

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### 1.1. Latar Belakang

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia pada era orde baru terjadi sebagai akibat persaingan usaha yang tidak sehat, yaitu dampak konglomerasi perusahaan-perusahaan. Kebijakan pemerintah pada saat itu menguntungkan pelaku usaha tertentu. Maraknya monopoli oleh perusahaan tertentu dan kondisi politik Indonesia yang belum mempunyai peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur tentang antimonopoli dan persaingan usaha tidak sehat menambah kondisi perekonomian Indonesia semakin tidak stabil. Hal ini mendorong adanya kebutuhan regulasi sebagai upaya untuk menciptakan iklim persaingan usaha yang sehat. Hingga akhirnya pada tahun 1999 Negara Republik Indonesia mengeluarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat<sup>1</sup> (selanjutnya disebut UU No.5/1999).

UU No.5/1999 mengandung asas sebagaimana diatur dalam pasal 2 bahwa: “Pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antar kepentingan pelaku usaha dan kepentingan ekonomi.” Adapun tujuan dari UU No. 5 / 1999 menurut Pasal 3 ialah :

---

<sup>1</sup> Lembaran Negara RI No. 33 Tahun 1999, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3817.

- a. menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk 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 efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Asas dan tujuan UU No. 5/1999 diharapkan bahwa peraturan mengenai persaingan usaha akan membantu dalam mewujudkan demokrasi ekonomi sebagai mana dimaksud dalam Pasal 33 ayat (1) UUD 1945 (yang terkandung dalam Pasal 2 UU No. 5/1999) dan menjamin sistem persaingan usaha yang bebas dan adil untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta menciptakan sistem perekonomian yang efisien (yang terkandung dalam Pasal 3 UU No. 5/1999).<sup>2</sup>

Lahirnya UU No.5/1999 memberikan landasan, arahan dan manfaat efisiensi bagi perusahaan-perusahaan maupun pelaku usaha lainnya untuk melakukan kegiatan ekonomi dan bersaing secara sehat sehingga masyarakat sebagai konsumen tidak dirugikan. Pada Hakikatnya, UU No. 5/1999 mengupayakan secara optimal terciptanya persaingan usaha yang sehat (*fair competition*) dan efektif pada suatu pasar tertentu sehingga mendorong para pelaku usaha untuk

---

<sup>2</sup> Andi Fahmi Lubis, dkk., *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, KPPU, Jakarta, 2009, h.15

menciptakan persaingan usaha yang sehat dengan cara mencegah monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat, serta untuk menciptakan ekonomi pasar yang efektif dan efisien demi peningkatan kesejahteraan rakyat.<sup>3</sup>

Segala perilaku dan kegiatan yang dilakukan oleh pelaku usaha akan diatur dan diawasi oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai lembaga independen yang dibentuk untuk memenuhi amanat UU No.5/1999. Dengan dibentuknya UU No.5/1999 dan KPPU memberikan harapan bagi perekonomian Indonesia untuk berkembang dan tumbuh seperti yang dicita-citakan.

UU No. 5/1999 dan dengan adanya lembaga independen, yaitu KPPU, pengawasan dan penerapan peraturan perundang-undangan tidak hanya berlaku bagi jenis kegiatan usaha, cara berkegiatan usaha, tetapi juga berlaku bagi para pelaku usaha. Sebagaimana dimaksud dalam Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 bahwa : “Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan” maka semua orang berhak menjadi pelaku usaha, bekerja dan mendirikan usaha. Perkembangan dan pertumbuhan ekonomi tidak hanya terbatas pada sektor usaha berskala besar tetapi pada sektor usaha berskala kecil.

Tujuan dibentuknya UU No.5/1999 ialah untuk melindungi dan memberikan kepastian hukum untuk segala aspek dalam persaingan usaha di Indonesia. Selain tujuan tersebut, sesuai dengan Pancasila dan UUD 1945 secara eksplisit UU No.5/1999 memiliki kebijakan persaingan yang berorientasi pada jaminan

---

<sup>3</sup> Hermansyah, *Pokok-pokok Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Kencana, Jakarta, 2008, h.13 & 15

kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah dan pelaku usaha kecil.<sup>4</sup>

Pada dasarnya, hukum persaingan usaha melindungi mekanisme proses persaingan tanpa mempertimbangkan siapakah yang menjadi pelakunya dengan tujuan yang baik agar alokasi sumber daya menjadi efisien, tetapi pada kenyataannya ada juga berbagai kegagalan pasar yang terjadi tetapi tidak dapat dijangkau, dicegah atau diatur melalui Hukum Persaingan.<sup>5</sup> Pemberian perlindungan dan kepastian hukum mengenai persaingan usaha tidak diimbangi dengan pemikiran bahwa dalam melakukan kegiatan usaha tidak hanya dapat dilakukan oleh perusahaan atau pelaku usaha yang berskala besar, namun juga dapat dilakukan oleh usaha berskala kecil. Sebagai contoh dibutuhkan adanya regulasi yang mengatur usaha apa saja yang dikategorikan usaha ekonomi makro dan mikro, kompetitif dan non-kompetitif, ataupun usaha-usaha yang diproteksi atau dikecualikan dari UU No.5/1999.<sup>6</sup>

Usaha kecil sesungguhnya dapat berperan dalam proses pemerataan dan peningkatan pendapatan masyarakat, serta mendorong pertumbuhan ekonomi. Namun, dalam kenyataan usaha kecil merupakan pelaku ekonomi yang terpuruk dan masih menghadapi berbagai hambatan, baik yang bersifat eksternal maupun

---

<sup>4</sup> *Op. Cit.*, h.218 dikutip dari pasal 3 UU No. 5/1999

<sup>5</sup> Andi Fahmi Lubis, dkk., *Op.Cit.*, h.214

<sup>6</sup> *Ibid*, h.216

internal.<sup>7</sup> Permasalahan yang menyangkut kegiatan usaha kecil sangat luas dan kompleks, beberapa diantaranya ialah:<sup>8</sup>

1. pendefinisian;
2. bentuk badan hukum;
3. permodalan;
4. perizinan;
5. perpajakan; dan
6. pembinaan atau pengembangan.

Hukum Persaingan mengenal adanya pengecualian dan pembebasan (*exclusion & exemption*) untuk memberikan batasan bahwa UU No.5/1999 dinyatakan tidak berlaku bagi jenis pelaku maupun kegiatan usaha tertentu. Oleh sebab itu diperlukan adanya suatu acuan yang dipergunakan untuk pengecualian apakah suatu kegiatan, industri/badan, pelaku usaha yang bagaimana yang dikecualikan.<sup>9</sup> Sebagai contoh, dalam pasal 50 huruf (h) Undang-undang No.5/1999 yang mencantumkan pengecualian terhadap pelaku usaha dalam usaha kecil. Andi Fahmi Lubis, dkk berpendapat bahwa:

Pengecualian dalam Hukum Persaingan juga dapat diberikan dengan alasan proteksi kepada suatu industri atau pelaku usaha tertentu yang dianggap masih memerlukan perlindungan. Pemerintah merasa perlu memberikan proteksi dengan alasan industri ini belum mampu menghadapi persaingan yang disebabkan faktor, misalnya keterbatasan modal, belum mampu efisien, kendala distribusi, kurang inovatif sehingga tidak akan mampu bertahan di pasar. Jenis pelaku usaha yang masuk dalam kategori seperti ini adalah koperasi dan usaha kecil dan menengah yang masuk dalam usaha industri kecil rumah tangga dalam skala

---

<sup>7</sup> Untung Tri Basuki, tim kerja, *Analisis dan Evaluasi Hukum tentang Persaingan Usaha Industri Kecil di Era Pasar Bebas*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman dan HAM RI, Jakarta, 2002. h.56-57

<sup>8</sup> Sumantoro, *Op.Cit.*, h.150 lihat G.L.S Kapitan, *Mencoba Mengidentifikasi Beberapa Segi Hukum dari (Pengembangan) Usaha Industri Kecil*, (PSHE-FHUI, 1976), hlm. 9.

<sup>9</sup> Andi Fahmi Lubis, dkk., *Op.Cit.*, h.219

sederhana. Sedangkan pemberian proteksi terhadap jenis pelaku usaha tertentu pada umumnya bukan saja diberikan berdasarkan kemampuan, tetapi juga dengan melihat jumlah mereka dalam perekonomian nasional apakah jumlahnya signifikan atau mayoritas dalam suatu pasar atau tidak.

Pengecualian tersebut tidak dianggap sebagai hal yang dirasa dapat menghambat persaingan itu. Penentuan mengenai apa yang diatur dalam hukum persaingan usaha dan apa yang dikecualikan / dibebaskan tentunya menjadi kewenangan mutlak setiap negara. Dengan begitu, apa yang dibebaskan / dikecualikan di suatu negara belum tentu diperlakukan sama pula di negara lain.<sup>10</sup> KPPU tidak hanya bertindak mengawasi penegakan hukum saja tetapi juga memastikan pengawasan terhadap pengecualian yang diatur dalam pasal-pasal UU No.5/1999.<sup>11</sup>

Pemerintah tetap ingin menjaga keberlangsungan persaingan usaha dengan memberikan proteksi kepada usaha kecil. Hal ini dikaitkan bahwa usaha kecil belum mampu secara modal, terbatasnya kemampuan untuk bersaing dalam pasar, dan kendala distribusi. Perlindungan tersebut dituangkan dalam Undang-undang No.20 tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (selanjutnya disebut UU No.20/2008). Dengan berlakunya UU No.20/2008 maka usaha-usaha seperti inilah sedikit demi sedikit mulai bergerak membangun perekonomian nasional. Hal ini sesuai dengan tujuan dari usaha mikro, kecil, dan menengah sebagaimana dimaksud dalam pasal 3 UU No.20/2008: “Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah bertujuan menumbuhkan dan mengembangkan usahanya dalam rangka

---

<sup>10</sup> Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha Indonesia*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2002. h.70

<sup>11</sup> Andi Fahmi Lubis, dkk., *Op.Cit.*, h.223

membangun perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi yang berkeadilan.”

Menjelang *ASEAN Economy Community 2015* banyak perubahan-perubahan yang dilakukan baik oleh pemerintah maupun masyarakat sebagai persiapan untuk menghadapi globalisasi perekonomian di antara negara-negara ASEAN. Sebagai contoh pemerintah memberikan perhatian khusus kepada pelaku usaha dan kegiatan usaha kecil melalui program “Masyarakat Ekonomi ASEAN” (MEA 2015) yang bertujuan, yaitu untuk mendorong efisiensi dan daya saing ekonomi kawasan ASEAN yang tercermin dalam 4 (empat) hal:<sup>12</sup>

1. ASEAN sebagai aliran bebas barang, bebas jasa, bebas investasi, bebas tenaga kerja terdidik, dan bebas modal (*single market and production base*);
2. ASEAN sebagai kawasan dengan daya saing tinggi (*a highly competitive economic region*);
3. ASEAN sebagai kawasan dengan pengembangan ekonomi yang merata dengan elemen pengembangan usaha kecil menengah (*a region of equitable economic development*); dan
4. ASEAN sebagai kawasan terintegrasi (*a region fully integrated in to the global economy*).

Tidak diragukan lagi bahwa betapa pentingnya peranan usaha kecil dalam kehidupan perekonomian di Indonesia. Hal itu pula yang menjadi dasar bagi pemerintah dalam menentukan kebijakan-kebijakan di masa mendatang.<sup>13</sup> Oleh sebab itu harmonisasi antara berbagai regulasi yang dibuat maupun yang sudah ada harus mempertimbangkan bahwa pengaturan pengecualian tersebut tidak akan

---

<sup>12</sup> Cetak Biru Komunitas Ekonomi ASEAN 2013, Direktorat Jenderal Kerja Sama ASEAN-Kementerian Luar Negeri RI 2013, diakses dari <http://regional.kompasiana.com/2014/04/25/kesiapan-indonesia-dalam-menghadapi-asean-economic-community-2015-651271.html>, pada tanggal 15 September 2014.

<sup>13</sup> Sumantoro, *Loc. Cit.*

berbenturan dengan persaingan usaha, sistem ekonomi yang dianut maupun peraturan lainnya yang terkait.<sup>14</sup> Negara berkepentingan bahwa kebijakan persaingan ditujukan untuk menjaga kelangsungan proses kebebasan bersaing itu sendiri yang selaras dengan kebebasan berusaha (*Freedom of Trade*), kebebasan untuk memilih (*Freedom to Choice*) dan akses masuk pasar (*Access to Market*) serta memberikan jaminan kesempatan yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah maupun pelaku usaha kecil.<sup>15</sup>

Pengaturan pengecualian (hal-hal yang dikecualikan atau tidak termasuk yang diatur) dalam peraturan perundang-undangan tidak hanya terdapat dalam UU No. 5/1990 tetapi dapat pula terkandung dalam peraturan lainnya baik yang terdapat di negara Indonesia maupun negara-negara lainnya (atau lebih dikenal dengan istilah *De Minimis Doctrine*).

## 1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang diatas dapat dirumuskan permasalahan dalam skripsi ini sebagai berikut:

- a. Karakteristik dari *De Minimis Doctrine* dalam hukum persaingan usaha.
- b. Penerapan *De Minimis Doctrine* dalam UU No.5/1999.

## 1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah :

---

<sup>14</sup> Andi Fahmi Lubis, dkk., *Op.Cit*, h.218

<sup>15</sup> *Ibid*



- a. Memberikan penjelasan tentang karakteristik *De Minimis Doctrine* dalam hukum persaingan usaha.
- b. Memberikan penjelasan mengenai penerapan *De Minimis Doctrine* dalam UU No.5/1999.

#### 1.4. Metode Penelitian

Penulisan skripsi ini menggunakan metode penelitian hukum normatif. Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa penelitian hukum adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.<sup>16</sup>

##### a. Pendekatan Masalah

Pendekatan-pendekatan yang digunakan didalam penelitian hukum adalah Pendekatan Undang-undang (*Statute Approach*), Pendekatan Kasus (*Case Approach*), Pendekatan Historis (*Historical Approach*), Pendekatan Komparatif (*Comparative Approach*), dan Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*).<sup>17</sup>

Berdasarkan dengan adanya penulisan skripsi ini, maka penulis menggunakan *Statute Approach* dan *Conceptual Approach*. *Statute Approach*, yaitu dilakukan dengan menelaah peraturan perundang-undang yang berlaku dan berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi. *Conceptual Approach*, yaitu

---

<sup>16</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, 2005. h.35

<sup>17</sup> *Ibid*, h.93

metode pendekatan yang dilakukan dengan mempelajari peraturan perundang-undangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dengan Ilmu Hukum sehingga menemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum terkait dengan isu hukum yang dihadapi dan dijadikan sandaran dalam membangun argumentasi hukum dengan memecahkan isu hukum yang dihadapi.

#### **b. Sumber Bahan Hukum**

Bahan hukum yang dipergunakan dalam penulisan skripsi ini ialah berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Definisi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder menurut Peter Mahmud Marzuki, ialah:<sup>18</sup>

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat otoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim. Sedangkan bahan-bahan sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.

Penulis menggunakan bahan hukum primer berupa UU No. 5/1999. Sedangkan untuk bahan hukum sekunder penulis menggunakan buku-buku, literatur-literatur yang berkaitan dengan persaingan usaha, khususnya mengenai sub topik pengecualian dan pembebasan (*exclusion & exemption*) dan pencarian artikel-artikel hukum melalui situs internet.

---

<sup>18</sup> *Ibid*, h.141

### **c. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum**

Teknik pengumpulan bahan hukum yang penulis lakukan dalam penulisan skripsi ini melalui studi kepustakaan dengan cara membaca dan mempelajari buku-buku, literatur-literatur, peraturan perundang-undangan dan artikel internet terkait yang dapat dijadikan landasan guna menjawab isu hukum dalam penulisan skripsi ini.

### **d. Pengolahan dan Analisa Bahan Hukum**

Setelah penulis memperoleh sumber bahan hukum, penulis menganalisis dan melakukan pengklasifikasian bahan hukum berdasarkan bab-bab dan sub bab sesuai rumusan masalah yang penulis angkat dalam skripsi ini untuk mempermudah pembahasan dan penarikan kesimpulan.

## **1.5. Pertanggungjawaban Sistematis**

Penulisan Pertanggungjawaban Sistematis ini dimaksudkan untuk memudahkan dalam mengetahui secara menyeluruh uraian singkat mengenai skripsi ini yang secara sistematis terdiri dari 4 (empat) bab, yaitu :

Bab I, merupakan bab pengantar atau bab pendahuluan yang berisikan landasan-landasan pemikiran untuk pembahasan bab-bab berikutnya. Di dalam bab ini penulis membahas tentang latar belakang permasalahan, rumusan masalah, tujuan penulisan, metode penelitian (pendekatan masalah, sumber bahan hukum, teknik pengumpulan bahan hukum, pengolahan dan analisa bahan hukum) dan pertanggungjawaban sistematis dari penulisan skripsi ini.

Bab II, di dalam bab ini akan membahas dan menjawab atas adanya rumusan masalah yang pertama, yaitu mengenai doktrin, konsep *De Minimis Doctrine*, karakteristik *De Minimis Doctrine*, dan pengaturan *De Minimis Doctrine* dalam hukum persaingan usaha di Indonesia. Dapat bab ini pula akan dibahas sub-sub topik mengenai definisi doktrin dan sejarah muncul istilah *De Minimis Doctrine*.

Bab III, di dalam bab ini akan membahas dan menjawab atas rumusan masalah yang kedua, yaitu kaitan antara *De Minimis Doctrine* dengan Hukum Persaingan Usaha, Perbedaan *De Minimis Doctrine* dengan doktrin lainnya serta metode yang tepat untuk menangani kasus *De Minimis Doctrine*. Dalam bab ini akan memberikan uraian *De Minimis Doctrine* secara khusus terkandung dalam UU No.5/1999.

Bab IV, merupakan bab terakhir sekaligus sebagai penutup dalam skripsi ini yang akan membahas mengenai kesimpulan dan saran dari penulis. Kesimpulan merupakan penarikan jawaban akhir berdasarkan uraian kedua rumusan masalah yang dibahas pada bab II dan bab III sedangkan saran merupakan pendapat, sumbangan pemikiran dan rekomendasi dari penulis terkait permasalahan yang diangkat dan dapat bermanfaat dikemudian hari.