

## BAB 1

### PENDAHULUAN

#### 1.1. Latar Belakang

Seiring dengan perubahan zaman, terjadi perubahan dalam bidang hukum ekonomi dan bisnis. Dunia bisnis terus mengalami perkembangan yang dinamis. Hal ini tidak terlepas dari pengaruh globalisasi dimana perusahaan-perusahaan dituntut untuk bergerak dengan cepat. Para pelaku usaha mau tidak mau harus bersaing dengan ketat. Efisiensi menjadi sangat penting terkait dengan semakin terintegrasinya pasar di suatu negara dengan pasar dunia.

Pada tanggal 5 Maret 1999 telah diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Selanjutnya disebut dengan UU No.5/1999)<sup>1</sup>, yang di banyak negara disebut Undang-Undang Antimonopoli. Latar belakang dari penyusunan UU No.5/1999 adalah perjanjian yang dilakukan antara Dana Moneter Internasional (IMF) dengan pemerintah Republik Indonesia, pada tanggal 15 Januari 1998.<sup>2</sup> Dalam perjanjian tersebut, IMF menyetujui pemberian bantuan keuangan kepada Negara Republik Indonesia yang bertujuan untuk mengatasi krisis ekonomi, akan tetapi dengan syarat Indonesia melaksanakan reformasi ekonomi dan hukum ekonomi tertentu. Hal ini menyebabkan diperlukannya undang-undang antimonopoli. Sejak 1989, telah terjadi diskusi intensif mengenai perlunya kebijakan antimonopoli. Reformasi sistem ekonomi yang luas dan khususnya

---

<sup>1</sup> Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33

<sup>2</sup> Andi Fahmi Lubis, dkk, Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks, Deutche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Jakarta, 1999, h.12

kebijakan regulasi yang dilakukan sejak tahun 1980, dalam jangka waktu 10 tahun telah menimbulkan situasi yang dianggap kritis. Timbul konglomerat pelaku usaha yang dikuasai oleh keluarga atau partai tertentu dan konglomerat tersebut dikatakan menyingkirkan pelaku usaha kecil dengan cara yang kasar dan berusaha semaksimal mungkin untuk mempengaruhi penyusunan undang undang serta pasar keuangan.<sup>3</sup> Indonesia sendiri baru memiliki aturan hukum dalam bidang persaingan usaha, setelah atas inisiatif DPR disusun RUU Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. RUU tersebut akhirnya disetujui dalam Sidang Paripurna DPR pada tanggal 18 Februari 1999, dalam hal ini pemerintah diwakili oleh Menteri Perindustrian dan Perdagangan Rahardi Ramelan. Setelah seluruh prosedur legislasi terpenuhi, akhirnya Undang-undang tentang larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ditandatangani oleh Presiden B.J. Habibie dan diundangkan pada tanggal 5 Maret 1999 serta berlaku satu tahun setelah diundangkan.<sup>4</sup>

Bagaimanapun juga hukum sangat dibutuhkan untuk mengatur kehidupan bermasyarakat didalam segala aspeknya, apakah itu kehidupan sosial, politik, dan budaya, apalagi yang tidak kalah pentingnya adalah fungsinya atau peranannya dalam pembangunan ekonomi. Dalam kegiatan ekonomi inilah justru hukum sangat diperlukan, karena sumber-sumber ekonomi yang terbatas di satu pihak dan tidak terbatasnya permintaan atau kebutuhan akan sumber ekonomi di lain pihak, agar dapat mencegah timbulnya konflik antara sesama warga dalam

---

<sup>3</sup> *Ibid*

<sup>4</sup> *Ibid*, h.13

memperebutkan sumber-sumber ekonomi tersebut. Dapat dikatakan bahwa hukum mempunyai peranan penting dalam pembangunan ekonomi, terutama berkaitan dengan terciptanya efisiensi ekonomi untuk mewujudkan kesejahteraan sosial. Lebih lanjut dapat dikatakan bahwa UU No.5/1999 tersebut merupakan instrumen penting untuk mendorong terciptanya efisiensi ekonomi, dan menciptakan iklim kesempatan berusaha yang sama bagi semua pelaku usaha. Dengan demikian, eksistensi UU No.5/1999 perlu didorong agar mampu merealisasikan konsep *Law as a Tool to Encourage Economic Efficiency*.<sup>5</sup>

Sementara itu, dalam penjelasan umum UU No.5/1999 menyatakan antara lain:<sup>6</sup>

Memperhatikan situasi dan kondisi diatas, menuntut kita untuk mencermati dan menata kembali kegiatan usaha di Indonesia, agar dunia usaha dapat tumbuh, serta berkembang secara sehat dan benar sehingga tercipta iklim persaingan usaha yang sehat, serta terhindarnya pemusatan kekuatan ekonomi pada perorangan atau kelompok tertentu, antara lain dalam bentuk praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang merugikan masyarakat, yang bertentangan dengan cita-cita keadilan sosial. Oleh karena itu, perlu disusun Undang-Undang tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang dimaksudkan untuk menegakkan aturan hukum dan memberikan perlindungan yang sama bagi para pelaku usaha yang sehat. Undang-undang ini memberikan jaminan kepastian hukum untuk lebih mendorong percepatan pembangunan ekonomi dalam upaya meningkatkan kesejahteraan umum, serta sebagai implementasi dari semangat dan jiwa Undang-Undang Dasar 1945.

Dengan demikian, diundangkannya Undang-Undang No.5/1999 dimaksudkan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan yang sama kepada setiap pelaku usaha dalam berusaha, dengan cara mencegah

---

<sup>5</sup> Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dalam teori dan Praktik Serta Penerapan Hukumnya*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, h.2

<sup>6</sup> Penjelasan UU No.5/1999

timbulnya praktik-praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat lainnya dengan harapan dapat menciptakan iklim usaha yang kondusif, dimana setiap pelaku usaha dapat bersaing secara wajar dan sehat. Diperlukan aturan hukum yang pasti dan jelas yang mengatur larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat lainnya.

Pada umumnya orang menjalankan kegiatan usaha adalah untuk memperoleh keuntungan dan penghasilan dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup, atas dasar itulah mendorong banyak orang untuk menjalankan usaha, baik kegiatan usaha yang sama ataupun berbeda. Keadaan itulah yang melahirkan persaingan usaha diantara pelaku usaha. Oleh karena itu persaingan usaha merupakan hal yang biasa terjadi, bahkan dapat dikatakan persaingan dalam dunia usaha merupakan *conditio sine qua non* atau persyaratan mutlak bagi terselenggaranya ekonomi pasar, walaupun diakui bahwa ada persaingan usaha yang sehat adapula persaingan usaha yang tidak sehat. Persaingan usaha yang sehat akan memberikan dampak positif bagi pelaku usaha, sebab dapat menimbulkan motivasi atau rangsangan untuk meningkatkan efisiensi, produktivitas, inovasi dan kualitas produk yang dihasilkannya. Selain menguntungkan bagi para pelaku usaha, tentu saja konsumen memperoleh manfaat dari persaingan usaha yang sehat itu, yaitu adanya penurunan harga, banyak pilihan, dan peningkatan kualitas produk.<sup>7</sup>

Dalam UU No.5/1999 telah diatur sejumlah larangan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha yang tidak sehat lainnya, serta diatur mengenai

---

<sup>7</sup> *Ibid*, h.3

perjanjian yang dilarang dengan harapan dapat memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan yang sama kepada setiap pelaku usaha atau sekelompok pelaku usaha dalam berusaha.

UU No.5/1999 mengatur beberapa perjanjian yang dilarang untuk dilakukan oleh pelaku usaha, yaitu:

1. Oligopoli (Pasal 4 UU No.5/1999)
2. Penetapan harga
  - a. Penetapan harga (Pasal 5 UU No.5/1999);
  - b. Diskriminasi harga (Pasal 6 UU No.5/1999);
  - c. Jual Rugi (Pasal 7 UU No.5/1999);
  - d. Pengaturan Harga Jual Kembali (Pasal 8 UU No.5/1999);
3. Pembagian wilayah (Pasal 9 UU No.5/1999);
4. Pemboikotan (Pasal 10 UU No.5/1999);
5. Kartel (Pasal 11 UU No.5/1999);
6. Trust (Pasal 12 UU No.5/1999);
7. Oligopsoni (Pasal 13 UU No.5/1999) ;
8. Integrasi vertikal (Pasal 14 UU No.5/1999);
9. Perjanjian Tertutup
  - a. *Exclusive distribution agreement* (Pasal 15 ayat (1) UU No.5/1999);
  - b. *Tying agreement* (Pasal 15 ayat (2) UU No.5/1999);
  - c. *Vertical agreement on discount* (Pasal 15 ayat (3) UU No.5/1999);
10. Perjanjian dengan Pihak Luar Negeri. (Pasal 16 UU No.5/1999)

Salah satu perjanjian yang dilarang menurut UU no.5 Tahun 1999 adalah

perjanjian kartel. Istilah kartel terdapat dalam beberapa bahasa seperti “*cartel*” dalam bahasa Inggris dan kartel dalam bahasa Belanda. “*Cartel*” disebut juga “*syndicate*” yaitu suatu kesepakatan (tertulis) antara beberapa perusahaan produsen dan lain-lain yang sejenis untuk mengatur dan mengendalikan berbagai hal, seperti harga, wilayah pemasaran dan sebagainya, dengan tujuan menekan persaingan dan atau persaingan usaha pada pasar yang bersangkutan. dan meraih keuntungan<sup>8</sup>. Kamus hukum Ekonomi ELIPS, mengartikan kartel (*cartel*) sebagai persekongkolan atau persekutuan diantara beberapa produsen produk sejenis dengan maksud untuk mengontrol produksi, harga dan penjualannya untuk memperoleh posisi monopoli.<sup>9</sup>

Unsur-unsur negatif yang dapat terjadi pada kartel, yaitu:<sup>10</sup>

1. Terjadinya praktik monopoli oleh para pelaku kartel sehingga secara makro mengakibatkan inefisiensi alokasi sumber daya, sehingga menimbulkan *deadweight loss* atau bobot hilang yang umumnya disebabkan karena kebijaksanaan pembatasan produksi oleh perusahaan monopoli untuk menjaga harga-harga tetap tinggi.
2. Dari segi konsumen, akan kehilangan pilihan terhadap harga, kualitas bersaing, dan layana purna jual yang baik.
3. Laba yang diterima oleh setiap anggota kartel lebih stabil dan pasti, giat atau

---

<sup>8</sup> Hasim Purba, Tinjauan Yuridis Terhadap Holding Company, Cartel, Trust and Concern, <http://library.usu.ac.id/download/fh/perda-hasim1.pdf>, diakses pada tanggal 23 Mei 2014

<sup>9</sup> Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, h.283

<sup>10</sup> Susanti Adi Nugroho, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dalam teori dan Praktik Serta Penerapan Hukumnya*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, h.176

tidak giat anggota kartel itu akan memperoleh laba yang hampir tetap, walaupun laba ini dihisap dari anggota kartel yang mempunyai laba yang lebih besar dari anggota yang tidak giat.

4. Peraturan-peraturan yang dibuat oleh anggota kartel tersebut akan mengikat kebebasan para anggota kartel.
5. Beberapa kemungkinan, saingan kartel dapat menyusup ke anggota kartel.<sup>11</sup>

Dalam suatu industri, jika hanya terdapat beberapa pemain yang mendominasi pasar, maka keadaan itu akan mendorong mereka untuk meningkatkan keuntungan dan membatasi tingkat produksi. Hal itu dilakukan agar menghindari persaingan yang merugikan bagi tiap-tiap pemain, sehingga dapat meningkatkan keuntungan, membagi wilayah pasar dan menentukan harga. Karena jika kelompok oligopoli ingin mendapatkan keuntungan secara maksimal, mereka harus bersatu sebagai kelompok monopoli.

Biasanya praktik ini diwujudkan dalam bentuk asosiasi, melalui asosiasi ini mereka dapat mengadakan kesepakatan mengenai penentuan harga, pembagian wilayah atau tingkat produksi yang kemudian menciptakan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Hal itu menimbulkan kerugian bagi konsumen karena akan terbatasnya kuantitas barang di pasar dan bisa terjadi perubahan harga yang signifikan ataupun mahalnnya harga atas suatu produk, karena dengan praktik kartel, produsen dapat menaikkan harga barang sesuai kemauan mereka, dengan begitu akan menciptakan halangan bagi produk baru

---

<sup>11</sup> Hasim Purba, Tinjauan Yuridis Terhadap Holding Company, Cartel, Trust and Concern, <http://library.usu.ac.id/download/fh/perda-hasim1.pdf> , diakses pada tanggal 19 Juni 2014, h.11

yang akan masuk ke pasar dan mengakibatkan tidak ada pilihan lain bagi konsumen untuk memilih barang yang akan dibeli.

Kartel biasanya dilakukan baik untuk tujuan pemanfaatan kekuatan pasar bersama dari para pemasok untuk mendapatkan keuntungan monopoli, maupun untuk mempertahankan diri dari persaingan yang arikan dari desakan perusahaan yang beroperasi pada tingkat merugi, yang sering terjadi pada saat permintaan sangat menurun (disebut krisis kartel).<sup>12</sup>

Kebanyakan otoritas persaingan usaha di berbagai negara sangat hati-hati dalam pembuktian kartel. Sebagai contoh, berbagai keadaan yang sering ditengarai sebagai indikator adanya kartel sebenarnya perbedaannya sangat tipis dengan situasi dimana persaingan secara sehat berlangsung. Misalnya, tentang indikasi harga yang paralel (*price parallelism*) sering dianggap sebagai tindakan yang dilakukan secara bersama-sama secara kolusif untuk menentukan harga (*price fixing*) oleh para anggota kartel. Dalam praktiknya, terlalu banyak faktor yang menyebabkan terjadinya *parallelism* harga, yang terjadi justru karena pasarnya bersaing secara kompetitif.<sup>13</sup>

Dengan kata lain, *parallel price* atau *uniform price* atau persamaan harga tidak serta-merta membuktikan adanya kesepakatan kartel diantara pelaku usaha pesaing. Indikasi-indikasi ekonomi seperti itulah yang sering disebut sebagai

---

<sup>12</sup> Susanti Adi Nugroho, *Op.cit*, h.180

<sup>13</sup> KPPU. Sulitnya Membuktikan Praktek Kartel  
<http://www.kppu.go.id/id/2010/07/sulitnya-membuktikan-praktik-kartel/> , diakses pada 23 Mei 2014

*circumstantial evidence* atau *indirect evidence* atau bukti tidak langsung.<sup>14</sup>

Dengan sulitnya pembuktian kartel, KPPU mendesak amandemen UU No.5/1999 dengan menerapkan konsep *leniency program* untuk membongkar praktik kartel di Indonesia.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Dari latar belakang yang disampaikan diatas terdapat dua rumusan masalah yang akan dikaji dalam penulisan skripsi ini. Rumusan masalah tersebut adalah sebagai berikut :

1. Pentingnya penerapan *leniency program* dalam mengatasi praktik kartel.
2. Konsep *leniency program* dalam mengatasi masalah kartel.

## **1.3. Tujuan Penulisan**

Tujuan penulisan skripsi ini adalah:

1. Menganalisa pentingnya *leniency program* ini dalam mengatasi praktik kartel.
2. Menganalisa konsep *leniency program* dalam mengatasi masalah kartel.

## **1.4. Metode Penulisan**

### **1.4.1. Tipe Penelitian**

Tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yang dimaksud penelitian hukum normatif merupakan penelitian hukum yang mendasarkan hukum sebagai norma.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> *Ibid*

<sup>15</sup> Burhan Ashshofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2004, hal 34.

### 1.4.2. Pendekatan Masalah

Jenis pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan perundang – undangan (*statute approach*).<sup>16</sup> Selain menggunakan pendekatan perundang – undangan, digunakan juga pendekatan konseptual (*conceptual approach*).<sup>17</sup>

Pendekatan perundang- undangan yaitu pendekatan masalah yang didasarkan pada analisis dan penafsiran terhadap peraturan perundang-undangan khususnya berkaitan dengan penunjukan langsung dan juga mengenai implementasi *leniency program* terhadap UU No 5/1999.

Pendekatan konseptual adalah pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum dengan cara mempelajari pandangan-pandangan dan pengertian-pengertian dalam ilmu hukum. Pendekatan secara konseptual ini didukung melalui pengayaan atas konsep teori ini melalui literatur – literatur yang mengulas mengenai Hukum Persaingan Usaha pada umumnya dan mengenai *leniency program*.

### 1.4.3. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan untuk mendukung penulisan skripsi ini serta untuk memecahkan isu hukum yang diangkat, maka digunakan bahan – bahan hukum yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, sebagai berikut :

#### a. Bahan Hukum Primer

---

<sup>16</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Mediagrup, Jakarta, hal.93

<sup>17</sup> Ibid, hal 95

Sumber bahan hukum primer bersifat autoritatif yang artinya mempunyai otoritas,<sup>18</sup> yaitu sumber bahan hukum yang berasal dari ketentuan-ketentuan hukum positif yang ada seperti peraturan perundang-undang yang relevan dengan permasalahan yang terkait. Adapun perundang undangan yang terkait dengan skripsi ini adalah Undang-Undang Dasar 1945 (Selanjutnya disebut dengan UUD 1945), UU No.5/1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

b. Bahan Hukum Sekunder

Sedangkan sumber bahan hukum sekunder bersifat pelengkap<sup>19</sup>, yaitu sumber bahan hukum yang digunakan dalam penulisan skripsi ini, dan relevan dengan sumber bahan hukum primer. Sumber bahan hukum sekunder berasal dari literatur, jurnal, buku-buku, skripsi maupun tesis, artikel dari internet dan makalah yang berkaitan dengan larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dan mengenai *leniency program*.

### 1.5. Pertanggungjawaban Sistematika Penulisan

Pertanggungjawaban sistematika ini dimaksudkan untuk memberikan kerangka penulisan yang berurutan agar memudahkan penulis untuk melakukan pengembangan penulisan dengan baik, serta memudahkan pembaca dalam mengetahui secara menyeluruh latar belakang dari uraian mengenai permasalahan dalam skripsi ini yang terbagi dalam empat bab.

---

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

<sup>19</sup>*Ibid*, hal 144.

Bab I merupakan Pendahuluan yang berisi gambaran umum atau paparan secara sederhana keseluruhan dari isi skripsi ini, terbagi dalam beberapa sub bab antara lain Latar belakang, Rumusan Masalah, Penjelasan Judul, Alasan Pemilihan Judul, Tujuan Penelitian, Metode Penelitian dan Pertanggungjawaban Sistematis. Kesemuanya ditulis dalam Bab I karena hal tersebut menjadi dasar dalam penulisan ini.

Bab II merupakan penjelasan mengenai rumusan permasalahan pertama yang dibahas dalam penulisan skripsi ini, yaitu alasan diperlukannya *leniency program* untuk mengatasi praktik kartel di Indonesia.

Bab III berisikan pembahasan dari rumusan masalah yang kedua, yaitu membahas konsep *leniency program* dalam mengatasi praktik kartel di Indonesia.

Bab IV merupakan bagian penutup yang memuat kesimpulan yang disusun berdasarkan pembahasan rumusan permasalahan yang dituangkan dalam bab II dan bab III sehingga akan mendapatkan sebuah konklusi utuh, singkat, padat, dan saran yang dapat disampaikan terhadap hasil-hasil kesimpulan yang ada.