prosedur yang ditetapkan. Artinya, produsen panel kayu lapis tersebut telah melakukan perjanjian melalui APKINDO dan bersedia diatur oleh APKINDO dalam menyeimbangkan kebutuhan produksi dengan pasokan bahan baku dan pendistribusian produk panel kayu tersebut. Ketentuan seperti ini bertentangan dengan prinsip-prinsip hukum persaingan, karena produsen tidak punya alternatif lagi untuk memproduksi dan mendistribusikan produknya sesuai dengan rencananya dan kemampuannya. Konsumen juga tidak mempunyai alternatif untuk membeli sejumlah produk kayu lapis dari produsen yang lebih efisien, karena jumlah produksi dan wilayah pendistribusiannya sudah diatur dan ditetapkan oleh APKINDO sendiri. Ini sekaligus memenuhi unsur kedua dan ketiga yaitu mengatur produksi dan / atau pemasaran suatu barang dan / atau jasa. Biasanya produsen yang bersedia melakukan kartel, baik kartel harga, produksi, dan pembagian wilayah pemasarannya dilakukan oleh produsen yang tidak efisien, yang tidak mampu bersaing pada pasar yang bersangkutan. Oleh karena itu, dibutuhkan perlindungan (proteksi) yang bertentangan dengan ketentuan UU Antimonopoli.

Pertanyaan berikutnya, apakah dengan terpenuhinya unsur pertama, kedua, dan ketiga akan dapat mempengaruhi harga ?. Dilihat sepintas lalu, tidak, seperti yang dikemukakan oleh ketua APKINDO, Martias, bahwa masalah negosiasi harga masih tetap di tangan anggota masing-masing. Namun, jika APKINDO menguasai (mengatur) jumlah produksi kayu dan pemasarannya, otomatis APKINDO dapat menetapkan harga kayu tersebut. Misalnya, APKINDO berupaya meloloskan rencana penjualan kayu lapis jenis concrete panel sebanyak 70-80% ke Jepang melalui broker Kannmatsu Trading Co. Ltd. Memang, rencana ini belum disepakati karena Jepang ingin menguasai semua produksi Indonesia di jual ke Jepang dengan maksud agar dapat mengontrol harga. Jika penjualan tersebut disepakati yang akan lebih diuntungkan adalah broker tersebut, bukan produsen kayu lapis nasional. Pada masa lalu harga kayu lapis Indonesia turun banyak dipengaruhi oleh illegal logging yang banyak

terjadi. Jadi, penguasaan (pengaturan) jumlah produksi dan pemasaran kayu lapis yang dilakukan oleh APKINDO dapat mengakibatkan praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat, yang merupakan unsur kelima yang harus dipenuhi. Karena walaupun unsur pertama, kedua, ketiga, dan keempat dipenuhi, jika unsur kelima tidak dipenuhi, maka APKINDO tidak melakukan pelanggaran terhadap ketentuan UU Antimonopoli. Persaingan tidak sehat terjadi pada suatu pasar tertentu, jika produsen tidak bebas menentukan jumlah produksinya dan wilayah pemasarannya. Akibatnya produsen tidak dapat memproduksi sesuai dengan permintaan pasar lagi. Pengaturan jumlah produksi dan pemasaran yang demikian dapat menentukan harga jual suatu produk oleh pihak yang menguasai (yang mengatur) jumlah produksi dan pembagian wilayah pemasaran tersebut, karena produsen harus mendapatkan ijin ekspor (pengapalan) dari APKINDO. Mekanisme pasar untuk mencapai suatu harga produk tertentu berdasarkan demand dan supply tidak berjalan lagi sebagaimana mestinya.

Persekongkolan

Persekongkolan yang ditetapkan di dalam pasal 22 sampai pasal 24 mengenai pengaturan tender, tukar menukar informasi, dan hambatan masuk pasar menunjukkan bahwa UU Antimonopoli juga mengenal unsur yang disebut saling menyesuaikan perilaku pasar pelaku usaha (kegiatan kolusif). Ketentuan pasal 22-24 menuntut adanya kegiatan kolusif diantara peserta tender untuk menciptakan salah satu hambatan persaingan pada pasar yang bersangkutan. Untuk itu digunakanlah teori tujuan, bukan teori sebab akibat yang mempunyai jangkauan lebih luas untuk menilai apakah dalam proses suatu tender terjadi hambatan persaingan atau tidak.

Persekongkolan merupakan perjanjian horisontal yang dilakukan tanpa membuat suatu perjanjian tertulis. Se jauh mana pembuktian suatu kegiatan persekongkolan, dapat dilihat dari kondisi pasar yang bersangkutan, yaitu terhambatnya persaingan diantara pelaku usaha karena penyesuaian perilaku pelaku usaha yang satu yang diikuti secara sengaja (sadar) oleh pelaku usaha yang lain untuk mencapai tujuan yang sama. Jadi, perjanjian atau kesepakatan, baik tertulis maupun tidak tertulis dikenakan larangan ketentuan persekongkolan tersebut. Dalam hal ini termasuk segala perjanjian tanpa memperhatikan apakah perjanjian bersangkutan dibuat dengan maksud memiliki kekuatan yang mengikat menurut hukum atau tidak. Memang, dalam pembuktian perjanjian yang tidak tertulis mengalami kesulitan, karena harus dibuktikan adanya komunikasi atau kesepakatan untuk melakukan penyesuaian perilaku yang menghambat persaingan.

Pasal 22 mengatur larangan persekongkolan antara pelaku usaha dengan pihak lain untuk mengatur dan / atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat. Persekongkolan yang biasanya dilakukan dalam tender adalah untuk mempengaruhi harga yang akan ditawarkan oleh peserta tender. Disini yang terjadi adalah persaingan harga, tetapi para peserta melakukan kesepakatan, salah satu diantara mereka menjadi pemenang tender dengan cara salah satu peserta mengajukan harga yang lebih rendah, sementara yang lain mengajukan harga yang lebih tinggi. Atau salah satu

peserta mengundurkan diri agar yang lain yang memenangkan tender tersebut. Hal ini merupakan hambatan persaingan, karena melanggar tujuan tender itu sendiri, yaitu untuk mendapatkan barang atau jasa dengan harga dan kondisi yang paling menguntungkan.

Dalam kaitan dengan ketentuan pasal 22 tersebut banyak muncul pertanyaan, apakah pasal 22 dapat diterapkan terhadap kasus tender Indomobil. Kalau dilihat secara normatif, pasal 22 tidak dapat diterapkan, karena dalam penjelasannya ditetapkan bahwa tender adalah tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang, atau untuk menyediakan jasa. Penjelasan tersebut hanya mencakup tender pengadaan barang atau jasa saja. Namun demikian, ketentuan pasal 22 tetap dapat diterapkan, karena ketentuan pasal 22 dapat mencakup tender (penjualan) saham yang dilakukan oleh BPPN. Yang perlu dijiwai dan dimengerti terlebih dahulu adalah prinsip persaingan itu sendiri, yaitu bahwa dalam kegiatan ekonomi apa saja persaingan harus tetap terselenggara. Artinya, jika dalam suatu pasar tertentu hambatan persaingan terjadi, akibat dari hambatan tersebut ada pihak yang dirugikan, baik itu produsen, negara, maupun konsumen, maka persaingan yang sehat pada pasar yang bersangkutan harus dipulihkan. Selain itu, hukum persaingan juga mengenal pertimbangan ekonomi dalam memutuskan suatu keputusan. Menurut hukum persaingan setiap konspirasi yang membatasi persaingan merupakan suatu larangan terhadap persekongkolan secara penuh sebagai elemen dasar dalam penyesuaian diri dalam aspek kebijakan persaingan usaha. Oleh karena itu, pasal 22 dapat diterapkan terhadap kasus tender Indomobil.

Yang menjadi penghambat dalam penerapan pasal 22 tersebut adalah ketentuan pasal 1 angka 8, yang menetapkan bahwa persekongkolan atau konspirasi bentuk kerja sama antara pelaku usaha yang satu dengan yang lain untuk menguasai pasar yang bersangkutan bagi pelaku usaha yang bersekongkol. Ketentuan pasal 1 angka 8 tersebut tidak selaras lagi dengan ketentuan pasal 22, yang tidak mensyaratkan penguasaan pasar. Ini merupakan salah satu kelemahan UU Antimonopoli yang dapat melemahkan pelaksanaan ketentuan pasal 22 tersebut.

Sementara itu, ketentuan pasal 23 mengatur hambatan persaingan melalui tukar menukar informasi antara pelaku usaha dengan pihak lain (pihak ketiga). Informasi yang dimaksudkan disini adalah informasi pesaing dari pelaku usaha yang bersifat rahasia. Diasumsikan pihak ketiga memberikan informasi pelaku usaha yang bersifat rahasia secara strategis yang dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat. Syarat dari perjanjian tersebut adalah perjanjian informasi tersebut menghambat persaingan usaha. Selain itu, yang sering terjadi adalah pertukaran informasi antar pesaing. Misalnya saling menginformasikan atau mencocokkan harga, yaitu untuk menetapkan suatu harga tertentu sebagaimana dimaksud oleh pasal 5. Perjanjian seperti ini merupakan larangan yang per se, karena menghambat persaingan dan merugikan konsumen.

Persekongkolan yang ditetapkan pasal 24 sebenarnya adalah suatu larangan tindakan pemboikotan seperti yang ditetapkan di dalam pasal 10. Pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk menghambat produksi dan / atau pemasaran barang dan / atau jasa pelaku usaha pesaingnya dengan tujuan

barang atau jasa pesaingnya berkurang pada pasar yang bersangkutan, baik dari jumlah, kualitas, maupun ketepatan waktu yang dipersyaratkan. Ketentuan pasal 24 tersebut mencakup perjanjian horisontal dan vertikal. Perjanjian tersebut horisontal karena barang atau jasa yang bersekongkol sama atau paling tidak sejenis dengan barang atau jasa pesaingnya. Ketentuan pasal 24 dapat bersifat vertikal, karena menyangkut masalah pemasaran atau pemasokan barang atau jasa tersebut pada pasar yang bersangkutan. Dalam tingkatan pasar tertentu pemboikotan dapat dilakukan sehingga barang atau jasa tersebut berkurang di pasar, baik dari segi jumlah, kualitas, maupun ketepatan waktu yang ditentukan. Hambatan yang demikian terjadi apabila pesaing yang bersangkutan tidak mempunyai alternatif untuk mengimbangi kehilangan pasokan atau sumber pembelian barang atau jasanya. Oleh karena itu, sebetulnya yang dilakukan pelaku usaha dengan pihak lain adalah perjanjian tertutup, yaitu untuk menghambat pesaingnya memasok barang atau jasa pada pasar yang bersangkutan. Melalui cara ini pesaing tersebut tidak mempunyai kesempatan lagi untuk dapat bersaing pada pasar yang bersangkutan. Ketentuan pasal 24 tersebut dapat diterapkan jika tujuan persekongkolan tersebut tercapai, yaitu barang atau jasa menjadi berkurang pada pasar yang bersangkutan, yang mengakibatkan persaingan menjadi terhambat baik secara kolektif maupun antar tahapan pasar.

Sebagaimana disebutkan di atas setiap peraturan kartel selalu mempunyai pengecualian. Pengecualian perjanjian horisontal di Indonesia ditetapkan di dalam pasal 50 UU Antimonopoli. Pengecualian tersebut tidak memiliki penjelasan yang konkret baik di dalam penjelasannya maupun di tempat lain, mengapa dikecualikan dari penerapan UU Antimonopoli. Dari sembilan pengecualian yang ditetapkan di dalam pasal 50 tersebut ada 6 (enam) pengecualian yang berkaitan dengan perjanjian horisontal, yaitu :

- a. Perjanjian yang berkaitan dengan hak atas kekayaan intelektual seperti lisensi, paten, merek dagang, hak cipta, disain produk industri, rangkaian elektronik terpadu, dan rahasia dagang, serta perjanjian dengan waralaba,
- b. Perjanjian penetapan standar teknis produk barang dan / atau atas jasa tidak mengekang atau tidak menghalangi persaingan (huruf c),
- c. Perjanjian kerja sama penelitian untuk meningkatkan atau perbaikan standar hidup masyarakat luas (huruf e),
- d. Perjanjian dan / atau perbuatan yang bertujuan ekspor yang tidak mengganggu kebutuhan dan / atau pasokan pasar dalam negeri (huruf g),
- e. Pelaku usaha kecil, dan

f. Kegiatan usaha koperasi yang secara khusus bertujuan untuk melayani anggotanya.

Sifat dari ketentuan pasal 50 tersebut memberikan pengecualian secara absolut. Artinya, pengecualian tersebut tidak perlu meminta izin dari KPPU lagi. Setiap pelaku usaha yang memenuhi ketentuan pasal 50 tersebut otomatis dikecualikan tanpa mempertimbangkan kemungkinan dapat menghambat persaingan. Syarat umum suatu pengecualian adalah bahwa pengecualian dapat dilaksanakan, jika persaingan tidak terhambat (terganggu) di pasar yang bersangkutan. Untuk mengetahui apakah pengecualian akan mengganggu persaingan atau tidak perlu didaftarkan kepada badan antimonopoli, seperti yang dilakukan di negara Jerman, untuk menetapkan apakah pengecualian yang akan dilaksanakan menghambat persaingan atau tidak. Bisa juga diatur secara konkret syarat-syarat pengecualiannya seperti dilaksanakan di Uni Eropa, yaitu dengan mengeluarkan peraturan pengecualian kelompok dan pengecualian tunggal. Uni Eropa juga telah menerbitkan Pedoman penerapan pasal 81 PPE terhadap perjanjian kerja sama horisontal melalui Lembaran Negara UE (Amtsblatt) 2001/C3/02.

Misalnya pengecualian perjanjian kerja sama penelitian untuk meningkatkan atau memperbaiki kehidupan masyarakat ini sangat interpretatif sekali (pasal 50 huruf c UU Antimonopoli). Siapa yang memutuskan suatu kerja sama penelitian dapat meningkatkan atau memperbaiki hidup orang banyak. Contoh lain, pengecualian usaha kecil hanya ditetapkan sebagaimana ditetapkan di dalam ketentuan UU No.9/1995. Di dalam UU tersebut perusahaan kecil didefinisikan sebagai perusahaan yang mempunyai modal sendiri Rp. 200.000.000,- dan omset Rp. 1.000.000.000,- serta milik warga negara Indonesia. Perusahaan yang mempunyai modal dan omset lebih dari ketentuan UU No.9/1995 dapat dikenakan ketentuan UU Antimonopoli. Ini adalah pengecualian yang terlalu sempit.

Untuk lebih mendukung penerapan pengecualian, ketentuan UU Antimonopoli dapat diterapkan *de minimis rule* kepada pelaku usaha yang tidak melakukan hambatan persaingan usaha, tetapi justru untuk meningkatkan kemampuan perusahaan. *De minimis rule* mensyaratkan suatu kerja sama (kartel) antarpelaku usaha yang tidak menghambat persaingan pada pasar yang bersangkutan baik secara kuantitatif maupun kualitatif. Pangsa pasar yang melakukan perjanjian antara 5% - 10% tidak akan menghambat persaingan pada pasar yang bersangkutan. Juga *rule of reason* dapat diterapkan untuk mengecualikan dari larangan yang *per se illegal*. Pengecualian ini berdasarkan pertimbangan ekonomi. Misalnya dalam perjanjian kerja sama badan usaha patungan yang justru meningkatkan fungsi usaha, seperti produksi, distribusi, riset, dan pengembangan sehingga menguntungkan konsumen melalui peningkatan pabrik, penurunan harga atau perbaikan kualitas, pelayanan atau inovasi. Perjanjian yang mengakibatkan hambatan persaingan horisontal dikecualikan dari larangan kartel, jika kemungkinan besar akan, dan memang

perlu, menimbulkan manfaat pro-persaingan untuk mengimbangi dampak anti persaingan dari perjanjian yang bersangkutan.

B. Pembahasan Hasil Penelitian

1. Praktek Monopoli Sebelum dan Sesudah Lahirnya UU No. 5 Tahun 1999

Di Indonesia semangat anti monopoli dan anti bisnis tidak sehat sebenarnya telah tumbuh hampir 20 tahun yang lalu, terutama sejak pertengahan tahun 1980an. Pada saat itu usaha-usaha industri dan perdagangan telah mulai bertumbuh dan membesar pada saat itu. Praktek bisnis tidak sehat sudah mulai tercium, sehingga teretus semangat untuk mengaturnya. Semangat itu terjelma dalam Undang-undang Industri 1984 yang mencantumkan larangan praktek monopoli, meskipun masih bersifat sangat umum, semangat formal yang masuk kedalam UU tersebut, ternyata tidak ditindaklanjuti dengan berbagai ketentuan pelaksanaan dan lembaga penegak hukumnya. Hasilnya ketentuan yang memang masih umum itu seperti macan ompong. Ironisnya ketentuan yang masih minir itu seringkali menjadi pembenaran bagi sebagian kalangan untuk menunjukkan bahwa monopoli tidak dilarang di Indonesia.

Semangat anti monopoli di dalam undang-undang industri ini tidak cukup kuat karena adanya norma kolusi di dalam negara berlangsung sangat intensif. Hal ini terjadi karena beberapa alasan.

Pertama adalah kondisi lingkungan ekonomi politik yang tidak mendukung dan nuansa yang ada pekat dengan praktek KKN, terutama antara pengusaha dengan penguasa. Praktek perburuan rente ekonomi (*economic rent seeking*) hidup sangat subur dalam kondisi politik yang tertutup. Faktor ini menjadi penyebab utama kesulitan kalangan propersaingan yang sehat untuk menerobos benteng kolusi melalui sistem legal yang ada.

Kedua, meskipun dasar dari aspek legal tersebut telah ada, seperti ditegaskan oleh undang-undang industri tadi, tetapi pemerintah mempraktekkan norma, perilaku dan kebijakan sebaliknya. Kebijakan-kebijakan yang dibuat dan dilaksanakan pemerintah banyak mendorong atau bahkan merancang langsung praktek monopoli dalam dunia usaha. Pemberian lisensi khusus dan hak pengelolaan usaha kepada para “rent seekers” telah membuat dunia usaha berjalan dengan tingkat keadilan yang rendah karena kebijakan yang anti persaingan dilakukan oleh pemerintah sendiri.

Tentu saja semua praktek itu tidak berdiri sendiri, melainkan bertali-temali dengan praktek kolusi politik antara pemerintah sebagai patron dan segelintir pengusaha pemburu rente sebagai kliennya. Praktek anti persaingan sebelum ada Undang-undang Monopoli ini secara langsung bisa dikatakan merupakan turunan dari situasi politik yang dominan dan otoriter ketika itu.

Ketiga, semangat yang sudah formal masuk di dalam undang-undang tersebut tidak berjalan karena tidak ada aturan lebih detail yang menjelaskan tentang bagaimana larangan praktek monopoli tersebut dilaksanakan. Dalam tataran aturan yang biasanya berlaku pada saat itu ketiadaan peraturan pemerintah dan petunjuk pelaksanaannya telah menyebabkan semangat normatif ini tidak terlembagakan dan tidak dapat diimplementasikan.

Ketiadaan peraturan pemerintah ini juga berkaitan dengan alasan pertama, tidak lain karena banyak kepentingan pengusaha-penguasa terusik bila peraturan tersebut dilaksanakan. Maklum sekali, bisnis di masa lalu sangat penuh

dengan praktek persaingan tidak jujur, praktek monopoli, dan KKN lewat perburuan rente, yang melibatkan perilaku kolusi pengusaha-penguasa.

Keempat, meskipun larangan anti praktek monopoli tersebut telah tercantum di dalam undang-undang, tetapi tidak ada badan atau institusi yang berwenang melaksanakannya. Itu berarti bahwa legalitas yang ada tidak bermakna bagi perbaikan sistem untuk membebaskan bisnis dari praktek monopoli karena tidak ada yang bisa melakukan eksekusi jika terjadi praktek monopoli, yang tidak dikehendaki undang-undang tersebut.

Akhirnya (**kelima**) bisnis dan sistem ekonomi politik secara keseluruhan banyak dihiasi dengan praktek monopoli, persaingan tidak sehat, sekaligus perburuan rente ekonomi. Karena itu, tidak aneh jika dunia usaha diliputi oleh dominasi usaha konglomerasi karena praktek bisnis pada umumnya tidak jujur. Praktek monopoli dan persaingan tidak sehat yang dilakukan oleh pengusaha bahkan didukung dengan semangat KKN oleh penguasa.

Wajah sistem ekonomi yang bopeng dan struktur yang rusak seperti sekarang tidak lain karena ketiadaan sistem legal yang mengatur persaingan bisnis secara sehat. Praktek yang distortif dalam kurun yang panjang ini tidak mudah diselesaikan. Tetapi jika ada iklim baru anti praktek monopoli dan pro persaingan sehat, yang didukung oleh masyarakat luas, maka implementasi undang-undang anti monopoli akan menjadi lebih mudah.

Semangat untuk membangun sistem ekonomi dan bisnis yang sehat baru terwujud setelah rezim lama tumbang. Dewan Perwakilan Rakyat tidak lagi menjadi stempel karet, tetapi mulai menjalankan fungsinya untuk mengambil inisiatif dan mengusulkan undang-undang anti monopoli. Bahkan bersamaan dengan itu, Sidang Istimewa MPR juga menetapkan TapMPR No. 16/1998, yang mengamanatkan dan memperkuat upaya untuk mewujudkan aturan tentang anti praktek monopoli.

Praktek monopoli cenderung mengambil keuntungan berlebihan (“super normal”), tetapi harus dibayar oleh pelaku lain yang tersingkir secara tidak adil dari pasar. Praktek perburuan rente ekonomi yang semarak pada masa lalu berkaitan sangat erat dengan praktek persaingan tidak sehat semacam ini sehingga pasar tertutup untuk pelaku-pelaku yang sebenarnya efisien, inovatif dan mampu menghasilkan produk berkualitas dengan harga yang lebih baik untuk masyarakat luas. Tetapi hambatan-hambatan yang tercipta karena faktor-faktor persaingan tidak sehat menyebabkan pelaku usaha yang baik tersebut tidak dapat memasuki pasar secara terbuka.

Praktek bisnis yang bertumbuh sangat pesat dalam tiga dekade terakhir ini ditengarai bekerjanya perusahaan dengan praktek monopoli dan persaingan tidak sehat. Tidak ada tata aturan yang mengawasinya dan tidak ada lembaga yang bertanggung jawab untuk menjaga agar sistem ekonomi dan bisnis dapat bersaing dengan sehat. Ketiadaan institusi hukum ekonomi yang mengatur dunia usaha ini berdampak pada masalah keadilan publik secara umum¹⁷⁶.

¹⁷⁶ Bustanul Arifin, Didik J Prehidim, *Ekonomi dan Kebijakan Publik*, Grasindo Jakarta, 2001, Hal 82.

Dunia usaha, pebisnis dan pelaku usaha memerlukan suatu syarat esensial ketika berbisnis, yaitu adanya jaminan kepastian hukum (legal certainty). Oleh sebab itu, berbagai regulasi per UU telah diberlakukan dalam rangka mendukung tercapainya proses persaingan usaha yang fair dengan tujuan mencapai kesejahteraan rakyat serta efisiensi nasional dengan memperhatikan kepentingan umum¹⁷⁷.

Pemerintah Orde Baru pada awal memegang tampuk pemerintahan diwarisi oleh setumpuk persoalan ekonomi yang parah dan cukup pelik untuk diselesaikan, diantaranya masalah inflasi, infrastruktur ekonomi, defisit neraca pembayaran dan kebutuhan pangan yang belum tercukupi. Semua persoalan tersebut sifatnya mendesak sehingga menjadi prioritas utama untuk dipecahkan oleh Pemerintah Orde Baru.

Itulah sebabnya banyak pihak menyebut Orde Baru sebagai negara pembangunan (development state)¹⁷⁸.

Dengan kondisi tersebut harus disadari bahwa konsentrasi pemerintah pada saat itu adalah meletakkan dasar bagi pembangunan, dengan menciptakan stabilitas ekonomi, seperti pengendalian inflasi dan target pertumbuhan ekonomi dengan membangun infrastruktur yang memadai. Dengan kerangka strategi semacam itu diharapkan kegiatan ekonomi dapat segera pulih kembali.

Syarat utama agar pembangunan ekonomi dapat terus berjalan secara berkesinambungan adalah dengan menciptakan “stabilitas politik” yang mantap. Dalam konteks untuk mencapai tujuan inilah, intervensi pemerintah menjadi sangat menonjol. Secara ekstrem pemerintah Orde Baru bisa dikatakan telah memfungsikan dirinya sebagai pusat monopoli politik serta pengendali tunggal ekonomi.

Dalam perspektif ekonomi, berarti negara memonopoli alokasi dan distribusi sumber daya ekonomi yang dimiliki melalui berbagai langkah kebijakan yang dikeluarkannya, negara menentukan alokasi modal, konsesi, bahkan lisensi, untuk didistribusikan ke masyarakat.

Dengan begitu, kekuasaan pemerintah relatif sangat besar, sehingga rawan terhadap penyelewengan wewenang (abuse of power) untuk melengkapi background diatas, Hiddle menambahkan tentang peran penting Presiden Soeharto dalam setiap pengambilan keputusan¹⁷⁹. Dia mencatat bahwa Presiden Soeharto sangat otonom sebagai pengambil kebijakan (autonomous policy maker). Setidaknya ada dua faktor penting yang selalu dimasukkan dalam setiap kalkulasi Presiden Soeharto, yakni : pertumbuhan ekonomi dan distribusi patronase. Pertumbuhan ekonomi ditujukan untuk keperluan kesejahteraan seluruh rakyat dan distribusi patronase dibagikan kepada kelompok yang

¹⁷⁷ *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 22, Januari – Februari 2003, Hal 60.

¹⁷⁸ Karl Wahlmuth, “*Good Government and Economic Development*” Institute For world Economic and International Management, Bremen University, 1998, Hal.5.

¹⁷⁹ William Hiddle, “*The Relative Autonomy Of The Third World Politician : Soeharto and Indonesian Economic Development in Comparative Perspective*,” *International Studies Quarterly*, Vol 35, No. 4, 1991, Hal. 27.

memberikan dukungan bagi keberlanjutan pemerintah Orde Baru. Dalam hubungan ini, Soeharto sering menerima saran dari kaum teknokrat yang konsisten memberikan makro ekonomi yang pro mekanisme pasar, tetapi pada saat yang sama presiden juga memberi kesempatan khusus kepada pendukung politiknya untuk melakukan kegiatan ekonomi lewat fasilitas monopoli, lisensi dan pencarian rente. Presiden juga memberikan patronase tersebut dalam bentuk posisi birokrasi pada perusahaan-perusahaan negara (BUMN) kepada para loyalisnya dan juga para pembangkangnya sebagai strategi untuk membeli mereka.

Kemudian dari sudut pandang politik, Pemerintah Orde Baru dengan konsisten menerapkan dua strategi sebagai berikut :

Pertama : diberlakukannya sistem korporatisme negara. Strategi ini mendasarkan kepentingan masyarakat lewat sistem representasi dan artikulasi¹⁸⁰ . Maksudnya elemen-elemen kepentingan masyarakat diberi wadah aspirasi dengan mendirikan lembaga tunggal yang diresmikan oleh pemerintah. Tujuan sistem ini adalah agar pemerintah mudah mengontrol setiap dinamika masyarakat yang cenderung menciptakan suasana ketidakadilan politik sehingga pembangunan bisa tetap digalang.

Kedua : seperti umumnya negara berkembang Indonesia adalah penganut “negara lunak” (soft state). Istilah yang digagas oleh Myrdal ini menunjuk pada adanya ketidakefisienan pelaksana aturan. Khususnya kataatan terhadap hukum dan perundang-undangan, serta ketidakpatuhan sebagian pejabat pemerintah pada berbagai aturan yang dibuatnya sendiri. Dengan kata lain, banyak undang-undang dan regulasi yang dibuat tetapi tidak efektif. Dengan begitu mereka mempunyai kekuasaan atau sumber ekonomi, sehingga mempunyai akses terhadap kekuasaan, mendapatkan peluang keuntungan dan menghindar dari sanksi : realitas seperti ini bisa dijumpai dalam setiap praktek kenegaraan, termasuk bidang ekonomi, sehingga menyulitkan terciptanya kompetisi yang adil dan fair. Implikasi praktis dari strategi ekonomi politik diatas akhirnya berdampak pada suatu hal yang merugikan masyarakat. Disatu sisi, karena pada awal Orde Baru belum terdapat persekutuan bisnis yang mapan, maka hanya beberapa gelintir orang yang dekat dengan pemerintah yang diberi hak monopoli, untuk menjalankan roda perekonomian. Apalagi hal itu didukung oleh keyakinan teori “trickle down effect” yang menganggap kalau ada pertumbuhan ekonomi yang baik pada saatnya nanti akan “menetes” kebawah dengan sendirinya.

Sehingga sejak awalnya, praktek dunia bisnis Indonesia memang telah dirancang sangat monopolistik dan tentunya hanya menguntungkan sedikit pihak. Kemudian disisi lain negara juga memiliki keuntungan karena adanya sifat “patron klien” dari hubungannya dengan dunia usaha. Disini negara memberi perlindungan terhadap proses produksi serta memberikan jaminan apabila perangkat hukum tidak melicinkan aktivitas ekonomi dunia usaha. Sebaliknya dunia usaha memberikan timbal baliknya dengan memberikan pendapatan yang

¹⁸⁰ Collier David, “*Overview Of The Bureaucratic Authoritarian Model*”, Pricenton University Press, New Jersey, 1979, Hal. 364.

cukup tinggi kepada negara berupa pajak, maupun terhadap oknum-oknum birokrasi berupa upeti¹⁸¹.

Oleh pengamat lain, praktek relasi antara kekuasaan dan dunia usaha semacam itu disebut dengan istilah *crony capitalism* atau *erzats capitalism*¹⁸². Simbiosis mutualisme itulah yang melanggengkan hubungan antara kekuasaan dengan dunia usaha dalam menjalankan roda perekonomian, dinamika dua faktor itulah yang banyak mempengaruhi pembentukan struktur pasar di Indonesia.

Secara definitif pengambilan strategi ekonomi pada awal Orde Baru di atas sebenarnya tidak terlalu bermasalah. Karena teori-teori neoklasik yang saat itu tersedia memang merekomendasikan hal yang kurang lebih sama. Negara-negara yang saat ini sudah maju seperti : Korea Selatan, Taiwan, Hongkong dan Malaysia juga menjalankan kebijakan, yang mirip dengan Orde Baru. Hanya yang menjadi persoalan adalah “keterlambatan” atau memang disengaja oleh pemerintah Orde Baru untuk segera merevisi kebijakan tersebut, ketika pembangunan ekonomi telah menunjukkan kemajuan-kemajuan yang berarti. Ini menjadi point yang sangat krusial bagi fase pembangunan di Indonesia, sehingga yang terjadi kemudian bukanlah menuju kepada penguatan ekonomi secara makro, melainkan justru praktik ekonomi yang bertumpu pada mekanisme yang sangat rapuh.

Keterlambatan revisi tersebut secara aktual menimbulkan dampak berikut ini :

Pertama : adanya hak monopoli yang mengakibatkan semakin terpusatnya aset-aset produksi pada segelintir orang, hal ini juga sebagai cikal bakal lahirnya konglomerasi. Data PDBI (Pusat Data Bisnis Indonesia) sebelum terjadinya krisis ekonomi tahun 1997 menunjukkan dengan sangat transparan betapa aset yang dimiliki oleh konglomerat semakin lama justru semakin bertambah relatif terhadap pendapatan Nasional (GDP).

Data PDBI tersebut menunjukkan, pada tahun 1988 saat aset 10 konglomerat papan atas terhadap GDP masih berkisar pada angka 13%, namun pada tahun 1993 (5 tahun) kemudian, prosentase tersebut melonjak menjadi 32,1% terhadap GDP¹⁸³. Aset ekonomi yang terkonsentrasi tersebut jelas sangat mengganggu iklim kompetisi pada perekonomian domestik, sehingga secara mikro mengurangi kemampuan perusahaan domestik untuk memproduksi secara efisien.

Kedua : terbentuknya pasar yang sangat terkonsentrasi. Dengan merujuk studi yang dilakukan oleh Abimanyu dan Mudrajat Kuncoro¹⁸⁴ tercatat 7 dari 9 subsektor industri manufaktur di Indonesia memiliki konsentrasi di atas 40% pada tahun 1991. Bahkan subsektor makanan, minuman, tembakau, kertas, barang galian bukan logam, logam dasar, barang logam, mesin dan peralatannya, konsentrasinya mencapai angka di atas 50% melalui penghitungan CR 4

¹⁸¹ Ibid, 367.

¹⁸² Kunio, Yoshihara, “*Kapitalisme Semu Asia Tenggara*”, LP3ES, Jakarta, 1990, Hal.12.

¹⁸³ PDBI, 1994.

¹⁸⁴ Yustika, Ahmad Erani, “*Industrialisasi Pinggiran*”, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 200, Hal. 113-114.

(kontribusi penjualan 4 perusahaan terbesar dalam suatu industri terhadap seluruh penjualan produk industri yang bersangkutan).

Ketiga: sejak tahun 1980, privatisasi mulai dijalankan di Indonesia. Seperti yang dijalankan oleh negara-negara berkembang pada umumnya, tercatat pada akhir dekade 1980an nilai privatisasi mencapai 185 miliar dolar dan pada akhir tahun 2000 menjadi lebih dari 600 miliar dolar¹⁸⁵.

Hal itu tidak lepas dari dorongan lembaga donor seperti World Bank dan IMF yang sejak dekade 1980an mempromosikan kebijakan tersebut, yang tujuannya adalah merangsang pengalihan kegiatan ekonomi yang semula dikelola negara menjadi milik swasta. Indonesia tidak lepas dari trend privatisasi tersebut, lebih-lebih karena didorong oleh realitas kinerja BUMN yang sangat buruk, kecuali hanya BUMN disektor perhubungan, telekomunikasi, dan pariwisata yang kinerja keuangannya cukup bagus. Kenyataan tersebut ditangkap sebagai ketidakmampuan negara dalam menjalankan bisnis. Belum lagi ditambah dengan beban BUMN sebagai agen sosial dalam pembangunan, maupun menjadi mesin uang bagi politisi negara. Akibatnya sejak dasawarsa 1990an privatisasi secara gradual telah dijalankan oleh pemerintah dengan menjual aset-aset BUMN kepada pihak swasta.

Padaحال dalam konteks perekonomian nasional, mestinya privatisasi yang dijalankan mestinya mempunyai tujuan ganda, yaitu disamping memperoleh penerimaan pendapatan yang besar, dan yang lebih penting adalah memiliki efek yang besar terhadap perubahan struktur perekonomian nasional. Dalam identifikasi yang sederhana, perubahan struktur tersebut diharapkan terpantul kepada perbaikan sistem kompetisi dan daya saing produk nasional. Jika dalam proses privatisasi tersebut tidak dijamin adanya perubahan struktur ekonomi domestik maka dalam jangka panjang privatisasi dipastikan tidak memberikan keuntungan apapun bagi perekonomian nasional.

Faktor itulah yang terlupakan oleh Pemerintah Indonesia, sehingga privatisasi yang dijalankan sesungguhnya sangat rawan terhadap beberapa jebakan.

Pertama: munculnya monopoli baru, yang semula dipegang oleh negara, kemudian pindah kesektor swasta.

Semenjak reformasi ekonomi digulirkan pada tahun 1998, sampai saat ini tidak terdapat perubahan yang berarti terhadap struktur pasar di Indonesia. Walaupun banyak konglomerat yang berguguran diterjang oleh ombak krisis moneter, tetapi dalam prakteknya mereka tetap menguasai mata rantai informasi dan lobi dengan beragam strategi. Akibat dari keadaan tersebut kekuatan ekonomi domestik masih terpusat pada segelintir orang. Sehingga jika privatisasi digulirkan, maka hanya dua pihak yang mungkin bisa bersaing, yaitu: pengusaha domestik yang masih menguasai ekonomi nasional (konglomerat masa lalu) dan investor asing. Tetapi investor asing bisa diabaikan, mengingat tingkat resiko investasi di Indonesia sangat tinggi. Atau jika mereka nekat masuk,

¹⁸⁵ Guseh, James, "The Public Sector, Privatization and Development In Sub Sharan In Africa", African Studies Quarterly, Vol 5, Issue 1, 2001, Hal. 1

biasanya tetap menggandeng investor domestik untuk tujuan *risk sharing* maupun sekedar dipakai namanya oleh investor domestik, atau mengikuti tender-tender BPPN. Latar belakang adalah kasus penjualan PT. Indomobil oleh BPPN beberapa waktu yang lalu, disamping pelaksanaannya sangat cepat dan tertutup, juga ditengarai dibeli oleh pemilik lama, padahal aturan jelas melarang pemilik lama ikut dalam proses divertasi tersebut.

Ketika krisis mendera, kita sadar bahwa fundamental ekonomi kita rapuh karena praktek bisnis tidak sehat. Struktur perekonomian keropos, karena tulang punggung penyangga tidak berakar kuat.

Kesadaran itu mencapai puncaknya pada tanggal 5 Maret 1999 dengan dilahirkannya Undang-undang No.5/1999 tentang larangan praktek monopoli dan persaingan tidak sehat (UU anti monopoli). Namun karena berbagai pertimbangan, pemberlakuannya disesuaikan agar kalangan dunia usaha mempunyai kesempatan yang cukup untuk membenahi diri dan beradaptasi¹⁸⁶. Namun sampai batas akhir waktu penyesuaian itu yaitu 5 September 2000 praktek monopoli terus berjalan. Justru kesempatan untuk melakukan penyesuaian tidak digunakan sebagaimana mestinya.

Kehadiran UU No.5/1999 itu sebenarnya merupakan refleksi terdalam dari semangat membangun sistem ekonomi pasar yang efisien, terbuka dan sehat. UU itupun menjadi aturan main yang fair. Setelah lama kita tidak memiliki sistem legal dan kokoh dibidang ekonomi yang mendasar bagi setiap pelaku ekonomi. Sekaligus menjaga agar dunia usaha yang bersaing itu berjalan secara sehat jujur dan adil. Artinya praktek-praktek monopoli dan sejenisnya dilarang atau setidaknya diatur pelaksanaannya.

Meski GBHN membolehkan monopoli, syaratnya tidak merugikan rakyat dan usaha menengah kecil (UKM). Sayangnya hal ini tidak dijelaskan secara teknis bentuk monopolinya dalam UUD 1945 pasal 33 dicantumkan pokok-pokok susunan bekerjanya ekonomi Indonesia, yaitu berwatak sosial, memuat azas kekeluargaan, serta azas penguasaan cabang-cabang produksi dan sumberdaya alam, yang semuanya bermuara pada kemakmuran rakyat.

Demikian juga dalam hal-hal khusus, monopoli akan dibiarkan secara legal, misalnya kepada penemu produk baru. Penemuannya diberi hak monopoli untuk jangka waktu tertentu seperti misalnya : paten.

Monopoli yang diberikan kepada BUMN karena produksinya menguasai hajat hidup orang banyak.

Kedudukan monopoli yang diperoleh dalam persaingan secara sehat tidak menjadi masalah, asalkan pintu masuk ke investasi yang sama bagi siapapun terbuka lebar, jika perlu dipacu oleh pemerintah. Demikian juga bagi pihak yang mendapat monopoli secara natural, bukan karena pemberian pemerintah, melainkan karena tidak ada pihak yang berani dan mampu untuk mengerjakannya. Misal membuat pabrik bahan baku produk tertentu, karena investasinya terlalu besar, tidak jadi diambil. Namun secara umum monopoli akan memberi dampak negatif karena banyak menimbulkan bias dari pasar dalam bentuk inefisiensi produksi karena tidak ada kontrol dari industri-industri pesaing.

¹⁸⁶ Kompas 5 & 6, September 2000, (Hal. 8)

Harga yang terbentukpun tidak wajar dan pasti lebih mahal dibandingkan harga yang melalui mekanisme pasar.

Dengan diundangkannya, UU No.5/1999, ekonomi Indonesia diberi peluang untuk menjadi lebih besar dan sehat dan rakyat diberi peluang untuk menjadi lebih survive dan dapat bersaing secara sehat dengan industri besar, karena tidak ada keistimewaan atau proteksi untuk usaha-usaha konglomerasi. Dari beberapa penelitian diberbagai negara termasuk Indonesia, tampak berbagai bentuk perilaku usaha yang tidak sehat, dimana terjadi kekuatan monopoli yang cenderung merugikan¹⁸⁷ perekonomian secara nasional pada berbagai aspek.

1. Kekuatan monopoli yang dicirikan sebagai kemampuan untuk menentukan harga yang akan merugikan masyarakat dan produsen disektor hilir karena mereka harus membayar produk dengan harga yang lebih tinggi, dibandingkan jika pasar dalam keadaan kompetitif.
2. Produksi tidak berjalan secara efisien, karena perusahaan mempunyai dorongan untuk mengurangi suplai pasar guna mendapatkan harga yang lebih tinggi. Tingkat produksi yang dihasilkan para monopolis senantiasa akan lebih rendah dibandingkan dengan jika pasar berjalan secara sempurna.
3. Perekonomian secara keseluruhan mengalami dead weight losses dari sisi produksi maupun konsumsi. Dead weight losses yang dialami oleh konsumen ini tidak akan dapat ditutupi, meskipun semua keuntungan yang diterima oleh pemegang monopoli didistribusikan melalui kebijakan fiskal pada masyarakat yang menjadi konsumennya.
4. Disamping dead weight losses, ada biaya yang lain yang bersifat tidak produktif untuk menjaga kekuatan monopoli tersebut. Biaya-biaya itu meliputi biaya iklan, lobbying atau biaya legal lainnya untuk menghindar dari peraturan pemerintah. Biaya lain itu meliputi biaya lobby untuk memenuhi

¹⁸⁷ Bambang Priyambodo, *Strategi Persaingan Dalam Pasar Tidak Sempurna, Jurnal Ekonomi dan Keuangan Indonesia*, Jakarta, Juni 1995, Hal. 85.

kapasitas produksi industri, meskipun kenyataannya tidak pernah direalisasikan. Dengan kapasitas produksi yang seakan-akan sudah penuh akan timbul image pasar yang bersangkutan sudah jenuh, sehingga menjadi ancaman bagi new entrants.

5. Perilaku yang tidak produktif, tetapi mendatangkan keuntungan besar tersebut dapat mengalihkan faktor produksi yang sangat diperlukan bagi pembangunan (seperti misalnya sumber daya manusia yang berkualitas tinggi) dari kegiatan-kegiatan produktif kepada kegiatan-kegiatan yang tidak produktif (unproductive rent seeking activity). Jika perilaku tidak produktif ini mendominasi pelaku-pelaku ekonomi, maka perhatian mereka tidak akan dicurahkan pada kegiatan yang dapat meningkatkan produktifitas, melainkan dicurahkan pada kegiatan yang tidak produktif.

Secara teoritis ketentuan antipraktik monopoli itu hanya akan terwujud jika pasar dalam kondisi persaingan sempurna (perfect competition). Sementara itu pasar persaingan sempurna menuntut beberapa syarat pokok¹⁸⁸ :

1. Produsen dan konsumen harus berjumlah sangat banyak, agar masing-masing pihak secara individu atau sendiri-sendiri tidak dapat mempengaruhi pembentukan harga di pasar. Dalam kaitan ini misalnya kegiatan industri tiap perusahaan dan tiap industri di dalam industri itu sebagai bagian dari keseluruhan konsumen yang bertindak sebagai penerima harga (price taker), bukan penentu harga (price setter). Harga dipasar ditentukan oleh jumlah permintaan dan suplai.

¹⁸⁸ Ibid, Hal. 87

2. Tidak ada penghalang (barrier) bagi perusahaan kelompok atau industri untuk masuk ke (entry) atau keluar (exit) industri itu. Jika ada penghalang (misalnya barrier to entry), jumlah perusahaan dalam industri itu akan menurun sehingga memungkinkan bagi perusahaan yang ada didalam untuk memupuk kekuatan pasar.
3. Faktor produksi terutama modal dan tenaga kerja harus bebas bergerak dari satu industri ke industri lain (free factor mobility). Dengan demikian tidak ada sumber daya yang mengganggu di dalam perekonomian. Artinya perekonomian senantiasa dalam kondisi market clearing.
4. Informasi adalah sempurna (perfect information) ketika setiap produsen dan konsumen mempunyai pengetahuan dan informasi yang lengkap mengenai kondisi pasar. Perfect information akan mencegah perilaku adverse selection dan moral hazard yang mengakibatkan pasar tidak dapat bekerja secara sempurna. Persoalannya didalam praktek, kondisi pasar sempurna itu jarang ditemukan. Namun upaya keras kearah terwujudnya iklim persaingan dan akses keberbagai sumber daya yang produktif dan langka secara lebih merata dan sehat jauh lebih penting.

Berbagai bentuk monopoli yang ada dapat terjadi melalui pasar maupun secara alami (natural monopoly). Namun perlu dibedakan antara monopoli dan kekuatan monopoli. Monopoli adalah situasi pasar seperti yang digambarkan diatas, sedangkan kekuatan monopoli, (monopoly power) adalah kemampuan untuk menentukan harga yang dapat dilakukan tidak hanya dalam pasar yang hanya terdiri dari satu perusahaan, tetapi oleh kartel dan dominam firm dalam berbagai bentuk strategi¹⁸⁹.

Oleh karena itu kekuatan monopoli dalam perekonomian suatu negara pada umumnya tidak mendapat tempat dikalangan masyarakat

Dalam kajian akademis, monopoli umumnya dilihat dalam dua bentuk :

¹⁸⁹ Julius Bobo, *Transformasi Ekonomi Rakyat*, PT. Pustaka Cidesindo, 2003, Hal. 89.

Sebagai perilaku usaha atau sebagai bentuk usaha. Monopoli sebagai perilaku, misalnya bisa tampil dalam bentuk persekongkolan atau kartel pembentukan harga. Adapun monopoli dalam bentuk usaha dari pangsa pasarnya yang dominan¹⁹⁰.

Yang harus kita lawan adalah monopoli dalam perilaku, sebab jika kita melawan monopoli dalam bentuk usaha, hal itu bisa saja tidak efektif, karena perilaku monopolinya tidak dengan sendirinya hilang. Contoh : dalam hal pembatasan pangsa pasar (pasal 9 UU 5/1999). Bisa saja pangsa pasar itu kemudian dipecah-pecah dan dibagi atas beberapa perusahaan. Namun apabila perusahaan itu tetap dimiliki orang yang sama dan itu sangat mungkin terjadi, maka perilaku monopoli masih bisa berjalan.

Sebaliknya meskipun pangsa pasarnya sangat besar, belum tentu mencerminkan perilaku monopoli. Sebab monopoli bisa saja terjadi secara alami, misalnya : karena sifat industrinya yang kapital intensif yang menyebabkan tidak semua pelaku usaha mampu masuk kedalamnya. Di sektor-sektor yang menangani barang publik atau menguasai hajat hidup orang banyak, bentuk usaha monopoli masih bisa di terima, asalkan kontrol pemerintah terhadap harga masih tetap ada.

Konglomerasi sendiri, yang di Indonesia sering diidentikkan dengan bentuk usaha monopoli, tidak dapat di permasalahan begitu saja. Mereka menjadi besar, karena sebelumnya memang tidak ada aturan yang menjadi rambu-rambu bagi mereka untuk berusaha.

Dengan demikian, kehadiran UU anti monopoli sebenarnya bukan merupakan ancaman bagi mereka.

Karena mereka bisa menyesuaikan diri dunia bisnis pada umumnya senang-senang saja dengan adanya aturan. Asalkan ada kepastian hukum disana.

Mereka akan tunduk sepanjang aturan itu konsisten dan tidak berubah dengan mudah.

Oleh karena itu tugas Komisi Anti Monopoli yang akan dibentuk oleh pemerintah untuk melawan monopoli dalam bentuk perilaku tadi, harus diakui mengawasi monopoli dalam bentuk perilaku memang lebih rumit dan sulit. Dalam kajian akademis, misalnya secara kuantitatif empat pasar terbesar. Namun akan jauh lebih sulit untuk menguji apakah perilaku monopoli ada atau tidak diantara pasar mereka.

Tugas paling penting Komisi Anti Monopoli (KPPU) adalah melakukan observasi terhadap perilaku perusahaan dan industri di tanah air, termasuk didalamnya perilaku individu perusahaan. Jika disektor perbankan ada fit and proper test, KPPU juga harus membuat kriteria seperti itu dalam konteks ada perilaku monopoli atau tidak¹⁹¹. Dalam kriteria itu perlu dijabarkan dan observasikan karakter pemilik maupun perusahaan dalam hubungannya kemungkinan berperilaku monopoli. Dalam pertimbangan itu perlu dimasukkan adanya itikad baik maupun prospek usahanya.

¹⁹⁰ Anggito Abimanyu, *Ekonomi Indonesia Baru, Kajian dan Alternatif Solusi Menuju Pemulihan*, PT. Elex Media Komputindo, Jakarta, 2000, Hal. 61-62.

¹⁹¹ Ibid, Hal. 65

Dengan tugas yang berat itu, kriteria dan personel KPPU memang mutlak penting dan efektif. Akan di butuhkan personel-peronel yang kompeten dibidangnya serta mampu memahami kompleksitas dunia industri. Namun secara jujur harus diakui bahwa faktor kredibilitas masih merupakan hal yang penting bagi komisi semacam ini. Khususnya di Indonesia orang-orang yang bersih, andal, dan bisa bekerja dalam sistem merupakan personel yang pantas bekerja dalam KPPU tersebut.

Pada dasarnya yang menjadi hasil akhir dari kerja komisi ini adalah terciptanya harga yang wajar, yang menggambarkan posisi tawar menawar (bargaining) yang adil antara produsen and konsumen.

Itulah sebabnya, personel komisi sebaiknya jauh dari kepentingan-kepentingan tertentu, bekerja menurut sistem dan menerapkan hukuman (punishment) serta penghargaan (reward) yang setimpal.

Independensi tentu saja merupakan kunci bagi kehadiran komisi ini. Meski demikian tidak perlu ikut latah dengan mengharuskan komisi ini bertanggung jawab kepada DPR. Apabila kita menyimak betapa banyaknya badan di Indonesia yang sebagian besar harus bertanggung jawab kepada DPR. KPPU harus tetap di awasi oleh rakyat, tetapi memberikan laporan kerjanya kepada Presiden.

Sebagai lembaga baru dan meskipun terbatas dalam sumber daya, KPPU telah ditetapkan sebagai badan yang berwenang melaksanakan pengawasan sekaligus melakukan eksekusi jika terjadi pelanggaran terhadap undang-undang anti monopolinya. Posisi lembaga ini adalah regulator bukan pemerintah, melainkan sekarang salah satu lembaga negara yang independen. Karena itu pengesahan anggotanya harus disetujui DPR untuk menjaga tingkat independensinya sebaik mungkin.

Dalam pengawasan yang dilakukan, komisi melihat dua aspek pendekatan yaitu : struktur pasar dan perilaku pelaku pasar.

Nantinya dua aspek pendekatan ini menjadi bahan analisis utama untuk menentukan pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh pelaku usaha. Sehingga menyebabkan terjadinya persaingan tidak sehat dan praktek monopoli. Yang merugikan pelaku lainnya. Tidak hanya itu praktek ini berdampak negatif lebih luas karena merugikan masyarakat banyak pada umumnya, terutama tingkat harga yang tercipta lebih tinggi (keuntungan monopolis super normal) tetapi kualitas yang rendah.

Aspek struktur dilihat dari tingkat penguasaan pasar, yang dilakukan pelaku usaha. Tingkat penguasaan atas barang dan jasa tertentu dijadikan bahan analisis yang pertama, apakah pelaku usaha cenderung melakukan pelanggaran hukum persaingan usaha yang sehat secara alamiah penguasaan pasar yang besar berkorelasi positif dengan kecenderungan praktek bersaing tidak sehat dan praktek monopoli pada umumnya.

Pendekatan aspek kedua yaitu aspek perilaku (conduct) undang-undang dan KPPU tidak melarang pelaku usaha menjadi besar sepanjang proses dan tindakannya tidak melanggar UU. Proses menjadi besar tercipta karena perusahaan efisien, inovatif dan dapat menciptakan barang atau jasa yang terbaik

kualitasnya untuk masyarakat dengan harga bersaing. Justru perusahaan seperti inilah yang menjadi harapan DPR sebagai pembuat UU.

Kehadiran perusahaan yang baik ini sangat didambakan, karena masyarakat luas diuntungkan dengan hadirnya pemain-pemain terbaik karena efisien dalam bersaing secara sehat. Yang tidak dikehendaki oleh UU adalah perusahaan yang berhasil menjadi besar dan menguasai pasar dengan praktek-praktek persaingan yang tidak sehat.

Dalam aspek perilaku ini ditelusuri bentuk praktek yang tidak lazim dilihat dan standar persaingan yang sehat dan jujur. Berbagai tindakan dan upaya secara tidak sehat untuk menyingkirkan pelaku usaha lainnya. (misalnya trust, kartel, price fixing, diskriminasi harga, pembagian wilayah, dll) biasa dimasukkan kedalam praktek monopoli dan persaingan tidak sehat. Pendekatan KPPU terhadap praktek-praktek persaingan tidak sehat ini dilihat dari dua jenis rumusan pasal-pasal yang memperlihatkan :

a. azas per se illegal

b. azas rule of reason

Kegiatan bisnis senantiasa berkembang dengan pesat sehingga kedua azas ini harus dilihat dengan seksama oleh KPPU untuk menentukan ada tidaknya persaingan tidak sehat yang dilakukan oleh pelaku usaha.

Yang pertama adalah jenis tindakan dan upaya yang dilakukan oleh pelaku usaha, yang jelas-jelas illegal karena tidak saja bertentangan dengan substansi UU, tetapi melanggar norma-norma umum.

Perbuatan mencuri adalah salah dan karenanya harus dihukum, apapun alasannya : substansi hukum seperti ini tergolong kedalam kelompok tindakan yang jelas-jelas bersifat illegal. Di dalam substansi UU azas per se illegal ini terlihat pada berbagai bentuk kegiatan atau perjanjian misalnya : price fixing, diskriminasi harga, boikot, tying in, dan lain-lain.

Yang kedua adalah hukum sebab akibat, dimana tindakan pelaku usaha secara langsung maupun tidak langsung telah berakibat merugikan pelaku usaha lainnya dan atau konsumen pada umumnya. Karena itu komisi memantau setiap perkembangan usaha, terutama yang potensial melanggar sehingga asas rule of reason ini dapat diketahui akibat yang tercipta karena tindakan atau perjanjian, yang mengakibatkan persaingan tidak sehat dan praktek monopoli yang merugikan pihak lain.

Hasil pemeriksaan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) terhadap tender penjualan saham dan obligasi konversi PT. Indomobil Sukses Internasional.Tbk, menyimpulkan telah terjadi persekongkolan dalam pelaksanaan tender yang merugikan negara, dengan melibatkan Badan Penyehatan Perbankan (BPPN), untuk itu, KPPU merekomendasikan kepada menteri keuangan dan Kejaksaan Agung untuk memeriksa BPPN. KPPU juga memutuskan bahwa PT. Cipta Sarana Duta Perkasa (CSDP) sebagai pemenang tender harus membayar ganti rugi sebesar Rp. 228 miliar rupiah dan denda Rp. 5 miliar

rupiah. Selain itu PT. CSDP dilarang mengikuti segala transaksi yang terkait dengan BPPN selama 2 tahun¹⁹².

Hal yang sama juga terjadi pada kasus divestasi BCA, dimana pemilik lama diduga berkeinginan keras untuk menguasai kembali salah satu Bank terbesar di Indonesia itu. Walaupun sulit untuk dibuktikan, namun ditengarai bahwa pemilik lama BCA bermain kembali dalam pembagian divestasi bank tersebut sangat kental. Beberapa waktu yang lalu, Farallon yang memimpin konsorsium Fariondo sebagai pemenang tender BCA justru hanya menempatkan satu wakilnya dalam jajaran komisaris waktu berlangsung perombakan manajemen BCA (bahkan kabarnya wakil dari Farallon inipun sangat mungkin untuk dibatalkan). Tentu saja ini merupakan fakta yang aneh, karena Farallon merupakan pemimpin konsorsium. Dugaan yang berkembang, bahwa sesungguhnya pemilik baru BCA adalah kongsi Jarum dan Salim, dimana Salim adalah pemilik lama BCA¹⁹³.

Kedua : jebakan institusi, khususnya institusi formal yang dibuat tidak berdasarkan pada penguasaan teknis dan obyektif yang memadai. Institusi formal yang dalam praktek berujud regulasi-regulasi yang sering kali dibuat tidak didasarkan pada kepentingan ekonomis, melainkan dibebani dengan muatan-muatan politis yang sangat dalam. Contohnya : kasus privatisasi dan *spin off* antara PT. Semen Gresik dan PT. Semen Padang merupakan contoh dari digesernya aspek ekonomi dalam pemecahan masalah dimana pemerintah pusat tidak mempunyai aturan, karena lemahnya institusi. Sedangkan kasus tarik menarik divestasi BCA menunjukkan intervensi yang sangat dalam dari pemilik lama yang tetap ingin menguasai bank tersebut, hal ini dijalankan dengan cara “membeli suara” pengambil kebijakan penting (baik legislatif maupun eksekutif). Pada akhirnya regulasi yang dikeluarkan lebih banyak bersifat jebakan dalam jangka panjang dibandingkan sebagai alat untuk memperlancar pemecahan masalah privatisasi.

Sejak awal sebenarnya harus dipahami oleh pemerintah Orde Baru, bahwa strategi dan kebijakan ekonomi yang dilahirkan pada awal pembangunan sifatnya “darurat”. Ini artinya, ketika kondisi dan kemajuan ekonomi sudah menunjukkan hasil yang baik dalam arti normal, strategi dan pengembangan harus disesuaikan dengan perkembangan ekonomi yang sudah tercapai tersebut. Suatu kekeliruan yang berakibat fatal seperti sekarang ini, dimana produk tidak kompetitif dipasar Internasional. Sumber daya tidak terdistribusikan secara optimal, paktek monopoli dan pencarian rente ekonomi oleh pejabat sangat tinggi, hilangnya kesempatan bagi seluruh pelaku ekonomi untuk berkompetisi secara fair.

Dengan pertimbangan itulah, untuk memulihkan kembali perekonomian ke kondisi yang normal dan kondusif, maka distorsi-distorsi ekonomi yang mengganggu terbentuknya ekonomi secara fair harus dilenyapkan. Untuk itu ada dua kebijaksanaan yang bisa direkomendasikan untuk menghilangkan monopoli dan persaingan tidak sehat dalam dunia bisnis pasca era Orde Baru adalah :

¹⁹² Kompas, 31 Mei 2002.

¹⁹³ Tempo, Edisi 20 – 26 Mei 2002.

Pertama : pemerintah harus menghilangkan kebijakan-kebijakan diskriminatif yang banyak menimbulkan distorsi pada terbentuknya pasar. Kalaupun ada intervensi pemerintah terhadap perekonomian adalah dalam rangka mengoreksi kelemahan jalannya mekanisme pasar tersebut, misalnya dengan membuat Undang-undang Anti Monopoli seperti yang telah dijalankan oleh pemerintah era Habibie tahun 1999.

Kedua : penyelenggaraan negara lunak (soft state) harus direvisi, karena telah terbukti dari banyaknya regulasi yang tidak dipatuhi dan terjadinya kolusi antara oknum pemerintah (birokrasi) dengan dunia usaha. Kondisi semacam ini dalam jangka panjang, bisa memperlemah sendi-sendi makro perekonomian secara keseluruhan.

Ketiga : secara teoritis privatisasi dapat menyediakan pintu keluar yang bagus untuk memperbaiki struktur pasar di Indonesia yang cenderung monopolis dan oligopoli. Namun bila penanganannya tidak dilakukan dengan sungguh-sungguh dan hati-hati serta dijalankan secara fair dan transparan, maka hasilnya justru akan melanggengkan struktur pasar lama yang sarat dengan praktek monopoli dan persaingan tidak sehat, seperti yang terlihat pada praktek divertasi BCA dan PT. Indomobil yang dilakukan beberapa tahun yang lalu. Gambaran singkat drama ekonomi Indonesia sepanjang era Orde Baru secara tidak langsung mengungkapkan sangat peliknya tali temali ekonomi politik yang membelit perekonomian Indonesia.

Kesimpulan Kunio¹⁹⁴ mengenai tumbuh suburnya birokrat pencari rente itu sejalan dengan pendapat Robinson mengenai suburnya praktek korupsi di Indonesia. Menurut Robinson¹⁹⁵ fenomena korupsi yang terjadi di Indonesia pada dasarnya berakar pada bertahannya jenis birokrasi patrimonial dinegeri ini. Jadi kolusi antara birokrat pencari rente dengan klien pengusahanya itulah yang telah mendorong tumbuh suburnya perusahaan konglomerasi yang melakukan praktek monopoli dan persaingan tidak sehat di Indonesia. Sekali seorang pengusaha memiliki patron dalam lingkungan birokrasi, maka pada tahap selanjutnya ia akan memperoleh berbagai kemudahan untuk mengembangkan usahanya kebidang-bidang lain dengan memanfaatkan akses tersebut. Keadaan tentu bertambah buruk bila yang menjadi pengusaha adalah anggota keluarga para birokrat itu sendiri. Fenomena ini kiranya sudah menjadi rahasia umum dan diketahui oleh masyarakat luas¹⁹⁶. Sebagai contoh sebagaimana dilaporkan oleh George Adicondro bahwa jumlah perusahaan dalam lingkungan mantan Presiden Soeharto saja secara keseluruhan mencapai 1.251 perusahaan yang dimiliki oleh mantan Presiden Soeharto beserta anak cucunya, belum termasuk perusahaan yang dimiliki oleh pejabat, anak pejabat dan perusahaan milik pengusaha kroni¹⁹⁷.

¹⁹⁴ Kunio, Opcit, Hal. 28

¹⁹⁵ Robinson Richard, "*Indonesia : The Rice Of Capital*", Allen and Unwin, Pte, Ltd, Australia, 1986, Hal 28.

¹⁹⁶ Baswir, Revrisond, "*Akuntansi Pemerintah Indonesia*" , Edisi ketiga, BPFE, Yogyakarta, 1995, Hal 86.

¹⁹⁷ Adicondro, George, "*Dari Soeharto ke Habibie : Guru Kencing Berdiri, Murid Kencing Berlari*", Yayasan Pijar, Jakarta, 1998, Hal 67.

Secara akademis bentuk usaha konglomerasi sebenarnya adalah salah satu strategi berusaha, maka konglomerasi tidak dapat dipisahkan dari konteks persaingan usaha dan praktek monopoli. Sebagaimana diketahui persaingan usaha memaksa setiap perusahaan untuk memiliki strategi tertentu. Hanya apakah strategi yang dijalankan perusahaan konglomerasi tersebut berada dalam struktur pasar persaingan yang sehat atau berada dalam suatu pasar dengan persaingan usaha yang tidak sehat, yang memungkinkan pelaku usaha tersebut dapat melakukan kecurangan yang merugikan pelaku usaha yang lain khususnya, serta masyarakat konsumen pada umumnya.

2. Kondisi Industri Kecil Sebelum dan Sesudah Berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999.

Pergeseran struktur perekonomian Indonesia dalam Era Orde Baru tergolong cukup signifikan. Pada awal pelita I (1969), perekonomian Indonesia masih didominasi oleh sektor pertanian. Tetapi pada akhir Pelita V (1993) keadaan sudah berubah sama sekali. Sektor industri yang semula berada di urutan ketiga pada akhir pelita V bergeser menggungguli sektor pertanian di urutan pertama, urutan kedua ditempati oleh sektor perdagangan dan jasa¹⁹⁸. Sedangkan sektor pertanian yang semula pada urutan pertama merosot ke urutan ke tiga.

Perubahan struktur perekonomian yang berlangsung bersamaan dengan peningkatan pendapatan per kapita itu, tentu saja mengesankan terjadinya peningkatan kesejahteraan bangsa Indonesia yang cukup berarti¹⁹⁹.

Tetapi bila dicermati lebih jauh, pada saat yang sama ternyata masih cukup banyak masalah yang belum sepenuhnya dapat terpecahkan, salah satu diantaranya adalah masalah kesenjangan ekonomi.

Transformasi struktur perekonomian Indonesia itu ternyata belum sepenuhnya dapat menghapuskan kesenjangan ekonomi. Baik antar golongan pendapatan, antara daerah, antara sektor ekonomi, maupun antara pelaku dalam masing-masing sektor ekonomi struktur industri.

Salah satu aspek penting transformasi struktur perekonomian Indonesia sepanjang Era Orde Baru adalah peningkatan peranan sektor industri yang tergolong sangat pesat. Walaupun sektor-sektor lain juga mengalami pertumbuhan, namun pertumbuhannya cenderung lebih lamban daripada sektor industri.

Sektor pertanian misalnya, pada periode 1970 – 1992 hanya tumbuh sekitar 3,6% per tahun. Selain didorong oleh sub sektor pertambangan, melalui beberapa kali kenaikan harga minyak bumi pada periode 1970 – 1980, perkembangan sektor industri yang sangat pesat itu tidak dapat dilepaskan dari peranan subsektor industri pengolahan.

Pertumbuhan industri pengolahan sejak Pelita I rata-rata mencapai 13% per tahun. Akibatnya, sumbangan sub sektor ini tahun PDB meningkat secara drastis, yaitu

¹⁹⁸ World Bank, *World Development Repor 1994*, oxford University Pres,oxford 1994, Hal. 21.

¹⁹⁹ *Hal ini dapat dibuktikan bahwa laju pertumbuhan Ekonomi Indonesia mencapai 6,5% per tahun.*
(Catatan Penulis)

10% per tahun (pada tahun 1970) dan menjadi 21% per tahun (pada tahun 1992)²⁰⁰.

Namun demikian perkembangan industri pengolahan yang pesat itu ternyata tidak diikuti secara konsisten oleh peningkatan kemampuannya dalam menyediakan peluang kerja. Dalam periode 1971-1993 persentase tenaga kerja yang bekerja disub sektor ini hanya meningkat 7,0% menjadi 10,7%²⁰¹.

Kegagalan ini terutama disebabkan oleh sangat terkonsentrasinya perkembangan industri pengolahan pada industri-industri besar dan padat modal. Sekitar 82% nilai tambah industri pengolahan, misalnya berasal dari industri besar dan menengah. Oleh karena itu, bila ditelusuri, distribusi tenaga kerja pada sub sektor industri pengolahan, industri besar dan menengah hanya mampu menampung sekitar 33% tenaga kerja pada sektor ini. Sedangkan 67% hanya industri pengolahan ditampung oleh industri kecil dan industri rumah tangga, yang hanya menyumbang sekitar 18% terhadap nilai tambah industri pengolahan secara keseluruhan.

Kesenjangan industri kecil dan Rumah Tangga dengan industri besar dan menengah itu dapat dilihat dengan lebih jelas dengan membandingkan produktivitas relatif keduanya.

Bertolak dari kenyataan diatas, maka mudah dimengerti bila pemerintah menekankan perlunya pengembangan industri kecil dan Rumah Tangga dalam pelaksanaan pembangunan industri di Indonesia sebagaimana dikemukakan dalam GBHN 1993²⁰².

Pengembangan industri kecil dan menengah perlu diberi kemudahan, baik dalam permodalan, perizinan maupun pemasaran serta ditingkatkan keterkaitannya dengan industri yang berskala besar secara efisien dan saling menguntungkan melalui pola kemitraan dalam usaha untuk meningkatkan peranan dan kedudukannya dalam pembangunan industri.

Dari arahan GBHN tersebut kiranya jelas bahwa salah satu cara yang dianjurkan oleh pemerintah untuk mengembangkan industri kecil adalah dengan melaksanakan program kemitraan. Melalui pelaksanaan program kemitraan ini, industri kecil diharapkan tidak hanya dapat mengatasi persoalan-persoalan primernya, tetapi juga meningkatkan aksesnya terhadap pasar. Yang menjadi persoalan, selain pelaksanaan pola kemitraan dengan tujuan seperti itu bukan merupakan sesuatu yang mudah. Efektivitas program kemitraan juga sangat tergantung pada faktor-faktor struktural yang selama ini menyebabkan terjadinya kesenjangan struktur industri Indonesia. Penyebab kesenjangan industri itu tidak dapat dituduhkan kepada keterbelakangan industri kecil. Selain merupakan sebab, kondisi keterbelakangan itu juga merupakan akibat dari adanya kekuatan eksternal yang memang cenderung mematikan usaha industri rakyat tersebut.

²⁰⁰ Anne Both, *"The Oil Boom and After" Indonesia Economic Policy and Performance In The Soeharto, Era*, Oxford University Press, Oxpord 1992, Bab I dan 7.

²⁰¹ LP3ES, *"Ekonomi Orde Baru"*, Jakarta, 1982, Hal 310

²⁰² TAP MPR No. II/MPR/1993.

Pengertian industri kecil di Indonesia masih sangat beragam. Departemen Perindustrian dan Perdagangan serta Bank Indonesia, mendefinisikan industri kecil berdasarkan nilai asetnya. Menurut kedua instansi ini, yang dimaksud industri kecil adalah usaha yang asetnya (tidak termasuk tanah dan bangunan) bernilai kurang dari Rp. 600 juta.

Sedangkan kadin membedakan usaha kecil menjadi dua kelompok :

Kelompok pertama adalah yang bergerak dalam bidang perdagangan, pertanian dan industri.

Kelompok kedua adalah usaha yang bergerak dalam bidang konstruksi.

Menurut kadin yang dimaksud dengan industri kecil adalah usaha industri yang memiliki modal kerja kurang dari Rp. 150 juta dan memiliki nilai usaha kurang dari Rp. 600 juta.

Berbeda dari ketiga instansi diatas adalah batasan industri kecil dan industri Rumah Tangga menurut BPS. Yang dimaksud industri kecil adalah usaha industri yang melibatkan tenaga kerja antara 5 sampai 19 orang sedangkan industri Rumah Tangga adalah industri yang memperkejakan kurang dari 5 orang.

Terlepas dari keragaman batasan diatas, kiranya penting untuk diketahui ciri-ciri umum keterbelakangan industri kecil tersebut. Berdasarkan studi-studi yang dilakukan oleh Mitzag dan Musselman dan Hughes disimpulkan bahwa ciri-ciri tersebut adalah sebagai berikut²⁰³ :

1. Kegiatan tidak formal dan jarang yang memiliki rencana usaha.
2. Struktur organisasi bersifat sederhana
3. Jumlah tenaga kerja terbatas dengan pembagian kerja yang longgar,
4. Kebanyakan tidak melakukan pemisahan antara kekayaan pribadi dan kekayaan perusahaan.
5. Sistem akuntansi tidak baik
6. Skala ekonomi terlalu kecil, sehingga sukar untuk menekan biaya.
7. Kemampuan pemasaran dan diversifikasi pasar cenderung terbatas.
8. Margin keuntungan sangat tipis.

Selanjutnya ciri-ciri khusus keterbelakangan industri kecil di Indonesia tidak banyak berbeda dari ciri-ciri umum tersebut diatas.

Menurut Sutojo²⁰⁴, dkk ciri khusus keterbelakangan industri kecil di Indonesia adalah sebagai berikut :

²⁰³ Sutoyo, dkk, *Profil Usaha Kecil dan Kebijakan Kredit Perbankan di Indonesia*” Lembaga Manajemen FE UI, Jakarta. 1994 Hal. 2 dan 9.

²⁰⁴ Sutoyo, DKK, *ibid*, Hal 19

1. Lebih dari setengah diantaranya didirikan demi pengembangan usaha kecil-kecilan.
2. Selain masalah persoalan modal, masalah lain yang dihadapi industri kecil bervariasi sesuai dengan tingkat perkembangan usaha.
3. Sebagian besar tidak mampu memenuhi persyaratan administrasi guna memperoleh bantuan bank.
4. Hampir 60% diantaranya masih menggunakan teknologi tradisional.
5. Hampir setengah diantaranya hanya mempergunakan kapasitas terpasang
6. Pangsa pasar cenderung menurun baik karena faktor kekurangan modal, kelemahan teknologi, maupun karena kelemahan manajerial.
7. Hampir 70% diantaranya melakukan pemasaran langsung kepada konsumen.
8. Tingkat ketergantungan terhadap fasilitas pemerintah cenderung sangat besar.

Kesenjangan antara usaha kecil dengan usaha besar telah lama menjadi masalah serius dalam perekonomian Indonesia. Pada tahun 1995, 200 konglomerat terbesar diperkirakan telah menguasai 58% produk domestik bruto. Sementara sisanya sebesar 24% dan 10% masing-masing di kuasai oleh BUMN dan usaha menengah. Dengan demikian yang tersisa lagi 40 juta lebih usaha kecil hanya berjumlah sekitar 8%²⁰⁵.

Tetapi keterbelakangan usaha kecil selama ini cenderung disalahpahami. Ciri-ciri keterbelakangan usaha kecil, seperti keterbatasan modal, rendahnya kualitas SDM dan lemahnya penguasaan teknologi yang seharusnya diperlukan sebagai akibat justru cenderung dilihat sebagai penyebab keterbelakangan usaha kecil²⁰⁶ implikasinya, upaya pemberdayaan usaha kecil sering salah arah.

²⁰⁵ Damanhuri, "Konglomerasi Kesenjangan dan Persaingan Glonal, Harian Media Indonesia Jakarta, 26 Oktober 1995 Hal 6.

²⁰⁶ Baswir, Revrisond, *Industri Kecil dan Konglomerasi di Indonesia, Prospek Kemitraan*, dalam Prisma No.10, 1995

Upaya-upaya pemberdayaan usaha kecil yang dilakukan selama ini cenderung bersifat kuantitatif. Sementara penyebab keterbelakangan usaha kecil dibiarkan berlangsung tanpa perubahan.

Faktor apakah yang menyebabkan keterbelakangan usaha kecil selama ini ? dan apakah implikasinya penerbitan UU No. 5/1999 tentang larangan praktek monopoli dan persaingan tidak sehat bagi penguatan usaha kecil.

Secara negatif bisa dikatakan bahwa kehadiran UU No. 5/1999 sama sekali tidak ada kaitannya dengan usaha kecil. Dengan dikecualikannya usaha kecil dari UU No. 5/1999, usaha kecil justru akan memiliki landasan hukum untuk melakukan semua usaha yang dilarang oleh UU No5/1999 bagi usaha besar. Artinya kehadiran UU No.5/1999 akan menjadi semacam perlindungan terselubung bagi usaha kecil untuk melakukan praktek monopoli dan persaingan tidak sehat.

Sejauh dilihat dalam konteks persaingan antar usaha kecil dengan usaha besar, hal itu memberi kesan terbukanya peluang bagi usaha kecil untuk tumbuh menjadi pesaing usaha besar. Persoalannya adalah bagaimana bila yang terjadi justru persaingan antar sesama usaha kecil.

Secara operasional usaha kecil bukanlah pesaing usaha besar. Usaha kecil adalah pesaing usaha kecil lainnya. Artinya sengaja atau tidak UU no.5/1999 telah mengukuhkan pelembagaan dualisme ekonomi dan mengizinkan berlangsungnya hukum rimba dalam lingkungan usaha kecil.

Bertolak dari uraian diatas, dapat disaksikan betapa upaya penguatan usaha kecil harus diarahkan pada penanggulangan faktor-faktor utama penyebab keterbelakangan usaha kecil. Dalam garis besarnya upaya penguatan usaha kecil harus dilakukan dengan mengubah orientasi pembangunan ekonomi dari ekonomi neo liberal menjadi ekonomi kerakyatan, dan sama sekali tidak dapat di sandarkan hanya pada penerbitan UU No. 5/1999.

Salah satu cara untuk menelusuri penyebab struktural kesenjangan struktur industri adalah dengan memahami karakteristik perkembangan dunia usaha Indonesia yang berlangsung sepanjang era Orde Baru. Perkembangan dunia usaha Indonesia selama dua dekade terakhir Orde Baru memang tergolong cukup unik. Keunikan itu antara lain tampak pada sangat kuatnya kecenderungan perusahaan-perusahaan Indonesia untuk berkembang menjadi perusahaan konglomerasi. Sedemikian kuatnya kecenderungan itu, maka tidak hanya perusahaan-perusahaan besar ditingkat nasional yang memiliki kecenderungan untuk menjadi konglomerat, perusahaan-perusahaan ukuran sedang ditingkat daerahpun tampak sangat berambisi untuk menempuh langkah serupa.

Pada akhir Pelita VI perkembangan konglomerasi di Indonesia boleh dikatakan telah sampai pada tingkat yang cukup membahayakan. Perusahaan-perusahaan sejenis ini tidak hanya telah menjadi model baku dalam memilih strategi pengelolaan perusahaan secara nasional, tetapi juga telah mendominasi hampir seluruh cabang produksi yang ada. Mulai dari pabrikasi, pakan ternak, bahan kimia dasar, terigu, semen, pengusaha hutan, sampai dengan industri

automotif, konstruksi, perhotelan, makanan dan minuman ringan, bahkan media massa, perbankan serta jasa keuangan lainnya.

Sedemikian besarnya peranan mereka, sehingga 200 konglomerat terbesar diperkirakan telah menguasai sekitar 58% PDB Indonesia. Karena sekitar 24% disumbangkan oleh BUMN, dan 10% diantaranya disumbangkan oleh usaha-usaha lain. Maka jumlah PDB yang berasal dari usaha-usaha ekonomi rakyat hanya tersisa sekitar 8%²⁰⁷.

Padahal di negara-negara industri maju, perusahaan yang memilih bentuk konglomerat sangat sedikit dan semakin berkurang. Pada umumnya perusahaan-perusahaan besar di negeri maju ini, memilih suatu bidang usaha tertentu sebagai bidang usaha utamanya. Bahkan ketika perusahaan itu berkembang menjadi perusahaan multinasional, mereka tetap setia dengan bidang usaha utamanya itu.

Sebuah studi di Amerika Serikat mengungkapkan betapa makin tidak populernya konglomerasi di negara tersebut. Ini terbukti dengan lebih banyaknya jumlah anak perusahaan yang dilepas oleh perusahaan-perusahaan konglomerat ketimbang jumlah akuisisi baru yang mereka lakukan²⁰⁸.

Berbeda dengan kecenderungan ini, perusahaan-perusahaan di Indonesia justru berperilaku sebaliknya. Hal ini menurut Robinson²⁰⁹, jenis kapitalisme yang berkembang di Indonesia berbeda dengan jenis kapitalisme yang tumbuh di Eropa pada abad ke 19. Kapitalisme Indonesia tergantung pada sektor negara. Ketergantungan itu antara lain dalam bentuk fasilitas usaha dan pengerjaan proyek-proyek negara. Oleh karena itu kapitalisme yang berkembang di Indonesia pada dasarnya adalah kapitalisme yang dikembangkan oleh negara (STATE – LED CAPITALISM)²¹⁰.

Yoshihara Kunio dalam studi yang dilakukan terhadap perkembangan kapitalisme di Asia Tenggara lebih suka menyebut kapitalisme kawasan ini sebagai kapitalisme eratz atau kapitalisme semu, yaitu suatu bentuk kapitalisme pengganti yang bersifat inferior. Penyebab inferioritas ini adalah besarnya campur tangan negara dalam bidang perekonomian. Menurut Kunio, campur tangan yang sangat besar ini tidak hanya menyebabkan terganggunya persaingan, tetapi juga menyebabkan tumbuh suburnya pencari rente dalam lingkungan birokrasi pemerintah yang berkolusi dengan para pengusaha²¹¹.

Jadi kolusi antara birokrat pencari rente dengan klien pengusahanya adalah penyebab tumbuh suburnya perusahaan-perusahaan konglomerasi di Indonesia. Seorang pengusaha memiliki patron dalam birokrasi pemerintahan akan dapat dengan mudah mengembangkan usahanya kebidang-bidang lain dengan memanfaatkan akses tersebut. Keadaan ini tentu bertambah buruk bila sang birokrat atau anggota keluarganya terlibat pula secara langsung sebagai pemilik perusahaan.

²⁰⁷ Damanhuri Didin, *Opcit*, Hal. 16.

²⁰⁸ Robert N, Anthony, et al “*Management Control System*”, Richard D. Irwin, Illinois, 1992, Hal. 269.

²⁰⁹ Richard Robinson, “*Indonesia The Rice Of Capital*”, Allen and Unwin PTE Ltd, 1986, Hal. 81

²¹⁰ Probosutedjo, “*Konglomerat Indonesia Terlalu Manja*”, Info Bank, No. 191. Vol XVIII, Nopember 1995, Hal 56-61.

²¹¹ Yoshihara Kunio, *Kapitalisme Semu di Asia Tenggara*, LP3ES, Jakarta 1990, Hal. 181.

Dengan sifat seperti itu, sebenarnya tidak terlalu keliru bila kapitalisme Indonesia juga disebut sebagai kapitalisme kolusi, yaitu suatu bentuk kapitalisme yang perkembangannya berlangsung bersamaan dengan semakin meluasnya praktek kolusi dan korupsi dalam suatu masyarakat. Akibat meluasnya praktek kolusi dan korupsi itu, maka konglomerasi sumber daya nasional cenderung melenceng bagi keuntungan kelompok masyarakat yang memiliki akses birokrasi. Mereka yang tidak memiliki akses, tidak hanya cenderung dilupakan atau dinomorduakan, kadang-kadang justru dikorbankan sama sekali. Pendek kata, kapitalisme kolusif itulah pada dasarnya yang telah menjadi kendala struktural berkembangnya industri kecil dan usaha-usaha rakyat selama ini.

Bertolak dari kenyataan tersebut, maka prospek kemitraan kemungkinan dapat mengatasi kesenjangan industri di Indonesia. Karena kesenjangan industri tidak semata-mata disebabkan oleh kondisi keterbelakangan industri kecil, melainkan juga oleh pesatnya perkembangan kapitalisme kolusi, maka tanpa melakukan upaya sungguh-sungguh untuk memerangi korupsi dan kolusi, upaya mengatasi kesenjangan struktur industri dengan program kemitraan akan sia-sia saja.

Bahkan bila pelaksanaan program kemitraan dengan latar belakang kapitalisme kolusi itu tetap dipaksakan, tidak tertutup kemungkinan terjadinya pembelokan arah program tersebut bagi keuntungan industri besar itu sendiri. Contoh dalam kasus perkebunan dengan pola Perusahaan Inti Rakyat (PIR), tujuan semula program ini adalah untuk membangun hubungan timbal balik yang saling menguntungkan antara inti yang menjadi induk, dengan plasma yang menjadi mitra usahanya. Dalam praktek, yang ditopang oleh susunan organisasi yang tidak demokratis, plasma itu justru sering menjadi sasaran empuk pemerasan oleh perusahaan induknya. Hal ini antara lain dilakukan dengan cara mematok berbagai harga masukan secara sepihak, memanipulasi rendemen, serta dengan mempermainkan harga panen semauanya.

Contoh lain adalah dalam kasus kemitraan²¹² dalam pola sub kontrak. Sebagaimana diketahui, yang dimaksud dengan kemitraan terutama meliputi pola-pola sebagaimana berikut : pola sub kontrak, pola mitra dagang, pola vendor dan pola pembinaan umum. Dalam pola sub kontrak, industri besar yang menjadi bapak angkat menyerahkan pembuatan sebagian komponen produknya kepada industri kecil. Karena hasil produksi industri kecil itu akan dipakai sebagai komponen hasil produksi bapak angkatnya, maka industri kecil biasanya bekerja berdasarkan pesanan, sesuai dengan desain dan mutu yang telah disepakati sebelumnya.

Dalam praktek, kemitraan dengan pola sub kontrak ini sangat mudah untuk dikaburkan dengan sistem produksi dengan menggunakan buruh lepas (putting out system).

Sebagaimana diketahui, tujuan utama sistem produksi yang menggunakan buruh lepas adalah untuk menekan biaya tenaga kerja. Dan memang dalam sistem

²¹² Sritna Arif, *Dialektika Hubungan Ekonomi Indonesia dan Pemberdayaan Ekonomi Rakyat*, Kelola Gadjah Mada University, Business Review, No. 10 Th. 1995

produksi yang menggunakan buruh lepas itu, yang antara lain ditandai dengan disediakannya seluruh bahan baku oleh industri besar, industri kecil sebenarnya tidak lebih dari sekedar pemasok tenaga kerja tanpa ikatan. Imbalan yang diterima industri kecilpun biasanya tidak lebih dari sekedar upah para pekerja. Dalam hubungan kerja seperti itu, kemungkinan terjadinya eksploitasi pekerja oleh industri besar seringkali sulit dihindari.

Dengan cukup luasnya peluang untuk melakukan perlakuan seperti diatas, maka tidak mengherankan bila melalui media masa acap kali terdengar bahwa pelaksanaan program kemitraan yang berlangsung selama ini tidak lebih dari sekedar program-program politik yang cenderung sangat dipaksakan pelaksanaannya. Dengan demikian ia cenderung tidak begitu banyak manfaatnya bagi pengembangan industri kecil dan industri rumah tangga. Hal ini terungkap dalam sebuah studi mengenai peningkatan keterkaitan bapak angkat mitra usaha di propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta baru-baru ini, pola kemitraan yang paling luas digunakan ternyata adalah pola pembinaan umum. Jumlahnya sekitar 80%, sisanya sekitar 20% menerapkan pola mitra dagang. Dengan demikian tidak ada yang menerapkan pola vendor, apalagi pola sub kontrak²¹³.

Melihat kenyataan seperti itu, maka dilakukan pengkajian mendalam terhadap berbagai praktek kemitraan yang telah berlangsung selama ini. Pengkajian mendalam ini tidak hanya diperlukan untuk menyempurnakan berbagai kelemahan yang ada, tetapi terutama untuk mempertimbangkan konteks kapitalisme kolotif yang melatar belakangi pelaksanaannya.

Dengan menyadari latar belakang kapitalisme kolotif itu, maka diharapkan dapat segera disusun semacam aturan main kemitraan yang benar-benar bersifat saling menguntungkan.

Hanya dengan cara itulah permainan manfaat program kemitraan bagi keuntungan usaha-usaha besar akan dapat dihindari.

3. Prospek Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Dalam Mencegah Terjadinya Praktek Monopoli

Sistem ekonomi yang berorientasi pasar menjadi tujuan pelaku usaha untuk memperoleh keuntungan. Selama ini didunia dikenal tiga bentuk sistem ekonomi yang dipahami oleh setiap negara dalam kegiatan ekonomi nasional.

Pertama, sistem ekonomi kapitalis (capital economy system) yakni sumber daya ekonomi dialokasikan melalui mekanisme pasar.

Kedua, ekonomi yang direncanakan secara terpusat (centrally planned economy) dengan sumber daya ekonomi yang dialokasikan oleh pemerintah yang berkuasa..

Ketiga, sistem ekonomi campuran (mixed economy) sistem dengan sumber daya ekonomi dialokasikan baik oleh pasar maupun pemerintah secara

²¹³ Perkumpulan Untuk Kajian dan Pengembangan Ekonomi, "Studi Keterkaitan Peningkatan Bapak Angkat Mitra Usaha di Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta", Yogyakarta, 1995.

bersama-sama²¹⁴. Sedangkan praktek monopoli²¹⁵ dan persaingan usaha tidak sehat / unfair competition²¹⁶ yang menonjol biasanya terjadi dalam sistem ekonomi kapitalis dibandingkan dengan sistem ekonomi yang direncanakan secara terpusat maupun sistem ekonomi campuran. Alasannya karena kedua sistem yang terakhir ini adalah kontrol pemerintah terhadap kegiatan ekonomi relatif kuat dalam perdagangan dengan adanya regulasi dan kebijaksanaan ekonomi yang cukup ketat. Sebaliknya pada sistem ekonomi kapitalis dalam masyarakat liberal, kontrol pemerintah terhadap kegiatan ekonomi relatif lebih longgar, karena adanya mekanisme pasar yang memberi kebebasan kepada produsen dan konsumen untuk menentukan harga. Akan tetapi monopoli yang tidak terkontrol, dalam sistem ini cenderung melahirkan monopoli pasar.

Richard A Posner²¹⁷ mengingatkan akan bahaya monopoli dengan ungkapan “*that the monopolist stop expanding output at the point where his marginal revenue and marginal cost curves intersect*” monopoli ekonomi demikian jelas sangat tidak sehat, karena dapat mengurangi persaingan didalam kegiatan industri dan menghambat para pelaku ekonomi lainnya untuk memasuki bidang usaha tersebut.

Akibat lain yang sangat merugikan bagi kegiatan ekonomi atau bisnis adalah tiadanya persaingan usaha yang memungkinkan perusahaan tidak menaikkan harga semauanya diatas tingkat harga yang wajar, karena tidak ada produk alternatif untuk dipilih oleh konsumen. Disamping itu tidak akan ada yang mendorong untuk mencari penemuan metode baru dalam kegiatan bisnis, apakah dengan mengurangi atau menetapkan ongkos produksi yang lebih rendah untuk barang-barang dan atau jasa ataupun memperbaiki teknologi produksi dalam persaingan dengan produk negara lain dipasar Internasional.

Selama ini sistem ekonomi kapitalis menurut Erman Rajaguguk²¹⁸ terdapat beberapa bentuk perbuatan yang dianggap sebagai kegiatan monopoli yang dilarang oleh undang-undang anti monopoli.

Pertama : Horizontal Merger : tindakan ini dilakukan oleh dua perusahaan besar yang melakukan merger (penggabungan usaha) untuk menguasai pasar. Semula kedua perusahaan ini bersaing dalam merebut pasar (customize mantel) dengan ketat. Hasil merger tersebut adalah menghapuskan persaingan diantara mereka.

Kedua : Joint Monopolization : monopoli pasar tidak harus dilakukan oleh satu perusahaan saja. Dua atau lebih perusahaan dapat bekerja sama dengan memiliki kekuatan yang cukup untuk menciptakan monopoli. Misalnya tiga perusahaan secara sendiri-sendiri tidak mampu melakukan monopoli. Tetapi

²¹⁴ Avie Economic System, *Houghton Mifflin Company*, Boston, 1992, (hal.24)

²¹⁵ Pasal 1 Angka 2 UU No. 5/1999 Tentang *Praktek Monopoli*.

²¹⁶ Pasal 1 Angka 6 UU No. 5/1999 Tentang *Persaingan Usaha Tidak Sehat*

²¹⁷ Richard A Posner, *Economic Analysis Of Law*, *Little Brownand Company*, Boston, Toronto, London, (hal. 275)

²¹⁸ Rajaguguk Erman, *Pemikiran Mengenai Persaingan Bisnis di Indonesia*, *Majalah Hukum Nasional* No.2, Departemen Kehakiman RI, Jakarta, 1998, (Hal. 50)

tindakan merger dari ke tiga perusahaan tersebut kemudian dapat menimbulkan praktek monopoli.

Ketiga : Predatory : tindakan ini dalam kegiatan bisnis membuat pelaku ekonomi baru tidak dapat memasuki pasar dengan bebas atau menimbulkan kerugian kepadanya, sehingga ia tidak dapat bersaing dengan baik.

Keempat : Price Discrimination (diskriminasi harga) : pelaku monopoli dapat mempunyai kekuasaan dengan intensif untuk melakukan diskriminasi harga. Melalui berbagai cara, pelaku monopoli dapat memisah-misahkan pembeli dalam kelas yang berlainan dan menetapkan harga dan ongkos yang lebih besar kepada pihak yang satu daripada pihak yang lain. Para pelaku monopoli dapat melakukannya secara terbuka, misalnya dengan menawarkan harga yang relatif lebih rendah kepada anak-anak muda, pensiunan, pegawai negeri atau menjual produk yang sama dengan merek berlainan atau model biasa, lux, super de lux. Diskriminasi harga dapat juga dilakukan secara rahasia dengan menawarkan diskon yang lebih besar dari ongkos atau harga jual yang bisa dihemat para pembeli besar sebagai hasil dari jumlah penjualan. Diskriminasi harga demikian bisa bertujuan untuk memaksimalkan benefit (keuntungan) yang diperoleh pengusaha ataupun untuk mematikan produsen lain, yang secara potensial dapat menyaingi kegiatan usahanya.

Di Amerika Serikat misalnya undang-undang anti monopoli telah ada pada tahun 1890 dengan lahirnya The Sherman Antitrust Act. Undang-undang ini melarang praktek monopoli atas produk atau pemasaran barang dan atau jasa yang menghambat perdagangan dalam persaingan usaha yang sehat.

Larangan praktek monopoli dalam The Sherman Act diatas ditekankan pada penguasaan produksi dan pemasaran atas barang atau jasa tertentu oleh satu pelaku atau kelompok pelaku usaha dengan adanya unsur larangan monopoli : *posesion of monopoly power in relevan market, will full acquisition or maintenance of that power*. Artinya kekuasaan atas monopoli merupakan hal yang penting dalam pemasaran, karena adanya keinginan pengambil alihan atau menjaga agar kekuasaan tersebut tetap eksis. Sehingga tidak ada persaingan dengan melakukan monopoli barang dan atau jasa. Keadaan demikian dapat menimbulkan distorasi pasar jika tidak dilakukan pembatasan atau larangan oleh undang-undang.

Setiap pelaku usaha untuk tetap eksis dalam persaingan usaha berusaha memperkuat jaringan dengan merebut akses pasar seluas-luasnya. Untuk memperoleh kekuatan pasar ini dilakukan dengan berbagai cara antara lain : menciptakan hambatan dalam perdagangan, menaikkan harga sesukanya, serta membatasi produk barang dan jasa untuk mendorong terjadinya inefisiensi tindakan demikian dalam persaingan usaha yang sehat perlu dilakukan delegalisasi²¹⁹. Tiadanya persaingan dari perusahaan lain merupakan keinginan para pengusaha untuk memperoleh keuntungan sebesar-besarnya²²⁰. Ini menyebabkan pihak konsumen dianggap sebagai sapi perahan, bukan raja dalam

²¹⁹ Richard Markovits, *Antitrust Alternative To Delegation*, Walter De Gruyter, Berlin, (Hal. 364)

²²⁰ Ade Maman Suherman, *Aspek Hukum Dalam EkonomiGlobal*, Ghalia Indonesia, Jkt, 2001, (Hal. 52)

kegiatan ekonomi. Tidak jarang para pengusaha mempunyai tingkat penawaran untuk meraih keuntungan berlipat ganda tanpa memperdulikan kepentingan konsumen.

Namun dalam perkembangan dunia usaha di Amerika Serikat selanjutnya, para pengusaha mempunyai berbagai cara untuk menghindari Sherman Act dalam usaha mereka untuk memonopoli pasar, sehingga sangat merugikan kepentingan masyarakat. The Clayton Act lahir tahun 1914 sebagai penyempurnaan dari The Sherman Act 1890 untuk mengatasi usaha-usaha yang mengarah kepada praktek monopoli. The Clayton Act antara lain melarang diskriminasi harga, penjualan barang yang membuat pembeli tidak dapat berhubungan dengan perusahaan lain, penggabungan perusahaan yang menimbulkan monopoli dan menduduki jabatan dari dua perusahaan yang bersaing.

Praktek monopoli sebenarnya tidak dilarang selama posisi pasar yang bersifat monopolistik dalam suatu mekanisme pasar yang sehat diperoleh dan dipertahankan melalui kemampuan, prediksi atau kejelian bisnis yang tinggi serta tidak merugikan pihak-pihak lain sebagai pelaku ekonomi. Perusahaan atau usaha industri yang mampu melakukan inovasi dengan adanya penemuan baru mempunyai posisi dominan atas produk baru tersebut. Monopoli atas penemuan baru itu diperoleh perusahaan berdasarkan ketentuan hukum yang mengatur tentang hak kekayaan intelektual. Adanya payung hukum demikian, monopoli mempunyai kekuatan hukum yang pasti, asalkan dalam batas-batas tertentu sebagai "rule of reason"²²¹. Kalau sebuah perusahaan tumbuh secara cepat dengan menawarkan kombinasi antara kualitas barang dan jasa dengan harga yang diinginkan konsumen, pangsa pasarnya tumbuh dengan cepat, kemudian dapat dikatakan perusahaan tersebut telah meningkatkan kesejahteraan ekonomi nasional, baik bagi produsen maupun konsumen. Monopoli yang dilarang oleh Undang-undang anti monopoli adalah monopoli yang menyebabkan terjadinya penentuan pasar, pembagian pasar dan konsentrasi pasar²²². Sistem ekonomi pasar adalah cara terbaik untuk menghindarkan praktek monopoli, karena dalam pasar itulah terjadi persaingan sehat diantara pelaku usaha. Sehingga yang keluar sebagai pemenang adalah mereka yang benar-benar terbaik, paling kuat dan paling sehat (survival of the fittest). Pasar bebas paling dianggap mendekati keadaan atau sifat-sifat alam yang bebas dan sehat dalam bersaing, sehingga gangguan dalam bentuk campur tangan pemerintah hanya akan menghambat seleksi alamiah yang sehat²²³.

Pengertian free market (pasar bebas) menurut Paul A Samulson and William D Nordhans²²⁴ bahwa dalam sistem ekonomi pasar adalah suatu mekanisme yang terinci dan terkoordinasi dibawah sadar manusia dan sektor usaha melalui sistem harga dan pasar. Mekanisme ini merupakan alat komunikasi

²²¹ Philip Areeda, *Antitrust Law As Industrial Policy*, Oxford University, Berlin, 1992, (hal. 44)

²²² Peter Mahmud Marzuki, *Telaah Filosofis Terhadap Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Dalam Kaitannya Dengan Konstitusi RI*, Yuridiku Vol 16 No. 6, FH Unir, Surabaya, 2001, (Hal. 512)

²²³ A Buchanan Ethics, *Efficiency and The Market*, Rowman & Allanheld, New Jersey, 1985, 251.

²²⁴ Paul A Samulson and William D Nordhano, *Micro Economics Me Graw Hill*, Boston, 1997, 43

untuk menghimpun pengetahuan dan tindakan jutaan orang yang berlainan dan tersebar di mana-mana dalam memilih produk barang dan atau jasa yang diinginkannya. Tidak ada seorangpun dengan sengaja merancang pasar. Namun pasar tetap dapat berfungsi dengan baik.

Disini pasar adalah mekanisme pada saat pembeli dan penjual komoditi mengadakan interaksi untuk menentukan harga, kualitas dan kuantitas produk, sehingga harga yang disepakati bersama merupakan poros penyeimbang dalam mekanisme pasar yang terkendali. Pasar demikian merupakan pasar yang dapat dioperasionalkan dengan efisien sepanjang para pelaku usaha dapat melakukannya dalam market in ideas²²⁵.

Dalam konteks penerapan Undang-undang No.5/1999, persoalan terbesar yang dihadapi para pelaku usaha adalah di hadapkannya peraturan tersebut pada struktur dunia bisnis yang dibangun oleh rezim Orde Baru, yang amat toleran, bahkan secara pragmatis ditetapkan dalam kebijaksanaan ekonomi pemerintah dalam bentuk monopoli dan oligopoli. Saat itu dunia bisnis Indonesia hanya berfungsi sebagai simpul pertemuan antara pelaku usaha “pemburu rente” (rent seeker) dan para pejabat yang korup dengan tujuan membangun imperium kekuasaan yang langgeng. Dalam perjalanan kegiatan bisnis selama lebih dari tiga dasawarsa, situasi diatas sangat berimplikasi ekonomi politis pada ketergantungan dunia usaha terhadap pemerintah. Kebijakan pemerintah melalui GBHN dibidang ekonomi waktu itu menetapkan dalam jangka panjang dunia usaha. Khususnya usaha

besar atau konglomerasi, akan memainkan peran penting sebagai motor penggerak pertumbuhan ekonomi nasional. Dianggap wajar diberikan berbagai fasilitas dan konsesi bagi para pengusaha besar, baik berupa proteksi ataupun hak monopoli yang akibatnya baru dirasakan saat krisis ekonomi tahun 1997, yaitu dengan lemahnya kemampuan pengusaha besar untuk mengatasi krisis tersebut.

Dalam perkembangan selanjutnya, kebijaksanaan ini menjadi salah arah, proteksi masih tetap diberikan pada saat dunia usaha harus menghadapi persaingan global yang semakin ketat. Kesadaran bahwa telah muncul budaya bisnis yang

protektif, monopolistik dan oligopolistik, justru ketika proses ini telah berjalan lama dan secara struktural menjadi pola dunia usaha Order Baru. Dampak dari pola yang demikian telah melahirkan konglomerasi yang secara eksesif merusak tatanan ekonomi dan menghambat terciptanya demokratisasi ekonomi.

Menurut Thoby Mutis²²⁶ terdapat tiga akses yang secara teoritis maupun empiris terjadi dalam ekonomi Indonesia akibat praktek monopoli oligopoli tersebut.

Pertama : praktek bisnis monopolistik oligopolistik yang secara tidak adil dan tidak seimbang mendistribusikan kekayaan ekonomi melalui beban dan keuntungan transaksi ekonomi antara berbagai pihak.

²²⁵ Richard A Posner, *Opcit*, Hal. 84.

²²⁶ Thoby Mutis, *Cakrawala Demokrasi Indonesia*, Kreasi Wacana dan LP KUKMUS, USAKTI, Jakarta, 2002, 87 – 88

Kedua : praktek bisnis monopolistik dan oligopolistik telah menciptakan inefisiensi ekonomi.

Ketiga : akibat dari hal-hal tersebut diatas ekonomi dan bisnis dikelola secara tidak rasional dan tidak transparan.

Keputusan politik dalam dunia bisnis diarahkan pada keuntungan segelintir pengusaha yang dekat dengan penguasa.

Muara dari ketiga persoalan diatas adalah terciptanya pasar domestik yang distortif. Keadaan distorsi ini terjadi, baik secara sektoral, regional maupun internasional yang sangat berpengaruh pada harga dan persaingan usaha yang sehat.

Akibat distorasi ini adalah sukarnya terdeteksi kemampuan pasar yang sebenarnya. Sentimen pasar menjadi kabur dan irasional, sehingga tidak terkendali secara wajar. Pasar yang menurut doktrinnya mengejawantahkan ordo atau tatanan ekonomi yang harmonis berubah menjadi chaos dan unpredicted. Keadaan demikian harus diubah secara mendasar guna memperbaiki sistem pasar yang baik. Memperbaiki struktur pasar yang demikian bukanlah pekerjaan yang mudah. Jika ada persamaan persepsi para pelaku usaha untuk kepentingan bersama. Untuk itu ada tantangan bagi Undang-undang No.5/1999 dalam tiga hal :

Pertama : Undang-undang ini secara substansif harus memberi kepastian bahwa ditengah iklim kebebasan berusaha, sesuai dengan semangat ekonomi pasar yang bebas terbuka, hak dan kepentingan semua pihak tidak akan dilanggar secara unfair.

Kedua : Undang-undang ini dapat melindungi dan menjaga persaingan yang sehat diantara berbagai kekuatan ekonomi dalam pasar. Perlindungan dan jaminan ini dilakukan terutama melalui aturan main yang transparan dan positif.

Ketiga : Undang-undang ini harus secara tegas memberikan kesempatan kepada para pelaku ekonomi yang lemah agar bisa berkembang bebas melakukan transformasi skala usaha ke arah yang lebih bebas dan luas.

Salah satu cara terpenuhinya persyaratan tersebut adalah sejauh mana masyarakat dapat memperoleh persepsi yang sama dengan pemahaman substansi UU No. 5/1999 sosialisasi intensif harus dilakukan tidak hanya, pada lapisan masyarakat produsen (pengusaha) saja, tetapi juga pada kalangan masyarakat konsumen untuk menghindari terjadinya pelanggaran usaha. Justru karena itu, implementasi UU ini harus dapat memperbaiki kondisi pasar yang betul-betul sehat dan adil. Monopoli dan persaingan usaha merupakan hal biasa dalam kegiatan ekonomi. Sejauh kegiatan itu dilakukan dalam rambu-rambu hukum, implikasi penerapan monopoli dan persaingan usaha tidak bisa dihindari dalam mekanisme ekonomi pasar.

Praktek moonopoli dalam kegiatan bisnis dilarang jika terbukti merugikan pelaku usaha lain. UU No.5/1999 menegaskan larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat diantara para pelaku usaha yang dapat diancam sanksi administratif dan sanksi pidana. Implikasi pemberlakuan UU ini adalah dalam rangka mengantisipasi pasar bebas pada era globalisasi ekonomi guna dapat

mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan oleh UUD 1945.

Pemahaman terhadap persepsi kepentingan dan kepastian hukum yang sama baik bagi penegak keadilan maupun masyarakat adalah penting dalam menentukan kebijaksanaan ataupun keputusan yang menyangkut perdagangan, perekonomian, industri sosial dan politik UU No. 5/1999 tentang larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat menjadi parameter penegakan hukum ekonomi tersendiri dalam dunia usaha di Indonesia. Undang-undang ini mengamanatkan pembentukan suatu komisi yang berkompoten melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU No.5/1999 yaitu Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU) yang didirikan Juni 2000 dengan keputusan Presiden. Sebagaimana komisi independen lain yang dihadapkan dengan berbagai reaksi dan ekspektasi, kinerja KPPU patut dicermati karena merupakan elemen penting dalam proses penegakan hukum.

Setelah tujuh tahun KPPU melakukan fungsi dan wewenangnya sebagai lembaga independen, telah memberikan wacana baru dalam penegakan hukum persaingan di Indonesia. Adalah tugas yang tidak mudah mencoba membenahi masalah persaingan yang telah terpola dalam kurun waktu 30 terakhir dan berhadapan dengan *economic rent seeking behavior* yang telah menjadi bagian dari pelaku dunia usaha selama ini²²⁷. Walaupun demikian, patut dihargai bahwa dalam waktu singkat penegakan UU No.5/1999 yang telah berjalan, KPPU telah menyelesaikan beberapa kasus sebagai awal babak baru persaingan usaha di Indonesia.

Dalam menjalankan tugas Komisi Pengawas Persaingan Usaha mempunyai wewenang mengawasi praktek-praktek usaha tidak sehat yang dilarang oleh Undang-undang No.5 tahun 1999. Dalam melakukan pengawasan terhadap praktek-praktek usaha tidak sehat yang dilarang oleh UU No.5/1999 Komisi Pengawasan Persaingan Usaha, selain mempunyai inisiatif sendiri untuk memeriksa dugaan praktek monopoli dan persaingan usaha, Komisi Pengawas Persaingan Usaha juga menerima laporan dari masyarakat terhadap dugaan praktek monopoli dan persaingan usaha.

Terhadap dugaan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, baik yang merupakan inisiatif dari KPPU maupun laporan dari masyarakat KPPU menindaklanjuti dengan melakukan pemeriksaan terhadap dugaan tersebut, dimana sampai tanggal 14 Pebruari 2002 KPPU telah melakukan pemeriksaan sebagaimana terlihat pada tabel dibawah ini.

²²⁷ Press Release KPPU, *Potret Persaingan Usaha Indonesia 2001, Merajut Benang Kusust Antara Moral, Perilaku dan Carut Marutnya Kebijakan Desember 2001*, Hal. 2

Tabel 3.4
Perkembangan Penanganan Laporan Terhadap Dugaan Praktek
Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

N o .	Materi Laporan	Perkembangan Penanganan
1	Laporan tender di PT. Caltex Pasific Indonesia oleh PBN dan SP	Perkara telah diputus Majelis Komisi pada tanggal 20 April 2001
2	Laporan dari INKOPTI	Diputuskan dalam rapat Komisi laporan dibatalkan
3	Laporan tentang PT. Indomarco Prismatama	Perkara telah diputus Majelis Komisi pada tanggal 4 Juli 2001, sekarang sedang dilaksanakan monitoring dan evaluasi pelaksanaan putusan.
4	Laporan PT. Mustika Ratu	Sudah dijawab sekretariat bahwa penanganannya bukan wewenang KPPU
5	Laporan Asosiasi Produsen Buku Tulis Indonesia (APBTI)	Diputuskan dalam Rapat Komisi tanggal 2 Agustus 2001 laporan sebagai informasi bagi Tim Kajian Kertas
6	Laporan tentang Integrasi vertika DOC	Dalam rapat tanggal 10 Januari 2002 diputuskan untuk dilakukan pemeriksaan pendahuluan
7	Laporan pemilik POM Bensin di Indramayu	Sudah dijawab sekretariat bahwa penanganannya bukan kewenangan KPU
8	Laporan Equil (air mineral)	Laporan tidak lengkap dan pelapor diberitahu agar melengkapi namun sampai sekarang tidak dilengkapi
9	Laporan retail es krim (Indomeiji)	Sudah dijawab sekretariat bahwa penanganannya bukan kewenangan KPU
10	Laporan tentang tender bakalan sapi di Surabaya	Diputuskan sejak tanggal 2 Oktober 2001 s/d 14 Januari 2002 pemeriksaan lanjutan
11	Laporan GAFEKSI	Sekretariat sedang dimintakan kelengkapan data
12	Laporan tentang PT. Calmarine	Sudah dijawab sekretariat bahwa penanganannya bukan kewenangan KPU
13	Laporan carbon black	Diputuskan dalam rapat komisi tanggal 8 Nopember 2001 diputuskan dibentuk tim monitoring
14	Laporan tentang tarif taxi (inisiatif)	KPPU sudah mengirim surat kepada Menteri Perhubungan untuk mengoreksi kewenangan penetapan tarif taxi.
15	Laporan PT. Gemilang Technodriil Paripurna	Sudah dijawab sekretariat bahwa penanganannya bukan kewenangan KKPU, karena perkara sedang diproses di PTUN
16	Laporan Gabungan Kontraktor Nasional Indonesia (GAPEKNAS)	Diputuskan dalam rapat komisi tanggal 2 Agustus 2001 dijadikan kajian jika anggaran memungkinkan.
17	Laporan terhadap Asuransi Jiwa Tugu Mandiri (PT, CPI)	Sudah dijawab sekretariat bahwa penanganannya bukan kewenangan KPU
18	Laporan PT. Nusa Metrikom Ekakarma tentang tender di PT. Telkom	Rapat komisi tanggal 15 Nopember 2001 memutuskan pemeriksaan pendahuluan dari tanggal 21 Nopember 2001 s/d 18 Januari 2002.
19	Laporan INACA (inisiatif)	Sudah dilakukan dengar pendapat tanggal 6 Juli 2001. KPPU sudah mengirim surat ke Menhub No. 206/K/VII/2001 tanggal 30 Juli 2001. Respon Menhub surat No. PR.303/2/6 Phb-2001 tanggal 14 September 2001
N o .	Materi Laporan	Perkembangan Penanganan
20	Laporan tender pipa di Maxus oleh PT. Sari Prambanan	Diputuskan dalam rapat komisi tanggal 10 Pebruari 2002 dilakukan pemeriksaan pendahuluan
21	Laporan CV. Dharma Feed Lestari	Sudah dijawab sekretariat bahwa penanganannya bukan kewenangan KPU
22	Laporan Forum Komunikasi (Perusahaan Pengadaan	Diputuskan oleh Ketua KPPU untuk dilakukan dengar pendapat dan dilaksanakan tanggal 9 Oktober 2001. Tim

	Barang & Jasa (FKPPBJ)) tentang tender MRO di PT. YPF Mazus	telah memanggil pelapor tanggal 7 Nopember 2001 untuk mengklarifikasi laporan. Pelapor telah menyerahkan draf usulan yang diinginkan pelapor. Diputuskan agar sekretariat mengundang kembali pelapor untuk klarifikasi terakhir.
2 3	Laporan Gabungan Perusahaan Penilai Indonesia (GAPPI) tentang penentuan daftar rekanan di Bank Mandiri.	Dalam rapat komisi tanggal 29 Nopember 2001 diputuskan pemeriksaan pendahuluan dari tanggal 12 Desember 2001 s/d 8 Februari 2002.
2 4	Laporan APKIN tentang iklan di PT. Dwi Kelinci	Diputuskan dalam rapat komisi untuk dipelajari keterkaitannya dengan UU No.5 Tahun 1999. Tim telah bertemu dengan APKIN tanggal 12 Desember 2001 untuk mengkonfirmasi laporan setelah munculnya iklan baru. Tim sedang mempelajari informasi terakhir.
2 5	Laporan PT. Tri Elang Jaya Maritim tentang pemberlakuan PP No.82 tahun 1999	Diputuskan dalam rapat komisi agar memanggil Pemerintah. Ditjen Perhubungan Laut dipanggil tanggal 21 September 2001. Pemerintah telah menunda pemberlakuan PP sampai 2004 dan rapat komisi tanggal 9 Oktober 2001 memutuskan untuk mengkaji PP No. 82 Tahun 1999. Komisi memutuskan bahwa laporan akan dijadikan kajian.
2 6	Laporan PT. Carana Bunga- persada tentang tender Benite & Baronite di PT. YPF Maxus	Diputuskan dilaksanakan pemeriksaan pendahuluan dari tanggal 20 Nopember 2001 s/d 16 Januari 2002.
2 7	Laporan H.M.A.S. Alex Asmasoebata tentang lelang Katalis di PT. Petrokimia Gresik	Laporan belum lengkap, pelapor agar melengkapi laporannya dan sedang diteliti oleh sekretariat. Tanggal 13 Nopember 2001 sudah bertemu dengan pelapor dan sedang dipelajari masukan terakhir.
2 8	Laporan H.M.A.S. Alex Asmasoebata tentang pengadaan perangkat CCTV di Garuda, Gudang Cargo Kantor Cabang Cenkareng	Dalam rapat tanggal 10 Pebruari 2002 diputuskan untuk dilakukan pemeriksaan pendahuluan.
2 9	Laporan H.M.A.S. Alex Asmasoebata tentang lelang pengadaan dan instalasi perangkat x-ray di Garuda, Gudang Cargo perwakilan Cenkareng	Dalam rapat tanggal 10 Pebruari 2002 diputuskan untuk dilakukan pemeriksaan pendahuluan.
3 0	Laporan PT. Parolamas tentang daftar rekanan asuransi di BNI	Rapat komisi tanggal 15 Januari 2001 diputuskan pemeriksaan pendahuluan dari tanggal 21 Nopember 2001 s/d 18 Januari 2001
N o .	Materi Laporan	Perkembangan Penanganan
3 1	Laporan dari Badan Otonomi Gotong Royong Penempatan TKI Khusus Timur Tengah tentang perlakuan tidak adil oleh Depnakertrans.	Dalam rapat komisi tanggal 29 Nopember 2001 diputuskan monitoring
3 2	Laporan PT. Mahabina Kreasitama tentang tender UNOCAL berkaitan dengan larangan impor finished product casing dan tubing	Dalam rapat komisi tanggal 10 Pebruari 2002 diputuskan untuk mengundang Menteri Energi dan Sumberdaya Mineral guna berdiskusi mengenai peraturan di bidang migas
3 3	Laporan tentang tender pengadaan kendaraan pemadaman kebakaran di PT. Angkasa Pura I	Dalam rapat komisi tanggal 10 Pebruari 2002 diputuskan masuk Buku II
3	Laporan tentang pengadaan	Dalam rapat komisi tanggal 10 Pebruari 2002 diputuskan

4	perangkat X-ray di PT. Angkasa Pura I dan II	masuk Buku II
3 5	Laporan tentang tender pembangunan pabrik karung plastik di PTP	Pelapor diminta melengkapi laporannya dan sampai sekarang belum melengkapi laporannya.
3 6	Laporan CV. Rombo Via Sejahtera tentang tender di BPEN	Dalam rapat komisi tanggal 10 Pebruari 2002 diputuskan masuk Buku II
3 7	Laporan tentang dampak negatif pengadaan barang dengan sistem aliansi di PT. Caltex	Sekretariat sudah mengirimkan surat kepada pelapor memberitahukan bahwa laporannya diperlukan sebagai informasi tambahan.
3 8	Lelang pengembangan TVRI	Sekretariat sudah mengirim surat kepada pelapor untuk menegaskan keseriusan dalam melapor sebab laporan pertama tidak ditandatangani
3 9	Informasi tentang KKN diberbagai komoditi	
4 0	Informasi (surat kaleng) tentang penyelundupan gula dan beras di Kalimantan Barat	

Sumber : Komisi Pengawas Persaingan Usaha

Kasus Caltex dimulai dengan terjadinya diskriminasi kepada para tender sebagai akibat adanya perubahan persyaratan tender yang dilakukan oleh PT. Caltex Pasific Indonesia dan persekongkolan antara peserta tender untuk menentukan pemenang tender. Dari duduk perkara ini majelis terus menganalisa aspek hukumnya berdasarkan pemeriksaan yang dilakukan secara sinambung sesuai jadwal.

Berdasarkan hasil pemeriksaan yang dilakukan oleh majelis komisi, maka menetapkan bahwa pelanggaran yang dilakukan adalah Pasal 22 mengenai persekongkolan dalam menentukan pemenang tender. Aspek hukum yang telah ditemukan ini, didukung oleh bukti-bukti nyata dalam proses pemeriksaan.

Setelah melakukan serangkaian pemeriksaan, maka majelis mengambil putusan terhadap perkara tersebut :

1. Menyatakan pengadaan casing dan tubing yang dilakukan oleh PT. Caltex Pasific Indonesia terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, karena penentuan pemenang tender dihasilkan melalui persekongkolan antar sesama peserta tender.
2. Memerintahkan kepada PT. Caltex Pasific Indonesia untuk menghentikan kegiatan pengadaan casing dan tubing berdasarkan tender Nomor Q-034210-0000-0000-52 selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak PT. Caltex menerima pemberitahuan putusan.

Terhadap putusan KPPU tersebut, pimpinan PT. Caltex Pasific Indonesia telah menghadap KPPU dan menyatakan menerima putusan dan akan melaksanakan putusan tersebut. Hal tersebut kemudian diperkuat dengan surat pemberitahuan dari PT. Caltex Pasific Indonesia kepada KPPU. Pada saat ini KPPU telah membentuk sebuah tim untuk memonitor pelaksanaan putusan tersebut oleh PT. Caltex Pasific Indonesia.

Kasus kedua, KPPU telah selesai melakukan pemeriksaan terhadap perkara yang menyangkut keberadaan Minimarket Indomaret ditengah-tengah warung tradisional.

Dalam melakukan pemeriksaan Majelis ini telah memanggil sebanyak 63 saksi guna dimintai keterangannya. Saksi tersebut berasal dari pelaku usaha minimarket, pemilik warung kecil, pejabat pemerintah, distributor utama, pelaku usaha ritail menengah dan besar, pelaku usaha koperasi dan pelaku usaha produsen.

Kasus Indomaret ini yaitu dalam menjalankan usahanya berupa minimarket telah menyebabkan tersingkirnya warung tradisional disekitar lokasi dimana Minimarket Indomaret berada. Oleh karena itu keberadaan Indomaret harus ditinjau kembali.

Dalam pandangan KPPU Indomaret dipandang mengabaikan Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Asas dan Tujuan yaitu bahwa Indomaret telah menjalankan kegiatan usahanya kurang memperhatikan asas demokrasi ekonomi dan kurang memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dengan kepentingan umum.

Pertimbangan hukum yang dipakai oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam memutus kasus Indomaret berdasarkan hal-hal sebagai berikut. Bahwa dari keterangan-keterangan yang terungkap dalam pemeriksaan baik dari saksi pelapor, terlapor, dan para saksi maupun dokumen-dokumen, KPPU menemukan fakta-fakta sebagai berikut :

- 1) Bahwa Toko Swalayan Indomaret yang berlokasi di daerah pemukiman dan dilokasi-lokasi dimana telah terdapat banyak pengecer-pengecer kecil yang

melakukan kegiatan usaha yang sama dengan Indomaret. Hal tersebut dirasakan, baik langsung maupun tidak langsung mengganggu kegiatan usaha yang dilakukan oleh pedagang kecil. Perkembangan semacam ini menimbulkan keresahan sosial terutama bagi pedagang yang berada disekitar lokasi Indomaret.

- 2) Bahwa Indomaret dalam menjalankan usahanya menjual produk-produk tertentu dengan harga yang lebih murah dibandingkan harga jual pengecer kecil, yang dilakukan dengan memberikan diskon secara berkala setiap dua minggu, setiap bulan melalui Promosi Super Hemat yang menurut pengecer kecil disekitarnya berakibat turunnya omset penjualan mereka.
- 3) Bahwa terjadinya perjanjian tertulis antara Swalayan Indomaret dengan PT. Goro Batara Sakti yang berisi bahwa PT. Goro Batara Sakti tidak diperkenankan menjual atau memasok kepada pelaku usaha lain. Perjanjian semacam ini dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat.

Bahwa KPPU menemukan fakta sejumlah warung kecil disekitar Toko Swalayan Indomaret di Wilayah Jakarta, Bekasi dan Tangerang menyatakan merasa terpengaruh dengan berdirinya Toko Swalayan Indomaret yaitu penurunan omset penjualan.

Permasalahan muncul karena adanya reaksi yang variatif dari dunia usaha dan kalangan penegak hukum. Isu utama adalah karena para pihak yang terlibat dalam penegakan hukum baik KPPU maupun dunia peradilan (hakim) baik pelaku usaha sendiri mempunyai pemahaman dan persepsi yang berbeda dalam menafsirkan isi pasal-pasal UU No.5/1999. Reaksi yang sesistem datang dari dunia usaha. Ketika para pihak yang dijatuhi putusan oleh KPPU, menggunakan peluang yang diberikan oleh UU untuk menyatakan keberatan melalui proses hukum yang diatur oleh UU No.5/1999. Contohnya dalam kasus ke 3 yang diputus oleh KPPU mengenai persekongkolan tender saham Indomobil, dunia hukum mengalami suatu proses terjadinya semacam judicial review terhadap eksistensi atau kompetensi dari KPPU sehingga lembaga penegak hukum persaingan, keseluruhan keputusan KPPU yang diajukan keberatannya oleh para pihak dimana KPPU menghadapi kekalahan pada seluruh proses keberatan, baik yang diajukan di PTUN Jakarta, karena alasan surat panggilan cacat hukum maupun pada pengadilan Jakarta Pusat, Barat dan Selatan yang intinya membatalkan keputusan KPPU²²⁸. Oleh sebab itu bila tidak ada persepsi yang sama terhadap proses penegakan UU No.5/1999, maka akan berakibat pula pada kepastian hukum keputusan KPPU. Padahal jika dicermati KPPU menerima sekitar 37 kasus dalam tahun 2001 sebenarnya patut pula dihargai dalam upayanya memutus kasus tender Indomobil, jika kasus ini signifikan karena menyangkut BPPN sebagai institusi yang berhubungan dengan keputusan mengenai aset negara yang besar. Disamping itu KPPU mungkin juga memprioritaskan kasus ini karena melihat bahwa pada dasarnya kasus persaingan di Indonesia umumnya masih didominasi mengenai masalah *bid rigging (collusive tendering)* atau penetapan tender²²⁹ baik dalam hal tender swasta maupun pemerintah.

Penolakan oleh lembaga peradilan sangat variatif alasannya. Mulai dari KPPU tidak berhak mengadili perkara tersebut (masalah yuridiksi atau kompetensi), maupun KPPU tidak memberikan kesempatan untuk membela diri kepada pihak terdakwa (due process law) sampai pada pertanyaan mengenai fungsi KPPU yang tumpang tindih karena bertindak sebagai : investasi, gator, penyidik, pemeriksa, penuntut (prosecuting function), pemutus (adjudication function) maupun fungsi konsultatif (consultative function)²³⁰. Walaupun demikian sementara kalangan juga berpendapat bahwa meskipun KPPU bukan lembaga judicial ataupun penyidik, tetapi KPPU adalah : lembaga penegak hukum yang tepat untuk menyelesaikan masalah persaingan usaha karena mempunyai peran *multifunction* serta keahlian yang dimilikinya akan mampu mempercepat proses penanganan perkara²³¹.

Bila dicermati lebih lanjut sejak awal diberlakukannya UU No.5/1999 telah banyak kritik yang disampaikan pada banyak seminar persentasi maupun diskusi yang berupaya mengkritisi pasal-pasal dalam UU, misalnya mengenai

²²⁸ Tempo, 11 Agustus 2002, *Pengawas Monopoli Diberondong Pengadilan*, Hal. 88-89.

²²⁹ Press Release KPPU, *Opcit*, Hal. 21

²³⁰ Kumpulan Dokumen Publik Law Office Lubis, Santosa, Maulana, Hal.2, Juni 2002.

²³¹ Syamsul Maarif, *Tantangan Penegakan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 19, Mei – Juni 2002.

tujuan, kritisi terhadap pengecualian BUMN dari UU termasuk mengenai kinerja dan kewenangan KPPU sebagai lembaga penegak hukum persaingan. Saat ini ditambah lagi dengan perhatian terhadap masalah proses hukum acara dan isu mengenai proses pemeriksaan ketimbang masalah substansinya.

Sebagaimana UU hukum persaingan diberbagai negara maka UU No.5/1999 juga memberikan wewenang pembentukan suatu komisi. Komisi adalah lembaga non struktural yang terlepas dari kekuasaan pemerintah dan bertanggung jawab atas kinerjanya dengan berkewajiban melaporkan kepada presiden dan DPR secara berkala.

KPPU diberikan wewenang dan tugas yang komprehensif oleh UU yang meliputi wilayah eksekutif, yudikatif maupun legislatif. Wewenang eksekutif misalnya ketika memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah. Contohnya dalam hal rekomendasi yang melibatkan kebijakan pemerintah dalam Keputusan Menteri Perhubungan mengenai penetapan tarif pesawat terbang yang diserahkan kepada INACA²³². Sementara kewenangan dalam hal yudikatif adalah ketika komisi melakukan fungsi penyelidikan, memutus, bahkan menjatuhkan sanksi administratif pemberian ganti rugi (remidies)²³³ kepada pihak yang dirugikan, dan denda kepada pihak yang melanggar UU No5/1999. Demikian juga dalam menafsirkan ketentuan yang ada dalam UU No.5/1999 dan memahaminya sebagai dasar pertimbangan keputusan. Sedangkan pembatasan kewenangannya adalah dalam hal wewenang tersebut berada dalam yurisdiksi penyidik dalam melakukan penyidikan dan kewenangan badan peradilan.

Untuk memeriksa keberatan atas putusan komisi disamping itu yurisdiksi dalam legislatif dan konsultatif adalah ketika komisi berwenang memberikan pertimbangan pada kebijakan pemerintah, menyusun pedoman publikasi dan memberikan laporan berkala kepada Presiden dan DPR. Oleh karena itu fungsinya

yang demikian luas, meliputi ketiga yurisdiksi yang seharusnya saling mengontrol (check and balance), maka terkadang KPPU ditafsirkan bertindak ultra vires dan selalu berlindung dibalik ketentuan yang diberikan oleh UU. Hal ini menjadi perdebatan karena dianggap dapat mengakibatkan adanya ketidakpastian hukum dalam proses pemeriksaan dan dalam proses memutus perkara yang diperiksa oleh KPPU. Contoh Kasus Indomobil, Pengadilan Negeri Jakarta Selatan membatalkan putusan KPPU. Demikian pernyataan ketua KPPU Dr. Syamsul Ma'arif SH.LLM, bahwa UU No.5/1999 memberikan wewenang sepenuhnya kepada KPPU untuk melakukan proses beracara, memeriksa dan memutuskan sesuai dengan pasal 35 dan 36 UU No.5/1999.

Komisi dalam melakukan upaya penegakan hukum dalam prosesnya melalui beberapa tahap, yaitu pengumpulan indikasi dengan atau tanpa adanya laporan, artinya komisi dapat memulai proses pemeriksaan berdasarkan fakta yang dilaporkan oleh pelapor (masyarakat atau pihak ketiga yang dirugikan) atau berdasarkan inisiatif komisi sendiri, kemudian dilakukan dengar pendapat yang

²³² Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 25/1997.

²³³ Lihat Pasal 36 Huruf K UU No. 5 Tahun 1999

dihadiri oleh para pihak guna memperoleh penjelasan mengenai adanya indikasi pelanggaran UU No.5 th 1999²³⁴. Tahap berikutnya yaitu pemeriksaan

pendahuluan saat komisi meneliti atau memeriksa apakah suatu laporan dinilai perlu atau tidak untuk dilanjutkan kepada tahap pemeriksaan lanjutan. Pada tahap pemeriksaan pendahuluan tidak hanya laporan yang diperiksa, namun pemeriksaan yang dilakukan atas inisiatif komisi juga wajib melalui proses pemeriksaan pendahuluan ini²³⁵. Kemudian dilanjutkan dengan pemeriksaan dan penyelidikan yang dilakukan oleh majelis sebagai tindak lanjut pemeriksaan pendahuluan²³⁶. Akhirnya tahap eksekusi putusan komisi, ketika keputusan komisi menyatakan terbukti adanya pelanggaran UU No.5/1999. Maka proses selanjutnya adalah tahap eksekusi putusan komisi, dimana komisi memiliki kewenangan juga untuk menjatuhkan sanksi administratif dalam berbagai bentuk²³⁷.

KPPU saat ini memposisikan diri sebagai lembaga gurasi judicial dan berpegang pada legislatif intent UU No.5/1999. Hal ini terlihat pada saat keberatan diajukan terhadap putusannya, KPPU berpendapat bahwa KPPU tidak dapat ditarik sebagai salah satu pihak yang diperkara. KPPU berpendapat bahwa keberatan diajukan terhadap putusan, bukan kepada lembaganya. Disamping itu untuk mengukur posisi KPPU sebagai lembaga yang memiliki quasi yudicial maka KPPU juga menggunakan irah-irah, demi keadilan yang berdasarkan ke-Tuhanan Yang Maha Esa dalam keputusan pencatuman ini sekaligus bertujuan untuk memastikan upaya KPPU sebagai lembaga quasi judicial²³⁸.

Saat ini kompetensi kewenangan menjadi perdebatan yang terlihat pada kasus Indomobil, saat pihak yang dihukum mengajukan keberatan. Karena tidak adanya regulasi yang jelas mengenai upaya hukum keberatan, baik di dalam UU No.5/1999, maupun di dalam hukum secara formal. Hal ini menyebabkan proses pemeriksaan upaya hukum keberatan di pengadilan negeri menjadi rancu.

Pada akhirnya pengadilan menerima seluruh keberatan tersebut, kemudian memperlakukan proses keberatan sebagaimana layaknya kasus perdata yang masuk ke Pengadilan Negeri. Didalam hal ini pengadilan memperlakukan keberatan sebagai bentuk permohonan atau gugatan biasa.

Masalah lain yang terlihat adalah kewenangan relatif pengadilan yang berhak memeriksa perkara persaingan usaha apabila pihak yang mengajukan keberatan lebih dari satu.

Isu ini berkembang mengingat dalam kasus Indomobil terdapat lebih dari satu pihak yang mengajukan kepada pengadilan negeri yang berbeda. Hal ini dapat menyebabkan putusan yang berbeda-beda, tetapi untung saja pada kasus Indomobil, seluruh keberatan diterima oleh Pengadilan Negeri dengan keputusan yang relatif sama, yaitu membatalkan keputusan KPPU. Tetapi opini publik yang terbentuk bahwa KPPU tidak mempunyai kompetensi sebagai lembaga pemutus

²³⁴ Keputusan KPPU No.8/KPPU/Kep/XI/2000

²³⁵ Pasal 1 Ayat 9, *Keputusan KPPU No.5/Kep/KPPU/IX/2000*

²³⁶ Ibid, Pasal 1 Ayat 10

²³⁷ Lihat Pasal 47 UU No.5/1999 *Pembatalan Perjanjian*.

²³⁸ Syamsul Ma'arif, *Gugatan Terhadap Keputusan KPPU di Pengadilan (Makalah disampaikan pada diskusi oleh Judicial Wath Indonesia)*, Hotel Indonesia, 9 September 2002.

dalam perkara persaingan, atau menyalahgunakan kompetensinya yang dianggap terlalu luas, karena bertindak sebagai badan pemeriksa dan sekaligus pemutus²³⁹.

Oleh sebab itu muncul pertanyaan mengenai kompetensi absolut KPPU sebagai lembaga yang ditunjuk oleh Undang-undang untuk mengawasi praktik persaingan usaha. Selama ini perkara persaingan (lebih condong kepada perbuatan curang) telah diatur didalam beberapa perundang-undangan secara sporadis²⁴⁰ dan disamping itu UU No. 5/1999 tidak mengatakan akan menggantikan (supersede) pengaturan UU lainnya mengenai kasus-kasus persaingan.

Walaupun UU No.5/1999 menyatakan memberi wewenang kepada KPPU, tetapi tidak berarti bahwa seluruh kasus persaingan ada di dalam kompetensi KPPU. Walaupun demikian ada baiknya bila (seperti FTC di AS) kewenangan ini diberikan kepada KPPU dengan alasan kemampuan dan SDM. Dimana sumber daya KPPU terdiri dari ahli dibidang ekonomi, hukum dan dengan keahlian ini proses pemeriksaan kasus persaingan usaha menjadi lebih akurat. Kewenangan ini dibarengi juga dengan adanya kontrol berupa pengajuan keberatan.

Demikian juga sebagai lembaga independen khusus (independent regulatory body) tidak diatur secara jelas di dalam sistem hukum Indonesia, menyebabkan banyak pihak yang menentang diberikannya kewenangan yang sangat luas kepada KPPU. Misalnya Pengadilan Negeri Jakarta Pusat dan PTUN menganggap bahwa komisi adalah subyek hukum TUN dan oleh karenanya dapat menjadi subyek pada perdilan TUN²⁴¹.

Oleh sebab itu kita harus ada kejelasan mengenai status KPPU serta kompetensinya. Apakah KPPU adalah lembaga yudicial, lembaga quasi yudicial atau lembaga putusan administrasi. Sebaliknya apabila dikaji secara mendalam berdasarkan peraturan yang ada saat ini, maka kedudukan KPPU adalah relatif sama dengan lembaga pemutus administrasi yang lain. Karena pada dasarnya kewenangan yang melekat pada KPPU adalah kewenangan yang bersifat administratif²⁴².

Interprestasi KPPU yang mengatakan bahwa pengadilan hanya dapat memeriksa sebatas sanksi yang dijatuhkan kepada pelaku usaha, masih menjadi perdebatan dikalangan dunia hukum di Indonesia. Karena hal itu berarti menyerahkan yurisdiksi pengadilan dalam hal persaingan usaha kepada KPPU sebagai pemutus tingkat I. Oleh sebab itu adalah lebih tepat untuk saat ini apabila status atau kedudukan KPPU didalam sistem hukum saat ini menjadi lembaga

²³⁹ Ibid, Hal.16

²⁴⁰ Selama ini perlindungan terhadap persaingan yang sehat materinya tersebar pada berbagai regulasi, misalnya dalam UU Koperasi No.5/1992, UU tentang Usaha Kecil No.9/1995 maupun UU Perlindungan Konsumen No.8/1999. Disamping itu pengaturan persaingan usaha dijumpai dalam pasal 382 KUHP, pasal 1365 KUH Perdata, UU No.5/1984 tentang Perindustrian pada pasal 7 dan UU No.1 tahun 1995, khususnya pasal 104.

²⁴¹ Putusan KPPU No. 3/KPPU-1/2002 dalam Kasus Indomobil, lihat pula "Gugatan Trimegah Dikabulkan", PTUN, KPPU Dinilai Sewenang-wenang.

²⁴² Pasal 36 jo 47 ayat 1 UU No.5/1999, KPPU Berwenang Menjatuhkan Sanksi Berupa Tindakan Administratif.

pemutus administratif dibidang persaingan usaha, sebagaimana lembaga administratif lainnya. Konsensus ini akan melahirkan beberapa konsekwensi, misalnya KPPU tidak berhak menggunakan irah-irah demi KeTuhanan Yang Maha Esa seperti lazimnya sebuah keputusan pengadilan. Oleh sebab kerancuan ini, maka kedudukan KPPU sebagai independen regulatory body yang memiliki kewenangan dan karakter khusus di bidang persaingan usaha perlu ditegaskan kewenangannya.

KPPU sebagai lembaga pemutus tingkat I perkara persaingan diharapkan bersedia untuk menggunakan haknya dalam mempertahankan putusan didepan pengadilan, sebagai mana layaknya peran lembaga serupa diberbagai negara lain. KPPU dipandang perlu memposisikan dirinya sebagai para pihak yang berperkara, yaitu sebagai lembaga yang berupaya mempertahankan putusnya didepan lembaga peradilan dengan alasan bahwa keputusannya tentu telah melalui proses investigasi dan pemeriksaan yang seksama (one deligence process). Dengan demikian hukum yang memutus keberatan akan mempunyai wacana pertimbangan yang lebih baik ketika memutuskannya.

Dengan tujuan untuk mencapai kepastian hukum, maka ada beberapa rekomendasi yang dapat dilakukan saat ini untuk pengaturan proses penegakan Hukum Persaingan yang lebih komprehensif.

1. Dalam jangka pendek, Peraturan Mahkamah Agung adalah salah satu cara terbaik untuk menyelesaikan pertanyaan-pertanyaan mengenai proses acara hukum persaingan ini. Peraturan lembaga tertinggi dalam bidang yudikatif ini diharapkan mampu memberikan petunjuk kepada instansi di bawah pengawasannya dalam menerima proses keberatan dari keputusan KPPU. Bila terdapat keseragaman pandangan baik dari lembaga peradilan maupun dari KPPU sendiri, maka proses hukum yang cepat dan efisien serta memiliki kepastian hukum akan dapat dicapai.
2. Hakim sebaiknya melihat putusan dari segi prosedural saja sehingga bila dinyatakan bahwa KPPU memang tidak memenuhi persyaratan prosedural tersebut maka pengadilan sebaiknya mengembalikan kasus tersebut ke KPPU agar segera mengulangi pemeriksaan agar sesuai dengan prosedur hukum

yang berlaku (mengembangkan proses *remand* seperti pada sistem hukum *Common Law*).

Dengan melalui perbaikan dari perangkat peraturan yang telah kita miliki, kepentingan hukum masyarakat dan terutama dunia bisnis dan menjadi *responsive law* dan secara konseptual mampu memperbaharui hukum bisnis dalam menjawab tuntutan dunia usaha. Hal yang paling awal adalah meletakkan posisi lembaga penegak hukumnya dalam struktur hukum yang jelas dan mekanisme yang tepat, sehingga proses investigasi, pemeriksaan maupun putusan dapat dihargai dan ditegakkan pelaksanaannya. Dengan adanya *due process of law* maka setiap putusan akan menimbulkan kepastian hukum. Dengan adanya kepastian hukum, maka dunia usaha sesuai dengan tujuan UU No.5/1999 akan semakin mampu meningkatkan kinerja usaha untuk mencapai kesejahteraan umum serta efisiensi.

BAB IV PENUTUP

Kesimpulan

- 1. Monopoli dan Persaingan Usaha merupakan hal biasa dalam kegiatan ekonomi. Sejauh kegiatan itu dilakukan dalam rambu-rambu hukum, implikasi penerapan monopoli dan persaingan usaha tidak bisa dihindari dalam mekanisme ekonomi pasar. Hanya bedanya apa yang terjadi sebelum adanya Undang-undang No.5 Tahun 1999 praktek-praktek monopoli maupun persaingan tidak diatur dalam koridor hukum yang seharusnya.**

Sesudah Undang-undang No. 5 Tahun 1999 Praktek Monopoli dalam kegiatan bisnis dilarang jika terbukti merugikan pelaku usaha lain, konsumen, masyarakat maupun negara. Undang-undang No. 5 Tahun 1999 menegaskan larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat diantara para pelaku usaha dapat diancam dengan sanksi administratif dan sanksi pidana. Implikasi pemberlakuan Undang-undang ini adalah dalam rangka mengantisipasi pasar bebas pada era globalisasi ekonomi guna mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan UUD 1945. Ketentuan Undang-undang No. 5 Tahun 1999 telah memenuhi prinsip Undang-undang Anti Monopoli dalam mengatur Struktur Pasar dan perilaku bisnis, karena memuat gabungan dua pengaturan yang di masukkan dalam satu kitab per undang-undangan baik itu mengenai Undang-undang Anti Monopoli maupun peraturan perundangan yang menyangkut

persaingan usaha atau *Competition Act*. Sehingga monopoli maupun persaingan usaha dapat berjalan seiring dalam percaturan bisnis di Indonesia.

2. Perkembangan Industri kecil di Indonesia tidak lepas dari berbagai macam masalah yang berkaitan dengan praktek monopoli maupun persaingan. Dimana tingkat intensitas dan sifatnya berbeda tidak hanya menurut jenis produk atau pasar yang dilayani, tetapi juga ada perbedaan antar wilayah atau lokasi, antar sentra, antar sektor atau sub sektor atau jenis kegiatan dan antar unit usaha dalam kegiatan atau sektor yang sama dibanding dengan usaha industri besar. Juga ada beberapa masalah umum yang dihadapi oleh Pengusaha Industri Kecil maupun Industri Rumah Tangga seperti keterbatasan modal kerja dan atau modal investasi, kesulitan mendapatkan bahan baku dengan kualitas yang baik dengan harga yang terjangkau, keterbatasan teknologi, SDM dengan kualitas yang baik, terutama manajemen dan teknologi produksi. Sehingga hal ini menyebabkan kondisi Industri Kecil sulit melawan persaingan yang terjadi dalam bisnis di Indonesia apalagi dengan adanya Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat yang tidak dapat dihindari. Selain itu Industri Kecil tertinggal dalam mengakses informasi khususnya mengenai pasar dan kesulitan dalam pemasaran dan distribusinya kepada peminat serta pembeli hasil produknya. Namun setidaknya Industri Kecil masih memiliki keunggulan daya saing yang lain, seperti fleksibilitas yang ditopang oleh kemudahan yang relatif dalam relevansinya dengan proses desentralisasi kegiatan ekonomi, potensi penciptaan lapangan kerja. Terbukti pada saat dan sesudah krisis ekonomi tahun 1997 Industri Kecil masih bisa tetap eksis, dan dalam jangka panjang masih berpeluang untuk

menciptakan kemandirian yang berkaitan dengan pembangunan ekonomi di Indonesia.

3. Penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia diserahkan kepada Komisi Pengawas Persaingan usaha (KPPU), selain keterlibatan aparat Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan. Penegakan pelanggaran hukum persaingan harus dilakukan terlebih dahulu melalui KPPU.

Sebenarnya, penegakan hukum persaingan usaha dapat dilakukan oleh Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan saja. Karena Pengadilan merupakan tempat penyelesaian perkara resmi yang dibentuk oleh negara. Namun untuk hukum persaingan usaha, pada tingkat pertama penyelesaian sengketa antar pelaku usaha tidak dapat dilakukan oleh pengadilan. Alasannya adalah karena hukum persaingan usaha membutuhkan orang-orang yang memiliki latar belakang dan atau mengerti betul seluk beluk bisnis dalam rangka menjaga mekanisme pasar. Institusi yang melakukan penegakan hukum persaingan usaha harus beranggotakan orang-orang yang tidak saja berlatar belakang hukum, tetapi juga orang-orang yang ahli dalam bidang ekonomi dan praktek bisnis. Tidak dapat di sangkal bahwa supaya aturan hukum bisa ditegakkan secara baik, diperlukan organisasi penegak hukum yang memadai. Hukum Persaingan Usaha, sesungguhnya memiliki karakteristik yang unik, karena tidak hanya ditujukan pada terciptanya ketertiban masyarakat (public order), namun juga kepentingan dengan terciptanya efisiensi usaha atau ekonomi melalui penciptaan dan pemeliharaan iklim persaingan yang kondusif.

Untuk menjaga agar ketentuan-ketentuan persaingan usaha ditaati oleh pelaku usaha, maka harus dilakukan berbagai pendekatan dalam penegakan hukum persaingan, mengingat bahwa selama ini bisnis dianggap sebagai bidang yang sensitif terhadap intervensi legislasi.

Pendekatan hukum yang represif dengan ancaman sanksi yang berat terhadap pelaku pelanggaran ketentuan persaingan usaha bisa mematikan kreatifitas pelaku usaha dalam melaksanakan strategi bisnisnya.

Oleh karena itu pelaksanaan Undang-undang No.5 Tahun 1999 yang akan diterapkan pada pelaku usaha yang melakukan praktek monopoli maupun praktek persaingan curang harus dilaksanakan dengan berbagai pertimbangan efektifitas yang tepat. Sehingga tidak mengganggu kepentingan efisiensi jalannya ekonomi negara secara keseluruhan, tetapi tetap harus mengutamakan persaingan usaha yang sehat dan jujur.

Ketentuan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 telah memenuhi prinsip Undang-undang Anti Monopoli dalam mengatur struktur pasar dan perilaku bisnis, karena memuat gabungan dua pengaturan yang dibukukan dalam satu kitab yaitu anti monopoly act dan competition act untuk melindungi para pelaku usaha dalam kegiatan ekonomi.

Rekomendasi

1. Sejak awal sebenarnya harus dipahami oleh Pemerintah Orde Baru, bahwa strategi dan kebijakan ekonomi yang dilakukan pada awal pembangunan tersebut sifatnya adalah darurat. Ini artinya, ketika kondisi dan kemajuan ekonomi sudah

menunjukkan hasil yang normal, bahkan membaik, strategi dan kebijakan harus disesuaikan dengan perkembangan hasil ekonomi yang sudah tercapai tersebut. Suatu keterlambatan akan berakibat sangat fatal seperti sekarang ini, dimana produk tidak kompetitif di pasar Internasional, alokasi sumberdaya tidak terdistribusikan secara optimal, praktik rente ekonomi sangat tinggi, dan hilangnya kesempatan bagi seluruh pelaku ekonomi untuk berkompetisi secara *fair*.

Dengan pertimbangan itulah, untuk memulihkan kembali perekonomian, ke kondisi yang normal dan kondusif, distorsi-distorsi ekonomi yang mengganggu terbentuknya kompetisi ekonomi secara fair harus dilenyapkan.

2. Mungkin secara sederhana dapat dikatakan bahwa, agar suatu perusahaan dapat bersaing di era perdagangan bebas, baik di pasar domestik maupun di pasar ekspor, ada dua kondisi utama yang perlu dipenuhi. Pertama, lingkungan internal dalam perusahaan harus kondusif, yang mencakup banyak aspek, mulai dari kualitas SDM, penguasaan teknologi dan informasi, struktur organisasi, sistem manajemen, kultur/budaya bisnis, kekuatan modal, jaringan bisnis dengan pihak luar, hingga tingkat *entrepreneurship*. Kedua, lingkungan eksternal harus juga kondusif, yang terdiri dari lingkungan domestik dan lingkungan global. Lingkungan domestik mencakup faktor pemerintah seperti kebijaksanaan ekonomi, birokrasi, politik, dan tingkat demokratisasi, dan faktor-faktor non pemerintah, termasuk sistem perekonomian, sosial-kultur-bidaya masyarakat, sistem perburuhan dan kondisi pasar buruh, kondisi infrastruktur, dan tingkat pendidikan masyarakat.

3. Karena Undang-undang No. 5 Tahun 1999 baru muncul pada tahun yang bersangkutan dan baru berlaku satu tahun kemudian, cukup dasar untuk berasumsi bahwa Indonesia belum terlalu familiar dengan substansi maupun prosedur penegakan hukum persaingan. Kendatipun demikian, upaya pemberlakuan undang-undang ini secara konsisten tampaknya tidak bisa ditawar-tawar lagi. Untuk itu, hal-hal yang bisa direkomendasikan untuk dilakukan adalah sebagai berikut :

- a. Penguatan fungsi dan peran Komisi Pengawas Persaingan Usaha dengan disertai paparan tugas dan wewenang yang jelas.
- b. Pembuatan peraturan pelaksanaan yang lebih teknis untuk mengoperasikan substansi undang-undang, guna menghindari ketentuan yang bersifat *multiinterpretable*.
- c. Pembuatan ketentuan prosedural dan jelas
- d. Sosialisasi Undang-undang Larangan Praktek Monopoli beserta prosedur penegakannya secara intensif.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdurrahman A, *Ensiklopedi Ekonomi Keuangan dan Perdagangan*, A Pradnya Paramita, Jakarta 1991
- Abdul Hakim Garuda Nusantara dan Benny K Harman, *Analisa dan Perbandingan U U Anti Monopoli*, PT Elex Media Komputindo, Jakarta, 1999.
- Adam Smith, *The Wealth of Nation*,
- Ade Maman Suherman, *Aspek Hukum dalam Eknomi Global*, Ghalia Indonesia, Jakarta 2001.
- Adi Condro George, *Dari Suharto ke Habibi, Guru Kencing Berdiri, Murid Kencing Berlari*, Yayasan Pijar, Jakarta, 1998.
- Agus Maulana, *Pengantar Mikro Ekonomi jilid 2*, Edisi Kesepuluh , Jakarta : Bina Rupa Aksara, 1997.
- Anderson Dennis, *Small Scale Industri in Developing Countries, A Discussion of The Issues, World Development* ,Berkely : University of California Press, 1982.
- Anderson Thomas J, *Our Competitive System and Public Policy*, South Western Publishing Company Cincinati, 1958.
- Anggito Abimanyu, *Ekonomi Indonesia Baru, Kajian Alternatif dan Solusi Menuju Pemulihan*,PT Elex Media Komputindo, Jakarta, 2000.
- Anthony Robert N, et al, *Manajemen Control System*, Richard D Irwin, Illionis, 1992.
- Areeda.Philip, *Antitrust Law as Industrial Policy*, Oxford University, Berlin, 1992.
- Ari Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002.
- Ayuda D Prayoga DKK, *Persaingan Usaha dan Hukum Yang Mengaturnya*, Jakarta: Proyek Elips, 2000.
- Bachrawi Sanusi, *Sistem Ekonomi Suatu Pengantar*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi UI, Jakarta, 2000.
- Baswir Revrison, *Akuntansi Pemerintahan Indonesia*, Edisi Ketiga, BPFE, Yogyakarta, 1995.

- Bhanoji Rao, VI, 1998, *The East Asian Economic Crisis, dalam Economic and Political Weekly*, Vol XXXV no 23, Maddison & Prince Editor, 1989.
- Black, Henry Campbell, *Blacks Law Dictionary*, West Publishing Co St Paul Minnesota, 1990.
- Black, James A, Dean J Champion, *Metode dan Masalah Penelitian Sosial*, terjemahan E. Koswara, PT Eresco, Jakarta, 1992.
- Booth, at al, *The Indonesian Economy During Suharto Era*, Oxford University Press, Kuala Lumpur, 1989.
- _____, *International Trade And Economic Development , An Indonesia Case Study* By Anwar , at al , Jakarta, 1992.
- _____, *The Indonesian Economic in the XIX and XX Centuries A History of Missed*, Macmillan Press, 1998.
- Booth *The Oil Boom and After Indonesia Economic Policy and Performance in Suharto Era*, Oxford University Press, Oxford, 1992.
- Buchanan A, *Ethics, Efficiency and The Market*, Rowman and Allanheld, New Jersey, 1985.
- Bustanul Arifin, Didik J Rachbini, *Ekonomi dan Kebijakan Publik*, Grasindo, Jakarta , 2001.
- Collier, David, *Overview of the Bureaucritic, Authoritarian Model*, Princeton University Press, New Jersey , 1979.
- Creutzberg, *Changing Economy in Indonesia*, Vol 1 Ind Export Corps, 1896 – 1940, The Hague Mantinus N.V Hoff, 1975.
- Damanhuri, Didin, *Konglomerasi, kesenjangan dan Persaingan Global*, Harian Media Jakarta 26 Oktober 1995.
- Data Departemen Perindustrian dan Perdagangan, Biro Hubungan Masyarakat, *Jumlah Asosiasi di Indonesia*, 1999.
- Denny, JA, *The Roles of Government in Economic and Business*, PT Jayabaya University Press, Jakarta, 1999.
- Dick, At al , *The Emergence of a National Economic. An Economic History of Indonesia 1800-2000*, University of Hawaii Press, Honolulu, 2001.

- Edy Suardi Hamid , *Sistem Ekonomi, Utang Luar Negeri dan Isu-isu Politik Indonesia*, Yogyakarta: Ekonesia, 2001.
- _____, Hendri Anto, *Ekonomi Indonesia Memasuki Millenium III*, UII Press, Yogyakarta, 2000.
- Faisal Sanapiah, *Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar dan Aplikasi*, Yayasan Asih,Asah,Asuh, Malang 1990.
- Federal Trade Commision-Bureau Competition, *Promoting Competition*, FTC Publication, Washington DC, 1997.
- Fishwick, Frank, *Strategi Persaingan*, (terjemahan) PT Alex Media Komputindo, Jakarta, 1995.
- GBHN, 1998, *Kaidah Penuntun*. PT Pabelan , Surakarta,1998.
- Ginting Elyta Ros, *Hukum Anti Monopoli*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.
- Goldman, Sach & Co, Swasembada, 1999.
- Gusch, James, *The Public Sector Privatization and Development in sub Sharan in Africa*, African Studies Quarterly , Vol, Issue I, 2001.
- Gregory Gressman, *Sistem-sistem Ekonomi*, Bumi Aksara, Jakarta, 1995.
- Gregory Paul R and Robert C Stuart, *Comparative Economic System*, Houghton Miffin Company , Boston , 1992.
- Grenville, Stephen, *Monitary Policy and The Formal Financial Sector*, MC Caloky, 1981.
- Hartono Dimiyati, *Monopoli dan Oligopoli Suatu Tinjauan Hukum* , Seminar Nasional “Menyongsong Lahirnya Undang-undang Persaingan Sehat/ Undang-undang Anti Monopoli “. Kerjasama Universitas Semarang dengan Pusat Pengkajian Hukum , Semarang, 18 juli 1998.
- Hartono Soenarjati, *Penelitian Hukum di Indonesia Pada Akhir Abad Keduapuluh*, Alumni, Bandung, 1994.
- Hatta. Muhamad, dkk, *Penjabaran UUD 1945 pasal 33* , Mutiara, Jakarta, 1997.
- Hollinger, William C, *Economic Policy Under President Suharto; Indonesia Twenty Five record* , The United Stated and Society, 1979.
- Iqbal Farukh, *Deregulation and Development in Indonesia* Makalah, Jakarta, 1995.

- Iswandi, *Bisnis Militer Orde Baru*, Remaja Rosda Karya, Bandung , 2000.
- James, William E & Sherry M Stephenson, *Indonesia's Experience With Economic Policy Reform*, Jakarta, 1993.
- Jiwa Sarana, *Strategi Pengembangan Industri Kecil dalam Menghadapi Era Globalisasi*, Pustaka Quantum, Jakarta, 2002.
- Julius Bobo, *Transformasi Ekonomi Rakyat*, PT Pustaka Cidesindo, Jakarta 2003.
- Kantz Michael & Haveey S Rosen, *Micro Economic*, Richard D Irwin Inc, USA, 1994
- Karl Wohlmuth, *Good Government and Economic Development*, Institute for World Economics and International Management, Bremen University, Bremen, 1998.
- Keppres No.75 Tahun 1999, tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha atau KPPU, *Keputusan Pedoman dan Petunjuk Teknis mengenai KPPU*.
- Khemani, R Shyam, *A Framework For The Design and Implementation of Competition Law and Policy*, World Bank, Washington DC, USA, 1999.
- Kunio, Yoshihara, *Kapitalisme Semu Asia Tenggara*, LP3ES, Jakarta, 1990.
- Kwik Kian Gie, *Saya Bermimpi Jadi Konglomerat*, Gramedia , Jakarta , 1994.
- _____, *Analisa Ekonomi Politik Indonesia*, PT Gramedia & STIE IBII, Jakarta 1995.
- Lemhanas, *Ekonomi Pancasila* , Lemhanas, 1989.
- LP3ES, *Ekonomi Indonesia Baru*, Jakarta, 1982.
- Lubis Solley, *Serba serbi Politik dan Hukum*, CV Mandar Maju, Bandung, 1989.
- Maarif Syamsul, Tantangan Persaingan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia, *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol 19 Mei-Juni 2002.
- Marzuki Peter Mahmud, Telaah Filosofis terhadap Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam Kaitannya dengan Konstitusi Republik Indonesia , *Yuridika* , Vol 16, no 6, FH Unair Surabaya, 2001.
- Markovits Richard, *Antitrust Alternatif to delegazation* , Walter Gruyter, Berlin, 2000.

- Maulana Insan Budi, *Catatan Singkat Undang-undang no 5 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Mc Leod, Ross, *Postscript to the survey of Recent Development*, Bulletin of Indonesia Economic Studies, vol 33, Desember 1977.
- Meiners, Roger, *The Legal Environment of Business*, West Publishing Company, Meinessota, 1988.
- Moleong Lexy J, *Metode Penelitian Kualitatif*, Remaja Rosda Karya , Bandung, 1996.
- Mubyarto, *Ekonomi Pancasila*, Aditya Media, Yogyakarta, 1997.
- Muir, Ross, *Survey of Recent Developments*. Dalam Bulletin of Indonesian Economic Studies , Harper and Row, New York, 1986.
- Myint, Hla, *The Economics of Developing Countries*, Frederich A Preager, NewYork,1964.
- Myint, Inward and Outward Looking Countries Revisited The Case Of Indonesia, dalam *bulletin of Indonesia Economic Studies*, Vol XX No 2 Agustus, 1984.
- Nota *Keuangan dan RAPBN*, 2000.
- Office of Fair Trading, *Trade Associations, Professions and Self Regulating Bodies*, 1999.
- Paauw, Douglas, *The Economic Legacy of Dutch Colonialism to Independent Indonesia*. Makalah disajikan pada konferensi tentang Sejarah Ekonomi Indonesia Selama Zaman Kolonial Belanda, Canberra, 1983.
- Pakpahan Normin, *Pokok-pokok Kerangka Acuan Pembuatan RUU Tentang Persaingan* , Seminar Nasional “Menyongsong Lahirnya Undang-undang Persaingan Sehat / Undang-undang Anti Monopoli”, Kerjasama Universitas Semarang dengan Pusat Pengkajian Hukum , Semarang, 18 Juli 1998.
- Panglaykim, *Economic Planning Experience in Indonesia*, Occasional Paper no5 Institute of Business Studies, College of Graduate Studies, NanYang University, Singapore , 1971.

- Pindyck Robert S and Daniel Rubinfeld, *Micro Economic*, Prentice Hall International Inc, USA, 1996.
- Porter Michael, *Strategi Bersaing Teknik Menganalisis Industri dan Pesaing*, Erlangga, Jakarta, 1999.
- Posner Richard A, *Economic Analysis of Law*, Little Brown and Company , Boston, Toronto, London, 2000.
- Priyambodo Bambang, Strategi Persaingan Dalam Pasar Tidak sempurna , *Jurnal Ekonomi Keuangan dan Industri*, Jakarta, Juni 1995.
- Probosutejo, Konglomerat Indonesia Terlalu Manja, *Info Bank*, no 191 Vol XVIII, Nopember 1995.
- Ranuhandoko IPM, *Terminologi Hukum Inggris Indonesia*, Jakarta, Sinar Grafika, 2000.
- Rajab Suryadi A, *Praktek Bisnis Culas Gaya Orde Baru*, Grasindo , Jakarta, 1999.
- Rajaguguk, Erman, Pemikiran Mengenai Persaingan Bisnis di Indonesia, *Majalah Hukum Nasional* No 2 , Departemen Kehakiman , Jakarta, 1998.
- Reid AJS, The Pre Economy of Indonesian, *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, Vol 2, No 2, Agustus, 1984.
- Richard Robinson, *Indonesia :The Rice of Capital*, Allen and Unwin, PTE, Ltd, Australia, 1986.
- Sadli M, *The Indonesian Crisis*, dalam Arnd & Hill (editor), 1999.
- Salam Moch Faisal, *Pertumbuhan Hukum Bisnis di Indonesia*, Pustaka, Bandung, 2001.
- Samuelson Paul A and William D Nordhaus, *Micro Economics*, Mc Graw Hill , Boston, 1997.
- Sitompul Asril, *Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat (tinjauan terhadap UU no 5/1999)*, PT Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1999.
- Soekanto Soerjono, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1988.
- Soekanto Soerjono dan Sri Mamuji, *Pewnelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995.
- Soesilo, *Monopoli Bisnis Keluarga Cendana*, Permata AD, Depok , Jabar, 1998.

- Sri Edi Swasono, Demokrasi Ekonomi Keterkaitan Usaha Partisipatif Versus Konsentrasi Ekonomi, *Makalah Seminar Pancasila Sebagai Ideologi Negara dalam Berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat Bernegara*, Jakarta, 1989.
- Sritua Arief, *Dialektika Hubungan Ekonomi Indonesia dan Pemberdayaan Ekonomi Rakyat*, Kelola, Gadjah Mada University, Yogyakarta, Business Review No 10 th IV/ 1995.
- Sukirno Sadono, *Pengantar Teori Ekonomi Mikro*, Grafindo Persada, Jakarta, 2001.
- Sumitro Ronny Hanitiyo, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1994.
- Sutoyo, dkk, *Profil Usaha Kecil dan Kebijakan Kredit Perbankan di Indonesia*, Lembaga Manajemen FE UI Jakarta, 1994.
- Suyono dan H Abdurrahman, *Metode Penelitian Suatu Pemikiran dan Penerapan*, Rineka Cipta, Jakarta, 1999.
- Syahdeni Sutan Reni, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan Hukum Yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, Institut Bankir Indonesia, Jakarta, 1993.
- Tambunan Tulus, *Perkembangan Industri Skala Kecil di Indonesia*, PT Mutiara Sumber Widya, Jakarta, 1999.
- Tap MPR RI, No.IV/MPR/1973.
- Tap MPR RI, No.IV/MPR/1978.
- Tap MPR RI, No.IV/MPR/1983.
- Tap MPR RI, No.II/MPR/1988.
- Tap MPR RI, No.II/MPR/ 1993.
- Tap MPR RI, No.II/MPR/1998.
- Tap MPR RI, No.IV/MPR/1999.
- Thee, *Jurnal Hukum Bisnis*, 1999.
- Thee Kian Wie, *Plantation Agriculture and Export Growth – An Economic History of East Sumatra 1867-1942*, Leknas LIPI, Jakarta, 1977.

- Thoby Mutis, *Cakrawala Demokrasi Indonesia*, Kreasi wacana dan LP KUKMUS, USAKTI, Jakarta, 2002.
- Thoha Mahmud, *Globalisasi Krisis Ekonomi Kebangkitan Ekonomi Kerakyatan*, Pustaka Quantum , Jakarta, 2002.
- Undang-undang Anti Monopoli: Tantangan dan Masalah di Seputarnya, *Jurnal Hukum Bisnis* Volume 19, Mei-Juni 2002
- Undang-undang No.5 Tahun 1984*, tentang Perindustrian.
- Undang-undang No.1 Tahun 1995*, tentang Perseroan Terbatas.
- Undang-undang No.5 Tahun 1999*, tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- Undang-undang No.25 Tahun 2000*, tentang Program Pembangunan Nasional th 2000 – 2004 (propenas).
- Walters, Timothy J, et al, *Antitrust & Trade Association , How Trade Regulation Law Apply to Trade and Proffesional Associations*, Section of Antitrust law , American Bar Association , 1996.
- Wilopo & Widjojo Nitisastro, *The Socio Economic Basis of Indonesian State*, Modern Indonesian project, Cornel University, 1959.
- Winardi, *Pengantar Sistem Sistem Ekonomi* , Alumni, Bandung, 1984.
- _____, *Kapita Selekta Ekonomi Perusahaan*, Nova, Bandung,2000.
- World Bank, *The Main Report* , Report no 3182, IND, Juli , 1981.
- _____, *World Development Indicators*, IEC Information Center, Development Data Group, 1997.
- _____, *Indonesia in Crisis A Macro Economic Update*, IEC Information Centre, Development Data group , Jakarta, 1998.
- _____, *Indonesia: Accelerating Recovery in Uncertain Times, Brief For The Consultative Group on Indonesias*, October 13, 2000
- Yustika, Ahmad Erani, *Industrialisasi Pinggiran*, Pustaka Pelajar,Yogyakarta, 2000.

RINGKASAN

Latar belakang penelitian ini adalah adanya praktek Monopoli dan Persaingan tidak sehat atau persaingan curang diantara para pelaku usaha di Indonesia sejak masa orde baru bahkan sampai saat inipun dampaknya masih sangat merugikan konsumen dan pelaku bisnis yang lain, khususnya bagi industri yang kurang bonafit secara finansial meskipun persaingan itu sendiri sangat diperlukan dalam berbagai jenis usaha untuk menambah kreatifitas, efektifitas dan daya saing dalam industri itu sendiri. Tetapi karena sistem birokrasi dan perekonomian di Indonesia sarat dengan sistem persekongkolan yang tidak sehat maka persaingan itu sendiri menjadi terdistorsi. Kesempatan yang diperoleh oleh industri kecil untuk mendapat akses dan masuk kedalam industri dan pasar yang ada sangat minim, tetapi yang sangat menguntungkan bagi industri kecil mereka masih dapat eksis karena memiliki keistimewaan produksinya tidak bisa ditiru oleh pengusaha industri besar. Menggunakan tenaga kerja sendiri dengan upah yang sangat rendah bahkan dapat dikerjakan oleh keluarganya sendiri serta mempunyai akses bahan baku yang murah dan sederhana.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan memperoleh kejelasan tentang latar belakang terjadinya praktek monopoli maupun persaingan tidak sehat yang berlaku dalam proses bisnis di Indonesia, baik itu bisnis dalam bentuk konglomerasi maupun dalam bentuk industri kecil serta untuk memperoleh penjelasan adakah terjadi perubahan kondisi persaingan bisnis di Indonesia sesudah adanya UU No.5 tahun 1999.

Penelitian ini bersifat diskriptif dan analitis yang didukung oleh studi kepustakaan karena secara spesifik penelitian ini bertujuan memberikan gambaran mengenai praktek monopoli di Indonesia dan pengaruhnya terhadap persaingan usaha serta pengaturannya sesudah dan sebelum lahirnya UU No.5 tahun 1999.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa sebenarnya monopoli dan persaingan dapat berjalan secara seiring dalam kegiatan bisnis, karena monopoli bisa bersifat "natural" yaitu dari kegiatan bisnis yang kecil dapat menjadi bisnis yang besar atau sekaligus bisnis raksasa. Hanya kendalanya Industri Kecil di Indonesia masih berjalan secara tradisional dan kurang greget mencari akses untuk modal maupun pemasarannya.

Oleh karena itu dapat direkomendasikan bahwa pemerintah harus terus memperbaiki struktur perekonomian Indonesia agar pelaku bisnis dapat berkompetisi secara fair, sistem birokrasi perekonomian harus ditata dengan lebih baik serta memberikan pembinaan dan akses masuk kedalam "industri" kepada pelaku bisnis dengan modal lemah/ industri kecil.

Kata Kunci : Monopoli – Persaingan, Industri Kecil

**PRAKTEK MONOPOLI DI INDONESIA
PRA DAN PASCA UNDANG –UNDANG
NOMOR 5 TAHUN 1999**

Latar belakang penelitian ini adalah adanya praktek Monopoli dan Persaingan tidak sehat atau persaingan curang diantara para pelaku usaha di Indonesia sejak masa orde baru bahkan sampai saat inipun dampaknya masih sangat merugikan konsumen dan pelaku bisnis yang lain, khususnya bagi industri yang kurang bonafit secara finansial meskipun persaingan itu sendiri sangat diperlukan dalam berbagai jenis usaha untuk menambah kreatifitas, efektifitas dan daya saing dalam industri itu sendiri. Tetapi karena sistem birokrasi dan perekonomian di Indonesia sarat dengan sistem persekongkolan yang tidak sehat maka persaingan itu sendiri menjadi terdistorsi. Kesempatan yang diperoleh oleh industri kecil untuk mendapat akses dan masuk kedalam industri dan pasar yang ada sangat minim, tetapi yang sangat menguntungkan bagi industri kecil mereka masih dapat eksis karena memiliki keistimewaan produksinya tidak bisa ditiru oleh pengusaha industri besar. Menggunakan tenaga kerja sendiri dengan upah yang sangat rendah bahkan dapat dikerjakan oleh keluarganya sendiri serta mempunyai akses bahan baku yang murah dan sederhana.

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan memperoleh kejelasan tentang latar belakang terjadinya praktek monopoli maupun persaingan tidak sehat yang berlaku dalam proses bisnis di Indonesia, baik itu bisnis dalam bentuk konglomerasi maupun dalam bentuk industri kecil serta untuk memperoleh penjelasan adakah terjadi perubahan kondisi persaingan bisnis di Indonesia sesudah adanya UU No 5 tahun 1999.

Penelitian ini bersifat diskriptif dan analitis yang didukung oleh studi kepustakaan karena secara spesifik penelitian ini bertujuan memberikan gambaran mengenai praktek monopoli di Indonesia dan pengaruhnya terhadap persaingan usaha serta pengaturannya sesudah dan sebelum lahirnya UU no5 tahun 1999.

Monopoli dan persaingan usaha merupakan hal biasa dalam kegiatan ekonomi sejauh kegiatan itu dilakukan dalam rambu-rambu hukum, implikasi penerapan

monopoli dan persaingan usaha tidak bisa dihindari dalam mekanisme ekonomi pasar. Hanya bedanya yang terjadi sebelum adanya Undang-undang No 5 tahun 1999 praktek-praktek monopoli maupun persaingan tidak diatur dalam koridor hukum yang seharusnya. Sesudah adanya Undang-undang No.5 tahun 1999 Praktek Monopoli dalam kegiatan bisnis dilarang jika terbukti merugikan pelaku usaha lain, konsumen, masyarakat maupun negara. Undang-undang No 5 tahun 1999 menegaskan larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat diantara para pelaku usaha dapat diancam dengan sanksi administratif dan sanksi pidana.

Implikasi pemberlakuan Undang-undang ini adalah dalam rangka mengantisipasi pasar bebas pada era globalisasi ekonomi guna mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat sebagaimana diamanatkan UUD 1945.

Ketentuan Undang-undang no 5 tahun 1999 telah memenuhi prinsip Undang-undang Anti Monopoli dalam mengatur Struktur Pasar dan perilaku bisnis, karena memuat gabungan dua pengaturan yang dimasukkan dalam satu kitab per undang-undangan baik itu mengenai Undang-undang Anti Monopoli maupun peraturan perundangan yang menyangkut persaingan usaha atau *Competition Act*. Sehingga monopoli maupun persaingan usaha dapat berjalan seiring dalam percaturan bisnis di Indonesia.

Perkembangan industri kecil di Indonesia tidak lepas dari berbagai macam masalah yang berkaitan dengan praktek monopoli maupun persaingan. Dimana tingkat intensitas dan sifatnya berbeda tidak hanya menurut jenis produk atau pasar yang dilayani, tetapi juga ada perbedaan antar wilayah atau lokasi, antar sentra, antar sektor atau sub sektor atau jenis kegiatan dan antar unit usaha dalam kegiatan atau sektor yang sama dibanding dengan industri besar. Juga ada beberapa masalah umum yang dihadapi oleh pengusaha industri kecil maupun industri rumah tangga, seperti keterbatasan modal kerja dan atau modal investasi, kesulitan mendapatkan bahan baku dengan kualitas yang baik dan harga yang terjangkau, keterbatasan teknologi, keterbatasan SDM dengan kualitas yang baik terutama keterbatasan manajemen dan teknologi produksi. Hal ini menyebabkan kondisi Industri Kecil sulit melawan persaingan yang terjadi dalam bisnis di Indonesia

apalagi dengan adanya Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat yang tidak dapat dihindari . Selain itu Industri Kecil tertinggal dalam mengakses informasi khususnya mengenai pasar dan kesulitan dalam pemasaran dan distribusinya kepada peminat serta pembeli hasil produknya. Namun setidaknya Industri kecil masih memiliki keunggulan daya saing yang lain , seperti fleksibilitas yang ditopang oleh kemudahan yang relatif dalam relevansinya dengan proses desentralisasi kegiatan ekonomi , potensi penciptaan lapangan kerja . Terbukti pada saat dan sesudah krisis ekonomi tahun 1997 Industri Kecil masih bisa tetap eksis, dan dalam jangka panjang masih berpeluang untuk menciptakan kemandirian yang berkaitan dengan pembangunan ekonomi di Indonesia.

Penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia diserahkan kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), selain keterlibatan aparat Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan. Penegakan Hukum persaingan harus dilakukan terlebih dahulu melalui KPPU.

Sebenarnya, penegakan hukum persaingan usaha dapat dilakukan oleh Kepolisian, Kejaksaan dan Pengadilan saja. Karena Pengadilan merupakan tempat penyelesaian perkara resmi yang dibentuk oleh negara. Namun untuk hukum persaingan usaha , pada tingkat pertama penyelesaian sengketa antar pelaku usaha tidak dapat dilakukan oleh pengadilan. Alasannya adalah karena hukum persaingan usaha membutuhkan orang-orang yang memiliki latar belakang dan atau mengerti betul seluk-beluk bisnis dalam rangka menjaga mekanisme pasar . Institusi yang melakukan penegakan hukum persaingan usaha harus beranggotakan orang-orang yang tidak saja berlatar belakang hukum, tetapi juga orang-orang yang ahli dalam bidang ekonomi dan praktek bisnis.

Tidak dapat di sangkal bahwa agar aturan hukum bisa ditegakkan secara baik, diperlukan organisasi penegak hukum yang memadai.

Hukum Persaingan Usaha, sesungguhnya memiliki karakteristik yang unik, karena tidak hanya ditujukan pada terciptanya ketertiban masyarakat (public order) , namun juga keepentingan demi terciptanya efisiensi usaha atau ekonomi melalui penmciptaan dan pemeliharaan iklim persaingan yang kodusif.

Untuk menjaga agar ketentuan-ketentuan persaingan usaha ditaati oleh pelaku usaha, maka harus dilakukan pendekatan dalam penegakan hukum persaingan, mengingat bahwa selama ini bisnis dianggap sebagai bidang yang sensitif terhadap intervensi legislasi. Pendekatan hukum yang represif dengan ancaman sanksi yang berat terhadap pelaku pelanggaran persaingan usaha bisa mematikan kreatifitas pelaku usaha dalam melaksanakan bisnisnya. Oleh karena itu pelaksanaan Undang-undang no 5 tahun 1999 yang akan diterapkan pada pelaku usaha yang melakukan praktek monopoli maupun praktek persaingan curang harus dilaksanakan dengan berbagai pertimbangan efektifitas hukum yang tepat. Sehingga tidak mengganggu kepentingan efisiensi jalannya ekonomi negara secara keseluruhan, tetapi harus mengutamakan persaingan usaha yang sehat dan jujur.

