



*Komitmen  
dari  
Harmoni*

LIMA BELAS TAHUN IMPLEMENTASI HUKUM DAN  
KEBIJAKAN PERSAINGAN USAHA DI INDONESIA

# daftar Isi

## **Pengantar Ketua KPPU**

### **BAB I KELAHIRAN DI UJUNG KRISIS**

Wasit itu bernama, Krisis

Penulis: Dr. Haryo Aswicahyono

Catatan dari Senayan

Penulis: Rambe Kamaruzzaman

### **BAB II Mencari Bentuk**

Persaingan sehat sebagai konstitusi ekonomi Indonesia menghadapi era baru pasar terbuka ASEAN dan Globalisasi

Penulis: Prof. Tresna P. Soemardi

Satu tahun masa tenang

Penulis: Bambang P. Adiwiyoto

Kontribusi awal yang walau sederhana tetapi sungguh bermakna

Penulis: Soy M. Pardede

Menyesuaikan diri dengan tantangan

Penulis: Prof. Dr. Ningrum Sirait

### **BAB III PUKULAN TELAK BAGI PERSAINGAN USAHA**

Kebebasan yang menyakitkan

Penulis: Kurnia Sya'ranie

Akhiri ketidakpastian, untuk yakin menyelesaikan tantangan

Penulis: Taufik Ahmad

Memberantas kartel: Menghadapi perlawanan

Penulis: Dr. Chandra Setiawan

### **BAB IV MUNDUR UNTUK MENANG DI KEMUDIAN HARI**

Penyempurnaan strategi advokasi

Penulis: Kamser Lumbanradja

Peraturan prosedur hukum beracara

Penulis: S. Benny Pasaribu, Ph.D. (Econ)

Lahirnya sebuah aturan merger

Penulis: Dr. Anna Maria Tri Anggraini

### **BAB V MENYONGSONG KEMENANGAN**

Catatan dari notifikasi merger

Penulis: Munrokhim Misanam, Ph.D.

Kewenangan KPPU dalam pengawasan kemitraan

Penulis: Dr. Sukarmi

Pengarusutamaan kebijakan persaingan, menghindari perangkap

Penulis: Dr. Syarkawi Rauf

Amandemen UU No. 5 Tahun 1999, "Conditio Sine Quanon"

Penulis: Saidah Sakwan

### **BAB VI MENATAP MASA DEPAN**

Penulis: M. Nawir Messi

### **KOMENTAR PAKAR (EXPERT COMMENTARY)**

Commentary on KPPU's role in implementing competition law in the past 15 years

Contributor: Pierre M. Horna, LL.M.

Competition and Consumer Policies Branch

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD)

## PENGANTAR

**T**anpa terasa KPPU genap berusia 15 tahun. Dalam kurun waktu 15 tahun itu, banyak peristiwa yang menyertai pelaksanaan tugas dan cita-cita konstitusionalnya, baik yang menggembirakan maupun yang melahirkan pesimisme. Betapa tidak, pro dan kontra terus berlangsung, terutama di periode implementasi awal. Karena itu, iklim penegakan hukum dan kebijakan terus mengalami pasang surut. Upaya menegakkan cita-cita tata ekonomi baru yang ditopang oleh nilai-nilai persaingan terus menghadapi tantangan.

Di tahun ke lima belas ini rasanya perlu merangkum perjalanan dari perspektif tugas dan cita-cita konstitusi seraya merenungkan kembali komitmen untuk menata lingkungan bisnis dan kebijakan sebagai bagian dari upaya mensiasati tantangan yang kian kompleks. Ini diperlukan terutama dalam suasana yang dapat menyebabkan sebagian dari kita bisa jadi berdiri di persimpangan jalan, dan berbalik mendorong kembalinya tata nilai yang lama, seperti tatanan bisnis dan ekonomi sebelum era reformasi. Untuk itu tidak ada salahnya menengok sejenak ke belakang guna menyegarkan kembali komitmen konstitusional bagi kelangsungan penataan lingkungan ekonomi dan bisnis yang berkeadilan.

Kekacauan ekonomi yang mencapai klimaks pada tahun 1998 adalah akumulasi perjalanan panjang dari politik dan kebijakan ekonomi yang tertutup dan sentralistik. Sumberdaya ekonomi dialokasikan oleh mekanisme politik dan kedekatan hubungan. Negarapun menjadi lumpuh untuk sekadar berlaku adil memberi kesempatan bisnis yang sama kepada setiap rakyatnya, seraya melindungi mereka dari praktek-praktek yang mematikan, yang mengeksploitasi konsumen, dan praktek-praktek tidak adil lainnya.

Patut disyukuri bahwa setelah dihadapkan pada situasi pelik yang memuncak pada tahun 1998, Dewan Perwakilan Rakyat dalam kurun waktu yang sangat singkat mengambil inisiatif instrument penataan yang melahirkan Undang-Undang No. 5/1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Tahun ini adalah 15 tahun dari peristiwa besar itu. Dalam rentan waktu 15 tahun itu, banyak peristiwa yang telah dilalui, yang menyenangkan maupun yang menyedihkan, yang memberikan inspirasi maupun yang mengentikan motivasi. Kesemuanya memberikan pelajaran yang berharga.

Tetapi yang terpenting dari itu semua adalah masa-masa sulit dapat dilewati, masa-masa awal dimana nilai-nilai dan kelembagaan persaingan sama sekali tidak diberi tempat. Di masa-masa sulit terbentang kenyataan bahwa tata nilai dan orientasi yang tidak berpihak kepada upaya perubahan telah menjadi roh kehidupan di hampir semua sudut kehidupan berbangsa.

Namun melalui perjalanan panjang yang tak kenal lelah serta dukungan berbagai pihak, masa-masa sulit dapat dilewati. KPPU dan hukum persaingan secara perlahan dapat menjadi bagian penting dari kehidupan bernegara. Di dunia usaha, hukum persaingan secara perlahan menjadi pertimbangan penting di dalam proses pengambilan keputusan. Di bidang penegakan hukum, hukum persaingan telah terintegrasi ke dalam system penegakan hukum nasional.



Di tingkat regional ASEAN, adalah kenyataan yang tidak dapat dipungkiri bahwa Indonesia tumbuh dan menjelma menjadi “guru” persaingan bagi Negara-negara se kawasan. Indonesia menjadi obyek studi banding oleh peminat-peminat bahkan sejumlah pejabat dari sejumlah Negara lain. Karena itu, cita-cita untuk menjadi “*center of excellence*” di bidang kebijakan persaingan di kawasan, adalah hal yang tidak berlebihan.

Pencapaian di tingkat internasional tidak kalah pentingnya. Sejak tahun 2004, Indonesia telah duduk sebagai salah satu diantara beberapa “*permanen observer*” di OECD Competition Committee, di tengah penolakan-penolakan yang diterima oleh Negara lain dalam proses pengajuan diri untuk menempati posisi yang sama di forum ini. Perkembangan yang tidak kalah pentingnya juga terjadi di forum internasional lainnya. Di UNCTAD (United Nation Conference on Trade and Development) misalnya, KPPU telah diberi kehormatan untuk memimpin salah satu Sidang lima tahunannya, serta diberi kepercayaan untuk mereview hukum dan kebijakan persaingan beberapa negara anggota UNCTAD.

Banyak hal yang telah dilakukan tetapi lebih banyak lagi persoalan yang belum tersentuh. Hambatan mendasar dari kurang maksimumnya kontribusi perbaikan yang dapat dihasilkan adalah kekurangan-kekurangan yang terkandung secara inherent di dalam undang-undang itu sendiri. Proses perubahan undang-undang telah bergulir, dan diharapkan dapat memberi solusi bagi percepatan perubahan ke depan.

Ini menjadi penting karena dihadapan kita terbentang persoalan-persoalan ekonomi yang cukup pelik: perkembangan efisiensi dan daya saing perekonomian nasional yang stagnan bahkan terus tergerus, pertumbuhan ekonomi yang disertai dengan kesenjangan pendapatan, dan Masyarakat Ekonomi ASEAN yang sebentar lagi akan segera berlangsung dengan segenap tantangannya. Indonesia memang telah berhasil masuk dalam kelompok

Negara-negara berpendapatan menengah, tetapi implikasi terpenting dari perkembangan itu adalah apakah perekonomian Indonesia dapat beranjak lebih jauh untuk dapat melewati perangkap negara berpendapatan menengah.

Persoalan dan tantangan tadi dalam banyak hal berkaitan erat dengan kemauan dan kemampuan kita untuk menjalankan kebijakan persaingan di masa depan. Sayangnya pada titik ini, keberadaan KPPU hingga saat ini belum berhasil secara efektif menjalankan amanat Undang-undang untuk menjadi bagian dari proses-proses kebijakan ekonomi nasional. Tugas pemberian rekomendasi saran kebijakan dalam rangka harmonisasi menuju tatanan kebijakan ekonomi yang pro persaingan belum diletakkan dalam tatanan sistem, meskipun telah hadir Undang-undang No. 5/1999 sebagai konstitusi yang seharusnya mewarnai kebijakan-kebijakan ekonomi secara umum.

Salah satu persoalan mendasar dari tingkat pencapaian ini adalah penempatan persaingan yang jauh dari prioritas di dalam kerangka kebijakan nasional. Selama periode 2010 – 2014 misalnya, kerangka kebijakan ekonomi sebagaimana yang tertuang di dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) masih belum mengadopsi prinsip persaingan secara proporsional. Hal ini tercermin pada penempatan prinsip persaingan yang dibatasi perannya untuk mendukung sub strategi peningkatan daya beli masyarakat. Sebagai akibatnya semangat persaingan usaha yang sehat hampir tidak menyentuh sendi-sendi kebijakan ekonomi dan bisnis.

Kerja keras selama 14 tahun lebih tampaknya mulai membuahakan hasil. Di dalam RPJM 2015 – 2019, untuk pertama kalinya pemerintah menempatkan kebijakan persaingan sebagai salah satu prioritas nasional. Fenomena ini melahirkan angin segar serta harapan baru bagi penataan lingkungan persaingan. Di pertengahan paruh kedua 2015, angin segar itu mulai terasa. KPPU kian diberi ruang bagi harmonisasi kebijakan, khususnya di bidang ekonomi.

Mengikuti perkembangan positif di bidang perencanaan nasional, patut disyukuri bahwa perkembangan lingkungan persaingan pun cenderung kian membaik, meskipun masih relatif lambat. Mudah-mudahan fondasi yang telah dibangun dalam kurun waktu 15 tahun ini menjadi tonggak dan legitimasi konstitusional dan kesejarahan di masa depan, untuk meneruskan cita-cita persaingan sehat, menuju peningkatan kesejahteraan rakyat.

Untuk merangkum sekaligus mendokumentasikan sejarah perjalanan 15 tahun KPPU, sebuah Tim Penulis dibentuk untuk menyusun sebuah buku yang diberi judul: *Komitmen dari Harmoni: 15 Tahun Implementasi Hukum Persaingan di Indonesia*.

Buku ini terdiri dari delapan bab. Sistematika penulisannya disusun mengikuti kondisi yang dihadapi pada setiap periode implementasi. Periodisasi dibuat berdasarkan tahapan implementasi dan tantangan-tantangan awal, periode masa-masa sulit, penatan dan kebangkitan kembali setelah mengalami masa-masa sulit, serta bagian khusus yang mengulas perjalanan kerjasama internasional.

Sebagai Pengantar, Bab Satu mengulas latar belakang kelahiran Undang-Undang No. 5/1999 serta KPPU. Bab ini juga membahas perdebatan di seputar pilihan-pilihan kebijakan antara antitrust atau *economic policy reforms*. Krisis ekonomi yang terjadi pada tahun 1997/98 ternyata menjadi wasit yang menjatuhkan pilihan apad pentingnya Indonesia mengadopsi hukum persaingan. Melengkapi bab ini adalah catatan dari Senayan yang digali dari seorang anggota perlemen yang terlibat langsung dalam proses pembahasan hokum persaingan di DPR ketika itu.

Bab Dua mengulas periode implementasi awal dimana rezim persaingan dalam proses pencarian bentuk. Sebagai pengawal konsitusi ekonomi, KPPU

mulai memberikan kontribusi pada periode awal implementasi. Pembahasan bagian ini menjadi penting karena pelaksanaan Undang-Undang No. 5/1999 sebagai konstitusi ekonomi mulai menghadapi tantangan demi tantangan. Di masa-masa awal inilah kemudian KPPU mulai melakukan berbagai penyesuaian guna menghadapi tantangan-tantangan tersebut.

Masalah demi masalah kian mengemuka seiring dengan upaya KPPU terus mengemban amanat konstitusionalnya. Independensi dalam pengambilan keputusan yang menjauhkan KPPU dari sistem pemerintahan Negara, ternyata menghasilkan kebebasan yang menyakitkan. Kelembagaan KPPU di luar tatanan sistem pemerintahan menghasilkan sejumlah persoalan yang tak terselesaikan, terutama yang berkaitan dengan kepegawaian. Pada waktu yang bersamaan, upaya KPPU untuk terus memberantas kartel terus menghadapi perlawanan dari pelaku usaha. Semua ini diuraikan secara mendalam pada Bab Tiga.

Selanjutnya, Bab Empat mengulas strategi advokasi, perubahan hukum acara untuk mengakomodasi tuntutan *due process of law* dari masyarakat hukum. Bab ini juga menguraikan lahirnya Peraturan Pemerintah tentang *Merger* dan Akuisisi yang memberikan tugas baru bagi KPPU untuk mengontrol kekuatan pasar yang berpotensi timbul dari tindakan merger dan akuisisi. Selain tambahan kewenangan dalam *control merger* dan akuisisi, pengawasan kemitraan

Selanjutnya, pada bab Lima, akan dibahas mengenai perkembangan hukum persaingan usaha yang mulai banyak diterima di sistem hukum nasional Indonesia. Berbagai opini dan hasil diskusi dibahas dalam bab ini. Khususnya bagaimana Indonesia merubah konstitusi ekonominya kepada bentuk yang lebih terbuka. Berbagai perdebatan dan pandangan yang berkembang akan memperkaya pembaca tentang kerangka atau komitmen awal negara atas rezim kebijakan persaingan.

Selain notifikasi merger, Bab ini juga mengulas kewenangan baru yang diberikan kepada KPPU, termasuk diantaranya pengawasan kemitraan antara usaha-usaha berskala besar dengan usaha-usaha kecil menengah. Selain itu, berbagai pengakuan mulai diperoleh KPPU, baik di lingkup domestik maupun internasional.

Tetapi penghargaan tertinggi yang diperoleh KPPU selama kurun waktu 15 tahun pelaksanaan tugasnya adalah keputusan politik pemerintahan Jokowi-Yusuf Kalla yang menempatkan kebijakan persaingan sebagai prioritas nasional di bawah payung program “revolusi mental”. Kendati demikian, tidak semua tantangan teratasi dengan kebijakan baru ini. Banyak masalah yang lahir sebagai konsekuensi dari kelemahan undang-undang No. 5/ 1999 sendiri. Karena itu, amandemen undang-undang, sebagaimana proses yang sedang berlangsung di DPR-RI ketika tulisan ini diterbitkan, adalah hal yang sangat urgen. Kesemua ini diuraikan secara panjang lebar pada Bab Lima.

Sebagai rangkuman dari seluruh pembahasan dari awal, Bab Enam menarik benang merah, menyimpulkan, serta menggaris bawahi hal-hal penting yang patut memperoleh perhatian, serta arah pengembangan ke depan. Sudah barang tentu harapan-harapan ke depan menjadi bagian tak terpisahkan di dalam ulasan di bab ini.

Penulis buku ini adalah para pakar di bidang hukum dan ekonomi persaingan yang memiliki banyak pengalaman, bahkan menjadi saksi sejarah di bidang persaingan usaha. Mereka-mereka adalah para komisioner baik yang masih menjabat maupun mantan komisioner KPPU, praktisi hukum persaingan usaha, akademisi, anggota dewan yang juga merupakan ketua pansus penyusunan UU No. 5 Tahun 1999 sampai dengan praktisi hukum persaingan usaha internasional yang menjadi mitra kerja KPPU.

Setiap karya tulis sudah barang tentu memiliki sisi kekurangan, namun buku ini merupakan sumbangan yang sangat berharga, tidak hanya dalam memahami dan mendalami substansi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, tetapi juga dapat memberi gambaran perkembangan penerapan hukum persaingan di Indonesia. Buku ini juga sekaligus menjadi alat dokumentasi peristiwa-peristiwa masa lalu dalam sejarah perkembangan hukum persaingan di Indonesia.

Pada kesempatan ini, atas nama KPPU saya mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada rekan-rekan yang telah bekerja keras dalam menyusun buku ini sehingga dapat diterbitkan. Semoga buku ini memberikan manfaat bagi seluruh pihak yang memiliki perhatian terhadap hukum persaingan usaha, khususnya di kalangan dunia usaha, peneliti dan praktisi hukum dan ekonomi, akademisi, serta seluruh *stakeholder* KPPU.

Jakarta, 1 Juni 2015  
Ketua Komisi Pengawas Persaingan Usaha

M. Nawir Messi





# **BAB I**

## Kelahiran di Ujung Krisis

# WASIT ITU BERNAMA, KRISIS

Haryo Aswicahyono

**D**i era 90-an, sebelum lahirnya undang-undang persaingan usaha di negara ini, niat mulia untuk menata persaingan bisnis di Indonesia telah diperdebatkan. Banyak pihak yang mulai melihat pentingnya keberadaan pengaturan ini, seiring dengan meningkatnya komitmen pemerintah atas liberalisasi ekonomi pada tahun 1980an. Namun di sisi lain masih banyak pihak yang skeptis terhadap ekonomi pasar berpendapat, liberalisasi ekonomi dan persaingan pasar yang menyertainya akan menyebabkan pemusatan ekonomi, mendesak pengusaha kecil, dan membawa dominasi asing.

Sebenarnya tuduhan itu kurang didasari bukti empiris. Hasil penelitian Hill dan Aswicahyono pada tahun 1996 yang mengkaji dampak liberalisasi atas struktur industri pada pertengahan 1980-an misalnya, menunjukkan bahwa liberalisasi di sektor manufaktur justru mengurangi tingkat konsentrasi ekonomi, tidak mengenyampingkan pengusaha kecil, dan tidak menyebabkan dominasi PMA.

Ide liberalisasi perekonomian tersebut kemudian mengarah pada keinginan untuk dibentuknya suatu aturan hukum yang mengatur persaingan pasar. Nah, dalam konteks inilah, terjadi perbedaan pandangan berbagai pakar apakah sudah saatnya Indonesia pada waktu itu memiliki aturan anti monopoli.

Perdebatan utama tersebut adalah antara pandangan bahwa rezim perdagangan dan investasi besar cukup pada waktu itu, dan pandangan bahwa itu tidak cukup, masih dibutuhkan hukum persaingan usaha. Prof. Hal Hill pada 1999 berpendapat bahwa karena hampir semua produk pertanian dan kegiatan industri menghasilkan barang yang dapat diperdagangkan, suatu rezim perdagangan bebas akan lebih efektif dan secara administratif lebih sederhana untuk mengatasi potensi permasalahan monopoli. Lebih lanjut, Bird (1999) membuktikan pendapat tersebut dengan memberi bukti empiris



bahwa rasio konsentrasi Indonesia telah mengalami penurunan sejak tahun 1975, dan bahkan penurunan tersebut semakin besar ketika perdagangan luar negeri diperhitungkan dalam pengukuran konsentrasi.

Dia juga menunjukkan bahwa sebagian besar permasalahan persaingan di sektor manufaktur disebabkan faktor skala ekonomi yaitu kecilnya ukuran pasar, atau intervensi pemerintah. Jadi kedua pakar ini berpendapat bahwa liberalisasi perdagangan dan penghapusan intervensi pemerintah akan menggantikan kebutuhan atas kebijakan persaingan.

**DI SISI YANG SAMA, PENGUSAHA BESAR JUGA BERPENDAPAT BAHWA PENERAPAN KEBIJAKAN PERSAINGAN AKAN MENGHAMBAT KERJASAMA ANTAR PENGUSAHA BESAR DAN PADA GILIRANNYA AKAN MENGURANGI DAYA SAING INDONESIA.**

Namun argumen ini sempat dikomentari oleh World Bank yang berpendapat bahwa yang bersaing di pasar adalah perusahaan, bukan negara, dan negara tidak bisa menentukan kondisi apa yang dapat menentukan suatu perusahaan itu kompetitif. Selain itu, subsidi ekspor, pembatasan persaingan, dan proteksi seringkali merupakan subsidi terselubung terhadap konsumen asing yang harus dibayar oleh rakyat Indonesia. Persaingan justru meningkatkan daya saing karena mendorong perusahaan untuk menjadi lebih efisien.

Pendapat Hill dan Bird tersebut ditentang oleh Mari Pangestu pada tahun 1997. Mari berpendapat bahwa praktek kolusi antar pesaing, perjanjian horizontal maupun vertikal antar perusahaan, dan dominasi pasar masih dapat terjadi, bahkan dengan persaingan melalui impor.

**KARTEL INTERNASIONAL JUGA AKAN MENGARAH PADA SEGMENTASI PASAR MELALUI PENETAPAN HARGA DAN PEMBAGIAN PASAR. KONSUMEN JUGA TURUT MEMBUTUHKAN PERLINDUNGAN DARI PERILAKU PERUSAHAAN YANG TIDAK ADIL DAN MERUGIKAN.**

Jadi walaupun liberalisasi ekonomi dilakukan, Indonesia masih membutuhkan adanya suatu hukum persaingan sebagai pelengkap atau tambahan dalam mengatasi perilaku yang anti persaingan, khususnya dalam hal barang atau jasa yang tidak dapat diperdagangkan (*non tradable*), produk dari paten, monopoli alami, serta dalam membatasi potensi perilaku anti persaingan akibat hubungan vertikal perusahaan (konsentrasi hulu-hilir yang tinggi).

Selain debat para pakar ekonomi, wacana tentang perlunya hukum persaingan sebagai bagian kebijakan anti monopoli di Indonesia mulai bangkit pada awal 1990an. Diskusi ini diawali oleh Kementerian Koordinasi bidang Ekonomi dan Kementerian Kehakiman yang mempersiapkan konsep hukum persaingan. Waktu itu, sekitar tahun 1995, salah satu partai yang kurang besar, Partai Demokrasi Indonesia (PDI) mengusulkan suatu konsep undang-undang ke Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Namun sayangnya, konsep PDI itu tidak mendapatkan dukungan dari anggota DPR lainnya, yang notabene masih dikuasi oleh partai berkuasa, Golongan karya.

Pihak swasta juga kemudian turut menuntut adanya hukum persaingan sebagai respon atas meningkatnya tuntutan untuk mengatur kegiatan bisnis melalui cara yang transparan. Sebagai contoh, Kementerian Investasi menyarankan agar kapasitas produksi perusahaan yang telah mencapai pasar 50% harus dibatasi. Walaupun ide tersebut tidak pernah diimplementasikan melalui suatu kebijakan, sektor swasta mulai menyadari kebutuhan atas hukum persaingan yang jelas dalam menjamin perlakuan yang adil di antara pelaku bisnis.

Publik juga menyadari kebutuhan suatu hukum persaingan untuk mengatur perilaku bisnis, seperti praktek kolusi, nepotisme, dan tidak transparannya pengambilan kebijakan pemerintah. Walaupun pengukuran tersebut mengalami peningkatan, kebijakan sebelum krisis, memang lebih pada pendekatan atas bawah. Sehingga memang belum terdapat sinyal yang jelas untuk menyimpulkan bahwa Indonesia membutuhkan undang-undang baru pada saat itu.

**KEMUDIAN, SUATU KOMISI INFORMAL YANG DIKEPALAI OLEH MENTERI PERDAGANGAN DAN MELIBATKAN BERBAGAI KEMENTERIAN DIBENTUK PADA TAHUN 1996 UNTUK MENGENAL KEMUNGKINAN ADANYA SUATU HUKUM ANTI MONOPOLI. NAMUN SAYANGNYA, KOMISI INFORMAL INI DIHAPUSKAN HANYA DALAM WAKTU ENAM BULAN SETELAH BERFUNGSI.**

Ironisnya, tidak lama kemudian, Menteri Perdagangan dan Industri waktu itu, mendeklarasikan bahwa Indonesia belum memerlukan suatu hukum anti monopoli, karena Undang-undang No. 5 tahun 1984 tentang Perindustrian dan Undang-undang No. 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil telah memuat berbagai aturan terkait monopoli.

Aturan lain yang berhubungan dengan persaingan usaha tidak sehat juga ada pada aturan hukum lain, dimana persaingan usaha tidak sehat dapat dianggap sebagai tindakan kriminal di bawah Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), dan persaingan dengan praktek curang dianggap sebagai pelanggaran Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPer). Sehingga, sebelum krisis, Indonesia belum memiliki aturan khusus yang melarang atau membatasi praktek anti persaingan usaha sehat.

Masalah lain adalah kurangnya konsensus bagi perlunya persaingan usaha. Proses deregulasi dan liberalisasi lebih kepada proses atas ke bawah, yang didorong oleh kebutuhan menjawab pengaruh eksternal, dan bukan kesepakatan dalam negeri. Pada masa itu, debat tentang perlunya persaingan usaha dan kerangka berbasis pasar terjadi.

Bagi yang mendukung persaingan dan liberalisasi, sering mengangkat pasal 33 UUD 1945 yang menyatakan bahwa, prinsip demokrasi ekonomi adalah hal hal yang mendukung kondisi dimana produksi dilakukan bagi manfaat bersama dan diawasi oleh rakyat. Pasal ini menunjukkan bahwa prioritas diberikan pada rakyat, dan bukan kesejahteraan orang atau pihak tertentu. Di sisi lain, banyak pihak yang menafsirkan bahwa pengaturan persaingan tidak

sehat dan mencegah konsentrasi ekonomi atau monopoli, justru merugikan masyarakat.

Berbagai perdebatan ini berlangsung panjang sebelum masa krisis. Tidak ada solusi yang ditemukan pada saat itu. Kedua pihak tetap bersikukuh dengan pendapatnya. Usulan undang-undang persaingan usaha waktu itu tetap menjadi dokumen beku.

Namun semua berubah dan diselesaikan oleh krisis ekonomi pada tahun 1997-1998, yang mengakibatkan Indonesia membutuhkan bantuan luar negeri dalam mengatasinya. Program bantuan dari International Monetary Fund (IMF) yang disetujui Indonesia dan dilaksanakan per November 1997, mensyaratkan penghapusan hambatan perdagangan dan investasi di banyak sektor. Termasuk hambatan non tarif di sektor sensitive seperti komoditas pertanian (antara lain cengkeh, impor gandum, tepung gandum, kacang kedelai, bawang putih, gula, dan distribusi tepung), juga penghapusan monopoli di beberapa industri antara seperti semen, kayu, dan rotan.

Dalam program bantuan tersebut, Indonesia juga diwajibkan untuk mengesahkan berbagai regulasi untuk meyakinkan terciptanya persaingan usaha yang sehat dan perlindungan konsumen. Seketika, perdebatan yang lama terjadi tersebut berhenti. Program bantuan tersebut telah membantu terbentuknya kesimpulan akhir yakni, Indonesia harus memiliki hukum persaingan usaha. Sejak itu, konsep hukum persaingan mulai disampaikan dan dibahas parlemen.

Menariknya, terdapat paling tidak tujuh konsep undang-undang persaingan usaha yang diajukan berbagai pihak, yakni pemerintah (Kementerian Perdagangan dan Industri), asosiasi pelaku usaha (KADIN), parlemen, dan lembaga swadaya masyarakat.

Dalam menyusun konsep tersebut, pemerintah (yang waktu itu dipimpin Presiden Habibie) dibantu oleh berbagai pakar dari Jerman. Akhirnya, yang

disetujui adalah konsep undang-undang yang memfasilitasi pengaturan persaingan usaha yang sehat dan adil, serta memberikan pengecualian atas perusahaan kecil. Perdebatan sengit sempat terjadi dalam konteks aturan pangsa pasar.

Trauma konglomerasi membuat mereka ingin mematok pangsa maksimal sebesar 30%. Pelaku bisnis jelas menentang angka tersebut, karena mereka menganggap bahwa dengan pasar Indonesia yang kecil, satu perusahaan seharusnya boleh memiliki pangsa yang besar karena lebih efisien dan kompetitif. Akhirnya sebagai jalan tengah, ditetapkan besaran pangsa pasar 50% sebagai indikasi mulainya investigasi atas pelanggaran monopoli.

Debat lain yang sempat terjadi adalah terkait pengecualian bagi usaha kecil, koperasi, dan usaha milik negara. Walaupun usaha kecil dan koperasi berhasil dikecualikan, bagi usaha milik negara, pengecualian diberikan secara samar bagi usaha milik negara. Undang-undang ini selesai dibahas di DPR pada 18 Februari 1999 dan disahkan oleh Presiden pada 5 Maret 1999 dan berlaku efektif satu tahun setelahnya.

**MEMPERHATIKAN HAL DI ATAS, APAKAH BERARTI BAHWA HUKUM PERSAINGAN USAHA INDONESIA SEMATA MATA ANAK DARI IMF? JAWABANNYA, TIDAK. HUKUM PERSAINGAN USAHA INDONESIA SEBENARNYA ANAK DARI SUATU KEBUTUHAN DAN TUNTUTAN DARI MASYARAKAT INDONESIA SENDIRI.**

Pengaturan sistem ekonomi yang lama sudah tidak memadai dan dianggap mengakibatkan lemahnya atau rentannya ekonomi Indonesia dalam menghadapi hantaman krisis. Liberalisasi yang dilaksanakan dengan instrumen tidak lengkap justru makin memperlemah kondisi ekonomi Indonesia.

Alasan bagi liberalisasi semata dikalahkan oleh fakta terjadinya krisis. Kenapa? Karena liberalisasi hanya menyentuh sektor barang. Padahal di berbagai sektor lain seperti jasa dan utilitas, efisiensi tidak terjadi akibat monopolisasi pemerintah. Ini diperparah dengan munculnya arus balik ke arah kebijakan yang bersifat *ad-hoc* dan protektif (seperti Timor, BPPC, Candra Asri, dan tata niaga bagi beberapa komoditas pertanian di tahun 1990an. Selain privatisasi di sektor utilitas seperti listrik dan telekomunikasi yang dilakukan secara tidak transparan dan sarat persaingan usaha tidak sehat.

Krisis di Indonesia telah menjadi wasit dari suatu perdebatan dan penolakan yang panjang bagi hukum persaingan usaha di negeri ini. Masalah ke depan yang perlu diperhatikan adalah bagaimana menjamin bahwa hukum tersebut dilaksanakan secara efektif. Bagaimana undang-undang tersebut dapat memacu berbagai reformasi kebijakan yang menyeluruh, dan bagaimana berbagai regulasi tersebut di harmoniskan demi terbentuknya kerangka persaingan yang kokoh dan mampu menahan Indonesia dari berbagai serangan krisis lanjutan.

Cerminan perjalanan 15 tahun lembaga persaingan usaha Indonesia ini mungkin telah memberikan bayangan yang jelas tentang bagaimana reformasi tersebut dilaksanakan.

\*\*\*



# CATATAN DARI SENAYAN

Rambe Kamaruzzaman

Ketua Komisi II

Dewan Perwakilan Rakyat (DPR RI)

Periode 2014 - 2019

Orang pernah bilang bahwa salah satu latar belakang penyusunan undang-undang antimonopoli adalah perjanjian yang dilakukan antara Dana Moneter Internasional (IMF) dengan pemerintah Republik Indonesia, yakni pada 15 Januari 1998. Dalam perjanjian tersebut, IMF menyetujui pemberian bantuan keuangan kepada Negara Republik Indonesia sebesar US\$ 43 miliar yang bertujuan untuk mengatasi krisis ekonomi, akan tetapi dengan syarat Indonesia melaksanakan reformasi ekonomi dan hukum ekonomi tertentu. Hal ini menyebabkan diperlukannya undang-undang antimonopoli.

Akan tetapi perjanjian dengan IMF tersebut bukan merupakan alasan utama atau satu-satunya alasan penyusunan undang-undang tersebut. Sejak 1989, telah terjadi diskusi intensif di Indonesia mengenai perlunya perundang-undangan antimonopoli. Reformasi sistem ekonomi yang luas dan khususnya kebijakan regulasi yang dilakukan sejak tahun 1980, dalam jangka waktu 10 tahun telah menimbulkan situasi yang dianggap sangat kritis. Timbul konglomerat pelaku usaha yang dikuasai oleh keluarga atau partai tertentu, dan konglomerat tersebut dikatakan menyingkirkan pelaku usaha kecil dan menengah melalui praktek usaha yang kasar serta berusaha untuk mempengaruhi semaksimal mungkin penyusunan undang-undang serta pasar keuangan.

Dengan latar belakang demikian, maka disadari bahwa pembubaran ekonomi yang dikuasai Negara dan perusahaan monopoli saja tidak cukup untuk membangun suatu perekonomian yang bersaing. Disadari juga hal-hal yang merupakan dasar pembentukan setiap perundang-undangan antimonopoli, yaitu justru pelaku usaha itu sendiri yang cepat atau lambat melumpuhkan

dan menghindarkan dari tekanan persaingan usaha dengan melakukan perjanjian atau penggabungan perusahaan yang menghambat persaingan serta penyalahgunaan posisi kekuasaan ekonomi untuk merugikan pelaku usaha yang lebih kecil.

Disadari adanya keperluan bahwa Negara menjamin keutuhan proses persaingan usaha terhadap gangguan dari pelaku usaha terhadap gangguan dari pelaku usaha dengan menyusun undang-undang, yang melarang pelaku usaha mengganti hambatan perdagangan oleh Negara yang baru saja ditiadakan dengan hambatan persaingan swasta.

Tahun-tahun awal reformasi di Indonesia memunculkan rasa keprihatinan rakyat terhadap fakta bahwa perusahaan-perusahaan besar yang disebut konglomerat menikmati pangsa pasar terbesar dalam perekonomian nasional Indonesia. Dengan berbagai cara mereka berusaha mempengaruhi berbagai kebijakan ekonomi pemerintah sehingga mereka dapat mengatur pasokan atau *supply* barang dan jasa serta menetapkan harga-harga secara sepihak yang tentu saja menguntungkan mereka. Koneksi yang dibangun dengan birokrasi

Negara membuka kesempatan luas untuk menjadikan mereka sebagai pemburu rente. Apa yang mereka lakukan sebenarnya hanyalah mencari peluang untuk menjadi penerima rente (*rent seeking*) dari pemerintah yang diberikan dalam bentuk lisensi, konsesi, dan hak-hak istimewa lainnya. Kegiatan pemburuan rente tersebut, oleh pakar ekonomi William J. Baumol dan Alan S. Blinder dikatakan sebagai salah satu sumber utama penyebab inefisiensi dalam perekonomian<sup>1</sup> dan berakibat pada ekonomi biaya tinggi (*high cost economy*).

1. William J. Baumol dan Alan S Blinder, *Economics, Principles and Policy*, 3rd ed. (Florida: Harcourt Brace

Indonesia sendiri baru memiliki aturan hukum dalam bidang persaingan usaha setelah atas inisiatif DPR disusun RUU Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. RUU tersebut akhirnya disetujui dalam Sidang Paripurna DPR pada tanggal 18 Februari 1999. Dalam hal ini pemerintah diwakili oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan Rahardi Ramelan dan penulis sendiri, Rambe Kamarulzaman sebagai Ketua Pansus Dewan Perwakilan Rakyat.

Setelah seluruh prosedur legislasi terpenuhi, akhirnya Undang-undang tentang larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ditandatangani oleh Presiden B.J. Habibie dan diundangkan pada tanggal 5 Maret 1999 serta berlaku satu tahun setelah diundangkan.

Berlakunya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebagai tindak lanjut hasil Sidang Istimewa MPR-RI yang digariskan dalam Ketetapan MPR-RI No. X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional, maka Indonesia memasuki babak baru pengorganisasian ekonomi yang berorientasi pasar.

### **Rakyat adalah Prioritas dalam UU No. 5 Tahun 1999**

**M**enarik jika ada beberapa pihak yang mengatakan bahwa undang-undang ini hanya ditujukan untuk pelaku usaha, bukan untuk rakyat (konsumen). Asumsi seperti ini sah-saja, tapi perlu Penulis lurukan kembali, karena pada kenyataannya, undang-undang persaingan usaha ini lahir dari keresahan rakyat yang merasa kondisi ekonomi saat itu hanya dikuasai segelintir pihak.

Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 adalah landasan dari seluruh pengaturan kegiatan ekonomi di Indonesia, termasuk UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dalam pengertian ini, maka persaingan usaha yang sehat yang diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999 hakekatnya merupakan bagian dari pengejawantahan Pasal 33 UUD 1945.

Keterkaitan UU No. 5 Tahun 1999 dengan UUD 1945 terlihat dari fakta bahwa undang-undang ini disusun berasaskan demokrasi ekonomi dan efisiensi berkeadilan, yang menjadi landasan utama di Pasal 33. Hal ini menunjukkan bahwa persaingan usaha yang sehat merupakan bagian tidak terpisahkan dari sistem ekonomi Indonesia.

Dalam perjalanannya, persaingan usaha yang sehat mendapatkan momentum saat Indonesia mengubah sistem ekonominya dari yang lebih terpusat dan tertutup menjadi lebih terbuka bagi pelaku usaha yang memiliki kemampuan untuk berkontribusi, yakni saat krisis menimpa Indonesia pada tahun 1997.

Krisis tersebut membuktikan bahwa sistem ekonomi yang terpusat telah menciptakan fundamental ekonomi yang rapuh. Sistem ekonomi tersebut banyak diwarnai oleh persaingan usaha tidak sehat, dan lebih memberikan akses kepada pelaku usaha yang memiliki kedekatan dengan penguasa.

Berangkat dari keresahan tersebut, UU No. 5 Tahun 1999 lahir dengan tugas mengawasi persaingan usaha dalam tatanan ekonomi Indonesia. Persaingan usaha yang sehat akan mendorong efisiensi pengelolaan sektor dengan produktivitas tinggi sehingga berdaya saing. Daya saing sendiri adalah faktor yang sangat penting dalam era global sekarang ini. Hanya negara dengan daya saing tinggi yang akan menjadi pemenang dalam persaingan global.

Di tataran praksis, bisa kita ambil contoh bagaimana KPPU langsung bersinggungan dengan pelaku usaha kecil/ritel/tradisional. Mereka – pelaku usaha kecil – merasakan bagaimana menjadi korban ketidakadilan ekonomi

karena harus bersaing langsung dengan pelaku usaha besar. Melalui sebuah kasus persaingan usaha yang melibatkan pelaku usaha besar minimarket, KPPU akhirnya memutuskan telah terjadi pelanggaran prinsip dasar ekonomi. Putusan ini memperlihatkan bagaimana KPPU mewujudkan apa yang disebut dengan keadilan ekonomi.

Melalui putusan tersebut, KPPU juga menerbitkan rekomendasi melalui saran dan kewenangannya dengan menyarankan pemerintah agar mengatur keberadaan minimarket. Karena jelas, keberadaannya merugikan dan menyingkirkan pelaku usaha kecil.

Terkait ritel, KPPU telah menjadi salah satu pihak yang terlibat secara intensif dalam penyusunan regulasi pengaturan toko modern yang diharapkan akan meminimalkan persaingan langsung antara pelaku usaha besar dengan pelaku usaha menengah, kecil di dalam industri ritel.

Demokrasi ekonomi dan efisiensi berkeadilan adalah prinsip dasar yang harus diperhatikan KPPU. Berdasarkan dua prinsip dasar tersebut, kegiatan ekonomi Indonesia harus mampu mengakomodasi seluruh pelaku usaha. Persaingan usaha yang terjadi, sekalipun berupaya menciptakan efisiensi tetapi harus menjunjung tinggi prinsip keadilan. Persaingan usaha yang selaras dengan UUD 1945 bukanlah persaingan usaha dengan kebebasan tanpa batas. Persaingan usaha yang harus dilakukan tanpa menciptakan ketidakadilan bagi pelaku usaha yang lain, yang dalam fakta empiris selalu menimpa pelaku usaha kecil.

Pelaku usaha kecil dan mikro sendiri merupakan bagian terbesar dari seluruh pelaku usaha di Indonesia, sehingga wajar bila kelompok ini seharusnya mendapatkan perhatian lebih.

Di sisi lain, efisiensi berkeadilan juga tidak akan menjadi hambatan bagi pelaku usaha besar atau menengah untuk terus berkembang dalam sistem ekonomi Indonesia. Efisiensi berkeadilan akan menjamin kepastian berusaha



sebagaimana disebutkan dalam tujuan UU No. 5 Tahun 1999 yakni mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang adil dengan menjamin adanya kesempatan berusaha yang sama antara pelaku usaha besar, menengah, kecil dan Indonesia.

### KPPU dalam Proses Penegakan Hukum Persaingan

**B**agian paling sulit dalam upaya menegakkan hukum persaingan usaha dan mendudukan KPPU sebagai lembaga yang kredibel tentu saja berada pada titik awal saat KPPU memulai tugasnya. Tantangan terbesar dari proses penegakan hukum adalah bagaimana KPPU dapat diterima dalam kerangka sistem hukum nasional. Inilah yang saat ini terus diperjuangkan KPPU agar hukum persaingan usaha mampu duduk setara dengan tatanan hukum lainnya.

Awalnya, sebagai sebuah lembaga quasi yudisial, kehadiran KPPU dipandang aneh karena memiliki karakteristik yang sama dengan proses penegakan hukum yang selalu dilakukan melalui pengadilan. Akan tetapi, seiring berjalannya waktu, melalui komunikasi intens dengan Mahkamah Agung RI, pelan-pelan namun pasti hukum persaingan usaha mulai diterima dalam tatanan hukum nasional. Kepastian hukum dalam penegakan hukum persaingan pada akhirnya memperoleh kepastian. Demikian juga dengan kehadiran Peraturan Mahkamah Agung yang mengakomodasi proses penanganan perkara persaingan usaha, ini semua memberikan kepastian dari seluruh proses hukum beracara menjadi jelas, gamblang dan pasti.

Sementara itu, walaupun kehadiran Peraturan Mahkamah Agung memberikan 'ketenangan' dalam hukum beracara KPPU, namun tantangan di lapangan tidak semudah itu. Dalam prakteknya, banyak terdapat *stakeholder* KPPU yang beranggapan bahwa hukum persaingan usaha tidak bisa bersanding dengan paradigma tata hukum nasional.

Sebagai contoh, pada 21 April 2011, Mahkamah Agung menolak permohonan uji materi terkait Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (Perkom KPPU) No. 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara. Para advokat yang tergabung dalam Tim Advokasi Penegak Hukum Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat mengajukan permohonan uji materi terkait Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (Perkom KPPU) No. 1 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara, yakni pada 2010.

Para advokat menyatakan Perkom 1 Tahun 2010 yang berlaku sejak 6 Januari 2010 bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi. Yakni, UU No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Secara substantif, Perkom itu bertentangan pula dengan UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Praktek Usaha Tidak Sehat.

Menurut pemohon, UU No. 5 Tahun 1999 tidak mendelegasikan kewenangan untuk mengatur tentang tata cara penanganan perkara pada KPPU. Sehingga KPPU secara sepihak telah menentukan sendiri bagaimana hukum acara bila ada perkara terkait persaingan usaha. Tindakan KPPU membuat Perkom 1 Tahun 2010 dinilai telah melanggar UU No. 10 Tahun 2004. Tapi, KPPU menyatakan Perkom 1 Tahun 2010 telah memenuhi segala yang disyaratkan oleh UU Anti Monopoli maupun UU No. 10 Tahun 2004.

Sedangkan, menurut majelis hakim agung, secara tesurat Pasal 6 UU 10 Tahun 2004 tidak terdapat adanya delegasi wewenang pada KPPU untuk membentuk peraturan. Tetapi tak ada pula norma larangan bagi KPPU untuk membuat peraturan sendiri. Karena itu majelis berpendapat, ketentuan Pasal 35 huruf f pada UU Anti Monopoli harus dibaca dengan pemahaman lain. Seperti diketahui, pasal ini yang menjadi dasar KPPU menerbitkan Perkom 1 Tahun 2010. Sehingga, ketentuan itu harus dibaca, adanya kewenangan komisi untuk menyusun pedoman yang mengatur dirinya sendiri dalam melaksanakan tugas.

Majelis juga menguraikan alasan menolak uji materi yang dimohonkan para advokat itu. Pasalnya, mereka tidak menguraikan mengenai pasal dan ayat dari Perkom 1 Tahun 2010 yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi serta telah merugikan kepentingan pemohon.<sup>2</sup>

### **Lembaga ini (KPPU) harus Dibenahi!**

**D**i tengah tantangan besar yang dihadapi KPPU sampai usia ke-15 tahun, lembaga ini dihadapkan pada satu fakta yang cukup memprihatinkan. Kelembagaan KPPU, khususnya sekretariat sebagai aktor dibalik kesuksesan Anggota Komisi dalam menegakkan hukum persaingan masih belum terpecahkan. Saran, opini, solusi terus dikebut, namun belum ada titik temu bagaimana status kelembagaan KPPU ini.

Kejelasan lembaga ini sangat berpengaruh terhadap kinerja KPPU secara keseluruhan. Kepastian status kelembagaan mempengaruhi kepastian status kepegawaian. Hampir seluruh aspek kepegawaian menjadi tidak pasti. Persoalan jenjang karis, gaji/honor pegawai dan berbagai aspek kompleks terkait peraturan kepegawaian tidak dapat diwujudkan karena tidak ada landasan hukum yang jelas.

Tentu saja kondisi ini sangat berpengaruh pada kinerja KPPU secara menyeluruh. Jumlah pegawai yang mengundurkan diri terus bertambah. Kondisi ini tentu berbahaya bagi pengawasan persaingan usaha di tanah air, mengingat kompleksitas dunia usaha semakin berat dari waktu ke waktu.

Maka dari itu, kepastian yang baru melalui RPJMN 2015-2019, yang memasukkan KPPU dan UU No. 5 Tahun 1999 sebagai prioritas pemerintah

2. Hukum Online, Hukum Acara KPPU Makin Kukuh - <http://www.hukumonline.com/berita/baca/lt500a56a061244/hukum-acara-kppu-makin-kukuh> - (21 Juli 2012)

menjadi angin sejuk bagi Sekretariat KPPU dan penegakan hukum persaingan usaha itu sendiri.

Dari beberapa audiensi, diskusi sampai dengan kajian teoritis bersama Bappenas, permasalahan utama yang dialami KPPU ada pada UU No. 5 Tahun 1999. Solusi paling utama dan harus disegerakan adalah melakukan perubahan yang cukup fundamental di UU No. 5 Tahun 1999.

\*\*\*





## **BAB II** Mencari Bentuk





# PERSAINGAN SEHAT SEBAGAI KONSTITUSI EKONOMI INDONESIA MENGHADAPI ERA BARU PASAR TERBUKA ASEAN DAN GLOBALISASI

**Prof. Dr. Tresna P. Soemardi**

Mantan Ketua KPPU 2010-2011  
Komisioner KPPU-RI 2007-2012 dan  
2012-2017

“MARKET NEEDS A REGULATOR. GREEDY BUSINESSMEN TRY TO STAND ON HIGH POSITION TO TAKE CONTROL OF THE TRADE FOR BIG PROFITS.”

- Mencius (372-289 Bc)

## 1. Pendahuluan

**P**asar bebas regional (AFTA, ASEAN dsb) dan globalisasi merupakan pergerakan alamiah pasar dan kesepakatan dunia untuk memantapkannya. Pasar bebas dan globalisasi memberi implikasi yang luas terhadap sistem ekonomi dan negara secara keseluruhan. Berbagai tuntutan perubahan dalam penataan negara dan tatanan ekonomi negara membuat Indonesia sebagai suatu entitas ekonomi dan suatu negara harus melakukan penyesuaian atau persiapan diri untuk dapat menghadapi ancaman dan memanfaatkan peluang bagi pertumbuhan ekonomi nasional dan kesejahteraan rakyatnya. Fenomena dinamis perekonomian dunia ini bersifat mendasar dan struktural, serta berlangsung terus dengan laju yang semakin cepat karena dukungan perkembangan teknologi, perubahan pola hidup dan kebutuhan masyarakat dunia. Perkembangan ini telah meningkatkan saling ketergantungan ekonomi dan mempertajam persaingan antar negara, tidak hanya dalam perdagangan internasional, tetapi juga investasi, keuangan dan produksi. Permasalahan yang akan difokuskan dalam tulisan ini yaitu bahwa globalisasi dan liberalisasi pasar perekonomian dunia telah menyebabkan munculnya isu persaingan yang baru baik secara domestik maupun dalam konteks perdagangan

internasional dan struktur industri global. Seiring dengan munculnya konsep Hukum Ekonomi Internasional yang mengasumsikan dunia merupakan satu pasar, aktivitas ekonomi lintas negara tidak lagi mengindahkan yurisdiksi kenegaraan masing-masing. Terlebih dengan munculnya kawasan perdagangan bebas (*Free Trade Area*) yang diusung di beberapa kawasan di dunia, pasar ekonomi dunia menjadi semakin luas cakupannya dan menembus batas-batas Negara (Soemardi, T.P., 2009).<sup>1</sup> Sebagaimana halnya pasar domestik, konsep pasar dunia ternyata tidak terlepas juga permasalahan persaingan usaha. Dengan semakin berkembangnya ekspansi pasar perusahaan-perusahaan dunia, yang tidak hanya secara domestik saja, menyebabkan munculnya inovasi baru yang membanggakan, tetapi juga membahayakan bagi perekonomian dunia. Inovasi berupa strategi bisnis turut mewarnai aktivitas bisnis itu sendiri. Hal itu berarti bahwa globalisasi dan liberalisasi pasar ekonomi dunia telah membawa permasalahan persaingan usaha dalam konteks pasar ekonomi dunia (Ganner, B.A., 1999).

Seiring dengan konsep-konsep yang mendunia tersebut, perusahaan-perusahaan multinasional atau transnasional kian banyak bermunculan dari waktu ke waktu. Penanaman modal asing yang selama ini didorong oleh Pemerintah terutama negara-negara berkembang, justru kini menjadi ancaman bagi perekonomian negara-negara berkembang dari tangan-tangan asing yang kian haus ekonomi. Praktek bisnis lintas Negara yang bersifat anti persaingan, terutama kartel internasional menjadi hal yang sangat diwaspadai dalam kaitannya dengan hal tersebut (Shepherd, W.G.,1997).

Mengamati perkembangan pasar bebas dan globalisasi perekonomian yang demikian itulah tulisan ini mencoba mengkaji apa peran hukum dan kelembagaan persaingan yang ada di Indonesia dalam mewujudkan daya saing bangsa menghadapi pasar bebas dan globalisasi sehingga ekonomi nasional dapat stabil dan bertumbuh mewujudkan kesejahteraan rakyat, dengan produk-produk unggulan yang direncanakan dengan baik dan didukung

1. Soemardi, T.P. Kartel Internasional: Fenomena Kartel Internasional dan Dampaknya terhadap Persaingan Usaha dan Ekonomi Nasional Studi Kasus Industri Semen di Indonesia dan Studi Banding Kartel Industri Kimia di Amerika Serikat. *Journal Persaingan Usaha*. Edisi Khusus, Edisi 2 tahun 2009. Penerbit KPPU-RI. H.41-71.

sepenuhnya oleh komitmen pemerintah yang penuh, berdasarkan suatu *grand strategy* yang jelas.

## 2. Pembangunan Ekonomi menuju Budaya Persaingan Usaha Yang Sehat

### 2.1 Era Pembangunan Nasional Tanpa Kelembagaan Persaingan Usaha 1945-2000

#### 1945-1965: Era Stagnasi Pembangunan Ekonomi dan Inflasi berkepanjangan

Setelah kemerdekaan Indonesia tahun 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia dibawah kepemimpinan Presiden Soekarno sampai tahun 1960-an tidak menunjukkan suatu konstruksi kelembagaan negara yang semakin kokoh, tetapi yang terjadi adalah dinamika turbulensi politik, perubahan UUD dari UUD 1945 ke Konstitusi Republik Indonesia Serikat, Undang Undang Dasar Sementara (UUDS) tahun 1950 dan akhirnya kembali ke UUD tahun 1945 melalui Dekrit Presiden pada 5 Juli 1959 sekaligus membubarkan konstituante hasil Pemilu tahun 1955 yang bertugas membuat UUD atau konstitusi baru menggantikan UUDS tahun 1950. Pembangunan ekonomi pada masa itu, tidak kunjung mewujudkan pembangunan ekonomi yang secara sistemik dan berkesinambungan menciptakan kesejahteraan rakyat melalui pembangunan ekonomi yang berazaskan kekeluargaan, gotong royong dan usaha bersama. Perhatian terhadap pembangunan ekonomi juga semakin buruk dengan “mundurnya” Wakil Presiden Moh. Hatta pada tahun 1956 yang mengundurkan diri dari kancah perpolitikan Indonesia, yang membuat Soekarno semakin jauh dari memenuhi cita-cita bangsa Indonesia yang makmur dan sejahtera. Perusahaan-perusahaan dan pabrik-pabrik milik Belanda yang diambil alih oleh pemerintah Indonesia setelah proklamasi kemerdekaan tidak dikelola secara terencana, strategik dan jangka panjang menghasilkan komoditi kebutuhan pokok masyarakat yang beragam, berkualitas dan terjangkau.



Pada Juli 1959 parlemen dibubarkan Soekarno dan menetapkan konstitusi di bawah dekrit presiden. Dinamika partai politik juga menunjukkan suatu perkembangan penguatan partai komunis yang berupaya dekat dan menguasai kekuatan militer. Di sisi lain, Soekarno berusaha mengokohkan konsep pembangunan politik “demokrasi terpimpin”-nya, dengan mengupayakan penyatuan kekuatan politik dari jalur nasionalis, agama dan komunis yang dinamakan “nasakom”. Pembangunan politik dan ekonomi pada masa “demokrasi terpimpin” ini, PKI yang menjadi demikian kuat dan kaum borjuis nasional, ternyata tidak berhasil menekan pergerakan-pergerakan independen buruh dan tani, dan gagal dalam memecahkan masalah-masalah politik dan ekonomi yang memerlukan prioritas pada saat itu, misal, mengatasi kebutuhan bahan pokok, inflasi yang terus meningkat mencapai 650%, pendapatan ekspor menurun, cadangan devisa (foreign reserves) menurun terus, dan korupsi dikalangan birokrat dan militer menjadi wabah. Tahun 1960 sampai 65, inflasi yang demikian tinggi membuat harga makanan pokok melambung tinggi, rakyat kelaparan dan terpaksa harus antri untuk memperoleh beras, minyak, gula, dan barang-barang kebutuhan pokok lainnya. Banyak rakyat Indonesia yang sehari-hari hanya makan bonggol pisang, umbi-umbian, gaplek, beras bulgur, serta bahan makanan yang tidak layak dikonsumsi lainnya. Untuk sandangpun masyarakat banyak menggunakan kain dari karung/goni sebagai bahan pakaian mereka. Boleh dikatakan, pada masa pemerintahan Soekarno, sejak 1945 sampai 1965, dalam pembangunan ekonominya, Indonesia menjadi semakin “terasing”, keluar dari PBB dan tidak menerima bantuan asing untuk pembangunan ekonomi, dan berusaha “berdikari” berdiri diatas kaki sendiri yang berbeda dengan konsep “swadesi” yang diterapkan Gandhi di India yang memperkuat produksi dan penggunaan produk dalam negeri.

Kebijakan pemerintahan Soekarno ini menimbulkan krisis inflasi dan stagnasi ekonomi berkepanjangan. Keadaan politik-ekonomi ini mengalami puncaknya pada peristiwa G30S PKI yang merupakan upaya kudeta pengawal istana (cakrabirawa) dan PKI yang berhasil ditumpas oleh Mayjen Soeharto yang kemudian memimpin Negara Kesatuan RI melalui Surat Perintah 11 Maret 1966, dimana Soekarno memberi Soeharto kekuasaan tak terbatas

yaitu untuk mengambil “langkah-langkah yang sesuai” untuk mengembalikan ketenangan dan untuk melindungi keamanan pribadi dan wibawa Soekarno.

### 1966-1996: Era rehabilitasi perekonomian Indonesia yang bertumpu pada bantuan dan investasi asing.

Dalam era Orde-Baru, era kepemimpinan Soeharto, pembangunan politik dan ekonomi menunjukkan pemantapan secara sistemik lebih baik, melalui konsep trilogi pembangunan yaitu pertumbuhan, stabilitas dan pemerataan. Pada era ini, Soeharto mulai kembali merangkul para teknokrat ekonom (Sumitro Djojohadikusumo, Widjojo Nitisastro dkk) untuk membangun ekonomi nasional yang sudah sangat memprihatinkan. Merekalah yang membimbing proses pengintegrasian kembali perekonomian Indonesia dengan perekonomian dunia. Ekonomi tumbuh dari Pelita ke Pelita, mulai Pelita-I, dan khususnya sejak deregulasi tahun 1985 sampai tahun 1995 telah menunjukkan hasil yang diharapkan. Industrialisasi telah menciptakan transformasi struktur industri ke sektor modern. Demikian pula, pertumbuhan nilai tambah sektor industri manufaktur pada periode setelah deregulasi meningkat melebihi rata-rata nasional.

Perjalanan kebijakan pembangunan ekonomi yang berlaku atau paling tidak diusahakan pada era orde baru digambarkan oleh Emil Salim,<sup>2</sup> sebagai pendulum atau jarum jam yang bergerak ke kiri dan ke kanan, dari liberal ke sosialis dan ke arah liberal lagi tetapi, menurut teknokrat orde baru itu, akhirnya mencapai titik keseimbangan di tengah-tengah yang disebutnya Sistem Ekonomi Pancasila, yaitu sistem pasar yang dikendalikan melalui intervensi negara. Dari perspektif dua pendekatan kapital dan manusia sebagai modal utama, sistem ekonomi orde baru tampaknya cenderung pada pendekatan kapital pascakolonial, tetapi ciri-cirinya tetap sama dengan pendekatan kapital-kolonial, meminjam istilah Hatta. Dengan meminjam istilah Peter B Evans,<sup>3</sup> pembangunan yang terjadi adalah pembangunan

2. Lihat Emil Salim, *Ekonomi Pancasila*. Prisma-LP3ES tahun 1979

3. Lihat, Peter B Evans, *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State, and Local Capital in Brazil* (New Jersey: Princeton, University Press, 1979).



ketergantungan (dependent development). Dualisme sosial-ekonomi yang merupakan ciri ekonomi kolonial tetap berlangsung, bahkan dalam derajat yang lebih parah. Perekonomian Indonesia bergantung pada luar negeri dalam hal modal dan teknologi.

Tahun 1973-1974, Indonesia mengalami boom minyak pertama, negara mendadak mendapat harta kekayaan luar biasa besarnya. Sebagaimana diamati Richard Robinson dan Jeffrey Winters,<sup>4</sup> rezeki minyak yang melimpah berfungsi untuk menyisihkan kaum teknokrat-ekonom dari posisi mereka sebagai perancang utama kebijakan ekonomi. Dengan dukungan negara, sejumlah industri hulu padat modal dibangun atas nama membangun kapasitas perekonomian Indonesia untuk berdiri sendiri. Proyek penjalinan secara struktural dan menyeluruh berbagai sektor ekonomi Indonesia di bawah pimpinan negara --dulu disebut dengan "Indonesia Incorporation." -- mendapat dukungan kuat kelompok teknokrat insinyur (dan banyak ditentang kaum teknokrat ekonom). Dan akhirnya BJ Habibie muncul dengan model pembangunan melalui 8 wahana industri strategis yang berteknologi tinggi tanpa memperhatikan apa yang disebut oleh para ekonom sebagai faktor comparative advantage perekonomian Indonesia.<sup>5</sup>

Di sisi lain, pembangunan nasional, pada masa Soeharto bersifat sangat sentralistik, mengandalkan keunggulan komparatif sumber daya manusia (SDM) murah dan kekayaan sumberdaya alam, tanpa implementasi UU dan kelembagaan yang mengawasi persaingan usaha yang sehat, sehingga sarat dengan praktek oligopoli dan monopoli, korupsi, kolusi/persekongkolan dan nepotisme. Strategi industrialisasi yang banyak mengandalkan akumulasi modal, perlindungan (proteksi), dan padat teknologi tinggi telah menimbulkan

<sup>4</sup> Lihat, Richard Robinson, *Indonesia: The Rise of Capital* (Sydney: Allen and Unwin, 1986); Jeffrey A Winters, *Power in Motion: Capital Mobility and the Indonesian State* (Ithaca: Cornell University Press, 1996).

<sup>5</sup> Lihat, Ian Chalmers dan Vedi R Hadiz (eds), *The Politics of Economic Development in Indonesia: Contending Perspective* (London: Routledge, 1997), terutama Bab 3 dan Bab 7; Vedi R Hadiz, *Krisis Ekonomi Dunia dan Indonesia* (Prisma No.1. 2009).

polarisasi dan dualisme dalam proses pembangunan. Fakta menunjukkan bahwa di dalam sektor manufaktur yang modern hidup berdampingan kelompok yang tidak dilindungi (*non-protected industry*) dan yang dilindungi (*protected industry*). Dualisme dalam sektor manufaktur tersebut tampak nyata jika dilihat dari kinerjanya. Kelompok perusahaan besar dan protektif tumbuh karena fasilitas yang mereka terima, sementara yang lain harus bersaing dengan kemandirian dan daya saingnya.

Industri nasional juga berkarakter pada dikotomi antara pelaku-pelaku usaha berorientasi ekspor yang efisien dan pelaku-pelaku usaha yang tidak efisien dan berorientasi ke dalam negeri. Pelaku usaha yang tidak efisien dilindungi oleh tarif impor yang relatif tinggi dan juga perlindungan bukan-tarif. Konsumen pembeli produk manufaktur di dalam negeri harus membayar lebih tinggi dibandingkan tingkat harga internasional. Dilain pihak, kelompok pelaku usaha yang dominan di dalam negeri yang menikmati perlindungan dari pemerintah, tidak mampu bersaing dengan produk-produk sejenis dari luar negeri. Sebagai contoh produk-produk yang dilindungi pada era orde-baru seperti besi-baja, logam, kertas, dan sebagainya.

Dalam derajat tertentu, pembangunan pada masa orde baru, perlu diakui telah menghasilkan kemajuan-kemajuan ekonomi seperti stabilitas moneter, pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi (rata-rata 7 persen per tahun), peningkatan pendapatan masyarakat disertai dengan pengurangan derajat kemiskinan dan pembentukan modal masyarakat. Suatu hal yang belum banyak berubah dalam pembangunan ekonomi nasional di era orde baru, atau boleh dikatakan konstan dalam semua perkembangan diuraikan di atas, adalah ketidak berdayaan rakyat dalam mengontrol sumberdaya ekonomi Indonesia supaya tidak dipergunakan untuk memupuk modal pribadi dengan praktek monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat dan cara-cara yang mengakibatkan kemiskinan masyarakat dengan dalih nasionalisme/proteksionisme atau pasar bebas. Perekonomian Indonesia menjadi semakin

terproteksi dan tidak efisien. Modal asing dibatasi lewat sejumlah kebijakan yang merintangi masuknya mereka dalam berbagai sektor perekonomian yang mengharuskan investor asing mengikutsertakan mitra dalam negeri. Pada masa orde baru itu pula, akibat kebijakan pemberian monopoli serta subsidi dan kredit negara secara sangat tidak transparan, muncul konglomerat-konglomerat raksasa semacam Salim Group.

Tahun 1980-1985, terjadi lagi perubahan penting dalam perekonomian Indonesia, yaitu berakhirnya boom minyak secara mendadak. Perubahan ini memicu krisis baru atas sumber pendapatan negara yang kemudian memicu terbitnya deregulasi dengan kebijakan-kebijakan yang lebih pro-pasar bebas. Namun demikian, perubahan tersebut tidak menandakan kemenangan mutlak “pasar bebas” di Indonesia, dengan berakhirnya peran negara dan mereka yang menguasainya. Yang terjadi justru penunggang kebijakan deregulasi oleh kepentingan-kepentingan predatoris dengan berubahnya pola monopoli sektor-sektor tertentu dalam perekonomian dari negara kepada monopoli swasta yang dipegang oleh para pengusaha yang dekat dengan penguasa. Karena itu aktor-aktor ekonomi yang diuntungkan oleh fase proteksionisme, kembali mengeruk keuntungan besar setelah krisis ekonomi awal than 1980-an dengan mendesakkan perubahan kebijakan (deregulasi). Kebijakan deregulasi perbankan, misalnya, yang sempat dipuji oleh lembaga-lembaga seperti Bank Dunia, memungkinkan para konglomerat memanfaatkan bank-bank baru sebagai sapi perahan-sumber untuk mendapatkan dana murah dari masyarakat tanpa menghiraukan azas perbankan yang sehat. Akhirnya, penggabungan *cronyism* politik dengan keikutsertaan dalam pasar global secara bebas membawa perekonomian Indonesia pada titik nadir baru pada 1997-1998 dan menyebabkan tumbanganya orde baru.

Ditambah lagi, iklim usaha pada masa orde baru, masih menghalalkan praktek monopoli dan perilaku pengusaha yang anti persaingan. Dapat diambil contoh monopoli BPPC dalam distribusi cengkeh, masuknya PT. Timor sebagai industri otomotif nasional dengan berbagai fasilitas dan kemudahan, monopoli industri migas oleh Pertamina dsb, yang semuanya

itu menciptakan kondisi ekonomi nasional yang sangat tidak efisien dan ekonomi biaya tinggi. Pada masa orde baru kemitraan pengusaha besar, sedang dan kecil masih sangat kurang. Karena praktek anti persaingan dan monopoli melalui kemudahan, diskriminasi, bahkan fasilitas dukungan dana dari pemerintah/penguasa, iklim usaha ini menciptakan penyalahgunaan posisi yang dominan atau penyalahgunaan posisi yang dilindungi/disubsidi penguasa yang menciptakan *entry-barrier* bagi usaha menengah dan kecil yang harus menghadapi konglomerasi atau integrasi vertikal pengusaha besar yang dilindungi. Pada sisi konsumen akhirnya menciptakan harga yang tidak wajar dengan keuntungan eksekusif. Dan jika ini terjadi pada kebutuhan bahan pokok masyarakat adalah inflasi yang tinggi yang akhirnya menciptakan kualitas hidup masyarakat yang semakin buruk, karena terlilit hutang dan jatuh pada kemiskinan.

### Era Hukum dan Kelembagaan Persaingan Usaha di Indonesia: mulai 1999

Setelah 50 tahun lebih Negara Indonesia merdeka barulah lahir Undang-Undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Selama 50 tahun lebih praktek monopoli dan praktek anti persaingan tidak diatur melalui adanya hukum yang mengatur khusus (*lex specialis*) yang lengkap dan operasional secara kelembagaan. Karena dalam hukum dagang dan hukum perdata yang ada sampai saat ini, pengaturan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat hanya ada dalam cakupan dan modus yang masih sangat terbatas. Kelembagaan otoritas pengawas persaingan usaha KPPU lahir pada tahun 2000, setahun setelah lahirnya UU No.5 Tahun 1999.

Dalam rentang 10 tahun, KPPU telah menerima lebih dari 3000 laporan dimana angka ini meningkat pesat dan substansinya tiap tahun semakin beragam. Ditinjau dari wilayah asal laporan, laporan paling banyak berasal dari Sumatera disusul berturut-turut DKI Jakarta, Sulawesi, Kalimantan, Jawa Timur, Jawa Tengah dst. Sementara itu, ditinjau dari substansinya,



laporan yang masuk ke KPPU semakin beragam, dengan dominasi perkara tender tertinggi setiap tahunnya. Disamping melalui laporan, KPPU juga membuka perkara melalui hak inisiatifnya. Tiap tahun jumlah perkara ini semakin meningkat khususnya untuk sektor yang menjadi prioritas seperti, transportasi, minyak goreng, semen, obat, dan telekomunikasi. Dalam konteks penanganan perkara, KPPU telah menangani 237 perkara dengan rincian 150 putusan dan 87 penetapan penghentian pemeriksaan lanjutan. KPPU juga melaksanakan kegiatan monitoring terhadap pelaku usaha yang semakin meningkat jumlah dan jenisnya. KPPU juga memiliki tugas pokok memberikan saran dan pertimbangan kepada kebijakan pemerintah terkait dengan kebijakan dalam beberapa sektor perekonomian. Sampai saat ini saran dan pertimbangan yang disampaikan KPPU telah mencapai lebih dari 70 saran kebijakan. Disamping itu KPPU telah juga melakukan 35 kajian industri dan perdagangan terkait sektor industri strategis yang terkait dengan isu persaingan usaha dan atau memiliki potensi terjadinya praktek persaingan usaha tidak sehat. Dalam usaha menanamkan nilai-nilai persaingan KPPU terus meningkatkan kegiatan sosialisasi Undang-Undang Persaingan dan semua perangkat turunannya kepada para pemangku-kepentingan. Jumlah asistensi dan peserta kegiatan sosialisasi terus menunjukkan peningkatan. Dalam dunia akademis, KPPU juga berupaya menjadi *center of excellence of competition knowledge and information*. KPPU telah menerbitkan jurnal ilmiah komisi, majalah kompetisi, buku kuliah hukum persaingan dan referensi-referensi lainnya. Kerjasama domestik dan internasional terus menunjukkan peningkatan baik dari kuantitas dan kualitasnya sampai pada memperoleh pengakuan dari kelembagaan dunia UNCTAD sebagai Komisi Negara Persaingan Usaha yang relatif muda tetapi memiliki kemajuan yang sangat progresif dan dinamis dalam 10 tahun terakhir.

Dalam hal kelembagaan memang KPPU memiliki kelemahan yang sampai saat ini belum mengalami perbaikan yaitu mengenai status kelembagaan negara yang belum diakui oleh pemerintah secara eksplisit melalui suatu Peraturan Presiden atau Peraturan Pemerintah. Bahkan KPPU dihadapkan pada masalah yang sangat berat untuk diperjuangkan yaitu amandemen UU No.5 Tahun 1999. Status quo kelembagaan KPPU membuat posisi Organisasi menjadi

lemah (weakness) dalam berbagai aspek yaitu antara lain: terbatasnya pengembangan dan penyempurnaan organisasi, terhambatnya peningkatan kapasitas SDM, manajemen keuangan yang banyak terhambat dsb., yang pada akhirnya dalam jangka menengah --jika hal ini tidak mengalami perubahan-- maka akan menurunkan kinerja dan kredibilitas organisasi dalam waktu yang tidak terlalu lama. Sedikit perbaikan dalam status kelembagaan yaitu telah diberikannya hak Pengelolaan Anggaran kepada KPPU secara Mandiri, dengan Satuan Kerja dan Mata Anggaran Mandiri dari APBN yang terpisah dari Departemen lain. Selama 10 tahun penyerapan anggaran di KPPU masih naik turun pada kisaran yang terendah 34% dan yang tertinggi 81%, hal ini menunjukkan masih adanya ketidak pastian kelembagaan yang berpengaruh pada manajemen keuangan KPPU. Dalam Perbaikan Organisasi dan Kinerja Pegawai KPPU dengan segala keterbatasan yang ada KPPU telah mengembangkan organisasinya dan menyempurnakan sejumlah ketentuan internal. Diharapkan dengan perbaikan status kelembagaan negara KPPU akan dengan cepat meningkatkan produktivitas, efisiensi dan profesionalisme organisasi dan SDM KPPU.

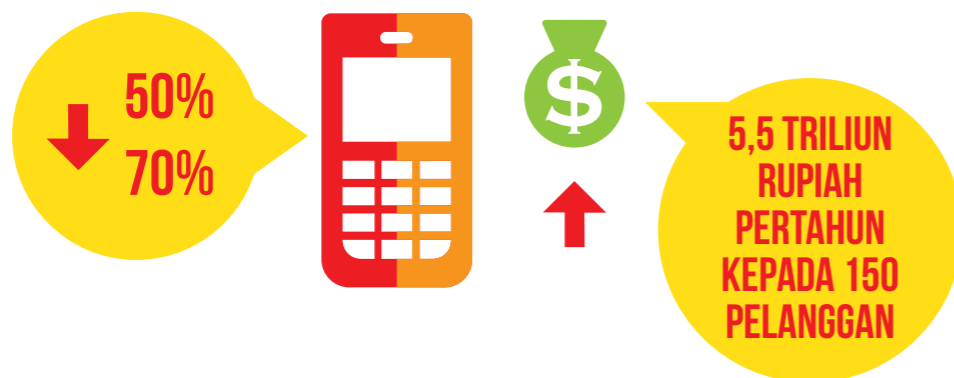
### 3. Capaian Dalam Satu Dasawarsa Kppu: Menuju Persaingan Sehat Sebagai Budaya Nasional

Dalam menjalankan Tugas Pokoknya sesuai UU No.5 tahun 1999, dalam 10 tahun KPPU telah menghasilkan output dan outcomes yang tinggi jika dibandingkan dengan keterbatasan dukungan dana dan sumberdaya yang telah diberikan melalui APBN. Pencapaian itu antara lain:

#### a. Penurunan tarif dan harga.

**DENGAN KEPUTUSAN KARTEL SMS, KPPU MENGHENTIKAN KARTEL DENGAN DAMPAK PENURUNAN LANGSUNG TARIF SMS DI MASYARAKAT SEBESAR 50-70%, DARI RP.350/SMS MENJADI SEKITAR RP.100/SMS YANG BERARTI MEMBERIKAN PENGHEMATAN PENDAPATAN SEKITAR 5,5 TRILIUN RUPIAH PERTAHUN KEPADA 150 JUTA PELANGGAN.**





Selain kartel SMS telah diputuskan pula kartel minyak goreng, fuel surcharge, dan industri obat. Dalam praktek kartel fuel surcharge oleh maskapai penerbangan, KPPU menghentikan kerugian konsumen sebesar Rp.5,1 triliun sampai 13,8 triliun; untuk minyak goreng KPPU menghentikan kerugian konsumen sebesar 1,2 triliun untuk minyak goreng kemasan dan Rp.374 miliar untuk minyak goreng curah.

**b. Peningkatan Pendapatan Negara**

Meskipun tidak menjadi tujuan dalam penanganan perkara, tetapi untuk penegakan hukum bagi kesejahteraan rakyat, KPPU telah menjatuhkan denda sebagai PNBP dari tahun 2001-2010 mencapai Rp.808.809.494.090,- dan ganti rugi sebesar Rp.919.691.129.987,- sehingga Total denda yang dijatuhkan KPPU kepada pelaku usaha karena pelanggaran UU No.5 Tahun 1999 telah mencapai Rp. 1,7 triliun sementara KPPU selama sepuluh tahun baru menggunakan dana APBN sebesar Rp.196 milyar.

**c. Penyempurnaan Kebijakan yang harmonis dengan prinsip persaingan sehat.**

Diantara kebijakan yang berubah atas saran dan pertimbangan KPPU adalah kebijakan tarif pesawat udara tahun 2001 yang berdampak sangat positif terhadap industri jasa penerbangan sampai saat ini. Bahkan kepercayaan instansi lain memberikan wewenang kepada Komisi berdasarkan UU No.20 tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) untuk mengawasi pelaksanaan kemitraannya. Hal ini menjadi pertanda kepercayaan publik yang semakin tinggi pada KPPU.

**d. Kepastian terhadap penafsiran pasal dalam UU No.5/1999.**

Komisi telah menciptakan kesamaan penafsiran dan kepastian hukum

dengan menghasilkan pedoman-pedoman pasal sesuai dengan amanat UU No.5 tahun 1999. Sampai saat ini telah dihasilkan 13 pedoman.

**e. Peningkatan penguatan putusan KPPU oleh PN dan MA.**

Atas putusan KPPU, beberapa pelaku usaha mengajukan keberatan dan kasasi.

**SAMPAI SAAT INI SEBANYAK 73% ATAU 24 DARI 47 PUTUSAN KPPU DITINGKAT KASASI TELAH DIKUATKAN OLEH MAHKAMAH AGUNG (MA).**

Hal ini menunjukkan bahwa Pengadilan dan Mahkamah Agung telah memiliki pendapat yang sama dengan KPPU mengenai kebenaran pembuktian, proses pemeriksaan yang telah memenuhi *due process of law* dan diktum putusan yang dijatuhkan.

**f. Peningkatan kualitas dan kesadaran bersaing sehat dalam pengadaan barang dan jasa.**

Selama 10 tahun, 85% perkara berkaitan dengan pengadaan barang dan jasa pemerintah. Konsistensi penegakan hukum pada masalah persekongkolan pengadaan barang dan jasa dan isu persaingan lainnya menimbulkan kesadaran dari para pihak terkait untuk meminta asistensi dengan KPPU sebelum tender dimulai. Dari sisi regulasi pemerintah, melalui Bappenas telah dibentuk lembaga LKPP untuk lebih baik lagi mengimplementasikan peraturan operasional mengenai tender yang diatur oleh Keppres. Tentu hal ini merupakan reaksi yang sangat positif untuk harmonisasi regulasi pemerintah dengan UU No.5 tahun 1999. Dalam konteks menghukum/sanksi aparat pemerintah saat ini telah direspon dengan RUU Pengadaan Barang dan Jasa. Langkah awal yang telah dilakukan KPPU dalam menjadikan clean procurement barang dan jasa pemerintah memberikan dampak positif pada harmonisasi peraturan-peraturan pemerintah bahkan undang-undang.

**g. Peningkatan Pengakuan internasional terhadap KPPU.**

Pada 8 Juli 2009, KPPU mendapatkan penghargaan dari UNCTAD atas kinerja baik dalam implementasi hukum dan kebijakan persaingan di

Indonesia. KPPU disebut sebagai potret "How a young and dynamic competition authority can be a model for other countries".

Dari uraian diatas, kinerja KPPU senantiasa akan sejalan dengan tujuan UU.No.5 Tahun 1999 dalam rangka meningkatkan efisiensi ekonomi nasional, menjamin kesempatan berusaha yang sama pada pelaku usaha, mencegah praktek monopoli dan menciptakan efisiensi dalam kegiatan usaha untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Secara keseluruhan sangat dirasakan oleh masyarakat adalah upaya menjadikan UU No.5 Tahun 1999 semata-mata untuk menghukum pelaku usaha yang melanggar, tetapi hal yang lebih kuat diusahakan oleh KPPU adalah pembudayaan secara nasional prinsip-prinsip persaingan yang sehat, yang telah terbukti secara bertahap meningkatkan kepercayaan internasional terhadap iklim persaingan yang sehat di Indonesia.

Inovasi yang demikian dinamis dan diakui secara global terjadi di Indonesia dalam sektor strategis seperti telekomunikasi. Dari tarif sms termahal nomor dua di dunia pada 5 tahun yang lalu sekarang menjadi yang termurah di dunia. Ini menunjukkan pasca putusan KPPU mendorong iklim usaha di sektor telekomunikasi menjadi sehat, inovasi tumbuh dan rakyat menikmati harga yang wajar, sehingga kesejahteraannya meningkat.

#### **4. Keperpihakan Dan Kebijakan Pemerintah Dalam Pemberdayaan Ekonomi Nasional Menghadapi Pasar Bebas Dan Globalisasi.**

##### **Peran Hukum dan Kelembagaan Persaingan**

**D**alam sektor ekonomi, UU No.5 Tahun 1999, memiliki makna bangsa Indonesia telah memutuskan bahwa persaingan usaha yang sehat akan menjadi instrumen ekonomi yang akan diimplementasikan dalam pengelolaan ekonomi Indonesia untuk mewujudkan terciptanya kesejahteraan rakyat. Dalam berbagai literatur diketahui bahwa keberhasilan persaingan sebagai instrumen ekonomi akan muncul dalam berbagai bentuk antara lain:

- munculnya berbagai alternatif produk yang berguna bagi masyarakat
- semakin murah harga/tarif produk barang dan jasa bagi masyarakat
- keberpihakan pemerintah (*national interest*) untuk pemberdayaan produk unggulan domestik maupun yang unggul untuk orientasi ekspor di dalam berbagai aspek usahanya untuk menjadi efisien dan produktif.
- pada akhirnya yang terpenting adalah semakin efisiennya sebuah sektor ekonomi sehingga memiliki peran yang lebih baik bagi masyarakat.

Namun jika ditilik dari proses deregulasi dan penerapan kebijakan persaingan yang baru 10 tahun berjalan, tentulah masih belum mampu merubah perilaku pelaku usaha di seluruh sektor perekonomian. Keberhasilan KPPU dan seluruh pemangku-kepentingan terkait lainnya seperti pemerintah, pengadilan, mahkamah agung, kepolisian, lembaga-lembaga lainnya dalam konteks persaingan adalah terjadinya persaingan usaha yang sehat sebagai budaya nasional yang massal. Pengaturan oleh pemerintah, *grand strategy* dan komitmen yang kuat terhadap sektor menyangkut hajat hidup rakyat banyak di pasar domestik dan sektor industri produk dan pengolahan yang unggul untuk pasar ekspor. Dalam hal ini pengarusutamaan UU No.5 Tahun 1999 dan kelembagaan KPPU dalam *grand strategy* dan kebijakan pemerintah dalam konteks "Indonesia incorporated" menjadi sangat penting. KPPU dapat lebih diberdayakan dalam forum internasionalnya seperti UNCTAD, OECD, ICN, ASEAN dsb untuk mensosialisasikan bahwa pelaku usaha yang akan go global dari Indonesia telah memiliki kualifikasi sebagai pemain yang berbudaya bersaing sehat secara internasional.

Dalam teori perdagangan internasional, tekanan persaingan akan lebih tinggi dibanding kondisi pasar domestik. Dengan demikian, bagi pelaku usaha yang ingin go global dan memenangkan persaingan di dunia internasional, efisiensi dan kemampuan inovasi menjadi modal utama. Efisiensi dan inovasi merupakan wujud perilaku perusahaan yang kompetitif dan berbudaya atau menerapkan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat.



Perilaku kompetitif ini harus diimplementasikan secara nyata oleh pelaku usaha di pasar domestik. Apabila di pasar domestik telah terbiasa dengan tekanan persaingan, maka kemungkinan besar untuk berhasil di pasar internasional juga menjadi lebih besar. Memahami kondisi persaingan diantara pelaku usaha di industri barang dan jasa di Indonesia yang berorientasi ekspor menjadi penting untuk diamati oleh pemerintah dan dikaji oleh KPPU kapasitas persaingannya. Pencermatan oleh pemerintah akan menghasilkan rekomendasi untuk memperbaiki kinerja ekspor industri barang dan jasa yang berorientasi ekspor.

### Peta Persaingan Industri

Dari hasil penelitian atas pemetaan industri pengolahan berorientasi ekspor dengan menggunakan metoda CR4 dan, menunjukkan hasil sebagai berikut:

- Trend industri pengolahan berorientasi ekspor di Indonesia bertambah dalam rentang waktu 2003 sampai 2006 dari 20 sektor industri menjadi 40 sektor industri pada tahun 2006. Namun mulai tahun 2007 jumlah industri pengolahan berorientasi ekspor menurun drastis menjadi 22 sektor industri.
- Hasil perhitungan rata-rata CR4 dari 20 sektor industri dalam 5 tahun, menunjukkan bahwa 17 sektor industri memiliki struktur pasar yang cenderung oligopolistik (CR4>40%), 3 sektor industri pengolahan memiliki CR4 dibawah 40% adalah industri karet remah (*crumb rubber*), industri moulding dan komponen bahan bangunan, dan industri furnitur dari kayu. Hasil perhitungan rata-rata PCM menunjukkan bahwa sebagian besar industri pengolahan memperoleh keuntungan/margin lebih tinggi 10% dari harga kompetitif.
- Hasil survei persepsi pelaku usaha menunjukkan secara umum tidak terdapat persoalan persaingan usaha di sektor industri pengolahan berorientasi ekspor, baik dalam persaingan sesama pelaku usaha di pasar domestik maupun dalam jasa logistik khususnya kepelabuhanan.

### Peran Pemerintah dalam Pembangunan infrastruktur, perbaikan operasi jasa logistik dan pasar tenaga kerja

Dalam mewujudkan pasar domestik yang efisien yang akan berdampak pada efisiensi di industri yang berorientasi ekspor, diperlukan peran pemerintah dalam beberapa aspek terutama (berdasarkan banyak kajian dan pemberitaan di media) mengenai:

- Ketersediaan infrastruktur yang sangat memprihatinkan seperti jalan, jembatan, listrik, air minum, dsb yang menyebabkan jasa logistik input dan output industri nasional menjadi berbiaya sangat tinggi bahkan tertinggi di dunia. Dalam hal ini peran dan komitmen pemerintah serta *grand strategy* yang jelas dan konsekuen dilaksanakan menjadi sangat penting. Pemerintah harus memiliki prioritas dan kepemimpinan untuk merealisasikan dalam jangka pendek dan membuka private investment partnership (misal 30% investasi infrastruktur diberikan pada swasta). Dana infrastruktur yang demikian besar pada tahun mendatang perlu keterlibatan lembaga pengawas dalam pengadaannya secara maksimal sehingga pembangunan berjalan secara efisien dan bersaing secara sehat, sehingga pada gilirannya tercipta tarif jasa yang wajar.
- Pasar Tenaga Kerja perlu mendapat perhatian karena terlalu kakunya regulasi ketenagakerjaan, yaitu gaji murah tapi sistem tenaga kerja industrial sangat tinggi biayanya (sebagai contoh pesangon bisa mencapai 25 sampai 30 kali gaji, dan biaya-biaya sistem tenaga kerja lainnya di Indonesia). Industrialisasi di Cina dan India bisa berjalan dengan baik karena pasar tenaga kerja sangat kondusif, berbagai tingkatan tenaga kerja sampai tenaga ahli mudah didapat, dan biaya sistem tenaga kerja bagi industri murah, yang berdampak pada gaji yang kompetitif, perkembangan kompetensi sehat dan kesejahteraan pekerja terjamin serta tidak terjadi gejolak politik di kalangan pekerja. Dengan demikian akan menjamin stabilitas, efisiensi dan produktivitas ketenagakerjaan.
- Perlunya memperhatikan jaringan produksi regional (*logistic production network*).



Jika hal-hal prioritas diatas dapat direalisasikan dengan keberpihakan dan komitmen pemerintah yang tinggi, dengan secara tegas menerapkan budaya persaingan usaha yang sehat melalui penegakan hukum dan kelembagaan persaingan yang diperkuat dengan kesadaran regional untuk menerapkan hal yang sama maka program industri unggulan berorientasi ekspor yang mengakar pada struktur industri domestik yang kuat akan mendatangkan manfaat bagi Indonesia.

## 5. Persaingan Sehat Merupakan Konstitusi Ekonomi Dalam Memasuki Pasar Terbuka Asean Dan Globalisasi

Upaya KPPU-RI mengarusutamakan (mainstreaming) nilai-nilai persaingan sehat pembangunan nasional di pusat dan daerah, dengan mengadakan MOU menggandeng provinsi-provinsi yang merupakan tulang punggung 80% perekonomian nasional yaitu provinsi Sumatera Utara, DKI Jakarta, Jawa Barat, Sulawesi Selatan, Kalimantan Barat, Jawa Timur dan Jawa Tengah, adalah dalam rangka meningkatkan kualitas pertumbuhan dan daya saing daerah. Upaya-upaya ini memiliki dasar yang kuat dalam UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Hal ini didasarkan pada bahwa tujuan akhir dari UU itu sendiri adalah kesejahteraan rakyat. Karena itu persaingan yang sehat tidak semata-mata penegakan hukum dan kebijakan an sich. Lebih luasnya lagi persaingan sehat sesungguhnya adalah sebuah nilai yang bersifat universal sebagaimana Hak Asasi Manusia (HAM) yang kini tengah digapai oleh semua negara di dunia. Karena kesejahteraan adalah hak, maka persaingan sehat dengan sendirinya adalah konstitusi ekonomi yang harus diwujudkan oleh negara (Soemadi, T.P., 2013).

Mengapa semua negara berusaha menerapkan nilai-nilai persaingan dalam usaha menciptakan kesejahteraan rakyatnya? Hal ini karena nilai-nilai persaingan sehat (*fair competition*) menjadi hukum asasi untuk menciptakan keseimbangan. Namun karena setiap Negara memiliki tingkat keseimbangan (*imbalance*) yang berbeda maka penerapan hukum dan

kebijakan persaingan menjadi sebuah pilihan masing-masing Negara. Sebagai contoh Jepang. Sejak tahun 1950-an, Jepang sudah memiliki *Anti-Monopoly Act* (AMA), namun tidak segera diimplementasikan. Sebaliknya Jepang fokus pada pembangunan industri. Kini saat Jepang tumbuh menjadi negara paling maju di Asia, AMA mulai dijalankan. Kini AMA telah menjadi bagian dari nilai-nilai sosial dan ekonomi atau konstitusi ekonomi di Jepang yang mendorong inovasi dan daya saing.

Kita juga dapat mengambil contoh Amerika dan Eropa yang telah menjadikan persaingan bagian dari nilai-nilai konstitusinya. Sekitar 70 persen negara di dunia tengah berusaha menerapkan nilai-nilai persaingan. Sisanya masih melakukan penyesuaian. OECD sendiri selalu memberikan solusi saat negara-negara maju menghadapi krisis dengan tetap merujuk pada prinsip-prinsip persaingan sehat atau mekanisme pasar.

## 6. Penutup

Dari uraian perjalanan lahirnya hukum dan kelembagaan persaingan dapat ditarik catatan penting dalam rangka melihat perannya meningkatkan daya saing menghadapi perkembangan pasar bebas regional (Eropa, AFTA, ASEAN dsb) dan globalisasi ekonomi:

### Pertama,

Peran negara harus kuat dan jelas dalam *grand strategy* jangka menengah dan panjang, membangun kelembagaan dan peraturan per-Undang-Undangan (*Institutional building*) yang kuat menanamkan dan menegakkan nilai persaingan sehat (*mainstreaming fair competition*) sebagai nilai asasi atau konstitusi ekonomi dalam pembangunan ekonomi di berbagai sektor di wilayah Indonesia maupun mendorong pelaku usaha bergairah dalam pasar nasional dan memasuki pasar bebas regional dan global.

### **Kedua,**

perlunya Organizational Building dimana secara kontinyu dan terencana baik dalam waktu yang sesingkat-singkatnya, kementerian dan lembaga yang terkait erat dengan implementasi dan penegakan nilai-nilai persaingan sehat dalam kegiatan ekonomi nasional, dapat mengarusutamakan nilai persaingan sehat secara sinergik dan koordinatif sehingga mewujudkan nilai dan budaya persaingan sehat dalam pembangunan nasional.

### **Ketiga,**

*Capacity Building*, yaitu upaya menciptakan iklim involvment dan resource sharing antara kementerian dan kelembagaan yang terkait erat dengan pengarusutamaan nilai persaingan sehat dalam pembangunan ekonomi nasional sampai kepada pelaku usaha secara korporasi maupun individual, menjunjung tinggi nilai asasi persaingan sehat sebagai penjawantahan konstitusi ekonomi yaitu keadilan. Semua elemen yang terkait erat di atas harus memiliki semangat yang sama untuk menegakkan nilai persaingan yang sehat dan adil. Dari kondisi ini dengan sendirinya akan mengimplikasikan *incorporation* (Indonesia *incorporated*) dengan ruh persaingan sehat sebagai nilai asasi atau konstitusinya.

### **Keempat,**

Pembangunan kesejahteraan rakyat adalah membangun kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia dan seluruh elemen bangsa, maka internalisasi nilai-nilai persaingan sehat perlu ada dalam seluruh dimensi pembangunan yaitu pembangunan sosial, ekonomi dan ekosistem (lingkungan). Jika persaingan sehat menjadi konstitusi ekonominya atau nilai asasi dalam pembangunan ekonomi maka kesejahteraan rakyat akan memiliki akar yang kuat dan menjadi kesejahteraan yang berkelanjutan (*sustainable welfare*).

### **Kelima,**

Karena nilai persaingan sehat dalam perjalanan waktu bersifat universal dan asasi, maka ketidakseimbangan dalam pertumbuhan dan kesejahteraan, atau ketidakadilan dalam sebuah negara, komunitas atau pasar bersangkutan, terjadi karena absennya nilai asasi persaingan sehat. Nilai Persaingan Sehat dengan demikian dapat menjadi tolok ukur asasi atau konstitusi apakah sebuah pertumbuhan mampu memberi kesejahteraan bagi rakyat secara berkelanjutan atau tidak.

\*\*\* \*\*

# SATU TAHUN MASA TENANG

Bambang P. Adiwiyoto

## Sejarah Dan Latar Belakang

Sejarah diterbitkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999) tidak dapat dilepaskan dari pergolakan politik sejak akhir tahun 1980-an sampai dengan akhir 1998. Dalam dekade tersebut banyak lembaga dan kalangan dunia pendidikan telah melakukan diskusi dan seminar secara intensif yang menyimpulkan perlunya suatu undang-undang anti monopoli di Indonesia.

Pada awal tahun 1990-an Departemen Perdagangan bekerjasama dengan salah satu perguruan tinggi berencana menyusun naskah akademis tentang undang-undang perdagangan, yang menjadi payung hukum pengaturan berbagai kegiatan yang terkait dengan sektor perdagangan. Namun berdasarkan hasil kajian, disimpulkan bahwa yang diperlukan adalah menyusun rancangan undang-undang secara khusus untuk kegiatan-kegiatan yang terkait dengan sektor perdagangan. Dari berbagai kegiatan yang diinventarisasikan, diusulkan ada empat rancangan undang-undang yang perlu mendapat prioritas penyusunan, yaitu: (1) rancangan undang-undang tentang persaingan usaha, (2) rancangan undang-undang tentang usaha kecil, (3) rancangan undang-undang tentang perlindungan konsumen, dan (4) rancangan undang-undang tentang sub-contracting.

Setelah penyusunan naskah akademis tersebut selesai, rancangan undang-undang tentang persaingan usaha dan perlindungan konsumen belum dapat diproses lebih lanjut karena kondisi politik saat itu belum memungkinkan. Sehubungan dengan terbentuknya Departemen Koperasi dan Usaha Kecil, maka rancangan undang-undang tentang usaha kecil selanjutnya dipersiapkan dan diproses lebih lanjut oleh departemen tersebut, hingga kemudian Undang-Undang No. 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil terbit. Sedangkan rancangan undang-undang tentang sub-contracting tidak diproses lebih lanjut.

Sementara itu Departemen Perindustrian juga menyusun suatu draf peraturan pemerintah sebagai pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian.

Draf RPP tersebut telah melalui pembahasan antar departemen dan telah diserahkan kepada Sekretariat Negara. Namun karena kondisi politik pada waktu itu, Pemerintah berpendapat bahwa kebijakan persaingan belum diperlukan sehingga draf RPP tersebut tidak diproses lebih lanjut.

Pada saat itu sangat disadari bahwa dalam menghadapi perekonomian global, banyak hal yang harus disiapkan oleh Pemerintah Indonesia untuk melindungi sekaligus mengembangkan industri nasional dalam upaya memicu inovasi dan kreatifitas agar produk industri mampu bersaing baik di pasar dalam negeri maupun di pasar internasional. Pasar dalam negeri diharapkan lebih terbuka bagi setiap orang yang ingin berpartisipasi dalam pembangunan ekonomi --khususnya pembangunan industri, dimana setiap pelaku usaha harus mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh kesempatan berusaha di pasar dalam negeri dengan lebih transparan.

Pada tahun 1997 Departemen Perindustrian dan Perdagangan berinisiatif menyusun suatu rancangan baru undang-undang persaingan usaha atau undang-undang anti monopoli. Berdasarkan kajian dan naskah akademis yang disusun bersama sejumlah badan kajian lembaga pendidikan, Departemen Perindustrian dan Perdagangan berhasil menyusun atau menyempurnakan rancangan undang-undang persaingan usaha hingga draf ketujuh. Setelah reformasi tahun 1998, gagasan menerbitkan undang-undang anti monopoli digulirkan kembali dan Presiden B. J. Habibie mempercepat proses pembuatan dan penyelesaian rancangan undang-undang mengenai persaingan usaha tersebut. Bahkan untuk mempercepat proses penyusunan menjadi undang-undang, dibuat kesepakatan antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pemerintah agar penyusunan undang-undang tentang persaingan usaha dan perlindungan konsumen diproses atau diajukan melalui hak inisiatif DPR. Draf rancangan terakhir undang-undang tentang persaingan usaha dari pemerintah kemudian disampaikan kepada tim DPR pada tanggal 10 September 1998 untuk kemudian menjadi cikal bakal Rancangan UU No. 5 Tahun 1999.



Setelah dilakukan pembicaraan antara Pemerintah dan Komisi V DPR terhadap Rancangan terakhir tersebut, maka disepakati Rancangan tersebut untuk dibahas bersama. Di akhir pembahasan, DPR mengusulkan judul undang-undang adalah UU Anti Monopoli, sedangkan Pemerintah mengusulkan judul UU Persaingan Usaha. Setelah dilakukan pembahasan antara Pemerintah dan DPR selama lebih kurang enam bulan, maka Rancangan tersebut disetujui dalam Sidang Paripurna DPR pada tanggal 18 Februari 1999, dengan merumuskan penggabungan kedua judul tersebut, dan akhirnya pada tanggal 5 Maret 1999 lahirlah Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999).

Undang-undang ini mulai berlaku satu tahun setelah diundangkan, dan pelaku usaha diberi waktu enam bulan untuk melakukan penyesuaian, sehingga pelaku usaha memiliki total waktu delapan belas bulan untuk melakukan penyesuaian sejak undang-undang ini diundangkan. Sementara itu UU No. 5 Tahun 1999 mengamanatkan perlu dibentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang akan mengawasi pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1999. Dalam melaksanakan amanah undang-undang tersebut KPPU dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden No. 75 Tahun 1999 tanggal 8 Juli 1999.

### Kondisi Awal

**S**ebelum diterbitkannya UU No. 5 Tahun 1999 banyak kebijakan Pemerintah dianggap tidak melanggar kebijakan persaingan karena kebijakan tersebut sudah dianggap wajar oleh dunia usaha maupun masyarakat di Indonesia. Namun apabila berpedoman dan mengacu pada UU No. 5 Tahun 1999, kebijakan pemerintah yang dianggap wajar tersebut justru berpotensi mempengaruhi atau menghambat persaingan usaha.

Terdapat beberapa bentuk campur tangan pemerintah yang berpotensi menghambat dan merusak persaingan. Pertama, pemerintah membatasi

persaingan pada industri-industri tertentu dengan menciptakan hambatan masuk bagi perusahaan dalam negeri. Hal ini termasuk pembatasan penanaman modal dalam negeri (PMDN) secara terbuka atau terselubung. Meskipun suatu sektor industri tidak termasuk dalam daftar negatif investasi, namun mendapatkan persetujuan Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM) untuk suatu proyek PMDN bisa jadi sangat sulit atau terlalu mahal. Kedua, pemerintah melindungi industri dalam negeri dari persaingan dengan perusahaan asing melalui penciptaan tarif atau hambatan non tarif barang impor, dan sekaligus juga menghambat investasi asing. Ketiga, pajak dan pengendalian harga terhadap berbagai barang juga telah menghambat persaingan. Sejumlah kebijakan pemerintah yang dinilai menghambat atau berpotensi menghambat persaingan selama ini akan diuraikan berikut ini.

Kebijakan pemerintah dalam bentuk peraturan yang dapat mempengaruhi atau menghambat persaingan usaha adalah suatu peraturan perundang-undangan yang mengharuskan masyarakat untuk mempergunakan produksi dalam negeri. Peraturan perundang-undangan ini dapat berupa suatu peraturan pemerintah atau peraturan menteri untuk memajukan suatu sektor tertentu. Selain itu terdapat pula peraturan yang berdalih menjamin kelangsungan pasokan suatu komoditi dan menjaga kestabilan harga.

Kebijakan lainnya yang dapat mempengaruhi persaingan adalah kebijakan Pemerintah Daerah (Pemda) dalam upaya meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) secara cepat dan mudah. Perilaku Pemda yang dapat mempengaruhi atau menghambat persaingan adalah hambatan berupa pengenaan pajak, dan hambatan bukan pajak namun berdampak pada perdagangan antar daerah.

Keharusan atau kewajiban suatu produk memperoleh Standar Nasional Indonesia (SNI) juga sangat berpotensi menghambat atau bersifat anti-persaingan. Ketentuan SNI yang sangat rinci, misalnya mewajibkan tepung terigu ditambahkan lima mikronutrien, yaitu zat besi (Fe), seng (Zn), vitamin B1 (thiamine), B2 (riboflavin), dan asam folat memberi peluang suatu

produsen tertentu untuk memiliki posisi dominan atau monopoli sehingga dapat melakukan penyalahgunaan posisi monopoli di pasar. Kebijakan melakukan fortifikasi pada dasarnya ditujukan untuk meningkatkan kesehatan masyarakat, namun kebijakan melakukan fortifikasi seyogyanya tidak dipergunakan untuk menghambat persaingan usaha sesuai dengan UU No. 5 Tahun 1999.

Kebijakan perdagangan yang sangat terkenal (*notorious*) dalam mempengaruhi persaingan usaha adalah kebijakan mengenai tata niaga jeruk Pontianak dan cengkeh. Dalam kebijakan tata niaga cengkeh ditetapkan bahwa produsen cengkeh harus menjual (dengan harga yang rendah) produknya hanya ke satu lembaga yaitu Badan Penyangga dan Pemasaran Cengkeh (BPPC), dan selanjutnya BPPC menjual (dengan harga tinggi) kepada konsumen cengkeh (produsen rokok kretek). Dalam kasus ini terjadi kondisi monopsoni dan monopoli sekaligus dimana satu-satunya lembaga pembeli merangkap menjadi satu-satunya lembaga penjual. Padahal dalam Keputusan Presiden No. 22 Tahun 1998 tentang Perdagangan Cengkeh, terdapat kewajiban BPPC untuk menyerahkan cengkeh ke pabrik rokok. Namun, yang terjadi kemudian adalah transaksi jual beli.

Kebijakan industri yang mengutamakan produk unggulan, atau produk strategis, atau produk kunci juga dapat mempengaruhi, mengganggu, atau menghambat persaingan. Hal ini disebabkan adanya pemberian fasilitas khusus oleh pemerintah, antara lain pemberian subsidi bunga, atau pendanaan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) kepada beberapa produk strategis tertentu. Salah satu Kebijakan pemerintah pada waktu itu adalah keharusan membeli pesawat terbang dengan kapasitas tertentu dari dalam negeri, dengan segala kekurangan dan kelebihannya. Begitu pula kapal dengan ukuran tertentu yang sudah berumur dua puluh lima tahun harus di-scrap, dan harus diganti dengan kapal hasil produksi dalam negeri.

Kebijakan pemerintah lain yang dapat menghambat persaingan usaha di sektor industri adalah Keputusan Presiden No. 10 Tahun 1980 tanggal 23 Januari 1980 tentang Team Pengendali Pengadaan Barang/Peralatan Pemerintah, yang dilanjutkan dengan pembentukan Tim Keppres X. Keppres No. 10 Tahun 1980 merupakan salah satu peraturan perundang-undangan yang sangat terkenal dalam upaya mendorong pembangunan industri manufaktur dalam negeri, namun kebijakan ini juga sangat berdampak negatif bagi kebijakan persaingan. Tim Keppres X menetapkan bahwa semua proyek yang dibiayai APBN diarahkan untuk membeli barang-barang hasil produksi dalam negeri.

Sementara di sektor pertanian, salah satu kebijakan pola investasi yang sangat mempengaruhi atau menghambat persaingan adalah pola anak angkat dan bapak angkat, atau yang lebih dikenal dengan nama pola plasma dan inti. Dalam pola ini, para petani plasma (anak angkat) harus menjual produknya hanya kepada inti (bapak angkat). Pada umumnya harga beli yang ditetapkan bapak angkat sangat rendah dibandingkan dengan apabila produk-produk tersebut dijual di pasar bebas.

Di sektor otomotif, terdapat kebijakan larangan impor mobil sedan built up dan pengenaan pajak mobil sedan yang sangat tinggi sejak tahun 1972 sampai dengan tahun 1997. Kebijakan tersebut dilakukan dalam upaya mendorong produksi kendaraan bermotor (roda empat) di dalam negeri dan mengurangi kesenjangan di masyarakat. Namun dampaknya, selain tidak terjadi persaingan di dalam negeri, jenis yang diproduksi industri kendaraan bermotor di Indonesia hanya mampu menghasilkan kendaraan bermotor jenis minibus dan menjualnya dengan harga yang relatif tinggi, dan sangat dominan menguasai pasar kendaraan bermotor di dalam negeri, namun tidak mampu menembus pasar ekspor.

Penetapan harga BBM oleh Pertamina, yang memiliki hak monopoli yang diberikan oleh pemerintah juga sering disalahgunakan. Sejumlah tata cara penetapan harga bensin premium pada SBPU dan minyak tanah kepada konsumen akhir dapat diduga melanggar sejumlah pasal dalam UU No. 5

Tahun 1999. Hubungan bisnis antara Pertamina dengan SBPU yang bukan milik Pertamina patut diduga melakukan perjanjian tentang penetapan harga jual kembali (*Resale Price Maintenance*), sehingga berdampak pada penetapan harga bensin premium yang seragam (*price fixing*) di seluruh SBPU. Selain itu distribusi minyak tanah yang berdasarkan pembagian wilayah juga dapat melanggar pasal tentang pengaturan wilayah produksi dan wilayah pemasaran minyak tanah.

Persaingan juga dapat mengalami distorsi akibat kebijakan fiskal, misalnya melalui kemudahan pajak atau tax holiday bagi perusahaan besar atau melalui kebijakan fiskal yang menghambat pendirian perusahaan baru. Kebijakan fiskal memang diperlukan apabila dipergunakan sebagai cara untuk melindungi industri dalam negeri dengan dalih infant industry, namun setelah jangka waktu tertentu kebijakan fiskal ini harus dihapuskan secara bertahap. Dalam penerapan kebijakan ini perlu dilakukan secara hati-hati jangan sampai pemberian perlindungan melalui kebijakan fiskal justru menimbulkan dan menyebabkan industri dalam negeri menjadi tidak efisien.

### Periode Bertahan

Dalam menghadapi kondisi awal tersebut, dalam awal pembentukannya, yaitu delapan belas bulan pertama yang merupakan periode bertahan (*defensive period*) dan periode membela keberadaan kebijakan persaingan, KPPU sangat aktif melakukan sosialisasi kepada seluruh lapisan masyarakat yang terkait dan berhubungan (*concern*) dengan kebijakan dan hukum persaingan. Selama kurun waktu tersebut banyak tanggapan, pertanyaan, saran, dan *issues* yang diterima dan dibahas dalam sosialisasi tersebut. Adapun penjelasan KPPU terhadap tanggapan, pertanyaan, saran, dan *issues* tersebut diuraikan secara rinci di bawah ini.

Salah satu isu yang paling hangat dan sering dilontarkan dalam diskusi maupun rumor di dalam masyarakat luas adalah mengenai pertanyaan sampai sejauh mana International Monetary Fund (IMF) terlibat dalam penyusunan UU No. 5 Tahun 1999. Tidak dapat disangkal bahwa kebijakan dan hukum persaingan adalah dampak langsung suatu liberalisasi perekonomian, sehingga masyarakat dengan mudah menuduh bahwa Indonesia “ditekan” oleh IMF. Dalam diskusi dan sosialisasi dijelaskan bahwa sebagaimana diuraikan dalam bagian sebelumnya, Pemerintah sudah mulai melakukan wacana mengenai penerbitan undang-undang anti monopoli sejak tahun akhir 1980-an.

Letter of Intent (LoI) IMF tanggal 15 Januari 1998 hanya merupakan akhir dari suatu proses yang telah dimulai sejak akhir 1980-an. LoI IMF tersebut tidak dapat dikatakan atau bukan sebagai suatu pemicu lahirnya UU No. 5 Tahun 1999. Beberapa paragraf yang terdapat dalam LoI IMF di bawah ini bukan merupakan pemicu lahirnya UU No. 5 Tahun 1999.

40. *No firms will be forced to sell its product through a joint marketing organization, nor required to pay fees or commissions to it. Nor will any organization be allowed to assign exclusive marketing areas, or to dictate production volumes or market shares to individual enterprises.*
41. *Similarly trade in agricultural production is also being deregulated. Effective February 1, 1998, traders will have freedom to buy, sell and transfer all commodities across district and provincial boundaries...*
42. *[.] The system of quotas limiting the sale of livestock will be abolished by September 1998...[.] Provincial government will be prohibited from restricting inter-provincial trade effective February 1998.*
43. *The government is now enforcing the prohibition of retribution (local taxes) at all levels on export goods. To strengthen the competition and market integration the government will develop and implement a one-year program for abolishing taxes on inter-provincial and inter-district trade.*



Pernyataan (*statements*) dalam beberapa paragraf LoI IMF tersebut sama sekali tidak menyebutkan perlunya dibuat undang-undang anti monopoli. Pernyataan tersebut lebih kepada suatu permintaan kepada lembaga anti monopoli, yang undang-undang anti monopolinya sedang dalam proses pembentukan untuk melakukan hal-hal yang tercantum dalam LoI IMF tersebut.

Dengan penjelasan dalam sosialisasi kepada seluruh masyarakat, khususnya yang menduga adanya tekanan IMF diharapkan menyadari bahwa UU No. 5 Tahun 1999 merupakan produk dan inisiatif DPR tahun 1999, dan menyadari pentingnya kebijakan dan hukum persaingan dalam suatu perekonomian. Namun, meskipun telah dilakukan sejumlah penjelasan dalam sosialisasi mengenai rumor ini, masih terdapat masyarakat yang mempertanyakan keterlibatan IMF dalam penerbitan UU No. 5 Tahun 1999.

Wacana penting lainnya yang timbul dalam sosialisasi adalah adanya masyarakat yang menyatakan bahwa tidak diperlukan undang-undang anti monopoli karena salah satu ayat dalam Pasal 33 UUD 1945 berbunyi bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara, sehingga disimpulkan bahwa Negara wajib melakukan monopoli cabang-cabang produksi yang penting.

Sebagaimana diketahui setelah perubahan IV tanggal 10 Agustus 2002, maka Pasal 33 UUD 1945 menjadi berbunyi sebagai berikut:

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak **dikuasai oleh negara**.
3. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk **sebesar-besarnya kemakmuran rakyat**.

4. Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, **efisiensi** berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
5. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Apabila dikaji dan direvisi secara mendalam UUD 1945 Revisi IV sangat bernuansa sosialis dan pada saat bersamaan pula memiliki nuansa liberalis (yang sering disebut neolib). Bernuansa sosialis karena adanya ayat yang berbunyi bahwa cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara. Sebagaimana diketahui dalam perekonomian sosialis negara menguasai cabang-cabang produksi yang penting, negara mengatur jumlah produksi dan jenis produk kebutuhan masyarakat, sehingga dalam sistem perekonomian sosialis tidak terjadi persaingan. Sedangkan nuansa pemikiran liberalis dapat disimpulkan dari adanya pernyataan dengan tujuan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Tercapainya sebesar-besarnya kemakmuran rakyat atau kesejahteraan rakyat hanya dapat dicapai dengan kondisi persaingan (sempurna). Begitu pula perekonomian nasional yang efisien hanya dapat dicapai dengan struktur pasar yang bersaing. Sedangkan kondisi persaingan adalah dampak suatu liberalisasi perekonomian yang melahirkan banyak pelaku usaha atau tidak adanya monopoli.

Dengan demikian adanya suatu undang-undang anti monopoli tidak bertentangan dengan UUD 1945. Selain itu dapat pula disimpulkan bahwa tujuan kebijakan persaingan berdasarkan UUD 1945 adalah mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat atau kesejahteraan masyarakat bersamaan dengan prinsip efisiensi nasional.

Dalam sosialisasi terdapat pula masyarakat yang memperlakukan perlunya diterbitkan suatu peraturan perundang-undangan baru mengenai hukum persaingan. Kelompok masyarakat ini berpendapat bahwa peraturan perundang-undangan yang ada sudah dapat mengatasi masalah, dengan pengertian menjerat dan memberi sanksi bagi pelaku usaha yang menghambat persaingan.

Atas tanggapan ini dapat dijelaskan bahwa latar belakang penting yang memicu diterbitkannya UU No. 5 Tahun 1999 adalah karena sejumlah pasal yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang ada pada waktu itu sulit dipergunakan untuk menjerat pelaku usaha yang melakukan kegiatan atau perilaku yang menghambat persaingan. Pasal-pasal yang terdapat dalam sejumlah undang-undang yang ada belum mencakup kebijakan dan hukum persaingan. Hal ini menyebabkan seringkali dialami kesulitan dalam pelaksanaannya, misalnya pada:

1. Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata hanya menyebutkan **"....perbuatan yang melanggar hukum."** Namun kalimat ini tidak pernah dijabarkan secara jelas.
2. Pasal 382 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana mencantumkan kalimat **"....karena persaingan curang pelaku usaha didenda sebesar Rp13.500 atau 4 bulan...."** Kalimat tersebut dirasakan kurang jelas, ditambah pula bahwa besarnya denda dirasakan sudah tidak relevan lagi.
3. Pasal 7 Undang-Undang No. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian tercantum kalimat **".... mencegah persaingan yang tidak jujur,...."** Dalam undang-undang tersebut tidak diikuti penjelasan lebih lanjut atau diterbitkan peraturan perundang-undangan turunan lainnya.
4. Undang-Undang No. 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil yang dimaksudkan untuk melindungi usaha kecil, namun sampai saat itu peraturan pemerintah yang diperlukan belum pernah diterbitkan.

Sehubungan dengan kondisi tersebut maka wajarlah perlu adanya peraturan perundang-undangan secara khusus yang mengatur kebijakan dan hukum

persaingan sebagai pelengkap peraturan perundang-undangan yang telah ada.

Dalam suatu sosialisasi terdapat pula tanggapan yang menyatakan bahwa tugas dan wewenang KPPU dirasa sangat luas. Sebagaimana dijabarkan dalam UU No. 5 Tahun 1999 tugas dan wewenang KPPU meliputi membuat peraturan (quasi legislatif) (yaitu pasal 35f), melaksanakan peraturan (quasi eksekutif) (yaitu pasal 36c, d, dan e), dan menjatuhkan sanksi (quasi yudikatif) (yaitu pasal 36d, dan 36l). Kondisi ini dapat memberikan persepsi bahwa terjadi Negara dalam Negara. Selain itu juga dipertanyakan mengenai tidak adanya peraturan pemerintah sebagai pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1999.

Mengenai pertanyaan ini, dijelaskan bahwa para anggota DPR menghendaki KPPU dapat dengan cepat menyusun peraturan dalam upaya mengantisipasi perkembangan bisnis yang cepat. Begitu pula pemberian wewenang pelaksanaan peraturan, KPPU dapat dengan cepat menyelesaikan masalah yang dihadapi dengan peraturan yang telah disusun sendiri. Wewenang menjatuhkan sanksi oleh KPPU diberikan DPR karena pada saat itu diperkirakan bahwa proses di pengadilan negeri memakan waktu yang cukup lama, sedangkan pelaku usaha mengharapkan, apabila terjadi dugaan pelanggaran, prosesnya dapat dengan segera selesai. Hal ini juga yang menjadi alasan mengapa UU No. 5 Tahun 1999 tidak memerlukan peraturan pemerintah.

## Penutup

Penjelasan dalam sosialisasi mengenai kebijakan persaingan dirasakan sulit diterima oleh sebagian masyarakat. Masyarakat berpendapat bahwa bersaing atau persaingan tidak dikenal di dalam budaya timur, khususnya Indonesia. Sebagaimana diketahui budaya Indonesia sangat mengenal slogan atau filosofi **bersatu kita teguh bercerai kita runtuh; gotong royong; dan arisan**. Apabila dicermati satu per satu, bersatu kita teguh bercerai kita runtuh dapat diartikan bahwa perlu bersatu dalam melakukan kegiatan ekonomi, sehingga suatu monopoli sudah menjadi hal yang wajar dalam kehidupan

sosial, selanjutnya begitu pula gotong royong dapat diartikan kebersamaan dalam mencapai suatu tujuan merupakan hal yang wajib, sedangkan arisan dapat diartikan banyak hal, yaitu melakukan kartel harga (*price fixing*), melakukan “kartel produksi”, atau bersama-sama melakukan persekongkolan dalam kegiatan tender. Ketiga kegiatan tersebut sudah dianggap wajar bagi sebagian masyarakat, sehingga mereka sulit menerima adanya kebijakan dan hukum persaingan.

Pada umumnya pelaku usaha akan berupaya untuk memaksimalkan keuntungan. Dalam hal ini pelaku usaha monopoli berupaya untuk menaikkan harga produk sampai pada tingkat yang memberikan keuntungan maksimum dengan cara menurunkan jumlah produksinya. Dalam kondisi ini, pelaku usaha monopoli menetapkan harga yang tinggi dan menghasilkan jumlah produk yang lebih rendah dibandingkan dengan pelaku usaha yang beroperasi pada pasar persaingan sempurna. Naiknya harga di pasar menyebabkan keuntungan konsumen (atau yang dikenal sebagai surplus konsumen dalam ilmu ekonomi) berkurang. Tujuan pelaku usaha menaikkan harga adalah untuk mengambil sebagian dari surplus konsumen tersebut. Namun karena pelaku usaha mengurangi jumlah produksi maka terjadi ketidakefisienan di pasar dalam bentuk Deadweight Loss yang harus ditanggung oleh masyarakat sehingga secara keseluruhan kesejahteraan di pasar berkurang.

Tujuan kebijakan persaingan yang dianut oleh sejumlah negara di dunia umumnya adalah efisiensi dan maksimalisasi kesejahteraan konsumen. Tujuan lain yang tersirat dalam kebijakan dan hukum persaingan, antara lain adalah perlindungan terhadap usaha kecil dan menengah, menghapuskan peraturan perundang-undangan yang menghambat persaingan, dan kesempatan yang

sama untuk masuk suatu pasar. Adapun negara yang mempunyai tujuan utama memaksimalkan kesejahteraan konsumen, antara lain adalah Amerika Serikat, Mexico, Australia. Sedangkan negara yang secara spesifik memiliki tujuan efisiensi tidak ditemukan, namun terdapat negara yang bersama-sama memiliki tujuan memaksimalkan kesejahteraan masyarakat dan efisiensi, antara lain adalah Kanada, Uni Eropa, dan Taiwan. Adapun sesuai dengan UUD 1945 Revisi IV tujuan kebijakan persaingan Indonesia adalah sebesar-besarnya kemakmuran rakyat dan terciptanya efisiensi nasional.

\*\*\*



# KONTRIBUSI AWAL YANG WALAU SEDERHANA TETAPI SUNGGUH BERMAKNA

Soy M. Pardede

Komisioner KPPU 2000-2006

## 1. Amanat Reformasi

Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat lahir sebagai amanat reformasi yang disandingkan dengan Undang-undang No. 8 tahun yang sama tentang Perlindungan Konsumen. Pasangan undang-undang ini adalah amanat reformasi legislasi di bidang ekonomi. Di bidang politik ada Undang-undang tentang Partai Politik dan Undang-undang tentang Pemilihan Umum. Di bidang Pemerintahan ada pasangan undang-undang Otonomi Daerah dan Undang-undang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Ketiga pasang Undang-undang tersebut dilengkapi dengan Undang-undang Independensi Bank Indonesia dan Undang-undang Pokok Pers yang menjamin hak warga negara untuk memperoleh informasi sekaligus kewajiban aparat publik untuk memberikan informasi.

Ketiga pasang UU tersebut, disamping UU Independensi BI dan UU Pokok Pers, merupakan kerangka dasar dan modal pokok bangsa dan negara Indonesia pada saat itu memasuki era demokrasi, meninggalkan era otoriter dengan mengikuti paradigma baru, yakni keterbukaan dan akuntabilitas melalui pendekatan *bottom up*. Inti perangkat Undang-undang ini adalah mengajak partisipasi rakyat dengan meninggalkan pendekatan top down yang cenderung memerintah dengan mengandalkan kewenangan.

Ada tiga misi reformasi yang terkandung dalam UU No. 5 Tahun 1999 ini. Pertama, di bidang ekonomi, Undang-undang ini mengedepankan good corporate governance dan etika usaha sebagai modal untuk bersaing secara sehat. UU ini juga mensinergikan kebijakan pemerintah dan regulator sebagai pembuat kebijakan persaingan dengan KPPU sebagai penegak hukum persaingan.

Kedua, di bidang hukum, UU ini lebih mengedepankan substansi dari pada prosedur melalui pendekatan yang lebih menekankan kepada analisis dampak atau *rules of reason*. Disini, jajaran penegak hukum diingatkan untuk dengan sungguh-sungguh menegakkan hukum berdasarkan kebenaran fakta, bukan sekadar memenuhi hukum acara.

Ketiga, di bidang birokrasi pemerintah, KPPU mengatur sendiri susunan organisasi, tugas dan fungsi sekretariatnya. Hal ini terkait dengan status KPPU sebagai lembaga yang independen, namun anggarannya berasal dari APBN. Ia berada di luar pemerintah, namun ia dibiayai oleh negara dan bertanggung jawab kepada Presiden. Dengan demikian, KPPU adalah lembaga negara, dan anggota-anggotanya disebut Komisioner. Anggota Komisioner ini adalah pejabat negara.

Berdasarkan tiga misi tersebut dapat diartikan bahwa UU No. 5 Tahun 1999 tersebut disamping beberapa undang-undang yang disebutkan di atas sesungguhnya bernilai fundamental dan dimaksudkan untuk menjadi dasar dan bekal untuk mengantar bangsa Indonesia memasuki era baru yang disebut dengan era reformasi. Dalam istilah politik era reformasi dikenal sebagai era demokrasi dengan meninggalkan era totaliter di bawah Orde Baru. Sedangkan dalam istilah ekonomi dikenal sebagai ekonomi pasar yang melalui proses globalisasi atau liberalisasi perdagangan yang mempertajam persaingan sehingga membutuhkan aturan main untuk menjaga agar persaingan dapat dilakukan secara terbuka dan adil.

Amanat reformasi di bidang ekonomi umumnya dan khususnya dunia usaha atau bisnis secara mendasar adalah dalam wujud Undang-undang Anti Monopoli atau Undang-undang Persaingan Sehat yang dipahami sebagai landasan fundamental kegiatan usaha sehingga pantas disebutkan bahwa UU Persaingan Sehat sesungguhnya adalah konstitusi untuk seluruh kegiatan usaha, sementara berbagai undang-undang sektoral lainnya seperti UU

Perdagangan, UU Perindustrian, UU Perbankan, UU Investasi dll. menjadi aturan hilirnya.

Bentuk perubahan spesifik yang diamanatkan dalam UU No. 5 Tahun 1999 adalah terkait dengan ketentuan tentang susunan organisasi, tugas dan fungsi sekretariat dan kelompok kerja yang diatur lebih lanjut dengan keputusan Komisi (pasal 34 ayat 4) yang diimplementasikan KPPU dalam perekrutan personalia Sekretariat juga dari masyarakat, tidak terbatas dari PNS.

Perubahan lainnya adalah tentang pembiayaan KPPU dalam pasal 37 yang memberikan pintu penggunaan APBN untuk membiayai lembaga yang pegawainya tidak diatur dalam sistem Badan Kepegawaian Negara dan Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara. Sayangnya UU Kepegawaian Negara dan UU Keuangan yang diamandemen setelah UU No. 5 Tahun 1999 lahir yakni pada tahun 2003 lalai untuk menyesuaikan diri setelah lahirnya UU Anti Monopoli. Akibatnya sampai sekarang, status kelembagaan KPPU menjadi tidak jelas. Amanat reformasi tersebut ternyata tidak sepenuhnya ditangkap dan diadaptasi oleh birokrasi yang sudah mapan dan DPR yang baru hasil Pemilu. Lebih memprihatinkan lagi banyak pejabat birokrasi dan anggota DPR hasil Pemilu menyatakan UU No. 5 Tahun 1999 salah. Ketika dikonfirmasi kepada Ketua DPR 1999-2004, Ir. Akbar Tanjung, dengan tegas menjawab tidak ada yang salah dalam UU No.5 Tahun 1999 karena sudah melalui proses inter-departemen dan disepakati bersama.

## 2. Bekal Awal

**P**ara Komisioner KPPU periode pertama yang direkrut oleh Pemerintah (dalam hal ini Kementerian Perindustrian dan Perdagangan) dipilih melalui proses *talent scouting*, yang artinya mereka tidak melamar. Bekalnya adalah kompetensi sesuai persyaratan pasal 32 UU No.5 Tahun 1999, secara khusus butir f yang berbunyi “berpengalaman dalam bidang usaha atau mempunyai pengetahuan dan keahlian dibidang hukum dan atau ekonomi”.

Pada saat hearing dengan para pimpinan fraksi di DPR yang dipimpin oleh Ketua DPR waktu itu, Ir. Akbar Tanjung, yang disorot oleh para pimpinan fraksi hanyalah terkait persyaratan dalam butir f tersebut, secara khusus tentang calon yang berpengalaman dalam bidang usaha. Menjawab pertanyaan pimpinan fraksi, Ir. Akbar Tanjung menjawab persyaratan tersebut telah dipenuhi dengan menunjuk penulis yang hadir bersama-sama calon komisioner lainnya. Pada waktu itu penulis masih menjadi pengusaha, Ketua Kadin Indonesia Bidang Perdagangan dan Ketua Asosiasi Niaga Pupuk Indonesia (ANPI). Sebagai konsekuensi menjadi Komisioner KPPU, kemudian penulis harus meninggalkan kegiatan usaha secara total.

Para Komisioner yang berjumlah sebelas orang tersebut berangkat ke Jerman untuk belajar di Kantor Pusat Bundeskartellamt di Bonn selama 7 (tujuh) hari pada 1-7 Juli 2000 yang dilanjutkan dengan ke Brussel sampai dengan tanggal 12 Juli untuk bertemu dengan GD Competition. Bekalnya sangat sederhana yakni keinginan yang kuat untuk memberikan kontribusi melalui implementasi UU No. 5 Tahun 1999 secara benar dan baik untuk ikut membangun ekonomi bangsa melalui pembenahan kinerja dunia usaha dari praktek yang monopolistik dan penuh kolusi menjadi sehat.

Prof. Wolfgang Kartte (mantan Presiden Bundeskartellamt) dengan lugas menjelaskan musuh besar KPPU sebagaimana juga dihadapi oleh semua lembaga penegak hukum persaingan adalah penguasa dan pengusaha. Oleh karena itu KPPU haruslah dekat dengan media pada masa-masa awal.

Ketentuan peralihan dalam pasal 52 Undang-undang No. 5 Tahun 1999 mengamanatkan bahwa sejak berlakunya Undang-undang ini, semua peraturan perundang-undangan yang mengatur atau berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha dinyatakan tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan atau belum diganti dengan yang baru berdasarkan Undang-undang ini. Artinya apabila bertentangan atau tidak sejalan dengan amanat reformasi yang dikandung dalam UU No. 5 Tahun 1999, maka undang-undang lain tersebut perlu melakukan penyesuaian. Pelaku usaha yang telah

membuat perjanjian dan atau melakukan kegiatan dan atau tindakan yang tidak sesuai dengan ketentuan Undang-undang ini diberi waktu 6 (enam) bulan sejak Undang-undang ini diberlakukan untuk melakukan penyesuaian.

Dari Bonn, rombongan Komisioner KPPU menuju Brussel dan bertemu serta berdiskusi dengan GD Competition, lembaga persaingan Uni Eropa (European Union). Kunjungan ke kedua lembaga penegak hukum persaingan tersebut sangat memperkaya bekal para Komisioner KPPU disamping pendalaman atas UU No. 5 Tahun 1999 itu sendiri.

### 3. Pucuk Dicinta Ulam Tiba

Pengenalan sesama Komisioner yang baru diangkat berdasarkan Keputusan Presiden No. 162/M tahun 2000 setelah memperoleh persetujuan dari DPR, sepertinya tidak membuat para Komisioner untuk memilih Ketua dan Wakil Ketua untuk selama satu periode. Para Komisioner sepakat untuk memilih Ketua dan Wakil Ketua hanya untuk satu tahun saja, dengan maksud utama agar ada pimpinan rombongan untuk berangkat ke Eropa (ke Bonn dan Brussel) waktu itu untuk melakukan studi banding ke lembaga persaingan Jerman dan Uni Eropa.

Ternyata pendekatan periodisasi kepemimpinan KPPU yang hanya satu tahun tersebut kemudian pelan-pelan secara alami lalu dihayati oleh KPPU sebagai wujud yang tidak melembagakan pimpinan sebagai satu sistem yang lepas dari sistem kolegialitas seluruh Komisioner sesuai hakekat UU yang mengamanatkan keputusan dibuat bersama-sama melalui majelis. Sistem pengambilan keputusan Komisi pun dilakukan melalui pemufakatan seluruh Komisioner. Dengan demikian KPPU terhindar dari kemungkinan pembuatan putusan individual termasuk oleh Ketua.

Di sisi lain semangat kebersamaan diantara para Komisioner tumbuh dan berkembang secara alami karena masih sama-sama belajar dan juga dengan bekal yang masih sangat terbatas. Namun justru dengan bekal yang demikian



sederhana, lembaga KPPU tumbuh solid melalui semangat saling membutuhkan dan saling melengkapi bahkan dengan para staf yang jumlahnya pun masih sangat sedikit.

Diawali dengan hanya dua belas orang staf dan berkantor di ruangan kantor yang hanya satu lantai di lantai 12 gedung Departemen Perindustrian di Jl. Gatot Subroto. Kecuali Ketua yang mendapat satu ruangan sendiri, setiap Komisioner ditempatkan di ruangan ukuran sekitar dua kali dua meter yang diberi pembatas dinding kaca.

### **DENGAN BERGANDA DIKATAKAN PARA KOMISIONER BEKERJA DI AQUARIUM.**

Pembagian ruangan kecil dengan ukuran yang sama ini berlanjut setelah KPPU pindah ke sebagian gedung tua bekas Departemen Sosial di Jl. Ir. Juanda 36. Di situ bahkan Ketua pun ditempatkan di ruangan dengan ukuran yang sama dengan para Komisioner lainnya. Honor Komisioner sangat terbatas hanya dua belas juta rupiah yang masih harus dipotong pajak.

### **SEMUA HARUS DITANGGUNG DAN DIBAYAR SENDIRI, SEPERTI KENDARAAN, SUPIR, BENSIN DAN TELEPON GEGGAM SERTA BIAYA TELEPON JUGA DIBAYAR SENDIRI.**

Dengan anggaran yang belum cair sehingga harus meminjam dari Komisioner yang sanggup, bahkan penanganan dua atau tiga perkara pada awalnya dilakukan sampai putusan dibacakan, dengan swadaya sendiri.

Yang lebih mengherankan adalah tawaran fasilitas beberapa kendaraan dinas (yang jumlahnya tidak mencukupi untuk seluruh Komisioner) ditolak dengan semangat menghemat karena situasi keuangan negara yang sulit

pada waktu itu. Juga fasilitas penerbangan ke luar negeri dan dalam negeri serta akomodasi penginapan yang awalnya disediakan dengan kelas eksekutif diturunkan sendiri menjadi kelas ekonomi.

### **DAPAT DIBAYANGKAN BEBERAPA KOMISIONER YANG SUDAH TIDAK MUDA LAGI HARUS TERBANG KE PARIS, LONDON, NEW YORK, JENEWA, MOSKOW DLL. DI KELAS EKONOMI.**

Perangkat lunak yang menjadi bekal penanganan perkara selama satu periode pertama adalah Tata Cara Penanganan Perkara dan Pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan Dalam Tender yang menjabarkan bentuk persekongkolan secara vertikal dan horizontal serta kombinasi vertikal dan horizontal. Penjabaran bentuk persekongkolan seperti itu kemudian dapat membantu untuk menjaring ada tidaknya perilaku usaha yang diduga melanggar pasal-pasal lainnya yang diatur dalam UU Anti Monopoli.

## **4. Langkah Penyesuaian Awal Yang Sangat Bermakna**

Seuai dengan isi pasal peralihan seperti disebut di atas, ada langkah penyesuaian beberapa undang-undang yang terjadi pada awal lahirnya UU No. 5 Tahun 1999 yang mengacu kepada pasal 52 ayat (1), yaitu UU Telekomunikasi, UU Migas dan UU Ketenagalistrikan. Langkah penyesuaian dengan amanat perubahan tersebut berhasil dengan baik di bidang telekomunikasi yang membuka pasar telekomunikasi dari yang semula dimonopoli oleh PT. Telkom untuk telekomunikasi dalam negeri dan PT. Indosat untuk luar negeri. Alhasil industri jasa telekomunikasi berkembang sangat pesat sehingga dapat memenuhi kebutuhan masyarakat untuk jasa telekomunikasi di satu sisi dan di sisi lain memberikan keuntungan besar bagi perusahaan jasa telekomunikasi serta penerimaan Negara.

Namun, undang-undang baru di bidang Ketenagalistrikan -- oleh karena penolakan justru dari mantan-mantan karyawan PLN- dikembalikan tetap dalam monopoli PLN sehingga kehilangan kesempatan untuk menangkap peluang pengembangan usaha untuk memenuhi kebutuhan listrik terutama untuk industri dan kegiatan ekonomi lainnya. Begitu pula UU Migas yang baru yang walaupun tidak dibatalkan, namun harus dikaji ulang dan sebagian besar kembali ke monopoli Pertamina. Dua hal ini menunjukkan ketidakmampuan pembuat undang-undang untuk memilah penangan kewajiban Negara dari ranah bisnis sehingga dua hal yang seharusnya dapat dibedakan dan dapat diurus atau ditangani secara berbeda pula.

Langkah perubahan awal yang dilakukan oleh KPPU untuk para pelaku usaha adalah dengan membuat watch-list terhadap kebutuhan bahan pokok dan mengumumkannya menjelang hari-hari raya Lebaran dan Natal/Tahun Baru sehingga dapat menahan pelaku usaha dari kebiasaan lama untuk selalu menaikkan harga setiap menjelang hari-hari raya tersebut. Hal yang sama dilakukan juga untuk semen melalui public hearing dan mengundang asosiasi industri semen untuk berdialog.

Langkah perubahan yang sangat bernas terkait kebijakan adalah berkembangnya industri penerbangan nasional hanya dengan rekomendasi membuka pasar melalui perijinan yang dibuka dari sebelumnya hanya kepada beberapa perusahaan saja. Hanya melalui rekomendasi kebijakan oleh KPPU suatu industri dapat dikembangkan sedemikian baiknya. Sama sekali tidak ada dana untuk itu yang dianggarkan atau dikeluarkan negara. Disamping bertambahnya jumlah penumpang untuk memanfaatkan fasilitas penerbangan yang disediakan dalam jumlah yang demikian banyak, juga fasilitas di bandara meningkat termasuk untuk menunjang kegiatan ekonomi seperti gerai cinderamata dan sarana pelayanan lainnya. Berkembangnya industri jasa penerbangan ini memberikan multiplier effect kepada berbagai kegiatan ekonomi di wilayah yang dapat dijangkau penerbangan yang baru.

## 5. Advokasi Awal

Untuk memperkenalkan UU No. 5 Tahun 1999 dan KPPU sebagai pelaksana undang-undang awalnya dilakukan dengan Hakim-hakim dan Kejaksaan serta Kepolisian termasuk pelatihan untuk Hakim-hakim Agung maupun Hakim-hakim di Pengadilan Negeri di berbagai wilayah.

**YANG SERING MENDAPAT SOROTAN DALAM KEGIATAN SOSIALISASI ADALAH APA YANG DISEBUT DENGAN “THREE IN ONE” YANG MENYATAKAN KPPU MELAKUKAN TIGA FUNGSI SEKALIGUS: POLISI, JAKSA DAN HAKIM.**

Untuk itu penjelasan KPPU dilakukan dengan hati-hati dan cermat bahkan harus dengan rendah hati. KPPU menyatakan bahwa istilah itu memang benar bahkan barangkali dapat juga dikatakan “*four in one*” atau bahkan “*five in one*”, karena termasuk untuk terlibat dengan eksekutif atau pembuat kebijakan melalui pemberian saran kebijakan yang dimulai dengan monitoring. Namun di sisi lain banding atas putusan KPPU diajukan kepada Pengadilan Negeri, bukan Pengadilan Tinggi, yang berarti KPPU berada di bawah Pengadilan Negeri. Sementara putusan perkara hukum lainnya, bandingnya diajukan kepada Pengadilan Tinggi.

Advokasi kepada pelaku usaha dilakukan di berbagai ibukota provinsi dengan kerjasama Kadinda dan Asosiasi, dimana selalu dijelaskan bahwa KPPU sesungguhnya adalah mitra pelaku usaha karena KPPU selalu mengupayakan pembukaan kesempatan agar semua pelaku usaha dapat ikut serta dan sekaligus menghilangkan dominasi oleh beberapa gelintir pengusaha besar yang ingin memonopoli atau melakukan pengaturan melalui oligopoli, kartel dan persekongkolan lainnya. Untuk itulah pada awal-awal kiprah KPPU dilakukan public hearing dengan pelaku usaha. Juga sikap KPPU waktu memanggil pelaku usaha untuk memperoleh informasi bahkan waktu pemeriksaan biasanya dilakukan dengan santai, jauh dari sikap angker sebagai penegak hukum konvensional.

Ke berbagai perguruan tinggi di berbagai kota, KPPU melakukan advokasi dengan memberikan kuliah umum agar sejak masa pendidikan para mahasiswa diajak untuk memahami tentang pentingnya pembangunan ekonomi dilakukan melalui persaingan yang sehat agar berkesinambungan. Sekaligus untuk membangkitkan minat para mahasiswa untuk mendalami hukum persaingan dan kebijakan ekonomi yang berdampak kepada persaingan di pasar.

## 6. Kerjasama Dengan Penyidik

**M**enarik untuk dicatat tentang pengenalan lembaga KPPU dengan KPK sebagai lembaga penyidik kasus korupsi yang kebetulan berkantor di satu kompleks yang tidak terlalu luas di bekas kantor Departemen Sosial di Jl. Juanda 36, Jakarta Pusat. Pada waktu itu KPPU sudah mulai menerapkan hukum persaingan sesuai amanat UU No. 5 Tahun 1999 sementara KPK baru dalam tahap persiapan penegakan hukum dengan mengacu kepada UU Anti Korupsi. Ada perbedaan jelas dalam formasi kepegawaian kedua lembaga ini. Formasi kepegawaian KPPU melalui rekrutmen pegawai dari masyarakat meskipun diawali dengan 12 staf PNS yang berasal dari Departemen Perindustrian dan Perdagangan dan Bappenas, sedangkan KPK berangkat dengan formasi PNS dari Departemen Kehakiman dan secara khusus dari Kepolisian. Suasana dalam pertemuan tersebut memperlihatkan formasi KPPU yang santai dan informal sementara KPK datang bertamu ke KPPU dengan penampilan yang lebih formal dan hierarki, terlihat dari sikap para staf dari Kepolisian. Pada komunikasi selanjutnya, KPPU menyerahkan temuan fakta pidana dari perkara kasus tender tinta Pemilu KPU kepada KPK yang ditindaklanjuti dan bahkan dikembangkan oleh KPK kepada kasus-kasus perkara korupsi lainnya seperti pada pengadaan kertas suara, kotak suara, peralatan komunikasi dan bahkan jasa asuransi. Sungguh satu bentuk kerjasama sesama penegak hukum yang sangat baik. Sayangnya kerjasama serupa tidak dapat dilanjutkan pada perkara kasus lelang gula impor ilegal yang ditemukan oleh KPPU oleh karena yang terlibat adalah aparat Kejaksaan.

Perlu dipahami bahwa hubungan antara korupsi dengan persekongkolan adalah sangat dekat. Persekongkolan dunia usaha yang dilakukan secara vertikal atau kombinasi horizontal dan vertikal pada dasarnya akan menimbulkan korupsi.

## 7. Pengakuan Dunia Internasional

**P**ada tahun pertama beroperasinya KPPU dan setelah menyelesaikan dan memutuskan dua perkara yang salah satunya justru terkait dengan perusahaan multinasional Amerika, KPPU diundang untuk tampil di konferensi persaingan usaha di Fordham University, New York dan grup diskusi di George Washington University di Washington DC, tepatnya pada bulan Oktober 2011.

Yang menarik yang dapat dicatat dari kunjungan tersebut adalah diskusi tentang penerapan Undang-undang Anti Monopoli di Indonesia, tepatnya perkara Indomart dimana modern minimarket masuk ke pasar tradisional yang menyebabkan tersingkirnya pelaku usaha tradisional.

**SAAT ITU PROFESSOR ELEANOR FOX YANG ADALAH PAKAR TERNAMA HUKUM PERSAINGAN USAHA MENANYAKAN MENGAPA KPPU MENANGANI PERKARA TERSEBUT, SEMENTARA TIDAK ADA PASAL PELANGGARAN YANG DILANGGAR. PENJELASAN YANG DIBERIKAN OLEH KPPU ADALAH BAHWA PASAL YANG DITERAPKAN ADALAH PASAL TENTANG AZAS YAITU TENTANG KESEIMBANGAN USAHA ATAU DEMOKRASI EKONOMI.**

Penampilan KPPU di Washington memberikan kesan yang baik dan penuh harapan untuk kiprah KPPU ke depan, sebagaimana disampaikan oleh mantan Dubes Amerika Serikat untuk Indonesia se usai pertemuan.



Kiprah KPPU secara internasional kemudian dilanjutkan secara bernas dalam penyelenggaraan the First ASEAN Conference on Competition Policy and Law di Bali pada bulan Maret 2003, enam bulan sebelum penyelenggaraan ASEAN Summit di pulau yang sama yang melahirkan deklarasi pengembangan wilayah ekonomi ASEAN, wilayah kerjasama sosial budaya dan zona damai keamanan bersama di Asia Tenggara. Konferensi internasional tersebut diselenggarakan bertepatan dengan ulang tahun ketiga lahirnya UU No. 5 Tahun 1999 atas kerjasama KPPU dengan ASEAN Sekretariat dibantu oleh GTZ, Bank Dunia dan JICA.

Menarik untuk dicatat bahwa pada konferensi pertama ASEAN untuk kebijakan dan hukum persaingan usaha ini disepakati untuk mengadopsi ekonomi pasar di lingkungan ASEAN. Pada saat itu beberapa Negara anggota ASEAN masih tertutup. Sejalan dengan itu disepakati juga untuk melanjutkan promosi kebijakan dan hukum persaingan usaha untuk menjamin kesinambungan pembangunan ekonomi. Juga disepakati untuk membentuk ASEAN Consultative Forum on Competition (ACFC) dan menyelenggarakan konferensi serupa di negara anggota ASEAN yang bersedia dengan format penyelenggaraan sekali dalam dua tahun. Konferensi ini kemudian ditindaklanjuti dengan ASEAN Regional Conference Seminar "Building Effective Competition Institutions" di Bangkok pada 14-16 Juni 2004. Peresmian ACFC di Asean Sekretariat di Jakarta bersamaan dengan penyelenggaraan High Level Workshop on ACFC pada 11-12 Oktober 2004. Setelah menunggu beberapa lama, akhirnya konferensi kedua ASEAN untuk CLP baru dapat diselenggarakan kembali oleh KPPU di Bali pada ulang tahun ke-6 berdirinya KPPU pada bulan Juni 2006. Pada pertemuan ACFC di Hanoi pada Agustus 2007, ACFC berubah menjadi ASEAN Expert Group on Competition (AEGC) yang pesertanya menjadi terbatas hanya para pejabat lembaga penegak hukum persaingan dan lembaga terkait. Melanjutkan misi ACFC dikemudian hari pada tahun 2008 lahirlah suatu institut non-komersial bidang persaingan usaha (disebut ASEAN Competition Institute) yang digagas oleh para mantan Komisioner KPPU.

Penampilan KPPU di forum internasional setelah menyelenggarakan konferensi ASEAN pertama untuk kebijakan dan hukum persaingan di

Bali, berlanjut ke Paris untuk mengikuti Global Competition Forum yang diselenggarakan oleh OECD Competition Committee pada Mei 2003. Pada kesempatan tersebut penulis diminta memimpin satu sesi dalam persidangan pleno. Keikutsertaan KPPU di Global Competition Forum tersebut kemudian dilanjutkan dengan undangan oleh OECD untuk menjadikan KPPU/Indonesia menjadi anggota peninjau (observer) tetap OECD, status terhormat yang hanya diberikan secara terbatas di luar anggota OECD. Kemudian KPPU diundang ikut dalam International Competition Network (ICN) yang baru dibentuk pada Oktober 2003 di Brussel.

Kiprah KPPU di Konferensi Tingkat Menteri United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) on Restrictive Business Practices dilakukan pada 14-18 November 2005 di Antalya, Turki, dimana Ketua KPPU waktu itu, Dr. Syamsul Maarif diangkat menjadi Vice President UNCTAD on Competition and Consumers Protection.

Melalui perkenalan yang dari awal dengan Prof. Kartte, KPPU dari awal pendiriannya telah diundang untuk menghadiri International Cartel Conference yang diselenggarakan oleh Bundeskartellamt sekali dua tahun.

Untuk tidak ketinggalan dengan upaya kerjasama di Eropa, maka di wilayah Asia, Japan Fair Trade Commission (JFTC) mengambil inisiatif menyelenggarakan pertemuan East Asia Conference on Competition Law and Policy di Kuala Lumpur pada 4 Maret 2004 yang dilanjutkan dengan di Bogor pada 3-4 Mei 2005 bekerjasama dengan KPPU, dan kemudian di Bali sehari sebelum penyelenggaraan the 2nd ASEAN Conference on Competition Law and Policy pada Juni 2006.

Pada perundingan Indonesia-Japan Economic Partnership Agreement (IJEPA) melalui komunikasi KPPU dengan Chairman JFTC, dapat dimasukkan klausul Kebijakan Persaingan dalam

*agreement* tersebut yang sayang hanya dalam bentuk technical assistance. Sementara yang diharapkan sebetulnya adalah pertukaran informasi untuk penegakan hukum dan rekomendasi yang dapat membantu pengawasan KPPU atas kegiatan usaha pelaku usaha Jepang di Indonesia. Persepsi perunding Indonesia dari birokrasi Pemerintah masih sulit untuk memahami bahwa lembaga penegak hukum persaingan adalah lembaga independen yang tidak melindungi pelaku usahanya yang melakukan perilaku yang melanggar hukum persaingan terhadap sesama pelaku usaha negara lain. Sikap yang sama diperlihatkan pada perundingan FTA dengan negara-negara lainnya, bahkan dalam perundingan ASEAN dengan mitra-mitranya serta juga dalam kerangka Masyarakat Ekonomi ASEAN. Persepsi yang salah yang tidak hanya menghilangkan peluang kerjasama yang menguntungkan namun juga merugikan kepentingan nasional sendiri.

Ketidaksediaan untuk mengadopsi hukum dan kebijakan persaingan di dalam kerangka kerjasama bilateral maupun regional apalagi global hanya membatasi upaya masing-masing negara dan kelompok negara seperti ASEAN, untuk mengupayakan level playing field bagi pelaku usaha nasional sendiri dalam kerangka FTA/RTA atau REC dan WTO. Sungguh naif orang selalu bicara dan memperjuangkan free trade dan pertumbuhan, tetapi lalai untuk menuntut adanya fair trade. Sungguh naif pula untuk membiarkan competition agency seperti KPPU untuk menegakkan hukum kepada pelaku usaha sementara Negara dan Pemerintah lalai untuk membuat kebijakan yang menumbuhkan persaingan yang sehat. Pemerintah bahkan seringkali dengan sadar membuat kebijakan yang justru menciptakan monopoli atau oligopoli sesama badan usaha milik negara yang merugikan pelaku usaha swasta dan konsumen bahkan anggaran belanja negara.

\*\*\*

# MENYESUAIKAN DIRI DENGAN TANTANGAN

Ningrum Natasya Sirait

Dosen Fakultas Hukum  
Universitas Sumatera Utara.



# “THERE IS NO RESTING PLACE FOR AN ENTERPRISE IN A COMPETITIVE ECONOMY” - Alfred P. Sloan

## A. Prolog

Pada dekade tahun 1990 Indonesia adalah salah satu negara yang menikmati kemajuan ekonomi di kawasan Asia dan menjadi pasar yang menarik perhatian negara produsen lainnya. Tetapi ketika krisis ekonomi 1998 terjadi, IMF dan World Bank mencatat<sup>1</sup> justru negara-negara di Asia adalah yang paling merasakan dampaknya. Selanjutnya krisis finansial yang mengguncang dunia di tahun 2008 memberikan perspektif berbeda dengan krisis 1998. Saat krisis 1998, Indonesia menghadapi perdebatan mengenai sistem ekonomi kerakyatan, ekonomi pasar serta ketidakjelasan berbagai kebijakan ekonomi. Sedangkan saat krisis 2008, Indonesia sudah termasuk dalam jajaran persaingan global dan dianggap telah menerapkan ekonomi pasar. UNCTAD (United Nations Commission on Trade and Development) mengatakan bahwa krisis 2008 merupakan era inovasi besar yang berubah menjadi penghancur ekonomi secara massal<sup>2</sup>.

Banyak faktor pemicu terjadinya krisis ekonomi, diantaranya Indonesia tidak mempersiapkan industrialisasi dengan baik dan lebih menekankan pada liberalisasi perdagangan.<sup>3</sup> Juga kurangnya budaya bersaing sehat serta tidak adanya kebijakan persaingan (*competition policy*) yang jelas.<sup>4</sup> Bahkan

1. The USAID Congressional Presentation 1998, Indonesia, <http://www.info.usaid.gov> yang mengatakan bahwa laju pertumbuhan tahunan (annual growth) Indonesia sebesar 7 % dan stabil dalam kurun waktu 30 tahun tersebut. Hall Hill, *The Indonesian Economy*, Cambridge University Press, 2nd Edition, 2000, hal 3-8. Adam Schwarz, *A Nation in Waiting, Indonesia in the 1990s*, Westview Press, 1995, hal 57-59.

2. Bonnie Setiawan, *Momentum Bagi Perubahan Rezim*, Global Justice Update, Edisi Khusus, November 2008, hal 5.

3. Global Justice Update, Edisi Khusus, Tahun ke 6 Edisi 3 Desember 2008, hal.23.

4. Eleanor Fox, *Memorandum Kepada Pembuat Kebijakan di Indonesia*, paper tidak dipublikasikan, 1999. There is a distinction between “policy” and the “law”. In a general sense, policy is the set of goals and objectives one formulates to deal with particular matter, and laws are instruments used to carry out policy. Governments, of course, can take policy actions beyond enacting laws.

Achmad Shauki, “Masalah Persaingan di Indonesia” paper pada Seminar FEUI “Sumbangan Pemikiran FEUI pada Reformasi dan Pemulihan Ekonomi,” November 1998.

sebaliknya, pemerintah memilih untuk memberikan proteksi kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan golongan ekonomi tertentu.

Banyak negara mengalami perubahan dengan mengadopsi sistem ekonomi pasar yang diyakini akan memberikan kesejahteraan.<sup>5</sup> Liberalisasi kompetitif bahkan dilakukan oleh berbagai negara yang terbiasa dengan tradisi proteksionisme.<sup>6</sup> Indonesia dihadapkan dengan berbagai perubahan dari waktu ke waktu dan “ekonomi pasar”, (market economy)<sup>7</sup> kerap diperdebatkan<sup>8</sup>. Sesungguhnya tidak mudah mengerti makna ekonomi pasar karena saat itu masyarakat lebih mengenal jargon-jargon Ekonomi Pancasila, Demokrasi Ekonomi atau Ekonomi Kerakyatan<sup>9</sup>. Bahkan di tahun 1981 pernah ada perdebatan apakah Indonesia masih mengacu pada ekonomi kerakyatan yang berlandaskan Pasal 33 UUD 1945? Konstitusi memang menetapkan bahwa perekonomian Indonesia bertujuan pada pembangunan ekonomi berdasarkan demokrasi bersifat kerakyatan dengan keadilan sosial bagi rakyat Indonesia melalui pendekatan kesejahteraan dan mekanisme pasar.<sup>10</sup> Tujuan perekonomian nasional akan dicapai dengan memberikan persamaan kesempatan berusaha bagi setiap pelaku usaha baik besar maupun kecil

5. Indonesia mengalami tiga tahap pembangunan nasional yaitu: a. pembangunan politik (1945-1969), b. pembangunan ekonomi (1969-1994), c. pembangunan sosial (1994-2019), dari ketiga tahapan ini pembangunan ekonomi adalah prioritas utama.

6. C. Fred Bergsten, *Liberalisasi Kompetitif Dan Perdagangan Bebas Global: Sebuah Visi Untuk Awal Abad ke-21* dalam Mari Pangestu et.al, *Indonesia dan Tatanan Ekonomi Global*, Centre for Strategic and International Studies, Jakarta, 2003 hal. 282-284.

7. Market economy refers to strictly, an economic system in which the allocation of resources is determined solely by supply and demand in free markets, though in practice there are some limitations on market freedoms in all countries. Moreover, in some countries governments intervene in free markets to promote competition that might otherwise disappear. Graham Banncock et.al, *The Penguin Dictionary of Economics*, 7th Edition, Penguin Books, 2003, page 149.

James Soemijantoro Wilson, *Why Foreign Aid Fails: Lessons from Indonesia's Economic Collapse*, Law and Policy in International Business, Volume 33, Number 1, Fall 2001, hal 163-165.

Richard J. Pierce Jr. & Ernest Gellhorn, *Regulated Industries in a Nutshell*, West Group, St. Paul Minnesota, 1999, hal 24-25.

8. Team Freedom Institute, *Memperkuat Ekonomi Pasar*, Usulan Agenda Kerja 100 Hari Pemerintahan Baru, Freedom Institute & Friedrich Neumann Stiftung, October 2004.

9. Mubyarto, *Membangun Sistem Ekonomi*, BPFE Jogjakarta, Edisi Pertama, 2000, hal.26. Iswardono Permono, *Ekonomi Kerakyatan: Sekedar Jargon Politik*, JEPI Vol 14, No.3, 1999, hal 39 sebagaimana dikutip dari Mubyarto, *ibid*, hal 10.

10. Pasal 33 hasil Amandemen ke IV UUD'45 tanggal 12 Agustus 2002 yaitu:

Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip keadilan, kebersamaan efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.

Harian Kompas, *Demokrasi Ekonomi Masih Mampat*, Rabu 29 Desember 2004.



yang tidak lain adalah esensi daripada ekonomi pasar.<sup>11</sup> Setiap negara akan berupaya menjadi negara yang adil, demokratis dan sejahtera terlepas dari sistem ekonomi apapun yang diterapkan.<sup>12</sup>

Krisis ekonomi menjadi momentum (entry point) untuk melakukan berbagai deregulasi dalam dunia ekonomi. Saat itu perilaku rent seeker (*rent seeking behavior*)<sup>13</sup> tumbuh subur disebabkan kebijakan persaingan yang tidak jelas, iklim persaingan usaha tidak sehat serta peraturan perundang-undangan yang sporadis. Konsentrasi kekuatan ekonomi yang dikontrol beberapa pelaku usaha berdampak pada mekanisme pasar yang membatasi keinginan

11. Tap MPR No II Tahun 1998: 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 masyarakat.

12. Pengaturan ini mencakup 4 hal yaitu: a. pengorganisasian putusan-putusan ekonomi (sifatnya sentralisasi atau desentralisasi), b. penyediaan informasi dan koordinasi bagi masyarakat (pasar bebas atau diatur dalam perencanaan), c. pemilikan faktor-faktor produksi (pribadi, koperasi atau kolektif), d. sistem perangsang (moral atau materil).

Lane, Jan-Erik & Svante Ersson, *Comparative Political Economy: A Development Approach*, PINTER 1997, hal 129.

Francis Fukuyama, *Trust, the Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Free Press Paperbacks, 1995, 356 – 362.

13. Rent seeker: In economics and public choice theory, rent-seeking is expending resources on political activity to increase one's share of existing wealth without creating wealth. The effects of rent-seeking are reduced economic efficiency through poor allocation of resources, reduced wealth creation, lost government revenue, increased income inequality and, potentially, national decline. Current studies of rent-seeking focus on the manipulation of regulatory agencies to gain monopolistic advantages in the market while imposing disadvantages on competitors. The term itself derives, however, from the practice of gaining a portion of production through ownership or control of natural resources and locations.

Rent-seeking is an attempt to obtain economic rent (i.e., the portion of income paid to a factor of production in excess of that which is needed to keep it employed in its current use) by manipulating the social or political environment in which economic activities occur, rather than by creating new wealth. Rent-seeking implies extraction of uncompensated value from others without making any contribution to productivity. In many market-driven economies, much of the competition for rents is legal, regardless of harm it may do to an economy. However, some rent-seeking competition is illegal – such as bribery, corruption, smuggling, and even black market deals.

Anne Kruger, *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*, *American Economic Review* 64 1974, hal 291–303. <http://www.econlib.org/library/Enc/RentSeeking.html>.

pelaku usaha lain masuk kepasar karena besarnya barrier to entry.<sup>14</sup> Produsen menikmati keuntungan bukan karena efisien, terjadinya pemborosan sumber daya, terbatasnya pasokan dan pilihan produk berkualitas merupakan ciri khas negara tanpa persaingan usaha sehat. Konsep persaingan umumnya kurang dimengerti masyarakat walaupun dampaknya dapat dirasakan langsung. Krisis 1998 memberikan pelajaran bagi Indonesia sebagai salah satu emerging economies<sup>15</sup> momen untuk menguji sistem ekonomi serta kebijakan persaingan yang diterapkan.

Penandatanganan Letter of Intent antara Indonesia dengan IMF adalah bagian upaya mempercepat berakhirnya krisis. IMF menyorot beberapa kebijakan ekonomi atau peraturan yang menjadi penyebab distorsi pasar yang dilakukan oleh kelompok usaha tertentu di Indonesia.<sup>16</sup> Termasuk dalam upaya economic recovery ini adalah deregulasi yang berhubungan

14. Paul A.Samuelson, *Economics*, McGraw-Hill Book Company Inc, 11th ed, 1980 hal 160-161.

Joe S.Bain sebagaimana dikutip dalam Frank Fishwick, *Strategi Persaingan (Making Sense of Competition Policy)*, PT.Elex Media Komputindo, Jakarta, 1995, hal 40 mengelompokkan bahwa hambatan sebagai differensiasi produk, keunggulan biaya absolut dan economies of scale.

Harold Demzets, *Barrier to Entry*, *The American Economic Review*, Volume 72, Issue 1, Maret 1982, hal 47-57.

In theories of competition in economics, barriers to entry, also known as barrier to entry, are obstacles that make it difficult to enter a given market. The term can refer to hindrances a firm faces in trying to enter a market or industry—such as government regulation and patents, or a large, established firm taking advantage of economies of scale—or those an individual faces in trying to gain entrance to a profession—such as education or licensing requirements. Barrier to entry are factors that make it hard for new firms to enter an industry. When barriers are high, an industry may have few firms and limited pressure to compete. Economies of scale act as one common type of barriers to entry, but there are others including legal restrictions, high cost of entry, advertising and product differentiation. Because barriers to entry protect incumbent firms and restrict competition in a market, they can contribute to distort prices. The existence of monopolies or market power is often aided by barriers to entry. George Stigler defined an entry barrier as “A cost of producing which must be borne by a firm which seeks to enter an industry but is not borne by firms already in the industry.”

15. M.Seth, *Formulating Antitrust Policy in Emerging Economies*, 86 *Georgetown Law Journal*, November 1997, hal 451. The term “emerging economy” suggests that these countries no longer have backward economies characterized by mass poverty, low growth rates, low per capita income, inadequate infrastructure, and the like. Rather, the term indicates that these economies are in transition to First World equivalence.

16. Wolfgang Kartte et.all, *Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, GTZ, Deperindag dan Lembaga Pengkajian Hukum Ekonomi UI, 2000, hal 96.

Harian Kompas, Pemerintah Habibie Menggolkan 69 Undang-undang, 24 September 1999.

Harian Suara Merdeka, Reformasi Ekonomi Dimulai 1 Februari, 21 Januari 1998. Deregulasi direalisasikan dengan mengeluarkan 7 Keputusan Presiden, 3 Peraturan Pemerintah dan 6 Instruksi Presiden. Keppres tersebut adalah Keppres No. 20/1998 yang mencabut fasilitas istimewa proyek Mobil Nasional, Keppres No. 15/1998 mencabut monopoli Bulog (kecuali beras) dan Keppres No. 21/1998 membubarkan Badan Penyangga Pemasaran Cengkeh (BPPC).

dengan perundang-undangan perekonomian, diantaranya Undang-Undang No 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Tujuan UU No.5 Tahun 1999 adalah memberikan “level playing field” atau kesempatan sama bagi pelaku usaha untuk berusaha.<sup>17</sup> Undang-undang menjadi medium implementasi kepentingan umum, kesejahteraan rakyat serta efisiensi nasional (maximation of consumer welfare and<sup>18</sup> efficiency).<sup>19</sup> UU No.5 Tahun 1999 berfokus pada perlindungan kepentingan umum, kesejahteraan rakyat serta efisiensi nasional yang diharapkan tercapai melalui proses persaingan kompetitif di pasar global. Pilihan ini tidak terlepas juga dari pilihan sistem ekonomi yang diadopsi oleh Negara.<sup>20</sup> Hukum Persaingan di berbagai negara umumnya berfokus pada tujuan yang sama, yaitu kesejahteraan masyarakat, efisiensi serta proses persaingan.<sup>21</sup>

Berlakunya Undang-Undang No 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat merupakan entry point bahwa

17. R. Shyam Khemani, A Framework For the Design and Implementation of Competition Law and Policy, World Bank, Washington DC, USA & OECD, Paris, 2000.

Thee Kian Wie, Pembangunan, Kebebasan dan Mukjizat Orde Baru, Esai Esai, Freedom Institute dan Kedutaan Besar Denmark, 2004, hal 182.

18. Glossary of Industrial Organization Economics and Competition Law, English Version, OECD, Paris, 1996, hal 10. Consumer Welfare in competition law refers to individual benefits derived from the consumption of goods and services. In theory, individual welfare is defined by an individual's own assessment of his/her satisfaction, given prices and income. Exact measurement of consumer welfare, therefore requires information about individual preferences. In practices, applied welfare economics uses the notion of consumer surplus to measure consumer welfare. When measured over all consumers, consumer's surplus is a measure of aggregate consumer welfare. In anti-trust applications, some argue that the goal is to maximize consumers' surplus, while others argue that the producer benefits should also be counted.

19. Bab II Asas dan Tujuan, Pasal 2 dan 3 UU No 5. Tahun 1999: menjamin kepentingan umum, meningkatkan efisiensi perekonomian nasional, meningkatkan kesejahteraan rakyat, mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, kecil dan menengah, mencegah praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dan terciptanya efektifitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha

20. Lawrence A Sullivan & Warren S. Grimes, The Law of Antitrust: An Integrated Handbook, West Group, St. Paul Minn, 2000, hal 10-16.

Robert H. Lande, Chicago's False Foundation: Wealth Transfers (Not Just Efficiency) Should Guide Antitrust, Antitrust Law Journal, Volume 58, 1989, hal 631.

21. F.M. Scherer, Competition Policies for an Integrated World Economy, The Brookings Institution, Washington DC, 1994, hal 1, mengatakan "Antitrust- the assortment of policies pursued with intermittent fervor in the United States since 1890 to foster competitive market process - has disagreeably negative ring. Our European cousins have accentuated the positive by choosing "competition policy" to characterize their corresponding to the road". Harian Media Indonesia, Meneguhkan Ekonomi Kesejahteraan, Rabu, 9 Agustus 2006.

Indonesia menerapkan persaingan usaha sehat dalam kebijakan ekonominya.<sup>22</sup> Keefektifan implementasi undang-undang ini kritikal dalam memperbaiki distorsi pasar<sup>23</sup> dan upaya yang bertujuan agar masyarakat konsumen dapat menikmati kesejahteraan. Rezim hukum baru tidak mudah masuk dalam sistem hukum yang sudah ada. Adalah lazim bahwa dalam perkembangan penegakan hukum maupun lembaga yang menegakkannya ada tantangan internal dan eksternal. Berikut adalah beberapa pengalaman dan tantangan yang dihadapi Indonesia saat awal penerapan UU No.5 Tahun 1999.

## B. Tantangan Awal Implementasi UU No. Tahun 1999

### 1. Kebijakan Persaingan dan Ekonomi Pasar

Telah banyak literatur yang membahas perdebatan mengenai model perekonomian yang diterapkan Indonesia, diantaranya adalah jargon ekonomi Pancasila dengan orientasi ekonomi kerakyatan. Disatu pihak Indonesia ikut dalam persaingan global, menjadi anggota WTO<sup>24</sup> dan aktif berpartisipasi mendukung terwujudnya Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA). Ada tuduhan bahwa Indonesia berubah menjadi pendukung ekonomi liberal, yang mengutamakan kebebasan individu, campur tangan sesedikit mungkin pemerintah dan ekonomi bertumpu pada mekanisme pasar. Bagi Indonesia hal ini diartikan sebagai kegiatan privatisasi terutama pada BUMN yang dikelola pemerintah. Privatisasi mendukung kompetisi dan memberikan kesempatan bersaing bagi pelaku usaha.

22. Substansi undang-undang mengatur tentang larangan melakukan praktek monopoli serta bentuk perbuatan persaingan usaha tidak sehat diantara pelaku usaha yang didefinisikan dengan praktek monopoli, kartel, oligopoli, persekongkolan maupun mengeksploitasi posisi dominan, serta penguasaan pasar melalui merger, akuisisi dan penggabungan.

23. Lihat Paul A. Samuelson, op.cit. hal 36, hal.788 yang mengatakan bahwa pemerintah dibutuhkan peran sertanya untuk mengurangi ketidak seimbangan, mengurangi distorsi karena ekonomi dan memperbaiki externalities.

Robert H. Bork, The Antitrust Paradox, A Policy at War with Itself, Basic Books Inc, New York, 1978, hal 114 -115.

24. Indonesia menjadi anggota WTO dan mengundangkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 1994 Tentang Pengesahan Agreement Establishing The World Trade Organization (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia)



Tanpa bermaksud memperdebatkan kondisi saat ini, sebenarnya metamorfosis pilihan sistem ekonomi telah ada bahkan sebelum krisis 1998, contohnya |: kebijakan deregulasi serta debirokratisasi pada tahun 1980. Bank Dunia dan WTO adalah institusi yang memformalkan masuknya adopsi ekonomi pasar dan *fair competition* khususnya bagi negara negara yang dilanda krisis. Konsekuensinya adalah ketidak berdayaan menolak perubahan sistem ekonomi dan menyetujui Structural Adjustment Program <sup>25</sup>(SAP). Selalu ada dikotomi pandangan apakah krisis moneter mengakibatkan tidak adanya pilihan lain kecuali menerapkan ekonomi pasar. Setidaknya setelah krisis 1998, Indonesia memutuskan menerapkan kebijakan persaingan yang dapat dilihat pada program kerja pemerintah saat itu.<sup>26</sup>

Kebutuhan akan kebijakan persaingan merupakan hal esensial yang dibutuhkan suatu negara dalam menghadapi persaingan global. Peraturan perundang-undangan merupakan ujung tombak penegakan hukum yang di harapkan mampu merubah perilaku dunia usaha. Diantara berbagai negara di dunia yang memberlakukan undang undang Persaingan Usaha terutama di ASEAN, Indonesia menjadi salah satu negara yang maju dalam menegakkan hukum persaingan. Pergantian pemerintahan tidak menyurutkan penerapan kebijakan persaingan tetapi melakukannya dengan pendekatan berbeda-beda.

Saat ini hampir 15 tahun setelah implementasi UU No.15 Tahun 1999 berjalan, pilihan mengenai sistem perekonomian yang diterapkan tetap diperdebatkan. Tetapi yang perlu di pahami adalah bahwa Indonesia telah

25. SAP ini dilakukan melalui langkah: (a) Pembukaan keran impor sebebaskan-bebasnya dan adanya aliran uang yang bebas; (b) Devaluasi; (c) Kebijakan moneter dan fiskal dalam bentuk: pembatasan kredit, peningkatan suku bunga kredit, penghapusan subsidi, peningkatan pajak, kenaikan harga kebutuhan publik. Beberapa keputusan monumental antara lain kebijakan privatisasi beberapa BUMN, diantaranya Indosat, Telkom, BNI, PT. Tambang Timah dan Aneka Tambang.

26. Pencabutan dan pengurangan subsidi dilakukan pemerintah dan diupayakannya program program yang mendukung substitusi pencabutan subsidi tersebut. Ada kelemahan juga dalam kebijakan misalnya impor tetap masih dibutuhkan, kebutuhan infrastruktur, kebijakan pengelolaan sektor sumber daya alam, regulasi investasi melalui peraturan dan insentif pajak, membangun iklim investasi yang kondusif yang berarti keamanan yang terjamin, serikat buruh yang "ramah" serta sistem tenaga kerja yang fleksibel.

mengimplementasikan banyak hal, diantaranya: kebijakan persaingan, penegakan hukum persaingan secara konsisten, penyempurnaan regulasi, mengurangi proteksi BUMN dan putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang diharapkan memberikan efek perubahan perilaku.<sup>27</sup> Tidak mudah merubah persepsi publik bahwa persaingan sehat akan berdampak pada kesejahteraan masyarakat, terutama bila dampak tersebut dapat dirasakan oleh masyarakat Indonesia secara nyata. Hasil dari perubahan kebijakan, perubahan perilaku dunia usaha hanya dapat diyakini bila menyentuh sektor ekonomi atau pelayanan yang di nikmati mayoritas masyarakat, contohnya: transportasi, telekomunikasi, ritel dan lainnya.

Banyak tantangan pada awal penegakan UU No.5 Tahun 1999 menjadi pengalaman tersendiri bagi Indonesia. Masyarakat konsumen diedukasi dan menjadi lebih mengerti dampak persaingan sehat sekaligus menikmati hasilnya. Beberapa perubahan dirasakan cukup signifikan, seperti terbukanya pasar untuk beberapa bidang usaha yang selama ini tertutup oleh penguasaan konglomerasi. Catatan menarik ini tentu tidak jauh dari kisaran peran aktif KPPU dalam hal pengawasan terhadap kebijakan ekonomi yang berkaitan dengan kebijakan persaingan usaha. Masih banyak sektor usaha atau industri yang memerlukan kebijakan yang lebih jelas daripada sekedar liberalisasi ataupun privatisasi. Sektor industri ini sangat berhubungan dengan perekonomian masyarakat dan sering berakhir sebagai pelaporan kasus di KPPU.<sup>28</sup>

Tantangan KPPU selanjutnya adalah bagaimana perubahan perilaku ini dapat dimengerti dan diadopsi dengan baik terutama oleh BUMN yang sering mencerminkan kurangnya kesadaran tentang persaingan sehat. KPPU berperan dalam pembentukan kebijakan pemerintah khususnya yang dampaknya dirasakan oleh masyarakat luas. Salah satu peran fenomenal KPPU yang dirasakan sampai saat ini adalah rekomendasi peninjauan ulang Keputusan

27. KPPU dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 1999.

28. Harian Kompas, Industri Obat Dikuasai Kartel, Harga Menjadi Mahal, 3 Oktober 2007.

Harian Bisnis Indonesia, KPPU: Kemungkinan minta monopoli Posindo dicabut, 17 April 2007.

Harian Bisnis Indonesia, Penerbit buku diduga lakukan praktek monopoli, 17 April 2007.



Menteri Perhubungan mengenai pemberian kewenangan penetapan tarif pesawat terbang dari Anggota Indonesia National Air Carrier Association (INACA)<sup>29</sup> dan diserahkan kepada operator jasa penerbangan. Selain itu putusan KPPU dalam perkara yang menyangkut industri telekomunikasi juga memberikan dampak bagi masyarakat luas karena telekomunikasi<sup>30</sup> telah menjadi kebutuhan primer bagi mayoritas masyarakat Indonesia.

## 2. Kelembagaan

Salah satu karakter khas dalam penegakan Hukum Persaingan adalah dibentuknya suatu komisi yang bersifat quasi judicial (seolah-olah seperti lembaga peradilan) untuk mengawasi persaingan usaha. Kewenangan strategis Komisi adalah peran konsultatif memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah berkaitan dengan kebijakan ekonomi. Kewenangan Komisi yang luas seperti lembaga yudikatif melakukan fungsi penyelidikan, memeriksa, memutus dan menjatuhkan sanksi administratif dan kewenangan legislatif menciptakan peraturan baik secara internal maupun eksternal misalnya guidelines atau pedoman. Kedudukan relatif sama dengan lembaga administratif lain. Kewenangan KPPU bersifat administratif dikuatkan dengan sanksi administratif dalam bentuk denda.<sup>31</sup> Ada kritisi terhadap KPPU karena memiliki multi fungsi seperti investigator (investigative function), penyidik, pemeriksa, penuntut (prosecuting function), pemutus (adjudication function) maupun konsultatif (consultative function).<sup>32</sup>

29. Keputusan Menteri Perhubungan Nomor 61 tahun 1996 tentang Tarif Penumpang Angkutan Udara Niaga Berjadwal Kelas Ekonomi Dalam Negeri, menetapkan bahwa tarif angkutan udara ditetapkan dalam mata uang dollar AS. Sejak 16 Juni 2001 INACA memberlakukan patokan kurs baru untuk per 1 dollar AS, yaitu Rp. 9.000 sebagai batasan tertinggi (ceiling price) dan Rp. 5.000 sebagai batasan terendah. <http://www.hukumonline.com>. KPPU Rekomendasikan Pencabutan Kepmenhub 25/197 Ketentuan ini adalah didasarkan pada Kepmenhub No. 61 Tahun 1996, yang menentukan tarif angkutan udara ditetapkan dalam mata uang dollar AS dan ketentuan dalam Kepmenhub No. 25 Tahun 1997 yang mendelegasikan kewenangan penetapan tarif angkutan udara kepada INACA.

30. Putusan No.07/KPPU-L/2007 tentang Dugaan Pelanggaran oleh Kelompok Usaha Temasek (pemilikan silang dan posisi dominan) dan Putusan No.26/KPPU-L/2007 tentang Kartel SMS.

31. Pasal 47 UU No.5 Tahun 1999 Sanksi Administratif KPPU.

32. UU No.5 Tahun 1999 KPPU mempunyai peran konsultatif memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah dalam kebijakan ekonomi atau fungsi yudikatif ketika komisi melakukan fungsi penyelidikan, memeriksa, memutus dan menjatuhkan sanksi administratif. Kewenangan legislatif KPPU menciptakan peraturan baik secara internal maupun eksternal kepada publik, misalnya guidelines (Pedoman) serta kewenangan eksekutif saat melaksanakan pengawasan undang-undang.

Dengan kewenangan yang begitu luas, sejak awal KPPU telah menghadapi tantangan mengenai independensi dalam menjalankan fungsinya. Walaupun demikian pada dasarnya independensi KPPU tidak dapat dikaji hanya dengan melihat kepada siapa badan ini bertanggung jawab tetapi harus dilihat dari dalam proses pengambilan putusan yang tidak dapat dipengaruhi lembaga lainnya.<sup>33</sup> Pengawasan terhadap putusan KPPU dilakukan melalui keberatan di Pengadilan Negeri dan kasasi di Mahkamah Agung.

Untuk mendukung kinerja maka Komisi dibantu Sekretariat Komisi yang bertugas membantu kelancaran administrasi dan teknis operasional.<sup>34</sup> Sejak awal sampai saat ini lima belas tahun KPPU berfungsi, status Sekretariat Komisi masih belum mendapat kepastian menjadi pegawai negeri sipil atau tidak. Kepastian status staf Sekretariat Komisi penting untuk mendukung kinerja sehingga dibutuhkan jawaban pemerintah yang juga akan berdampak pada kedudukan, kewenangan, anggaran dan kedudukan KPPU dalam struktur lembaga negara. Meningkatnya jumlah laporan atau pengaduan masyarakat mengenai masalah persaingan yang masuk ke KPPU menunjukkan tingkat kepercayaan dan ekspektasi terhadap kinerja KPPU.

TAHUN	PENETAPAN		PUTUSAN		PERKARA BERJALAN		TOTAL		Pro sentase	
	Tender	Non Tender	Tender	Non Tender	Tender	Non Tender	Tender	Non Tender	Tender	Non Tender
2000	0	0	1	1	0	0	1	1		
2001	0	1	3	1	0	0	3	2		
2002	4	0	1	3	0	0	5	3		
2003	2	0	1	6	0	0	3	6		
2004	1	1	3	4	0	0	4	5		
2005	1	3	10	8	0	0	11	11		
2006	3	3	8	4	0	0	11	7		
2007	1	3	22	5	0	0	23	8		
2008	16	4	36	12	0	0	52	16		
2009	3	0	23	9	0	0	26	9		
2010	3	2	31	6	0	0	34	8		
2011	0	0	11	2	0	0	11	2		
2012	0	0	7	2	0	0	7	2		
2013	0	0	6	5	2	0	8	5		
2014	0	0	0	4	6	6	6	10		
<b>TOTAL</b>	<b>34</b>	<b>17</b>	<b>163</b>	<b>72</b>	<b>8</b>	<b>6</b>	<b>205</b>	<b>95</b>	<b>68,33%</b>	<b>21,77%</b>

Laporan Tahunan KPPU 2014

33. Harian Kompas, Komisi Independen Dalam Negara, Selasa 30 Oktober 2007.

34. Sekretariat dipimpin oleh Direktur Eksekutif, didukung Direktorat Administrasi, Direktorat Penyelidikan dan Penegakan Hukum, Direktorat Komunikasi, Direktorat Pengkajian dan Pelatihan.

Pada awal penegakan hukum UU No.5 Tahun 1999, masalah terbesar adalah ketidak sempurnaan hukum acara. KPPU mengeluarkan Keputusan Komisi Nomor:05/KPPU/Kep/IX/2000 tentang Tata Cara Penyampaian Laporan dan Penanganan Dugaan Pelanggaran Terhadap UU Nomor 5 Tahun 1999 yang disempurnakan dengan Peraturan Komisi Nomor 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU. Sejalan dengan perkembangan proses acara di KPPU dilakukan penyempurnaan dalam Peraturan Komisi No.1 Tahun 2010 Tentang Tata Cara Penanganan Perkara.

Disamping hukum acara, KPPU terus berbenah diri dan berusaha menyamakan persepsi dengan menerbitkan Pedoman (guidelines) tentang pasal-pasal dalam UU No.5 tahun 1999. Pedoman adalah hal yang lazim di terbitkan agar para pemangku kepentingan mempunyai pengertian yang sama dalam menginterpretasikan maksud undang-undang terutama ketika menyelesaikan perkara persaingan usaha.<sup>35</sup> Dalam fungsi penegakan hukum, mayoritas laporan yang diterima oleh KPPU adalah Pasal 22 UU No.5 Tahun 1999 tentang kolusi pengadaan barang dan jasa. Putusan KPPU dapat ditindak lanjuti dengan dugaan tindak pidana korupsi yang memerlukan harmonisasi lembaga lain seperti Bareskrim Polri, Kejaksaan Agung dan KPK.

35. Daftar Peraturan Komisi yang dikeluarkan sd tahun 2015 adalah: Peraturan Komisi No 01 Tahun 2009 Pranotifikasi Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan.  
Peraturan Komisi No 02 Tahun 2009 Pedoman Pengecualian Penerapan UU 5/1999 HAKI  
Peraturan Komisi No 03 Tahun 2009 Pedoman Penerapan Pasal 1 Angka 10 Pasar Bersangkutan.  
Peraturan Komisi No 04 Tahun 2009 Pedoman Tindakan Administratif Sesuai Ketentuan Pasal 47  
Peraturan Komisi No 05 Tahun 2009 Pedoman Pelaksanaan Pasal 50 huruf A  
Peraturan Komisi No 06 Tahun 2009 Pedoman Pengecualian Penerapan UU 5/1999 Waralaba  
Peraturan Komisi No 07 Tahun 2009 Pedoman Jabatan Rangkap Sesuai Pasal 26  
Peraturan Komisi No 01 Tahun 2010 Pedoman Tata Cara Penanganan Perkara.  
Peraturan Komisi No 02 Tahun 2010 Pedoman Pasal 22 Larangan Persekongkolan Tender  
Peraturan Komisi No 04 Tahun 2010 Pedoman Pelaksanaan Pasal 11 Tentang Kartel  
Pedoman Pelaksanaan Pasal 14 Tentang Integrasi Vertikal.  
Peraturan Komisi No 06 Tahun 2010 Pedoman Pelaksanaan Pasal 25 Penyalahgunaan Posisi Dominan.  
Peraturan Komisi No 07 Tahun 2010 Pedoman Pasal 50 huruf d Keagenan.  
Peraturan Komisi No 08 Tahun 2010 Promosi dan Mutasi Pejabat Struktural Pegawai KPPU.  
Peraturan Komisi No 09 Tahun 2010 Tentang Staf Ahli KPPU  
Peraturan Komisi No 10 Tahun 2010 Tentang Formulir Pemberitahuan Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan

Selanjutnya di tahun berikutnya KPPU terlihat mulai berfokus pada penanganan perkara kartel. Ada empat kasus kartel yang cukup fenomenal yaitu: kasus fuel surcharge, kasus minyak goreng, kasus obat dan kasus semen dimana ke empatnya berakhir dengan dramatis. KPPU memutuskan tiga kartel bersalah bersalah kecuali kartel semen yang dinyatakan tidak terbukti di tingkat putusan Komisi. Kemudian terlapor mengajukan keberatan di Pengadilan Negeri dan puncaknya adalah Mahkamah Agung memutuskan tidak menguatkan satupun putusan KPPU dalam ke empat kasus kartel di tingkat kasasi.<sup>36</sup>

Aspek pembelajaran menarik dari ke empat putusan ini adalah bahwa KPPU mulai mengekspos hukum pembuktian yang lebih rumit, yaitu bukti tidak langsung (indirect evidence) yang fenomenal dalam penegakan hukum persaingan di seluruh dunia.<sup>37</sup> Bukti tidak langsung merupakan pendekatan baru dalam penegakan Hukum Persaingan di Indonesia. KPPU merespons kebutuhan tersebut dengan mengeluarkan Pedoman Pasal 11 Tentang Kartel dengan penjelasan mengenai pembuktian tidak langsung. KPPU belajar dari standar yang digunakan otoritas penegakan hukum persaingan di negara lain maupun dunia internasional. Hal lain adalah perdebatan antara bukti ekonomi dan bukti hukum. Dengan demikian ada satu kebutuhan yang mendasar bagi KPPU untuk segera mempunyai Divisi atau Biro Ekonomi (Bureau of Economics seperti di Federal Trade Commission Amerika Serikat). Biro Ekonomi yang kuat akan mendukung penyelidikan kasus kasus KPPU yang lebih sulit pembuktian bukti ekonominya. Adalah krusial menyerahkan putusan kepada lembaga dimana putusannya akan berpengaruh pada dunia usaha dan kesejahteraan masyarakat. Bila KPPU tidak kredibel dalam menjalankan fungsinya dapat dibayangkan putusannyapun tidak akan mencerminkan kepastian hukum bagi dunia usaha.

36. Putusan Nomor: KPPU/024-I/2009 tentang Minyak Goreng, Putusan Nomor: KPPU/025-I/2009 Tentang Fuel Surcharge Maskapai Penerbangan , Putusan Nomor: KPPU/009-I/2010 Tentang Semen dan Putusan Nomor: KPPU/010-I/2010 Tentang Obat.

37. OECD: Prosecuting Cartel Without Direct Evidence,2006.



Aspek lain dari putusan KPPU yang inkraht atau berkekuatan hukum tetap adalah eksekusi. Pasal 46 ayat UU No.5 Tahun 1999 menginstruksikan putusan Komisi yang tidak diajukan keberatan dimintakan penetapan eksekusi kepada Pengadilan Negeri tempat kedudukan (domisili) hukum pelaku usaha berada dengan tujuan efisiensi pelaksanaan putusan.<sup>38</sup> Sampai saat ini eksekusi putusan KPPU masih dilakukan secara *volunter* dan belum menerapkan Pasal 34 (4).

Bagaimana reaksi publik terutama dunia usaha dan lembaga penegak hukum terhadap eksistensi KPPU saat ini? Respek sekaligus pengakuan terhadap tugas, wewenang dan keahlian khusus lembaga KPPU dalam mengawasi persaingan usaha di Indonesia masih memerlukan dukungan berbagai pemangku kepentingan. Menuju lembaga yang kuat memerlukan dukungan yang kuat dalam kepastian kedudukan lembaga, substansi undang-undang yang teruji termasuk harmonisasi hukum acara dengan berbagai lembaga penegak hukum lainnya.

### 3. Substansi UU No.5 Tahun 1999

**H**ukum dan ekonomi adalah dua variabel yang berbeda dan UU No.5 Tahun 1999 dalam suatu putusan hukum. Penegakan hukum UU No.5 Tahun 1999 memberikan perspektif baru bagi dunia hukum dan ekonomi. Sejak awal substansi undang-undang telah memberikan pembelajaran ke pada berbagai pihak apakah berfokus pada kesejahteraan masyarakat, efisiensi atau perlindungan pada golongan ekonomi tertentu. Dalam perspektif “the living law” perdebatan pilihan ini di refleksikan dalam berbagai pertimbangan putusan KPPU. Sejak awal di undang-kan telah banyak kritikan berbagai *stakeholder* terhadap substansinya. Keadaan ini di persulit dengan aturan hukum acara yang tidak sempurna. Tetapi justru ke tidak sempurnaan substansi tersebut yang memicu KPPU sebagai lembaga penegak persaingan menerbitkan berbagai Pedoman dan Peraturan Komisi untuk menyamakan persepsi.<sup>39</sup>

38. Peraturan Mahkamah Agung No.3 Tahun 2005 Tentang Penanganan Perkara Keberatan menetapkan bahwa permohonan penetapan eksekusi bila putusan keberatan telah dijatuhkan harus diajukan oleh KPPU kepada Pengadilan Negeri yang telah memutus perkara keberatan tersebut.

39. Pasal 36 huruf (g) UU No.5 Tahun 1999.

Dalam kurun waktu penegakan UU No.5 Tahun 1999, 15 tahun bukanlah waktu yang singkat untuk belajar dari pengalaman. Kebutuhan amandemen terhadap undang-undang ini telah beberapa kali di agendakan untuk menyempurnakan substansi, hukum acara dan kedudukan lembaga KPPU. Proses politik tidak terlalu mengakomodir sehingga terkendala dari waktu ke waktu. Perlu intropeksi mendalam bahwa urgensi amandemen UU No.5 Tahun 1999 bukan sekedar bertujuan memperluas kewenangan KPPU sebagai lembaga penegak hukum UU No.5 Tahun 1999. Tetapi lebih pada sinergi untuk menjawab tuntutan perubahan perilaku dunia usaha, perkara persaingan yang meningkat, pembuktian kompleks serta harmonisasi antara berbagai lembaga terkait dalam penegakan hukum persaingan di Indonesia.

Perbedaan persepsi dalam menafsirkan peraturan perundang-undangan adalah suatu tantangan yang dihadapi oleh berbagai rezim hukum persaingan di berbagai Negara.

Sementara pandangan lain menyatakan bahwa perbedaan itu hanya dapat di simpulkan dalam putusan hukum persaingan usaha yang teruji sampai di tingkat Mahkamah Agung. Tidak ada undang-undang yang sempurna, kebutuhan melakukan amandemen dianggap sebagai alternatif menyelesaikan hal tersebut. Dalam usulan wacana amandemen, ada beberapa pertanyaan esensial yang perlu disikapi, diantaranya beberapa pasal dalam undang-undang, kepastian kedudukan KPPU sebagai penyidik yang tidak dapat disatukan dengan fungsi penuntutan, kewenangan KPPU melakukan penyitaan, staf sekretariat Komisi dan lainnya. Pilihan ini harus dipersiapkan KPPU secara komprehensif karena akan mengakibatkan pendekatan penegakan hukum yang berbeda dari yang selama ini sudah berjalan. Setidaknya saat ini, amandemen adalah salah satu agenda yang perlu di pertimbangkan KPPU dengan matang dan harus bersinergi dengan pihak legislatif dan eksekutif untuk mendapat dukungan.



#### 4. Respons Lembaga Peradilan Terhadap Penegakan Hukum Persaingan

Ada beberapa peraturan sporadis yang mengatur mengenai persaingan usaha sebelum berlakunya UU No.5 Tahun 1999.<sup>40</sup> Tetapi pengaturan komprehensif persaingan usaha ada dalam UU No.5 Tahun 1999. Saat awal implementasi hukum persaingan usaha ada pertanyaan mengenai kompetensi absolut kewenangan penegakan hukum persaingan. Satu dekade berlalu dan sinergi antara semua penegak hukum persaingan mengenai hal ini telah terjalin baik. Di beberapa Negara yang sudah maju penegakan hukum persaingannya bahkan lembaga peradilan dapat menjalankan peran yang sama, seperti di Jerman dan Amerika Serikat. Tentu saja hal ini dapat menjadi pemikiran untuk masa yang akan datang untuk di terapkan di Indonesia.

Selama ini terdapat beberapa permasalahan penting mengenai peran peradilan dalam proses keberatan. Peran lembaga peradilan menentukan ketika melakukan check and balance terhadap putusan KPPU yang mempunyai beberapa kewenangan signifikan. Disamping itu perlu diperhatikan bahwa pada dasarnya UU No.5 Tahun 1999 atau Hukum Persaingan di Indonesia awalnya merupakan suatu pendekatan baru dalam sistem hukum yang ada.<sup>41</sup> Peraturan yang kurang jelas mengakibatkan proses upaya hukum keberatan baik di dalam UU No. 5 Tahun 1999 maupun di dalam hukum acara formal menyebabkan beberapa permasalahan. Hal ini mengakibatkan Pengadilan Negeri menjadi kurang pasti dalam menerapkan proses keberatan dalam hukum acara yang dimulai sejak kasus Indomobil pada tahun 2003.<sup>42</sup> Mahkamah Agung kemudian berinisiatif mengeluarkan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) No.1 Tahun 2003 dalam rangka menyamakan persepsi dalam

40. Setelah judicial review di Mahkamah Konstitusi kembali ke UU No. 5 Tahun 1992 sebelumnya di gantikan UU No.12 Tahun 2012 dan, UU Tentang Usaha Kecil No 9 Tahun 1995 yang sudah diganti dengan UU No.20 Tahun 2008 Tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah, UU Tentang Perlindungan Konsumen No 8 Tahun 1999. Disamping itu masih ada Pasal 382 bis KUHP, Pasal 1365 KUH Perdata, UU No 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian pada pasal 7 dan UU No 1 tahun 1995.

41. Eleanor Fox, Indonesia's Law No.5/1999: "A Substantive Analysis of the Law Against Monopolistic Practices and Unfair Business Competition and of the Place of the Law in World Competition System" paper pada Seminar Investasi dan Kebijakan Persaingan, 11 Januari 2002.

42. Harian Bisnis Indonesia, Perlu PERMA untuk perkuat Posisi KPPU, 12 Maret 2003.  
Harian Bisnis Indonesia, MA Siapkan Aturan untuk KPPU, 14 Maret 2003.

lingkungan peradilan untuk menyikapi upaya hukum proses keberatan. Peraturan Mahkamah Agung dimaksudkan sebagai instruksi dari peradilan yang lebih tinggi kepada peradilan dibawahnya untuk melaksanakan suatu proses bilamana suatu undang-undang tidak mengatur mengenai aturan hukum dengan jelas. Pada tahun 2005, Peraturan Mahkamah Agung No.1 Tahun 2003 diganti dengan Peraturan Mahkamah Agung No.3 Tahun 2005 dengan melakukan penyempurnaan pada beberapa bagian, diantaranya dalam hal pemeriksaan tambahan, konsolidasi perkara dengan menunjuk satu Pengadilan Negeri yang berwenang melanjutkan pemeriksaan perkara keberatan. Hal lain yang dipertajam adalah mengenai tata cara, jangka waktu dan putusan sela hakim harus mempertimbangkan antara batas waktu, pemeriksaan keberatan dan pengetahuan mengenai perkara persaingan.

Setelah hampir sepuluh tahun PERMA No.3 Tahun 2005 di berlakukan, apa yang menjadi tantangan ke depan?. Dalam merespons adanya prinsip pemeriksaan yang transparan, akuntabel dan berimbang, ada kebutuhan bahwa pemeriksaan keberatan sebaiknya dilakukan di Pengadilan tempat perkara keberatan dilakukan. Bukan di KPPU seperti selama ini dilakukan. Usulan ini baik untuk dipertimbangkan sehingga akan memberikan kesempatan dan ruang yang sama untuk berargumentasi di depan Hakim yang akan menjadi pemutus perkara ketimbang hanya memeriksa berkas. Wacana ini sebaiknya menjadi bahan pertimbangan amandemen PERMA No.3 Tahun 2005 yang menjadi ranah dan kewenangan Mahkamah Agung.

#### 5. Dampak Penegakan Hukum UU No.5 Tahun 1999 Terhadap Dunia Usaha, Perekonomian dan Kesejahteraan Rakyat.

Lima belas tahun sejak UU No.5 Tahun 1999 di implementasikan, tentu ada berbagai dampak yang dirasakan terutama berkaitan dengan perilaku dunia usaha dan kesejahteraan masyarakat. Dampak ekonomi merupakan bukti nyata yang dirasakan secara langsung Berbagai elemen turut mempengaruhi awal penegakan hukum persaingan di Indonesia seperti pelaku usaha, perusahaan, UKM, BUMN, asosiasi, Kadin, lembaga peradilan,

jurnalis, pengacara maupun masyarakat itu sendiri sebagai konsumen yang sudah mulai mengerti dan menikmati dampak daripada berlakunya ini.<sup>43</sup> Dunia usaha dan industri Indonesia sebaiknya berbasis persaingan usaha sehat. Kebijakan persiangan yang konsisten memang merupakan proses dan keputusan politik pemerintah.<sup>44</sup> Membangun industri yang kuat<sup>45</sup> dan siap bersaing di pasar internasional saat ini masih mempunyai tantangan tersendiri.<sup>46</sup>

Dalam kurun waktu lima belas tahun UU No.5 Tahun 1999 ditegakkan, telah cukup banyak pembelajaran yang dapat dipetik baik oleh pelaku usaha, masyarakat (konsumen), dunia usaha, KPPU dan lembaga peradilan. Banyak kebiasaan yang menunjukkan bahwa perilaku dunia usaha cukup banyak berubah dan sudah menyadari bahwa telah ada peraturan perundang-undangan dan KPPU mengawasi dunia usaha. Pelaku usaha juga mulai menggunakan mekanisme penegakan hukum UU No.5 Tahun 1999 melalui pelaporan melalui KPPU dan di lembaga peradilan. Pada akhirnya masyarakat sebagai konsumen akhir adalah yang menikmati hasil dari persaingan usaha yang sehat.<sup>47</sup>

Kenaikan angka laporan menunjukkan meningkatnya kepercayaan terhadap kinerja KPPU yang dirasakan telah memberikan dampak positif bagi dunia usaha di Indonesia. Berbagai kasus yang telah diputus oleh KPPU menjadi benchmark terutama dalam hal terjadinya kerugian konsumen (consumer loss). Dampak putusan No.07/KPPU-L/2007 tentang Kepemilikan Silang yang dilakukan oleh Kelompok Usaha Temasek dan Praktek Monopoli Telkomsel mengemukakan adanya potensial kerugian konsumen (consumer loss).

43. Penelitian Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia untuk Deutsche Gesellschaft fuer Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH Implementation of Competition Law Project, Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2009.

44. Harian Kompas, Tidak ada jalan pintas membangun Bisni, 1 Maret 2006.

45. Harian Kompas, Membangun Industri yang "Tahan Banting", 7 April 2005.

46. Harian Kompas, Kadin: Pemerintah Jangan Ekspansif Buka Pasar, 10 November 2006.

47. Penelitian PSHK, KPPU dan GTZ 2009, op.cit.

Putusan ini juga berujung pada gugatan kelompok (class action) di beberapa pengadilan negeri (Bekasi dan Jakarta Pusat).<sup>48</sup> Dalam sanksinya beberapa kali KPPU menjatuhkan sanksi yang tidak termasuk dalam substansi sanksi administratif Pasal 47 UU No.5 Tahun 1999. Hal ini menjadi pengujian kewenangan Pasal 47 bersifat limitatif atau absolut?<sup>49</sup> Putusan kasus Temasek menjadi putusan yang menarik perhatian masyarakat karena menyangkut industri penting yang berkaitan dengan hajat hidup orang banyak sekaligus berkaitan dengan kepastian usaha investasi asing di Indonesia.<sup>50</sup>

Secara administratif KPPU dianggap cukup responsif membaca kebutuhan regional dalam masalah persaingan usaha di daerah. Otonomi daerah telah berdampak pada timbulnya beberapa kasus persaingan usaha lokal.<sup>51</sup> KPPU kemudian membuka beberapa kantor perwakilan di daerah dengan volume perdagangan maupun pertumbuhan ekonomi yang pesat, yaitu di Medan, Batam, Surabaya, Makassar dan Balikpapan. Tetapi dibalik keberhasilan undang-undang Hukum Persaingan, masih banyak tantangan yang dihadapi. Naiknya angka laporan ke KPPU cukup menggelitik pertanyaan kemudian, yaitu seberapakah kemampuan KPPU dalam merespons seluruh laporan? Bila tidak mampu dari segi kemampuan staf pendukung, dapat dipastikan bahwa KPPU akan melakukan tebang pilih dalam memutuskan laporan mana yang akan diperiksa. Sebaliknya bagi pihak pelapor, kepastian laporannya akan memicu upaya alternatif lain sebagai jalan keluar untuk mendapatkan ganti rugi. Diskusi mengenai hal ini masih terbuka karena pelaku usaha harus diberika alternatif jalan keluar untuk menyelesaikan kasusnya bila laporannya tidak ditanggapi oleh KPPU dalam jangka waktu tertentu.

48. Harian Bisnis Indonesia, Konsumen bisa gugat operator telekomunikasi, 20 Juni 2008. Beberapa kelompok konsumen menyatakan dirinya menjadi wakil kelompok yang representatif dan mengajukan gugatan kelompok di beberapa PN dalam putusan kasus Temasek.

49. Lihat Putusan MA No: 01/K/KPPU/2007 - menyatakan bahwa kewenangan KPPU untuk menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif dibatasi oleh Pasal 47 UU No. 5 Tahun 1999;

50. Herberth Smith, Emerging Markets, Legal Issues facing multinationals, 2008: ....The Temasek case highlights a fear of the antimonopoly law being applied unfairly, and specifically being used to put pressure on foreign investors.

51. Jurnal Nasional, Dinilai Bermasalah, Ribuan Perda Dianulir, 12 Desember 2008.



## 6. Penutup

Mungkin terlalu dini untuk mengukur kinerja suatu lembaga yang berkarya dalam kurun waktu 15 tahun. Perubahan perilaku dunia usaha bukan keajaiban yang dapat terjadi begitu saja.<sup>52</sup> Agar tidak kehilangan momentum, perlu dipastikan apakah yang menjadi urutan utama KPPU dalam menjalankan fungsinya sebagai garda terdepan pengawas persaingan di Indonesia?<sup>53</sup> Apakah akan KPPU akan berfokus pada efektifitas putusan KPPU terhadap perubahan perilaku pelaku usaha? Apakah sanksi denda dikhawatirkan mematikan dunia usaha atau menakutkan investor asing?. Apakah fungsi advokasi dalam kebijakan persaingan, perubahan perilaku BUMN menjadi prioritas? Rencana Strategis (Renstra) KPPU dan momentum pemerintahan baru diharapkan mampu menjawab pertanyaan-pertanyaan ini. Sekaligus dijadikan era penguatan “national champion” dari produk dalam negeri yang mempunyai daya saing. Pilihan kebijakan haruslah berdasarkan kebijakan persaingan (competition policy) yang dijalankan secara konsisten dan relevan. Konsistensi kebijakan persaingan harus mampu diawasi KPPU yang akan memberikan kepastian hukum bagi rezim investasi baik domestik maupun asing dalam berusaha di Indonesia.

Sangat lazim suatu rezim penegakan persaingan usaha akan condong kepada putusan yang bertendensi “pro pasar” atau “pro populis”. Melihat tujuan UU No.5 Tahun 1999 yang multi objektif, KPPU harus mampu menjawab tantangan internal kelembagaan dan eksternal penegakan hukum dan pengawasan kebijakan persaingan di Indonesia dengan melihat pada dampak putusan, kesejahteraan masyarakat dan perubahan perilaku. Akhirnya, persaingan usaha mungkin bukan pilihan satu-satunya yang dapat menjamin kesejahteraan masyarakat (consumer welfare), tetapi melalui persaingan usaha yang sehat dapat dipastikan memberikan jalan bagi tercapainya ekonomi kompetitif dan pada akhirnya menghasilkan kesejahteraan yang dinikmati masyarakat konsumen.

52. *Harian Kompas*, Michael Porter: Manfaatkan Momentum untuk Berubah, 29 November 2008.

53. *Harian Kompas*, Lembaga Negara Mapan Cenderung Ditinggalkan, Senin, 7 November 2005. KPPU menduduki peringkat 5 dari 8 Komisi Negara yang disurvei pada tahun 2005 dalam hal independensi serta kinerja dibandingkan dengan Komisi Negara yang ada.

*Harian Kompas*, Ekonomi dan Lemahnya Hukum, 6 Desember 2004.

*Harian Kompas*, Upaya Mempertemukan Dua Kutub, 18 September 2008.

Penyelenggaraan ekonomi suatu negara ditentukan oleh moralitas penyelenggara Negara moralitas dunia usaha dan moralitas penegak hukum terutama yang bertanggung jawab mengawasi mekanisme pasar. Tujuan akhir persaingan usaha yang sehat diharapkan dapat di capai, yaitu kesejahteraan masyarakat.

\*\*\*

### Daftar Pustaka

- Banncock Graham et.al, *The Penguin Dictionary of Economics*, 7th Edition, Penguin Books, 2003, page 149
- Bork, Robert, *The Antitrust Paradox, A Policy at War with Itself*, Basic Books Inc, New York, 1978
- Demzets, Harold Demzets, *Barrier to Entry*, *The American Economic Review*, Volume 72, Issue 1, Maret 1982
- Fishwick, Frank Fishwick, *Strategi Persaingan (Making Sense of Competition Policy)*, PT.Elex Media Komputindo, Jakarta, 1995
- Fox, Eleanor, *Indonesia's Law No.5/1999: "A Substantive Analysis of the Law Against Monopolistic Practices and Unfair Business Competition and of the Place of the Law in World Competition System"* paper pada Seminar Investasi dan Kebijakan Persaingan, 11 Januari 2002.
- Fox, Eleanor, *Memorandum Kepada Pembuat Kebijakan di Indonesia*, paper tidak dipublikasikan, 1999.
- Fukuyama, Francis, *Trust, the Social Virtues and the Creation of Prosperity*, Free Press Paperbacks, 1995
- Gie, Kwik Kian, *Ekonomi Indonesia Dalam Krisis dan Transisi Politik*, PT.Gramedia Pustaka Utama, Jakarta 1999
- Global Justice Update, Edisi Khusus, Tahun ke 6 Edisi 3 Desember 2008
- Harian Bisnis Indonesia*, Konsumen bisa gugat operator telekomunikasi, 20 Juni 2008
- Harian Bisnis Indonesia*, KPPU: Kemungkinan minta monopoli Posindo dicabut, 17 April 2007
- Harian Bisnis Indonesia*, MA Siapkan Aturan untuk KPPU, 14 Maret 2003
- Harian Bisnis Indonesia*, Penerbit buku diduga lakukan praktek monopoli, 17 April 2007
- Harian Bisnis Indonesia*, Perlu PERMA untuk perkuat Posisi KPPU, 12 Maret 2003
- Harian Kompas*, Demokrasi Ekonomi Masih Mampat, Rabu 29 Desember 2004
- Harian Kompas*, Ekonomi dan Lemahnya Hukum, 6 Desember 2004
- Harian Kompas*, Fokus Kebijakan Ekonomi Pemerintah Perlu Lebih Dipertajam, 19 Agustus 2006
- Harian Kompas*, Industri Obat dikuasai Kartel, Harga Menjadi Mahal, 3 Oktober 2007
- Harian Kompas*, Kadin: Pemerintah Jangan Ekspansif Buka Pasar, 10 November 2006
- Harian Kompas*, Komisi Independen Dalam Negara, Selasa 30 Oktober 2007
- Harian Kompas*, Lembaga Negara Mapan Cenderung Ditinggalkan, Senin, 7 November 2005
- Harian Kompas*, Membangun Industri yang “Tahan Banting”, 7 April 2005
- Harian Kompas*, Pemerintah Habibie Menggolongkan 69 Undang-undang, 24 September 1999
- Harian Kompas*, Tidak ada jalan pintas membangun Bisni, 1 Maret 2006
- Harian Kompas*, Upaya Mempertemukan Dua Kutub, 18 September 2008



Harian Media Indonesia, Meneguhkan Ekonomi Kesejahteraan, Rabu, 9 Agustus 2006  
 Harian Suara Merdeka, Reformasi Ekonomi Dimulai 1 Februari, 21 Januari 1998  
 Hill, Hall, The Indonesian Economy, Cambridge University Press, 2nd Edition, 2000  
 Jurnal Nasional, Dinilai Bermasalah, Ribuan Perda Dianulir, 12 Desember 2008  
 Kartte, Wolfgang et.all, Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha  
 Tidak Sehat, GTZ, Deperindag dan Lembaga Pengkajian Hukum Ekonomi UI, 2000  
 Khemani, R. Shyam Khemani, A Framework For the Design and Implementation of Competition  
 Law and Policy, World Bank, Washington DC, USA & OECD, Paris, 2000.  
 Kruger, Anne, The Political Economy of the Rent-Seeking Society, American Economic Review  
 64 1974  
 Lande, Robert H., Chicago's False Foundation: Wealth Transfers (Not Just Efficiency) Should  
 Guide Antitrust, Antitrust Law Journal, Volume 58, 1989  
 Lane, Jan-Erik & Svante Ersson, Comparative Political Economy: A Development Approach,  
 PINTER 1997  
 Mari Pangestu et.all, Indonesia dan Tatanan Ekonomi Global, Centre for Strategic and  
 International Studies, Jakarta, 2003  
 Mubyarto, Membangun Sistem Ekonomi, BPFE Jogjakarta, Edisi Pertama, 2000, hal.26.  
 Permono, Iswardono, Ekonomi Kerakyatan: Sekedar Jargon Politik, JEPI Vol 14, No.3, 1999  
 OECD: Prosecuting Cartel Without Direct Evidence, 2006.  
 Penelitian Pusat Studi Hukum & Kebijakan Indonesia untuk Deutsche Gesellschaft fuer  
 Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH Implementation of Competition Law Project, Komisi  
 Pengawas Persaingan Usaha, 2009.  
 Peraturan Mahkamah Agung No.3 Tahun 2005 Tentang Penanganan Perkara Keberatan  
 Pierce Jr, Richard J. & Ernest Gellhorn, Regulated Industries in a Nutshell, West Group, St. Paul  
 Minnesota, 1999  
 Samuelson, Paul A., Economics, McGraw-Hill Book Company Inc, 11th ed, 1980  
 Scherer, F.M, Competition Policies for an Integrated World Economy, The Brookings Institution,  
 Washington DC, 1994  
 Schwarz, Adam A Nation in Waiting, Indonesia in the 1990s, Westview Press, 1995  
 Seth, M, Formulating Antitrust Policy in Emerging Economies, 86 Georgetown Law Journal,  
 November 1997  
 Setiawan, Bonnie, Momentum Bagi Perubahan Rezim, Global Justice Update, Edisi Khusus,  
 November 2008  
 Shauki, Achmad, "Masalah Persaingan di Indonesia" paper pada Seminar FEUI "Sumbangan  
 Pemikiran FEUI pada Reformasi dan Pemulihan Ekonomi," November 1998  
 Smith, Herberth, Emerging Markets, Legal Issues facing multinationals, 2008  
 Sullivan, Lawrence. A & Warren S. Grimes, The Law of Antitrust: An Integrated Handbook,  
 West Group, St. Paul Minn, 2000  
 Team Freedom Institute, Memperkuat Ekonomi Pasar, Usulan Agenda Kerja 100 Hari  
 Pemerintahan Baru, Freedom Institute & Friedrich Neumann Stiftung, October 2004.  
 Wie, Thee Kian Wie, Pembangunan, Kebebasan dan Mukjizat Orde Baru, Esai Esai, Freedom  
 Institute dan Kedutaan Besar Denmark, 2004  
 Wilson, James Soemijantoro Wilson, Why Foreign Aid Fails: Lessons from Indonesia's Economic  
 Collapse, Law and Policy in International Business, Volume 33, Number 1, Fall 2001



## **BAB III**

### Pukulan Telak Bagi Persaingan Usaha





## KEBEBASAN YANG MENYAKITKAN

Kurnia Sya'ranie

Komisioner KPPU Periode 2012-2017

**K**omisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) lahir sebagai amanat dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Undang-Undang tersebut disahkan pada tanggal 5 Maret 1999 oleh Bacharuddin Jusuf Habibie selaku Presiden Republik Indonesia dimana pada saat itu Bangsa Indonesia sedang berbenah akibat dampak krisis yang melanda Indonesia tahun 1997 – 1998. Tidak seperti kelahiran seorang anak yang disambut oleh orang tuanya dengan berbagai persiapan dan perlengkapan kebutuhan si jabang bayi, sejak dilahirkan KPPU sudah harus bisa bekerja secara mandiri tanpa adanya dukungan dana dan fasilitas yang memadai. Pada awal kelahirannya, secara operasional KPPU dilekatkan pada sebuah proyek di Biro Hukum dan Organisasi Departemen Perdagangan dan Perindustrian. KPPU sebagai lembaga yang lahir sebagai amanat dari Undang-Undang dan diberikan amanah untuk mengawal terciptanya **Demokrasi di bidang Ekonomi** bergantung pada sebuah proyek salah satu Biro di Departemen. Pada awal berdirinya, KPPU yang diberikan amanah untuk mendorong terciptanya persaingan usaha yang sehat agar pasar tidak terdistorsi serta menstimulasi seluruh lapisan masyarakat agar mampu dan dapat berpartisipasi dalam pembangunan di berbagai sektor ekonomi, hanya mendapat dukungan operasional dalam bentuk proyek dengan anggaran sekitar 70 juta rupiah dan menempati beberapa ruangan kecil di sebelah Biro Hukum Departemen Perdagangan dan Perindustrian.

### Suatu hari di bulan Agustus tahun 2000

**S**uasana kantor di pagi itu terasa cukup berbeda dibandingkan hari-hari sebelumnya. Memang, semenjak adanya KPPU yang secara operasional dilekatkan pada salah satu proyek di Departemen Perdagangan dan Perindustrian, saya merasa lebih bergairah dalam bekerja.

**SEAKAN, ADA ENERGI TAMBAHAN DALAM BEKERJA, TERLEBIH SAAT MELIHAT SEMANGAT DAN ETOS KERJA DARI PARA ANGGOTA KOMISI DAN PEGAWAI SEKRETARIAT KPPU. BAGI SAYA, DENGAN BERDIRINYA KPPU, MERUPAKAN BABAK BARU TANTANGAN PEKERJAAN DALAM HIDUP SAYA (SAAT ITU SAYA MENJABAT SEBAGAI SALAH SATU KEPALA BAGIAN DI BIRO HUKUM DAN ORGANISASI DE-PARTEMEN PERDAGANGAN DAN PERINDUSTRIAN SEKALIGUS SEBAGAI PIMPINAN PROYEK PERSAINGAN).**

Setelah memeriksa dan mempersiapkan hal-hal yang harus dikerjakan hari itu, saya menuju ke ruangan Ketua KPPU (saat itu dijabat oleh Bapak Bambang P. Adiwiyoto –yang merupakan Ketua KPPU pertama). Waktu itu, KPPU baru berjalan sekitar 2 bulan sehingga banyak hal yang harus kami siapkan mulai dari berbagai peraturan-peraturan internal seperti Kode Etik Anggota Komisi dan Sekretariat hingga Peraturan KPPU tentang Tata Cara Penanganan Perkara. Sebagaimana kita ketahui bahwa Tata Cara Penanganan Perkara sebagaimana diatur dalam Bab VII Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dipandang membutuhkan pengaturan yang lebih detail agar penegakan hukum persaingan usaha menjadi lebih efektif dan memberikan rasa keadilan dengan tetap menjaga kepastian hukum. Meskipun energi dan pikiran seluruh Anggota Komisi beserta jajaran Sekretariat tercurah untuk merumuskan berbagai produk hukum tersebut, namun telah disepakati oleh seluruh jajaran KPPU bahwa proses pemeriksaan perkara dugaan pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 harus terus berjalan.

“Selamat Pagi Pak?” sapa saya kepada Bapak Bambang.

“Apa kita bisa melanjutkan pembahasan Peraturan Komisi tentang Tata Cara Penanganan Perkara?”.

“Konsep sementara yang dibahas kemarin sudah siap”.

Baru selesai menyampaikan hal tersebut kepada Bapak Bambang, terdengar suara berisik di ruangan sebelah.

“Haduh berisik sekali ya” keluh saya pelan.

“Ndak apa-apa Bu, paling anak-anak,” sahut Pak Bambang yang ternyata mendengar keluh saya pelan tadi.

Ruangan Ketua Komisi dan seluruh Anggota Komisi memang bersebelahan dan hanya berbatas dinding dengan ruang anak-anak investigator, jadi kalau suara anak-anak investigator di sebelah agar keras, cukup terdengar jelas di ruangan Anggota Komisi.

“Saya akan berkoordinasi terlebih dahulu dengan seluruh Anggota Komisi yang hadir hari ini. Nanti kalau seluruh Anggota Komisi sudah siap, saya informasikan ke Ibu”.

“Baik Pak”. Selesai menerima arahan dari Ketua Komisi, saya kemudian saya meninggalkan ruangan beliau.

“Siapa itu?” tanya saya sembari mendatangi asal suara-suara berisik tadi.

Sayup-sayup terdengar “Itu punya saya, saya yang pesan tadi”, “kerupukku mana Pak Mardi” timpa suara yang lain – Almarhum Pak Mardi adalah petugas cleaning service yang merangkap semuanya termasuk membelikan makan para Anggota Komisi dan juga staf Sekretariat. Owala, ternyata suara-suara berisik itu berasal dari anak-anak investigator yang sedang berebut sarapan pagi.

“Sssstttt...jangan berisik, lapar? Apa dari semalam belum makan?” tanya saya kepada anak-anak investigator.

Sejenak mereka terkejut melihat saya berdiri di depan pintu dan menyapa mereka. Spontan salah satu dari mereka menjawab “Iya Bu, maaf ya Bu kalau tadi berisik”.

Anak-anak investigator ini memang sudah dua hari di kantor dan belum pulang ke rumah karena bersama dengan saya harus menyelesaikan draf



Putusan atas suatu perkara yang ditangani yang sudah dijadwalkan untuk dibacakan dalam Sidang Majelis Komisi (waktu itu, dalam susunan organisasi KPPU, saya duduk sebagai Direktur Penegakan Hukum).

Sebelum saya meninggalkan ruangan anak-anak Investigator, sambil tersenyum sejenak saya memperhatikan mereka makan. Bagi saya, anak-anak investigator ini sudah saya anggap anak saya sendiri.

**DALAM BENAK SAYA, BERCAMPUR PERASAAN BAHAGIA (MELIHAT GUYUP RUKUN MEREKA MENIKMATI SARAPAN PAGI SAMBIL BERCANDA RIANG) DAN PERASAAN BANGGA (MELIHAT SEMANGAT DAN ETOS KERJA SELAMA DUA HARI INI BERSAMA SAYA MENERJAKAN DRAF PUTUSAN TANPA KELUH KESAH), NAMUN DISISI LAIN TERBERSIT PERASAAN SEDIH MENINGAT MEREKA HARUS BEKERJA KERAS MEMBERIKAN DUKUNGAN KEPADA KOMISI MENGEMBAN AMANAH UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999 TANPA SARANA DAN PRASARANA MAUPUN PENGHARGAAN YANG MEMADAI.**

Terucap dalam batin saya, “saya akan sekuat tenaga membersamai mereka membangun lembaga ini menjadi lebih baik”.

Sejenak setelah kembali ke ruangan, saya fokus mengoreksi kembali sejumlah pertanyaan yang telah Tim susun untuk kami ajukan dalam pemeriksaan yang telah dijadwalkan keesokan harinya, sembari menunggu informasi lebih lanjut rapat internal sebagaimana arahan Ketua Komisi.

“Permisi Ibu, mohon maaf mengganggu” saya sedikit terkejut mendengar sapaan salah satu investigator yang telah berdiri di depan pintu karena saat itu saya sedang serius menyempurnakan sejumlah pertanyaan yang akan diakukan dalam pemeriksaan.

“Ya Nak, ada apa? Sini masuk saja. Duduk dulu. Sudah selesai sarapannya?” canda saya.

Sambil tersenyum, dia melangkah kaki menuju tempat duduk di depan saya sambil membawa map di tangan kanannya. “Bu, ini konsep memo sebagaimana arahan Ibu sudah kami siapkan” kata dia sambil sedikit menyodorkan map di tangan kanannya.

“Iya, tunggu sebentar ya, Ibu menyelesaikan ini dulu” sambil menerima map tersebut dan meletakkannya pada tumpukan map sebelah kiri saya. Selesai saya menyempurnakan daftar pertanyaan investigasi, saya mulai memeriksa konsep memo yang sudah di buat.

Beberapa pilihan kata dan susunan kalimat saya koreksi. “Nak, kalau membuat memo dinas untuk menteri, pilihan kata dan bahasa kalimatnya jangan begini. Untuk membuat suatu produk naskah dinas, kita harus memperhatikan bahasa surat mengikuti level jabatan yang akan kita tuju” sambil menunjukkan beberapa koreksi yang saya berikan.

“Baik Bu, saya akan segera sempurnakan konsep memo ini sesuai arahan dan bimbingan Ibu” jawab dia dan kemudian bergegas untuk memperbaiki konsep memo tersebut.

Di KPPU, semua bekerja dengan disiplin seperti tanpa ada waktu luang kecuali untuk makan dan sholat, namun tetap dalam suasana kekeluargaan yang kental sehingga semua pekerjaan dilakukan tanpa ada keluhan. Hal ini menjadi pondasi yang dibangun dengan kuat oleh seluruh anggota komisi beserta jajaran sekretariat agar tumbuh rasa tanggung jawab dalam bekerja.

**TELAH MENJADI KESEPAKATAN BERSAMA BAHWA KERJASAMA, SALING BANTU SERTA KEKOMPAKAN DALAM BEKERJA MERUPAKAN KUNCI UNTUK MEMBANGUN KPPU MENJADI LEMBAGA YANG KUAT SEBAGAI ‘PENGAWAL DEMOKRASI EKONOMI’.**

Tidak berapa lama staf investigator tadi kembali ke tempatnya, salah satu staf sekretariat menyampaikan bahwa rapat untuk membahas tentang penanganan perkara akan segera dimulai. Pada waktu itu, rapat dipimpin oleh Bapak Syamsul Ma'arif (Anggota Komisi yang saat ini adalah Hakim Agung).

Seluruh Anggota Komisi beserta jajaran sekretariat diminta hadir dalam rapat tersebut, karena dalam pembahasan tentang penanganan perkara sangat membutuhkan sumbangsih pemikiran semua pihak tidak terkecuali jajaran sekretariat KPPU. Diskusi pasal per pasal dilakukan secara serius, mulai dari apa dan bagaimana kira-kira maksud pembuat undang-undang mengatur sejumlah ketentuan dalam Bab VI tentang Tata Cara Penanganan Perkara hingga model seperti apa yang paling tepat untuk diterapkan di KPPU dalam penanganan perkara dugaan pelanggaran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Dalam Pasal 36 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, KPPU diberikan sejumlah kewenangan berupa melakukan penelitian, penyelidikan, pemeriksaan serta memutus suatu perkara persaingan usaha. KPPU juga diberikan kewenangan untuk mendapatkan, meneliti, dan atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan atau pemeriksaan hingga menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini. Seakan-akan, pembuat Undang-Undang ini memberikan kewenangan yang dimiliki oleh Penyidik (Kepolisian), Penuntut (Kejaksaan) dan Pemutus (Hakim) ke dalam satu lembaga KPPU. Hal ini merupakan amanat undang-undang, walaupun tidak diatur sebagai lembaga peradilan sebagaimana Undang-Undang Kekuasaan Kehakiman.

Bahwa proses pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang diduga melanggar ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dapat dilakukan oleh KPPU baik ada laporan maupun tanpa adanya laporan. Artinya, penanganan perkara persaingan usaha di KPPU dapat dilakukan berdasarkan inisiatif KPPU sendiri.

“Perkara yang muncul dari inisiatif KPPU ini bagaimana prosesnya? Langkah apa yang harus KPPU lakukan terlebih dahulu?” kata Bapak Erwin yang merupakan salah satu Anggota Komisi.

“Oh Kalo gitu, bagaimana kalau KPPU melakukan monitoring? Dengan melakukan monitoring terhadap pelaku usaha pada sektor tertentu, maka KPPU akan mempunyai data-data ekonomi yang dapat diolah dan dikaji dari sudut pandang persaingan usaha, sekaligus akan tahu berapa persen pangsa pasar yang dimiliki oleh [pelaku] Usaha tertentu” kata salah satu Anggota Komisi Bapak Pande Radja Silalahi.

“Oh boleh juga seperti itu. Jadi, sebelum mengangkat perkara inisiatif, KPPU melakukan riset dulu ya? Mungkin modelnya lebih ke arah penelitian investigatif, disamping itu Undang-Undang ini tidak melarang monopoli yang dilarang adalah atas nama Praktek Monopoli (Abuse Dominan Position)” jawab Pak Bambang dan Pak Didik J. Rachbini – Anggota Komisi.

Konsep inilah yang nantinya menjadi cikal bakal dibentuknya Direktorat Pengkajian, Kebijakan dan Advokasi pada Deputi Pencegahan, dimana hasil kajian yang dilakukan menggunakan instrumen analisa ekonomi dan hukum sebelum KPPU memberikan saran dan pertimbangan atas kebijakan pemerintah yang kurang sejalan dengan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

“Dan untuk mendapatkan informasi yang lebih komprehensif, alangkah lebih baiknya kalau kita juga mendengar beberapa pendapat dari pakar hukum tentang hal ini. Apa kita langsung bertanya pada Hakim Agung, ya? Bagaimana kalau pertemuan selanjutnya kita mengundang beberapa narasumber yang kita anggap tahu dan meminta masukan?” kata Pak Soy waktu itu.



“Bagaimana menurut Bu Nia? Apa ada anggaran untuk rapat dan mengundang narasumber?” tanya Pak Soy yang langsung saya jawab, “belum cair Pak”. Karena waktu itu dana KPPU masih menjadi satu dengan Biro Hukum dan Organisasi Departemen Perdagangan dan Perindustrian. Dana biasanya baru cair pada bulan ketiga.

“Bagaimana solusinya Bu Nia? Pekerjaan tidak dapat ditunda, karena ini kebutuhan KPPU dalam menjalankan tugas dan wewenangnya” tanya Pak Soy kembali.

Saya pun langsung menambahkan, “jangan biaya rapat dan narasumber Pak, gaji bulanan kita termasuk honor Sekretariat aja belum bisa dibayarkan”.

“Haa...jadi Sekretariat belum bisa menerima honor bulan ini?” tanya Pak Soy.

“Ya, belum Pak”.

Mendengar hal itu, seluruh anggota komisi merasa perlu untuk menyelesaikan persoalan honor untuk memenuhi kebutuhan hidup para staf sekretariat yang baru bergabung karena mereka belum dapat menerima honor selama tiga bulan ini. Berbeda dengan staf sekretariat yang merupakan PNS yang diperbantukan dari Departemen Perdagangan dan Perindustrian serta dari Bappenas, mereka masih ada gaji pokok setiap bulannya. Staf sekretariat yang merupakan rekrutmen baru berstatus non PNS, sehingga setiap bulannya hanya menerima honor dan bukan gaji. Walaupun kondisi keuangan serta fasilitas yang masih jauh dari memadai, namun tidak menyurutkan semangat kerja seluruh anggota komisi beserta jajaran termasuk staf sekretariat KPPU hasil rekrutmen baru tersebut.

Hasil rapat tersebut disampaikan dalam Rapat komisi yang diadakan secara rutin pada hari Selasa, Rabu dan Kamis. Saya masih ingat waktu itu hari Rabu, semua jajaran sekretariat KPPU diminta masuk ke ruang rapat yang hanya berukuran 5x6 meter persegi. Dahulunya ruang tersebut merupakan ruang tamu Kepala Biro TU BUMN Departemen Perdagangan dan Perindustrian. Semenjak dipinjamkan kepada KPPU, ruang tersebut menjadi ruang multi fungsi karena ruangan tersebut selain digunakan untuk rapat namun

juga untuk ruang sidang. Oleh karena hanya ada satu ruangan yang dapat dimanfaatkan oleh KPPU untuk rapat sekaligus untuk sidang penanganan perkara persaingan usaha, maka seringkali jadwal rapat harus molor karena masih menunggu sidang selesai.

Disampaikan oleh Bapak Bambang, “kepada para staf sekretariat, kami memahami bahwa kondisi dan situasi serta proses pencairan anggaran untuk pembayaran honor akan terlambat di bayar. Namun, kami sebagai anggota komisi tidak ingin saudara-saudara sekalian harus memikul beban ini. Kami faham bahwa selain untuk kebutuhan maka, masih banyak kebutuhan lain yang harus kalian penuhi termasuk untuk membayar tempat kos. Oleh karena itu, untuk sementara honor kalian akan dibayarkan dengan menggunakan dana yang disiapkan oleh anggota komisi. Dana tersebut merupakan uang hasil patungan dari seluruh anggota komisi”.

**“INI KAMI LAKUKAN MENGIKAT SEMANGAT DAN INTEGRITAS KALIAN YANG CUKUP TINGGI SELAMA INI. JANGAN SAMPAI ADA YANG TIDAK BISA BAYAR TEMPAT KOS ATAU TIDAK ADA ONGKOS UNTUK KE KANTOR”, LANJUT PAK SOY DAN PAK FAISAL MENAMBAHKAN.**

Anggota komisi (periode I), yang saya rasa hampir semua sangat mengenal mereka sebagai pakar hukum dan pakar ekonomi, saling bahu membahu membangun KPPU meskipun tanpa dukungan fasilitas yang layak (mungkin lebih pantas dikatakan tidak ada fasilitas selain ruangan kecil dalam kubikel-kubikel kaca yang transparan dimana mereka bisa saling berkomunikasi dengan jelas satu sama lain tanpa harus keluar ruangan).

Jika ada salah satu dari anggota komisi yang sedang makan atau melakukan sesuatu, pasti anggota komisi yang lain dengan jelas dapat melihatnya. Kadang kala mereka suka bercanda mengenai ruangan yang mereka tempati. Ada cerita lucu yang hingga saat ini masih teringat jelas dalam benak saya – waktu itu Pak Syamsul baru selesai menjalankan ibadah sholat, kemudian beliau menghadap ke sekat pembatas ruangan yang terbuat dari kaca transparan sambil merapikan rambut. Tiba-tiba dari ruangan sebelah berdiri Pak Didik menghadap ke Pak Syamsul, seolah-olah juga sedang merapikan rambut.

“Kita tidak sama” (kata Pak Didik). Keduanya kemudian tertawa hebat karena kejadian itu. Saya yang kebetulan duduk di depan ruangan beliau, jadi geli sendiri melihatnya.

Tiada hari duduk tanpa kesibukan, seluruh jajaran sekretariat senantiasa semangat dalam bekerja sesuai bidangnya masing-masing, memberikan dukungan kepada seluruh anggota komisi baik administratif maupun teknis. Waktu itu, staf sekretariat baru berjumlah 18 orang termasuk staf bagian keuangan dan administrasi.

Jadi bisa dibayangkan, dalam mengemban amanat undang-undang untuk menegakkan hukum persaingan usaha yang sehat, anggota komisi hanya didukung oleh segilintir orang saja. Dukungan kepada anggota komisi secara teknis berupa kegiatan pengkajian dan penyelidikan hanya dilakukan oleh beberapa orang saja.

Mereka ini adalah orang-orang pilihan hasil rekrutmen internal KPPU, merupakan lulusan dari universitas unggulan di Indonesia. Ada diantara mereka yang sebenarnya sudah menjadi calon hakim (sedang menjalani pendidikan hakim) namun dengan penuh keyakinan memilih berkarir di KPPU. Ada pula yang sebenarnya sudah berstatus PNS, namun akhirnya memutuskan untuk mengundurkan diri dari PNS karena instansi asal tidak memberikan izin untuk diperbantukan di KPPU.

Kedelapan belas staf sekretariat tersebut bekerja dalam ruangan yang cukup sempit dengan luas hanya 5x6 meter persegi. Dalam ruangan tersebut hanya ada satu telpon kantor yang digunakan seperti telepon umum karena digunakan oleh semua orang di ruangan itu secara bergantian. Sama seperti telpon, di ruangan tersebut juga hanya ada 1 (satu) printer yang digunakan untuk bersama. Seringkali terdengar “hello, awas ya itu print-print-an punyaku” atau kadang ada juga “jangan ada yang nge-print, aku mau nge-print pake kertas kop” padahal orang yang menge-print duduknya jauh di sudut ruangan.

Kertas kop adalah istilah untuk kertas berlogo KPPU yang dibuat secara khusus berdasarkan ketentuan Tata Naskah Dinas instansi pemerintah. Setiap jajaran sekretariat bekerja dengan rajin dan profesional meskipun belum ada kode etik maupun aturan tertulis di internal KPPU.

Masa-masa itu memang sulit untuk dilupakan, dengan berbagai keterbatasan baik jumlah pegawai, anggaran, fasilitas, maupun penghargaan lain dalam arti luas baik dari Pemerintah maupun pelaku usaha, kami keluarga KPPU mampu untuk tetap solid dan serius dalam bekerja. Tidak ada kata capek atau malas keluar dari mulut kami saat bekerja, meskipun tidak jarang kami harus bekerja di kantor hingga pagi keesokan harinya. Sejumlah pekerjaan secara simultan harus kami kerjakan, mulai dari mengerjakan peraturan-peraturan internal termasuk didalamnya mengenai kode etik maupun mengenai tata cara penanganan perkara di KPPU, secara simultan kami juga harus menangani laporan dan perkara yang tidak kami hentikan apalagi kami tolak.

Berbagai tantangan mulai datang, terlebih setelah KPPU mulai melakukan penyelidikan sejumlah perkara persaingan usaha. Pihak-pihak yang diperiksa sering kali melaporkan atau lebih tepatnya dikatakan mengadu kepada “penguasa” waktu itu. Sebagaimana kita ketahui bahwa peluang-peluang usaha yang tercipta di waktu lalu dalam kenyataannya belum membuat seluruh masyarakat mampu dan dapat berpartisipasi dalam pembangunan di berbagai sektor ekonomi. Hanya pelaku usaha yang mempunyai kedekatan dengan “penguasa” yang bisa menikmati kemajuan ekonomi di waktu itu.

Oleh karena itu, kehadiran KPPU sebagai “Pengawal Demokrasi Ekonomi” oleh sebagian pihak dianggap mengganggu aktifitas bisnis mereka. Meskipun demikian, hal tersebut tidak menyurutkan semangat independensi kami semua.

Kami selalu memandang positif segala tantangan yang mulai datang tersebut, terutama munculnya berbagai “intervensi” yang dilakukan oleh sejumlah oknum di lingkungan pemerintah manakala ada pelaku usaha yang dekat dengannya diperiksa KPPU.



Dalam pandangan kami, mungkin hal tersebut terjadi karena kurang fahamnya mereka mengenai tugas dan wewenang KPPU sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Oleh karena itu, KPPU secara rutin melakukan pertemuan dengan kementerian dan lembaga negara terkait. Hampir setiap hari saya mendampingi anggota komisi untuk beraudiensi dengan para pimpinan lembaga negara. Ini perlu dilakukan untuk memperkenalkan diri dan yang lebih penting adalah untuk memperkenalkan lembaga yang baru pertama kali ada di Indonesia.

Setelah kurang lebih dua bulan menempati sejumlah ruangan di kantor Departemen Perindustrian dan Perdagangan di Jalan Gatot Subroto Jakarta Selatan, dalam sebuah rapat komisi, Ketua KPPU selaku pimpinan rapat menyampaikan kepada saya, “Bahwa KPPU harus mempunyai kantor sendiri, tidak dalam satu gedung dengan departemen teknis, mengingat salah satu tugas KPPU yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat”.

“Baik Pak, tapi dana kita hanya 70 juta dan itu untuk operasional KPPU. Untuk gedung pasti tidak cukup” jawab saya waktu itu.

“Oh...maksud saya, kita cari gedung pemerintah saja” sahut Pak Bambang.

Proses hunting gedung pemerintah juga bukan perkara mudah. Beberapa gedung sudah dijajaki namun terbentur dengan kepentingan kegunaan oleh departemen yang bersangkutan. Apabila akan sewa tidak memungkinkan karena terbentur pada keterbatasan anggaran yang dimiliki oleh KPPU.

**AKHIRNYA KPPU MEMPEROLEH PINJAMAN GEDUNG DARI SEKRETARIAT NEGARA (SETNEG) YANG BERALAMAT DI JALAN IR. H. JUANDA NOMOR 36 JAKARTA PUSAT YANG SAMPAI SAAT INI MENJADI KANTOR PUSAT KPPU.**

Gedung tua yang sebelumnya digunakan oleh Setneg untuk menyimpan arsip statis namun telah lama tidak digunakan secara aktif.

Suasana gelap karena sejumlah lampu penerangan sudah tidak berfungsi ditambah lagi berdiri pohon beringin besar di tengah-tengah gedung, menambah kesan rasa angker gedung tersebut. Kondisi bangunan terbilang cukup memprihatinkan karena telah cukup lama tidak digunakan secara aktif dan tidak terawat dengan baik sehingga memerlukan biaya lebih untuk membangun atau merenovasinya.

Dengan biaya yang sangat minim KPPU harus pindah untuk tetap menjaga independensi dan disamping itu berharap mendapatkan situasi yang lebih nyaman. Gedung direnovasi secukupnya sesuai dengan anggaran yang dimiliki. Semua perlengkapan harus diisi sendiri, berbeda disaat menempati gedung departemen dimana dapat menggunakan fasilitas yang ada termasuk listrik, air dan fasilitas lainnya.

Untuk mendapatkan dana juga sangat sulit karena pada saat itu KPPU masih menjadi bagian dari departemen, sehingga dana yang ada pasti sangat terbatas, karena harus berbagi dengan unit lain yang ada di Departemen Perdagangan. Selain itu KPPU belum dapat secara mandiri mengajukan anggaran. Anggaran yang dimiliki hanya asal cukup untuk operasional dan pembayaran honor bagi semua personil di KPPU.

**CERITA LAIN YANG MENGESANKAN ADALAH KETIKA BARU PINDAH KE GEDUNG TUA YANG BARU DIRENOVASI TERSEBUT, SERINGKALI AC/KOMPUTER MATI DAN HIDUP SENDIRI, TERLEPAS DARI TEKNISI YANG MENGINSTALLNYA YANG BELUM PAS, TETAPI ITU CUKUP MEMBUAT HEBOH KITA SEMUA. PERISTIWA YANG SUSAH UNTUK DILUPAKAN DAN CUKUP MEMBUAT BULU KUDUK BERDIRI.**

Meskipun demikian, gedung tersebut berlokasi di tempat yang sangat strategis yakni berlokasi di ring satu. Sangat berharap waktu itu, dengan lokasi kantor KPPU yang berdampingan dengan istana, maka akan mempermudah komunikasi dengan pemerintah atau paling tidak KPPU akan mendapatkan perhatian lebih karena kebetulan gedung tersebut juga adalah milik Setneg.

Sangat diharapkan perhatian pemerintah terutama terkait dengan keuangan dan kelembagaan KPPU. Namun beberapa tahun KPPU menempati gedung Setneg tersebut perhatian pemerintah tidak seperti yang diharapkan.

**BAHKAN 17 AGUSTUS YANG MERUPAKAN HARI PERAYAAN NASIONAL DIMANA SEMUA RAKYAT MULAI DARI LURAH, MAHASISWA, GURU, CENDEKIAWAN, ANAK SEKOLAH DIUNDANG UNTUK HADIR DI ACARA TERHORMAT DI ISTANA NEGARA, NAMUN BEBERAPA TAHUN SEJAK BERDIRI TAHUN 2000, KPPU TIDAK PERNAH DIUNDANG.**

Sekitar awal tahun 2007, saya bersama dengan Saudara Martoyo (saat itu Kepala Bagian Umum Sekretariat KPPU yang sekarang sudah pensiun) memberanikan diri bertemu dengan Kepala Rumah Tangga Presiden untuk menyampaikan hal tersebut.

**SETELAH PERTEMUAN DENGAN KEPALA RUMAH TANGGA KEPRESIDENAN PADA SAAT ITU, BARULAH KPPU MENDAPATKAN UNDANGAN DAN BAHKAN SETNEG MENGIRIM STAF UNTUK MELIHAT SEKRETARIAT KPPU DALAM MELAKUKAN UPACARA-UPACARA RESMI KENEGARAAN.**

KPPU sebagai lembaga pemerintah juga harus melakukan upacara-upacara kenegaraan sebagaimana instansi pemerintah lainnya.

**BARU PADA 17 AGUSTUS 2007, KETUA KPPU MEMPEROLEH UNDANGAN RESMI DARI ISTANA UNTUK HADIR DALAM PERAYAAN ULANG TAHUN KEMERDEKAAN BANGSA INDONESIA, MESKIPUN DITEMPATKAN DI BAWAH POHON DAN JAUH DARI PODIUM KEHORMATAN.**

## **“YA SETIDAKNYA KETUA DAN WAKIL KETUA KPPU DIUNDANG DAN TIDAK KEPANASAN DALAM ACARA TERSEBUT”**

seringkali menjadi guyonan diantara Anggota Komisi menyikapi hal tersebut.

Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mengatur bahwa Anggota Komisi diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Dalam praktiknya, setelah terpilih dalam fit and proper test di DPR, para Anggota Komisi yang terpilih ini tidak melalui prosesi pelantikan dan pengambilan sumpah oleh Presiden Republik Indonesia selayaknya pejabat publik pada umumnya.

Prosesi pelantikan dan pengambilan sumpah jabatan tidaklah tepat hanya dipandang sebagai acara seremonial belaka yang ujung-ujungnya menghambur-hamburkan anggaran negara. Bagi lembaga, prosesi pelantikan tersebut mempunyai arti penting sebagai bentuk sikap Kepala Negara memperkenalkan kepada seluruh Bangsa Indonesia dan juga dunia internasional serta meletakkan posisi lembaga pada posisi yang penting sebagai instrumen Negara yang akan membantu Presiden mewujudkan cita-cita Bangsa Indonesia sebagaimana termaktub dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Bagi Pejabat yang diangkat, prosesi pelantikan dan pengambilan sumpah jabatan tersebut mempunyai arti penting sebagai suatu bentuk ikrar kesetiaan, komitmen, kesiapan dan kesanggupan atas nama Tuhan Yang Maha Esa bahwa jabatan yang dipangkunya akan dilaksanakan secara sungguh-sungguh dan penuh tanggung jawab.

Bahwa dengan demikian, segala perbuatan yang dilakukan dalam rangka pelaksanaan tugas jabatannya, akan dipertanggungjawabkan baik secara hukum di dunia dan juga dihadapan Tuhan Yang Maha Esa di akhirat kelak. Hal ini sejalan dengan nilai-nilai luhur Pancasila khususnya Sila Pertama Ketuhanan Yang Maha Esa.



Bagi KPPU, prosesi pelantikan dan pengambilan sumpah jabatan anggota komisi terpilih dipandang lebih jauh mempunyai arti penting sebagai wujud keseriusan Presiden Republik Indonesia menanamkan nilai-nilai persaingan usaha yang sehat ke seluruh sendi kehidupan bangsa serta disisi lain mengukuhkan kedudukan KPPU sebagai instrumen negara yang berperan sebagai “Pengawal Demokrasi Ekonomi” sebagaimana diamanatkan Pasal 33 UUD NRI Tahun 1945. Meskipun tidak dilantik, tetapi komitmen Anggota KPPU tidak pernah surut.

Sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, tujuan dibentuknya Undang-Undang ini adalah untuk:

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

Tujuan tersebut kemudian menjadi misi yang hendak dicapai Anggota Komisi beserta jajarannya dalam setiap pelaksanaan tugasnya. Oleh Undang-Undang, Komisi diberikan sejumlah kewenangan berupa melakukan penelitian, penyelidikan, pemeriksaan dan bahkan hingga menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha yang terbukti melanggar Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Dalam proses penegakan hukum persaingan ini, seringkali muncul berbagai tawaran untuk mendapatkan imbalan maupun intervensi dari oknum tertentu agar pelaku usaha tertentu tidak dihukum. Berkenaan dengan berbagai tawaran untuk mendapatkan imbalan ini, memang KPPU pernah mempunyai pengalaman yang kurang menyenangkan, namun kejadian tersebut haruslah tidak menjadi stigma negatif kepada setiap Anggota Komisi terpilih.

Proses hukum telah dijalankan sesuai ketentuan, oleh karena itu seyogyanya dipandang dengan bijak dan tidak menjadi noda hitam selamanya bagi KPPU. Disisi lain, KPPU juga diamanahi tugas untuk memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Dalam pelaksanaannya, tidak jarang KPPU mendapatkan sentimen negatif dari kementerian/lembaga teknis karena mungkin kurang fahamnya sejumlah pejabat dalam instansi tersebut. Dengan memperhatikan hal-hal tersebut di atas dimana peran, tugas dan fungsi yang harus diemban oleh anggota komisi (tentunya dibantu oleh sekretariat) sangat vital, sudah seharusnya jika sebelum menduduki jabatannya, seluruh anggota komisi terpilih dilantik dan diambil sumpah jabatan oleh Presiden Republik Indonesia selaku Kepala Negara.

Kondisi akan pengakuan status kelembagaan dan status kepegawaian sekretariat KPPU tidak kalah memprihatinkan. Ketentuan Pasal 34 ayat (4) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 yang mengatur bahwa “Ketentuan mengenai susunan organisasi, tugas, dan fungsi sekretariat dan kelompok kerja diatur lebih lanjut dengan keputusan Komisi” selalu menjadi ganjalan dalam setiap pembahasan KPPU dengan pihak yang berwenang di bidang kelembagaan mengenai penguatan kelembagaan sekretariat KPPU.

Sejumlah pejabat dalam instansi tersebut, menterjemahkan ketentuan Pasal 34 ayat (4) tersebut secara “as it is” sehingga sangat sulit untuk ditafsirkan lain. Ketentuan tersebut hanya dimaknai bahwa susunan organisasi, tugas, dan fungsi sekretariat dan kelompok kerja Sekretariat KPPU adalah kewenangan mutlak dari KPPU yang menghilangkan fungsi check and balances dalam bentuk persetujuan dari Kementerian yang membidangi pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi.

Apabila kita analogikan dengan lembaga pemerintahan yang lain maka struktur organisasi dan tugas fungsi sekretariat dibuat berdasarkan usulan dari Menteri terkait dan setelah draf selesai baru kemudian dimintakan

pendapat kepada Kementerian yang membidangi pendayagunaan aparatur negara dan reformasi birokrasi untuk mendapatkan persetujuan.

Apakah tidak dimungkinkan adanya suatu terobosan hukum yang dapat dipakai guna menyelesaikan permasalahan kelembagaan Sekretariat KPPU ini? Berulang kali sejak tahun 2000, KPPU terus mencoba untuk mendiskusikan permasalahan ini dengan mempertimbangkan berbagai alternatif solusi. Namun, langkah ini pun tetap tidak memperoleh jalan keluar yang dapat diterapkan.

Dalam berbagai kesempatan rapat pula, pembahasan mengenai permasalahan ini selalu berujung pada kesimpulan yang sama, yakni Amendemen Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Membahas masalah status kepegawaian dan status kelembagaan sekretariat, KPPU seperti berhadapan dengan tembok tebal yang tidak akan pernah bisa ditembus dengan cara apapun. Apakah tidak dimungkinkan menggunakan azas-azas atau penafsiran-penafsiran hukum yang dapat digunakan sebagai katalisator untuk menyelaraskan rumusan ketentuan hukum yang kurang sempurna mengenai sekretariat KPPU dengan ketentuan kelembagaan instansi pemerintah yang berlaku.

### **BUTUH SIKAP ARIF DAN BIJAKSANA DARI SELURUH PEMANGKU KEBIJAKAN UNTUK DAPAT MENYELESAIKAN PERMASALAHAN INI.**

Semua pihak seyogyanya memandang lebih jauh bahwa azas dan tujuan dibentuknya Undang-Undang ini menghendaki agar eksistensi KPPU untuk turut serta memecahkan persoalan dan tantangan dalam mempercepat pertumbuhan ekonomi, terutama menghadapi ekonomi dan bisnis yang sudah melewati batas-batas yurisdiksi suatu negara.

Di sisi lain, perlu juga disikapi bahwa dinamika dan perkembangan dunia usaha yang sangat cepat, sangat rentan terjadi praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Oleh karena itu, agar mampu menghadapi berbagai

tantangan tersebut, diperlukan suatu otoritas persaingan yang mapan dan kuat. Namun demikian, tanpa adanya dukungan sekretariat yang memadai, pelaksanaan tugas dan wewenang Komisi sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang, tidaklah mungkin berjalan dengan baik.

Berkenaan dengan anggaran KPPU, sebagaimana sudah saya paparkan sebelumnya, pada awal berdiri, secara operasional anggaran KPPU menjadi satu dalam bentuk proyek di Biro Hukum dan Organisasi Departemen Perindustrian dan Perdagangan. KPPU baru memperoleh kemandirian dalam hal anggaran pada tahun 2010 yang prosesnya sudah dimulai sejak tahun 2008, kurang lebih 2 tahun setelah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono mengesahkan Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2008 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 75 Tahun 1999 Tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Saat itu, Menteri Keuangan selaku Bendahara Negara menetapkan KPPU menjadi Satuan Kerja yang mandiri dengan Bagian Anggaran tersendiri sebagaimana diamanatkan Pasal 15A ayat (3) Peraturan Presiden Nomor 80 Tahun 2008.

Sejak itu, penyusunan rencana kerja dan anggaran dikelola oleh Ketua Komisi selaku Pengguna Anggaran di lingkungan Komisi. Sejak saat itu pula, sekretariat KPPU secara tata kelola dan akuntabilitas penggunaan anggaran diperlakukan selayaknya satuan kerja setingkat eselon 1.

Namun sayangnya, kemandirian dalam pengelolaan anggaran ini tidak didukung penguatan kelembagaan sekretariat KPPU. Bahkan, sejumlah pemangku kebijakan di bidang kelembagaan memandang Peraturan Presiden dan kemandirian KPPU dalam hal anggaran merupakan kecelakaan sejarah.

**LEBIH MEMPRIHATINKAN LAGI, BAHKAN SAMPAI DENGAN PERIODE KE-3 SAAT INI, MESKIPUN KPPU SUDAH MENJADI SATKER TERSENDIRI DENGAN BAGIAN ANGGARAN YANG MANDIRI, NAMUN IMBALAN BAGI STAF SEKRETARIAT KPPU DALAM PELAKSANAAN TUGAS DAN KEWAJIBANNYA MASIH DALAM BENTUK HONOR.**



Jadi, perlakuan seperti proyek masih tetap melekat pada pendanaan KPPU. Kondisi yang tidak sejalan ini justru selalu menjadi batu sandungan bagi KPPU dalam melaksanakan tugas apapun terkait dengan pendanaan.

Hal ini pula yang menjadikan KPPU selalu terganjal dalam berbagai pengajuan penambahan anggaran operasional KPPU, padahal anggaran yang ada sangat tidak sebanding dengan beban tugas dan kewajiban yang diemban KPPU dalam menegakkan hukum persaingan usaha dan menanamkan nilai-nilai persaingan usaha sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Belum lagi, pada 2013 sejak ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2013, KPPU diamanahi tugas tambahan yaitu untuk melakukan pengawasan pelaksanaan Kemitraan antara Usaha Mikro, Usaha Kecil, dan Usaha Menengah dengan Usaha Besar sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah. Namun demikian, Anggota Komisi beserta jajaran Sekretariat senantiasa bekerja secara maksimal dan terus meningkatkan kinerja lembaga meskipun dengan keterbatasan anggaran yang ada.

Peningkatan kualitas sumber daya manusia juga tidak luput dari perhatian Anggota Komisi, meskipun sebenarnya untuk operasional saja anggaran yang ada masih belum mencukupi. Investigator dan Analis dibiayai untuk mengikuti berbagai pendidikan dan pelatihan (diklat) di berbagai tempat termasuk mengikuti Diklat Polri dan terakhir pernah juga bekerjasama dengan Diklat BAIS TNI.

Selain itu, KPPU juga menyisihkan sejumlah anggaran yang khusus diperuntukkan dalam pembiayaan program beasiswa bagi staf sekretariat untuk menempuh pendidikan tingkat magister (S2) pada beberapa universitas di Indonesia (seperti Universitas Indonesia, Universitas Sumatera Utara, Universitas Airlangga dan lain-lain), diluar dari dana yang diperoleh bagi KPPU untuk beasiswa dari luar negeri (Amerika, Australia, Jepang dan Korea).

Semua ini tetap tidak mengurangi semangat berjuang KPPU, dalam turut berperan untuk kemajuan bangsa ini. Terkait hal ini, KPPU juga berusaha mencari dukungan dari sumber-sumber lain yang diperbolehkan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sejumlah bantuan dari negara donor pernah diperoleh KPPU khususnya untuk peningkatan kompetensi sumber daya manusia, biasanya dalam bentuk pelatihan-pelatihan dan diskusi yang diadakan di luar negeri maupun beasiswa pendidikan tingkat S2 di universitas luar negeri.

Meskipun dengan berbagai keterbatasan anggaran dan pengakuan kelembagaan serta status kepegawaian sekretariat yang setengah hati dari pemerintah, anggota komisi beserta jajaran tetap bekerja secara maksimal dan penuh tanggungjawab.

**SAYA SERING MEMPERHATIKAN DENGAN MUNCUL RASA GEMBIRA SERTA TERHARU MELIHAT ETOS KERJA PARA INVESTIGATOR DALAM MELAKSANAKAN TUGASNYA, SERINGKALI MEREKA HARUS BEKERJA SAMPAI PAGI KHUSUSNYA PADA SAAT MENERJAKAN PERKARA TERTENTU DENGAN PENUH SEMANGAT MESKIPUN STATUS KEPEGAWAIAN MEREKA BELUM DIAKUI OLEH PEMERINTAH DAN SETIAP BULANNYA MEREKA HANYA MENERIMA HONOR.**

Tanpa adanya tunjangan-tunjangan sebagaimana aparatur sipil negara lainnya, para investigator dan analis penuh semangat memberikan dukungan teknis kepada anggota komisi dalam penegakan hukum dan internalisasi nilai-nilai persaingan usaha yang sehat. Tanpa adanya dukungan para investigator dan analis serta staf sekretariat lainnya, pelaksanaan tugas dan wewenang anggota komisi sudah pasti terhenti karena tidak mungkin anggota komisi melakukan itu semua.

Berbagai capaian yang diperoleh hingga saat ini, tidak mungkin dilepaskan dari peran sekretariat, terlebih terkait capaian KPPU mengungkap kasus-

kasus besar, sarat akan peran para investigator yang dengan sungguh-sungguh bekerja secara profesional.

Banyak sudah yang dilakukan KPPU dalam menegakkan aturan hukum dan memberikan perlindungan yang sama bagi pelaku usaha dalam upaya menciptakan persaingan usaha yang sehat, baik melalui saran dan pertimbangan kepada pemerintah maupun melalui penegakan hukum persaingan.

Sejak tahun awal berdiri, KPPU sudah menangani perkara kolusi (persekongkolan) dalam tender, bagaimana permainan yang dilakukan para peserta tender dalam berkolusi untuk memenangkan pelaku usaha tertentu. Para investigator juga sudah terlatih untuk membaca pola-pola persekongkolan tersebut.

Dari pengalaman perkara yang ditangani, KPPU dapat menyimpulkan bahwa hampir sebagian besar dalam kolusi tender paling sedikit 20% anggaran proyek tersebut menjadi dana kolusi. Tidak ada korupsi tanpa kolusi, tetapi dimungkinkan ada kolusi tanpa korupsi. Kami katakan mungkin adanya kolusi tanpa korupsi seperti misalnya untuk perkara kartel, kolusi atau kesepakatan penetapan harga atas suatu barang dan/atau jasa tertentu dalam pasar bersangkutan yang sama atau kolusi untuk membagi wilayah produksi dan/atau pemasaran barang atau jasa.

Hal ini secara langsung akan membuat konsumen harus mengeluarkan dana lebih banyak dari yang seharusnya, padahal selisih harga dari harga barang yang seharusnya tersebut semestinya digunakan untuk membeli kebutuhan lain. Dari segi pilihan maupun kualitas barang dan/atau yang ditawarkan juga menjadi terbatas karena sudah “diatur” oleh produsen atau pemasok.

Kondisi yang demikian lama kelamaan mengakibatkan daya beli masyarakat menjadi tertahan dan menurun serta kebebasan konsumen akan pilihan kualitas dan harga barang dan/atau jasa menjadi terkekang.

Dari kontribusi KPPU selama ini, sudah banyak income saving yang dinikmati masyarakat yang secara tidak langsung juga meningkatkan daya beli masyarakat sehingga menumbuhkan roda perekonomian nasional secara keseluruhan.

Berbagai upaya dilakukan KPPU agar tercipta hak yang sejajar dan kesempatan yang sama bagi seluruh pelaku usaha dalam berbisnis di Indonesia. Hal ini mampu mengerem perilaku pelaku usaha besar yang melakukan penyalahgunaan posisi dominan (abuse of dominant position) atau menciptakan persaingan usaha tidak sehat. Memang terkadang, berbagai capaian KPPU ini cukup sulit untuk membuatnya menjadi berita yang dapat dibaca oleh semua yang berkepentingan karena hal ini terkadang tidak menarik untuk diekspos.

Rasa hormat dan apresiasi kami sampaikan kepada Mahkamah Agung yang sejak awal KPPU berdiri, memberikan cukup banyak perhatian kepada lembaga ini khususnya terkait proses hukum persaingan usaha. Beliau-beliau para hakim agung sangat menyadari akan tugas dan wewenang yang diamanatkan Negara kepada KPPU.

**BELUM LAMA INI, DUKUNGAN PEMERINTAH JUGA MENUNJUKKAN PERKEMBANGAN YANG LEBIH BAIK DIMANA PEMERINTAH DALAM KEPEMIMPINAN PRESIDEN JOKO WIDODO TELAH MENEMPATKAN KPPU SEBAGAI OTORITAS PENGAWAS PERSAINGAN USAHA SEBAGAIMANA DIAMANATKAN OLEH UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999 UNTUK TERLIBAT SECARA INTENSIF DALAM MENGAWAL ARAH KEBIJAKAN DAN STRATEGI PEMBANGUNAN LINTAS BIDANG BERUPA REVOLUSI MENTAL.**

**MESKIPUN DEMIKIAN, SANGGUH SANGAT DISAYANGKAN, KEMENTERIAN YANG DIBERI MANDAT OLEH PRESIDEN UNTUK MEMBIDANGI PENDAYAGUNAAN APARATUR NEGARA DAN REFORMASI BIROKRASI KHUSUSNYA YANG MEMBAWAHI BIDANG KELEMBAGAAN, HINGGA**



**SAAT INI PUN MASIH TETAP MENGABAIKAN LEMBAGA INI DAN TERUS BERDALIH TIDAK DAPAT MELAKUKAN APA-APA DENGAN BERLINDUNG PADA KEKURANGAN ATAU KETIDAKSEMPURNAAN DALAM RUMUSAN PASAL UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999.**

Kalau kita mau jujur, berapa banyak produk hukum di negeri ini yang tidak sempurna dan apabila dalam benak pikiran kita mentafsirkan rumusan pasal secara as it is, sudah barang tentu negara ini tidak akan berjalan.

Segala upaya yang kami lakukan adalah demi kepentingan lembaga dan generasi penerus bangsa yang berkiprah sebagai motor penggerak KPPU memberikan dukungan kepada anggota komisi menegakkan hukum persaingan usaha yang sehat.

Kami tidak menuntut lebih diluar kemampuan negara namun hanya sebatas apa yang seharusnya pemerintah perlakukan kepada lembaga yang diberikan amanat oleh undang-undang untuk mengawal tegaknya demokrasi ekonomi.

Kami tidak mengatakan bahwa kami ini adalah orang-orang penting maupun orang-orang yang paling baik, karena bagi kami bekerja adalah amanat dan ibadah.

**PEPATAH MENGATAKAN, “KEBAHAGIAN TIDAK TERGANTUNG PADA KONDISI EKSTERNAL, IA DIATUR OLEH SIKAP MENTAL KITA”  
(DALE CARNEGIE).**

Itulah yang dapat kita sampaikan kepada semua staf sekretariat, tunjukkan bahwa kalian mau dan mampu melakukan tugas dan fungsi secara profesional dan bertanggungjawab.

\*\*\* \*\*

# AKHIRI KETIDAKPASTIAN, UNTUK YAKIN MENYELESAIKAN TANTANGAN

**Taufik Ahmad**

Direktur Bidang Pencegahan, Kebijakan dan Advokasi  
(Plt. Deputi Bidang Pencegahan KPPU)

## 1. Mengarungi Ketidakpastian

**L**ima belas tahun, bukanlah waktu sedikit dalam perjalanan hidup manusia. Kalau saja hitungan ideal umur manusia adalah usia Nabi Muhammad SAW yakni 63 tahun, maka hampir seperempat umur telah dihabiskan dengan bekerja di KPPU. Merenung apa yang telah dilakukan dan apa yang telah diperoleh selama bekerja di KPPU menjadi sesuatu yang menarik. Sayangnya, mempertanyakan keputusan 15 tahun yang lalu bergabung dengan KPPU, terkadang mendominasi pikiran ini. Sebelum terhanyut, buru-buru otak ini menyambar nasihat orang bijak “Tak ada yang perlu disesali dalam perjalanan hidup, semua langkah kita senantiasa memiliki makna dan pasti ada manfaatnya”. Bekerja di KPPU dengan segala manfaat bagi diri dan bagi bangsa Indonesia, itulah takdir saya dan takdir semua pegawai KPPU.

\*\*\*

Semua berawal dari ketertarikan terhadap perekrutan yang dilakukan KPPU pada 2001, sebagai lembaga baru bentukan era reformasi.

**KETERTARIKAN DIPICU OLEH MUNCULNYA NAMA-NAMA BESAR EKONOM NEGERI INI YANG SENANTIASA MENGHIAS MEDIA CETAK DAN ELEKTRONIK DI ERA TERSEBUT. FAISAL H. BASRI, PANDE RAJA SILALAH, DIDIK J. RACHBINI, TADJUDIN NOER SAID ADALAH NAMA-NAMA JAMINAN YANG KERAP SAYA BACA DI BERBAGAI MEDIA MASSA,**

baik melalui tulisan-tulisan dan analisisnya maupun sebagai sumber berita beberapa harian dan media elektronik saat itu. Reformasi semakin melambungkan nama-nama kondang tersebut. Bahkan setelah berkiperah di KPPU-pun, pandangan dan analisis beliau-beliau tetap ditunggu orang banyak.

Bergabung untuk bekerja bersama para ekonom dengan nama besar tersebut dalam sebuah lembaga, rasanya sesuatu yang sangat luar biasa. Terlebih

dalam beberapa tahun terakhir, ketertarikan terhadap analisis sektor ekonomi menjadi kuat. Menjadi penulis freelance di majalah manajemen dan harian nasional seputar analisis ekonomi dan manajemen telah saya tekuni semenjak mahasiswa. Berharap mendapatkan bimbingan para ekonom dengan nama besar dalam meningkatkan kemampuan analisis ekonomi, menjadi harapan besar untuk diwujudkan.

**TANPA BERFIKIR PANJANG, BEGITU KESEMPATAN BERGABUNG DENGAN KPPU DIBUKA, KAMI PUN MENGIKUTI PROSES REKRUTMEN DAN KEMUDIAN DIBERI AMANAH MENEMPATI SALAH SATU POSISI STRUKTURAL.**

Segera setelah itu, kami larut dalam pekerjaan. Inilah dunia yang saya impikan. Mendeskripsikan industri, memetakan pelaku usaha, mengukur kontribusinya kepada ekonomi nasional dan menganalisisnya dalam perspektif persaingan usaha. Kami pun diguyur oleh sejumlah pengayaan pengetahuan melalui berbagai pelatihan dengan narasumber yang sudah sangat dikenal dalam bidangnya. Bahkan tak jarang kami mendapatkan pelatihan di negara lain yang sudah terlebih dahulu memiliki lembaga serupa. Rasanya semua kebutuhan yang diperlukan untuk meningkatkan kemampuan analisis kami telah tersedia. Apalagi kami bekerja di bawah bimbingan beberapa tokoh yang memiliki reputasi nasional.

Tapi ujian mulai datang, gaji yang harusnya kami terima terlambat di bayar. Masalah administrasi menjadi penyebabnya. Kami pun kemudian memaknainya sebagai sebuah hal yang wajar. Tetapi di awal tahun kedua, terlambatnya gaji kembali terjadi. Mulailah pegawai KPPU resah, dan mencari tahu apa penyebabnya.

Saat itulah diketahui, bahwa status kelembagaan sekretariat KPPU menjadi penyebabnya. Bahkan saat itu, kami mulai mengetahui bahwa status “pegawai tetap” yang disandang ternyata tidak selaras dalam perspektif peraturan perundangan kepegawaian pengguna APBN. Status kami tak lebih dari pegawai honorer sebuah instansi.



Gaji yang kami terima pun hakekatnya adalah honor bagi pegawai honorer sebagaimana yang lainnya. Sejak saat itu, beberapa rekan kerja berfikir untuk bergabung dengan institusi lain yang lebih membawa kepastian bagi karirnya. Hingga kemudian fenomena berpindah ke instansi yang lebih menjanjikan menjadi fenomena biasa di KPPU.

**\*\* \*\* \*\***

Secara institusi, Komisioner dan Pimpinan Sekretariat KPPU dalam perjalanannya kemudian mencoba menyelesaikan satu persatu permasalahan mendasar terkait kebutuhan pegawai. Berbagai upaya pemenuhan kebutuhan pegawai KPPU dilakukan Komisioner dan Pimpinan Sekretariat KPPU di tengah ruang yang sangat terbatas akibat aturan ketat penggunaan APBN. Secara keseluruhan selama lima belas tahun, permasalahan mendasar tersebut tidak kunjung terselesaikan.

**MUNGKIN INILAH SATU-SATUNYA INSTANSI YANG TIDAK MENGENAL KENAIKAN BESARAN RENUMERASI SELAMA LIMA BELAS TAHUN, BAHKAN UNTUK SEKEDAR MENGEJAR INFLASI SEKALIPUN.**

Pegawai hanya akan mengalami kenaikan pendapatan, jika mengalami kenaikan golongan Jabatan.

**PELAN TAPI PASTI, HONOR YANG CUKUP LUMAYAN DI AWAL KAMI BERGABUNG, MENJADI MELOROT DAN DISALIP SECARA DRASTIS OLEH INSTANSI YANG TELAH MELAKSANAKAN REFORMASI BIROKRASI.**

Secara riil penerimaan finansial kami terus menurun, bukan naik.

Untuk menyelesaikan berbagai persoalan mendasar tersebut, komisioner dan pimpinan sekretariat sesungguhnya telah berupaya melakukan pendekatan dan penyelesaian dengan berbagai pihak yang berwenang. Namun sayang, tembok tebal kejelasan status kelembagaan sepertinya susah ditembus.

Kementerian PAN, Kementerian Keuangan, Sekretariat Negara adalah kementerian yang begitu paham dengan permasalahan KPPU, yang berulang kali menjadi substansi rapat yang melibatkan mereka. Tetapi sebanyak rapat yang dibuat, sebanyak itu pula keluar pernyataan “belum ada solusi” penyelesaian status kelembagaan Sekretariat KPPU.

Mungkin hal yang fantastis, lima belas tahun belum juga menjadi waktu yang cukup untuk memperjelas semuanya. Dan mungkin baru pada tahun ke lima belas saat ini, ada upaya solusi riil yang diimplementasikan yakni amandemen UU No. 5 Tahun 1999 yang saat ini bergulir di DPR.

Hal yang juga perlu menjadi catatan,

**DALAM PERJALANAN KELEMBAGAAN SEKRETARIAT KPPU, KAMI PATUT IRI DENGAN “ADIK” KPPU DILIHAT DARI TAHUN KELAHIRAN LEMBAGA, YAKNI KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI (KPK) YANG SERTA MERTA BERDIRI DENGAN KELENGKAPAN INFRASTRUKTUR YANG SEMPURNA DAN MENGGUNAKAN MODEL-MODEL MANAJEMEN MODERN DALAM PENGELOLAANNYA.**

Berbasis teknologi informasi, memiliki model manajemen sumberdaya manusia tersendiri melalui terbitnya sebuah peraturan pemerintah dengan sistem renumerasi yang lebih dari memadai serta sistem merit system yang jelas bagi karir pegawainya.

Sungguh sangat kontras dengan apa yang terjadi di KPPU, yang tak kunjung bisa diwujudkan bahkan sekalipun dalam tataran minimal.

**IRONISNYA, KPK KEMUDIAN MENJADI SALAH SATU TUJUAN LONCATAN KARIR PEGAWAI KPPU.**

Mengapa kejelasan status kelembagaan sekretariat KPPU menjadi sesuatu yang penting untuk diselesaikan? Tidak semua paham, bahwa sekretariat

KPPU memiliki peran penting dalam proses-proses penyelesaian tugas KPPU. Beberapa tugas komisioner dalam implementasinya dilaksanakan oleh sekretariat KPPU.

Kalau dibandingkan, maka tugas dan fungsi yang dilaksanakan pegawai KPPU sangat mirip dengan tugas dan fungsi yang dilakukan oleh pegawai KPK. Sejumlah tugas seperti melakukan penyelidikan, pemberkasan, penanganan perkara, melakukan kajian kebijakan, komunikasi dengan publik dilakukan oleh sekretariat KPPU.

Tugas-tugas yang diemban pegawai KPPU tersebut, tidak bisa dipandang enteng. Di awal lembaga ini berdiri, beberapa pihak yang menjadi objek UU No. 5 Tahun 1999 tidak serta merta bisa menerimanya. Terlebih ketika model-model praktek bisnis yang selama ini dianggap lumrah, tiba-tiba menjadi terlarang karena menurut UU No. 5 Tahun 1999 hal tersebut menimbulkan kerugian ekonomi bagi masyarakat.

Pihak-pihak yang kepentingan bisnisnya terganggu dalam beberapa kesempatan berupaya mempengaruhi pelaksanaan tugas KPPU sebagaimana diatur undang-undang. Apalagi dalam periode sebelum undang-undang ini simbiosis penguasa dan pelaku usaha sudah menjadi hal yang lumrah terjadi. Mempengaruhi pengambil kebijakan dan pengambil keputusan menjadi hal biasa. Godaan dalam beragam bentuk pun muncul.

Meskipun demikian, kami patut bersyukur bahwa pegawai Sekretariat KPPU bisa melewati perjalanan seperti itu demi integritas institusi. Sekalipun di tengah keterbatasan dan ketidakpastian.

Dengan fungsi dan tugas pegawai sekretariat seperti itu, maka bisa dibayangkan apabila kinerja sekretariat rendah maka kinerja KPPU secara keseluruhan juga akan rendah. Sebaliknya, kalau kinerja sekretariat KPPU tinggi maka kinerja KPPU pun akan tinggi pula.

Dalam hal inilah, mendorong sekretariat KPPU bekerja sesuai dengan yang digariskan harus menjadi prioritas. Hal tersebut hanya dapat dilakukan jika tatanan organisasi kesekretariatan bekerja sebagaimana mestinya. Termasuk mengimplementasikan aspek-aspek manajemen modern yang bisa mendorong bagaimana organisasi berfungsi optimal.

Sayangnya pemenuhan hal tersebut di KPPU saat ini, masih jauh dari terlaksana. Terutama apabila melihat perjalanan kinerja KPPU. Kinerja secara keseluruhan terancam terus turun, sekalipun mungkin publik merasakannya dalam bentuk stagnasi kinerja KPPU.

Ketidajelasan status sekretariat KPPU menjadi akar permasalahan mengapa hal ini terjadi. Ketidajelasan status Sekretariat menjadikan tidak bisa diciptakannya merit system, sistem renumerasi yang memadai, sistem reward and punishment tidak berjalan sempurna karena hanya akan banyak memunculkan punishment ketimbang reward. Ruang untuk mendorong perbaikan kinerja dengan memacu motivasi pegawai menjadi sangat terbatas, yang pada gilirannya mengancam terjadinya penurunan kinerja KPPU.

Tidak mengherankan pada akhirnya apabila dalam lima belas tahun, pelan tapi pasti KPPU kehilangan talenta-talenta terbaik pegawainya. Pindah memilih karir di instansi atau bidang yang lebih memberikan jaminan adalah sebuah langkah yang diambil mereka.

Sesuatu yang sangat wajar, apabila membandingkan apa yang bisa ditawarkan KPPU. Jumlah pegawai KPPU yang sempat menyentuh angka 400 orang, kini hanya berjumlah sekitar 300 saja.

**KPPU TELAH NYATA-NYATA KEHILANGAN PEGAWAI-PEGAWAI TERBAIKNYA. IRONISNYA, SEBAGIAN DARI MEREKA BERGABUNG DENGAN INSTITUSI/PERUSAHAAN YANG MENJADI “LAWAN” KPPU SEPERTI FIRMA HUKUM (LAW FIRM), CORPORATE LAWYER DAN SEBAGAINYA.**

\*\*\*



Sejak masuk KPPU lima belas tahun yang lalu, dan kemudian menjabat posisi struktural tentu saja memiliki kesan tersendiri terkait pengaruh ketidakjelasan status kelembagaan Sekretariat KPPU terhadap kinerja pegawai. Di awal bergabung dengan KPPU, hampir semua pegawai memperlihatkan karakteristik yang sama. Bersemangat untuk belajar, memperkaya pengetahuan dan kemampuan serta senantiasa berorientasi menghasilkan output yang berkualitas sebagaimana telah ditetapkan.

Tetapi permasalahan kelembagaan Sekretariat KPPU sebagaimana disebut di atas, pelan tapi pasti menggerus semuanya.

### **DEMOTIVASI PEGAWAI TERJADI. ORIENTASI Mencari Karir di Luar KPPU seperti mendominasi.**

Sayangnya tidak banyak yang bisa dilakukan oleh pimpinan sekretariat, karena ruang untuk memperbaiki sangat terbatas, dan selalu terbentur pada status kelembagaan.

Sangat jelas bahwa kunci untuk memperbaiki KPPU saat ini adalah dengan memperbaiki kejelasan status kelembagaan Sekretariat. Semoga solusi ini segera terwujud seiring dilakukannya proses amandemen UU No. 5 Tahun 1999 oleh DPR. Kejelasan status kelembagaan akan merekonstruksi kelembagaan KPPU, menjadi semangat baru seluruh pegawai KPPU dan memudahkan Pimpinan KPPU membangun organisasi yang bisa mengakomodasi model-model manajemen modern, sehingga mempermudah proses pengelolaan yang berorientasi pada output yang meningkat jumlah dan kualitasnya yang pada akhirnya berkontribusi pada upaya perbaikan ekonomi Indonesia.

Tanpa perlu saling menyalahkan, terbaikannya status kelembagaan KPPU haruslah menjadi pembelajaran pahit bagi semua pihak. Bagaimana bisa, negara abai hampir lima belas tahun, terhadap sebuah lembaga yang secara legal didasarkan pada sebuah Undang-undang yang bahkan merupakan undang-undang pertama inisiatif wakil rakyat di DPR.

Harapan saat ini seharusnya sangat terbuka, proses amandemen UU No. 5 Tahun 1999 sedang dilakukan DPR. Sistem kepegawaian negara yang mengakomodasi hadirnya pegawai non PNS dalam skema Aparatur Sipil Negara (ASN) juga bisa menjadi solusi, meski mungkin tidak akan bisa memuaskan semua pihak, tetapi paling tidak ke depan Sekretariat KPPU bisa menjadi tempat menarik untuk pengembangan karir, bagi talenta-talenta terbaik di negeri ini menggantikan talenta yang telah dibina dan bergabung dengan institusi lainnya.

**SEMOGA BADAI YANG HARUS DIARUNGI INI, SEGERA BERAKHIR DENGAN SEBUAH PENYELESAIAN YANG BISA MENJAMIN KEKOKOHAN SEKRETARIAT KPPU KE DEPAN.**

## **2. Prestasi Di Tengah Ketidakpastian**

**M**ari kita tinggalkan permasalahan ketidakpastian, dan potensi stagnasi atau bahkan turunnya kinerja Sekretariat KPPU karena permasalahan akut kelembagaan. Karena di tengah ketidaknyamanan, Sekretariat KPPU sesungguhnya telah berhasil berkontribusi mendudukkan fungsi dan tugas KPPU dalam sistem perekonomian Indonesia. Melalui dua tugas utama yang dijalankan oleh KPPU yakni penegakan hukum persaingan dan saran pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah, telah banyak perubahan yang dilakukan oleh KPPU dalam beberapa sektor ekonomi Indonesia.

Tapi sebagaimana digambarkan sebelumnya, mungkin tidak pernah terbayangkan bahwa keberhasilan tersebut tidak terlepas dari peran Sekretariat KPPU yang bekerja keras membantu Komisioner meletakkan dasar-dasar implementasi UU No. 5 Tahun 1999 dalam sistem hukum dan ekonomi Indonesia.

Dalam aspek penegakan hukum, kita sangat beruntung memiliki sistem peradilan dan Mahkamah Agung yang begitu memahami keberadaan KPPU

yang kemudian mengakomodasinya ke dalam sistem hukum Indonesia. Sehingga saat ini, seharusnya tidak ada keraguan bagi pihak-pihak yang menginginkan keadilan dalam hukum persaingan.

KPPU dan Mahkamah Agung telah bahu membahu membangun agar sistem hukum persaingan berjalan sebagaimana yang diinginkan. Berbagai instrumen seperti Peraturan Mahkamah Agung terkait penanganan hukum persaingan, dibuat dan menjadi sebuah prosedur baku hukum yang menjamin *due process of law* dalam penegakan hukum persaingan.

Secara berkelanjutan KPPU dan Mahkamah Agung juga terus berupaya meningkatkan pengetahuan tentang persaingan usaha bagi para penegak hukum terutama hakim-hakim Pengadilan Negeri (PN). Kami menyadari bahwa tanpa sinergi dengan lembaga penegak hukum lainnya, maka penegakan hukum persaingan akan mengalami hambatan.

Kerjasama yang baik dalam meletakkan dasar hubungan ini, tidak terlepas dari peran sekretariat KPPU, yang mencoba membangun hubungan baik antar instansi dalam implementasi UU No 5 Tahun 1999. Para pimpinan sekretariat dan staf, bahu membahu membantu komisioner mendorong hubungan baik ini.

**\*\*\* \*\***

Komisioner dan sekretariat di awal lembaga ini berdiri, berupaya melakukan sosialisasi agar KPPU dengan peran dan fungsinya serta UU No. 5 Tahun 1999 yang menjadi dasarnya, dikenal oleh seluruh masyarakat terutama pemangku kepentingan utamanya yakni Pelaku Usaha, Pengambil Kebijakan Industri, Penegak Hukum, Perusahaan Jasa Konsultasi Hukum (Law firm) dan partner penting kami lainnya, akademisi yang tersebar di seluruh perguruan tinggi di Indonesia.

Kerja keras tersebut, sangat berhasil. Hal ini tercermin dari terjadinya peningkatan laporan ke KPPU terkait dengan perilaku pelaku usaha yang

dianggap bertentangan dengan UU No. 5 Tahun 1999, maupun laporan terkait kebijakan yang berpotensi menjadi sumber terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Bersamaan dengan fondasi awal organisasi dan kelengkapannya yang dibentuk, KPPU juga kemudian mulai mengimplementasikan dua tugas utamanya yakni penegakan hukum persaingan dan pemberian saran pertimbangan kepada Pemerintah.

Putusan KPPU di awal keberadaannya banyak menghentak publik, karena serta merta memberikan terapi kejut berupa larangan perilaku pelaku usaha yang dianggap bertentangan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Padahal sebagian dari perilaku tersebut, telah dianggap lumrah di negeri ini dan menjadi sumber inefisiensi yang luar biasa, seperti pengaturan oleh pelaku usaha dan lahirnya kebijakan yang memberikan eksklusivitas kepada pelaku usaha tertentu dan beberapa perilaku lainnya.

Hal yang luar biasa dari peran KPPU dengan peran Sekretariat di dalamnya adalah KPPU telah mengimplementasikan dua tugas utamanya yakni penegakan hukum dan pemberian saran pertimbangan kepada Pemerintah, tidak lama setelah KPPU terbentuk. Padahal di berbagai Negara lain, termasuk di Negara maju dalam tahap awal selalu dilakukan dengan penguatan lembaga sebelum kemudian pada tahun ke 3 atau ke 4 mengimplementasikan tugasnya.

Selanjutnya, seiring kontribusi besar KPPU terhadap sektor ekonomi Indonesia, seiring itu pula kontribusi Sekretariat KPPU di dalamnya. Dalam perjalanan 15 (lima belas) tahun KPPU mencatat setidaknya dua “big bang” (ledakan besar) yang menghasilkan perbaikan pengelolaan sektor secara luar biasa dengan implementasi persaingan usaha yang sehat di dalamnya. Dua “big bang” ini telah menjadi sebuah success story bagaimana persaingan usaha yang sehat bisa menjadi instrumen pengelolaan sektor ekonomi Indonesia yang bermuara kepada terciptanya kesejahteraan bagi masyarakat.



Success story **pertama** adalah sektor penerbangan. Melalui saran pertimbangan KPPU yang mencabut kewenangan INACA dalam penetapan tarif, ternyata telah mendorong

### **TURUNNYA TARIF SAMPAI 50% LEBIH.**

Perubahan kebijakan ini, kemudian bersinergi dengan kebijakan Pemerintah untuk membuka sektor ini lebih luas lagi.

Efek selanjutnya luar biasa. Rute-rute baru yang semakin meningkatkan konektivitas Indonesia sebagai Negara kepulauan, bermunculan. Pertumbuhan jumlah penumpang dan kargo yang diangkut juga cenderung bergerak eksponensial. Dan yang menakjubkan, persaingan ketat telah menghasilkan maskapai yang bisa bersaing di pasar regional.

Lion bisa masuk ke pasar negara lain seperti Malaysia melalui Malindo, Thailand melalui Lion Thai dan konon akan menyusul di Vietnam, Bangladesh dan Australia.

### **GARUDA INDONESIA JUGA TUMBUH MENJADI MASKAPAI YANG JAUH LEBIH KOMPETITIF DIBANDINGKAN SEBELUMNYA, BAHKAN KEMUDIAN TERPILIH SEBAGAI MASKAPAI REGIONAL KELAS EKONOMI TERBAIK DI DUNIA.**

Kisah **kedua** adalah sektor telekomunikasi, yang didorong oleh proses penegakan hukum terhadap kepemilikan silang dua operator terbesar oleh salah satu pelaku usaha serta kasus kartel SMS. Tarif telekomunikasi Indonesia yang sebelum proses penanganan kasus tersebut termasuk yang termahal di dunia baik untuk SMS maupun suara. Akan tetapi setelah penanganan perkara tersebut,

### **INDONESIA MENGALAMI PENURUNAN TARIF TELEKOMUNIKASI YANG LUAR BIASA TANPA MENGGANGGU PENETRASI OPERATOR**

### **KE BERBAGAI PELOSOK NUSANTARA. INDONESIA KINI DIKENAL SEBAGAI NEGARA DENGAN TARIF TELAKOMUNIKASI YANG SANGAT KOMPETITIF DI DUNIA.**

Di luar dua “big bang” tersebut, tentu saja banyak kontribusi nyata lainnya. Hal ini paling tidak terlihat dari proses penanganan kasus persaingan yang jumlahnya mencapai ratusan kasus. Juga saran pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah yang juga berjumlah lebih dari seratus. Beberapa perbaikan pengelolaan sektor juga terjadi.

Hal yang juga patut diperhatikan dalam penanganan kasus persaingan adalah tingginya prosentase kasus persekongkolan tender. Hal ini tidak terlalu mengherankan, mengingat mesin pertumbuhan ekonomi Indonesia adalah anggaran Negara baik melalui APBN maupun APBD. Penanganan kasus persekongkolan tender telah mendorong proses tender yang semakin mengedepankan persaingan usaha yang sehat, sehingga menghasilkan efisiensi penggunaan anggaran. Hal ini sangat membantu perkembangan ekonomi daerah, yang sebagian besar pergerakan ekonominya didorong oleh pengadaan barang dan jasa milik Pemerintah.

Semua prestasi KPPU tersebut, tidak dapat dilepaskan dari kontribusi Sekretariat yang mendukung para Komisioner melaksanakan tugasnya sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 5 Tahun 1999.

\*\*\*

### **3. Pentingnya Penguatan Sekretariat Ke Depan**

**P**emerintah semakin menyadari pentingnya persaingan usaha yang sehat dalam sistem ekonomi Indonesia. Bahkan khusus untuk periode sekarang, dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) nilai-nilai persaingan usaha yang sehat telah menjadi bagian dari pengarusutamaan revolusi mental, yang antara lain dilaksanakan melalui internalisasi nilai-nilai persaingan usaha dalam pendidikan formal khususnya perguruan tinggi

dan kedinasan, internalisasi bagi pelaku usaha, implementasi competition checklist oleh Pemerintah Pusat/Daerah, serta proses kajian terhadap sektor strategis yang terus menerus dilakukan KPPU. Hal ini memperlihatkan bahwa Pemerintah saat ini, telah menempatkan persaingan usaha pada tempat yang sangat strategis dalam sistem ekonomi Indonesia.

Hal ini sangat penting, mengingat tantangan ke depan sangatlah kompleks. Berlakunya Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA), pada akhir tahun 2015 pasti akan mendorong kompleksitas proses-proses penanganan perkara ke arah yang semakin tinggi. Di dalam negeri, perubahan pengelolaan sektor dari monopoli menjadi terbuka juga akan meningkatkan intensitas persaingan di setiap sektor. Selain itu, hadirnya tambahan pekerjaan yakni pengawasan kemitraan juga menjadi sesuatu yang penting, dan tidak bisa dianggap enteng. Melalui amandemen UU No. 5 tahun 1999, KPPU diharapkan akan semakin kuat secara lembaga karena melalui amandemen akan menghasilkan penguatan tugas dan fungsi KPPU serta penguatan kelembagaan Sekretariat KPPU. Tantangan berupa kompleksitas permasalahan persaingan usaha sebagaimana diulas di atas diharapkan bisa diatasi melalui proses amandemen tersebut.

Akan tetapi, melalui tulisan ini harus dicatat bahwa hal yang juga sangat penting dalam amandemen tersebut di luar konsep penguatan tugas, pokok dan fungsi KPPU adalah bagaimana kejelasan status kelembagaan Sekretariat KPPU. Akan menjadi percuma konsep penguatan tersebut apabila kemudian kelembagaan Sekretariat tetap seperti semula.

Amandemen harus menyelesaikan seluruh permasalahan kelembagaan Sekretariat KPPU, sehingga akan mendorong Sekretariat berperan secara optimal sebagaimana yang diinginkan. Hanya melalui penuntasan status kelembagaan Sekretariat KPPU, maka akan terbuka implementasi kaidah-kaidah manajemen modern dalam institusi. Kepastian masa depan karir pegawai KPPU, implementasi sistem reward and punishment yang adil akan bisa dilaksanakan dengan sebaik-baiknya. Tidak hanya membuat nyaman

dan semangat pegawai sekretariat yang ada saat ini, tetapi juga bisa menarik bagi talenta-talenta terbaik negeri ini yang dibutuhkan KPPU.

Hanya dengan Sekretariat KPPU yang kuat, maka KPPU akan bisa menjawab semua tantangan ke depan sebagaimana yang disampaikan. Peningkatan kemampuan investigasi, penanganan perkara, litigasi, analisis merger, analisis kebijakan, dan kemampuan profesi pendukung lainnya akan menjawab semuanya. Dengan kerangka kelembagaan yang jelas, semangat bekerja akan berlipatganda dan KPPU boleh jadi akan menjadi tempat hinggapnya talenta-talenta terbaik negeri ini di masa mendatang sehingga peran KPPU akan lebih optimal lagi. Segera sudahi episode ketidakpastian dengan episode masa depan yang penuh semangat, sekalipun tantangan semakin berat. Semoga.

\*\*\* \*\*





# MEMBERANTAS KARTEL: MENGHADAPI PERLAWANAN

Chandra Setiawan

Komisioner KPPU Periode 2012-2017

## I. PENDAHULUAN

Secara umum tujuan dari hukum persaingan adalah melindungi proses persaingan, mempromosikan efisiensi pasar dan meningkatkan kesejahteraan rakyat di suatu negara. Namun ada kekhawatiran yang timbul dari hubungan antara elemen-elemen ekonomi dan sosial dari suatu kebijakan persaingan. Hukum persaingan berusaha memastikan persaingan dan efisiensi ekonomi, tetapi struktur pasar dan perilaku yang membahayakan persaingan atau mengarah ketidakefisienan boleh jadi berdampak positif bagi kelompok masyarakat lain. Tanpa suatu kerangka hukum untuk melindungi proses persaingan, maka manfaat yang di dapat dari persaingan dapat direduksi oleh perilaku yang anti persaingan, menghalangi dan merusak persaingan.

Harus diyakini bahwa hukum persaingan merupakan instrumen penting untuk memfasilitasi aturan main bagi perusahaan-perusahaan yang bersaing di pasar agar bersaing secara sehat. Oleh karena itu, sudah diterima secara umum bahwa tujuan utama dari suatu hukum persaingan berkaitan dengan tujuan ekonomi seperti memberikan perlindungan bagi proses persaingan guna memastikan efisiensi ekonomi dimana sumber-sumber ekonomi dialokasikan secara efisien. Peningkatan efisiensi dan inovasi akan berkontribusi bagi pertumbuhan dan perkembangan ekonomi. Oleh karena itu, tujuan efisiensi ekonomi dalam hukum persaingan bukanlah semata-mata demi tujuan itu sendiri, tetapi lebih merupakan alat untuk mencapai sesuatu yang lebih tinggi, yakni untuk mendorong kinerja ekonomi secara keseluruhan melalui realisasi efisiensi baik statis maupun dinamis.

Bisnis yang berkembang dalam skala global akan dapat pula membawa konsekuensi yaitu peningkatan jumlah kartel internasional. Agar penegakan hukum nasional berhasil, maka mengharuskan adanya kerja sama antar

otoritas persaingan yang berbeda. Sementara kartel sudah mendunia, tetapi di lain sisi masih banyak otoritas persaingan yang hanya memiliki kewenangan dalam kerangka yurisdiksi nasionalnya. Penyidikan kartel dengan daya jangkau internasional oleh karenanya menghadapi tantangan baik prosedural maupun substansi. Bekerja sama dengan melibatkan antar otoritas yang berbeda diperlukan untuk menjamin keberhasilan di dalam menghadapi berbagai tantangan di atas.<sup>1</sup>

Tindakan melawan kartel merupakan salah satu jenis penegakan hukum antitrust. Kartel adalah satu kelompok yang sama, perusahaan-perusahaan independen lalu bekerja sama untuk menetapkan harga, membatasi produksi atau membagi pasar atau pelanggan di antara mereka. Alih-alih bersaing satu sama lain, anggota kartel mengandalkan persetujuan untuk melakukan tindakan bersama, yakni mengurangi insentif mereka untuk menyediakan produk dan layanan baru atau yang lebih baik dengan harga yang kompetitif. Sebagai akibatnya, klien mereka (konsumen atau mitra bisnis lainnya) ujung-ujungnya harus membayar lebih untuk kualitas yang lebih rendah.

Praktik kartel dapat berjalan sukses apabila pelaku usaha yang terlibat di dalam perjanjian kartel tersebut haruslah mayoritas atau menjadi market leader dari pelaku usaha yang berkecimpung di dalam pasar tersebut. Karena, apabila hanya sebagian kecil saja pelaku usaha yang terlibat di dalam perjanjian kartel biasanya perjanjian kartel tidak akan efektif dalam mempengaruhi pasokan produk di pasar, karena kekurangan pasokan di dalam pasar akan ditutupi oleh pasokan dari pelaku usaha yang tidak terlibat di dalam perjanjian kartel.<sup>2</sup>

Kartel di banyak negara adalah ilegal. Sebagai contoh berdasarkan Hukum Persaingan Usaha Uni-Eropa akan dikenakan denda yang berat bagi perusahaan yang terlibat dalam kasus kartel. Karena kartel itu ilegal, melawan hukum,

<sup>1</sup> OECD (2012), Improving International Co-operation in Cartel Investigation. The Secretary General of the OECD, p.10.

<sup>2</sup> Lubis, Andi Fahmi, et.al. (2009). Hukum Persaingan Usaha: Antara Teks & Konteks, p.107.

maka pada umumnya mereka yang terlibat merahasiakan tindakannya sehingga bukti hukumnya tidak mudah diperoleh.<sup>3</sup>

Dalam kurun waktu 2011 hingga Februari 2015 the European Commission telah berhasil memutuskan perkara kartel sebanyak 24 kasus, di antaranya kasus TV dan computer monitor tubes pada tahun 2012 dengan nilai denda mencapai € 1,470,515,000 atau setara dengan Rp 21.322.467.500.000,- (asumsi 1 € = Rp 14.500,-). Bandingkan dengan UU No. 5 Tahun 1999 denda maksimum yang diperkenankan hanyalah Rp 25.000.000.000,- yang berarti sangat-sangat kecil.

Di bawah ini disajikan data denda yang harus dibayarkan atas 10 kasus kartel terbesar dalam kurun waktu 2007 hingga tahun 2015.

10 Kasus Denda Kartel per kasus tertinggi (sejak 1969)

10 Kasus Denda Kartel per kasus tertinggi (sejak 1969)		
Tahun	Nama Kasus	Jumlah €*
2012	TV and computer monitor tubes	1,470,515,000
2008	Carglass	1,185,500,000
2013	Euro interest rate derivatives (EIRD)	1,042,749,000
2014	Automotive bearings	953,306,000
2007	Elevators and escalators	832,422,250
2010	Airfreight	799,445,000
2001	Vitamins	790,515,000
2013/2015	Yen interest rate derivatives (YIRD)	684,679,000
2007/2012	Gas insulated switchgear (incl. re-	675,445,000
2009	adoption) E.ON/GDF collusion	640,000,000

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/competition/cartels/overview/index\\_en.html](http://ec.europa.eu/competition/cartels/overview/index_en.html)



Amounts adjusted for changes following judgments of the Courts (General Court and European Court of Justice) and/or amendment decisions (<http://ec.europa.eu/competition>).

Seperti halnya di negara-negara yang tergabung dalam Uni Eropa, di Amerika Serikat pun, baik individual maupun perusahaan yang terlibat dengan kartel internasional dikenakan hukuman penjara dan denda yang berat, karena dampak yang diakibatkan persekongkolan jahat kartel bisa sangat besar dan merugikan konsumen luar biasa besarnya, apalagi bila melibatkan produk-produk yang merupakan kebutuhan yang dapat dikategorikan *consumer goods*, *fast moving consumer goods*.

The Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) telah mengajakanggotanya untuk mengutuk kartel internasional dengan mengadopsi Rekomendasi The Council Concerning Effective Action against Hard-Core Cartels pada tahun 1998. Rekomendasi ini menandakan masyarakat global untuk menyadari peningkatan masalah kartel internasional dan berkolaborasi dengan negara-negara anggota lainnya guna mempromosikan penegakan hukum persaingan yang paling efektif melawan kartel internasional.

Sebelum melihat dampak kartel di Indonesia penulis merasa perlu mengemukakan satu contoh kasus lagi bagaimana dahsyatnya dampak kartel internasional terhadap konsumen.

Pada tahun 1999 sebuah perusahaan farmasi raksasa Swiss bernama F. Hoffmann-La Roche Ltd (Roche) yang merupakan pemimpin pasar di seluruh dunia untuk produksi vitamin dengan market share sebesar 40 persen. Bekerja sama dengan perusahaan Jerman, BASF, dan empat perusahaan lainnya di Eropa, mereka secara rahasia menyetujui mengatur bersama produksi dan menetapkan harga-harga dari vitamin A, B2, B5, C, E, dan Beta Carotene. Produk-produk vitamin bervariasi dari suplemen nutrisi, vitamin yang dicampurkan untuk sereal makan pagi, hingga makanan olahan untuk

ternak. Skema persekongkolan berlangsung dari Januari 1990 hingga Februari 1999 melalui pertemuan tahunan untuk menentukan harga produk-produk vitamin dan mengendalikan produksi secara keseluruhan dengan melakukan kartel dan menetapkan kuota bagi anggotanya.

Setelah melalui beberapa tahun investigasi, akhirnya terkuaklah persekongkolan terbesar tersebut. Terhadap peningkatan dan penetapan harga untuk vitamin tertentu yang dijual di Amerika Serikat, sebuah perusahaan farmasi Swiss setuju mengaku bersalah dan membayar sejumlah \$ 500.000.000 (lebih dari 5 triliun rupiah) pidana denda sebagai pemimpin persekongkolan di seluruh dunia. Demikian juga perusahaan Jerman, BASF mengaku bersalah dan membayar denda \$ 225.000.000 atas perannya dalam persekongkolan tersebut.

Menurut informasi dari Assistant Attorney General Amerika Serikat, persekongkolan ini berpengaruh terhadap lebih dari \$ 500 triliun dari perdagangan pada produk-produk yang beredar di Amerika Serikat. Joel I. Klein, Assistant Attorney General yang bertugas di Department Antitrust Division menyebutkan bahwa selama periode persekongkolan, hampir setiap konsumen Amerika membayar harga yang eksesif dan mahal untuk vitamin dan makanan yang diperkaya dengan vitamin guna memberi makan atas keserakahan terdakwa dan kepada mereka para kartelis yang bersekongkol dan menuai ratusan juta dolar sebagai pendapatan tambahan<sup>4</sup>.

Penghujung tahun 2015 akan diberlakukan ASEAN Economic Community (AEC) atau Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA). Pembentukan AEC akan mentransformasikan setiap negara anggota ASEAN dengan memberikan kebebasan lalu lintas barang, jasa, modal dan tenaga kerja trampil. Di satu sisi pembentukan AEC menandai suatu era baru bagi kemakmuran ekonomi, namun di lain sisi kemajuan dari perusahaan-perusahaan negara anggota AEC akan menimbulkan berbagai isu-isu perdagangan, yang dapat mempengaruhi integritas ekonomi di antara semua anggota seperti penetapan harga internasional kartel, gelombang merger yang tidak mematuhi hukum yang akan menciptakan kondisi yang monopolistik di dalam pasar tertentu, dan berpotensi menyalahgunakan posisi dominan di pasar.

<sup>4</sup> Nisit Intamano, Charles R. Irish, "Preventing Prospective Trade Issues in ASEAN by Instigating International Cooperation on Competition Policies and Law" (<http://culturalscience.msu.ac.th/journal/filesjournal/n4-1/no4-1-2.pdf>)

Dengan demikian hampir dapat dipastikan kecenderungan kartel akan terjadi dan meningkat di tahun-tahun mendatang. Otoritas Persaingan di negara-negara ASEAN seperti Singapura yakni The Competition Commission of Singapore (“CCS”) telah berancang-ancang untuk pro-aktif terhadap kasus kartel yang mempunyai pengaruh terhadap persaingan di Singapura. Ditegaskan CCS, anak-anak perusahaan yang beroperasi di Singapura, kendatipun perusahaan induknya terdaftar di negara lain akan dapat ditangkap oleh CCS apabila terbukti aktivitas kartel mereka mempunyai pengaruh anti persaingan yang dirasakan di wilayah Singapura.

Bagaimana dengan otoritas persaingan Indonesia (KPPU) mengantisipasi maraknya kartel antar pelaku usaha dalam negeri dan antara pelaku usaha dalam negeri dengan pelaku usaha asing/internasional? Hukum Persaingan yang berlaku di Indonesia salah satunya membatasi cakupan kegiatan KPPU dalam wilayah geografis Indonesia saja (Pasal 1 ayat (5), UU No. 5 Tahun 1999). Oleh karena itu kendala yuridis ini dimanfaatkan oleh kuasa hukum pelaku usaha untuk mengatakan KPPU tidak berwenang memperlakukan kartel internasional.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 mengategorikan kartel sebagai salah satu bentuk perjanjian yang dilarang untuk dilakukan oleh pelaku usaha. Berdasarkan pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 yang berbunyi, “Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat”. Perkara kartel bukanlah berdasarkan pasal tersebut bukanlah per se illegal. Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 merupakan pasal yang dirumuskan berdasarkan asas rule of reason, yang artinya perjanjian para pelaku usaha yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dan mengatur produksi tidak serta merta dapat dikenakan sanksi sepanjang tidak mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan tidak sehat. Kecuali pelaku Kartel juga terbukti melakukan

penetapan harga (price fixing) seperti yang dimaksudkan dalam pasal 5 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999 yang berbunyi, “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”, maka tindakan penetapan harga tersebut dinyatakan sebagai suatu perbuatan yang bersifat per se illegal.

Namun demikian dalam putusan perkara kartel KPPU tidak serta merta menggunakan pendekatan per se illegal, seperti dalam kasus kartel Ban Mobil misalnya, walaupun baik pasal 5 ayat (1) dan pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999 terbukti, Majelis Komisi memilih menggunakan pendekatan rule of reason. Sedangkan untuk kasus yang sudah jelas terjadi kebijakan penetapan harga secara kolusif, misalnya untuk kasus penetapan tarif Jasa Pemasangan Instalasi Listrik di Wilayah Kabupaten Nunukan, Kalimantan Timur (sekarang Kalimantan Utara), dan penetapan harga Liquefied Petroleum Gas (LPG) di Wilayah Bandung dan Sumedang, Majelis Komisi menggunakan pendekatan per se illegal.

Mengingat perumusan kartel menggunakan pendekatan rule of reason oleh rezim pembentuk Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dapat diartikan pelaku usaha dapat membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi atau pemasaran suatu barang atau jasa asalkan tidak mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat<sup>5</sup>, maka pengungkapan kasus kartel di Indonesia merupakan pekerjaan yang penuh tantangan dan tentu tidak mudah dilakukan. Disamping itu, di dalam UU No. 5 Tahun 1999 secara eksplisit tidak ada pasal yang menyebutkan tentang Leniency Program yang memberikan pengurangan hukuman bagi anggota suatu sindikat kartel yang menjadi justice collaborator. Di beberapa negara, seperti yang dilakukan The European Commission, the Bundeskartellamt menawarkan secara khusus bagi anggota kartel yang bersedia bekerja sama dan meninggalkan suatu persekongkolan kartel untuk dibebaskan dari hukuman.

<sup>5</sup> Lubis, Andi Fahmi, et.al. (2009). Hukum Persaingan Usaha Antara Teks & Konteks, p.108.



Hukum persaingan di Indonesia yang efektif berlaku tahun 2000 memberikan hukuman denda maksimal Rp 25 milyar rupiah, padahal keuntungan eksekutif yang didapat dari kartel bisa triliunan rupiah, oleh karena itu dapat diduga praktik kartel akan marak terjadi di Indonesia, karena walaupun ketahuan dan dinyatakan bersalah, maka denda yang harus dibayar tidak sebanding dengan keuntungan yang didapat. Disamping itu para pelaku usaha mengetahui persis kewenangan KPPU di dalam proses penyelidikan hanyalah terbatas (tidak adanya hak untuk menyadap dan menggeledah) dan dengan keterbatasan tersebut adalah sangat sulit bagi KPPU untuk memperoleh bukti langsung (hard evidence). Sedangkan bukti tidak langsung (circumstantial evidence<sup>6</sup>) seperti bukti ekonomi belum sepenuhnya diterima dan/atau dipahami hakim di tingkat keberatan, sehingga akan menjadikan Indonesia 'surga' bagi pelaku usaha untuk melakukan kartel. Bahkan Penasihat hukum pelaku usaha untuk memenangkan kliennya menafsirkan pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999<sup>7</sup> merupakan Explicit Collusion sehingga harus menggunakan bukti-bukti eksplisit yang bisa berupa hard evidence maupun terbukti terjadi komunikasi.

Tulisan ini mencoba mengungkapkan bagaimana bentuk-bentuk perlawanan pelaku usaha maupun praktisi hukum dalam upaya 'melanggengkan' praktek kartel di Indonesia dan melawan upaya KPPU memberantas Kartel.

## II. KEBERHASILAN KPPU

Di tengah sulitnya membuktikan pelaku kartel, beberapa kasus besar yang merugikan konsumen pernah diputuskan KPPU seperti:

1. KPPU berhasil membongkar praktek kartel yang dilakukan enam perusahaan seluler selama 2004-2008 yang menetapkan persekongkolan

<sup>6</sup> Circumstantial evidence is best explained by saying what it is not - it is not direct evidence from a witness who saw or heard something. Circumstantial evidence is a fact that can be used to infer another fact (<http://www.lectlaw.com/def/c342.htm>)

<sup>7</sup> Bunyi Pasal 11 UU No. 5 Tahun 1999, "Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat"

harga tarif SMS Rp 350/SMS, dimana kerugian konsumen mencapai Rp 2,827 triliun. Keenam perusahaan operator seluler tersebut di antaranya PT Excelcomindo Pratama Tbk (XL), PT Telkomsel, PT Telkom, PT Bakrie Telecom Tbk, PT Mobile-8 Telecom Tbk dan PT Smart Telecom yang telah dihukum denda oleh KPPU.

2. Kartel Obat Hipertensi jenis amlodipine besylate, KPPU menyatakan PT Pfizer Indonesia dan PT Dexa Medica bersalah telah melakukan kartel dengan menghukum setiap anggota kelompok usaha Prizer yang menjadi terlapor membayar denda Rp 25 miliar. Sedangkan Dexa Medica dinilai bersalah melakukan kartel penetapan harga dan dihukum membayar denda Rp 20 miliar dan diperintahkan perusahaan farmasi nasional untuk menurunkan harga Tensivask sebesar 60% dari harga neto apotek.
3. Kartel penetapan harga tiket dalam Fuel Surcharge, Putusan KPPU No.25/KPPU/2010 Tanggal 4 Mei memutuskan menghukum sembilan maskapai di antaranya PT Sriwijaya, PT Metro Batavia (Batavia Air), PT Lion Mentari Airlines (Lion Air), PT Wings Abadi Airlines (Wings Air), PT Merpati Nusantara Airlines, PT Travel Express Aviation Service dan PT Mandala Airlines yang bersalah telah melakukan kartel dengan melakukan kesepakatan harga patokan avtur selama 2006-2009. Praktek tersebut menyebabkan konsumen merugi hingga Rp 13,8 triliun. KPPU pun menghukum sembilan maskapai dengan ganti rugi total sebesar Rp 586 miliar. Namun Mahkamah Agung menolak keputusan KPPU atas gugatan keberatan sembilan maskapai atas putusan KPPU tersebut.
4. Kartel Bawang Putih. KPPU di dalam putusannya yang dibacakan pada tanggal 20 Maret 2014 menghukum para terlapor I hingga terlapor XIX dengan total denda sebesar Rp 17,9 Milyar yang harus dibayarkan ke Kas Negara RI.
5. Kartel Industri Otomotif terkait dengan Kartel Ban Kendaraan Bermotor Roda Empat kelas passenger car untuk ban Ring 13, Ring 14, Ring 15, dan Ring 16. Di dalam keputusan KPPU yang dibacakan pada tanggal 7 Januari 2015 menghukum denda ke enam perusahaan Ban yang melakukan kartel masing-masing Rp 25 milyar rupiah.

### III. PERLAWANAN PELAKU USAHA DAN PRAKTISI HUKUM DALAM MEMBELA PRAKTIK KARTEL DI INDONESIA

#### 3.1. Perlawanan Pelaku Usaha

**P**raktik kartel dan price fixing kerap berlindung di dalam asosiasi seperti pelaku usaha Ban roda empat yang berlindung di dalam Asosiasi Pengusaha Ban Indonesia (APBI); pelaku usaha kontraktor instalatir listrik di Kabupaten Nunukan, Kalimantan Timur (sekarang Kalimantan Utara) dalam kasus price fixing berlindung dan difasilitasi Asosiasi Kontraktor Listrik dan Mekanikal Indonesia (AKLI) DPC Berau; dalam kasus price fixing lain, yakni para pelaku usaha yang menjual Liquefied Petroleum Gas (LPG) di Wilayah Bandung dan Sumedang menggunakan asosiasi Bidang LPG Hiswana Migas (himpunan wiraswasta minyak dan gas bumi) DPC Bandung Sumedang untuk bersepakat menetapkan harga. Kemudian ada juga kebijakan pemerintah yang dapat memfasilitasi terjadinya kartel, seperti dalam kasus bawang putih di mana pemerintah membuat peraturan tentang kuota import (Kementerian Pertanian mulai menerapkan kebijakan pengaturan volume impor sejak diterbitkannya Peraturan Menteri Pertanian Nomor 60/Permentan/OT.140/9/2012). Tindakan Kementerian Pertanian ini di back up Kementerian Perdagangan.

Ketika ditemukan bahwa asosiasi telah memfasilitasi terjadinya kartel, para pelaku usaha yang tergabung dalam asosiasi kompak mengatakan bahwa pertemuan di asosiasi bersifat social gathering antara sesama anggota (membahas isu politik terkini, berbincang-bincang dan ditutup dengan acara makan-makan). Keputusan yang dibuat berdasarkan kesepakatan petinggi perusahaan yang harus ditaati anggota asosiasi, ketika terjadi perkara di KPPU, maka pelaku usaha kompak mengatakan keputusan yang dibuat bersama di asosiasi bersifat himbauan dan tidak mengikat.

Asosiasi usaha berusaha meminta dukungan dari Pemerintah, kementerian terkait untuk memberi pembenaran bahwa anggota-anggotanya, para pelaku usaha tidak melakukan kartel.

Pelaku usaha akan terus berusaha mengelak untuk memberikan data-data yang lengkap, unit-unit (volume) yang diproduksi dari masa ke masa, demikian juga data perkembangan harga dari produk-produk yang diduga termasuk dalam kesepakatan antar pelaku usaha dan pelaku usaha lainnya yang seharusnya mereka bersaing. KPPU tidak berdaya dan tidak dapat memaksa, karena tiadanya kewenangan KPPU untuk melakukan pengeledahan. Tanpa memiliki data yang lengkap seperti internal akunting (laporan akuntansi manajemen) perusahaan adalah sulit bagi KPPU untuk membuktikan apakah perbuatan pelaku usaha menciptakan efisiensi yang substansial dan menciptakan peningkatan produk atau servis atau adanya inovasi.

#### 3.2. Perlawanan Praktisi Hukum

**P**ara praktisi hukum yang membela kliennya yakni para terlapor mengartikan keputusan bersama oleh asosiasi yang telah disetujui dan dipatuhi anggota adalah bersifat himbauan, dan himbauan tersebut bukanlah suatu perintah apalagi perjanjian atau kesepakatan yang wajib dilaksanakan oleh Para Terlapor. Walaupun para praktisi hukum mengetahui bahwa Pasal 1 angka 7 UU No. 5 Tahun 1999 yang berbunyi: “Perjanjian adalah suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikat diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apapun, baik tertulis maupun tidak tertulis”, namun mereka berdalih kesepakatan bersama melalui keputusan asosiasi tidak memenuhi adanya “offer” dan “acceptance” yang jelas di antara para pihak. Mereka mengatakan, “tidak ada sebuah perjanjian yang dibuat tanpa penerimaan dan tidak akan ada penerimaan tanpa sebuah penawaran. Sebuah penerimaan harus terkait dengan penawaran yang diberikan”. “Kesepakatan mengenai risalah rapat bukanlah suatu bentuk akseptansi melainkan konfirmasi. Pihak yang melakukan akseptansi harus memiliki niat untuk terikat dalam perjanjian tersebut. Bilapun pernyataan (dalam rapat) dianggap sebagai suatu perintah dan kemudian dilaksanakan oleh anggota asosiasi, perintah tersebut bukan penawaran”. Mereka juga mengatakan bahwa “Risalah Rapat Asosiasi bukanlah suatu perjanjian, mengingat unsur kesepakatan dalam perjanjian sesuai ketentuan Pasal 1313



KUHPerdata mensyaratkan adanya kehendak untuk saling mengikatkan diri secara bertimbang balik. Dalam suatu rapat, keputusan yang diambil itu lebih tepat disebut sebagai perbuatan bersama (gesamtakt) dan karena itu sifatnya paralel tidak dapat dikategorikan sebagai perjanjian. Artinya, kalau ada orang yang tidak setuju dan tidak melaksanakan keputusan rapat, maka orang tersebut tidak dapat dituntut karena melakukan wanprestasi”.

Pasal 5 UU No. 5 Tahun 1999 menyebutkan “Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga atas suatu barang dan/atau jasa yang harus dibayar oleh konsumen...”. “Yang harus dibayar oleh konsumen” biasanya disebut harga final atau market price. Dalam konteks ekonomi, harga yang dikoordinasikan tidak harus persis harga akhirnya. Karena bisa juga pelaku usaha itu berkoordinasi pada harga sebelum harga akhir. Namun praktisi hukum di dalam melakukan perlawanan terhadap tuduhan kartel berupaya mengartikan lain, yakni dengan menyatakan, “suatu perjanjian haruslah jelas obyeknya agar memenuhi syarat obyek tertentu. Dalam hal penetapan harga, harus jelas berapa atau terdapat ketentuan untuk menentukan harga”.

Para praktisi hukum atau ahli yang disewa pelaku usaha berupaya mengemukakan cakupan pasar dalam lingkup geografis melampaui wilayah Indonesia terhadap perusahaan kliennya yang mengeksport produknya ke luar negeri, sehingga menyalahkan cakupan pasar secara geografis yang meliputi wilayah hukum Indonesia yang ditetapkan KPPU ketika mendefinisikan relevant market secara geografis. Para praktisi hukum atau ahli yang disewa pelaku usaha menyimpulkan bahwa lingkup geografis yang tepat bersifat global atau setidaknya-tidaknya regional, misalnya dalam kasus kartel ban mobil.

#### IV. PENUTUP

Agar KPPU dapat melakukan hal yang sama seperti penegakan hukum yang dilakukan Uni Eropa secara menyakinkan terhadap anak perusahaan-perusahaan yang induk perusahaannya tidak berada di wilayah hukum

Indonesia sangat tergantung apakah DPR akan mengesahkan Amandemen UU No. 5 Tahun 1999 yang melonggarkan yurisdiksi wilayah hukum yang dapat dijangkau KPPU, memperbesar sanksi denda pada nilai yang dapat menimbulkan efek jera bagi pelaku kartel dan kewenangan untuk melakukan penggeledahan. KPPU dapat mempertimbangkan untuk mengumumkan secara terbuka terhadap dugaan atas kasus kartel yang dilakukan sekelompok pelaku usaha di bisnis tertentu yang sedang dalam penyelidikan tentang diberlakukannya leniency berupa pembebasan denda bagi anggota yang bersedia menjadi justice collaborator secara penuh dan terus menerus serta menjadi pelapor yang pertama kalinya. Hal ini diperlukan mengingat betapa sulitnya untuk mendapatkan hard evidence atas kasus kartel.

Dalam rangka memberantas kartel internasional, maka KPPU perlu menjalin kerja sama baik secara formal maupun informal dengan otoritas persaingan berbagai negara, melakukan koordinasi di dalam melakukan investigasi dan menentukan strategi dimulai membuat perencanaan bersama, menentukan mekanisme kerja yang efektif dalam rangka memfasilitasi pertukaran informasi antara investigator dari berbagai otoritas yang terkait, di lain pihak dapat tetap menjaga kerahasiaan informasi. Lebih jauh, dalam kerangka ASEAN perlu kerja sama secara langsung dengan sesama negara anggota ASEAN dalam rangka mengharmonisasikan kebijakan nasional masing-masing dengan The ASEAN International Cooperative Framework on Competition Policies and Law yang harus dibangun bersama agar kemajuan ekonomi dan kesejahteraan yang lebih baik dirasakan oleh masyarakat ekonomi ASEAN secara berkeadilan.

\*\*\*



## **BAB IV**

### Mundur untuk Menang di Kemudian Hari





# PENYEMPURNAAN STRATEGI ADVOKASI

Kamser Lumbanradja

Komisioner KPPU Periode 2012-2017

## A. PENGERTIAN ADVOKASI

Secara awam banyak masyarakat yang memahami bahwa pengertian "advokasi" pasti berkaitan dengan tugasnya seseorang yang berprofesi sebagai advokat, dalam konteks ini advokat diartikan orang yang berprofesi memberi jasa hukum dalam rangka melakukan pembelaan, baik di dalam maupun di luar pengadilan yang memenuhi persyaratan berdasarkan ketentuan undang-undang advokat<sup>1</sup>. Sehingga tidak heran banyak para advokat juga mengartikan "advokasi" adalah sebagai bagian tugas dalam upaya pembelaan hukum terhadap hak-hak hukum kliennya.

Pandangan semacam itu bukan selamanya keliru, tapi juga tidak sepenuhnya benar. Mungkin pengertian advokasi menjadi sempit karena pengaruh yang cukup kuat dari padanan kata advokasi itu dalam bahasa Belanda, yakni *advocaat* yang tak lain memang berarti pengacara hukum atau pembela. Namun kalau kita mau mengacu pada kata *advocate* dalam pengertian bahasa Inggris, maka pengertian advokasi akan menjadi lebih luas. Kata *advocate* dalam bahasa Inggris dapat bermakna macam-macam. *Advocate* bisa berarti menganjurkan, memajukan (*to promote*), menyokong atau memelopori. Dengan kata lain, advokasi juga bisa diartikan melakukan 'perubahan' secara terorganisir dan sistematis.

Istilah advokasi merujuk kepada dua pengertian, yaitu, pertama, pekerjaan atau profesi dari seorang advokat, dan kedua, perbuatan atau tindakan pembelaan untuk atau secara aktif mendukung suatu maksud. Pengertian pertama berkaitan dengan pekerjaan seorang advokat dalam membela seorang kliennya dalam proses peradilan untuk mendapatkan keadilan. Pengertian

<sup>1</sup> Undang-Undang No.18 Tahun 2003

advokasi yang pertama ini lebih bersifat khusus sedangkan pengertian kedua lebih bersifat umum karena berhubungan dengan pembelaan secara umum, memperjuangkan tujuan atau maksud tertentu. Dalam konteks advokasi untuk mempengaruhi kebijakan publik, pengertian advokasi yang kedua mungkin yang lebih tepat karena objek advokasi adalah sebuah kebijakan yang berkaitan dengan kepentingan publik atau kepentingan anggota masyarakat. Berbicara advokasi, sebenarnya tidak ada definisi yang baku. Pengertian advokasi selalu berubah-ubah sepanjang waktu tergantung pada keadaan, kekuasaan dan politik pada suatu kawasan tertentu. Advokasi sendiri dari segi bahasa adalah pembelaan.

Setidaknya ada beberapa pengertian dan penjelasan terkait dengan definisi advokasi, yaitu :

1. Usaha-usaha terorganisir untuk membawa perubahan-perubahan secara sistematis dalam menyikapi suatu kebijakan, regulasi atau pelaksanaannya.
2. Advokasi adalah membangun organisasi-organisasi demokratis yang kuat untuk membuat para penguasa bertanggung jawab menyangkut peningkatan keterampilan serta pengertian rakyat tentang bagaimana kekuasaan itu bekerja.
3. Upaya terorganisir maupun aksi yang menggunakan sarana-sarana demokrasi untuk menyusun dan melaksanakan undang-undang dan kebijakan yang bertujuan untuk menciptakan masyarakat yang adil dan merata (Institut Advokasi Washington DC).
4. Advokasi merupakan segenap aktifitas pengerahan sumber daya yang ada untuk membela, memajukan bahkan merubah tatanan untuk mencapai tujuan yang lebih baik sesuai keadaan yang diharapkan. Advokasi dapat berupa upaya hukum formal (litigasi) maupun diluar jalur hukum formal (non litigasi).
5. Advokasi adalah usaha sistematis dan terorganisir untuk mempengaruhi dan mendesak terjadinya perubahan dalam kebijakan publik secara bertahap-maju (incremental).

6. Advokasi sebagai serangkaian tindakan yang berproses atau kampanye yang terencana/terarah untuk mempengaruhi orang lain yang hasil akhirnya adalah untuk merubah kebijakan publik.

Dari berbagai pengertian advokasi diatas, kita dapat membagi penjelasan itu atas empat bagian yaitu aktor atau pelaku, strategi, ruang lingkup dan tujuan.

## **B. ADVOKASI : ALASAN, TUJUAN DAN SASARAN**

**T**ujuan dari pekerjaan advokasi adalah untuk mendorong terwujudnya perubahan atas sebuah kondisi yang belum ideal atau tidak sesuai dengan yang diharapkan. Secara lebih spesifik, dalam praktek kerjanya, advokasi banyak diarahkan pada sasaran tembak yaitu kebijakan publik yang dibuat oleh para penguasa. Mengapa kebijakan publik? Kebijakan publik merupakan beberapa regulasi yang dibuat berdasarkan kompromi penyelenggara Pemerintahan (eksekutif, legislatif dan yudikatif) dengan mewajibkan warganya untuk mematuhi peraturan yang telah dibuat. Setiap kebijakan yang akan disahkan untuk menjadi peraturan perlu dan harus dikawal serta diawasi agar kebijakan tersebut tidak menimbulkan dampak negatif bagi warganya. Hal ini dikarenakan Pemerintah ataupun penguasa tidak mungkin mewakili secara luas, sementara kekuasaannya cenderung sentralistik dan mereka selalu memainkan peranan dalam proses kebijakan. Dari sisi sosiologi, tujuan advokasi adalah menempatkan perubahan sosial sebagai bagian dari dinamika yang dikendalikan oleh masyarakat. Perubahan sosial sendiri gampang terjadi sebab ia bisa terjadi karena berbagai hal, seperti tekanan demografis, konflik kepentingan, penemuan teknologi, perkembangan sistem kepercayaan, perubahan alat produksi, terbukanya hubungan dengan dunia internasional dan sebagainya. Kalau tidak ada perubahan sosial dalam sebuah masyarakat, maka masyarakat tersebut tidak dinamis. Tetapi, idealnya perubahan sosial dalam satu sistem sosial dikendalikan oleh masyarakat. Artinya, masyarakat tidak hanya jadi objek semata dalam sebuah perubahan sosial. Masyarakat harus menjadi subjek perubahan sosial. Kalau ini sudah terjadi, maka masyarakat bisa mengendalikan dinamika perkembangan mereka sendiri.



## ADVOKASI MENGAJAK MASYARAKAT UNTUK MENJADI SUBJEK DALAM PERUBAHAN SOSIAL. ADVOKASI MENGAJAK MASYARAKAT AGAR IKUT MENGENDALIKAN PERKEMBANGAN YANG TERJADI PADA DIRI MEREKA.

Advokasi mengajak masyarakat untuk tidak bersedia “dikendalikan” oleh pihak penguasa ketika menciptakan sebuah perubahan sosial. Misi advokasi sangat sederhana, kalau ada perubahan sosial dalam sebuah masyarakat berapapun luasnya, maka masyarakat harus ikut menentukan arah perubahan itu. Bertolak dari sini kita bisa mengatakan bahwa advokasi hanya mungkin berhasil di negara yang demokratis. Sebab, salah satu prinsip dalam demokrasi seperti ditulis oleh Robert A. Dahl<sup>2</sup> “demokrasi membantu rakyat melindungi kepentingan dasarnya”. Lewat advokasi, rakyat disadarkan bahwa mereka punya hak dan kesempatan untuk melindungi kepentingan mereka. Rakyat digugah bahwa mereka perlu menjadi objek dalam perubahan yang menyangkut diri mereka sendiri.

### C. KERJA-KERJA ADVOKASI : TANTANGAN DAN STRATEGI

Advokasi selamanya menyangkut perubahan yang mengubah beberapa kebijakan, regulasi, dan cara badan-badan perwakilan melakukan kebijakan. Melakukan perubahan kebijakan tidak semudah yang bisa dibayangkan, ada beberapa lapisan yang harus kita lewati untuk melakukan perubahan tersebut. Lapisan pertama mencakup permintaan, tuntutan, atau desakan perubahan dalam praktik kelembagaan dan program-programnya. Contoh, sekelompok anak jalanan yang menolak Raperda (Rancangan Peraturan Daerah) yang telah dirancang kepada anggota dewan dan pejabat Pemerintahan. Lapisan kedua, mengembangkan kemampuan individu para warga, ormas dan LSM. Dengan penolakan dan penentangan adanya Raperda, anggota komunitas belajar bagaimana mengkomunikasikan pesan mereka pada segmentasi yang lebih luas untuk memperkuat basis dukungan kelembagaan

<sup>2</sup> Robert A. Dahl, *How Democratic Is The American Constitution?*, Yale University Press, 2001, p.72

mereka. Lapisan ketiga, menata kembali masyarakat. Kita mengubah pola pikir dan memberdayakan masyarakat marjinal untuk berinisiatif melakukan perjuangan hak-haknya secara mandiri.

Advokasi dikatakan berhasil apabila kita mampu membuat komunitas kita lebih berdaya dan mampu memperjuangkan aspirasinya sendiri. Oleh karena itu, ada beberapa langkah yang harus kita lakukan untuk memetakan dan mengawal jalannya sebuah kebijakan sebelum disahkan menjadi hukum formal, yaitu:

1. Mengerti dan memahami isi dari kebijakan beserta konteksnya, yaitu dengan memeriksa kebijakan apa saja dan tujuan dari lahirnya kebijakan tersebut?
2. Pelajari beberapa konsekuensi dari kebijakan tersebut. Siapa saja yang akan mendapat manfaat dari kebijakan tersebut?
3. Siapa yang akan dipengaruhi baik itu sifatnya merugikan ataupun menguntungkan?
4. Siapa aktor-aktor utama, siapa yang mendorong dan apa kepentingan serta posisi mereka?
5. Tentukan jaringan formal maupun informal melalui mana kebijakan sedang diproses. Jaringan formal bisa termasuk institusi-institusi seperti komite legislatif dan forum public hearing. Jaringan informal melalui komunikasi interpersonal dari individu-individu yang terlibat dalam proses pembentukan kebijakan.
6. Mencari tahu apa motivasi para aktor utama dan juga jaringan yang ada dalam mendukung kebijakan yang telah dibuat.

Perlu dipahami bahwa advokasi tidak terjadi seketika. Advokasi butuh perencanaan yang matang. Agar advokasi yang dilakukan dapat terwujud secara maksimal, maka kita perlu menggunakan beberapa strategi. Berikut beberapa strategi dalam melakukan advokasi:

1. Membangun jaringan di antara organisasi-organisasi akar rumput (grassroots), seperti federasi, perserikatan dan organisasi pengayom lainnya.
2. Mempererat komunikasi dan kerjasama dengan para pejabat dan beberapa partai politik yang berorientasi reformasi pada Pemerintahan.
3. Melakukan lobi antar instansi, pejabat, organisasi kemahasiswaan, organisasi kemasyarakatan.
4. Melakukan kampanye dan kerja-kerja media sebagai ajang publikasi.
5. Melewati aksi-aksi peradilan (litigasi, class action dan lain-lain).
6. Menerjunkan massa untuk melakukan demonstrasi.

Keberhasilan advokasi kebijakan untuk mempengaruhi proses pembuatan kebijakan publik sangat tergantung kepada kualitas aktor atau para aktor yang memainkan peran dalam advokasi kebijakan tersebut yang meliputi kemampuan intelektual, kemampuan mengkomunikasikan ide dan pemikiran, kemampuan untuk menjalin relasi politik dan pengorganisasian kekuatan politik serta kemampuan membangun opini publik.

#### D. ADVOKASI KEBIJAKAN PUBLIK

Istilah kebijakan publik adalah terjemahan istilah bahasa Inggris “public policy”. Kata “policy” ada yang menerjemahkan menjadi “kebijakan” (Wibawa, 2000)<sup>3</sup> dan ada juga yang menerjemahkan menjadi “kebijaksanaan” (Islamy, 1997)<sup>4</sup>, meskipun belum ada kesepakatan, apakah policy diterjemahkan menjadi “kebijakan” atautah “kebijaksanaan”, akan tetapi tampaknya kecenderungan yang akan datang untuk public policy diterjemahkan menjadi “kebijakan publik”. Advokasi kebijakan publik merupakan upaya pembelaan (pengawasan) secara terencana terhadap rencana sikap, rencana tindakan atau rencana keputusan, rencana program atau rencana peraturan yang dirancang Pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan agar sesuai

<sup>3</sup> Samoedra Wibawa, Pengantar Analisis Kebijakan Publik, Gadjah Mada University Press, 2000

<sup>4</sup> Irfan M. Islamy, Prinsip-prinsip Perumusan Kebijakan Negara, Bumi Aksara, 1997

dengan kepentingan masyarakat. Nilai-nilai utama yang terdapat dalam masyarakat yang menjadi kepentingan seluruh anggota masyarakat haruslah diprioritaskan.

Keberhasilan advokasi kebijakan untuk mempengaruhi kebijakan publik memerlukan tahapan yang sistematis serta tergantung kepada kualitas aktor atau para aktor yang memainkan peran dalam advokasi kebijakan tersebut yang meliputi kemampuan intelektual, kemampuan mengkomunikasikan ide dan pemikiran, kemampuan untuk menjalin relasi politik dan pengorganisasian kekuatan politik serta kemampuan membangun opini publik.

#### Pengertian Kebijakan Publik

1. Thomas R. Dye Thomas R. Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai “public policy is whatever the government choose to do or not to do”<sup>5</sup>. Menurut Dye, apabila Pemerintah memilih untuk melakukan sesuatu, maka tentunya ada tujuannya, karena kebijakan publik merupakan “tindakan” Pemerintah. Apabila Pemerintah memilih untuk tidak melakukan sesuatu, inipun merupakan kebijakan publik, yang tentunya ada tujuannya. Sebagai contoh, becak dilarang beroperasi di wilayah DKI Jakarta, bertujuan untuk kelancaran lalu lintas, karena becak dianggap mengganggu kelancaran lalu lintas, disamping dianggap kurang manusiawi. Akan tetapi, dengan dihapuskannya becak, kemudian muncul “ojek sepeda motor”. Meskipun “ojek sepeda motor” ini bukan termasuk kendaraan angkutan umum, tetapi Pemerintah DKI Jakarta tidak melakukan tindakan untuk melarangnya. Tidak adanya tindakan untuk melarang “ojek” ini, dapat dikatakan kebijakan publik yang dapat dikategorikan sebagai “tidak melakukan sesuatu”.

2. James E. Anderson

Anderson mengatakan “public policies are those policies developed by

<sup>5</sup> Thomas R. Dye, Understanding Public Policy, Prentice Hall, 1995



governmental bodies and officials”<sup>6</sup>. Jadi setiap kebijakan yang dikeluarkan oleh instansi pemerintah merupakan kebijakan publik.

3. David Easton

David Easton memberikan definisi kebijakan publik sebagai “public policy is the authoritative allocation of values for the whole society”<sup>7</sup>. Kebijakan publik adalah ketika pihak yang berwenang mengalokasikan nilai-nilai kepada seluruh anggota masyarakat.

## Jenis-jenis Kebijakan Publik

### Substantive and Procedural Policies

**Substantive Policy:** Suatu kebijakan dilihat dari substansi masalah yang dihadapi oleh Pemerintah. Misalnya, kebijakan pendidikan dan kesehatan, infrastruktur dan logistik, energi (minyak dan gas), keuangan dan suku bunga bank, masalah pangan (ketahanan dan kedaulatan).

1. **Procedural Policy:** Suatu kebijakan dilihat dari pihak-pihak yang terlibat dalam perumusannya (policy stakeholders). Sebagai contoh, dalam pembuatan suatu kebijakan publik, meskipun ada instansi/organisasi Pemerintah yang secara fungsional berwenang membuatnya, misalnya undang-undang tentang pendidikan, yang berwenang membuat undang-undang tersebut adalah Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan, tetapi dalam pelaksanaan pembuatannya, banyak instansi/organisasi lain yang terlibat, baik instansi/organisasi Pemerintah maupun organisasi non Pemerintah, antara lain Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi, Persatuan Guru Republik Indonesia (PGRI), dan Presiden yang mengesahkan undang-undang tersebut. Instansi/organisasi yang terlibat tersebut disebut policy stakeholders.

<sup>6</sup> James E. Anderson, *Public Policymaking*, Cengage Learning, 2010

<sup>7</sup> David Easton, *The Political System: An Inquiry into the State of Political Science*, Alfred A. Knopf, New York, 1953

2. **Distributive, Redistributive and Regulatory Policies**

**Distributive Policy:** Suatu kebijakan yang mengatur tentang pemberian pelayanan/keuntungan kepada individu, kelompok, atau organisasi/perusahaan. Contoh: kebijakan tentang “Tax Holiday”.

**Redistributive Policy:** Suatu kebijakan yang mengatur tentang pemindahan alokasi kekayaan, kepemilikan atau hak-hak. Contoh: kebijakan tentang pembebasan tanah untuk kepentingan umum.

**Regulatory Policy:** Suatu kebijakan yang mengatur tentang pembatasan/pelarangan terhadap perbuatan/tindakan. Contoh: kebijakan tentang larangan memiliki dan menggunakan senjata api.

3. **Material Policy**

Suatu kebijakan yang mengatur tentang pengalokasian/penyediaan sumber-sumber material yang nyata bagi penerimanya. Contoh: kebijakan pembuatan rumah sederhana.

4. **Public Goods and Private Goods Policies**

**Public Goods Policy:** Suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang/pelayanan oleh Pemerintah untuk kepentingan orang banyak. Contoh: kebijakan tentang perlindungan keamanan, penyediaan jalan umum dan taman-taman.

**Private Goods Policy:** Suatu kebijakan yang mengatur tentang penyediaan barang/pelayanan oleh pihak swasta, untuk kepentingan individu (perorangan) di pasar bebas dengan imbalan biaya tertentu. Contoh: kebijakan pengadaan barang/pelayanan untuk keperluan perorangan, misalnya tempat hiburan, hotel dan lain-lain.

## E. ADVOKASI DAN PERUBAHAN KEBIJAKAN PUBLIK

Upaya advokasi muncul ketika masyarakat yang menjadi suatu objek dari kebijakan yang telah dibuat oleh Pemerintah tidak mau menerima atau merasa keberatan dengan adanya kebijakan tersebut. Alasan tidak mau menerima kebijakan bermacam-macam seperti merasa kepentingan atau kebutuhannya tidak terakomodasi dalam kebijakan tersebut, bisa juga karena dengan adanya kebijakan tersebut maka eksistensi masyarakat dapat terancam. Masyarakat bereaksi karena ketidaksetujuannya terhadap suatu kebijakan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah, maka timbulah upaya advokasi. Perubahan kebijakan yang diinginkan masyarakat secara aplikatif dapat berupa:

1. Usulan agar kebijakan yang telah dibuat dicabut atau dihentikan.
2. Usulan agar kebijakan yang telah dibuat dirubah atau diganti dengan kebijakan yang sudah direvisi.
3. Mengusulkan hal-hal yang perlu dirubah dalam kebijakan tersebut.
4. Mengusulkan konsep alternatif untuk kebijakan yang telah dibuat tersebut.

Advokasi sebenarnya hanyalah salah satu dari perangkat sekaligus proses demokrasi dalam kehidupan masyarakat. Oleh karena itu, advokasi dapat dilakukan oleh warga negara untuk mengawasi dan melindungi kepentingan mereka dalam kaitannya dengan kebijakan-kebijakan yang diberlakukan oleh Pemerintah dalam suatu negara. Para aktivis Organisasi Non Pemerintah masih sering menganggap advokasi adalah segala-galanya. Mereka menganggap bahwa advokasi identik dengan proses revolusi yaitu proses dimana dilakukan perubahan pada sistem dan struktur kemasyarakatan secara serentak dan holistik atau menyeluruh. Padahal sebenarnya advokasi hanyalah bertujuan merubah atau menyempurnakan atau bahkan membela suatu kebijakan publik tertentu.

Dari penjelasan tersebut sangat jelas perbedaan antara advokasi dengan proses revolusi. Proses revolusi pada hakekatnya memiliki tujuan

merebut kekuasaan politik dan dengan kekuasaan politik itu melakukan perubahan menyeluruh sistem dan struktur kemasyarakatan. Sedangkan advokasi dilandasi pada anggapan bahwa perubahan sistem dan struktur kemasyarakatan yang lebih luas dan menyeluruh dapat dilakukan melalui perubahan-perubahan bertahap maju dan semakin membaik (*gradual and incremental changes*) dalam berbagai kebijakan Pemerintah atau kebijakan publik. Dalam konteks pembahasan upaya advokasi maka kebijakan publik diartikan sebagai suatu sistem pembuatan (*formulation*), pelaksanaan dan pengendalian (*control*) keputusan-keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat luas. Rangkaian sistem tersebut dibuat oleh Pemerintah dan sejatinya sesuai dengan kebutuhan atau kepentingan masyarakat luas. Karena kembali diingatkan bahwa objek dari kebijakan publik sebenarnya adalah masyarakat luas.

Memperhatikan pengertian dan tujuan dari upaya advokasi maka yang menjadi kekuatan upaya ini adalah kerangka analisis dari suatu kebijakan publik. Hal ini dipahami bahwa sebelum mengusulkan perubahan atau pencabutan atas kebijakan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah maka kebijakan tersebut harus dianalisis terlebih dahulu. Salah satu kerangka analisis yang berguna untuk melihat suatu kebijakan publik adalah dengan melihat kebijakan tersebut sebagai suatu sistem hukum yang terdiri dari:

1. **Isi Hukum (content of law)**, yaitu uraian atau penjabaran tertulis dari suatu kebijakan yang tertuang dalam bentuk perundang-undangan, peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan Pemerintah. Ada juga kebijakan-kebijakan yang lebih merupakan kesepakatan umum (*konvensi*) tidak tertulis, tetapi dalam hal ini kita lebih menitikberatkan perhatian pada naskah (*text*) hukum tertulis atau aspek tekstual dari sistem hukum yang berlaku.
2. **Tata Laksana Hukum (structure of law)**, yaitu semua perangkat kelembagaan dan pelaksana dari isi hukum yang berlaku. Dalam pengertian ini tercakup lembaga-lembaga hukum (*pengadilan, penjara, birokrasi pemerintahan, partai politik dan sebagainya*) serta para aparat



pelaksananya (hakim, jaksa, pengacara, polisi, tentara, pejabat pemerintah, anggota parlemen dan lain-lain).

- 3. Budaya Hukum (culture of law)**, yaitu persepsi, pemahaman, sikap penerimaan, praktek-praktek pelaksanaan, penafsiran terhadap dua aspek sistem hukum diatas (isi dan tata laksana hukum). Dalam pengertian ini juga mencakup bentuk-bentuk tanggapan (reaksi atau respon), masyarakat luas terhadap pelaksanaan isi dan tata laksana hukum tersebut. Karena itu hal ini merupakan aspek kontekstual dari sistem hukum yang berlaku.

Sebagai suatu kesatuan sistem, ketiga aspek hukum tersebut saling terkait antara satu sama lain dan tidak bisa berdiri sendiri-sendiri. Oleh karena itu, dikatakan bahwa idealnya, suatu kegiatan atau program advokasi harus juga mencakup sasaran perubahan ketiganya. Mengapa dikatakan demikian? Karena dalam kenyataannya, perubahan yang terjadi pada salah satu aspek saja tidak dengan serta merta membawa perubahan pada aspek lainnya. Perubahan suatu naskah undang-undang atau Peraturan Pemerintah, tidak dengan sendirinya merubah mekanisme kerja lembaga atau aparat pelaksananya. Banyak contoh selama ini dengan jelas menunjukkan bahwa naskah undang-undang atau peraturan Pemerintah yang betapapun baiknya secara normatif apabila tidak didukung oleh kesiapan perangkat kelembagaan atau aparat pelaksana yang memadai maka pada akhirnya hanya akan tersisa sebagai retorika murni belaka. Begitu juga dengan budaya hukum, suatu naskah hukum katakanlah sudah ada dan memenuhi semua tuntutan normatif yang diperlukan, tersedia juga perangkat kelembagaan dan aparat pelaksana yang handal dan terpercaya. Tetapi sikap dan perilaku masyarakat kadangkala justru tidak mendukung isi maupun tata laksana hukum tersebut, maka akibatnya peraturan dalam bentuk suatu kebijakan tersebut akan menjadi sia-sia belaka.

Upaya advokasi yang dilakukan harus berbeda pendekatannya dalam mengkaji tiga aspek hukum, karena ketiganya terbentuk dari proses-proses yang khas. Isi hukum dibentuk melalui proses-proses legislasi dan yudikatif,

sementara tata laksana hukum dibentuk melalui proses-proses politik dan manajemen birokrasi dan budaya hukum terbentuk melalui proses-proses sosialisasi dan mobilisasi. Tiap proses memiliki tata caranya sendiri. Secara garis besar, ketiga jenis proses itu dapat diuraikan sebagai berikut:

- 1. Proses-proses legislasi dan yudikatif.** Proses ini terdiri dari proses penyusunan suatu rancangan undang-undang atau peraturan (legal drafting) sesuai dengan konstitusi dan sistem ketatanegaraan yang berlaku di suatu negara. Mulai dari pengajuan gagasan atau usul dan tuntutan perlunya penyusunan undang-undang atau peraturan baru, perdebatan parlemen untuk membahas gagasan atau tuntutan tersebut, pembentukan kelompok kerja dalam kabinet dan parlemen, seminar akademik untuk penyusunan naskah awal (academic draft), penyajian naskah awal kepada Pemerintah, pengajuan kembali ke parlemen, sampai pada akhirnya disepakati atau disetujui dalam pemungutan suara di parlemen. Pengertian proses legislasi dapat juga berarti : (1) prakarsa pengajuan rancangan tanding (counter draft legislative). (2) pengujian substansi dan peninjauan ulang undang-undang (judicial review). (3) yurisprudensi (keputusan mahkamah peradilan yang memiliki kekuatan hukum sebagai preseden bagi keputusan-keputusan hukum berikutnya). Yurisprudensi termasuk dalam proses legislasi karena pada dasarnya yurisprudensi juga membentuk isi hukum, oleh karena itu proses-proses litigasi (beracara di pengadilan) masuk dalam pengertian ini juga.
- 2. Proses-proses politik dan birokrasi.** Proses ini meliputi semua tahap formasi dan konsolidasi organisasi pemerintahan sebagai perangkat kelembagaan dan pelaksana kebijakan publik. Bagian terpenting dan paling menentukan dalam keseluruhan proses ini adalah seleksi, rekrutmen dan induksi para aparat pelaksana pada semua tingkatan birokrasi yang terbentuk. Karena itu, seluruh tahapan tersebut sangat diwarnai oleh proses politik dan manajemen hubungan kepentingan di antara berbagai kelompok yang terlibat didalamnya, mulai dari lobi, mediasi, negosiasi, tawar menawar, kolaborasi bahkan sampai pada praktek-praktek intrik, sindikasi, konspirasi dan manipulasi.

**3. Proses-proses sosialisasi dan mobilisasi.** Proses ini meliputi semua bentuk kegiatan pembentukan kesadaran dan pendapat umum serta tekanan massa terorganisir. Kegiatan ini pada akhirnya akan membentuk suatu pola perilaku tertentu dalam menyikapi suatu masalah bersama. Karena itulah dikatakan bahwa proses ini terwujud dalam berbagai bentuk tekanan politik (political pressure), mulai dari penggalangan pendapat dan dukungan (bisa berupa kampanye, debat umum, rangkaian diskusi dan seminar serta pelatihan), pengorganisasian (pembentukan basis-basis massa dan konstituen, pendidikan politik kader), sampai ke tingkat pengerahan kekuatan (unjuk rasa, mogok, boikot, blokade).

Walaupun ketiga proses di atas mempunyai bentuk yang berbeda, namun tujuan akhir dari ketiga proses itu adalah sama yaitu dalam rangka merubah suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan oleh Pemerintah. Masing-masing proses mempunyai domain kegiatan tersendiri. Ada pendapat bahwa suatu kegiatan advokasi, walaupun sasarannya adalah perubahan kebijakan publik sebagai bagian dari sistem hukum, namun tidak berarti hanya dapat dilakukan melalui jalur-jalur legal (proses-proses legislasi dan yudisiasi) saja, melainkan juga dapat ditempuh melalui jalur-jalur paralegal (proses-proses politik dan birokrasi serta proses-proses sosialisasi dan mobilisasi).

## F. KPPU SEBAGAI PENGAWAS KEBIJAKAN DUNIA USAHA

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat maka dibentuklah lembaga untuk mengawasi pelaksanaan undang-undang tersebut. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) adalah lembaga yang bertugas untuk mengawasi UU No. 5 Tahun 1999, yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Tugas-tugas yang dilakukan KPPU adalah melakukan penilaian-penilaian terhadap segala kegiatan usaha dan memberikan saran kepada Pemerintah berkaitan dengan praktek persaingan usaha yang tidak sehat. Tugas dan kewenangan KPPU juga diatur dalam Keputusan Presiden sehingga dapat melakukan kewenangan advokasi.

KPPU adalah komisi yang dibentuk untuk mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan praktek monopoli atau persaingan usaha yang tidak sehat.

Visi KPPU adalah terwujudnya ekonomi nasional yang efisien dan berkeadilan untuk kesejahteraan rakyat. Untuk mendukung visi tersebut maka KPPU memiliki misi: Mewujudkan persaingan usaha yang sehat melalui:

1. Pencegahan dan penindakan
2. Internalisasi nilai-nilai persaingan usaha
3. Penguatan kelembagaan

Disamping itu tugas KPPU sendiri meliputi :

- Melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 16; (perjanjian yang dilarang)
- Melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 24; (kegiatan yang dilarang)
- Melakukan penilaian terhadap ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal 28; (posisi dominan)
- Mengambil tindakan sesuai dengan wewenang Komisi sebagaimana diatur dalam Pasal 3
- Memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;



- Menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan undang-undang ini;
- Memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja Komisi kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Sedangkan kewenangan KPPU adalah:

- Menerima laporan/penelitian dugaan praktek monopoli/persaingan usaha tidak sehat.
- Melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan praktek monopoli/persaingan usaha tidak sehat
- Melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus laporan maupun inisiatif.
- Menyimpulkan hasil penyelidikan dan atau pemeriksaan.
- Memanggil pelaku usaha.
- Memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli, dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap undang-undang ini.
- Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan setiap orang yang tidak memenuhi panggilan Komisi.
- Meminta keterangan dari instansi Pemerintah.
- Mendapatkan, meneliti, dan atau menilai surat, dokumen, dan atau alat bukti lain.
- Memutuskan dan menetapkan kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat.
- Memberitahukan putusan Komisi kepada pelaku usaha terlapor.
- Menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif.

Di dalam UU No. 5 Tahun 1999 Pasal 3, tercantum tujuan dari UU No. 5 Tahun 1999 yang juga merupakan tujuan KPPU yaitu:

- Menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi Nasional sebagai uapaya menyejahterakan rakyat.
- Mewujudkan iklim usaha yang melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, menengah dan kecil.
- Mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
- Terciptanya efektifitas dan efisiensi kegiatan usaha.

Adapun sektor-sektor strategis KPPU diantaranya:

- Infrastruktur dan logistik.
- Pendidikan dan kesehatan.
- Energi (minyak dan gas).
- Keuangan dan suku bunga bank.
- Pangan (ketahanan dan kedaulatan pangan).

Strategi adalah rencana yang cermat mengenai kegiatan untuk mencapai sasaran khusus. Strategi advokasi dan sosialisasi telah dilakukan KPPU melalui kerjasama kelembagaan:

- Kerjasama penegakan hukum dengan KPK
- Koordinasi data dengan BPS.
- MoU dengan Polri (2010).
- Kerjasama dengan Unair (2011), UII (2011), USU (2012), Kejaksaan Agung (2013), Kementerian Hukum dan Ham (2013), Pemprov Jawa Barat (2013), Pemprov Sulawesi Selatan (2013).

Strategi Advokasi yang saat ini dijalankan:

Pemerintah		Harapan
Pusat Provinsi Kabupaten/kota	Menko Perekonomian Keuangan Bappenas Perdagangan Perindustrian BKPM	Kebijakan yang dibuat agar sesuai dengan UU No. 5/1999 dan Kementerian sebagai pembuat kebijakan melakukan koordinasi/konsultasi dengan KPPU sebelum menerbitkan kebijakan tersebut.
Mahkamah Agung		
MA Hakim-hakim MA	Hukum Acara Sosialisasi UU No. 5 Tahun 1999	Perma tentang hukum acara agar mengikuti perkembangan yang ada. Oleh karena itu, harus ada revisi terhadap Perma sebelum atau sesudah revisi/amandemen UU No. 5/1999.
Kadin/Asosiasi		
Pusat Provinsi Kabupaten/kota	Sosialisasi Advokasi	Kadin ikut mensosialisasikan UU No. 5/1999 kepada pelaku usaha, sekaligus memberi masukan kepada KPPU tentang perkembangan bisnis dan dunia usaha. Termasuk pola kerjasama dalam pengembangan bisnis.
Media	Sosialisasi Promosi	Penyebarluasan informasi tentang perilaku berusaha yang sehat (UUD No. 5/1999).

Dalam pembahasan penyempurnaan strategi advokasi dan sosialisasi yang dilakukan KPPU ditujukan untuk peningkatan pemahaman publik atas persaingan usaha, serta mempermudah prioritas lembaga atas sektor yang berdampak tinggi bagi masyarakat.

KPPU berharap dapat menjalin kerjasama dengan *stakeholder* terutama Pemerintah pusat, Pemprov, maupun Pemda kabupaten/kota sebagai regulator, Kadin Indonesia sebagai tempat berhimpunnya asosiasi pelaku usaha, sehingga diharapkan KPPU akan lebih mengedepankan upaya pencegahan dibandingkan dengan penegakan hukum. Hal tersebut membuktikan bahwa KPPU tidak hanya berperan bagi usaha-usaha besar atau nasional, tetapi KPPU juga merupakan akses usaha menengah, usaha kecil dan masyarakat secara umum demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat Indonesia. Terima kasih.

\*\*\*

# PERATURAN PROSEDUR BERACARA DI KPPU

Oleh: S. Benny Pasaribu, Ph.D (Econ)



## PENDAHULUAN

**P**eraturan Prosedur Beracara di Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) adalah sebuah hukum acara yang khusus diterbitkan oleh KPPU RI dalam bentuk sebuah Peraturan Komisi (Perkom) untuk mengatur tatacara penanganan perkara dan pengawasan persaingan di Indonesia. Sejak tahun 2010, Peraturan Prosedur Beracara diatur dalam Perkom Nomor 1 Tahun 2010 tentang Tatacara Penanganan Perkara di KPPU RI, yang merupakan pengganti dan penyempurnaan dari Perkom Nomor 1 Tahun 2006.

Seringkali kita menemukan sistem dan prosedur yang begitu rumit dan tidak transparan sehingga dalam pelaksanaannya memerlukan waktu yang lama, sulit dipertanggung-jawabkan, dan kurang adanya partisipasi dari pihak-pihak yang berkepentingan. Sebuah sistem dan prosedur selayaknya mampu menjawab sejumlah pertanyaan, di antaranya: (1) Apa yang harus dilakukan; (2) Bagaimana melakukannya; (3) Berapa lama waktu melakukannya, dan (4) Siapa yang bertanggung-jawab melakukan apa.

Tulisan ini dimaksudkan untuk mendiskusikan hakekat dan substansi pokok atas sistem prosedur beracara di KPPU sesuai Perkom Nomor 1 Tahun 2010. Tulisan ini akan mengungkap berbagai kemajuan signifikan dalam Perkom Nomor 1 Tahun 2010 dalam bentuk prinsip tatacara yang lebih mudah, cepat, murah, transparan, dan akuntabel. Selanjutnya tulisan ini diharapkan dapat mengajak para pembaca agar lebih aktif memberikan masukan dan kontribusi positif untuk kemajuan dan keberhasilan KPPU yang lebih hebat ke depan dalam menjaga persaingan yang sehat dan adil di Indonesia.

## PENTINGNYA PERSAINGAN PASAR YANG SEHAT

**D**alam mata kuliah Industrial Organization, saya mempelajari dari berbagai hasil penelitian dan text book, bahwa ternyata mekanisme pasar tidak serta merta diatur dengan persaingan yang sempurna (perfect competition), sehingga titik keseimbangan yang bernama pareto optimal hampir tidak pernah terjadi. Dalam situasi seperti ini, alokasi sumber daya diatur dengan

mekanisme persaingan yang tidak sempurna. Titik keseimbangan pasar yang terbaik hanya bisa dicapai pada titik second best outcome, dan selebihnya adalah jauh lebih rendah dari itu.

Di dalam dunia nyata, walaupun dengan sebebaskan-bebasnya, ekonomi pasar tidak otomatis menghasilkan tingkat kesejahteraan masyarakat yang maksimum. Berbagai rintangan dapat terjadi setiap waktu di pasar, termasuk karena perkembangan teknologi, informasi yang asimetris, kegagalan pasar, monopoli alamiah, dan sebagainya. Apalagi jika ada intervensi politik dan kebijakan negara, seperti penetapan subsidi harga, operasi BUMN, pengaturan kuota dan bea masuk, dan sebagainya, yang semuanya sering dilakukan secara tidak transparan dan koruptif.

Saya pelajari bahwa praktek monopoli dan persaingan tidak sehat adalah sebagai akibat dari sikap mental manusia yang cenderung greedy, dan ingin memiliki atau menguasai bisnis dan harta yang lebih besar, atau sering disebut kemaruk. Padahal agama mengajarkan cara berdoa agar Tuhan memberikan apa yang kita butuhkan dalam jumlah secukupnya (tidak berlebihan), dan kita wajib mensyukuri apapun dan seberapa yang diberikan Tuhan kepada kita. Memang Kapitalisme telah merasuk kehidupan manusia. Kapitalisme mengajarkan terutama bagaimana cara menggunakan modal dan tenaga kerja (endowments) yang jumlahnya terbatas untuk mengejar keuntungan sebesar-besarnya. Berbagai upaya dilakukan untuk mengejar keuntungan super normal walaupun dengan cara tidak wajar dan merugikan pihak lain, seperti praktek monopoli/ monopsoni, penyalahgunaan posisi dominan, kartel, diskriminasi harga, merger dan akuisisi, dsb.

UU Nomor 5 Tahun 1999 memang tidak dimaksudkan untuk mengampunasi sikap mental manusia yang serba greedy atau kemaruk tadi. Karena sikap mental seperti itu sangat manusiawi sebagai makhluk homoeconomicus, yang sulit dirubah walaupun oleh kyai atau pastor dan pendeta yang mungkin dekat dengan Malaikat Surga. Namun demikian, UU Nomor 5 Tahun 1999 setidaknya dimaksudkan untuk mengatur dan membatasi perilaku dan sikap mental pelaku bisnis agar tidak melakukan perbuatan/perjanjian di antara sesama

pelaku bisnis yang dapat merugikan kesejahteraan masyarakat, termasuk di dalamnya kerugian Konsumen, Koperasi dan Usaha Mikro-Kecil (KUMK). Pengusaha diharapkan dapat memperoleh keuntungan dalam jumlah yang wajar (normal profit).

Pengaturan Persaingan usaha wajib dilakukan, walau tidak begitu disukai oleh para ekonom penganut pasar bebas. Pengaturan seperti ini adalah merupakan tanggung jawab negara untuk memastikan persaingan bisnis di pasar dapat berjalan seadil-adilnya dan tidak sampai mengurangi kesejahteraan masyarakat dan atau merugikan Konsumen dan KUMK. Dengan persaingan yang sehat maka perkembangan harga-harga dan jumlah pasokan di pasar dapat bergerak lebih stabil. Jenis pilihan dan kualitas barang dan jasa akan lebih banyak variasinya. Semuanya ini akan lebih meningkatkan daya saing produk Indonesia, produktivitas, pertumbuhan ekonomi dan pada akhirnya meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Dalil-dalil ekonomi yang banyak dipelajari dan terus berkembang dalam bidang perkuliahan Industrial Organization dan International Trade sesungguhnya semakin memudahkan para legislator dan regulator untuk membuat peraturan perundang-undangan yang dapat menjaga kondisi persaingan yang sehat dan adil di pasar.

Menurut hemat saya, UU Nomor 5 Tahun 1999 semakin kurang memadai dan sangat membutuhkan amandemen yang substantif sejalan dengan perubahan lingkungan strategis bisnis dan geopolitik (termasuk Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA)) serta perkembangan yang begitu cepat dalam Ilmu Ekonomi Persaingan dan Ilmu Hukum Persaingan. Sejalan dengan itu, ke depan, fungsi, wewenang dan peran KPPU RI perlu diperkuat.

## PROSEDUR PENANGANAN PERKARA DI KPPU RI

Pada awal berdirinya pada tahun 2000, KPPU RI masih mencari identitas dan bentuk lembaga persaingan yang diinginkan. Susunan Organisasi Komisi dan Sekretariat Komisi mulai dibahas dan dibentuk. Penganggaran

Komisi juga masih berada dan menyatu di dalam anggaran Departemen Perindustrian dan Perdagangan, yang kemudian berubah lagi menjadi di dalam anggaran Kementerian Perdagangan (sebagai akibat dari pemisahan Departemen Perindustrian dan Departemen Perdagangan pada era Presiden SBY sejak tahun 2004). Pada periode 2004-2009, hampir semua aktivitas KPPU harus dilaporkan kepada Kementerian Perdagangan baik sebelum maupun sesudah penggunaan anggaran. Barulah sejak APBN 2010 sepenuhnya anggaran berada dan dikelola sendiri oleh KPPU RI.

Sistem penganggaran ini sangat mempengaruhi kinerja pelaksanaan tugas dan tata cara penanganan perkara di KPPU RI. Sejak tahun 2000, KPPU RI sudah mengeluarkan 3 (tiga) kali peraturan tentang tatacara penanganan perkara. Pertama kali dikeluarkan dalam bentuk suatu keputusan, yaitu Keputusan KPPU RI nomor 05/KPPU//Kep/IX/2000, yang telah diubah dan diganti dengan Peraturan Komisi, yaitu Perkom Nomor 1 Tahun 2006, yang efektif berlaku pada awal tahun 2007 ketika Komisioner periode ke 2 mulai bekerja. Selanjutnya KPPU RI juga telah merubah dan menyempurnakan Perkom Nomor 1 Tahun 2006 menjadi Perkom Nomor 1 Tahun 2010. Dengan sejumlah perubahan/penyempurnaan tersebut KPPU RI ingin menunjukkan komitmennya yang besar untuk selalu mengikuti perkembangan dinamika dan kaidah-kaidah umum yang lebih profesional, lebih mudah, cepat, transparan, dan akuntabel, dalam proses penanganan perkara.

Sebelum membahas isi perubahan secara substantif, proses pembentukan peraturan tersebut sering diikuti dengan nuansa pro-kontra di antara pemangku kepentingan, terutama menyangkut dasar hukum KPPU RI dalam mengeluarkan sebuah peraturan yang mengikat bagi publik.

Pada awal diberlakukannya UU No. 5 Tahun 1999, KPPU RI tidak dapat melakukan pengawasan persaingan usaha secara optimal. Tidak optimalnya pengawasan dikarenakan UU ini tidak memuat ketentuan yang mengatur tata cara penanganan perkara secara rinci. Kondisi ini mengakibatkan KPPU maupun pelaku usaha belum memiliki pedoman yang menjadi pegangan



untuk memelihara dan mempertahankan materi dari Hukum Persaingan apabila terjadi pelanggaran. Selama belum ada peraturan tentang tata cara penanganan perkara di KPPU maka sulit bagi KPPU untuk melaksanakan pengawasan. Bahkan banyak pendapat menyebutkan bahwa KPPU tidak berwenang mengatur sendiri tata cara penanganan perkara karena tidak ada perintah dari UU.

Pengisian kekosongan hukum harus memiliki dasar hukum yang kuat sehingga peraturan atau pedoman yang dibuat dapat dipertanggungjawabkan baik dari sisi formil maupun materil. Dasar hukum yang digunakan harus berdasarkan pada ketentuan yang sudah ada dalam UU No. 5 Tahun 1999. Pada saat itu, ketentuan yang dapat digunakan sebagai dasar hukum penyusunan suatu pengaturan atau pedoman dalam melaksanakan tugas KPPU hanya UU No. 5 Tahun 1999, di antaranya:

1. Pasal 38 ayat (4) yang berbunyi: “tata cara penyampaian laporan diatur lebih lanjut oleh Komisi”, dan
2. Pasal 35 huruf f yang berbunyi: “tugas Komisi menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan Undang-undang ini.”

Kemudian, pada tahun 2004 Presiden mengundangkan UU Nomor 10 Tahun 2004 yang mengatur tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sehingga dasar hukum KPPU dalam mengeluarkan peraturan semakin kuat. Sesuai pasal 7 UU Nomor 10 Tahun 2004 tersebut, KPPU RI sebagai Lembaga/Komisi Negara yang dibentuk berdasar undang-undang memiliki wewenang untuk mengeluarkan peraturan perundang-undangan.

Salah satu contoh pro-kontra yang berujung pada Uji Materi terhadap Perkom Nomor 1 Tahun 2010 ke Mahkamah Agung adalah sebagaimana diajukan oleh para advokat yang tergabung dalam Tim Advokasi Penegak Hukum Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Tim ini mengajukan permohonan pada 2010, tak beberapa lama setelah Perkom diterbitkan. Para advokat itu menyatakan Perkom Nomor 1 Tahun 2010 yang berlaku sejak 6 Januari 2010

bertentangan dengan peraturan perundang-undangan lebih tinggi. Yakni, UU Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Secara substantif, Perkom itu bertentangan pula dengan UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Menurut pemohon, UU No. 5 Tahun 1999 tidak mendelegasikan kewenangan untuk mengatur tentang tata cara penanganan perkara pada KPPU. Sehingga KPPU secara sepihak telah menentukan sendiri bagaimana hukum acara bila ada perkara terkait persaingan usaha. Tindakan KPPU membuat Perkom 1 Tahun 2010 dinilai telah melanggar UU No. 10 Tahun 2004. Tentu saja KPPU RI menyatakan Perkom 1 Tahun 2010 telah memenuhi segala yang disyaratkan oleh UU Anti Monopoli maupun UU No. 10 Tahun 2004.

Majelis musyawarah MA untuk uji materi ini dipimpin oleh Bapak Ahmad Sukardja dengan anggota Supandi dan Iman Soebechi pada 21 April 2011. Secara meyakinkan, Mahkamah Agung menolak permohonan uji materi dimaksud. Menurut Majelis Hakim, secara tersurat dalam Pasal 7 UU 10 Tahun 2004 tidak terdapat adanya delegasi wewenang pada KPPU untuk membentuk peraturan. Tetapi tak ada pula norma larangan bagi KPPU untuk membuat peraturan sendiri. Karena itu majelis berpendapat, ketentuan Pasal 35 huruf f pada UU Anti Monopoli harus dibaca dengan pemahaman lain. Seperti diketahui, pasal ini yang menjadi dasar KPPU menerbitkan Perkom Nomor 1 Tahun 2010. Sehingga, ketentuan itu harus dibaca, adanya kewenangan komisi untuk menyusun pedoman yang mengatur dirinya sendiri dalam melaksanakan tugas.

Selain itu, nuansa pro-kontra juga berkembang menyangkut kekuasaan yang dimiliki KPPU RI yang dianggap banyak pihak sebagai Lembaga superboby. Tidak seperti lembaga penegak hukum konvensional, dalam penanganan perkara, KPPU RI dapat bertindak sekaligus sebagai penyelidik, penuntut dan pemutus. Pada umumnya lembaga penegak hukum lain hanya memiliki salah satu fungsi, misalnya fungsi penyidikan dilaksanakan oleh Kepolisian, fungsi penuntutan dilaksanakan oleh Kejaksaan dan fungsi persidangan/pemutus dilaksanakan oleh Pengadilan. Memang Komisi Pemberantasan Korupsi

(KPK) RI juga berbeda tetapi hanya memiliki 2 (dua) fungsi sekaligus, yaitu penyidikan dan penuntutan.

Memang banyak pihak yang khawatir dan curiga jika KPPU RI dalam melaksanakan ketiga fungsi tersebut cenderung menimbulkan penyalagunaan wewenang. Kecurigaan makin bertambah besar ketika persidangan Majelis Komisi dilakukan secara tertutup. Ketika Perkom Nomor 1 Tahun 2006 berlaku, penanganan perkara cenderung lebih tertutup karena tidak ada keharusan untuk terbuka. Masing-masing pihak tidak dipertemukan dalam persidangan. Misalnya, pemeriksaan terhadap Pelapor atau pihak yang dirugikan dilakukan dalam waktu yang berbeda dengan pemeriksaan terhadap Terlapor. Bahkan Saksi-saksi juga diperiksa secara tersendiri. Semuanya dapat dilakukan dalam persidangan yang tertutup. Banyak pihak tidak puas dengan penanganan perkara di KPPU RI hingga puncaknya ketika seorang komisioner ditangkap KPK RI pada tahun 2008. Sehingga sejak awal tahun 2009, KPPU RI sepakat memulai pembahasan untuk merubah Perkom Nomor 1 Tahun 2006 hingga ditetapkan penggantinya menjadi Perkom Nomor 1 Tahun 2010.

### **PERATURAN KOMISI (PERKOM) NOMOR 1 TAHUN 2010**

**B**erbagai permasalahan pokok yang masih terdapat di dalam Perkom Nomor 1 Tahun 2006 dibahas dan diperbaiki secara lebih komprehensif dalam Perkom Nomor 1 Tahun 2010. Diantaranya adalah adanya pembagian tugas yang lebih independen untuk penanganan ketiga fungsi tersebut, dimana tugas dan fungsi penelitian, penyelidikan hingga penuntutan diserahkan sepenuhnya kepada Sekretariat Komisi, sedangkan tugas dan fungsi pengadilan dan pengambilan putusan sepenuhnya ditangani oleh Majelis Komisi yang dibantu oleh Panitera. Demikian juga, tugas dan fungsi Penyelidikan dilakukan terpisah oleh Direktorat Investigasi dan tugas dan fungsi pemberkasan/penuntutan oleh Direktorat Penindakan. Itulah sebabnya, KPPU RI telah menyempurnakan struktur Organisasi dan tata kerja Sekretariat KPPU dengan mengeluarkan Keputusan Nomor 4 Tahun 2010, yang kemudian disempurnakan dengan Perkom Nomor 1 Tahun 2014 tentang Organisasi dan Tata Kerja KPPU.

Selain itu, SK KPPU RI Nomor 4 Tahun 2010 juga mengatur adanya Jabatan Fungsional yang terpisah dari Jabatan Struktural khususnya bagi Investigator. Investigator ditugaskan untuk melakukan tugas-tugas penelitian, pengkajian, penyelidikan, investigasi, atau penuntutan, sesuai kebutuhan dari Direktorat terkait. Pembagian tugas di antara Investigator diatur oleh seorang Koordinator atau kepala Investigator. Masing-masing Investigator tidak dapat diintervensi oleh siapapun dalam melaksanakan tugasnya.

Persidangan majelis dipimpin oleh sebuah Majelis Komisi yang terdiri dari sedikit-dikitnya 3 orang Komisioner, dibantu oleh Panitera, dan semua persidangan dilaksanakan secara terbuka untuk umum, kecuali Rapat Majelis Komisi untuk merumuskan Putusan Perkara yang dinyatakan tertutup untuk umum, dan hanya boleh dihadiri oleh Majelis Komisi dan Panitera. Semua proses penanganan perkara di KPPU RI menjadi semakin transparan/terbuka dan semua hak-hak para pihak dapat dilindungi melalui pelayanan yang lebih baik, cepat, mudah, dan murah sejak masa penyelidikan hingga masa persidangan.

Sejalan dengan pembagian tugas dan fungsi yang semakin menambah tanggung-jawab yang lebih besar bagi staf Sekretariat Komisi, maka KPPU RI berkomitmen menaikkan jumlah honorarium dan tunjangan jabatan Staf KPPU RI dengan mengajukan surat kepada Menteri Keuangan. Semuanya berhasil secara serentak dimulai sejak awal tahun 2010. Dengan komitmen perbaikan tersebut, suasana pro-kontra tentang isu superboby tampak semakin menurun.

Selanjutnya, Perkom Nomor 1 Tahun 2010 juga telah memperhatikan dan memenuhi asas-asas hukum dalam tata cara penanganan suatu perkara sesuai dengan nilai-nilai dan pandangan etis masyarakat. Di antaranya sebagai berikut:



### **1. Sifat Terbukanya Persidangan (Openbaar)**

Sidang pemeriksaan pengadilan pada dasarnya adalah terbuka untuk umum. Hal ini berarti bahwa setiap orang apalagi para pihak diperbolehkan untuk menghadiri, mendengarkan dan menyaksikan proses pemeriksaan perkara di persidangan. Tujuan sidang terbuka untuk umum adalah untuk memberiperlindungan hak-hak asasi manusia dalam bidang peradilan serta untuk lebih menjamin objektivitas peradilan dengan mempertanggung jawabkan pemeriksaan yang fair dan benar sesuai dengan peraturan hukum yang berlaku. Publik, terutama media dapat mengawasi jalannya proses pemeriksaan perkara di persidangan tetapi harus tertib dan tetap mengikuti kode etik persidangan yang selalu dibacakan pada awal persidangan. Namun, hak berbicara hanya diberikan kepada para pihak sesuai waktu yang disediakan oleh Ketua Majelis.

### **2. Mendengar Kedua Belah Pihak (Audio Et Altera Partern)**

Pihak-pihak yang berperkara harus diperlakukan dan diberikan kesempatan yang sama untuk membela kepentingan mereka. Singkatnya para pihak harus diperlakukan secara adil. Majelis tidak boleh menerima keterangan dari salah satu pihak sebagai sesuatu yang benar tanpa memberi kesempatan pada pihak yang lain untuk mengemukakan pendapatnya. Artinya pengajuan alat-alat bukti harus dilakukan dimuka sidang pengadilan yang dihadiri oleh pihak-pihak yang berperkara.

### **3 Tidak Ada Keharusan Mewakulkan**

Tidak mewajibkan para pihak untuk mewakulkan kepada orang lain, sehingga pemeriksaan di persidangan terjadi secara langsung terhadap para pihak yang berkepentingan. Meskipun demikian, para pihak yang berperkara dapat mewakulkan kepada kuasanya apabila pihak tersebut menghendakinya.

### **4. Obyektivitas**

Pengadilan itu mengadili berdasarkan hukum dan tidak memihak. Majelis tidak boleh bersikap berat sebelah dan memihak. Para pihak dapat mengajukan keberatan, bila ternyata sikap Majelis tidak obyektif. Dan untuk tercapainya putusan yang adil, maka Majelis wajib mengundurkan diri, apabila terkait hubungan keluarga sedarah atau semenda sampai derajat ketiga atau hubungan suami atau istri meskipun telah bercerai dengan para pihak.

### **5. Putusan Harus Disertai Alasan-alasan yang Kuat**

Semua putusan harus memuat alasan-alasan yang dijadikan dasar untuk mengadili. Selain harus memuat alasan dan dasar putusan tersebut, dalam putusan harus memuat pula pasal tertentu dari peraturan perundangan yang bersangkutan atau sumber hukum tak tertulis yang dijadikan dasar untuk mengadili. Alasan-alasan atau argumentasi itu dimaksudkan sebagai pertanggung jawaban Majelis dari pada putusannya terhadap masyarakat, para pihak, dan pengadilan yang lebih tinggi, sehingga oleh karenanya mempunyai nilai obyektif.

### **6. Bantuan Hukum**

Setiap orang yang tersangkut perkara berhak memperoleh bantuan hukum.

### **7. Asas Sistem Majelis**

Semua persidangan perkara, termasuk memeriksa, mengadili dan memutus perkara dilakukan oleh sekurang-kurangnya 3 (tiga) orang Anggota Majelis.

## 8. Asas Peradilan Yang Sederhana, Cepat dan Biaya Ringan

Sederhana artinya tata cara dan substansi pemeriksaannya jelas, teratur, dan mudah dipahami dan tidak berbelit-belit sehingga para pihak dapat mengemukakan kehendaknya secara jelas dan pasti (tidak berubah-ubah) dan penyelesaiannya dilakukan secara jelas, terbuka, runtut, dan pasti. Cepat artinya proses mulai dari Penyelidikan hingga Gelar Laporan dari Sekretariat Komisi, dan dilanjutkan dengan persidangan dan penyelesaian perkara oleh Majelis Komisi dapat dilakukan dalam waktu yang jauh lebih cepat. Lamanya waktu dalam proses Pemberkasan jauh lebih singkat dibanding pada saat Perkom Nomor 1 Tahun 2006 berlaku. Persyaratan adanya 2 alat bukti pada saat Gelar Laporan, sebelum ditetapkan untuk masuk ke persidangan (Pemeriksaan Pendahuluan), ternyata juga mempermudah persidangan untuk menetapkan putusannya. Namun demikian, penyelesaian yang cepat senantiasa harus berjalan di atas aturan hukum yang benar, adil dan teliti. Dengan penghematan waktu berperkara, maka tenaga dan biaya yang dikeluarkan juga semakin rendah. Sehingga jumlah perkara dan tugas-tugas lain yang ditangani dapat lebih banyak dan lebih berkualitas, termasuk tenaga dan biaya untuk menangani konsultasi dan perkara Merger dan Akuisisi.

Beberapa hal penting yang menjadi catatan perbandingan antara Perkom Nomor 1 Tahun 2010 dengan Perkom Nomor 1 tahun 2006 dapat dilihat pada table berikut:

## Perkom No. 01 Tahun 2010

	Perkom No. 01 Tahun 2010	Perkom No. 01 tahun 2006
1	<p><b>Pembagian Tugas</b></p> <p>Sekretariat Komisi (investigator) yang bertindak sebagai penyelidik dan penuntut.</p> <p>Komisi (Majelis Komisi) dalam pemeriksaan dibantu oleh Panitera.</p> <p>Ada pemisahan antara Majelis Komisi dengan Investigator pada saat melakukan pemeriksaan (Sidang Majelis) terkait dugaan pelanggaran. Sehingga lebih mudah untuk menilai apakah Investigator dan pelaku usaha (Terlapor) mendapatkan kesempatan yang sama untuk menguatkan</p>	<p><b>Pembagian Tugas</b></p> <p>Sekretariat Komisi (investigator) yang bertindak sebagai penyelidik sedangkan Majelis Komisi bertindak sebagai penuntut dan pemutus.</p> <p>Komisi (Majelis Komisi) dalam pemeriksaan dibantu oleh Investigator dan panitera. Tidak ada pemisahan antara Komisi dengan Investigator.</p> <p>Tidak terdapat pemisahan antara Majelis Komisi dengan Investigator pada saat melakukan pemeriksaan (sidang majelis) terkait dugaan pelanggaran.</p>
2	<p><b>Laporan dengan tuntutan ganti rugi</b></p> <p>Kelengkapan dan Kejelasan Laporan Dugaan Pelanggaran yang memuat tuntutan ganti rugi menjadi tugas Pelapor agar laporannya dapat dilanjutkan ke tahap pemeriksaan bukan dilakukan Investigator.</p>	<p><b>Laporan dengan tuntutan ganti rugi</b></p> <p>Semua laporan baik yang memuat permintaan ganti rugi maupun tidak, kelengkapan dan kejelasan laporan tersebut menjadi tugas Investigator agar laporannya dapat dilanjutkan ke tahap pemeriksaan.</p>
3.	<p><b>Jangka waktu pemberkasan dan Gelar Laporan</b></p> <p>Kegiatan pemberkasan dilakukan dalam kurun waktu 14 hari untuk menilai dan menyatakan laporan hasil penyelidikan sudah lengkap dan jelas, dan paling lama 7 hari setelah dinyatakan lengkap dan jelas dilakukan Gelar Laporan. Kegiatan pemberkasan sampai dengan Gelar Laporan paling lama membutuhkan 21 hari sedangkan kegiatan yang sama berdasarkan Perkom 01 Tahun 2006 membutuhkan jangka waktu sampai 45 hari kerja. Sehingga kegiatan penanganan perkara di KPPU semakin cepat</p>	<p><b>Jangka waktu pemberkasan dan Gelar Laporan</b></p> <p>Kegiatan pemberkasan dilakukan dalam kurun waktu 30 hari dan Gelar Laporan dilakukan paling lama 14 hari setelah kegiatan pemberkasan selesai dilakukan.</p>



<p><b>4 Persidangan Majelis Komisi</b></p> <p>Sidang Majelis Komisi dilaksanakan terbuka untuk umum dan semua pihak dapat memberikan pendapat dalam persidangan sesuai jadwal waktu yang disediakan Majelis.</p>	<p><b>Persidangan Majelis Komisi</b></p> <p>Sidang Majelis Komisi dilakukan secara tertutup, hanya Sidang Pembacaan Putusan yang dilakukan terbuka untuk umum</p>
<p><b>5 Alat Bukti yang cukup</b></p> <p>Dalam Perkom No. 01 Tahun 2010 secara tegas disebutkan Laporan Hasil Penyelidikan paling sedikit memuat Identitas pelaku usaha yang diduga melakukan pelanggaran, ketentuan Undang-undang yang dilanggar dan telah memenuhi persyaratan minimal <b>dua alat bukti</b>.</p> <p>Persyaratan minimal dua alat bukti lebih eksplisit. Sehingga penggunaan waktu, tenaga, dan dana dalam persidangan Majelis dapat dihemat secara signifikan. Putusan Perubahan Perilaku dihapuskan dari Perkom karena sudah jelas ada 2 alat bukti.</p>	<p><b>Alat Bukti yang cukup</b></p> <p>Dalam Perkom Nomor 01 Tahun 2006 tidak secara tegas disebutkan persyaratan minimal dua alat bukti yang cukup. Sehingga seringkali alat bukti yang disebutkan dalam laporan masih sumir. Akibatnya banyak perkara diputuskan oleh Majelis untuk dihentikan pada Pemeriksaan Pendahuluan atau adanya Perubahan Perilaku, atau dalam Putusan Perkara setelah perpanjangan waktu Pemeriksaan Lanjutan dinyatakan tidak menemukan bukti yang cukup. Akibatnya penggunaan APBN terlalu boros dan para pihak juga menghabiskan waktu, tenaga, dan biaya yang cukup banyak.</p>
<p><b>6 Hak Terlapor</b></p> <p>Ketentuan dalam Perkom No. 01 Tahun 2010 menambahkan salah satu hak Terlapor yang tidak ada pada Perkom No. 01 Tahun 2006 yaitu hak terlapor untuk mengajukan alat bukti termasuk saksi dan/atau ahli.</p> <p>Tidak ada lagi hak Terlapor untuk mendapatkan kesempatan merubah perilaku karena sudah jelas ada 2 (dua) alat bukti.</p>	<p><b>Hak Terlapor</b></p> <p>Dalam Perkom No. 01 Tahun 2006, terlapor berhak untuk mendapatkan kesempatan merubah perilaku di Pemeriksaan Pendahuluan. Hal ini dimungkinkan karena pada saat Pemeriksaan Pendahuluan tidak ada keharusan Majelis memiliki 2 alat bukti, sehingga yang terjadi seringkali hanya satu alat bukti. Dengan Perubahan Perilaku dapat mempersingkat waktu penanganan perkara. Tetapi faktanya sangat sedikit Perkara yang berhenti karena Perubahan Perilaku, sehingga lanjut hingga perpanjangan waktu Pemeriksaan Lanjutan dengan pengeluaran biaya, tenaga, dan waktu yang cukup besar.</p>

Selanjutnya, Perkom Nomor 01 Tahun 2010 mengatur bahwa di dalam persidangan Majelis, para Pihak, khususnya pelaku usaha diberi kesempatan untuk melakukan pembelaan secara maksimal. Selain diberi kesempatan untuk mengajukan alat-alat bukti surat atau dokumen, Saksi dan Ahli, para Pihak/ pelaku usaha juga diberikan kesempatan untuk mengajukan pertanyaan terhadap Saksi dan Ahli.

Mengingat pengalaman sebelumnya, banyak laporan yang diterima oleh KPPU RI dari warga masyarakat atau Pelapor dengan alat bukti yang kurang lengkap, sehingga KPPU RI sering bekerja untuk menindak lanjuti Laporan tersebut hingga memenuhi syarat dalam penanganan perkara berdasar Laporan. Tetapi, dengan keluarnya Perkom Nomor 1 Tahun 2010 yang mewajibkan adanya minimal 2 alat bukti dalam Gelar Laporan, maka KPPU RI lebih termotivasi untuk bekerja lebih keras menangani perkara berdasarkan Inisiatif.

Dalam penanganan Perkara atas dasar Inisiatif, pasal 15 ayat 2 Perkom Nomor 1 Tahun 2010 telah mengatur mekanismenya yang diawali dari Hasil Kajian, berita media, laporan yang tidak dilengkapi oleh Pelapor, Hasil Monitoring dan Pengawasan, dan sumber lainnya. Jika terdapat indikasi pelanggaran UU, maka Sekretariat KPPU RI akan melakukan Penyelidikan melalui Direktorat Investigasi dan dapat dilanjutkan ke proses pemberkasan, Gelar Laporan, persidangan Majelis Komisi, hingga Putusan.

Khusus di bidang pencegahan, pasal 26-28 Perkom Nomor 1 Tahun 2010 juga mengatur tentang Pengawasan. Dalam hal ini, KPPU RI dapat menetapkan sejumlah perusahaan atau kelompok perusahaan sebagai objek monitoring dan pengawasan setelah memenuhi kriteria, misalnya perusahaan dalam industri yang sangat tinggi tingkat konsentrasinya, dengan pangsa pasar melebihi 50% atau kelompok perusahaan dengan pangsa pasar melebihi 75%. Perusahaan tersebut sangat berpotensi melakukan penyalahgunaan kekuatan pasar hingga merugikan konsumen dan atau pesaingnya.

Melalui kegiatan monitoring dan pengawasan, KPPU RI dapat menjelaskan secara terbuka analisis industri dan potensi pelanggaran terhadap UU Nomor 5 Tahun 1999 dan menyatakan bahwa perusahaan dimaksud diwajibkan memberikan Laporan rutin, misalnya 1 kali dalam 3 bulan dan mengadakan konsultasi langsung dengan KPPU RI minimal 1 x dalam 6 bulan. Laporan dimaksud minimal berisi data perkembangan harga, produksi, stok gudang, pengadaan bahan baku/input, dan jaringan pemasaran produknya. Apabila selama 3 tahun berturut-turut tidak melakukan pelanggaran maka KPPU RI wajib memberikan insentif atau penghargaan (misalnya Piagam Presiden dengan rating Gold untuk 3 tahun dan Platinum untuk 5 tahun berturut-turut, dst.). Setiap hasil konsultasi dan pemberian penghargaan wajib diumumkan ke publik.

Tetapi sebaliknya, jika perusahaan tidak kooperatif maka KPPU RI dapat memberi teguran tertulis atau memasukannya dalam proses penanganan Perkara Inisiatif dengan sanksi maksimal, yang ujungnya diumumkan ke publik. Dengan demikian, perusahaan skala besar dan dominan dapat comply atau terhindar dari adanya pelanggaran UU Nomor 5 Tahun 1999 dengan mengikuti fasilitas bimbingan dan konsultasi oleh KPPU RI melalui kegiatan monitoring dan konsultasi.

Untuk itu, sebagai pedoman pelaksanaan yang lebih teknis dari pasal 26 dan 27 Perkom Nomor 1 Tahun 2010, maka sesuai perintah pasal 28, KPPU RI perlu segera mengeluarkan Perkom tersendiri tentang Pengawasan dimaksud.

## KESIMPULAN

Sebagai lembaga negara yang ditugasi untuk menegakkan hukum persaingan Usaha di Indonesia, KPPU RI telah menunjukkan berbagai keberhasilan baik dalam hal penanganan perkara maupun dalam hal memberikan rekomendasi kepada pemerintah. Dalam melaksanakan tugasnya, KPPU RI selalu berdasarkan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku. KPPU RI telah menetapkan sejumlah peraturan perundang-undangan sebagai

turunan dari UU Nomor 5 Tahun 1999, baik menyangkut Pedoman Pasal maupun menyangkut tata cara penanganan perkara.

KPPU RI telah menerbitkan 3 (tiga) kali peraturan menyangkut Tata Cara Penanganan Perkara. Awalnya adalah pada tahun 2005, yang kemudian dirubah dan diganti menjadi Perkom Nomor 1 Tahun 2006, dan selanjutnya disempurnakan lagi dengan Perkom Nomor 1 Tahun 2010. Terbitnya Perkom Nomor 1 Tahun 2010 adalah merupakan wujud nyata dari komitmen KPPU RI untuk senantiasa melakukan penyempurnaan terhadap peraturan sebelumnya sejalan dengan tuntutan masyarakat dan dinamika perkembangan objektif secara regional dan global.

Di dalam Perkom Nomor 1 Tahun 2010, pembagian tugas dan kewenangan di bidang Penyelidikan, Penuntutan, dan Persidangan/Putusan telah diatur dengan baik di antara Sekretariat Komisi dan Komisioner. Hak-hak para pihak dan publik dapat diakomodasi dan dilindungi selama dalam persidangan. Dan proses penanganan perkara dapat lebih terbuka, cepat, mudah, murah, dan akuntabel.

Namun harus diakui pula bahwa ketentuan-ketentuan di dalam Perkom Nomor 1 Tahun 2010 tidaklah sempurna. Oleh sebab itu, diperlukan pemikiran yang lebih baik dan lebih komprehensif, yang bisa menjamin kepastian hukum dengan proses yang lebih terbuka, cepat, mudah, murah, dan akuntabel.

Ke depan, KPPU RI perlu melakukan kajian khusus apakah penanganan Notifikasi dan Penilaian Merger dan Akuisisi sebaiknya diatur tersendiri atau perlu diintegrasikan ke dalam Perkom Nomor 1 Tahun 2010.

Demikian halnya, bahwa tata cara penanganan perkara yang baik tidak menjamin hasil Putusan perkara di KPPU akan adil bagi semua pihak. Putusan Perkara yang adil hanya dapat diwujudkan jika tersedia alat bukti yang cukup dan dapat dipertanggung-jawabkan. Tata cara atau Prosedur Beracara



hanyalah alat bagi KPPU RI untuk menemukan alat bukti secara beradab, terbuka, cepat, mudah, murah, dan akuntabel. Prosedur beracara perlu dibuat secara efisien dan efektif. Untuk itu, kewenangan KPPU yang sangat terbatas dalam hal menemukan alat bukti perlu diperkuat melalui Amandemen UU Nomor 5 Tahun 1999. KPPU RI juga perlu mempertimbangkan penerapan ketentuan tentang Leniency dalam penanganan Kartel untuk mempermudah KPPU mendapatkan alat-alat bukti.

Pada kesempatan ini saya ingin mengucapkan Selamat HUT ke 15 KPPU RI. Semoga makin jaya dan bermanfaat bagi kemajuan bangsa dan rakyat Indonesia.

Demikian semoga bermanfaat. Terima kasih.

\*\*\*

# LAHIRNYA SEBUAH ATURAN MERGER

Anna Maria Tri Anggraini

## Pengantar

Pembentukan aturan hukum baru biasanya dilalui dengan usaha dan perjuangan keras dari para penyusunnya. Mengingat bahwa suatu proses penyusunan aturan baru memerlukan rencana dan strategi dalam setiap langkah dan tahapan sejak saat perancangan, penyusunan, sampai pada pengesahannya. Tidak jarang peraturan yang sudah dirancang dengan tujuan tertentu secara rinci dan terukur guna manfaat dan tujuan kemaslahatan masyarakat, pada akhirnya terdeviasi hanya untuk kepentingan kelompok tertentu, bahkan kandas di tengah jalan meskipun telah menghabiskan dana besar guna mempersiapkannya.

Peraturan Pemerintah (PP) tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Saham Perusahaan (selanjutnya disebut PP Merger) merupakan satu-satunya PP yang diamanatkan oleh UU Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5/1999). PP Merger tersebut merupakan salah satu contoh aturan yang meskipun secara eksplisit diminta oleh UU namun pembentukannya membutuhkan waktu panjang dan berliku. Pada akhirnya PP Merger terbentuk pada tahun 2010 setelah menunggu lebih dari 10 tahun sejak diundangkannya UU No. 5/1999. Pada tanggal 20 Juli 2010 Pemerintah Republik Indonesia mengundang Peraturan Pemerintah No 57 Tahun 2010 Tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (PP No. 57/2010).

Rencana pembentukan PP Merger telah lama diupayakan oleh KPPU sejak penerapan UU No. 5/1999, karena lembaga tersebut seperti halnya otoritas



persaingan manapun di dunia sangat paham atas penting dan strategisnya aturan pelaksanaan pengendalian merger (merger review). Bahkan di negara-negara terdepan yang memberlakukan UU Antimonopoli seperti Amerika Serikat dan Kanada lebih banyak menangani masalah merger review daripada jenis perkara antitrust lainnya. Otoritas persaingan tersebut memiliki analisis ekonomi yang kompeten sebagai landasan menghasilkan sebuah review yang akuntabel. Usaha KPPU ke arah tersebut diawali melalui pendidikan dan pelatihan beberapa staf di beberapa otoritas persaingan di luar negeri. Selain itu, KPPU juga mendesak pemerintah untuk segera membentuk tim RPP Merger, mengingat terdapat indikasi perilaku perusahaan yang bermaksud menyalahgunakan posisi dominannya melalui merger, terutama di sektor strategis seperti industri pertambangan, keuangan, dan ritel. Selain itu, dilakukan upaya guna mengisi kekosongan hukum, dengan membentuk Peraturan Komisi Nomor 1 Tahun 2009 tentang Pra-Notifikasi Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan, yang ditetapkan oleh Ketua KPPU pada tanggal 13 Mei 2009.

Segala usaha mewujudkan PP Merger diperjuangkan oleh KPPU dengan dukungan para pemangku kepentingan. Karena itu, bukan suatu kebetulan manakala pada akhirnya pemerintah cq. Menteri Hukum dan HAM pada tahun 2009 meminta Ketua Komisi Pengawas Usaha (KPPU), yang saat itu dipegang oleh Dr. Ir. Benny Pasaribu, M. Ec., agar segera membentuk Tim Rancangan Peraturan Pemerintah (RRP) sebagai pelaksanaan Pasal 28 dan Pasal 29 UU No. 5/1999, dimana pihak KPPU diminta sebagai Ketua Tim tersebut. Melalui Surat Keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor RI Nomor PPE.48.01.02 Tahun 2009 tentang Pembentukan Panitia Penyusunan RPP tentang Pelaksanaan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dibentuklah Panitia Penyusunan RPP Merger yang diketuai oleh penulis, dan Dr. Suhariyono, Direktur Perundang-undangan Kemenkumham. Kepanitian tersebut juga melibatkan tim Sekretariat KPPU, yakni Helena Wirastri Wulandari (Kasubdit Pranata Hukum) dan Farid F. Nasution (Kasubdit Pemberkasan)

yang selalu aktif terlibat dalam pembahasan rapat pleno. Panitia RPP Merger ini melibatkan beberapa pemangku kepentingan (stakeholder) seperti Kementerian Perdagangan, Perindustrian, Keuangan, dan Sekretarian Negara, serta Lembaga Negara lainnya seperti Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM), dan Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (Bapepam LK), Bank Indonesia, Kamar Dagang dan Industri (Kadin), Himpunan Pengusaha Muda Indonesia (Hipmi) serta beberapa tenaga ahli sebagai narasumber di bidang hukum keperdataan, hukum perusahaan dan teknik penyusunan peraturan perundang-undangan.

### **Judul Pp Merger Dan Sistem Prosedur Pelaporan: Notifikasi Pra-Merger Atau Post-Merger?**

Pembahasan RPP Merger melewati beberapa tahapan, mulai dari rapat-rapat pleno, terbatas, sampai dengan harmonisasi. Pembahasan dalam rapat-rapat pleno oleh seluruh perwakilan pemangku kepentingan seringkali diwarnai perdebatan keras, mengingat materi merger dalam perspektif persaingan bukanlah semata-mata berkaitan dengan aspek prosedur administratif, melainkan lebih pada prediksi dan analisis ekonomi terhadap pasar akibat merger perusahaan. Artinya, bahwa apakah rencana merger tersebut di masa depan berdampak terhadap pasar, sehingga dapat mengakibatkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Perdebatan yang muncul berkisar masalah prosedur formal maupun material yang bersifat substantif. Persoalan pertama adalah terkait penamaan atau judul dari PP Merger, karena hal ini dapat berimplikasi terhadap pelaksanaan teknis. Pasal 28 dan 29 UU No. 5/1999 mengatur penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan saham perusahaan saja, tidak termasuk aset perusahaan. Ketika tim RPP mencoba merumuskan istilah pengambilalihan (akuisisi) dengan memasukkan akuisisi aset, dengan alasan karena beralihnya kendali perusahaan juga disebabkan adanya pengambilalihan aset. Namun demikian, maksud ini terbentur pada definisi undang-undang yang secara eksplisit menyatakan pembatasan tersebut.

Isu prosedural yang sangat tajam mengemuka adalah penentuan sistem merger review yang terdiri dari dua pilihan, pre-merger notification atau post-merger notification. Pada umumnya negara-negara lain menggunakan sistem pre-merger notification, karena otoritas persaingan dapat menilai dampak negatif merger terhadap persaingan, sehingga dapat dikendalikan melalui adanya sistem pelaporan. Munculnya pilihan atas dua sistem tersebut karena Pasal 28 UU No. 5/1999 menyiratkan penggunaan sistem pelaporan sebelum merger efektif (pre-merger notification), sedangkan Pasal 29 UU No. 5/1999 mengamanatkan kewajiban melaporkan merger yang telah efektif berlaku (mandatory post-merger notification). Pada awalnya, tim RPP menyepakati untuk menggunakan sistem pre-merger notification dengan alasan best practices dan menghindari pembatalan atas merger yang telah efektif. Namun demikian, atas desakan kuat dari beberapa anggota tim yang mengancam akan melakukan judicial review dengan alasan tidak sesuai UU, maka akhirnya kedua sistem ini diakomodasi dengan cara mengawinkan kedua sistem tersebut, menerapkan voluntary pre-merger di tingkat Konsultasi, dan mandatory post-merger notification di level Pemberitahuan.

Pemberlakuan mandatory post-merger notification ini juga akan menuai masalah dan hanya menjadi “macan ompong” ketika tidak disertai dengan pembebanan sanksi atau sejumlah denda bagi pelaku usaha yang seharusnya wajib memberitahukan aktivitas mergernya. Oleh karena itu, perhitungan tentang kapan suatu merger telah berlaku efektif secara yuridis menjadi sangat penting untuk diidentifikasi, karena tanggal tersebut menjadi titik awal perhitungan 30 hari kerja batas pelaku usaha untuk melaporkan mergernya. Keterlambatan melakukan pemberitahuan kepada KPPU menyebabkan pelaku usaha harus membayar denda yang cukup signifikan sebesar Rp 1 Miliar per hari kerja keterlambatan dengan maksimal total denda Rp 25 Miliar (Pasal 6 PP No. 57/2010).

Besarnya jumlah denda yang sangat signifikan dilatar-belakangi suatu alasan, bahwa hanya merger yang nilai threshold-nya melebihi nilai aset sebesar Rp 2,5 triliun atau lebih dan/atau nilai omset sebesar Rp 5 triliun

atau lebih, dengan kekhususan berlaku untuk bank, yaitu hanya berdasarkan nilai aset sebesar Rp 20 triliun atau lebih.<sup>1</sup> Nilai tersebut dilihat berdasarkan laporan keuangan perusahaan tahun terakhir yang sudah diaudit. Besaran denda Rp. 1 Miliar/hari menjadi terhitung kecil jika dibandingkan dengan penjumlahan nilai aset perusahaan hasil merger (0,04%). Kerumitan dalam penentuan apakah suatu merger telah memenuhi syarat untuk melakukan pelaporan atau tidak memerlukan adanya dialog yang intens antara pihak yang melakukan merger dengan KPPU. Dalam prakteknya selama ini KPPU selalu terbuka untuk berdialog dan berdiskusi dalam menilai apakah suatu merger dan akuisisi telah memenuhi syarat untuk dilaporkan atau tidak. Melalui keterbukaan KPPU dan sikap proaktif dari perusahaan yang akan melakukan merger, diharapkan tidak ada denda keterlambatan yang perlu dijatuhkan karena perusahaan lalai dalam menyampaikan pelaporan kepada KPPU.

Masalah prosedural lain yang mengedepan adalah cara menghitung aset dan omset perusahaan pelaku merger serta batasan (threshold) yang wajib melaporkan aksi korporasinya ke KPPU. Hal mengenai batasan (threshold) ini menjadi rumit ketika penjumlahan atas aset ataupun omset (nilai penjualan) tersebut meliputi baik perusahaan yang mengendalikan maupun yang dikendalikan dari perusahaan yang mengambil-alih (acquirer) maupun perusahaan yang diambil-alih (acquired). Orang awam seringkali salah memahami threshold ini karena beranggapan nilai aset dan nilai omset hanya dijumlahkan dari perusahaan yang melakukan merger atau akuisisi saja, padahal PP No. 57/2010 menjelaskan, bahwa nilai aset dan omset dihitung tidak hanya dari perusahaan yang melakukan merger atau akuisisi, tapi juga dari perusahaan induk sampai dengan induk tertinggi dan dari anak perusahaan sampai dengan anak yang paling bawah dari pihak-pihak yang melakukan merger dan akuisisi (Pasal 5 ayat 4 PP Merger).

1. Pasal 5 ayat (2) dan (3) PP No. 57/2010.



## Pengujian Substansi Dan Jangka Waktu Penilaian

Memasuki tahap pembahasan substansi menyangkut sistem penilaian atas rencana maupun merger yang telah efektif juga diwarnai diskusi yang cukup alot. Hal ini mengingat dalam praktiknya terdapat beberapa teknik merger review, sehingga tim perlu menentukan sistem penilaian manakah yang digunakan KPPU untuk mereview laporan merger. Diskusi yang berkembang di tahap pengujian substansi erat kaitannya dengan isu ekonomi, antara lain terkait penentuan pasar bersangkutan (the relevant market) dan konsentrasi pasar.

Terkait penentuan pasar bersangkutan, beberapa anggota tim mempertanyakan pihak atau lembaga mana yang menghitung pasar bersangkutan berikut besaran pangsa pasar pelaku usaha yang melakukan merger. Munculnya perdebatan ini mengingat belum ada lembaga yang menyajikan data secara lengkap mengenai jumlah berikut besaran pangsa pasar di lingkup daerah maupun nasional. Penetapan pasar bersangkutan serta besaran pangsa pasar ini menjadi pintu masuknya penilaian KPPU dari Penilaian Awal ke tahap berikutnya di Penilaian Menyeluruh. Ketersediaan data ini sangat menentukan, mengingat KPPU dibatasi waktu dalam melakukan penilaian.

Setidaknya ada 5 (lima) faktor yang akan dinilai untuk melihat dampak persaingan dari suatu merger.<sup>2</sup> Tahap pengujian substansi dan jangka waktu untuk Konsultasi adalah sebagai berikut:

### 1. Penilaian Awal (maksimal 30 hari kerja);

Pada tahap ini akan diidentifikasi ada tidaknya kegiatan usaha yang overlap antarpihak yang melakukan merger dan akuisisi. Tidak adanya kegiatan yang overlap tidak akan mempengaruhi kondisi persaingan sehingga tidak diperlukan penilaian lain dalam hal ini.<sup>3</sup> Apabila di antara para

2. Pasal 3 ayat (2) PP No. 57/2010 menyatakan "Penilaian sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan dengan menggunakan analisis: a. konsentrasi pasar; b. hambatan masuk pasar; c. potensi perilaku antar persaingan; d. efisiensi; dan/atau e. kepaillitan."

3. Lihat Pendapat KPPU atas Notifikasi No. A10110 Matahari/Meadow Indonesia dan No. A10210 GE Service/Astra International.

pihak terdapat kegiatan usaha yang overlap secara horisontal, maka perlu dilakukan identifikasi pasar bersangkutan dari produk-produk yang overlap. Identifikasi pasar bersangkutan merupakan langkah yang sangat penting dalam pengujian substansi merger dan akuisisi, hal ini disebabkan karena penilaian awal bertujuan untuk mengidentifikasi merger dan akuisisi mana yang menimbulkan kekhawatiran adanya dampak negatif persaingan dengan yang tidak, yang dicerminkan dari perubahan derajat konsentrasi pasar yang diukur pada pasar bersangkutan. Pasar bersangkutan yang didefinisikan terlalu luas menyebabkan pengukuran derajat konsentrasi menjadi rendah dan sebaliknya, pasar bersangkutan yang terlalu sempit akan menyebabkan derajat konsentrasi menjadi tinggi. Karena itu pendefinisian pasar bersangkutan perlu dilakukan dengan sangat cermat dan bila ada keraguan memerlukan adanya survei pasar guna memperoleh definisi pasar bersangkutan yang akurat.

Setelah diketahui pasar bersangkutan, maka derajat konsentrasi dapat diukur dengan menggunakan metode Hirschman-Herfindahl Index (HHI), yaitu jumlah kuadrat dari seluruh pangsa pasar pelaku usaha yang berada di pasar bersangkutan.<sup>4</sup> Pedoman Merger<sup>5</sup> menjelaskan bahwa HHI pasca merger di bawah 1800 tidak menjadi kekhawatiran KPPU, sehingga tidak diperlukan penilaian tahap berikutnya. Sebaliknya, jika HHI pasca merger di atas 1800 dengan delta (perubahan sebelum dan sesudah merger) di atas 150, maka dianggap terdapat kekhawatiran dampak negatif persaingan dari merger sehingga diperlukan tahapan penilaian berikutnya berupa penilaian menyeluruh.

Jika tidak terdapat kegiatan usaha yang overlap secara horisontal tetapi ditemukan adanya overlap secara vertikal, maka penilaian awal difokuskan kepada identifikasi ada tidaknya posisi dominan yang dimiliki perusahaan

4. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2013 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan KPPU Nomor 3 Tahun 2010 tentang Pedoman Pelaksanaan Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Perkom No. 2/2013), Lampiran, h. 15.

5. Ibid.

pasca merger, baik pada pasar hulu maupun pada pasar hilir.<sup>6</sup> Absennya posisi dominan perusahaan pasca merger tidak menimbulkan dampak negatif persaingan, namun sebaliknya, jika ditemukan posisi dominan pasca merger maka KPPU akan melakukan penilaian tahap berikutnya, yaitu penilaian menyeluruh.

## **2. Penilaian Menyeluruh (maksimal 60 hari kerja);**

Pada tahap ini setidaknya ada empat faktor yang akan diteliti oleh KPPU, yaitu: hambatan masuk pasar, potensi perilaku anti persaingan, efisiensi, dan kepailitan. Dua faktor terakhir menjadi beban pihak yang melakukan merger untuk membuktikan dan dua faktor pertama akan diselidiki oleh KPPU. Berikut penjelasan dari masing-masing faktor:

### **a. Hambatan Masuk Pasar**

Analisis ini pada dasarnya bertujuan untuk mengidentifikasi hambatan masuk pasar pada pasar bersangkutan. Dengan mengetahui tingkatan hambatan masuk yang ada, maka mudah bagi KPPU untuk memperkirakan perilaku perusahaan pasca merger. Rendahnya hambatan masuk pasar akan menetralkan perilaku anti persaingan perusahaan pasca merger karena Pelaku usaha potensial (new entrant) akan mudah memasuki pasar dan memberikan tekanan persaingan. Sebaliknya, tingginya hambatan masuk pasar menyebabkan perusahaan pasca merger leluasa untuk bertindak anti persaingan. Oleh karena itu KPPU akan menginventarisir dan menilai tingkat hambatan masuk pasar di pasar bersangkutan.

### **b. Potensi Perilaku Anti Persaingan**

Dalam hal merger horisontal, maka KPPU akan mengidentifikasi potensi perilaku anti persaingan berupa unilateral effect<sup>7</sup> atau coordinated effect.<sup>8</sup> Inti dari penilaian ini adalah guna melihat ada tidaknya insentif bagi pelaku usaha pasca merger, demi memaksimalkan keuntungannya, melakukan tindakan yang bersifat anti persaingan. Unilateral effect berarti

perusahaan pasca merger cukup dominan di pasar sehingga dapat membuat kebijakan sendiri (mandiri) yang berdampak negatif di pasar tanpa melihat kebijakan pesaing lainnya. Sebaliknya, jika perusahaan pasca merger tidak cukup dominan, sehingga setiap strategi yang diterapkannya akan mendapat reaksi balik dari pesaing lainnya di pasar, maka dampak anti persaingan yang bisa ditimbulkan adalah dengan melakukan koordinasi perilaku dengan pesaing-pesaing lainnya atau disebut dengan coordinated effect. Jika merger yang terjadi adalah merger vertikal, maka perhatian KPPU akan ditujukan ada tidaknya insentif perusahaan hasil merger untuk melakukan market foreclosure, yaitu menciptakan halangan artifisial bagi pesaingnya untuk dapat mengakses pasar hulu atau pasar hilir.

### **c. Efisiensi**

Efisiensi adalah dampak positif persaingan dari merger dan akuisisi. Pihak yang melakukan merger harus dapat menunjukkan efisiensi yang dicapai akibat merger dan bagaimana efisiensi tersebut dapat dinikmati oleh konsumen. KPPU akan melakukan penelitian mendalam dan pengujian terhadap argumentasi efisiensi ini.

### **d. Kepailitan**

Merger atau akuisisi yang bertujuan untuk penyelamatan perusahaan dari ancaman kepailitan juga merupakan argumen pro persaingan. Argumen ini harus disampaikan oleh pihak yang melakukan merger dan KPPU akan melakukan penelitian mendalam terhadap kondisi keuangan perusahaan dan alternatif-alternatif lain untuk tindakan penyelamatan perusahaan. Jika KPPU menemukan alasan kuat merger atau akuisisi akan menyebabkan dampak negatif persaingan, pada tahap penilaian menyeluruh KPPU akan membuka dialog untuk membicarakan kemungkinan tindakan-tindakan yang diperlukan oleh pelaku usaha yang melakukan merger (merger remedies) guna tetap mempertahankan kondisi persaingan. Merger remedies ini nantinya akan dijadikan catatan yang dicantumkan dalam hasil pengujian substansi atas merger dan akuisisi.

6. Lihat Perkom No. 2/2013 mengenai Market Foreclosure h. 22-23.

7. Ibid., h. 21.

8. Ibid., h. 22.



Berbeda dengan tahapan penilaian dalam skema Konsultasi, dalam Pemberitahuan tidak ada pentahapan penilaian berupa penilaian awal dan penilaian menyeluruh. Penilaian Pemberitahuan hanya dilakukan dalam satu tahap dengan jangka waktu maksimal 90 hari kerja.<sup>9</sup> Meskipun tidak dilakukan pentahapan penilaian sebagaimana dilakukan dalam skema Konsultasi, penilaian Pemberitahuan yang dilakukan oleh KPPU terhadap merger dan akuisisi adalah sama dengan penilaian yang dilakukan dalam skema Konsultasi. Faktor yang akan dinilai KPPU adalah: konsentrasi pasar, hambatan masuk pasar, potensi perilaku anti persaingan, efisiensi, dan kepailitan.<sup>10</sup>

### Hasil Penilaian Dan Upaya Hukum

Pembahasan mengenai hasil akhir (output) merger review tidak memunculkan perbedaan pendapat yang signifikan dalam rapat pleno tim RPP. Pertanyaan yang timbul adalah terkait kerahasiaan data, manakah data yang dapat dibuka ke publik atau yang tetap dirahasiakan oleh perusahaan bersangkutan. Pada mulanya KPPU hanya meng-upload abstrak atau ringkasan opini secara umum, namun dalam perkembangannya uraian opini tersebut menjadi semakin komprehensif, sehingga masyarakat dapat mencermati pertimbangan dan argumentasi KPPU dalam melakukan evaluasi atas merger.<sup>11</sup>

PP Merger menyatakan, bahwa KPPU akan mengeluarkan Pendapat Komisi atas merger, baik yang melalui skema Konsultasi (sukarela) maupun skema Pemberitahuan (wajib). Ada tiga kemungkinan pendapat Komisi, yaitu:<sup>12</sup>

1. Tidak ada dugaan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat akibat merger;
2. Ada dugaan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat akibat merger;
3. Tidak ada dugaan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat

9. Pasal 9 ayat (2) PP No 57/2010.

10. Mengacu pada Pasal 3 ayat (2) PP No. 57/2010.

11. Dapat diakses di <http://www.kppu.go.id> pada tab “Merger” bagian “Daftar Notifikasi”

12. Perkom No. 2/2013 h. 26.

akibat merger dengan catatan berupa saran/bimbingan yang harus dipenuhi (hanya dimungkinkan dalam skema Konsultasi, tidak berlaku untuk Pemberitahuan).

Terhadap pendapat no. 2 dan 3 di atas, pihak yang melakukan merger tidak dapat melakukan upaya hukum atas Pendapat Komisi tersebut, karena UU tidak mengatur mengenai upaya hukum terhadap Pendapat Komisi atas penilaian merger dan akuisisi. Pedoman Merger menyatakan jika pelaku usaha setelah mendapat Pendapat Komisi nomor 3 di atas tidak melaksanakan catatan atau esensi dari catatan yang diberikan, atau setelah mendapat Pendapat Komisi nomor 2 di atas tetap melaksanakan merger, maka KPPU akan memulai perkara inisiatif terhadap merger tersebut atas dugaan pelanggaran Pasal 28 UU No. 5/1999.

Hal ini menunjukkan, bahwa KPPU mendudukkan perbedaan pandangan antara KPPU dengan pihak yang melakukan merger atas dampak dari merger dan akuisisi tersebut pada proses penanganan perkara oleh KPPU. Terhadap putusan KPPU atas perkara tersebut, baru kemudian pihak yang melakukan merger atau akuisisi dapat melakukan keberatan sesuai dengan ketentuan dalam peraturan perundang-undangan, yakni mengajukan keberatan ke Pengadilan Negeri dan kasasi ke Mahkamah Agung. Sampai saat ini keberatan yang muncul akibat merger review adalah mengenai penjatuhan sanksi atau denda keterlambatan.

### Tantangan Ke Depan Dan Rencana Amandemen Undang-Undang

Proses terbentuknya PP Meger yang memakan waktu lebih dari setahun tersebut menggambarkan, bahwa lahirnya aturan tentang merger dalam bentuk Peraturan Pemerintah (PP) membutuhkan keterlibatan dan kepedulian semua pihak, mengingat substansi PP Merger berikut pedoman pelaksanaannya melibatkan beberapa instansi dan lembaga di berbagai kementerian maupun non kementerian, antara lain Kementerian Hukum dan HAM, Bank Indonesia, Otoritas Jasa Keuangan (OJK), Badan Koordinasi Penanaman Modal (BKPM),

dan lembaga yudisial dalam hal terdapat upaya keberatan. Selain itu, materi muatan merger dalam perspektif hukum persaingan sarat dengan istilah dan analisis ekonomi terhadap pasar, merupakan sesuatu yang baru diperkenalkan di kalangan dunia usaha, sehingga seringkali menimbulkan persoalan yang dikemukakan baik dari pelaku usaha maupun advokat sebagai kuasanya. Persoalan yang masih mengemuka antara lain adalah ketika pelaku usaha yang melakukan merger harus menyediakan data terkait pasar bersangkutan, yang seharusnya data ini disediakan oleh otoritas lembaga di masing-masing sektor industri. Oleh karena itu, pemerintah perlu mempunyai data mengenai pangsa pasar semua industri, baik barang maupun jasa di masyarakat.

Sehubungan dengan rencana amandemen UU No. 5/1999 yang dipersiapkan sebagai usul inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), maka dapat dipertimbangkan ketentuan mengenai sistem pemberitahuan merger kepada KPPU. Salah satu pertimbangan dimasukkannya penilaian merger dalam rezim persaingan adalah tindakan pengawasan dan pencegahan oleh otoritas persaingan, agar tidak terjadi penyalahgunaan posisi dominan melalui mekanisme aksi korporasi. Dengan demikian sistem notifikasi pra-merger lebih diutamakan daripada kewajiban notifikasi post-merger yang disertai ancaman sanksi berupa pembatalan atas merger.

Di samping itu, terkait istilah penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan dalam UU No. 5/1999 hanya meliputi pengambilalihan saham perusahaan, sementara dalam praktiknya aksi korporasi yang mengakibatkan beralihnya pengendali perusahaan dapat disebabkan oleh pengambilalihan aset perusahaan. Pemusatan kekuatan pasar juga dapat disebabkan karena perjanjian usaha patungan (joint venture), sehingga ketentuan UU yang baru nantinya perlu mencermati usaha patungan sebagai salah satu alat (tools) untuk melakukan penguasaan atau bahkan menyalahgunakan posisi dominannya.

Perjalanan untuk mewujudkan terbentuknya sebuah aturan merger terus mengalami pengembangan dan penyempurnaan sejalan dengan perjuangan

KPPU sebagai lembaga yang memegang amanat pengawasan dan penegakan hukum di bidang persaingan. Data tentang jumlah dan pendapat KPPU yang tersedia di website menunjukkan peningkatan kuantitas yang sangat signifikan, bahkan melebihi jumlah perkara yang ditanganinya. Diharapkan hal ini juga selaras dengan peningkatan kualitas penilaian hasil pemberitahuan (notifikasi) atas merger, sehingga pelaku bisnis mendapatkan kepuasan atas layanan KPPU, yang pada akhirnya meningkatkan business awareness di kalangan pengusaha. Semoga!

\*\*\*





## **BAB V**

# Menyongsong Kemenangan



## MENISIK JALA, MENUTUP CELAH

Munrokhim Misanam, Ph.D.

Komisioner KPPU 2012-2017

**S**eiring dengan berjalannya waktu, KPPU bertambah dewasa dan semakin mantap. KPPU selama ini juga telah aktif di dalam pergaulan komunitas competition authority internasional yang tergabung dalam berbagai organisasi seperti, OECD, UNCTAD, ICN, dan masih banyak lagi. Dengan akan segera beresnya amandemen maka lembaga ini posisinya diharapkan semakin kuat di masa depan baik di dalam negeri dan di dunia internasional.

Dengan akan dibukanya AEC (Asean Economic Community) di mana hanya tersedia instrument yang sangat terbatas, itupun harus diperjuangkan, untuk membendung arus perdagangan antar sesama Negara ASEAN maka persaingan di dunia perdagangan akan menjadi sangat sengit. Dalam keadaan seperti ini perdagangan menjadi sangat bebas dan terjadi potensi yang besar untuk melakukan pelanggaran. Untuk mengantisipasi terjadinya hal ini sangat dirasakan pentingnya untuk mempromosikan nilai-nilai fair trade yang beretika. Di sinilah KPPU akan memperoleh tantangan yang semakin berat untuk tetap menjaga bahwa persaingan tetap terjaga dengan baik. Terkait dengan hal itu KPPU berupaya meneropong masa depan dengan melihat praktek apa saja yang kemungkinan dilakukan oleh para pelaku usaha untuk melakukan aksi-aksi korporasi yang anti persaingan tetapi tetap terhindar dari jeratan hukum.

Ada dua issues pokok yang dicermati dalam hal ini yaitu, yang pertama, adalah masalah merger dan akuisisi. Kedua adalah yang menyangkut masalah penguasaan pasar yang mengakibatkan terjadinya monopoli.



## A. Aksi Yang Setara Dengan Merger Dan Akuisisi

Sebagaimana sudah diketahui bahwasanya tujuan dari pengawasan merger (merger controll) adalah untuk mencegah terjadinya penguasaan pasar yang bisa mengarah pada monopoli. Namun demikian muncul pertanyaan seberapa efektif pengawasan merger ini mampu mencegah terjadinya konsentrasi pasar? Saat ini sering terjadi bahwa dua atau lebih korporasi tidak melakukan merger ataupun akuisisi namun tetap bisa melakukan penguasaan atau control atas pasar. Sebagai contoh adalah kasus yang sudah diketahui oleh banyak orang, yaitu bagaimana Sherman Act of 1890 yang ternyata tidak bisa berperan banyak dalam menghambat terjadinya praktek penguasaan pasar. Para pelaku usaha kala itu cukup beralih pada modus lain yang tidak berpotensi bersinggungan dengan hukum tersebut namun tetap bisa melaksanakan aksi-aksi korporasi yang ditujukan untuk penguasaan pasar, yaitu melakukan akuisisi (acquisition). Dengan ditemukannya arrangement baru yang dianggap sebagai terobosan ini maka gelombang aksi akuisisi menjadi sangat mencolok jumlahnya pada masa-masa itu tanpa ada perangkat hukum formal yang bisa mencegahnya.

Bercermin pada jalannya sejarah kompetisi seperti di atas hal ini menjadikan KPPU konsern dan merasa penting untuk mewaspadaai pola-pola modus yang kemungkinan terjadi dan mengambil tindakan antisipasi yang dirasa perlu. Adapun beberapa modus yang disebut di depan dipaparkan pada seksi berikut ini.

### 1. Management Fee Scheme

Praktek pemisahan antara Principal dan Agent sudah lama dikenal di mana agen berperan sebagai operator sehari-hari untuk melaksanakan kemauan dari pemilik suatu perusahaan. Agen secara umum dimaknai sebagai sekumpulan individu yang memegang kebijakan operasional perusahaan. Secara lebih spesifik agen dipahami sebagai dewan direksi dari suatu perusahaan. Perkembangan yang baru adalah bahwasanya agent bukannya merupakan kumpulan para individu namun sebuah perusahaan. Biasanya perusahaan yang diserahi untuk mengelola usaha

adalah perusahaan yang mempunyai pengalaman yang bagus pada sektor tertentu. Para individu yang mengelola merupakan representasi dari perusahaan yang menunjuk mereka untuk melakukan tugas-tugas yang sudah ditentukan. Mereka bertanggung jawab bukan kepada pemilik perusahaan yang mereka kelola tetapi kepada perusahaan di mana mereka bekerja dan menugaskan mereka untuk mengelola perusahaan tersebut. Biasanya skema yang disepakati adalah management fee, yaitu perusahaan pengelola memperoleh fee atas jasa manajemen yang mereka berikan sebesar prosentase tertentu dari keuntungan ataupun dari pendapatan (revenue). Sebagai contoh adalah beberapa pelaku usaha yang bergerak pada bisnis perhotelan. Banyak diantara mereka yang mempercayakan pengelolaan hotel yang mereka miliki kepada perusahaan-perusahaan yang sudah mempunyai nama dalam bisnis tersebut, misalnya Ibis, Sheraton, JW, Novotel, dll.

Hal ini tidak akan bersinggungan dengan usaha pengawasan persaingan usaha ketika perusahaan-perusahaan tersebut hanya mempunyai satu hotel yang dikelola dalam satu area wilayah geografis tertentu. Namun situasinya menjadi sangat berbeda ketika ada beberapa hotel yang berada dalam satu wilayah geografis tertentu yang berada pada pengelola yang sama. Dilihat dari perspektif persaingan, hal ini telah menunjukkan adanya pemusatan penguasaan pasar oleh satu perusahaan yang mengakibatkan munculnya potensi terjadinya monopoli. Terlihat di sini bahwa dampak dari aksi ini adalah sama persis dengan dampak yang ditimbulkan oleh aksi merger ataupun akuisisi dan oleh karenanya perlu diawasi. Namun hal tersebut tidak termasuk dalam daftar yang diatur oleh undang-undang sehingga pelaku usaha bisa tetap melakukan aksi seperti ini namun tidak bisa dijangkau oleh hukum.

Ada beberapa negara yang telah mengenakan prinsip fleksibilitas dalam mengawasi dan mencegah terjadinya penguasaan pasar yang berpotensi kearah terjadinya monopoli, diantaranya adalah Jerman. Negara ini telah menyatakan dalam undang-undangnya bahwa segala macam bentuk

perubahan kontrol atas suatu perusahaan perlu dilaporkan. Hal ini merupakan ekspresi fleksibilitas yang dimaksudkan di depan. Dengan skema seperti ini maka tidak hanya merger dan akuisisi saja yang perlu diawasi namun juga semua bentuk aksi korporasi yang mempunyai dampak yang sama seperti Merger dan akuisisi perlu dilaporkan.

Namun demikian masih terdapat celah yang mungkin muncul karena pengertian penguasaan atau biasa diistilahkan sebagai kontrol tidak terjadi sebatas pada penguasaan kepemilikan perusahaan yang perpindahannya biasa dilakukan melalui merger, akuisisi ataupun yang lain. Di lain pihak masih ada jenis penguasaan atau kontrol lain yang perpindahannya tidak harus melalui perpindahan kepemilikan perusahaan, yaitu penguasaan fasilitas produksi. Justru perpindahan penguasaan fasilitas produksi inilah nantinya yang akan berdampak langsung dan lebih cepat pada struktur pasar. Pemaparan pada point di bawah ini akan memberikan deskripsi lebih lanjut.

## **2. Pemanfaatan Fasilitas Produksi Pesaing**

Perpindahan penguasaan atas fasilitas produksi kepada perusahaan lain sangat mungkin terjadi pada situasi bisnis yang makin kompleks seperti saat ini yang terjadi pada masa-masa yang akan datang. Hal tersebut bisa terjadi dipicu oleh karena besarnya biaya yang ditanggung oleh suatu perusahaan jika harus meninggalkan pasar. Hal ini bisa terjadi disebabkan karena sifat industrinya yang khas sehingga peralatan produksinyapun bersifat khusus. Selain alat berproduksi yang mempunyai sifat khusus, fasilitas produksinyapun mempunyai nilai finansial yang tinggi ketika pertama kali diadakan, namun dia tidak mempunyai pasar ketika, misalnya, dia akan dijual kembali.

Perusahaan yang mempunyai sifat seperti disebut di atas jika dalam perjalanan usahanya menghadapi masa yang sangat sulit maka mereka tidak akan serta merta memilih meninggalkan pasar. Ada beberapa pilihan yang bisa diambil diantaranya adalah dengan melakukan kerjasama

produksi dan pemasaran dengan mengundang perusahaan lain yang sehat dan mempunyai jaringan pemasaran yang kuat untuk memanfaatkan peralatan produksinya agar tetap operasional dan sekaligus menjualkan barang hasil produksinya dengan tetap mempertahankan atribut-atribut produk yang selama ini sudah ada. Adapun imbalan yang diterima oleh perusahaan yang diundang adalah pembagian keuntungan yang porsinya disetujui bersama.

Jika hal ini dilakukan maka sebenarnya yang terjadi adalah penguasaan atas fasilitas produksi perusahaan pesaingnya dan mempunyai dampak yang sama dengan penggabungan kedua perusahaan walaupun tidak ada selembah sahampun yang berpindah tangan. Hal yang semacam inipun mestinya perlu diawasi dan oleh karenanya wajib dilaporkan kepada otoritas persaingan sebagaimana yang selama ini sudah berlangsung pada kasus merger dan akuisisi.

Bentuk lain dari pemanfaatan fasilitas produksi pesaing adalah ketika sebuah perusahaan menggunakan sebagian besar fasilitas utama perusahaan lain untuk memproduksi dan sekaligus menyampaikan kepada konsumen. Sebagai contoh dalam hal ini adalah bisnis iklan yang dilakukan oleh stasiun televisi di suatu negara. Jika ada regulasi mengenai scope penyiaran, yaitu stasiun televisi yang beroperasi secara nasional dan mereka yang scopenya dibatasi hanya di daerah-daerah saja, misalnya satu provinsi tertentu. Dalam setting situasi yang seperti ini maka stasiun televisi yang scopenya nasional tidak bisa menjangkau pemasang iklan yang berada di daerah. Dalam keadaan seperti ini jika kemudian ada satu stasiun televisi yang scopenya nasional melakukan terobosan dengan bekerjasama dengan stasiun televisi lokal untuk merelay siaran televisi nasional pada jam-jam tertentu, misalnya pada prime time yang padat iklannya, dengan skema pembagian revenue (revenue sharing).

Walaupun relay yang dilakukan oleh stasiun televisi lokal tersebut tidak terus menerus sepanjang hari tetapi jika mengingat bahwa hal



ini dilakukan pada prime time di mana konsentrasi iklan terjadi pada waktu ini maka pendapatan iklan dari waktu tersebut menguasai secara mayoritas pendapatan total iklan dari televisi lokal yang bersangkutan dalam setiap harinya.

Hal di atas menunjukkan bahwa stasiun televisi nasional menguasai stasiun televisi lokal yang bersangkutan. Jika hal ini dilakukan tidak hanya dengan satu stasiun televisi lokal namun dengan stasiun-stasiun televisi lokal dari berbagai daerah maka bisa dikatakan bahwa pada dasarnya stasiun televisi nasional yang bersangkutan telah beroperasi di seluruh wilayah negeri. Jika ternyata pangsa pasarnya mencapai threshold monopoli maka stasiun televisi nasional tersebut telah berada pada posisi monopoli pada bisnis periklanan televisi. Terlihat di sini bahwa sebuah perusahaan melakukan aksi korporasi yang tidak diatur dalam undang-undang antitrust, tidak melakukan merger ataupun akuisisi dan oleh karenanya tidak perlu lapor, namun berakhir pada penguasaan pasar. Hal yang demikian bisa terjadi hanya karena perusahaan yang bersangkutan memanfaatkan fasilitas produksi perusahaan lain.

### 3. Strategic Alliance

Pada waktu-waktu belakangan ini terjadi trend dalam manajemen yang disebut sebagai aliansi strategis (strategic alliance). Hal ini ditujukan untuk meningkatkan efisiensi dari operasional perusahaan maupun untuk mencapai target-target yang tidak mungkin dilakukan secara sendirian. Hal ini dilakukan dengan prinsip tetap menjaga independensi dari kedua perusahaan dalam setiap kebijakan yang diambil oleh masing-masing perusahaan. Strategic alliance ini biasanya dilakukan pada area-area produksi maupun pemasaran.

Sekilas paparan di atas menunjukkan bahwa arrangement di atas tidak mempunyai implikasi yang bisa menurunkan derajat persaingan. Namun hal ini perlu dicermati lebih dalam lagi. Untuk melihat hal ini anggaplah ada dua barang A dan B yang merupakan barang yang sepenuhnya

berbeda sehingga tidak berada pada pasar produk yang sama. Namun mereka berhubungan satu sama lain dalam hubungan yang bersifat komplementer (complementary) dengan derajat complementarity yang sangat tinggi. Kedua perusahaan sama-sama mencari partner strategis untuk memasarkan produknya. Akhirnya mereka sama-sama merasa cocok dan merasa ada benefit yang bisa dieksplorasi bersama dengan melakukan strategic alliance dalam bentuk suatu usaha pemasaran bersama. Mereka bersepakat untuk selalu sharing tempat pameran dan tempat penjualan dalam ruang yang sama dan saling merekomendasikan pemakaian produk dari partner strategisnya.

Arrangement yang dijalankan di atas sama sekali tidak menjadi masalah ketika kedua perusahaan mempunyai pangsa pasar yang minor. Namun sangat berbeda akibatnya ketika salah satu dari keduanya menduduki posisi dominan dan mempunyai jalur distribusi yang kuat. Mungkin orang akan tetap berpikir bahwa hal tersebut tidak menjadi masalah karena inti aliansi hanyalah sekedar saling merekomendasikan dan tidak sampai pada usaha membujuk (inducement) dengan suatu atau berbagai cara agar membeli barang dari partnernya. Tanpa ini semua sekalipun tetap saja terdapat hal yang perlu diwaspadai karena arrangement seperti ini akan sangat efektif sehingga partner yang bukan monopolis mempunyai kesempatan yang besar untuk meningkatkan pangsa pasarnya dalam ukuran yang besar dan sangat dimungkinkan dia juga akan menjadi dominan di pasarnya.

## B. Modus Baru Penguasaan Pasar

Selain pengawasan berbagai aksi korporasi yang bisa mengarah pada penguasaan yang mempunyai dampak sama dengan merger dan akuisisi, masih ada hal lain lagi yang perlu diantisipasi, yaitu berbagai bentuk perilaku yang pada dasarnya mempraktekkan perilaku monopoli tetapi dia lepas dari bidikan hukum karena hukum persaingannya belum mengatur hal itu. Berikut ini adalah paparan dari hal yang dimaksudkan tersebut.

## 1. Vendor Mechanism

Perkembangan yang ada sekarang ini menunjukkan bahwa satu produk disusun oleh berbagai komponen yang diperoleh dari berbagai sumber pemasok. Bahkan bisa terjadi bahwa komponen yang berasal dari internal perusahaan persentasinya minoritas. Namun tetap saja produk yang dihasilkan dianggap sebagai produk dari perusahaan yang menghasilkan/merakit produk tersebut. Hal ini sudah banyak diketahui dan juga sudah umum dijalankan oleh banyak perusahaan. Hal inipun belum akan banyak menimbulkan implikasi pada persaingan ketika komponen yang berasal dari eksternal perusahaan dipasok dari banyak perusahaan. Namun berbeda situasinya ketika komponen yang berasal dari eksternal tersebut, yang persentasenya sudah mencapai posisi mayoritas, dipasok oleh satu perusahaan saja. Keadaan menjadi lebih serius apabila yang memasok komponen tersebut adalah pesaingnya di pasar.

Untuk melihat bagaimana dampak yang bisa ditimbulkan oleh adanya perilaku seperti ini marilah kita tengok paparan berikut ini. Anggap di sini dalam suatu pasar produk tertentu terdapat beberapa produsen. Tiga diantaranya adalah A, B dan C dengan pangsa pasar masing-masing, secara berurutan, adalah sebesar 40%, 20% dan 8%. Sementara sisanya diperebutkan oleh banyak perusahaan. Perusahaan A memproduksi sendiri sebagian besar dari komponen yang membentuk produk yang mereka hasilkan. Sementara perusahaan B mensub-kontrakkan 60% dari total komponen yang mereka butuhkan kepada vendor dari luar. Pada waktu-waktu yang lalu Perusahaan B memperoleh komponen tersebut dari berbagai vendor yang jumlahnya banyak. Namun di kemudian hari perusahaan B memperoleh tawaran menarik dari perusahaan A yaitu diskon harga yang cukup menarik. Pada posisi ini perusahaan A juga sekaligus bersaing dengan perusahaan vendor yang memasok sebagian dari komponen yang dia butuhkan. Pada posisi perusahaan B, mereka mempunyai insentif yang besar untuk mengambil tawaran dari perusahaan A. Insentif ini tidak saja karena harga komponen yang

terdiskon namun karena selama ini perusahaan B mengadopsi strategi pricing yang menetapkan harga jualnya jauh di bawah harga produk perusahaan A. Hal ini dilakukan karena persepsi konsumen menganggap produk perusahaan B kualitasnya tidak sepadan dengan produk A. Sekarang dengan mengambil sebesar 60% dari total komponennya dari perusahaan A maka dia memperoleh kesempatan untuk memperbaiki citranya di mata konsumen bahwa kualitas barang B relatif sama dengan produk perusahaan A. Dengan demikian perusahaan B mempunyai kesempatan untuk melakukan price benchmarking dengan perusahaan A, yang menjadi pemimpin di pasar, yaitu dengan menaikkan harga pasar hingga mendekati harga barang yang diproduksi oleh perusahaan A tanpa khawatir pangsa pasarnya berkurang. Di sini terlihat bahwa keduanya mempunyai mutual benefit dari arrangement baru tersebut. Situasi tersebut sepintas tidak menunjukkan adanya perilaku yang bisa membahayakan persaingan. Bahkan terlihat bahwa persaingan di pasar komponen menunjukkan intensitas yang meningkat dengan keluarnya perusahaan A yang menjadi pesaing baru. Namun kalau dicermati lebih lanjut terlihat bahwa perusahaan A telah menguasai perusahaan B dengan memasok sebesar 60% dari total komponen yang dibutuhkan oleh B.

Hal yang demikian semestinya membawa pada suatu kesimpulan bahwa barang yang diproduksi oleh perusahaan A dan perusahaan B tidak bisa dipisahkan dan pangsa pasar dari keduanya ini perlu digabungkan untuk melihat struktur pasar. Kalau tadinya tidak ada satu perusahaanpun yang berada pada posisi dominan, namun dengan cara pandang yang baru ini maka setelah terlaksananya arrangement yang baru perusahaan A dan B bisa dipandang sebagai satu kesatuan sehingga mereka berada pada posisi dominan.

Sebagai contoh riil adalah fenomena Avansa dan Xenia di Indonesia. Untuk sementara kesampingkan terlebih dahulu fakta bahwa keduanya di Indonesia berada pada payung holding yang sama, Astra; Atau di sini kita asumsikan bahwa Toyota dan Daihatsu adalah dua perusahaan yang



independen. Menurut para pengamat otomotif, komponen dari keduanya banyak yang sama termasuk komponen utama yaitu mesin dan bodi. Jika komponen toyota (Avansa) yang juga dipakai di Daihatsu (Xenia) mencapai prosentase mayoritas maka keduanya tidak bisa dipandang sebagai berasal dari dua produsen yang berbeda walaupun merek mereka berbeda.

## 2. Time horizon

Pada saat ini kejahatan persaingan bisa lolos dengan mudah karena hal itu dilakukan pada waktu yang sangat pendek dan dengan bantuan teknologi yang canggih. Di sini terasa bahwa variable waktu menjadi faktor yang penting untuk dilihat guna mengetahui terjadinya kejahatan persaingan yang tersembunyi. Hal ini karena selama ini dalam analisis antitrust tidak ada pencantuman secara spesifik mengenai pertimbangan waktu. Hanya, secara umum disebutkan bahwa referensi waktu dari adanya perilaku yang dicurigai bisa mempengaruhi persaingan adalah jangka waktu yang pendek. Namun tidak ada pedoman seberapa pendek maksud kata pendek tersebut. Padahal pedoman waktu yang ditentukan untuk bisa melihat perubahan yang terjadi di pasar adalah waktu yang diperlukan oleh suatu barang untuk menggantikan atau mengisi kekosongan barang lain yang terjadi di pasar sehingga tidak terjadi perubahan harga yang signifikan. Bisa terjadi bahwa referensi waktu yang dipakai bisa hanya dalam hitungan hari. Ini menunjukkan bahwa perubahan status persaingan suatu perusahaan bersifat sangat dinamis yang oleh karenanya waktu tidak sekedar diperlakukan sebagai variable yang berada di luar model namun dia harus embedded dalam model.

Untuk melihat betapa pentingnya variable waktu, sekarang anggaplah terdapat beberapa produsen barang, kita sebut namanya barang A, pada suatu pasar tertentu yang berada pada daerah I. Struktur pasar di daerah I adalah 51% dari total pasar yang ada dikuasai oleh satu perusahaan, sementara sisanya dibagi diantara pelaku usaha lain yang jumlahnya banyak dengan ukuran yang kecil. Karena undang-undang persaingan yang berlaku di daerah tersebut menetapkan threshold monopoli adalah

lebih dari 50% penguasaan pasar oleh 1 (satu) produsen dan lebih dari 75% penguasaan pasar oleh 2 (dua) produsen maka perusahaan yang disebut didepan sudah bisa dikatakan sebagai monopolis.

Sementara di daerah II, yang berdekatan dengan daerah I, terdapat industri yang menghasilkan barang B yang merupakan substitusi sangat dekat dari barang A. Anggap bahwa struktur pasar barang B di daerah II identik dengan struktur pasar barang A yang ada di daerah I dengan ukuran pasar bagi kedua barang adalah sama.

Melihat sifat dari barang B yang merupakan substitusi sangat dekat dari barang A maka bisa dikatakan bahwa barang B merupakan pesaing dari barang A. Namun karena sangat tertutupnya jaringan distribusi pada daerah I dan dikuasai oleh produsen barang A maka produsen barang B yang ada di daerah I mengalami kesusahan untuk masuk ke dalam pasar barang A di daerah I.

Jika terjadi kekosongan barang A atau hambatan pasokan yang lain di daerah I maka barang B yang diproduksi di daerah II akan mencoba masuk ke pasar barang A di daerah I walaupun dengan susah payah dengan cara memberi informasi kepada para agen yang berada pada rantai distribusi dan meyakinkan benefit yang tidak kalah baik dengan yang didapat dari barang produsen A. Hal ini tentu tidak bisa terjadi secara instan. Para agen yang berada pada saluran distribusi akan mempelajari terlebih dahulu. Selain itu diperlukan beberapa equipment yang perlu di set-up terlebih dahulu. Total waktu yang dibutuhkan untuk persiapan ini anggap paling cepat adalah 15 hari.

Inti kasusnya adalah bahwa di daerah I monopoli barang A secara haphazard dan dalam frekuensi yang tidak sering berusaha mengambil rente tetapi tidak mengundang entri dari produsen barang B dan oleh karenanya tidak membahayakan posisi monopoli yang dia nikmati. Hal ini dilakukan dengan menaikkan harga jual secara substansial dan hanya

dilakukan selama 10 (sepuluh) hari saja, jangka waktu yang sudah cukup untuk mengumpulkan rente ekonomi dalam jumlah yang lumayan besar. Selepas itu harga kembali normal seperti biasanya.

Melihat kondisi seperti yang dipaparkan di atas, analisis antitrust cenderung tidak memberi toleransi terhadap horison waktu yang sangat pendek dan kurang mempertimbangkan masalah waktu dalam penentuan pasar bersangkutan. Kajian dan analisis dalam rangka monitoring di bidang persaingan banyak dilakukan dengan menentukan time horizon yang tidak terlalu pendek, mengacu pada time horizon yang biasa dipakai dalam analisis di area ekonomi. Dengan tidak adanya toleransi terhadap time horizon yang sangat pendek ini maka menyebabkan tidak teramatinya perubahan-perubahan yang terjadi pada pasar dalam jangka waktu yang sangat pendek. Akibatnya adalah lahirnya kesimpulan yang mengatakan bahwa kedua barang tersebut, A dan B, bisa bersubstitusi secara mudah baik dari sisi permintaan (demand-side) maupun dari sisi penawaran (*supply-side*). Hal ini mengimplikasikan bahwa mereka berada pada pasar bersangkutan (relevant market) yang sama. Dengan menjadikan kedua barang berada pada satu pasar bersangkutan (relevant market) yang sama maka pelaku yang nyata-nyata sebagai monopolis di daerah I menjadi tidak lagi dianggap sebagai monopolis pada gabungan pasar I dan II. Akibatnya monopolis produk A di pasar I yang jelas-jelas telah melakukan praktek monopoli menjadi tidak memenuhi syarat untuk dikategorikan sebagai melakukan tindakan praktek monopoli dan hal ini bisa terjadi secara berulang-ulang.

### 3. Praktek Monopoli oleh Pelaku Usaha dengan Pangsa Pasar Kecil

Selama ini dipahami bahwa praktek perburuan rente hanya bisa dilakukan oleh pelaku usaha dengan skala yang besar yang mempunyai kemampuan untuk mendiktekan harga pasar. Hal ini sebenarnya merupakan fenomena masa lalu di mana dipersepsikan bahwa penguasaan pasar oleh sebuah perusahaan tertentu adalah given dalam jangka pendek yang memberi makna bahwa hal ini hanya bisa berubah dalam jangka waktu yang

lama. Pandangan yang demikian mempunyai potensi tidak sesuai dengan dunia nyata disebabkan oleh derasnya arus informasi yang cenderung berubah sifatnya dari barang private menjadi barang publik (public good) dikarenakan oleh pemakaian teknologi informasi yang canggih.

Dengan teknologi informasi yang canggih saat ini seorang pelaku usaha bisa melakukan ceking pasar dengan mudah. Bahkan bisa memperkirakan dengan sangat baik bagaimana situasi stock barang di pasar. Hal ini memungkinkan terjadinya spontaneous collusion tanpa melakukan koordinasi sehingga lepas dari jeratan hukum. Lebih dari itu ada suatu hal yang sangat mungkin terjadi di mana pelaku pasar dengan pangsa pasar yang tidak substansial dan minoritas bisa dengan cepat mengetahui bahwa stock di pasar telah atau akan habis. Hanya barang yang ada di gudangnya saja yang masih tersisa di pasar pada waktu itu atau pada waktu yang telah diperhitungkan. Ketika situasi ini diketahui maka pada titik waktu itu dialah yang sebenarnya menyandang status monopolis, walaupun hal ini mungkin hanya terjadi beberapa saat saja. Namun begitu hal ini akan menjadi masalah jika ternyata sang temporary monopolist ini bereaksi dengan menjual barangnya pada tingkat harga rent-seeking. Hal ini sekaligus menandakan pentingnya analisis dengan time horizon yang pendek di luar kebiasaan yang selama ini terjadi untuk mengetahui perubahan-perubahan sesaat namun merugikan orang banyak dan bahkan bisa berdampak jangka panjang pada perekonomian.

### 4. Exclusive Goods

Masalah exclusion sudah menjadi perhatian dari otoritas persaingan sejak awal dari usaha pencegahan praktek anti persaingan dalam bentuk tie-in sale, exclusive dealing arrangement, vertical merger. Pada praktek tersebut perusahaan yang melakukan hal ini berusaha untuk mendepak pesaing keluar (exclude) dari pasar. Namun selain itu sebenarnya terdapat juga exclusion yang lain yang berbeda dengan yang disebutkan di muka. Dalam praktek exclusion jenis ini bukannya produsen suatu barang yang



berusaha mendepak keluar pesaingnya dari pasar namun konsumen sendiri yang melakukan exclusion tersebut.

Sebagai misal adalah adanya komunitas tertentu dengan identitas dan militanisme yang kuat dan mempunyai jumlah anggota yang cukup banyak. Mereka ini mempunyai komitmen hanya mengkonsumsi barang jenis tertentu saja, atau pada kasus yang lebih ekstrem, hanya mengkonsumsi barang yang diproduksi oleh perusahaan tertentu saja. Sikap yang seperti ini bisa disamakan dengan situasi di mana mereka mendepak keluar (exclude) barang-barang dari perusahaan lain dari daftar konsumsi mereka.

Kasus yang seperti ini memang sangat berbeda dengan exclusion sebagaimana yang disebutkan pertama di depan karena hal ini dilakukan secara sukarela oleh konsumen sendiri. Sifat yang seperti ini banyak menipu orang yang pada akhirnya menyimpulkan hal tersebut terjadi sebagai akibat adanya efek product differentiation yang cocok/sesuai dengan kebutuhan dari kelompok komunitas tersebut dan oleh karenanya tidak perlu menjadi perhatian khusus dalam hukum antitrust.

Namun hal ini tidak demikian karena keputusan membeli atau tidak membeli barang yang didiskusikan ini bukan berasal dari usaha product differentiation yang dilakukan oleh produsen namun berasal dari dua sumber. Pertama yaitu keyakinan (believe), contohnya adalah kelompok masyarakat yang religius yang hanya mengkonsumsi daging yang disembelih dengan tata cara yang telah ditentukan dalam keyakinan yang dianutnya. Dalam hal ini dikenal adanya daging Kosher (Kosher meat) untuk orang Yahudi dan daging halal (halal meat) untuk orang Moslem.

Adapun exclusion yang berasal dari sumber yang kedua adalah komunitas pecinta lingkungan yang mempunyai komitmen hanya mengkonsumsi barang yang diproduksi dengan konsep “green”. Contoh lain dari hal ini adalah kelompok masyarakat yang berkhidmat pada bisnis Multi Level

Marketing. Mereka mempunyai komitmen yang kuat untuk membesarkan jaringan bisnis tersebut karena hal ini dipercayai akan membawa kesejahteraan mereka bersama. Komitmen ini diwujudkan dalam bentuk mengkonsumsi hanya barang-barang yang disediakan oleh jaringan mereka.

Jika kemudian barang-barang yang dikonsumsi oleh kelompok konsumen sebagaimana disebut di atas tidak dijual untuk kelompok lain di luar kelompok tersebut, atau dijual kepada kelompok luar namun jumlahnya sedikit maka bisa dikatakan bahwa barang tersebut adalah exclusive. Analisis antitrust pada umumnya gagal memandang hal ini sebagai barang yang exclusive sehingga menyimpulkan barang-barang tersebut tidak berbeda dengan barang-barang yang lain yang tersedia di super market. Hal ini mengimplikasikan bahwa barang tersebut mempunyai pangsa pasar yang kecil dari total penjualan industri. Namun dengan pendekatan yang baru terlihat jelas bahwa pasar dari barang tersebut menyempit pada komunitas yang bersangkutan saja. Pasar halal meat adalah komunitas Moslem saja, pasar Kosher meat hanyalah komunitas Yahudi saja, pasar produk MLM “X” hanyalah komunitas para pengkhidmat ataupun supporter MLM “X” yang berada di dalam jaringan mereka. Seterusnya jika hanya ada satu pemasok dalam pasar tersebut maka berarti pasarnya adalah monopoli, jika hanya ada beberapa pemasok berarti oligopoli dan seterusnya.

Dengan cara pandang yang baru ini maka issue yang tadinya nampak tidak ada muatan antitrust sekarang menjadi jelas bahwa ternyata muatan antitrustnya cukup besar. Dengan melihat fakta lama dengan “kacamata” baru seperti ini maka dirasa perlu untuk menaruh perhatian yang mendalam di masa yang akan datang agar jangan sampai terjadi eksploitasi oleh produsen atas konsumen.

\*\*\*



# KEWENANGAN KPPU DALAM PENGAWASAN KEMITRAAN

DR. Sukarmi, S.H.,M.H.

Komisioner KPPU 2012-2017

## A. Latar Belakang

Dalam menghadapi persaingan di abad ke-21, Usaha Mikro Kecil dan Menengah (UMKM) dituntut untuk melakukan restrukturisasi dan reorganisasi dengan tujuan untuk memenuhi permintaan konsumen yang makin spesifik, berubah dengan cepat, produk berkualitas tinggi dan harga yang murah. Salah satu upaya yang dapat dilakukan UMKM adalah melalui hubungan kerjasama dengan Usaha Besar. Kesadaran akan kerjasama ini telah melahirkan konsep *supply chain management* (SCM) pada era tahun 1990-an. *Supply chain* pada dasarnya merupakan jaringan perusahaan-perusahaan yang menyalurkan produk ke tangan pemakai akhir, pentingnya persahabatan, kesetiaan, dan rasa saling percaya antara industri yang satu dengan lainnya untuk menciptakan ruang pasar tanpa pesaing, yang kemudian memunculkan konsep blue ocean strategy.

Upaya untuk menciptakan iklim usaha yang kondusif sehingga UMKM di Indonesia dapat memperoleh jaminan kepastian dan keadilan serta perlindungan dalam berusaha telah melahirkan

### UNDANG-UNDANG NOMOR 20 TAHUN 2008 TENTANG USAHA MIKRO, KECIL DAN MENENGAH (SELANJUTNYA DISEBUT UU UMKM)

sebagai pengganti dari Undang-undang Nomor 9 tahun 1995 tentang Usaha Kecil. Pengaturan lebih lanjut terhadap Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tersebut diatur dalam

### PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 17 TAHUN 2013 TENTANG PELAKSANAAN UNDANG-UNDANG NOMOR 20 TAHUN 2008 TENTANG USAHA MIKRO, KECIL DAN MENENGAH.



Kemitraan dengan Usaha Besar begitu penting buat pengembangan UMKM. Kesuksesan UMKM dalam persaingan baik di pasar lokal maupun pasar internasional dengan cara membangun kerjasama melalui kemitraan dengan perusahaan-perusahaan besar. Dengan kemitraan, UMKM dapat melakukan ekspor melalui perusahaan besar yang sudah menjadi eksportir, baru setelah merasa besar dan kuat dapat melakukan ekspor sendiri. Disamping itu, kemitraan merupakan salah satu solusi untuk mengatasi kesenjangan antara UMKM dan Usaha Besar.

Sementara berdasarkan ketentuan UU UMKM No 20 Tahun 2008 dan PP No. 17 tahun 2013 dinyatakan bahwa tujuan kemitraan adalah :

1. Melindungi struktur pasar dari adanya pemusatan ekonomi oleh kelompok usaha tertentu melalui pemilikan dan penguasaan mitra usaha
2. Mendorong terbentuknya struktur pasar yang menjamin tumbuhnya persaingan usaha yang sehat dan melindungi konsumen
3. Mengembangkan kerjasama untuk meningkatkan posisi tawar Usaha Mikro, Kecil dan Menengah.

Kewenangan yang diberikan kepada KPPU untuk melakukan pengawasan kemitraan sangat strategis bagi posisi ekonomi nasional. Sebagaimana diketahui bahwa usaha kecil dan menengah menempati posisi terbesar dalam struktur industri Indonesia. Data Kementerian UMKM tahun 2012 memberikan gambaran bahwa jumlah UMKM mencapai 56.539.560 buah atau 99.9% dari keseluruhan unit usaha di Indonesia, sementara pelaku usaha besar hanya sejumlah 4.968 atau 0.01% saja.

Dalam penyerapan tenaga kerja UMKM juga jauh lebih berperan dibanding usaha besar dimana pada tahun 2012 tenaga kerja yang ditampung oleh UMKM berjumlah 110.808.154 orang atau 97,16 %. Sementara pekerja yang bekerja di perusahaan besar hanya sekitar 3.150.645 orang atau 2.84 %. Akan tetapi kalau dilihat dari kontribusi terhadap Produk Domestik Bruto (PDB), kontribusi pelaku usaha UMKM terhadap PDB (atas dasar harga berlaku) tercatat sebesar 57.48 %. Sementara kontribusi pelaku usaha besar tercatat sebesar 42.52 %.

Kondisi tersebut menggambarkan betapa besarnya kontribusi UMKM terhadap perekonomian Indonesia. Bahkan sejarah juga telah membuktikan, sektor UMKM merupakan penyelamat Indonesia dalam situasi ketika krisis ekonomi berlangsung. Mereka mampu bertahan dan tidak terpengaruh dengan adanya arus gelombang krisis ekonomi pada tahun 1997-1998. Mereka justru membuktikan kemampuannya untuk bisa meraup keuntungan dan tidak terpengaruh adanya krisis ekonomi.

Namun yang disayangkan, kelompok ini seringkali kurang mendapat perhatian sehingga menjadi kelompok yang terpinggirkan terutama terkait masalah kemitraan dengan perusahaan besar. Seringkali mereka menjadi korban dari perusahaan besar yang menjadi mitranya. Mengingat adanya posisi tawar yang tidak seimbang antara yang besar dengan yang kecil sehingga menyebabkan yang kecil dan menengah menjadi korban dari yang besar.

Dari latar belakang tersebut di atas lahirlah UU No. 20 Tahun 2008 tentang UMKM tersebut. Undang-undang tersebut melengkapi tugas dan kewenangan KPPU terkait dengan persaingan usaha. Ada dua hal yang ingin dibidik dalam pengawasan kemitraan ini. Pertama, adanya kemungkinan terjadi kemitraan palsu sebagai upaya mendapatkan berbagai fasilitas dari pemerintah yang ditujukan bagi UMKM. Kedua, mengawasi terjadinya penyalahgunaan posisi tawar yang tinggi dari usaha besar terhadap UMKM dalam kemitraan yang mereka jalin.

Pengawasan kemitraan ini menjadi sangat strategis, karena posisi UMKM dalam ekonomi Indonesia yang telah disebut di atas. Hubungan yang baik dan setara serta terbebas dari penyalahgunaan posisi tawar yang tinggi oleh pelaku usaha besar dapat mendorong tumbuhnya UMKM lebih banyak lagi, sekaligus mendorong bergeraknya ekonomi Indonesia untuk tumbuh lebih tinggi, sehingga sasaran-sasaran yang ditargetkan dalam pengembangan UMKM dapat dengan mudah tercapai.

Kedua peran tersebut akan menjadi penting, apabila dikaitkan dengan perkembangan pasar Indonesia yang sebentar lagi bergabung ke dalam Masyarakat Ekonomi Asean (MEA). Indonesia adalah pasar terbesar di ASEAN, yang pastinya akan menjadi sasaran pelaku usaha ASEAN lainnya. Apalagi beberapa pelaku usaha dari Negara ASEAN, memiliki kekuatan modal yang lebih besar, bahkan beberapa di antaranya sudah berada di Indonesia dan menjadi pemegang peran penting dalam setiap pasar produknya.

Sebagai contoh Charoen Pokphand di industri Peternakan Ayam, Siam Cement di industri Semen dan Petrokimia, Temasek dan Axiata di industri Telekomunikasi, Temasek dan Khazanah di industri perbankan, Wilmar dan Minamas di Perkebunan dan sebagainya. Kehadiran mereka dengan kekuatan modal yang besar akan berpotensi untuk mendorong terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat. Dalam kaitan dengan inilah, maka KPPU hadir untuk memastikan bahwa kehadiran mereka di pasar Indonesia selaras dan sejalan dengan semangat UU Nomor 5 Tahun 1999. Perusahaan lokal akan terlindungi dari potensi penyalahgunaan kekuatan kapital mereka.

Begitu juga dengan proses pengawasan kemitraan, pelaku UMKM kita yang dapat menjadi mitra mereka akan terjamin dari potensi penyalahgunaan posisi tawar pelaku usaha Negara ASEAN yang memiliki kapital yang besar. KPPU dengan tugasnya akan mampu menjadi pelindung UMKM Indonesia.

## B. Kedudukan Kemitraan

**K**erjasama antara perusahaan di Indonesia, dalam hal ini antara UMKM dan Usaha Besar dikenal dengan istilah kemitraan. Kemitraan tersebut harus disertai pembinaan Usaha Besar terhadap UMKM yang memperhatikan prinsip saling memerlukan, saling memperkuat, dan saling menguntungkan. Hal tersebut senada dengan apa yang diatur dalam PP No. 17 Tahun 2013 bahwa Kemitraan adalah kerjasama dalam keterkaitan usaha, baik langsung maupun tidak langsung atas dasar prinsip saling memerlukan, mempercayai,

memperkuat, dan menguntungkan yang melibatkan pelaku usaha Mikro, Kecil, dan Menengah dengan Usaha Besar.<sup>1</sup>

Kemitraan merupakan strategi bisnis yang dilakukan oleh dua pihak atau lebih dalam jangka waktu tertentu untuk meraih keuntungan bersama dengan prinsip saling membutuhkan dan saling membesarkan. Kemitraan merupakan suatu rangkaian proses yang dimulai dengan mengenal calon mitranya, mengetahui posisi keunggulan dan kelemahan usahanya, memulai membangun strategi, melaksanakan, memonitor, dan mengevaluasi sampai tercapai target. Kemitraan mencakup proses alih ketrampilan bidang produksi dan pengolahan, pemasaran, permodalan, sumber daya manusia dan teknologi sesuai dengan pola kemitraan. Pola kemitraan antara UMKM dan Usaha Besar di Indonesia yang telah dibakukan, menurut UU No. 20 Tahun 2008 tentang UMKM dan PP Nomer 17 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan UU No. 20 Tahun 2008 Tentang UMKM, meliputi: (a) inti plasma; (b) subkontrak; (c) waralaba; (d) perdagangan umum; (e) distribusi dan keagenan; (f) bagi hasil; (g) kerja sama operasional; (h) usaha patungan (joint venture); (j) bentuk kemitraan lainnya.

Bila pola kemitraan yang dipilih adalah inti plasma, maka usaha besar menjadi inti dari usaha mikro, kecil dan menengah. Ketiganya dalam pola kemitraan berkedudukan sebagai plasma. Jika inti adalah usaha menengah, maka usaha mikro dan kecil berkedudukan sebagai plasma.<sup>2</sup>

Dalam pola kemitraan waralaba, usaha besar berkedudukan sebagai pemberi waralaba, sementara UMKM berkedudukan sebagai penerima waralaba. Atau usaha menengah berkedudukan sebagai pemberi waralaba pada usaha mikro dan usaha kecil. Diatur dalam pasal 16, perluasan usaha oleh usaha besar dengan cara waralaba wajib mendahulukan UMKM yang memiliki kemampuan.

1. Lihat Bab I Ketentuan Umum angka 4 PP No. 17 Tahun 2013.

2. Lihat Pasal 13 ayat (1,2) PP No. 17 Tahun 2013.



Apabila kemitraan dilakukan dengan pola perdagangan umum, Pasal 19 PP No. 17 Tahun 2013 menyebutkan, usaha besar menjadi penerima barang yang dipasok UMKM. Atau usaha menengah berkedudukan sebagai penerima barang, usaha mikro dan kecil berkedudukan sebagai pemasok barang. UMKM sebagai pemasok barang memproduksi barang atau jasa bagi mitra dagang.<sup>3</sup>

Bila pola kemitraan dengan pola kemitraan distribusi dan keagenan, PP ini menegaskan, usaha besar memberikan hak khusus memasarkan barang dan jasa kepada UMKM. Atau usaha menengah memberikan hak khusus memasarkan barang dan jasa kepada usaha mikro dan kecil.

Adapun dalam pola kemitraan bagi hasil, UMKM berkedudukan sebagai pelaksana atau menjalankan usaha yang dibiayai atau dimiliki oleh usaha besar. Begitu pula bagi usaha mikro dan kecil dalam pola kemitraan ini. Masing-masing pihak yang bermitra dengan pola bagi hasil memberikan kontribusi sesuai dengan pola bagi hasil. Serta memberikan kontribusi sesuai dengan kemampuan dan sumber daya yang dimiliki, serta disepakati kedua belah pihak yang bermitra.<sup>4</sup>

Dalam pola kemitraan kerjasama operasional. UMKM dan Usaha Besar menjalankan usaha yang sifatnya sementara sampai dengan pekerjaan selesai. Begitu pula ketentuan ini untuk Usaha Mikro dan Usaha Kecil dengan Usaha Menengah menjalankan usaha yang sifatnya sementara sampai dengan pekerjaan selesai.

Adapun dalam pola kemitraan usaha patungan, UMKM lokal dapat melakukan kemitraan usaha dengan usaha besar atau asing melalui usaha patungan (joint venture), yaitu dengan cara menjalankan aktivitas ekonomi bersama dengan mendirikan perusahaan baru. Begitu pula bagi usaha mikro dan usaha kecil lokal dengan usaha menengah asing. Pasal 26 PP Nomor 17 Tahun 2013 menjelaskan bahwa dalam menjalankan aktivitas ekonomi bersama para

3. Lihat Pasal 19 ayat (2) PP No. 17 Tahun 2013.

4. Lihat Pasal 23 ayat (1) PP No. 17 Tahun 2013.

pihak berbagi secara proporsional kepemilikan saham, keuntungan, risiko dan manajemen perusahaan.

PP Nomor 17 Tahun 2013 mengharuskan setiap bentuk kemitraan dituangkan dalam perjanjian tertulis dengan Bahasa Indonesia. Sementara, dalam hal salah satu pihak merupakan orang atau badan hukum asing perjanjian dibuat dalam bahasa asing.

Kemitraan dengan Usaha Besar begitu penting buat pengembangan UMKM. Kunci keberhasilan UMKM dalam persaingan baik di pasar domestik maupun pasar global adalah membangun kemitraan dengan perusahaan-perusahaan besar. Pengembangan UMKM memang dianggap sulit dilakukan tanpa melibatkan partisipasi usaha-usaha besar. Dengan kemitraan UMKM dapat melakukan ekspor melalui perusahaan besar yang sudah menjadi eksportir, baru setelah merasa besar kuat dapat melakukan ekspor sendiri. Disamping itu, kemitraan merupakan salah satu solusi untuk mengatasi kesenjangan antara UMKM dan Usaha Besar. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa tumbuh kembangnya UMKM di Indonesia tidak terlepas dari fungsinya sebagai mitra dari Usaha Besar yang terikat dalam suatu pola kemitraan usaha.

Manfaat yang dapat diperoleh bagi UMKM dan Usaha Besar yang melakukan kemitraan diantaranya adalah (1) meningkatnya produktivitas, (2) efisiensi; (3) jaminan kualitas, kuantitas dan kontinuitas; (4) menurunkan resiko kerugian; (5) memberikan social benefit yang cukup tinggi, dan (6) meningkatkan ketahanan ekonomi secara nasional. Kemanfaatan kemitraan dapat ditinjau dari tiga sudut pandang. Pertama, dari sudut pandang ekonomi, kemitraan usaha menuntut efisiensi, produktifitas, peningkatan kualitas produk, menekan biaya produksi, mencegah fluktuasi suplai, menekan biaya penelitian dan pengembangan dan meningkatkan daya saing. Kedua, dari sudut moral, kemitraan usaha menunjukkan upaya kebersamaan dan kesetaraan. Ketiga, dari sudut pandang sosial-politik, kemitraan usaha dapat mencegah kesenjangan sosial, kecemburuan sosial, dan gejolak sosial

politik. Kemanfaatan ini dapat dicapai sepanjang kemitraan yang dilakukan didasarkan pada prinsip saling membutuhkan, mempercayai, memperkuat, dan menguntungkan.

Keberhasilan kemitraan usaha sangat ditentukan oleh adanya kepatuhan di antara yang bermitra dalam menjalankan etika bisnisnya. Pelaku usaha yang terlibat langsung dalam kemitraan harus memiliki dasar-dasar etika bisnis yang dipahami dan dianut bersama sebagai titik tolak dalam menjalankan kemitraan. Menurut Keraf,<sup>5</sup> etika adalah sebuah refleksi kritis dan rasional mengenai nilai dan norma moral yang menentukan dan terwujud dalam sikap dan pola perilaku hidup manusia, baik sebagai pribadi maupun sebagai kelompok. Dengan demikian, keberhasilan kemitraan usaha tergantung pada adanya kesamaan nilai, norma, sikap, dan perilaku dari para pelaku yang menjalankan kemitraan tersebut.

Disamping itu, ada banyak prasyarat dalam melakukan kemitraan usaha antara UMKM dengan Usaha Besar, diantaranya adalah harus adanya komitmen yang kuat diantara pihak-pihak yang bermitra. Kemitraan usaha memerlukan adanya kesiapan yang akan bermitra, terutama pada pihak UMKM yang umumnya tingkat manajemen usaha dan penguasaan ilmu pengetahuan dan teknologi yang masih rendah, agar mampu berperan sebagai mitra yang handal. Pembinaan manajemen, peningkatan kualitas sumber daya manusia dan pematapan organisasi usaha mutlak harus diserasikan dan diselaraskan, sehingga kemitraan usaha dapat dijalankan memenuhi kaidah-kaidah yang semestinya.

Kegagalan kemitraan pada umumnya disebabkan oleh fondasi dari kemitraan yang kurang kuat dan hanya didasari oleh belas kasihan semata atau atas dasar paksaan pihak lain, bukan atas kebutuhan untuk maju dan berkembang bersama dari pihak-pihak yang bermitra. Kalau kemitraan tidak didasari oleh etika bisnis (nilai, moral, sikap dan perilaku) yang baik, maka dapat

---

5. Sonny A. Keraf, 2005, Etika Bisnis. Kanisius: Yogyakarta

menyebabkan kemitraan tersebut tidak dapat berjalan dengan baik. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa berjalan tidaknya kemitraan usaha, dalam hal ini antara UMKM dan Usaha Besar tergantung pada kesetaraan nilai-nilai, moral, sikap, dan perilaku dari para pelaku kemitraan. Atau dengan perkataan lain, keberhasilan kemitraan usaha tergantung pada adanya kesetaraan budaya organisasi.

### C. Kppu Sebagai Lembaga Pengawas Dan Penegakan Pola Kemitraan

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) mendapatkan amanah tambahan sebagaimana diamanatkan oleh PP No. 17 Tahun 2013 tentang Pelaksanaan UU No. 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) untuk melakukan pengawasan kemitraan antara UMKM dengan Usaha Besar. Pengawasan dilakukan dengan berkoordinasi dengan instansi terkait. KPPU juga diberi kewenangan untuk menjatuhkan sanksi administratif terhadap usaha besar atau usaha Menengah yang melakukan pelanggaran, yaitu merugikan kepemilikan dan/atau penguasaan usaha UMKM dalam hubungan kemitraan.

Bidikan yang dilakukan KPPU dalam pengawasan kemitraan ini meliputi, apakah terjadinya kemitraan palsu sebagai upaya mendapatkan berbagai fasilitas dari pemerintah yang ditujukan bagi UMKM. Kedua, mengawasi terjadinya penyalahgunaan posisi tawar yang tinggi dari usaha besar terhadap UMKM dalam kemitraan yang mereka jalin.

Objek pengawasan yang dilakukan oleh KPPU berdasarkan Ketentuan Pasal 10 ayat (1) dan (2) PP No. 17 tahun 2013 adalah:

- (1) Kemitraan antara Usaha Mikro, Usaha Kecil dan Usaha Menengah dengan Usaha Besar dilaksanakan memperhatikan prinsip kemitraan dan menjunjung etika bisnis yang sehat.
- (2) Prinsip kemitraan sebagaimana dimaksud apada ayat (1) meliputi prinsip:



- a. Saling membutuhkan;
- b. Saling mempercayai;
- c. Saling memperkuat; dan
- d. Saling menguntungkan.

Ketentuan tersebut di atas merupakan rambu atau batasan yang harus ditaati oleh para pihak yang akan melakukan kemitraan. Kemitraan akan berhasil apabila prinsip-prinsip tersebut di atas ditaati dan dijadikan dasar nilai, etika dan moral dalam bermitra.

Objek pengawasan selanjutnya adalah dalam pelaksanaan kemitraan sebagaimana telah diuraikan tentang pola-pola kemitraan di atas maka:

1. Usaha Besar dilarang memiliki dan/atau menguasai Usaha Mikro, Usaha Kecil dan/atau Menengah mitra usahanya; dan
2. Usaha Menengah dilarang memiliki dan/atau menguasai Usaha Mikro dan/atau Usaha Kecil mitra usahanya.

Dalam Undang-undang UMKM dan PP Nomor 17 Tahun 2013, terdapat amanat pengawasan dan penegakan hukum terhadap pelanggaran kemitraan kepada lembaga yang dibentuk dan bertugas untuk mengawasi persaingan yaitu Komisi Pengawas Persaingan Usaha (selanjutnya disebut KPPU).

Tujuan dilakukannya pengawasan kemitraan adalah untuk mewujudkan iklim usaha kondusif sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha bagi UMKM, sehingga pengawasan terhadap kemitraan yang dilakukan terhadap UMKM menjadi upaya mewujudkan tujuan UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut UU No. 5 Tahun 1999).<sup>6</sup>

KPPU seringkali menghadapi kesulitan untuk menjangkau bentuk penya-

6. Lihat ketentuan Pasal 3 huruf b UU No. 5 Tahun 1999: mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil.

lahgunaan posisi tawar yang besar (abuse of superior bargaining position). Dalam implementasinya bentuk-bentuk penyalahgunaan posisi tawar yang besar yang dilakukan oleh usaha Besar terhadap UMKM atau usaha Menengah terhadap usaha Mikro dan usaha Kecil tidak diakomodir dalam UU No. 5 Tahun 1999 karena:

1. Pasal-pasal tersebut tidak dapat menjangkau bentuk pelanggaran.
2. Adanya persyaratan pangsa pasar.

Sementara pengawasan pelaksanaan kemitraan oleh lembaga KPPU merupakan amanat dari Pasal 36 ayat (2) UU No. 20 Tahun 2008 jo Pasal 31 ayat (1) PP No. 17 tahun 2013 yang merupakan hal baru bagi KPPU. Pengawasan kemitraan merupakan fungsi KPPU sebagai langkah proaktif dengan melahirkan perkara inisiatif dalam upaya perlindungan terhadap UMKM dalam pelaksanaan kemitraan.

Terhadap pelanggaran kepemilikan dan penguasaan mitra usaha serta pelanggaran pelaksanaan kemitraan, KPPU berwenang untuk menjatuhkan sanksi administratif berupa denda dan/atau pencabutan izin yang dikoordinasikan dengan pejabat yang berwenang. Kewenangan ini merupakan pemberian atribusi kewenangan pengawasan dan penegakan hukum kemitraan kepada lembaga persaingan adalah karena terjadinya penyalahgunaan posisi tawar yang besar dapat berdampak pada tingkat persaingan di tingkat kemampuan UMKM untuk bersaing dan persaingan pada pasar produk.

Mengawasi hubungan kemitraan antara pelaku Usaha Besar dengan UMKM dalam upaya menciptakan iklim usaha yang kondusif, perlindungan terhadap UMKM dan kesempatan berusaha yang sama dalam berusaha sebagai tujuan demokrasi ekonomi. Pengawasan kemitraan dilakukan oleh KPPU sebagai langkah proaktif dalam upaya perlindungan dan penegakan hukum terhadap pelanggaran UU No. 20 Tahun 2008 jo PP No. 17 tahun 2013 untuk dapat melahirkan perkara inisiatif. Hal tersebut penting mengingat dalam sebuah pasar dimana terdapat banyak pelaku usaha mikro, usaha kecil dan usaha menengah, maka selalu dihadapkan dengan sedikitnya jumlah pelaku usaha besar sebagai mitra usahanya.

Dari sisi persaingan usaha tujuan pengawasan kemitraan yang dilakukan oleh KPPU tentunya untuk mencegah terjadinya perilaku eksploitasi penyalahgunaan posisi tawar yang besar sehingga kemampuan UMKM dalam bersaing menjadi menurun (*disadvantage compare to competitor*). Juga mencegah terjadinya eksploitasi terhadap pihak lain dalam hal ini UMKM yang dapat dimanfaatkan untuk mengurangi tingkat persaingan di pasar produk (pesaing). Kemudian juga sebagai upaya proaktif untuk memberikan perlindungan kepada UMKM melalui proses penegakan hukum sebagaimana diperintahkan oleh PP Nomor 17 Tahun 2013.<sup>7</sup>

Berdasarkan ketidakseimbangan jumlah pelaku usaha yang mempengaruhi struktur pasar tersebut mengakibatkan ketergantungan ekonomi (*economic dependence*) pelaku Usaha Mikro, Usaha Kecil dan Usaha Menengah kepada pelaku Usaha Besar. Hal tersebut tentu saja mengakibatkan kekhawatiran bagi Usaha Mikro, Usaha Kecil dan Usaha Menengah yang tergantung kepada mitra usahanya apabila melakukan tindakan hukum berupa pelaporan kepada KPPU yang dapat merugikan pelaku Usaha Besar atau mitra usahanya.

Untuk dapat melaksanakan pengawasan kemitraan sebagai kewenangan tambahan bagi KPPU tentu KPPU harus mempersiapkan segala sesuatunya baik dari sisi kelembagaan, sumber daya manusia maupun dari sisi anggaran. Dalam hal ini tentu harus ada mekanisme aturan main yang disiapkan oleh KPPU berupa Peraturan Komisi sebagai payung hukum dalam melakukan pengawasan dan penegakan hukumnya. Selain itu tentu harus mempersiapkan sumber daya manusianya yang benar-benar memahami dan memiliki kompetensi dalam melakukan pengawasan terutama terkait dengan masalah perjanjian (kontrak) pola-pola kemitraan. Sebab dalam pola kemitraan ini dipersyaratkan harus dilakukan dalam bentuk perjanjian tertulis. Dengan cara melihat dan menganalisis perjanjian tertulis tersebutlah KPPU akan dapat mengatakan apakah pola kemitraan yang dilakukan telah memenuhi atukah melanggar prinsip-prinsip kemitraan sebagaimana yang diatur dalam UU No. 20 Tahun 2008 jo PP No. 17 Tahun 2013. Selain itu KPPU perlu melakukan

7. Lihat Pasal 31, 32 ayat (1) dan pasal 35 PP No. 17 Tahun 2013.

koordinasi dengan instansi terkait sebagaimana diperintahkan oleh PP No. 17 Tahun 2013, dan sekaligus melakukan sosialisasi terkait kewenangan baru dimaksud baik kepada pemerintah daerah maupun kepada para pelaku usaha baik besar maupun UMKM.

#### D. Penutup

Pengawasan kemitraan oleh KPPU merupakan kewenangan baru yang tidak diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999 namun merupakan kewenangan atribusi berdasarkan UU No. 20 Tahun 2008 jo PP No. 17 Tahun 2013. Kewenangan dimaksud untuk melakukan pengawasan apakah pola kemitraan yang dilakukan oleh Usaha Besar terhadap UMKM telah memenuhi prinsip-prinsip kemitraan yaitu saling membutuhkan, saling mempercayai, saling memperkuat dan saling menguntungkan serta menjunjung etika bisnis yang sehat (pasal 10 ayat 1 dan 2) PP No. 17 Tahun 2013. Pengawasan kemitraan merupakan fungsi KPPU sebagai upaya proaktif untuk melindungi UMKM dari penyalahgunaan posisi tawar yang besar dengan melahirkan perkara inisiatif sebagaimana amanat PP No. 17 Tahun 2013. Untuk itu KPPU tentunya membutuhkan strategi dan persiapan yang matang baik dari sisi supra maupun infra struktur dalam melakukan pengawasan dan penegakan hukum pola kemitraan

\*\*\*





# PENGARUSUTAMAAN KEBIJAKAN PERSAINGAN, MENGHINDARI PERANGKAP

Dr. Muhammad Syarkawi Rauf, SE. ME.

Komisioner KPPU 2012-2107

## I. Kerangka Dasar

**P**engarusutamaan (mainstreaming) kebijakan persaingan dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan publik menjadi agenda utama otoritas persaingan di seluruh dunia. Pengarusutamaan prinsip-prinsip persaingan merupakan instrumen utama bagi otoritas persaingan, termasuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) untuk mencapai tujuan pelaksanaan kebijakan persaingan, yaitu efisiensi ekonomi yang berkeadilan.

Prinsip dasar kebijakan dan hukum persaingan berdasarkan doktrin laissez-faire menyatakan bahwa persaingan antar perusahaan adalah proses dinamis dalam jangka panjang, hingga pada titik tertentu melahirkan perusahaan dominan. Dominasi pasar terbentuk karena kemampuan inovasi dan keterampilan yang semakin baik. Sebagai proses dinamis, jika perusahaan dominan mengeksploitasi pasar (menaikkan harga di atas marginal cost) maka akan memberikan insentif bagi perusahaan lainnya untuk masuk ke pasar (no entry barrier). Melalui proses creative destruction seperti dalam konsep Joseph Schumpeter (Austrian-American Economist) akan menggerus kekuatan perusahaan monopoli (monopoly power).

Persaingan dicirikan oleh hadirnya kekuatan monopoli (monopoly power) di satu waktu yang selanjutnya digantikan oleh perusahaan lainnya di waktu berbeda. Sehingga penguasaan pasar oleh monopolis bersifat sementara dalam jangka pendek. Hal ini melahirkan fenomena intertemporal efficiency (efisiensi antar waktu).

Pandangan ini sejalan dengan Chicago School of Thought yang dipopulerkan oleh para ekonom dan ahli hukum di Universitas Chicago, AS yang menyatakan

bahwa kebijakan persaingan bukan untuk melindungi kompetitor (pesaing) tetapi menjamin bagaimana mekanisme persaingan yang adil (fair competition) terjadi di pasar. Mekanisme persaingan akan menciptakan institusi ekonomi yang kuat. Pengalaman internasional menunjukkan bahwa pengarusutamaan kebijakan persaingan dalam kebijakan publik telah mampu meningkatkan kualitas institusi ekonomi di sejumlah negara, seperti Korea, India, China, Rusia, Brazil, Afrika Selatan, dan lainnya.

Sebaliknya, banyak negara mengalami poor country traps karena institusi ekonominya buruk. Hal ini sejalan dengan pandangan dua profesor ekonomi, Daron Acemoglu dari MIT dan James A. Robinson dari Universitas Harvard yang menulis buku berjudul *Why Nations Fail: The Origin of Power, Prosperity and Poverty*, yang dalam waktu singkat menjadi rujukan di seluruh dunia.

Keduanya berkesimpulan bahwa kemiskinan yang terjadi di negara miskin bukan karena faktor geografis atau budaya, tetapi karena pemimpinnya gagal membuat kebijakan yang tepat. Negara gagal karena institusi ekonominya bersifat ekstraktif yang hanya menguntungkan segelintir pelaku usaha (oligopolis). Institusi ekonomi di negara-negara berkembang yang meliputi peraturan, kebijakan, kelembagaan, norma dan lainnya tidak memberikan insentif bagi masyarakatnya untuk berinvestasi dan berinovasi (Acemoglu dan Robinson, 2013). Institusi ekonomi yang buruk tidak memberikan ruang bagi bekerjanya mekanisme persaingan sehat.

Institusi ekonomi di negara berkembang, seperti Indonesia di masa lalu (dan masih berlangsung hingga saat ini), memberikan keistimewaan (privilege) kepada segelintir pelaku usaha. Setiap sektor ekonomi dikuasai oleh segelintir importir dan pedagang besar yang memiliki jaringan distribusi hingga ke konsumen akhir.

Struktur ekonomi Indonesia didominasi oleh para pemburu rente (rent seeker) yang berspekulasi mengambil margin harga tinggi memanfaatkan situasi pasar yang tidak stabil. Dimana tindakan spekulasi untuk berburu

rente dapat menguntungkan dalam jangka pendek tetapi tidak dalam jangka panjang. Perburuan rente dilakukan dengan cara price fixing (perjanjian penetapan harga), market allocation (pembagian wilayah pemasaran), output restriction (perjanjian pembatasan produksi), collusive bid rigging (persekongkolan tender), predatory pricing (penetapan harga dalam rangka mematikan pesaing) dan lainnya.

Tidak terhindarkan, pertumbuhan ekonomi Indonesia sekitar 5 – 6 persen dalam satu dekade terakhir lebih ditopang oleh kegiatan ekonomi ekstraktif yang dikontrol oleh segelintir pelaku usaha (sisi pasokan). Sementara dari sisi pengeluaran, pertumbuhan ekonomi Indonesia sangat tergantung pada konsumsi rumah tangga.

Pertumbuhan ekonomi Indonesia jauh dari kata inklusif lantaran penggerak utama kegiatan ekonomi nasional di berbagai sektor masih terkonsentrasi pada segelintir oligopolis. Model pertumbuhan ekonomi seperti ini tidak hanya rapuh tetapi juga sekaligus tidak berkelanjutan. Perekonomian nasional yang didominasi oleh para oligopolis pemburu rente berdampak pada lemahnya proses industrialisasi. Perekonomian nasional mengalami jump transformation atau abnormal transformation, yaitu dari negara agraris (didominasi sektor primer) ke negara perdagangan dan jasa (sektor tersier).

Faktanya, mayoritas sektor ekonomi nasional memiliki tingkat konsentrasi tinggi (high concentration ratio). Dimana terdapat beberapa pelaku usaha yang menguasai pasar, seperti yang dapat dilihat pada perdagangan komoditas pangan, industri otomotif, sektor perbankan, transportasi udara, industri komponen, dan lainnya. Struktur pasar yang terkonsentrasi tinggi dan cenderung mengarah ke cooperative game (persekongkolan) tidak memberikan insentif untuk melakukan inovasi dan efisiensi. Perekonomian nasional bahkan berpotensi terjebak sebagai negara berpendapatan menengah (middle income trap).



Middle income trap (MIT) merujuk pada situasi suatu negara yang terjebak sebagai perekonomian yang mengandalkan buruh murah (low wage producer) dengan sedikit pekerja yang memiliki keterampilan tinggi, sebagai inovator (highly skill, fast moving operator). Kelompok negara ini tidak lagi bisa mengandalkan keunggulan ketersediaan buruh murah dan juga tidak bisa bersaing dengan negara maju yang memiliki keunggulan pada tenaga kerja berketerampilan tinggi. Negara ini melayang-layang di tengah, tidak bisa naik kelas menjadi negara maju.

Merujuk pada definisi MIT yang dikemukakan oleh Asian Development Bank (ADB) bahwa suatu negara disebut terjebak sebagai negara berpendapatan menengah jika negara tersebut selama 28 tahun tidak bisa naik kelas menjadi negara maju. Sebaliknya, negara tersebut lebih rentan turun kasta menjadi negara miskin.

Secara teknis, ADB mengklasifikasi negara berdasarkan besaran pendapatan per kapita, yaitu low income dengan pendapatan per kapita lebih kecil dari USD 2.000, middle income group dengan pendapatan per kapita antara USD 2.000 – USD 11.750, high income group dengan pendapatan lebih besar USD 11.750 (PPP – 2005). Middle income group diklasifikasikan lagi menjadi lower middle income dan upper middle income. Lower middle income group merujuk pada kelompok negara dengan pendapatan per kapita antara USD 2.000 – USD 7.250 dan upper middle income group berpendapatan per kapita USD 7.250 – USD 11.750 (PPP - 2005).

Data ADB menunjukkan bahwa pada tahun 2010 pendapatan per kapita Indonesia (GDP, PPP tahun 2005) sebesar USD 4.790. Pada saat itu, perekonomian Indonesia sudah 25 tahun berstatus lower middle income. Sehingga untuk terhindar dari MIT dibutuhkan pertumbuhan 14,8 persen per tahun hingga tahun 2014 (ADB, 2014).

Faktanya, perekonomian Indonesia dalam lima tahun terakhir hanya bisa tumbuh sekitar 5 – 6 persen secara rata-rata per tahun. Angka ini masih jauh

dibawah prasyarat dari ADB untuk keluar dari MIT, yaitu tumbuh sekitar 14,8 persen per tahun.

Kontras dengan Indonesia, Korea mampu mencapai pendapatan per kapita sebesar USD 14.274 pada tahun 2000. Sementara Jepang mencapai pendapatan per kapita USD 20.017 pada tahun 1970. Hal ini menunjukkan bahwa kedua negara tersebut melampaui status sebagai negara maju pada tahun 2000 dan 1970.

Sementara Indonesia, dengan mengandalkan pertumbuhan rata-rata enam persen per tahun hingga tahun 2030, pendapatan per kapita hanya akan mencapai USD 8.531. Jika mampu tumbuh lebih tinggi lagi, yaitu 10 persen per tahun maka pendapatan per kapita Indonesia akan mencapai USD 16.618 (ADB, 2014).

Saat ini, pemerintah menargetkan pertumbuhan ekonomi sekitar tujuh persen yang akan dicapai mulai pada tahun 2017. Sehingga secara rata-rata dalam lima tahun ke depan, hingga tahun 2019, target pertumbuhan ekonomi ditetapkan tujuh persen dengan pendapatan per kapita lebih besar USD 7.000. Artinya, pada saat pemerintahan Jokowi – JK berakhir dalam lima tahun ke depan, perekonomian Indonesia belum bisa naik kelas dari lower middle income group ke upper middle income group. Sesuai definisi ADB, pada saat yang sama perekonomian Indonesia masih terjebak sebagai negara berpendapatan menengah.

Singkatnya, pemerintah membutuhkan upaya ekstra untuk menghindari perangkap negara berpendapatan menengah pada tahun 2025. Syaratnya sederhana, mengubah tatakelola pembangunan, termasuk redesign kebijakan makro dan mikro yang bersifat sektoral sehingga mampu memberikan insentif untuk berinovasi, sekaligus meningkatkan efisiensi yang berkeadilan.

Pilihan kebijakannya tidak banyak, salah satunya adalah pengarusutamaan kebijakan persaingan ke dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan publik

mulai dari pemerintah pusat hingga ke daerah. Sehingga produk kebijakan publik mampu memberikan insentif berinovasi, meningkatkan efisiensi dan produktifitas sebagai basis pertumbuhan ekonomi nasional dalam jangka panjang.

## II. Meningkatkan Produktifitas Melalui Persaingan

**P**ermasalahan utama emerging markets adalah mewujudkan pertumbuhan ekonomi tinggi yang inklusif dan berkesinambungan dalam jangka panjang. Pengalaman negara maju menunjukkan bahwa pertumbuhan tinggi yang berkelanjutan hanya bisa dicapai jika ditopang oleh pertumbuhan produktifitas (productivity driven).

Hal ini sejalan dengan Paul Krugman yang menyatakan bahwa: “productivity isn’t everything, but in the long run it is almost everything”. Sehingga satu-satunya cara untuk mempertahankan pertumbuhan ekonomi tinggi dalam jangka panjang adalah meningkatkan produktifitas melalui persaingan usaha yang sehat.

Percepatan proses transformasi ekonomi nasional menjadi kata kunci untuk mencapai pertumbuhan tinggi dalam jangka panjang, yaitu dari perekonomian berbasis komoditas primer yang ekstraktif (factor driven economy) ke pertumbuhan ekonomi berbasis efisiensi (efficiency driven economy) dan inovasi (innovation driven economy).

Sejalan dengan Romer dan Lucas, pergeseran dari factor driven economy ke productivity driven economy berarti menggeser sumber pertumbuhan ekonomi khususnya kemajuan teknologi dan produktifitas yang awalnya bersifat eksogen menjadi endogen (inheren di dalam proses pertumbuhan). Hanya dengan cara ini, target pertumbuhan ekonomi nasional secara rata-rata sebesar tujuh persen dalam lima tahun ke depan dapat dicapai. Pergeseran ini sekaligus akan mengakselerasi pertumbuhan ekonomi nasional menjadi tujuh persen pada tahun 2017 dari saat ini sekitar 5 – 6 persen (year on year).

Untuk mencapai pertumbuhan ekonomi tujuh persen pada tahun 2017 harus ditopang oleh pertumbuhan Total Factor Productivity (TFP) minimal 1,5 persen dari posisi saat ini hanya sekitar satu persen pada tahun 2013 dan 1,1 persen pada tahun 2014. Dimana pertumbuhan TFP harus meningkat secara konsisten dari 1,1 persen tahun 2014 menjadi 1,2 persen tahun 2015, 1,3 persen tahun 2016, 1,5 persen tahun 2017, 1,7 persen tahun 2018 dan 1,9 persen tahun 2019.

Pencapaian target jangka menengah yang tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) Tahun 2015 – 2019 membutuhkan perubahan manajemen kebijakan makro nasional. Hal ini dapat dilakukan dengan dua cara, yaitu: (1) Melakukan reformasi yang bersifat parsial (partial reform). (2) Melakukan reformasi yang bersifat komprehensif (comprehensive reform).

Salah satu langkah reformasi kebijakan yang dapat dilakukan adalah mengadopsi prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat dalam formulasi kebijakan makroekonomi nasional. Memberikan porsi yang besar bagi bekerjanya mekanisme pasar di atas prinsip demokrasi ekonomi dan efisiensi yang berkeadilan sesuai amanat Pasal 33 dalam UUD 1945.

Secara lebih spesifik, teridentifikasi tiga jalur transmisi kebijakan persaingan mempengaruhi produktifitas, yaitu:

- (1) Persaingan usaha mendorong penggunaan sumber daya secara lebih efisien karena semakin besarnya insentif untuk mengurangi biaya, kemudahan membandingkan produk antar perusahaan dengan perusahaan lainnya, dan semakin kuatnya respon dari konsumen.
- (2) Persaingan usaha yang sehat menghilangkan hambatan untuk keluar dan masuk ke dalam pasar, dimana perusahaan yang efisien akan masuk pasar dan sebaliknya perusahaan yang tidak efisien akan keluar pasar.
- (3) Persaingan usaha yang sehat memberikan insentif bagi kegiatan inovasi serta penelitian dan pengembangan.



Artinya, program pemerintah dalam jangka menengah tidak cukup dengan hanya mendorong “**Revolusi Mental**” sebagaimana yang tertuang dalam **NAWACITA** yang diperkenalkan oleh pemerintahan sekarang. Perubahan harus mencakup dua aspek sekaligus, yaitu aspek *character building* (pembangunan jiwa) dan juga aspek *nation building* (pembangunan raga).

Pemerintah membutuhkan revolusi kedua, yaitu “**Revolusi Produksi**” (*supply side revolution*). Revolusi sisi produksi dapat dilakukan dengan mendorong persaingan usaha sehat di semua sektor, baik di pasar input maupun output. Persaingan usaha sehat meningkatkan daya saing nasional, mengakselerasi pertumbuhan ekonomi dan mengurangi kemiskinan (*making competition work for the poor*).

“**Revolusi Produksi**” dapat dilakukan dengan membenahi sejumlah faktor yang terkait langsung dengan bekerjanya mekanisme persaingan yang adil, yaitu: mendorong efisiensi di pasar barang dan tenaga kerja, mengakselerasi pendalaman sektor keuangan dengan cara mengurangi tingkat konsentrasi di industri perbankan, meningkatkan ketersediaan teknologi dengan memberi insentif untuk inovasi melalui persaingan yang sehat, meningkatkan skala ekonomi, dan mendorong perkembangan kegiatan bisnis ke arah yang semakin *sophisticated*.

Pengarusutamaan kebijakan persaingan telah dilakukan oleh pemerintah Jepang pada awal tahun 1970-an dan pemerintah Korea dalam dua dekade terakhir. Langkah ini terbukti ampuh meningkatkan pertumbuhan TFP yang sekaligus menjadi penggerak pertumbuhan ekonomi Jepang dan Korea dalam jangka panjang. Pertumbuhan produktifitas tenaga kerja beberapa negara dapat diamati pada Tabel 2 berikut:

Tabel 2: Pertumbuhan Produktifitas Tenaga Kerja, 2005 PPP

GROWTH OF LABOR PRODUCTIVITY, 2005 PPP							
1990 – 1995		1995 - 2000		2000-2005		2005-2010	
Tiongkok	10.6	Tiongkok	7.4	Tiongkok	8.6	Tiongkok	10.7
Thailand	8.2	Vietnam	4.7	Vietnam	4.8	India	7.3
Indonesia	6.5	Korea	4.7	India	3.7	Lao PDR	5.2
Malaysia	6.4	Singapore	3.7	Lao PDR	3.7	Cambodia	4.6
Vietnam	5.2	Lao PDR	3.5	Cambodia	3.6	Vietnam	4.2
Korea	5	Cambodia	3.4	Indonesia	3.6	Korea	3
Cambodia	4.3	India	3.4	Singapore	3.1	Philippines	2.7
Singapore	4.1	Philippines	1.9	Malaysia	3	Indonesia	2.7
Lao PDR	3.7	Japan	1.3	Thailand	3	Malaysia	2.4
India	2.4	Malaysia	0.8	Korea	2.9	Thailand	1.8
Japan	0.4	Thailand	0.4	Japan	1.3	Japan	0.6
Philippines	0.6	Indonesia	1.4	Philippines	1.1	Singapore	0.4

Source: ADB

Data Tabel 2 menunjukkan bahwa pertumbuhan produktifitas tenaga kerja Tiongkok pada tahun 1990 – 1995 sebesar 10,6 persen, 7,4 persen tahun 1995 – 2000, 8,6 persen tahun 2000 – 2005, dan 10,7 persen tahun 2005 – 2010 yang telah berkontribusi terhadap pertumbuhan ekonominya pada periode yang sama secara berurutan, yaitu 11,6 persen, 8,3 persen, 9,3 persen dan 10,6 persen (*year on year*).

Hal yang sama juga terjadi dalam kasus Indonesia, yaitu produktifitas tenaga kerjanya sekitar 6,5 persen tahun 1990 – 1995, turun menjadi -1,4 persen tahun 1995 – 2000, meningkat kembali menjadi 3,6 persen tahun 2000 – 2005 dan menjadi 2,7 persen pada tahun 2005 – 2010. Hal ini sejalan dengan profil pertumbuhan ekonomi Indonesia, yaitu secara berurutan 7,6 persen, 0,8 persen, 4,6 persen dan 5,5 persen.

Singkatnya, fakta-fakta di atas menunjukkan bahwa pertumbuhan produktifitas merupakan faktor utama yang dapat menjamin keberlangsungan pertumbuhan ekonomi nasional dalam jangka panjang. Sementara, pertumbuhan produktifitas dapat dicapai hanya dengan cara mengadopsi prinsip persaingan usaha yang sehat dalam keseluruhan proses formulasi dan pelaksanaan kebijakan publik dari pusat hingga ke daerah.

### III. Kisah Sukses Negara Lain

**P**ermasalahan mendasar yang dihadapi oleh banyak negara pada tahap awal pelaksanaan kebijakan dan hukum persaingan relatif sama satu sama lainnya, yaitu besarnya penolakan dari regulator di setiap sektor, legislator dan pelaku usaha (khususnya yang memiliki vested interest).

Hingga saat ini, hampir semua otoritas persaingan di Asia dan khususnya ASEAN mengalami kendala yang sama dalam pengarusutamaan kebijakan persaingan. Bahkan di Indonesia, kebijakan pemerintah lebih banyak tidak sejalan dengan kebijakan persaingan. Salah satu masalah yang paling pokok adalah belum lahirnya kesadaran bersama antara regulator, otoritas persaingan, dan legislator mengenai manfaat persaingan terhadap peningkatan produktifitas, efisiensi, pertumbuhan ekonomi, penanggulangan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan.

Pengalaman Federal Trade Commission (FTC) dan Antitrust Division of The Departement of Justice, Amerika Serikat menunjukkan bahwa pengarusutamaan persaingan dalam seluruh proses penyusunan kebijakan publik hanya akan berhasil jika terbangun kesamaan pemahaman tentang pentingnya persaingan usaha sehat bagi pencapaian pertumbuhan ekonomi tinggi dalam jangka panjang.

Secara umum, kisah sukses US FTC dalam melakukan pengarusutamaan kebijakan persaingan karena ditopang tiga faktor, yaitu:

- (1) Kemampuan US FTC bersama-sama dengan regulator mengidentifikasi isu-isu kebijakan yang menghambat persaingan dan merugikan konsumen.
- (2) Membangun hubungan baik dengan regulator. Hal ini bertujuan untuk membantu mereka memahami bagaimana kebijakan persaingan mengakomodir kepentingan regulator dan konsumen.
- (3) Kemampuan US FTC mendorong regulator dan legislator untuk menetralkan dampak dari setiap pilihan kebijakan makro dan sektoral terhadap persaingan dan konsumen.

Contoh sukses lain yang dapat menjadi pelajaran dalam pengarusutamaan kebijakan persaingan di Indonesia adalah Korea, Jepang dan Australia. Ketiga negara ini mampu meningkatkan kinerja ekonominya melalui implementasi kebijakan persaingan.

Sebagai contoh, kisah sukses pelaksanaan kebijakan persaingan di Korea karena didukung oleh tingginya komitmen pemerintahnya terhadap penguatan institusi persaingan. Dimana terdapat dua lembaga yang memiliki kewenangan terkait kebijakan persaingan, yaitu Korean Fair Trade Commission (KFTC) dan Kantor Perdana Menteri (Prime Minister Office, PMO).

KFTC berwenang menjalankan mandat hukum persaingan dan merupakan lembaga independen. Dalam menjalankan fungsinya, KFTC bertanggung jawab kepada PMO. Ketua KFTC diberikan kedudukan sejajar dengan menteri. Hal ini membuat ketua KFTC dapat berpartisipasi dalam semua rapat kabinet. Menurut hukum Korea, para menteri diwajibkan melakukan konsultasi dengan KFTC tentang aturan yang kemungkinan menghambat persaingan usaha yang sehat. KFTC secara langsung memiliki posisi sangat strategis dalam melakukan review kebijakan sehingga selalu sejalan dengan kebijakan persaingan.



Dalam kedudukan seperti ini, ketua KFTC mampu melakukan kontak langsung dengan semua menteri dan kepala lembaga pemerintahan. Hal ini terbukti efektif meningkatkan internalisasi prinsip persaingan ke dalam peraturan yang akan dikeluarkan oleh kementerian dan lembaga.

Sebagai contoh, pada tahun 1995 terdapat sekitar 75 persen dari total saran dan pertimbangan yang diusulkan oleh KFTC diterima oleh kementerian dan lembaga. Angka ini terus mengalami peningkatan hingga saat ini yang secara persentase sudah lebih besar dari 90 persen.

Singkatnya, peningkatan status kelembagaan KFTC menjadi setingkat menteri dan adanya mandat undang-undang agar rancangan aturan atau kebijakan dikonsultasikan dengan KFTC, mampu mengakselerasi proses internalisasi prinsip persaingan ke dalam proses formulasi dan pelaksanaan kebijakan publik.

Sementara dalam kasus Jepang, advokasi dan internalisasi prinsip persaingan diatur dalam UU yang menyatakan bahwa lembaga persaingan dapat memberikan pendapat yang berhubungan dengan aspek persaingan dalam proses formulasi kebijakan di kementerian dan lembaga.

Namun, posisi Japan Fair Trade Commission (JFTC) berbeda dengan KFTC, dimana JFTC yang juga merupakan lembaga independen tidak memiliki akses langsung terhadap proses pengambilan keputusan di level kabinet. JFTC tidak memiliki otoritas untuk berpartisipasi dalam rapat-rapat kabinet. Secara formal, saran dan pertimbangan yang dikeluarkan oleh JFTC hanya dapat diserahkan ke kantor sekretaris kabinet untuk menjadi bahan pertimbangan kementerian terkait. Proses penyampaian pandangan juga dilakukan secara tidak langsung.

Kendala yang dihadapi oleh JFTC adalah tidak adanya hubungan yang sejajar dengan kabinet atau kementerian. Hal ini berdampak pada tidak efektifnya internalisasi prinsip persaingan dalam keseluruhan pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik di Jepang.

Kisah sukses lainnya adalah Australia. Lembaga yang bertugas menganalisis regulasi adalah Productivity Commission. Lembaga ini berperan sangat efektif dalam melakukan internalisasi prinsip-prinsip persaingan yang berorientasi pada efisiensi dan contestability. Walaupun Productivity Commission adalah lembaga independen, namun analisis regulasi dan perubahan regulasi yang diusulkannya ditanggapi serius oleh regulator. Hal ini terjadi karena Productivity Commission memiliki kredibilitas yang sangat tinggi.

Disamping karena faktor kredibilitas tinggi, keberadaan Productivity Commission di Australia juga ditunjang oleh kemampuan lembaga ini membuat analisa kebijakan yang tajam dan berkualitas tinggi. Lembaga ini semakin kuat karena ditunjang oleh aturan hukum yang mewajibkan setiap lembaga pemerintah di Australia menjalani proses analisis regulasi sebelum regulasi tersebut diterapkan.

Analisis regulasi sebagai salah satu tahapan dalam penyusunan peraturan dan kebijakan menjamin terjadinya internalisasi prinsip persaingan usaha yang sehat. Sehingga tingkat kesalahan suatu regulasi dapat diminimalisir sebelum diterapkan karena dalam analisis regulasi, seluruh aspek regulasi dianalisis, termasuk kesesuaiannya dengan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat.

#### IV. Rekomendasi Kebijakan

**P**ermasalahan utama yang dihadapi dalam proses pengarusutmaan kebijakan persaingan adalah ketidakmampuan otoritas persaingan membangun hubungan baik dengan regulator. Otoritas persaingan, khususnya KPPU dengan kewenangan yang terbatas dan status kelembagaan yang berbeda dengan KFTC di Korea (setara dengan menteri) memerlukan strategi khusus dalam advokasi kebijakan. Dibutuhkan sinergi antara regulator dengan otoritas persaingan dalam proses advokasi kebijakan.

Hal yang paling prinsip dalam proses pengarusutamaan persaingan adalah adanya tujuan yang sama antara regulator dengan otoritas persaingan. Keduanya kemudian bekerja berdasarkan fungsinya masing-masing untuk mendorong persaingan usaha yang sehat dalam rangka mewujudkan efisiensi ekonomi yang berkeadilan.

Permasalahan lainnya adalah bagaimana memberikan pemahaman kepada regulator bahwa advokasi kebijakan oleh otoritas persaingan bisa saling menunjang dengan kompetensi sebagai regulator (kebijakan sektor). Tidak ada konflik antara tujuan regulator dengan otoritas persaingan.

Tidak hanya itu, dibutuhkan pemahaman bahwa advokasi kebijakan persaingan usaha dapat membantu kelancaran tugas regulator. Bukan sebaliknya, advokasi kebijakan oleh otoritas persaingan dipandang sebagai penghambat pekerjaan regulator. Sehingga diperlukan pemahaman dari regulator bahwa hanya terdapat satu cara untuk mencapai target-target jangka menengah dan panjang perekonomian nasional, yaitu melalui persaingan usaha yang sehat. Dimana melalui berbagai jalur transmisi, persaingan usaha sehat meningkatkan pertumbuhan produktifitas.

Akhirnya, pengarusutamaan kebijakan persaingan dalam disain dan implementasi kebijakan makro nasional dapat dilakukan melalui internalisasi nilai-nilai persaingan usaha yang sehat dalam setiap kebijakan K/L/I, khususnya kebijakan yang bersifat pengaturan aktivitas pelaku usaha. Strategi dan rencana aksi yang dapat dilakukan, sebagai berikut:

- (1) Harmonisasi kebijakan antar K/L/I yang terkait dengan pelaku usaha.
- (2) Memasukkan nilai persaingan usaha yang sehat dalam setiap kebijakan K/L/I yang bersifat pengaturan terhadap pelaku usaha.
- (3) Mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat dalam menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, menengah, dan kecil.
- (4) Mencegah praktek monopoli dan atau penyalahgunaan posisi dominan.

- (5) Mendorong terciptanya efektivitas, efisiensi dan inovasi dalam kegiatan usaha.

Secara spesifik, berdasarkan banyaknya penanganan perkara di KPPU yang bersifat pengaturan tender, perlu dipikirkan langkah bersama dalam rangka internalisasi nilai-nilai persaingan usaha yang sehat dalam setiap kegiatan pengadaan dan penyediaan layanan publik oleh K/L/I. Pilihan strateginya dapat dilakukan sebagai berikut:

1. Penerapan sistem pengadaan dan kegiatan tender yang lebih transparan dan non-diskriminatif, seperti penggunaan sistem e-procurement.
2. Menerapkan prinsip competition neutrality bagi pelaku usaha yang diberikan mandat oleh K/L/I untuk menyediakan layanan publik tertentu.

Terakhir, pengarusutamaan kebijakan persaingan akan menempatkan kebijakan persaingan sebagai instrumen utama dalam penanggulangan kemiskinan. Prinsipnya, mengakselerasi pencapaian target penurunan jumlah penduduk miskin melalui mekanisme persaingan (making competition work for the poverty).

Semoga kegiatan pengarusutamaan dapat menggaransi pencapaian target pertumbuhan ekonomi tinggi yang berkesinambungan. Hal ini juga diharapkan membawa Indonesia keluar dari perangkap negara berpendapatan menengah (middle income trap), paling lambat pada tahun 2025.

\*\*\*





# AMANDEMEN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999 TENTANG LARANGAN PRAKTEK MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT, “CONDITIO SINE QUANON”

Saidah Sakwan, MA

Komisioner KPPU Periode 2012-2017  
Wakil Ketua KPPU 2012-2015

## A. Pendahuluan

**D**alam dunia usaha, persaingan harus dipandang sebagai hal yang positif. Persaingan memberikan keuntungan kepada para pelaku usaha maupun kepada konsumen. Melalui persaingan, pelaku usaha senantiasa dituntut untuk memperbaiki produk ataupun jasa yang dihasilkan melalui berbagai inovasi serta dituntut melakukan efisiensi yang akan bermuara pada kompetitifnya harga produk atau jasa. Di sisi lain, konsumen akan diuntungkan dengan persaingan, karena mereka mempunyai pilihan produk atau jasa dengan harga terjangkau dan kualitas yang baik.

Sejarah perekonomian Indonesia, khususnya pada masa Orde Baru yang berlangsung kurang lebih tiga dasawarsa menutup sistem persaingan dalam dunia usaha, akibat corak kekuasaan Orde Baru yang memusatkan kekuatan ekonomi pada perorangan atau kelompok tertentu, baik melalui monopoli sektor tertentu oleh pelaku usaha tertentu yang memiliki kedekatan dengan penguasa maupun bentuk-bentuk persaingan usaha tidak sehat lainnya. Pemusatan kekuatan ekonomi pada kelompok tertentu tersebut, telah menyebabkan ketahanan ekonomi Indonesia menjadi rapuh karena cenderung mendorong kelompok pengusaha tersebut tumbuh tidak efisien, tidak mampu berkompetisi, dan tidak memiliki jiwa wirausaha yang kuat, sehingga tidak bisa menjadi landasan fundamental ekonomi Indonesia yang kokoh.

Persaingan adalah sebuah mekanisme baku dalam upaya mendapatkan konsumen bagi para pelaku usaha. Meski sepenuhnya merupakan domain pelaku usaha, Pemerintah tetap berkewajiban untuk ikut campur agar persaingan tersebut tidak merugikan konsumen, dan ekonomi Indonesia secara keseluruhan.

Dalam perdebatan sistem ekonomi, selalu terjadi tarik menarik antara pendapat yang setuju dengan sistem pasar bebas dan pasar yang diatur oleh pemerintah. Indonesia akhirnya menggunakan jalan tengah yaitu kebebasan pasar yang diatur secara ketat, di mana persaingan antar pelaku usaha harus didasarkan pada norma-norma hukum persaingan usaha dengan segala rambu-rambu aturannya. Di Indonesia aturan tersebut termuat dalam UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha yang Sehat (selanjutnya disebut UU No. 5 Tahun 1999).

UU No. 5 Tahun 1999 ini diundangkan setelah Indonesia mengalami krisis ekonomi di tahun 1997-1998 yang meruntuhkan nilai rupiah dan membangkrutkan negara serta hampir semua pelaku utama ekonomi Indonesia. Undang-undang ini juga merupakan salah satu bentuk reformasi ekonomi dan searah dengan disyaratkan oleh International Monetary Fund untuk bersedia membantu Indonesia keluar dari krisis ekonomi. Undang-undang ini berlaku efektif pada tanggal 5 Maret 2000.

### **DI AMERIKA SERIKAT, KEDUDUKAN HUKUM PERSAINGAN (ANTITRUST LAW) DIIBARATKAN SEPERTI MAGNA CARTA BAGI KEBEBASAN BERUSAHA.**

Di mana kebebasan ekonomi dan sistem kebebasan berusaha itu sama pentingnya dengan Bill of Rights yang melindungi Hak Asasi Manusia di Amerika Serikat.<sup>1</sup> Gellhorn dan Kovacic juga menegaskan bahwa hukum ini dapat berfungsi sebagai alat untuk mengontrol penyalahgunaan kekuatan ekonomi dengan mencegah terjadinya praktek monopoli, menghukum kartel, dan juga melindungi persaingan.<sup>2</sup>

Kehadiran Undang-undang No. 5 Tahun 1999 telah menjadikan iklim berusaha menjadi lebih sehat dibandingkan sebelumnya. UU No. 5 Tahun 1999 sedikit

demis sedikit mengembalikan kepercayaan pelaku usaha terhadap upaya Pemerintah mewujudkan iklim usaha yang sehat dan kondusif, yang dapat memberikan jaminan kesempatan berusaha yang sama bagi setiap pelaku usaha, tanpa kecuali.

Namun demikian, kehadiran UU No. 5 Tahun 1999 yang sampai saat ini sudah berusia hampir 15 tahun perlu disempurnakan, karena terdapatnya persoalan dan hambatan dalam implementasi serta tantangan berupa berbagai perkembangan dan perubahan ekonomi baik di tingkat domestik, regional maupun global.

Beberapa persoalan yang dihadapi dalam implementasi UU No. 5 Tahun 1999 antara lain meliputi cakupan/definisi pelaku usaha dikaitkan dengan globalisasi ekonomi dan perdagangan bebas yang tidak mengenal batas, rezim notifikasi merger (post merger notification) yang tidak sejalan dengan praktik yang saat ini berlaku hampir di seluruh dunia (pre merger notification), kewenangan sebagai lembaga yang menjalankan penegakan hukum (penyelidikan, penuntutan dan sekaligus sebagai pengadilan) dalam satu tempat dan satu organisasi, tata beracara yang belum lengkap, serta permasalahan kelembagaan yang belum jelas dalam sistem ketatanegaraan dan sistem pendukung terutama terkait Sekretariat KPPU dilihat dari organisasi, tata kelola maupun manajemen sumber daya manusianya yang belum terintegrasi dengan sistem kepegawaian nasional.

Persoalan yang begitu kompleks dalam penegakan hukum larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat telah berimplikasi pada belum sempurnanya pelaksanaan tugas dan kewenangan yang diamanatkan oleh undang-undang serta banyaknya putusan lembaga tidak dilaksanakan oleh para pihak sehingga pencapaian tujuan sebagaimana ditetapkan UU No 5 Tahun 1999 belum terwujud.

1. Elanor M. Fox and Lawrence A. Sullivan. Case and Materials on Antitrust. St. Paul Minn, West Publishing Company, 1989, p.347.

2. Ernest Gellhorn and William E. Kovacic, Antitrust Law and Economics in a Nutshell, West Publishing Company, 1994, p.1



## B. Implementasi UU No. 5 Tahun 1999

### 1. Dampak Bagi Pelaku Usaha

Implementasi UU No. 5 Tahun 1999 telah membawa dampak yang cukup besar bagi pelaku usaha. Meskipun terdapat pro dan kontra dalam penerapan undang-undang anti monopoli, dampak positif dari diberlakukannya UU ini adalah: pertama, pelaku usaha tidak boleh menjalankan usaha dengan cara bersaing tidak sehat baik langsung maupun tidak langsung; yang kedua, pelaku usaha harus sungguh-sungguh memiliki daya saing dibanding kompetitornya supaya tetap dapat berada di pasar yang bersangkutan, baik dari aspek kualitas, harga maupun pelayanannya. Pelaku yang tidak memiliki daya saing dengan sendirinya akan terlempar dari pasar.

### 2. Dampak Bagi Masyarakat (Konsumen)

Dampak UU Antimonopoli bagi masyarakat (konsumen) sangat dirasakan dalam bentuk ketersediaan produk/jasa, dengan berbagai harga dan kualitas sehingga konsumen memiliki banyak pilihan. Sebagai contoh di sektor penerbangan, setelah sektor penerbangan dideregulasi, masyarakat dapat menikmati jasa penerbangan yang beragam, dengan harga tiket yang relatif jauh lebih terjangkau dibandingkan sebelumnya. Rute-rute baru penerbangan bermunculan sehingga konektivitas Indonesia menjadi lebih terwujud. Jumlah penumpang dan kargo meningkat pesat.

Demikian juga yang terjadi pada sektor telekomunikasi. Saat ini konsumen lebih bisa menikmati fasilitas yang dulunya merupakan barang mewah karena harga yang tidak terjangkau, seperti biaya percakapan dan biaya pengiriman pesan. Apabila sebelum tahun 2007 Indonesia dikenal sebagai negara dengan tarif telekomunikasi termahal di dunia, maka kini Indonesia dikenal sebagai negara dengan tarif telekomunikasi yang terendah di dunia.

### 3. Dampak Bagi Pemerintah

Kehadiran UU No. 5 Tahun 1999 sangat membantu tugas berat pemerintah dalam mengawasi persaingan usaha yang kerap merugikan masyarakat dalam upaya mendapatkan produk/jasa (pelayanan) yang dihasilkan pelaku usaha.

Di sisi lain, perusahaan-perusahaan milik pemerintah (BUMN) yang melayani kebutuhan publik seperti listrik (PLN), pos (PT. Pos Indonesia), pelayaran (PT. Pelni), maskapai penerbangan (PT. Garuda Indonesia), dan lain-lain dituntut untuk dikelola secara profesional dan tidak dimungkinkan lagi melakukan praktek monopoli yang merugikan publik.

## C. Potret Masa Kini Dan Tantangan Ke Depan

Dalam menjalankan tugas dan fungsi sebagai pengawas dan penegak aturan sebagaimana dimaksud dalam UU No. 5 Tahun 1999, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menghadapi persoalan terkait dengan permasalahan beberapa implementasi, yang tidak sempurna sebagaimana norma persaingan universal di seluruh dunia. Bahkan di level nasional sekalipun, implementasi UU No 5 Tahun 1999 juga memiliki kendala, terutama terkait status kelembagaan Sekretariat KPPU. Ketidakterlaksanaan ini, mendorong upaya perbaikan yang diperlukan. Berikut adalah beberapa permasalahan yang muncul ke permukaan.

### 1. Definisi Pelaku Usaha

Persoalan definisi dari pelaku usaha dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1999 menjadi salah satu hal yang cukup menghambat penegakan hukum persaingan usaha, khususnya terhadap praktek anti persaingan yang dilakukan oleh pelaku usaha yang berdomisili hukum di luar wilayah Indonesia, tetapi praktek anti persaingan usaha yang dilakukan oleh pelaku usaha tersebut berdampak bagi pasar dan perekonomian Indonesia.

Dalam Perkara Temasek, Kelompok Usaha Temasek, lewat anak perusahaannya STT dan Singtel, memiliki saham pada dua perusahaan jasa telekomunikasi selular Indonesia yang saling bersaing yaitu PT Indosat dan PT Telkomsel.

**KEPEMILIKAN STT SEBESAR 41,94% PADA PT INDOSAT DAN SINGTEL SEBESAR 35% PADA PT TELKOMSEL, DIANGGAP KPPU TELAH MELANGGAR PASAL 27 HURUF A UNDANG-UNDANG NO. 5 TAHUN 1999 TENTANG KEPEMILIKAN SILANG. TEMASEK HOLDING PTE.LTD.**

## DIANGGAP MELANGGAR PASAL 17 AYAT (1) KARENA MELAKSANAKAN HAMBATAN INTERKONEKSI DAN MEMPERTAHANKAN HARGA TINGGI SEHINGGA BERSIFAT ANTI PERSAINGAN.

Dalam pembelaannya, kelompok Temasek mendalilkan bahwa KPPU tidak berwenang memeriksa karena perusahaan-perusahaan yang termasuk dalam kelompok Temasek bukanlah didirikan berdasarkan Hukum Indonesia dan tidak beraktivitas secara langsung di Indonesia. KPPU menepis pembelaan kelompok Temasek tersebut dengan menyatakan bahwa kelompok Temasek adalah badan usaha sehingga memenuhi unsur ‘setiap orang’ atau ‘badan usaha’ dalam Pasal 1 angka 5 UU No. 5 Tahun 1999 yang berdasarkan prinsip entitas ekonomi tunggal (single economic entity doctrine) dinyatakan dalam relasi induk-anak perusahaan, perusahaan anak tidak memiliki independensi untuk menentukan arah kebijakan perusahaan. Konskuensi dari prinsip tersebut adalah pelaku usaha dapat dimintakan pertanggungjawaban atas tindakan yang dilakukan oleh perusahaan lain dalam satu entitas ekonomi, dalam hal ini kelompok Temasek, meskipun pelaku usaha yang pertama beroperasi di luar yurisdiksi Hukum Persaingan Usaha suatu negara, sehingga sifat ekstrateritorialitas dari penegakan Hukum Persaingan Usaha dapat terpenuhi.

Salah satu pijakan penting dalam melegitimasi penerapan Hukum Persaingan Usaha secara ekstrateritori tersebut adalah dengan memperluas definisi pelaku usaha dalam UU No. 5 Tahun 1999. Definisi pelaku usaha yang berlaku saat ini, dalam Pasal 1 angka 5 UU No. 5 Tahun 1999, belum mencerminkan keberlakuan doktrin ekstrateritorialitas dan seolah hanya dapat diterapkan bagi pelaku usaha yang didirikan dan beraktifitas di wilayah Indonesia saja.

### 2. Notifikasi Merger

Pengaturan yang kurang tepat mengenai penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan (merger) dalam Pasal 29 UU No. 5 Tahun 1999, yaitu diberlakukannya rezim notifikasi pasca-merger sebagaimana dimaksud dalam pasal 29 yang mengatur bahwa sebuah merger selambat-lambatnya

dilaporkan 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal merger tersebut berlaku efektif. Dengan pemberlakuan rezim notifikasi pasca-merger, mungkin saja terjadi KPPU memerintahkan pelaku-pelaku usaha yang telah melakukan merger untuk berpisah kembali karena merger tersebut dinilai bersifat anti persaingan. Pemberlakuan notifikasi pasca-merger tersebut sangatlah merugikan pelaku usaha dan sudah sepatutnya ditinggalkan karena, pada faktanya, hampir seluruh yurisdiksi Hukum Persaingan Usaha di negara-negara lain memberlakukan notifikasi pra-merger.

Hal juga yang harus diperhatikan adalah ruang lingkup merger yang hanya meliputi peleburan dan penggabungan badan usaha serta pengambilalihan saham. Hal ini dirasakan terbatas, karena di luar itu terdapat cara merger yang lain seperti pengambilalihan aset. Selain itu, dalam best practice juga diketahui bahwa pembentukan perusahaan patungan (joint venture), juga masuk ke dalam ranah notifikasi merger.

### 3. Penanganan Perkara

Pasal 35 dan Pasal 36 UU No. 5 Tahun 1999, memberikan KPPU tugas dan wewenang untuk melakukan penyidikan, penuntutan dan sekaligus sebagai pengadilan yang dapat memutuskan dan menetapkan ada atau tidaknya kerugian baik itu di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat. Selanjutnya, untuk melaksanakan kewenangan tersebut dan menguji pelanggaran yang ada dalam hukum materil persaingan, diatur tata cara penanganan perkara sebagaimana diatur dalam Pasal 38 sampai dengan Pasal 46.

Kekurangan yang sangat nyata dalam hukum acara persaingan usaha adalah terkait dengan proses pemeriksaan oleh KPPU, upaya keberatan di Pengadilan dan upaya hukum Kasasi di Mahkamah Agung. Di dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 hanya disebutkan bahwa keberatan diajukan ke Pengadilan Negeri, sedangkan bagaimana cara pemeriksaannya tidak dijelaskan. Hal ini di awal implementasi UU No. 5 Tahun 1999 sempat menjadi hambatan bagi Pengadilan Negeri dalam melakukan pemeriksaan terhadap upaya hukum keberatan yang dilakukan oleh pihak pelaku usaha yang tidak menerima



putusan KPPU. Meskipun kemudian diatasi dengan diterbitkannya Peraturan Mahkamah Agung.

Hal lain yang juga terasa menghambat adalah setelah penanganan perkara selesai dengan dikeluarkannya putusan KPPU, KPPU tidak bisa melaksanakan eksekusi terhadap putusan yang telah dibuatnya karena untuk melaksanakan eksekusi diperlukan fiat eksekusi pengadilan.

#### **4. Kelembagaan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)**

KPPU sebagai lembaga yang diamanati oleh UU No. 5 Tahun 1999 untuk mengawasi dan juga menegakkan UU No. 5 Tahun 1999 memiliki peranan penting dalam penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia. Meskipun demikian kedudukannya masih dipersoalkan karena di dalam UU No. 5 Tahun 1999 tidak disebutkan status dan kedudukan KPPU. Padahal tugas yang diamanatkan oleh UU No. 5 Tahun 1999 merupakan tugas yang diemban oleh suatu lembaga negara.

Jika dibandingkan dengan pengaturan status lembaga negara yang lain, seperti dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran disebutkan secara eksplisit kedudukan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) sebagai lembaga negara. Pasal 1 angka 13 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2002 menyatakan bahwa “Komisi Penyiaran Indonesia adalah lembaga negara yang bersifat independen yang ada di pusat dan di daerah yang tugas dan wewenangnya diatur dalam Undang-undang ini sebagai wujud peran serta masyarakat di bidang penyiaran.” Pasal 7 ayat (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2002 menyatakan bahwa “KPI sebagai lembaga negara yang bersifat independen mengatur hal-hal mengenai penyiaran.”

Begitupun dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi juga menyebutkan secara tegas mengenai kedudukan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) sebagai lembaga negara. Pasal 3 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2002 menyebutkan bahwa

“Komisi Pemberantasan Korupsi adalah lembaga negara yang dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya bersifat independen dan bebas dari pengaruh kekuasaan manapun.”

Kemudian dalam Undang-undang No. 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, di dalam Pasal 1 ayat (1) dikatakan bahwa “Ombudsman Republik Indonesia yang selanjutnya disebut Ombudsman adalah lembaga negara yang mempunyai kewenangan mengawasi penyelenggaraan pelayanan publik baik yang diselenggarakan oleh penyelenggara negara dan pemerintah termasuk yang diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara, Badan Usaha Milik Daerah, dan Badan Hukum Milik Negara serta badan swasta atau perseorangan yang diberi tugas menyelenggarakan pelayanan publik tertentu yang sebagian atau seluruh dananya bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah.”

Ketidakjelasan kedudukan KPPU sebagai lembaga negara dalam UU No. 5 Tahun 1999, membawa implikasi terhadap status dan kedudukan Komisioner KPPU ketika berhubungan dan berinteraksi dengan lembaga penegak hukum yang lain, termasuk produk yang dihasilkan (putusan). Sampai saat ini Anggota KPPU belum dianggap sebagai pejabat negara dan bahkan tidak pernah disumpah atau dilantik oleh Presiden/Mahkamah Agung meskipun di dalam UU No. 5 Tahun 1999 dikatakan dalam Pasal 31 ayat (2) bahwa: Anggota Komisi diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Di lain pihak, UU No. 5 Tahun 1999 juga belum mengatur mengenai proses pengangkatan, pelantikan, pemberhentian, larangan bagi komisioner, dan kode etik.

#### **5. Kedudukan Sekretariat Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)**

Kelembagaan KPPU juga belum terintegrasi dengan sistem kelembagaan dan kepegawaian nasional, meskipun pembiayaan operasional KPPU bersumber dari APBN. Ketidakjelasan kedudukan KPPU tersebut membawa implikasi kepada Sekretariat KPPU sebagai pendukung kelancaran pelaksanaan tugas

KPPU, di mana dalam Pasal 34 UU No. 5 Tahun 1999 disebutkan bahwa susunan organisasi, tugas, dan fungsi Sekretariat KPPU diatur lebih lanjut dengan Keputusan Komisi. Akibatnya pengaturan tersebut belum dapat terintegrasi dengan sistem kelembagaan dan kepegawaian nasional. Sehingga sampai saat ini pegawai KPPU tidak termasuk ke dalam jabatan pegawai negeri, dan belum ada pengakuan atau penyetaraan eselonisasi. Sekretariat sebagai unsur pendukung tugas dan wewenang anggota KPPU bersifat permanen di mana jumlah SDM yang terus meningkat membutuhkan pola pengelolaan yang profesional dan akuntabel, serta berbagai peraturan/kebijakan penganggaran yang semakin mempersempit ruang gerak untuk pegawai non PNS. Apabila hal ini terus dibiarkan, kemungkinan Sekretariat KPPU akan ditinggalkan oleh pegawainya karena dengan kondisi seperti ini pegawai sekretariat diperlakukan sebagai pegawai honorer oleh Pemerintah, meskipun telah berkerja lebih dari 10 tahun di KPPU.

KPPU, meskipun dengan sejumlah permasalahan di atas, masih mendapatkan tempat yang baik dalam penegakan Hukum Persaingan Usaha, dibuktikan dengan dikuatkannya 73% putusan KPPU oleh Mahkamah Agung. Hal ini merupakan bukti nyata bahwa KPPU bisa dipercaya dalam penegakan hukum persaingan usaha. Sementara di bidang ekonomi, KPPU menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam beberapa pengaturan sektor yang mengimplementasikan persaingan sebagai mekanisme pengelolannya. KPPU dalam beberapa hal telah diminta masukan oleh Pemerintah terkait dengan persoalan yang dihadapi, terutama yang memiliki indikasi hadirnya persaingan usaha tidak sehat dalam sektor tersebut. Hal ini antara lain dilakukan melalui Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. Di sisi lain, secara aktif KPPU juga mengeluarkan beberapa saran pertimbangan yang diharapkan mampu mendorong terjadinya perbaikan kinerja sektor ekonomi. Beberapa kinerja sektor serta merta berubah ke arah yang lebih baik saat Pemerintah memberlakukan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat di dalamnya sebagaimana yang terjadi dalam sektor telekomunikasi dan penerbangan.<sup>3</sup>

3. Naskah Akademik RUU tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha yang Sehat, Badan Legislasi DPR RI, 2014, hal 4

Di level global, KPPU terlibat dalam berbagai perundingan kerjasama perdagangan Indonesia dengan beberapa negara atau organisasi internasional seperti dengan Jepang, Australia, Selandia Baru, ASEAN,<sup>4</sup> OPEC dan sebagainya. KPPU dalam perundingan kerap menjadi ujung tombak untuk pembahasan kebijakan persaingan. Pengakuan-pengakuan tersebut memberi bukti bahwa keberadaan KPPU sebagai lembaga pengawas persaingan telah berkontribusi besar baik dilihat dari aspek hukum maupun ekonomi Indonesia.

Peran KPPU sebagai lembaga pengawas persaingan juga akan semakin berat dengan makin terintegrasinya ekonomi Indonesia secara regional. Salah satu persoalan penting yang harus disoroti adalah akan masuknya Indonesia ke dalam Komunitas ASEAN 2015. Pembentukan Komunitas ASEAN 2015 dilandasi oleh tiga pilar, yaitu Komunitas Keamanan Politik ASEAN, Komunitas atau Masyarakat Ekonomi ASEAN, dan Komunitas Sosial-Kultural ASEAN. Berdasarkan Cetak Biru Komunitas Ekonomi Asean (KEA), setiap negara anggota ASEAN, termasuk di dalamnya adalah Indonesia, wajib mematuhi dan mengimplementasikan KEA pada 2015. Cetak Biru KEA akan mentransformasikan ASEAN menjadi sebuah pasar dan basis produksi tunggal kawasan ekonomi yang berdaya saing tinggi, kawasan dengan pembangunan ekonomi yang merata dan kawasan yang secara penuh terintegrasi ke dalam ekonomi global.<sup>5</sup>

Salah satu tujuan yang tercantum dalam Cetak Biru KEA adalah terciptanya kawasan ekonomi yang kompetitif di mana salah satu elemennya adalah kebijakan persaingan usaha. Pada saat ini, belum terdapat badan resmi di tingkat ASEAN sebagai badan kerjasama implementasi kebijakan hukum persaingan usaha yang berfungsi sebagai jaringan untuk badan-badan

4. ASEAN Community 2015: Menuju ASEAN Baru yang Integratif dan Berwawasan Ke Depan." *tabloiddiplomasi.org*, 1 Februari 2010. <<http://www.tabloiddiplomasi.org/previous-isuue/76-januari-2010/695-asean-community-2015-menuju-asean-baru-yang-integratif-dan-berwawasan-kedepan.html>>, diakses pada 25 November 2012.

5. Departemen Luar Negeri RI, "Cetak Biru Komunitas Ekonomi ASEAN," Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN, Departemen Luar Negeri RI, (2009), hal. 3.



persaingan usaha atau badan terkait untuk tukar-menukar pengalaman dan norma-norma institusional dari Hukum Persaingan Usaha. Berdasarkan hal tersebut, Cetak Biru KEA yang dikeluarkan pada tahun 2009 tersebut mengamanatkan adanya tindakan-tindakan berupa:

1. mengupayakan kebijakan persaingan usaha pada seluruh negara ASEAN selambat-lambatnya pada 2015.
2. membentuk jaringan otoritas atau badan-badan yang berwenang atas kebijakan persaingan usaha sebagai forum untuk membahas dan mengkoordinasi kebijakan persaingan usaha.
3. mengembangkan pedoman kawasan mengenai kebijakan persaingan usaha selambat-lambatnya pada 2010, berdasarkan pada pengalaman masing-masing negara dan praktik-praktik internasional yang terbaik dalam rangka menciptakan iklim persaingan usaha.<sup>6</sup>

#### D. Agenda Amandemen

Dengan melihat begitu banyak persoalan dan tantangan yang dihadapi KPPU dalam mengawal hukum persaingan usaha, amandemen UU No. 5 Tahun 1999 merupakan suatu keniscayaan. Proses amandemen disadari bukan merupakan proses instan dan memerlukan waktu, tenaga, pikiran dan sumber daya yang cukup besar.

Sejak periode kedua masa bakti pimpinan KPPU, telah dilakukan upaya yang cukup signifikan untuk melakukan revisi atas UU No. 5 Tahun 1999, meskipun upaya tersebut baru wacana di tingkat internal dan tidak sampai secara legal formal dimuat dalam rencana pembangunan hukum nasional. Baru pada masa bakti periode ketiga, pimpinan KPPU secara intensif melakukan pendekatan dan memberikan pemahaman kepada pembuat undang-undang untuk segera melakukan revisi atas UU No. 5 Tahun 1999 mengingat banyak persoalan yang dihadapi dan adanya tantangan dan tuntutan global pelaksanaan Komunitas/

<sup>6</sup>. Ibid, hal. 23.

Masyarakat Ekonomi ASEAN yang pada tahun 2015 yang akan segera direalisasikan.

Kebutuhan untuk merevisi UU No. 5 Tahun 1999 telah mendapatkan sambutan dan dukungan politik dari DPR pada tahun 2013, khususnya Komisi VI yang membawahi industri dan perdagangan. Namun pada kenyataannya, amandemen UU No. 5 Tahun 1999 secara formal belum masuk pada perencanaan pembangunan hukum jangka menengah tahun 2010-2014 sebagai salah satu tahap dalam pembentukan hukum. Berdasarkan ketentuan Pasal 23 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, dimungkinkan suatu RUU dimasukkan ke dalam Prolegnas setelah memenuhi persyaratan sebagaimana dimaksud. Berdasarkan alasan kebutuhan hukum yang mendesak (baik tuntutan internal maupun eksternal), atas usul beberapa anggota Komisi VI DPR RI yaitu Bapak A. Muhajir dari Fraksi Partai Amanat Nasional (F-PAN), Bapak Prof. Hendrawan Supratikno dan Bapak Irmadi Lubis serta Bapak Daniel Lumban Tobing dari Fraksi Demokrasi Indonesia Perjuangan (F-PDIP), Bapak Lili Asjudiredja dan Bapak Chairuman Harahap dari Fraksi Partai Golkar (F-PG), Bapak Azam Azman dan Bapak Atte Sugandi dari Fraksi Partai Demokrat (F-PD), dari para penggagas amandemen terlihat dukungan yang besar dan legitimasi politik yang kuat dari Fraksi-Fraksi mayoritas di DPR RI menunjukkan urgensinya amandemen UU No. 5 Tahun 1999 diajukan ke Badan Legislasi untuk bisa dimasukkan dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas). Usulan dari anggota Komisi VI tersebut disetujui untuk dimasukkan ke dalam Prolegnas pada rapat koordinasi Badan Legislasi dengan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia pada bulan Juli 2013 serta diprioritaskan menjadi Poritas Tahunan 2013. Adapun alat kelengkapan DPR yang diberi mandat untuk melakukan penyusunan draft RUU dan Naskah Akademik adalah Badan Legislasi.

Penyusunan draft RUU dan Naskah Akademik di Badan Legislasi ternyata harus mengikuti proses politik dan tata cara penyiapan suatu RUU. Pada awalnya, kajian KPPU atas kebutuhan amandemen UU No. 5 Tahun 1999 yang disampaikan pada DPR (Komisi VI) terbatas pada 5 isu, yaitu: perluasan

asas ekstrateritorialitas, perubahan rezim pre notifikasi merger dari post notifikasi, penguatan dan memperjelas kelembagaan KPPU, memperjelas sekretariat dan pegawai KPPU serta penambahan kewenangan KPPU untuk melakukan penyelidikan dan penyidikan. Namun dalam proses penyusunan Naskah Akademik dan draft RUU di Badan Legislasi diperluas ke isu yang lain, antara lain terkait dengan kelembagaan yang diperjelas status lembaganya, pengisian, pengangkatan pemberhentian, status dan kedudukan serta kode etik komisioner dan memperjelas status dan kedudukan sekretariat KPPU termasuk sumber dana manusia di dalamnya. Selain itu ada penambahan norma terkait dengan penanganan perkara dari sejak masuknya perkara sampai eksekusi diperjelas dalam bagian penanganan perkara. Adapun penambahan kewenangan penyidikan tidak diangkat lagi karena resistensi dengan peraturan perundang-undangan yang lain. Dengan adanya perluasan materi muatan, amandemen terbatas yang diusulkan oleh para pengusul berubah menjadi revisi penuh atau penggantian.

Perluasan materi yang akan diamandemen ini berdasarkan pada masukan dari para pemangku kepentingan dan masyarakat serta para pakar di bidang hukum dan persaingan usaha serta hasil kunjungan kerja.

**TERHITUNG SEJAK AMANDEMEN UU NO. 5 TAHUN 1999 MULAI DISUSUN OLEH BADAN LEGISLASI, TERDAPAT 4 KALI RAPAT DENGAR PENDAPAT UMUM (KADIN, HIPMI, APINDO, IWAPI, GAPENSI, INACA DLL), 2 KALI RAPAT KERJA DENGAN KEMENTERIAN/LEMBAGA (KEMENDAG, KEMEN PANRB, KEPOLISIAN, DAN KEJAKSAAN), 2 KALI RAPAT DENGAN PAKAR DAN 6 KALI KUNJUNGAN KERJA DALAM RANGKA SOSIALISASI MATERI MUATAN AMANDEMEN UU NO. 5 TAHUN 1999.**

Pada saat penyusunan prolegnas Prioritas 2014, status penyusunan amandemen UU No. 5 Tahun 1999 belum selesai, sehingga amandemen ini dimasukkan kembali ke Prolegnas Prioritas 2014. Namun, keinginan untuk menyelesaikan penyusunan RUU sehingga bisa segera dibahas dan dapat

memenuhi kebutuhan hukum persaingan ternyata terbentur pada pesta demokrasi.

### **SEJAK AWAL 2014 SAMPAI PERTENGAHAN, PRAKTIS PENYUSUNAN RUU TERHENTI KARENA PELAKSANAAN PESTA DEMOKRASI DAN IMPLIKASI BAWAANNYA SETELAH ITU.**

Baru pada bulan Agustus dan September, proses penyusunan di Badan Legislasi dilanjutkan kembali sampai dihasilkannya draf final untuk disampaikan dan disetujui pada sidang Paripurna DPR pada tanggal 4 September 2014. Setelah mendapatkan persetujuan, RUU tersebut baru dikirimkan ke Presiden oleh pimpinan DPR sebagai usul inisiatif DPR pada tanggal 30 September bersamaan dengan berakhirnya keanggotaan DPR periode 2009-2014.

Dengan berakhirnya masa jabatan keanggotaan DPR dan Presiden juga sudah menjelang berakhir masa jabatannya pada tahun 2014, Presiden tidak dapat menerbitkan surat Presiden, mengingat dalam konvensi tidak ada istilah carry over dalam pembentukan undang-undang, meskipun DPR masa keanggotaan 2009-2014 mengingatkan agar RUU yang sudah memasuki pembicaraan TK I dan sudah pernah diterbitkan surpres untuk diprioritaskan dibahas pada tahun pertama keanggotaan DPR berikutnya.

Berdasarkan pada urgensi dan sumber daya yang telah dikeluarkan pada saat penyusunan RUU tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Yang Sehat serta untuk mempercepat proses legislasi, pada saat penyusunan Program Legislasi Nasional Jangka Menengah 2015-2019, RUU ini kembali dimasukkan dalam rencana pembangunan hukum 5 tahun dan mendapatkan porsi untuk diprioritaskan pembahasannya dalam Prolegnas Prioritas 2015. Adapun proses penyiapan draf RUU Naskah Akademik dilakukan oleh DPR dalam hal ini Komisi VI.

KPPU berharap RUU tersebut dapat dibahas di tingkat DPR RI dan segera diajukan sebagai usul inisiatif DPR untuk selanjutnya dibahas bersama dengan Presiden. Kiranya momentum implementasi KEA/MEA yang sebentar



lagi berlaku serta kebutuhan mendesak secara internal di KPPU bisa dijadikan alat untuk mendorong pihak-pihak yang terlibat dalam proses legislasi untuk dapat mempercepat amandemen UU No. 5 Tahun 1999 sehingga baik sumber daya maupun regulasi tidak tertatih-tatih dalam menghadapi persaingan global.

## E. Penutup

**B**erdasarkan amanat UU No. 5 Tahun 1999, KPPU telah memainkan peran yang strategis dalam mengawal persaingan usaha sehingga iklim usaha bisa berjalan dengan baik, menguntungkan semua pihak baik pelaku usaha sendiri, masyarakat (konsumen) maupun pemerintah sendiri.

Peran strategis KPPU harus diikuti dengan penyempurnaan norma hukum, baik hukum materil maupun hukum formal dengan melihat norma-norma persaingan usaha yang diterapkan negara lain maupun maupun tuntunan persaingan di tingkat regional maupun global. Selain itu, harus segera dilakukan perbaikan regulasi terkait dengan kelembagaan KPPU itu sendiri dan memperjelas unsur pendukung, seperti organisasi dan tata kelola serta kepegawaian yang terintegrasi dengan kepegawaian nasional sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Revisi UU No. 5 Tahun 1999 yang saat ini penyusunannya dilakukan oleh DPR harus didorong terus dengan melibatkan elemen masyarakat, terutama pegiat hukum persaingan dan masyarakat kampus, sehingga proses amandemen bisa segera dilakukan dengan hasil yang berkualitas dan dapat memenuhi kebutuhan hukum masyarakat, baik ditingkat nasional, regional maupun global.

\*\*\*



## **BAB VI**

### Menatap Masa Depan





## MENATAP MASA DEPAN

M. Nawir Messi

**K**endati 15 tahun perjalanan KPPU dalam mengawal pelaksanaan hukum dan kebijakan persaingan telah memberikan capaian-capaian yang tidak kecil, pertanyaan di seputar relevansi hukum dan kebijakan persaingan dalam menghadapi persoalan dan tantangan perekonomian Indonesia tetap saja menguak ke permukaan. Hal ini menjadi penting karena dihadapan kita terbentang persoalan-persoalan ekonomi yang kian pelik.

Perekonomian yang kian terbuka menyertai komitmen-komitmen regional dan internasional menuntut perubahan-perubahan yang lebih mendasar. Di lingkup ASEAN, kita menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN dengan segenap implikasinya. Di lingkup global yang lebih luas, komitmen politik untuk tunduk di bawah aturan-aturan perdagangan internasional membawa implikasi yang sama. Rasa-rasanya tak ada cara lain selain terus mendorong perbaikan efisiensi bisnis dan perekonomian guna mendorong peningkatan daya saing.

Di bidang ekonomi, Indonesia memang telah masuk dalam kelompok Negara-negara berpendapatan menengah, dan oleh karena itu upaya untuk keluar dari perangkap negara berpendapatan menengah. Untuk itu diperlukan instrumen-instrumen kebijakan untuk mendorong pertumbuhan tinggi secara berkelanjutan dengan pola-pola yang lebih berkualitas. Kecenderungan dalam beberapa tahun terakhir menunjukkan bahwa pola-pola pertumbuhan senantiasa disertai dengan distribusi pendapatan yang cenderung kian memburuk.

Dihadapkan pada tantangan-tantangan tersebut, adopsi semangat persaingan di tingkat kebijakan menjadi salah satu *alternative*. Tidak banyak pilihan kebijakan yang lebih murah dan efisien tersedia untuk mendorong pertumbuhan tinggi yang berbasis luas. Demikian halnya dengan upaya untuk terus mendorong efisiensi nasional.

Kita perlu menyegarkan kembali pandangan kita terhadap hukum persaingan usaha sebagai bagian tak terpisahkan dari sistem kebijakan ekonomi nasional, sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang No. 5/1999. Sebagai bagian dari sistem kebijakan nasional, implementasi hukum dan kebijakan persaingan seharusnya dapat merespon tantangan yang disebutkan tadi.

Di bidang hukum, perbaikan terhadap kelemahan-kelemahan yang terkandung di dalam Undang-undang No. 5/1999 menjadi sesuatu yang tidak dapat ditawar. Fokus perubahan setidaknya diarahkan untuk menjawab persoalan-persoalan yang berkaitan dengan kelembagaan KPPU, rezim notifikasi merger, perluasan obyek hukum agar dapat menjangkau praktek-praktek anti persaingan yang bersifat lintas batas, serta substansi hukum yang memerlukan penyesuaian-penyesuaian.

Untuk memberi dukungan di dalam menghadapi tantangan-tantangan tadi, KPPU pun harus terus berbenah. Keefektifan fungsi dan kualitas penegakan hukum serta profesionalisme SDM perlu terus ditingkatkan. KPPU juga perlu terus membangun koordinasi dengan pengambil-pengambil kebijakan di bidang ekonomi untuk mendorong proses-proses harmonisasi kebijakan. Tidak kalah pentingnya adalah advokasi terhadap pemerintah dan pelaku usaha guna membangun persepsi yang sama tentang nilai-nilai persaingan sehat.

Secara singkat, prioritas-prioritas ke depan meliputi kebutuhan untuk membangun dan mengembangkan “competition knowledge hub” sebagai upaya untuk membangun kemandirian di bidang sumberdaya manusia,

bahkan bagi upaya menutup gap di tingkat regional; pengembangan budaya persaingan secara luas bagi semua kalangan; harmonisasi kebijakan dengan pemerintah; terus mendorong “self compliance” di dunia usaha; serta mendorong penegakan hukum yang efektif dan lebih berkualitas.

Di dunia internasional, khususnya regional ASEAN, masyarakat persaingan ASEAN telah menempatkan KPPU Indonesia sebagai obyek studi banding. Kita perlu mengembangkan kapasitas seraya memposisikan diri sebagai “center of excellent” di kawasan. Posisi ini menjadi penting ketika kawasan ASEAN didesain untuk menjadi kawasan perdagangan bebas. Bahkan jika dipandang perlu, barangkali tidak berlebihan jika kebijakan persaingan mulai dikaji untuk dijadikan sebagai instrumen diplomasi ekonomi ke depan.

Dengan langkah-langkah pembenahan tadi, harapan-harapan untuk terus menggulirkan perbaikan kesejahteraan rakyat ke depan – sebagaimana tujuan Undang No. 5/1999, bukanlah uthopia.

\*\*\* \*\*





# KOMENTAR PAKAR (EXPERT COMMENTARY)

# THE COMMISSION FOR THE SUPERVISION OF BUSINESS COMPETITION (KPPU) AT FIFTEEN: ACHIEVEMENTS AND THE WAY FORWARD

Hasan Qaqaya

**T**his year the Commission for the Supervision of Business Competition (KPPU) celebrates its fifteenth anniversary. Celebrating this important milestone in the life of the KPPU is an opportunity to reflect on the past fifteen years and to develop a vision and a set of goals the future.

Indonesia's Law No. 5 of 1999 on the Prohibition of Monopolies and Unfair Business Competition Practices (competition law) and the extensive enforcement and advocacy efforts of the Commission for the Supervision of Business Competition (KPPU) have now been in place for fifteen years. The Indonesian competition law, one of the first in the ASEAN region, was enacted in 1999 and constitutes a synthesis of two separate initiatives for such a law that were launched by the Parliament and the Government. Parliaments proposed law responded primarily to popular demands for democracy and more equal economic opportunity. The Governments proposed law sought primarily to improve the performance of the economy. The enacted law combines these considerations.

The law also has other objectives which are part of a broader National Philosophy ("Pancasila") and goals which are part of the societal reform that Indonesia commenced at the time the law was enacted and which are still a focus of national development. At the time, democracy had been restored and the process of reforming the whole landscape of economic norms, legal norms and public institutions was underway. A particular concern was that under the previous regime, excessive market concentration had emerged in multiple markets, providing some businesses with too much economic power and conglomerates. The Government and Parliament intended competition law to be one of a number of key reform instruments. The following provisions



reflect the link between competition law and a much broader and more ambitious reform agenda within Indonesian society:

**BUSINESS ACTIVITIES OF BUSINESS ACTORS IN INDONESIA MUST BE BASED ON ECONOMIC DEMOCRACY, WITH DUE OBSERVANCE OF THE EQUILIBRIUM BETWEEN THE INTERESTS OF BUSINESS ACTORS AND THE INTERESTS OF THE PUBLIC.**

and

**[THE PURPOSES OF THE LAW INCLUDE] TO CREATE A CONDUCTIVE BUSINESS CLIMATE THROUGH THE STIPULATION OF FAIR BUSINESS COMPETITION IN ORDER TO ENSURE THE CERTAINTY OF EQUAL BUSINESS OPPORTUNITIES FOR LARGE-, MEDIUM- AS WELL AS SMALL-SCALE BUSINESS ACTORS IN INDONESIA**

There was widespread public concern about monopolies, cartels and corruption. To a limited extent, competition was addressed through provisions in the civil and the criminal codes.

Since the enactment of the law, the Komisi Pengawas Persaingan Usaha (the Commission for Supervision of Business Competition, herein referred as KPPU) has been the body responsible for enforcing the law in Indonesia.

In fifteen years of operation, the KPPU has received an increasing number of reports (denunciations), from 7 to 465, and accordingly has rendered an increasing number of decisions, from 2 to 54, rendered in 2000 and 2014 respectively. The close relationship between anticorruption and competition policies is expressed in the majority of cases related to government tenders. The success of the KPPU in developing a competition culture in Indonesia is illustrated by the high percentage of KPPU recommendations adopted by the government: over 50 per cent of the 87 recommendations issued over 2000–2014.

## The goals of competition policy and development

Law No. 5 established as its purposes: “(a) to safeguard the interests of the public and to improve national economic efficiency as one of the efforts to improve the people’s welfare; (b) to create a conducive business climate through the stipulation of fair business competition in order to ensure the certainty of equal business opportunities for large-, middle- as well as small-scale business actors in Indonesia; (c) to prevent monopolistic practices and or unfair business competition that may be committed by business actors; and (d) the creation of effectiveness and efficiency in business activities”. The preamble also adds the promotion of economic growth. It is interesting to note that the law established total welfare, instead of consumer welfare, as its objective, as can be understood by the emphasis on efficiency and effectiveness of business activities.

There are many development objectives in the law: public interest, small business protection, efficiency, etc. Balancing such objectives would be challenging, and different balances may result in uneven and unpredictable decisions. The evolving application of the law, within the legal culture and framework, economic environment and society’s characteristics, will continue to shape and define its balance. One dimension of this balancing has already been defined: according to the KPPU, the prohibition of unfair competition has consistently been applied to practices that lessen competition, result in consumer losses or harm the public interest.

## Enforcement record

**A** number of recent developments illustrate the challenges the Indonesian competition authority, the KPPU, faces in seeking to achieve compliance with competition law norms in a country with more than 500 local and provincial governments governing people living on 922 permanently inhabited islands speaking 700 different languages.

Each of the 500 governments in Indonesia are responsible for substantial public procurement exercises, including the construction of schools, hospitals, public transport infrastructure, municipal buildings, flood drainage projects and other international aid sponsored programs. Fighting bid rigging in public procurement, and corrupt complicity with bid rigging conduct by government officials, continues to be the single top priority of the KPPU. Cases concern bid rigging and discriminatory practices in connection with the establishment of a new semi-traditional market in East Java Province and a hospital in Southeast Sumatera. The conduct in the former case was facilitated by an industry association and in addition to enforcement activities, the KPPU recommended a number of new initiatives to better supervise the creation of industry associations.

Over the last fifteen years the KPPU has also made more tentative steps into running cases against both domestic and international companies based on economic theories of harm (rather than per se cases). See below a summary of cases

Indonesia has quickly developed a credible competition regime. While there are some very substantial challenges to effectively permeating awareness of and compliance with competition law throughout the economy, the KPPU appears to be engaged with the task.

### Summary of main cases

The performance of KPPU in law enforcement is impressive. In terms of the reports handled, KPPU handled an average of 180 reports a year and in total reached 2,078 reports for the last fourteen years. Out of these reports, 150 reports (78.5%) were tender reports and the rest of 41 reports (21.5%) were non-tender reports. This percentage increased as compared to the previous year of 77% for reports relating to procurement of goods and services. Procurement (83%) was worth below Rp.10 billion. Only 2% reports submitted on the basis of alleged tender conspiracy was worth above Rp.50 billion.

### Bid rigging

The KPPU has issued fines in two separate bid-rigging cases regarding road resurfacing and construction, as well as seven companies 2.5 billion rupiah (€161,000) for colluding over a tender to construct a new public motorway: three companies 1.45 billion rupiahs (€89,200) for rigging bids on tenders to supply medical equipment.

### Cartels

The KPPU fined six tire manufacturers 150 billion rupiah (€10.6 million) for conspiring to fix prices. The six tire manufacturers were proved to enter cartel and price fixing agreements in the production and marketing of tire in Indonesia. The six enterprises, PT Bridgestone Tire Indonesia, PT Sumi Rubber Indonesia, PT Gajah Tunggal Tbk, PT Goodyear Indonesia Tbk, PT Elang Perdana Tyre Industry and PT Industri Karet Deli, were individually imposed with administrative fine of IDR 25 billion, a highest fine that can be imposed by the competition law. It also fined 19 companies 11 billion rupiah (€702,000) for colluding to hamper the sale and distribution of garlic, together with two senior government officials: 13 North Sumatra companies to pay fines for manipulating fees connected to the movement of shipping containers from the port. The KPPU investigated and sanctioned the state-owned bank PT Bank Rakyat Indonesia Tbk (BRI) and two insurance companies, PT Asuransi Jiwa Bringin Jiwa Sejahtera (Bringin Life) dan PT Heksa Eka Life Insurance (Heksa Eka) for forcing debtors that wish to receive mortgage loans (*kredit pemilikan rumah*) from BRI to use the insurance services of Heksa Eka and Bringin Life.

### Government facilitated cartels

The KPPU investigated and found five loopholes in the 2010-2012 management of beef imports, including the misuse of import permits and submitted recommendations to the government to review the nature of the



market, stock prices, the characteristics of local production and other factors. The hearing followed a report that was issued by the National Economic Committee (KEN) that alleged that prices had been fixed for several key food commodities, including beef.

### State owned Enterprises

The KPPU is also investigated state-owned oil and gas firm PT Pertamina for increasing the price of aviation turbine fuel (avtur), which The KPPU deemed a violation of the principles of fair business practices. The KPPU investigated alleged violation of business competition by state-owned port operator Pelindo II at Teluk Bayur Port in Padang, West Sumatra for alleged unfair business practice that required business players operating at the port to use services provided by certain firms it appointed.

### Merger reviews

Merger administration in Indonesia was complicated by the lack of secondary legislation imposing notification requirements. Nevertheless, the KPPU did manage to take a small number of merger enforcement matters (e.g., against an international supermarket chain). However, post-merger filing requirements were introduced in 2010 and since that time approximately 85 cases have been processed. As occurs in most jurisdictions, the vast majority of mergers have been approved in Indonesia. While the KPPU's handling of mergers is recent, it appears that the agency is quickly attaining credibility in this area.

In 2010, the KPPU amended the Merger rules to clarify the scope of application through a KPPU Decree No. 13/2010 on M&A's guidance and by adopting Decree No. 2/2013 on this amendment which was issued in 5 April 2013.

As result, a growing number of offshore foreign-to-foreign transactions are being notified to KPPU. One example is the filing in March 2013 of the acquisition of Wyeth (Hongkong) Holding Company Limited by Nestlé S.A.,

both of which have subsidiaries in Indonesia that produce infant formula milk. Offshore transactions are notifiable to KPPU if they meet the relevant Indonesian assets or sales thresholds and are deemed to affect the condition of domestic market in Indonesia – for instance, if all parties involved in the transaction undertake business activities in Indonesia, as in the Nestlé/Wyeth case. It is worth noting that The KPPU only once, so far, imposed a condition on a merger.

### Fine for Non-notification of merger

The KPPU imposed 4.6 billion rupiahs (US\$477,000) fine on Honda dealer for failing to notify a merger,

### Competition Impact Assessment tools

In 2008, Law No. 20 Year 2008 regarding Micro, Small, and Medium Enterprises (MSMEs) was mandated to the KPPU. The law confers powers on the KPPU to supervise agreements and partnership between MSMEs and large business actors. With such authority, KPPU may inspect business contracts between the two business actors to avoid abuse of market dominance by large business actors. These powers become effective in 2013 when the Government issues Regulation No. 17 Year 2013 as the implementing regulation of Law No. 20 Year 2008.

Furthermore, in line with Article 35 (f) of Law Number 5, Year 1999, policy advocacy activities relating to government regulations/policies that may conflict with competition, have been made by the KPPU; their implementation is monitored regularly. Policy analyses conducted over the last two years include among other things regarding State Gas Company (PGN), beef, insurance, electricity, sugar, rice, mining special roads, and Broadcasting Draft Law.

### Amendments to the Law number 5, 1999

A draft bill to amend Indonesian competition law prepared by the KPPU has recently received parliamentary approval. It includes changes to merger

notification provisions and greater financial penalties for infringements. The Draft Bill proposes to amend Law No. 5 of 1999 on the Prohibition of Monopolies and Unfair Business Competition Practices in several respects.

- *Merger notification:* The Draft Bill proposes a mandatory pre-merger notification scheme for mergers, acquisitions and joint ventures which meet the notification thresholds, to replace the current post-merger procedure.
- *Expanded application:* The Draft Bill extends the application of Indonesian competition law to foreign companies which do not operate in Indonesia but whose conduct affects the Indonesian economy through actions such as bidding in procurement tenders. Currently the KPPU, is generally unable to pursue foreign companies unless they conduct business in Indonesia directly or through subsidiaries.
- *Increased financial penalties:* The Draft Bill proposes a significantly higher maximum financial penalty for competition law breaches - up from Rp 25bn (€1.6 m) to Rp 500bn (€32.7 m). In addition to current powers to make compensation orders, to declare void prohibited agreements and to order the cessation of anti-competitive conduct, the Draft Bill also authorises, for repeated infringements, the blacklisting of companies from public procurement tenders and the revocation of business licences.
- *Leniency policy:* The Draft Bill provides legislative authority for the KPPU to introduce a leniency program. .

### Regional and international cooperation

The KPPU is deeply committed to cooperative relationship. Cooperation itself is a broad concept in the competition law context. It ranges from capacity -building in the form of seminars and international exchanges of visits by competition experts to younger agencies and from relatively more mature

Cooperation is a key means both of improving the effectiveness of individual agency investigations and producing consistent outcomes in similar circumstances. Relationships, mechanisms, and tools developed to date, including in the multilateral and bilateral contexts, have done much to facilitate such cooperation. Within ASEAN more can be done, particularly as more agencies are investigating the same matters. The challenge for competition agencies in enforcement cooperation is twofold: (1) to use the existing mechanisms effectively, recognizing the legal, cultural, political, and economic factors specific to individual jurisdictions, and (2) to give serious thought to what should be the direction for future cooperate under the ASEAN Economic Community (AEC). The new AEGC ten years strategy, in conjunction with the work of the ASEAN Committee for Consumer Protection (ACCP) in this area, provides an important opportunity for the KPPU to discuss other AMS and potentially address these issues. One possible option is to blend the efficiencies of some degree of armonization of competition laws with the benefits of retaining different approaches suited to different AMS's economies and different cultures?

Beyond public information, as ASEAN competition agencies develop more expertise and face more complex cases it would be appropriate and useful for the KPPU to exchange views with other AMS and third parties about the specific evidence in an investigation and that evidence's relevance to specific competitive concerns and possible remedies. Such cooperation can be--and is --done in a limited way without waivers from the parties, but the most effective forms of cooperation require waivers from the parties. In any event, cooperation among agencies can speed the review of a matter and make for more efficient information gathering and assessment from both the agencies' and the parties' points of view.



## Looking Ahead

International enforcement cooperation is increasingly important as many competition agencies conduct an increasing number of simultaneous merger reviews and cartel and conduct investigations. For the future, AMS's agencies should look to incorporate new ways of thinking and new, or to date unexplored, ways of working together to facilitate cooperation. This includes thinking creatively to learn from others' experience, including from cooperation experience in other disciplines. For example, the ACCP's experience in consumer protection enforcement cooperation may prove useful for comparative review and experience sharing, conduct voluntary peer reviews and experiment with informal cooperation tools. One possible area is the enhance cooperation in specific cases.

## Cooperation on specific Cases

Cooperation specific cases in an international setting have long been a challenging area for competition agencies. Legal and practical obstacles often limit an agency's ability to obtain information on multinational violations and engage in effective enforcement and prosecution.

These limitations have been particularly noticeable in the case of developing countries including AMS. These regimes are characterised by limited enforcement capacity and tend to focus their attention on domestic violators and on efforts to foster a "competition culture". The challenge of tackling sophisticated cross-border anticompetitive activity and the imposition of effective sanctions on international violators may be beyond their reach.

Unfortunately, the limited enforcement capacity of these regimes often results in an increased and disproportionate exposure to multinational anticompetitive activity. This exposure is particularly harmful given the ever growing level of cross-border trade. Indeed, in many instances, unless the cross-border activity is challenged by other, more powerful jurisdictions, ASEAN competition agencies like those of other developing economies remain exposed to negative transfer of wealth.

This reality may serve as a powerful incentive for ASEAN agencies to enhance their enforcement capacity in order to effectively tackle cross-border infringements.

The obstacles which undermine effective domestic and extraterritorial enforcement by ASEAN and other developing and young competition regimes, have been at the focus of work of the AEGC as well as international organisations, including the UNCTAD, the OECD and the ICN. The aim of these ongoing efforts has been to enhance the effectiveness of competition regimes' dealing with domestic and transnational violators, through building capacity and fostering competition cultures in the domestic markets.

One recent innovative approach is the UNCTAD Collaborative Information Platform which is a virtual forum for the sharing of non-confidential information between competition agencies. It allows agencies to easily identify whether other jurisdictions are investigating or have investigated similar violations and whether they face similar challenges in dealing with anticompetitive cross-border activity. Further, by creating a flow of information, the framework reduces the often fragmented nature of enforcement by young jurisdictions, by enabling them to join forces when dealing with activities which give rise to joint concern.

At its base, the platform serves as an accessible and transparent repository of information. Each jurisdiction uploads basic information on past cases and ongoing public investigations on the database. Information is classified by company name, industry, market and the nature of the activity – be it cartel and other unlawful agreements, unilateral conduct, or mergers and acquisitions.

When a jurisdiction is confronted by anticompetitive activity it can search the database and obtain information on whether the alleged violator has been or is being investigated by other jurisdictions, or whether other jurisdictions are already engaged in work in that industry or market. Crucially, the platform does more than just provide a smart search engine. Its aim is to

foster a communicative attitude between jurisdictions, even when formal collaboration is yet to be established. It spurs the competition authorities concerned to seek opportunities for cooperation in a proactive way, exploring not only case-specific cooperation, but also more general exchange of views on enforcement policy developments.

The UNCTAD Collaborative Information Platform has two main forms of communication, both triggered in the first stage of investigation of individual cases. First, information sharing may follow on from a search by one regime, which opens an investigation into certain activity and identifies relevant past investigations by other jurisdictions. Such use would entail the regime with past experience, sharing more detailed information with the enquirer. This knowledge sharing might relate to the means used to define a market, the characteristics of a particular industry or other similar non-confidential information. Access to these types of information results in “case specific capacity building” and enhance the ability of the enquiring jurisdiction to effectively investigate and enforce its own competition regime.

Second, collaborative communication takes place when a search reveals that jurisdictions are engaged in similar investigations in parallel. In such instances, two- or multi-way collaboration may reduce fragmented enforcement and enhance agencies’ effectiveness when dealing with sophisticated cross-border activities. Collaboration may involve the exchange of information and discussions on the timing of respective procedures; the delimitation of relevant markets; the anti-competitive effects of an activity or transactions; remedies that might be envisaged and the avoidance of conflict between them. Even where these agencies take different views on certain points, contacts through the platform can enable them to understand each other’s thinking, refine their analyses and reduce system friction. The extent of such case-by-case communication is determined by the agencies on an ad-hoc basis.

Beyond the direct benefits of case by case cooperation, the collaboration between jurisdictions may enable aggregation of the deterrent effect and coordination of remedies, as agencies present a united front when negotiating with, and

enforcing against, large multinationals. Collaborative communications may also enable jurisdictions to better prioritise their enforcement and utilise their limited resources prudently. For instance, when other jurisdictions are already tackling the activity, the agency may decide to wait, and later “ride” on that investigation when considering domestic remedies.

As a cost effective opt-in platform, this initiative can be deployed on a wide scale. Still, as a first stage, it could be implemented by two or three AMS as envisaged by the ASEAN Charter. A group of Latin American countries (Brazil, Chili, Colombia and Peru) are experimenting with this approach. The regional focus implies common interests and concerns, and should therefore deliver all the advantages described above.

### Concluding remarks

**A**mong the many KPPU accomplishments, one that stands out is the action that addresses conditions of the poor. Over the last fifteen years, a great deal of The KPPU’s effort is involved in assisting economically dis-advantaged and poor populations. In bid-rigging case involving supplies to hospitals, cartels in beef, debt mortgages and insurance, garlic cartel, low cost air fares etc, the KPPU’s intervention made goods and services more widely available to citizens who attend hospitals in poor districts, who use public transport, who use pre-paid telephone and Internet and live near or below poverty. In its advocacy efforts, the KPPU has challenged unjustifiable restrictions on entry that ostensibly are established to bar the unauthorized practice of law, including those of state owned enterprises. The KPPU’s intervention has also made vital professional services more broadly available to those with low incomes.

A useful question for the KPPU looking ahead is how these very useful actions might serve as models to develop other initiatives that promote consumer welfare, with special benefits to populations beset by economic hardship. How can the FTC extend and develop projects that have uniquely powerful advantages for the less affluent members of our society?



# COMMENTARY ON KPPU'S ROLE IN IMPLEMENTING COMPETITION LAW IN THE PAST 15 YEARS

Pierre M. HORNA LL.M.

Competition and Consumer Policies Branch  
United Nations Conference on Trade and  
Development (UNCTAD)

The United Nations Set emphasizes the competition policy goal of promoting economic development, and Indonesia as many other developing countries view competition as having this role. In this context, “competition” is an intermediate objective and economic development is a final goal. Other relatively common objectives are the promotion of small and medium-sized enterprises (SMEs), restriction of undue concentration of economic power and ensuring fair competition. Public interest objectives – which may be relevant to development objectives – are fairly widespread among developing countries, but also present in some developed countries’ competition laws. UNCTAD has researched extensively the relationship between Competition Policy, Law and Development. Earlier, UNCTAD has studied the relationship between competition, competitiveness and development in the light of globalization and its implications for sustained economic growth and welfare. The changing nature of competition and its implications for achieving and sustaining competitiveness of developing country firms (and by extension of developing countries) depends to a large extent on their acquiring the necessary capabilities to apply available technologies and innovate, and on the domestic availability of competitive supporting infrastructure (including human and financial resources and services).

If one is to assess whether the Competition Law and Policy of Indonesia has “provided benefits” to the economic development of the country, it should be necessary to understand the effects of Indonesia’s programme of competition law enforcement in order to determine the potential and limitations of competition policy. In 1999 when the Competition Law in Indonesia was passed, the Government and Parliament intended competition law to be one of a number of key reform instruments that reflect the relationship between competition law and a much broader and more ambitious reform

agenda within Indonesian society that relates to the “due observance of the equilibrium between the interests of business actors and the interests of the public.” (article 2 of Law No. 5)

Notwithstanding the foregoing, it may be difficult to assess the impact of Indonesia’s regulatory enforcement action on social phenomena as wide-ranging as compliance or non-compliance with competition laws let aside the KPPU’s efforts in these 15 years of enforcement of competition rules. Empirical research clearly shows that a range of factors beyond enforcement is likely to affect levels of development. It is therefore difficult to disentangle the impact of enforcement action on development from other factors that affect economic development. Even more difficult is the fact that “development” itself is a complex concept.

There is an argument that “competition policy is both a direct contributor in its own right, as well as an indirect contributor through the enhancement of other policies”. One of the criteria by which one could judge the success of an enforcement action is the extent to which it helps build a shared understanding between regulator and “regulatee” of what compliance means and how it should be put into practice. In other words, the compliance impact of enforcement action cannot be judged merely by whether the regulator wins a judgment in court. It is argued that enforcement action must be judged by the extent to which it helps bring business norms and practices into alignment with regulatory expectations. Indeed, enforcement action is most successful in terms of its “compliance” impact, if it achieves not only alignment between business and regulatory understanding of what a particular regulatory rule requires in a particular situation but also a shared understanding of, if not commitment to the goals and purposes underlying the relevant regulatory rules. A shared understanding of the goals and purposes of a regulatory regime is more likely to lead to the same interpretation of the rules in different circumstances, and a shared commitment to those same goals creates an opportunity for habitual compliance.

For instance, when UNCTAD carried out a Peer Review to Indonesia in 2009, it was recommended that “Efforts should devoted to enforcing Decisions and the payment of fines” This recommendation relates to the need to have an effective enforcement action measured by the most successful criterion in terms of its “compliance” impact. The first set of criteria on which one might choose to focus is “input” criteria: These refer to the set of managerial processes and systems by which KPPU has implemented its competition regime in Indonesia. In this respect, one might choose to focus on case selection or staff turnover, etc., or other sui generis measures of agency effectiveness the authority determines to be significant. Two UNCTAD Peer review recommendations can be attached to this line of thought: First, that the KPPU should have a mechanism to filter and handle quickly and at low cost, trivial and no- or low impact cases; and that the KPPU “...should now move to strengthen its fight against other types of cartels...”

Another important criterion for evaluating the effectiveness of KPPU is to compare the outputs it achieves with the stated goals of its competition policy regime. This is normally set out in the preamble of the legislation enacting the Indonesia’s competition regime. Accordingly, one yardstick for evaluating KPPU’s effectiveness would be to examine continuously whether the stated goals of Law No. 5 are being met by KPPU’s enforcement activities.

An OECD assessment in 2012 said: “The contribution of competition law and the KPPU to economic development has (...) been less than might have been the case. It seems that competition law and policy has slipped in priority both within the Government and at Parliament House, since the initial passing of the law. For example, as discussed in the following sections, the proportion of KPPU recommendations for changes to proposed legislation to minimise anti-competitive impacts that have been accepted by the government has declined in recent years.”

Despite the critical assessment above, KPPU has been able to carry forward the amendment of the Competition Law of 1999 while following some of the



UNCTAD Peer Review Recommendations in terms of preparing a number of guidelines, technical amendment and explanations to improve enforcement of the law, in particular, adjusting conceptual definitions and time limits. By December 2014, KPPU had submitted to the Parliament a number of critical issues to amend the law such as proposing a pre-merger notification to replace the current post-merger procedure; expanding the application of Indonesian competition law to foreign companies whose conduct affects the Indonesian economy; increasing financial penalties; declaring void prohibited agreements; authorising for repeated infringements, the blacklisting of companies from public procurement tenders and the revocation of business licences and finally, introducing a leniency programme.

From the current agenda of competition law reforms in Indonesia, one could say that KPPU has been able to take competition law and policy back in the central government's agenda and being able to further recommend or submit proposals to the Government concerning competition policy issues that have had a positive impact on the economy, this is also an indication of effectiveness as was critically assessed in UNCTAD Peer Review of 2009.

A final thought in the quest for determining whether the KPPU has been so far effective in pursuing its objectives and thereby contributing to Indonesia's economic development is the fight against bid rigging in public procurement activities. Indeed, UNCTAD in 2009 determined that almost 90% of the KPPU cases were related to government tenders conspiracy of all sorts (horizontal, vertical and both), mostly related to corruption of public officials. In this regard, KPPU undoubtedly saw the critical economic importance of promoting competition in public procurement in terms of entering into public contracts that protect the financial interests of the procuring state and the economic opportunities for bidders. At the end of the day, the Central Government ought to have a good value for money and hence make good use of scarce public resources as public procurement activities accounts for up to 25–30 per cent of GDP in developing countries.

\*\*\*