

*Untaian Pemikiran
Sewindu*



Hukum Persaingan Usaha



KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA
REPUBLIK INDONESIA

Untaian Pemikiran Sewindu Hukum Persaingan Usaha

Kata Pengantar

Bidang persaingan usaha adalah bidang interdimensional yang mencakup berbagai sektor didalamnya. Banyak sektor yang belum sepenuhnya bersinggungan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat. Hal tersebut terjadi karena belum terciptanya budaya persaingan usaha yang sehat di Indonesia.

KPPU sebagai lembaga pengawas pelaksanaan UU No.5/1999 telah melakukan banyak hal terkait dengan upaya penyesuaian kebijakan persaingan usaha. Sepanjang tahun 2008 contohnya, ada begitu banyak sektor yang menjadi sasaran saran dan pertimbangan KPPU. Sektor yang menjadi fokus perhatian diantaranya adalah sektor ritel, migas, dan pelabuhan. Saran dan pertimbangan mengenai ketiga sektor tersebut ditanggapi dengan cukup baik oleh pemerintah, bahkan pada saran dan pertimbangan di sektor migas, masukan KPPU telah dielaborasi dalam Peraturan BPH Migas.

Mengingat begitu pentingnya peranan KPPU, maka diperlukan kinerja yang secara holistik dapat sinergis antara penegakan hukum, harmonisasi kebijakan serta upaya advokasi dan sosialisasi hukum persaingan usaha. Adanya semangat penegakan hukum dan internalisasi nilai-nilai persaingan usaha diharapkan mampu menciptakan budaya bersaing yang dinamis dan sehat. Dengan demikian, kesejahteraan rakyat sebagai tujuan akhir dari UU No. 5/1999 dapat tercapai.

Buku ini adalah salah satu upaya untuk menggali lebih dalam mengenai permasalahan yang terjadi dalam bidang persaingan usaha, khususnya di Indonesia. Buku "Untaian Pemikiran Sewindu Hukum Persaingan Usaha" ini tercipta dari buah pemikiran para Komisioner KPPU mengenai banyak segi tentang hukum persaingan usaha. Buah pemikiran yang menunjukkan bahwa bidang persaingan usaha bukanlah bidang sempit. Ia terus bergerak dinamis sesuai dengan sektor-sektor yang terkait dengannya.

Direktur Komunikasi

DAFTAR ISI

Kata Pengantar

5

Daftar Isi

6

Dr. Ir. Ahmad Ramadhan, M.S.

**Persaingan pada Usaha Menara Telekomunikasi
(Kajian terhadap Dampak Peraturan Menteri
Komunikasi dan Informatika No. 02/PER/
M.KOMINFO/3/2008)**

11

Dr. Syamsul Maarif, SH, LL.M.

**Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan dan
Pemisahan Perseroan Terbatas Berdasarkan UU
No. 40/2007 dalam Hubungannya dengan Hukum
Persaingan Usaha**

27

Dr. Ir. Benny Pasaribu, M.Ec.

**Belajar dari Penanganan Krisis Keuangan di AS:
Bailout atau Pasar Bebas**

47

Ir. Dedie S. Martadisastra, SE., MM.

**Tinjauan atas Persaingan dan Pengaruhnya
Terhadap Kinerja Usaha Pada Sektor Jasa di
Indonesia**

53

Ir. M. Nawir Messi, MSc.

**Diskriminasi Harga dalam Persaingan Usaha:
Perspektif Mikroekonomi dan UU No. 5/1999**

73

**Yoyo Arifardhani, SH., MM., LL.M.
Potensi Penambahan Syarat Dagang yang Akan
Diberlakukan Oleh Peritel Modern
(Kajian Terhadap Penyalahgunaan Posisi Dominan)
85**

**Didik Akhmadi, Ak., M.Com.
Environmental Scanning Kelembagaan KPPU
101**

**Dr. Sukarmi, S.H.,M.H.
E-Commerce dalam Perspektif
Persaingan Usaha
111**

**Ir. H. Tadjuddin Noer Said
Monopoli Negara Dalam Perspektif Kebijakan
Persaingan
137**

**Dr. Anna Maria Tri Anggraini, S.H., L.L.M.
Sanksi Dalam Perkara Persekongkolan Tender
Berdasarkan UU No. 5 Th. 1999 Tentang Larangan
Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
153**

**Dr. Ir. Tresna Priyana Soemardi, S.E.,M.S.
Pengendalian Praktek Merger dan Akuisisi Dalam
Kegiatan Usaha di Indonesia:
Menuju Kegiatan Usaha yang Bersih Dari Perilaku
Anti Persaingan dan Praktek Monopoli
175**

**Persaingan pada
USAHA
MENARA
TELEKOMUNIKASI**

**(Kajian terhadap Dampak
Peraturan Menteri Komunikasi
dan Informatika No. 02/PER/
M.KOMINFO/3/2008)**

Persaingan pada Usaha Menara Telekomunikasi (Kajian terhadap Dampak Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No. 02/PER/M.KOMINFO/3/2008)

Dr. Ir. Ahmad Ramadhan, M.S.

I. Pendahuluan

“Sometimes things are not what they seem, and sometimes the illusion is more satisfying than the reality”

(William R. Allen)¹

Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No.02/PER/M.KOMINFO/3/2008 tentang Pedoman Pembangunan dan Penggunaan menara Telekomunikasi bertujuan untuk mengatur investasi di bidang menara telekomunikasi. Peraturan Menteri No. 2/2008 menetapkan bahwa pembangunan, pemilikan dan pengelolaan menara telekomunikasi atau Base Transceiver Station (BTS) tidak boleh dilakukan oleh penanam modal asing (PMA). Meskipun Peraturan Menteri No.2/2008 didasari oleh kepentingan nasional, namun tidak bisa dipungkiri bahwa peraturan menteri tersebut menimbulkan banyak penafsiran.

Peraturan menteri No. 2/2008 dengan tegas menyatakan bahwa perusahaan penyelenggara jasa menara dan kontaktor menara 100 persen harus dimiliki perusahaan dalam negeri. Pemberlakuan peraturan ini mengharuskan adanya perombakan mendasar dalam praktik pengelolaan BTS di Indonesia. Pasalnya, dari sekian banyak BTS yang ada, sebagian diantaranya dimiliki dan dikelola oleh PMA. Dengan adanya peraturan ini PMA harus mengalihkan hak kepemilikan dan pengelolaan menara tersebut pada perusahaan lokal.

1. William R. Allen, *The Midnight Economist: Little Essays on Big Truths* (Sun Lakes, Ariz: Thomas Horton and Daughters, 1997),p.133.

Dampak dari peraturan ini secara langsung juga akan dirasakan oleh operator telekomunikasi, dikarenakan dari total 50 ribu menara telekomunikasi yang kini ada di Indonesia, 90 persen diantaranya dimiliki oleh operator telekomunikasi. Terbitnya peraturan ini mengharuskan operator telekomunikasi untuk segera menyesuaikan dengan peraturan tersebut paling lambat dua tahun sejak peraturan ini berlaku. Selain berpengaruh terhadap operator telekomunikasi yang telah memiliki menara sendiri, dampak dari Peraturan ini juga dirasakan oleh Investor asing yang telah berinvestasi di menara², dan calon investor yang berminat masuk pada bisnis menara telekomunikasi.

Implementasi dari Peraturan Menteri No.2/2008 haruslah berjalan dengan adil dan konsisten. Konsistensi inilah yang nantinya akan sangat mempengaruhi iklim investasi di Indonesia. Mengingat salah satu hal yang mempengaruhi berkembangnya iklim investasi adalah kepastian hukum, maka sudah selayaknya jika peraturan menteri No. 2/2008 di sisi lain tidak berdampak pada gencarnya usaha pemerintah untuk mendatangkan investor asing.

Berkaitan dengan eksistensi investor asing dalam bisnis telekomunikasi, dapat dilihat dari pasal 5 dan pasal 20 Peraturan Menteri No.2/2008. Pasal 5 berintikan bahwa penanaman modal asing dilarang untuk memiliki, membangun dan mengelola menara telekomunikasi. Sementara pasal 20 menegaskan bahwa setiap penyelenggara telekomunikasi yang telah memperoleh izin harus menyesuaikan dengan peraturan tersebut. Di lain hal, industri penyedia menara BTS tidak termasuk sektor yang tertutup bagi asing. Di dalam peraturan No. 111/2008 tentang Draft Negatif Investasi (Perpres DNI), bidang Kominfo yang dilarang adalah bisnis manajemen dan penyelenggaraan stasiun monitoring spektrum radio dan frekuensi satelity, dan Lembaga Penyiaran Publik (LPP) Radio dan televisi. Sementara di bidang perhubungan yang terkait dengan telekomunikasi, bisnis yang tertutup untuk asing hanya telekomunikasi/sarana bantu navigasi pelayaran, Veseel Traffic Information System (VTIS) dan pemanduan lalu lintas udara. Perihal yang menjadi koreksi pada terbitnya Peraturan Menkominfo No. 2/2008 adalah adanya penafsiran bahwa peraturan menteri tersebut bertentangan dengan hukum yang lebih tinggi (Perpres DNI).

II. Pengaruh Regulasi Terhadap Kebijakan Persaingan

Peraturan menteri No. 2/2008 seyogyanya dapat memberikan pengaruh terhadap iklim usaha yang semakin sehat. Pemerintah juga harus menjamin bahwa peraturan ini tidak bernuansa politis dan cenderung untuk menguntungkan pihak tertentu saja. Jika memang ada pihak yang diuntungkan maka pihak tersebut haruslah rakyat. Sesuai dengan pasal 33 ayat 2 UUD Republik Indonesia yang menuliskan bahwa "*Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara*", maka Peraturan Menteri No.2/2008 ini harus memihak kepada hajat hidup rakyat banyak.

2. Bisnis telekomunikasi di Indonesia dikuasai oleh asing. Mulai dari Operator sampai dengan infrastruktur, seperti pembangunan menara telekomunikasi atau biasa disebut Base Transceiver Station (BTS). Sejumlah pemain besar di bidang komunikasi dan industri infrastruktur telekomunikasi adalah Exelcomindo (XL), Hutchinson, NTS, Bakrie, Sampoerna, Mobile-8, Nokia, Siemens, Telkom Flexi, Ericsson, Huawei, ZTE dan Alcatel. Nama-nama tersebut berkaitan dengan investor asing.

Pemerintah juga harus jeli dalam mengatur persyaratan pembangunan menara bersama. Antara satu daerah dengan daerah lain harus ditetapkan persyaratan yang sama. Selain persyaratan hukum, pemerintah pun harus *concern* pada persyaratan yang menyangkut soal kesehatan, keselamatan, hingga dampak sosial yang mungkin dimunculkan.

KPPU sebagai lembaga independen yang mempunyai tugas mengawal berjalannya persaingan usaha yang sehat, memiliki peran untuk menginternalisasi nilai-nilai persaingan dalam setiap kebijakan Pemerintah di sektor telekomunikasi.

Mengenai persentuhan Peraturan Menteri No. 2/2008 dengan kebijakan persaingan dapat dilihat pada Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No. 2/2008 Bab V yang menyebutkan Prinsip-prinsip penggunaan menara bersama sebagai berikut: Pasal 13 ayat (1): Penyelenggara Telekomunikasi yang memiliki Menara, penyedia Menara dan/atau Pengelola Menara harus memperhatikan ketentuan hukum tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Pasal 13 ayat (2): *Penyelenggara telekomunikasi yang memiliki menara, penyedia menara dan/atau pengelola menara harus menginformasikan ketersediaan kapasitas menara kepada calon pengguna menara secara transparan.*

Pasal 13 ayat (3): *Penyelenggara Telekomunikasi yang memiliki menara, penyedia menara dan/atau pengelola menara harus menggunakan sistem antrian dengan mendahulukan calon pengguna menara yang lebih dahulu menyampaikan permintaan penggunaan menara dengan tetap memperhatikan kelayakan dan kemampuan.*

Pasal 15 menyebutkan: ***Pemerintah Daerah harus memperhatikan ketentuan hukum tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam pembangunan menara pada wilayahnya.***

Jelas sekali bahwa Pedoman Pembangunan dan Penggunaan menara Telekomunikasi melalui Peraturan Menteri No.2/2008 harus memperhatikan ketentuan hukum tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Pemerintah harus mampu meminimalisir kemungkinan munculnya celah yang dapat digunakan pelaku usaha untuk melakukan praktek-praktek persaingan usaha tidak sehat. Caranya adalah dengan membuat mekanisme pelaksanaan dari Peraturan Menteri No 2/2008 agar dapat dijadikan pedoman dalam pembangunan dan penggunaan menara telekomunikasi dengan sebenarnya. Pemerintah atau dalam hal ini Dirjen Postel harus segera menerbitkan Surat Keputusan Bersama (SKB) dengan Departemen Dalam Negeri sebagai panduan bagi pemerintah daerah dalam memberikan ijin pendirian menara telekomunikasi. Hal ini berkaitan dengan ketidakseragaman syarat pendirian menara telekomunikasi dari satu daerah ke daerah yang lain sehingga pada akhirnya memberatkan pihak operator seluler. Pada kelanjutannya beban operasional ini akan mempengaruhi harga yang akan diberikan kepada konsumen, hal ini terjadi karena operator seluler akan melimpahkan beban operasional kepada konsumen.

Sebagai contoh, Pemerintah perlu memperhatikan bahwa dalam membangun Tower BTS bersama (MVNO) sebagian besar provider memiliki strategi ekspansi dan dominasi pasar dengan mendirikan tower sebanyak-

banyaknya. Dengan demikian patut diduga para provider tersebut tidak begitu berminat untuk melakukan kerjasama dalam pemanfaatan tower BTS Terpadu. Hal ini perlu di carikan solusinya, karena kalau Pemerintah Daerah memberlakukan peraturan dan pungutan secara ketat dan memberatkan perusahaan provider swasta, maka pada akhirnya masyarakat pulalah yang akan menanggung biaya kemahalannya.

Dalam Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat mengatur mengenai kegiatan yang dilarang, salah satunya adalah praktek monopoli. Disebutkan dalam pasal 17 ayat(1) bahwa: *Pelaku Usaha dilarang melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.* Dengan demikian maka sudah menjadi keseharusan bahwa Peraturan Menteri No. 2/PER/M.KOMINFO/3/2008 sejalan dengan UU Nomor 5 tahun 1999.

Persaingan yang sehat dan efektif di dalam penyelenggaraan telekomunikasi diharapkan dapat memberikan manfaat bagi peningkatan efisiensi dan inovasi dalam penyelenggaraan telekomunikasi. Tingkat persaingan yang sehat memungkinkan penyelenggara telekomunikasi untuk mencapai efisiensi dalam menggunakan sumber dayanya (*allocative efficiency*) dan mendorong inovasi. Peningkatan efisinesi dan inovasi pada gilirannya akan tercermin pada pilihan produk atau layanan telekomunikasi yang lebih banyak dan lebih baik kualitasnya dengan harga yang lebih terjangkau.

III. Investasi Menara Telekomunikasi

III.1 Menara Telekomunikasi

Menara telekomunikasi, yang selanjutnya disebut menara, adalah bangunan yang berfungsi sebagai penunjang jaringan telekomunikasi yang desain atau bentuk konstruksinya disesuaikan dengan keperluan penyelenggaraan telekomunikasi. Menara bersama dapat pula didefinisikan sebagai menara telekomunikasi yang digunakan secara bersama-sama oleh para penyelenggara telekomunikasi. Pembangunan menara telekomunikasi dapat dilakukan oleh penyelenggara telekomunikasi dan atau penyedia menara setelah memiliki izin pendirian menara sesuai ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Pembangunan menara wajib memperhitungkan kekuatan dan kestabilan yang berkaitan dengan struktur menara untuk memungkinkan penggunaan menara bersama.

Menara wajib dilengkapi dengan sarana pendukung dan identitas yang jelas. Sarana pendukung tersebut antara lain adalah *grounding*, penangkal petir, catu daya, *Aviation Obstruction Light* dan *Aviation Obstruction Marking*. Sedangkan identitas yang dimaksud antara lain adalah nama pemilik, lokasi, tinggi menara, tahun pembuatan/pemasangan, pembuat dan beban maksimum menara. Dalam Peraturan menteri No. 2/2008 kewajiban kelengkapan dan sarana pendukung dan identitas dalam pembuatan menara telekomunikasi dapat dilihat pada pasal 6 dan pasal 7 Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika Republik Indonesia No. 02/PER/M.KOMINFO/3/2008.

Pada Pasal 6 disebutkan bahwa pembangunan menara harus sesuai dengan standar baku tertentu untuk menjamin keamanan lingkungan dengan memperhitungkan faktor-faktor yang menentukan kekuatan dan kestabilan konstruksi menara, antara lain:

- a. tempat/*space* penempatan antena dan perangkat telekomunikasi untuk penggunaan bersama;
- b. ketinggian menara;
- c. struktur menara;
- d. rangka struktur menara;
- e. pondasi menara; dan
- f. kekuatan angin.

Sedangkan pasal 7 ayat 1 menyebutkan bahwa, menara harus dilengkapi dengan sarana pendukung dan identitas hukum yang jelas. Pada pasal 7 ayat 2 disebutkan bahwa sarana pendukung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) harus sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, antara lain:

- a. pentanahan (*gronding*);
- b. penangkal petir;
- c. catu daya;
- d. lampu halangan penerbangan (*Aviation Obstruction Light*); dan
- e. marka halangan penerbangan (*Aviataion Obstruction Marking*).

Sedangkan pasal 3 menyebutkan bahwa identitas hukum terhadap menara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain;

- a. nama pemilik Menara;
- b. lokasi menara;
- c. tingi menara;
- d. tahun pembuatan/pemasangan menara;
- e. kontraktor menara; dan
- f. beban maksimum menara.

Untuk menunjang efisiensi dan efektifitas infrastruktur telekomunikasi nasional, menara wajib digunakan secara bersama tanpa mengganggu pertumbuhan industri telekomunikasi. Penyelenggara telekomunikasi yang memiliki menara wajib memberi kesempatan kepada penyelenggara telekomunikasi lain untuk menggunakan menara tersebut secara bersama dengan memperhatikan ketentuan pembangunan menara sebagaimana diatur dalam Peraturan ini.

Untuk melaksanakan kewajiban penggunaan menara bersama, penyelenggara telekomunikasi dan penyedia menara wajib membuat daftar penawaran penggunaan menara bersama. Daftar penawaran penggunaan menara bersama memuat sekurang-kurangnya: informasi umum meliputi persyaratan bagi pencari menara, jangka waktu penggunaan dan perpanjangan, asuransi, keamanan serta cara penyelesaian jika terjadi sengketa; persyaratan teknis meliputi interferensi dan kekuatan beban angin; persyaratan instalasi meliputi jadual waktu, spesifikasi teknis instalasi dan pengetesan; persyaratan operasi meliputi instalasi perangkat, pemeliharaan, penyelesaian gangguan; dan harga sewa meliputi komponen biaya dan sharing fasilitas. Daftar penawaran

penggunaan menara bersama tersebut wajib diumumkan secara terbuka kepada calon pengguna menara bersama.

Permintaan penggunaan menara oleh calon pengguna menara sekurang-kurangnya wajib dilampirkan: nama penyelenggara telekomunikasi dan penanggung jawabnya; izin penyelenggaraan telekomunikasi; jenis penggunaan menara yang diminta; dan ketinggian, arah, jumlah, cara pemasangan dan spesifikasi perangkat. Ketentuan tersebut tidak berlaku untuk menara yang digunakan untuk keperluan jaringan utama (Sesuai dengan terminologinya, jaringan utama adalah jaringan telekomunikasi yang berfungsi sebagai penghubung, antara lain: *Central Trunk*, *Mobile Switching Center [MSC]* dan *Base Station Controller [BSC]*).

Penggunaan menara bersama oleh penyelenggara telekomunikasi dilarang menimbulkan interferensi yang merugikan. Dalam hal terjadi interferensi yang merugikan, penyelenggara telekomunikasi yang menggunakan menara bersama wajib berkoordinasi. Penyelenggara telekomunikasi yang menggunakan sistem yang berpotensi menyebabkan terjadinya interferensi tidak diwajibkan menggunakan menara bersama.

Menara yang telah ada sebelum ditetapkan Peraturan Menteri ini wajib digunakan secara bersama apabila dapat dilakukan penguatan terhadap struktur menara sehingga memungkinkan untuk digunakan bersama. Penyelenggara telekomunikasi yang memiliki menara dan penyedia menara dilarang melakukan diskriminasi terhadap calon pengguna dan atau pengguna menaranya. Penyelenggara telekomunikasi yang memiliki menara dan penyedia menara wajib menginformasikan ketersediaan kapasitas menaranya kepada calon pengguna menara secara transparan. Penyelenggara telekomunikasi yang memiliki menara dan penyedia menara wajib menggunakan sistem antrian dengan mendahulukan calon pengguna menara yang lebih dahulu menyampaikan permintaan penggunaan menara. Penggunaan menara bersama antar penyelenggara telekomunikasi dan atau antar penyedia menara dengan penyelenggara telekomunikasi wajib dituangkan dalam perjanjian tertulis.

Pendirian menara di kawasan tertentu (kawasan yang sifat dan peruntukannya memiliki karakteristik tertentu, antara lain: kawasan bandar udara, kawasan cagar budaya, kawasan pariwisata, kawasan pertambangan dan kawasan pengawasan militer) wajib memenuhi ketentuan perundang-undangan yang berlaku untuk kawasan dimaksud.

Penyelenggara telekomunikasi yang memiliki menara dan atau penyedia menara berhak memungut biaya penggunaan menara bersama kepada penyelenggara telekomunikasi lain yang menggunakan menaranya. Biaya penggunaan menara bersama tersebut ditetapkan oleh penyelenggara telekomunikasi yang memiliki menara atau penyedia menara dengan harga yang wajar.

III.2 Pengertian BTS

Menara BTS (Base Tranceiver System) adalah menara yang terbuat dari rangkaian besi atau pipa baik segi empat atau segi tiga, atau hanya

berupa pipa panjang, yang bertujuan untuk menempatkan antena dan radio pemancar maupun penerima gelombang telekomunikasi dan informasi. Menara BTS sebagai sarana komunikasi dan informatika memiliki derajat keamanan yang tinggi terhadap manusia dan makhluk hidup dibawahnya karena memiliki radiasi yang sangat kecil sehingga aman bagi masyarakat di bawahnya dan disekitarnya.

III.3 Jenis Menara Telekomunikasi

Tipe menara umumnya ada tiga macam:

a. Menara dengan empat kaki

Menara ini memiliki ukuran pipa dengan diameter 30 cm ke atas. Menara dengan empat kaki ini tanpa menggunakan tali spanner. Jenis ini, memiliki kekuatan tiang pancang yang kuat, dan sudah dipertimbangkan konstruksinya. Untuk membangun tipe ini membutuhkan biaya Rp 1 Milyar - Rp 1,5 Milyar, namun tipe ini mempunyai kemampuan untuk menampung banyak antena dan radio. Tipe menara ini banyak dipakai oleh perusahaan-perusahaan bisnis komunikasi dan informatika. (Indosat, Telkom, Excelcomindo, dan lain-lain)

b. Menara segitiga yang dikokohkan dengan tali pancang/*spanner*.

Jenis kedua ini dapat juga disebut dengan tower. Tower jenis ini memakai besi dengan diameter 2 cm ke atas. Pemakaian besi dibawah 2 meter dapat menyebabkan kerobohan. Ketinggian maksimal tower jenis ini yang direkomendasi adalah 60 meter. Ketinggian rata-rata adalah 40 meter, Tower ini disusun atas beberapa stage (potongan). 1 stagenya ada yang memiliki panjang 4 meter namun ada juga yang memiliki panjang 5 meter. Semakin pendek stage semakin kokoh, namun pembuatannya memerlukan biaya yang semakin tinggi. Tingginya biaya dikarenakan setiap stage memerlukan tali pancang/*spanner*. Jarak patok *spanner* dengan tower minimal 8 meter. Semakin panjang semakin baik, karena ikatannya semakin kokoh, sehingga pada bagian menara atas tali penguat tersebut tidak semakin meruncing.

c. Pipa besi yang dikuatkan dengan tali *spanner*

Jenis ketiga cenderung untuk dipakai secara personal. Tinggi tower pipa ini disarankan tidak melebihi 20 meter. Teknik penguatannya dengan *spanner*. Kekuatan pipa sangat bertumpu pada *spanner*. Sekalipun masih mampu menerima sinyal koneksi, namun tower jenis ini tidak direkomendasi untuk penerima sinyal informatika yang stabil, karena jenis ini mudah bergoyang dan akan mengganggu system koneksi data. Tower jenis ini bisa dibangun pada areal yang dekat dengan pusat transmisi.

Dari berbagai fakta yang muncul di berbagai daerah, keberadaan tower memiliki resistensi/daya tolak dari masyarakat, yang disebabkan isu kesehatan (radiasi, anemia), isu keselamatan, hingga isu pemerataan

sosial. Hal ini semestinya perlu disosialisasikan ke masyarakat bahwa kekhawatiran pertama (ancaman kesehatan) tidaklah terbukti. Radiasinya jauh diambang batas toleransi yang ditetapkan WHO. Tower BTS terendah (40 meter) memiliki radiasi 1 watt/m² (untuk pesawat dengan frekuensi 800 MHz)/s/d 2 watt/m² (untuk pesawat 1800 Mhz). Sedangkan standar yang dikeluarkan WHO maksimal radiasi yang bisa ditotolir adalah 4,5 (800 Mhz) s/d 9 watt/m². Radiasi ini makin lemah apabila tower makin tinggi. Rata-rata tower seluler yang dibangun di Indonesia memiliki ketinggian 70 meter. Dengan demikian radiasinya jauh lebih kecil lagi. Adapun mengenai isu mengancam keselamatan, dapat diatasi dengan penerapan standar material, dan konstruksinya yang benar, serta kewajiban perawatan tiap tahunnya. Sementara itu isu pemerataan ekonomi harus disikapi dengan bijaksana. Peruntukan tower ini ditujukan untuk kepentingan bisnis, maka sudah selayaknya jika pembangunannya memiliki dimensi ekonomi masyarakat.

Di beberapa wilayah Indonesia, sebagian pengusaha provider seluler mengeluhkan 3 hal dalam pendirian tower BTS : 1) Mahalnya biaya lahan. 2) Sulitnya melakkan perijinan, dan 3) Peraturan dari Pemda setempat yang tidak jelas (berganti-ganti). Sebagai contoh adalah kasus retribusi terhadap tower BTS seluler di Jakarta dan Denpasar yang menetapkan pungutan sebesar Ro 1- 3 juta/m² ketinggian. Pungutan yang dirasakan memberatkan pengusaha ini pada akhirnya dibebankan kepada pelanggan. Sehingga menjadikan biaya komunikasi seluler di tempat tersebut menjadi lebih mahal.

Oleh karena alasan diatas, maka diberbagai negara muncul adanya BTS terpadu (Mobile Virtual Network Operation/MVNO). Keberadaan BTS Terpadu ini setidaknya memberi tiga manfaat: 1) Untuk mengurangi tinginya permintaan lahan untuk pembangunan menara (menghindari hutan tower); 2) menjaga keindahan dan estetika kota; 3) karena hemat biaya investasi/sewa, maka akan menekan biaya operasionalisasi dimana akhirnya masyarakat pulalah yang menikmati keuntungan (dari biaya operasional seluler yang kompetitif ini).

IV. Kajian Bisnis Menara Telekomunikasi

Dalam pembuatan menara telekomunikasi dibutuhkan biaya yang cukup tinggi. Biaya pendirian menara sebesar Rp. 1 Milyar – Rp. 1,5 Milyar. Satu menara dapat memuat lima BTS. Ongkos sewa per BTS adalah Rp. 14 juta – Rp. 18 juta per bulan. Jika rata-rata nilai sewa BTS per bulan adalah Rp. 15 juta maka potensi income per Menara (5BTS) adalah Rp. 900 juta setiap tahun. Biasanya kontrak sewa dilakukan minimal per 5 tahun, dengan demikian selama lima tahun biaya sewa menara adalah Rp. 4,5 Milyar. Kemungkinan untuk berkembang pada bisnis menara telekomunikasi sangat besar. Data Asosiasi pengembang Infrastruktur Menara Telekomunikasi (Aspimtel) menuliskan tahun 2007 kebutuhan akan menara BTS di Indonesia ditaksir mencapai 43 ribu titik. Sementara kapasitas yang bisa dibangun hanya 7 ribu. Jika melihat data tersebut sangatlah wajar jika investor asing sangat menginginkan untuk masuk pada bisnis ini.

V. Pengaruh Peraturan Menteri No.2/2008 terhadap Persaingan Usaha Telekomunikasi

Bisnis menara telekomunikasi mempunyai prospek berkembang yang cukup besar. Oleh karenanya Peraturan Menteri No. 2/2008 harus bisa mengakomodasi lingkup usaha menara telekomunikasi secara keseluruhan. Jika pihak asing dilarang untuk berinvestasi di ranah bisnis ini maka di lain pihak pemerintah harus konsisten dengan usaha untuk meningkatkan nilai investasi asing di Indonesia. Pemerintah sebagai regulator harus bisa mengatur dengan cermat mana saja ranah investasi yang dapat dimasuki asing dan mana yang harus dikelola oleh pribumi. Selama masa transisi dua tahun, pemerintah harus proporsional mengimplementasikan Peraturan Menteri No. 2/ 2008. Hal yang lebih penting lagi adalah bagaimana pemerintah mengatur sinergi antara operator yang sudah mendapat izin dengan operator lain yang sudah memiliki menara.

Dalam pelaksanaan peraturan ini, pemerintah daerah perlu untuk memberikan kemudahan dalam masalah perizinan. Kewenangan dalam memberikan perizinan sepenuhnya menjadi kewenangan dari pemerintah daerah (pemda), pemerintah kota (pemkot), dan pemerintah kabupaten (pemkab). Adapun mengenai bangunan fisik, lanjutnya, menjadi kewenangan Departemen Pekerjaan Umum. Diharapkan dengan dikeluarkannya SKB (Surat Keputusan Bersama) maka aturan-aturan perizinan tersebut dapat ditetapkan dengan adil.

Salah satu cara yang dapat ditempuh untuk memaksimalkan hasil dari peraturan menteri No. 2/ 2008 ini adalah dengan melakukan dialog-dialog yang konstruktif dengan pihak-pihak yang memiliki keterkaitan dengan usaha menara telekomunikasi. Pemerintah sebagai regulator hendaknya dapat menerapkan peraturan ini dengan profesional.

Praktik atau perilaku anti persaingan secara umum dapat dikategorikan ke dalam perjanjian atau kegiatan yang dapat menghambat persaingan, menghilangkan persaingan atau dikenal dengan praktik usaha yang restriktif (*restrictive agreements or business practices*), dan penyalahgunaan posisi dominan atau penyalahgunaan kekuatan pasar yang signifikan (*abuses of dominant position atau significant market power*). Perilaku anti persaingan tersebut juga dapat terjadi di sektor telekomunikasi.

Secara umum, terdapat dua model pendekatan pengaturan (pelarangan) tindakan anti persaingan, yaitu pendekatan yang mempertimbangkan dampak dari suatu tindakan yang dikenal dengan nama *rule of reason* dan pendekatan yang tidak mempertimbangkan dampaknya atau pendekatan *per se illegal*.

Praktik atau tindakan anti persaingan yang nyata-nyata menghilangkan atau menghambat persaingan yang dampak negatifnya dapat langsung terlihat atau dirasakan umumnya diatur dengan menggunakan pendekatan *per se illegal*. Pendekatan pelarangan ini, penekanannya terletak pada unsur formil dari perbuatannya sehingga di dalam praktik pengaturannya, substansi aturannya hanya mengatur aspek formil dari perbuatan/tindakan yang dilarang atau dengan kata lain tidak mengatur aspek materiil atau akibat dari perbuatan.tindakan terkait.

Praktik anti persaingan yang dilarang didasarkan pendekatan Rule of Reason adalah perjanjian atau tindakan restriktif yang pembuktiannya dilakukan dengan menganalisis dampak atau setidaknya potensi dampaknya, yaitu dengan melakukan kalkulasi efek anti dan pro kompetisinya dan juga maksud yang terkandung di dalamnya. Efek atau dampak atau potensi dampak dari suatu tindakan atau perilaku persaingan ini perlu dibuktikan apakah telah atau akan menghilangkan atau menghambat persaingan sehingga merugikan konsumen ataupun pesaing secara substansial atau tidak sama sekali. Pendekatan Rule of Reason menekankan pada analisis perilaku dan bukan pada pendekatan struktur. Penguasaan pasar secara signifikan atau monopoli di dalam pasar bersangkutan sekalipun dapat dibenarkan sejauh terbukti dihasilkan dari proses efisiensi atau inovasi atau tidak dihasilkan dari suatu tindakan anti persaingan. Namun jika posisi dominan yang diperoleh dari hasil efisiensi dan inovasi tersebut ditujukan dan atau disertai dengan perbuatan untuk menyalahgunakannya, seperti menciptakan hambatan (barrier) untuk masuk pasar yang tidak wajar (artificial entry barrier) atau diikuti dengan tindakan penyalahgunaan posisi dominan (abuse of dominant position) lainnya seperti menetapkan syarat-syarat perdagangan termasuk penetapan harga yang merugikan pesaing, pemasok dan atau konsumen, dan atau perekonomian nasional pada umumnya, maka perbuatan atau tindakan tersebut dilarang. Oleh karena itu, pendekatan Rule of Reason menekankan pada unsur materiil atau akibat dari perbuatan/tindakan tersebut.

Praktik atau perilaku anti persaingan yang potensial dilakukan oleh penyelenggara telekomunikasi adalah sebagai berikut:

A. Perjanjian atau Praktek Usaha Yang Restriktif

Dalam konteks industri telekomunikasi, tindakan restriktif adalah praktik pengaturan atau kerjasama, baik formal atau informal, lisan atau tertulis, antara penyelenggara telekomunikasi yang bersaing dalam menjalankan kegiatan penyelenggaraan telekomunikasi, yang menyebabkan hilangnya atau terhambatnya persaingan atau setidaknya tidaknya mengganggu secara substansial mekanisme perdagangan yang sehat sehingga pada akhirnya berdampak pada kerugian penyelenggara telekomunikasi, konsumen dan atau perekonomian nasional.

Berikut ini adalah beberapa perjanjian atau praktik usaha yang dapat dikelompokkan sebagai tindakan restriktif:

1. Penetapan Harga (Price- Fixing)

Penyelenggara telekomunikasi membuat perjanjian atau pengaturan atau tindakan penetapan harga jual beli atau beli layanan telekomunikasi dengan pesaingnya. Penetapan harga ini juga mencakup perjanjian tentang bentuk atau model tertentu dari perhitungan harga, termasuk pemberian diskon atau rebate, pembuatan daftar harga, terms of payment or sale, dan pertukaran informasi harga.

Sesuai dengan ketentuan pasal 5 Undang- undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat praktik atau perilaku ini mutlak dilarang.

2. Pembagian Pasar atau Konsumen (Market or Customer Allocation)

Penyelenggara telekomunikasi membuat perjanjian atau pengaturan atau tindakan penetapan mengenai pembagian pasar, wilayah, atau konsumen dengan pesaingnya, di luar ketentuan yang berlaku.

Sesuai dengan ketentuan pasal 11 UU 5 /99 praktik atau perilaku ini mutlak dilarang.

3. Pembatasan Produksi dan/atau Penjualan (Restarint on Producyion or Sale)

Penyelenggara Telekomunikasi membuat perjanjian atau pengaturan atau tindakan penetapan dengan pesaingnya untuk membatasi produksi atau penjualan layanan (jaringan atau jasa) telekomunikasi. Sesuai dengan ketentuan pasal 11 UU 5/99 praktik atau perilaku ini mutlak dilarang.

4. Penolakan untuk memasok atau membeli (Concerted refusals to Supply or Purchase)

Dua atau lebih penyelenggara telekomunikasi yang bersaing membuat perjanjian atau pengaturan atau tindakan penetapan untuk menolak memberikan layanan atau melakkan transaksi dengan pesaingnya atau pesaing afiliasinya.

5. Tender yang Kolusif (Collusive Tendering atau Bid Rigging)

Dua atau lebih penyelenggara telekomunikasi yang menjadi peserta tender melakukan kerjasama atau persekongkolan di antara meeka untuk mengatur tender dan atau menentukan pemenang tender.

Sesuai dengan ketentuan pasal 22 UU 5/99 praktik atau perilaku ini dilarang apabila mengaibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.

B. Penyalahgunaan Posisi Dominan atau kekuatan Pasar yang Signifikan

Dalam konteks industri telekomunikasi, penyalahgunaan posisi dominan atau kekuatan pasar yang signifikan terjadi ketika penyelenggara telekomunikasi yang memiliki posisi dominant atau kekuatan pasar yang signifikan dalam pasar penyelenggaraan telekomunikasi (pasar bersangkutan), basik secara langsung maupun tidak langsung, menggunakan kekuatannya baik secara sendiri (unilateral) maupun bersama-sama dengan penyelenggara telekomunikasi atau pelaku usaha lainnya (joint dominance). Memonopolisasi atau mencoba melakukan penguasaan pasar penyelenggaraan telekomunikasi (pasar bersangkutan) dengan cara menghambat secara tidak wajar akses ke pasar, membatasi persaingan dengan cara yang tidak sehat atau wajar, sehingga secara substansial menghilangkan, mengurangi, atau setidaknya-tidaknya mengganggu mekanisme persaingan usaha yang sehat dan mengakibatkan kerugian pelaku usaha lain, konsumen dan/atau perekonomian nasional.

Berikut ini beberapa praktik atau perilaku yang dapat dikelompokkan sebagai bentuk penyalahgunaan posisi dominan atau kekuatan pasar yang signifikan dalam penyelenggaraan telekomunikasi. Hal ini disebabkan

karena perilaku tersebut mengakibatkan kerugian pelaku usaha lain, konsumen dan atau perekonomian nasional, antara lain:

1. Menolak untuk bertransaksi (Refusal to Deal atau Denial of Access)

Penyelenggara telekomunikasi yang memiliki posisi dominan atau kekuatan pasar yang signifikan yang mengontrol fasilitas esensial menolak untuk melakukan transaksi atau memberikan akses kepada pesaingnya atau pesaing afiliasinya. Praktik ini dapat berbentuk penolakan untuk melakukan kesepakatan interkoneksi dengan pesaingnya atau pesaing afiliasinya tanpa alasan yang wajar, atau menghambat atau membatalkan akses ke fasilitas esensial yang dimiliki meskipun sebelumnya telah terdapat kesepakatan interkoneksi dengan pesaingnya atau pesaing afiliasinya, dengan tujuan untuk menghambat kegiatan penyelenggaraan telekomunikasi oleh pesaingnya atau pesaing afiliasinya tersebut.

Sesuai dengan ketentuan pasal 19 UU 5/99 praktik atau perilaku ini dilarang apabila mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.

2. Taktik Memperlambat (Delaying Tactics)

Penyelenggara telekomunikasi dengan memiliki posisi dominan atau kekuatan pasar yang signifikan yang menguasai fasilitas esensial secara tidak wajar memperlambat penyusunan atau penerapan perjanjian terhadap pesaingnya atau pesaing afiliasinya dengan tujuan untuk merugikan atau menghambat kegiatan penyelenggaraan telekomunikasi pesaingnya atau pesaing afiliasinya tersebut.

3. Jual Rugi (Below Cost atau Predatory Pricing)

Penyelenggaraan telekomunikasi dengan posisi dominan atau kekuatan pasar yang signifikan menerapkan harga jual predatoris/ rugi, yaitu harga jual layanan telekomunikasi di bawah biaya marjinal (marjinal cost) produksi dengan tujuan untuk menyingkirkan pesaing dari pasar bersangkutan atau mencegah pesaing potensial untuk masuk ke pasar bersangkutan.

Sesuai dengan ketentuan pasal 7 UU 5/99 praktik atau perilaku ini dilarang apabila mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.

4. Diskriminasi yang Tidak Wajar (Unjustified Discrimination)

Penyelenggara telekomunikasi yang memiliki posisi dominant atau kekuatan pasar yang signifikan menetapkan harga dan atau syarat dagang yang diskriminatif (pembedaan dengan alasan yang tidak wajar) dalam pemasokan atau pembelian layanan telekomunikasi yang menyebabkan dampak negative terhadap persaingan, yaitu pesaing atau pesaing afiliasinya terhambat dalam menjalankan kegiatan usahanya atau tersingkir dari pasar atau menyebabkan pesaing yang potensial tidak dapat masuk ke dalam pasar bersangkutan.

Sesuai dengan ketentuan pasal 19 UU 5/99 praktik atau perilaku ini dilarang apabila mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat, sedangkan sesuai dengan ketentuan pasal 6 UU 5/99 praktik diskriminasi tariff mutlak dilarang.

Salah satu bentuk praktik diskriminasi misalnya ketika penyelenggara telekomunikasi yang menguasai jaringan telekomunikasi mengenakan tarif penggunaan jaringan sangat tinggi tanpa alasan yang wajar dan diskriminatif terhadap pesaing afiliasinya di pasar penyelenggaraan jasa telekomunikasi tanpa didasari adanya perbedaan yang signifikan dalam proses penyediaan jaringan tersebut sehingga menyebabkan pesaing afiliasinya tersebut keluar dari pasar penyelenggaraan jasa telekomunikasi atau setidaknya terhambat dalam menjalankan kegiatan penyelenggaraan jasa telekomunikasi.

5. **Persyaratan yang tidak wajar atau berlebihan (Onerous Contract Terms and Unreasonable Requirements)**

Dalam pembuatan kontrak kerjasama atau interkoneksi, penyelenggara telekomunikasi yang memiliki posisi dominan atau kekuatan pasar yang signifikan menetapkan syarat-syarat atau klausul-klausul yang terlalu berat atau tidak wajar dengan tujuan untuk menghambat penyelenggara potensial untuk masuk ke pasar atau menyebabkan peningkatan biaya yang harus ditanggung oleh penyelenggara yang sudah ada atau potensial dalam menjalankan kegiatan penyelenggaraan telekomunikasi di pasar bersangkutan sehingga mengakibatkan terjadinya praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat.

6. **Penyalahgunaan Informasi (Misuse of Information)**

Penyelenggara telekomunikasi yang memiliki posisi dominan atau kekuatan pasar yang signifikan menggunakan informasi sensitif tentang kegiatan usaha pesaing yang diperoleh dari kegiatan interkoneksi atau karena alasan alamiah lainnya, seperti informasi tentang identitas, tingkat permintaan layanan, dan informasi lain tentang pelanggan pesaing, dengan tujuan untuk menghambat atau menyingkirkan pesaing dari pasar bersangkutan.

7. **Penetapan Harga Jual Kembali (Retail Price Maintenance)**

Penyelenggara telekomunikasi yang memiliki posisi dominan atau kekuatan pasar yang signifikan mensyaratkan para distributor atau peritel produknya untuk menjual kembali produknya sesuai dengan harga yang telah ditetapkan oleh penyelenggara telekomunikasi tersebut. Hal ini dapat menyebabkan hilangnya persaingan dalam hal harga jual produk di tingkat distributor atau peritel dan pada akhirnya menyebabkan pengaturan harga jual produk di tingkat pengguna akhir (end users).

Sesuai dengan ketentuan pasal 19 UU 5/99 praktik atau perilaku ini dilarang apabila mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.

8. **Perjanjian Tertutup (Exclusive Dealing)**

Penyelenggara telekomunikasi yang memiliki posisi dominan atau kekuatan pasar yang signifikan membuat perjanjian eksklusif dengan satu pelaku usaha telekomunikasi dengan tujuan untuk menghambat secara substansial atau menyingkirkan pesaingnya, atau mencegah pesaingnya yang potensial untuk melakukan kegiatan penyelenggaraan telekomunikasi di pasar bersangkutan. Sesuai dengan ketentuan Pasal 15 UU 5/99 praktik atau perilaku ini mutlak dilarang.

VI. Penutup

Paradigma yang muncul atas semangat nasional. Dalam pelaksanaannya peraturan ini hanya bisa berdampak baik untuk perkembangan usaha menara telekomunikasi jika di terapkan dengan professional dan konsisten serta tetap memperhatikan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat.

Pemberlakuan undang-undang persaingan pada usaha menara telekomunikasi tidak dapat menjamin hasil yang efektif apabila tidak dibarengi dengan pelaksanaan yang konsisten. Pelaksanaan adalah suatu proses vital merubah hal-hal yang bersifat instruksi hukum menjadi prinsip-prinsip pengawasan terhadap perbuatan. Seperti halnya sebuah peraturan-peraturan menteri yang pernah di terbitkan, Peraturan Menteri No. 2/2008 hanya bisa berjalan efektif jika para stake holder memiliki komitmen kuat untuk memajukan bangsa ini. Dengan kata lain keberpihakan kepada hajat hidup orang banyak seperti yang diamanatkan pada Pasal 33 UUD Republik Indonesia menjadi suatu keharusan yang tidak dapat ditawar.

**Penggabungan,
Peleburan,
Pengambilalihan dan
Pemisahan**

PERSEROAN TERBATAS

Berdasarkan **UU No.40/2007**

Dalam Hubungannya
dengan **HUKUM**

PERSAINGAN USAHA

Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan dan Pemisahan Perseroan Terbatas Berdasarkan UU No. 40/2007 dalam Hubungannya dengan Hukum Persaingan Usaha¹

Dr. Syamsul Maarif, SH, LL.M.²

Merger and aquisition are legal transactions and permitted by corporate law including Act No. 40/2007 concerning of Limited Corporation. However in the business world there many law arrangements should be taken into account by businessmen including business competition arrangement regulated by Act No.5/1999 regarding Prohibition oh Practicing Monopoly and Unfair Compatition and also other regulation such as Act No. 8/1999 concerning og Cunsomer Protection.

Merger and aquisition should be analyzed from varios legal aspects, such as from compatition law which aims to view whether there is no potentially impact on dominant posotion or market power in the related market; from the view of Limited Corporation Law which helps to see whether is no inflicting financial loss on damaging of monitory shareholders, defeating employees and stakeholders; from the view of Consumer Protection Law which observes whether there would not be inflicted on public consumers. The point is whether merger and aquisition of corporation by other corporation potentially will have impact on unfair business competition and/or will suffer on public consumers.

-
1. Disampaikan dalam Seminar Sehari "Aspek-aspek Penting UU No. 40/2007 tentang Perseroan Terbatas" yang diselenggarakan oleh Asean Law Association Komite Nasional Indonesia dan Perhimpunan Advokat Indonesia di Hotel Nikko, Jakarta, pada tanggal 28 November 2007.
 2. Ketua, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Republik Indonesia, Pengajar Hukum Persaingan Paskasarjana Universitas Brawijaya, Universitas Indonesia dan beberapa Paskasarjana, serta berbagai pelatihan profesional. Pendapat dalam makalah ini adalah pendapat pribadi bukan pendapat institusi dimana Penulis bekerja.

PENDAHULUAN

Berdasarkan pengertiannya, penggabungan perusahaan adalah tindakan dua atau lebih perusahaan menjadi satu perusahaan menggunakan identitas perusahaan yang mengambil alih. Peleburan perusahaan adalah tindakan dua atau lebih perusahaan untuk melebur membentuk satu perusahaan baru dengan identitas baru. Sedangkan pengambilalihan perusahaan adalah tindakan satu perusahaan untuk membeli seluruh atau sebagian besar saham satu atau lebih perusahaan.³

Meskipun berbeda dari segi prosesnya, namun tindakan perusahaan tersebut pada intinya tidak berbeda yaitu tindakan dua atau lebih perusahaan untuk bergabung menjadi satu perusahaan. Oleh karena itu istilah merger seringkali dipakai secara bergantian untuk ketiga istilah tersebut. Di Amerika Serikat istilah Merger dan Acquisition (M&A) dimaksudkan untuk mencakup semua bentuk transaksi atau konsolidasi hak kepemilikan dan kontrol perusahaan baik dalam bentuk merger, akuisisi atau lainnya.⁴ Peraturan perundangan kita yang mengatur M&A juga menggunakan definisi yang tidak berbeda dengan pengertian yang digunakan di banyak Negara.⁵

Secara garis besar terdapat tiga macam merger yaitu horizontal, vertikal, dan konglomerat. Merger horizontal adalah penggabungan antara dua atau lebih perusahaan yang bersaing atau berpotensi untuk bersaing satu sama lainnya. Merger vertikal adalah penggabungan dua atau lebih perusahaan yang mempunyai hubungan konsumen-pemasok atau produk pendukung (pelengkap). Merger konglomerat adalah penggabungan dua atau lebih perusahaan yang bukan pesaing bahkan tidak mempunyai hubungan konsumen-suplai satu sama lain.⁶

Dilihat dari jumlahnya, transaksi merger global cenderung mengalami kenaikan. Dari segi nilai transaksi yang semula mencapai US\$1.21 triliun pada tahun 2002 meningkat menjadi dari US\$1.33 triliun pada tahun 2003. Kecenderungan ini juga terlihat di berbagai negara. Misalnya di Amerika Serikat, transaksi merger meningkat 19% dari tahun sebelumnya menjadi US\$523,7 billion pada tahun 2003.⁷ Di Rusia kegiatan merger meningkat 1.000 % dibandingkan tahun sebelumnya menjadi US\$13,6 billion pada tahun 2004. Di Jepang jumlah transaksi merger meningkat secara drastis dari dibawah 500 pada tahun 1985 menjadi 2500 lebih pada tahun 2006.⁸

Di Indonesia transaksi merger juga sering dilakukan oleh banyak perusahaan. Sebut saja misalnya merger antar beberapa bank milik pemerintah yang sekarang menjadi Bank Mandiri. Beberapa bank swasta juga kerap melakukan merger, misalnya merger antar bank swasta yang sekarang menjadi Bank Permata. Selain di sektor perbankan, sejak beberapa tahun yang

3. Lihat, Pasal 1 butir 9, 10, dan 11, UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas.

4. Lihat, ABA Section of Antitrust Law, Antitrust Law Development (4th ed. 1997) hal 307+.

5. Periksa, Pasal 1, Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1998, Pasal 1, Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1998, Pasal 1, SK Direksi Bank Indonesia No. 32/51/KEP/DIR/1999, dan Angka 1 Kep. Ketua Bapepam No. 52/PM/ 1997.

6. Lihat, ABA Antitrust Law, supra note 4, hal 317+.

7. Lihat, Global Competitin Review, Mergers & Acquisition (2004) hal 3.

8. Lihat, Igarasi, Osamu, Merger Regulation in Japan, makalah (unpublished) disampaikan pada OECD Merger Workshop, 30 November 2007 di Jakarta.

lalu transaksi merger juga terjadi di sektor ritel misalnya Carrefour hypermarket dengan Continental Hypermarket. Sedangkan contoh akuisisi yang pernah terjadi diantaranya adalah pembelian kepemilikan secara keseluruhan PT Semen Padang oleh PT Semen Gresik. Keberadaan PT Semen Padang tetap beroperasi atau tidak digabung dengan PT Semen Gresik meskipun dimiliki secara penuh oleh PT Semen Padang. Daftar beberapa transaksi merger penting dapat dilihat dalam Table 1.

Table 1
Beberapa Merger Periode 1995 s/d 2002

No.	Nama Perusahaan	Perusahaan Asal
1.	PT. Semen Gresik	PT. Semen Gresik dan PT. Semen Padang
2.	Bank Danamon	Bank Danamon dan Bank Duta
3.	Bank Mandiri	Bank Bumi Daya, Bank Dagang Negara, Bank Ekspor Impor, Bank Pembangunan Indonesia
4.	Bank Permata	Bank Bali, Bank Universal, Bank Patriot, Bank Prima Express, dan Bank Artamedia
5.	PT Krakatau Steel	PT. Cold Rolling Mill Indonesia (CRMI) dan PT. Krakatau Baja
6.	PT. Gudang Garam	PT Gudang Garam dan PT Surya Pemenang
7.	PT. Semen Gresik	PT. Semen Gresik, PT. Bintang Semen Mandiri
8.	PT. Garam	PT. Garam dan PT. Industri Soda Indon
9.	PT. DIC Coates Graphicarts Indonesia	PT. DIC Indonesia, PT. Coates Indonesia, dan PT. DIC Coates Graphicarts Indonesia
10.	PT. Bank BNI	PT. Bank BNI, PT. Bank Permata
11.	Carrefour Hypermarket	Carrefour Hypermarket, Continental Hypermarket
12.	PT. Indosat	PT. Indosat, PT. Indosat Multi Media Mobile, PT. Satelit Palapa Indonesia, PT. Bima Graha
13.	PT. Perus. Perdag Indonesia	PT. Tjipta Niaga, PT. Panca Niaga, PT. Dharma Niaga
14.	PT. Cabot Indonesia	PT. Cabot Indonesia, PT. Karbon Indonesia
15.	PT. Asuransi Jiwa Manulife	PT. Asuransi Jiwa Man., PT. ING Aetna Life
16.	Ernst & Young, Presetya, Sarwoko, Utomo & Sandjaja	Ernst & Young, Hanadi, Sarwoko dan Sandjaja, dan Anderson, Presetyo, Utomo & Co

Dalam banyak hal merger memberikan kontribusi positif, bahkan dapat menjadi jalan keluar dari berbagai permasalahan yang dihadapi perusahaan. Perusahaan dapat lebih efisien karena merger dapat lebih meningkatkan utilisasi kapasitas perusahaan, menekan biaya transportasi, mengganti manajer yang berkinerja buruk dengan manajer lain yang lebih baik dan tidak tersedia secara internal.⁹ Selain itu merger akan membuka akses modal secara internal, dan juga bermanfaat dalam pengembangan dan riset (R&D) karena dapat melayani jumlah unit yang lebih besar. Dampak efisiensi dari merger sangat positif bagi perusahaan dan konsumen. Perusahaan dapat meningkatkan inovasi dan teknologi. Bagi perusahaan menengah kebawah, merger memberikan banyak keuntungan diantaranya akses sumberdaya yang cukup dan memungkinkannya untuk bersaing dengan perusahaan besar. Dari merger tersebut diharapkan akan menghasilkan biaya produksi yang lebih rendah, penurunan harga dan peningkatan kualitas barang sehingga menguntungkan konsumen.¹⁰

Meskipun dalam banyak hal merger merupakan kegiatan yang positif karena dapat mengefisienkan perusahaan dan menguntungkan konsumen, akan tetapi transaksi merger apabila tidak dikontrol dapat menimbulkan dampak negatif baik terhadap persaingan maupun terhadap konsumen. Dalam tulisan ini Penulis tidak bermaksud membahas kontrol merger secara komprehensif akan tetapi membatasi pada beberapa pertanyaan yaitu sejauh mana transaksi merger harus memperhatikan aspek persaingan usaha, apabila harus dilakukan review maka siapa yang berwenang untuk melakukannya dan bagaimana prosedurnya, serta tolak ukur substansi (*substantive test*) yang perlu dianalisa untuk menentukan apakah sebuah transaksi merger dapat dianggap menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan.

Untuk memudahkan pembahasan, Penulis menggunakan istilah merger untuk mencakup tiga macam transaksi yaitu penggabungan, peleburan, dan pengambilalihan perusahaan. Pembahasan lebih difokuskan pada merger horizontal karena merger inilah yang kerap dianggap paling membahayakan persaingan usaha dibanding bentuk merger lainnya.

ANALISA ASPEK PERSAINGAN DALAM TRANSAKSI MERGER: sebuah keharusan

Meskipun dalam banyak hal merger berdampak positif, akan tetapi transaksi merger juga mempunyai dampak negatif terhadap persaingan dan konsumen. Hal ini dapat terjadi ketika transaksi merger dilakukan untuk melahirkan atau menambah kekuatan perusahaan di pasar (*market power*). Dengan kekuatan tersebut, perusahaan dapat menaikkan harga di atas harga kompetisi dan menurunkan jumlah dan kualitas produknya. Hal ini sangat merugikan konsumen.

9. Lihat, Jones, A., and Sufrin, B., *EC Competition Law, Text, Cases, and Materials*, (Oxford Univ.: 2004) hal 848.

10. Alasan-alasan lain merger telah dibahas oleh banyak ahli ekonomi, periksa a.l. Carlton, D.W dan Perloff, J.M., *Modern Industrial Organization* (3rd Edit., 2000) hal. 19+. Celnicker, A.C., *Role of Merger Regulation on Market Efficiency and a Fair Business Environment*, makalah (unpublished) disampaikan pada OECD Workshop on Merger, Jakarta, 30 November 2007.

Selain itu, kekuatan atau penguasaannya dalam pasar bersangkutan tersebut membuat perusahaan tidak lagi mempunyai insentif untuk meningkatkan kualitas teknologi dan menambah inovasinya. Bahkan dengan kekuatan dan penguasaannya perusahaan hasil merger dapat menciptakan atau meningkatkan hambatan masuk bagi pendatang baru untuk masuk ke pasar.¹¹ Oleh karena itu analisa aspek persaingan terhadap transaksi merger harus dilakukan untuk menghindari dampak negatif sebagaimana diuraikan di atas.

Berdasarkan pertimbangan ekonomi itulah maka peraturan perundang-undangan yang mengatur perseroan mewajibkan kepada perusahaan untuk melakukan analisa aspek persaingan terhadap transaksi merger yang hendak mereka lakukan. Ketentuan mengenai merger perseroan diatur dalam beberapa ketentuan.¹² Khusus mengenai aspek persaingan setidaknya terdapat dua ketentuan utama yaitu pasal 126 Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, serta pasal 28 dan 29 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Ketentuan Pasal 126 Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 pada intinya mewajibkan diadakannya analisa aspek persaingan usaha terhadap transaksi merger. Bahkan ketentuan pasal 126 memperluas berlakunya kewajiban tersebut, yaitu bukan hanya terhadap transaksi merger sebagaimana diatur sebelumnya dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1995, akan tetapi juga pemisahan perusahaan.¹³

Kewajiban yang sama juga tercantum dalam undang-undang yang mengatur kegiatan perdagangan dan bisnis, yaitu ketentuan pasal 28 dan 29, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pada intinya kedua ketentuan tersebut melarang transaksi merger apabila transaksi tersebut berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan maupun konsumen.¹⁴ Untuk mencegah hal tersebut maka transaksi merger besar, yang dapat dilihat dari nilai aset

11. Ibid.

12. Lihat, Pasal 102- 109, UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas, yang kemudian diganti dengan UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, PP No. 27 Tahun 1999 tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas, PP No. 28 Tahun 1999 tentang merger, konsolidasi dan akuisisi Bank, Keputusan Ketua Bapepam No. KEP-52/PM/1997 tentang Penggabungan Usaha atau Peleburan Usaha Perusahaan Publik atau Emiten, Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 32/52/Kep/Dir, tanggal 14 Mei 1999 tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank Umum, dan Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 32/53/Kep/Dir, tanggal 14 Mei 1999 tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, konsolidasi dan Akuisisi Bank Perkreditan Rakyat.

13. Bunyi lengkap pasal 126 menyatakan: "(1)Perbuatan hukum Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, atau Pemisahan wajib memperhatikan kepentingan: a. ... ; b. ... ; c. ... persaingan sehat dalam melakukan usaha." Dalam Penjelasan ayat (1) Pasal 126 dinyatakan "... dalam Penggabungan, Peleburan, Pengambilalihan, atau Pemisahan harus juga dicegah kemungkinan terjadinya monopoli atau monopsoni dalam berbagai bentuk yang merugikan masyarakat."

14. Pasal 28, UU No. 5 Tahun 1999 secara lengkap berbunyi sebagai berikut:

- (1) Pelaku usaha dilarang melakukan Penggabungan, atau Peleburan badan usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
- (2) Pelaku usaha dilarang melakukan pengambilalihan saham perusahaan lain apabila tindakan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai penggabungan atau peleburan badan usaha yang dilarang sebagaimana dimaksud dalam ayat (1), dana ketentuan mengenai pengambilalihan saham perusahaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) diatur dalam Peraturan Pemerintah."

dan atau penjualannya, wajib diberitahukan kepada KPPU untuk dilakukan review.¹⁵

Kedua ketentuan tersebut sangat singkat sehingga menyisakan beberapa pertanyaan. Pertanyaan tersebut diantaranya adalah, pertama, siapa yang mempunyai kewajiban untuk melakukan analisa, apakah pelaku usaha yang hendak merger, Menteri Hukum dan HAM, atau otoritas persaingan (dalam hal ini adalah KPPU)? Menurut Pandangan Penulis, pelaku usaha atau perusahaan yang hendak merger-lah yang mempunyai kewajiban untuk menilai aspek persaingan terhadap transaksi mergernya. Hasil analisa atau review tersebut kemudian diserahkan kepada Menteri Hukum dan HAM sebagai persyaratan pengesahan perubahan akta pendirian perseroan.¹⁶

Proses demikian dapat dibenarkan sebelum diundangkannya UU No. 5 Tahun 1999 karena sesudah masa tersebut lembaga yang mempunyai otoritas menilai aspek persaingan dari sebuah transaksi merger adalah KPPU. Dengan kata lain, sesudah berlakunya UU No. 5 Tahun 1999 hasil analisa perseroan diserahkan kepada KPPU untuk mendapatkan penilaian terutama terhadap transaksi merger besar yang dilihat dari nilai aset dan atau omsetnya. Seperti halnya ketentuan UU tentang Perseroan Terbatas, ketentuan pasal 28 dan 29 UU No. 5 Tahun 1999 juga mewajibkan perseroan untuk melakukan penilaian apakah transaksi yang merger hendak dilakukan akan menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan maupun konsumen.

Ketentuan pasal 126 UU No. 40 Tahun 2007 menyebutkan bahwa transaksi merger yang dapat menimbulkan monopoli atau monopsoni wajib dicegah. Pertanyaannya siapa yang mempunyai kewajiban untuk mencegah. Menurut pandangan penulis, banyak pihak mempunyai kewajiban untuk mencegah sesuai dengan peran dan otoritasnya masing-masing yaitu perseroan yang hendak melakukan merger, Notaris, Menteri Hukum dan HAM, KPPU dan bahkan anggota masyarakat. Perseroan wajib melakukan upaya maksimal untuk mencegah terjadinya merger yang berdampak negatif. Alasannya adalah bahwa baik UU No. 5 Tahun 1999 maupun UU No. 40 Tahun 2007 menegaskan pelarangan terhadap transaksi merger yang menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan maupun konsumen.

Pejabat pembuat akta Notaris juga berkewajiban untuk memastikan bahwa perseroan telah memenuhi semua kewajiban sebagaimana diatur dalam UU yang berlaku, dan berhak menolak untuk melakukan legalisasi transaksi merger apabila transaksi tersebut belum diizinkan oleh KPPU. Menteri Hukum dan HAM juga merupakan pihak yang mempunyai kewajiban untuk mencegah terjadinya merger yang anti-persaingan. Kewajiban tersebut dapat dipenuhi ketika

15. Pasal 29, UU No. 5 Tahun 1999 secara lengkap berbunyi sebagai berikut:

- 1) Penggabungan atau peleburan badan usaha, atau pengambilalihan saham sebagaimana dimaksud dalam pasal 28 yang berakibat nilai aset dan atau nilai penjualannya melebihi jumlah tertentu, wajib diberitahukan kepada Komisi, selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal penggabungan, peleburan, atau pengambilalihan tersebut.
- 2) Ketentuan tentang penetapan nilai aset dan atau nilai penjualan serta tata cara pemberitahuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) diatur dalam Peraturan Pemerintah.

16. Dalam UU No. 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas yang kemudian diganti dengan UU No. 40 Tahun 2007 juga disebutkan bahwa transaksi merger dapat dilangsungkan apabila memperhatikan beberapa hal diantaranya bahwa merger tersebut tidak akan menimbulkan persaingan usaha tidak sehat. Perlu dilakukan penelitian sejauhmana hasil review terhadap aspek persaingan ini telah disampaikan dengan baik kepada Menteri sebagai kelengkapan persyaratan pengesahan perubahan akta pendirian perseroan.

perseroan mengajukan permohonan pengesahan perubahan akta pendirian perseroan. Pada tahap ini Menteri Hukum dan HAM berwenang, misalnya untuk menolak permohonan tersebut apabila pemohon belum melengkapi dokumennya dengan perizinan dari otoritas persaingan yaitu KPPU.

Sebagai lembaga otoritas persaingan KPPU, mempunyai kewajiban untuk mencegah terjadinya transaksi merger yang anti-persaingan. Kewajiban tersebut dapat dipenuhi melalui analisa pendalaman terhadap data dan hasil analisa yang disampaikan oleh perseroan sebelum transaksi merger benar-benar dilakukan. Sesuai dengan ketentuan pasal 47 ayat (2) huruf f, KPPU berwenang membatalkan transaksi merger apabila hal tersebut berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan. Anggota masyarakat juga berpeluang untuk ikut serta mengawasi transaksi merger. Berdasarkan ketentuan UU No. 5 Tahun 1999, anggota masyarakat berhak menyampaikan laporan dugaan pelanggaran termasuk dugaan pelanggaran terhadap ketentuan pasal 28 dan 29 mengenai merger.

Menurut Penulis, hal-hal yang belum jelas sebagaimana disinggung diatas serta kemungkinan pertanyaan-pertanyaan lain dapat dijelaskan lebih lanjut dalam peraturan pelaksanaan mengenai transaksi merger. Untuk itu, setidaknya diperlukan dua macam peraturan pelaksanaan, yaitu Peraturan Pemerintah (PP) serta Pedoman Analisa Aspek Persaingan Transaksi Merger. Keberadaan PP secara tegas diamanatkan oleh pasal 28 dan 29 UU No. 5 Tahun 1999, sedangkan Pedoman Analisa Merger diperlukan bagi pelaku usaha untuk menilai apakah transaksi mergernya berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan maupun konsumen. Di banyak negara, Pedoman Analisa Merger (*Merger Guideline*) disusun oleh Lembaga atau Otoritas Persaingan seperti Federal Trade Commission (FTC) di Amerika Serikat, Japan Fair Trade Commission (JFTC) di Jepang, Korean Fair Trade Commission (KFTC) di Korea, Australian Competition and Consumer Commission (ACCC) di Australia. Berdasarkan ketentuan pasal 29 UU No. 5 Tahun 1999, KPPU berkewajiban menyusun Pedoman Merger di Indonesia.¹⁷

ASPEK PROSEDUR

Ketentuan mengenai merger biasanya mengatur aspek prosedur dan substansi standar (*substantive test*). Terkait dengan aspek prosedur ketentuan merger pada umumnya mengatur empat hal penting yaitu lembaga atau otoritas yang berwenang mereview transaksi merger, sektor yang masuk dalam yurisdiksi otoritas tersebut, sistem notifikasi, dan upaya hukum yang tersedia bagi pelaku usaha maupun otoritas persaingan.

Pertama, mengenai lembaga atau otoritas pengawas transaksi merger. Praktek di banyak negara menunjukkan hal yang berbeda antara satu negara dengan negara lain. Beberapa negara menentukan bahwa badan yang

17. Tidak kurang dari 50 negara yang telah mempunyai implementing regulations on merger. Pedoman singkat tentang ketentuan merger worldwide, periksa, Global Competition Review, supra note no.6. Sampai dengan saat penulisan makalah ini PP tentang Merger masih dibahas oleh Pemerintah. Merger Guideline juga masih disusun oleh KPPU. Sebagai Ketua Tim penyusunan Guideline di KPPU Penulis berharap agar Pedoman / Guideline dimaksud dapat selesai padah akhir Tahun 2008.

berwenang menilai aspek persaingan terhadap transaksi merger adalah departemen perdagangan. Sebagian negara lainnya memberikan kewenangan kepada departemen keuangan. Akan tetapi mayoritas negara menentukan bahwa badan atau otoritas yang berwenang menilai aspek persaingan terhadap transaksi merger adalah otoritas persaingan atau di Indonesia dikenal KPPU.¹⁸

Di Amerika Serikat pada dasarnya pengawas transaksi merger ada dua yaitu Department of Justice (DoJ) dan Federal Trade Commission (FTC). Agar tidak saling tumpang tindih mereka menentukan bahwa apabila salah satu dari dua otoritas ini telah memulai penyelidikan maka otoritas lainnya tidak melakukan penyelidikan. Mereka saling membantu dalam memberikan data dan informasi. Di Jepang otoritas pengawas transaksi merger adalah Japan Fair Trade Commission (JFTC). Di Australia otoritas pengawasnya adalah Australian Competition and Consumer Commission (ACCC), dalam dalam sektor tertentu dilakukan oleh Foreign Investment Review Board (FIRB) serta Federal Treasures.

Undang- Undang No. 5 Tahun 1999 mengikuti mayoritas model yang digunakan di banyak negara yaitu bahwa lembaga atau otoritas yang berwenang mereview aspek persaingan atas transaksi merger adalah KPPU. Pasal 30 ayat (1) menyatakan bahwa untuk mengawasi pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1999 termasuk ketentuan merger yaitu pasal 28 dan 29 maka dibentuklah KPPU. Pasal 38 ayat (1) dan (2) juga menentukan bahwa dugaan pelanggaran ketentuan UU No. 5 tidak terkecuali pelanggaran terhadap pasal 28 dan 29 mengenai merger disampaikan kepada KPPU untuk dilakukan pemeriksaan.

Sejalan dengan ketentuan pasal 30 dan 38, pasal 29 ayat (1) menegaskan bahwa transaksi merger yang menghasilkan aset dan atau omset dengan nilai tertentu wajib diberitahukan ke KPPU. Apabila tidak diberitahukan dan kemudian ditemukan bahwa transaksi merger dapat menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan maka KPPU berwenang membatalkan transaksi tersebut.¹⁹

Satu hal yang perlu dicatat adalah bahwa setelah berlaku UU No. 5 Tahun 1999 prosedur merger dan pengesahannya perlu disesuaikan secara substantial. Salah satu diantaranya adalah persyaratan pengesahannya. Sebelum lahirnya UU No 5 Tahun 1999 pelaku usaha yang hendak merger mungkin cukup hanya melampirkan satu lembar pernyataan bahwa transaksi mergernya tidak berpotensi menimbulkan persaingan usaha tidak sehat karena UU No. 1 Tahun 1995 mengenai Perseroan Terbatas tidak mengatur lebih rinci tentang isu persaingan dalam transaksi merger. Setelah UU No. 5 Tahun 1999 berlaku maka pernyataan bahwa sebuah transaksi merger berpotensi atau tidak berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan tidak cukup hanya didasari pernyataan dari pelaku usaha, tetapi penilaian tersebut juga harus keluar dari otoritas persaingan yaitu KPPU.

Otoritas sektor seperti Bank Indonesia, Bapepam, Menteri Keuangan mempunyai kewenangan untuk menyetujui sebuah transaksi merger dalam sector yang menjadi yurisdiksinya, tetapi tidak jelas apakah mereka

18. Periksa, Global Competition Review, supra note 6.

19. Lihat, pasal 47 ayat (2) huruf e UU No. 5 Tahun 1999.

mempunyai kewenangan untuk menilai aspek persaingan dari transaksi tersebut. Praktek di banyak negara, pelaku usaha menyampaikan notifikasi ke otoritas persaingan lengkap dengan data pendukungnya dan tentu saja dengan pendapatnya bahwa transaksinya tidak berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan.

Berdasarkan data tersebut otoritas persaingan mempelajarinya dan mengeluarkan *clearance letter* atau *no-objection letter* (NoL) apabila transaksi tersebut memang tidak menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan. Berdasarkan *clearance letter* atau NoL tersebut otoritas sektor menyetujui transaksi merger. Agar ketentuan pasal 126 UU No. 40 Tahun 2007 serta ketentuan pasal 28 dan 29 UU No. 5 Tahun 1999 tidak menimbulkan ketidakpastian bagi pelaku usaha, maka KPPU dan otoritas sektoral perlu membangun sebuah mekanisme clearance agar tidak terjadi sebuah transaksi merger disetujui oleh otoritas sektoral tetapi tidak disetujui KPPU sehingga berujung pembatalan.

Kedua, mengenai sektor perdagangan, UU No. 5 Tahun 1999 tidak memuat batasan bahwa merger sektor perdagangan tertentu yang harus disetujui oleh KPPU. Ini berarti bahwa transaksi merger untuk semua sektor perdagangan baik barang maupun jasa masuk dalam yurisdiksi penilaian KPPU. Oleh karena itu, badan atau otoritas sektor seperti Bank Indonesia untuk sektor perbankan, Menkominfo untuk sektor telekomunikasi, Menteri Keuangan untuk sektor asuransi dan keuangan non-bank, Bapepam untuk *listed companies* perlu menunggu hasil analisa KPPU sebelum mereka menyetujui proposa transaksi merger besar. Ketentuan serupa juga berlaku untuk Menteri Hukum dan HAM. Agar tidak menimbulkan masalah di kemudian hari, Menteri Hukum dan HAM perlu menunggu pendapat KPPU sebelum menyetujui perubahan akta perseroan hasil merger.

Ketiga, mengenai sistem notifikasi transaksi merger. Pada dasarnya terdapat dua sistem notifikasi yaitu pre-notifikasi dan post-notifikasi. Sistem pre-notifikasi dimaksudkan sebagai notifikasi yang disampaikan oleh pelaku usaha kepada otoritas persaingan sebelum mereka menutup transaksi merger. Dalam sistem pre-notifikasi mayoritas negara membaginya ke dalam dua macam yaitu sukarela (*voluntary*) dan wajib (*mandatory*). Notifikasi wajib berlaku terhadap transaksi merger yang nilai aset dan atau omset salah satu perseroan atau hasil merger mencapai batas nilai tertentu (*threshold*). Sistem pre-notifikasi dipakai oleh banyak negara karena sistem ini dipandang lebih efektif untuk mencegah terjadi transaksi merger yang dapat menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan maupun konsumen. Otoritas persaingan dapat menyetujui dengan syarat atau melarang (*block*) sebuah transaksi apabila berdasarkan data yang cukup lengkap, otoritas persaingan yakin bahwa transaksi tersebut berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan. Notifikasi biasanya diikuti dengan permintaan data dan dokumen yang diperlukan oleh otoritas persaingan untuk dapat menilai apakah transaksi merger berpotensi menimbulkan dampak negatif.

Post-notifikasi dimaksudkan sebagai notifikasi oleh pelaku usaha kepada otoritas persaingan usaha sesudah transaksi mergernya ditutup. Berdasarkan notifikasi tersebut otoritas persaingan kemudian melakukan analisa, dan apabila hasil analisa menunjukkan bahwa transaksi merger berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan maka transaksi tersebut

harus direvisi atau justru dibatalkan oleh otoritas persaingan. Hanya sedikit negara yang menerapkan sistem post-notifikasi.²⁰

Meskipun dalam hal tertentu post-notifikasi dapat digunakan tetapi sistem ini justru melahirkan ketidakpastian dan biaya yang cukup besar bagi pelaku usaha. Persiapan transaksi merger memerlukan biaya tidak sedikit dan waktu yang cukup panjang tetapi belum tentu transaksinya disetujui oleh otoritas persaingan. Bahkan hampir tidak mungkin untuk mengembalikan kondisi perseroan paska merger ke kondisi sebelum merger dilakukan. Istilah populer kita “nasi sudah menjadi bubur”. Oleh karena itu hanya sedikit negara yang menggunakan sistem post-notifikasi.

Sistem mana yang dipakai oleh UU No. 5 Tahun 1999, pre-notifikasi atau post-notifikasi? Pasal 28 tidak menentukan secara tegas mengenai sistem notifikasi merger di Indonesia. Ketentuan pasal ini menyatakan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai merger diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah (PP). Menurut Penulis, tidak adanya ketentuan yang tegas dalam pasal 28 mengenai sistem notifikasi memberikan keleluasaan kepada PP untuk memilih sistem notifikasi merger yang efektif mencegah transaksi merger yang anti-persaingan.

Penulis berpendapat sistem yang paling efektif adalah sistem pre-notifikasi. Bagi otoritas persaingan, yaitu KPPU, sistem ini mampu mengefektifkan peranannya untuk mencegah transaksi merger yang berpotensi menimbulkan dampak negatif karena KPPU mempunyai kesempatan untuk melakukan review sebelum merger ditutup. Bagi pelaku usaha, sistem pre-notifikasi juga positif karena efektif menghindarkan mereka dari kerugian baik waktu maupun biaya yang besar untuk persiapan sampai penutupan transaksi merger. Akan lebih besar kerugian bagi pelaku usaha apabila akhirnya transaksi merger perseroan tersebut dibatalkan oleh KPPU.

Terkait dengan sifat notifikasi yaitu apakah pre-notifikasi berlaku secara sukarela (*voluntary*) atau wajib (*mandatory*), Penulis berpendapat bahwa kedua sistem ini dapat diberlakukan secara bersamaan. KPPU perlu membuka lebar-lebar pintunya bagi pelaku usaha yang hendak merger untuk notifikasi secara sukarela dan melakukan konsultasi. Untuk notifikasi yang bersifat sukarela tidak perlu diberlakukan *threshold* nilai merger. Serahkan semuanya kepada pelaku usaha untuk menentukan apakah sebelum menutup transaksi mergernya perlu notifikasi dan konsultasi ke KPPU. Akan tetapi seperti berlaku di banyak negara, perseroan dibebani sejumlah *fee* apabila menggunakan mekanisme ini. KPPU dapat menentukan besaran *fee* berdasarkan nilai transaksi merger. Berapa besarnya perlu dilihat praktek serupa di banyak negara.

Akan tetapi KPPU juga dapat menentukan bahwa rencana transaksi merger wajib dinotifikasi ke KPPU terlebih dahulu sebelum ditutup khususnya bagi merger yang besar. Seberapa besar sebuah rencana merger wajib dinotifikasi ke KPPU, UU No. 5 Tahun 1999 tidak menentukan *threshold*nya. Undang-undang hanya menentukan dasar perhitungannya yaitu aset dan atau omset hasil merger.²¹ Menurut Penulis, bukan hanya nilai aset atau omset akan tetapi pangsa pasar juga dapat dipergunakan

20. Lihat, *Global Competition Review*, supra note 6.

21. Lihat pasal 29 UU No. 5 Tahun 1999.

sebagai *threshold* merger yaitu lebih dari 50% pangsa pasar salah satu pelaku usaha yang hendak merger atau lebih dari 75% pangsa pasar setelah merger. *Threshold* berdasarkan pangsa pasar juga digunakan oleh UU No. 5 Tahun 1999 dalam menentukan *legal presumption* tentang penguasaan pasar yaitu bahwa pelaku usaha dianggap menguasai pasar apabila satu pelaku usaha mempunyai pangsa pasar 50% lebih, dan dua atau lebih pelaku usaha mempunyai pangsa pasar 75% lebih.²² Berbeda dengan notifikasi yang bersifat sukarela, notifikasi wajib, seperti berlaku di banyak negara, tidak melibatkan *fee* di pihak pelaku usaha.

Karena notifikasinya bersifat wajib, maka wajar apabila KPPU menjatuhkan sanksi cukup berat misalnya dalam bentuk pembatalan merger apabila ditemukan bahwa transaksi merger berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan maupun konsumen.²³ Sanksi berat seperti pembatalan merger tidak akan jatuh apabila sebelum ditutup, pelaku usaha melakukan notifikasi dan konsultasi mengenai rencana mergernya dengan KPPU.

Perbedaan penafsiran dapat terjadi ketika kita membaca rumusan pasal 29 UU No. 5 Tahun 1999.²⁴ Kalimat “wajib diberitahukan kepada Komisi selambat- lambatnnya 30 hari sejak tanggal penggabungan...” menunjukkan bahwa sistem notifikasi merger dalam UU No. 5 adalah post-notifikasi. Menurut Penulis, pasal ini dapat berarti pre-notifikasi atau post-notifikasi tergantung kita dalam memberikan makna kata “penggabungan [merger]...” dalam rumusan pasal 29 ini. Apabila merger disini diartikan sebagai merger yang akta perubahannya telah disetujui oleh Menteri Hukum dan HAM maka memang benar notifikasi merger dalam UU No. 5 Tahun 1999 adalah post- notifikasi. Akan tetapi apabila kata “penggabungan [merger]...” dalam pasal 29 tersebut diartikan sebagai pengumuman rencana merger yaitu jauh sebelum akta perubahan perseroan disetujui oleh Menteri, maka sistem notifikasi dalam UU No. 5 Tahun 1999 adalah pre-notifikasi.²⁵

Penulis lebih condong menggunakan sistem kedua yaitu pre-notifikasi karena ini lebih *fair* dan pasti bagi pelaku usaha. Selain itu dalam praktek hampir tidak mungkin pelaku usaha yang sudah melakukan merger kemudian diperintahkan untuk mengurai kembali perusahaannya menjadi dua atau lebih entitas seperti keadaan semula sebelum merger dilakukan. Selain itu *best practices* juga menganjurkan penggunaan sistem pre-notifikasi. Hanya beberapa negara saja dari sekitar 60 negara menggunakan sistem post-notifikasi.²⁶

Terkait dengan *threshold* notifikasi, terdapat perbedaan antara satu negara dengan negara lainnya. Beberapa negara menggunakan pangsa pasar sebagai dasar penentuan *threshold* notifikasi. Besarannya juga berbeda antara negara satu dengan lainnya yaitu antar 20% sampai 50% lebih pangsa pasar setelah merger.²⁷

22. Lihat, misalnya pasal 4, 18, dan pasal 25, UU No 5 Tahun 1999.

23. Sanksi pembatalan transaksi merger telah diatur dalam pasal 47 UU No. 5 Tahun 1999.

24. Periksa, bunyi lengkap pasal 29, supra note no. 13.

25. Notifikasi setelah merger dalam pasal 29 bukan berarti sistim notifikasinya menganut post- notifikasi melainkan hanya bertujuan untuk memberitahukan lembaga pengawas mengenai diwujudkannnya proses konsentrasi. Lihat, Knud Hansen et all., Undang- Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, cet kedua, Katalis Mitra Plaosan, Jakarta (2002), hal. 366

26. Periksa, Global Competition Review, supra note no. 6.

27. Ibid. Appendix.

Selain itu *threshold* notifikasi juga dapat ditentukan berdasarkan nilai aset maupun penjualan perusahaan yang telah merger. Misalnya, *threshold* notifikasi di Eropa adalah total penjualan global perusahaan hasil merger adalah EUR 5 miliar lebih dan total penjualan di pasar Eropa adalah EUR 250 juta lebih, atau salah satu perusahaan yang merger memiliki pangsa pasar di Eropa lebih dari 2/3.²⁸ Threshold di Jepang sedikit berbeda yaitu total aset setelah merger mencapai ¥10 miliar lebih, atau ¥ 140 miliar lebih apabila perusahaan yang merger adalah perusahaan asing.²⁹

Di Amerika Serikat, *threshold*nya menggunakan beberapa ukuran yaitu bahwa usaha dari pihak-pihak yang merger berada di Amerika Serikat atau berdampak terhadap pasar Amerika Serikat (*the size of commerce-test*) dan nilai aset hasil merger mencapai lebih dari US\$ 200 juta (*the size of transaction-test*), atau aset atau omset salah satu perusahaan yang merger mencapai US\$ 100 juta lebih atau pihak lainnya mencapai US\$ 10 juta lebih.³⁰

Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tidak menentukan besaran *threshold* notifikasi tetapi menentukan dasar perhitungannya, yaitu nilai aset dan atau penjualan perusahaan setelah merger. Pendekatan UU No. 5 mendelegasikan pada PP untuk menentukan besaran *threshold* notifikasi.³¹ Menurut Penulis, pendelegasian demikian adalah tepat karena melalui peraturan yang lebih rendah dari UU, penentuan besaran threshold dapat disesuaikan dengan perkembangan kemajuan ekonomi. Bahkan penentuan besaran *threshold* melalui PP masih terlalu tinggi karena PP tidak mudah merevisi.

Seperti dikemukakan di atas besaran nilai aset atau penjualan sebagai *threshold* notifikasi yang berlaku di satu negara berbeda antara satu negara dengan negara lain. Tingkat ekonomi dan perkembangan industri suatu negara tentu berpengaruh dalam menentukan besaran *threshold*. Menurut Penulis, besaran nilai *threshold* harus tepat sehingga tidak terlalu kecil dan tidak terlalu besar. Penentuan nilai terlalu kecil akan berdampak pada banyaknya pelaku usaha yang harus notifikasikan ke KPPU padahal mungkin dilihat dari penjualan secara nasional nilai transaksi mergernya tidak besar.

Selain itu, Penulis berpendapat bahwa selain besaran *threshold* tersebut harus tepat tetapi juga mudah direvisi sesuai dengan perkembangan ekonomi kita. Threshold aset Rp100 miliar mungkin terhitung cukup besar untuk sekarang tetapi 10 tahun kedepan nilai tersebut mungkin terlalu kecil. Oleh karena itu, lebih tepat apabila dalam PP tentang merger tidak perlu disebutkan besaran *threshold* notifikasinya tetapi didelegasikan pada KPPU untuk menentukan besarnya. Seperti dikemukakan diatas, revisi PP belum tentu lebih cepat ketimbang revisi UU.

Tren ke depan terutama di Eropa, nilai *threshold*nya dinaikkan sehingga otoritas persaingan tidak perlu melakukan analisa transaksi merger dan menghabiskan banyak waktu mempelajari banyak dokumen dan memerlukan

28. Periksa, European Merger Control Regulation atau Council Regulation No. 4064/89.

29. Ketentuan mengenai persaingan diatur dalam , Antimonopoli Law (AML), Law No. 54 of 1947

30. Ketentuan Merger Control di Amerika Serikat dapat di temukan antara lain dalam Pasal 7, the Clayton Act, pasal 1, the Sherman Act, Pasal 5 the Federal Trade Commission Act.

31. Periksa, ketentuan pasal 29, UU No. 5 Tahun 1999.

ruang luas untuk menyimpan dokumen padahal dilihat dari pasar Eropa transaksi dimaksud tidaklah besar.³²

Menurut Penulis, threshold notifikasi merger di Indonesia dapat juga ditentukan berdasarkan pangsa pasar seperti yang juga dipakai oleh banyak negara. Alasannya, isu sentral dalam pengendalian merger adalah isu penguasaan pasar. Dalam hal ini UU No. 5 telah mengatur bahwa telah dianggap menguasai pasar apabila satu pelaku usaha menguasai lebih dari 50% pangsa pasar.³³ Legal presumption ini dapat digunakan sebagai salah satu threshold notifikasi merger ke KPPU. Artinya, proposal merger harus dinotifikasi ke KPPU apabila pangsa pasar salah satu perseroan yang hendak merger mencapai lebih dari 50%. Salah satu kelemahan sistem ini adalah akan banyak transaksi merger yang lolos dari pantauan KPPU apabila pihak pelaku usaha yang menentukan besaran pangsa pasar. Oleh karena itu notifikasi merger berdasarkan perhitungan pangsa pasar sebaiknya dipakai sebagai alternative *threshold*.

Perlu ditambahkan di sini bahwa besaran threshold dalam pembahasan kita ini adalah *threshold* untuk notifikasi dan bukan *threshold* larangan transaksi merger. Intinya adalah rencana transaksi merger yang memenuhi *threshold* harus dinotifikasikan ke KPPU. Berdasarkan notifikasi dan data dari perseroan, maka kemudian KPPU melakukan analisa. Apabila hasilnya menunjukkan bahwa transaksi tersebut tidak berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan atau konsumen, maka KPPU mengeluarkan izin atau persetujuan (*licence*) atau NoL.

Apabila KPPU tidak menyetujui rencana transaksi merger dimaksud, maka perseroan yang hendak merger dapat mengajukan keberatan ke pengadilan. Ada pemikiran agar upaya hukum yang disediakan tidak perlu ke pengadilan negeri seperti perkara persaingan pada umumnya tetapi langsung kasasi ke MA. Alasannya, agar kepastian bagi perseroan yaitu boleh atau tidak bolehnya transaksi tersebut dapat diperoleh secara cepat.

Penulis berpendapat bahwa dua tingkatan upaya hukum seperti yang sekarang tersedia untuk kasus persaingan biasa yaitu keberatan dan kasasi perlu digunakan untuk perkara merger. Hal ini diperlukan untuk memastikan bahwa pertimbangan dan putusan otoritas atau pengadilan telah dilakukan secara benar. Andaiakan dalam proses keberatan di Pengadilan Negeri masih terdapat kesalahan maka kesalahan tersebut masih dapat diluruskan di level kasasi. Agar tidak berlarut-larut maka perlu diberikan batasan waktu misalnya 30 hari kerja untuk proses keberatan dan 30 hari kerja untuk proses kasasi.

ASPEK SUBSTANSI (substantive tests)

Berdasarkan data dan informasi yang diterimanya, otoritas persaingan kemudian melakukan review untuk menilai apakah proposal merger berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan. Norma yang berlaku di semua negara yang mempunyai hukum persaingan adalah bahwa

32. Sebagai bahan pembahasan, KPPU pernah memasukkan besaran threshold notifikasi yaitu nilai aset setelah merger mencapai Rp100 miliar lebih, dan atau nilai penjualan mencapai Rp500 miliar lebih.

33. Lihat, pasal 4, pasal 13, 17, dan pasal 25.

transaksi merger yang berpotensi menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan dilarang. Pertanyaannya atas pertimbangan apa dari aspek substansi transaksi merger layak dilarang.

Melihat praktek di banyak negara Penulis menemukan paling tidak terdapat tiga alasan utama mencegah penutupan transaksi merger yaitu bahwa merger dilakukan untuk menimbulkan atau mempertahankan posisi dominan (*dominance test*), atau untuk mengurangi persaingan (*lessening competition test*), atau menimbulkan kerugian terhadap kepentingan umum (*public interests test*).³⁴

Dominance Position Test (DP Test) dan SIEC test

DP test lebih dikenal sebagai tes substansi yang digunakan selama ini oleh Eropa. Standar ini pada intinya mengatakan bahwa transaksi merger harus dicegah “[if it is] likely to create or strengthening dominant position [of the merging firms]”.³⁵ Beberapa kriteria harus dianalisa untuk menentukan ada- tidaknya posisi dominan. Pertama, pangsa pasar perseroan hasil merger sangat besar (*paramount*) sehingga dalam pasar bersangkutan tidak terdapat pesaing atau pesaing berarti. Ukuran untuk menentukan adanya posisi dominan berbeda antara satu negara dengan negara lain. Di Jerman misalnya, dikatakan mempunyai posisi dominan dipasar apabila satu perseroan selama beberapa tahun menguasai 1/3 pangsa pasar atau lebih.

Posisi dominan juga dapat dilihat dari aspek lain misalnya kekuatan financial, akses terhadap *supply* dan pasar penjualan, serta hubungannya dengan perusahaan terkait. Selain berdasarkan pangsa pasar, juga perlu dinilai sejauh mana perseroan hasil merger mempunyai kemampuan untuk mendapatkan keuntungan dengan cara menaikkan harga jauh diatas harga kompetitif atau mengurangi jumlah penjualan.

Apabila strukturnya oligopolistic maka dikatakan menguasai pasar secara dominan apabila dua atau tiga perseroan menguasai pasar 50% lebih, empat atau lima perseroan menguasai 75% lebih. Juga perlu dinilai sejauhmana perseroan yang tidak bergabung dalam transaksi merger tidak mempunyai pilihan lain kecuali menyesuaikan kebijakannya dengan kebijakan perseroan yang merger.³⁶

Rezim kontrol merger EU merger kemudian mengalami perubahan pada bulan Mei 2004 dengan diamandemennya Merger Regulation (ECMR) dan dikeluarkannya Horizontal Merger Guidelines (HMG) yang baru. Dalam pasal 2 (3) ECMR No.139/2004 ditetapkan bahwa “A concentration which would significantly impede effective competition, in the common market or in a substantial part of it, in particular as a result of the creation or strengthening of a dominant position, shall be declared incompatible with the common market”. Sebelum diamandemen, pasal ini menjadi dasar bagi pelarangan merger yang menciptakan atau menguatkan posisi dominan. Kini posisi dominan bukanlah harga mati, dalam arti jika merger tersebut merintangi

34. Lihat, OECD, Substantive Criteria Used for the Assessment of Merger (2003)

35. Ibid., hal 19+.

36. Hal- hal lain yang perlu dianalisa menggunakan DP test, lihat, OECD, supra note 26.

persaingan tanpa menciptakan atau menguatkan posisi dominan maka merger tersebut tetap akan dilarang. Setelah diamandemen EU beralih menggunakan tes *significantly impede effective competition (SIEC test)*. Pendekatan ini pada dasarnya tidak jauh beda dengan rezim SLC (*Substantial Lessening of Competition*) test.

Substantially Lessen Competition Test (SLC Test)

SLC test digunakan oleh otoritas persaingan di Amerika Serikat yang kemudian diikuti oleh banyak negara. Pada intinya SLC test mengatakan bahwa transaksi merger harus dilarang “*if it is likely to substantially lessen competition or to facilitate its exercise*”.³⁷ Beberapa kriteria harus dianalisa untuk menentukan apakah sebuah transaksi merger berpotensi mengurangi persaingan. Berkurangnya persaingan dapat terjadi apabila sebuah merger melahirkan kemampuan perseroan hasil merger untuk mendapatkan keuntungan tidak wajar secara unilateral (*unilateral effect*) dengan cara mengurangi jumlah penjualan maupun menaikkan harga jauh diatas harga kompetitif untuk jangka waktu yang relatif lama.

Selain *unilateral effect*, transaksi merger juga perlu dianalisa sejauh mana transaksi tersebut menimbulkan *coordinated effect* yaitu memberikan kemampuan kepada para pelaku usaha dalam pasar untuk mendapatkan keuntungan melalui tindakan koordinasi atau *accommodating reaction of the others* sehingga merugikan konsumen.³⁸ Salah satu kondisi yang memungkinkan timbulnya *coordinated effect* adalah adanya kemampuan masing-masing pelaku usaha untuk saling mendeteksi serta kemampuan untuk menjatuhkan tindakan disiplin bagi pelaku yang menyimpang dari kesepakatan. Hal ini dimungkinkan apabila masing-masing pelaku mempunyai informasi penting yang cukup mengenai kondisi para pesaing.³⁹

Salah satu kriteria untuk menilai adanya kemampuan tersebut adalah adanya peningkatan konsentrasi pasar perseroan setelah merger. Dalam menghitung konsentrasi pasar, otoritas persaingan di Amerika Serikat yaitu DoJ dan FTC menggunakan Herfindahl-Hirschman Index (HHI). HHI dihitung dengan cara menjumlahkan hasil perkalian kuadrat pasar masing-masing perseroan di pasar bersangkutan. Tingkatan konsentrasi dibagi ke dalam tiga yaitu, pertama, tidak terkonsentrasi apabila HHI dibawah 1.000; kedua, terkonsentrasi secara moderat apabila HHI antara 1.000 sampai 1.800; dan ketiga, terkonsentrasi tinggi apabila HHI mencapai 1.800 lebih. Apabila konsentrasi pasar mencapai 1.800 lebih dan peningkatan konsentrasi pasar perseroan setelah merger (*delta*) mencapai lebih dari 100 poin dan faktor lain tidak berubah maka merger sangat berpotensi mengurangi persaingan dan karena itu layak dilarang.⁴⁰

Konsentrasi pasar dianggap tinggi apabila misalnya dalam pasar bersangkutan terdapat 6 penjual dan pasar masing- masing adalah penjual A 30%, B 25%, C 20%,

37. Ibid.

38. Ibid., OECD, supra note no. 26 hal . 300.

39. Hal- hal lain yang perlu dianalisa dalam SLC test, periksa, United States, supra note 35.

40. Untuk lengkapnya, lihat, United States, Department of Justice and Federal Trade Commission, Horizontal Merger Guidelines” (1997).

D 16%, E 5%, dan F 4% karena HHI mencapai 2.222. Ketika dua perusahaan yaitu C dan D merger maka terjadi peningkatan konsentrasi karena HHI berubah menjadi 2.862 dan delitanya mencapai 640. Menurut pedoman merger Amerika Serikat delta diatas 100 poin dianggap tinggi. Sementara itu, jika delta di bawah 50 poin, maka merger tersebut belum dapat dikatakan akan membahayakan persaingan usaha. Misalnya saja jika merger terjadi antara perusahaan E dan F, meskipun HHI menjadi 2.262 namun delta masih di bawah 50 poin, yakni sebesar 40 poin.

Public Interests Test (PI Test)

PI test juga berlaku di banyak negara meskipun dalam cakupan terbatas pada sektor dan keadaan tertentu. Pada intinya PI test mengatakan bahwa merger perlu dilarang apabila merugikan kepentingan umum. Meskipun tidak dibahas secara mendalam seperti halnya DP test dan SLC test beberapa negara memperbolehkan isu kepentingan umum digunakan untuk menghentikan transaksi merger.

Di Amerika Serikat, misalnya, kepentingan umum khususnya lapangan kerja dijadikan pertimbangan dalam menilai transaksi merger di sektor kereta api dan telekomunikasi.⁴¹ Di Jerman, larangan transaksi merger oleh otoritas persaingan yaitu Bundeskartellam dapat ditimpa (*overruled*) a *ministerial authorization* oleh Menteri Ekonomi.⁴² Meskipun demikian otorisasi tersebut hanya dapat dikeluarkan apabila telah terpenuhi syarat-syarat tertentu misalnya kepentingan umum atau pembangunan ekonomi nasional justru lebih diuntungkan oleh sebuah transaksi merger.

Tes Substansi dalam UU No. 5 Tahun 1999

Apa saja tes substansi yang diatur oleh UU No 5 Tahun 1999? Apakah UU No. 5 menggunakan DP test atau SLC test atau mempunyai standar test yang berbeda dengan tes substansi yang dipakai di banyak negara? Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tidak secara tegas mengatur mengenai tes substansi untuk melarang atau memperbolehkan sebuah transaksi merger. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 menentukan bahwa apabila dapat menimbulkan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat maka transaksi merger harus dilarang bahkan dapat dibatalkan oleh KPPU.⁴³ Sementara itu, Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 menentukan bahwa merger harus dicegah apabila transaksi tersebut memungkinkan terjadinya monopoli atau monopsoni.⁴⁴

Menurut Penulis, meskipun UU No 5 Tahun 1999 menggunakan istilah yang berbeda dengan istilah yang dipakai oleh banyak negara tetapi pada intinya mempunyai makna yang sama. Unsur praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang digunakan oleh UU No. 5 pada intinya mengandung tes substansi yang tidak berbeda dengan SLC test maupun DP test. Dalam SLC test unsur pentingnya adalah "berkurang persaingan" yang pada intinya sama dengan "terhambatnya persaingan" sebagai unsur penting dari tes "praktek monopoli".

41. Ibid., hal 305.

42. Ibid., hal 184.

43. Pasal 28 dan 29 UU No.5 Tahun 1999.

44. Penjelasan Pasal 126 ayat (1).

Dalam DP test unsur pentingnya adalah “posisi dominan” yang pada intinya sama dengan “menguasai produksi dan atau pemasaran” sebagai salah satu unsur penting dari tes “praktek monopoli”. Penjelasan ketentuan pasal 126 UU No. 40 Tahun 2007 juga menunjukkan digunakannya DP test untuk menentukan apakah transaksi merger diperbolehkan. Ketentuan ini pada intinya melarang transaksi merger apabila transaksi tersebut memungkinkan pelaku usaha yang merger memonopoli pasar.

Terkait dengan public interest test (PI test), UU No. 5 Tahun 1999 dengan tegas menyatakan bahwa transaksi perdagangan termasuk transaksi merger yang merugikan kepentingan umum dilarang. “Kepentingan umum” adalah salah satu unsur penting dari unsur “praktek monopoli”. Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tidak memberikan batas bahwa PI test hanya berlaku untuk sektor- sektor tertentu seperti yang dilakukan di beberapa negara antara lain Amerika Serikat, atau hanya boleh digunakan oleh otoritas tertentu seperti Menteri Ekonomi di Jerman. Ini berarti bahwa otoritas persaingan dalam hal ini KPPU dapat menggunakan PI test untuk menentukan apakah proposal merger boleh diteruskan atau harus dihentikan.

Hal yang perlu dilakukan oleh KPPU adalah bahwa pengertian kepentingan umum harus didefinisikan sehingga pelaku usaha mempunyai pegangan yang jelas. Otoritas persaingan Afrika Selatan, misalnya, pernah melarang transaksi merger karena transaksi tersebut menyebabkan Pemutusan Hubungan Kerja (PHK) 40% lebih. Penulis setuju bahwa kepentingan umum dapat diartikan sebagai kepentingan konsumen atau lapangan kerja.

Menurut Penulis, praktek di banyak negara dalam menilai transaksi merger dapat diikuti selama hal tersebut tidak diatur secara khusus dalam UU No. 5 Tahun 1999 atau UU terkait. Ini penting untuk menjamin agar standar analisa merger di Indoneia sesuai dengan standar yang berlaku di banyak negara (*best practices*).

PENUTUP

Sesuai dengan ketentuan pasal 126, UU No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas serta pasal 28 dan 29 UU No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, transaksi merger tidak dapat dinyatakan sah apabila tidak dilengkapi dengan analisa aspek persaingan usaha yang menunjukkan bahwa transaksi merger tersebut tidak akan menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan usaha dan konsumen. Sesuai dengan ketentuan UU No. 5 Tahun 1999, penilaian tersebut dikeluarkan oleh otoritas yang berwenang dibidang persaingan usaha yaitu KPPU. Ketentuan ini berlaku khususnya bagi merger besar yaitu merger yang memenuhi *threshold* yang ditentukan oleh Pemerintah atau KPPU.

Untuk efektifitas ketentuan mengenai merger baik yang tercantum dalam UU No. 5 Tahun 1999 maupun UU No. 40 Tahun 2007, perlu segera dikeluarkan peraturan pelaksanaannya baik berupa Peraturan Pemerintah maupun Pedoman Merger (Merger Guideline) oleh otoritas persaingan dalam hal ini adalah KPPU RI.

Agar sesuai dengan standar internasional, dan selama tidak bertentangan dengan ketentuan yang berlaku secara nasional, maka peraturan pelaksanaan mengenai transaksi merger dapat menggunakan sistim dan standar yang telah terbukti efektif di banyak negara untuk mencegah terjadinya transaksi merger yang menimbulkan dampak negatif terhadap persaingan.

Sistem tersebut diantaranya adalah digunakannya pre-notifikasi. Penerapan sistem ini sangat penting untuk menghindarkan terjadinya pembatalan merger oleh KPPU. Dengan sistem pre-notifikasi maka rencana merger besar sebelum diumumkan atau disahkan oleh Menhuk dan HAM atau otoritas sektoral seperti Menteri Keuangan, BI, Bapepam, dan BKPM dinotifikasikan terlebih dahulu ke KPPU untuk mendapatkan penilaian. Selain memberikan kepastian bagi pelaku usaha, sistim pre-notifikasi tidak bertentangan dengan UU No. 5 Tahun 1999.

Untuk menentukan apakah transaksi merger harus dilarang, maka ketentuan mengenai substantive test di Indonesia perlu disesuaikan dengan tes sejenis yang berlaku di dunia internasional misalnya dengan dominance Position (DP) test, SIEC test dan Substantially to Lessen Competition (SLC) test.

DAFTAR PUSTAKA

Undang-Undang

The Clayton Act

The Sherman Act

The Federal Trade Commission Act

UU No. 40 Tahun 2007, tentang Perseroan Terbatas

UU No. 5 Tahun 1999, tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

PP No. 27 Tahun 1999, tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas

PP No. 28 Tahun 1999, tentang Merger, Konsolidasi dan Akuisi Bank

Kep. Ketua Bapepam No. KEP-52/PM/1997, tentang Penggabungan Usaha dan Peleburan Usaha Perusahaan Publik atau Emiten

SK Direksi BI No. 32/53/Kep/Dir, tanggal 14 Mei 1999, tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi Bank Perkreditan Rakyat

European Merger Control Regulation and Council Regulation, No. 4064/89

Antimonopoly Law, Law No. 54 of 1947

Buku - Buku

ABA Section of Antitrust Law, 1997, *Antitrust Law Development*

_____, 2004, *Global Competition Review, Mergers & Acquisition* \=

Igarasi, Osamu, 2007, *Merger Regulation in Japan (inpublished)*, OECD Merger Workshop

D.W, Carlton, J.W, Perloff, 2000, *Modern Industrial Organization*

A.C, Celnicker, 2007, *Role of Merger Regulation on Market Efficiency and a Fair Business Environment (unpublished)*, OECD Workshop on Merger

_____, 1997, *Horizontal Merger Guidelines (Department of Justice and Federal Trade Commission)*, United States

A,Jones, B. Sufrin, 2004, *Competition Law, Text, Cases, and Materials*, Oxford University

_____, 2003, *Substantive Criteria Used for the Assessment of Merger*, OECD

**Belajar dari Penanganan
Krisis Keuangan di AS:**

BAILOUT atau
PASAR BEBAS

Belajar dari Penanganan Krisis Keuangan di AS: Bailout atau Pasar Bebas

Dr. Ir. Benny Pasaribu, M.Ec.

Presiden AS George W. Bush kembali membuat kontroversi. Saat ini di bidang ekonomi untuk menangani krisis di pasar keuangan AS. Presiden Bush mengajukan rencana bailout terhadap lembaga perbankan dan menggelontorkan dana APBN USD 700 milyar.

Memang sebuah kontroversi karena dua hal pokok: 1) Amerika Serikat adalah negara yang sangat percaya pada kehebatan pasar bebas, dan 2) Rencana *bailout* justru datang dari Presiden Bush yang berasal dari Partai Republik dengan *platform* yang lebih liberal dan konservatif karena selalu mengadvokasikan *small government* dan peran swasta yang lebih besar.

Sedangkan rencana *bailout* adalah bentuk intervensi negara ke dalam pasar keuangan agar sejumlah lembaga perbankan dan asuransi, terutama korporasi raksasa dunia, tidak bankrut alias tutup. Penganut pasar bebas dan neoliberal seharusnya membiarkan pasar melakukan stabilisasi simultan terhadap krisis tersebut melalui tangan ajaibnya. Sementara *bailout* akan memperbesar peran negara yang berarti akan menambah distorsi baru bagi perekonomian.

Tetapi bukan Presiden Bush namanya kalau tidak melindungi kontroversi. Tim Ekonominya terdiri dari Henry Paulson (Menteri Keuangan) dan Ben Bernanke (Gubernur Bank Sentral) ikut bekerja keras untuk menjelaskan dan meyakinkan publik. Bahkan, walau melalui perdebatan sengit, Senat dan DPR AS akhirnya juga menyetujui lewat voting. Hal ini berarti, negara seliberal AS pun terbukti saat ini mengakui bahwa intervensi negara dibutuhkan dan dapat mengatasi kehebatan pasar melawan krisis ekonomi.

Memang, rencana *bailout* adalah tindakan *ad hoc* pemerintah. Hal seperti ini jarang dibahas dalam platform baik oleh Partai Republik maupun Partai Demokrat. Tetapi, kita menyaksikan babak baru di tengah warga dan elit AS karena merasakan dan akhirnya sadar akan adanya ketidaksempurnaan dalam sistem pasar bebas. Memang secara teoretis sistem pasar bebas dapat berfungsi baik jika, dan hanya jika, dilengkapi dengan prakondisi atau asumsinya, seperti informasi yang sempurna, transparensi, dan tidak ada hambatan pelaku usaha untuk masuk atau keluar ke atau dari pasar.

Saya pelajari, di negara manapun pasar keuangan penuh dengan regulasi dan kerahasiaan. Sehingga asimetri informasi merupakan sumber utama ketidaksempurnaan pasar. Pasar keuangan, terutama bursa efek, sangat penuh dengan aktifitas spekulator dan investor yang mampu menghadapi risiko tinggi untuk mencari keuntungan sebesar-besarnya. Korporasi dan lembaga keuangan bisa meraup keuntungan supernormal dengan gaji dan insentif luar biasa kepada pimpinan perusahaan. Jumlah dan jenis aset dan surat berharga yang beredar sangat luar biasa banyaknya. AS yang sangat percaya pada mekanisme pasar bebas menyerahkan pasar keuangannya diatur oleh hukum permintaan dan penawaran tanpa regulasi dan pengawasan yang memadai.

Dalam sistem ekonomi pasar, saya juga pelajari bahwa subsistem terlemah terletak pada sektor keuangan. Maka tidak heran jika krisis ekonomi sering berawal dari subsistem ini, termasuk penyebab krisis yang melanda Asia, khususnya Indonesia tahun 1997. Anehnya, terulang kembali krisis yang diawali dari pasar keuangan di AS.

Pelajaran apa yang bisa kita petik?

Menurut saya, ada pelajaran berharga yang dapat dipetik dari penanganan krisis pasar keuangan AS ini. Pertama, adalah salah besar jika ideologi pasar bebas yang tidak bebas dari ketidaksempurnaan itu masih kita percayai sebagai suatu ideologi ekonomi yang lebih baik tanpa intervensi negara. Dan sama salahnya jika kita percaya bahwa intervensi negara di segala bidang dapat menyelesaikan masalah ekonomi. Memang pasar bebas dan negara berada pada dua sumbu/ kutub berbeda. Tetapi di antara dua kutub tersebut terdapat hamparan bidang yang luas terdiri atas berbagai variasi campuran atau kombinasi peran antara pasar dan negara. Terlalu dekat ke salah satu sumbu tentu tidak akan menguntungkan saat ini. Tetapi, seperti apa kombinasi terbaik (*pareto optimum*) antara pasar dan negara? Setiap negara akan membuat pilihan. Bahkan setiap Parpol dan Capres akan membuat pilihan platformnya sendiri-sendiri. Tetapi yang jelas, Negara boleh melakukan intervensi terhadap pasar pada waktu dan kondisi yang tepat.

Kedua, rencana *bailout* AS dimaksudkan untuk tetap mempertahankan lembaga perbankan yang seharusnya ditutup dengan alasan *bankrupt*. Tidak seperti tahun 1997, Indonesia buru-buru menutup 16 bank yang mengakibatkan hilangnya kepercayaan nasabah terhadap dunia perbankan kita. Masyarakat berbondong-bondong menarik dananya dari bank dan akhirnya harus dibantu dengan bantuan likuiditas dari BI (BLBI). Memang IMF dan Bank Dunia dengan dukungan pemerintahan Bill Clinton ikut andil

menutup bank dimaksud. Sekarang kita sadar karena benuansa *double standard*. Ketika AS menghadapi krisis justru tidak menutup banknya tetapi melakukan *bailout*. Tetapi itulah pelajaran bagi kita agar jangan mau didikte pihak lain. Kita mengaku negara berdaulat tetapi mau didikte?

Ketiga, penyediaan dana likuiditas oleh pemerintah sebesar USD 700 milyar adalah merupakan angka minimal. Perkiraan kebutuhan bisa mencapai USD 2 triliun. Dan dan dicairkan bertahap dengan pembagian kewenangan yang jelas antara Menteri Keuangan, Presiden, dan Kongres AS. Tidak seperti di Indonesia, obligasi digelontorkan dengan angka maksimum, sebesar Rp 650 triliun (sekitar Rp 220 triliun untuk mengganti BLBI ke BI dan Rp 430 triliun untuk rekap perbankan) dengan bunga sekitar Rp 60 triliun setiap tahun yang dibebankan pada APBN. Pembagian kewenangan juga tidak ada karena sepenuhnya diputuskan oleh Menteri Keuangan RI.

Keempat, paket kebijakan yang diajukan oleh pemerintahan Bush telah banyak mengalami perubahan di Senat dan DPR AS. Semuanya ditujukan untuk memberi porsi terbanyak bagi pemulihan sektor riil oleh UKM dan konsumsi rumah tangga. Memang perbankan dibantu dengan dana segar, tetapi harus diawasi agar dana tersebut tidak mengendap di bank, melainkan disalurkan ke UKM dan konsumsi rumah tangga. Tidak seperti di Indonesia, sejumlah bank dibailout dengan tetapi dana perbankan justru banyak mengendap di SBI dan surat berharga sehingga dana untuk UKM dan koperasi sangat kecil.

Kelima, pengambilalihan aset dan kredit macet harus dengan harga wajar yang ditentukan bersama Badan Pengawas yang baru dibentuk. Sehingga, tidak seperti di Indonesia ketika BPPN menetapkan harga aset/ kredit macet terlalu tinggi berdasar harga buku yakni sebesar Rp 650 triliun. Padahal nilai buku dari aset (agunan) tersebut sejak awal sudah digelembungkan nilainya (ada yang 2-3 kali lipat). Kita juga menemukan banyaknya aset bermasalah, misalnya aset fiktif atau surat palsu atau tidak jelas kepemilikannya atau tidak ada sama sekali tetapi dicatat sebagai agunan/jaminan kredit. Singkatnya, debitor mendapat kredit dari bank sebesar-besarnya dengan jaminan aset yang sekecil-kecilnya. Itulah sebabnya dari awal saya merasa terlalu besar biaya krisis yang ditanggung negara. Buktinya, hasil penjualan aset oleh BPPN hanya sekitar 25% dari nilai buku dimaksud.

Keenam, Presiden AS mengajukan rencana *bailout* dalam bentuk RUU. Kongres AS menyetujuinya dijadikan Undang-undang. Ini juga pelajaran berharga. Pemerintah Indonesia sering memutuskan sesuatu dalam bentuk kebijakan, Keppres, atau bahkan hanya Kepmen. DPR RI hanya dilibatkan membahasnya dalam Rapat Kerja. Pembentukan BPPN dan pemberian BLBI hingga penerbitan obligasi rekap perbankan tidak didasarkan pada Undang-undang, sehingga dasar hukumnya sangat lemah. Sesungguhnya lebih baik dituangkan dalam bentuk UU.

Saran ke Depan

Ke depan, kita semua perlu lebih memahami sistem ekonomi yang kita butuhkan. Idealnya, sistem ekonomi Indonesia harus mampu mengembangkan interaksi antara negara dan pasar secara fleksibel, saling isi mengisi, komplemen dan saling memperkuat satu sama lain sehingga

kedua-duanya dapat tumbuh semakin besar dan kuat. Kedua-duanya tidak berkompetisi tetapi bermitra. Saya juga pelajari bahwa pembagian peran yang tepat antara negara dan pasar adalah makna dan pesan utama Pendiri Bangsa yang dituangkan pada pasal 33 ayat 1, 2 dan 3 UUD 1945 asli (sebelum diamandemen). Kita hanya dituntut mengisi perekonomian yang disusun berdasar atas azas kekeluargaan.

Selain itu, kita harus segera menyusun paket kebijakan ekonomi untuk menghindarkan Indonesia jatuh pada krisis ekonomi jilid dua sebagai akibat krisis keuangan AS. Ada dua alasan pokok, kesatu, saya harus jujur mengatakan bahwa fundamental ekonomi Indonesia masih belum begitu kokoh menghadapi gelombang keras dari krisis keuangan AS. Selama angka-angka makroekonomi tidak didukung oleh struktur ekonomi berbasis sektor riil, investasi dan ekspor maka pondasi ekonomi kita tetap kurang tangguh. Juga waspadalah terhadap tingginya inflasi dan suku bunga. Kekeringan likuiditas akan terjadi karena kebijakan uang ketat oleh BI. Perlu lebih diamati penerbitan dan nilai surat utang negara baik dalam denominasi mata uang asing maupun rupiah di pasar sekunder sementara di rekening pemerintah di Bank Indonesia menumpuk dana lebih dari Rp 250 triliun. Ekspor makin lesu akibat dari resesi ekonomi AS, Jepang, dan Eropa.

Kedua, selain efek domino dari krisis keuangan AS, saya juga mengamati dunia perbankan kita tumbuh karena mengandalkan transaksi di pasar keuangan (SBI, surat utang negara, reksadana, dsb.) dan kredit konsumsi, bukan kredit investasi. Jumlah kredit ke sektor properti tumbuh sangat besar yang diikuti dengan harga properti yang terus melambung. Bahayanya adalah jika penjualan properti mulai lesu dan harga akan jatuh, maka kredit macet akan membebani lembaga perbankan kita. Utang korporasi juga terus membengkak hingga ada yang mencapai lebih dari 3 kali besarnya ekuitas. Sementara nilai kapitalisasinya ada yang merosot hingga lebih dari 50% dalam waktu 3 bulan terakhir bersamaan dengan jatuhnya index saham di Bursa Efek Indonesia. Dunia perbankan sudah saatnya waspada terhadap peningkatan jumlah kredit macet dan gagal bayar serta terhadap pertumbuhan jumlah dan jenis aset dan surat berharga (termasuk Reksadana) yang beredar dengan harga yang terus merosot. Semua ini mengarah pada *bubble economy* karena tidak didukung dengan pertumbuhan signifikan di sektor riil. Akhirnya, kalau boleh saran, saya melihat saatnya tepat bagi pemerintah untuk segera memperketat regulasi dan pengawasan di sektor keuangan dan fokus pada pembangunan di sektor riil, infrastruktur, energi, dan pangan. Saya pelajari bahwa pasar keuangan tidak bisa diserahkan pada mekanisme pasar bebas karena banyaknya ketidakpastian dan asimetri informasi. Semoga pemerintah BISA membawa Indonesia terhindar dari krisis ekonomi jilid dua. Jangan terlalu percaya pada ajaran Neoliberal. SEMOGA!!!

Catatan:

Penulis adalah Ekonom, Dosen Pasca Sarjana MPKP Universitas Indonesia. Dan Komisiner KPPU-RI 2007-2012.

Tinjauan atas
PERSAINGAN
dan Pengaruhnya **KINERJA**
Terhadap **USAHA**
Pada Sektor Jasa
di **INDONESIA**

Tinjauan atas Persaingan dan Pengaruhnya Terhadap Kinerja Usaha Pada Sektor Jasa di Indonesia

Ir. Dedie S. Martadisastra, SE., MM.

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perhatian pemerintah Republik Indonesia terhadap pentingnya perwujudan persaingan usaha yang sehat telah dimulai dengan satu langkah konkrit dengan dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang diundangkan pada tanggal 5 Maret 1999 terdiri dari 11 Bab 53 Pasal, dan berlaku efektif pada bulan Maret tahun 2000. Tujuan undang-undang ini adalah memberikan perlindungan bagi setiap pelaku usaha untuk bersaing serta diharapkan dapat memberikan rambu-rambu bagi pelaku usaha untuk berlaku jujur dan sportif dalam berusaha. Dari persaingan yang sehat diharapkan akan tercapai hasil produksi dan jasa pelayanan yang efisien, efektif dan berkualitas tinggi. Sehingga tujuan akhirnya yang diuntungkan adalah konsumen karena diberikan kesempatan untuk memiliki pilihan terhadap kualitas produk dan kualitas jasa (*service quality*) yang diharapkan dan dapat membeli dengan harga yang bersaing.

Perusahaan-perusahaan pemerintah (BUMN), swasta dan koperasi yang bergerak dan bersaing dalam sektor usaha jasa di Indonesia merupakan bagian yang menyeluruh dari kegiatan ekonomi Indonesia. Mereka adalah sebagai sentral untuk memfungsikan dan menyehatkan kegiatan ekonomi dan terletak pada jantung ekonomi Indonesia yang bukan saja hanya memfasilitasi namun juga memungkinkan bagi sektor manufaktur untuk

melakukan kegiatan-kegiatan dalam memproduksi barang-barang. Sektor jasa adalah kekuatan yang penting sekali untuk melakukan perubahan sekarang ini menuju ekonomi global.

Walaupun dalam kenyataannya telah diberlakukan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1999 di Indonesia, namun dalam pelaksanaan undang-undang tersebut belum efektif sehingga masih ada ketidak jelasan dalam memberi kesempatan yang sama dan belum terlaksananya penerapan rambu-rambu bagi pelaku usaha untuk bersaing secara jujur, sportif dan terbuka, khususnya pada sektor jasa. Fakta yang ada adalah kebijakan ekonomi mengatasmakan kepentingan rakyat atau konsumen tetapi pada prakteknya hanya dinikmati oleh sekelompok pelaku usaha jasa tertentu yang diproteksi oleh pemerintah, hambatan pelaku usaha jasa lain untuk masuk kedalam pasar, kolusi, korupsi, nepotisme, persekongkolan, berbuat curang dan berbagai cara bersaing yang tidak sehat untuk menguasai pasar yang semuanya mengarah kepada praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut diatas, maka penulis bermaksud menuangkannya dalam suatu kertas kerja yang berjudul :

TINJAUAN ATAS PERSAINGAN DAN PENGARUHNYA TERHADAP KINERJA USAHA PADA SEKTOR JASA DI INDONESIA

B. Identifikasi Masalah

Agar pembahasan dalam kertas kerja ini tidak meluas, maka penulis membatasi permasalahan yang akan ditinjau pada:

1. Bagaimanakah sifat dan bentuk lingkungan persaingan dalam usaha jasa ?
2. Apakah persaingan juga dapat mendorong kinerja lebih baik bagi pelaku usaha jasa?
3. Apa ukuran kinerja persaingan dalam sektor jasa?

C. Tujuan

Penelitian ini ditujukan untuk menjawab pertanyaan pada identifikasi masalah yaitu:

1. Bagaimana sifat dan bentuk lingkungan persaingan dalam usaha jasa.
2. Apakah persaingan juga dapat mendorong kinerja pelaku usaha agar menjadi lebih baik;
3. Ukuran kinerja persaingan dalam sektor jasa.

D. Manfaat

Penanggulangan praktek monopoli dan persaingan usaha jasa tidak sehat untuk mewujudkan perekonomian Indonesia yang efisien dan berkualitas tinggi melalui penciptaan iklim usaha kondusif, yang menjamin adanya kepastian berusaha, khususnya dalam sektor usaha jasa di Indonesia.

Penanggulangan praktek monopoli dan persaingan tidak sehat bermanfaat, agar setiap orang yang berusaha di Indonesia, khususnya dalam sektor usaha jasa berada dalam situasi persaingan yang sehat dan wajar adalah untuk mencegah terjadinya penyalahgunaan posisi dominan oleh pelaku

ekonomi tertentu. Kesempatan berusaha yang terjaga akan membuka lebar kesempatan konsumen untuk mendapatkan pilihan-pilihan yang tidak terbatas, yang memang menjadi hak mereka. Berjalannya kehidupan ekonomi yang menjamin keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha jasa dan kepentingan umum ini pada akhirnya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

E. Sistematika Penulisan

Bab I PENDAHULUAN

Pada Bab I ini terdiri dari lima sub pokok bahasan yang terdiri dari: Latar Belakang Masalah, Identifikasi Masalah, Tujuan Penulisan, Manfaat serta Sistematika Penulisan.

Bab II TINJAUAN LITERATURE

Bab II ini terdiri dua sub pokok bahasan yaitu: Kerangka Teori yang menjelaskan teori-teori yang digunakan dalam penulisan dan Metodologi Penulisan.

Bab III PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

Bab III terdiri dari lima sub pokok bahasan yang menjawab pertanyaan-pertanyaan pada identifikasi masalah yaitu: Lingkungan Persaingan Usaha Jasa, Peranan Sektor Jasa, Hambatan Pada Persaingan Dalam Sektor Jasa, Persaingan Dapat Mendorong Kinerja Lebih Baik Bagi Pelaku Usaha Jasa, Ukuran Kinerja Persaingan Dalam Sektor Jasa.

Bab IV KESIMPULAN DAN SARAN

Bab IV ini terdiri dari dua sub pokok bahasan yaitu: Kesimpulan dan Saran yang diperoleh dari hasil penelitian.

BAB II

TINJAUAN LITERATURE

A. KERANGKA TEORI

1. Persaingan Usaha

Persaingan atau 'competition' dalam bahasa Inggris oleh Webster didefinisikan sebagai "...a struggle or contest between two or more persons for the same objects". Dengan memperhatikan terminology persaingan tersebut, dapat disimpulkan bahwa dalam setiap persaingan akan terdapat unsur-unsur sebagai berikut:

- (a) Ada dua pihak atau lebih yang terlibat dalam upaya saling mengungguli.
- (b) Ada kehendak di antara mereka untuk mencapai tujuan yang sama. Anderson berpendapat bahwa persaingan di bidang ekonomi merupakan salah satu bentuk persaingan yang paling utama di antara sekian banyak persaingan antar manusia, kelompok masyarakat, atau bahkan bangsa. Salah satu bentuk persaingan di bidang ekonomi adalah persaingan usaha (business competition) yang secara sederhana bisa didefinisikan sebagai persaingan antara para pelaku usaha dalam menarik pembeli dan pangsa pasar. Persaingan merupakan konsekuensi logis dibebaskannya aktivitas dunia usaha dari campur tangan eksternal. Persaingan usaha dapat memberikan kontribusi positif maupun negative bagi pertumbuhan ekonomi suatu Negara.

2. Sektor Jasa

Undang Undang Nomor 5 Tahun 1999 dalam Pasal 1 Angka 17 memberikan definisi jasa sebagai setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang diperdagangkan dalam masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen atau pelaku usaha.

Sejak pertengahan tahun 1980-an pertumbuhan sektor jasa tertentu seperti jasa pelayanan kesehatan, jasa periklanan, jasa hukum, jasa rekreasi (biro perjalanan), jasa akunting, dan lain sebagainya, telah meningkat hampir dua kali lipat. Tingkat keuntungan yang cukup tinggi pada beberapa sektor industri jasa, merupakan daya tarik tersendiri bagi pelaku usaha untuk menginfestasikan modalnya di bidang industri ini. Selain itu rendahnya hambatan masuk pada beberapa sektor industri jasa memungkinkan bagi pengusaha kecil untuk ikut bersaing secara efektif dengan kompetitornya yang lebih besar.

Perbedaan yang mendasar antara perusahaan jasa dan perusahaan manufaktur adalah pada karakteristik khusus industri jasa sebagaimana dikutip dari International Journal of Entrepreneurial Behaviour & Research, Bradford: 2001, Vol.7 yaitu:

1. Intangibility: jasa cenderung tidak berwujud, tidak dapat dilihat, disentuh ataupun dirasakan.
2. Simultaneously/inseparability: jasa diproduksi dan dikonsumsi secara serentak, antara penyedia jasa (service provider) dan konsumen

juga tidak dapat dipisahkan (inseparability).

3. **Perishability:** jasa tidak dapat digunakan untuk jangka waktu yang lama. Contohnya: ketika pesawat terbang komersil take off dengan bangku yang kosong penumpang, maka pendapatan akan hilang untuk selamanya. Potensi pendapatan juga akan hilang ketika permintaan melebihi kemampuan perusahaan untuk melayani konsumen. Karena sifatnya yang tidak tahan lama, bisnis jasa juga tidak memiliki penyangga untuk menjaga keseimbangan antara kapasitas (supply) dan permintaan (demand).
4. **Heterogeneity:** jasa bersifat heterogen, tidak ada dua unit output jasa yang sama persis. Jasa bervariasi antar kompetitor, unit atau store, dan tenaga kerja. Variasi yang dihasilkan dalam output jasa berkaitan erat dengan variasi input jasa seperti karakteristik konsumen yang terdiri dari: skill, sumber daya, kebutuhan, harapan dan watak yang berbeda-beda antara konsumen yang satu dengan yang lainnya.

3. Persaingan Dalam Sektor Industri Jasa

Pesaing dalam industri jasa tidak dapat teridentifikasi dan terdefinisi dengan mudah. Porter's Model memberikan kerangka kerja untuk mengevaluasi sumber-sumber persaingan yang terdiri dari:

- (1) persaingan diantara perusahaan yang ada dalam industri yang sama;
- (2) Anggapan dari pelaku usaha baru tentang pasar;
- (3) Kemampuan menawar dari supplier ;
- (4) Pembeli ;
- (5) Perlakuan terhadap produk pengganti.

B. METODE PENULISAN

Kertas Kerja ini disusun berdasarkan pendapat dan pengalaman usaha penulis dan studi kepustakaan. Analisis yang digunakan dalam penulisan kertas kerja ini adalah analisis kualitatif terhadap data sekunder yang diperoleh dari berbagai sumber kepustakaan maupun berdasarkan hasil pengamatan penulis. Keterbatasan dalam tulisan ini berkenaan dengan sangat kurangnya data-data berdasarkan pengamatan lapangan ataupun data sekunder yang mungkin sangat berkaitan dengan permasalahan sektor jasa di Indonesia. Namun demikian penulis berupaya menampilkan gagasan dan sedikit mengupas konsep-konsep industri jasa dan sedang berupaya kedepan bagaimana sebetulnya larangan praktek monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat dikaitkan dengan sektor usaha jasa di Indonesia walaupun saat ini menyadari masih banyak kekurangan.

BAB III

PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

A. Lingkungan Persaingan Usaha Jasa

Terdapat tiga kekuatan pada sektor ekonomi di Indonesia, yaitu pemerintah (BUMN), swasta dan koperasi. Fakta menunjukkan bahwa 70% dari perekonomian Indonesia ternyata dikuasai oleh segelintir pengusaha yang mendapat kemudahan dari penguasa dan 86% output nasional dikontrol oleh pelaku usaha besar. Sedangkan usaha kecil meski jumlahnya 94% dari seluruh sektor pengolahan ternyata hanya menghasilkan output sebesar 9%. Sektor koperasi hanya memberikan sumbangan sebesar 3% lebih bagi output nasional tetapi justru menghidupi 80% dari masyarakat Indonesia. Usaha kecil yang jumlahnya 38 juta unit merupakan 99,85% dari total unit usaha di Indonesia dan dalam hal penyediaan lapangan kerja.

Dengan melihat pada angka dan kondisi di atas maka kondisi tersebut menunjukkan adanya dominasi pelaku usaha tertentu terhadap pelaku usaha lainnya dan cenderung menciptakan iklim persaingan usaha yang tidak sehat sehingga adanya suatu regulasi yang sama diantara pelaku usaha merupakan suatu hal yang sifatnya sangat esensial sehingga baik pelaku usaha besar maupun kecil akan diberikan peluang yang sama untuk bersaing.

Di lain pihak, dalam kenyataannya perkembangan dan peranan sektor jasa di Indonesia selama 20 tahun terakhir mengalami kemajuan yang sangat pesat. Pada tahun 1970 sektor jasa hanya memberikan kontribusi kurang dari 10% terhadap pendapatan nasional dan jumlah tenaga kerja yang bekerja di bidang jasa kurang dari 10%. Pada tahun 1996 sektor jasa di Indonesia sudah menyumbang sebesar 40% sampai 60% dari pendapatan nasional (BPS, 2001 dalam Jasfar, 2005). Dengan jumlah penduduk kurang lebih 210 juta dan jumlah pekerja sebanyak 59 juta jiwa, 43,4% bekerja pada sektor jasa, sisanya yaitu 44% bekerja di bidang pertanian dan 12,6% bekerja dibidang industri (Peters, 1999 dalam Jasfar, 2005). Dengan jumlah penduduk yang demikian besar dan adanya perkembangan perekonomian secara global, maka kemungkinan besar sektor jasa akan semakin berkembang pesat dan semakin bersaing di Indonesia.

Dengan melihat pada perkembangan kontribusi sektor jasa tersebut diatas baik pada masa lalu dan sekarang ini belum jelasnya pelaksanaan penerapan rambu-rambu persaingan bagi pelaku usaha jasa dan tentunya diharapkan pada masa yang akan datang perlindungan bagi setiap pelaku usaha untuk bersaing serta diharapkan dapat memberikan rambu-rambu bagi pelaku usaha untuk berlaku jujur dan sportif dalam berusaha. Dari persaingan yang sehat diharapkan akan tercapai hasil produksi dan jasa pelayanan yang efisien, efektif dan berkualitas tinggi.

Pengertian persaingan yang tidak sehat yang menjadi permasalahan adalah selalu diartikan sebagai tindakan individual yang hanya mementingkan diri sendiri, menghalalkan segala cara untuk memakmurkan atau memuaskan dirinya, cenderung melakukan tindakan untuk mematikan pesaingnya dengan tindakan yang tidak layak, menipu konsumen, mematikan pengusaha kecil, serta menekan kaum yang lemah dan miskin. Sedangkan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1999 memberikan pengertian persaingan usaha tidak sehat

adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.

Sebaliknya persaingan dalam pengertian yang sehat adalah persaingan yang akan menciptakan dan berperan dalam meningkatkan kinerja usaha masyarakat. Menciptakan kompetisi berarti menciptakan iklim persaingan. Dengan memiliki pesaing kita dapat mengetahui kinerja kita sudah optimal atau belum. Dengan pembandingan kita akan dapat mencapai penilaian yang objektif dan akan mengetahui bahwa apa yang sudah kita lakukan adalah yang terbaik ataukah belum. Dengan adanya pesaing, masing-masing pihak dapat mengukur kinerja dibandingkan dengan pesaingnya. Pada akhirnya dapat disimpulkan bahwa iklim persaingan usaha yang sehat akan mendorong peningkatan kinerja pelaku usaha.

Adanya iklim persaingan yang sehat merupakan suatu cara yang dapat mendorong terciptanya pendayagunaan sumber daya secara optimal dalam memenuhi kebutuhan masyarakat/ konsumen. Persaingan dalam dunia usaha cenderung menekan ongkos-ongkos sehingga harga menjadi lebih rendah, dan pelaku usaha pun dituntut untuk selalu berinovasi agar dapat menghasilkan produk dengan kualitas yang semakin meningkat. Selain itu, menurut Pakpahan persaingan dapat menghindarkan terjadinya konsentrasi kekuatan pasar (market power) pada satu atau beberapa perusahaan sehingga konsumen memiliki banyak alternative dalam memilih barang dan jasa yang dihasilkan produsen.

Porters Model (1980; 1998) mengemukakan lima faktor yang menjadi sumber persaingan dalam sektor usaha jasa yaitu:

1. Intra Industry Rivalry

Yaitu pesaing yang berasal dari industri atau bidang yang sama. Kompetitor yang paling mudah dikenali dan diingat cenderung akan selalu dibandingkan secara langsung oleh konsumen. Karena jasa diproduksi dan dikonsumsi secara simultan, maka terdapat kesulitan untuk menentukan jasa mana yang terlebih dahulu muncul. Selain itu, konsumen maupun calon konsumen akan sangat terpengaruh dengan reputasi dari perusahaan penyedia jasa, pengalaman sebelumnya dengan penyedia jasa maupun pengalaman konsumen lainnya yang sudah pernah menggunakan jasa yang bersangkutan.

Untuk bersaing dengan kompetitor yang berada dibidang yang sama, maka pelaku usaha jasa haruslah dapat mengidentifikasi para pesaingnya, kemudian mengenali penawaran, atribut-atribut dan harga mereka. Berdasarkan penelitian pasar, harus ditemukan kriteria kunci yang digunakan oleh konsumen dalam memilih penyedia produk jasa yang tersedia dalam suatu sektor. Upaya berikutnya adalah mencari tahu kesan konsumen terhadap jasa yang telah diberikan untuk memastikan bahwa konsumen merasa puas sehingga memberikan kesan yang baik terhadap reputasi perusahaan.

Persaingan dalam memasarkan jasa tidak sama dengan memasarkan benda berwujud dimana pesaingnya dapat terlihat secara nyata dalam rak yang sama di gerai-gerai perusahaan retailer. Keterbatasan waktu konsumen membuat mereka cenderung menghubungi satu perusahaan penyedia jasa saja sampai ada pilihan penyedia jasa lainnya yang bisa diterima. Konsekuensinya adalah harus dilakukan suatu strategi pemasaran yang agresif untuk mencapai calon konsumen yang potensial.

2. New Entrants Into The Industry

Salah satu alasan bagi pelaku usaha untuk memasuki sektor usaha jasa, adalah karena biaya yang relatif lebih rendah dibandingkan dengan sektor usaha manufaktur. Dalam penyediaan jasa tidak memerlukan space yang terlalu besar, bahkan terkadang bisa dilakukan dengan memanfaatkan bagian pojok rumah yang ada. Ketika memulai suatu usaha jasa, pelaku usaha baru biasanya menarik perhatian konsumen dengan menawarkan harga yang lebih rendah dibandingkan dengan penyedia jasa yang telah ada sebelumnya agar mendapatkan pasarnya. Tindakan tersebut dapat mengganggu stabilitas industri jasa, menurunkan tingkat keuntungan dan menambah tingkat heterogenitas jasa.

Pada beberapa kasus persaingan juga disebabkan oleh rendahnya entry barriers dan tingginya exit barriers yang menyebabkan pelaku usaha pesaing tidak dapat dengan mudah keluar dari suatu usaha jasa.

3. Substitute Services

Tingginya layanan atau produk pengganti terhadap suatu usaha jasa, menuntut pelaku usaha jasa untuk melakukan persaingan secara ketat dan agresif untuk mencapai konsumen. Organisasi non profit dan Departemen Pemerintah merupakan pesaing yang cukup berpengaruh bagi pelaku usaha jasa komersil, misalnya jasa Rumah Sakit, Transportasi, Pendidikan, Tenaga Kerja dan lain sebagainya. Tantangan persaingan bagi pelaku usaha jasa komersil terhadap organisasi non profit adalah karena organisasi non profit biasanya mendapatkan subsidi maupun donasi dalam melaksanakan kegiatan usahanya, selain itu juga beberapa kemudahan yang tidak diperoleh oleh pelaku usaha jasa komersil seperti, akses mendapatkan barang secara gratis, fasilitas pengumuman iklan yang gratis, maupun tenaga kerja sukarelawan menyebabkan organisasi non profit maupun Pemerintah dapat menawarkan jasa dengan harga yang jauh lebih rendah kepada konsumen.

Untuk mengatasi kondisi yang tidak menguntungkan ini, pelaku usaha jasa harus dapat memilih target pasarnya secara selektif agar penggunaan sumber dayanya dilakukan secara efisien.

4. Bargaining Power of Suppliers

Jasa dihadapkan pada dua macam tantangan yang berasal dari perusahaan manufaktur dan dari tenaga kerja. Produk manufaktur cenderung mendominasi pilihan konsumen ketika manfaat yang diperlukan konsumen berkaitan erat benda berwujud. Karena sifat jasa yang intangible menyebabkan sulit untuk menilai manfaat ataupun nilainya. Konsumen biasanya kan lebih memilih jasa untuk manfaat atau kegunaan yang sifatnya tidak berwujud seperti jasa diagnosa.

Pelaku usaha jasa juga dapat menghadapi tantangan persaingan dari tenaga kerjanya. Karena jasa berkaitan erat dan berhubungan langsung dengan konsumen, maka bukan tidak mungkin tenaga kerja dari perusahaan jasa tertentu melakukan 'pencurian' konsumen ketika tenaga kerja yang bersangkutan keluar dari perusahaannya. Tenaga kerja yang sudah mengetahui seluk beluk dan rahasia perusahaan bisa menjadi ancaman tersendiri bagi keberadaan perusahaan jasa tempat dia bekerja karena produk jasa tidak dapat di patenkan dan sangat mudah ditiru.

5. Buyers

Tantangan persaingan bagi pelaku usaha jasa yang kelima adalah berasal dari konsumen mereka sendiri. Tingginya tingkat kemandirian konsumen suatu usaha jasa dapat menyebabkan usaha jasa yang bersangkutan mengalami penurunan keuntungan. Suatu penelitian menemukan bahwa prinsip *do it yourself* telah menjadi suatu tantangan yang berat bagi pelaku usaha jasa personal (Larson, 1993). Misalnya pada jasa laundry dan dry clean, prinsip *do it yourself* yang dipegang oleh konsumen akan menyebabkan sepihnya order bagi penyedia jasa.

B. Peranan Sektor Jasa Dalam Perekonomian

Jasa (service) sebagai inti kegiatan ekonomi masyarakat, antara lain, Jasa infrastruktur, seperti transportasi dan komunikasi adalah sebagai rangkaian penghubung utama diantara semua sektor ekonomi, termasuk konsumen akhir. Jasa infrastruktur merupakan prasyarat utama bagi aktivitas ekonomi industri, selanjutnya tidak ada masyarakat maju tanpa adanya kegiatan jasa.

Selain untuk memenuhi kebutuhan dasar setiap rumah tangga, kegiatan jasa mutlak dibutuhkan kegiatan ekonomi untuk memfungsikan dan meningkatkan kualitas hidup. Contoh, pentingnya industri perbankan untuk mentransfer dana dan jasa pelayanan perbankan lainnya serta industri transportasi untuk memasok produk BBM, makanan dan produk lainnya kedaerah yang tidak memproduksikannya. Lebih lanjut berbagai macam jasa individu, seperti restoran, tempat penginapan, kebersihan dan sebagainya berperan untuk memfungsikan rumah tangga kedalam kegiatan ekonomi.

Jasa Pemerintah dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN) memainkan peran yang sangat penting dalam menyediakan lingkungan yang stabil untuk kegiatan investasi dan pertumbuhan ekonomi. Misalnya: Penyediaan Bahan Bakar Minyak (BBM) dan energi, telekomunikasi, transportasi, pendidikan masyarakat, kesehatan, pemeliharaan jalan-jalan dan sarana umum, penyediaan air minum sehat, udara bersih, keamanan masyarakat yang dibutuhkan ekonomi negara untuk dapat survive dan makmur.

Perusahaan-perusahaan pemerintah (BUMN), swasta dan koperasi yang bergerak dan bersaing dalam sektor usaha jasa di Indonesia merupakan bagian yang menyeluruh dari kegiatan ekonomi Indonesia. Mereka adalah sebagai sentral untuk memfungsikan dan menyetatkan kegiatan ekonomi dan terletak pada jantung ekonomi Indonesia dan mereka bukan saja hanya memfasilitasi namun juga memungkinkan bagi sektor manufaktur untuk melakukan kegiatan-kegiatan dalam memproduksi barang-barang. Sektor jasa adalah kekuatan yang penting sekali untuk melakukan perubahan sekarang ini menuju ekonomi global.

C. Hambatan Pada Persaingan Dalam Sektor Jasa

Pelaku usaha sektor jasa berada dalam lingkungan persaingan yang menantang. Tantangan tersebut antara lain:

- a) Secara relatif hambatan pelaku usaha jasa lain memasuki pasar persaingan usaha jasa tidak begitu sulit.
Inovasi jasa tidak dapat dipatenkan dan dalam sebagian besar kasus, sektor jasa

bukan merupakan padat modal. Dengan demikian inovasi dapat secara mudah ditiru oleh para pesaing. Namun dalam kasus lain juga dapat ditemukan adanya hambatan yang signifikan, misalnya lokasi strategis hotel Hilton di Senayan Jakarta.

b) Peluang meraih skala ekonomi yang minimum.

Salah satu sifat jasa yaitu Simultaneously dimana produksi dan konsumsinya dilakukan secara simultan, konsumen harus mendatangi penyedia fasilitas jasa atau sebaliknya penyedia fasilitas jasa mendatangi konsumen. Kebutuhan sarana fisik akan membatasi cakupan pasar dan alternatifnya dilakukan dengan menyebarkan outlet skala kecil. Perusahaan waralaba (franchising) dapat merealisasikan beberapa skala ekonomi usahanya dengan bagi hasil pembelian atau biaya iklan, contoh komunikasi elektronik dapat menjadi substitusi sarana fisik.

c) Penjualan yang sangat berfluktuasi.

Permintaan jasa bervariasi berdasarkan jam dari hari ke hari dan dari minggu ke minggu (musiman) dengan tingkat kedatangan yang bersifat acak.

d) Tidak memiliki keunggulan dalam menghadapi pembeli atau pemasok.

Banyak perusahaan jasa skala kecil berada pada kondisi lemah ketika melakukan tawar-menawar dengan pembeli dan pemasok besar dan kuat. Sektor usaha jasa memiliki keterkaitan personal yang sangat erat dengan konsumennya, oleh karena itu pelaku usaha jasa dituntut untuk mempunyai kemampuan pendekatan interpersonal yang baik dalam menghadapi pembeli/ konsumen maupun pemasok.

e) Substitusi produk.

Inovasi produk dapat menggantikan jasa, contoh, untuk mengetahui kehamilan sekarang tidak perlu ke Dokter kandungan atau Bidan lagi karena peralatan pengujian kehamilan sudah dapat digunakan sendiri dirumah. Dengan demikian seharusnya pelaku usaha jasa tidak hanya jadi penonton terhadap pesaing usahanya, namun juga melakukan upaya melakukan antisipasi terhadap inovasi produk yang memungkinkan usaha jasanya menjadi usang.

f) Kesetiaan konsumen.

Pelaku usaha jasa yang mempergunakan pendekatan secara individu dapat menciptakan konsumen yang setia atau loyal dan menjadi hambatan untuk memasuki pasarnya. Contoh, perusahaan pemasok rumah sakit menempatkan terminal komputernya dirumah sakit, sehingga pesanan-pesanan kebutuhan baru rumah sakit akan dapat diakses oleh pemasok tersebut.

g) Hambatan keluar pasar.

Pelaku usaha jasa kemungkinan terus menerus beroperasi dipasar walaupun profitnya kecil atau tidak ada. Contoh, pelaku usaha yang tenaga kerjanya adalah saudaranya atau mungkin usaha jasanya sebagai hobi.

h) Hambatan yang berkenaan dengan masalah hukum dan peraturan.

Monopoli yang disebabkan oleh peraturan pemerintah atau keistimewaan tertentu yang diberikan oleh pemerintah seperti hak Merek dan hak Cipta merupakan salah satu hambatan dan tantangan tersendiri dalam sektor usaha jasa. Selain itu pemerintah menerapkan peraturan yang menunjuk pihak tertentu untuk menjadi satu-satunya pelaku usaha dalam suatu pasar atau tata niaga. Melakukan kolusi, korupsi, nepotisme dan atau persekongkolan dengan oknum pemerintah, swasta dan koperasi menjadikan dirinya sebagai satu-satunya pelaku usaha yang paling menentukan dan paling mempengaruhi pasar.

Selain itu, hambatan dalam sektor usaha jasa juga dapat disebabkan oleh karakteristik jasa yang bersifat intangibility, simultaneously/ inseparability, perishability dan heterogeneity.

1. Intangibility : karena jasa cenderung tidak berwujud, tidak dapat dilihat/ disentuh, maka pihak-pihak yang terkait dalam usaha ini memiliki persepsi masing-masing mengenai apa yang termasuk jasa atau tidak, dan bagaimana cara mengevaluasi jasa tersebut. Selain itu, penentuan harga dalam sektor usaha jasa akan lebih bersifat subyektif karena alokasi dana pada masing-masing unit usaha berbeda-beda, sehingga akan sulit menentukan keseragaman harga.
2. Simultaneously/ inseparability: pada sektor usaha jasa, hubungan emosional antara penyedia jasa dan konsumen sangatlah berperan penting. Untuk itu diperlukan suatu keahlian interpersonal yang baik agar dapat membangun hubungan kepercayaan dengan konsumen. Perilaku konsumen pada usaha jasa juga dapat berpengaruh terhadap konsumen yang lainnya. Misalnya pada usaha jasa salon kecantikan yang konsumennya didominasi oleh kaum Hawa, ketika konsumen salon tersebut merasa puas dengan pelayanan jasa mereka, kecenderungannya mereka akan menceritakan hal tersebut kepada teman, rekan, maupun keluarga lainnya yang juga membutuhkan jasa tersebut.
3. Perishability: jasa tidak dapat digunakan untuk jangka waktu yang lama. Contohnya: ketika pesawat terbang komersil take off dengan bangku yang kosong penumpang, maka pendapatan akan hilang untuk selamanya. Potensi pendapatan juga akan hilang ketika permintaan melebihi kemampuan perusahaan untuk melayani konsumen. Karena sifatnya yang tidak tahan lama, bisnis jasa juga tidak memiliki penyangga untuk menjaga keseimbangan antara kapasitas (supply) dan permintaan (demand).
4. Heterogeneity : jasa bersifat heterogen, tidak ada dua unit output jasa yang sama persis. Jasa bervariasi antar kompetitor, unit atau store , dan tenaga kerja. Variasi yang dihasilkan dalam output jasa berkaitan erat dengan variasi input jasa seperti karakteristik konsumen yang terdiri dari : skill, sumber daya, kebutuhan, harapan dan watak yang berbeda-beda antara konsumen yang satu dengan yang lainnya.

D. Persaingan Dapat Mendorong Kinerja Lebih Baik Bagi Pelaku Usaha Jasa

Berbagai faktor menjadi pemicu perkembangan sektor jasa yang demikian pesat seperti halnya dinegara maju, karena perkembangan jumlah penduduk yang sangat pesat membutuhkan bermacam-macam konsumsi yang mengakibatkan berkembangnya sektor perdagangan ritel dan perdagangan besar. Secara multiple effect kemudian menimbulkan perkembangan di sektor-sektor usaha jasa lainnya seperti di bidang transportasi, komunikasi, keuangan, perbankan, asuransi, pendidikan, kesehatan, pariwisata, jasa pelayanan pemerintah dan lain-lain dan secara keseluruhan akan menciptakan lingkungan persaingan pelaku usaha jasa di Indonesia maupun global.

Berkembangnya pelaku usaha jasa pada sektor jasa akan meningkatkan persaingan dan akan mendorong pelaku usaha jasa agar berupaya untuk bertindak efisien yang berakibat akan menurunkan biaya operasi dalam berusaha. Pada dasarnya

menciptakan keunggulan biaya total mensyaratkan skala fasilitas yang efisien, biaya ketat dan pengendalian overhead dan sering disertai dengan inovasi teknologi yang baik. Memiliki posisi biaya rendah dapat bertahan dalam menghadapi persaingan, karena pesaing yang kurang efisien akan menderita oleh karena adanya tekanan dalam lingkungan persaingan dan atau bahkan dapat keluar dari lingkungan persaingan.

Dalam pelaksanaannya strategi biaya rendah biasanya mensyaratkan investasi high-capital dengan peralatan yang canggih, penentuan harga secara agresif dan kerugian awal untuk meraih pangsa pasar.

Selain melakukan efisiensi, peningkatan persaingan akan mendorong pelaku usaha jasa melakukan inovasi dan diferensiasi dalam menciptakan jasa pelayanan yang bersifat unik, selain itu juga akan mendorong untuk melakukan fokus dan atau pemahaman yang lebih rinci terhadap suatu segmen tertentu dipasar. Dorongan-dorongan terhadap pelaku usaha jasa tersebut untuk bersaing secara sehat akan berpengaruh terhadap efisiensi ekonomi secara keseluruhan dan akan meningkatkan pelayanan jasa yang memuaskan (kualitas jasa) terhadap konsumen sehingga mengakibatkan konsumen menjadi setia (customer loyalty), kondisi ini akan berakibat pelaku usaha jasa akan memperoleh profit serta pertumbuhan perusahaan yang signifikan dan selanjutnya dapat bertahan di pasar.

E. Ukuran Kinerja Persaingan Dalam Sektor Jasa

Umumnya diketahui bahwa ukuran kinerja pada suatu usaha adalah produk yang dihasilkan, harga dan jasa. Pada prinsipnya persaingan usaha jasa yang sehat tergantung pelaksanaan hukum persaingan dan kebijakan pemerintah yang menegakkan peraturan kompetisi yang jelas bagi pelaku usaha jasa untuk bersaing maupun faktor-faktor ekonomi yang handal. Kebijakan pemerintah maupun faktor-faktor ekonomi akan membentuk struktur pasar tertentu, contohnya pasar persaingan sempurna, monopoli, oligopoli, monopolistis. Struktur pasar ini pada gilirannya akan mempengaruhi persaingan pelaku-pelaku usaha jasa dan pada akhirnya akan mempengaruhi kinerja ekonomi, misalnya tingkat efisiensi ekonomi.

Kinerja persaingan dalam sektor usaha jasa adalah derajat atau tingkat jasa pelayanan yang diterima, digunakan, dialami dan atau dirasakan konsumen, apakah sangat memuaskan, memuaskan atau tidak memuaskan dan disebut sebagai kualitas jasa (service quality).

Kualitas Jasa (service quality). Collier (1990) mengemukakan bahwa dari berbagai industri jasa, kinerja persaingan yang sangat penting adalah kualitas jasa. Setiap orang kiranya menyetujui bahwa kualitas jasa yang sangat memuaskan bagi konsumen (extraordinary service quality) yang dapat diciptakan dan dibangun pada sebagian besar organisasi diyakini dapat meraih keunggulan kompetitif di pasar. Sejumlah fakta mengungkapkan bahwa tingkat persaingan yang sehat dapat mendorong kinerja usaha jasa dengan meningkatkan kualitas jasa yang selanjutnya berhubungan langsung dengan tingkat profitabilitas dan pertumbuhan perusahaan.

Dengan menggunakan The Profit Impact of Marketing Strategy (PIMS) data base yang ditangani oleh the Strategic Planning Institute, Thomson,

et. al. (1985, pp.20-25) dikutip dari Collier (1990) mendapatkan data bahwa hanya 15 persen dari seluruh pasar, kualitas jasa tidak sesuai dengan persepsi konsumen dan di sebagian besar pasar kualitas jasa memainkan peran yang signifikan dalam pengambilan keputusan pembelian dan dalam kenyataannya lebih penting dibandingkan dengan produk. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kualitas jasa merupakan kunci kinerja dan tingkat persaingan, tingkat profitabilitas serta pertumbuhan (growth).

Kualitas jasa adalah suatu gagasan atau konsep abstrak dan cukup sulit dipahami, mengingat keberadaan sifat jasa yang unik : Tidak berwujud (*intangibility*), produksi serta konsumsi dilakukan secara serentak (*simultaneously/inseparability*), tidak tahan lama (*perishability*) dan *Heterogeneity*. Dalam ketiadaan ukuran yang objektif, suatu pendekatan digunakan untuk menafsirkan kualitas dari jasa perusahaan, yaitu dengan melakukan pengukuran terhadap *consumers' perception of quality* (Parasuraman, et. al., 1985 dikutip dari Parasuraman, et. al., 1988).

Selanjutnya Collier (1990) mengemukakan tinjauan pertama berkenaan dengan kualitas jasa, yaitu :

“ Perbandingan antara harapan konsumen (*customer's expectations*) yang terbentuk sebelum dengan setelah menerima, menggunakan, mengalami dan atau merasakan jasa melalui sistem kinerja pengiriman jasa pelayanan (*service delivery system performance*). Harapan konsumen dapat dibentuk melalui iklan, pengalaman individu sebelumnya, percakapan dan komunikasi dengan pengguna lain, kultur dan sebagainya”.

Tinjauan kualitas jasa kedua : Definisi kualitas jasa memberikan penekanan kepada kata konsumen, jasa, kualitas, dan derajat atau tingkat, masing-masing memiliki suatu tujuan apabila masing-masing memahami kualitas jasa pada saat diterapkan pada suatu organisasi (Collier, 1987, p. 79 dikutip dari Collier, 1990) : Jasa konsumen yang baik dan derajat kualitas artinya secara konsisten memenuhi harapan konsumen (*standar jasa eksternal dan biaya*) dan kriteria kinerja sistem pengiriman jasa (*standar jasa internal, biaya, pendapatan*) ; Jasa pelayanan konsumen yang baik artinya mencapai standar kinerja 100 persen tepat ; Konsumen adalah kesatuan berikut : Perseorangan, departemen, perusahaan yang menerima, menggunakan, mengalami dan atau merasakan serta membayar keluaran dari sistem pengiriman jasa (atau manufaktur) ; Jasa adalah aktivitas utama atau komplementer yang tidak secara langsung memproduksi suatu produk fisik, namun berupa bagian transaksi bukan produk antara pembeli (konsumen) dan penjual ; Kualitas adalah keberadaan sifat berwujud (*tangible*) dan tidak berwujud (*intangible*) dari produk atau jasa yang diterima, digunakan, dialami dan atau dirasakan oleh konsumen yang lebih baik daripada pesaing ; Derajat adalah pernyataan yang berkenaan dengan suatu sistem pengukuran yang diterapkan untuk mengkuantifikasi, memonitor dan mengevaluasi jasa konsumen yang baik dan derajat kualitas ; Konsisten artinya sesuai dan selaras (rendah atau tidak ada penyimpangan) terhadap semua standar kinerja ; Pengiriman (*delivery*) artinya memperoleh jasa yang tepat dengan cara yang tepat pada konsumen yang tepat serta pada waktu yang tepat ; Paket jasa didefinisikan sebagai seperangkat atribut *tangible* dan *intangible* yang diterima, digunakan, dialami dan atau dirasakan konsumen. Paket dapat berupa jasa atau

kelompok ; Spesifikasi artinya sesuai yang telah ditentukan dan digariskan oleh manajemen ; Standar kinerja internal memfokuskan pada kriteria operasi dan pemasaran di dalam organisasi (backroom) yang tersembunyi atau terpisah dari konsumen. Pengukuran meliputi spesifikasi numerik dan dapat lebih objektif ; Standar kinerja eksternal memfokuskan pada kriteria operasi dan pemasaran di bagian luar organisasi perusahaan (frontroom) dimana konsumen melakukan harapan atau menerima, menggunakan, mengalami dan atau merasakan produk dan jasa.

Tinjauan kualitas jasa ketiga : Cara-cara pengenalan dan pengamatan terhadap ketidaksesuaian (misspecify) dan salah kelola (mismanage) berkenaan dengan ketentuan dan pengiriman kualitas jasa yang baik. Parasuraman, et. al. (1985, pp.44-50) dikutip dari Collier (1990) menyebutnya sebagai Gaps dan dapat diidentifikasi lima gaps dalam service quality model.

Parasuraman, et. al. (1985) dikutip dari Parasuraman, et. al (1988) mengemukakan bahwa kualitas jasa yang diterima, digunakan, dialami dan atau dirasakan adalah hasil perbandingan jasa yang diharapkan konsumen dengan jasa yang diterima. Selanjutnya mengidentifikasikan perbedaan antara harapan konsumen dan persepsi melalui tiga skenario yang memungkinkan untuk mendefinisikan bagaimana kualitas jasa diterima, digunakan, dialami dan atau dirasakan oleh konsumen : Harapan kualitas jasa terlampaui (kualitas melebihi harapan) ; Harapan kualitas jasa terpenuhi (kualitas dapat diterima); Harapan kualitas jasa tidak terpenuhi (kualitas tidak dapat diterima).

Dimensi Kualitas Jasa merupakan hasil identifikasi para peneliti pemasaran setelah melakukan kajian beberapa kelompok jasa yang berbeda pada perusahaan perbaikan peralatan, perbankan ritel, pelayanan telepon jarak jauh, securities brokerage dan perusahaan kartu kredit, hasilnya dapat mengidentifikasikan lima dimensi utama berdasarkan penilaian konsumen ketika menerima, menggunakan, mengalami dan atau merasakan kualitas jasa yaitu : Reliability, Responsiveness, Assurance, Empathy dan Tangible, yang masing-masing dimensi relatif sesuai dengan urutan kepentingannya.

Reliability : Kemampuan untuk menampilkan jasa sesuai yang diharapkan, dapat diandalkan dan cermat. Kinerja jasa yang handal selaras dengan harapan konsumen, yaitu jasa disajikan tepat waktu, sikap yang konsisten dan tanpa melakukan kesalahan setiap saat ; Responsiveness : Kemauan untuk membantu konsumen dan memberikan jasa yang tepat ; penanganan saat konsumen menunggu, terutama menghindari alasan yang tidak jelas, menciptakan persepsi kualitas yang tidak negatif. Apabila terjadi kegagalan dalam memberikan jasa dibutuhkan kemampuan untuk pemulihan secara cepat dan profesional, sehingga dapat tercipta persepsi kualitas yang sangat positif ; Assurance : Pengetahuan dan kesopanan karyawan serta kemampuan memberikan kepercayaan dan keyakinan. Dimensi Assurance meliputi sifat berikut: kompetensi dalam menampilkan jasa, sopan dan menghormati konsumen, komunikasi yang efektif dengan konsumen, sikap tulus dan terbaik melayani konsumen ; Empathy : Kepedulian, perhatian secara pribadi terhadap konsumen. Empathy meliputi sifat berikut , kemampuan melakukan pendekatan, peka dan upaya untuk memahami kebutuhan konsumen ; Tangible : Tampilan fasilitas fisik, peralatan, karyawan dan materi

komunikasi, kondisi dan situasi sekeliling (antara lain kebersihan) adalah bukti mewujudkan kepedulian secara rinci yang diberikan oleh penyedia jasa.

Mengukur Kualitas Jasa. Parasuraman, et. al. (1985) dikutip dari Parasuraman, et. al. (1988) mengemukakan bahwa dalam ketiadaan ukuran yang cukup objektif, suatu pendekatan untuk memperkirakan dan menilai kualitas jasa perusahaan atau pelaku usaha jasa adalah dengan mengukur persepsi konsumen terhadap kualitas, namun tidak ada tolok ukur kuantitatif yang tersedia untuk mengukur persepsi ini. Dengan demikian diupayakan pendekatan dengan : a) Mengembangkan multi-item scale untuk mengukur kualitas jasa ; b) Membahas sifat-sifat skala dan potensi penerapannya.

Parasuraman, et. al. (1988) dan Fitzsimmons (2004) mengemukakan bahwa mengukur kualitas jasa adalah suatu tantangan karena berhubungan erat dengan kepuasan konsumen (customer satisfaction) yang pada dasarnya ditentukan oleh berbagai faktor yang bersifat intangible. Tidak seperti produk dengan sifat fisiknya yang secara objektif dapat diukur, kualitas jasa sering diartikan melebihi sekedar kontak hubungan. Berdasarkan service quality gap model dan multiple dimensions of service quality yang diliput dalam SERVQUAL instrument dapat dijadikan sebagai sarana efektif untuk melakukan survei kepuasan konsumen.

Bagaimanapun diantara peralatan untuk mengukur dan atau menaksir kualitas jasa yang paling populer adalah SERVQUAL, instrumen yang dirancang oleh tim riset pemasaran Parasuraman, et. al. (1985,1988,1990), dikutip dari Othman and Owen (2001), dipergunakan untuk mengukur lima dimensi kualitas jasa (Reliability, Responsiveness, Assurance, Empathy and Tangible). Instrumen-nya dipisahkan menjadi dua bagian, bagian pertama mencatat dan merekam harapan konsumen (E) untuk suatu kelompok jasa, kemudian diikuti oleh bagian kedua yang mencatat dan merekam persepsi konsumen (P). 22 pernyataan dalam survei menggambarkan aspek-aspek lima dimensi kualitas jasa.

Parasuraman, et.al. (1985, 1988) dikutip dari Othman and Owen (2001) mengemukakan bahwa asumsi dasar SERVQUAL scale adalah bahwa kinerja dibawah harapan (diperoleh nilai negatif) memiliki kecenderungan bahwa persepsi terhadap kualitas jasa rendah atau buruk (score rendah), sementara persepsi melebihi harapan (memperoleh nilai positif) cenderung memiliki persepsi terhadap kualitas jasa tinggi atau baik (score tinggi).

Kualitas jasa yang diberikan oleh perusahaan penyedia jasa sangat berkaitan erat dengan adanya persaingan dibidang usaha jasa yang bersangkutan. Semakin banyaknya pelaku usaha jasa dalam bidang yang sama menuntut adanya efisiensi bagi pelaku usaha dalam menggunakan sumber dayanya dan peningkatan kualitas pelayanan jasa untuk menarik konsumen dengan memberikan layanan yang memuaskan bagi konsumen sehingga tercipta loyalitas konsumen.

Hukum persaingan usaha Indonesia yang tertuang dalam Undang Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat diharapkan dapat mendorong suatu iklim persaingan yang sehat tidak saja hanya pada sektor industri manufaktur tetapi juga pada sektor jasa.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Sektor usaha jasa merupakan bagian yang menyeluruh dari kegiatan ekonomi Indonesia dan kekuatan yang penting sekali untuk melakukan perubahan sekarang ini menuju ekonomi global. Pertumbuhan sektor usaha jasa berkaitan erat dengan kebutuhan yang muncul dari masyarakat yang bisa berubah-ubah dari waktu ke waktu.

Dengan diberlakukannya Undang Undang Nomor 5 Tahun 1999 diharapkan adanya perubahan dalam sektor usaha jasa di Indonesia, antara lain dalam struktur pasar jasa, memberikan perlindungan dan kesempatan yang sama pada setiap pelaku usaha jasa dan pelaku usaha jasa akan terdorong untuk menghadapi persaingan secara sehat, berlaku jujur dan sportif dalam berusaha, meningkatkan inovasi pelayanan jasa. Dari persaingan sehat diharapkan akan tercapai hasil pelayanan jasa yang efisien, efektif dan berkualitas tinggi bagi konsumen.

Adanya persaingan dalam sektor usaha jasa ini dapat mendorong peningkatan kinerja usaha jasa dan kualitas jasa yang diberikan oleh perusahaan penyedia jasa yang pada akhirnya meningkatkan kepuasan konsumen dan kesejahteraan rakyat.

B. Saran

Kenyataan bahwa dengan diberlakukannya Undang Undang Nomor 5 Tahun 1999 belum secara rinci memisahkan dan mengupas secara tersendiri lingkungan usaha, persaingan dan hukum serta peraturan yang mengaturnya yang terjadi pada sektor jasa di Indonesia. Seperti diketahui bahwa sifat industri jasa dan produk tidaklah sama. Perbedaan sifat-sifat yang dimiliki industri jasa dan industri produk ini tentunya akan memerlukan mekanisme pendekatan-pendekatan yang berbeda pula agar diperoleh hasil yang optimal.

Kedepan penulis mengusulkan dan sangat berkeinginan untuk lebih memahami secara rinci mengenai apa dan bagaimana lingkungan dan persaingan usaha di sektor jasa dan hukum serta peraturan yang mengaturnya di Indonesia. Seperti diketahui bahwa sektor jasa sebagai sentral untuk memfungsikan dan menyehatkan kegiatan ekonomi dan terletak pada jantung ekonomi Indonesia dan mereka bukan saja hanya memfasilitasi namun juga memungkinkan bagi sektor manufaktur untuk melakukan kegiatan-kegiatan dalam memproduksi barang-barang.

DAFTAR PUSTAKA

- _____. (1999). *Persaingan Usaha Dan Hukum Yang Mengaturnya Di Indonesia*, ELIPS : Indonesia-USAID.
- Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, PT. Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002.
- Berry, Leonard L., Parasuraman, A., (1991). *Marketing Service: Competing Through Quality*. The Free Press, A Division of Macmillan, Inc.
- Berry, Leonard L., (1999). *Discovering the Soul of Service: The Nine Drivers of Sustainable Business Success*. The Free Press, A Division of Simon & Schuster Inc. 1230 Avenue of the Americas New York, NY 10020.
- Bitner, M.J. and Hubbert, A.R. (1994). Encounter satisfaction versus overall satisfaction versus quality, in Rust, R.T. and Oliver, R.L. (eds). *Service Quality: New Directions in Theory and Practice*, Sage, London, pp. 72 – 94.
- Collier, David A. (1990). Measuring and Managing Service Quality, In Bowen, D.E, Chase, R.B., Cummings, T.G., and Associates (first edition) *Service Management Effectiveness, Balancing Strategy Organization and Human Resources Operation and Marketing*, Jossey – Bass Publishers, San Fransisco – Oxford, 1990.
- Fitzsimmons, James A., Fitzsimmons, Mona J. (2004). *Service Management: Operation, Strategy, Information Technology*. Fourth Edition, International Edition, McGraw – Hill.
- Gronroos, Christian (1990). *Service Management and Marketing: Managing the Moments of Truth in Service Competition*. Maxwell Macmillan International Editions, Lexington Books, D.C. Heath and Company/Lexington, Massachusetts/Toronto.
- Hartono, CFG. Sunaryati (1982), *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Badan Pembina Hukum Nasional, Departemen Kehakiman Republik Indonesia.
- Heskett, James L., Sasser W. Earl., Schlesinger, Leonard A. (1997). *The Service Profit Chain : How Leading Companies Link Profit and Growth to Loyalty, Satisfaction, and Value*. The Free Press, A Division of Simon & Schuster Inc. 1230 Avenue of the Americas New York, NY 10020.
- International Journal of Entrepreneurial Behaviour & Research, Proquest. Competing in the Service Sector- The Entrepreneurial Challenge*, Bradford; 2001, Vol.7
- Jasfar, Farida (2002). *Manajemen Jasa Pendekatan Terpadu*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi, Universitas Trisakti.
- Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha, Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya Di Indonesia*, Bayumedia Publishing, Malang, 2006.
- Kotler, Phillip., Armstrong, Gary (1999). *Principles of Marketing*. Eighth Edition, International Edition, Prentice – Hall International, Inc.

- Kotler, Philip (2003). *Marketing Management*. Eleventh Edition, International Edition, Prentice Hall, Pearson Education International. www.prenhall.com/kotler.
- Lovelock, Christopher., Wright, Lauren (2002). *Principles of Service Marketing and Management*. Second Edition, International Edition, Prentice – Hall, Pearson Education International, Inc.
- Oliver, Richard L. (1993). *A Conceptual of Service Quality and Service Satisfaction: Compatible Goals, Different Concepts. Advances in Service Marketing and Management*, Volume 2, pages 65-85, JAI Press Inc.
- Othman, AbdulQawi., Owen, Lynn (2001). *Adopting and measuring customer service quality (SQ) in Islamic banks: a case study study in Kuwait Finance House*. International Journal of Islamic Financial Service, Vol.3, No.1.
- Othman, AbdulQawi., Owen, Lynn (2001). *The Multi Dimensionality of Carter Model to Measure Customer Service Quality (SQ) in Islamic Banking Industry : A Study in Kuwait Finance House*. International Journal of Islamic Financial Service, Vol.3, No. 4.
- Parasuraman A., Zeithaml, Valarie A., Berry, Leonard L., (1985). *A Conceptual Model of Service Quality and Its Implications for Future Research*. Journal of Marketing, 49 (Fall), 41-50.
- Parasuraman A., Zeithaml, Valarie A., Berry, Leonard L., (1988). *SERVQUAL A Multiple-Item Scale for Measuring Consumer Perceptions of Service Quality*. Journal of Retailing, Volume 64, Number 1, Spring 1988.
- Sekaran, Uma (2004). *Research Method for Business; A Skill Building Approach*. Fifth Edition, New York: John Willeyand Sons.
- Zeithaml, Valerie A. (1990). Communicating with Customers About Service Quality, In Bowen, D.E., Chase, R.B., Cummings, T.G., and Associates (eds). *Service Management Effectiveness, Balancing Strategy Organization and Human Resources Operation and Marketing*, Jossey – Bass Publishers, San Fransisco – Oxford, 1990.
- Zeithaml, Valarie A., Bitner, Mary Jo. (2003). *Services Marketing : Integrating Customer Focus Across the Firm*. Third Edition, International Edition, McGraw – Hill.

Diskriminasi HARGA
dalam PERSAINGAN
USAHA

**Perspektif Mikroekonomi
dan UU No. 5/1999**

Diskriminasi Harga dalam Persaingan Usaha: Perspektif Mikroekonomi dan UU No. 5/1999

Ir. M. Nawir Messi, MSc.

I. PENGANTAR

Masalah diskriminasi harga menyita banyak perhatian karena tindakan membedakan harga nominal dari produk atau jasa yang identik sangat mudah dijumpai dimana-mana, mulai dari iklan di media-media massa hingga penawaran berlangganan berbagai publikasi. Tetapi, perbedaan harga nominal tidaklah secara otomatis berarti tindakan anti persaingan. Perbedaan harga yang tidak memiliki landasan yang jelas, terutama dari sudut biaya, apalagi jika dipayungi dengan perjanjian, atau dilakukan oleh perusahaan yang memiliki kekuatan untuk mempengaruhi pasar, sangat bisa jadi bertentangan dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Makalah ini membahas diskriminasi harga, baik dalam perspektif teori Ekonomi maupun dari sudut pandang Undang-Undang No. 5/1999.

II. PERSPEKTIF MIKROEKONOMI

Diskriminasi harga pada dasarnya merupakan bagian dari strategi perusahaan untuk menghasilkan tambahan uang dengan mengisolasi pelanggan atau kelompok pelanggannya, dan mengenakan tingkat harga yang berbeda sesuai dengan elastisitas permintaan dari pelanggan atau kelompok pelanggan yang bersangkutan. Diskriminasi harga karena itu merupakan upaya perusahaan untuk memaksimalkan perolehan surplus konsumen (*consumer surplus capture*) pada pasar yang memiliki elastisitas permintaan yang berbeda-beda (Pindyek and Rubinfeld, 1995).

Paling tidak terdapat 3 (tiga) kondisi untuk melaksanakan strategi tersebut, yaitu: (a) elastisitas permintaan berbeda secara signifikan pada kelompok-kelompok pembeli atau pelanggan; (b) penjual dapat mengidentifikasi dan memilah-milah kelompok pembeli berdasarkan perbedaan elastisitas permintaan tersebut; dan (c) penjual dapat mencegah “pembeli dengan harga rendah” untuk menjual kembali kepada “pembeli dengan harga tinggi” (Shepherd, 1997).

Robinson (1979) mendefinisikan diskriminasi harga sebagai “*the act of selling the same article, produced under a single control, at different prices to different buyers...*”. Dengan definisi di atas, diskriminasi harga hanya terjadi jika tindakan memenuhi kondisi bahwa harga yang berbeda dikenakan terhadap artikel (barang) yang sama. Unit-unit identik secara fisik dari barang yang diperjual belikan adalah merupakan artikel yang berbeda secara ekonomi, jika dijual pada pasar yang berbeda. Jika terdapat perbedaan biaya di dalam memasarkan produk pada pasar yang berbeda, maka dengan kondisi pasar bersaing unit-unit identik secara fisik dari produk tersebut bisa jadi akan masuk ke pasar yang berbeda-beda dengan harga yang berbeda-beda pula.

Karena itu, perbedaan-perbedaan harga dari suatu barang bisa jadi bukan merupakan tindakan diskriminasi harga, kecuali jika transaksi jual belinya dilakukan pada kondisi biaya yang identik. Di sisi lain, diskriminasi harga terjadi jika unit-unit identik secara fisik dari suatu jenis barang atau produk dijual pada harga yang sama di pasar yang biaya transaksi per unitnya berbeda-beda.

Diskriminasi harga secara sporadis (*sporadic price discrimination*) adalah karakteristik dari proses penyesuaian pasar yang bersaing menuju keseimbangan. Produser pada umumnya mengetahui kondisi pasar seperti apa yang terjadi pada tingkat harga yang sedang berlangsung. Tetapi produser pada umumnya tidak mengetahui jika kondisi pasar berubah, atau bagaimana pasar akan bereaksi terhadap perubahan-perubahan harga yang nyata. Eksperimen dengan perbedaan-perbedaan harga akan menghasilkan informasi pasar yang dibutuhkan oleh produser untuk membuat keputusan mengenai output dan harga yang pada gilirannya akan menggiring pasar dari suatu keseimbangan ke keseimbangan yang baru.

Oleh sebab itu, perhatian terhadap tindakan diskriminasi harga di dalam kebijakan persaingan usaha bukanlah terhadap tindakan diskriminasi sporadis maupun yang bersifat persisten pada pasar yang bersaing. Tetapi, yang lebih penting adalah perhatian terhadap tindakan sistematis diskriminasi harga yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan yang memiliki kekuatan pasar (*market power*). Analisis klasik dari fenomena-fenomena tersebut membedakan 3 (tiga) jenis diskriminasi harga, yakni *first degree*, *second degree*, dan *third degree price discrimination*.

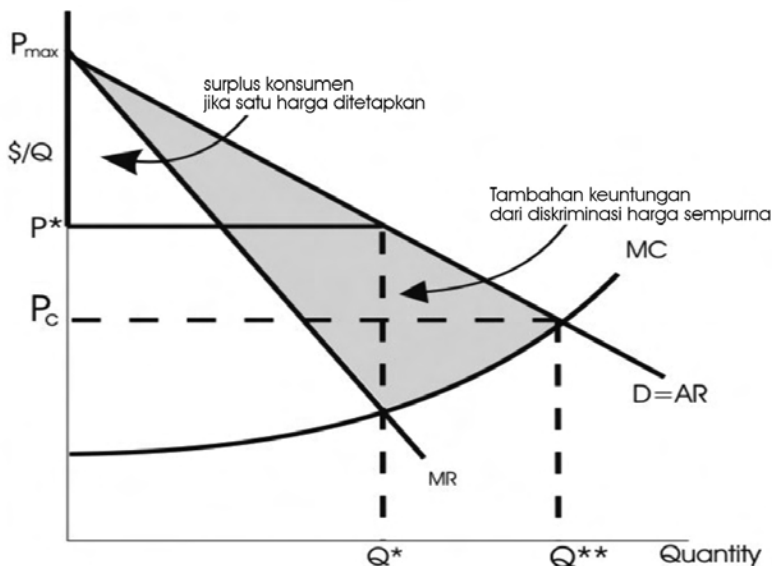
First Degree Price Discrimination

Jenis pertama diskriminasi harga adalah berdasarkan kemampuan penjual menentukan secara tepat kemauan dari setiap pembeli atau konsumen untuk membayar (*willingness to pay*, *WTP*) terhadap barang yang ditawarkan. Setiap konsumen memiliki preferensi dan daya beli yang berbeda. Karena

itu WTP dari konsumen terhadap suatu barang atau jasa bisa jadi melebihi atau lebih besar dari (satu) harga di pasar yang bersaing. Perbedaan ini kemudian dikenal dengan surplus konsumen. *First degree price discrimination* yang diterapkan oleh suatu perusahaan pada dasarnya adalah upaya untuk mengekstrak surplus konsumen sebanyak-banyaknya. Praktek yang mengenakan harga yang berbeda pada setiap pembeli berdasarkan WTPnya dikenal sebagai *perfect first-degree price discrimination*.

Untuk menganalisis tindakan diskriminasi yang bersifat *first degree price discrimination*, pertama-tama, yang perlu diketahui adalah keuntungan yang diperoleh jika perusahaan menerapkan strategi satu harga di tingkat P^* di dalam Gambar 2.1.. Untuk memperoleh gambaran keuntungan perusahaan, kita dapat menambahkan keuntungan inkremental (*incremental profits*) dari setiap unit tambahan (*incremental units*) yang diproduksi dan dijual hingga jumlahnya mencapai Q^* . *Incremental profit* tersebut adalah *marginal revenue* dikurangi *marginal cost* untuk setiap unit. Di dalam Gambar 2.1. *marginal revenue* terus menurun sementara *marginal cost* meningkat hingga perusahaan menghasilkan *total output* sejumlah Q^* , dimana *marginal revenue* dan *marginal cost* adalah sama.

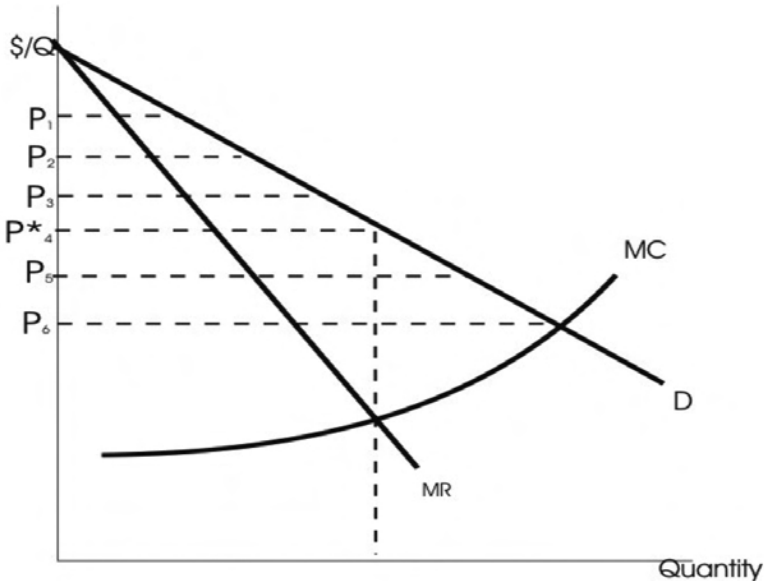
Apa yang terjadi jika suatu perusahaan mampu melakukan *perfect first-degree price discrimination*? Karena setiap pembeli dikenakan harga yang sama atau mendekati WTPnya, kurva *marginal revenue* karena itu tidak lagi relevan untuk mencerminkan keputusan output oleh perusahaan. Tetapi, penerimaan inkremental (*incremental revenue*) yang dihasilkan dari setiap tambahan unit yang terjual adalah harga yang dibayar untuk unit tambahan tersebut, karena itu dicerminkan oleh kurva permintaan.



Gambar 2.1

Karena diskriminasi harga tidak mempengaruhi struktur biaya dari perusahaan, biaya dari setiap unit tambahan yang terjual adalah tercermin pada kurva biaya marginal (*marginal cost, MC*). Karena itu keuntungan sebagai akibat memproduksi dan menjual setiap unit-unit tambahan adalah perbedaan antara permintaan dan biaya marginal. Selama permintaan melampaui biaya marginal, perusahaan dapat meningkatkan keuntungannya dengan memperluas produksi. Perluasan produksi tersebut dapat dilakukan hingga mencapai total output Q^{**} . Pada titik Q^{**} , permintaan sama dengan biaya marginal, karena itu memproduksi unit output tambahan setelah titik tersebut akan mengurangi keuntungan.

Di dalam praktek, hampir tidak mungkin menjalankan perfect first-degree price discrimination. Pertama, biasanya menjadi sangat tidak praktis mengenakan harga yang berbeda-beda kepada setiap konsumen. Kedua, perusahaan biasanya tidak mengetahui WTP dari setiap konsumen. Tetapi, penjual atau produsen sewaktu-waktu dapat melakukan diskriminasi dengan menawarkan beberapa harga berbeda konsumennya. Hal ini misalnya dilakukan oleh professional seperti dokter, akuntan, atau arsitek yang mengenal kliennya dengan baik.



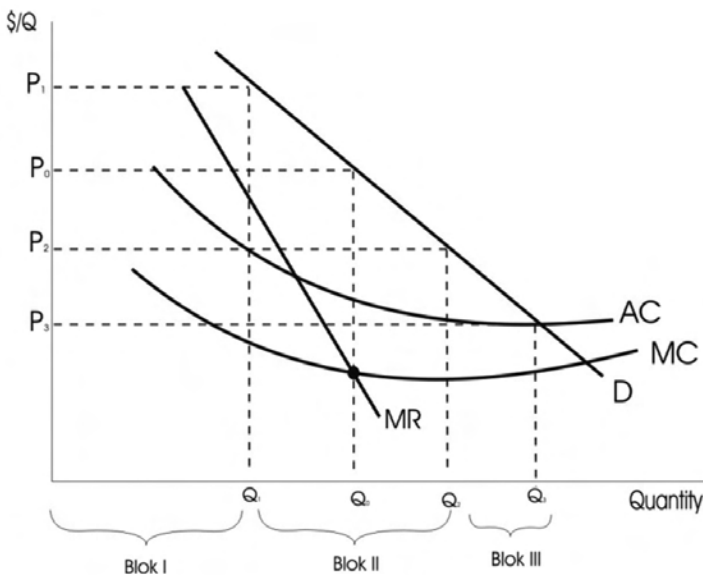
Gambar 2.2

Gambar 2.2. mengilustrasikan *imperfect first degree price discrimination*. Disini, jika perusahaan hanya mengenakan satu harga, maka harga tersebut adalah P_4 . Sebaliknya, 6 jenis harga diterapkan, yang terendah diantaranya adalah P_6 . Harga terendah tersebut terjadi di atas perpotongan antara kurva biaya dan kurva permintaan. Patut dicatat bahwa pelanggan yang tidak dapat menjangkau harga P_4 atau bahkan yang lebih besar dari P_4 pada prakteknya memperoleh manfaat dari situasi ini. Mereka telah menjadi bagian dari pasar dan menikmati sebagian dari surplus konsumen. Karena itu, diskriminasi harga dapat membawa sejumlah konsumen baru ke dalam pasar, meningkatkan kesejahteraan konsumen, dan oleh karena itu memberi manfaat baik kepada produsen maupun kepada konsumen.

Second Degree Price Discrimination

Di beberapa pasar, setiap konsumen membeli sejumlah barang atau jasa dalam suatu periode waktu tertentu, maka permintaan tambahan konsumen terhadap barang tersebut terus menurun. Sebagai contoh permintaan terhadap listrik dan air. Konsumen bisa jadi membeli beberapa ratus kilowatt listrik sebulan, tetapi WTPnya akan menurun bersamaan dengan kenaikan konsumsinya. Seratus kilowatt pertama bisa jadi sangat berarti bagi konsumen dan oleh karena itu WTPnya secara relatif akan sangat tinggi dibandingkan WTP terhadap unit-unit tambahan konsumsi berikutnya. Dalam situasi seperti ini, perusahaan dapat mendiskriminasikan harga berdasarkan jumlah unit yang dikonsumsi. Harga per unit yang lebih rendah diberikan terhadap blok pembelian atau konsumsi berikutnya. Tindakan ini dikenal dengan *second degree price discrimination*.

Salah satu contoh dari *second degree discrimination* adalah block pricing oleh perusahaan tenaga listrik. Jika terdapat *economies of scale* di perusahaan bersangkutan yang memungkinkan penurunan biaya rata-rata dan biaya marginal, otoritas yang mengontrol harga listrik dapat mendorong *block pricing strategy*. Dengan peningkatan output yang pada gilirannya mendorong pencapaian *economies of scale*, kesejahteraan konsumen dapat ditingkatkan bersamaan dengan kecenderungan peningkatan keuntungan bagi perusahaan. Bertolak dari hal ini, maka dapat dikatakan bahwa tindakan *second degree price discrimination* cenderung menguntungkan produsen sekaligus konsumen.

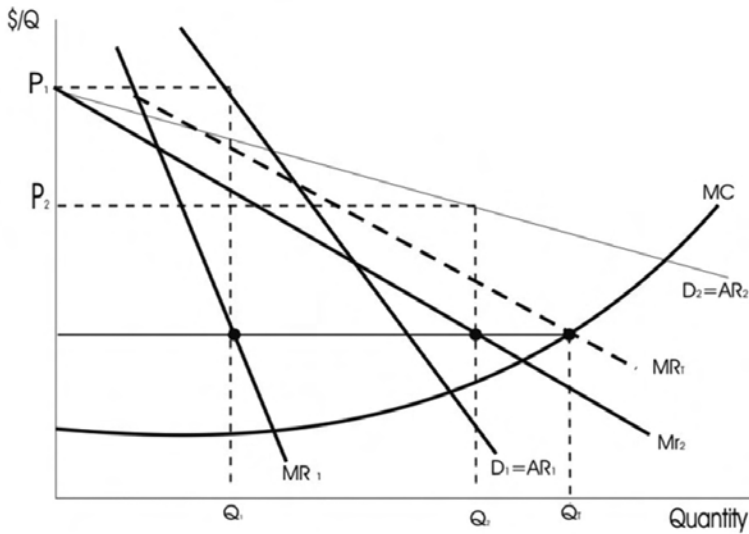


Gambar 2.3

Gambar 2.3. mengilustrasikan *second degree price discrimination* oleh perusahaan yang memiliki kecenderungan penurunan biaya rata-rata dan biaya marginal. Jika strategi satu harga diterapkan, maka harga dan kuantitas produksi masing-masing adalah P_0 dan Q_0 . Atau, menerapkan tiga jenis harga yang berbeda menurut jumlah unit yang dibeli. Blok pertama yang dijual pada tingkat harga P_1 , blok kedua pada harga P_2 , dan blok ketiga pada harga P_3 .

Third Degree Price Discrimination

Jenis diskriminasi harga yang terakhir (*third degree price discrimination*) terjadi apabila perusahaan mampu memilah-milah pelanggannya ke dalam dua atau lebih segmen pasar, dimana setiap segmen pasar didefinisikan berdasarkan karakteristiknya yang unik. Beberapa dari pasar tersebut bisa jadi *price sensitive*, sementara segmen lainnya bersifat *price insensitive* atau *less sensitive*. Perusahaan bisa jadi menemukan bahwa mengenakan harga P_1 yang lebih tinggi pada level output Q_1 pada segmen pasar yang pertama, dan harga P_2 yang lebih rendah pada level output Q_2 pada segmen pasar berikutnya (kedua), akan menghasilkan profit yang lebih besar dibandingkan dengan menerapkan strategi satu harga P^* . Semua unit yang terjual pada tingkat harga ($P_2 < P^* < P_1$). Secara spesifik, perusahaan akan mencoba *third degree price discrimination* jika: $P_1Q_1 + P_2Q_2 > P^*Q^*$.



Gambar 2.4

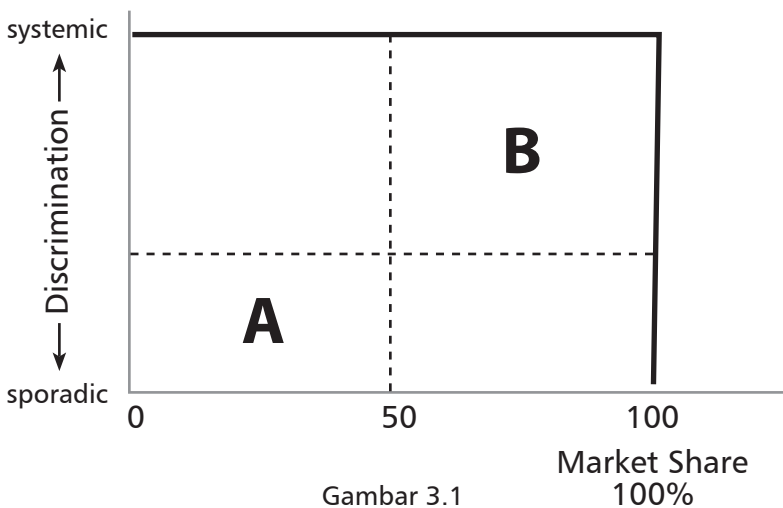
Gambar 2.4. mengilustrasikan *third degree price discrimination*. Konsumen dibagi ke dalam dua kelompok, dengan kurva permintaan yang terpisah untuk masing-masing kelompok. Tingkat harga dan kuantitas optimal terjadi jika *marginal revenue* dari masing-masing kelompok adalah sama dengan *marginal cost*. Disini kelompok konsumen 1 dengan kurva permintaan D_1 , dikenakan harga P_1 , sementara kelompok konsumen 2 yang memiliki kurva permintaan D_2 yang lebih elastik dikenakan harga yang lebih rendah pada P_2 . Marginal costs tergantung kepada jumlah unit yang diproduksi, $Q_T = Q_1 + Q_2$, ditemukan dengan menjumlahkan kurva *marginal revenue* MR_1 dan MR_2 secara horizontal, yang menghasilkan kurva MRT .

Beberapa contoh *third degree price discrimination* antara lain adalah regular vs. spesial airline tariff, diskon bagi pelajar dan lansia. Agar strategi diskriminasi menjadi efektif, perusahaan harus memiliki instrumen yang mampu mencegah pihak lain menjadi perantara atas arus barang dari suatu segmen pasar (kelompok pembeli) ke segmen pasar lainnya. Dengan kata lain pasar harus terpisah.

Sebagaimana halnya tindakan diskriminasi lain yang telah disinggung sebelumnya, *third degree price discrimination* juga cenderung memberikan keuntungan kepada produsen sekaligus kepada konsumen.

III. PRO ATAU ANTI PERSAINGAN?

Tindakan diskriminasi harga dapat mendorong atau menghambat persaingan, tergantung situasi dimana diskriminasi itu berlangsung. Shepherd (1997) menunjuk 2 (dua) faktor yang sangat menentukan, yaitu: (a) posisi pasar dari perusahaan yang melakukan diskriminasi, dan (b) apakah diskriminasi itu berlangsung secara sistematis dan komplit. Selain itu, Martin (1988) menambahkan bahwa suatu tindakan dapat dikatakan diskriminatif atau tidak akan sangat tergantung kepada apakah terdapat perbedaan di dalam biaya produksi dan pemasaran yang memungkinkan perbedaan harga. Oleh Shepherd (1997), pertimbangan ini diterangkan oleh perbedaan di dalam "price-cost ratios".



Gambar 3.1

Market Share
100%

Di dalam Gambar 3.1., diskriminasi harga dapat berlangsung di dalam berbagai kombinasi situasi, tetapi sangat jelas bahwa diskriminasi harga yang terjadi di Zona A (diskriminasi sporadis oleh perusahaan yang memiliki pangsa pasar kecil) akan bersifat pro persaingan. Di dalam bersaing, banyak perusahaan yang tidak memiliki market power sangat tergantung kepada strategi diskon harga selektif. Di groseri, toko pakaian atau di supermarket, diskon khusus ditawarkan secara temporer untuk menarik perhatian pembeli, dengan harapan bahwa sekali mereka memasuki outlet penjualan, pengunjung bisa jadi membeli jenis barang lain yang memiliki profit margin yang lebih tinggi. Dalam banyak hal, diskriminasi harga di zona A menghasilkan *efficient allocation* dan X-efficiency.

Di ekstrim yang lainnya beroperasi perusahaan-perusahaan utilitas publik di zona B dengan situasi pasar monopolistik yang melakukan penjualan pada keseluruhan spektrum pasar dengan pembeli yang berbeda-beda. Diskriminasi harga di zona B bersifat sistematis oleh perusahaan yang memiliki pangsa pasar tinggi, karena itu bersifat lukratif dan anti persaingan. Ancaman terhadap persaingan tersebut menjadi alasan utama mengapa industri-industri utilitas publik seperti listrik, telepon, dan gas diatur oleh otoritas publik.

IV. PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG NO. 5/1999

Diskriminasi yang berkaitan dengan harga di dalam Undang-Undang No. 5/1999 diatur di dalam dua kelompok aturan atau pasal, yakni diskriminasi harga yang disepakati di bawah payung perjanjian, dan diskriminasi harga yang dilakukan secara sepihak atau tanpa perjanjian.

4.1. Diskriminasi harga yang disepakati di bawah payung perjanjian.

Ada dua pasal di dalam Undang-Undang No. 5/1999 yang mengatur diskriminasi harga yang disepakati di bawah perjanjian, yakni Pasal 5 ayat 1 dan Pasal 6.

4.1.1. Pasal 6 dengan formulasi sebagai berikut:

“Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian yang mengakibatkan pembeli yang satu harus membayar dengan harga yang berbeda dari harga yang harus dibayar oleh pembeli lain untuk barang dan atau jasa yang sama.”

Pasal ini melarang perjanjian-perjanjian yang dapat menimbulkan diskriminasi. Perjanjian yang dimaksud disini menurut Hansen dkk. (2002) adalah terbatas pada perjanjian dalam hubungan vertikal. Karena itu menurut Hansen, sebagai pihak-pihak yang membuat perjanjian, pelaku usaha tidak berada satu sama lain dalam hubungan persaingan aktual atau potensial. Hubungan tersebut misalnya terjadi antara pemasok dan agen atau produsen dan distributor. Sebagai contoh, pembeli tertentu diberikan kemudahan sistem pembayaran dibanding pembeli-pembeli lain. Hubungan antara pembeli dan penjual (produsen) adalah hubungan vertikal.

Menurut Hansen dkk., interpretasi di atas merupakan konsekuensi dari rumusan “...pembeli harus membayar dengan harga yang berbeda ...”. Namun jika ini landasan penafsirannya, maka pembeli harus membayar dengan harga yang berbeda tidak hanya disebabkan oleh perjanjian dalam hubungan vertikal, tetapi juga dimungkinkan oleh perjanjian dalam hubungan horizontal. Misalnya saja, perjanjian eksklusif antara perusahaan kartu kredit X dengan jasa angkutan penerbangan udara Y dalam hubungan horizontal menyebabkan diskriminasi harga bagi pemegang kartu kredit non X. Meskipun demikian, pemeriksaan terhadap contoh kasus terakhir hendaknya tidak dilakukan dengan menggunakan Pasal 6, melainkan dengan Pasal 5 ayat 1.

4.1.2. Pasal 5 ayat 1 dengan formulasi sebagai berikut:

“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.”

Pasal 5 ayat 1 pada dasarnya merupakan larangan terhadap setiap perjanjian harga yang bersifat horizontal. Salah satu jenis perjanjian harga horizontal adalah perjanjian harga untuk memperlakukan pembeli tertentu berbeda dalam hal harga dengan pembeli atau pelanggan lainnya.

4.2. Diskriminasi harga tanpa perjanjian

4.2.1. Pasal 19 ayat d, sebagai berikut:

“Pelaku usaha dilarang melakukan satu atau beberapa kegiatan, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain yang dapat menyebabkan terjadi praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat berupa: (d) melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu.”

Rumusan Pasal 19 berada di bawah judul Penguasaan Pasar, oleh banyak kalangan diterjemahkan sebagai sinonim dari “posisi dominan”. Oleh karena itu, Pasal 19 ayat d pada dasarnya merupakan larangan bagi pelaku usaha yang mempunyai kemampuan untuk mempengaruhi pasar, baik sendiri maupun secara bersama-sama dengan pelaku usaha lain.

Jika dikaitkan dengan potensi bahaya yang ditimbulkan oleh tindakan diskriminasi harga yang dilakukan secara sistemik oleh pelaku yang memiliki kekuatan pasar sebagaimana diuraikan di bagian depan, maka potensi bahaya tersebut telah memiliki perangkat pemeriksaan melalui pasal ini.

4.2.2. Diskriminasi harga dalam bentuk lain

Sebagaimana disebutkan di bagian awal bahwa mengikuti kriteria Martin (1988), tindakan diskriminasi harga yang bersifat anti persaingan juga berlangsung jika unit-unit identik secara fisik dari suatu jenis barang atau produk dijual pada harga yang sama di pasar yang biaya produksi dan pemasaran per unitnya berbeda-beda. Atau dengan kata lain, tindakan diskriminasi harga terjadi manakala produsen menjual dengan tingkat harga yang sama meskipun dengan *price-cost ratio* yang berbeda.

Di dunia nyata, fenomena tersebut di atas banyak ditemui pada upaya perusahaan untuk mencegah persaingan antar distributor di tiap wilayah pemasaran yang dapat mengakibatkan mengalirnya produk dari suatu wilayah pemasaran ke wilayah pemasaran lainnya. Untuk mencegah arus produk antar wilayah tersebut, perusahaan menetapkan kebijakan harga yang sama, meskipun biaya yang terjadi pada kedua wilayah tadi berbeda, paling tidak karena perbedaan biaya pengiriman atau transportasi.

Meskipun ruang lingkup dan definisi diskriminasi harga meliputi fenomena tersebut di atas, namun Pasal 6 tidak memberi ruang untuk itu. Meskipun demikian Pasal 8 UU. No. 5/1999 tampaknya lebih relevan merespon persoalan-persoalan persaingan demikian itu.

IV. PENUTUP

Diskriminasi harga tidak ditentukan oleh perbedaan nominal dari harga-harga yang terjadi atas suatu jenis barang atau jasa yang identik secara fisik pada pasar yang sama. Tetapi, diskriminasi harga ditentukan oleh perbedaan harga yang tidak memiliki landasan perbedaan biaya dan perbedaan-perbedaan lainnya.

Diskriminasi harga secara ekonomi adalah upaya produsen atau penjual untuk mentransfer surplus konsumen secara maksimum dengan menawarkan harga yang berbeda-beda kepada pembeli atau konsumen sesuai dengan perbedaan daya beli dan atau elastisitas permintaannya. Diskriminasi harga

dapat menghambat atau bersifat anti persaingan, tetapi bentuk lain dari diskriminasi harga dapat pula bersifat pro persaingan. Diskriminasi harga yang bersifat sporadis dalam arti diskriminasi yang terjadi sebagai bagian dari upaya perusahaan untuk melakukan penyesuaian-penyesuaian guna mengikuti dinamika keseimbangan pasar, akan bersifat pro persaingan. Tetapi diskriminasi harga yang bersifat persisten dan sistemik yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan yang memiliki kekuatan pasar akan bersifat anti persaingan.

Di dalam Undang-Undang No. 5/1999, terdapat beberapa Pasal yang dapat dijadikan instrumen pemeriksaan kasus yang timbul sebagai akibat tindakan diskriminasi harga. Pasal-pasal tersebut antara lain Pasal 5 ayat 1, Pasal 6, dan Pasal 19 ayat d. Pasal 5 ayat 1 berkaitan dengan masalah diskriminasi harga yang terjadi sebagai akibat perjanjian dalam hubungan horizontal, Pasal 6 berkaitan dengan kasus diskriminasi harga sebagai akibat perjanjian yang bersifat vertikal, sedangkan Pasal 19 ayat d adalah berkaitan dengan kasus diskriminasi harga yang dilakukan oleh perusahaan yang dapat mempengaruhi pasar.

DAFTAR PUSTAKA

- _____, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia (tanpa tahun terbit).
- Gellhorn, E. Dan Kovacic, WS.E., *Antritrust Law and Economics in A Nutshell*, West Group Publishing, St. Paul, 1994 (Fourth edition).
- Hansen, Knud, dkk., *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Law Concerning prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition)*, GTZ kerjasama dengan Katalis, Cetakan Kedua, Jakarta, 2002.
- Martin, Stephen, *Industrial Economics: Economic Analysis and Public Policy*, Second Edition, Macmillan Publ. Inc., New York, 1994.
- Pindyck, S. Robert dan Rubinfeld, L. Daniel, *Microeconomics*, Prentice-Hall International Inc., New Jersey, 1995.
- Robinson, Jean, *The Economics of Imperfect Competition*, 3rd ed. Macmillan and St. Martin Press, London, 1979.
- Shepherd, William, G., *The Economics of Industrial Organization: Analysis, Markets, and Policies*, Fourth Edition, Prentice-Hall International Inc., New Jersey, 1997.
- Sullivan, Lawrence, A. dan Grimes, Warren, S., *The Law of Antitrust: An Integrated Handbook*, Handbbok Series, St. Paul, MN, 2000.

**Potensi Penambahan
SYARAT DAGANG
yang Akan
Diberlakukan
Oleh PERITEL
MODERN**

**(Kajian Terhadap Penyalahgunaan
Posisi Dominan)**

Potensi Penambahan Syarat Dagang yang Akan Diberlakukan Oleh Peritel Modern (Kajian Terhadap Penyalahgunaan Posisi Dominan)

Yoyo Arifardhani, SH., MM., LLM.

BAB I PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG MASALAH

Perkembangan ritel modern di Indonesia selain memberikan dampak positif juga menyebabkan dampak sosial ekonomi yang sangat besar. Hal ini disebabkan tumbuhnya ritel modern disertai dengan tersingkirnya ritel tradisional yang umumnya merupakan usaha kecil. Berbagai pusat perbelanjaan berkelas modern seperti megagrosir, hypermarket, supermarket, hingga minimarket, kini membawa warna baru bagi masyarakat untuk memenuhi kebutuhan berbelanja. Keberadaan peritel modern secara perlahan tapi pasti mengancam kelangsungan pasar-pasar tradisional yang sejak dulu menjadi arena jual beli masyarakat. Data APPSI menunjukkan jumlah pedagang pasar tradisional di wilayah DKI Jakarta mengalami penurunan dari 96 ribu pedagang menjadi 76 ribu pedagang. APPSI juga mencatat sekitar 400 toko di pasar tradisional tutup setiap tahunnya.

Hingga kini, penerapan Perpres Tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern belum dapat mengatasi persoalan yang muncul. Padahal, Perpres ini sangat penting bagi kalangan pemasok dan diharapkan dapat menyeimbangkan posisi tawar dengan peritel modern. Perpres ini diharapkan mengurangi penyalahgunaan posisi dominan oleh peritel modern terhadap para pemasok. Sebab, selama ini pemasok sangat tertindas dengan adanya trading term (aturan perdagangan) yang diterapkan para ritel modern. Misalnya Carrefour yang menerapkan *listing fee* hingga Rp. 5,5 juta per item.

Listing fee adalah pengenaan biaya awal untuk penjualan setiap item produk, yang lazimnya berkisar Rp. 1-3 juta/item/gerai. Yang dimaksud satu item produk adalah satu varian produk dengan satu kemasan. Jika satu produk memiliki lima varian dan dalam tiga kemasan (100 ml, 200 ml, dan saset), maka akan dihitung menjadi 15 item produk. Contoh lainnya adalah penerapan *fix rebate*, dimana pihak hypermarket mengutip persentase tertentu dari omzet yang didapat pemasok selama satu tahun. Persentase ini dipatok di poin tertentu (*fix*). *Fix Rebate* bisa diartikan sebagai potongan yang sudah pasti dari omzet yang diperoleh pemasok.

Selain diatur oleh pemerintah pusat, cara yang digunakan untuk mengatasi perbenturan antara peritel modern dengan pasar tradisional, sejumlah pemerintah daerah mengeluarkan regulasi yang pada intinya menyeimbangkan posisi tawar dan melindungi pengusaha kecil. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta telah menerbitkan Perda yang mengarah kepada perlindungan pedagang kecil. Dalam Perda No.2/2002 tentang perpasaran swasta di Provinsi DKI Jakarta disebutkan yang dimaksud hypermarket adalah sarana atau tempat usaha untuk melakukan penjualan barang-barang kebutuhan rumah tangga termasuk kebutuhan sembilan bahan pokok secara eceran dan langsung kepada konsumen akhir. Didalamnya terdiri atas pasar swalayan dan toko serba ada yang menyatu dalam satu bangunan pengelolaan yang dilakukan secara tunggal yang luas lantai usahanya lebih dari 4.000 m persegi dan paling besar (maksimal) 8.000 meter persegi.

Dengan bangunan yang relative jauh lebih sederhana dibanding hypermarket, kebanyakan barang-barang yang dijual di pasar tradisional adalah barang kebutuhan sehari-hari dengan mutu barang yang disebut-sebut kurang diperhatikan. Harga barang relatif murah dibanding hypermarket. Para pedagang sebagian besar adalah golongan ekonomi lemah dan cara berdagangnya kurang profesional. Pasar inpres dan pasar lingkungan adalah contoh konkret dari pasar tradisional yang bisa ditemui dimanapun.

Permasalahan muncul ketika, kedua pasar yang berbeda wujud ini memperebutkan pangsa pasar yang relatif sama, meski dengan tingkat harga berbeda. Pada Agustus 2004, sebuah survey dilakukan AC Nielsen memperlihatkan, meski jumlah pasar tradisional di Indonesia mencapai 1,7 juta unit atau mengambil porsi 73% dari keseluruhan pasar yang ada, laju pertumbuhan pasar modern ternyata jauh lebih tinggi dibandingkan dengan pasar tradisional. Contohnya pertumbuhan ritel modern di DKI Jakarta sejak 2004, menempati posisi dominan yakni 74,83 % ketimbang pasar tradisional 25,17%.

Pada 2004 saja jumlah pasar ritel modern di DKI Jakarta sebanyak 449 di 67 lokasi. Dari 67 lokasi pasar ritel modern, 28 diantaranya atau 40% melanggar zonasi yang diterapkan Perda No2/2002. Dalam Perda jelas diatur, jarak antar pasar ritel modern dan pasar tradisional yang ada di lingkungan dari 0,5 km sampai 2,5 km. Untuk pasar ritel seluas 4.000 meter persegi jaraknya 2 km dari pasar tradisional, sedangkan untuk pasar ritel seluas 8.000 meter persegi jaraknya 2,5 km.

Perlu diamati pula pertumbuhan pasar tradisional hanya 5% per tahun. Sedangkan pasar modern mencapai 16%. Minimarket mempunyai pangsa pasar sebesar 5%, dengan laju pertumbuhan sebesar 15%. Pangsa pasar supermarket mencapai 17% dengan tingkat pertumbuhan 7%. Adapun hipermarket, dengan pangsa pasar 5% laju pertumbuhannya mampu melejit hingga 25% per tahun. Pertumbuhan rata-rata ritel modern adalah 16% setiap tahunnya.

Laju pertumbuhan sektor perdagangan (termasuk didalamnya ritel) jauh melampaui pertumbuhan sektor barang (pertanian dan industri manufaktur). Ini menunjukkan bahwa pertumbuhan sektor perdagangan (perdagangan besar dan eceran) melaju cukup kencang. Tak hanya melampaui pertumbuhan PDB, juga kian jauh meninggalkan pertumbuhan sektor barang.

Kini yang dipermasalahkan bukanlah kecenderungan pertumbuhan sektor ini saja, tetapi tak terelakkan pula bahwa model pasar rakyat dalam sosoknya seperti sekarang akan menciut digantikan sosok pasar atau pengecer modern. Namun tak berarti bahwa pasar rakyat tak memiliki hak hidup dan oleh karena itu harus “disingkirkan dengan paksa”. Kita harus memiliki keberpihakan terhadap yang tak berdaya atau bermodal kecil. Setiap warga negara harus memperoleh perlindungan atas hak ekonominya dan hak sosial.

Perhatian pemerintah telah terlihat keberpihakannya kepada pengusaha kecil. Namun dalam proses transisi, yang menjadi faktor kunci ialah pengaturan. Pemerintah cenderung tutup mata atas perkembangan tidak sehat yang membuat kekuatan rakyat terpinggirkan. Pemerintah terus membuka peluang bagi munculnya persaingan tak sehat, atas nama liberalisasi. Pemerintah tak bertanggung jawab jika membiarkan liberalisasi semata-mata dengan mengedepankan fungsi *market creating*, tetapi mengabaikan tiga fungsi pasar lainnya, yakni: pengaturan (*market regulating*), penstabilan (*market stabilizing*), dan pelegitimasian (*market legitimizing*). Hanya dengan menghadirkan keempat pilar inilah fungsi pasar bisa berkelanjutan, karena memenuhi *sense of justice dan sense of equity*.

Agar keberadaan pasar modern memberikan tambahan maslahat bagi produsen dalam negeri, khususnya pengusaha kecil-menengah, maka pemerintah harus menyusun aturan yang melindungi keberadaan produsen dalam negeri. Bukan dalam bentuk perlindungan yang membuat produsen dalam negeri memiliki ketergantungan seperti di masa lalu, melainkan melindungi mereka dari persaingan tak setara dan tak sehat.

Kompleksitas pemasalahan industri ritel menjadi persoalan ekonomi Indonesia karena ritel menjadi tempat bekerja terbesar kedua (18.9 juta) setelah sektor pertanian (48.1 juta). Dari 22.7 juta jumlah usaha di Indonesia, 10,3 juta atau sekitar 45% merupakan usaha ritel. Kian tersingkirnya usaha kecil menengah (UKM) di pasar tradisional karena belum optimalnya pelaksanaan aturan mengenai kewajiban penyerahan 20 persen lahan dari pengelola pasar swasta. Kewajiban penyerahan 20 persen lahan bagi UKM dan pedagang kali lima (PKL) itu tertuang dalam Perda 2/2002 tentang Perpasaran Swasta di Jakarta. Akibat belum optimalnya aturan tersebut, banyak UKM dan PKL tidak terakomodir dengan baik, padahal dari waktu ke waktu jumlahnya terus meningkat.

Gambaran semacam ini, mengingatkan terjadinya pergeseran peran negara dalam pembangunan, sebagaimana menjadi kecenderungan model neo-liberal. Oleh perspektif ini, negara diharamkan untuk campur tangan mengurus masyarakat dan pasar. Asumsinya, jika intervensi negara terus dilakukan menyebabkan masyarakat tergantung, dan pasar menjadi tidak sehat. Hipotesis ini secara linier diandaikan diantara tiga kekuatan tersebut (negara, pasar dan masyarakat lokal) menjadi seimbang. Persoalannya, apakah kemungkinan interaksi ketiganya yang batasi oleh aturan main (*rule of the game*), akan berkorelasi positif terhadap menguatnya rakyat itu sendiri? Ini sangat meragukan.

Pada mulanya negara merupakan pihak yang memiliki tanggung jawab besar sekaligus penentu dalam kebijakan pembangunan. Tetapi kini bergeser, justru negara ditempatkan sebagai fasilitator dan regulator terbatas, sementara justru kekuatan pasar atau swasta (dalam kaitan ini para investor) lebih besar dalam menentukan atau mempengaruhi kemajuan ekonomi. Pemerintah dimaknai bukan sebagai solusi terhadap problem yang dihadapi, melainkan justru sebagai akar masalah krisis. (Petras & Veltmeyer, 2001; Lovontaine dkk, 2000). Karena itu pada masa ini berkembang pesat “penyesuaian struktural”, yang lahir dalam bentuk deregulasi, debirokratisasi, privatisasi, pelayanan publik berorientasi pasar. Perspektif ini pulalah yang menjadi dasar kuat pengembangan watak neo liberalisme yang diadaptasi oleh daerah. Berkembangnya isu-isu baru tersebut menandai kemenangan paham neo-liberal yang sejak lama menghendaki peran negara secara minimal. Apa yang tengah berlangsung di Jakarta itu merembes ke kota-kota besar provinsi dan kabupaten/kota, seperti di Medan, Padang, Palembang, Bandung, Surabaya, Yogyakarta, Makasar, Manado, dan kota lainnya. Citra modern mewabah menjadi bagian proses pembangunan ekonomi yang dianggap “ampuh” mendatangkan kekayaan daerah. Besaran pajak didapatkan oleh Pemda, terbukanya lapangan kerja bagi masyarakat dengan banyaknya tenaga kerja yang tersedot, serta ketersediaan pelayanan ekonomi dan konsumsi selalu menjadi alasan mengapa pertumbuhan ekonomi menjadi orientasi pembangunan. Pertanyaannya, adakah pertumbuhan ekonomi semacam ini dibarengi skema pemerataan pembangunan di daerah?

Pertumbuhan sektor perdagangan rupanya tidak menunjukkan pemerataan pada sisi pelakunya. Pertumbuhan sektor perdagangan hanya berpihak pada pengusaha besar. Tetapi tidak demikian halnya dengan pedagang kecil. Hal ini terlihat dari menurunnya keuntungan para pedagang pasar tradisional. Sejumlah bukti mengenai penurunan keuntungan kegiatan ekonomi tradisional pedesaan, sebagian besar terabsorpsi aktivitas mal. Di Jakarta, delapan pusat pasar sudah tutup atau sekitar 400 kios di Jakarta setiap tahun terpaksa tutup. Secara nasional sekitar 8% dari total 13 ribu pasar tradisional juga harus tutup. Di Bekasi, dari 10 pasar yang berada di bawah kendali Pemerintah Kota (Pemkot) Bekasi, tiga di antaranya terancam tutup (Sinar Harapan, 03/02/05).

Sebaliknya, raksasa ritel hypermarket yang tiga tahun lalu baru membukukan pangsa penjualan 3%, secara berturut turun naik pada 2003 menjadi 5%, dan tahun lalu melonjak menjadi 7%. Termasuk hypermarket, beberapa peritel modern mencakup supermarket, factory outlet, hingga minimarket, mampu memacu pertumbuhan penjualan barang konsumsi Indonesia hingga 17%. Padahal, pertumbuhan pada tahun sebelumnya hanya 14%. Angka ini merupakan tertinggi di kawasan Asean. (www.bisnis.com, 15/6/05) Jika kondisi di atas dibiarkan, delapan tahun ke depan seluruh pasar tradisional di Indonesia akan mati.

Sekitar 12,6 juta pedagang pasar tradisional ditambah masing-masing rata-rata dua pegawai dan empat anggota keluarga terancam kehilangan mata pencaharian dan jatuh ke dalam kemiskinan absolut. Ini berarti sekitar 118,2 juta rakyat Indonesia yang hidupnya sudah sulit akan jatuh lebih dalam ke jurang kemiskinan. Inilah persoalan mendasar yang harus dijawab ditengah harapan untuk melakukan desentralisasi kebijakan sementara paradigma pembangunan masih mendasarkan pada pertumbuhan tanpa pemerataan. Bahkan saat ini kian susut dan menghilang dimensi etis nilai-nilai humanistik sebagai basis pijak dalam

pembangunan sebagaimana selalu dipromosikan dalam arus perubahan.

Itulah beberapa cerita problem baru kapitalisasi dengan dampak baru marginalisasi. Ibarat kolonisasi gaya baru di aras, hal ini beresiko di jangka panjang bagi eksistensi ekonomi lokal-desa. Skenario kapitalisme dengan masih berkuat pada sangkar besi pertumbuhan, menumpangi gerak dan tuntutan liberalisasi politik mengalami distorsi. Jika kita kontradiksikan dengan pendapat kalangan pendukung teori dependensi, bahwa demokrasi yang berkiblat pada paham liberalis yang dtanggung kapitalisme itu, yang sementara ini sangat digandrungi banyak negara-negara industri maju, hanya khusus terjadi di tahap awal kapitalisme, yakni abad 18 19 di Eropa Barat. Karena itu, relevansi bagi kehendak menciptakan kesejahteraan warga di Negara-negara Dunia Ketiga menjadi patut dipertanyakan. Kecenderungan yang tengah terjadi saat ini adalah munculnya ancaman baru ketidakmampuan memenuhi penyesuaian struktural yang termaktub dalam “jurus kaum neo liberal”, yang bersumber karena ketidaktepatan strategi ketika harus diterapkan secara ‘terpaksa’ di negara-negara Dunia Ketiga (Petras & Veltmeyer, 2002).

Pengalaman sejarah mengenai ekspansi modernisasi yang “dipaksakan” ke Negara-negara Dunia Ketiga atau pemerintahan post-kolonial, hanyalah menjadi cara baru penggalian kubur bagi kemerosotan struktural dirinya ketika harus berhadap-hadapan dengan negara maju. Fenomena seperti ini terjadi pula pada pelaku usaha ritel modern.

Peritel modern yang umumnya investasi asing telah menerapkan sejumlah kultur perusahaan yang kurang memperhatikan struktur dan budaya bisnis lokal. Hubungan dengan mitra kerja tidak berlandaskan kesejajajaran, Namun hanya melihat azas kepentingan bisnis semata. Demikian pula dengan syarat dagang yang diterapkan oleh peritel modern terhadap para pemasok. Sejumlah syarat dagang lebih banyak merugikan para pemasok dan merupakan perwujudan dari ketidakseimbangan posisi tawar menawar.

B. PERUMUSAN MASALAH

Berdasarkan latar belakang di atas, maka dapat dibuat perumusan masalah sebagai berikut: “Apa Saja Potensi Syarat Dagang yang Berpeluang Ditambahkan Oleh Peritel Modern dalam Kerjasama dengan Para Pemasok?”

C. TUJUAN PENULISAN

Kertas kerja ini dibuat dengan tujuan sebagai berikut:

1. Mengetahui apakah terdapat potensi syarat dagang yang berpeluang ditambahkan oleh peritel modern dalam kerjasama dengan para pemasok
2. Mengetahui syarat dagang apa saja yang berpeluang ditambahkan oleh peritel modern dalam kerjasama dengan para pemasok.

D. SISTEMATIKA PENULISAN

Penulisan kertas kerja ini bersifat deskriptif analisis. Data-data dalam kertas kerja ini selanjutnya dilakukan pemaparan dan dijelaskan secara kuantitatif dan kualitatif. Semua data dalam kertas kerja ini dibuat dan disusun dalam sistematika penelitian yang telah ditentukan.

BAB II

TINJAUAN LITERATUR

A. KERANGKA TEORI

1. Konsep Ritel

Sejarah Ritel modern di Indonesia tidak dipisahkan dari kehadiran Toserba Sarinah di jalan Thamrin-Jakarta yang dibangun tahun 1962. Sepuluh tahun kemudian (1972) hadir Hero Supermarket sebagai pionner pasar swalayan di Indonesia. Pada tahun yang sama juga hadir Gelael Supermarket yang didirikan oleh Dick Gelael.

Di Tahun 1972 juga dibuka Toserba Matahari oleh Hari darmawan, yang merupakan pengembangan Toko Matahari (Toko Pakaian). Dengan demikian dalam tahun 1972 merupakan tonggak sejarah dibukanya tiga ritel modern yakni Hero, Matahari dan Gelael.

Berikut ini adalah pembagian industri ritel berdasarkan pengelompokan pada ciri-ciri tertentu disertai pengertian atau definisi:¹

1. Discount Stores/Toko Diskon

Discount store adalah toko pengecer yang menjual berbagai barang dengan harga yang murah dan memberikan pelayanan yang minimum. Contohnya adalah Makro dan Alfa

2. Specialty Stores/Toko Produk Spesifik

Specialty store adalah merupakan toko eceran yang menjual barang-barang jenis lini produk tertentu saja yang bersifat spesifik. Contoh *specialty stores* yaitu toko buku Gramedia, toko musik Disc Tarra, toko obat Guardian, dan banyak lagi contoh lainnya.

3. Department Stores

Department store adalah suatu toko eceran yang berskala besar yang pengeloannya dipisah dan dibagi menjadi bagian departemen-departemen yang menjual macam barang yang berbeda-beda. Contohnya seperti Ramayana, Robinson, Rimo, dan sebagainya.

4. Convenience Stores

Convenience store adalah toko pengecer yang menjual jenis item produk yang terbatas, bertempat di tempat yang nyaman dan jam buka panjang. Contoh minimarket Alfa dan Indomaret.

5. Catalog Stores

Catalog store adalah suatu jenis toko yang banyak memberikan informasi produk melalui media katalog yang dibagikan kepada para konsumen potensial. Toko katalog biasanya memiliki jumlah persediaan barang yang banyak.

6. Chain Stores

Chain store adalah toko pengecer yang memiliki lebih dari satu gerai dan dimiliki oleh perusahaan yang sama.

7. Supermarket

Super market adalah toko eceran yang menjual berbagai macam produk

1. Sumber : <http://organisasi.org>

makanan dan juga sejumlah kecil produk non makanan dengan sistem konsumen melayani dirinya sendiri/Swalayan. Contoh yaitu Hero.

8. Hypermarkets / Hipermarket

Hipermarket adalah toko eceran yang menjual jenis barang dalam jumlah yang sangat besar atau lebih dari 50.000 item dan melingkupi banyak jenis produk. Hipermarket adalah gabungan antara retailer toko diskon dengan hypermarket. Contohnya antara lain hipermarket Giant, hipermarket Hypermart dan hipermarket Carrefour.

Pelbagai kebijakan atau peraturan telah dikeluarkan oleh pemerintah untuk mengatur keberadaan bisnis eceran modern dan pasar modern (pertokoan) supaya tidak mematikan pengecer kecil atau pedagang kecil. Namun sampai saat ini pelaksanaan dan pengawasan peraturan tersebut belum dijalankan secara maksimal. Sejumlah kebijakan pemerintah yang telah dikeluarkan diantaranya:²

1. SK Menperindag No.420/MPP/Kep/10/1997

Dalam keputusan ini diantaranya ditetapkan bahwa:

- Pasar modern dapat dibangun di semua Ibukota Propinsi Daerah Tingkat I.
- Berada di lokasi yang sesuai dengan Rencana tata Ruang Wilayah Kota (RTRWK) atau Rencana Detail Tata Ruang Wilayah Kota (RDTRWK).
- Pembangunan Pasar Modern di daerah Tingkat II (di luar ibukota Propinsi daerah Tingkat I yang ditetapkan oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan) harus berada di lokasi sesuai dengan peruntukan sebagaimana tercantum dalam RTRWK dan RDTRWK serta harus memiliki ijin.
- Daerah Dati II yang belum mempunyai RTRWK dan RDTRWK dilarang mengajukan usul pembangunan pasar modern.

2. Liberalisasi Perdagangan Eceran

Liberalisasi perdagangan eceran dengan mencabut larangan investasi asing di sektor perdagangan besar dan eceran. Diantaranya melalui SK. Meninvest/ No.29/SK/1998 dan Keppres No.99/1998. Kedua keputusan ini intinya memberikan kebebasan kepada investor asing untuk masuk bisnis ritel di Indonesia, dimana kedudukannya sama dan bersaing dengan ritel lokal.

Liberalisasi perdagangan eceran ini ditegaskan juga oleh pemerintah melalui paket restrukturisasi ekonomi Indonesia (LoI) yang ditandatangani oleh pemerintah Indonesia dan IMF pada bulan Januari 1998. Dalam kesepakatan tersebut mengisyaratkan bahwa pemerintah RI harus membuka liberalisasi secara penuh terhadap sektor perdagangan eceran.

Melalui kebijakan globalisasi perdagangan eceran yang dikeluarkan oleh pemerintah, maka ritel asing sudah bebas mengembangkan jaringan bisnis eceran di Indonesia. Dengan demikian ritel lokal harus bersaing secara terbuka dengan ritel asing tanpa adanya perlindungan atau kebijakan yang menguntungkan ritel lokal.

3. Perda DKI No.2 tahun 2002

Perda No.2 tahun 2002 mengatur jam buka-tutup perpasaran swasta di Jakarta. Dalam Perda tersebut ini mengatur tentang:

- Waktu pelayanan perpasaran swasta secara swalayan dimulai pukul 10.00 WIB sampai 22.00 WIB

2. Peta Bisnis Ritel Modern di Indonesia (edisi Kedua), BIRO (Business Intelligence Report), PT. Biro Data Indonesia, Jakarta, 2006, hal 7-10.

- Untuk perpasaran swasta yang waktu pelayanannya di luar ketentuan Perda tersebut harus mendapat izin khusus dari Gubernur DKI.

4. Kepmenkeu No.253/2002

Pemerintah merivisi kebijakan teknis pemungutan PPN 10% atas produk ritel yang harus dibayar oleh perusahaan ritel modern. Kebijakan baru tersebut teruang dalam Kepmenkeu No. 253/2002 tentang Pajak Perdagangan ritel yang dikeluarkan pada 31 Mei 2003 dan diberlakukan pada 1 Juni 2003. Pengenaan PPN 10% atas penjualan produk pertanian, peternakan dan perikanan di gerai ritel modern. Kebijakan ini tidak berlaku bagi pedagang eceran di pasar tradisional.

5. Surat Edaran Dirjen Pajak No.SE-14/PJ.S3/2003

Melalui surat edaran tersebut pemerintah menaikkan PPN atas service charge. Melalui surat edaran tersebut pemerintah menikkan PPN atas service charge di pusat belanja/mal dari 4% menjadi 10%.

4. Kenaikan Tarif Parkir

Asosiasi Pengusaha Pusat Belanja Indonesia (APPBI) mulai 3 Juni 2003 menaikkan tarif parkir di seluruh pusat belanja anggota APPBI dari Rp 1.000,- menjadi Rp 1.250,-. Kenikan tarif parkir tersebut diberlakukan menyusul dikeluarkannya pajak parkir sebesar 20%. Dengan kenaikan tarif tersebut maka total biaya parkir yang harus dibayar konsumen ditambah pajak parkir 20% menjadi Rp 1.500,-.

2. Kondisi Ritel Modern di Indonesia

Jabotabek menguasai sepertiga dari jumlah gerai pasar swalayan nasional. Sampai Juni 2003 di Jabotabek terdapat 225 gerai pasar swalayan, dimana gerai terbanyak di Jakarta dengan 149 gerai (24.5%). Jumlah gerai pasar swalayan di Jabotabek diperkirakan akan terus bertambah khususnya di kawaan Botabek. Jika kondisi ekonomi makro Indonesia terus membaik diperkirakan akan terus bermunculan gerai pasar swalayan.

Total pasar supermarket atau pasar swalayan di Indonesia pada tahun 2002 mencapai Rp.12,8 trilyun atau naik 8,7 % dibandingkan dengan tahun 2001 sebesar Rp. 11,7 Trilyun. Kenaikan pasar supermarket masih cukup rendah dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya.

PANGSA PASAR SUPERMARKET DI INDONESIA³

Tahun	Lokal	Porsi (%)	+/- (%)	Asing	Porsi (%)	+/- (%)	Total	+/- (%)	Porsi (%)*
2001	10.525	89.3		1.259	10.7		11.783		34.7
2002	11.407	89.1	8.4	1.402	10.9	11.4	12.808	8.7	33.2
2003	12.716	88.7	11.5	1.615	11.3	15.2	14.330	11.9	32.2
2004	14.807	90.7	16.4	1.513	9.3	(6.3)	16.320	13.9	31.7
2005	16.926	90.6	14.3	1.763	9.4	16.5	18.689	14.5	31.1
2006	19.309	90.4	14.1	2.054	9.6	16.5	21.363	14.3	30.7
2007	22.035	90.2	14.1	2.394	9.8	16.5	24.429	14.4	30.2

Catatan : *) porsi dari total pangsa pasar ritel modern nasional

3. Ibid, hal 48.

Rencana sejumlah pengelola supermarket untuk membuka gerai baru dalam beberapa tahun mendatang akan mendorong pertumbuhan pasar supermarket menjadi lebih baik. Hero, Ramayana, Matahari dan Super Indo akan membuka puluhan gerai baru termasuk gerai di Luar Jawa. Lima tahun ke depan pasar supermarket diperkirakan akan tumbuh sekitar 12% - 15% per tahun.

Potensi pasar ritel modern sampai tahun 2007 diperkirakan mencapai Rp. 80,7 Trilyun dengan pertumbuhan 16% per tahun. Pelbagai faktor mempengaruhi kondisi pasar di masa depan, salah satu faktor utama yang akan menentukan tercapai tidaknya target pasar tersebut adalah ekspansi gerai baru di sejumlah kota besar yang potensial. Tercapai atau tidak target diatas tergantung pada kondisi makro ekonomi dan ekspansi yang dilakukan oleh pemain lama maupun penetrasi pasar oleh pemain global.

Pendekatan analisis dan asumsi yang dipergunakan dengan rata-rata omset setiap gerai per hari berkisar antara Rp 5 juta sampai dengan Rp 1 Milyar sesuai format ritel. Dari komposisi tersebut dapat diperkirakan jumlah gerai baru yang dibutuhkan untuk mendorong tercapainya target pasar. Selanjutnya dihitung biaya investasi yang dibutuhkan untuk membangun satu gerai baru sesuai dengan format ritel. Analisis ini juga melihat pelbagai kasus riil yang selama ini berlangsung di sektor ritel, dengan beberapa contoh berikut:

1. Dana Investasi untuk membangun sebuah gerai

- Untuk membangun sebuah hypermarket dan pusat perkulakan dibutuhkan dana berkisar Rp 30 Milyar - Rp 50 milyar dengan ukuran gerai 4.000 meter persegi - 10.000 meter persegi.
- Untuk membangun sebuah gerai supermarket atau departement store akan menghabiskan dana investasi sekitar Rp 5 Milyar sampai dengan Rp 15 Milyar. Jika pusat perbelanjaan dibangun sendiri dibutuhkan dana sekitar Rp 20 Milyar.
- Untuk gerai minimarket yang areal sekitar 50 meter persegi-100 meter persegi lebih fleksibel dan kebutuhan dananya relatif kecil.

2. Omset rata-rata setiap gerai dari masing-masing format ritel

- Omset rata-rata perkulakan dan hypermarket cukup bervariasi, mencapai Rp 500 juta - Rp 900 juta per hari untuk setiap gerainya. Omset makro diperkirakan Rp 750 - Rp 900 juta per hari, Carrefour diperkirakan Rp 600 juta per hari dan Goro sekitar Rp 500 - 600 juta per hari.
- Omset rata-rata pasar Swalayan dan Departement store cukup sulit untuk diambil garis tengah karena omsetnya sangat bervariasi. Sebagai gambaran omset Hero tahun 2002, setiap gerainya rata-rata Rp 75 juta per hari, Ramayana Rp 115 juta per hari, Matahari Rp 175 juta per hari dan Alfa toko Gudang Rabat Rp 150 juta per hari.
- Sementara itu untuk minimarket sekitar Rp 4 juta - Rp 10 juta per hari untuk setiap gerainya.

3. Pengertian Syarat Dagang

Dalam menjalankan bisnisnya, peritel modern (hipermarket, supermarket, dan minimarket) menerapkan syarat-syarat perdagangan yang harus dipenuhi oleh para pemasok. Syarat perdagangan tersebut diperlakukan untuk setiap

barang yang dijual (*listing fee*) tanpa disertai spesifikasi dan aturan yang jelas. *Listing fee* merupakan biaya pencatatan produk ke database sistem stok dan pembayaran peritel modern. Syarat-syarat perdagangan yang diterapkan oleh ritel modern asing itu berdampak serius terhadap perkembangan pemasok dan industri nasional. Biaya yang dikenakan dari berbagai syarat perdagangan, termasuk *listing fee*, yang totalnya mencapai 40 persen dari harga produk. Pemasok harus mengeluarkan berbagai biaya yang sebetulnya bukan menjadi tanggungan pemasok seperti biaya untuk membayar perlengkapan barang yang ada di seluruh toko, bahkan biaya *opening store* yang per tahun mencapai Rp 280 juta.⁴ Besarnya jumlah gerai yang dimiliki oleh setiap peritel modern sangat berpengaruh terhadap keuntungan yang didapat. Selain itu, banyaknya jumlah gerai mengakibatkan akses pasar peritel modern menjadi lebih besar, hal ini menjadikan peritel modern mempunyai *bargaining power* terhadap pemasok untuk menegosiasikan atau bahkan menerima syarat perdagangan yang ditetapkan peritel modern.

Biaya yang dikeluarkan pemasok ke toko modern cukup tinggi. Salah satu hipermarket (*asing*) mendapatkan Rp 25 miliar dari *listing fee* dari total omzetnya yang mencapai Rp 40 miliar per bulan. Pengaturan hubungan bisnis antara ritel modern dan kalangan pemasok juga tidak disentuh secara detil. Secara umum, ketentuan tentang jarak (*zonasi*) antara pasar modern dan pasar tradisional masih belum diatur secara baik dan tegas. Selain itu, juga tidak ada pengaturan secara detil mengenai kemitraan dengan UKM, dan syarat perdagangan yang lebih adil.

4. Potensi Pelanggaran Terhadap UU No 5 Tahun 1999

Dengan penerapan syarat perdagangan yang diputuskan secara sepihak dan tanpa aturan yang jelas, maka hal tersebut memiliki potensi pelanggaran terhadap UU No 5/1999. Pasal yang mungkin dikenakan dalam case ini adaah dugaan pelanggaran Pasal 19 huruf a (menolak dan atau menghalangi pelaku usaha untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan), Pasal 19 huruf b (menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaingnya) dan Pasal 25 ayat (1) huruf a (posisi dominan dalam menetapkan syarat-syarat perdagangan dengan tujuan untuk mencegah dan atau menghalangi konsumen memperoleh barang dan atau jasa yang bersaing, baik dari segi harga maupun kualitas).

UU No 5/1999 pasal 25:

- (1) Pelaku usaha dilarang menggunakan posisi dominan baik secara langsung maupun tidak langsung untuk:
 - a. Menetapkan syarat-syarat perdagangan dengan tujuan untuk mencegah dan atau menghalangi konsumen memperoleh barang dan atau jasa yang bersaing, baik dari segi harga maupun kualitas; atau
 - b. Membatasi pasar dan pengembangan teknologi; atau
 - c. Menghambat pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing untuk memasuki pasar bersangkutan.

4. Seputar Indonesia, Friday, March 14th, 2008

- (2) Pelaku usaha memiliki posisi dominan sebagaimana dimaksud ayat (1) apabila:
- a. Satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai 50% (lima puluh persen) atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu; atau
 - b. Dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai 75% (tujuh puluh lima persen) atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

B. METODE PENELITIAN

Kertas kerja merupakan penelitian deskriptif, yang berarti dirancang untuk mengumpulkan informasi tentang keadaan-keadaan terkini. Penulis bertindak sebagai pengamat, dimana ia hanya membuat kategori perilaku, mengamati gejala dan mencatatnya.

Pelaksanaan dari metode deskriptif tidak hanya sampai pada pengumpulan dan penyusunan data, tetapi juga meliputi analisa dan interpretasi tentang arti data itu.⁵ Metode deskriptif terdiri dari dua macam sifat, yaitu:⁶

- a) Memusatkan pada masalah-masalah yang ada pada masa sekarang dan bersifat aktual.
- b) Data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisa (karena itu metode ini sering disebut metode analitik).

Kertas kerja ini berlandaskan pengamatan atas sejumlah kajian yang dilakukan KPPU dan juga memperhatikan perkembangan yang menarik dari sejumlah syarat dagang yang diberlakukan oleh peritel modern.

5. Winarno Surakhmad, Dasar dan Teknik Research: Pengantar Metodologi Ilmiah, Tarsito, Bandung, 1982, hlm : 139

6. Ibid, hal: 140

BAB III

PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

A. Potensi Penambahan Syarat Dagang oleh Peritel Modern

Syarat dagang semula dimaksudkan untuk memberikan kepastian kepada mereka yang melakukan hubungan dagang. Dengan adanya syarat dagang ini maka hak dan kewajiban bagi mereka yang melakukan hubungan dagang dapat jelas dan memiliki kepastian serta kekuatan hukum. Penerapan syarat dagang yang mengatur hubungan diantara mereka yang melakukan kontak bisnis selayaknya dibuat secara bersama dan atas kepentingan bersama. Namun penerapan syarat dagang ini sering tidak berlandaskan keseimbangan, sehingga sering menimbulkan posisi dominan bagi satu pihak yang melakukan hubungan bisnis ini. Akhirnya yang terjadi adalah penerapan syarat dagang yang tidak berlandaskan kepentingan dan manfaat yang berimbang.

Syarat dagang yang diterapkan sering hanya menguntungkan pihak tertentu. Pemberlakuan syarat dagang ini lebih banyak dibuat dan dikendalikan sepihak oleh perusahaan yang memiliki posisi tawar menawar yang kuat. Pihak lain dalam kerjasama ini harus patuh dan tunduk terhadap syarat dagang yang ditentukan. Akhirnya syarat dagang ini hanya menguntungkan pihak tertentu. Bahkan beberapa syarat dagang yang diterapkan lebih mengarah kepada eksploitasi terhadap mitra usaha yang memiliki posisi tawar lemah.

Fenomena penerapan syarat dagang paling banyak diberlakukan oleh peritel modern pada saat ini. Pemberlakuan syarat dagang ini sebenarnya bertujuan melindungi peritel sehingga mendapatkan kepastian pasokan dan juga jaminan kualitas dari para pemasok. Namun penerapannya akhir-akhir ini telah dieksploitasi untuk memberikan maksimalisasi manfaat dan keuntungan bagi peritel modern ini. Akhirnya syarat dagang yang diberlakukan oleh peritel modern lebih banyak merugikan pihak pemasok. Adapun para pemasok lebih banyak pasrah atas pemberlakuan syarat dagang ini. Mereka yang ingin tetap berhubungan dengan ritel modern lebih banyak menerima ketentuan syarat dagang walaupun berdampak pada menurunnya perolehan keuntungan.

Adapun syarat dagang yang banyak diberlakukan oleh ritel modern saat ini adalah sebagai berikut:

- | | |
|--------------------------|--------------------------------------|
| 1. Opening Listing fee | 10. Penalty Delay Delivery for Event |
| 2. Fixed Rebate | 11. Penalty on Short Level |
| 3. Conditional Rebate | 12. Opening Cost |
| 4. Promotion Discount | 13. Opening Discount for New |
| 5. Promotion Budget | 14. Additional Discount for Other |
| 6. Regular Discount | 15. Anniversary Discount |
| 7. Common Assortment | 16. Store Remodeling Discount |
| 8. Reduce Purchase Price | 17. Opening Listing Fee |
| 9. Minus Margin | 18. Lebaran Discount |

Syarat dagang yang dikemukakan di atas pemberlakuannya sangat progresif. Pemasok yang memiliki nilai pasokan besar akan diterapkan syarat dagang yang lebih banyak dibandingkan pemasok kecil. Walaupun demikian syarat dagang ini sangat tidak berimbang dan sepihak, karena tidak pernah memperhatikan kepentingan para pemasok.

B. Syarat Dagang Baru yang Berpeluang Diterapkan Oleh Peritel Modern

Penerapan syarat dagang oleh peritel modern kini semakin beragam dan penerapannya sangat sepihak. Syarat dagang yang diberikan oleh peritel kepada pemasok semakin bertambah dibandingkan waktu sebelumnya. Penerapan syarat dagang ini diyakini tidak lagi hanya untuk memberikan kepastian harga, penyerahan dan jaminan mutu, tetapi lebih dari itu.

Syarat dagang yang dilakukan oleh peritel telah mengarah kepada maksimalisasi profit. Beberapa jenis syarat dagang tersebut mengarah kepada minimalisasi risiko kepada peritel namun penambahan beban kepada para pemasok. Akhirnya syarat dagang tersebut lebih mengarah kepada eksploitasi pemasok.

Banyak pemasok khususnya usaha kecil tidak mampu memenuhi syarat dagang yang diterapkan oleh peritel tersebut. Kondisi ini terjadi karena adanya ketidakseimbangan tawar-menawar antara peritel dengan pemasok. Akhirnya para pemasok besar saja yang mampu menjalin hubungan dan memenuhi syarat dagang yang diterapkan peritel.

Melihat fenomena penerapan syarat dagang yang diterapkan oleh peritel, nampaknya semakin bertambah dan semakin variatif. Peluang untuk menerapkan syarat dagang baru masih memungkinkan dilakukan oleh mereka. Tentunya arah dari penerapan syarat dagang tersebut semakin memperkuat posisi tawar peritel.

Berdasarkan asumsi dan kajian teoritik, potensi penambahan syarat dagang yang mungkin dilakukan terbagi atas dua kelompok utama, yakni:

1. Berkaitan langsung dengan aksi penjualan ritel

Syarat dagang yang memungkinkan ditambah oleh peritel dapat berhubungan secara langsung dengan aksi penjualan. Variabel syarat dagang ini dimungkinkan berkisar pada aktivitas didalam tempat penjualan. Berdasarkan pengamatan, syarat dagang yang memungkinkan diterapkan adalah:

- a. Beban terhadap gaji pekerja
- b. Beban terhadap biaya listrik
- c. Beban terhadap biaya air
- d. Beban terhadap biaya kebersihan
- e. Beban terhadap asuransi

2. Tidak berkaitan secara langsung dengan aksi penjualan ritel

Syarat dagang yang memungkinkan ditambah oleh peritel dapat juga mencakup semua kegiatan yang menunjang aktivitas ritel. Variabel yang termasuk kelompok ini dapat mencakup semua kegiatan yang berada di luar tempat penjualan. Berdasarkan pengamatan, syarat dagang yang memungkinkan diterapkan adalah:

- a. Beban biaya parkir
- b. Beban biaya gudang
- c. Beban biaya penyerahan
- d. Beban biaya komunikasi
- e. Beban biaya transaksi keuangan

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan di atas, maka diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. Peritel modern berpotensi menambah sejumlah syarat dagang baru ketika melakukan kerjasama dengan para pemasok
2. Syarat dagang baru yang berpotensi diberlakukan oleh peritel modern terhadap pemasok dapat terkait langsung pada aksi ritel maupun penunjang ritel.

B. SARAN

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka dapat disarankan beberapa hal berikut ini:

- 1 Syarat dagang baru yang diterapkan oleh peritel modern merupakan kesepakatan yang berlandaskan kebutuhan dan persetujuan dengan para pemasok
- 2 Sebaiknya syarat dagang yang diterapkan oleh peritel modern tidak mengindikasikan pengalihan biaya operasional kepada para pemasok, baik yang terkait langsung dengan aksi ritel maupun penunjang ritel.

DAFTAR PUSTAKA

- Peta Bisnis Ritel Modern di Indonesia (Edisi Kedua)*, Business Intelligence Report, 2006, Jakarta.
- Pande Radja Silalahi, *Posisi Dominan dan Pemilikan Silang: Studi Kasus Persaingan Usaha*, 2008, Jakarta.
- Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, KPPU, Jakarta.
- A. Effendy Choirie, *Privatisasi Versus Neo-Sosialisme Indonesia*, LP3ES, 2003, Jakarta.
- Massimo Motta, *Competition Policy*, Cambridge University Press, 2004, New York.

**ENVIRONMENTAL
SCANNING**
Kelembagaan
KPPU

Environmental Scanning Kelembagaan KPPU

Didik Akhmadi, Ak., M.Com.

KPPU saat ini telah berumur 8 tahun bila dihitung sejak pendiriannya sesuai Keppres No.75 tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Pembentukan kelembagaan KPPU itu sendiri merupakan amanat dari UU No.5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, sesuai yang termuat dalam pasal 30-37. Bagi sebuah lembaga pengawas kompetisi, umur 8 tahun belumlah bisa dipandang sebagai umur dewasa dan matang. Bandingkan dengan lembaga sejenis di AS, lembaga kompetisinya sudah berumur hampir 150 tahun. Demikian juga di Jepang, lembaga kompetisinya sudah berumur hampir 60 tahun. Oleh karenanya, bila dibandingkan dengan lembaga serupa KPPU masih relatif belum mapan dan tentu banyak dijumpai kelemahan-kelemahan di dalam kelembagaannya. Kelemahan kelembagaan KPPU sendiri bukan hanya disebabkan oleh faktor internal, namun bisa kelemahan itu lebih banyak disebabkan oleh kondisi eksternal yang belum memberikan ruang yang lebih luas bagi KPPU untuk melakukan *'exercise'* atas fungsi dan perannya.

Oleh karena itu, seiring dengan peringatan sewindu KPPU, ada baiknya kita melakukan *'environmental scanning'*; untuk melihat seberapa jauh faktor-faktor eksternal yang ada telah mendukung atau bahkan menghambat perkembangan KPPU. Untuk melakukan *'environmental scanning'* ini, kerangka pemikiran Fukuyama tentang permintaan (*demand*) dan pasokan (*supply*) kelembagaan bisa digunakan.

A. Permintaan Kelembagaan

Permintaan terhadap sebuah kelembagaan bisa disebabkan faktor internal atau pun eksternal. Secara internal, sebuah kelembagaan bisa diminta publik

untuk diadakan karena adanya guncangan krisis yang besar yang terjadi pada lingkup Negara yang bersangkutan. Atau pun, sebuah lembaga diminta dibentuk karena ada konflik internal. Secara eksternal, sebuah kelembagaan bisa diminta untuk dibentuk karena ada permintaan untuk lakukan 'struktural adjusment' di lingkungan pemerintahan. Misalnya, karena ingin mendapatkan pembiayaan luar negeri, maka pihak luar negeri memerlukan diterbitkannya sebuah undang-undang untuk mengatur sektor tertentu, dan untuk mengatur sektor tersebut, undang-undang yang bersangkutan memerintahkan untuk dibentuknya sebuah kelembagaan tertentu.

KPPU merupakan lembaga yang dikehendaki oleh publik melalui UU No.5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang muncul karena inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat. UU No.5 tahun 1999 dan kelembagaan KPPU merupakan produk dari gerakan reformasi yang menuntut perbaikan-perbaikan di sektor ekonomi. Ketika sebelumnya pemerintahan dikembangkan secara sentralistik dan kekuatan-kekuatan ekonomi hanya bertumpu pada kelompok-kelompok tertentu, UU No.5 tahun 1999 menghendaki agar Bangsa Indonesia kembali kepada asas demokrasi ekonomi (yang memberi kesempatan yang sama kepada seluruh warga negara untuk melakukan aktifitas ekonomi) dan mengembangkan sistem mekanisme pasar yang wajar (dimana dengan itu persaingan usaha berkembang secara sehat dan terhindar dari penyalahgunaan para pelaku yang memiliki posisi dominan).

Secara internal, sebelum terbitnya UU No.5 tahun 1999, gagasan perlunya lembaga pengawas persaingan pernah juga dimunculkan oleh para pengagasnya. Namun, gagasan ini belum bisa direalisasikan sampai kemudian dimunculkan lewat momentum perumusan Undang-undang di atas.

Secara eksternal, perlu diakui bahwa kemunculan kelembagaan KPPU didorong oleh IMF (International Monetary Fund) yang pada saat itu sangat berkehendak untuk menuntut adanya berbagai '*structural adjusment*' yang bernuansa keinginan untuk membuka pasar, sehingga memudahkan bagi masuknya investasi-investasi asing.

Hasil pengamatan lingkungan (*enviromtmental scanning*) atas faktor internal ini menunjukkan bahwa semangat publik untuk melakukan gerakan reformasi dalam rangka penegakan demokrasi ekonomi ini sangat melemah. Bahkan, saat ini, hampir keseluruhan masyarakat tidak mengerti apa yang telah mereka tuntut selama ini. Berbeda dengan tuntutan penghapusan KKN, yang kemudian diwadahi dengan pemunculan KPK, semangat untuk penghapusan KKN oleh publik masih terus bergelora. Hal itu, nampak diwakili oleh berbagai gerakan yang dilakukan oleh lembaga swadaya masyarakat, media massa maupun dukungan oleh pemerintahan (meskipun untuk yang terakhir ini intensitas dukungannya masing-masing berbeda).

Tuntutan eksternal oleh IMF sendiri nampaknya juga mulai surut seiring dengan kebijakan penghentian hubungan dengan IMF (karena dirasa berbagai kebijakan yang dirumuskan IMF tidak memberi dampak positif bagi perekonomian dan dirasakan berbagai kebijakannya justru merendahkan martabat bangsa).

Permintaan atas kelembagaan KPPU yang ada saat ini, secara internal, umumnya tinggal disebabkan oleh konflik-konflik kecil akibat kerugian berbagai pihak dalam pelaksanaan tender-tender pemerintah. Selama ini

permintaan dalam wujud aduan persengkolan tender ini yang dominan mewarnai KPPU, dan inilah yang kemudian mempengaruhi bentuk pelayanan KPPU kepada publik.

Ke depan, bila KPPU menginginkan mewujudkan dalam performa yang optimal, KPPU perlu menjelaskan kepada publik bahwa KPPU dapat menjaga kepentingan umum dalam bentuk perlindungan kepada konsumen, perlindungan terhadap pengembangan usaha kecil dan menengah, dan mampu membantu meningkatkan kesejahteraan rakyat, membantu menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat, dan melindungi masyarakat dari penyalahgunaan pelaku usaha yang punya posisi dominan di pasar.

B. Pasokan Kelembagaan

Fukuyama menyebutkan bahwa sebuah kelembagaan membutuhkan adanya pasokan-pasokan; yaitu: 1) Bentuk dan Manajemen, 2) Bentuk Tata Kelembagaan Pemerintahan, 3) Basis Legitimasi, dan 4) Dukungan Budaya dan Struktural.

1. Bentuk dan manajemen

Ketika publik telah meminta dibentuknya lembaga pengawas persaingan, bentuk dan manajemen lembaga pengawas persaingan tersebut harus diadakan. Bila bentuk dan pola manajemen belum tersedia di dalam negeri, maka bentuk dan pola manajemen bisa diambil contohnya dari yang ada di negara-negara yang lain. Dan pada level ini, bentuk dan pola manajemen ini bisa dapat ditransfer dari luar negeri. Dalam konteks kepentingan ini, sudah sewajarnya, pada awal pendirian KPPU, beberapa staf KPPU melakukan kunjungan ke berbagai negara, seperti ke Jerman atau ke Jepang, untuk mencontoh bentuk dan pola manajemen yang mana yang lebih sesuai dengan kondisi perkembangan di Indonesia. Misalnya, apakah struktur kelembagaan KPPU disusun berdasar fungsi atau berdasar sektor industri yang harus ditangani? Apakah KPPU lebih *'heavy'* pada proses penegakan hukum persaingan atau perumusan kebijakan persaingan?

Pada proses kelanjutannya, pasokan dalam bentuk dan pola manajemen relatif mudah didapatkan karena bentuk dan pola manajemen bisa dikembangkan berdasarkan kemampuan internal KPPU sendiri untuk mengembangkannya. Adapun, bila dibutuhkan, KPPU bisa melakukan *'shopping'* melalui belajar dari pihak-pihak lain dalam bentuk seminar, training, atau *workshop*, atau pun lewat *peer review* sesama lembaga kompetisi.

Untuk mendapatkan pasokan dalam bentuk dan manajemen kelembagaan, KPPU membutuhkan penguasaan yang baik terhadap disiplin ilmu manajemen, administrasi publik dan ilmu ekonomi, sehingga kelembagaan KPPU bisa berkembang, bergerak secara efektif dan efisien.

2. Bentuk dan Tata Pemerintahan

Sesuai UU No.5 tahun 1999, KPPU merupakan lembaga negara yang independen. KPPU memiliki pertanggungjawaban yang berbeda dibandingkan dengan sebuah departemen. Lembaga ini bertanggung-jawab langsung kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat. 'Bentuk dan Tata Pemerintahan' ini relatif sulit ditransfer karena setiap negara memiliki pola dan tata pemerintahan yang berbeda. Di negara-negara yang

lain, lembaga pengawas persaingan mungkin berada dalam koordinasi seorang menteri kordinator, bisa jadi ada dalam lingkup perdana menteri.

Dalam konteks ini, apapun bentuk dan tata pemerintahannya, yang terpenting bagi lembaga kompetisi adalah bagaimana agenda-agenda lembaga kompetisi memiliki keterkaitan dengan agenda-agenda pemerintahan. Atau sebaliknya, apakah agenda-agenda pemerintahan memasukan agenda-agenda pengembangan persaingan usaha yang sehat dan larangan praktek monopoli dalam program pemerintahannya. Ke depan, KPPU dituntut untuk memperluas daya cakup pengawasannya kepada permasalahan penyalahgunaan posisi dominan atau pun kasus-kasus antitrust lainnya, dan KPPU tidak semata-mata atau sebagian porsi besarnya hanya menangani permasalahan persengkongkolan tender. Untuk ini, agenda pengawasan terhadap permasalahan antitrust ini harus menjadi agenda umum (*common agenda*) bagi pemerintahan. Suatu hal yang tidak mungkin bila KPPU bergerak sendiri untuk menangani kasus-kasus antitrust, karena untuk menangani hal ini sangat dibutuhkan '*political-will*' yang kuat dari berbagai pihak, khususnya di lingkungan pemerintahan.

Pasokan dalam bentuk ini dirasakan bagi KPPU merupakan pasokan yang sulit didapatkan. Selama 8 tahun perjalanan KPPU, masalah kelembagaan KPPU merupakan masalah yang belum terpecahkan. Status kelembagaan sekretariat mungkin sebentar lagi akan selesai, tetapi masalah agenda kelembagaan nampaknya belum mendapatkan dukungan. Sampai saat ini, masih dijumpai kesalahpahaman dari kalangan birokrasi pemerintahan sendiri, yang memandang KPPU tidak lebih hanya sebuah gerakan LSM.

Untuk memenuhi kebutuhan ini, jajaran pimpinan KPPU harus meyakinkan kepada berbagai pihak dalam lingkup pemerintahan, bahkan kepada Pimpinan Pemerintahan bahwa KPPU dapat melakukan kontribusi bagi terciptanya efisiensi ekonomi nasional dan meningkatnya kesejahteraan rakyat. KPPU dapat melakukan pengawasan terhadap kemungkinan terjadinya kegagalan pasar. Bila pimpinan KPPU berhasil meyakinkan hal ini kepada pimpinan pemerintahan maka jalan roda organisasi KPPU akan berjalan lancar karena mendapat dukungan politik yang memadai dari pemerintahan.

Secara umum, bila KPPU menghendaki agar memperoleh pasokan dalam bentuk dan tata pemerintahan, KPPU perlu menguasai disiplin ilmu politik, ekonomi dan hukum.

3. Basis Legitimasi

Basis legitimasi dalam konteks pemerintahan bisa berawal dari *authoritarianisme* atau pun sebaliknya demokrasi. Namun dalam konteks kelembagaan KPPU, basis legitimasi bagi keberadaan KPPU adalah jiwa reformis yang berkembang dalam alam politik demokrasi. Dalam alam otoriter, sulit nampaknya lembaga semacam KPPU bisa berkembang.

Keberadaan KPPU sangat tergantung pada suara publik baik itu yang disuarakan lewat lembaga representasi rakyat - DPR atau pun lewat lembaga penyuar suara demokrasi yang lain, seperti mass media maupun berbagai lembaga swadaya masyarakat. KPPU tidak mesti alergi terhadap partai politik karena partai politik merupakan representasi rakyat. Dalam

kontek ini, yang penting adalah penyuaaraan atas penyamaan platform. Bahwa kebersamaan KPPU bersama parpol-parpol, mass media dan berbagai LSM adalah politik perundang-undangan, kesamaan KPPU dengan yang lainnya adalah kesamaan visi dan misi untuk menjalankan UU No.5 tahun 1999, khususnya terkait dengan penegakan kebijakan persaingan sesuai pasal 3 UU No.5 tahun 1999; yaitu:

- a) menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- b) 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;
- c) mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan
- d) terciptanya efektifitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

‘Menjaga kepentingan umum’ memiliki makna yang relatif luas, termasuk didalamnya bermakna ‘Menjaga kepentingan nasional’. Dalam konteks ini, ketika KPPU ingin mendapatkan basis legitimasi dari publik maka gerak dan langkahnya harus terbingkai dalam konteks kepentingan nasional. KPPU harus menjaga diri agar publik tidak memiliki kesan bahwa KPPU merupakan kepanjangan tangan dari pihak-pihak asing. Untuk itu, politik ekonomi yang dikembangkan KPPU harus berjalan seiring dengan politik ekonomi negara. Perlu diakui bahwa KPPU sering terlibat aktifitas bersama dengan lembaga-lembaga kompetisi dari negara-negara lain. Hal tersebut tidak bermasalah sejauh aktifitas dan kerjasama tersebut dibangun dalam konteks tukar informasi dan tukar pengalaman. Namun, ketika akan beranjak lebih jauh, misalnya dalam tahapan ‘cooperation dan enforcement’, KPPU perlu melihat sejauh mana kebijakan politik ekonomi negara telah mendukung dan masuk pada tahapan tersebut. Sebagai contoh, putaran Doha sebagai forum pertemuan antara negara-negara maju dan negara-negara berkembang telah berusaha memasukan agenda kompetisi sebagai sesuatu ikatan yang binding dalam kaitan kerjasama ekonomi internasional. Dan agenda ini telah ditolak oleh negara-negara berkembang, termasuk oleh Indonesia, karena jika agenda kompetisi dimasukan dalam klausul kerjasama, klausul itu merugikan negara-negara berkembang (Binis Indonesia – Ekonomi Global, Selasa, 20 Februari 2007). Dengan mengacu pada hal tersebut, KPPU perlu membatasi ruang gerak kerjasamanya dengan lembaga kompetisi terkait pada ruang lingkup tukar menukar informasi dan tidak melanjutkan pada tahapan ‘cooperation dan enforcement’.

‘Menjaga kepentingan nasional’ selain diaplikasikan dalam kerangka kerjasama antar lembaga kompetisi, hal ini bisa juga diterjemahkan dalam konteks putusan-putusan KPPU. Apa yang dilakukan oleh lembaga kompetisi AS, yang memperkenankan aktifitas merger yang dilakukan oleh dua perusahaan penerbangan besar di AS padahal dua perusahaan itu setelah merger memiliki pangsa pasar yang sangat besar bisa ditiru. Karena kegiatan merger tersebut dilakukan untuk menghadapi tantangan kompetisi perusahaan penerbangan dari belahan benua yang lain. Untuk menghadapi permasalahan ini, KPPU dalam putusannya dapat mengacu pada pasal-pasal pengecualian, misalnya pasal 50 (a); (g); (h) dan (i) UU No.5 tahun 1999.

Dalam rangka mendapatkan basis legitimasi, KPPU perlu menjalin kerja sama dengan berbagai pihak, termasuk dengan LSM-LSM yang bergerak dalam bidang yang sama, seperti YLKI dan lain sebagainya. Kasus kerjasama antara, KPK dengan ICW; atau lembaga hukum dengan YLBHI perlu diambil pelajaran, karena kerjasama tersebut sangat menguntungkan bagi kedua belah pihak.

Basis legitimasi dari berbagai pihak ini sangat penting karena melalui jalur-jalur ini sosialisasi pemikiran KPPU bisa mudah dikembangkan ke masyarakat. Dan demikian juga, basis legitimasi ini sangat penting untuk dibangun karena KPPU akan membutuhkannya dalam konteks pemenuhan anggaran, atau pun dalam konteks penyuaaraan kepentingan-kepentingan yang lainnya. Untuk mengelola basis legitimasi ini, maka KPPU perlu menguasai disiplin ilmu politik.

4. Pasokan Dalam Budaya

Eksistensi KPPU sangat dipengaruhi oleh kondisi budaya masyarakat. Jika masyarakat sangat menghargai budaya persaingan yang sehat maka eksistensi KPPU akan lebih kuat. Namun sebaliknya, jika budaya masyarakat lebih cenderung pada pendekatan 'kekeluargaan', bahkan bila 'kekeluargaan' itu lebih bernuansa negatif maka KPPU bisa jadi akan berkurang atau dikurangi peranannya. Pasokan dalam budaya bisa berasal dari lingkungan pasar atau kelompok-kelompok pelaku usaha, lingkungan pemerintahan maupun masyarakat secara umum. Pasokan dalam budaya ini merupakan modal sosial bagi operasionalisasi KPPU. Bila modal sosial ini kecil, maka mempersulit ruang gerak KPPU; sebaliknya, bila modal sosial ini besar maka KPPU bisa bergerak lebih mudah.

Sampai saat ini dirasakan bahwa dukungan budaya ini masih sangat kecil. Alih-alih para pelaku usaha mengembangkan budaya persaingan yang sehat, mereka mengerti dan mengenal KPPU pun tidak. Survei yang dilakukan oleh KPPU sendiri pun menunjukkan bahwa KPPU baru dikenal oleh sangat sedikit pengusaha. Jika dilihat di lingkungan pendidikan (sebagai agen pengembangan budaya), maka baru sedikit perguruan tinggi yang memiliki dan menyusun kurikulum hukum persaingan usaha. Akibatnya, telah dirasakan bahwa KPPU sangat kesulitan untuk memperoleh sumber daya manusia yang memiliki kepaahaman tentang hukum persaingan usaha. Lebih lanjut lagi, bila pemahaman hukum persaingan usaha tersebut disertai dengan pemahaman atas disiplin ekonomi '*industrial organizations*', maka KPPU akan kesulitan untuk mendapatkan SDM yang memiliki kualitas tersebut. Di sektor lingkungan pemerintahan pun sama. Sangat sedikit mereka yang memahami hukum persaingan dan kebijakan persaingan; mereka cenderung lebih memahami disiplin ekonomi pembangunan.

Untuk mendapatkan pasokan dalam budaya ini, KPPU perlu melakukan inisiatif dalam rangka advokasi dan sosialisasi hukum persaingan kepada publik. KPPU perlu menyusun strategi komunikasi dan perlu menguasai disiplin sosiologi maupun antropologi.

C. Pengelolaan Environmental Scanning

Environmental scanning merupakan aktifitas organisasi untuk lakukan pengamatan terhadap kondisi lingkungan. Aktifitas ini berupaya untuk menangkap sinyal-sinyal positif maupun negatif yang ada di lingkungan organisasi sehingga kemudian organisasi tersebut bisa menyusun program-program kegiatan yang tepat untuk mendayagunakan atau mengantisipasi sinyal-sinyal tersebut. Environmental scanning ini dikelola oleh manajemen tingkat puncak, dan menjadi bagian dari urusan manajemen strategis organisasi yang bersangkutan.

Bila diamati dalam perjalanan KPPU selama ini, environmental scanning ini belum banyak dilakukan dan dikelola oleh kelembagaan KPPU. Environmental scanning kadang pengelolaannya masih dikelola secara campur aduk dengan manajemen operasional. Di sisi lain memang kenyataannya hampir secara keseluruhan manajemen di KPPU sangat bersifat operasional baik itu pada fungsi penegakan hukum, fungsi kebijakan persaingan, fungsi komunikasi dan fungsi administrasi. Bahkan pada level anggota komisi sekali pun, mereka terjebak pada posisi 'tukang' penegak hukum. Sesuai dengan UU No 5 tahun 1999, memang KPPU bertugas dan berperan dalam pembuatan putusan-putusan terkait dengan hukum persaingan. Namun, semestinya, tugas dan peran ini bisa dikelola dengan pola manajemen yang baik. Terkait dengan proses penegakan hukum persaingan, anggota komisi (komisioner) KPPU semestinya tidak perlu terlibat terlalu jauh sebagai tim pemeriksa, cukup sebagai anggota majelis komisi yang bertugas dalam pembuatan putusan.

Untuk itu, ke depan, perlu ada pemisahan yang jelas dalam pengelolaan manajerial di KPPU. Pada level operasional, pengelolaan manajerial ini diserahkan kepada sekretariat komisi. Sedangkan para anggota komisi, melaksanakan rapat-rapat komisi dalam rangka mengembangkan manajemen strategis kelembagaan KPPU. Manajemen strategis ini berfungsi untuk melakukan 'visioning' atas kelembagaan KPPU. Dan ini, sesuatu yang dirasa cukup lemah selama ini. KPPU bisa memanfaatkan sumber daya manusia yang memiliki berbagai kapasitas disiplin keilmuan yang dibutuhkan untuk menangani 'environmental scanning' dalam rangka pengembangan manajemen strategis di atas melalui pembentukan-pembentukan kelompok kerja (UU No 5 tahun 1999, pasal 34 (3)).

Referensi

1. Fukuyama, Francis : "Memperkuat Negara - Tata Pemerintahan dan Tata Dunia Abad 21"; PT Gramedia Pustaka Utama, 2005.
2. KPPU: "Strategi Komunikasi", 2008
3. Undang-Undang No 5 tahun 1999 tentang larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
4. Manajemen Strategis?
5. Bisnis Indonesia – Ekonomi Global, Selasa, 20 Februari 2007, hal 3, " Lamy minta dukungan RI lanjutkan Doha'...

E-COMMERCE

Dalam Perspektif

PERSAINGAN USAHA

E-Commerce dalam Perspektif Persaingan Usaha

Dr. Sukarmi, S.H.,M.H.

BAB I PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pembangunan perekonomian nasional pada era globalisasi harus dapat mendukung tumbuhnya dunia usaha sehingga mampu menghasilkan beraneka barang dan atau jasa yang memiliki kandungan teknologi yang dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat banyak dan sekaligus mendapatkan kepastian atas barang dan/atau jasa yang diperoleh dari perdagangan tanpa mengakibatkan kerugian konsumen. Semakin terbukanya pasar nasional sebagai akibat dari proses globalisasi ekonomi harus tetap menjamin peningkatan kesejahteraan masyarakat serta kepastian atas mutu, jumlah, dan keamanan barang dan/atau jasa yang diperolehnya di pasar.

Sementara itu persaingan antar pelaku usaha di dunia bisnis dan ekonomi adalah sebuah keharusan. Persaingan usaha dapat diamati dari dua sisi, yaitu sisi pelaku usaha atau produsen dan sisi konsumen. Dari sisi produsen, persaingan usaha berbicara mengenai bagaimana perusahaan menentukan strategi bersaing, apakah dilakukan secara sehat atau saling mematikan. Dari sisi konsumen, persaingan usaha terkait dengan seberapa tinggi harga yang ditawarkan dan seberapa banyak ketersediaan pilihan. Kedua faktor tersebut akan menentukan tingkat kesejahteraan konsumen atau masyarakat. Oleh

karena itu, salah satu tujuan dari kebijakan persaingan usaha (*competition policy*) adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat melalui peningkatan kesejahteraan konsumen dan produsen.

Tuntutan pasar bebas dan globalisasi dan dalam upaya menciptakan perekonomian yang efisien, pada tahun 1999 Indonesia memberlakukan Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pemberlakuan UU tersebut tentunya akan mempengaruhi praktik perdagangan internal maupun eksternal Indonesia sehingga mampu menciptakan praktik usaha yang semakin sehat dan meningkatkan efisiensi perekonomian. Terdapat dua efisiensi yang hendak dicapai oleh UU tersebut yaitu efisiensi bagi produsen dan efisiensi bagi masyarakat.

Kegiatan bisnis terdapat hubungan yang saling membutuhkan antara pelaku usaha dengan konsumen (pemakai barang dan atau jasa) dan antara sesama pelaku usaha.¹ Kepentingan pelaku usaha adalah memperoleh laba dari transaksi dengan konsumen, sedangkan kepentingan konsumen adalah memperoleh kepuasan melalui pemenuhan kebutuhannya terhadap produk barang dan /atau jasa tertentu. Kemudian hubungan antara pelaku usaha dengan pelaku usaha dalam hal adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga Negara. Dalam hubungan demikian seringkali terdapat ketidaksetaraan antara keduanya. Konsumen² biasanya berada pada posisi tawar-menawar yang lemah dan karenanya dapat menjadi sasaran eksploitasi dari pelaku usaha yang secara sosial dan ekonomi memiliki posisi yang kuat.

Di samping itu, globalisasi dan perdagangan bebas yang didukung oleh kemajuan teknologi telekomunikasi dan informatika telah memperluas ruang gerak arus transaksi barang dan/atau jasa melintasi batas-batas wilayah suatu negara, sehingga barang dan/atau jasa yang ditawarkan bervariasi baik produksi luar negeri maupun produksi dalam negeri. Media pemasaran dan transaksi yang digunakan dalam memasarkan atau melakukan sebuah persaingan, tidak hanya dilakukan secara konvensional tetapi telah menggunakan media internet atau yang biasa dikenal dengan e-commerce. Seiring dengan perkembangan dan kemajuan teknologi dan informasi tersebut sangat mempengaruhi juga perkembangan dalam transaksi bisnis.

John Nielson, salah seorang pimpinan perusahaan Microsoft, menyatakan bahwa dalam kurun waktu tiga puluh tahun, 30 % dari transaksi penjualan kepada konsumen akan dilakukan melalui e-commerce.³ E-commerce saat ini berkembang sangat pesat, dilihat dari nilai investasinya di dunia sudah sangat tinggi. Sebagai gambaran, menurut studi yang dilakukan oleh University of Texas, harga pasar e-commerce di Amerika Utara mencapai 301 miliar dolar AS. Di Eropa

-
1. Pelaku usaha adalah setiap orang perseorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum maupun bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara RI, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan kegiatan usaha dalam berbagai bidang ekonomi, lihat Pasal 1 ayat (3) UU No. 8 Tahun 1999 tentang perlindungan Konsumen. Jo Pasal 1 ayat (5) UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
 2. Konsumen dalam konteks ini adalah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 ayat (2) UU No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen yaitu : "setiap orang pemakai barang dan/atau jasa yang tersedia dalam masyarakat, baik bagi kepentingan diri sendiri, keluarga, orang lain maupun makhluk hidup lain dan tidak untuk diperdagangkan", Pengertian konsumen dalam undang-undang ini adalah konsumen akhir.
 3. Abu Bakar Munir, *Cyber Law : Policies and Challenges*, (Malaysia, Singapore, Hong Kong, Butterworths Asia), dalam Huala Adolf, *Hukum Perdagangan Internasional*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 161.

Barat menurut Data Monitor, harga pasar untuk e-commerce telah mencapai 775 juta dolar AS dan akan meningkat menjadi 8,6 miliar dolar AS pada tahun 2003. Untuk Asia, yaitu Jepang menurut Daily Yomiuri diperkirakan pada tahun 2003 pendapatan dari e-commerce bisnis ke konsumen mencapai 1 trilyun yen, sekitar 8,2 miliar dolar AS, sedangkan Korea pada tahun 1998 sudah memiliki pasar e-commerce seharga 20,8 miliar dolar Amerika.⁴ Sedangkan kaitannya dengan perkembangan e-commerce di Indonesia, transaksi e-commerce sendiri akan diprediksikan terus mengalami peningkatan. Diperkirakan nilai transaksi di Indonesia akan mencapai US \$ 100 juta pada tahun 2000 dan akan naik menjadi US \$ 200 juta pada tahun 2001. Melihat data tersebut di atas, maka pasar pada e-commerce sangat kompetitif. Persaingan semakin ketat dan jumlah pelaku bisnis dari hari ke hari selalu bertambah.

Ada masalah serius yang tidak banyak memperoleh perhatian dengan serius. Masalah itu adalah hukum. Sangat menarik apa yang dikemukakan oleh Karim Benyekhlef berikut ini:

"...Yet, one cannot claim to fully comprehend and understand this phenomenon if one reduces it to only its technical component. Obviously the latter might seem much more spectacular than its legal counterpart. However regardless of how impressive electronic highways may become, it remains undeniable that their integration and acceptance in the social and economic fabric will be dependent notably on the legal guarantees they can provide. In other words, the consumer will only be inclined to use these new services if they can offer a degree of legal security comparable to that provided in the framework of traditional operations...."

Karim Benyekhlef berpendapat, bahwa seorang tidak dapat dikatakan sudah memahami betul fenomena mengenai dunia maya apabila pemahamannya hanya terbatas pada unsur-unsur teknik saja dari dunia maya itu, dan belum menyadari tentang masalah-masalah hukum dari dunia maya itu.

Berbelanja atau melakukan transaksi di dunia maya melalui internet sangat berbeda dengan berbelanja atau melakukan transaksi di dunia nyata. Keraguan mengenai hukum dan yurisdiksi hukum yang mengikat para pihak yang melakukan transaksi tersebut. Dalam bidang hukum perdata-bisnis, kegiatan di alam maya ini terjadi dalam bentuk kontrak dagang elektronik (e-commerce). Kontrak dagang tidak lagi merupakan *paper-based economy*, tetapi *digital electronic economy*. Dalam hukum persaingan akan terjadi bentuk persaingan pada dunia maya, baik yang dilakukan secara sehat maupun tidak sehat.

Dalam perkembangannya dunia bisnis dewasa ini, tidak lagi membutuhkan suatu pertemuan antar pelaku bisnis (*faceless nature*). Kemajuan teknologi telah memungkinkan untuk dilakukannya hubungan-hubungan bisnis melalui perangkat teknologi yang disebut dengan internet. Pelaku usaha tidak lagi face to face harus melakukan transaksi usaha melainkan hanya dengan jalan melakukan permintaan ataupun penawarannya melalui perangkat lunak yang ada untuk melakukan kegiatan usaha di *cyberworld* tersebut.

Isu persaingan usaha dalam e-commerce meliputi (1). Isu infrastruktur dan (2) Isu transaksi. Kedua isu tersebut tentunya akan memberikan dampak positif

4. Burton S. Kaliski Jr., A Laymen's Guide to a Subset of ASN.1, BER and DER :RSA Laboratories, 1993, hlm. 3.

maupun negatif dalam persaingan usaha. Sementara aspek hukum persaingan di Indonesia yang diformulasikan dalam UU No. 5 Tahun 1999 belum memiliki paradigma yang berbasis pada transaksi di dunia maya. Namun praktek di lapangan sudah cukup banyak transaksi bisnis yang dilakukan dengan menggunakan media internet (e-commerce), berbagai pertanyaan muncul apakah hukum positif yang ada sudah mampu menjawab perkembangan/isu baru tersebut, bagaimana menyelesaikan kasus persaingan dalam e-commerce, dan sebagainya. Mengingat E-Commerce ini cukup kompleks, banyak pihak yang terlibat tidak hanya B to C (Business to Consumer) melainkan juga B to B (Business to Business) maka tidak menutup kemungkinan terjadinya persaingan bahkan adanya potensi untuk melakukan pelanggaran terhadap UU No. 5 tahun 1999 dengan berbagai bentuknya. Kondisi inilah kiranya yang mendorong penulis untuk mengkaji isu persaingan dalam e-commerce.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas maka masalah yang akan dikaji pada kertas kerja ini adalah, sebagai berikut:

1. Isu persaingan apa sajakah yang ada dalam e-commerce?
2. Permasalahan apa saja yang dihadapi oleh lembaga persaingan (KPPU) terhadap isu persaingan dalam e-commerce ?

1.3 Tujuan Penulisan

Tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis isu-isu persaingan yang ada dalam e-Commerce.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis permasalahan yang dihadapi oleh lembaga persaingan (KPPU) terhadap isu persaingan dalam e-commerce.

1.4 Manfaat Penulisan

Tulisan ini diharapkan dapat memberikan manfaat:

1. Secara teoritis: dapat dijadikan sebagai wacana pengembangan keilmuan dan wawasan mengenai hukum persaingan khususnya mengenai isu persaingan dalam e-commerce baik bagi para komisioner maupun bagi sekretariat KPPU.
2. Secara praktis dapat dijadikan sebagai bahan acuan bagi KPPU dalam menangani perkara yang terkait dengan masalah e-commerce dan dapat dijadikan sebagai masukan dalam amandemen UU No. 5 Tahun 1999.

1.5 Sistematika Penulisan

Tulisan ini terdiri dari 4 Bab. Bab I: Pendahuluan, berisi tentang latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penulisan dan sistematika penulisan. Bab II tentang Tinjauan Literatur/Kerangka Teori dan Metode Penelitian berisi tentang Teori E-Commerce, teori-teori dalam persaingan, dll. Bab III, berisi pembahasan hasil penelitian yang berisi. Isu-isu persaingan usaha dalam E-Commerce dan potensi-potensi pelanggaran terhadap UU NO. 5 Tahun 1999 dalam e-commerce. Dan Bab IV berisi kesimpulan dan saran.

BAB II

TINJAUAN LITERATUR/KERANGKA TEORI DAN METODE PENELITIAN

2.1. PENGERTIAN E-COMMERCE

Sampai saat ini di dalam literatur belum ada istilah yang seragam dan baku mengenai transaksi atau perdagangan melalui elektronik atau E-Commerce. Menurut Mariam Darus Badruzaman istilah lain yang dipakai untuk E-Commerce diantaranya Kontrak Dagang Elektronik (selanjutnya disebut KDE), kontrak saiber, transaksi dagang elektronik, dan kontrak web.⁵ Hal itu disebabkan karena permasalahan yang berkaitan dengan E-Commerce juga sangat luas dan dapat dipandang dari berbagai sudut yang berlainan.

Julian Ding⁶ memberikan definisi tentang E-Commerce sebagai berikut:

“Electronic Commerce, or E-Commerce as it is also known, is a commercial transaction between a vendor and purchaser or parties in similar contractual relationships for the supply of goods, services or the acquisition of “right”. This commercial transaction is executed or entered into in an electronic medium (or digital medium) where the physical presence of the parties is not required, and the medium exist in a public network or system as opposed to a private network (closed System). The public network or system must be considered an open system (e.g. the internet or the World Wide Web). The transactions are concluded regardless of national boundaries or local requirements”.

Terjemahan bebasnya adalah sebagai berikut:

Electronic Commerce Transaction adalah transaksi dagang antara penjual dengan pembeli untuk menyediakan barang, jasa atau mengambil alih hak. Kontrak ini dilakukan dengan media elektronik (digital medium) di mana para pihak tidak hadir secara fisik,. Medium ini terdapat di dalam jaringan umum dengan sistem terbuka yaitu internet atau World Wide Web. Transaksi ini terjadi terlepas dari batas wilayah dan syarat nasional.

Sementara itu Kamlesh K Bajaj & Debjani Nag mengatakan bahwa:⁷

“E-Commerce refers to the paperless exchange of business information using Electronic Data Interchange, electronic Mail, Electronic Bulletin Boards, Electronic Funds Transfer and other network-based technologies. It not only automates manual processes and paper transactions, but also helps organizations move to a fully electronic environment and change the way they operate”.

Terjemahan bebasnya e-commerce merupakan suatu bentuk pertukaran informasi bisnis tanpa menggunakan kertas melainkan dengan menggunakan EDI

-
5. Mariam Darus Badruzaman, Mendambakan Kelahiran Hukum Saiber, (cyber law) di Indonesia, Pidato diucapkan pada upacara memasuki masa Purna Bhakti Sebagai Guru Besar Tetap pada Fakultas Hukum USU, Medan, Selasa, 13 Nopember 2001, bertempat di Hotel Danau Toba, Medan, hlm. 1.
 6. Julian Ding LL.B. E-Commerce, Op. Cit., p. 27, etc.
 7. Kamlesh K Bajaj & Debjani Nag, Op. Cit., hlm. 12.

(Electronic Data Interchange), Electronic Mail (E-Mail), Electronic Bulletin Boards (EBB), Electronic Funds Transfer (EFI) dan melalui teknologi jaringan lainnya.

Definisi yang cukup global disampaikan oleh Chissick dan Kelman⁸ bahwa *e-commerce is a broad term describing business activities with associated technical data that are conducted electronically*, atau istilah yang menggambarkan aktivitas-aktivitas bisnis dengan data teknis yang terasosiasi yang dilakukan secara atau dengan menggunakan media elektronik.

Sedangkan Sutan Remy Sjahdeini mendefinisikan Electronic Commerce atau disingkat E-Commerce adalah kegiatan-kegiatan yang menyangkut konsumen, manufaktur, service provider, dan pedagang perantara dengan menggunakan jaringan-jaringan komputer, yaitu internet.⁹

Pada Rancangan Undang-Undang Kegiatan dan Penggunaan Teknologi Informasi dikatakan bahwa perdagangan secara elektronik ialah setiap perdagangan baik barang maupun jasa yang dilakukan melalui jaringan komputer atau media elektronik lainnya.¹⁰ Johannes Gunawan memberikan istilah kontrak elektronik (*digital contract*)¹¹ yaitu kontrak baku yang dirancang, dibuat, ditetapkan, digandakan, dan disebarluaskan secara digital melalui situs di internet (website) secara sepihak oleh pembuat kontrak (dalam hal ini pelaku usaha) untuk ditutup secara digital pula oleh penutup kontrak (dalam hal ini konsumen).

Jadi dari definisi-definisi tersebut di atas ada 6 (enam) komponen dalam e-commerce, yaitu:

1. ada kontrak dagang;
2. kontrak itu dilaksanakan dengan media elektronik (digital);
3. kehadiran fisik dari para pihak tidak diperlukan;
4. kontrak itu terjadi dalam jaringan publik;
5. sistemnya terbuka, yaitu dengan internet atau WWW;
6. kontrak itu terlepas dari batas, yurisdiksi nasional.¹²

Dari hal-hal yang dikemukakan di atas dapat diketahui bahwa:

1. e-commerce sebenarnya memiliki dasar hukum perdagangan biasa (perdagangan konvensional atau jual beli biasa atau jual beli perdata).
2. e-commerce merupakan perdagangan konvensional yang bersifat khusus karena sangat dominan peranan media dan alat-alat elektronik.

Jika digambarkan dalam bentuk tabel sebagaimana yang dikemukakan oleh Ravi Kalakota dan Marica Robinson¹³ yang dikatakan sebagai Major Trends Driving e-Business, mengenai gambaran trend e-commerce.

8. Michael Chissick dan kelman dikutip dari M. Arsyad Sanusi, *E-Commerce Hukum dan Solusinya*, PT. Mizan Grafika Sarana, tanpa kota, 2001, hlm. 14.

9. Sutan Remy Sjahdeini, *Op. Cit.*, hlm. 16.

10. Lihat RUU Kegiatan dan Penggunaan Teknologi Informasi Tahun 2003.

11. Johannes Gunawan, *Op. Cit.*, Hlm. 47.

12. Mariam Darus, *Kontrak Dagang Elektronik Tinjauan Dari Aspek Hukum Perdata*, dalam *Kompilasi Hukum Perikatan*, *Op. Cit.*, Hlm. 286.

13. Ravi Kalakota dan Marica Robinson, *e-Business 2.0, Roadmap for Success, Second Edition of the e-Business Bestseller*, Addison-Wesley, 2001, hlm. 38

Major Trends Driving e-Business

Trend Category	Trend
Customer	1. Faster services
	2. Self-service
	3. More product choices
	4. Integrated solutions
e-Service	5. Integrated sales and service
	6. Seamless support
	7. Flexible fulfillment and convenient service delivery
	8. Increased process visibility
Organizational	9. Outsourcing
	10. Contract manufacturing
	11. Virtual distribution
Employee	12. Hiring the best and brightest
	13. Keeping talented employees
Enterprise technology	14. Integrated enterprise applications
	15. Multichannel integration
	16. Middleware
General technology	17. Wireless Web applications
	18. Handheld computing and information appliances
	19. Infrastructure convergence
	20. Application service providers

Sumber: Dari Ravi Kalakota dan Marica Robinson diolah.

2.2 CIRI PERDAGANGAN MELALUI ELEKTRONIK (E-COMMERCE)

2.2.1 Cara Berkomunikasi

Kedua belah pihak harus memperhatikan bahwa situs untuk memberikan informasi untuk hal yang tidak pantas (*illegal*). Dalam kebanyakan perjanjian dengan Internet Service Provider atau di dalam perjanjian standar terdapat klausul bagi klien untuk tidak menggunakan situs yang melanggar ketertiban umum (*openbare order*) atau *de openbare order of goedenzeden*, pelanggaran terhadap karya-karya yang dilindungi Undang-Undang Hak Milik Intelektual, mengadakan pengumuman yang menyesatkan, menyebarkan dokumen terlarang, bertindak melawan hukum peraturan internasional yang terkait.

2.2.2 Garansi dan Vrijwaring

Bahwa di dalam kontrak tersebut harus dinyatakan jaminan yang harus dibuat oleh pengembang website atas hasil karya yang dibuat yang harus bebas dari unsur penjiplakan, memperhatikan hak intelektual dan tidak melanggar ketentuan hukum yang ada.

2.2.3 Biaya

Para pihak dapat mengadakan kesepakatan bahwa kewajiban untuk membayar ganti rugi dilakukan dengan risk sharing (pembagian risiko).

2.2.4 Pembayaran

Mengenai harga dan cara pembayaran apakah pembayaran sekaligus, kredit, ataupun pembayaran berdasarkan jumlah tertentu dari tugas yang telah diselesaikan.

2.2.5 Kerahasiaan

Dalam hal ini perlu dibuat untuk memastikan agar pengembang terikat untuk menjaga kerahasiaan informasi yang terdapat di dalam kontrak.

2.2.6 Kaitan dengan Hak Kekayaan Intelektual (HAKI)

Kepemilikan dari perangkat lunak untuk menciptakan dan mendesain website tersebut terkait dengan peraturan hak milik intelektual (software) yang digunakan. Dalam hal ini sangat terkait dengan masalah Hak Cipta. Disamping itu Haki memiliki kedudukan yang sangat khusus mengingat kegiatan siber sangat lekat dengan pemanfaatan teknologi informasi yang berbasis pada perlindungan rezim hukum Paten, Merek, Rahasia Dagang, Desain Industri, dan lain-lain.

2.2.7 Pengumuman

Agar website mempunyai kemampuan untuk melampaui batas-batas yurisdiksi nasional oleh karena itu kontrak-kontrak internasional yang terjadi dalam E-Commerce harus mengandung komponen pilihan hukum.

2.2.8 Perjanjian Campuran (Contractus Sui Generis)

Seperti telah disebutkan di atas KDE merupakan perjanjian campuran, artinya mengandung beberapa unsur yang dikenal oleh KUH Perdata, antara lain:

- a. Perjanjian jual beli;
- b. Perjanjian pembuktian;
- c. Sewa;
- d. Kuasa (*Opdract*) dan;
- e. Lisensi.

2.3. PIHAK-PIHAK DI DALAM E-COMMERCE ADALAH SEBAGAI BERIKUT:

2.3.1 Penyedia jasa internet (Internet Service Provider: ISP [Seterusnya dipergunakan istilah ISP])

ISP adalah pemilik ruang elektronik disebut Website/Keybase yang terdiri dari site yang satu dan lainnya dapat dibedakan. Untuk mengembangkan saluran elektronik ini, ISP dipasarkan ke masyarakat untuk akses ke Internet. Dengan mempergunakan usaha Pengembang/penyalur jasa internet (*internetdienstverlener*). Pengembang ini disebut intelligent agent dari ISP. Agen ini membantu ISP untuk mengembangkan konsep ISP yang mempermudah tugas-tugasnya. Misalnya akses terhadap infrastruktur yang diperlukan antara lain: pemeliharaan (*maintenance*) perangkat lunak, menggunakan site serta infrastruktur teknis lainnya.

2.3.2 Pengembang (intellectual agent) adalah pelaku bisnis yang mengadakan E-Commerce dengan ISP

ISP dan agen harus online selama 24 (dua puluh empat) jam setiap hari selama 7 (tujuh) hari per minggu agar dapat dikunjungi para calon konsumen/pemakai (*Customer*). Disamping itu, ditentukan prosedur untuk mengaktifkan online situs tersebut. ISP dan agen pada tanggal tertentu harus mengudara bersama situsnya untuk memenuhi janji-janji terhadap para investor.

Terhadap langganan ISP dan pengembang berada dalam 1 (satu) kategori. Batas penyediaan jasa ISP atau agen tidak dibedakan secara tegas (*Aspek privaatrecht*). Dalam doktrine ditemukan bermacam-macam jenis penyedia

jasa, sebagai berikut:

- a) Access Provider;
- b) Content of information Provider;
- c) Site Server Provider;
- d) Value Added Service Provider;
- e) Internet Service Provider;
- f) Extranet Service Provider.

2.4 HUBUNGAN HUKUM PARA PIHAK DALAM E-COMMERCE

2.4.1 Bisnis ke Bisnis (B to B)

1. Perjanjian desain dan pengembangan jaringan elektronik (Website Design and Development Contract)

Dalam hal membuat suatu kegiatan bisnis berupa *cybershopping* misalnya, maka hal yang paling mudah dilakukan adalah dengan cara bergabung dengan salah satu dari sekian banyak *virtual mall* yang ada. Dalam hal pengaturan dari pengadaan suatu urusan bisnis kegiatan bisnis melalui website (*dot.com business*), seseorang dapat mendesain dan mengembangkan website-nya sendiri ataupun dengan bantuan seorang profesional website developer berdasarkan kesepakatan dengan pedagang tersebut (*merchant*).

Beberapa hal pokok yang perlu diperhatikan dalam hal pembuatan *website design* dan *website development agreement* adalah:

2. Sifat desain dan fungsi dari site tersebut

Dalam hal ini kontrak haruslah mencerminkan beberapa hal, diantaranya yaitu spesifikasi dari struktur desain dari website tersebut yang memberikan arahan bagi perancang website agar mencerminkan keinginan imajinasinya untuk dituangkan di dalam website-nya.

3. Rencana Proyek

Termasuk di dalamnya hak dan kewajiban pihak E-Merchant dengan pihak website designer tersebut, misalnya hak E-Merchant untuk memonitor perkembangan dan kemajuan dari website yang dibuat perancang tersebut.

4. Kriteria evaluasi

Termasuk di dalamnya kriteria evaluasi dari website tersebut apakah telah sesuai dengan spesifikasi dan fungsi yang telah ditetapkan.

5. Pemilik dari perangkat lunak yang dipakai

Dalam hal ini kontrak harus memuat kepemilikan dari perangkat lunak yang digunakan perancang untuk website tersebut.

6. Harga dan Cara pembayaran

Harus pula dimuat di dalam kontrak ini, harga dan cara pembayaran apakah berupa pembayaran sekaligus, kredit, ataupun pembayaran berdasarkan jumlah tertentu dari tugas yang telah diselesaikan.

7. Hak cipta

Dalam hal penggunaan perangkat lunak untuk menciptakan dan mendesain website tersebut, harus diperhatikan dan diindahkan

hak cipta dari software yang digunakan. Saat ini di samping terdapat *software-software open source* yang dapat dimiliki gratis, kini berkembang pula software bebas yang dikenal dengan *freeware* yang disediakan oleh beberapa kategori *software* secara gratis yang kualitasnya setara dengan *software* sejenis. Saat ini banyak tersedia *freeware-freeware* yang dapat diperoleh secara gratis.

8. Kerahasiaan

Dalam hal ini perlu dibuat untuk memastikan agar pengembang terikat untuk menjaga segala kerahasiaan informasi yang terdapat di dalam kontrak.

9. Jaminan

Bahwa di dalam kontrak tersebut harus dinyatakan jaminan yang harus dibuat oleh pengembang website atas hasil karya yang dibuat yang harus bebas dari unsur penjiplakan, memperhatikan hak intelektual dan tidak melanggar ketentuan hukum yang ada.

10. Pengumuman

Agar website mempunyai kemampuan untuk melampaui batas-batas yurisdiksi nasional oleh karena itu kontrak-kontrak internasional yang terjadi dalam E-Commerce harus mengandung komponen pilihan hukum.

11. Site hosting agreement

Yang dimaksud Host (tuan rumah) dalam kontrak ini ialah gudang untuk penyimpanan data, grafik dokumen teks, dan material-material lain yang membentuk suatu website. Pada umumnya *host* adalah pelayan yang dari siapa pelaku bisnis dapat membeli atau menyewa tempat.

Hal-hal pokok yang perlu diperhatikan sebagai berikut:

- a. kapasitas penyimpanan;
- b. kapasitas cadangan;
- c. pengamanan;
- d. mekanisme pembayaran;
- e. penyerahan barang.

12. Perjanjian sponsor dan periklanan

Kontrak ini sangat penting untuk menciptakan website antara pemilik website dengan pihak ketiga, misalnya sponsor dapat membayar kepada pemilik website biaya untuk mengiklankan logo atau iklan.

Hal-hal yang perlu diperhatikan:

- a. Haki (Hak atas Kekayaan Intelektual);
- b. Kaitan (lengkeng) hiperteks;
- c. Penggunaan informasi;
- d. Hak yang berkaitan dengan website.

13. Perjanjian dengan Operator Virtual Mall

Terdapat adanya berbagai jenis Virtual Mall yang dapat merupakan toko atau sejumlah toko yang diurus/diatur/difasilitasi oleh 1 (satu) operator/ pedagang hingga pada bentuk *cybershop* yang dioperasikan oleh beberapa/berbagai pedagang.

Dalam hal memutuskan untuk apakah akan mendaftarkan E-Business kepada operator virtual mall maka seorang pedagang/pengusaha virtual shop haruslah memperhatikan beberapa hal berikut ini:

- a. Adakah hak untuk mengiklankan bisnis tersebut secara pribadi atas virtual mall tersebut?
- b. Apakah operator dari *virtual mall* tersebut akan mendapatkan persentase tertentu dari pendapatan bisnis tersebut?
- c. Apakah bagian dari target bisnis yang akan dikembangkan tersebut menggunakan fasilitas virtual mall tertentu?
- d. Apa pengamanan yang diberikan *virtual mall operator* atas transaksi yang terjadi?
- e. Bisnis lain apa saja yang terdaftar di dalam *virtual mall* tersebut sebagai masukan bagi kompetisi yang ada nantinya.
- f. Pelayanan apa sajakah yang disediakan oleh *virtual mall operator*?

14. Perjanjian tentang Pembayaran dengan kartu kredit (payment with Credit Card Merchant)

Terdapat berbagai jenis sistem pembayaran yang terdapat di dalam *cyberspace*. Salah satu jenis pembayaran yang paling sering dipakai adalah pembayaran melalui kartu kredit. Agar seorang pedagang *virtual shop* dapat menerima pembayaran dengan menggunakan kartu kredit maka ia harus memiliki suatu perjanjian dengan pengusaha kartu kredit agar pembayaran dengan kartu kredit dapat diterima di dalam perdagangan pada *virtual shopnya* tersebut.

2.4.2 Bisnis dengan Konsumen (B to C)

Para pihak di dalam E-Commerce Contract ini adalah E-Merchant yang menawarkan suatu produk atau jasa kepada pihak E-Customer yang menggunakan/membeli barang/jasa yang ditawarkan. E-Merchant hanya merupakan media untuk para pihak berkomunikasi yang diikuti dengan pengiriman/penyampaian barang secara nyata (*Physical delivery of good and services*).

E-Merchant merupakan tempat berlangsungnya komunikasi dan sekaligus sebagai tempat berlangsungnya penyerahan media tersebut.

1. Prinsip-prinsip utama dari perlindungan konsumen dalam transaksi B to C tersebut adalah:
 - a) Konsumen yang ikut serta di dalam transaksi E-Commerce haruslah mendapatkan perlindungan yang transparan dan efektif yang tidak boleh sifatnya lebih rendah dari perlindungan terhadap perdagangan di luar E-Commerce.
 - b) Pebisnis yang masuk di dalam perdagangan elektronik harus memperhatikan kepentingan konsumen dan bertindak berdasarkan usaha bisnis, pemasaran, iklan yang adil.
2. Dalam hal informasi bisnis, maka bisnis yang berlangsung di dalam E-Commerce seharusnya menyediakan informasi yang akurat, jelas dan dapat dengan mudah untuk diakses, misalnya :
 - a) Identifikasi dari bisnis tersebut;
 - b) Komunikasi yang efektif, tepat waktu, mudah dan efektif antara konsumen dan pebisnis.
 - c) Penyelesaian masalah yang tepat dan efektif.
 - d) Proses pelayanan hukum yang baik.
 - e) Domisili hukum pebisnis yang jelas.

2.5 TEORI KEBIJAKAN PERSAINGAN

Runtuhnya sistem-sistem ekonomi perencanaan di Eropa Timur lebih dari satu dasawarsa yang lalu, banyak negara dunia ketiga juga mulai memilih kebijakan ekonomi yang baru. Negara-negara berkembang semakin sering memanfaatkan instrumen-instrumen seperti harga dan persaingan, agar meningkatkan dinamika pembangunan di negara masing-masing. Hal ini disebabkan oleh pengalaman menyedihkan dari kegagalan akibat birokrasi, oleh beban berlebihan yang dipikul pemerintah dan para pejabat negara akibat pengendalian ekonomi melalui perencanaan.

Negara-negara berkembang harus membayar mahal akibat kebijakan ekonomi perencanaan. Kenyataan ini terlihat melalui kategori-kategori pengukur kemakmuran. Inilah akibat diingkarinya prinsip ekonomi¹⁵ oleh sistem-sistem ekonomi merupakan syarat mendasar bagi ekonomi yang sehat. "New deal" kebijakan ekonomi banyak negara berkembang ingin mengakhiri pemborosan sumberdaya semacam ini. Kebijakan ekonomi baru merupakan reaksi terhadap kemajuan ekonomi yang dialami oleh negara-negara dunia ketiga yang lebih dahulu memanfaatkan instrumen-instrumen pasar dan persaingan dalam membangun ekonomi bangsa.

Perubahan paradigma telah terjadi dengan adanya teori dari Adam Smith dengan istilah "ekonomi pasar" diyakini akan berhasil mencapai hasil-hasil yang memperhatikan kepentingan masyarakat luas. Agar dapat mewujudkan kepentingan masyarakat luas diperhatikan di dalam kepentingan individual perusahaan, diperlukan adanya suatu persyaratan kerangka oleh negara yang sengaja disusun. Salah satu komponen utama dari persyaratan ini adalah adanya kebijakan antimonopoli dan undang-undang terkait.

Inti dari ekonomi pasar: is decentralisation of decisions relating to the "what", "how much", and "how" of production process.¹⁵ Ini berarti bahwa individu harus diberi ruang gerak tertentu untuk pengambilan keputusan. Suatu proses pasar hanya dapat dikembangkan di dalam suatu struktur pengambilan keputusan yang terdesentralisasi. Kalau suatu ekonomi nasional menyediakan persyaratan-persyaratan yang diperlukan oleh persaingan, maka persaingan pada umumnya akan menjamin bahwa proses-proses produksi akan beradaptasi sendiri terhadap kebutuhan permintaan para individu.

Salah satu ciri utama dari suatu aturan yang terdesentralisasi dan sepenuhnya berstruktur persaingan adalah efisiensi, baik dari sudut pandang statis maupun dinamis. Jadi, harga pasar yang terbentuk akibat kondisi persaingan merupakan ekspresi dari kelangkaan relative dalam suatu ekonomi nasional berkaitan dengan penyediaan kuantitatif dan kualitatif factor-faktor produksi dan struktur permintaan yang ada. Oleh karena itu, "kontrol melalui harga" memberikan rasionalisasi maksimal terhadap sistem ekonomi suatu negara.

Ekonomi persaingan memberikan imbalan kepada inovasi-inovasi produk dan terobosan-terobosan yang terkait dengan penurunan harga, pemanfaatan kombinasi bahan produksi baru, penciptaan jalur-jalur distribusi lebih baik dan pembukaan pasar baru, di mana keuntungan yang dihasilkan mempunyai fungsi yang sangat baik.

15. Knud Hansen dalam Law Concerning Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition, Katalis, 2001, hlm. 6.

Agar persaingan dapat berlangsung, maka kebijakan ekonomi nasional di negara-negara berkembang pertama-tama diperlukan adalah mewujudkan pasar yang berfungsi dan mekanisme harga. Dalam konteks tersebut adalah penyediaan akses pasar sebebass mungkin dan pada saat yang sama menyediakan insentif untuk meningkatkan jumlah dari pengusaha nasional. Akhirnya, suatu kebijakan moneter yang berorientasi stabilitas merupakan prasyarat bagi berfungsinya ekonomi persaingan.

Dalam rangka mewujudkan tatanan persaingan yang kondusif, prasyarat hukum sangat diperhatikan. Ekonomi persaingan bukan hanya menawarkan peluang meraih keuntungan, tetapi juga kerugian, bagi pengusaha, Tetapi prinsip tanggungjawab pasar bebas ini, yang menjamin sikap berhati-hati pengusaha dan pemanfaatan sumberdaya yang ekonomis, tergantung kepada persyaratan bahwa sistem hukum memungkinkan pemilikan sarana produksi oleh pihak swasta.

Dalam kerangka mendukung adanya teori kebijakan persaingan yang sampai hari ini masih belum mampu menawarkan konsep yang jelas dan konklusif mengenai prasyarat kebijakan persaingan dan implementasi dari undang-undang antimonopoli. Oleh karena itu peran dari lembaga-lembaga pengawas persaingan merupakan satu-satunya instrumen yang dapat digunakan untuk mengamankan proses persaingan.

Suatu ekonomi persaingan yang sudah mapan mengalami ancaman dari dua sisi: pertama, pemerintah dan kebijakannya, dan kedua pelaku pasar swasta yang berupaya menghindari persaingan melalui berbagai strategi yang menghambat persaingan. Dalam upaya menghindari kecenderungan hilangnya ekonomi pasar melalui tindakan-tindakan penghambat persaingan, perlu disusun regulasi persaingan yang bersifat resmi demi perlindungan persaingan. Diperlukan juga suatu institusi yang sedapat mungkin harus independen untuk melaksanakan tugas pengawasan persaingan.

Regulasi hukum untuk perlindungan persaingan perlu menyertakan standar-standar yang bertujuan menghindarkan terbentuknya atau meningkatnya posisi-posisi dominasi pasar, atau penyalahgunaan dominasi pasar yang sudah terwujud, yaitu:

1. Standar-standar yang menghindarkan perjanjian kartel yang menghambat persaingan, termasuk perilaku selaras;
2. Standar-standar yang mengatur perjanjian vertikal;
3. Standar-standar yang menghindarkan penggabungan yang bersifat anti persaingan; standar yang menghindarkan penyalahgunaan kekuatan pasar oleh perusahaan-perusahaan yang kuat.

2.6 METODE PENULISAN

Dalam upaya mencapai tujuan dari penulisan ini metode yang digunakan adalah sebagai berikut:

2.6.1 Spesifikasi penelitian

Metode penulisan ini adalah deskriptif analitis dengan cara menganalisis data sekunder mengenai berbagai masalah yang berkaitan dengan isu persaingan usaha dalam e-commerce.

2.6.2 Pendekatan

Pendekatan yang dipakai dalam penulisan adalah terhadap kasus/isu yang berkembang terkait dengan masalah e-commerce dalam perspektif hukum persaingan. Pendekatan ini dimaksudkan untuk mengkaji arti, maksud dari isu-isu persaingan dalam e-commerce yang tentunya berkaitan dengan judul studi ini. Disamping pendekatan tersebut dalam penelitian ini juga akan digunakan metode pendekatan non doctrinal khususnya analisa yang digunakan oleh Posner (Economic Analysis of Law), untuk mendukung pendekatan isu.

2.6.3 Jenis Data dan Teknik Pengumpulan Data

Data yang digunakan dalam tulisan ini adalah data sekunder yang diperoleh dari studi literatur dan studi kasus dari pengamatan dan observasi di lapangan.

Penelitian bahan kepustakaan ini meliputi inventarisasi tulisan-tulisan dan peraturan perundangan yang berkaitan dengan masalah transaksi melalui elektronik. Selain itu tulisan ini didukung dengan membaca buku-buku hukum dan ekonomi yaitu yang berkaitan dengan masalah e-commerce dalam perspektif hukum persaingan.

2.6.4 Analisa Data

Semua data sekunder yang sudah terkumpul, sebagaimana dalam penelitian yang sifatnya deskriptif analitis, maka untuk memperoleh hasil penelitian yang mencapai sasaran, analisa data dilakukan secara kualitatif untuk selanjutnya ditarik kesimpulan.

BAB III

PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

3.1 ISU PERSAINGAN DALAM E-COMMERCE

Transaksi elektronik adalah perbuatan hukum yang dilakukan dengan menggunakan komputer, jaringan komputer atau media elektronik lainnya. Dengan adanya perbuatan hukum dalam transaksi elektronik tersebut maka untuk terjadinya hubungan hukum diantara para pihak tentunya dilakukan sebuah kontrak elektronik juga. Transaksi melalui elektronik dalam konteks tulisan ini disebut dengan E-Commerce, sebagaimana yang diuraikan pada Bab II di depan. E-commerce adalah perdagangan yang dilakukan melalui jaringan menggunakan protokol tanpa pemilik, muncul melalui proses setelah pembukaan standar. Internet digunakan sebagai sarana/media dalam melakukan transaksi. Isu persaingan usaha dalam e-commerce meliputi : (1). Isu infrastruktur dan (2). Isu transaksi.

3.1.1 Isu infrastruktur

Fokus dalam kasus e-commerce adalah perlindungan terhadap akses internet yang kompetitif. Provider yang telah menerapkan biaya gratis untuk interkoneksi antar pengguna provider yang sama dan menerapkan tarif untuk operator yang lebih kecil. Misalnya merger antara WorldCom/MCL dan WorldCom/MCL/sprint. Beberapa ahli persaingan usaha menyatakan bahwa perjanjian interkoneksi yang berbeda dapat mengganggu persaingan. "Balkanisation", jika provider terbesar memutuskan untuk mengorbankan akses universal demi memperoleh keuntungan strategis dalam menyediakan pelayanan seperti telepon melalui internet dan video confercing.

Integrasi vertikal yang dilakukan oleh koneksi provider "last mile" seperti provider TV kabel, satelit, telepon rumah dan ponsel. Ketika provider-provider tersebut bertindak sebagai Internet Service Provider (untuk selanjutnya disebut ISP), menawarkan akses ke internet, atau mengoperasikan portal mereka, mereka memilih untuk menguasai insentif dengan cara berintegrasi dengan provider-provider tersebut. Integrasi vertikal juga terjadi ketika provider-provider "last mile" berintegrasi ke dalam ketentuan isi (*content*), dan dalam kasus ini mungkin akan ada tambahan resiko dalam mengurangi kompetisi dalam pasar isi (*content*). Lembaga persaingan akan memiliki kesulitan dalam memilih skala ekonomi dan manfaat kompetisi yang semakin besar dalam akses internet. Lembaga kompetisi dibutuhkan untuk mengembangkan ahli yang memahami bagaimana perangkat lunak atau kode dapat digunakan untuk mendiskriminasi suplier-suplier berbagai produk yang bersaing.

Potensi adanya pelanggaran terhadap masalah persaingan dalam e-commerce terutama dalam hal isu infrastruktur adalah terjadinya integrasi vertikal antara koneksi provider.

3.1.2 Isu Transaksi

Kerangka dan perbedaan e-commerce belum jelas, serta dampak e-commerce tersebut apakah pro atau anti kompetisi. Perbedaan paling

mendasar adalah antara B2C (Bisnis yang berinteraksi dengan konsumen) dan B2B (Bisnis yang berinteraksi dengan bisnis lain). Domain B2B tumbuh lebih cepat daripada B2C, ada juga berbagai cara dalam menetapkan harga seperti melalui katalog, lelang, dan analogi metode yang terdapat dalam pertukaran stok dan komoditas.

Karena ada standarisasi protokol, internet telah menurunkan biaya pertukaran informasi antar komputer yang berpotensi menurunkan biaya pencarian dan transaksi. Hal ini menyebabkan e-commerce dapat memperluas pasar produk dan geografik serta dapat lebih transparan dan bersaing.

Kesulitan yang dialami oleh lembaga persaingan adalah kesulitan dalam menentukan apakah pasar on-line dan pasar tradisional adalah dalam pasar produk yang sama. Jawabannya akan tergantung pada tiap pasar dan akan tergantung pada perusahaan tradisional yang terlibat dalam perkembangan B2C dan B2B, dan juga pengiriman produk on-line, seperti pada distribusi automobile yang dalam hal ini distribusi tradisional terpengaruh oleh B2C yang anti kompetitif.

Beberapa hambatan dalam pengembangan e-commerce yang menyebabkan terpisah/berbeda dari cara tradisional adalah:

- Kurang familiar dalam hal pembiayaan dan sistem pengiriman
- Kesulitan dalam mengidentifikasi pelaku dan dalam mengamankan kompensasi jika terjadi perdebatan.

Hambatan-hambatan tersebut lebih bermasalah untuk B2C daripada B2B.

E-commerce seharusnya dapat memperluas pasar geografis, namun ada beberapa hambatan, antara lain; hambatan bahasa, pajak, regulasi, berbagai kesulitan, masalah pengiriman, tidak adanya sistem pengamanan pembayaran, dan kesulitan dalam mengidentifikasi pelaku dan menegakkan hak-hak kontrak, hambatan regulasi termasuk perbedaan hukum tiap negara seperti potongan harga, iklan, RPM (Resale Price Maintenance), wilayah eksklusif. Seluruh hambatan tersebut lebih mempengaruhi B2C daripada B2B.

Meskipun e-commerce tidak terbatas ruang dan waktu, Namun e-commerce terbatas oleh kode komputer. Contohnya ada berbagai search engine (situs pencari, seperti yahoo, google dll) yang menjanjikan konsumen dan pebisnis biaya yang lebih rendah dalam mengakses informasi yang diambil dari komputer dan server ke dunia. Namun search engine tersebut dapat dipengaruhi dengan berbagai cara dengan membatasi kode atau mempengaruhi akses ke websites.

Ada bukti yang kuat tentang dispersi harga dalam B2C untuk barang yang serupa. Dispersi tersebut dapat dikurangi dalam e-commerce yang telah berkembang dan konsumen akan lebih familiar dengan hal ini. Dalam jangka panjang e-commerce dapat memperluas pasar dan lebih transparan sehingga dapat mengurangi terjadinya kekuatan pasar, dispersi harga dan diskriminasi harga.

Dispersi harga diantara para pelaku B2C meragukan kemampuan situs pencari (search engine), dan dengan kemampuan pengusaha dan pemerintah saat ini untuk mengurangi hambatan-hambatan yang telah disebutkan sebelumnya dalam mengembangkan e-commerce. Hal ini juga menimbulkan pertanyaan tentang akibat jangka pendek dari e-commerce dalam memperluas pasar dan mengurangi kekuatan pasar. Pertanyaan-pertanyaan tersebut menjadi lebih

signifikan dalam hal e-commerce mempermudah untuk mengutip harga yang berbeda untuk pembeli yang berbeda. Selain itu, e-commerce membuka cara baru untuk memanfaatkan fakta bahwa konsumen dengan pendapatan lebih tinggi menempatkan nilai yang lebih tinggi terhadap waktu. Telah ada contoh yang nyata ketika penjual yang sama mengoperasikan dua web site yang berbeda, dengan harga yang lebih rendah yang dikutip ke dalam situs yang lainnya sehingga lebih banyak waktu yang digunakan.

Sebelum disimpulkan bahwa e-commerce dapat meningkatkan terjadinya diskriminasi harga, harus diingat bahwa e-commerce dapat memperluas pasar dan menciptakan pasar yang lebih transparan, mengesampingkan ketidaksempurnaannya, internet membuat tambahan informasi harga bagi konsumen. Lebih jauh lagi, kemudahan dan kepercayaan diri e-commerce tidak terbatas untuk berkembang dan harus diperkuat dengan perkembangan teknis dalam menjamin keamanan pembayaran untuk pembelian secara on-line. Perubahan aktifitas bisnis ini dapat menurunkan hambatan pengembangan e-commerce dalam memfasilitasi latihan hak konsumen terhadap informasi dan pemulihan. Semua hal tersebut ditambah dispersi harga dan diskriminasi harga serta benchmarking (standard yang digunakan untuk mengukur program pembandingan komputer) dapat mengurangi kekuatan pasar dalam B2C dan dalam pasar tradisional. Hal ini terutama sangat dibutuhkan diskriminasi harga sebagai bagian dari strategi dalam menghilangkan atau menyingkirkan lawan komersial.

E-commerce memiliki potensi untuk menurunkan biaya usaha bisnis dan meningkatkan likuiditas pasar. E-commerce juga dapat menyediakan efisiensi penting lainnya yang pro-kompetisi. Ada keraguan bahwa e-commerce dapat menurunkan biaya usaha dengan mengurangi:

- Kesalahan dalam pemberkasan dan pengiriman pesanan
- Biaya keseluruhan dan menyetujui pesanan pembelian
- Biaya untuk menghubungi pengadaan dalam jumlah banyak dan mengorganisir pelelangan
- Terjadinya pembelian tipuan.

Keuntungan lain dari e-commerce adalah semakin bertambahnya likuiditas akibat dari semakin bertambahnya pengguna e-commerce. E-commerce dapat menyebabkan konsumen dan pelaku usaha untuk bertransaksi hampir sama dengan harga pasar nyata dan dapat melakukannya dengan lebih mudah dan lebih cepat.

Selebihnya, dalam transaksi yang berkaitan dengan simpanan, ada manfaatnya menggunakan e-commerce dalam berbisnis. Seperti, B2B dapat digunakan untuk mempercepat pencarian pesanan, memotong inventaris, menurunkan biaya pemantauan penerimaan dan pembayaran, membuat prediksi yang lebih baik, lebih cepat, dan lebih banyak konsumen yang responsif terhadap desain produk.

Banyak efisiensi yang diharapkan dari e-commerce dapat bermanfaat bagi bisnis yang terlalu kecil untuk memiliki biaya tetap yang tinggi dengan menciptakan jaringan komputer langsung dengan bisnis-bisnis lain. Dengan cara ini, e-commerce dapat menghilangkan biaya kebutuhan bangunan, sehingga menurunkan hambatan masuk pasar, dan dapat lebih kompetitif.

Biaya yang lebih rendah dan koordinasi harga yang terasosiasi dapat membuat perusahaan mengkhhususkan apa yang harus dilakukan dengan mencari input yang telah disediakan sendiri.

Selain E-commerce dapat menghasilkan efisiensi yang signifikan dalam pasar, e-commerce juga dapat menimbulkan kesulitan dalam kompetisi seperti ketidakcukupan kompetisi dalam e-marketplaces. Semakin besar likuiditas yang diciptakan oleh e-marketplace dapat diasosiasikan dengan jaringan yang kuat (misalnya: nilai dari e-marketplace tumbuh dengan jumlah partisipannya) di beberapa pasar. Akibat-akibat tersebut kemungkinan lebih kuat terhadap B2B daripada B2C karena dalam B2B menciptakan interaksi yang lebih sering dengan partisipan. Selain efek jaringan dapat menguntungkan konsumen, jaringan juga membawa permasalahan dalam kompetisi jika jaringan cukup kuat untuk mengurangi lahan beberapa jaringan kecil.

Dalam teori, efek jaringan bukan berarti harus selalu ada satu atau sejumlah kecil e-marketplace.¹⁶ Selain itu, efek jaringan dapat diperoleh dari perjanjian interkoneksi. Untuk itu, menjadi alternatif, bagaimana pun juga, akan ada tingkat yang besar mengenai standarisasi dalam software yang dikerjakan untuk berbagai e-marketplaces. Selain itu, jaringan yang lebih luas dapat membuktikan ketidakberpihakan untuk menyediakan interkoneksi ke jaringan yang lebih kecil meskipun keduanya mungkin ada untuk mendapatkan jumlah yang sama dalam jangka pendek melalui perjanjian tersebut. Hal ini terjadi karena dalam jangka waktu yang lebih panjang, jaringan yang lebih luas didirikan untuk mendapatkan lebih banyak, jika jaringan yang lebih kecil baik dengan cara menggabungkan diri ataupun digabungkan ke dalam jaringan yang lebih luas.

Dengan menggunakan kekuatan untuk melarang posisi dominan dan atau monopoli, lembaga persaingan dapat mendesak dalam hal alternatif interkoneksi. Meskipun hal tersebut dapat masuk akal atau tidak, akan tergantung pada manfaat yang diharapkan dari semakin besarnya kompetisi diantara e-marketplaces melawan kerugian efisiensi lainnya yang ditimbulkan oleh berbagai macam seperti semakin besarnya biaya koordinasi dan mengurangi inovasi dalam desain software.

E-marketplaces dapat menggunakan dorongan eksklusif dan memiliki dampak pro dan anti kompetisi. Karena e-marketplace tidak bisa dibuat tanpa sunk cost (seperti memperbaharui pengeluaran software), pemilikinya mungkin dapat mencapai masa kritis secepatnya. Mereka juga dapat mencegah free riding. Dorongan eksklusivitas adalah juga merupakan cara yang bagus.

Dorongan eksklusivitas adalah seperti "wortel" dan "stik". Wortel adalah potongan harga dan mengatur setidaknya partisipan utama untuk mempertahankan keadilan di dalam e-marketplace (terutama dalam B2B). Tongkat adalah keharusan yang bersifat kontrak yang berhubungan secara eksklusif dengan e-marketplace atau memasukkan volume bisnis minimum yang ada di dalamnya. Eksklusivitas dapat juga timbul dari peningkatan biaya dengan menggantikan satu e-marketplace ke e-marketplace yang lain. Hal ini dapat diselesaikan, sebagai contoh, dengan menggunakan standar

16. OECD, Competition Policy Roundtables: 2003

kelayakan, atau dengan memperkuat efek jaringan dengan menimbulkan interaksi yang lebih besar atau kemandirian diantara partisipan. (misalnya menyediakan chatroom atau layanan peramalan).

Lembaga persaingan dapat menemukan kesulitan dalam menilai akibat kompetisi dalam jaringan dari dorongan eksklusifitas. Tentang peraturan umum yang digunakan di dalam pasar, dorongan eksklusif lebih berbahaya dengan semakin besarnya market power yang dinikmati oleh e-marketplaces yang menggunakan mereka. Hal ini juga berarti bahwa eksklusivitas lebih berbahaya pada saat kematangan jika dibandingkan pada saat memulai suatu e-marketplace.

Kemungkinan permasalahan kompetisi lainnya yang dapat timbul yang berkaitan dengan e-commerce dapat menambah kemampuan untuk mengkoordinasi perilaku kompetitif. Karena e-commerce membuat harga-harga menjadi lebih transparan dan mengurangi biaya pergantian daftar harga, harga dapat meningkat di pasar dimana penjual benar-benar tahu kelemahannya dan berhati-hati dengan ketergantungan mereka (misalnya dalam oligopoli). Hal ini dapat terjadi karena penurunan harga akan lebih cepat diketahui oleh kompetitor dan kemungkinan akan lebih cepat dicocokkan, sementara peningkatan harga akan lebih mudah dan lebih cepat menarik kembali jika lawan gagal untuk mengikuti.

E-commerce juga dapat memfasilitasi kolusi dengan menyediakan cara baru untuk bertukar informasi, beberapa diantaranya hampir tidak mungkin bagi lembaga persaingan untuk melacak dan memperoleh bukti. Hal yang paling nyata adalah pada ruang obrolan (chat room). Bahkan ada lebih banyak cara yang lebih canggih seperti yang dicontohkan dalam perkara US Airline Tariff Publishing dimana harga dimungkinkan untuk diubah dinyatakan kepada lawan bukan kepada konsumen dan harga yang tercatat disertai dengan "label" yang menunjukkan kondisi dibawah kemungkinan perubahan dapat dibatalkan. Selanjutnya, e-commerce dapat membuat hal ini lebih mudah untuk mendeteksi kecurangan dalam perjanjian yang anti kompetisi dan untuk menargetkan pembalasan perubahan harga yang menurunkan biaya hukuman bagi pelaku yang curang.

Sementara kolusi sebagai bagian dari penjualan mungkin lebih umum, ada juga kemungkinan pembeli akan menggunakan B2B untuk memperoleh dan melatih kekuatan monopsoni. Dimana pasar dalam kondisi yang kondusif untuk melatih kekuatan seperti itu, e-commerce juga dapat memfasilitasi hal ini dengan membuat hal ini lebih mudah mencapai kesepakatan dan untuk mendeteksi serta menghukum pelaku yang curang. Terlebihnya dalam berbagai "efek koordinasi", e-marketplaces dapat diasosiasikan dengan mengganggu kompetisi ketika e-marketplaces digunakan untuk mengeluarkan atau mendiskriminasi pesaing.

Resiko anti kompetisi pengeluaran atau diskriminasi melawan beberapa partisipan di dalam e-marketplaces meningkat dengan tingkat market power yang dinikmati oleh salah satu pihak dan tingkat dimana kontrolnya terpusat di tangan salah satu atau sejumlah kecil partisipan. Meskipun pengeluaran anti kompetisi dapat dengan mudah dilacak dan cara yang sama tidak dapat digunakan untuk memandu lebih banyak cara yang tersembunyi dimana kode komputer dapat digunakan untuk merugikan satu atau lebih partisipan.

Lembaga kompetisi harus hati-hati mengingat implikasi dari memperbolehkan partisipan yang signifikan dalam memiliki atau mengontrol B2B, terutama jika partisipan tersebut berharap untuk mempercepat fase keberadaan.

Sangat mungkin untuk menginstall “firewalls” untuk menghilangkan atau paling tidak mengurangi resiko dimana B2B akan digunakan untuk mempengaruhi koordinasi anti kompetisi dan perilaku pengeluaran/diskriminasi. Hal itu berarti, bagaimanapun juga, solusi yang belum sempurna sejak pihak menginstall firewalls dapat juga secara selektif dan mungkin secara sembunyi-sembunyi tidak mengaktifkan mereka. Akan lebih baik jika pihak tersebut tidak melawan secara langsung dari suatu aktivitas. Meskipun memiliki keinginan dalam mengamankan dimana sebanyak mungkin pembeli dan penjual dapat bertransaksi melalui B2B. Transparansi dan netralitas yang ketat seperti yang diminta oleh pembeli dan penjual serta diantara grup tersebut sepertinya akan menjadi resep terbaik untuk membangun B2B yang sukses, dan hal tersebut dapat dianggap menjadi satu-satunya milik dari pemilik pihak ketiga. Keuntungan lain dari kepemilikan pihak ketiga adalah jauh dari bias yang kontinu/terus-menerus dalam bagian dari partisipan pemilik untuk menghadapi pertukaran mereka secara eksklusif. Kepemilikan pihak ketiga juga dapat mencabut partisipan pemilik dari oportunitas yang bagus untuk berbagi informasi yang sensitif dengan dalih bahwa hal ini perlu bagi manajemen yang efektif dalam perdagangan.

Dapat terjadi beberapa kasus dimana keberadaan B2B menjadi tidak mungkin kecuali partisipan utama mengambil resiko yang sama. Hal tersebut tidak benar-benar perlu meskipun pemilik seharusnya terlibat setiap hari dalam manajemen perdagangan, atau mereka seharusnya menahan resiko ketika B2B dalam keadaan baik. Selain itu, jika partisipan pemilik pemberi dana hati-hati dari awal karena mereka dapat kehilangan ekuitas saham dalam periode jangka pendek, mereka dapat lebih enggan untuk meningkatkan biaya pertukaran atau mempertinggi efek jaringan untuk menolong keberadaan B2B mereka yang baru ada.

3.2 REKOMENDASI KEPADA LEMBAGA PERSAINGAN TERHADAP ISU PERSAINGAN DALAM E-COMMERCE

Meskipun e-commerce tidak terlihat meningkat dan benar-benar baru atau isu kompetisi unik, hal ini mungkin telah menciptakan kebutuhan untuk kerjasama yang lebih besar antar lembaga kompetisi nasional dan untuk kekuatan menginvestigasi serta keahlian penegakkan yang baru. Perlunya dibuat pedoman untuk menambahkan pemenuhan akan kebutuhan peraturan. Tentunya lembaga pengawas (KPPU) perlu melakukan kajian yang lebih mendalam dalam kerangka amandemen UU No. 5 tahun 1999 agar lebih berprespektif terhadap transaksi di dunia maya sangat diperlukan. Mengingat e-commerce selain memberikan kemudahan dalam bertransaksi dan mempercepat proses komunikasi bisnis, namun disisi lain memiliki potensi juga terhadap adanya persaingan curang baik yang dilakukan oleh B to B, maupun B to C, sehingga butuh lebih hati-hati terhadap resiko kompetisi baru dari e-commerce dan bagaimana cara untuk menghindari hal tersebut sementara pada saat bersamaan harus mengikuti kompetisi yang dahsyat.

Karena e-commerce harus memperluas pasar geografis, e-commerce juga dapat meningkatkan kejadian kasus kompetisi yang menyebrangi perbatasan nasional. Hal ini berarti bahwa lembaga persaingan akan lebih sering saling meminta pertolongan dalam memperoleh informasi serta dalam mengkoordinasikan penyesuaian hukum dengan negara lain.

Menjadi sorotan ketika diskusi bahwa kode komputer dapat mempersulit hal tersebut, mungkin akan menjadi tidak mungkin untuk memperoleh akses hukum terhadap bukti tertentu. Hal ini memungkinkan terjadinya sedikit permasalahan seperti yang dibutuhkan bukti yang dihasilkan dan disimpan dalam intranet seperti B2B seperti sebaliknya dengan komunikasi tanpa mediasi dengan menggunakan intranet. Dalam berbagai kasus, bahkan ketika bukti dapat di lacak, diperoleh dan dihasilkan dengan baik di pengadilan, lembaga persaingan harus melatih para stafnya untuk menguasai beberapa teknik. Lembaga persaingan juga harus lebih memahami cara kerja software dalam mengeluarkan atau mendiskriminasi para pelaku usaha di dalam e-commerce.

Dalam menghadapi adanya kompetisi di bidang e-commerce, sebuah lembaga persaingan butuh pengembangan ahli yang memahami bagaimana perangkat lunak atau kode dapat digunakan untuk mendiskriminasi supplier-supplier berbagai produk yang bersaing. Lembaga persaingan harus mampu mendefinisikan pasar on-line, dengan pasar di dunia nyata apakah sama atautah tidak. Tentunya masih banyak persoalan yang dihadapi oleh lembaga persaingan dalam isu persaingan di bidang e-commerce.

Kesuksesan dan keberhasilan dalam penerapan undang-undang yang mengatur persaingan usaha akan sangat tergantung pada kinerja kelembagaan yang menegakkan dan mengawasi pelaksanaan hukum. Aspek kelembagaan mencakup (1) tugas pokok dan fungsi, (2) struktur organisasi termasuk sumber daya manusia, dan (3) prosedur kerja atau tata laksana. Adapun satu-satunya lembaga yang berwenang untuk menegakkan hukum persaingan adalah Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).

Hambatan-hambatan dalam pelaksanaan e-commerce diantaranya adalah masalah bahasa, pajak, regulasi dan kesulitan dalam mengidentifikasi pelaku dan hambatan perbedaan hukum tiap negara. Untuk itu perlu dilakukan harmonisasi dalam pemahaman yang sama diantara lembaga persaingan yang ada di dunia dan jika dimungkinkan dilakukan konvensi internasional tentang isu persaingan dalam e-commerce.

Khusus berkaitan dengan regulasi tentunya UU No. 5 Tahun 1999 perlu dilakukan amandemen dengan mengakomodir berbagai perkembangan dan kemajuan dalam transaksi melalui elektronik, yang juga diperlukan harmonisasi peraturan mengenai RUU Transaksi Elektronik.

BAB IV PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Berdasarkan uraian dan analisa tersebut di atas maka kesimpulan yang dapat ditarik dari tulisan ini adalah, sebagai berikut:

1. Isu persaingan dalam e-commerce terdiri dari isu infrastruktur dan isu transaksi. Dalam isu infrastruktur dalam perspektif persaingan usaha akan muncul masalah-masalah perjanjian interkoneksi antar provider yang mengarah pada adanya integrasi vertikal, yang tentunya akan mengurangi manfaat kompetisi dalam akses internet. Pada isu transaksi e-commerce selain memberikan kemudahan dalam bertransaksi dan adanya efisiensi dalam transaksi bisnis dalam perspektif persaingan usaha akan memberikan potensi adanya kesulitan dalam menentukan relevan market, terjadinya dispersi harga dan diskriminasi harga serta kemungkinan terjadinya kekuatan posisi dominan bahkan monopoli dalam interkoneksi.
2. Permasalahan yang dihadapi oleh lembaga persaingan (KPPU) terhadap isu persaingan dalam e-commerce adalah menyangkut permasalahan yuridis maupun teknis. Secara yuridis e-commerce belum ada aturan yang mengaturnya dalam hukum positif Indonesia termasuk dalam UU No. 5 Tahun 1999 belum berprespektif terhadap transaksi e-commerce. Secara teknis dibutuhkan adanya pemahaman secara seksama mengingat kompleksitas masalah e-commerce seperti masalah sistem pembayaran, keabsahan kontrak elektronik, perbedaan hukum tiap negara, masalah alat bukti dan sebagainya.

4.2 Saran-saran

Saran-saran yang dapat diberikan dalam tulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah atau DPR perlu melakukan amandemen/revisi terhadap UU No. 5 Tahun 1999 dengan mengakomodir perkembangan e-commerce dan termasuk segera menyiapkan UU mengenai Transaksi Elektronik.
2. KPPU sebagai lembaga pengawas persaingan perlu mengembangkan keahlian dan kemampuan dalam transaksi elektronik (e-commerce).
3. Perlunya dilakukan harmonisasi ataupun unifikasi aturan antar lembaga persaingan di dunia dalam kerangka memahami e-commerce dalam perspektif persaingan usaha.

DAFTAR PUSTAKA

A. BUKU-BUKU

- Abu Bakar Munir, 1999, *Cyber law, Policies and Challenges*, Butterworths Asia.
- Ade Maman Suherman, 2002, *Aspek Hukum Dalam Ekonomi Global*, Ghalia Indonesia.
- Ahmad Mujahid Ramli, 2004, *Cyber Law dan Haki, Dalam Sistem Hukum Indonesia*, PT. Refika Aditama, Bandung.
- Anies S.M. Basalamah, 1995, *Pengelolaan Data Elektronik-Konsep Untuk Manajer dan Auditor*, Pustaka Binaman Pressindo, Jakarta.
- A.Z. Nasution, 1995. *Konsumen dan Hukum, Tinjauan Sosial, Ekonomi dan Hukum Pada Perlindungan Konsumen Indonesia*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Bajaj K. Kamlesh & Nag Debjani, 2001, *E-Commerce: The Cutting Edge of Business*, McGraw-Hill International Editions, New Delhi.
- Black Campbell Henry, 1986, *Black's Law Dictionary*, St. Paul, Minnesota, USA, west Publishing Co.
- Ding Julian, 1999, *E-Commerce: Law & Practices*, Malaysia : Sweet & Maxwell, Asia.
- Ford Warwick and Baum Michael S., 1997, *Secure Electronic Commerce*, Prentice Hall PTR, United States of America.
- Hendy Kasim, 2001, *Kiat Memulai dan Mengelola E-Commerce Sendiri*, Elex Media Kompetindo, Jakarta.
- Knud Hansen dalam *Law Concerning Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition*, Katalis, 2001, hlm. 6
- Lawrence Lessig, 1999, *Code And Other Laws Of Cyberspace*, Basic Books, A Member of the Perseus Books Group, New York.
- Mariam Darus Badruzaman, 1986, *Aspek-Aspek Hukum Masalah Perlindungan Konsumen*, Binacipta, Bandung.
- _____ dkk, 2001, *Kompilasi Hukum Perikatan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung.
- M. Arsyad Sanusi, 2001, *E-Commerce Hukum dan Solusinya*, PT. Mizan Grafika Sarana, Bandung.
- Shidarta, 2000, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Grasindo, Jakarta.
- Ravi Kalakota dan Marica Robinson, 2001. *e-Business 2.0, Roadmap for Success*, Second Edition of the e-Business Bestseller, Addison-Wesley.

B. MAKALAH, HASIL PENELITIAN, JURNAL, DAN ARTIKEL

- Ahmad Suwandi dan B. Setyo Ryanto, "Menabur Sentuh, Menuai Software Tangguh", PC. Media 08/2004
- Mariam Darus Badruzaman, "E-Commerce : Tinjauan Dari Hukum Kontrak Indonesia", Jurnal Hukum Bisnis, Volume 12, Jakarta, 2001.
- Burton S. Kaliski Jr., A Laymen's Guide to a Subset of ASN.1, BER and DER :RSA Laboratories, 1993, hlm. 3.
- OECD, Competition Policy Roundtables: 2003.

C. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Undang-Undang No. 8 Tahun 1999 tentang Perlindungan Konsumen.

MONOPOLI NEGARA **Dalam Perspektif** **KEBIJAKAN** **PERSAINGAN**

Monopoli Negara Dalam Perspektif Kebijakan Persaingan

Ir. H. Tadjuddin Noer Said

I. Latarbelakang

Di tengah kuatnya arus pemikiran yang mendorong diterapkannya kebijakan ekonomi pasar bebas yang kini sudah mendunia, wacana tentang monopoli negara seakan menjadi tidak populer dan bahkan dianggap melawan arus utama (*mainstream*) pemikiran politik dan ekonomi saat ini. Meski banyak kalangan mengungkap sejumlah kelemahan ekonomi pasar dan dampak yang diakibatkannya khususnya bagi masyarakat negara-negara berkembang, namun hampir banyak negara khususnya negara-negara berkembang sulit keluar dari hegemoni tersebut. Padahal setiap negara memiliki problem ekonominya sendiri baik sebagai akibat dari struktur ekonomi, sosial, budaya maupun kelemahan sistem yang dimiliki.

Langkah berani sejumlah negara-negara di Amerika Latin dengan melakukan kebijakan nasionalisasi perusahaan asing merupakan fenomena menarik di tengah ketakutan sejumlah negara untuk keluar dari sistem ekonomi pasar. Nasionalisasi perusahaan asing yang dinilai strategis mendapat kecaman sejumlah negara khususnya negara-negara maju dan bahkan dianggap kontra produktif dari sebuah agenda besar bernama kesejahteraan oleh sistem pasar.

Namun kebijakan politik sebuah negara tidak bisa diintervensi sejauh kebijakan tersebut memiliki dasar yang kuat karena didukung oleh kehendak rakyat melalui undang-undang atau regulasi lain yang dimilikinya. Karena itu seharusnya sistem ekonomi pasar dalam banyak hal merupakan sebuah pilihan bukan keharusan termasuk memilih sistem ekonomi yang dikelola oleh negara (*state lead economy*) sebagaimana yang pernah populer pada awal tahun 1970-an, di mana monopoli negara dan berbagai bentuk perlindungan (proteksi) negara lainnya menjadi wajar.

II. Kerangka Berfikir

Dalam konteks ini monopoli negara sebenarnya merupakan kebijakan yang lebih memiliki dasar dan argumen yang kuat lebih di atas nasionalisasi. Seperti yang terjadi paska kemerdekaan, sejumlah negara yang berhasil lepas dari penjajahan melakukan kebijakan nasionalisasi perusahaan-perusahaan asing. Di tahun 1950-an, nasionalisasi menjadi tren di negara-negara bekas jajahan. Ada legitimasi politik-ekonomi karena penjajahan pada dasarnya adalah mengambil

alih kekayaan negara yang dijajahnya Kondisi ini bagi negara-negara berkembang dianggap sama dengan kondisi saat ini, termasuk dalam benak pikiran para politik di negara-negara Amerika Latin. Kebijakan nasionalisasi perusahaan asing menurut mereka adalah bentuk kebijakan mengambil hak-hak negara yang dirampas oleh negara-negara maju dengan berbagai cara dan alasan.

Monopoli negara dengan demikian memiliki alasan dan argumen politik-ekonomi yang sangat logis mengingat mekanisme ekonomi pasar belum sepenuhnya berpihak bagi rakyat negara-negara berkembang. Bahkan sebaliknya yang terjadi adalah terjadinya eksploitasi sumber-sumber dan kekayaan alam negara oleh korporasi internasional. Sistem ekonomi pasar yang memaksa negara-negara berkembang membuka pasar dan investasi menjadikan kekayaan alam sebuah negara semakin terkuras habis. Monopoli negara dengan demikian menjadi alternatif untuk melindungi kepentingan dalam negeri khususnya sumberdaya alam.

UUD 1945 Pasal 33 dan UU No.5/1999 Pasal 51 secara yuridis memberi ruang dan peluang bagi negara untuk melakukan kebijakan monopoli. Sebagaimana tertera dalam kedua pasal tersebut, tujuan dari kebijakan monopoli adalah terciptanya kesejahteraan rakyat. Berbeda dengan sistem ekonomi pasar yang percaya bahwa pasar yang menuntut persaingan terbuka dan menolak perilaku persaingan usaha yang tidak sehat, monopoli negara sebaliknya. Di sinilah di tengah tarik-menarik kepentingan antara sistem ekonomi pasar dan sistem ekonomi yang dikelola oleh negara (*economic state lead*) membuka wacana tentang kedudukan monopoli negara dan syarat-syarat yang dibutuhkan. Apakah melakukan kebijakan monopoli oleh negara di tengah sistem ekonomi pasar merupakan kebijakan yang wajar?

II. Sistematika Tulisan

Tulisan ini berusaha untuk mencari titik temu kebijakan monopoli di tengah arus sistem ekonomi pasar. Dalam sistem negara-bangsa yang masih menghargai kedaulatan politik dan ekonomi negara, memilih sistem politik dan ekonomi adalah simbol kedaulatan. Meski akhirnya banyak negara mengambil atau mengadopsi sistem politik dan ekonomi tertentu, namun pilihan tersebut bukan pilihan yang harus mempertaruhkan kedaulatan negara yang merugikan rakyatnya. Di sini monopoli negara benar-benar dilakukan ketika sistem ekonomi pasar gagal menepati janjinya dalam menciptakan kesejahteraan bagi rakyat dunia.

Tulisan akan disusun dalam beberapa bab. Bab I berisi pendahuluan. Bab II berisi uraian tentang monopoli negara. Dalam bab ini monopoli negara diuraikan sebagai kebijakan politik dan ekonomi negara bukan kebijakan persaingan. Uraian tentang monopoli sebagai kebijakan politik-ekonomi negara didasarkan pada bunyi pasal 33 UUD 1945. Dalam Pasal 33 syarat dilakukannya monopoli oleh negara terhadap industri tertentu karena di dalamnya mengandung unsur strategis dan menjadi hajat hidup orang banyak.

Dalam bab III akan diuraikan monopoli negara dari perspektif persaingan. Meski dengan syarat yang sama namun penekanan teknis sangat berbeda. Monopoli negara dalam Pasal 51 UU No.5/1999 merupakan kepanjangan tangan dari kebijakan politik-ekonomi negara, namun memiliki syarat-syarat yang sangat teknis. Bab IV akan berisi titik temu antara monopoli negara dalam perspektif Pasal 33 UUD 1945 dan monopoli negara dalam pasal 51 UU No. 5/1999. Bab V akan berisi kesimpulan dan saran.

BAB II

MENGAPA HARUS MONOPOLI?

Monopoli sejak lama dianggap sebagai kegiatan yang tidak bermoral, serakah dan sangat merugikan banyak pihak khususnya konsumen (baca rakyat). Kita ingat monopoli perdagangan cengkeh melalui BPPC yang dimiliki oleh Tomy Soeharto atau Monopoli perdagangan Jeruk yang akhirnya mematikan usaha petani karena harga ditentukan oleh pihak yang memegang kendali sistem perdagangan tersebut. Monopoli memang selalu mengakibatkan adanya pemegang kendali dalam hal ini pemilik modal atau pengusaha baik karena kemampuannya menguasai pasar, memiliki posisi dominan atau karena mendapat legitimasi politik oleh negara terhadap pelaku usaha kecil atau lemah, petani dan konsumen. Petani cengkeh yang seharusnya menentukan harga penjualan (*price maker*) karena mereka yang memiliki tanaman atau barang (produksi) tersebut malah sebaliknya menjadi pihak yang hanya menerima harga (*price taker*). Tidak aneh dalam sejarah politik dan ekonomi sejak zaman Orde Baru hingga kini posisi petani selalu lemah bahkan banyak yang berusaha untuk memperjuangkannya dengan bahasa yang sangat nyinyir “memisahkan petani dari kemiskinan”.

Bagi kalangan pelaku usaha, monopoli adalah kegiatan usaha yang mengakibatkan terjadinya *entry barrier* bagi pesaing (*competitor*). Bagi masyarakat perilaku monopoli bahkan lebih jahat lagi sebagai “mahluk penghisap darah” rakyat. Kita bisa melihat permainan anak-anak yang bernama monopoli di mana individu sejak awal “dipaksa” untuk serakah karena aturan yang berlaku untuk mengalahkan lawan (pesaing) sebab pada saat yang sama pesaing berusaha melakukan tindakan yang sama. Prinsip “*zero sum game*” dalam politik agaknya sangat berlaku dalam sistem ekonomi yang monopolis. Meski banyak yang sependapat bahwa monopoli karena kemampuannya melakukan efisiensi tidaklah dilarang secara hukum persaingan, namun “kejahatan” monopoli tetaplah sebuah kejahatan di mata konsumen.

Pertanyaannya kemudian mengapa harus monopoli? Dilihat dari karakternya, dasar dari kegiatan usaha (bisnis, perdagangan) adalah mendapatkan untung. Prinsip ekonominya adalah mengeluarkan biaya sekecil-kecilnya dan mendapatkan untung sebesar-besarnya (*low cost, high profit*). Dalam semangat ini berusaha untuk mendapatkan keuntungan bukanlah sebuah kejahatan (*crime*) karena secara alami manusia memiliki sifat untuk mampu mempertahankan dirinya dari segala bentuk ancaman dan untuk tetap bertahan hidup dengan berbagai cara termasuk melalui perdagangan. Usaha untuk bertahan hidup dan mempertahankan diri dari segala ancaman menuntut setiap orang untuk menyiapkan segala bentuk kebutuhan dan sarana pertahanan termasuk pertahanan ekonomi.

Karena dasar ini manusia yang kuat, yang memiliki segala kebutuhan dan sarana pertahanan yang besar yang akan mampu bertahan dan muncul sebagai pemenang. Dari semangat purba, sistem ekonomi dan perilaku manusia dalam menjalankan ekonomi tidak atau belum hilang sama sekali. Tidak aneh kegiatan ekonomi atau perilaku ekonomi manusia muncul dari sifat alami manusia. Monopoli adalah salah satu sifat yang tidak sekedar berusaha menguasai sumber-sumber ekonomi melalui kegiatan usaha melainkan juga

memperbesar porsi kekayaan dan penguasaan atas pasar (market) serta berusaha untuk menutup celah orang lain, pihak lain atau pelaku usaha lain (pesaing) untuk mendapatkan bagian dari sumber ekonomi yang terbatas.

Secara teoritis, sistem atau kegiatan ekonomi manusia bisa dijelaskan dengan pendekatan Cournot di mana strategi satu pihak muncul sebagai sebuah reaksi dari kegiatan atau reaksi lawan atau pesaing. Meminjam bahasa Jaques Attali, di mana ada keinginan, disitu ada kekerasan. Secara ekonomi "kekerasan" dapat diterjemahkan dengan kejahatan melalui kegiatan usaha yang monopolis, atau lebih dalam hukum persaingan dengan istilah persaingan tidak sehat atau curang (*unfair competition*). Karena itu perilaku monopoli tidak akan pernah hilang sejauh manusia masih melihat bahwa sumber-sumber ekonomi memiliki keterbatasan dan semua manusia berusaha untuk mendapat bagian yang terbatas itu. Persaingan terjadi ketika semua orang berusaha untuk mendapat bagian yang terbatas tadi.

Aturan, moral atau agama muncul ketika peradaban manusia tumbuh dengan semangat monopolis tadi. Kalau kita membaca sejarah suku-suku di seluruh dunia, peperangan antar suku dilatarbelakangi oleh penguasaan atas sumber-sumber alam untuk kehidupan. Pembunuhan, pembantaian dan berbagai tindak kekerasan lahir dari usaha untuk mendapatkan kekayaan alam tersebut. Siklus kekerasan atas nama kepentingan ekonomi terus berlanjut hingga kini di mana dari sistem kesukuan dan kemudian ke sistem kerajaan tidak mampu mengubah dasar-dasar monopolis tadi hingga ke sistem negara-bangsa (*nation-state*). Era penjajahan yang dimulai pada pertengahan abad 16 tidak lain dari masih mengendapnya semangat penguasaan ekonomi tersebut. Negara-negara Eropa dan Amerika serta negara-negara di Asia lainnya berusaha mendapatkan sumber ekonominya melalui penjajahan.

Berbeda dengan sistem kesukuan atau kerajaan, dalam sistem negara-bangsa, kepentingan penguasaan ekonomi sebagian besar mulai dipegang oleh pelaku usaha. Penjajahan Belanda terhadap Indonesia dimulai dengan kedatangan VOC yang merupakan perusahaan dagang Belanda. Sejak lahirnya era Negara-Bangsa, penguasaan ekonomi dikendalikan oleh dunia usaha. Merekalah yang banyak mengendalikan arah kebijakan ekonomi negaranya. Peperangan antar negara terjadi sebagian besar diatur atau dikendalikan oleh pelaku usaha baik karena untuk membuka pasar atau negoisasi perdagangan yang macet. Penguasaan atas sumber ekonomi yang semula dikelola oleh suku atau kemudian dikendalikan oleh raja, dalam sistem negara-bangsa dikendalikan oleh individu yang tercermin dalam pelaku usaha.

Ini pula yang mempengaruhi tujuan dari monopoli atau penguasaan atas sumber-sumber ekonomi dalam sistem kesukuan yaitu untuk kepentingan bersama atau dalam sistem kerajaan di mana raja yang memiliki dan dibagikan kepada rakyat yang membutuhkan. Meski pemisahan antara monopoli oleh pelaku usaha atau atas nama negara, namun karena filosofi dasar ekonomi kapitalis adalah menempatkan individu dalam posisi yang sangat tinggi maka monopoli swasta (*private monopoly*) lebih mendekati penguasaan atas sumber ekonomi oleh dunia usaha. Di sini negara dan pelaku usaha menjadi sebuah entitas yang terpisah. Monopoli oleh swasta dengan demikian dilakukan semata-mata untuk mendapatkan keuntungan yang berlimpah untuk kepentingannya sendiri.

Berbeda dengan monopoli dunia usaha atau monopoli swasta, monopoli negara muncul bukan dengan perilaku melainkan melalui regulasi atau undang-undang yang mengaturnya. Berbeda dengan monopoli swasta yang bertujuan untuk memberbesar keuntungan dan memperluas wilayah pemasaran, monopoli negara bertujuan untuk memberikan layanan sebagaimana tugas dan peran negara kepada rakyatnya. Bila monopoli swasta lahir akibat *conduct* dan lingkungan (*environment*) persaingan yang sempurna (*perfect competition*) maka monopoli negara lahir akibat pengaturan dan tugas yang diembannya. Dengan bahasa lain ada kehendak politik yang berusaha untuk menguasai sumber-sumber yang akan memenuhi hajat hidup orang banyak. Di sini monopoli negara harus berangkat dari semangat untuk memenuhi kebutuhan dan memberikan layanan yang terbaik demi kesejahteraan rakyat. Pasal 33 UUD 1945, telah dengan tegas dan jelas menggarisbawahi alasan negara memonopoli kegiatan usaha yaitu untuk kesejahteraan rakyatnya.

Sebagai negara dengan basis ekonomi kekayaan alam (*natural resources*) sejatinya monopoli negara menjadi sangat penting dan menentukan dalam menjalankan tugas dan peran negara dalam menciptakan kesejahteraan. Berbeda dengan negara-negara yang miskin dan terbatas akan kekayaan alamnya, Indonesia memiliki kekayaan alam yang sangat berlimpah. Perbedaan ini membuat masing-masing negara memiliki cara pandang yang berbeda tentang bagaimana meningkatkan kekuatan ekonomi dan kekuatan negara.

Sejarah berdirinya negara-bangsa juga menjadi alasan yang menarik yaitu dengan modal apa rakyat mendapat layanan ekonomi dari negara. Sebagai negara yang masih sangat muda dibandingkan dengan negara-negara di Eropa, Amerika atau Asia seperti India dan Jepang, Indonesia adalah negara-bangsa yang baru berusia 60 tahun. Negara yang terdiri dari ribuan pulau, suku dan agama yang berbeda. Heterogenitas ini dalam banyak kasus menjadi sumber konflik (*resources of conflict*). Berbagai konflik kepentingan yang dilatarbelakangi oleh perbedaan politik dan ideologi menjadi kendala besar bagi terbentuknya sebuah negara-bangsa yang kuat.

Di sinilah ketika negara-negara Eropa melanglang buana melakukan kegiatan ekonomi melalui perdagangan antar negara dan antara benua, Indonesia tengah menghadapi ancaman kolonialisasi. Indonesia bahkan menjadi lumbung ekonomi negara-negara yang datang sebagai penjajah. Di sini kekuatan untuk menguasai sumber-sumber ekonomi merupakan alasan untuk terjadinya penjajahan dan peperangan. Sistem kekuatan militer terbentuk ketika semangat ekspansi untuk menguasai sumber-sumber ekonomi dan usaha untuk mempertahankannya terjadi. Termasuk menjaga sistem perdagangan yang melahirkan ancaman-ancaman peperangan di mana persaingan untuk mendapatkan pasar menimbulkan konflik antar negara.

Teori tentang hubungan antar negara yang dapat menjelaskan sifat hubungan yang penuh dengan persaingan yang paling tua berasal dari zaman Thucydides yang berpendapat bahwa persaingan kekuasaan menyebabkan perang. Teori ini terus mendapat dukungan yang dalam ilmu hubungan internasional disebut dengan teori realis. Dalam prinsip ini kalangan realis melihat aktor dalam hubungan internasional adalah negara. Bagi kalangan realis, hubungan yang terbangun antar negara adalah hubungan kekuasaan. J. Morgenthau adalah salah satu ilmuwan yang sangat percaya bahwa dasar hubungan internasional adalah

hubungan kekuasaan. Sebagaimana yang disebutkan;

Politik internasional seperti halnya semua politik adalah perjuangan memperoleh kekuasaan. Apapun tujuan akhir dari politik internasional tujuan menengahnya adalah kekuasaan. Morgenthau mendefinisikan kekuasaan (power) sebagai "kemampuan seseorang untuk mengendalikan pikiran dan tindakan orang lain". Ia selanjutnya menyatakan bahwa tujuan negara dalam politik internasional adalah mencapai "kepentingan nasionalnya" yang berbeda dengan kepentingan subnationak atau supranasional. Dilihat dari perspektif ini sebenarnya hubungan yang terbangun atas dasar usaha penguasaan atas sumber-sumber ekonomi menjadi sumber konflik antar negara yang utama. Hubungan dengan tujuan untuk mencapai "kepentingan nasional".

Kebijakan negara apapun dasar pertimbangannya secara ekonomi dan politik menunjukkan adanya dasar kepentingan negara untuk melindungi wilayah, rakyat dan kekuasaannya. Di sinilah prinsip-prinsip monopoli secara politik diarahkan ke dalam bidang ekonomi. Dalam pembukaan UUD 1945 amanah monopoli semakin menunjukkan adanya kepentingan politik-ekonomi. Dalam pembukaan disebutkan ..."pemerintah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah, memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa.." pada pasal 27 juga tercermin bahwa di mana setiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan dan pada pasal 31 yang menjamin hak tiap warga negara untuk mendapatkan pendidikan. Begitu pula Pasal 33 dan 34 yang mengamanahkan pengelolaan kekayaan alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat serta fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh negara.

BAB III

INDONESIA ADALAH NEGARA KAYA

Dasar dari kebijakan monopoli negara untuk menciptakan kesejahteraan merupakan amanah undang-undang dasar 1945 di mana sumber-sumber ekonomi berasal dari kekayaan alam (*natural resources*) yang berasal dari bumi Indonesia. Dalam konteks ini kekayaan alam yang tersedia dan menjadi kebutuhan hajat hidup rakyat harus dikelola dalam mekanisme monopoli negara bukan dalam mekanisme persaingan pasar. Karena itu pijakan ekonomi bangsa bukan persaingan melainkan monopoli hingga Indonesia berada pada titik ketika persaingan tidak hanya dalam bidang kekayaan alam melainkan pada semua bidang kehidupan yang menjadi kepentingan banyak negara. Monopoli negara dengan demikian tidak sekedar menguasai melainkan melindungi, mengelola dan mendistribusikan kekayaan alam kepada semua warganya.

Gambaran tentang betapa kayanya Indonesia sudah lama digambarkan dengan sangat membanggakan. Indonesia adalah sebuah negara dengan untaian Negara Kesatuan Republik Indonesia (disingkat NKRI atau Indonesia atau Republik Indonesia atau RI) ialah negara kepulauan terbesar di dunia yang terletak di Asia Tenggara, melintang di khatulistiwa antara benua Asia dan Australia serta antara Samudra Pasifik dan Samudra Hindia. Karena letaknya yang berada di antara dua benua, dan dua samudra, ia disebut juga sebagai Nusantara (Kepulauan Antara). Indonesia berbatasan dengan Malaysia di pulau Kalimantan, berbatasan dengan Papua Nugini di pulau Papua dan berbatasan dengan Timor Leste di pulau Timor. Kata «Indonesia» berasal dari dua kata bahasa Yunani, yaitu Indos yang berarti «India» dan nesos yang berarti “pulau”. Jadi kata Indonesia berarti kepulauan India, atau kepulauan yang berada di wilayah India.

Indonesia memiliki 17.504 pulau besar dan kecil sekitar 6000 di antaranya tidak berpenghuni, yang menyebar disekitar khatulistiwa, memberikan cuaca tropis. Posisi Indonesia terletak pada koordinat 6°LU - 11°08'LS dan dari 97°> - 141°45'BT serta terletak di antara dua benua yaitu benua Asia dan benua Australia/Oseania. Wilayah Indonesia terbentang sepanjang 3.977 mil di antara Samudra Hindia dan Samudra Pasifik. Apabila perairan antara pulau-pulau itu digabungkan, maka luas Indonesia menjadi 1,9 juta mil². Pulau terpadat penduduknya adalah pulau Jawa, di mana setengah populasi Indonesia hidup. Indonesia terdiri dari 5 pulau besar, yaitu: Jawa dengan luas 132.107 km², Sumatra dengan luas 473.606 km², Kalimantan dengan luas 539.460 km², Sulawesi dengan luas 189.216 km², dan Papua dengan luas 421.981 km². Lokasi Indonesia juga terletak di lempeng tektonik yang berarti Indonesia sering terkena gempa bumi dan juga menimbulkan tsunami. Indonesia juga banyak memiliki gunung berapi, salah satu yang sangat terkenal adalah gunung Krakatau, terletak di selat Sunda antara pulau Sumatra dan Jawa.

Sumber daya alam terbagi dua, yaitu SDA yang tidak dapat diperbaharui (*unrenewable*) dan yang dapat diperbaharui (*renewable*). Keanekaragaman hayati termasuk di dalam sumber daya alam yang dapat diperbaharui. Potensi

sumber daya alam hayati tersebut bervariasi, tergantung dari letak suatu kawasan dan kondisinya. Pengertian istilah sumber daya alam hayati cukup luas, yakni mencakup sumber daya alam hayati, tumbuhan, hewan, bentang alam (landscape). Indonesia memiliki keanekaragaman sumberdaya alam hayati yang berlimpah ruah sehingga dikenal sebagai negara MEGABIODIVERSITY. Keanekaragaman hayatinya terbanyak kedua diseluruh dunia.

Wilayah hutan tropisnya terluas ketiga di dunia dengan cadangan minyak, gas alam, emas, tembaga dan mineral lainnya. Terumbu karang dan kehidupan laut memperkaya ke-17.000 pulaunya. Lebih dari itu, Indonesia memiliki tanah dan area lautan yang luas, dan kaya dengan berjenis-jenis ekologi. Menempati hampir 1.3 persen dari wilayah bumi, mempunyai kira-kira 10 persen jenis tanaman dan bunga yang ada di dunia, 12 persen jenis binatang menyusui, 17 persen jenis burung, 25 persen jenis ikan, dan 10 persen sisa area hutang tropis, yang kedua setelah Brazil (world Bank 1994). Walaupun demikian persoalan tentang pengelolaan sumber daya alam hanya mendapat perhatian sedikit dari para pengambil kebijakan.

Kepulauan Indonesia merupakan tempat tinggal bagi flora dan fauna dari dua tipe yang berbeda asal usulnya. Bagian barat merupakan kawasan Indo-Malayan, sedang bagian timur termasuk kawasan Pacifik dan Australia. Meski daratannya hanya mencakup 1,3 persen dari seluruh daratan di bumi, Indonesia memiliki hidupan liar flora dan fauna yang spektakuler dan unik. Indonesia juga memiliki keanekaragaman hayati yang mengagumkan: sepuluh persen dari spesies berbunga yang ada didunia, 12 persen dari spesies mamalia dunia, 16 persen dari seluruh spesies reptil dan amphibi, 17 persen dari seluruh spesies burung, dan 25 persen dari semua spesies ikan yang sudah dikenal manusia.

Sebagian besar hutan yang ada di Indonesia adalah hutan hujan tropis, yang tidak saja mengandung kekayaan hayati flora yang beranekaragam, tetapi juga termasuk ekosistem terkaya didunia sehubungan dengan keanekaan hidupan liarnya. Indonesia memiliki kawasan hutan hujan tropis yang terbesar di Asia-Pasifik, yaitu diperkirakan 1,148,400 kilometer persegi. Hutan Indonesia termasuk yang paling kaya keaneka ragaman hayati di dunia. Hutan Indonesia dikenal sebagai hutan yang paling kaya akan spesies palm (447 spesies, 225 diantaranya tidak terdapat dibagian dunia yang lain), lebih dari 400 spesies dipterocarp (jenis kayu komersial yang paling berharga di Asia tenggara), dan diperkirakan mengandung 25,000 species tumbuhan berbunga. Indonesia juga sangat kaya akan hidupan liar: terkaya didunia untuk mamalia (515 spesies, 36% diantaranya endemik), terkaya akan kupu-kupu swallowtail (121 spesies, 44% diantaranya endemik), ketiga terkaya didunia akan reptil (ada lebih dari 600 spesies), keempat terkaya akan burung (1519 spesies, 28% diantaranya endemik) kelima untuk amphibi (270 species), dan ketujuh untuk tumbuhan berbunga.

Lingkungan Pesisir dan Kelautan di Indonesia Panjang seluruh garis pesisir di Indonesia mencapai 81,000 kilometer, ini adalah 14% dari seluruh pesisir di dunia. Indonesia adalah negara yang memiliki pesisir terpanjang di dunia. Ekosistem kelautan yang dimiliki oleh Indonesia sungguh sangat bervariasi, dan mendukung kehidupan kumpulan spesies yang sangat besar. Indonesia memiliki hutan bakau yang paling luas, dan memiliki terumbu karang yang paling spektakuler di kawasan Asia. Hutan bakau paling banyak dijumpai

di Pesisir Timur Sumatra, pesisir Kalimantan, dan Irian Jaya (yang memiliki 69% dari seluruh habitat hutan bakau di Indonesia). Sedangkan lautan biru di Maluku dan Sulawesi menaungi ekosistem yang sangat kaya akan ikan, terumbu karang, dan organisme terumbu karang yang lain.

Kekayaan Indonesia juga dapat ditelusuri di bidang minyak, gas, tambang dan batubara yang hingga kini diyakini sebagai komoditi tulang punggung ekonomi. Dilihat dari angka-angka, Migas telah berkontribusi paling tinggi dibanding sektor lain pada pendapatan negara. Belum lagi di tambang Timah, alumuniun, nikel, batubara, emas dan sebagainya. Khusus tentang timah, Indonesia adalah eksportir kedua di dunia. Dari produksi yang ada, Indonesia hanya menggunakan 10% untuk kepentingan dalam negeri. Sisanya 90% diproduksi untuk kepentingan pasar internasional. Meski kalah dengan China dan Peru, namun jenis bijih timah Indonesia sangat efisien. Berbeda dengan Peru yang tersimpan dalam bongkah batu, timah Indonesia berbentuk pasir yang mudah untuk diproduksi. Dengan jenis bijih pasir biaya produksi juga sangat murah termasuk mengambilnya dari laut.

Sayangnya kekayaan alam Indonesia tidak sebangun dengan kekayaan negara dengan hasil-hasil dari alam yang dapat memberikan kesejahteraan rakyatnya. Sebaliknya Indonesia dibangun atas dasar utang luar negeri dengan jumlah utang yang sangat signifikan. Posisi utang luar negeri Indonesia pada bulan April 2001 tercatat 139 milyar US Dolar (USD), atau sebesar Rp 1.251 trilyun, yang terdiri dari 72 milyar USD (52%) utang pemerintah dan 67 milyar USD (48%) utang swasta (laporan BI,2002).

Akibatnya, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) kita terbebani oleh pembayaran bunga utang dan cicilan pokok utang luar negeri. Pada Rancangan APBN tahun 2002, alokasi untuk Pembayaran Utang Luar Negeri sebesar Rp. 129.505,60 milyar atau sebesar 38,95 % dari anggaran belanja. Pada saat yang bersamaan, untuk menutup defisit anggaran APBN 2002, pemerintah memproyeksikan mendapat pinjaman baru sebesar Rp. 43.032,50 milyar. Selain itu, privatisasi (penjualan BUMN) juga dilakukan untuk menutup defisit anggaran tersebut.

BAB IV

KONSEPSI MONOPOLI NEGARA

Kekayaan alam Indonesia yang tak terhingga sejak awal diyakini mampu memberi kesejahteraan bagi rakyatnya. Namun kekayaan alam tersebut tidak akan mungkin memberi dampak bagi kesejahteraan jika negara hadir sebagai penonton atau sekedar membuat regulasi. Di sinilah para pendiri Republik sangat sadar bahwa kekayaan alam tanpa didukung oleh kepentingan politik tidak akan memberi arti apa-apa. Karena itu konsep monopoli negara menjadi bagian dari sebuah konsep pembangunan Indonesia yang tidak dapat dilepaskan. Di sinilah penjelasan pasal 33 menjadi penting untuk digaris bawahi;

Seperti tercantum dalam Pasal 33 ayat 1-3 disebutkan bahwa;

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

Demikian pasal 33 ayat (1), (2) dan (3) Undang-undang Dasar 1945.

Penjelasan pasal 33 menyebutkan bahwa “dalam pasal 33 tercantum dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua dibawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakat-lah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang”. Selanjutnya dikatakan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Secara tegas Pasal 33 UUD 1945 beserta penjelasannya, melarang adanya penguasaan sumber daya alam ditangan orang-seorang. Dengan kata lain monopoli, oligopoli maupun praktek kartel dalam bidang pengelolaan sumber daya alam adalah bertentangan dengan prinsip pasal 33.

Kemudian Hak Negara menguasai sumber daya alam dijabarkan lebih jauh —setidaknya— dalam 11 undang-undang yang mengatur sektor-sektor khusus yang memberi kewenangan luas bagi negara untuk mengatur dan menyelenggarakan penggunaan, persediaan dan pemeliharaan sumber daya alam serta mengatur hubungan hukumnya.

Prinsip ini tertuang dalam:

1. UU Pokok Agraria No. 5 tahun 1960;
2. UU Pokok Kehutanan No. 5 tahun 1967;
3. UU Pokok Pertambangan No. 11 tahun 1967;
4. UU Landasan kontinen No. 1 tahun 1973;
5. UU No. 11 tahun 1974 tentang Ketentuan Pokok Pengairan;
6. UU 13 tahun 1980 tentang Jalan;
7. UU No. 20 tahun 1989 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan;

8. UU No. 4 tahun 1982 tentang Ketentuan-ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup;
9. UU No. 9 tahun 1985 tentang Ketentuan Pokok Perikanan;
10. UU No. 5 tahun 1984 tentang Perindustrian; dan
11. UU No. 5 tahun 1990 tentang Konservasi Sumberdaya Hayati.

Pasal 33 UUD 1945 menyebutkan bahwa sumber daya alam dikuasai negara dan dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Sehingga. Dapat disimpulkan bahwa monopoli pengaturan, penyelenggaraan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan sumber daya alam serta pengaturan hubungan hukumnya ada pada negara. Pasal 33 mengamanatkan bahwa perekonomian Indonesia akan ditopang oleh 3 pemain utama yaitu koperasi, BUMN/D (Badan Usaha Milik Negara/Daerah), dan swasta yang akan mewujudkan demokrasi ekonomi yang bercirikan mekanisme pasar, serta intervensi pemerintah, serta pengakuan terhadap hak milik perseorangan.

Penafsiran dari kalimat “dikuasai oleh negara” dalam ayat (2) dan (3) tidak selalu dalam bentuk kepemilikan tetapi utamanya dalam bentuk kemampuan untuk melakukan kontrol dan pengaturan serta memberikan pengaruh agar perusahaan tetap berpegang pada azas kepentingan mayoritas masyarakat dan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Jiwa pasal 33 berlandaskan semangat sosial, yang menempatkan penguasaan barang untuk kepentingan publik (seperti sumber daya alam) pada negara. Pengaturan ini berdasarkan anggapan bahwa pemerintah adalah pemegang mandat untuk melaksanakan kehidupan kenegaraan di Indonesia. Untuk itu, pemegang mandat ini seharusnya punya legitimasi yang sah dan ada yang mengontrol tidak tanduknya, apakah sudah menjalankan pemerintahan yang jujur dan adil, dapat dipercaya (accountable), dan transparan (good governance).

Bagaimana undang-undang persaingan memberikan mandat pada negara untuk melakukan monopoli? Sebagaimana tercantum dalam pasal 51 UU No.5/1999 disebutkan;

“Monopoli dan atau Pemusatan Kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah.”

Pasal 51 UU Nomor 5 Tahun 1999 dapat diuraikan dan dijelaskan dalam beberapa unsur sebagai berikut.

(1) Monopoli dan/atau Pemusatan Kegiatan

Dalam Pasal 1 angka 1 UU Nomor 5 Tahun 1999, monopoli adalah:

“Penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha.”

Monopoli bukan merupakan perbuatan yang dilarang (oleh konstitusi) sehingga dapat saja dilakukan oleh pelaku usaha dalam melakukan kegiatan produksi dan/atau pemasaran barang dan atau jasa sepanjang

sesuai dengan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat dan tidak mengarah pada praktik monopoli.

1. 2. Pemusatan Kegiatan (Ekonomi)

Dalam Pasal 1 angka 3 UU Nomor 5 Tahun 1999, artinya adalah:

“Penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan atau jasa”.

Pemusatan kegiatan ekonomi pun bukan merupakan perbuatan yang dilarang untuk dilakukan oleh satu atau lebih pelaku usaha sepanjang sesuai dengan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat dan tidak mengarah pada praktik monopoli.

Monopoli dan pemusatan kegiatan usaha dapat saja dilakukan sekaligus terhadap proses produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa namun tetap harus memperhatikan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat dan tidak mengarah pada praktik monopoli.

(2) Produksi dan/atau Pemasaran Barang dan/atau Jasa yang Menguasai Hajat Hidup Orang Banyak

Berdasarkan teori hukum dan penafsiran sistematis terhadap unsur ini, maksud barang dan/atau jasa yang menguasai hidup orang banyak adalah yang memiliki fungsi:

1. alokasi, yang ditujukan pada barang atau jasa yang berasal dari sumber daya alam yang dikuasai negara untuk dimanfaatkan bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat;
2. distribusi, yang diarahkan pada barang dan/atau jasa yang dibutuhkan secara pokok oleh masyarakat, tetapi pada suatu waktu tertentu atau terus menerus tidak dapat dipenuhi pasar;
3. stabilisasi, yang berkaitan dengan barang dan/atau jasa yang harus disediakan untuk kepentingan umum, seperti barang dan/atau jasa dalam bidang pertahanan keamanan, moneter, dan fiskal, yang mengharuskan pengaturan dan pengawasan bersifat khusus.

(3) Cabang-cabang Produksi yang Penting bagi Negara

Pengertian cabang produksi merupakan usaha penyediaan barang dan/atau jasa termasuk distribusinya yang dinilai penting bagi negara untuk maksud dan tujuan penyelenggaraan pemerintahan negara dan pelayanan publik negara. Cabang produksi penting bagi negara adalah yang bersifat:

- a. strategis, yaitu cabang produksi atas barang dan/atau jasa yang secara langsung melindungi kepentingan pertahanan negara dan menjaga keamanan nasional.
- b. finansial, yaitu cabang produksi yang berkaitan erat dengan pembuatan barang dan/atau jasa untuk kestabilan moneter dan jaminan perpajakan, dan sektor jasa keuangan yang dimanfaatkan untuk kepentingan umum.

Berdasarkan Pasal 51 UU Nomor 5 Tahun 1999, monopoli dan/atau

pemusatan kegiatan produksi dan/atau distribusi yang dapat dilakukan negara ditujukan hanya untuk (1) barang dan/atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak dan (2) cabang-cabang produksi yang penting bagi negara. Dengan demikian, barang dan/atau jasa serta cabang produksi lain di luar dua kriteria tersebut tidak dapat dilakukan monopoli dan/atau pemusatan kegiatan produksi dan distribusinya oleh negara.

Bila negara telah memberi mandat agar kekayaan alam di monopoli negara dan UU No. 5/1999 mengatur agar monopoli negara tidak masuk dalam jangkauannya maka kebijakan negara untuk melakukan tindakan monopoli adalah sebuah kebijakan persaingan. Meski pengertian ini bisa bertentangan 100 persen dengan teori-teori hukum dan ekonomi persaingan yang baku namun monopoli negara adalah kebijakan ekonomi di atas hukum dan regulasi yang berlaku. Merujuk pada beberapa pengertian dan manfaat dari persaingan sedikit kita ambil definisi tersebut;

Menurut prinsip kesepakatan WTO persaingan (*competition*) adalah menjaga pasar tetap dapat bertarung (*contestable*) dan terbuka. Oleh karena itu penting bagi semua perusahaan untuk menerima perlakuan yang sama dengan tanpa keberpihakan, tanpa diskriminasi, termasuk untuk alasan nasionalis, harus secara ketat diberlakukan. Perkecualian yang mungkin (untuk sektor tertentu misalnya) harus dengan jelas diidentifikasi—demi transparansi— dan dijaga seminimum mungkin.

Dalam pengertian yang lebih mikro persaingan diartikan sebagai proses di mana masing-masing perusahaan berusaha untuk mendapatkan dan mempertahankan pelanggan mereka. Maka ketika berbicara tentang diinginkannya persaingan bagi konsumen yang terpikirkan adalah mempunyai pilihan yang lebih banyak, kualitas yang lebih baik, pada harga yang lebih murah. Karena daya beli konsumen meningkat sebagai hasil penurunan harga, konsumen menjadi lebih sejahtera.

Bagi produsen persaingan dianggap akan memandu mereka untuk menjadi lebih efisien karena dipasar yang kompetitif hanya yang terbaik yang akan bertahan. Dalam perekonomian pasar perusahaan dipaksa untuk mengurangi biaya produksi atau mereka digantikan oleh pesaing yang dapat mengembangkan dan menggunakan metode produksi yang lebih murah. Bagi perekonomian secara keseluruhan persaingan menjamin kemungkinan penggunaan terbaik dari sumber daya yang tersedia.

Pengertian-pengertian ini sangat jelas bahwa persaingan akan menciptakan kesejahteraan karena terjadi efisiensi yang tercipta akibat persaingan demikian ketat. Pilihan pelaku usaha adalah melakukan penghematan atau tersingkir dari arena persaingan yang semakin ketat. Kenyataan ini tidak berlaku ketika negara dengan segala wewenang yang dimilikinya menolak adanya persaingan jika persaingan mengakibatkan terjadinya kesengsaraan. Karena itu monopoli negara merupakan wujud dari belum siapnya persaingan di sumber-sumber ekonomi yang memenuhi hajat hidup orang banyak. Sebab dalam pengertian yang luas negara tidak menjadi obyek dari persaingan melainkan entitas yang berada di luar persaingan.

BAB V PENUTUP

Gambaran tentang perlunya kebijakan monopoli kegiatan usaha oleh negara dalam konteks Indonesia menjadi kebijakan yang seharusnya bisa diterapkan karena secara realis Indonesia memiliki kekayaan alam yang sangat berlimpah. Selain itu undang-undang telah memberi mandat yang sangat tegas bahwa sejauh untuk kepentingan rakyat dan merupakan kebutuhan orang banyak maka negara berhak melakukan kegiatan usaha tersebut secara monopolis. Undang-undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Persaingan usaha Tidak Sehat memberi kewenangan penuh pada negara untuk melakukan kebijakan yang monopolis sejauh kegiatan tersebut memberi dampak bagi kesejahteraan masyarakat.

Secara politik hubungan antar negara yang terbangun adalah hubungan yang penuh dengan kepentingan nasionalnya. Di sini negara harus yakin dan percaya bahwa tujuan akhir dari kebijakan monopolis adalah bukan sekedar memiliki dan menguasai melainkan mampu memberi kesejahteraan masyarakat. Monopoli negara terhadap kekayaan alam tidak lain adalah ekspresi kepentingan nasional (*national interest*) di tengah upaya negara-negara lain yang berusaha untuk memperjuangkan kepentingan nasionalnya melalui hubungan-hubungan persahabatan.

Bahan Bacaan

- Attali, Jaques, *Milenium Ketiga, yang Menang, yang Kalah dalam Tata Dunia Baru*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 1997
- Bahagijo, Sugeng (editor), *Globalisasi Menghempas Indonesia*, Penerbit LP3ES, Jakarta, 2006
- Bakan, Joel, *The Corporation Pengejaran Patologis Terhadap Harta dan Tahta*, Erlangga, Jakarta, 2007
- Basyaib, Hamid, *Membela Kebebasan Percakapan tentang Demokrasi Liberal*, Penerbit Freedom Institute, Jakarta 2006
- Drucker, Peter F., *Masyarakat Paska Kapitalis*, Angkasa Bandung, 1994
- Korten, David C, *Bila Korporasi Menguasai Dunia*, Profesional Books, Jakarta, 1997
- Hamzah, Fahri, *Negara, BUMN dan Kesejahteraan Rakyat*, Penerbit Yayasan Faham Indonesia, 2007
- Mas'ood, Mohtar, *Ilmu Hubungan Internasional, Disiplin dan Metodologi*, LP3ES, Jakarta 1994
- Rosecrance, Richard, *Kebangkitan Negara Dagang, Perdagangan dan Penaklukan di Dunia Modern*, Gramedia Utama, Jakarta, 1991
- Ruki, Ine S., *Pengertian Persaingan: Pendekatan Teori Ekonomi dan Organisasi Industri*, Paper, Lembaga Penyelidikan Ekonomi dan Masyarakat Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, tanpa tahun.
- Suhardi, Gunarto, *Revitalisasi BUMN*, Penerbit Universitas Atmajaya Jogjakarta, 2007
- Triwibowo, Darmawan dan Sugeng Bahagijo, *Mimpi Negara Kesejahteraan*, Penerbit LP3ES, Jakarta 2006
- Wolf, Martin, *Globalisasi Jalan Menuju Kesejahteraan*, Yayasan Obor Indonesia, Tahun 2007
- Undang-undang
Undang-undang Dasar 1945
Undang-undang No.5 Tahun 1999

Sanksi Dalam Perkara

PERSEKONGKOLAN TENDER

**Berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999
Tentang LARANGAN PRAKTEK
MONOPOLI DAN
PERSAINGAN USAHA
TIDAK SEHAT**

Sanksi Dalam Perkara Persekongkolan Tender Berdasarkan UU No. 5 Th. 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Dr. Anna Maria Tri Anggraini, S.H., L.L.M.

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

stilah persekongkolan di semua kegiatan masyarakat hampir selalu berkonotasi negatif. Hal ini terlihat dari berbagai kamus yang selalu mengartikan sebagai permufakatan atau kesepakatan untuk melakukan kejahatan.¹ Demikian pula menurut Black's Law Dictionary, persekongkolan atau conspiracy didefinisikan sebagai penyatuan (maksud) antara dua orang atau lebih yang bertujuan untuk menyepakati tindakan melanggar hukum atau kriminal melalui upaya kerjasama.² Termasuk dalam tindakan ini adalah persekongkolan penawaran tender, yang seringkali dianggap sebagai aktivitas yang dapat menghambat upaya pembangunan negara. Pandangan ini disebabkan bahwa pada hakekatnya persekongkolan atau konspirasi bertentangan dengan keadilan, karena tidak memberikan kesempatan yang sama kepada seluruh penawar untuk mendapatkan obyek barang dan/atau jasa yang ditawarkan penyelenggara. Akibat adanya persekongkolan tender, penawar yang mempunyai iktikad baik menjadi terhambat untuk masuk pasar, dan akibat lebih jauh adalah terciptanya harga yang tidak kompetitif.

1. Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, Kamus Besar Bahasa Indonesia (Jakarta: Balai Pustaka, 1996), h. 893.

2. Black's Law Dictionary, Fifth Edition (St. Paul Minn.: West Publishing, 1979), h. 280.

Persekongkolan penawaran tender (*bid rigging*) termasuk salah satu perbuatan yang dianggap merugikan negara, karena terdapat unsur manipulasi harga penawaran, dan cenderung menguntungkan pihak yang terlibat dalam persekongkolan. Bahkan di Jepang, persekongkolan penawaran tender dan kartel dianggap merupakan tindakan yang secara serius memberikan pengaruh negatif bagi ekonomi nasional.³ Bid rigging dalam industri konstruksi merupakan salah satu akar penyebab korupsi di kalangan kaum politikus dan pejabat negara. Hal ini akan mengakibatkan kerugian, karena masyarakat pembayar pajak harus membayar beban biaya konstruksi yang tinggi.⁴ Demikian pula di Indonesia, persekongkolan tender mengakibatkan kegiatan pembangunan yang berasal dari dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dikeluarkan secara tidak bertanggung jawab, dan pemenang tender yang bersekongkol mendapatkan keuntungan jauh di atas harga normal, namun kerugian tersebut dibebankan kepada masyarakat luas.⁵

Pemerintah Indonesia saat ini berusaha mewujudkan penyelenggaraan negara yang bersih, sebagai upaya mewujudkan sistem pemerintahan yang bebas korupsi, kolusi dan nepotisme, sehingga menimbulkan kewibawaan di sektor lainnya terutama dalam hal penegakan hukum. Salah satu upaya mewujudkan keinginan tersebut, pemerintah menetapkan Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Pembentukan peraturan ini bertujuan agar pengadaan barang/jasa instansi Pemerintah dapat dilaksanakan dengan efektif dan efisien, dengan prinsip persaingan sehat, transparan, terbuka, dan perlakuan yang adil dan layak bagi pihak, sehingga hasilnya dapat dipertanggungjawabkan baik dari segi fisik, keuangan maupun manfaatnya bagi kelancaran tugas Pemerintah dan pelayanan masyarakat.⁶

Pasal 10 Keputusan Presiden tersebut menyatakan, bahwa panitia pengadaan wajib dibentuk untuk semua pengadaan dengan nilai di atas Rp 50.000.000,- (lima puluh juta rupiah), artinya bahwa semua pengadaan proyek di atas nilai tersebut harus dilakukan melalui penawaran umum. Ketentuan ini menyebabkan banyaknya proyek-proyek yang harus dilakukan dengan cara melakukan penawaran tender, sehingga makin besar pula kemungkinan terjadinya persekongkolan penawaran tender.

Mengingat dampak yang ditimbulkan dari tindakan persekongkolan tender sangat signifikan bagi pembangunan ekonomi nasional dan iklim persaingan yang sehat, pengaturan masalah penawaran tender tidak hanya diatur dalam Undang-undang tentang Pengadaan Barang dan/Jasa, tetapi juga diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pembahasan ini akan menitik-

-
3. Kazuhiko Takeshima (Chairman Fair Trade Commission of Japan), The Lessons from Experience of Antimonopoly Act in Japan and the Future of Competition Laws and Policies in East Asia, disajikan dalam The 2nd East Asia Conference on Competition Law and Policy (Toward Effective Implementation of Competition Policies in East Asia), Bogor, 3-4 Mei 2005.
 4. Naoki Okatani, "Regulations on Bid Rigging in Japan, The United States and Europe", Pacific Rim Law & Policy Journal, March, 1995, h. 251.
 5. "Persekongkolan Tender Pemerintah Kian Parah", Suara Karya, 17 Oktober 2001.
 6. Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah, bagian "Menimbang". Lihat pula Pasal 3 tentang Prinsip Dasar Pengadaan Barang/Jasa.

beratkan pada kajian yuridis tentang “Sanksi dalam Perkara Persekongkolan Tender Berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat”. Penulis tertarik melakukan kajian ini karena berdasarkan laporan yang masuk ke KPPU (Komisi Pengawas Persaingan Usaha), lebih dari separuh laporan tersebut berkaitan erat dengan persekongkolan penawaran tender. Bahkan, tidak jarang perkara yang dihadapi oleh KPPU dapat dikategorikan sebagai kasus korupsi yang melibatkan lembaga maupun oknum pemerintah yang mengakibatkan kerugian negara triliunan rupiah.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dikemukakan beberapa permasalahan berikut:

1. Hal-hal apa saja yang harus dibuktikan dalam perkara persekongkolan tender?
2. Sanksi apakah yang dapat dikenakan terhadap pihak-pihak yang terkait dalam persekongkolan tender?

C. Tujuan Penulisan

Berkaitan dengan permasalahan yang akan dikaji, berikut dikemukakan tujuan penelitian:

1. Untuk memberikan gambaran dan analisis mengenai hal-hal yang harus dibuktikan dalam perkara persekongkolan tender.
2. Untuk memberikan gambaran dan analisis mengenai sanksi apakah yang dapat dikenakan terhadap pihak-pihak yang terkait dalam perkara persekongkolan tender.

D. Kerangka Konseptual

Salah satu substansi UU Nomor 5 Tahun 1999 adalah larangan terhadap persekongkolan dalam kegiatan tender. Falsafah yang terkandung dalam kegiatan tender adalah menciptakan persaingan usaha yang sehat dan jujur. Dalam kegiatan tender, melekat unsur moral dan etika, bahwa pemenang tender tidak dapat diatur, sehingga diperoleh harga terendah melalui penawaran terbaik pemenang tender.⁷

Persekongkolan dalam kegiatan tender merupakan perbuatan yang dilakukan oleh peserta tender untuk memenangkan satu peserta tender melalui persaingan semu.⁸ Oleh karena itu, tender kolusif tidak terkait dengan struktur pasar dan tidak terdapat unsur persaingan. Persekongkolan dalam kegiatan tender merupakan perbuatan yang mengutamakan aspek perilaku, berupa perjanjian untuk bersekongkol yang dilakukan secara diam-diam. Dalam persekongkolan tender, penawar menentukan perusahaan tertentu yang harus mendapat pekerjaan melalui harga kontrak yang diharapkan.⁹

7. R. Shyam Khemani, *A Framework for the Design and Implementation of Competition Law and Policy*, 1st edition, (Washington, D.C.: The World Bank Washington, D.C. and Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD) Paris, 1998), p. 23.

8. Sutrisno Iwantonno, “Filosofi yang Melatar-belakangi Dikeluarkannya UU Nomor 5 Tahun 1999”, dalam Emmy Yuhassarie dan Tri Harnowo, ed., *Proceeding 2002: Undang-undang No. 5/1999 dan KPPU*, cet. 1 (Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum bekerjasama dengan Pusdiklat Mahkamah Agung RI, dan Konsultan Hukum EY Ruru dan Rekan, 2003), h. 6.

9. A. M. Tri Anggraini, *Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat: Per se Illegal atau Rule of Reason*, cet. 1, (Jakarta: Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), h. 364.

Kecenderungan tersebut terdapat di semua negara termasuk Indonesia, seperti tender arisan di beberapa proyek lembaga atau instansi pemerintah.¹⁰

Persekongkolan dalam kegiatan tender merupakan praktik persaingan usaha tidak sehat, karena pelaku usaha yang seharusnya bersaing dalam kegiatan tender, melakukan kesepakatan tertentu guna memenangkan salah satu penawar dalam tender. Secara sederhana, hal tersebut merupakan kesepakatan untuk menyamarkan persaingan, pengaturan pemenang tender melalui pengelabuhan penawaran harga, bahkan United Nations Conferences on Trade and Development (UNCTAD) menyatakan, bahwa *"Collusive tendering is inherently anti competitive, since it contravenes the very purpose of inviting tenders, which is to procure goods and services on the most favorable prices and conditions..."*¹¹

Persekongkolan dalam kegiatan tender mengakibatkan proses persaingan terhambat, hambatan untuk masuk ke pasar bersangkutan, biaya tinggi, dan hilangnya barang berkualitas. Di samping itu, kondisi pasar selalu dikendalikan oleh pelaku usaha yang sama dengan identitas berbeda, sehingga tidak terdapat pemerataan kesempatan bagi pelaku usaha lain.¹²

Penelitian ini menggunakan beberapa batasan istilah yang terkait dengan persekongkolan dalam tender, yakni sebagai berikut:

1. Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan hukum, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha ekonomi.¹³
2. Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang, dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.
3. Persekongkolan atau konspirasi usaha adalah bentuk kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lain dengan maksud untuk menguasai pasar yang bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol.¹⁴ Konsep persekongkolan selalu melibatkan dua pihak atau lebih untuk melakukan kerjasama. Pembentuk UU memberi tujuan persekongkolan secara limitatif, yaitu untuk menguasai pasar bagi kepentingan pihak-pihak yang bersekongkol.
4. Pasar bersangkutan adalah pasar yang terkait dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang, dan atau jasa

10. Sutrisno Iwantono, *Filosofi yang Melatar-belakangi Dikeluarkannya UU No. 5/1999*, Op. Cit., h. 6.

11. Knud Hansen et. Al., *Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999: Undang-undang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, cet. II (Jakarta: Deutsche Gessellschaft fur Technische Zusammenarbeit (GTZ) bekerjasama dengan PT Katalis, 2002), h. 313-314.

12. Ningrum N. Sirait, *Hukum Persaingan, Hukum Persaingan di Indonesia: UU No. 5/1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, cet. I (Medan: Pustaka Bangsa Press, 2004), h. 22.

13. Pasal 1 angka 5 UU Nomor 5 Tahun 1999

14. Pasal 1 angka 8 UU Nomor 5 Tahun 1999

tersebut.¹⁵ Penguasaan pasar merupakan perbuatan yang diantisipasi dalam persekongkolan, termasuk dalam kegiatan tender.¹⁶

5. Persekongkolan dalam kegiatan tender menurut pengertian di beberapa Negara merupakan perjanjian beberapa pihak untuk memenangkan pesaing dalam suatu kegiatan tender.¹⁷
6. Tender adalah tawaran untuk mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan, untuk mengadakan barang-barang atau untuk menyediakan jasa.¹⁸ Pengertian tender mencakup tawaran untuk mengajukan harga untuk memborong atau melaksanakan suatu pekerjaan, mengadakan barang dan atau jasa, membeli suatu barang dan atau jasa, menjual suatu barang dan atau jasa.¹⁹
7. Barang adalah setiap benda, baik berujud maupun tidak berujud, baik bergerak maupun tidak bergerak yang dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan, atau dimanfaatkan oleh konsumen atau pelaku usaha.²⁰ Sedangkan barang tidak berujud diartikan sebagai jasa.²¹
8. Jasa adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang diperdagangkan dalam masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen atau pelaku usaha.²²

E. Sistematika Penulisan

Bab I Pendahuluan

Bagian/Bab ini menjelaskan mengenai latar belakang penulisan kertas kerja, perumusan masalah, tujuan dan sistematika penulisan.

Bab II Kerangka Konsepsi dan Metode Penelitian

Bagian/Bab ini menjelaskan kajian konsepsi yang merupakan dasar dari persekongkolan tender meliputi mekanisme maupun alasan terhadap larangan persekongkolan tender, serta metode penelitian penulisan.

Bab III Pembahasan Hasil Penelitian

Bab ini menjelaskan tentang hal-hal atau unsur-unsur apa saja yang harus dibuktikan dalam perkara persekongkolan tender serta sanksi apakah yang dapat dikenakan terhadap pihak-pihak terkait dengan perkara tersebut, dengan mengambil lima contoh perkara yang telah diputuskan oleh KPPU.

Bab IV Kesimpulan dan Saran

Bagian ini menjelaskan mengenai kesimpulan dari penelitian dan rekomendasi terhadap pihak-pihak terkait dalam perkara-perkara persaingan usaha.

15. Pasal 1 angka 10 UU Nomor 5 Tahun 1999.

16. Yakub Adi Krisanto, "Analisis Pasal 22 UU Nomor 5 Tahun 1999 dan Karakteristik Putusan tentang Persekongkolan Tender", *Jurnal Hukum Bisnis*, vol. 24 No. 2, 2005, h. 42.

17. KPPU-RI, Pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan Tender, 2005, h. 10.

18. Penjelasan Pasal 22 UU Nomor 5 Tahun 1999.

19. KPPU-RI, Pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan Tender, Op. Cit., h. 7.

20. Pasal 1 angka 16 UU Nomor 5 Tahun 1999. Lihat pula Pasal 1 angka 11 Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003.

21. Pasal 1 angka 1 Undang-undang tentang Jasa Konstruksi

22. Pasal 1 angka 17 UU Nomor 5 Tahun 1999. Lihat pula Pasal 1 angka 12, 13 dan 14 Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003.

BAB II

KAJIAN KONSEPSI TENTANG PERSEKONGKOLAN TENDER DAN METODE PENELITIAN

A. Mekanisme Pengadaan Barang dan Jasa

Sistem pengadaan barang dan jasa pada umumnya menggunakan mekanisme penawaran yang terbuka, sesuai dengan prinsip persaingan sehat. Penawaran tender yang mengesampingkan prinsip tersebut akan mengakibatkan inefisiensi, tidak efektif, non akuntabilitas serta tidak tepat sasaran yang dituju. Oleh karena itu, dalam proses tender harus mengedepankan prinsip keterbukaan, sehingga pelaku usaha memperoleh akses tanpa diskriminasi atas pelaku usaha tertentu dalam menjalankan sistem perekonomian. Salah satu aktivitas yang dilarang dalam penawaran tender adalah persekongkolan penawaran tender.

Larangan persekongkolan penawaran tender diatur dalam Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999. Ketentuan tersebut mencakup penawaran pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) dan perusahaan swasta. Penjelasan Pasal 22 menyatakan, bahwa tender adalah tawaran mengajukan harga untuk memborong suatu pekerjaan dan/atau untuk pengadaan barang-barang atau penyediaan jasa. Tender ditawarkan oleh pengguna barang dan jasa kepada pelaku usaha yang memiliki kredibilitas dan kapabilitas berdasarkan alasan efektivitas dan efisiensi. Adapun alasan-alasan lain pengadaan barang dan jasa adalah, pertama, memperoleh penawaran terbaik untuk harga dan kualitas. Kedua, memberi kesempatan yang sama bagi semua pelaku usaha yang memenuhi persyaratan untuk menawarkan barang dan jasanya. Ketiga, menjamin transparansi dan akuntabilitas pengguna barang dan jasa kepada publik, khususnya pengadaan barang/jasa di lembaga atau instansi pemerintah. Pengertian tender tersebut mencakup tawaran mengajukan harga untuk:²³

1. memborong atau melaksanakan suatu pekerjaan;
2. mengadakan barang dan jasa;
3. membeli suatu barang dan jasa
4. menjual suatu barang dan jasa.

Pengertian tender secara umum adalah aktivitas mengajukan tawaran harga untuk memborong suatu pekerjaan barang/jasa dengan mengumpulkan terlebih dahulu peminatnya yang diinformasikan melalui pengumuman resmi, media cetak, dan bila memungkinkan melalui media elektronik. Penawaran diajukan secara tertulis dengan perincian harga yang dilampirkan di dalamnya, dan dilengkapi dengan persyaratan lainnya untuk memenuhi kelengkapan prakualifikasi. Adapun yang dimaksud dengan tender penjualan adalah penawaran harga oleh peserta tender untuk suatu pekerjaan, barang dan atau jasa yang akan dijual. Sedangkan tender pembelian adalah penawaran harga oleh

23. Pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan Tender, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Jakarta, 2005.

peserta tender untuk suatu pekerjaan, barang dan atau jasa yang akan dibeli.²⁴

Berdasarkan definisi tersebut, maka cakupan dasar penerapan Pasal 22 UU Nomor 5 Tahun 1999 adalah tender atau tawaran mengajukan harga yang dapat dilakukan melalui:

- a. tender terbuka
- b. tender terbatas
- c. pelelangan umum
- d. pelelangan terbatas

Dalam pelaksanaan tender, peserta tender harus menempuh beberapa tahapan, yakni tahap prakualifikasi pascakualifikasi. Prakualifikasi adalah proses penilaian kompetensi dan kemampuan usaha serta pemenuhan persyaratan tertentu lainnya dari penyedia barang dan/atau jasa sebelum memasukkan penawaran.²⁵ Pascakualifikasi adalah proses untuk melakukan kompetensi dan kemampuan usaha serta pemenuhan persyaratan tertentu dan lainnya dari penyedia barang/jasa setelah memasukkan penawaran.

Adapun metode penyampaian penawaran penyediaan barang dan jasa dapat memilih salah satu dari tiga metode penyampaian, dan metode penyampaian dokumen tersebut harus dicantumkan dalam dokumen lelang yang meliputi metode satu sampul, metode dua sampul, dan metode dua tahap.

Tender yang bertujuan untuk memperoleh pemenang dalam iklim yang kompetitif harus terdiri dari dua atau lebih pelaku usaha, sehingga ide dasar pelaksanaan tender berupa perolehan harga terendah dengan kualitas terbaik dapat tercapai. Di sisi lain, persekongkolan dalam kegiatan tender dapat mengakibatkan terbentuknya tender kolusif yang bertujuan untuk meniadakan persaingan dan menaikkan harga.

Mekanisme yang diberikan oleh UU Nomor 5 Tahun 1999 terhadap Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 80 Tahun 2003 merupakan ketentuan normatif yang melarang pelaku usaha bersekongkol dengan pihak lain guna mengatur dan atau menentukan pemenang tender yang dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat.²⁶ Larangan tersebut mencakup proses pelaksanaan tender secara keseluruhan yang diawali dari prosedur perencanaan, pembukaan penawaran, sampai dengan penetapan pemenang tender. Mekanisme tersebut merupakan "payung hukum" UU Nomor 5 Tahun 1999 terhadap Keppres Nomor 80 Tahun 2003, meskipun Keppres tersebut tidak menempatkan UU Nomor 5 Tahun 1999 sebagai salah satu landasan hukumnya.²⁷

B. Larangan Persekongkolan Tender menurut Hukum Persaingan

Definisi persekongkolan (conspiracy) dalam Black's Law Dictionary adalah sebagai berikut:

24. Proceedings, Rangkaian Lokakarya Terbuka Hukum Kepailitan dan Wawancara Hukum Bisnis lainnya, UU No. 5 Tahun 1999 dan KPPU, cetakan I, 2003, h. 138.

25. Pasal 14 Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003, LN Nomor 120 Tahun 2003.

26. Pasal 22 UU Nomor 5 Tahun 1999.

27. Dalam salah satu konsiderannya, Keppres 80 Tahun 2003 merujuk pada UU Nomor 5 Tahun 1999.

*"a combination or confederacy between two or persons for the purpose of committing, by their joint efforts, some unlawful or criminal act, or some act, which is innocent in itself, but becomes unlawful when done concerted action of the conspirators, or for the purpose of using criminal or unlawful means to the commission of an act not in itself unlawful".*²⁸

Definisi tersebut menegaskan bahwa persekongkolan harus dilakukan oleh dua pihak atau lebih yang bertujuan untuk melakukan suatu tindakan atau kegiatan kriminal atau melawan hukum secara bersama-sama. Termasuk dalam hal ini adalah persekongkolan dalam penawaran tender, baik untuk pengadaan barang dan atau jasa di sektor publik maupun di perusahaan swasta, karena dianggap dapat menghambat upaya pembangunan suatu negara. Selain itu, persekongkolan atau konspirasi dalam penawaran tender dianggap bertentangan dengan rasa keadilan masyarakat karena tidak memberi kesempatan yang sama kepada seluruh pelaku usaha untuk mendapat obyek barang dan jasa yang ditawarkan oleh pengguna barang dan jasa. Konsekuensi persekongkolan dalam tender adalah menghambat pelaku usaha yang beriktikad baik untuk masuk ke pasar bersangkutan dan menyebabkan harga tidak kompetitif.

Pasal 1 angka 8 UU Nomor 5 Tahun 1999 menetapkan, bahwa persekongkolan atau konspirasi usaha sebagai "bentuk kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lain dengan maksud untuk menguasai pasar bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol". Sedangkan Pasal 22 UU Nomor 5 Tahun 1999 menetapkan, bahwa "pelaku usaha dilarang bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender sehingga dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat".

Dalam kedua rumusan tersebut terdapat kesamaan, bahwa persekongkolan harus melibatkan dua pihak atau lebih untuk melakukan kerjasama dan memenuhi dua kondisi, yaitu pihak-pihak yang berpartisipasi dan kesepakatan untuk bersekongkol. Adapun perbedaan atau ketidakselarasan kedua pasal tersebut di atas adalah, bahwa Pasal 1 angka 8 memberi tujuan persekongkolan limitatif berupa penguasaan pasar bagi kepentingan pihak-pihak yang bersekongkol. Sedangkan Pasal 22 tidak mensyaratkan unsur penguasaan pasar, karena tender kolusif tidak terkait dengan struktur pasar. Perbedaan lainnya adalah bahwa dalam Pasal 1 angka 8 tidak menyebutkan adanya "pihak lain", sedangkan Pasal 22 menyatakan kemungkinan keterlibatan "pihak lain" dalam persekongkolan. Adapun siapakah yang dimaksud dengan pihak lain menurut ketentuan tersebut, perlu dilakukan kajian lebih lanjut.

Larangan persekongkolan tender dalam Pasal 22 UU Nomor 5 Tahun 1999 menunjukkan, bahwa ketentuan ini mengenal unsur perilaku pelaku usaha yang saling menyesuaikan (*concerted action*) dalam kegiatan tender. Di samping itu, penerapan Hukum Persaingan Usaha harus ditujukan kepada *the actual and or potential business conduct of firms in a given market and not on the absolute or relative size of the firms*. Artinya, pengawasan yang dilakukan

28. Garner, Black's Law Dictionary, Fifth Edition (St. Paul Minn.: West Publishing, 1979), h. 258.

oleh otoritas persaingan usaha harus lebih difokuskan untuk menilai segi-segi *behavior practice*, seperti halnya dengan tender kolusif, dan bukan diarahkan pada segi struktur pasar seperti dalam kegiatan merger.²⁹

Praktik persekongkolan telah meluas di kalangan dunia usaha, terutama pelaku usaha yang melakukan transaksi bisnis dengan pemerintah melalui persekongkolan dalam kegiatan tender. Praktik tersebut merupakan bagian dari praktik perburuan rente ekonomi dalam sistem ekonomi politik yang buruk, yang mengakibatkan inefisiensi dan ekonomi biaya tinggi. Melemahnya ekonomi Indonesia karena hutang dan anggaran belanja negara yang tidak efisien disebabkan oleh persekongkolan tender dalam pengadaan barang dan jasa, khususnya barang dan jasa pemerintah. Praktik persekongkolan dalam kegiatan tender terkait pula dengan praktik kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN) yang meluas di Indonesia, baik di masa lalu maupun sekarang.

Mengingat dampak yang signifikan atas praktik persekongkolan tender, UU Nomor 5 Tahun 1999 secara tegas menetapkan dua jenis sanksi yang dapat dikenakan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan tersebut, khususnya terhadap ketentuan Pasal 22, Pasal 23, dan Pasal 24, yaitu sanksi administratif dan sanksi pidana, berupa pidana pokok dan pidana tambahan.

Ketentuan Pasal 47 ayat (1) UU Nomor 5 Tahun 1999 menyatakan, bahwa KPPU berwenang untuk menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU Nomor 5 Tahun 1999. Sedangkan ketentuan ayat (2) menetapkan bentuk-bentuk tindakan administratif, termasuk pelanggaran terhadap pasal-pasal tersebut di atas.

Adapun sanksi pidana yang dikenakan adalah denda antara lima milyar sampai dengan duapuluh lima milyar rupiah, atau kurungan pengganti denda selama lima bulan. Selanjutnya, sanksi terhadap pelanggaran ketentuan Pasal 41 UU Nomor 5 Tahun 1999 adalah apabila pelaku usaha menolak bekerjasama dalam penyelidikan atau pemeriksaan dengan ancaman pidana denda sebesar satu milyar sampai dengan lima milyar rupiah.³⁰ Ketentuan Pasal 49 undang-undang tersebut menyatakan, bahwa pidana pokok tersebut dapat disertai dengan pidana tambahan berupa pencabutan ijin usaha atau larangan menduduki jabatan Direksi atau Komisaris sekurang-kurangnya dua tahun, dan selama lima tahun bagi pelaku usaha yang terbukti melakukan pelanggaran undang-undang, penghentian kegiatan atau tindakan tertentu yang merugikan orang lain.³¹

Dalam menegakkan sanksi-sanksi tersebut dibutuhkan koordinasi efektif dengan pihak-pihak terkait, seperti Polri, Kejaksaan, dan Komisi Pemberantasan Korupsi. Hal ini mengingat bahwa praktik persekongkolan dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah kadangkala mengandung unsur korupsi. Selain itu, KPPU sebagai lembaga pengawas persaingan, tidak memiliki otoritas untuk menghukum (pejabat) pemerintah atau panitia lelang yang terkait dengan penawaran tender.

29. Firoso Gaffar, "Lima Tahun KPPU: Isu Hukum Persaingan Usaha dan Penegakannya", Jurnal Hukum Bisnis, vol. 24, No. 3, 2005, h . 28.

30. Pasal 48 ayat (2 dan 3) UU Nomor 5 Tahun 1999

31. Arie Siswanto, Hukum Persaingan Usaha (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2002), h. 95-96.

C. Metode Penelitian

1. Obyek Penelitian

Penelitian tentang "Sanksi dalam Perkara Persekongkolan Tender Berdasarkan UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat" merupakan suatu penelitian yuridis-normatif. Sebagai suatu penelitian yuridis normatif, maka penelitian ini berbasis pada analisis norma hukum, baik hukum dalam arti *law as it is written in the books* (dalam peraturan perundang-undangan), maupun hukum dalam arti *law as it is decided by judge through judicial process* (putusan-putusan lembaga yudisial).³² Dengan demikian obyek yang dianalisis adalah norma hukum, baik dalam peraturan perundang-undangan yang secara konkrit ditetapkan oleh hakim, maupun Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam perkara-perkara yang diputuskan di lembaga pengawas tersebut.

Pemahaman yang mendalam mengenai norma-norma serta pengaturan tentang persaingan usaha yang sehat dikaji dengan mendasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Larangan persekongkolan secara khusus diatur dalam Pasal 22 sampai dengan Pasal 24 undang-undang tersebut. Undang-undang ini juga secara implisit menyiratkan tentang metode pendekatan hukum yang digunakan oleh KPPU untuk menyelidiki kasus-kasus pelanggaran terhadap ketentuan hukum persaingan. Guna melengkapi kajian yuridis terhadap kasus yang terjadi di lapangan, ditinjau pula peraturan pelaksanaan yang lain di bidang hukum persaingan, antara lain adalah Keppres Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang dan atau Jasa Pemerintah beserta keempat amandemen-amandemennya, dan Pedoman Pasal 22 UU Nomor 5 Tahun 1999.

2. Data

Berdasarkan jenis dan bentuknya, data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan. Data kepustakaan digolongkan dalam dua bahan hukum, yaitu bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder. Bahan-bahan hukum primer meliputi produk lembaga legislatif.³³ Dalam hal ini, bahan yang dimaksud adalah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Larangan persekongkolan tender diatur dalam Pasal 22 sampai dengan Pasal 24 Undang-undang tersebut. Undang-undang ini juga secara implisit menyiratkan tentang metode pendekatan hukum yang digunakan oleh KPPU untuk menyelidiki perkara-perkara pelanggaran terhadap ketentuan hukum persaingan.

Guna melengkapi kajian yuridis terhadap kasus yang terjadi di lapangan, ditinjau pula peraturan pelaksanaan yang lain di bidang hukum

32. Ronald Dworkin, *Legal Research* (Daedalus: Spring, 1973), h. 250.

33. Enid Campbell, et. al., *Legal Research, Materials and Methods* (Sydney: The Law Book Company Limited, 1988), h. 1.

persaingan, antara lain adalah Pedoman Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, serta Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003, Keputusan Presiden Nomor 61 Tahun 2004, Keputusan Presiden Nomor 32 Tahun 2005, Peraturan Presiden Nomor 70 Tahun 2005, dan Peraturan Presiden Nomor 8 Tahun 2006.

Bahan-bahan hukum lainnya adalah Putusan-putusan KPPU yang berkaitan dengan masalah persekongkolan tender. Putusan tersebut antara lain adalah Putusan Nomor 07/KPPU-L/2001 tentang Persekongkolan Tender dalam Pengadaan Bakalan Sapi Impor di Jawa Timur, Putusan Nomor 08/KPPU-L/2004 tentang Persekongkolan Tender dalam Pengadaan Tinta Sidik Jari Pemilu Tahun 2004, Putusan Nomor 04/KPPU-L/2005 tentang Persekongkolan Tender dalam Lelang Gula Ilegal, dan Putusan Nomor 06/KPPU-L/2005 tentang Persekongkolan Tender Multi Years di Propinsi Riau. Sedangkan bahan hukum sekunder meliputi tulisan-tulisan, makalah dalam jurnal, dan majalah ilmiah tentang hukum persaingan.

Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan. Studi kepustakaan dilakukan di beberapa tempat, seperti perpustakaan Pascasarjana Universitas Indonesia, Fakultas Hukum Universitas Trisakti, maupun perpustakaan KPPU, serta mengakses data melalui internet.

Data hasil penelitian ini dianalisis secara kualitatif, artinya data kepustakaan dianalisis secara mendalam, holistik, dan komprehensif. Penggunaan metode analisis secara kualitatif didasarkan pada pertimbangan, yaitu pertama data yang dianalisis beragam, memiliki sifat dasar yang berbeda antara satu dengan lainnya, serta tidak mudah untuk dikuantitatifkan. Kedua, sifat dasar data yang dianalisis adalah menyeluruh (*comprehensive*) dan merupakan satu kesatuan bulat (*holistic*). Hal ini ditandai dengan keaneka ragamannya serta memerlukan informasi yang mendalam (*indepth information*).³⁴

D. Cara Penarikan Kesimpulan

Hasil penelitian ini akan dianalisis dengan menggunakan metode deduktif, artinya adalah metode menarik kesimpulan yang bersifat khusus dari pernyataan-pernyataan yang sifatnya umum. Metode ini dilakukan dengan cara menganalisis pengertian atau prinsip-prinsip umum, antara lain mengenai prinsip tentang penawaran umum dan persekongkolan tender dari aspek Hukum Persaingan Usaha. Adapun kajian terhadap prinsip yang sifatnya umum tersebut akan dianalisis secara khusus dari aspek Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat beserta peraturan pelaksanaan lainnya.

34. Chai Podhista, "Theoretical, Terminological, and Philosophical Issue in Qualitative Research", dalam Attig, et. al. A Field Manual on Selected Qualitative Research Methods (Thailand: Institute for Population and Social Research, Mahidol University, 1991), h. 7.

BAB III

ANALISIS HASIL PENELITIAN TENTANG SANKSI DALAM PERSEKONGKOLAN TENDER

A. Pembuktian Unsur-unsur dalam Persekongkolan Tender

Dalam memutuskan perkara persekongkolan tender, KPPU menggunakan dasar hukum Pasal 22 UU Nomor 5 Tahun 1999. Berdasarkan Pasal 22 tersebut, dapat dikatakan bahwa ketentuan tentang persekongkolan tender terdiri atas beberapa unsur, yakni unsur pelaku usaha³⁵, bersekongkol, adanya pihak lain, mengatur dan menentukan pemenang tender, serta persaingan usaha tidak sehat. Istilah “pelaku usaha” diatur dalam Pasal 1 angka 5 UU Nomor 5 Tahun 1999.³⁶ Adapun istilah “bersekongkol” diartikan sebagai kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pihak lain atas inisiatif siapapun dan dengan cara apapun dalam upaya memenangkan peserta tender tertentu.³⁷ Di samping itu, unsur “bersekongkol” dapat pula berupa:

1. kerjasama antara dua pihak atau lebih;
2. secara terang-terangan maupun diam-diam melakukan tindakan penyesuaian dokumen dengan peserta lainnya;
3. membandingkan dokumen tender sebelum penyerahan;
4. menciptakan persaingan semu;
5. menyetujui dan atau memfasilitasi terjadinya persekongkolan;
6. tidak menolak melakukan suatu tindakan meskipun mengetahui atau sepatutnya mengetahui bahwa tindakan tersebut dilakukan untuk mengatur dalam rangka memenangkan peserta tender tertentu;
7. pemberian kesempatan eksklusif oleh penyelenggara tender atau pihak terkait secara langsung maupun tidak langsung kepada pelaku usaha yang mengikuti tender, dengan cara melawan hukum.³⁸

Kerjasama antara dua pihak atau lebih dengan diam-diam biasanya dilakukan secara lisan, sehingga membutuhkan pengalaman dari lembaga pengawas persaingan guna membuktikan adanya kesepakatan yang dilakukan secara diam-diam. Dalam penawaran tender yang dikuasai oleh kartel akan semakin mempersulit upaya penyelidikan ini, kecuali terdapat anggota yang “berkhianat” membongkar adanya persekongkolan tersebut.

Adanya unsur “pihak lain” menunjukkan bahwa persekongkolan selalu

35. Pasal 1 angka 5 UU Nomor 5 Tahun 1999 menyatakan, bahwa “pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara RI, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi”.

36. Pasal 1 angka 4 UU Nomor 5 Tahun 1999 menyatakan, bahwa pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.

37. Pedoman KPPU terhadap Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan Dalam Tender, h. 8.

38. Lihat Pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan dalam Tender oleh KPPU, 2005, hal. 8.

melibatkan lebih dari satu pelaku usaha. Pengertian pihak lain dalam hal ini meliputi para pihak yang terlibat, baik secara horisontal maupun vertikal dalam proses penawaran tender. Pola pertama adalah persekongkolan horisontal, yakni tindakan kerjasama yang dilakukan oleh para penawar tender, misalnya mengupayakan agar salah satu pihak ditentukan sebagai pemenang dengan cara bertukar informasi harga serta menaikkan atau menurunkan harga penawaran. Dalam kerjasama semacam ini, pihak yang kalah diperjanjikan akan mendapatkan sub kontraktor dari pihak yang menang. Namun demikian, KPPU kadangkala menemukan unsur “pihak lain” yang bukan merupakan pihak yang terkait langsung dalam proses penawaran tender, seperti pemasok atau distributor barang dan atau jasa bersangkutan.

Berikut adalah contoh persekongkolan horisontal dalam kasus yang melibatkan beberapa perusahaan yang beroperasi di bidang pengadaan jasa konstruksi minyak bumi. Perkara ini berawal dari penawaran tender pengadaan pipa casing dan tubing yang dilakukan oleh perusahaan tersebut dengan menetapkan persyaratan baru, sehingga tidak semua peserta tender yang biasanya dapat ikut serta dalam penawaran memenuhi persyaratan.³⁹ Persyaratan tersebut antara lain mengharuskan para penawar (*bidders*) memiliki semua items, yang terdiri dari *high grade* dan *low grade*, padahal tidak semua penawar memiliki kedua fasilitas tersebut, sehingga penawar yang memenuhi persyaratan hanya mengarah pada dua perusahaan besar, meskipun pada akhirnya salah satu dari kedua perusahaan mengundurkan diri sebagai penawar. Berkaitan dengan hal ini, perusahaan minyak bumi sebagai pelaksana tender (PT-CPI) mengemukakan alasan, bahwa persyaratan itu merupakan kebijakan untuk melakukan efisiensi secara menyeluruh, guna menekan tingkat persediaan (*inventory level*), biaya pengadaan (*procurement cost*), dan lamanya pengadaan (*cycle time*) barang.

Proses penawaran tersebut tetap dilaksanakan, karena pihak yang tidak memiliki fasilitas lengkap tetap dapat melakukan penawaran dengan persyaratan, bahwa mereka harus mendapatkan *supporting letter* dari perusahaan yang memenuhi persyaratan lengkap. Namun adanya persyaratan ini dimanfaatkan oleh mereka untuk melakukan kerjasama, dengan cara melakukan pertemuan rahasia dengan agenda saling bertukar informasi, yakni di satu sisi penawar harus menunjukkan harga penawaran agar mendapatkan *supporting letter* dari penawar yang memiliki fasilitas lengkap. Tindakan ini bertentangan dengan Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, yakni ketentuan tentang persekongkolan, sehingga KPPU memerintahkan PT-CPI untuk menghentikan kegiatan tersebut.

Pola yang kedua adalah persekongkolan tender secara vertikal, artinya bahwa kerjasama tersebut dilakukan antara penawar dengan panitia pelaksana tender. Dalam hal ini, biasanya panitia memberikan berbagai kemudahan atas persyaratan-persyaratan bagi seorang penawar, sehingga dia dapat memenangkan penawaran tersebut. Kasus seperti ini pernah terjadi dalam perkara penawaran tender pengadaan sapi bakalan kereman yang dilaksanakan Dinas Peternakan Pemerintah Propinsi Jawa Timur. Perkara mengenai pengadaan sapi bakalan kereman impor yang melibatkan Koperasi Pribumi Indonesia (KOPI), didasarkan pada Putusan Nomor 7/KPPU-LI/2001 adalah bermula dari

39. Putusan Nomor 01/KPPU-L/2000 tentang Persekongkolan Penawaran Tender Pengadaan Pipa Casing dan Tubing.

pengumuman tender secara terbuka di berbagai media massa oleh panitia penyelenggara. Sejak awal pendaftaran sampai diputuskannya pemenang tender, panitia telah mengisyaratkan bahwa proyek tersebut dimenangkan oleh KOPI. Rekayasa tersebut terlihat dari beberapa cara, antara lain membolehkan KOPI mengikuti pelelangan meskipun tidak memiliki Tanda Daftar Rekanan (TDR), tidak memenuhi persyaratan administratif maupun syarat lainnya, seperti pengalaman impor sapi dari Australia, dan keterlambatan kehadiran KOPI pada saat berlangsungnya penawaran. Meskipun tidak memenuhi persyaratan tersebut, KOPI bersama-sama dengan Pejabat Dinas Peternakan dan beberapa anggota DPRD melakukan perjalanan ke Australia, untuk melakukan survey atas kondisi sapi yang akan diimpor ke Indonesia. Pada akhirnya, panitia menunjuk KOPI sebagai pelaksana dari proyek pengadaan sapi impor tersebut, meskipun koperasi tersebut tidak memenuhi persyaratan RKS (Rencana Kerja dan Syarat-syarat) pada penawaran lelang terdahulu, seperti pemilikan kandang berkapasitas 5000 ekor sapi, pengalaman impor sapi dan sebagainya. Penunjukan ini dilakukan hanya berdasarkan rapat di antara panitia lelang, Satuan Petugas (Satgas), dan Kepala Dinas Peternakan. Mereka melakukan penunjukan langsung melalui Negosiasi Harga dan Teknis, yang isinya antara lain mengesampingkan persyaratan administrasi maupun teknis. Semua fakta yang disertai dengan bukti-bukti yang mendukung di atas mengarah pada terjadinya persekongkolan yang didasarkan Pasal 22 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Pola ketiga adalah persekongkolan horisontal dan vertikal, yakni persekongkolan antara panitia tender atau panitia lelang atau pengguna barang dan jasa atau pemilik atau pemberi pekerjaan dengan pelaku usaha atau penyedia barang dan jasa. Persekongkolan ini dapat melibatkan dua atau tiga pihak yang terkait dalam proses tender, misalnya tender fiktif yang melibatkan panitia, pemberi pekerjaan, dan pelaku usaha yang melakukan penawaran secara tertutup. Sebagai contoh jenis tender ini adalah Tender Proyek Multi Years di Riau.⁴⁰ Dugaan bermula dari adanya penawaran tender proyek multi years yang terdiri dari 9 paket pekerjaan, oleh Pemerintah di Bidang Prasarana Jalan Propinsi Riau dengan dana Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun 2004. Panitia memfasilitasi bidder tertentu dengan cara mengundurkan waktu pengembalian dokumen penawaran, serta memfasilitasi para bidder lainnya untuk melakukan kerja sama semu dengan cara mengundurkan waktu pengembalian dokumen prakualifikasi. Atas beberapa kegiatan yang dilakukan panitia tender, pejabat yang bersangkutan dengan beberapa bidder dikenakan Pasal 22 UU Nomor 5 Tahun 1999.

Unsur Pasal 22 selanjutnya adalah "mengatur dan atau menentukan pemenang tender". Unsur ini diartikan sebagai suatu perbuatan para pihak yang terlibat dalam proses tender secara bersekongkol, yang bertujuan untuk menyingkirkan pelaku usaha lain sebagai pesaingnya dan/atau untuk memenangkan peserta tender tertentu dengan berbagai cara. Pengaturan dan/atau penentuan pemenang tender tersebut meliputi, antara lain menetapkan kriteria pemenang, persyaratan teknik, keuangan, spesifikasi, proses tender, dan sebagainya. Pengaturan dan penentuan pemenang tender dapat dilakukan secara horisontal maupun vertikal, artinya baik dilakukan oleh para pelaku usaha atau panitia pelaksana.

40. Putusan Perkara Nomor 06/KPPU-I/2005 tentang Persekongkolan Tender Proyek Multi Years di Riau.

Unsur yang terakhir dari ketentuan tentang persekongkolan adalah terjadinya “persaingan usaha tidak sehat”.⁴¹ Unsur ini menunjukkan, bahwa persekongkolan menggunakan pendekatan *rule of reason*, karena dapat dilihat dari kalimat “...sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat”. Pendekatan *rule of reason* merupakan suatu pendekatan hukum yang digunakan lembaga pengawas persaingan untuk mempertimbangkan faktor-faktor kompetitif dan menetapkan layak atau tidaknya suatu hambatan perdagangan. Artinya untuk mengetahui apakah hambatan tersebut bersifat bersifat mencampuri, mempengaruhi, atau bahkan mengganggu proses persaingan.⁴²

Tabel di bawah ini adalah contoh perkara yang diputuskan KPPU berkaitan dengan persekongkolan tender. Putusan-putusan perkara ini meliputi Putusan Nomor 07/KPPU-L/2001 tentang Persekongkolan Tender dalam Pengadaan Bakalan Sapi Impor di Jawa Timur, Putusan Nomor 08/KPPU-L/2004 tentang Persekongkolan Tender dalam Pengadaan Tinta Sidik Jari Pemilu Tahun 2004, Putusan Nomor 04/KPPU-L/2005 tentang Persekongkolan Tender dalam Lelang Gula Ilegal, dan Putusan Nomor 06/KPPU-L/2005 tentang Persekongkolan Tender Multi Years di Propinsi Riau.

Tabel 3.1
Putusan-putusan Perkara Persekongkolan Tender

No.	Unsur-unsur yang dibuktikan	Perkara No 07/KPPU-L/2001	Perkara No 08/KPPU-L/2004	Perkara No 04/KPPU-L/2005	Perkara No 06/KPPU-L/2005
1.	Pelaku usaha	Koperasi Pribumi Jawa Timur	PT Mustika Indra Mas, PT Multi Mega Service, PT Senorotan Perkasa	PT Angels Products. PT Bina Muda Perkasa, Sukamto Effendy	PT Waskita Karya, PT Duta Graha Indah, PT Hutama Karya, PT Pembngunan Perumahan, PT Adhi Karya, PT Istaka Karya, PT Harap Panjang, PT Anisa Putri Ragil, PT Modern Widya Technical
2.	Bersekongkol	Pemberian kesempatan eksklusif oleh Panitia	Memfasilitasi tindakan meskipun mengetahui atau sepatutnya mengetahui	Panitia memfasilitasi tindakan, adanya persaingan semu	Panitia memfasilitasi para telapor untuk memenangkan tender
3.	Pihak lain	Kadin Peternakan Jawa Timur	Biro Logistik KPU, Sukamto Effendy	Panitia dari Kejaksaan, PT Mavira Aprisindo, PT Balai Mandiri Prasarana (Baleman)	Panitia, Dinas Permukiman dan Prasarana Wilayah Propinsi Riau
4.	Mengatur dan/ atau menentukan pemenang tender	Mengubah RKS	Panitia mengubah persyaratan spesifikasi tender, memfasilitasi pertemuan para peserta untuk pertukaran informasi	Penunjukan langsung Baleman sbg pelaksana jasa pra lelang, Panitia memfasilitasi peserta tender tertentu	Panitia memfasilitasi para pemenang tender di masing-masing paket pekerjaan
5.	Persaingan usaha tidak sehat	Menutup peserta tender lain	Menutup kesempatan penawar lain, merugikan negara	Menutup kesempatan penawar lain.	Menutup kesempatan penawar lain, merugikan negara.

41. Lihat Pasal 1 angka 6 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999.

42. E. Thomas Sullivan dan Jeffrey L. Harrison, *Understanding Antitrust and Its Economic Implications* (New York: Matthew Bender & Co., 1994), p. 85.

B. Sanksi dalam Persekongkolan Tender

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 hanya memberikan kewenangan kepada KPPU untuk menerapkan sanksi administratif terhadap pihak-pihak yang melanggar ketentuan undang-undang tersebut. Berdasarkan hasil pemeriksaan perkara-perkara mengenai persekongkolan tender, maka unsur pelaku usaha dapat dikategorikan menjadi dua macam, yakni pihak "terlapor", yang merupakan peserta tender, dan "pihak lain", yang bukan peserta tender tetapi mendukung terjadinya persekongkolan tersebut. Dengan demikian "pihak lain" selain meliputi pelaku usaha (selain peserta tender), termasuk pula panitia tender.

Pada perkara persekongkolan tender Proyek Multi Years di Riau dan tender Pengadaan Bakalan Sapi Impor di Jawa Timur, KPPU menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha selaku peserta tender. KPPU tidak memiliki kewenangan menjatuhkan sanksi kepada "pihak lain" yakni Panitia tender, karena di kedua perkara tersebut, panitia adalah Pemerintah Daerah setempat. Kewenangan KPPU hanya sebatas memberikan rekomendasi kepada atasan pejabat (panitia) yang bersangkutan untuk menjatuhkan sanksi administratif kepada mereka. Putusan KPPU yang memberikan rekomendasi pada atasan pejabat tersebut di atas hanya mengikat tetapi tidak memiliki kekuatan hukum eksekusi apapun. Hal ini karena sifat putusan adalah *declaratoir*. Rekomendasi pemeriksaan dan penjatuhan sanksi administratif terhadap ketua panitia tender merupakan langkah inisiatif KPPU untuk mengantisipasi tidak adanya (berwenangnya) penjatuhan putusan *condemnatoir*.

Berkaitan dengan tiadanya kewenangan KPPU untuk menjatuhkan putusan atau sanksi yang bersifat *condemnatoir*, terdapat gagasan baru untuk mempertimbangkan agar putusan dimaksud dapat dikenakan terhadap panitia tender yang notabene adalah pejabat pemerintah, selaku "pihak lain" dalam tender. Hal ini mengingat, bahwa hampir semua pengadaan barang dan/atau jasa pemerintah dilakukan dan atau dibawah pengawasan langsung pejabat bersangkutan. Oleh karena itu, setiap pejabat pemerintah yang sekaligus merupakan Panitia tender seharusnya dianggap bertanggung jawab atas terselenggaranya tender dengan mempertimbangkan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat.⁴³

Dalam putusan perkara persekongkolan tender Pengadaan Tinta Sidik Jari Pemilu Legislatif 2004, KPPU merekomendasikan agar pengguna barang diperiksa dan dijatuhi sanksi administratif. Namun dalam putusan *declaratoir*nya, KPPU tidak menyatakan bahwa pengguna barang yang bersangkutan melakukan pelanggaran atas Pasal 22 UU Nomor 5 Tahun 1999. Rekomendasi ini berbeda dengan dua putusan perkara persekongkolan tender lainnya, di mana rekomendasi diberikan atas dasar pelanggaran terhadap Pasal 22 UU Nomor 5 Tahun 1999. Rekomendasi tanpa adanya pernyataan pelanggaran merupakan cacat hukum.

Sedangkan dalam perkara persekongkolan tender Lelang Gula ilegal dan tender Pengadaan Tinta Pemilu Legislatif Tahun 2004, KPPU menjatuhkan sanksi administratif kepada pelaku usaha peserta tender serta "pihak lain". Dalam Lelang Gula Ilegal, Sukamto Effendy yang merupakan wakil PT Bina

43 Wawancara dengan Susanti Adi, Hakim Agung, Jakarta, 12 September 2007

Muda Perkasa secara sengaja mengundurkan diri untuk memfasilitasi Angels Products agar memenangkan tender.

Dalam tender pengadaan Tinta Sidik Jari Pemilu Legislatif Tahun 2004 dilakukan dengan cara pertemuan antara para anggota beberapa konsorsium guna meminta dukungan pasokan tinta dan melakukan pengaturan harga. Para anggota konsorsium juga saling mempertukarkan informasi mengenai harga dan membagi pekerjaan di antara mereka, bahkan mengikut sertakan pihak lain, yakni Melina Alaydroes sampai selesainya pekerjaan. Dalam hal ini, PT Mustika Indra Mas dianggap sebagai pelaku usaha yang berkedudukan sebagai peserta tender, dan ketujuh konsorsium terkait dengan tender merupakan "pihak lain". Demikian pula PT Multi Mega Service, PT Senorotan Perkasa, PT Nugraha Karya, PT Tricipta Adimandiri, PT Yanaprima Hastapersada, PT Nugraha Karya Oshinda, PT Fulcomas Jaya, PT Wahgo International Corporation, dan PT Lina Permai Sakti sebagai para pelaku usaha peserta tender. Sedangkan para anggota konsorsium merupakan "pihak lain" yang bukan sebagai peserta tender.

Sanksi administratif yang dijatuhkan terhadap pelaku usaha tersebut (baik "peserta tender" maupun "pihak lain") di atas adalah memerintahkan untuk menghentikan kegiatan yang merupakan tindak lanjut dari persekongkolan tender, yakni dengan memerintahkan pemenang tender untuk menghentikan kegiatan pembangunan jalan selambat-lambatnya 30 hari sejak diterimanya petikan Putusan KPPU, memerintahkan pelaku usaha untuk membayar ganti rugi, memerintahkan pelaku usaha untuk membayar denda satu milyar rupiah, dan atau melarang pelaku usaha mengikuti atau terlibat dalam tender sejenis selama jangka waktu tertentu.

Putusan KPPU yang berisi sanksi administratif disebut dengan *condemnatoir* atau putusan yang bersifat menghukum. Sedangkan putusan yang isinya menyatakan bahwa pelaku usaha tertentu secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 22 UU Nomor 5 Tahun 1999 disebut putusan *declaratoir* atau bersifat menerangkan.

Dalam hal putusan KPPU berupa denda dan atau ganti rugi, maka para pihak yang dijatuhi putusan tersebut wajib membayar ke Kas Negara. Namun dalam hal putusan KPPU memerintahkan untuk menghentikan kegiatan, atau melarang pelaku usaha mengikuti atau terlibat dalam tender sejenis selama jangka waktu tertentu, maka menimbulkan masalah dalam memintakan eksekusi ke Pengadilan Negeri. Hal ini mengingat bahwa putusan yang dapat dimintakan eksekusi adalah putusan yang berujud pembebanan denda dan atau ganti rugi.

Putusan-putusan tersebut mengikat dan harus dilaksanakan oleh pelaku usaha terkait dengan perkara setelah berkekuatan hukum tetap. Apabila dalam jangka waktu 30 hari setelah putusan berkekuatan hukum tetap, namun pelaku usaha tidak melaksanakannya, maka KPPU melakukan permohonan penetapan eksekusi ke Pengadilan Negeri. Jika kemudian para pelaku usaha tidak juga melakukan putusan tersebut, maka KPPU akan menyerahkan putusan penetapan eksekusi tersebut kepada Polri (penyidik), guna melakukan penyidikan atas ketidak-patuhan para pelaku usaha tersebut.

BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dalam bab-bab sebelumnya, maka dikemukakan kesimpulan berikut:

1. Dalam pemeriksaan perkara-perkara persekongkolan tender, KPPU harus membuktikan unsur-unsur yang terkandung dalam Pasal 22 UU Nomor 5 Tahun 1999. Unsur tersebut meliputi pelaku usaha, bersekongkol, pihak lain, mengatur dan/atau menentukan pemenang tender, dan persaingan usaha tidak sehat. Unsur "pihak lain" dapat meliputi panitia tender maupun pelaku usaha yang tidak terlibat secara langsung dalam penawaran tender. Unsur bersekongkol dan mengatur dan/atau menentukan pemenang seringkali tidak dapat dipisahkan satu sama lain, karena unsur bersekongkol dalam UU Nomor 5 Tahun 1999 mengandung pengertian yang luas. Sedangkan pembuktian unsur persaingan usaha tidak sehat menunjukkan, bahwa KPPU harus membuktikan adanya dampak atas persekongkolan tersebut. Dampak tersebut dapat berupa menghalangi pelaku usaha tertentu lainnya, atau bahkan berdampak kerugian pada pelaku usaha secara khusus, dan sekaligus kerugian terhadap negara, jika terdapat unsur korupsi. Proses pembuktian ini akan memerlukan waktu dan tenaga ekstra, karena paing tidak secara ekonomis harus ada bukti adanya kerugian material. Sedangkan aktivitas persekongkolan itu sendiri hampir dapat dipastikan merugikan pihak-pihak terkait, baik pesaingnya maupun bagi negara.
2. KPPU hanya dapat menerapkan sanksi administratif terhadap pihak-pihak yang terkait dengan persekongkolan tender. Apabila "pihak lain" adalah panitia tender dari unsur pemerintah terbukti mendukung persekongkolan, KPPU tidak dapat menjatuhkan sanksi administratif, melainkan hanya dapat memberikan rekomendasi kepada atasan pejabat bersangkutan untuk menjatuhkan sanksi administratif. Sanksi tersebut sifatnya mengikat tetapi tidak dapat dimintakan eksekusi ke Pengadilan Negeri. Sedangkan terhadap "pihak lain" dari unsur pelaku usaha, KPPU memiliki kewenangan menjatuhkan sanksi administratif, berupa denda dan atau ganti rugi, seperti halnya terhadap para pelaku usaha terlapor. Sanksi administratif tersebut dapat dimintakan eksekusi ke Pengadilan Negeri. Namun demikian, dalam hal KPPU menerapkan sanksi yang bukan berujud denda dan atau ganti rugi, maka hal ini tidak dapat dimintakan eksekusi ke Pengadilan Negeri.

B. Saran

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dikemukakan beberapa saran sebagai berikut:

1. Perlu dilakukan kajian dan amandemen dalam penerapan pendekatan hukum yang digunakan dalam persekongkolan, mengingat persekongkolan hampir dipastikan membawa dampak yang merugikan bagi pesaing khususnya, dan bagi negara, jika perkara tersebut melibatkan Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

2. Dalam menerapkan sanksi administratif atas perkara-perkara persekongkolan, perlu dipertimbangkan penerapan sanksi administratif terhadap “pihak lain” yang melibatkan panitia dari unsur pemerintah, artinya KPPU tidak hanya memberikan rekomendasi kepada atasan pejabat yang bersangkutan, melainkan juga memberikan sanksi administratif yang dicantumkan dalam diktum/amar putusan.
3. Perlu dibentuk suatu pedoman untuk menetapkan ukuran mengenai nilai (jumlah) besaran denda dan/atau ganti rugi atas perkara-perkara persekongkolan tender, mengingat sampai saat ini denda dan ganti rugi yang ditetapkan oleh KPPU sangat variatif berkaitan dengan nilai/besarnya.

DAFTAR PUSTAKA

- Siswanto, Arie. 2002. *Hukum Persaingan Usaha*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Campbell, Enid, et. al., 1988. *Legal Research, Materials and Methods*. Sydney: The Law Book Company Limited.
- Dworkin, Ronald. 1973. *Legal Research*. Daedalus: Spring.
- Firos Gaffar. 2005. “Lima Tahun KPPU: Isu Hukum Persaingan Usaha dan Penegakannya”. *Jurnal Hukum Bisnis*, vol. 24, No. 3.
- Garner. *Black’s Law Dictionary*. 1979. Fifth Edition. St. Paul Minn.: West Publishing.
- Hansen, Knud. et. Al., 2002. *Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999: Undang-undang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. Cet. II. Jakarta: Deutsche Gessellschaft fur Technische Zusammenarbeit (GTZ) bekerjasama dengan PT Katalis.
- Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LN Nomor 120 Tahun 2003).
- Khemani, R. Shyam. 1998. *A Framework for the Design and Implementation of Competition Law and Policy*. 1st edition, (Washington, D.C.: The World Bank Washington, D.C. and Organization for Economic Co-Operation and Development (OECD) Paris.
- KPPU-RI. 2005. Pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan Tender.
- Okatani, Naoki. 1995. “Regulations on Bid Rigging in Japan, The United States and Europe”, *Pacific Rim Law & Policy Journal*, March.
- Pedoman Pasal 22 tentang Larangan Persekongkolan Tender, 2005. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), Jakarta.
- “Persekongkolan Tender Pemerintah Kian Parah”. 2001. *Suara Karya*, 17 Oktober.
- Proceedings. 2003. *Rangkaian Lokakarya Terbuka Hukum Kepailitan dan Wawancara Hukum Bisnis lainnya: UU No. 5 Tahun 1999 dan KPPU*. Cetakan I.
- Putusan Nomor 01/KPPU-L/2000 tentang Persekongkolan Penawaran Tender Pengadaan Pipa Casing dan Tubing.
- Putusan Nomor 07/KPPU-L/2001 tentang Persekongkolan Tender dalam Pengadaan Bakalan Sapi Impor di Jawa Timur.

- Putusan Nomor 08/KPPU-L/2004 tentang Persekongkolan Tender dalam Pengadaan Tinta Sidik Jari Pemilu Tahun 2004.
- Putusan Nomor 04/KPPU-L/2005 tentang Persekongkolan Tender dalam Lelang Gula Ilegal.
- Putusan Perkara Nomor 06/KPPU-I/2005 tentang Persekongkolan Tender Proyek Multi Years di Riau.
- Sirait, N. Ningrum. 2004. *Hukum Persaingan di Indonesia: UU No. 5/1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, cet. I. Medan: Pustaka Bangsa Press.
- Sullivan, E. Thomas dan Jeffrey L. Harrison, 1998. *Understanding Antitrust and Its Economic Implications*. New York: Matthew Bender & Co.
- Sutrisno Iwantono. 2003. "*Filosofi yang Melatar-belakangi Dikeluarkannya UU Nomor 5 Tahun 1999*". dalam Emmy Yuhassarie dan Tri Harnowo, ed., *Proceeding 2002: Undang-undang No. 5/1999 dan KPPU*, cet. 1. Jakarta: Pusat Pengkajian Hukum bekerjasama dengan Pusdiklat Mahkamah Agung RI, dan Konsultan Hukum EY Ruru dan Rekan.
- Takeshima, Kazuhiko. 3-4 Mei 2005. (Chairman Fair Trade Commission of Japan), *The Lessons from Experience of Antimonopoly Act in Japan and the Future of Competition Laws and Policies in East Asia*. Disajikan dalam *The 2nd East Asia Conference on Competition Law and Policie (Toward Effective Implementation of Competition Policies in East Asia)*, Bogor.
- Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa. 1996. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Tri Anggraini, A. M. 2003. *Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat: Per se Illegal atau Rule of Reason*. Cet. 1. Jakarta: Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.
- Yakub Adi Krisanto. 2005. "*Analisis Pasal 22 UU Nomor 5 Tahun 1999 dan Karakteristik Putusan tentang Persekongkolan Tender*". *Jurnal Hukum Bisnis*, vol. 24 No. 2.

Pengendalian Praktek
MERGER dan
AKUISISI
dalam Kegiatan Usaha di
INDONESIA:
Menuju Kegiatan Usaha
yang Bersih Dari Perilaku
Anti Persaingan
dan Praktek Monopoli

Pengendalian Praktek Merger dan Akuisisi Dalam Kegiatan Usaha di Indonesia: Menuju Kegiatan Usaha yang Bersih Dari Perilaku Anti Persaingan dan Praktek Monopoli

Dr. Ir. Tresna Priyana Soemardi, S.E.,M.S.

PEDOMAN ISTILAH MERGER DAN AKUISISI

Istilah merger dan akuisisi akan banyak pembaca temukan dalam bagian selanjutnya tulisan ini, oleh sebab itu, penulis merasakan penting untuk menyampaikan definisi yang dipergunakan untuk istilah merger dan akuisisi yang dipergunakan dalam tulisan ini.

1. Merger dan Akuisisi (sering disingkat "M&A") adalah istilah dari Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan. Sering juga dipergunakan sebagai istilah dari "Corporate Restructuring".
2. Merger adalah Penggabungan atau Peleburan dua perusahaan atau lebih menjadi satu perusahaan.
3. Istilah Penggabungan diperuntukkan untuk penyatuan dua perusahaan atau lebih dan perusahaan hasil gabungan menggunakan identitas perusahaan yang mengambil alih.
4. Istilah Peleburan diperuntukkan untuk penyatuan dua perusahaan atau lebih melebur membentuk satu perusahaan baru dengan identitas baru.
5. Pengambilalihan perusahaan yaitu tindakan satu perusahaan untuk membeli seluruh atau sebagian besar saham satu atau lebih perusahaan¹
6. Penggabungan, Peleburan dan Pengambilalihan berbeda prosesnya, namun tindakan perusahaan pada intinya sama yaitu dua perusahaan atau lebih bergabung menjadi satu perusahaan. Oleh sebab itu istilah merger sering dipakai secara bergantian untuk ketiga istilah tersebut diatas. Di Amerika istilah Merger dan Acquisition (M&A) dipakai untuk mencakup semua bentuk transaksi atau konsolidasi hak kepemilikan dan kontrol perusahaan baik dalam bentuk merger, akuisisi atau lainnya²
7. Untuk lebih cermat memahami masalah M&A, sebaiknya semua peraturan perundangan yang disebut dalam tulisan ini dibaca dan dipahami secara seksama.

1. Pasal 1 butir 9,10 dan 11, UU No.40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas

2. ABA Section of Antitrust Law, Antitrust Law Development (4th ed.1997) h.307

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berawal dari pemikiran para pelaku usaha di Amerika Serikat di awal abad ke 19, merger dan akuisisi telah berkembang menjadi suatu strategi usaha yang banyak digunakan untuk menyelamatkan kegiatan usaha para pelaku bisnis agar aset usaha tetap berproduksi atau beroperasi dan kegiatan usaha tetap bertahan di pasar dengan mekanisme penggabungan dan pengambil alihan perusahaan. Hingga kini, upaya mempertahankan kegiatan usaha tersebut terus berkembang pesat, seiring dengan berkembangnya inovasi dan efisiensi usaha, sehingga mewarnai dunia usaha di berbagai belahan dunia, dan bahkan usaha berskala internasional.

Perkembangan merger dan akuisisi di Indonesia juga menunjukkan peningkatan akhir-akhir ini, yang juga diiringi dengan peraturan-peraturan atau regulasi baru yang mengaturnya. Jadi, sebenarnya perkembangan aturan merger dan akuisisi yang awal mula dibuat oleh pemerintah Amerika Serikat itu selalu mengikuti alur tumbuh-kembang dari aktivitas Merger dan Akuisisi (M&A) itu sendiri. Perkembangan pengaturan yang progresif tersebut memberi bukti bahwa pemerintah Amerika Serikat pada saat itu sudah cukup peka terhadap perilaku (conduct) pelaku usaha dalam aktivitas merger dengan segala permasalahan yang ditimbulkan serta permasalahan yang mungkin akan timbul di kemudian hari.

Hampir setiap bidang usaha, dengan segala jenis dan ukurannya, mengenal M&A sebagai strategi bisnis yang menguntungkan. Karena itu tidaklah mengherankan apabila aktivitas M&A dapat terjadi pada usaha apa saja, bahkan pada tubuh Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sekalipun. Oleh karena itu, sehubungan dengan eksklusivitas BUMN sebagai perusahaan negara yang menguasai hajat hidup orang banyak, aktivitas M&A di jalur ini perlu mendapat perhatian yang cukup serius dari pihak pemerintah.

Aktivitas Merger dan Akuisisi yang sarat dengan strategi bisnis, secara tidak langsung membawa pengaruh pada kondisi perekonomian negara. Oleh karena itu, pengendalian akan aktivitas Merger dan Akuisisi yang berpotensi menimbulkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat sebagai akibat dari aktivitas merger dan akuisisi tersebut perlu ditegakkan demi menciptakan persaingan usaha yang sehat berlandaskan pada inovasi dan efisiensi yang pada akhirnya menciptakan kesejahteraan dan ekonomi nasional yang sehat.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian Latar Belakang Masalah tersebut di atas, maka pembahasan permasalahan dititikberatkan pada aktivitas merger dan akuisisi yang terjadi di Indonesia, khususnya di tubuh BUMN dan Perseroan Terbatas. Atas dasar itulah, penulis membatasi ruang lingkup kajian permasalahan yang ada sebagai berikut:

1. Bagaimana karakteristik atau kecenderungan mayoritas aktivitas merger dan akuisisi di Indonesia?
2. Bilamana pada Perseroan Terbatas dan BUMN terjadi peningkatan praktek merger dan akuisisi serta bagaimana dampak terhadap iklim persaingan dan perekonomian Indonesia?
3. Bagaimana peraturan perundang-undangan merger dan akuisisi dan perkembangannya di Indonesia?

C. Tujuan dan Manfaat Penulisan

Berdasarkan perumusan masalah yang telah penulis kemukakan di atas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk menggambarkan dan menganalisis beberapa sifat kecenderungan merger dan akuisisi yang terjadi di Indonesia.
2. Untuk menggambarkan serta menganalisis dampak yang mungkin terjadi akibat merger dan akuisisi BUMN dan Perseroan Terbatas.
3. Untuk memberi analisis mengenai pengaturan merger dan akuisisi, baik secara nasional maupun internasional.

Adapun manfaat dari penulisan ini adalah:

1. Secara Teoritis :
 - a. Dapat menambah referensi mengenai kecenderungan umum yang terjadi pada aktivitas merger dan akuisisi di Indonesia.
 - b. Dapat menjadi bahan pemikiran mengenai aktivitas merger ditubuh BUMN dan Perseroan Terbatas pada umumnya beserta segala permasalahannya.
 - c. Dapat memberi gambaran mengenai pengaturan merger dan akuisisi, baik secara nasional maupun internasional.
2. Secara Praktis:

Sebagai bahan masukan yang nyata dalam penegakan hukum merger dan akuisisi, dalam rangka menegakkan Hukum Persaingan Usaha yang menjunjung tinggi nilai-nilai persaingan yang sehat dan wajar.

D. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini termuat latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II TINJAUAN LITERATUR DAN METODE PENELITIAN

Bab ini memuat tinjauan literatur mengenai merger, meliputi sejarah perkembangan merger dari masa ke masa, sejarah pengaturan merger yang mengikuti perkembangan aktivitas merger itu sendiri, baik secara nasional maupun internasional, pembahasan sekilas mengenai BUMN dan Perseroan Terbatas dalam paradigma Persaingan Usaha, serta kasus yang pernah terjadi di Indonesia. Selain itu, dimuat pula mengenai metode yang digunakan dalam penelitian ini.

BAB III PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

Bab ini memuat mengenai data hasil penelitian, meliputi hasil analisis merger dan akuisisi pada Perseroan Terbatas dan di tubuh BUMN,

kecenderungan yang sering terjadi dalam praktek merger dan akuisisi di Indonesia, serta analisis terhadap peraturan mengenai merger dan akuisisi dalam peraturan perundang-undangan nasional maupun internasional.

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi kesimpulan atas permasalahan hukum yang telah diidentifikasi dan juga berisi saran berupa usulan atau tanggapan terhadap persoalan sebagai solusi yang ditawarkan.

E. Metodologi Pengkajian

Pengkajian ini menggunakan langkah-langkah berikut:

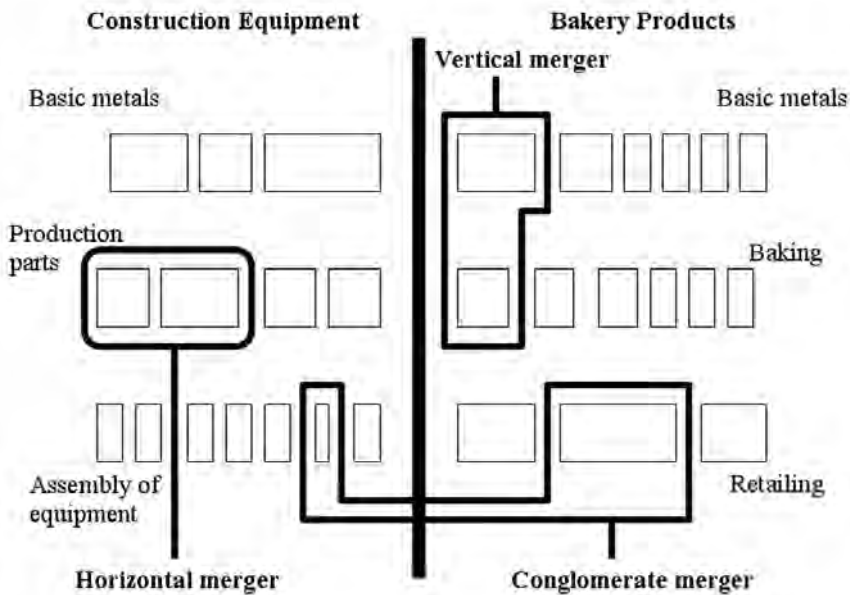
1. Kajian literatur perkembangan Peraturan per-Undang-Undang dan Kebijakan Merger dan Akuisisi secara umum di negara maju yang sering menjadi acuan (dalam kajian ini terutama Amerika dan Eropa) dan secara khusus (sampai pada kasus-kasus) di Indonesia.
2. Kajian ekonomi dan korporasi kasus-kasus merger di Indonesia secara kualitatif saja, tetapi sejauh mungkin memanfaatkan data dan informasi kuantitatif yang penulis dapatkan dalam kasus merger dan akuisisi yang diambil dalam kajian ini
3. Analisis dan diskusi (1) dan (2) untuk mendeskripsikan evolusi perkembangan merger dan akuisisi (M&A) di Indonesia, dengan menelusuri perkembangan Peraturan dan Per-Undang-Undang terkait serta mencermati konsep fundamental dalam korporasi dan ekonomi industri nasional, sehingga dapat ditarik kesimpulan dan langkah-langkah kongkrit yang dapat membantu percepatan implementasi peraturan M&A di Indonesia.

BAB II

TINJAUAN LITERATUR DAN METODE PENELITIAN

A. Sejarah Perkembangan Merger dan Akuisisi dari Masa ke Masa¹⁻³

Awal mula merger diawali dengan suatu peristiwa sejarah pada kurun waktu tahun 1897 hingga 1904 yang populer dengan sebutan Gelombang Merger Pertama. Tren ini muncul sebagai akibat dari 'depresi' di tahun 1883 dan memuncak pada kurun waktu 1898 dan tahun 1902. Gelombang merger pertama ini ditandai dengan tingginya merger horizontal yang terjadi di lingkungan pabrikaan, dimana terdapat delapan industri yang mengalami aktivitas merger yang paling besar.³ Tiga jenis utama merger diilustrasikan pada gambar 1 dibawah ini.



Gambar 1. Tiga bentuk utama merger

Runtuhnya pasar modal di tahun 1904 menandai pula berakhirnya gelombang merger yang pertama ini. Dalam banyak literatur, gelombang merger pertama ini menunjukkan gelombang peristiwa merger dengan corak yang sangat monopolistik.

Kebangkitan ekonomi di tahun 1910-an membangkitkan kembali gelombang merger kedua antara tahun 1916 hingga tahun 1929. Gelombang merger kedua ini ditandai dengan tingginya penggunaan dana pinjaman sebagai modal merger atau akuisisi (*debt financing*).⁴ Pada kurun waktu merger ini, banyak sekali terjadi industri yang oligopolistik dengan tren

4. Sheperd, W.G, 1997, *Capital Markets, Merger and Other Influences on Structure*, Prentice Hall International, hlm. 150-151.

4. Ravenscraft, D.J and Scherer, F.M., 1987, *Mergers, Sell-offs, and Economic Efficiency*, Brooking Institution, hlm. 42-44.

merger vertikal yang mengikat. Gelombang merger kedua ini juga merupakan pembentukan konglomerasi dengan skala besar untuk pertama kali. Jatuhnya pasar saham (*stock market crash*) tahun 1929 kembali mengakhiri gelombang merger kedua.

Gelombang merger ketiga terjadi antara tahun 1965 hingga tahun 1969, yang menandai *booming* dalam perekonomian dunia, khususnya di Amerika Serikat. Era ini merupakan era merger yang ditandai dengan gelombang besar dalam merger konglomerat. Oleh karena merger dalam gelombang ketiga ini lebih merupakan merger yang bersifat konglomerasi, maka merger dalam gelombang ketiga ini tidak ditandai dengan peningkatan konsentrasi pasar dalam suatu industri tertentu. Merger pada era ini terjadi karena banyaknya dorongan faktor-faktor ekonomis dan non ekonomis dalam dunia usaha. Insentif pajak yang diberikan kepada pelaku usaha yang mau menjual perusahaannya kepada pelaku usaha lain, turut meningkatkan jumlah atau kuantitas merger pada era tersebut. Kebangkitan pasar modal di tahun 1960-an memberikan pilihan baru dalam membiayai merger dan akuisisi yang terjadi dalam periode ini dibiayai dari hasil penjualan saham melalui bursa pasar modal.⁵

Permulaan gelombang merger keempat ditandai dengan terjadinya hostile take over di tahun 1970-an. Bahkan, pada awal tahun 1980-an terjadi ledakan aktivitas merger korporasi (*corporate merger*). Gelombang merger yang keempat sendiri baru dimulai tahun 1981 dan berakhir tahun 1989.

Terdapat lima karakteristik unik dari gelombang merger keempat. Kelima karakteristik tersebut adalah:⁶

1. Tingginya peran Investment Bankers dalam membujuk palaku usaha untuk melakukan merger dan akuisisi;
2. Meningkatnya kecanggihan dalam strategi pelaksanaan akuisisi;
3. Meningkatnya penggunaan utang dalam pembiayaan merger dan akuisisi (setelah berkurang dalam gelombang merger ketiga);
4. Mulai banyaknya pengambil alihan perusahaan Amerika Serikat oleh perusahaan asing.
5. Dengan banyaknya dukungan pembiayaan dari kalangan perbankan dan makin intensifnya kegiatan pengembangan usaha secara internasional, dalam era ini banyak sekali terjadi mega merger.

Gelombang merger kelima memiliki karakteristik yang hampir sama dengan gelombang merger keempat, hanya saja dengan makin ketatnya peraturan pasar modal di Amerika Serikat, dalam era ini sudah mulai jarang terjadi hostile take over. Selain itu merger dalam gelombang merger kelima ini sudah lebih banyak mempergunakan kombinasi antara aset dan utang (*equity and debt financing*). Bahkan dalam era ini lebih banyak terjadi *strategic merger*, yang memungkinkan perusahaan hasil merger berkembangan dengan pesat.⁷

5. Ibid.

6. Ibid.

7. Ibid.

B. Sejarah Pengaturan Merger: Dahulu dan Kini

1. Perkembangan Pengaturan Merger di Amerika

Pengaturan merger dan akuisisi di Amerika Serikat, yang sering menjadi kiblat hukum persaingan dunia, sudah ada sejak gelombang merger yang pertama muncul ke permukaan. Peraturan yang dikedalikan dengan the Clayton Act 1914 ini pada perkembangannya telah mengalami beberapa kali perubahan yang cukup progresif, mengikuti perkembangan dunia bisnis dari waktu ke waktu. Sekalipun the Sherman Act 1890 telah ada sebelumnya, the Clayton Act memiliki peran dalam mengatur merger dan akuisisi secara lebih terfokus dan terperinci, guna mengendalikan banyaknya aktivitas merger dan akuisisi yang bersifat monopolistik, dengan ditandai banyaknya aktivitas merger horizontal pada saat itu.

Gelombang merger pertama sebagai akibat longgarnya ketentuan mengenai hukum perusahaan yang berlaku saat itu, serta kurangnya sumber daya manusia yang melaksanakan the Sherman Act yang diundangkan di tahun 1890. Sebagai akibat dari gelombang merger kedua, pada tahun 1910, Congress Amerika Serikat mulai merasakan perlunya perlindungan dari para pengusaha yang melakukan merger, dan untuk itu maka selanjutnya diundangkanlah the Clayton Act pada tahun 1914. The Clayton Act ini diharapkan dapat menampung kebutuhan akan larangan merger yang bersifat anti persaingan, sebagaimana tidak diakomodir dalam gelombang merger kedua ini tidak ditandai dengan tingginya merger horizontal, melainkan merger vertikal dan konglomerat.⁸

Pada gelombang merger ketiga, dimana banyak merger yang bersifat konglomerasi, menyebabkan tidak banyaknya konsentrasi pasar. Hal lain yang menyebabkan berkurangnya konsentrasi pasar adalah dengan diundangkannya the Celler-Kefauver Act di tahun 1950 yang memperkuat berlakunya the Clayton Act.

2. Perkembangan Pengaturan Merger di Eropa⁵⁻⁶

Arah kebijakan terhadap penegasan struktur persaingan ditekankan pada kebutuhan mendesak terhadap pengawasan proses konsentrasi, karena pengawasan secara nyata tidak terdapat pada Perjanjian Roma tahun 1957. Pendiri MEE cenderung menyetujui konsentrasi yang lebih besar dengan dasar pertimbangan Konteks Pasar Bersama. Dengan konsekuensi *economies of scale* (efisiensi), perusahaan Eropa akan menjadi lebih bersaing di dunia. Komisi Eropa, pada awal tahun 1965, mengusulkan pengenalan pengawasan terhadap merger dan konsep peraturan pertamanya baru mendapat persetujuan pada tahun 1973.

Peraturan Merger dan Akuisisi ini mempunyai prinsip yang sangat terkenal saat itu adalah melarang akuisisi lebih lanjut oleh perusahaan yang telah berada pada posisi dominan (lihat pasal 86 hukum M&A MEE). Sebaliknya, merger antara sejumlah kecil perusahaan yang berukuran sama tidak bertentangan dengan hukum, walaupun menciptakan monopoli mutlak. Pasal terkenal lainnya dari hukum MEE dalam M&A adalah pasal 85, pasal ini transaksi pangsa antar perusahaan atau merupakan perjanjian pembatasan pangsa.

8. Ibid.

Dalam perjalannya terjadi campur tangan komisi dalam merger yang kolusif dan akuisisi yang dapat mempengaruhi perdagangan antar negara. Keputusan sering dipengaruhi naluri komisi dan perusahaan, serta campur tangan pejabat negara-negara yang berkepentingan di Eropa. Walaupun demikian dukungan terhadap pentingnya pengawasan langsung M&A tahun 1980 semakin meningkat, dengan beberapa alasan:

1. Komisi mempunyai kekuatan dan kepastian hukum menurut pasal 85 dan 86.
2. Komisi dimungkinkan melakukan langkah – langkah taktis dalam kaitan tumpang tindih dengan kebijakan nasional, efisiensi , biaya pengadilan dan agar merger tidak dirugikan oleh persaingan.
3. komisi mempunyai kekuatan untuk memastikan kecepatan dan efisiensi yang maksimum dalam proses merger.
4. merger terjadi antar perusahaan di negara – negara Eropa yang berbeda atau antar perusahaan masyarakat Eropa dan diluar masyarakat Eropa .
5. Dengan pelaksanaan pasar tunggal tahun 1992 (proses dimulai 1985), ada kesepakatan masyarakat Eropa terhadap perlunya mencegah perilaku anti persaingan dalam pasar, karena konsentrasi yang sering melewati pembatasan antar-EC (Masyarakat Eropa)

Pentingnya Penetapan Ambang Batas Merger Agar kelompok kerja M&A dapat bekerja perlu adanya ambang batas notifikasi merger oleh komisi yang disetujui Dewan Menteri Terkait. Tahun 1993 ambang batas merger adalah dengan lingkup pasar dunia adalah € 5000 juta, dalam lingkup Eropa adalah € 250 juta. Dan merger tidak akan diterima jika revenue perusahaan telah mencapai 2/3 dari total pasar Eropa.

3. Perkembangan Pengaturan Merger di Indonesia

Berbeda dengan perkembangan pengaturan di Amerika Serikat, peraturan perundang-undangan Indonesia yang mengatur merger dan akuisisi pertama kali dituangkan dalam bentuk Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) sebagai peraturan yang berlaku pada masa penjajahan Belanda. Praktek merger sebelum berlakunya Undang-undang No. 1 Tahun 1995 pada dasarnya didasarkan pada:⁹

1. Dasar Hukum Kontraktual

Ada dua macam ketentuan dalam KUHPerdata khususnya Buku ke-III yang berlaku terhadap perbuatan hukum merger, yakni:

a. Ketentuan tentang Perikatan Pada Umumnya

KUHPerdata pada dasarnya tidak mengatur mengenai merger. Akan tetapi, dalam Buku ke-III, terdapat ketentuan umum tentang perikatan yang diberlakukan terhadap setiap jenis perjanjian, termasuk merger. Ketentuan umum mengenai perikatan ini diatur mulai dari Pasal 1233 sampai dengan Pasal 1456.

Ketentuan yang diatur dalam pasal-pasal tersebut antara lain mengatur tentang syarat sahnya suatu perjanjian, kekuatan berlakunya perjanjian,

9. Munir Fuady, 2002, Hukum Tentang Merger, Bandung, Citra Aditya Bakti, hlm, 20-23.

akibat hukum dan perjanjian, macam-macam perjanjian, dan tentang hapusnya perikatan.

b. Ketentuan tentang Perjanjian Jual Beli

Dalam suatu praktek merger, seringkali dalam teknik pelaksanaannya diperlukan juga adanya jual beli saham. Itu sebabnya dalam Pasal 11 dari Keputusan Menteri Keuangan No. 222/KMK.017/1993 tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan akuisisi Bank, ditentukan bahwa salah satu dokumen yang harus dilampirkan dalam mengajukan permohonan untuk memperoleh izin merger (izin tetap) di samping akta perjanjian merger, adalah akta jual beli saham.

Untuk suatu perjanjian jual beli, termasuk jual beli saham, disamping berlaku ketentuan umum tentang perikatan yang terdapat di bagian awal Buku ke-II KUHPerdara, maka berlaku pula ketentuan khusus mengenai jual beli, yang diatur mulai dari Pasal 1457 sampai dengan Pasal 1540 KUHPerdara. Namun, dalam pelaksanaan merger antara dua perusahaan, sering juga dipakai metode inbreng saham bersama-sama dengan atau sebagai gantinya jual beli saham tersebut. Dalam hal ini terkadang juga dibuat "perjanjian Inbreng".

2. Dasar Hukum Bidang Usaha Khusus

Jauh sebelum Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 diundangkan, sebenarnya peraturan mengenai merger dan akuisisi dalam bidang perbankan telah lebih dahulu ada. Ketentuan-ketentuan tersebut antara lain:

- i. Keputusan Menteri Keuangan No.Kep.614/MK/II/8/1971 mengenai Pemberian Kelonggaran Perpajakan kepada Bank-Bank Swasta Nasional yang Melakukan Penggabungan (Merger).
- ii. Keputusan Menteri Keuangan No.278/KMK.01/1989 tanggal 25 Maret 1989 tentang Peleburan dan Penggabungan Usaha Bank.
- iii. Surat Udaran Bank Indonesia No.21/15/BPPP tanggal 25 Maret 1989 tentang Peleburan Usaha dan Penggabungan dan Bank Perkreditan Rakyat.
- iv. Keputusan Menteri Keuangan No. 222/KMK.017/1993 tanggal 26 Februari 1993 tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank. Keputusan No.222 ini menggantikan Keputusan No.278/KMK.01/1989.

Peraturan yang khusus mengatur masalah merger dan akuisisi di Indonesia diatur secara perdana dalam Undang-Undang No.1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas. Sejak diundangkannya Undang-Undang No.1 Tahun 1995, maka kepastian hukum merger mulai mendapatkan porsi yang jelas di hadapan Hukum Indonesia. Sebagai pelaksana dari ketentuan Pasal 102 hingga Pasal 109 undang-undang tersebut, maka kemudian ketentuan tersebut diejawantahkan secara lebih spesifik ke dalam Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas.

Ketentuan merger dan akuisisi versi baru dalam tubuh bank diatur dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 1998 tentang Perbankan, yang juga diejawantahkan ke dalam Peraturan Pemerintah No.28 Tahun 1999 tentang Merger, Konsolidasi, dan Akuisisi Bank juga Peraturan Pemerintah No.29 Tahun 1999 tentang Pembelian Saham Bank Umum. Tak hanya itu, pengaturan

merger bank di Indonesia juga diatur dalam beberapa peraturan di bidang perbankan, yakni sebagai berikut:

- a. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 32/50/KEP/DIR tanggal 14 Mei 1999 tentang Persyaratan dan Tata Cara Pembelian Saham Bank Umum;
- b. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No.32/51/KEP/DIR tanggal 14 Mei 1999 tentang Persyaratan dan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi Akuisisi Bank Umum;
- c. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No.32/52/KEP/DIR tanggal 14 Mei 1999 tentang Persyaratan dan Tata Cara Merger, Konsolidasi dan Akuisisi Bank Perkreditan Rakyat;
- d. Peraturan NO.2/27PBI/2000 tanggal 15 Desember 2000 tentang Bank Umum;
- e. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No.32/34KEP/DIR tanggal 12 Mei 1999 tentang Bank Umum Syariah;
- f. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No.32/35/KEP/DIR tanggal 12 Mei 1999 tentang Bank Perkreditan Rakyat;
- g. Surat Keputusan Direksi Bank Indonesia No.32/36/KEP/DIR tanggal 12 Mei 1999 tentang Bank Perkreditan Rakyat Syariah;
- h. Keputusan Direksi Bank Indonesia No.31/177/KAEP/Dir tanggal 31 Desember 1998 juncto Peraturan Bank Indonesia No. 2/51/PBI/2000 tanggal 12 November 1998;
- i. Keputusan Direksi Bank Indonesia No. 24/32/Kep/Dir juncto Surat Edaran Bank Indonesia No.24/1/UKU, tanggal 12 Agustus 1991;
- j. Peraturan BI No.5/25PBI/2003 tentang Penilaian Kemampuan dan Kepatuhan (Kriteria Pemegang Saham, Pengurus Bank dan Pejabat Eksekutif Bank yang Tidak Lulus Fit dan Proper Test).

Ketentuan merger perseroan terbatas dan merger bank tersebut pada praktek menemui kendala yang cukup rumit, manakala bank yang hendak merger harus tunduk pada ketentuan perbankan, tetapi di sisi lain bank juga pada umumnya merupakan suatu entitas bisnis yang berbentuk perseroan terbatas yang mengharuskan tunduk pada ketentuan perseroan terbatas.

Tak hanya dibidang perbankan dan perseroan terbatas pada umumnya, ketentuan mengenai merger dan akuisisi juga telah diatur dalam beberapa peraturan dibidang pasar modal. Ketentuan-ketentuan tersebut mengatur mengenai tata cara dan persyaratan merger bagi perusahaan yang listed atau go-public (perusahaan emiten), sebut saja Peraturan Bapepam No. IX.G1 tentang Penggabungan Usaha atau Peleburan Usaha Perusahaan Publik atau Emiten dan beberapa peraturan pelaksanaan lainnya, seperti Peraturan No.IX.E.1 tentang Benturan Kepentingan dan Peraturan No. IX.F.1 tentang Penawaran Tender.

Dibidang persaingan usaha, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pun telah mengatur mengenai merger dan akuisisi, yakni Pasal 28 dan Pasal 29. Kedua pasal tersebut mengatur mengenai merger dan akuisisi yang berpotensi mengurangi persaingan, dengan tidak mengaturnya secara lebih rinci dari ketentuan yang telah ada sebelumnya. Adapun Pasal 28 ayat (3) dan Pasal

29 ayat(2) undang-undang tersebut mengamanatkan dibuatnya Peraturan Pemerintah yang mengatur ketentuan tentang batasan nilai asset dan nilai penjualan, serta ketentuan mengenai pelaporan pasca merger.

Diaturnya merger dan akuisisi di dalam Undang-Undang No.5 tahun 1999 merupakan alasan yang wajar mengingat merger dan akuisisi merupakan aktivitas yang rentan dengan perubahan konsentrasi pasar, yang pada akhirnya membawa imbas pada iklim persaingan usaha. Merger dan akuisisi dikhawatirkan dapat menimbulkan efek negative terhadap persaingan usaha. Pada umumnya, merger dikatakan memiliki efek anti persaingan apabila memenuhi kondisi sebagai berikut:¹⁰

1. pasar menjadi terkonsentrasi secara substansial pasca merger;
2. adanya hambatan masuk pasar (entry barrier).

Hingga saat ini, Peraturan Pemerintah yang dimaksud masih dalam tahap pembahasan. Materi yang ingin diatur dalam Peraturan Pemerintah tersebut cukup banyak, mengingat merger dan akuisisi merupakan suatu praktek bisnis yang cukup luas ruang lingkupnya. Karena itulah, penting kiranya melakukan kajian yang komprehensif dalam menyusun peraturan pelaksana tentang merger dan akuisisi di bidang persaingan usaha.

Pengaturan merger dan akuisisi di dalam Peraturan Pemerintah tersebut, selayaknya diatur mengenai ketentuan yang bersifat substansial, dan bukan hanya pengaturan yang prosedural saja. Pengaturan merger dan akuisisi secara prosedural telah diakomodir dalam undang-undang dan peraturan pemerintah terdahulu (Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1998 dan Peraturan Pemerintah No. 28 Tahun 1999). Oleh karena itu, perlu kiranya analisis hukum secara mendalam, serta didukung dengan analisis ekonomi yang komprehensif, sehingga Peraturan Pemerintah tersebut dapat mengakomodir masalah merger secara lengkap, tegas, dan mengandung kepastian hukum.

C. Sekilas Tentang Perseroan Terbatas dan Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

1. Perseroan Terbatas

Perseroan Terbatas adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham, dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang No.1 Tahun 1995 serta peraturan pelaksanaannya (Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No. 1 Tahun 1995). Kegiatan Perseroan Terbatas harus sesuai dengan maksud dan tujuannya serta tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum, dan kesusilaan (Pasal 2).

Perseroan Terbatas dapat melakukan tindakan merger, konsolidasi, dan atau akuisisi. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 102 sampai dengan Pasal 109 Undang-undang No.1 Tahun 1995. Namun, Ketentuan tersebut ditegaskan pula dengan ketentuan syarat sebagaimana diatur dalam Pasal 104, bahwa perbuatan hukum merger konsolidasi dan akuisisi harus mempertahankan:

10. Arie Siswanto, 2002, Hukum Persaingan Usaha, Bogor, Ghalia Indonesia, hlm, 33

- a. Kepentingan Perseroan, pemegang saham minoritas dan karyawan perseroan. Merger, konsolidasi, dan akuisisi tidak mengurangi hak pemegang saham minoritas untuk menjual saham dengan harga yang wajar.
- b. Kepentingan masyarakat dan persaingan sehat dalam melakukan usaha. Ketentuan ini merupakan pondasi bagi pengaturan masalah merger dan akuisisi di dalam Hukum Persaingan Indonesia (Undang-Undang No. 5 Tahun 1999).

Perseroan Terbatas merupakan pilar bagi pertumbuhan perekonomian Indonesia. Undang-Undang No.1 Tahun 1995 telah mengatur Perseroan Terbatas yang cukup komprehensif untuk dikaji lebih lanjut. Didirikannya Perseroan Terbatas dimaksudkan untuk menjadi salah satu pilah pembangunan ekonomi nasional.

Ketentuan mengenai merger, konsolidasi, dan akuisisi Perseroan Terbatas diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah tersebut pada dasarnya hanya mengatur masalah prosedur dalam melakukan merger, konsolidasi, dan akuisisi, yakni meliputi persyaratan, tata cara dan hal-hal yang berkaitan dengan masalah prosedural.

2. BUMN

BUMN adalah usaha yang seluruhnya atau sebagian besar modalnya dimiliki negara melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. BUMN ikut berperasn menghasilkan barang atau jasa yang diperlukan dalam rangka mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat. Peran BUMN dirasakan semakin penting sebagai pelapor dan atau perintis dalam sektor-sektor usaha yang belum diminati usaha swasta. Di samping itu, BUMN juga mempunyai peran strategis sebagai pelaksana pelayanan publik, penyeimbang kekuatan-kekuatan swasta besar, dan turut membantu pengembangan usaha kecil atau koperasi. BUMN juga merupakan salah satu sumber penerimaan negara yang signifikan dalam bentuk bergagai jenis pajak, deviden dan hasil privatisasi.

Menurut Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BUMN, BUMN dapat berupa tiga bentuk, yaitu sebagai berikut:

- a. Perusahaan Perseroan (Persero) adalah BUMN yang berbentuk perseroan terbatas yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruh atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh Negara Republik Indonesia yang tujuan utamanya mengejar keuntungan.
- b. Perusahaan Perseroan Terbuka (Persero Terbuka) adalah Persero yang modal dan pemegang sahamnya memenuhi kriteria tertentu atau Persero yang melakukan penawaran umum sesuai dengan peraturan perundang-undangan di bidang pasar modal.
- c. Perusahaan Umum (Perum) adalah BUMN yang seluruh modalnya dimiliki negara dan tidak terbagi atas saham, yang bertujuan untuk kemanfaatan umum berupa penyediaan barang dan atau jasa yang bermutu tinggi dan sekaligus mengejar keuntungan berdasarkan prinsip pengelolaan perusahaan.

Adapun maksud dan tujuan didirikannya BUMN berdasarkan Undang-Undang BUMN adalah sebagai berikut:

- a. memberikan sumbanagn bagi perkembangan perekonomian nasional pada umumnya dan penerimaan negara pada khususnya;
- b. mengejar keuntungan;
- c. menyelenggarakan kemanfaatan umum berupa penyediaan barang atau jasa yang mbermutu tinggi dan memadai bagi pemenuhan hajat hidup orang banyak;
- d. menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dilaksanakan oleh sektor swasta dan koperasi;
- e. turut aktif memberikan bimbingan dan bantuan kepada pengusaha golongan ekonomi lemah, koperasi, dan masyarakat (Pasal 2 Undang-Undang No. 19 Thaun 2003).

BUMN pada dasarnya adalah perusahaan negara yang dimaksudkan untuk memperoleh keuntungan yang sebesar-besarnya demi mensejahterakan rakyat, karena itu BUMN merupakan aset negara yang perlu dilindungi eksistensinya dan independensinya, terutama dari kekuasaan pihak asing.

D. Kumpulan Kasus

1. Rencana Merger PT. Bank Tabungan Negara (BTN) dengan PT. Bank Negara Indonesia (BNI) atau BTN dengan PT Bank Rakyat Indonesia (BRI) adalah contoh ketidakmatangan pemerintah merencanakan merger bank BUMN yang pada akhirnya hanya menguras energi. Hal tersebut menimbulkan kedikpastian terhadap kegiatan usaha BTN di masa depan dan nasib para pegawai bank BUMN tersebut.
2. Pada tahun 2003, PT gajah Tunggal Tbk diakuisisi oleh perusahaan Singapura, Garibaldi Venture Fund Ltd dari tangan BPPN (Badan Penyehatan Perbankan Nasional). Ketika perusahaan Singapura itu dicek, ternyata di situs resmi pemerintah Singapura, nama Garibaldi Venture Fund Ltd tidak ditemukan. Timbul isu bahwa Garibaldi merupakan perusahaan imajiner yang tidak diketahui keberadaannya. Kasus perusahaan imajiner lainnya antara lain: divestasi Chandra asri dan kasus divestasi Bank CIC.
3. Akuisisi saham PT HM Sampoerna Tbk oleh Philip Morris Internasional (anak perusahaan Altria Group Inc, Amerika Serikat) menjadi kasus yang tidak kalah menarik. Pada awalnya, Philip Morris hanya mengakuisisi 40% atau sekitar 1.753.200.000 saham HM Sampoerna dari tangan keluarga Sampoerna. Namun, pada tahun 2005, Philip Morris kembali mengakuisisi saham HM Sampoerna melalui proses tender sehingga secara keseluruhan Philip Morris menguasai 97% saham HM Sampoerna. Kasus pembelian saham perusahaan nasional oleh perusahaan asing ini sempat membuat masyarakat gerah, tetapi tidak ada tindakan nyata dari pemerintah untuk menyelamatkan perusahaan nasional itu dari tangan asing tersebut.
4. Perusahaan elektronik di Indonesia, PT Agis, mengakuisisi beberapa perusahaan elektronik lainnya seperti PT TT Indonesia dan PT Akira Indonesia, dalam rangka menguasai pasar elektronik di Indonesia. Selain mengakuisisi dua perusahaan elektronik lainnya, PT Agis juga melakukan merger dengan PT Electronic Solution serta membentuk perusahaan joint ventura dengan M2B Asia Pasific. Terkait dengan merger anak

perusahaan PT Agis yaitu Agis Electronic Super Store dengan Electronic Solution, menjadikan pasar retail modern terbesar di Indonesia, sementara *joint ventura* dengan perusahaan M2B Asia Pasific Corporation, yakni perusahaan penyedia provider jasa *game online* dan provider IT TV internet protokol TV, Mereka menargetkan bahwa aksi tersebut dapat memimpin *game online* dan IT TV di Indonesia.

5. Penggunaan dana pihak ketiga dalam melakukan merger dan akuisisi di Indonesia masih tergolong marak. Sementara, ketentuan mengenai LBO (Leverage Buy Out) dan kepastian hukumnya belum diatur dalam perundang-undangan Indonesia. Praktek penggunaan dana pihak ketiga ini pada dasarnya merupakan praktek yang sah dan legal, tetapi perlu ada perlindungan terhadap perusahaan yang diakuisisi atau dimerger. Seperti rencana BUMN PT Aneka Tambang Tbk yang berencana mangakuisisi perusahaan pertambangan lainnya dengan topangan dana dari pihak lain.
6. Merger tiga perusahaan farmasi di Indonesia juga perlu mendapat perhatian. Tiga perusahaan farmasi besar yang merupakan satu kelompok usaha, yaitu PT Enseval, PT Kalbe Farma Tbk, dan PT Dankos Laboratories Tbk melakukan merger menjadi Kalbe Farma dengan target menjadi perusahaan farmasi terbesar di Indonesia dan Asia Tenggara. Yang menarik dari kasus ini adalah bahwa ketiga perusahaan tersebut merupakan satu kelompok usaha yang saling terkait satu sama lain. Enseval merupakan induk perusahaandari Kalbe dengan kepemilikan saham sebesar 52,65%, sedangkan Dankos merupakan anak perusahaan Kalbe dengan kepemilikan sahan sebesar 71,46%. Merger tiga perusahaan farmasi tersebut akan menjadikan Kalbe sebagai perusahaan publik dengan nilai kapitalisasi pasar di pasar modal mencapai lebih dari 10 Triliun Rupiah.
7. Dibidang perbankan, kasus merger pun pernah terjadi antara Bank Danamon yang secara faktual merupakan bank jangkar dalam kerangka merger sembilan bank BTO. Bahkan, nama bank hasil merger yang dipakai pun adalah Bank Danamon. Berbeda halnya dengan pengalaman merger yang menghasilhan nama Bank Permata, semua anggota merger kehilangan eksisitensinya, hanya saja budaya dan sistem IT yang digunakan sebagai patokan adalah ank Bali. Kasus lainnya yag juga menarik adalah kasus bank hasil merger seperti Bank Mandiri yang merupakan gabungan antara BDN, Bapindo, BBD, dan Bank Exim. Pada bank swasta kasus merger murni pernah terjadi pada Bank artha Graha (BAG) dengan Bank Artha Prima.
8. Dengan semakin dekatnya pemberlakuan Arsitektur Perbankan Indonesia (API), Bank Arta Niaga Kencana Tbk (ANK) akan diakuisisi oleh bank Commonwealth Australia. Bank Commonwealth mengakuisisi 83% saham Bank ANK. Dengan demikian, satu lagi perusahaan nasional yang diakuisisi secara mayoritas oleh perusahaan milik asing. Bank-bank lain yang mayoritas sahamnya telah dimiliki oleh asing adalah PT Bank Central Asia Tbk, PT Bank Danamon Tbk, PT Bank Lippo Tbk, PT Bank Internasional Indonesia Tbk, PT Bank Niaga Tbk, dan PT Bank Permata Tbk.

BAB III

PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

A. Analisis Merger dan Akuisisi Perseroan Terbatas

Merger dan akuisisi Perseroan Terbatas pada dasarnya sudah diatur dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 dan secara lebih detail dalam Peraturan Pemerintah No. 27 Tahun 1998.

Merger dan akuisisi secara substansial dapat menimbulkan efek negatif terhadap persaingan. Efek negatif dari merger dan akuisisi terhadap persaingan pasar adalah sebagai berikut:

1. terciptanya atau bertambahnya konsentrasi pasar yang dapat menyebabkan harga produk semakin tinggi;
2. kekuatan pasar (*market power*) menjadi semakin besar yang dapat mengancam pebisnis kecil.

Suatu konsentrasi pasar dapat dilihat dari dua faktor, yakni:

1. berapa banyak pelaku pasar untuk produk yang bersangkutan;
2. berapa besar pangsa pasar yang dikuasainya.

Tentang konsentrasi pasar ini dapat dikelompokkan ke dalam tiga kategori, sebagai berikut:¹¹

1. Pasar yang bersifat Atomistik
Dalam hal ini, di pasar sangat banyak pelaku pasar yang menguasai pangsa pasar yang kecil-kecil. Dapat dikatakan bahwa dalam hal ini tidak terjadi konsentrasi pasar.
2. Pasar yang bersifat Monopoli
Dalam hal ini, hanya satu pelaku pasar yang ada di pasar. Jadi pelaku pasar tersebut menguasai 100% pangsa pasar. Dengan demikian, konsentrasi pasar sangat tinggi atau walaupun ada pelaku pasar lain, mereka hanya menguasai pangsa pasar yang kecil-kecil saja.
3. Pasar yang bersifat Oligopoli
Dalam hal ini dua atau tiga pelaku pasar menguasai bagian terbesar dari pangsa pasar, sedangkan pelaku pasar lainnya, jikapun ada, hanya menguasai bagian kecil dari pangsa pasar tersebut. Jadi, pasar terkonsentrasi pada dua ataupun tiga pelaku usaha pasar tersebut.

Suatu merger Perseroan Terbatas dapat dianggap merugikan persaingan apabila dua kondisi berikut terpenuhi:

1. pasar menjadi terkonsentrasi secara substansial pasca merger;
2. adanya hambatan masuk pasar (*entry barrier*).

Permasalahan yang paling substansial dari bahaya merger terhadap persaingan adalah ada atau tidaknya hambatan masuk pasar (*barrier to entry*) bagi pemain baru (*new entrants*) dan bagi pelaku usaha pesaing untuk memperluas pangsa pasarnya dan kebebasan berinovasi bagi mereka.

11. Ibid.

Dari beberapa kasus yang ditemui, ternyata nmerger dan akuisisi sangat erat kaitannya dengan permasalahan kepemilikan silang (cross ownership), entah itu menimbulkan kepemilikan silang ataupun terjadinya merger atau akuisisi antara perusahaan-perusahaan dalam satu kelompok usaha (tedapat kepemilikan silang). Dan ternyata, permasalahan yang berkaitan dengan kepemilikan silang tersebut tidak hanya marak dalam aktivitas bisnis nasional, tetapi juga dalam aktivitas bisnis bilateral maupun internasional. Hal tersebut ditandai dengan munculnya perusahaan multinasional serta banyaknya pengambilan saham perusahaan nasional oleh perusahaan asing.

B. Analisis Merger dan Akuisisi Badan Usaha Milik Negara (BUMN)

BUMN merupakan perusahaan negara yang khusus dibentuk untuk menguasai produksi yang berkenaan dengan kepentingan hajat hidup orang banyak. Karena itu, BUMN merupakan aset milik negara yang merupakan hak monopoli bagi negara untuk menguasainya, sesuai dengan ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945.

Jumlah BUMN dengan kepemilikan saham mayoritas atau di atas 51% di tangan pemerintah saat ini mencapai 158 perusahaan yang terdiri dari 131 persero, 13 perusahaan umum, dan 14 perusahaan jawatan. Sementara BUMN dengan kepemilikan saham minoritas pemerintah berjumlah 21 perusahaan. BUMN baik dengan kepemilikan saham mayoritas maupun minorotas terbagi ke dalam empat sektor inti, yakni:

1. Kelompok Pertama, meliputi sektor perbankan, asuransi, jasa konstruksi;
2. Kelompok Kedua, meliputi sektor perhubungan, perdagangan, pariwisata dan kawasan industri;
3. Kelompok Ketiga, meliputi sektor perkebunan, kehutanan pertanian, pupuk, percetakan dan penerbitan;
4. Kelompok Keempat, meliputi sektor pertambangan, energi, pos dan telekomunikasi, aneka industri dan industri strategis.

Undang-Undang No. 19 Tahun 2003 tentang BIMN mengatakan bahwa terhadap BUMN dapat dilakukan merger, konsolidasi, ataupun akuisisi (Pasal 63 sampai dengan Pasal 65). Dalam ketentuan pasal tersebut, dikatakan bahwa BUMN dapat mengakuisisi BUMN dan atau perseroan terbatas lainnya.

Jika berkaca pada ketentuan Undang-Undang NO. 19 Tahun 2003, pada dasarnya BUMN memperbolehkan melakukan merger, konsolidasi, dan akuisisi selama perbuatan tersebut tetap berpegang pada maksud dan tujuan pendirian BUMN itu sendiri sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 Undang-Undang NO. 19 Tahun 2003 serta tetap pada posisinya sebagai perusahaan negara yang menguasai hajat hidup orang banyak demi tercapainya kesejahteraan masyarakat Indonesia.

Sejalan dengan pola diinvestasi yang salah arah yang dilakukan oleh BPPN selama ini menyebabkan kepemilikan pemerintah beralih kepada asing tanpa diikuti dengan program *bond sedemption*. Akibatnya, tidak tergambar *exit policy* yang cerdas ketika saham pemerintah telah berkurang hingga

mencapai 0%. Jika bank-bank dan perusahaan nasional lainnya diambil alih oleh pihak asing, maka target API untuk memiliki bank bersatandar nasional dan internasional dalam jumlah yang terbatas, hanya akan mencekik bangsa sendiri karena mayoritas kepemilikan saham telah dimiliki oleh asing.

C. Kecenderungan Merger dan Akuisisi di Indonesia

Merger, dan juga akuisisi, mempunyai tujuan yang utama yaitu untuk meningkatkan sinergi perusahaan. Sering disebut bahwa rumus yang berlaku adalah $2 + 2 = 5$. Kelebihan satu dari rumus tersebut berkat adanya tambahan sinergi itu. Tambahan sinergi dari merger tersebut disebut dengan gain.¹² Dengan demikian berlaku juga rumus sebagai berikut:

$$NPV m = PV ab - (PV a + PV b + C)$$

Keterangan:

- NPV = Net Present Value setelah merger (setelah adanya gain) yakni yang berbentuk sinergi dari kedua perusahaan setelah merger.
- PV a & PV b = Nilai perusahaan-perusahaan sebelum merger dilakukan.
- PV ab = Nilai dari perusahaan setelah merger dilakukan.
- C = Cost, yakni seluruh biaya yang dikeluarkan dalam rangka melakukan merger tersebut.

Tambahan sinergi karena merger tersebut disebabkan karena ada beberapa keuntungan dari merger. Adapun alasan umum perusahaan melakukan merger, yaitu sebagai berikut:¹³

- a. Pertimbangan Pasar
Merger dan akuisisi dapat memperluas pangsa pasar. Dalam hal ini, baik untuk menghasilkan mata rantai produksi yang lengkap, maupun untuk memperluas distribusi produk dalam satu area, atau memperluas area distribusi.
- b. Penghematan Distribusi
Sistem distribusi tunggal seringkali dapat menangani dua produk yang mempunyai metode distribusi pasar yang serupa, dengan menghemat biaya daripada mereka hanya menangani produk tunggal.
- c. Diversifikasi
Penganekaragaman jenis usaha dilakukan dengan maksud untuk meminimalkan risiko terhadap kegagalan pasar tertentu dan atau untuk dapat berpartisipasi pada bidang-bidang yang baru tumbuh
- d. Keuntungan Manufaktur
Banyak keuntungan yang dapat dipetik dari merger. Biasanya segi-segi kelemahan dapat diperkuat, *overcapacity* dapat dihilangkan, dan *overhead* dapat dikurangi. Sehingga problem-problem yang bersifat temporer dapat dipecahkan.

12. Ibid, hlm. 51.

13. Ibid, hlm. 54-55.

- e. Research and Development (R&D)
Biaya-biaya riset dan pengembangan dapat dikurangi dengan terbukanya kesempatan untuk menggunakan fasilitas secara bersama-sama.
- f. Pertimbangan Finansial
Dalam hal ini, untuk meningkatkan earning per share dan memperbaiki image di pasar, serta untuk mencaai stabilitas dan sekuriti finansial.
- g. Pemanfaatan Excess Capital
Excess capital masing-masing perusahaan dapat saling dimanfaatkan.
- h. Pertimbangan Sumber Daya Manusia
Bagi perusahaan yang memiliki kelemahan di bidang SDM, dapat dibantu oleh perusahaan yang system SDM-nya lebih baik.
- i. Kecanggihan dan Otomatisasi
Perkembangan bisnis menuju kepada penggunaan sarana yang semakin canggih dan otomatisasi. Untuk itu diperlukan biaya tinggi dan kemampuan SDM yang tangguh. Perusahaan-perusahaan kecil akan sulit mengikuti perkembangan ini kecuali dengan melakukan upaya restrukturisasi, seperti merger dan akuisisi.

Terdapat beberapa sasaran atau target umum sehingga pelaku usaha menganggapperlu dilakukannya merger, yakni antara lain:¹⁴

- a. Peningkatan Konsentrasi Pasar
Apabila perusahaan besar yang melakukan merger dengan perusahaan sejenis atau dengan perusahaan terintegrasi secara vertikal, maka pasar cenderung lebih terkonsentrasi. Untuk itu, rambu-rambu hukum anti monopoli perlu diwaspadai. Akan tetapi apabila merger dilakukan oleh perusahaan-perusahaan kecil, menyebabkan perusahaan tersebut menjadi lebih besar, sehingga dapat bersaing dengan perusahaan yang memang sudah duluan besar. Hal ini akan mengurangi konsentrasi pasar oleh satu atau lebih perusahaan besar saja.
- b. Peningkatan Efisiensi
Merger antara dua atau lebih perusahaan dapat meningkatkan efisiensi, baik itu efisiensi dalam produksi atau efisiensi dalam pemasaran, dan penghematan *overhead cost*. Banyak biaya dapat dipotong, atau bahkan banyak tenaga kerja yang dapat digunakan dalam memproduksi produk yang sama dengan sebelum merger dilakukan. Akan tetapi, dengan merger, dimana perusahaan menjadi semakin besar dan pesaing di pasar semakin berkurang. Hal ini juga mengarah kepada inefisiensi perusahaan yang bersangkutan.
- c. Pengembangan Inovasi Baru
Dengan dilakukannya merger, perusahaan menjadi besar sehingga riset dan pengembangan dapat dikembangkan secara canggih. Hal tersebut dapat mendorong untuk timbulnya inovasi baru dalam menghasilkan produk-produk dari perusahaan yang bersangkutan. Akan tetapi apabila perusahaan sudah terlalu besar, dan tidak atau kurang persaingannya

14. Ibid, hlm. 57-59.

di pasar, bisa juga menyebabkan perusahaan tersebut akan tetap mempertahankan produk yang sudah ada apa adanya, sehingga mengurangi semangat untuk menentukan inovasi baru.

d. Alat Investasi

Terutama bagi merger yang memerlukan pembayaran sejumlah dana dari pihak yang menggabungkan diri, maka merger seperti ini merupakan alat untuk investasi bagi perusahaan yang menggabungkan diri tersebut. Apabila perusahaan yang menggabungkan diri tersebut merupakan perusahaan asing atau perusahaan campuran asing, maka investasi tersebut dapat dipandang sebagai suatu investasi asing. Dan jika nanti investasi tersebut ditarik kembali (divestasi), maka diharapkan akan banyak didapat capital gain dari merger tersebut.

e. Sarana Alih Teknologi

Jika terjadi merger, perusahaan yang satu dapat menimba pengalaman dan teknologi dari perusahaan yang lain. Dengan demikian merger dapat merupakan sarana pengalihan teknologi.

f. Mendapatkan Akses Internasional

Biasanya tidak mudah bagi suatu perusahaan untuk mendapatkan akses ke pasar internasional. Untuk itu dapat ditempuh dengan merger dengan suatu perusahaan asing sehingga pasar dari perusahaan asing tersebut dapat diakses.

g. Peningkatan Daya Saing

Merger dapat meningkatkan efisiensi dan melakukan berbagai inovasi. Hal tersebut dapat memberikan nilai tambah bagi peningkatan daya saing, baik daya saing ekspor maupun impor.

h. Memaksimalkan Sumber Daya

Dengan merger, maka sumber daya yang ada di satu atau lebih perusahaan yang bergabung dapat dimanfaatkan secara maksimal. Di samping itu, dapat pula dilakukan pengurangan duplikasi dan memaksimalkan penggunaan aktiva yang menganggur, sehingga produksinya dapat didorong secara maksimal.

i. Menjamin Pasokan Bahan Baku

Khususnya terhadap merger vertical, yakni merger antara perusahaan hulu dengan hilir, maka merger seperti ini dapat menjamin tersedianya bahan baku karena mempunyai perusahaan pemasok bahan bakunya sendiri.

Tujuan daripada merger secara langsung adalah sebagai (pembuktian diri atas) pertumbuhan dan ekspansi aset perusahaan, penjualan dan pangsa pasar pihak yang menggabungkan diri (tujuan jangka menengah). Tujuan merger yang lebih mendasar adalah pengembangan kekayaan para pemegang saham yang ditujukan pada pengaksesan atau pembuatan penciptaan keunggulan kompetitif yang dapat diandalkan bagi perusahaan yang menggabungkan diri.¹⁵ Merger merupakan salah satu metode untuk menyembuhkan perusahaan yang sedang sakit dalam waktu sekejap.

15. P.S. Sudarsaman, 1999, *The Essence of Merger dan Akuisisi*, Prentice Hall International (UK) Ltd., Simon & Schuster (Asia) Pte. Ltd., Yogyakarta, Penerbit ANDI, hlm. 5.

Jika melihat beberapa contoh kasus yang pernah terjadi di Indonesia, maka merger dan akuisisi umumnya didorong oleh keinginan untuk melakukan ekspansi. Contoh kasus yang telah dituangkan dalam Bab II menunjukkan tren yang hampir serupa, yakni penjualan perusahaan kepada pihak asing, dengan alasan serta cara yang berbeda pada tiap kasus. Hal seperti ini tidak hanya populer di kalangan perseroan terbatas, tetapi juga pada BUMN yang merupakan perusahaan milik negara. Perlindungan terhadap aset nasional tampaknya sudah kendor. Contoh yang paling memprihatinkan adalah ketika PT Indosat dikuasai oleh asing, yang hingga saat ini masih menyisakan permasalahan yang sangat kompleks. Demikian pula kasus PT. Krakatau Steel yang harus dikaji dengan cermat karena PT. Krakatau Steel merupakan aset nasional yang bernilai strategis dalam industri manufaktur nasional, sehingga alternatif revitalisasi melalui IPO, merger atau akuisisi, benar-benar harus dikaji sehingga kepastian peningkatan daya saing global dan nasional dapat tercapai.

D. Pengaturan Merger dan Akuisisi yang Efektif

Dirancangnya Peraturan Pemerintah mengenai merger dan akuisisi merupakan suatu langkah yang patut didukung dan dipercepat oleh semua pihak. Kontribusi dalam bidang hukum dan ekonomi tampaknya juga merupakan masukan yang akan sangat berarti dalam menyusun Rancangan Peraturan Pemerintah tersebut menjadi suatu peraturan pengendali merger di Indonesia, yang pada akhirnya akan berdampak pada keteraturan pola persaingan usaha di Indonesia, khususnya terkait dengan sistem restrukturisasi perusahaan.

Strategi merger sudah dikenal sejak beberapa tahun yang lalu di negeri asalnya, Amerika Serikat. Hal itu pulalah yang mendorong pemerintahan Amerika Serikat untuk menyusun peraturan yang mengatur permasalahan tersebut. Jika kita meruntut sejarahnya, telah banyak peraturan yang mengatur merger, konsolidasi, dan akuisisi, dengan beberapa kali perubahan dan penyempurnaan, mengikuti perkembangan bisnis yang terjadi saat itu. Dunia bisnis cepat sekali berubah, seiring dengan semakin berkembangnya inovasi dalam praktek bisnis itu sendiri. Karenanya, hukum yang mengaturnya pun sudah selayaknya turut berkembang mengikuti perkembangan bisnis yang terjadi, supaya tidak ada kevakuman hukum (*rechtsvacuum*) didalam penegakan hukum persaingan usaha.

Terdapat beberapa ketentuan yang perlu diatur dalam Peraturan Pemerintah yang dimaksud, antara lain ketentuan mengenai aturan perpajakan terhadap perusahaan hasil merger, batasan (*threshold*) yang jelas, ketentuan merger pada perusahaan holding (*holding company*) serta agar pengawasan terhadap merger menjadi lebih mudah dan tepat sasaran, disediakanlah fasilitas notifikasi dan otorisasi. Kata kuncinya ialah: merger sebaiknya tidak mengganggu, tetapi mendorong persaingan.¹⁶

16. Rachmadi Usman, 2004, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, hlm.96.

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

1. Merger dan akuisisi perseroan terbatas pada dasarnya merupakan aktivitas yang wajar-wajar saja dalam reformasi atau restrukturisasi entitas usaha, mengingat perseroan terbatas merupakan pilar perekonomian nasional. Namun, yang perlu diperhatikan dalam aktivitas kerangka ini adalah larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh pelaku usaha melalui aktivitas merger dan akuisisi. Merger dan akuisisi yang dilakukan oleh Perseroan Terbatas haruslah diatur baik secara prosedural maupun substansial di dalam peraturan perundang-undangan spesifik serta ditunjang oleh kebijakan-kebijakan pemerintah yang tepat sehingga langkah merger dan akuisisi mendatangkan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan masyarakat.
2. Merger dan akuisisi di tubuh BUMN merupakan suatu yang diperbolehkan dan memang telah diatur dalam Pasal 63 sampai dengan Pasal 65 Undang-Undang No. 19 Tahun 2003. Namun, yang perlu diperhatikan oleh pemerintah, khususnya Kementerian BUMN adalah masalah penjualan sebagian atau seluruh BUMN kepada pihak asing. BUMN merupakan aset perekonomian Negara yang perlu dilindungi oleh pemerintah dan semestinya, tidak boleh ada campur tangan dari pihak asing, terlebih lagi menguasai saham BUMN. Permasalahan ini tampaknya perlu menjadi perhatian dan dituangkan dalam suatu bentuk peraturan perundang-undangan secara tegas. Undang-Undang Penanaman Modal Asing harus pula mengakomodir mengenai investasi asing di tubuh BUMN.
3. Praktek merger dan akuisisi yang banyak terjadi di Indonesia menunjukkan suatu kecenderungan (tren) akan penjualan saham atau aset kepada pihak asing, dengan target bahwa mereka memperoleh dana (rekapitalisasi) serta memperkuat akses internasional secara mudah (*go public ang go global*). Isu globalisasi merupakan pemicu utama dari kecenderungan merger dan akuisisi tersebut. Perluasan pangsa merupakan target yang juga tidak sedikit dicari oleh para pelaku bisnis dalam melakukan merger dan akuisisi terhadap usahanya. Selain alasan tersebut, pada umumnya pelaku usaha melakukan merger dan akuisisi dengan perusahaan lain adalah untuk rasionalisasi *overhead cost*, meningkatkan teknologi (kecanggihan dan otomatisasi) melalui alih teknologi, meningkatkan efisiensi, sarana untuk berinvestasi, menjamin tersedianya pasokan bahan baku, serta, ini yang membahayakan, meningkatkan konsentrasi pasar, guna mencapai posisi dominan di dalam pasar.

B. Saran Dan Rekomendasi

1. Peraturan Pemerintah mengenai merger haruslah disusun secara sistematis dan komprehensif, meliputi masalah prosedural dan terutama substansial yang mungkin timbul sebagai akibat merger dan atau akuisisi, sehingga praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dari merger dan

akuisisi dapat ditekan seminimum mungkin.

2. Kementerian BUMN harus cermat dan cerdas dalam mengambil langkah kebijakan dalam keputusan penjualan atau pengalihan sebagian saham BUMN. Jangan sampai aset negara tersebut berpindah dengan mudahnya ke tangan asing, sehingga terjadi penjajahan ekonomis oleh para negara kapitalis.
3. Perlu peraturan perundang-undangan yang mengatur merger dan akuisisi secara lengkap, dengan segala aspek yang meliputinya, termasuk pengendalian terhadap kemungkinan-kemungkinan perilaku pelaku usaha yang anti persaingan.
4. Perlunya dilakukan penyempurnaan Undang-Undang Penanaman Modal Asing yang belum menampung kemungkinan praktek monopoli dan anti persaingan usaha yang sehat.
5. Harmonisasi semua peraturan perundang-undangan yang akan terkait dengan merger dan akuisisi BUMN maupun Perseroan Terbatas sehingga praktek bisnis yang akan semakin marak ini tidak mengganggu upaya mewujudkan persaingan usaha yang sehat dan menekan praktek monopoli, maupun stabilitas ekonomi nasional dan kesejahteraan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

1. Shepherd, W.G, 1997, *the Economic of Industrial Organization* Prentice Hall
2. Shepherd, W.G, 1997, *Capital Market, Merger and Other Influence on Structure* Prentice Hall International, hal. 150-151.
3. Ravenscraft, D.J. and Scherer, F.M, 1987, *Mergers, Sell Off 3 and Economic Efficiency*, Broalling Institution, hal 42 – 44.
4. Cairncross, A.et.al, 1974, *Economic Policy for the European Community*
5. Fishwick, F., 1982, *Multinational Companies and Economic Concentration in Europe*, Gower Press, Aldershort.
6. Fishwick, F., 1988, *Control of Merger: a Necessary Role for the European Commission*, European Management Journal
7. Jacquemin, A.P. and de Jong, H.W.,1997, *European Industrial Organization*, Macmillan Press.
8. Jenny, F.,1990, "French Competition Policy in Perspective", in *Competition Policy in European and North America Economic Issue and Institutions*, Harwood Academic Publisher, Chur.
9. Munir Fuady, 2002, *Hukum Tentang Merger*, Bandung, Citra Aditya Bakti.
10. Arie siswanto, 2002, *Hukum Persaingan Usaha*, Bogor, Ghalia Indonesia.

11. Cornelius Simanjuntak, 2004, *Hukum Merger Perseroan Terbatas: Teori Praktek*, Bandung, Citra Aditya Bakti.
12. Rachmadi Usman, 2004, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Jakarta, Gramedia Pustaka Utama.
13. Sudarsaman, P.S., 1999, *The Essence of Merger dan Akuisisi*, Prentice Hall International (UK) Ltd., Simon & Schuster (Asia) Pte. Ltd., Yogyakarta, Penerbit ANDI.



■ KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA REPUBLIK INDONESIA

Gedung KPPU, Jl. Ir. H. Juanda No. 36
Jakarta Pusat 10120
Telp: 021-3507015, 3507016, 3507043
Faks: 021-3507008
www.kppu.go.id ■ e-mail: infokom@kppu.go.id

● KANTOR PERWAKILAN DAERAH (KPD)

KPD BALIKPAPAN
Gedung BRI Lt. 8, Jl. Sudirman No.37
Balikpapan 76112 - Kalimantan Timur
Telp: 0542-730373 Faks: 0542-730373
e-mail: kpd_balikpapan@kppu.go.id

KPD MAKASSAR
Menara Makassar Lt.1, Jl. Nusantara No.1
Makassar - Sulawesi Selatan
Telp: 0411-310733 Faks: 0411-310733
e-mail: kpd_makassar@kppu.go.id

KPD MEDAN
Jl. Ir. H. Juanda No. 9A
Medan - Sumatera Utara
Telp: 061-4148603
Faks: 061-4148603
e-mail: kpd_medan@kppu.go.id

KPD BATAM
Gedung Graha Pena Lt. 3A
Jl. Raya Batam Center Teluk Teriring, Nongsa
Batam 29461 - Kepulauan Riau
Telp: 0778-469337 Faks: 0778-469433
e-mail: kpd_batam@kppu.go.id

KPD SURABAYA
Bumi Mandiri, Jl. Basuki Rahmat No.129-137
Surabaya 60271 - Jawa Timur
Telp: 031-5454146 Faks: 031-5454146
e-mail: kpd_surabaya@kppu.go.id

