

BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang dan Rumusan Permasalahan

Hukum persaingan merupakan hal yang sangat penting bagi perkembangan perekonomian dari suatu negara, begitu juga dengan Indonesia. Karena dengan adanya hukum yang mengatur tentang persaingan maka pelaku usaha menengah maupun pelaku usaha kecil merasa terlindungi dari praktik-praktik monopoli dan persaingan tidak sehat yang dilakukan oleh pelaku usaha yang memiliki modal besar.

Istilah monopoli sering kita temui dalam kehidupan sehari-hari, tetapi sebenarnya banyak istilah yang dipersamakan artinya dengan monopoli dan populer digunakan di Eropa maupun Amerika Serikat. Adapun istilah tersebut adalah antitrust, anti monopoli, dominasi dan kekuatan pasar. Semua istilah tersebut memiliki pengertian untuk menunjukkan suatu keadaan dimana seseorang menguasai pasar, dimana di pasar tersebut tidak tersedia lagi produk substitusi atau produk substitusi yang potensial, dan terdapatnya kemampuan pelaku pasar untuk menerapkan harga produk tersebut yang lebih tinggi tanpa mengikuti hukum persaingan pasar atau hukum tentang permintaan atau penawaran pasar.¹

Beberapa peristiwa monopoli mengakibatkan timbulnya pengaturan tentang hukum anti monopoli pada beberapa negara. Seperti di Amerika Serikat yang merupakan negara modern telah meletakkan fondasi dasar hukum persaingan

¹Munir Fuady, *Hukum Anti Monopoli-Menyongsong Era Persaingan Sehat*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, Hal.4

yang sehat dan larangan praktik monopoli lebih dari seratus tahun yang lalu. Diantaranya dengan diberlakukannya *Sherman Act* sebagai akibat adanya kartel usaha transport kereta api dan trust yang dinilai telah merugikan konsumen. Transportasi kereta api di Amerika Serikat pada saat itu merupakan sarana transportasi yang terpenting bagi pertumbuhan perekonomian negara tersebut dan keberadaan kartel telah mengakibatkan tingginya biaya transportasi yang pada akhirnya menghambat pergerakan barang maupun manusia.²

Selain itu praktik kartel dan trust ini berpotensi menghambat kebebasan individu untuk melakukan kegiatan ekonomi. Jika dilihat dari sudut pandang politik praktik ini dikhawatirkan akan menjadi kekuatan politik yang berpotensi mengorbankan kebebasan individu di bidang sosial politik. Jadi, alasan yang paling mendasar diberlakukannya undang-undang anti trust di Amerika Serikat adalah kekhawatiran di bidang politik bukan bidang ekonomi.³

Di Inggris, setelah berabad-abad hukum anti monopoli ditujukan terhadap persaingan pasar yang fair dan pencegahan eksploitasi kekuatan pasar oleh kekuatan perusahaan tunggal secara monopoli atau oleh kartel. Sedangkan pengaruh dari adanya kartel terhadap bisnis di Inggris sangat besar, sehingga pada tahun 1948 dikeluarkan Undang-Undang Monopoli dan Praktik Pembatasan dimana mengatur agar dilakukan pengawasan terhadap praktik monopoli dan

²Achmad Shauki, *Evaluasi Penegakan UU No. 5 Tahun 1999 dan Visi ke Depan*, Makalah dalam Seminar_Memperingati Dua Tahun diberlakukannya UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Hotel Borobudur Intercontinental, 26 Maret 2002, Hal.2

³*Ibid*, Hal.3

persaingan. Adapun pengawasan tersebut dilakukan oleh Presiden Dewan Perdagangan dan Komisi Monopoli dan Praktik Pembatasan Inggris.⁴

Pelaksanaan undang-undang persaingan di negara berkembang, termasuk Indonesia dilatarbelakangi oleh desakan atau persyaratan yang harus dipenuhi oleh pemerintah agar dapat memperoleh bantuan dana lembaga internasional seperti *International Monetary Fund* (IMF), *World Bank*, dan organisasi dunia lainnya.⁵ Meskipun undang-undang persaingan ini sangat diperlukan bagi perekonomian negara kita tetapi juga harus diperhatikan dan disesuaikan dengan permasalahan nyata yang dihadapi negara kita, sehingga tujuan dilaksanakannya undang-undang ini menjadi jelas.

Faktor yang mempengaruhi pertimbangan IMF untuk mengajukan syarat tersebut adalah iklim usaha yang terjadi pada masa orde baru. Yaitu adanya pemberian hak monopoli yang diberikan pemerintah kepada usaha swasta ataupun BUMN, contohnya pemberian izin monopoli perdagangan cengkeh kepada perusahaan milik putra mantan Presiden Soeharto.⁶

Hal tersebut termasuk permasalahan yang dalam ekonomi politik disebut sebagai *rent seeking*, yaitu aktivitas untuk mempengaruhi pemerintah untuk mengeluarkan kebijakan yang memungkinkan perusahaan memperoleh rente

⁴*Op.Cit*, Hal.36-37

⁵Achmad Shauki, *Loc.Cit*

⁶*Ibid*, Hal.6

ekonomi.⁷ Pengertian dari rente ekonomi adalah keuntungan (lihat di www.ITB.ac.id).

Rent seeking ini mempunyai pengaruh yang sangat besar terhadap struktur pasar, yaitu adanya persaingan yang tidak sehat yang terjadi antara pengusaha swasta atau BUMN yang memperoleh hak monopoli dari pemerintah dengan pengusaha yang tidak punya hak tersebut sehingga pasar tertutup untuk pelaku usaha yang efisien, inovatif dan mampu menghasilkan produk berkualitas dengan harga yang lebih baik untuk masyarakat sebagai konsumen.

Hambatan-hambatan yang tercipta karena faktor-faktor persaingan tidak sehat menyebabkan pelaku usaha yang berpotensi tidak dapat masuk ke dalam pasar. Selain beberapa alasan yang telah saya uraikan diatas, hadirnya undang-undang persaingan di Indonesia juga dipicu dengan adanya krisis ekonomi yang terjadi mulai pertengahan tahun 1997. Krisis tersebut merupakan titik klimaks dari akumulasi persoalan kebijakan dan praktik persaingan usaha yang berlangsung tanpa fondasi dan kerangka yang menjamin tumbuhnya iklim usaha yang sehat. Oleh karena itu dengan lahirnya Undang-Undang Persaingan tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat pada tanggal 5 Maret 1999 diterbitkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 33 (selanjutnya disebut Undang-Undang Persaingan) diharapkan dapat menjadi bingkai bagi lahirnya iklim persaingan usaha yang sehat guna mewujudkan dunia usaha yang efisien dan memberikan pilihan-pilihan yang luas bagi masyarakat

⁷*Ibid*

sebagai konsumen, dan pada akhirnya diharapkan mendorong peningkatan kesejahteraan rakyat.

Tetapi Undang-Undang Persaingan ini tidak serta merta berlaku pada saat diundangkannya, karena pemerintah memberikan waktu kepada dunia usaha untuk menyesuaikan diri selama 1 tahun dan diperpanjang lagi selama 6 bulan sehingga undang-undang ini berlaku secara efektif pada tanggal 5 September 2000. Meski telah diberlakukannya Undang-Undang Persaingan, masih banyak pelaku usaha yang melakukan kegiatan yang menimbulkan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Diantaranya kasus P.T. Garuda Indonesia yang diduga melakukan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, yang dilaporkan oleh biro perjalanan wisata yang dirugikan atas kebijakan yang dikeluarkan oleh P.T. Garuda Indonesia.

Kebijakan yang menjadi permasalahan dalam kasus ini adalah adanya persyaratan bagi biro perjalanan wisata yang ingin menjadi agen distribusi tiket P.T. Garuda Indonesia harus memilih *Computerized Reservation System (CRS)* Abacus yang didalamnya terdapat sistem *Automated Reservation Garuda Airways (ARGA)* untuk penerbangan domestik dan sistem Abacus untuk penerbangan internasional, sedangkan Abacus merupakan anak perusahaan dari P.T. Garuda Indonesia. Sehingga biro perjalanan wisata tidak dapat memilih CRS lain yang lebih baik dalam pelayanan dan harga dibandingkan dengan Abacus.

Isi atau substansi dari Undang-Undang Persaingan terbagi dalam 6 (enam) bagian, yaitu :

- a. tentang perjanjian yang dilarang (pasal 4 - pasal 16);
- b. kegiatan yang dilarang (pasal 17 - pasal 24);
- c. posisi dominan (pasal 25 – pasal 29);
- d. tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha (pasal 30 – pasal 37);
- e. tata cara penanganan perkara dan sanksi (pasal 38 – pasal 49); dan
- f. berlakunya UU, dan perkecualian (pasal 50 – pasal 51).

Karena tema dari skripsi ini adalah mengenai KPPU maka saya akan menguraikan tentang komisi ini. KPPU merupakan lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuasaan Pemerintah serta pihak lainnya yang bertugas mengawasi pelaksanaan Undang-Undang Persaingan.⁸

KPPU bertanggung jawab langsung kepada Presiden, selaku Kepala Negara. Para anggota KPPU diangkat dan diberhentikan oleh Presiden atas persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat, dengan masa jabatan hanya 2 periode dimana tiap periode hanya 5 tahun.⁹

Selain Undang-Undang Persaingan, masih dapat kita temukan peraturan perundang-undangan perihal KPPU yaitu diantaranya Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha dan Keputusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 05/KPPU/Kep/IX/2000 tanggal 8 September 2000 tentang Tata Cara Penyampaian Laporan dan Penanganan Dugaan Pelanggaran Terhadap Undang-

⁸Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Bisnis-Anti Monopoli*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2000, Hal.53

⁹*Ibid.*

Undang No.5 Tahun 1999, Peraturan Mahkamah Agung No.01 Tahun 2003 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan KPPU.

Karena salah satu tugas dari KPPU adalah melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-Undang Persaingan atau disebut sebagai penegakan hukum, adapun penegakan hukum tersebut meliputi :¹⁰

- a. menerima laporan, memproses dan seterusnya sampai memutuskan ada-tidaknya pelanggaran;
- b. mengawasi pelaksanaan putusan; dan
- c. mengambil langkah penegakan lebih lanjut apabila pelaku usaha tidak melaksanakan putusan KPPU.

Berdasarkan pada latar belakang sebagaimana dikemukakan diatas, maka pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penulisan skripsi ini adalah :

1. Bagaimanakah penanganan perkara yang harus dilakukan oleh KPPU atas adanya dugaan telah terjadi praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh P.T. Garuda Indonesia ?
2. Upaya hukum apakah yang dapat dilakukan bagi pihak yang merasa tidak puas atas putusan yang telah dikeluarkan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha ?

2. Penjelasan Judul

Adapun judul skripsi penulis adalah **“Persaingan Usaha Tidak Sehat yang dilakukan oleh P.T. Garuda Indonesia”**. Sehingga penulis akan menguraikan beberapa hal yang berkaitan dengan judul tersebut, yaitu :

¹⁰Syamsul Maarif, *Peranan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Dalam Penanganan Perkara Persaingan Usaha Tidak Sehat*, dalam makalah Seminar Sosialisasi Undang-Undang Persaingan, Malang, 29 September 2001, (selanjutnya disingkat Syamsul Maarif I), Hal.4

A. Persaingan Usaha Tidak Sehat

adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.¹¹

B. Perseroan Terbatas (P.T.)

adalah badan hukum yang didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham, dan memenuhi persyaratan yang ditetapkan dalam Undang-Undang Perseroan Terbatas serta peraturan pelaksanaannya.¹²

C. Garuda Indonesia

adalah perusahaan penerbangan nasional yang bergerak dalam bidang angkutan udara komersial berjadwal untuk penumpang, barang dan pos dalam dan luar negeri; melaksanakan angkutan udara borongan penumpang dan barang dalam dan luar negeri; melaksanakan reparasi dan pemeliharaan pesawat udara baik untuk keperluan sendiri maupun untuk pihak ketiga; melaksanakan jasa penunjang operasional pengangkutan udara; melaksanakan jasa pelayanan sistem informasi yang berkaitan dengan pengangkutan udara; melaksanakan jasa konsultasi, pendidikan

¹¹ pasal 1 angka 6 UU No. 5 Th. 1999

¹² pasal 1 angka 1 UU No. 5 Th. 1995

dan pelatihan yang berkaitan dengan pengangkutan udara; melaksanakan jasa pelayanan kesehatan personil penerbangan.¹³

3. Alasan Pemilihan Judul

Penulis mengambil judul ini karena saat ini banyak sekali persoalan yang terjadi mengenai adanya dugaan atau telah terjadi praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang merugikan konsumen ataupun pelaku usaha yang memiliki jenis usaha yang sama. Dalam skripsi ini penulis akan menguraikan tentang sejarah dari undang-undang anti monopoli dan persaingan usaha tidak sehat secara global (internasional) pada umumnya dan di Indonesia pada khususnya, prosedur mulai dari penerimaan laporan, penanganan atas laporan yang telah diterima sampai dengan dikeluarkannya putusan atas kasus tersebut oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), dan upaya hukum yang dapat dilakukan oleh pihak yang tidak puas atas dikeluarkannya putusan oleh KPPU dalam hal ini adalah kasus PT Garuda Indonesia.

4. Tujuan Penulisan

Skripsi ini dibuat dengan tujuan dapat menambah ilmu, wawasan, pemahaman dan pengetahuan bagi penulis sendiri dan membantu masyarakat untuk memahami peranan Komisi Pengawas Persaingan Usaha bagi perkembangan perekonomian di negara Indonesia pada umumnya dan bagi pelaku usaha pada khususnya. Dan tata cara penanganan oleh KPPU atas adanya laporan yang

¹³Putusan KPPU No.01/KPPU-L/2003, Hal.7

berasal dari pelaku usaha yang dirugikan atas adanya dugaan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat ataupun inisiatif dari KPPU, sampai dengan diajukannya putusan KPPU ke Pengadilan Negeri tempat kedudukan hukum usaha pelaku usaha (terlapor) dengan upaya keberatan oleh pelaku usaha yang tidak puas.

5. Metodologi

A. Pendekatan Masalah

Dalam penyusunan skripsi ini pendekatan masalah yang digunakan adalah pendekatan yang bersifat yuridis-normatif, yaitu pendekatan masalah yang digunakan untuk menganalisa suatu fakta berdasarkan ketentuan perundang-undangan, dalam hal ini adalah ketentuan pasal 14, 15 ayat (2), pasal 17, pasal 19 huruf (a),(b) dan (d), pasal 26 huruf (b) Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

B. Sumber Data

Penulisan skripsi ini menggunakan pendekatan yuridis normatif, sehingga sumber data yang digunakan, yaitu :

i) Sumber Data Primer

yaitu peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tindakan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, dalam hal ini adalah Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, putusan KPPU

No.01/KPPU-L/2003 tentang kasus P.T. Garuda Indonesia dan putusan Pengadilan Negeri No.001/KPPU/2003/PN.JKT.PST.

ii) Sumber Data Sekunder

yaitu literatur, artikel dari internet, makalah, dan studi kepustakaan terhadap buku-buku persaingan usaha.

6. Pertanggungjawaban Sistematika

Adapun sistematika penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

Bab I yaitu pendahuluan yang terdiri dari latar belakang permasalahan, rumusan masalah, penjelasan judul, alasan pemilihan judul, tujuan penulisan, metode penelitian yang dibagi menjadi dua yaitu tentang pendekatan masalah dan sumber data, dan pertanggungjawaban sistematika. Kesemuanya ditulis dalam Bab I karena hal tersebut menjadi dasar dari penulisan skripsi ini.

Bab II yaitu jawaban atas pokok permasalahan pertama yang membahas tentang tata cara penanganan perkara oleh KPPU terhadap adanya dugaan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Bab III yaitu jawaban atas pokok permasalahan kedua yang membahas tentang upaya hukum yang dapat digunakan bagi pihak yang merasa tidak puas atas putusan yang dikeluarkan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Bab IV yaitu bab penutup merupakan kesimpulan dan saran-saran, yang berisi tentang kesimpulan dari pembahasan rumusan permasalahan yang dituangkan dalam bab I maupun bab II. Dan saran dari penulis atas permasalahan yang timbul dari adanya suatu putusan yang dikeluarkan oleh Pengadilan Negeri.