

PENEGAKAN PRINSIP-PRINSIP HUKUM PERSAINGAN USAHA YANG SEHAT DAN PENETAPAN SUATU KEBIJAKAN

Oleh: Simon Tumanggor



K eberadaan pasar dengan persaingan sehat membawa manfaat yang besar, bukan saja bagi konsumen, tetapi juga bagi para pelaku usaha. Lebih jauh lagi, manfaat pasar persaingan yang sehat akan meningkatkan perekonomian sebuah negara. Kesadaran akan terciptanya persaingan sehat sangatlah dibutuhkan untuk mencapai tujuan tersebut. Namun, ada saja pihak yang berupaya meniadakan persaingan demi untuk mencari keuntungan yang sebesar-besarnya, dengan melakukan tindakan yang anti persaingan berupa Kartel.

Secara sederhana kartel dapat dikatakan sebagai kelompok produsen independen yang bertujuan menetapkan harga, biasanya mencegah harga turun dengan membatasi suplai dan kompetisi.¹ Berdasarkan hukum anti monopoli, kartel dilarang di hampir semua negara. Walaupun demikian, kartel tetap ada baik dalam lingkup nasional maupun internasional, formal maupun informal.

Berlakunya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat bertujuan untuk memastikan adanya persaingan sehat di sebuah pasar yang bersangkutan. Upaya penegakan hukum persaingan usaha tersebut dibebankan dipundak Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai lembaga/otoritas persaingan. KPPU adalah badan yang melakukan pengawasan terhadap para pelaku usaha. Bentuk pengawasan KPPU tersebut meliputi pemberian sanksi bagi pelaku usaha yang melakukan tindakan anti persaingan, termasuk juga kartel. Dalam proses pemeriksaan perkara sebelum menjatuhkan sanksi, KPPU akan melakukan penyelidikan dan persidangan terlebih dahulu. Kualitas putusan sangat bergantung pada penyelidikan dan

¹ Joko Mursinto, "Eksaminasi Putusan KPPU tentang Importasi Bawang Putih", Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga, Surabaya, 26 Juni 2014.

analisis Majelis Komisi terhadap fakta dan bukti yang disajikan.

Hal yang sangat menarik belakangan ini terkait penegakan hukum persaingan adalah *concern* KPPU dalam menyelidiki tindakan pelaku usaha yang melakukan tindakan anti persaingan berupa Kartel. Adanya perkembangan tren yang mengawatirkan terakhir ini adalah menjadikan atau menuduh pembuat kebijakan sebagai pihak yang turut serta atau terlibat dalam tindakan anti persaingan.

Tindakan-tindakan anti persaingan dalam prakteknya bisa terjadi dari 2 (dua) sumber, yaitu:

1. Terbentuk dari kebijakan (ekonomi) yang diterbitkan oleh Pemerintah;
2. Tindakan yang dilakukan secara sengaja dari pelaku usaha.²

Pertama, terkadang tanpa disadari, kebijakan yang diterbitkan yang bertujuan sebagai jalan keluar (*the way out*) suatu persoalan justru dimanfaatkan oleh pelaku usaha untuk memberikan kemudahan bagi pelaku usaha itu sendiri, sekaligus merugikan kepentingan pelaku usaha yang satunya maupun masyarakat. Keadaan yang dapat timbul dari suatu kebijakan dan dikategorikan sebagai hambatan persaingan sehat antara lain dapat berupa:

- Adanya distorsi persaingan melalui pemberian subsidi kepada pelaku usaha tertentu yang dikemas dalam bentuk regulasi;
- Pasar harus tetap terbuka untuk dapat menerima persaingan dengan tetap melaksanakan kebijakan perdagangan yang bertujuan melindungi pasar domestik dari masuknya barang-barang impor, misalnya berupa kebijakan bea cukai atau kebijakan anti dumping;
- Pelanggaran terhadap kebijakan moneter yang berorientasikan pada stabilitas;
- Potensi distorsi akibat kebijakan finansial, misalnya melalui kemudahan pajak maupun proteksi yang diberikan kepada pengusaha tertentu;³

Kedua, pelaku usaha yang berusaha menghindari persaingan usaha yang sehat

2 Budi Kagramanto, "Ruang Lingkup Kewenangan KPPU dalam Memeriksa Perkara Persaingan Usaha", Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 26 Juni 2014

3 *Ibid.*



melalui berbagai strategi yang mereka ciptakan yang bertujuan menghambat persaingan itu sendiri. Bagi pelaku usaha yang dalam melaksanakan kegiatan usahanya secara curang, persaingan merupakan gangguan serta ancaman yang tidak menyenangkan bagi dirinya. Berdasarkan penelitian dalam 3 tahun terakhir, tren jenis pelanggaran oleh pelaku usaha semakin beragam, misalnya penguasaan pasar atau diskriminasi, monopoli, kartel maupun posisi dominan (merger, akuisisi serta jabatan rangkap).

Advokasi Persaingan Dalam Perumusan Kebijakan

Undang-undang telah memberi kewajiban kepada Pemerintah untuk menjaga kepentingan masyarakat khususnya untuk menjaga ketersediaan kebutuhan rakyat Indonesia, dengan berbagai mekanisme yang ada, termasuk salah satunya pengaturan kebijakan pemasukan barang dari luar negeri (impor). Bagi Pemerintah, menetapkan suatu *policy* atau kebijakan adalah merupakan tupoksi yang harus dilakukan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Guna lebih terciptanya kebijakan yang pro terhadap prinsip persaingan usaha yang

sehat dan mencegah adanya hambatan yang timbul dari beberapa kebijakan yang diterbitkannya, maka perlu satu tindakan yang dapat dilakukan, yaitu dengan pemberian advokasi persaingan usaha. Advokasi persaingan usaha dimaksud berupa pemberian saran dan pertimbangan.⁴

Undang-undang telah secara jelas mengatur bahwa apabila terdapat kebijakan Pemerintah yang dinilai KPPU tidak sesuai dengan prinsip-prinsip hukum persaingan usaha, maka KPPU sebagai lembaga/otoritas persaingan dapat memberikan saran dan pertimbangan kepada instansi pemerintah yang menerbitkan kebijakan tersebut.⁵

Pemberian saran dan pertimbangan sebagai fungsi advokasi persaingan dari lembaga/otoritas persaingan harus berkembang dari perdebatan untuk tindakan-tindakan negara yang paling baik dalam mengalokasikan sumber-sumber yang langka sampai menekankan tindakan-tindakan negara yang memenuhi objektif non-efisiensi dari kebijakan industri dengan distorsi

4 *Ibid.*

5 Pasal 35 huruf e, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999



(penyimpangan) yang paling kecil pada alokasi sumber.⁶

Implikasi dari argumentasi ini adalah bahwa sungguh penting untuk mengidentifikasi dengan tepat tindakan-tindakan negara/intervensi kebijakan Pemerintah (dalam industri dan perdagangan) yang dasarnya adalah bahwa keadaan yang lebih baik itu perlu dicapai dengan pendekatan non-pasar. Analisis kebijakan tidak dilihat hanya dari sisi apakah suatu kebijakan mendistorsi persaingan (yang artinya bertentangan dengan prinsip dan tujuan hukum persaingan), tetapi perlu dikaji bahwa keuntungan (*benefit*) keseluruhan dari tindakan-tindakan negara yang demikian (sesudah diperhitungkan dengan layak biaya distorsi sumber-sumber) adalah positif, dan bahwa seandainya hukum persaingan yang diberlakukan atau dilaksanakan tanpa mempertimbangkan hal ini, maka akan akan berdampak pada pencapaian tujuan “menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan

kesejahteraan rakyat”.⁷

Sebagai contoh, Pemerintah dapat mengizinkan/mendorong perusahaan untuk membentuk kartel (*public cartel*) atau bentuk lain dari perjanjian horizontal agar dapat mengejar satu atau lebih dari satu objektif berikut: menaikkan ekspor, memfasilitasi restrukturisasi (termasuk keluar dari industri yang bersangkutan), dan membiayai investasi. Contoh lain adalah pemberian subsidi langsung atau tidak langsung kepada perusahaan tertentu.

Peran KPPU dalam memberikan saran dan pertimbangan atas kebijakan pemerintah sangat strategis jika dikaitkan dengan upaya menciptakan persaingan usaha yang sehat, mengingat struktur perekonomian Indonesia yang saat ini masih dalam masa transisi. Masa transisi ini terjadi dari struktur ekonomi monopoli, oligopoli dan protektif menuju sistem ekonomi yang memberikan kesempatan yang sama bagi semua pelaku usaha.

Sebagai jalan keluar idealnya sebelum kebijakan dibuat, pembuat kebijakan

perlu melakukan konsultasi materi kebijakan terlebih dahulu dengan KPPU untuk mencegah adanya potensi pelanggaran prinsip-prinsip hukum persaingan usaha yang sehat. Perlunya peningkatan fungsi harmonisasi kebijakan pemerintah pada sektor-sektor usaha tertentu dengan prinsip-prinsip hukum persaingan usaha dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Namun menjadi sangat penting bagi KPPU untuk mengetahui bahwa “*institutional right*” yang diberikan oleh undang-undang dipergunakan dengan tepat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan tugas dan kewenangan tersebut harus dibarengi dengan kewajiban untuk melakukan penerapan hukum yang bertanggung jawab, taat azas, konsisten serta menerapkan metodologi yang teruji dan dapat dipertanggung jawabkan.⁸ Dengan kata lain adanya kriminalisasi kebijakan seharusnya dapat dihentikan karena dapat menjadi disinsentif bagi para pengambil kebijakan.

6 Ine Minara S Ruky, “Pointers Untuk Kasus Importasi Bawang Putih”, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta: 2014.

7 *Ibid*

8 Ningrum Natasya Sirait, “Analisis Hukum Terhadap Putusan KPPU dalam Perkara Importasi Bawang Putih”, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Surabaya, 26 Juni 2014.