

SKRIPSI

IMPLIKASI KEPEMILIKAN SAHAM OLEH MULTINATIONAL CORPORATIONS PADA SEKTOR INDUSTRI SEMEN DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999



DINI NIWANTARI

NIM. 030115339

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2005**

**IMPLIKASI KEPEMILIKAN SAHAM
OLEH MULTINATIONAL CORPORATIONS PADA SEKTOR
INDUSTRI SEMEN DI INDONESIA DALAM PERSPEKTIF
UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999**

SKRIPSI

**DIAJUKAN UNTUK MELENGKAPI TUGAS DAN
MEMENUHI SYARAT-SYARAT GUNA MEMPEROLEH
GELAR SARJANA HUKUM**

Dosen Pembimbing,



Jani Purnawanty, S.H., S.S., LL.M.
NIP. 132205443

Penyusun,



Dini Niwantari
NIM. 030115339

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2005**


**Skripsi ini telah diuji dan dipertahankan dihadapan Panitia Penguji
Pada hari Senin, tanggal 18 Juli 2005**

Panitia Penguji Skripsi :


Ketua : Y. Sogar Simamora, S.H., M.H.



Anggota : 1. Jani Purnawanty, S.H., S.S., LL.M.



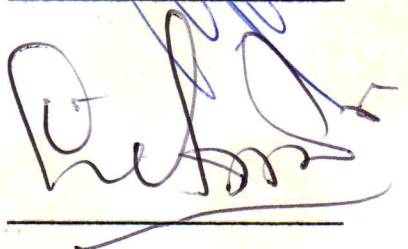
2. L. Budi Kagramanto, S.H., M.H., M.M.



3. Agus Yudha Hernoko, S.H., M.H.



4. Lisman Iskandar, S.H., M.S.



KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur saya panjatkan kepada Allah SWT, karena berkat rahmat dan karunia-Nya maka saya dapat menyelesaikan skripsi ini yang berjudul **“Implikasi Kepemilikan Saham oleh Multinational Corporations Pada Sektor Industri Semen di Indonesia Dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999”**.

Saya menyadari sepenuhnya bahwa skripsi ini, kesempurnaannya belum mendekati apa yang diharapkan. Namun demikian setidaknya dapat dijadikan umpan balik bagi pemikiran selanjutnya. Oleh karena itu, kritik dan saran yang sifatnya membangun sangat diharapkan.

Dengan selesainya skripsi ini, tidak luput dari partisipasi berbagai pihak. Oleh karena itu, perkenankanlah saya sebagai penulis menghaturkan terima kasih kepada:

1. Bapak Machsoen Ali, S.H., M.S., Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
2. Ibu Jani Purnawanty, S.H., S.S., LL.M., selaku Dosen Pembimbing Skripsi, yang dengan kesabaran telah memberikan bimbingan dan petunjuk dalam penyelesaian skripsi ini;
3. Bapak Y. Sogar Simamora, S.H., M.H., Bapak L. Budi Kagramanto, S.H., M.H., Bapak Agus Yudha Hernoko, S.H., M.H., Bapak Lisman Iskandar, S.H., M.S., selaku Tim Penguji

yang telah memberikan masukan-masukan demi perbaikan skripsi ini.

4. Bapak Sukardi, SH., M.H., selaku Dosen Wali yang selama ini telah memberikan bimbingan dan motivasi.
5. Bapak Junaedy, S.H. LL.M., selaku Ketua KPPU Daerah Perwakilan Jawa Timur, yang telah memberikan informasi dan pengarahan dalam penyelesaian skripsi ini;
6. Bapak/Ibu Dosen selaku pengajar Fakultas Hukum Universitas Airlangga, yang telah banyak memberikan bekal ilmu selama masa perkuliahan;
7. Bapak/Ibu Staf dan pegawai Tata Usaha Fakultas Hukum Universitas Airlangga, atas pelayanan dan bantuannya secara akademis selama ini;
8. Almarhum Ibu saya, yang selalu memberikan semangat serta dorongan moral;
9. Ayah saya, yang dengan kesabaran telah membimbing saya selama ini;
10. Dian Rahmania '01 dan Ni Putu Ayunita'01, terima kasih sudah menjadi sobatku yang baik. Dian Lismana'01, terima kasih atas pinjaman buku dan konsultasinya.
11. Teman-temanku di "kandang ayam 2001", Dini, Yayah, Susi, Diah, Dian, Ceper, Jacky, Titok, Adi, Catur, Lia, Nouvel, Raymond, Putu, Yudi Jepang, Didit, dan lainnya yang tidak

dapat saya sebutkan satu persatu, atas segala kekompakan dan dukungannya;

12. Teman-teman angkatan '00, Fajar "Tempe", Pakde, Yuswantara, Cahyo, Rinto, Riza, Eko "Karembu", dan lainnya atas sumbangan morilnya.

13. Teman-teman angkatan 2001, sukses selalu.

14. Rekan-rekan kerja di PT HM Sampoerna, Mbak Zentha, Mas Arief, Mbak Henny, Mbak Mita, Mbak Julitta, Mbak Santi. Terima kasih telah memberikan izin untuk mengikuti sidang skripsi.

15. Semua pihak, yang telah membantu baik secara langsung maupun tidak langsung dalam penyelesaian skripsi ini.

Semoga atas segala kebaikan hati Bapak-bapak, Ibu-ibu, serta Saudara-saudara sekalian yang telah disumbangkan kepada saya, memperoleh balas budi dari Allah SWT.

Akhirnya dengan kerendahan hati, saya persembahkan skripsi ini kepada almamater tercinta, semoga dapat bermanfaat bagi kita semua.

Surabaya, 2 Agustus 2005

Penulis,

Dini Niwantari

DAFTAR ISI

	Halaman
Halaman Judul -----	i
Halaman Persetujuan -----	ii
Halaman Pengesahan -----	iii
Kata Pengantar -----	iv
Daftar Isi -----	vii
BAB I PENDAHULUAN -----	1
1. Latar Belakang dan Rumusan Permasalahan-----	1
2. Penjelasan Judul-----	11
3. Alasan Pemilihan Judul-----	13
4. Tujuan Penelitian-----	14
5. Metodologi-----	14
BAB II KINERJA MULTINATIONAL CORPORATIONS	
DALAM INDUSTRI SEMEN NASIONAL DALAM	
SUDUT PANDANG UU PERSAINGAN -----	17
1. Kinerja dan Struktur Pasar Semen Indonesia-----	17
2. Aktifitas-Aktifitas MNCs yang Potensial	
Melanggar UU Persaingan-----	33
BAB III KEWENANGAN KPPU DALAM MENANGGULANGI	
PRAKTIK MONOPOLI DAN PERSAINGAN	
USAHA TIDAK SEHAT -----	45
1. Kategori Pelanggaran yang Dilakukan MNCs	

Dilihat dari UU Persaingan	45
2. Kewenangan KPPU dalam Menanggulangi Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang Dilakukan oleh Multinational Corporations	48
BAB IV PENUTUP	67
1. Kesimpulan	67
2. Saran	68
Daftar Bacaan	70

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang dan Rumusan Permasalahan

Berada dalam era globalisasi dunia industri, Indonesia melengkap perangkat perundang-undangan di sektor bisnis dengan mengundang UU Persaingan.¹ UU Persaingan dimaksudkan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan mendorong percepatan pembangunan ekonomi guna meningkatkan kesejahteraan umum. Pula, UU Persaingan memberikan kesempatan dan peluang usaha yang sama bagi setiap pelaku usaha untuk bersaing secara sehat. Persaingan usaha yang sehat akan menciptakan pasar yang dapat menyediakan komoditas terbaik dengan harga paling kompetitif bagi konsumen. Tujuan yang hendak dicapai dalam persaingan yang sehat adalah efisiensi, baik berupa

¹ UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, diundangkan pada tanggal 5 Maret 1999, dan diumumkan pada LNRI Tahun 1999 Nomor 33 dan TLN RI Nomor 3817 yang selanjutnya disebut "UU Persaingan".

*Allocative Efficiency*² maupun *Productive Efficiency*.³ Hal ini sejalan dengan tujuan UU Persaingan, yaitu:⁴

- 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 praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan
- d. Terciptanya efektifitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Secara substansial hal-hal yang berkaitan dengan penciptaan pasar yang kompetitif dan kondusif dengan suasana persaingan usaha yang sehat diatur pada UU Persaingan sebagai berikut:

1. **Perjanjian yang Dilarang** pada Bab III, yaitu (a) Oligopoli; (b) Penetapan Harga; (c) Pembagian Wilayah; (d) Pemboikotan; (e) Kartel; (f) Trust; (g) Oligopsoni; (h) Integrasi Vertikal; (i) Perjanjian Tertutup; (j) Perjanjian dengan pihak luar negeri.
2. **Kegiatan yang Dilarang** pada Bab IV, yaitu (a) Monopoli; (b) Monopsoni; (c) Penguasaan Pasar; (d) Persekongkolan.

² *Allocative Efficiency* adalah efisien bagi masyarakat konsumen, yaitu apabila produsen dapat membuat barang-barang yang dibutuhkan oleh konsumen dan menjualnya pada harga para konsumen itu bersedia membayarnya. Sutan Remi Sjahdeini, "Latar Belakang, Sejarah, dan Tujuan UU Larangan Monopoli", **Jurnal Hukum Bisnis**, Vol. 19, Yayasan Pengembangan Hukum Bisnis, Jakarta, 2002, Hal. 9. *Allocative Efficiency* diistilahkan sebagai "efisiensi ekonomi nasional" pada UU Persaingan

³ *Productive Efficiency* adalah efisiensi bagi perusahaan dalam menghasilkan barang-barang dan jasa-jasa, yaitu apabila dilakukan dengan biaya yang serendah-rendahnya karena dapat menggunakan sumber daya yang sekecil mungkin. **Ibid.** *Productive Efficiency* disebut dengan "efisiensi dalam kegiatan usaha" pada UU Persaingan.

⁴ Pasal 3 UU Persaingan.

3. **Posisi Dominan** pada Bab V, meliputi (a) Pencegahan konsumen untuk memperoleh barang atau jasa yang bersaing; (b) Pembatasan pasar dan pengembangan teknologi; (c) Menghambat pesaing untuk bisa masuk pasar; (d) Jabatan rangkap; (e) Pemilikan saham; (f) Merger, akuisisi dan konsolidasi.

Selain itu, UU Persaingan juga mengatur penanganan perkara berkaitan dengan masalah persaingan usaha sebagaimana terdapat pada Bab VI tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha [selanjutnya disebut "KPPU"], Bab VII tentang Tata Cara Penanganan Perkara, dan Bab VIII tentang Sanksi-sanksi. Sedangkan Bab IX, X, dan XI berturut-turut mengatur tentang Ketentuan Lain, Ketentuan Peralihan, dan Ketentuan Penutup. Pengaturan tentang Perjanjian dan Kegiatan yang dilarang dalam UU Persaingan tidak serta merta meniadakan praktik persaingan usaha tidak sehat di lapangan. Masih terdapat banyak kasus dalam ranah persaingan usaha yang hingga kini belum terselesaikan, salah satunya indikasi praktik kartel semen yang dilakukan oleh perusahaan raksasa semen global yang beroperasi di Indonesia.

Industri semen merupakan industri yang strategis mengingat semen merupakan salah satu bahan baku utama yang diperlukan bagi pembangunan bidang konstruksi. Di Indonesia, industri semen juga merupakan bidang strategis yang pengelolaannya sebagian dilakukan

oleh BUMN.⁵ BUMN terbesar dalam industri semen di Indonesia adalah P.T. Semen Gresik (Group).⁶ Meskipun dianggap terbesar, tetapi sesungguhnya perusahaan-perusahaan di Indonesia, baik swasta maupun BUMN, terbilang sebagai perusahaan kecil dalam ukuran dunia.⁷

Sebelum krisis ekonomi melanda Indonesia, BUMN menjadi salah satu pelaku utama sektor ekonomi, namun situasi berbalik ketika Indonesia dilanda krisis moneter. Krisis ekonomi menjadikan kemampuan finansial negara menjadi semakin berkurang, bahkan tidak mampu menyediakan dana yang cukup untuk mengembangkan perusahaan.⁸

⁵ Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 menyebutkan bahwa negara menguasai cabang produksi yang penting dan vital bagi kepentingan hajat hidup orang banyak. Ketentuan ini sekaligus merupakan legitimasi konstitusional keberadaan BUMN di Indonesia. Juga, melalui Pasal ini Pemerintah Indonesia berperan tidak hanya sebagai regulator, akan tetapi juga sebagai pelaku dalam sektor perekonomian bangsa mengingat substansi Pasal tersebut memberi kewenangan pada Pemerintah untuk mengelola sumber alam yang menguasai hajat hidup orang banyak. Dalam menjalankan perannya di sektor ekonomi, Pemerintah mendirikan Badan Usaha Milik Negara. Jani Purnawanty, "Kesiapan Indonesia Memasuki Era Perdagangan Bebas GATT/WTO Tahun 2004 Diukur dari Kinerja BUMN Non Perbankan dalam Wacana Penerapan UU No. 5 Th. 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat", **Laporan Penelitian**, DIK Suplemen UNAIR, Surabaya, 2003, Hal. 8.

⁶ P.T. Semen Gresik diresmikan pada tanggal 7 Agustus 1957 dengan kapasitas terpasang 250.000 ton semen per tahun. Pada tanggal 8 Juli 1991 Semen Gresik menjadi BUMN pertama yang *go public* dengan menjual 40 juta lembar saham kepada masyarakat. Tanggal 15 September 1995, Semen Gresik berkonsolidasi dengan P.T. Semen Padang dan P.T. Semen Tonasa yang kemudian dikenal dengan nama Semen Gresik Group. Semen Gresik telah mendirikan pabrik untuk pemasaran di Sumatra, Jawa, Jakarta, Yogyakarta, Bali, Kalimantan, Sulawesi, Nusa Tenggara, dan Indonesia Timur. Hal ini berarti, distribusi Semen Gresik telah menjangkau seluruh propinsi di Indonesia. Semen Gresik juga mengeksport semennya ke negara-negara lain di Asia. Sementara itu, sejak Oktober 1998, Semen Gresik Group mempunyai kapasitas terpasang sebesar 17,2 juta ton semen per tahun dan menguasai \pm 43% pangsa pasar semen dalam negeri. Research for Business Indonesia, **Directory to Indonesia's State-Owned Enterprises**, RBI, Ed. 1, Jakarta, 2001, Hal. 138-139.

⁷ Rahardi Ramelan, **Lima Tahun Anti Monopoli**, KPPU, www.kppu.or.id, artikel, dikunjungi pada 22 Desember 2004.

⁸ **Ibid.**

Pemerintah memutuskan untuk menerapkan kebijakan privatisasi pada semua sektor industri, termasuk pada industri semen.⁹ Untuk itu, perusahaan-perusahaan yang bergerak di bidang industri semen di lingkungan BUMN, yaitu P.T. Semen Padang¹⁰ dan P.T. Semen Tonasa¹¹ diakuisisi oleh P.T. Semen Gresik, menjual sebagian sahamnya kepada perusahaan asing.¹² Sejak program privatisasi digulirkan pada tahun 1998, satu per satu industri semen domestik jatuh ke tangan The Big Five (Lafarge¹³, Blue Circle¹⁴, Holcim¹⁵, Heidelberg¹⁶, dan Cemex¹⁷).

⁹ **ibid.**

¹⁰ P.T. Semen Padang merupakan salah satu anggota Semen Gresik Group yang berlokasi di Indarung, Padang, Sumatera Barat. Lokasi yang sangat strategis untuk distribusi semen di wilayah barat Indonesia ini memiliki kapasitas produksi terpasang sebesar 5.570.000 ton per tahun dan merupakan pemasok kebutuhan semen terbesar di wilayah Sumatera. **Profil Perusahaan Semen Gresik Group**, Semen Gresik, www.semengresik.com dikunjungi pada 15 Desember 2004.

¹¹ P.T. Semen Tonasa merupakan anggota Semen Gresik Group yang berlokasi di Biringere, Pangkep, Sulawesi Selatan. P.T. Semen Tonasa mempunyai kapasitas produksi sebesar 3.480.000 ton per tahun dan merupakan pabrik semen di Kawasan Timur Indonesia. **ibid.**

¹² Pada tanggal 17 September 1998, Pemerintah melepas kepemilikan sahamnya di Semen Gresik Group sebesar 14% melalui penawaran terbuka yang dimenangkan oleh Cemex SA DE CV [selanjutnya disebut "Cemex"]. Komposisi kepemilikan saham berubah menjadi Pemerintah RI 51%, masyarakat 35%, dan Cemex 14%. Sejak 30 September 1999, komposisi kepemilikan saham berubah menjadi Pemerintah RI 51%, masyarakat 23,5 % dan Cemex 25,5%. Rahadi Ramelan, **Loc.Cit.**

¹³ Lafarge telah beroperasi di 43 negara yang terletak di Amerika Utara, Amerika Latin, Eropa Barat, Eropa Tengah dan Timur, Asia Pasifik, Mediterranean Basin, Subsaharan Africa and Indian Ocean dan mempunyai 117 pabrik semen. Pada tahun 2001, Lafarge mengakuisisi Blue Circle, dan menjadi salah satu pemimpin dalam industri semen global. "The Group", **Lafarge**, www.lafarge.com, dikunjungi pada 22 Maret 2005.

¹⁴ Blue Circle adalah perusahaan semen terbesar di Australia. Kualitas yang terkontrol, inovasi, dan program-program pengembangan perusahaan telah menjadikan Blue Circle sebagai perusahaan semen terdepan dalam industri semen Australia. Setiap tahunnya, Blue Circle selalu mengekspor semen dalam jumlah besar. "Corporate Profile", **Bluecircle Southern**, www.bluecirclesouthern cement.com, dikunjungi pada 22 Maret 2005.

Saham P.T. Semen Gresik sudah dikuasai Cemex, raja semen dari Meksiko sebesar 25,53% sejak tahun 1998 yang lalu. Heidelberger Zement dari Jerman menguasai saham P.T. Indocement Tunggul Prakarsa sebesar 65,14%. Holderbank menguasai 77,33% saham P.T. Semen Cibinong. Sementara itu, raksasa semen dari Perancis, Lafarge yang merger dengan Blue Circle dari Inggris menguasai 88% saham P.T. Andalas Indonesia. Padahal posisi Semen Gresik-Cemex, Indocement-Heidelberger dan Cibinong-Holderbank sangat strategis dalam peta industri semen di Indonesia. Ketiga perusahaan tersebut menguasai 94,90% dari total produksi semen di Indonesia. Sisanya dikuasai oleh pabrik semen gurem, yaitu P.T. Semen Bosowa Maros, P.T. Semen Kupang. Artinya, siapa yang menguasai ketiganya, sangat mungkin melakukan praktek kartel dalam bisnis semen di Indonesia.¹⁸

Informasi di atas membuktikan bahwa peta industri semen domestik saat ini telah dikuasai oleh raksasa semen asing. Dengan konfigurasi kekuatan

¹⁵Holcim didirikan di Swiss, telah berkembang menjadi pemain global dengan menguasai 70 negara, yaitu AS, Kanada, Meksiko, Nikaragua, Costa Rica, Panama, Columbia, Venezuela, Ecuador, Peru, Brazil, Argentina, Chili, Maroko, Spanyol, Perancis, Jerman, Itali, Swiss, Austria, Czechnya, Slovakia, Hungaria, Rumania, Bulgaria, Kroasia, Azerbaijan, Mesir, Tanzania, Madagaskar, Afrika Selatan, Australia, New Zealand, Philipina, Malaysia, Thailand, Vietnam, Bangladesh, Sri Langka, New Caledonia, dan Indonesia. Perusahaan ini telah mempekerjakan lebih dari 46.000 orang. Pada Mei 2001, nama perusahaan ini telah diubah dari Holderbank Financiere Glaris Ltd. menjadi Holcim Ltd. "Corporate Profile", **Holcim**, www.holcim.com, dikunjungi pada 22 Maret 2005.

¹⁶ Heidelberg adalah perusahaan semen dunia yang berasal dari Jerman, dengan kapasitas produksi sebesar 15 juta ton semen per bulan. Perusahaan ini telah mempekerjakan 42.000 pekerja dan telah beroperasi di 50 negara di dunia, yaitu Austria, Bangladesh, Belgium, Benin, Bosnia-Herzegovina, Brunei, Bulgaria, Canada, China, Croatia, Republik Czechnya, Denmark, Estonia, Finlandia, Perancis, Gabon, Jerman, Ghana, Hungaria, Italia, Kazakstan, Latvia, Liberia, Lithuania, Luxemburg, Belanda, Niger, Nigeria, Norwegia, Polandia, Portugal, Kongo, Rumania, Rusia, Saudi Arabia, Sierra Leone, Singapura, Slovakia, Swedia, Swiss, Tanzania, Togo, Turki, Ukraina, Arab Emirat, Inggris, AS, dan juga Indonesia. "Profiles", **Heidelbergcement**, www.heidelbergcement.com, dikunjungi pada 17 Maret 2005.

¹⁷ Cemex didirikan di Mexico pada tahun 1906, Cemex telah berkembang dari perusahaan kecil daerah menjadi perusahaan besar di dunia. Saat ini, posisi Cemex sangat strategis dengan penguasaan pasar di Amerika, Eropa, Asia, Afrika dan Timur Tengah. Cemex beroperasi di 50 negara di dunia, selain itu kapasitas produksinya mencapai 97 juta ton per tahun. "This is Cemex", **Cemex Building The Future**, www.cemex.com, dikunjungi pada 22 Maret 2005.

¹⁸ **Sukhori**, "Ancaman Krisis dan Kartel Semen," www.businesscompetition.or.id dikunjungi pada 9 Oktober 2004.

yang demikian, ancaman kartel sangat logis terjadi karena perusahaan-perusahaan multinasional [*Multinational Corporations*, selanjutnya disebut "MNCs"]¹⁹ itu telah mempraktikkan perilaku kartel dalam bisnis semen global.²⁰

Menurut Laporan Deutsche Bank, MNCs semen dunia yang masuk ke Indonesia adalah empat dari tujuh MNCs semen yang menguasai 40% pasar semen dunia.²¹ Kepemilikan saham mayoritas empat MNCs raksasa semen dunia pada beberapa perusahaan semen nasional menyebabkan MNCs memiliki kekuasaan besar dalam masing-masing perusahaan semen nasional yang sahamnya dikuasai. Terlebih, MNCs tidak hanya berhenti pada penguasaan saham-saham perusahaan semen nasional, tetapi juga menguasai jalur distribusi domestik dan internasional atas produk semen.

Misalnya negara tujuan ekspor Semen Padang, yaitu Bangladesh, Srilanka, dan Mauritius. Di sana Cemex menghambat ekspor perusahaan ini. Cemex meminta agar yang memenuhi kebutuhan ketiga negara itu adalah mereka. Hal sama juga terjadi pada kontrak ekspor Semen Padang dengan Mesir. Di sini Cemex telah mengambalalih kontrak tersebut. Praktek curang MNCs tidak hanya

¹⁹ Perusahaan Multinasional atau MNCs diartikan sebagai: "*In a strict sense this term is descriptive of a firm which has centers of operation in many countries an contrast to an "international" firm which does business in many countries but is based in only one contry, thought the terms are often used interchangeably.*" Henry Campbell Black, **Black's Law Dictionary**, Ed. 6th, West, St. Paul, USA, 1990, Hal. 1015.

²⁰ Misalnya yang terjadi di Filipina, ketika investor asing menguasai 90% kapasitas produksi semen, mereka melakukan trik pengurangan produksi sehingga semen menjadi langka di pasar. Sesuai hukum keseimbangan *supply and demand*, otomatis harga semen melonjak. Dalam beberapa bulan, harga semen domestik di Filipina naik dua kali lipat menjadi 80 dolar AS per ton. www.businesscompetition.or.id I, Sukhori, **Loc.Cit.**

²¹ Tujuh perusahaan yang menguasai pasar semen dunia, yaitu Holderbank 9%, Lafarge 8%, Cemex 6%, Heidelberger 6 %, Taiheiyu 4%, Italcement 4%, dan Blue Circle 3%. Seluruhnya menguasai 577,4 juta ton dari 1.480 juta ton permintaan dunia. **Ibid.**

itu. Ketika Semen Padang melakukan ekspor ke Jerman, Cemex keberatan meskipun negara itu bukanlah tujuan pemasarannya. Indikasi adanya kartel di sini kian terasa setelah Heidelberger Zement yang seharusnya menjadi pesaing Cemex malah menegur Semen Padang untuk menghentikan ekspornya.²²

Salah satu alasan mengapa MNCs sangat ingin menguasai industri semen nasional adalah harga semen di Indonesia relatif paling murah di Asia, yaitu USD 40 per ton.²³ Sedangkan harga semen di Philipina, setelah MNCs berkuasa, harga semen mencapai USD 80 per ton, sementara di Mesir harga semen setelah MNCs berkuasa naik menjadi USD 70 per ton.²⁴ Artinya, industri semen di Indonesia merupakan pasar yang menarik bagi MNCs karena akibat krisis ekonomi berkepanjangan menjadikan industri dan pasar semen nasional tidak bergairah sehingga MNCs memiliki peluang besar untuk memaksimalkan produktifitas semen nasional yang tidak saja akan menguntungkan MNCs, tetapi juga menggairahkan perekonomian nasional.

Disamping itu, harga semen nasional yang relatif paling rendah di kawasan Asia jelas menguntungkan MNCs mengingat MNCs dapat memperoleh semen nasional dengan harga rendah untuk diekspor dengan harga pasaran global. MNCs mempunyai peluang besar untuk melakukan ekspor semen dari Indonesia dengan harga tinggi sehingga mendapat

²² **Majalah Ombudsman**, No. 52 Th. IV, Alusia Au Indonesiasejati, Jakarta, Maret 2004, Hal. 69-70.

²³ "4 Perusahaan Semen Dunia Monopoli Pasar Lokal," **Gatra**, www.gatra.com, dikunjungi pada 29 November 2004.

²⁴ **Ibid.**

keuntungan maksimum yang diperoleh dari selisih harga semen domestik terhadap harga semen di pasar global. Peluang memperoleh keuntungan yang demikian tentu sangat menggiurkan.

Masuknya beberapa MNCs dalam proses privatisasi ini membawa dimensi baru yang membedakannya dengan penanaman modal asing biasa.²⁵ MNCs mempunyai ciri-ciri seperti "...(i) perusahaan induknya besar sekali; (ii) manajemen terpusat; (iii) daerah operasi lebih dari satu negara; (iv) memiliki mobilitas usaha dari satu negara ke negara lainnya; (v) mengejar motif untuk mendapatkan keuntungan yang besar.²⁶ Dengan dikuasainya perusahaan-perusahaan semen nasional oleh keempat MNCs semen global menunjukkan ancaman terjadinya kartel²⁷ dalam industri semen nasional karena MNCs telah mempraktikkan perilaku kartel dalam industri semen global. Selain itu, kepemilikan saham MNCs pada perusahaan-perusahaan semen nasional menyebabkan MNCs memiliki posisi dominan²⁸ sehingga memiliki kekuasaan yang besar dalam masing-

²⁵ Sumanoro, **Kegiatan Perusahaan Multinasional: Problema Politik, Hukum, dan Ekonomi dalam Pembangunan Nasional**, Gramedia, Jakarta, 1987, Hal. 33.

²⁶ *Ibid.*, Hal. 35.

²⁷ Larangan mengenai kartel diatur dalam Pasal 11 UU Persaingan, yaitu "pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat."

²⁸ Sedangkan pengertian posisi dominan, terdapat dalam Pasal 1 angka 4 UU Persaingan, yaitu "posisi dominan adalah keadaan di mana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan pangsa pasar yang dikuasai, atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi di antara pesaingnya di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan, serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu."

masing perusahaan semen yang dikuasainya. Posisi dominan yang dimiliki MNCs ini lebih memudahkan mereka menguasai jalur distribusi semen dalam negeri dan ekspor.

KPPU perlu menindaklanjuti beberapa dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh MNCs tersebut mengingat KPPU adalah lembaga yang khusus dibentuk oleh dan berdasarkan UU Persaingan untuk mengawasi jalannya UU Persaingan. Penggabungan perusahaan-perusahaan semen tidak hanya terjadi pada skala nasional tetapi juga terjadi pada lingkup internasional. Pada kenyataannya, penggabungan perusahaan yang bergerak pada industri semen di Indonesia dengan MNCs skala global menimbulkan berbagai persoalan hukum dalam persaingan usaha

Pengertian lebih lanjut mengenai posisi dominan, diatur dalam Pasal 25 dan Pasal 27 UU Persaingan. Menurut Pasal 25 UU Persaingan pengaturan mengenai posisi dominan adalah sebagai berikut:

- (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 yang bersangkutan.
- (2) Pelaku usaha memiliki posisi dominan sebagaimana dimaksud ayat (1) Pasal ini 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% atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Larangan lebih lanjut mengenai posisi dominan dalam Pasal 27, yaitu:

Pelaku usaha dilarang memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, atau mendirikan beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, apabila kepemilikan tersebut mengakibatkan:

- a Satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu;
- b Dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75% (tujuh puluh lima persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

sehingga menuntut peran yang lebih besar dan penanganan yang lebih cermat oleh KPPU.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka permasalahan yang dibahas dalam penulisan ini adalah :

1. Aktifitas-aktifitas MNCs apa saja yang potensial melanggar UU Persaingan?
2. Apakah KPPU berwenang menangani praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan MNCs di Indonesia?

2. Penjelasan Judul

Judul skripsi ini adalah "Implikasi Kepemilikan Saham oleh Multinational Corporations pada Sektor Industri Semen di Indonesia dalam Perspektif Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999". Penjelasan tentang judul di atas adalah sebagai berikut:

1. **Implikasi** adalah "hubungan keterlibatan, yang disugestikan, tetapi tidak dinyatakan".²⁹
2. **Kepemilikan Saham** adalah "kepemilikan atas surat bukti bagian modal perseroan terbatas yang memberi hak atas dividen dan lain-lain menurut besar kecilnya modal yang disetor".³⁰
3. **Multinational Corporations [MNCs]** adalah perusahaan yang terjadi atas beberapa negara atau bangsa.³¹ Sedangkan definisi yang

²⁹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, Balai Pustaka, Jakarta, 1990, Hal 327.

³⁰ **Ibid.**, Hal. 766.

diberikan oleh Group of Eminent Persons adalah *"MNCs are enterprises which own or control production or service facilities outside the contry in which they are based. Such enterprises are not always incorporated or private; they can also be cooperative or state owned entities"*³² Clive Scmithoff dan Tindall mendefinisikan MNCs dengan lebih menekankan pada *"combination of companies of different nationality conneced by means of shareholding, managerial control and contract and constituting economic unit."*³³

4. **Sektor Industri Semen** adalah "lingkungan suatu usaha yang terdiri dari perusahaan-perusahaan yang memproduksi semen."³⁴

Berdasarkan penjelasan judul di atas, maka maksud judul skripsi ini adalah upaya mengidentifikasi adanya keterlibatan MNCs dalam industri semen Indonesia melalui kepemilikan saham MNCs pada perusahaan-perusahaan semen Indonesia ditinjau dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

³¹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, **Op.Cit.**, Hal. 598.

³² Sebagaimana dikutip dalam Sumantoro, **Op.Cit.**, Hal. 34.

³³ **Ibid**, Hal 35.

³⁴ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, **Op.Cit.**, Hal. 797.

3. Alasan Pemilihan Judul

Sampai saat ini terdapat persoalan yang serius dalam industri semen Indonesia. Diduga terdapat praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam industri semen nasional yang dilakukan oleh MNCs. Kondisi ini menghambat terciptanya iklim usaha yang sehat dan merugikan konsumen dan pelaku usaha lain yang bergerak dalam industri semen. Masih saja terjadi pelanggaran atas UU Persaingan meskipun telah diatur hal-hal yang dilarang dilakukan oleh pelaku usaha dalam berinteraksi dengan sesama pelaku usaha. Berkenaan dengan dugaan pelanggaran atas UU Persaingan di sektor industri semen yang dilakukan oleh MNCs, perlu dikaji peran, fungsi, dan wewenang KPPU sebagai suatu lembaga yang khusus dibentuk oleh dan berdasarkan Undang-Undang untuk mengawasi jalannya UU Persaingan dalam menangani dugaan pelanggaran dalam industri semen.

4. Tujuan Penulisan

1. Tujuan akademis, yaitu memenuhi salah satu persyaratan mencapai gelar Sarjana Hukum di Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
2. Tujuan praktis, yaitu menambah ilmu, wawasan, pemahaman dan pengetahuan di bidang persaingan usaha baik bagi diri sendiri maupun bagi lingkungan akademis guna membantu masyarakat memahami perilaku-perilaku pelaku usaha yang potensial

melanggar UU Persaingan. Juga, mengkaji dan memahami tugas dan wewenang KPPU dalam menangani perkara-perkara di bidang persaingan usaha.

5. Metode Penulisan

1. **Pendekatan Masalah** yang dipergunakan dalam penulisan ini adalah pendekatan yang bersifat yuridis-normatif, yaitu mendekati dan menganalisa suatu fakta berdasarkan sudut pandang hukum dengan mendasarkan pada ketentuan Hukum Positif, dalam hal ini UU Persaingan.
2. **Sumber Bahan Hukum** yang dipergunakan dalam penulisan ini adalah Bahan Hukum Primer yang berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan permasalahan. Disamping itu, digunakan pula Bahan Hukum Sekunder berupa data yang relevan dengan permasalahan yang diperoleh dari studi pustaka baik berasal dari media cetak maupun media elektronik.
3. **Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum** dilakukan dengan cara mengakses semua informasi awal guna menemukan profil industri semen nasional dan persoalan hukum terkait dengan UU Persaingan yang terdapat di dalamnya. Selanjutnya, dicari dan dikumpulkan Hukum Positif berikut bahan pustaka yang relevan dengan pembahasan permasalahan.
4. **Analisa Bahan Hukum** dilakukan dengan metode Deskriptif Analitis, yaitu metode yang memberikan pemaparan komprehensif

mengenai permasalahan dan mengajukan analisa data guna menemukan kesimpulan atas permasalahan. Kesimpulan yang ditarik dari premis umum ke premis khusus diharapkan dapat memberikan kejelasan tentang persoalan dan solusi hukum atas obyek yang diteliti.

5. **Pertanggungjawaban Sistematika.** Skripsi ini menguraikan pelanggaran-pelanggaran apa saja yang diduga terjadi dalam industri semen Indonesia beserta akibat-akibat dugaan pelanggaran tersebut terhadap pasar semen domestik. Selanjutnya, dikaji apakah pelanggaran tersebut menyebabkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Kemudian, dikaji pula masalah penegakan hukum oleh KPPU atas pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dalam industri semen nasional. Ditinjau pula kewenangan KPPU dalam menindaklanjuti pelanggaran yang dilakukan oleh MNCs yang berada di Indonesia. Sistematika penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut: Bab I berisi Pendahuluan yang memberikan gambaran umum tentang pokok permasalahan disertai dengan penjelasan judul, alasan pemilihan judul, tujuan penulisan, metode penulisan dan sistematika penulisan skripsi. Bab II berisi pembahasan mengenai aktifitas-aktifitas MNCs yang diduga merupakan pelanggaran terhadap UU Persaingan. Bab III berisi penegakan hukum oleh KPPU berkaitan dengan dugaan pelanggaran UU Persaingan

Usaha sebagaimana dipaparkan pada Bab II. Bab IV yang merupakan Bab Penutup berisi kesimpulan dari pembahasan yang telah diuraikan dan merupakan jawaban dari pokok-pokok permasalahan dan diikuti dengan saran yang terkait dengan kesimpulan yang diambil.

BAB II

KINERJA MULTINATIONAL CORPORATIONS DALAM INDUSTRI SEMEN NASIONAL DALAM SUDUT PANDANG UU PERSAINGAN

1. Kinerja dan Struktur Pasar Semen di Indonesia

Semen merupakan salah satu industri strategis di Indonesia. Pada jaman Pemerintahan Orde Baru persoalan semen seringkali menjadi perhatian masyarakat. Masalah klasik dalam industri semen saat itu adalah harga semen yang cenderung fluktuatif meskipun Pemerintah telah menetapkan Harga Patokan Setempat (HPS).³⁵ Pada masa itu terjadi juga pembagian wilayah pemasaran³⁶ di antara produsen semen³⁷. Artinya, pada masa Pemerintahan Orde Baru telah terjadi apa yang kini oleh UU

³⁵ Berdasarkan SK Menperdag No. 319/KP/IV/1979 tentang penetapan HPS, untuk tiap-tiap daerah berlaku harga pedoman yang ditetapkan oleh Pemerintah. Setelah mengalami beberapa kali perubahan, yang terakhir melalui SK Menperdagkop No. 70/KP/IV/1995, akhirnya dikeluarkan Kepmenperindag No. 403/MPP/Kep/1997 yang intinya mencabut penetapan HPS. PBC, **Position Paper: Pengantar Menuju Pelaksanaan Persaingan Usaha**, PBC, Jakarta, 2000, Hal 28 [selanjutnya disebut "Position Paper I"]

³⁶ Berdasarkan SK Menperdag No. 49/KP/II/1974, ditentukan bahwa wilayah pemasaran semen dibagi menjadi tujuh wilayah pemasaran. Wilayah pemasaran dibatasi dimana produsen semen hanya boleh memasarkan produknya ke daerah yang ditentukan. Pembagian wilayah pemasaran tersebut dicabut melalui KepmenperindagNo. 48/MPP/II/1998 tanggal 21 Januari 1998 dimana Asosiasi Semen tidak diperkenankan untuk melakukan pembagian wilayah pemasaran secara eksklusif, menentukan volume produksi atau pembagian pasar kepada suatu perusahaan tertentu. **Ibid**.

³⁷ Sampai dengan tahun 1997 kebutuhan semen dalam negeri dipenuhi oleh sembilan produsen semen, dimana 5 produsen dimiliki oleh pemerintah masing-masing P.T. Semen Tonasa, P.T. Semen Padang, P.T. Semen Gresik (pada tahun 1995, P.T. Semen Gresik mengambil alih P.T. Semen Padang dan P.T. Semen Tonasa membentuk Semen Gresik Group), P.T. Semen Baturaja, P.T. Semen Kupang, empat lainnya berstatus swasta masing-masing P.T. Indocement, P.T. Semen Cibinong, P.T. Semen Nusantara (pada tahun 1991, P.T. Semen Cibinong mengambil alih P.T. Semen Nusantara), P.T. Semen Andalas. Setelah tahun 1997, ada tambahan dua produsen baru yaitu, P.T. Indokodeco (merupakan anak perusahaan P.T. Indocement), P.T. Semen Bosowa. **Ibid**, Hal. 27.

Persaingan disebut sebagai kartel³⁸ dan pembagian wilayah pemasaran yang berakibat pada seringnya terjadi kelangkaan semen di pasar yang diikuti dengan melonjaknya harga jual semen di pasaran. Biasanya harga jual produk yang terbentuk dari praktik kartel menjadi sangat tinggi karena para produsen saling bekerja sama menetapkan harga jual dengan mengatur asupan produk dan menguasai distribusi penjualan. Harga jual yang ditetapkan mencerminkan keuntungan maksimal yang ingin diperoleh produsen. Tentu saja, dalam hal ini konsumen, baik yang menggunakan semen untuk keperluan sendiri [misalnya untuk membangun atau memperbaiki rumah tinggal] atau yang menggunakan semen dalam kegiatan usahanya, akan dirugikan berkaitan dengan kebutuhan dan ketergantungan yang tinggi terhadap semen.³⁹ Terlebih, semen adalah bahan baku pokok yang tidak dapat disubstitusi dalam sektor konstruksi fisik.

Sebelum krisis ekonomi, industri semen nasional terjebak dalam struktur industri yang tinggi tingkat konsentrasinya⁴⁰. Konsentrasi pasar

³⁸ Kartel dapat didefinisikan sebagai *"an arrangement through which two or more firms negotiate concerted decision about price, output, territory, yet continue to independently control all other aspects of their operation."* Lawrence Anthony Sullivan, **Anti Trust**, West, St. Paul, USA, 1992, Hal. 154.

³⁹ Sebab kenaikan harga semen akan diikuti dengan naiknya harga-harga bahan bangunan lain. Sehingga hal ini akan membahayakan industri konstruksi. Pada gilirannya nanti, bisa dipastikan mengimbas pada harga produk property. Perumahan kelas menengah ke bawah merupakan kelompok yang rentan akibat naiknya harga semen. Sebab, sebagian besar dari komponen perumahan berbahan semen. "Harga Semen Diperkirakan Naik", **Jawa Pos**, 24 Desember 2004.

⁴⁰ Industri semen dari dulu sampai saat ini mengalami masalah konsentrasi struktur industri karena dua pemain besar menguasai pangsa pasar yang dominan. P.T. Indocement dan P.T. Semen Gresik Group merupakan pemain-pemain yang secara bersama-sama menguasai pasar secara sangat dominan, dengan pangsa pasar sampai

yang tinggi menyebabkan daya tawar konsumen lemah karena perusahaan-perusahaan besar dalam industri semen nasional tersebut sangat mudah melakukan praktik kartel dengan mengendalikan produksi dan harga. Pada masa tersebut belum ada pengaturan persaingan usaha sehingga produsen dengan kekuatan pasar yang dimilikinya bebas melakukan praktik-praktik yang berdampak negatif terhadap persaingan usaha. Pada masa itu konsumen semen nasional berhadapan dengan praktik kartel domestik yang dilakukan oleh Asosiasi Semen Indonesia (ASI)⁴¹. Kini, dengan dikuasainya saham-saham perusahaan semen nasional oleh MNCs, konsumen Indonesia kembali mengalami masalah yang sama, yaitu berhadapan dengan kartel semen asing.⁴²

Sejak Indonesia dilanda krisis ekonomi, industri pasar semen diliberalisasi. Hal ini merupakan salah satu syarat yang ditetapkan oleh IMF⁴³. Dengan adanya liberalisasi pasar semen nasional, struktur pasar

77%. Jika ditambah satu pemain besar lagi, yaitu Semen Cibinong, pangsa pasar bersama tersebut mencapai 90%. Didik J. Rachbini, "Ruwetnya Industri Semen di Indonesia", **Jawa Pos**, 28 April 2003.

⁴¹ Asosiasi Semen Indonesia (ASI) merupakan institusi yang memiliki peranan penting dalam kaitannya dengan regulasi. Salah satu contoh peranan ASI adalah untuk memberi masukan kepada pemerintah berapa besarnya HPS setelah memperhatikan biaya produksi masing-masing produsen. Saat ini ASI hanya menjalankan peran yang menyangkut monitoring stok semen di suatu daerah. Position Paper I, **Op. Cit.**, Hal. 27

⁴² Sejak Indonesia mengalami krisis ekonomi, perusahaan-perusahaan semen nasional menjadi tidak mampu untuk memenuhi kebutuhan perusahaannya. Perusahaan-perusahaan tersebut terpaksa menjual saham kepada pemodal-pemodal lain untuk menjamin kelangsungan perusahaan. Pemodal yang berpotensi mengambil alih perusahaan-perusahaan tersebut adalah pemodal asing karena industri semen memerlukan investasi sangat besar sehingga tidak banyak pemodal bisa masuk, kecuali negara dan beberapa pemain besar yang telah lama terlibat. Didik. J. Rachbini, **Loc.Cit.**

⁴³ Hal ini merupakan salah satu syarat yang ditetapkan oleh IMF untuk memberikan pinjaman uang sebesar USD 43 miliar sebagai paket pemulihan Indonesia, yaitu melalui *Letter of Intent* yang disepakati pada tanggal 15 Januari 1998. Salah satu sektor yang

semen Indonesia saat ini terdiri atas tujuh produsen semen, yaitu P.T. Semen Andalas mempunyai pangsa pasar 4,3%, P.T. Semen Gresik Group menguasai 43%, dengan dua anak perusahaannya, P.T. Semen Padang dan P.T. Semen Tonasa, P.T. Indocement menguasai 34%, P.T. Semen Cibinong 13,6%, P.T. Semen Baturaja 2,6%, P.T. Semen Bosowa 1,9%, dan P.T. Semen Kupang menguasai 0,6%.⁴⁴ Dalam struktur pasar yang demikian pasar semen Indonesia adalah suatu pasar yang oligopoli.⁴⁵

Selain itu, terdapat hal menarik dari aspek kepemilikan saham pada perusahaan semen nasional akibat kebijakan privatisasi, yaitu terbukanya peluang pelaku usaha asing membeli saham perusahaan semen nasional. Pelaku usaha asing dapat membeli saham berapa pun yang mampu ia beli. Penguasaan saham oleh investor asing ini berpengaruh terhadap perilaku pelaku usaha semen nasional mengingat pemilik saham

harus dihapus dalam perdagangan dalam negeri adalah penghapusan kartel semen. Beberapa diantara butir-butir kesepakatan *Letter of Intent* tersebut yang menyentuh langsung dalam persaingan usaha adalah Harga Patokan Setempat (HPS) semen dihapus serta penurunan harga bahan konstruksi pada bulan November. Ningrum Natasya Sirait, "Perilaku Asosiasi Pelaku Usaha Dalam Konteks UU 5/1999," **Jurnal Hukum Bisnis**, Vol. 19, Mei-Juni 2002, YPHB, Jakarta, 2002, Hal. 43.

⁴⁴ M. Udin Silalahi, "Persaingan dalam Industri Semen Nasional," **Makalah**, Diskusi Terbatas "Industri Semen dan Permasalahannya" diselenggarakan oleh KPPU pada 17 Juni 2003, Jakarta, Hal. 4.

⁴⁵ Secara umum, pengertian oligopoli adalah dimana terdapat beberapa pelaku usaha yang mempunyai kekuatan pasar kurang lebih sebanding. **Ibid**, Hal. 3. Pengertian tersebut juga didukung oleh pendapat dari Lawrence Anthony Sullivan, yang mengatakan bahwa, "*an industry is oligopolistic when so large a share of its total put is in the hands of so few relatively large firms, that a change in out put of any one of these will discernably affect of the market price*". Lawrence Anthony Sullivan, **Op.Cit.**, Hal. 331. Oligopoli juga diartikan sebagai *economic condition where only a few companies sell substantially similar or standardized products*. Henry Campbell Black, **Op.Cit.**, Hal. 1086.

mayoritas pada suatu perusahaan tentu akan memiliki wewenang yang jauh lebih besar dalam menentukan suatu kebijakan perusahaan, baik mengenai produksi atau pemasarannya.

Pada saat ini, empat MNCs yang memiliki saham di perusahaan semen nasional adalah Cemex SA DE CV (Meksiko) menguasai 25,53% saham P.T. Semen Gresik Group,⁴⁶ Holcim (Swiss) menguasai 77,33% saham P.T. Semen Cibinong,⁴⁷ Heidelberger Zement (Jerman) menguasai 61,70% saham P.T. Indocement⁴⁸ dan Cementia Holding AG-Lafarge (Prancis) menguasai 88% saham P.T. Semen Andalas.⁴⁹

⁴⁶ Research for Business Indonesia, **Loc.Cit.** Pada tanggal 23 Mei 2003, Menko Perekonomian Abdurizal Bakrie mengumumkan, Cemex berniat menjual 25,53% kepemilikannya di PT. Semen Gresik, dan selanjutnya akan mendirikan pabrik semen baru di Indonesia dengan kepemilikan di tangan Cemex. "Cemex Ganti Wakil di Semen Gresik", **Investor Daily**, 27 Juni 2005. Beberapa investor asing menyatakan berminat membeli 25,53% persen saham PT. Semen Gresik yang dimiliki Cemex. Salah satu investor asing tersebut yaitu, Boral dari Australia. "Investor Asing Minati Saham Cemex di Semen Gresik", **Kompas**, 3 Juni 2005. Tetapi, samapai saat ini perusahaan asal Meksiko itu justru tidak pernah mengumumkan secara resmi penjualan saham miliknya. Bahkan, pihak kementerian BUMN yang selama ini ditunjuk sebagai *lead* untuk menyelesaikan persoalan antara Cemex dan pemerintah Indonesia juga tidak mengetahuinya. "Skema Penjualan Cemex Harus Jelas", **Radar Surabaya**, 8 Juni 2005.

⁴⁷ "Share Holders", **Semen Cibinong**, www.semen-cibinong.com dikunjungi pada 12 Desember 2004.

⁴⁸ "Share Holders", **Indocement**, www.indocement.com dikunjungi pada 12 Desember 2005.

⁴⁹ "PT. Semen Andalas Indonesia", **Asosiasi Semen Indonesia**, www.asi.com, dikunjungi pada 12 Desember 2005.

Tabel 1**PERUSAHAAN SEMEN INDONESIA TAHUN 2004**

NO.	PERUSAHAAN	000 TON / TAHUN	KEPEMILIKAN/ MITRA STRATEGIS
1.	<u>Group Gresik</u>	17.550	51,01% Pemerintah
	- P.T. Semen Padang	5.870	25,53% Cemex 23,46% Publik
	- P.T. Semen Gresik	8.200	
	- P.T.Semen Tonasa	3.480	
2.	<u>Group Cibinong</u>	9.700	77,33% Holcim
	- Narogong	5.650	22,67% Publik
	- Cilacap	4.100	
3.	<u>Group Indocement</u>	15.650	65,14% Heidelberg
	- Citeurep	10.600	13,03% Mekar Perkasa
	- Palimanan	2.600	21,83% Publik
	- Tarjun	2.450	
4.	<u>P.T. Semen Andalas</u>	1.400	88%CementiaHolding AG 12% IFC
5.	<u>P.T. Semen Bosowa Maros</u>	1.800	100% Group Bosowa
6.	<u>P.T. Semen Baturaja</u>	1.200	100% Pemerintah
7.	<u>P.T. Semen Kupang</u>	570	100% Pemerintah
	TOTAL	47.870	

Dilihat dari kepemilikan saham empat MNCs pada produsen semen nasional dan pangsa pasar dari produsen semen nasional, maka industri semen nasional mayoritas dikuasai oleh investor asing. MNCs mendominasi kepemilikan saham pasar semen nasional sehingga posisi Semen Gresik-Cemex, Indocement-Heidelberg, Cibinong-Holderbank, dan Andalas-Cementia Holding menjadi sangat strategis dalam peta industri semen Indonesia. Pangsa pasar Indocement yang kini mayoritas sahamnya dikuasai oleh Heidelberg mencapai 34% dari total pasar. Semen Cibinong menguasai pasar 13,6%, yang kini mayoritas sahamnya dikuasai oleh Holcim. P.T. Semen Gresik Group mempunyai pangsa pasar yang besar yaitu sekitar 43%. Kelompok Semen Gresik yang dimiliki oleh negara merupakan pemasok terbesar, yang sahamnya telah beralih sebagian ke tangan Cemex. Dengan adanya penguasaan saham keempat perusahaan tersebut oleh MNCs, berarti MNCs tersebut telah menguasai 94,90% pangsa pasar nasional. Dengan demikian, kepemilikan saham asing tersebut menimbulkan penguasaan yang dominan⁵⁰ dalam pangsa pasar semen nasional.

⁵⁰ Posisi dominan dapat dilihat dari pangsa pasar yang dimilikinya terhadap pesaingnya atau perilaku penjual dalam menentukan harga yang selalu diikuti oleh para pesaingnya. Ukuran yang dapat digunakan untuk mengidentifikasi adanya posisi dominan atau oligopoli dari sisi penentuan harga adalah kekuatan dalam menentukan harga. Penjual yang memiliki posisi dominan dapat menentukan harga atau menciptakan hambatan untuk masuk ke pasar bagi para penjual baru atau penjual yang tidak diinginkannya. Ayudha D. Prayoga et.al., **Persaingan Usaha dan Hukum yang Mengaturnya di Indonesia**, PBC, Jakarta, 2001, Hal. 26.

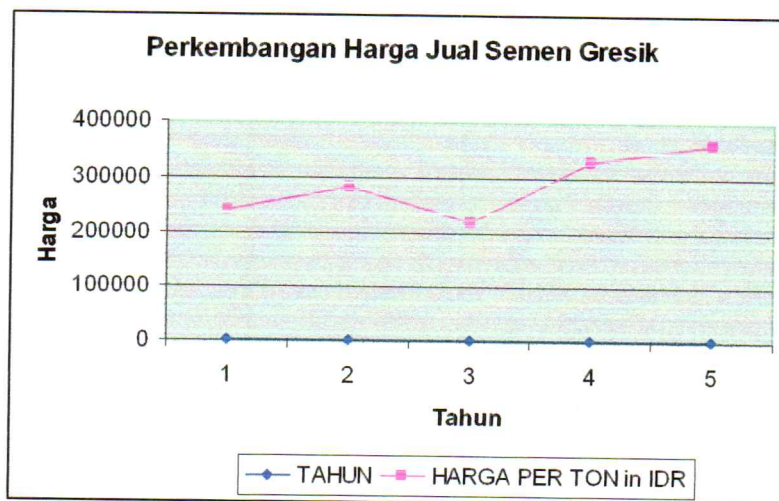
Berikut ini adalah data perkembangan harga jual semen dalam negeri yang diperoleh dari Dinas Perindustrian dan Perdagangan dari perusahaan-perusahaan semen nasional, yaitu P.T. Semen Gresik, P.T. Indocement Tunggal Prakarsa, dan P.T. Semen Tonasa.

Tabel 2

**PERKEMBANGAN HARGA SEMEN JUAL SEMEN DALAM NEGERI
DI P.T. SEMEN GRESIK**

TAHUN	HARGA PER TON
1998	IDR 231.991,00
1999	IDR 301.615,00
2000	IDR 319.790,00
2001	IDR 359.636,00
2002	IDR 419.973,00

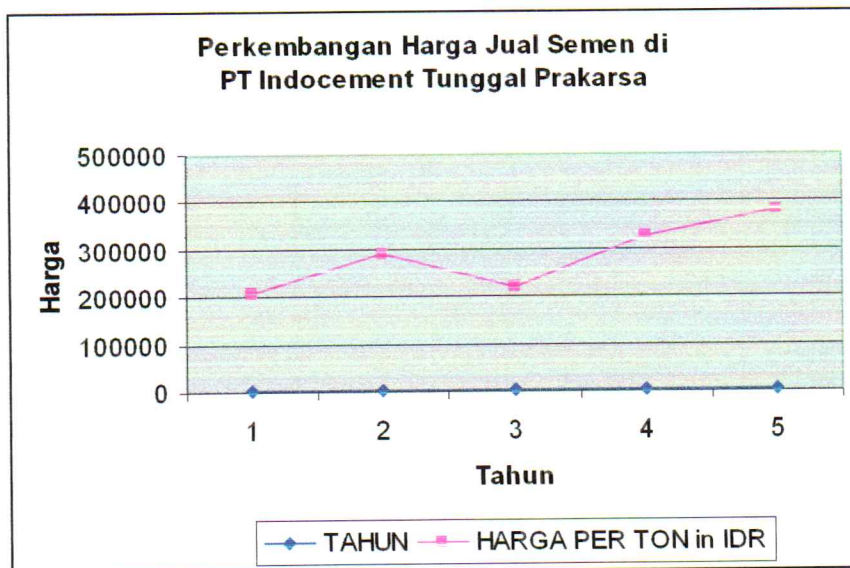
Sumber : Dinas Perindustrian dan Perdagangan



**PERKEMBANGAN HARGA JUAL SEMEN DALAM NEGERI
DI P.T. INDOCEMENT TUNGGAL PRAKARSA**

TAHUN	HARGA PER TON
1998	IDR 205.000,00
1999	IDR 290.600,00
2000	IDR 219.400,00
2001	IDR 323.000,00
2002	IDR 380.000,00

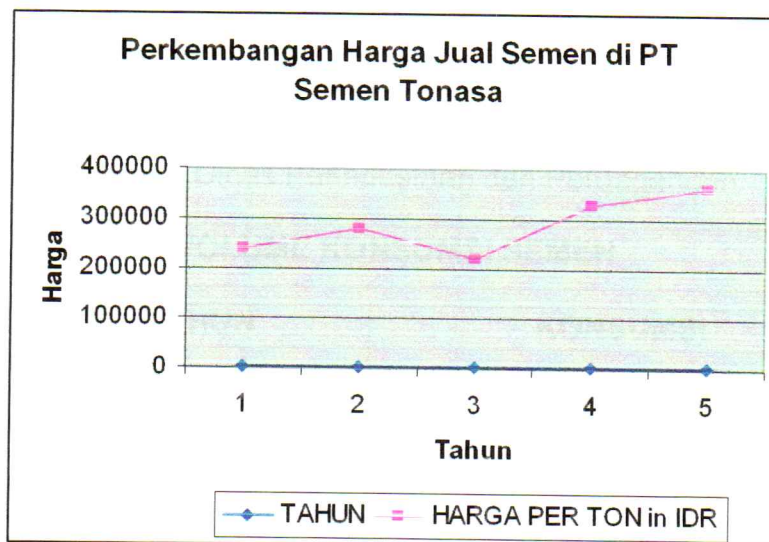
Sumber : Dinas Perindustrian dan Perdagangan



**PERKEMBANGAN HARGA JUAL SEMEN DALAM NEGERI
DI P.T. SEMEN TONASA**

TAHUN	HARGA PER TON
1998	IDR 239.240,00
1999	IDR 280.994,00
2000	IDR 219.005,00
2001	IDR 329.227,00
2002	IDR 359.586,00

Sumber: Dinas Perindustrian dan Perdagangan



Dari data yang diperoleh dari Dinas Perindustrian dan Perdagangan tersebut dapat diketahui bahwa harga semen di pasar dalam negeri melonjak tajam dalam kurun waktu lima tahun terakhir. Untuk mengetahui bagaimana pasokan semen dalam negeri, berikut ini adalah data

Sebagai tolok ukur bagaimana harga jual semen di pasaran internasional, data yang ada pada Departemen Perindustrian dan Perdagangan per Mei 2003, menunjukkan bahwa harga semen di pasar domestik rata-rata mencapai IDR 380.360,00 per ton dan harga semen di pasar ekspor sebesar IDR 263.009,00 per ton. Tahun 2002, harga semen di pasar domestik rata-rata sebesar IDR 359.506 per ton dan harga semen di pasar ekspor rata-rata sebesar IDR 263. 995,00 per ton. Hal ini juga membuktikan terjadinya praktik kartel dalam industri semen dalam negeri.⁵¹

Dalam perkembangannya, beberapa MNCs tersebut tidak berhenti pada pembelian saham-saham beberapa perusahaan semen nasional saja. Di pihak lain, beberapa perjanjian kemudian dibuat antara perusahaan asing tersebut dengan perusahaan nasional.⁵² Terdapat tiga perjanjian yang dibuat oleh MNCs dengan perusahaan semen nasional yang inti isinya adalah menyangkut perjanjian distribusi ekspor. Perjanjian-perjanjian ini kemudian diindikasikan sebagai suatu perjanjian yang mungkin dapat mengakibatkan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.⁵³ Dari ketiga perjanjian tersebut, perjanjian yang pertama adalah *Conditional Sales and Purchase Agreement (CSPA)* yang

⁵¹ Kecenderungan terjadinya praktik kartel di dalam negeri juga bisa dilihat dari harga semen dalam negeri yang lebih tinggi dari pada harga ekspor. Didik J. Rachbini, *Loc.Cit.*

⁵² *Majalah Ombudsman, Loc.Cit.*

⁵³ "Monopoly Watch Desak Pemerintah Batalkan Perjanjian Tertutup di Indonesia," www.businesscompetition.or.id dikunjungi pada 23 Januari 2003 [selanjutnya disebut "www.businesscompetition.or.id I"]

dibuat antara Cemex SA DE CV dengan Pemerintah Indonesia, yang mencantumkan hak khusus yang dimiliki oleh Cemex dan anak perusahaannya di luar negeri untuk memegang sistem distribusi ekspor dari P.T. Semen Gresik dan anak perusahaannya.⁵⁴ Perjanjian yang kedua adalah *Export Cooperative Agreement (ECA)* yang dibuat antara Cemex (melalui Cemex Trading Europe SA) dengan P.T. Semen Gresik, P.T. Semen Padang dan P.T. Semen Tonasa, dimana Cemex memiliki hak untuk mengatur kegiatan ekspor, dari produsen ke pasar dan dari produsen ke pasar tradisional.⁵⁵ Kelompok usaha ini juga telah menyepakati untuk melakukan ekspor semen hanya ke negara-negara di luar wilayah yang memiliki pabrik mereka. Kemudian mereka akan melakukan kerjasama untuk menyediakan jaringan distribusi ke pasar di berbagai negara. Perjanjian yang ketiga adalah *Distribution Agreement* yang dibuat antara Heidelberger Zement (melalui HC Trading International Inc) dengan P.T. Indocement Tunggal Prakarsa.⁵⁶ Perjanjian ini mengindikasikan adanya pembatasan bagi distributor untuk memperoleh kesempatan yang sama dengan anak perusahaan Heidelberger dalam memasarkan semen. Terlebih, Heidelberger sejak semula telah mengajukan paket pembelian saham P.T. Indocement Tunggal Prakarsa

⁵⁴ Dalam CSPA dinyatakan P.T. Semen Gresik Group tidak boleh memasuki pasar luar negeri (ekspor) apabila Cemex memiliki pabrik atau packing plant di suatu negara. Jika akan memasuki negara tersebut, P.T. Semen Gresik Group harus mengekspor melalui Cemex. Sukhori, **Loc.Cit.**

⁵⁵ Majalah Ombudsman, **Op.Cit.**, Hal 70.

⁵⁶ **Ibid.**

dengan pemberian hak eksklusif kepada anak perusahaan Heidelberger sebagai eksportir tunggal dari produk P.T. Indocement Tunggal Prakarsa.⁵⁷

Pada kenyataannya, kebijakan ekspor produsen semen nasional ikut ditentukan oleh MNCs melalui perjanjian-perjanjian eksklusif yang telah dibuat antara MNCs dan produsen semen nasional, misalnya perjanjian ekspor kerjasama (ECA) antara P.T. Semen Gresik Group dengan Cemex.⁵⁸ Berdasarkan perjanjian tersebut, P.T. Semen Gresik Group harus melakukan kerjasama dengan Cemex untuk mendapatkan akses pasar di luar negeri, khususnya jika salah satu pihak mempunyai fasilitas produksi. Sebagai contoh pada awal tahun 2000 P.T. Semen Padang mengekspor semennya ke Jerman 1.000.000 ton per tahun. Apabila kegiatan ekspor tersebut merujuk pada ECA, maka sebenarnya P.T. Semen Padang tidak melanggar ECA. Tetapi dalam kenyataannya Cemex melarang P.T. Semen Padang untuk melakukan ekspor ke Jerman karena Cemex telah bergabung dengan Semen Gresik Group sejak tahun 1998, meskipun Jerman bukanlah pasar Cemex. Indikasi adanya kartel kian terasa setelah Heidelberger Zement, Lafarge, dan Blue Circle yang seharusnya menjadi pesaing Cemex, justru ikut memberikan larangan

⁵⁷ **ibid.**

⁵⁸ **ibid.**

serta ancaman akan melakukan tindakan balasan, apabila pihak P.T. Semen Padang tetap melanjutkan ekspornya.⁵⁹

Selain itu Cemex juga menghambat ekspor P.T. Semen Padang ke negara Bangladesh, Srilanka, dan Mauritius dengan melakukan ekspor atas nama P.T. Semen Padang. Sebagaimana diperjanjikan pada ECA, untuk memasarkan semen ke luar negeri, P.T. Semen Padang harus mendapatkan persetujuan terlebih dahulu dari Cemex. Dalam kasus ini, Cemex menjadi pihak dalam perjanjian ekspor semen ke ketiga negara di atas –dimana sebelumnya ketiga negara tersebut adalah mitra ekspor P.T. Semen Padang-- dengan memanfaatkan semen yang dihasilkan oleh P.T. Semen Padang. Ini jelas sangat menguntungkan Cemex karena ia dapat menjual semen yang ia dapatkan dari P.T. Semen Padang dengan harga pasaran global ke ketiga negara tersebut. Hal sama juga terjadi pada kontrak ekspor P.T. Semen Padang ke Mesir, dalam hal ini Cemex telah mengambil alih kontrak-kontrak ekspor P.T. Semen Padang ke Mesir tersebut.⁶⁰ Artinya, Pemerintah terlalu berlebihan memberikan hak eksklusif kepada Cemex sebagai pemilik saham minoritas (25,53%).

Perilaku kartel lain yang terjadi di P.T. Semen Gresik yaitu, meskipun Cemex hanya menguasai 25,53% saham di Semen Gresik, dalam CSPA (*Conditional Sales and Purchase Agreement*) yang ditandatangani Pemerintah Republik Indonesia dengan Cemex dinyatakan

⁵⁹ *Ibid.*

⁶⁰ *Ibid.*

P.T. Semen Gresik Group tidak boleh memasuki pasar luar negeri (ekspor) apabila Cemex mempunyai pabrik di suatu negara. Jika akan memasuki negara tersebut, P.T. Semen Gresik Group harus mengekspor melalui Cemex. Dengan kata lain, Cemex telah meminta hak eksklusif untuk menjadi distributor semen lokal dan ekspor dari P.T. Semen Gresik Group. Masalahnya, harga ekspor melalui Cemex selalu lebih rendah dari harga pasar umum.⁶¹

Dampak negatif dari perjanjian ini telah dirasakan oleh pihak P.T. Semen Gresik Group. Contohnya, kontrak yang didapatkan P.T. Semen Padang (sebagai anak perusahaan dari P.T. Semen Gresik Group) untuk mengekspor semen ke Spanyol, Filipina dan Thailand tidak boleh dilakukan.⁶² Contoh lain, pada tahun 2001 P.T. Semen Padang mendapatkan tawaran ekspor sebanyak setengah juta ton ke Mesir dengan harga penawaran oleh pembeli sebesar USD 18,5 per ton semen.⁶³ Namun Cemex melarangnya dan harus diekspor melalui Cemex dengan harga USD 17 per ton.⁶⁴ Oleh karenanya, P.T. Semen Padang pun membatalkan rencana ekspor ke Mesir.⁶⁵ Peristiwa-peristiwa yang

⁶¹ Harga semen di pasar luar negeri mencapai USD 100 per ton. "DPR: Asing Jangan Kuasai Pabrik Semen", **Bisnis Indonesia**, 6 Juni 2005.

⁶² Sukhori, Ancaman Krisis dan Kartel Semen. **Loc.Cit.**

⁶³ **Ibid.**

⁶⁴ **Ibid.**

⁶⁵ **Ibid.**

terjadi itu diduga secara signifikan menurunkan pula laba dari P.T. Semen Gresik Group.

Pada tanggal 22 Oktober 2002, P.T. Semen Gresik Group menyatakan bahwa penjualan semennya, termasuk ekspor, anjlok 7,6% year on year menjadi 1,26 juta pada September akibat anjloknya ekspor yang cukup tajam. Semen Gresik menyatakan penjualan domestik tumbuh 6% menjadi 1,09 juta ton pada September, tapi ekspor anjlok 48,5% year on year menjadi 175.062 ton. Semen Gresik juga menyatakan konsumsi semen di Indonesia September meningkat 10,6% dibandingkan periode sama tahun sebelumnya menjadi 2,64 juta ton.⁶⁶

Kejadian ini jelas memunculkan tanda-tanda yang membahayakan bagi ekspor semen nasional, sebab dari kenyataan yang ada di lapangan, adanya pengaturan dalam distribusi ekspor semen yang dilakukan oleh MNCs tersebut menyebabkan produsen semen nasional kalah bersaing dalam pasar semen global. Gambaran mengenai peranan MNCs dalam industri semen nasional menunjukkan, peta industri semen nasional saat ini telah dikuasai oleh raksasa semen asing.

2. Aktifitas-Aktifitas MNCs yang Potensial Melanggar UU Persaingan

Struktur pasar semen Indonesia yang dikuasai oleh beberapa pelaku usaha yang menguasai pasar dan mempunyai kekuatan yang sebanding, maka dalam perspektif struktur pasar, pasar semen Indonesia disebut sebagai pasar yang oligopoli. Para penjual dalam pasar yang bersifat oligopoli dapat saja berkolusi dan bukan bersaing. Dalam kolusinya mereka dapat membuat perjanjian, baik tertulis ataupun tidak,

⁶⁶ "Ekspor Turun Tajam, Penjualan Semen Gresik Anjlok 7,6%," **bumnonline**, www.bumn.go.id, dikunjungi pada 23 Oktober 2002.

untuk menentukan harga, menentukan jumlah, atau pun membagi-bagi wilayah pasar secara geografis. Terbentuknya kolusi akan menyebabkan para pelaku usaha semakin mampu mempengaruhi pasar. Kemampuan untuk mempengaruhi pasar menjadi daya tarik bagi para pelaku usaha untuk melakukan perilaku saling menyesuaikan dan menuntun mereka pada praktik kartel.

Salah satu karakteristik pasar yang oligopolistik yaitu barang yang diperdagangkan adalah barang-barang yang homogen, seperti semen, bensin, minyak mentah, bahan bangunan, pipa baja, dll.⁶⁷ Dalam pasar oligopoli khususnya pada barang-barang yang homogen, terjadi keterkaitan reaksi.⁶⁸

Artinya, jika satu pelaku usaha (*market leader*) menaikkan harganya maka pelaku usaha yang lain juga otomatis ikut menaikkan harganya dan sebaliknya jika suatu pelaku usaha menurunkan harganya maka yang lain ikut menurunkan harganya. Disinilah terjadi apa yang disebut dengan perilaku yang saling menyesuaikan diantara pelaku usaha. Hal ini dimungkinkan terjadi karena sifat barang-barang yang homogen hampir tidak terdapat persaingan kualitas.⁶⁹ Barang yang homogen pada umumnya mempunyai kualitas yang hampir sama.⁷⁰ Larangan mengenai

⁶⁷ M. Udin Silalahi, *Op.Cit.*, Hal. 3.

⁶⁸ *Ibid.*

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ Akan tetapi di pasar heterogen pun dapat timbul struktur pasar oligopoli, namun oligopoli pada pasar heterogen pada umumnya tidak terjalin karena terdapat kesepakatan antara pelaku usaha untuk saling menyesuaikan, tetapi justru karena

oligopoli terdapat di dalam Pasal 4 (1) UU Persaingan, yaitu “pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk secara bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.” Berdasar Pasal 4 UU Persaingan maka terdapat unsur-unsur yang telah terpenuhi sehingga dapat dikatakan MNCs melakukan oligopoly. Unsur-unsur dimaksud adalah:

- a. terdapat dua atau lebih pelaku usaha
- b. adanya perjanjian untuk melakukan produksi, dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa
- c. terjadi penguasaan pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.
- d. terjadi praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Dari ketentuan Pasal 4 (1) UU Persaingan dapat disimpulkan bahwa oligopoli terjadi melalui suatu perjanjian untuk menguasai produksi dan pemasaran barang atau jasa tertentu yang dilakukan oleh pelaku usaha yang satu dengan pelaku usaha yang lain. Jadi secara substansial ketentuan Pasal 4 ayat (1) tersebut mengatur tentang kartel, yaitu kartel harga dan kartel produksi.⁷¹

terdapat persaingan harga dan kualitas. **Ibid.** Dari sini dapat disimpulkan bahwa oligopoli tidak selalu merupakan struktur pasar yang negatif. Oligopoli pada pasar heterogen justru mencerminkan harga dan kualitas yang kompetitif pada suatu komoditas di pasar. Jani Purnawanty, **Bimbingan Skripsi**, 25 Juni 2005.

⁷¹ Elyta Ras Ginting, **Loc.Cit.**

Dalam Pasal 4 ayat (2) UU Persaingan ditetapkan bahwa pelaku usaha patut diduga atau dianggap secara bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan atau pemasaran barang atau jasa tertentu, apabila dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75% pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu. Menurut UU Persaingan struktur pasar oligopolistik terjadi apabila terdapat dua atau lebih pelaku usaha melakukan perjanjian untuk menguasai produksi atau pemasaran suatu barang atau jasa tertentu dan jika menguasai lebih dari 75% pangsa pasar suatu barang atau jasa tertentu.⁷² Berangkat dari rumusan Pasal 4 ayat (1) dan (2) UU Persaingan maka sifat pelarangan dalam ketentuan tersebut adalah *rule of reason*,⁷³ bahwa dua atau tiga pelaku usaha atau sekelompok patut diduga atau dianggap secara bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan atau pemasaran suatu barang atau jasa tertentu, jika pelaku usaha tersebut menguasai lebih dari 75% pangsa pasar. Artinya, masih memerlukan pembuktian apakah terjadi praktik monopoli atau persaingan usaha yang tidak sehat pada pasar yang bersangkutan setelah pelaku

⁷² M. Udin Silalahi, **Op.Cit.** Hal. 4.

⁷³ Untuk menyatakan bahwa suatu perbuatan yang dituduhkan melanggar hukum persaingan, pencri fakta harus mempertimbangkan keadaan di sekitar kasus untuk menentukan apakah perbuatan itu membatasi persaingan secara tidak patut. Untuk itu disyaratkan bahwa penggugat dapat menunjukkan akibat-akibat antikompetitif, atau kerugian yang nyata terhadap persaingan. Ayudha D. Prayoga et.al., **Op.Cit.**, Hal. 63. *Under "rule of reason" test for determining wheter alleged acts violated section 1 of the Sherman Anti Trust Act, which declares conspiracies in restraint of trade to be illegal, fact finder must wigh all circumstances of the case to decide whetee practice unreasonably restrains competition, and the test requires that plaintiff show anti competitive effects, or actual harm to competition, and not wheter the practices were unfair or tortuous.* Henry Campbell Black, **Op.Cit.**, Hal. 1332.

usaha menguasai lebih dari 75% pangsa pasar. Manakala tidak terjadi distorsi pasar akibat penguasaan lebih dari 75% pangsa pasar, maka perjanjian untuk menguasai pasar dan penguasaan pasar lebih dari 75% tidak dapat disebut sebagai pelanggaran hukum.

Hal-hal tersebut pada akhirnya akan melahirkan kartel⁷⁴ yang dapat pula mengakibatkan terciptanya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Dalam kartel, unsur harga dan output adalah penting; para pihak dalam kartel yang seharusnya mempunyai kebijakan independen, terutama tentang kedua hal tersebut, bersepakat untuk menyatukan kebijakannya sehingga tidak ada lagi kompetisi.⁷⁵ Larangan mengenai kartel terdapat dalam Pasal 11 UU Persaingan, yaitu "Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi

⁷⁴ Kartel adalah dua atau lebih pelaku usaha melakukan suatu koordinasi perilaku melalui satu perjanjian yang menutup persaingan di antara mereka di pasar yang bersangkutan. M. Udin Silalahi, "Perjanjian Horizontal di Indonesia," **Jurnal Hukum Bisnis**, Vol. 22, Januari-Februari, YPHB, Jakarta, 2003, Hal. 69 [selanjutnya disebut "M. Udin Silalahi II"]. *A combination of producers of any product joined together to control its production, sale, and price, so as to obtain a monopoly and restrict competition in any particular industry or commodity. Such exist primarily in Europe, being restricted in United States by antitrust laws. Also, an association by agreement of companies or section of companies having common interests, designed to prevent extreme or unfair competition and allocate markets, and to promote the interchange of knowledge resulting from scientific and technical research, exchange of patent rights, and standardization of products. An agreement between two hostile powers for the delivery of prisoners or deserters, or authorizing certain non hostile intercourse between each other which would otherwise be prevented by the state of war, for example, agreements for intercommunication by post, telegraph, telephone, railway.* Henry Campbell Black, **Op.Cit.**, Hal. 215.

Ada dua jenis perjanjian kartel yang dilarang, yaitu :

1. Kartel Harga, yaitu perjanjian yang menetapkan harga jual produk, baik yang berbeda dengan harga pasar maupun dibawah harga pasar.
2. Kartel Produksi, yaitu perjanjian yang menetapkan jumlah atau volume produksi atau distribusi dengan mempengaruhi harga jual produk barang atau jasa tersebut.

Elyta Ras Ginting, **Hukum Anti Monopoli Indonesia (Analisis dan Perbandingan UU Persaingan)**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, Hal. 48.

⁷⁵ M. Udin Silalahi, **Op.Cit.**, Hal. 7.

dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.” Dengan demikian, unsur-unsur yang telah dipenuhi oleh MNCs sehingga perjanjian kartel dapat dikenakan larangan menurut Pasal 11 dari UU Persaingan adalah sebagai berikut:

1. adanya suatu perjanjian;
2. perjanjian tersebut dilakukan dengan pelaku usaha pesaing;
3. tujuannya untuk mempengaruhi harga;
4. tindakan mempengaruhi harga dilakukan dengan jalan mengatur produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa tertentu;
5. tindakan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Dari bunyi ketentuan Pasal 11 UU Persaingan tersebut, perjanjian kartel yang dilarang adalah perjanjian tingkat produksi, tingkat harga, dan atau wilayah pemasaran atas suatu barang, jasa, atau barang dan jasa, yang dapat berdampak pada terciptanya monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat dengan pelaku usaha pesaingnya.

Dari ketentuan-ketentuan mengenai oligopoli dan kartel tersebut, dapat disimpulkan bahwa kartel adalah salah satu cara yang dilakukan oleh oligopolis untuk melakukan penguasaan pasar [garis bawah dari saya] yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Oleh karena dalam oligopoli terdapat suatu perjanjian antara para pelaku usaha untuk menguasai pasar yang bersifat

permanen, maka penguasaan terhadap pasar dilakukan melalui kerjasama untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa sehingga terciptalah kartel.

Dilihat dari kepemilikan saham keempat MNCs atas produsen semen nasional dan pangsa pasar dari produsen semen nasional⁷⁶ maka peta industri semen nasional mayoritas berada di tangan asing. MNCs tersebut mendominasi kepemilikan saham pasar semen nasional. Perusahaan-perusahaan semen nasional yang telah dikuasai oleh asing tersebut mempunyai posisi yang strategis dalam industri semen nasional. Dengan demikian, kepemilikan saham asing tersebut mengakibatkan penguasaan yang dominan dalam pangsa pasar semen nasional. Pasal 1 angka 4 UU Persaingan memberikan definisi tentang posisi dominan sebagai berikut:

Posisi dominan adalah keadaan di mana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar yang bersangkutan dalam kaitan dengan pangsa pasar yang dikuasai, atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi di antara pesaingnya di pasar bersangkutan dalam kaitan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan, serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu.

⁷⁶ Saham P.T. Semen Gresik Grop dikuasai Cemex dari Meksiko sebesar 25,53%, Heidelberger Zement dari Jerman menguasai saham P.T. Indocement Tunggal Prakarsa sebesar 65,14%. Holderbank menguasai 77,33% saham P.T. Semen Cibinong. Sementara itu, raksasa semen dari Perancis, Lafarge yang merger dengan Blue Circle dari Inggris menguasai 88% saham P.T. Andalas Indonesia. Padahal posisi Semen Gresik-Cemex, Indocement-Heidelberger, dan Cibinong-Holderbank sangat strategis dalam peta industri semen di Indonesia. P.T. Semen Gresik Group mempunyai pangsa pasar yang besar yaitu 43%, P.T. Indocement menguasai 34%, P.T. Semen Cibinong menguasai 13,6%, sedangkan P.T. Semen Andalas menguasai 13,6%. Dengan adanya penguasaan saham keempat perusahaan semen nasional tersebut oleh MMNCs, berarti MNCs telah menguasai 94,90% pangsa pasar nasional. "Awat Kartel Semen di Indonesia," *Majalah Ombudsman*, **Op.Cit.**, Hal. 66.

Dari bunyi Pasal tersebut, terdapat tiga hal yang telah dipenuhi oleh MNCs sehingga dapat dikatakan memiliki dominan, yaitu:

- a Mempunyai pangsa pasar yang cukup besar atau posisi tertinggi
- b Memiliki kemampuan keuangan yang kuat
- c Mempunyai kemampuan pasokan akses pada pasokan atau penjualan.

Posisi dominan yang dilarang adalah menggunakan posisi dominan tersebut untuk menguasai pasar, diantaranya dengan:⁷⁷

- 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 perkembangan teknologi; atau
- c Menghambat pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing untuk memasuki pasar bersangkutan.

Menghambat pelaku usaha lain memasuki pasar dapat dilakukan dengan pemboikotan⁷⁸, dengan pendirian kartel, trust⁷⁹, atau melakukan integrasi

⁷⁷ Pasal 25 ayat (1) UU Persaingan.

⁷⁸ Larangan mengenai pemboikotan diatur dalam Pasal 10 UU Persaingan, yaitu pelaku usaha dilarang membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya, yang dapat menghalangi pelaku usaha lain untuk melakukan usaha yang sama, baik untuk tujuan pasar dalam negeri maupun pasar luar negeri. *Concerted refusal to do business with particular person or business in order to obtain concessions or to express displeasure with certain acts or practices of person or business.* Henry Campbell Black, **Op.Cit.**, Hal. 187.

⁷⁹ Larangan mengenai Trust diatur dalam Pasal 12 UU Persaingan, yaitu pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk melakukan kerjasama dengan membentuk gabungan perusahaan atau pereseroan yang lebih besar, dengan

vertikal.⁸⁰ Lebih lanjut, dalam Pasal 25 ayat (2) UU Persaingan dinyatakan bahwa suatu pelaku usaha atau sekelompok pelaku usaha dianggap memiliki posisi dominan 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.

Kepemilikan saham oleh MNCs pada beberapa industri semen Indonesia tersebut juga melanggar ketentuan dalam Pasal 27 UU Persaingan. Lebih lanjut, ketentuan Pasal 27 tersebut, yaitu:

Pelaku usaha dilarang memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang yang sama pada pasar bersangkutan yang sama, atau mendirikan beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama pada

tetap menjaga dan mempertahankan kelangsungan hidup masing-masing perusahaan atau perseroan anggotanya, yang bertujuan untuk mengontrol produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa, sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. *A legal entity created by a grantor for the benefit of designated beneficiaries under the law of the state fiduciary responsibility to manage the trust's coldRos assets and income for the economic benefit of all of the beneficiaries. A confidence reposed in one person, who is termed trustee, for the benefit of another, who is called the cestui que trust, respecting property which is held by the trustee for the benefit of the cestui que trust.* Henry Campbell Black, **Op.Cit.**, Hal. 1508.

⁸⁰ Larangan mengenai Integrasi Vertikal diatur dalam Pasal 14 UU Persaingan, yaitu pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang bertujuan untuk menguasai produksi sejumlah produk yang termasuk dalam rangkaian produksi barang dan atau jasa tertentu yang mana setiap rangkaian produksi merupakan hasil pengolahan atau proses lanjutan, baik dalam satu rangkaian langsung maupun tidak langsung, yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat. *Ownership or control of network of production and distribution of goods from raw materials to sale to ultimate consumer.* Henry Campbell Black, **Op.Cit.**, Hal. 1562.

pasara bersangkutan yang sama, apabila kepemilikan tersebut mengakibatkan :

- a Satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu;
- b Dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75% (tujuh puluh lima persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Kepemilikan saham yang dimaksud oleh Pasal 27 UU Persaingan ini dikenal sebagai *cross shareholding* dari perusahaan yang saling bersaing (*interlocking directorates*), karena penguasaan saham yang demikian ini dapat menimbulkan posisi dominan.⁸¹ Artinya, memiliki saham mayoritas pada suatu perusahaan tidak secara otomatis melanggar ketentuan UU Persaingan, tetapi yang dilarang itu ialah:

1. memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang saling bersaing pada pasar yang sama; atau
2. mendirikan beberapa perusahaan sejenis yang saling bersaing pada pasar yang sama, yang mengakibatkan terjadinya penguasaan lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar oleh seorang pelaku usaha atau 1 (satu) kelompok pelaku usaha dan lebih dari 75% (tujuh puluh lima persen) untuk 2 (dua) atau lebih pelaku usaha.

Cross shareholding dilarang karena pelaku usaha sebagai pemilik saham mayoritas secara otomatis memiliki posisi dominan pada perusahaan tersebut berdasarkan jumlah saham yang dimilikinya sebagai penentu

⁸¹ Elyta Ras Ginting, *Op.Cit.*, Hal. 81.

suara dan sangat potensial menyalahgunakan hak suaranya serta posisi dominannya tersebut.⁸²

Dari ketentuan Pasal 27 UU Persaingan tersebut, kepemilikan saham asing dapat dikenakan Pasal 27 (b), yaitu dua atau tiga pelaku usaha menguasai lebih dari 75% pangsa pasar semen Indonesia. Dalam hal ini, kepemilikan saham MNCs pada industri semen domestik menyebabkan MNCs menguasai 94,90% pangsa pasar nasional.

Berdasarkan pelanggaran yang dilakukan oleh MNCs yaitu dilakukannya kartel yang dimungkinkan karena struktur pasar semen nasional yang bersifat oligopoli dan penyalahgunaan posisi dominan MNCs dalam pangsa pasar semen nasional, maka hal tersebut akan memberikan akibat terhadap persaingan dalam industri semen nasional. Akibat-akibat tersebut dapat mengarah pada terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Beberapa akibat yang ditimbulkan terhadap persaingan usaha adalah:

1. Mempersulit masuknya para pesaing dalam industri semen (*barriers to entry*).
2. Semakin besar inefisiensi alokatif yang terjadi.
3. Menaikkan harga semen secara sistematis untuk memperoleh keuntungan yang tinggi.
4. Dengan adanya praktik kartel dalam industri semen nasional, maka kartel tersebut mendapatkan keuntungan-keuntungan monopoli dari

⁸² *Ibid.*, Hal. 82.

para konsumen yang terus menerus membeli semen pada harga kartel.

5. Terjadi penempatan sumber daya secara salah yang diakibatkan oleh pengurangan output karena para konsumen seharusnya membeli barang pada harga yang kompetitif, disamping terbuangnya sumber daya untuk mempertahankan keberadaan kartel itu sendiri.
6. Konsumen kehilangan kesempatan untuk menikmati manfaat adanya pasar yang kompetitif yakni harga semen yang lebih rendah dan produk yang meningkat.

BAB III

KEWENANGAN KPPU DALAM MENANGGULANGI PRAKTIK

MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT

1. Kategori Pelanggaran yang Dilakukan MNCs Dilihat Dari UU Persaingan

Gelombang globalisasi yang bercirikan liberalisasi perdagangan telah menciptakan persaingan yang semakin ketat. Berbagai upaya penggabungan usaha dilakukan oleh perusahaan-perusahaan swasta maupun pemerintah. Misalnya, terjadinya *merger*⁸³, *acquisition*⁸⁴, *buy-out*⁸⁵, dan berbagai bentuk lainnya, yang pada dasarnya adalah proses konsentrasi. Namun mengingat sumber biaya pembangunan yang dibutuhkan cukup besar, sedang sumber dalam negeri terbatas, maka ditempuh upaya untuk memperoleh sumber luar negeri. Salah satu sumber tersebut yaitu penanaman modal dari luar negeri sehingga terbentuklah apa yang dinamakan perusahaan multinasional (MNCs). MNCs merupakan perusahaan yang berdiri karena aktifitas penanaman

⁸³ Dalam Pasal 1 angka 1 PP No. 27 Th. 1998 merger disebut dengan penggabungan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh suatu perseroan atau lebih untuk menggabungkan diri dengan perseroan lain yang telah ada dan selanjutnya perseroan yang menggabungkan diri menjadi bubar.

⁸⁴ Dalam Pasal 1 angka 3 PP No. 27 Th. 1998 akuisisi disebut dengan pengambilalihan adalah perbuatan hukum yang dilakukan oleh badan hukum atau orang perseorangan untuk mengambilalih baik seluruh ataupun sebagian besar saham perseroan yang dapat mengakibatkan beralihnya pengendalian terhadap perseroan tersebut.

⁸⁵ *The purchase of controlling percentage of a company's shares. A buy out can be accomplished through negotiation, through a tender offer, or through a merger.* Henry Campbell Black, **Op.Cit.**, Hal. 152.

modal asing secara langsung (*Foreign Direct Investment*, "FDI") yang menjalankan kegiatan dan kontrolnya di lebih dari satu negara.⁸⁶ Unsur-unsur esensial MNCs adalah:⁸⁷ pertama, keterlibatan operasional dan investasi dilakukan secara langsung, tidak dengan investasi melalui pasar saham, sehingga memberikan kewenangan kepada perusahaan asing tersebut untuk membuat keputusan strategis bagi kebijakan dan operasionalisasi perusahaan. Kedua, adanya transfer sumber daya, modal, teknologi, keahlian manajemen, serta akses untuk masuk dalam perdagangan luar negeri. Ketiga, MNCs tersebut melakukan aktivitasnya di lebih dari dua negara. Namun pelaksanaan dari kegiatan yang dilakukan MNCs ini tidak sederhana, karena antara MNCs dengan negara penerima modal terdapat perbedaan dalam motif dan kekuatan politik dan finansial yang tidak seimbang, sehingga dapat menimbulkan kecenderungan ketergantungan dan ketidakseimbangan hubungan yang potensial mengarah pada ketidakwajaran atau ketidakadilan dalam hal ini pembagian hasil kegiatan MNCs dengan negara penerima modal. Kekhawatiran terjadinya permasalahan tersebut juga dialami di Indonesia. Aktifitas-aktifitas MNCs di Indonesia, terutama dalam industri semen, diketahui melanggar UU Persaingan.

⁸⁶ Ini merupakan definisi yang paling diterima secara luas baik oleh kalangan akademis maupun kalangan bisnis, juga oleh The Organization for Economic Cooperation and Development (OECD), The United Centre on Transnational Corporations (UNCTC) dan oleh sebagian negara. John H. Dunning, **Multinational Enterprises and The Global Economy**, Addison-Wesley, Buckingham, 1995, Hal. 3.

⁸⁷ Thomas L. Brewer and Stephen Young, **The Multilateral Investment System and Multinational Enterprises**, Oxford University Press, New York, USA, 1999.

Pelanggaran yang dilakukan oleh MNCs di Indonesia disebabkan pertama karena adanya struktur pasar semen Indonesia yang bersifat oligopoli sehingga memudahkan MNCs sebagai pemilik saham dari perusahaan semen nasional untuk saling berkolusi dan bukan bersaing. Kolusi tersebut semakin membuka peluang semakin besar bagi MNCs untuk mempengaruhi pasar. Selain itu, berdasarkan kepemilikan saham MNCs pada empat perusahaan semen nasional berarti MNCs memiliki posisi dominan dalam peta industri semen nasional. Dilihat dari aspek kewenangan yang dimiliki oleh pemegang saham asing terhadap industri semen nasional melalui saham yang dimiliki menyebabkan MNCs mempunyai kewenangan untuk mengendalikan perusahaan semen nasional. Esensi dari posisi dominan adalah adanya penguasaan dan kontrol dari pemegang saham walaupun saham yang dimiliki dari pemegang saham asing tersebut hanya 10%.⁸⁸ Dengan adanya penguasaan dan kontrol dari pelaku usaha asing melalui saham yang dimiliki, maka memudahkan pelaku usaha asing tersebut melakukan praktik kartel di dalam pasar domestik, yaitu dengan menempatkan salah satu personel pada posisi strategis managerial⁸⁹ dan dengan adanya hak-

⁸⁸ Wawancara dengan Junaedy, S.H., LL.M., Ketua KPPU Perwakilan Surabaya pada 29 Desember 2004.

⁸⁹ Susunan Dewan Komisaris dan Direksi PT. Semen Gresik yang baru diputuskan tanggal 27 Juni 1995 dalam Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa (RUPLSB). Berdasarkan RUPLSB tersebut disepakati Dewan Komisaris PT. Semen Gresik yaitu Agus Cahyana (Komisaris Utama), Jose Luis Saenz de Miera Alonso (Wakil Komisaris Utama), Purwaka dan Ms Jannette Virata Sevilla (Komisaris), Muhammad Nuh (Komisaris Independen). Sedangkan Dewan Direksinya yaitu Dwi Soetjipto (Direktur Utama), Fransisca Noriega (Wakil Direktur Utama), Cholil Hasan, Chabib Baharim Suharto Paul Eugene Gallardo Sereno (Direktur). Dari informasi ini dapat diketahui

hak eksklusif dalam pendistribusian pasar semen serta didukung oleh karakteristik semen tersebut sebagai barang yang homogen.

Untuk mengetahui apakah keempat MNCs tersebut melakukan praktik kartel dalam industri semen nasional, dapat ditinjau dari (i) aspek harga semen pada pasar yang bersangkutan dan (ii) apakah terdapat penetapan pembagian wilayah pemasarannya atau (iii) penetapan jumlah produksi yang harus diproduksi masing-masing produsen. Kegiatan kartel biasanya diawali dengan terjadinya rangkaian keterkaitan antara para pelaku usaha berkenaan dengan hal-hal sebagaimana disebut di atas. Jika *market leader* menaikkan harga, pasti pelaku usaha semen yang lain juga menaikkan harga semennya. Apabila *market leader* menurunkan harga semennya, pelaku usaha yang lain akan menurunkan harga semennya. Perilaku yang saling menyesuaikan ini dapat terjadi baik melalui suatu perjanjian tertulis mau pun tidak tertulis. Akan tetapi, perilaku yang saling menyesuaikan ini dapat pula terjadi tanpa adanya perjanjian. Hal ini mungkin terjadi karena para pelaku usaha akan secara alamiah saling menyesuaikan diri mengingat dengan saling menyesuaikan diri mereka akan terus dapat menguasai pasar. Meskipun demikian, ketentuan UU Persaingan mensyaratkan adanya perjanjian di antara para pelaku usaha sebagai salah satu unsur terjadinya kartel.⁹⁰

bahawa Cemex selaku pemegang saham 25, 53% di PT Semen Gresik menempatkan empat wakilnya, masing-masing dua di jajaran komisaris dan dua di jajaran direksi. "Dwi Sutjipto Dirut Semen Gresik", **Surya**, 29 Juni 2005.

⁹⁰ Terdapat kesulitan yang sama besarnya untuk dibuktikan apakah kartel yang terbentuk adalah lantaran adanya perjanjian atau lantaran perilaku naluriah para pelaku usaha

Berdasarkan data yang diperoleh dari Dinas Perindustrian dan Perdagangan, dapat diketahui bahwa harga jual semen pasar dalam negeri naik tajam dalam kurun waktu lima tahun terakhir⁹¹, yaitu setelah masuknya MNCs di Indonesia. Bahkan kenaikan harga semen tersebut jauh lebih tinggi dari harga semen yang berlaku di pasaran internasional⁹², padahal pabrik semen dalam negeri sedang mengalami kelebihan produksi.⁹³ Dari data tersebut dapat diketahui bahwa produsen semen nasional berperilaku yang cenderung sama dalam jangka waktu yang lama. Berdasarkan hal ini maka salah satu unsur telah dilakukannya praktik kartel oleh MNCs melalui produsen semen nasional telah

yang ingin mempertahankan dominasi pasarnya. Perilaku kartel yang timbul lantaran perjanjian yang eksplisit dan kasar mata adalah OPEC [*Oil Petroleum Exporting Countries*] Jani Purnawanty, **Bimbingan Skripsi**, 5 Juni 2005.

⁹¹ Harga jual semen dari P.T. Semen Gresik Group di dalam negeri pada tahun 1998 IDR 231.991,00 per ton, pada tahun 1999 naik menjadi IDR 301.615,00 per ton, pada tahun 2000 sebesar IDR 319.790,00 per ton, pada tahun 2001 mencapai IDR 359.636,00 per ton, dan pada tahun 2002 sudah mencapai IDR 419.973,00 per ton. Harga jual semen dari P.T. Indocement Tunggal Prakarsa dalam lima tahun terakhir juga mengalami kenaikan. Tahun 1998 harganya masih IDR 205.000,00 per ton, pada tahun 1999 harganya menjadi 290.600 per ton, pada tahun 2000 sebesar 219.400,00 per ton, pada tahun 2001 sebesar IDR 323.000,00 dan pada tahun 2002 naik lagi menjadi IDR 380.000,00. Demikian juga dengan harga jual semen dari P.T. Tonasa. Pada tahun 1998 harga jualnya IDR 239.240,00, pada tahun 1999 sebesar IDR 280.994,00, pada tahun 2000 sebesar IDR 219.005 per ton, pada tahun 2001 sebesar IDR 329.227,00 dan pada tahun 2002 harganya menjadi IDR 359.586,00. **Disarikan dari data Dinas Perindustrian dan Perdagangan, 2005.**

⁹² Data yang ada pada Departemen Perindustrian dan Perdagangan per Mei 2003, menunjukkan bahwa harga semen di pasar domestik rata-rata mencapai IDR 380.360,00 per ton dan harga semen di pasar ekspor sebesar IDR 263.009,00 per ton. Tahun 2002, harga semen di pasar domestik rata-rata sebesar IDR 359.506 per ton dan harga semen di pasar ekspor rata-rata sebesar IDR 263.995,00 per ton. **Ibid.**

⁹³ Dari data Departemen Perindustrian dan Perdagangan (Depperindag), volume produksi semen tahun 2001 sebesar 31,10 juta ton, tahun 2000 sebesar 27,80 juta ton, tahun 1999 sebesar 23,92 juta ton, dan tahun 1998 sebesar 22,34 juta ton. Volume produksi itu jauh lebih besar daripada volume konsumsi. Tahun 2001 saja, volume konsumsi semen sebesar 25,53 juta ton, tahun 2000 sebesar 22,29 juta ton, tahun 1999 sebesar 18,77 juta ton, dan tahun 1998 sebesar 19,24 juta ton. **Ibid.**

terpenuhi. Selain itu, data tersebut juga menunjukkan indikasi praktik perdagangan yang tidak sehat dalam industri semen. Indikasi itu antara lain adanya harga semen di pasar domestik yang lebih tinggi dari pada harga ekspor. Indikasi adanya perdagangan yang tidak sehat juga terlihat dari perdagangan semen dunia yang cenderung terjadi praktik perdagangan secara kartel.

Penguasaan keempat MNCs tersebut dalam industri semen nasional tidak hanya pada kepemilikan saham-saham perusahaan semen nasional tapi mereka juga menguasai jalur distribusinya terutama mengenai distribusi ekspor. Beberapa perjanjian kemudian dibuat antara perusahaan asing tersebut dengan perusahaan nasional. Hal ini dapat diketahui dari tiga perjanjian⁹⁴ yang dibuat oleh MNCs tersebut dengan perusahaan semen nasional yang inti isinya adalah menyangkut perjanjian distribusi ekspor. Perjanjian-perjanjian ini kemudian diindikasikan sebagai suatu perjanjian yang mungkin dapat mengakibatkan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Menurut UU Persaingan, unsur adanya perjanjian tetap disyaratkan, perjanjian lisan dianggap sudah memadai untuk menyeret si

⁹⁴ Perjanjian yang pertama adalah *Conditional Sales and Purchase Agreement* (CSPA) yang dibuat antara Cemex SA DE CV dengan Pemerintah Indonesia, yang mencantumkan tentang adanya hak khusus yang dimiliki oleh Cemex dan anak perusahaannya di luar negeri untuk memegang sistem distribusi ekspor dari P.T. Semen Gresik dan anak perusahaannya. Perjanjian yang kedua adalah *Export Cooperative Agreement* (ECA) yang dibuat antara Cemex (melalui Cemex Trading Europe SA) dengan P.T. Semen Gresik, P.T. Semen Padang dan P.T. Semen Tonasa, dimana Cemex memiliki hak untuk mengatur kegiatan ekspor, dari produsen ke pasar dan dari produsen ke pasar tradisional. Perjanjian yang ketiga adalah *Distribution Agreement* yang dibuat antara Heidelberger Zement (melalui HC Trading International Inc) dengan P.T. Indocement Tunggal Prakarsa. www.businesscompetition.or.id I, **Loc. Cit.**

pelaku untuk bertanggung jawab secara hukum atas perilaku kartel. Perlu dipahami terdapat perbedaan pengertian dari perjanjian menurut UU Persaingan dengan definisi perjanjian dalam konteks Hukum Perdata⁹⁵ Dalam UU Persaingan secara tegas menyebutkan pelaku usaha⁹⁶ sebagai subyek hukumnya. Selain adanya ciri khusus bahwa subjek perjanjian adalah pelaku usaha, perjanjian dalam Hukum Persaingan juga dianggap sebagai perjanjian yang dapat mempengaruhi pasar, sebab perjanjian itu umumnya dilakukan antar sesama pelaku pasar atau perusahaan.

Perjanjian mengacu kepada suatu perjanjian eksplisit atau implisit antara perusahaan-perusahaan yang biasanya bersaing satu sama lain, bagi keuntungan mereka bersama. Perjanjian mungkin datang dalam cara yang resmi sekali dan syaratnya secara eksplisit dituliskan oleh pihak-pihak yang terlibat atau mungkin juga secara implisit, namun batas-batasnya dimengerti dan dipatuhi secara konvensi oleh anggota suatu perjanjian. Eksplisit mungkin tidak perlu sebagai suatu perjanjian "terbuka", yaitu suatu perjanjian yang secara terbuka diketahui oleh pihak-pihak yang bukan pihak dalam perjanjian itu.⁹⁷

Artinya, yang dimaksud dengan perjanjian dalam Hukum Persaingan tidak terbatas pada perjanjian lisan atau tertulis yang klausula-klausulanya dirumuskan dan dinyatakan dengan eksplisit dan jelas, namun perjanjian

⁹⁵ Perjanjian dalam tata hukum Indonesia tidak bisa dilepaskan dari peranan Hukum Perjanjian yang bersumber pada Buku III BW (*Burgelijk Wetboek*).. Syarat sah perjanjian diatur dalam Pasal 1320 BW, yaitu : 1. Kesepakatan, 2. Kecakapan melakukan perbuatan hukum, 3. Obyek tertentu, 4. Causa yang diperbolehkan. Djasadin Saragih, **Pokok-Pokok Hukum Perikatan** sebagaimana dikutip dari Mr. J.H. Neuwenhuis, *Hoofdstukken Verbintenissenrecht*, Surabaya, 1985, Hal. 2.

⁹⁶ Pasal 1 angka 5 UU Persaingan memberikan definisi pelaku usaha sebagai: 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.

⁹⁷ "Daftar Istilah", www.businesscompetition.or.id dikunjungi pada 20 Desember 2004 [selanjutnya disebut "www.businesscompetition.or.id II"].

dalam Hukum Persaingan dapat berupa perjanjian yang implisit⁹⁸ (tahu sama tahu), tanpa perlu ada kesepakatan,⁹⁹ atau dituangkan dalam format lisan atau tertulis antara keduanya. Untuk itu pengertian perjanjian dalam UU Persaingan bersifat *lex specialis* [garis bawah dari saya]

Dari perilaku-perilaku yang dilakukan oleh MNCs tersebut dapat diketahui bahwa MNCs telah melakukan pelanggaran-pelanggaran dalam industri semen nasional. Penguasaan jalur distribusi ekspor semen produksi P.T. Indocement Tunggal Prakarsa dan P.T. Semen Gresik Group sehingga merugikan kedua perusahaan semen nasional jelas menunjukkan adanya penyalahgunaan posisi dominan yang telah dilakukan oleh Cemex dan Heidelberg. Posisi dominan mereka sebagai pemegang saham dan pemilik modal besar telah disalahgunakan demi kepentingan mereka.

⁹⁸ Implied Contract sendiri dapat diartikan sebagai "suatu kontrak atau perjanjian yang diciptakan oleh hukum atas dua pihak atau lebih semata-mata dengan tujuan agar tercapai keadilan diantara pihak-pihak dimaksud, tanpa adanya suatu pernyataan yang jelas tentang adanya kesepakatan kehendak. Munir Fuady, **Hukum Kontrak (dari sudut pandang Hukum Bisnis)**, Bandung, 1999, Hal. 33.

⁹⁹ Dalam perjanjian yang berkarakter *Implied Contract*, suatu kesepakatan tidak lagi dimulai dengan pernyataan penawaran secara jelas dan nyata, begitu pula dengan penerimaan atas penawaran tersebut. Kesepakatan dapat terjadi ketika salah satu pihak melakukan suatu perbuatan tertentu kemudian diikuti oleh pihak lainnya. Keinginan untuk mengikuti perbuatan tersebut bukan atas dasar kehendak salah satu pihak melainkan lebih didasarkan pada kepentingan bersama para pihak. Kepentingan tersebut dapat berupa menjaga stabilitas harga dan distribusi semen, keinginan bersama antara pelaku usaha tertentu dengan pesaingnya untuk menciptakan *barriers to entry* pada pasar yang bersangkutan sehingga pasar hanya akan didominasi oleh beberapa pelaku usaha yang terlibat dalam *implied contract* tersebut serta kepentingan para pihak untuk tetap memperoleh keuntungan yang besar. Jani Purnawanty, **Bimbingan Skripsi**, 20 Juni 2005.

Pelanggaran-pelanggaran tersebut telah memenuhi unsur-unsur dalam Pasal 4 ayat (2) yang mengatur mengenai oligopoli dan Pasal 25 ayat (2) UU Persaingan yang mengatur mengenai posisi dominan, yaitu:

- a. adanya penguasaan pasar
- b. adanya 2 (dua) atau 3 (tiga) pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75% (tujuh puluh lima persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Selain itu, aktifitas-aktifitas yang dilakukan oleh MNCs tersebut telah menjurus kepada tindakan kartel yang merupakan sarana yang dilakukan oleh oligopolis untuk menguasai pasar dengan melakukan kerjasama dengan pelaku usaha yang seharusnya menjadi pesaing sehingga dapat mematikan persaingan antara pelaku usaha yang bergerak dalam industri semen.

Berdasarkan pada uraian mengenai struktur pasar semen nasional, tinjauan kepemilikan saham dan jalur distribusi pasar semen dalam negeri dan ekspor, maka dapat disimpulkan ketentuan-ketentuan dalam UU Persaingan yang telah dilanggar oleh MNCs, yaitu:

1. Ketentuan mengenai oligopoli yang diatur dalam Pasal 4 UU Persaingan. Alasan-alasan yang dapat dikemukakan bahwa MNCs telah melakukan praktik oligopoli, yaitu:
 - a. Tercipta struktur pasar semen yang dikuasai oleh beberapa perusahaan saja dan mempunyai kekuatan yang sebanding untuk menentukan pasar. Sehingga hanya terdapat beberapa atau

sedikit pelaku usaha di pasar semen dan relatif banyak pembeli. Terlebih, perusahaan-perusahaan semen nasional tersebut telah dikuasai oleh MNCs.

- b Karakteristik dari semen itu sendiri yang merupakan barang homogen. Sifat dari barang yang homogen yaitu hampir tidak ada persaingan kualitas. Barang yang homogen umumnya mempunyai kualitas yang hampir sama.
 - c Terhadap produk semen yang merupakan barang yang homogen sifatnya tersebut, terjadi keterkaitan reaksi diantara pelaku usahanya. Artinya, jika pelaku usaha (*market leader*) menaikkan harganya, yang lain otomatis juga ikut menaikkan harganya. Hal ini dapat dilihat dari data pada Tabel 2 yang diperoleh dari Dinas Perdagangan dan Perindustrian mengenai perkembangan harga jual semen dalam negeri. Dari data tersebut menunjukkan bahwa ketika P.T. Semen Gresik dan P.T. Indocement Tunggul Prakarsa menaikkan harganya, produsen semen yang lain juga ikut menaikkan harga. Disinilah terjadi apa yang disebut perilaku yang saling menyesuaikan diantara pelaku usaha.
2. Ketentuan mengenai Kartel yang diatur dalam Pasal 11 UU Persaingan Alasan-alasan yang dapat dikemukakan bahwa MNCs telah melakukan praktik kartel, yaitu:
- a Adanya perjanjian-perjanjian yang dibuat oleh MNCs baik tertulis atau tidak tertulis di tingkat produksi, tingkat harga, dan atau

- wilayah pemasaran atas suatu barang dan atau jasa yang mengurangi persaingan diantara MNCs tersebut.
- b Diberikan hak-hak eksklusif dari produsen semen nasional kepada MNCs dalam pendistribusian semen sehingga produsen semen nasional tidak bebas menentukan tujuan pendistribusian. Hal ini dikarenakan penguasaan dan kontrol dari pelaku usaha asing melalui saham yang dimiliki sehingga memudahkan pelaku usaha asing tersebut melakukan praktel kartel.
 - c Berdasarkan data pada Tabel 2 mengenai perkembangan harga jual semen, dapat dilihat adanya kenaikan harga semen secara sistematis setiap tahunnya. Hal ini membuktikan bahwa produsen semen nasional yang telah dikuasai oleh MNCs mempunyai perilaku yang cenderung sama dalam jangka waktu yang lama.
 - d Bahwa pada saat ini harga semen di dalam negeri lebih tinggi dari pada harga ekspor, padahal pabrik semen dalam negeri tengah mengalami kelebihan produksi. Ini membuktikan bahwa ada kecenderungan terjadinya praktik kartel pada industri semen.
3. Penyalahgunaan Posisi Dominan yang diatur dalam Pasal 27. Alasan-alasan yang dapat dikemukakan bahwa MNCs telah melakukan penyalahgunaan posisi dominan, yaitu:
- a Penguasaan saham keempat perusahaan semen nasional oleh MNCs, sehingga MNCs tersebut menguasai 94,90% pangsa pasar semen nasional. Dengan demikian kepemilikan saham asing

tersebut telah melanggar ketentuan dalam Pasal 25 ayat (2) UU Persaingan.

- b MNCs yang mempunyai posisi dominan dalam industri semen nasional, mempunyai kekuatan dalam menentukan harga dan penguasaan jalur distribusi ekspor semen sehingga merugikan perusahaan semen nasional. Hal ini jelas menunjukkan adanya penyalahgunaan posisi dominan oleh MNCs sebagai pemegang saham dan pemilik modal besar.

Dengan adanya pelanggaran-pelanggaran yang terjadi dalam industri semen nasional tersebut maka peranan Lembaga Pengawas Persaingan Usaha sangat penting. Lembaga yang akan menjadi penjaga untuk tegaknya peraturan persaingan merupakan syarat mutlak agar peraturan persaingan lebih operasional.¹⁰⁰ Pemberian kewenangan khusus kepada suatu komisi untuk melaksanakan suatu peraturan di bidang persaingan merupakan hal yang lazim dilakukan di banyak negara. UU Persaingan menjadi parameter penegakan hukum dalam dunia usaha Indonesia. Undang-undang ini mengamanatkan pembentukan suatu komisi yang berkompeten melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU Persaingan yaitu Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)¹⁰¹

¹⁰⁰ Rachmadi Usman, **Op.Cit.**, Hal. 97.

¹⁰¹ Pasal 1 angka 18 UU Persaingan menyatakan bahwa:
"Komisi Pengawas Persaingan Usaha adalah komisi yang dibentuk untuk mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat."

yang didirikan pada Juni 2000 dengan Keputusan Presiden.¹⁰² Sebagaimana komisi independen lain yang dihadapkan pada berbagai reaksi, kinerja KPPU patut dicermati karena merupakan elemen penting dalam proses penegakan hukum.¹⁰³

Penegakan Hukum Persaingan di Indonesia diserahkan kepada KPPU, di samping Kepolisian, Kejaksaan, dan Institusi Peradilan. Penegakan Hukum Persaingan harus terlebih dahulu melalui KPPU¹⁰⁴. Setelah itu, tugas dapat diserahkan kepada Penyidik Kepolisian kemudian diteruskan ke Pengadilan jika pelaku usaha tidak bersedia menjalankan putusan yang dijatuhkan KPPU.

¹⁰² Pasal 34 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999 menyebutkan bahwa "Pembentukan komisi serta susunan organisasi, tugas, dan fungsinya ditetapkan dengan Keputusan Presiden".

¹⁰³ Ningrum Natasya Sirait, **Op.Cit.**, Hal. 61.

¹⁰⁴ Sebenarnya dalam menegakkan hukum persaingan dapat saja dilakukan oleh kepolisian, kejaksaan dan pengadilan. Pengadilan merupakan tempat penyelesaian yang resmi dibentuk oleh negara. Namun untuk hukum persaingan, pada tingkat pertama penyelesaian sengketa antar pelaku usaha tidak dilakukan oleh pengadilan. Alasan yang dapat dikemukakan adalah karena hukum persaingan membutuhkan orang-orang spesialis yang memiliki latar belakang dan mengerti tentang seluk beluk bisnis dalam rangka mekanisme pasar. Institusi yang melakukan penegakan hukum persaingan harus beranggotakan orang-orang yang tidak saja berlatar belakang hukum, tapi juga ekonomi dan bisnis. Hal ini mengingat masalah persaingan sangat terkait dengan erat dengan ekonomi dan bisnis. Alasan lain mengapa diperlukan institusi khusus bertugas menyelesaikan kasus praktik monopoli dan persaingan tidak sehat adalah agar tidak bertumpuknya berbagai perkara di pengadilan. Adapun fungsi pengadilan adalah tempat untuk dilakukannya banding apabila ada keberatan atau ketidakpuasan terhadap putusan yang diberikan oleh lembaga kuasi-yudikatif ini.

¹⁰⁴ Ayudha D. Prayoga, **Persaingan Usaha dan Hukum yang Mengaturnya di Indonesia**, draft buku yang akan diterbitkan PBC, Jakarta, 2001, Hal. 141-142.

2. Kewenangan KPPU dalam Menanggulangi Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang Dilakukan oleh Multinational Corporations

UU Persaingan mengamanatkan pembentukan suatu komisi yang berkompeten melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan UU Persaingan yaitu KPPU¹⁰⁵ yang didirikan pada Juni 2000 dengan Keputusan Presiden.¹⁰⁶ Sebagaimana komisi independen lain yang dihadapkan pada berbagai reaksi, kinerja KPPU patut dicermati karena merupakan elemen penting dalam proses penegakan hukum.¹⁰⁷

Penegakan Hukum Persaingan harus terlebih dahulu melalui Komisi Pengawas Persaingan Usaha.¹⁰⁸ KPPU dalam melakukan pengawasan pelaksanaan UU Persaingan mempunyai tugas:¹⁰⁹

- a Melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- b Melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;

¹⁰⁵ Pasal 1 angka 18 UU Persaingan menyatakan bahwa: "Komisi Pengawas Persaingan Usaha adalah komisi yang dibentuk untuk mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat."

¹⁰⁶ Pasal 34 UU Persaingan menyebutkan bahwa "Pembentukan komisi serta susunan organisasi, tugas, dan fungsinya ditetapkan dengan Keputusan Presiden".

¹⁰⁷ Ningrum Natasya Sirait, **Op.Cit.**, Hal. 63.

¹⁰⁸ Dalam Pasal 30 UU Persaingan dinyatakan bahwa "untuk mengawasi jalannya undang-undang ini dibentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang selanjutnya disebut Komisi." Komisi adalah suatu lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah serta pihak lain. Komisi bertanggung jawab kepada Presiden.

¹⁰⁹ Pasal 35 UU Persaingan.

- c Melakukan penilaian terhadap ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- d Mengambil tindakan sesuai dengan wewenang Komisi;
- e Memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- f Menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan undang-undang ini;
- g Memberikan laporan kerja secara berkala atas hasil kerja Komisi kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Dapat dikatakan tugas KPPU adalah melakukan penilaian apakah telah terjadi perjanjian-perjanjian yang dilarang dan kegiatan usaha yang dilarang. Dalam hal KPPU menilai telah terjadi perjanjian-perjanjian yang dilarang dan kegiatan usaha yang dilarang, maka KPPU dapat menggunakan wewenangnya untuk memerintahkan menghentikan perjanjian-perjanjian yang dilarang dan kegiatan-kegiatan yang dilarang.

KPPU juga mempunyai tugas memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, serta menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan undang-undang ini.¹¹⁰ Untuk dapat melaksanakan tugas-tugas tersebut KPPU diberi sejumlah kewenangan-kewenangan oleh undang-undang.¹¹¹

¹¹⁰ Ayudha D. Prayoga et.al., **Op.Cit.**, Hal. 149.

¹¹¹ Sesuai dengan Pasal 36 UU Persaingan, kewenangan yang dimiliki KPPU meliputi kegiatan-kegiatan sebagai berikut;

- a. Menerima laporan dari masyarakat dan atau pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- b. Melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;

Selanjutnya dalam Pasal 47 ayat (1), dinyatakan bahwa KPPU juga mempunyai wewenang menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif.¹¹²

Sebagaimana Pasal 36 dan 47 UU Persaingan di atas, maka wewenang Komisi dapat dibagi dua, yaitu wewenang pasif dan wewenang aktif. Wewenang pasif Komisi yaitu menerima laporan dari masyarakat, dan atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Sedangkan wewenang aktifnya yaitu melakukan penelitian, melakukan penyelidikan, menyimpulkan hasil penyelidikan dan atau pemeriksaan, memanggil pelaku usaha, memanggil dan

-
- c. Melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau yang ditemukan Komisi sebagai hasil dari penelitiannya;
 - d. Menyimpulkan hasil penyelidikan dan atau pemeriksaan tentang ada atau tidak adanya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
 - e. Memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini;
 - f. Memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli, dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini;
 - g. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud huruf e dan f Pasal ini, yang tidak bersedia memnuhi panggilan Komisi;
 - h. Meminta keterangan dari instansi pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini;
 - i. Mendapatkan, meneliti dan atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan atau pemeriksaan;
 - j. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat;
 - k. Memberitahukan putusan Komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
 - l. Menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini.

¹¹² Tindakan administratif tersebut, sebagaimana diatur dalam Pasal 47 ayat (2) UU Persaingan dapat berupa:

- a. penetapan pembatalan perjanjian;
- b. perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan integrasi vertikal;
- c. perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktik monopoli dan atau menyebabkan persaingan usaha tidak sehat;
- d. perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan penyalahgunaan posisi dominan;
- e. penetapan pembatalan atas penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham;
- f. penetapan pembayaran ganti rugi;
- g. pengenaan denda serendah-rendahnya IDR 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan setinggi-tingginya IDR 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah).

menghadirkan saksi-saksi, meminta bantuan penyidik, meminta keterangan dari instansi pemerintah, mendapatkan dan meneliti dokumen dan alat bukti lain, memutuskan dan menetapkan, serta menjatuhkan sanksi administratif.¹¹³

Selanjutnya akan dikaji apakah substansi UU Persaingan, Keputusan Presiden No. 75 Th. 1999, maupun Keputusan KPPU No. 5 Th. 2000 telah cukup memberikan kewenangan kepada KPPU untuk menanggulangi praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh MNCs di Indonesia. Dalam hal ini perlu kiranya ditentukan lebih dahulu ukuran untuk mengetahui apakah Peraturan Perundang-undangan telah cukup memberikan kewenangan bagi KPPU dalam menjalankan tugas dan fungsinya. Apabila diteliti dan dicermati secara seksama pengaturan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang, Keputusan Presiden, dan Keputusan KPPU sendiri, akan nampak bahwa kewenangan itu disusun sedemikian sistematis dan lengkap sehingga cukup jelas menyatakan KPPU berwenang untuk menanggulangi pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh MNCs di Indonesia tersebut yang mengakibatkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Perilaku-perilaku yang dilakukan oleh MNCs telah menunjukkan adanya pelanggaran-pelanggaran terhadap UU Persaingan, yaitu:

1. Oligopoli yang diatur dalam Pasal 4 UU Persaingan.
2. Kartel yang diatur dalam Pasal 11 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999.

¹¹³ *Ibid.*, Hal. 150.

3. Penyalahgunaan Posisi Dominan yang diatur dalam Pasal 25 UU Persaingan.

Dengan adanya penyalahgunaan posisi dominan, praktik kartel, dan oligopoli yang telah dilakukan oleh MNCs berarti telah terjadi persaingan curang dalam industri semen nasional. Akibat dari pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan tersebut dapat dirasakan di wilayah Indonesia.

Penerapan ketentuan UU Persaingan berlaku untuk setiap pelaku usaha. Hal ini ditetapkan di dalam Pasal 1 angka 5 UU Persaingan. Menurut Pasal 1 angka 5 UU Persaingan, yang dimaksud dengan 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.

Dari definisi pelaku usaha tersebut dapat diketahui bahwa pengertian pelaku usaha tidak membedakan antara perusahaan terbuka dan perusahaan tertutup, antara perusahaan nasional dan perusahaan multinasional, juga tidak membedakan antara orang maupun badan hukum. Sepanjang pelaku usaha tersebut melakukan kegiatan ekonomi di wilayah Republik Indonesia dan melakukan pelanggaran dalam persaingan usaha maka ketentuan yang terdapat dalam UU Persaingan dapat diterapkan [garis bawah oleh saya]. Artinya, ketentuan-ketentuan yang terdapat dalam UU Persaingan dapat dikenakan kepada keempat

MNCs yang melakukan kegiatannya di Indonesia mengingat pengertian pelaku usaha dalam UU Persaingan adalah orang dan badan hukum.¹¹⁴

KPPU mempunyai kewenangan untuk menindak pelaku usaha yang melakukan pelanggaran terhadap UU Persaingan dengan dasar Asas Domisili, yaitu selama pelaku usaha tersebut melakukan kegiatan usaha di Indonesia maka KPPU berwenang untuk memberikan sanksi.¹¹⁵ Asas Domisili dapat diterapkan mengingat Hukum Persaingan di Indonesia menggunakan *Asas Statutoir*, yaitu hanya perusahaan yang ada di Indonesia, didaftarkan di Indonesia, dan melakukan kegiatan di Indonesia itulah yang dapat dikenakan penerapan UU Persaingan.¹¹⁶ Sehingga pihak yang akan diperiksa oleh KPPU adalah perusahaan-perusahaan semen nasional, yaitu P.T. Semen Gresik, P.T. Indocement, P.T. Semen Cibinong dan P.T. Semen Andalas sebagai badan hukum yang didaftarkan dan melakukan kegiatan di Indonesia. Akan tetapi mengingat kebijakan perusahaan industri semen nasional tersebut sangat dipengaruhi oleh MNCs melalui kepemilikan sahamnya, maka secara internal perusahaan semen nasional dapat meminta pertanggungjawaban kepada MNCs [garis bawah dari saya]. Kemungkinan untuk meminta

¹¹⁴ Keempat MNCs yaitu Cemex, Heidelberger, Holcim dan Lafarge selaku pemegang saham perusahaan semen nasional dapat diperiksa sebagai perorangan atau pribadi oleh KPPU terlepas dari keberadaan perusahaan semen nasional yang merupakan badan hukum yang terdaftar Indonesia. Terhadap perusahaan-perusahaan semen nasional sebagai badan hukum juga dapat diperiksa oleh KPPU terkait dugaan pelanggaran yang terjadi dalam industri semen. Wawancara dengan Junaedy, S.H., LL.M., Ketua KPPU Daerah Perwakilan Surabaya pada 22 Juli 2005.

¹¹⁵ Wawancara dengan Junaedy, S.H., LL.M., Ketua KPPU Daerah Perwakilan Surabaya pada 29 Desember 2004.

¹¹⁶ **Ibid.**

pertanggungjawaban secara internal ini layak dikemukakan mengingat MNCs menguasai saham mayoritas sehingga memiliki kontrol yang besar atas penentuan kebijakan-kebijakan perusahaan. Sebagai penegasan, kebijakan perusahaan semen nasional setelah saham-sahamnya dikuasai oleh MNCs secara signifikan ditentukan oleh MNCs [garis bawah dari saya]. Mekanisme pertanggungjawaban secara internal tentu saja dilakukan melalui kelembagaan P.T., yaitu melalui Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS).¹¹⁷ Kebijakan suatu perusahaan ditentukan dalam RUPS, tentunya pemegang saham mayoritas akan secara dominan menentukan kebijakan perusahaan yang dilegalisasi dalam forum RUPS. MNCs selaku pemegang saham mayoritas memiliki hak suara yang lebih besar dari pemegang saham lainnya, oleh karenanya di dalam forum RUPS, MNCs dapat secara mudah dan dominan membuat keputusan-keputusan penting perusahaan yang menguntungkan posisi MNCs. Dalam hal ini, keputusan-keputusan yang ditentukan RUPS dimana MNCs berperan dominan dan determinan akhirnya dapat menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dalam industri semen nasional.

Sanksi-sanksi yang dapat diberikan kepada keempat MNCs tersebut berupa tindakan administratif yang terdapat dalam Pasal 47 UUU Persaingan, diantaranya:¹¹⁸

¹¹⁷ RUPS mempunyai segala wewenang yang tidak diberikan kepada Direksi atau Komisaris dalam batas yang ditentukan dalam Undang-Undang No. 1 Tahun 1995 atau Anggaran Dasar. Pasal 63 ayat (1) Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.

¹¹⁸ **Loc.Cit.**

1. memberikan perintah kepada keempat MNCs tersebut untuk menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktik monopoli dan atau menyebabkan persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat; dan atau
2. memberikan perintah kepada keempat Multinational Corporations tersebut untuk menghentikan penyalahgunaan posisi dominan; dan atau
3. mengenakan denda serendah-rendahnya IDR 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) dan setinggi-tingginya IDR 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah).

Dari kerangka berpikir tersebut maka dapatlah disimpulkan bahwa kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang maupun Keputusan Presiden kepada KPPU telah cukup untuk menanggulangi praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang ada di Indonesia.

Mengenai proses penanganan perkara oleh KPPU terhadap pelanggaran yang terjadi dalam industri semen nasional, bisa dimulai dari laporan masyarakat¹¹⁹ yaitu konsumen maupun pelaku bisnis yang merasa dirugikan ataupun secara pro aktif.¹²⁰ Jika dalam penyelidikannya

¹¹⁹ Pasal 38 UU Persaingan menyatakan bahwa setiap orang yang mengetahui telah terjadi atau patut diduga telah terjadi pelanggaran terhadap UU Persaingan dapat melaporkannya secara tertulis kepada KPPU dengan keterangan yang jelas tentang telah terjadinya pelanggaran, dengan menyertakan identitas pelapor. Demikian pula pihak yang dirugikan akibat pelanggaran terhadap UU Persaingan dapat melaporkan secara tertulis kepada KPPU.

¹²⁰ Pasal 40 UU Persaingan menyatakan bahwa KPPU dapat melakukan pemeriksaan terhadap pelaku usaha apabila ada dugaan terjadi pelanggaran UU Persaingan walaupun tanpa adanya laporan.

KPPU kemudian menemukan adanya pelanggaran yang dilakukan MNCs dalam hukum persaingan, maka KPPU dapat menggunakan otoritasnya untuk memaksakan sanksi. Hasil penyelidikan KPPU tersebut akan diumumkan pada publik secara terbuka. Namun apabila MNCs kemudian tidak melaksanakan sanksi yang telah dijatuhkan oleh KPPU, maka KPPU dapat mengajukan perkara tersebut ke Pengadilan Negeri, bila perlu KPPU juga dapat bekerja sama dengan Kepolisian untuk proses penyelidikan terhadap perkara dalam industri semen ini.

BAB IV

PENUTUP

1. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang telah dipaparkan pada bab-bab sebelumnya, berikut adalah kesimpulan yang dapat diperoleh, yaitu :

- a Bahwa dengan adanya program privatisasi oleh Pemerintah RI dalam industri semen nasional, telah menyebabkan kepemilikan saham-saham perusahaan semen nasional dimiliki oleh MNCs yang telah menguasai pasar semen dunia, yaitu Cemex SA DE CV, Heidelberger, Lafarge, dan Holcim. Kepemilikan saham yang mayoritas dari keempat MNCs semen dunia ini terhadap beberapa perusahaan semen nasional menyebabkan MNCs tersebut memiliki kekuasaan yang besar dalam masing-masing perusahaan semen nasional yang bersangkutan. Selain itu, dengan adanya struktur pasar semen nasional yang bersifat oligopoli, maka memudahkan MNCs sebagai pemilik saham mempunyai hak-hak eksklusif untuk melakukan praktik kartel, karena dalam oligopoli ada suatu perjanjian antara para pelaku usaha untuk menguasai pasar yang bersifat permanen, dari penguasaan terhadap pasar tersebut mereka kemudian melakukan kerjasama untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa sehingga terciptalah kartel.

Hal ini mengakibatkan terciptanya suatu iklim persaingan usaha yang tidak sehat dalam industri semen nasional dan merugikan masyarakat selaku konsumen yang membutuhkan semen sebagai bahan baku. Sehingga jelaslah bahwa aktifitas-aktifitas MNCs tersebut bertentangan dengan UU Persaingan.

- b Bahwa dalam hal terjadi praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh MNCs, maka KPPU sebagai lembaga pengawas terhadap pelaksanaan UU Persaingan mempunyai kewenangan untuk menanggulangi adanya penyalahgunaan posisi dominan, praktik kartel dan oligopoli tersebut. Hal ini dikarenakan akibat-akibat dari pelanggaran tersebut dapat dirasakan di wilayah Indonesia. Dalam menangani pelanggaran terhadap UU Persaingan yang dilakukan oleh Multinational Corporation tersebut, KPPU menggunakan asas domisili dan asas statutair.

2. Saran

- a Perlu adanya peraturan lebih lanjut dari Pemerintah RI yang mengatur mengenai kepemilikan saham yang dapat dimiliki oleh asing melalui proses privatisasi, agar kepemilikan saham terhadap perusahaan-perusahaan dalam negeri tidak didominasi oleh asing.
- b Bagi KPPU, dengan kewenangan-kewenangan yang diberikan oleh UU Persaingan, diharapkan untuk segera menindaklanjuti

pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh MNCs tersebut agar terwujud persaingan usaha yang sehat dalam industri semen nasional, sehingga dapat menciptakan ekonomi pasar yang efisien dan efektif dalam mensejahterakan rakyat.

DAFTAR BACAAN

Buku:

Ayudha D. Prayoga et.al., **Persaingan Usaha dan Hukum yang Mengaturnya di Indonesia**, PBC, Jakarta, 2001.

Djasadin Saragih, **Pokok-Pokok Hukum Perikatan** sebagaimana dikutip dari Mr. J.H. Neuwenhuis, *Hoofdstukken Verbintenissenrecht*, Surabaya, 1985.

Elyta Ras Ginting, **Hukum Anti Monopoli Indonesia (Analisis dan Perbandingan UU Persaingan)**, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.

Jani Purnawanty, "Kesiapan Indonesia Memasuki Era Perdagangan Bebas GATT/WTO Tahun 2004 Diukur dari Kinerja BUMN Non Perbankan dalam Wacana Penerapan UU No. 5 Th. 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat", **Laporan Penelitian**, DIK Suplemen UNAIR, Surabaya, 2003.

John H. Dunning, **Multinational Enterprises and The Global Economy**, Addison-Wesley, Buckingham, 1995.

L. Brewer and Stephen Young, **The Multilateral Investment System and Multinational Enterprises**, Oxford University Press, New York, USA, 1999.

Lawrence Anthony Sullivan, **Anti Trust**, West, St. Paul, USA, 1992.

Munir Fuady, **Hukum Kontrak (dari sudut pandang Hukum Bisnis)**, Bandung, 1999.

Position Paper: Pengantar Menuju Pelaksanaan Persaingan Usaha, PBC, Jakarta, 2000.

Research for Business Indonesia, **Directory to Indonesia's State-Owned Enterprises**, RBI, Ed. 1, Jakarta, 2001.

Sumantoro, **Kegiatan Perusahaan Multinasional: Problema Politik, Hukum, dan Ekonomi dalam Pembangunan Nasional**, Gramedia, Jakarta, 1987

Jurnal:

Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 19, Mei-Juni 2002, YPHB, Jakarta, 2002.

Jurnal Hukum Bisnis, Vol. 22, Januari-Februari, YPHB, Jakarta, 2003.

Majalah Ombudsman, No. 52 Th. IV, Alusia Au Indonesiasejati, Jakarta, Maret 2004

M. Udin Silalahi, "Persaingan dalam Industri Semen Nasional," **Makalah**, Diskusi Terbatas "Industri Semen dan Permasalahannya" diselenggarakan oleh KPPU pada 17 Juni 2003, Jakarta

Kamus:

Henry Campbell Black, **Black's Law Dictionary**, Ed. 6th, West, St. Paul, USA, 1990.

Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, **Kamus Besar Bahasa Indonesia**, Balai Pustaka, Jakarta, 1990.

Surat Kabar:

"DPR: Asing Jangan Kuasai Pabrik Semen", **Bisnis Indonesia**, 6 Juni 2005.

"Ruwetnya Industri Semen di Indonesia", **Jawa Pos**, 28 April 2003.

"Cemex Ganti Wakil di Semen Gresik", **Investor Daily**, 27 Juni 2005.

"Harga Semen Diperkirakan Naik", **Jawa Pos**, 24 Desember 2004.

"Investor Asing Minati Saham Cemex di Semen Gresik", **Kompas**, 3 Juni 2005.

"Skema Penjualan Cemex Harus Jelas", **Radar Surabaya**, 8 Juni 2005.

"Dwi Sutjipto Dirut Semen Gresik", **Surya**, 29 Juni 2005.

Website:

"Corporate Profile", **Bluecircle Southern**,
www.bluecirclesouthern cement.com.

"Corporate Profile", **Holcim**, www.holcim.com.

“Ekspor Turun Tajam, Penjualan Semen Gresik Anjlok 7,6%,”
bumnonline, www.bumn.go.id.

“Monopoly Watch Desak Pemerintah Batalkan Perjanjian Tertutup di Indonesia,” www.businesscompetition.or.id

Profil Perusahaan Semen Gresik Group, Semen Gresik,
www.semengresik.com.

“Profiles”, **Heidelbergcement**, www.heidelbergcement.com.

PT. Semen Andalas Indonesia”, **Asosiasi Semen Indonesia**,
www.asi.com.

Rahardi Ramelan, **Lima Tahun Anti Monopoli**, KPPU, www.kppu.or.id,
artikel, dikunjungi pada 22 Desember 2004.

Share Holders”, **Indocement**, www.indocement.com

“Share Holders”, **Semen Cibinong**, www.semen-cibinong.com. “Share Holders”, **Indocement**, www.indocement.com

“The Group”, **Lafarge**, www.lafarge.com.

“This is Cemex”, **Cemex Building The Future**, www.cemex.com.

Sukhori, “Ancaman Krisis dan Kartel Semen,”
www.businesscompetition.or.id.

“4 Perusahaan Semen Dunia Monopoli Pasar Lokal,” **Gatra**,
www.gatra.com.

Peraturan:

R. Subekti, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Jakarta, Pradnya Paramita, 1996.

PP 27 Tahun 1998 tentang Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan Perseroan Terbatas.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.