



KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA
REPUBLIK INDONESIA

NEGARA DAN PASAR DALAM BINGKAI KEBIJAKAN PERSAINGAN

Editor: **Ahmad Kaylani**

Hak Penerbitan © 2011 KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA
REPUBLIK INDONESIA

Kata Sambutan



Kami menyambut baik dengan terbitnya buku yang berjudul: **Negara dan Pasar dalam Bingkai Kebijakan Persaingan**. Buku yang berasal dari kumpulan artikel yang pernah diterbitkan dalam *Majalah Kompetisi* Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) tentunya akan menambah perbendaharaan masyarakat dalam masalah-masalah persaingan usaha. Di tengah masih minimnya buku-buku yang berbicara tentang hukum dan kebijakan persaingan, terbitnya buku ini tentu akan memberikan sumbangan yang berharga bagi usaha meningkatkan informasi dan pengetahuan tentang kebijakan persaingan.

Umum diketahui bahwa hukum dan kebijakan persaingan memang relatif baru. Dibandingkan undang-undang lain yang sudah berlaku di masyarakat, UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha tidak Sehat, yang secara khusus berbicara tentang kegiatan usaha yang dilarang, perjanjian yang dilarang dan larangan menyalahgunakan posisi dominan, hukum dan kebijakan persaingan masih mencari bentuk.

Dalam perspektif ini diperlukan sosialisasi, edukasi dan advokasi ke masyarakat baik di komunitas pelaku usaha, pejabat publik dan juga masyarakat. Banyak masalah baik di sisi penegakan hukum maupun situasi pasar yang dinamis melahirkan bentuk persekongkolan, kartel dan bentuk anti persaingan lainnya. Tidak sedikit isu-isu yang terkesan kecil dan remeh malah membuat publik terperangah. Di titik inilah arti penting terbitnya buku ini. Ditulis oleh para penggiat persaingan usaha sehat, buku ini diharapkan mampu memberi informasi dan manfaat yang besar bagi masyarakat.

Perkembangan ekonomi nasional dan global yang semakin dinamis menuntut semua pihak memahami rambu-rambu dunia usaha, termasuk tentang hukum dan kebijakan persaingan. Melalui buku yang berisi

kompilasi tentang persaingan, tentu rambu-rambu bukan lagi hal yang menakutkan melainkan sesuatu yang harus dipahami.

Melalui buku kecil ini diharapkan pengetahuan dan kesadaran masyarakat, pelaku usaha dan penentu kebijakan tentang hukum dan kebijakan persaingan terus meningkat. ■

Kepala Biro Humas dan Hukum

A. Junaidi

Ucapan Terima Kasih



Majalah Kompetisi diterbitkan pada awalnya sebagai media komunikasi dan informasi bagi Komisioner dan staf Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Terbit dwi bulanan, *Majalah Kompetisi* berisi informasi sekitar aktivitas, isu dan pemikiran tentang hukum dan kebijakan persaingan. Seiring dengan tingginya perkara yang masuk di KPPU, banyaknya kasus-kasus yang terbilang besar dan masih minimnya pengetahuan baik kalangan mahasiswa, akademisi dan ahli hukum tentang hukum dan kebijakan persaingan, isu-isu yang dimuat dalam *Majalah Kompetisi* menjadi isu yang selalu mendapat perhatian masyarakat.

Sebagai media informasi dan komunikasi, *Majalah Kompetisi* juga menjadi media yang efektif dalam melakukan sosialisasi UU No. 5 Tahun 1999 Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Berdasarkan hal tersebut rubrikasi yang dipublikasi dalam *Majalah Kompetisi* dibuat untuk menjawab kebutuhan masyarakat. Salah satu rubrik tetap *Majalah Kompetisi* adalah rubrik Opini. Rubrik Opini berisi pemikiran tentang isu-isu terkait dengan hukum dan kebijakan persaingan. Para penulis umumnya adalah staf analis kebijakan, investigasi dan humas serta biro lain yang ada di KPPU. Artikel opini inilah yang dikompilasi dalam buku ini.

Buku yang berjudul **Negara dan Pasar dalam Bingkai Kebijakan Persaingan** ini tidak akan pernah terbit tanpa bantuan banyak pihak. Ucapan terima kasih disampaikan pada teman-teman yang menjadi "penjaga gawang" *Majalah Kompetisi*. Saudara Budi Firmansyah Amrullah dan Heli Nurcahyo adalah dua orang yang layak mendapat penghargaan ini karena mampu melahirkan dan menjaga kesinambungan *Majalah Kompetisi*. Sebagai mantan Kepala Bagian Publikasi, keduanya telah memberi sumbangan yang sangat berarti bagi perkembangan *Majalah Kompetisi*.

Ucapan terima kasih juga layak diberikan kepada saudari Retno Wiranti, Santy E. Tobing, Fintri Hapasari, Yudanov Bramantyo, Nanang

Sari Atmanta, Dessy Yusniawati, Nurul Fauziah, dan Rahmat Banu Widodo. Merekalah para awak *Majalah Kompetisi* yang dengan susah payah menjaga agar ritme penerbitan majalah tetap berjalan.

Ucapan terima kasih juga kami sampaikan kepada para Anggota Komisi, Sekretaris Jenderal dan Biro Humas dan Hukum Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) atas segala perhatian dan sumbangsih pemikirannya. Terakhir kepada para penulis yang telah meluangkan waktu sehingga rubrik Opini tetap terjaga dan bertahan.

Harapannya, semoga buku ini bisa memberikan kontribusi dalam menambah wawasan dan dinamika pemikiran dalam pengembangan dan internalisasi nilai-nilai hukum dan kebijakan persaingan baik bagi pelaku usaha, asosiasi, mahasiswa, akademisi dan masyarakat pada umumnya. ■

Catatan Editor



Hal Hill, ahli ekonomi dari Australia, adalah orang yang paling rajin mengamati tingkat konsentrasi pasar atau industri dalam pembangunan ekonomi di Indonesia. Tingkat konsentrasi tersebut diukur dengan rasio C4 yang sudah sangat lazim digunakan. Rasio ini menunjukkan berapa kontribusi penjualan empat perusahaan terbesar dalam suatu industri terhadap seluruh penjualan industri bersangkutan. Dalam tulisannya, yang dipublikasikan tahun 1987, seperti yang dikutip Hendrawan Supratikno (2011), Hal Hill membandingkan rasio konsentrasi untuk tahun 1975-1982, dengan mengamati 119 jenis industri dengan C4 lebih besar dari 0,4 (atau 40%) adalah industri yang sudah masuk kategori terkonsentrasi, ditemukan data bahwa pada 1975, 77,2% jenis industri manufaktur adalah industri yang terkonsentrasi. Angka tahun 1982 lebih tinggi lagi yaitu 78,2%.

Catatan Hal Hill tentang industri yang terkonsentrasi bisa jadi tidak lagi mengejutkan mengingat iklim usaha yang berkembang saat itu dominan adalah iklim usaha yang oligopolistik, di mana pasar hanya dikuasai atau dimainkan oleh sejumlah kecil penjual, yang didefinisikan sebagai *competition among the few*. Dari sedikit inilah lahir perilaku kolusi dan lainnya dalam bentuk kartel baik secara terbuka dan terlembaga maupun setengah terbuka dan tersembunyi. Mereka melakukan koordinasi untuk menentukan harga. Baik oligopoli dan kartel adalah tindakan atau perilaku yang sejak tahun 2000 dinyatakan dilarang bersama dengan lahirnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Pertanyaannya kemudian seandainya Hal Hill melakukan penelitian tentang hal yang sama pada tahun 2011 ini apakah ia akan mendapatkan kesimpulan yang sama? Bisa jadi jawaban yang muncul sangat beragam dan melihat kondisi politik dan ekonomi baik nasional maupun global

sudah demikian cepat berubah maka hampir dipastikan bahwa struktur industri yang oligopolis masih ada dan tindakan kartel masih berjalan, namun jenis industrinya pun berkembang seiring dengan kebutuhan masyarakat terhadap barang atau jasa. Dengan kata lain, oligopoli, kartel, dan tindakan antimonopoli lainnya masih berlangsung. Dan lembaga yang secara intensif melakukan pekerjaan Hal Hill saat ini di tanah air adalah Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).

* * *

Kehadiran KPPU sebagai bentuk perintah dari amanah UU No.5/1999 menandakan lahirnya rezim ekonomi baru yang jauh berbeda dengan 20 tahun sebelumnya. Siapapun yang mengamati ekonomi Indonesia pada tahun-tahun sebelum lahirnya "Revolusi Mei" demikian para pengamat politik menyebut gerakan reformasi tahun 1998, adalah ekonomi yang dikendalikan oleh negara. Buku-buku yang terbut pada tahun-tahun kejayaan Orde Baru misalnya banyak berisi kritik terhadap model pembangunan yang dikendalikan oleh negara. Bisa jadi terjadinya struktur ekonomi yang oligopolis banyak dipengaruhi oleh pilihan pembangunan yang berorientasi pada pertumbuhan.

Negara dengan pilihan sadar memberi perlindungan bagi perusahaan atau kelompok tertentu yang mampu menciptakan lapangan kerja. Desain pembangunan yang berorientasi pertumbuhan inilah yang melahirkan banyak pelaku usaha yang hanya memburu rente (*rent seeker*) akibat sejumlah proteksi dan keistimewaan yang diberikan kelompok usaha tertentu. Temuan Hal Hill berada dalam lingkungan usaha yang dikuasai oleh kelompok kepentingan yang mengendalikan laju pemerintahan Orde Baru. Kebijakan monopoli negara yang dilakukan atas sejumlah kegiatan usaha menjadi bagian dari desain pembangunan Orde Baru semakin menambah bilangan tumbuhnya kegiatan usaha yang bersifat anti persaingan.

Dominannya peran negara dan dampaknya dalam kehidupan ekonomi dan dunia usaha memiliki argumentasi dan pendukung yang tidak sedikit. Salah satu argumen tentang peran negara dalam pembangunan ekonomi adalah umumnya negara-negara yang menerapkan kebijakan pembangunan ekonomi yang dikendalikan negara adalah belum tersedianya infrastruktur ekonomi termasuk di dalamnya pelaku usaha yang mampu menjadi pendorong laju pertumbuhan. Teks buku ekonomi pembangunan tahun 1950-an seperti dikutip dari Mochtar Masoed (1997) "*a country is poor because it is poor*" yang memberi legitimasi negara untuk mengatur ekonomi menjelaskan bahwa negara hadir dalam kehidupan ekonomi yang menjadi penyebab terjadinya distorsi adalah kuat. Wajar setelah

negara diberi wewenang untuk mengelola ekonomi kritik pun hadir karena kenyataan tidak sesuai dengan harapan. Istilah "*a country is poor because is poor policy*" mulai mempertanyakan distorsi ekonomi oleh Negara. Negara gagal menjalankan misinya untuk memberi kesejahteraan.

Kegagalan pembangunan ekonomi yang dikelola negara sebenarnya mulai nampak pada akhir tahun 1980-an, ketika kegagalan Negara (*state failure*) mulai secara terang-terangan dibuka. Pasar perlahan namun pasti sudah mulai melihat potensi konsumen dalam negeri yang sekian lama diproteksi dan disubsidi. Kuatnya monopoli di berbagai industri strategis dan merupakan industri yang menguasai hajat hidup orang banyak gagal diterjang oleh pasar yang masih sibuk meruntuhkan blok komunisme di Eropa Timur. Namun ketika satu persatu negara-negara komunis runtuh perhatian pada monopoli negara yang menguasai pasar yang sangat menggiurkan mulai dibuka paksa. Maka saat Orde Baru runtuh, mulailah pasar ritel terbuka, pasar jasa bebas menguasai seluruh pelosok negeri. "*State is over and market is coming*", demikian nada marah ini pernah dilontarkan ekonom yang khawatir Indonesia akan dikendalikan oleh sistem ekonomi pasar. Negara sudah berakhir, kini saatnya pasar berkuasa. Betulkah?

Adalah *International Monetary Fund* (IMF) konon yang memberi ancaman jika Indonesia ingin dibantu untuk lepas dari krisis, maka Indonesia harus memiliki undang-undang anti-monopoli. Jika IMF yang dituduh oleh banyak kalangan sebagai kaki tangannya neoliberalisme meminta Indonesia memiliki UU tentang *anti-trust*, maka bagi IMF inilah kunci jika Indonesia ingin lepas dari situasi krisis di tahun-tahun mendatang. Atau sebaliknya, Indonesia harus membiarkan pasar bekerja sesuai dengan hukum dan aturannya termasuk membiarkan pemain-pemain besar dan asing beroperasi di Indonesia.

Inilah kebijakan dari dua sisi mata koin di mana akhirnya UU Anti-Monopoli bisa sebagai tempat berlabuhnya dua kepentingan antara negara dan pasar. Di satu sisi semua kegiatan usaha yang telah membuat negara terendam dalam krisis yang luar biasa harus dihentikan, sambil menawarkan bentuk usaha yang dianggap mampu membawa Indonesia memiliki daya saing global. Namun di sisi lain, kekuatan korporasi besar bisa dengan bebas menguasai, mengendalikan dan bahkan bisa melakukan monopoli di dalam negeri. UU No. 5/1999 melalui KPPU berusaha untuk berada di jalan tengah, berusaha mendayung agar kesejahteraan masyarakat tetap tercipta dan terpelihara.

Di sinilah akhirnya kebijakan persaingan menjadi wujud dari kepentingan negara menjalankan kebijakan ekonominya di tengah kuatnya desakan negara mengurangi campur tangannya dalam sistem ekonomi pasar, di sisi lain negara juga tidak boleh diam melihat pelaku-pelaku usaha

dalam negeri yang tak berdaya berhadapan dengan monster *Multi National Corporations* (MNC). Meski Kebijakan Persaingan tidak sekedar apa yang didefinisikan oleh Frans Fishwick sebagai gambaran bentuk campur tangan pemerintah untuk memastikan adanya persaingan dalam pasar barang dan jasa, namun inilah tugas utama yang diemban KPPU yaitu memastikan adanya persaingan di pasar barang dan jasa dalam rangka menciptakan kesejahteraan konsumen.

* * *

Tugas-tugas yang dimaksud dan dilakukan oleh KPPU inilah yang sebagian besar menjadi tema dari buku yang berjudul "Negara dan Pasar dalam Bingkai Kebijakan Persaingan". Ditulis oleh para penggiat persaingan usaha, buku ini sebenarnya berusaha memotret berbagai sisi tidak hanya dalam perspektif tugas dan wewenang KPPU melainkan juga melakukan tugas apa yang dilakukan oleh ahli ekonomi dari Australia, Hal Hill. Sebagai buku kumpulan tulisan, buku ini akan mampu memberikan dinamika isu-isu yang menjadi perhatian KPPU sebagai otoritas persaingan di tanah air. Meski tidak mendalam namun artikel yang pernah dimuat dalam rubrik opini Majalah Kompetisi ini memiliki daya tarik dan mengundang banyak pihak untuk mendalami isu-isu sekitar hukum dan kebijakan persaingan.

Kelemahan dari buku kumpulan tulisan adalah selain tidak mendalam juga berpotensi terjadinya pengulangan. Meskipun setiap tulisan akan selalu melahirkan penafsiran yang berbeda dalam satu isu yang sama, namun setiap tulisan dibangun atas asumsi yang berbeda. Di sinilah sebenarnya kelemahan-kelemahan tersebut juga menjadi kekuatan yang bisa mengilhami pembaca untuk lebih mendalam lagi isu-isu tersebut.

Terlepas dari kelemahan dan kelebihan dari semua tulisan yang diterbitkan dalam satu buku ini, kita pantas memberikan apresiasi yang mendalam kepada para penulis. Di tengah kesibukan mereka berusaha membagi pengalaman, ide, dan pikirannya dalam prespektif yang berbeda dalam isu sekitar hukum dan kebijakan persaingan. ■

Editor

Ahmad Kaylani

Daftar isi

Kata Sambutan	iii
Ucapan Terima Kasih	v
Catatan Editor	vii

NEGARA 1

A. Junaidi, Nasionalisme Persaingan	2
Fintri Hapsari, Persaingan Usaha Bukan Cerminan Neoliberal	5
Retno Wiranti, Kebijakan Persaingan: Umpan Negara Memancing Investasi	8
A. Agung Gde Danendra, Kerjasama Pemerintah Swasta Pada Sektor Infrastruktur	13
Novi Nurviani, Peranan Hukum Persaingan Usaha dalam Pembangunan Ekonomi Nasional	18
Ahmad Adi Nugroho, Proteksi Ekonomi Nasional dalam Hukum dan Kebijakan Persaingan Usaha di Indonesia	24
Taufik Ahmad, Korupsi dan Persaingan Usaha	29

PASAR 33

Ahmad Kaylani, Potret Ketenagalistrikan: Mendayung di antara Negara dan Pasar	34
Ahmad Adi Nugroho, Kekuatan Pasar dan Hambatan Masuk dalam Sebuah Industri	39
Deswin Nur, Proteksi di Mata Internasional	43
Yossi Yusnidar, Kisi-kisi Farmasi Indonesia	47
A. Junaidi, Mengapa Harga Elpiji Harus Diatur?	52

KEBIJAKAN 55

Elpi Nazmuzzaman, Kerangka Regulasi Persaingan Usaha di Sektor Telekomunikasi	56
Diana Yoseva, Pengaturan Menara Telekomunikasi dalam Perspektif Persaingan Usaha	60

<i>Putriani, Zonasi dan Pembatasan Trading Term Sebagai Upaya Mengatasi Permasalahan Sektor Ritel</i>	66
<i>Riris Munadiya, Pengembangan Sektor Migas dari Sudut Persaingan Usaha</i>	70
<i>Putriani, Menyikapi Kebijakan Industri Elpiji</i>	74
<i>Verry Iskandar, Menggagas Penyelenggaraan Ibadah Haji Berbasis Kompetisi</i>	78

REGULASI 83

<i>Rolly R. Purnomo, Posisi Dominan Relatif dan Persaingan Usaha</i>	84
<i>Novi Nurviani, Konsultasi Merger: Insentif dan Kemudahan</i>	87
<i>Aru Armando, Mungkinkah Putusan Sela Dijatuhkan Majelis Komisi dan/atau KPPU?</i>	91
<i>Berla Wahyu Pratama, Tata Cara Penanganan Perkara yang Lebih Transparan dengan Perkom No. 01 Tahun 2010</i>	95
<i>A. Agung Gde Danendra, Kepemilikan Saham Silang dalam Perspektif Persaingan Usaha</i>	103
<i>Aru Armando, Peraturan Komisi; Sebuah Produk Auxilliary Agencies</i>	109

GLOBALISASI 115

<i>Taufik Ariyanto, Krisis Keuangan Global dalam Perspektif Persaingan</i>	116
<i>Ahmad Kaylani, Industri Kelapa Sawit dan Globalisasi Perdagangan: Perspektif Persaingan</i>	120
<i>Retno Wiranti, Kiprah Kebijakan Persaingan di Republik Sosialis</i>	125
<i>Sholihatun Kiptiyah, Bagaimana Mengatur Kartel di Negeri Sakura: Sebuah Pengetahuan</i>	129
<i>Deswin Nur, Uniknya Aturan Merger di Asia Tenggara</i>	133
Penulis	138





Nasionalisme Persaingan

A. Junaidi

Pertanyaan yang sering dikemukakan masyarakat adalah, apakah persaingan sehat sesuai dengan kepribadian bangsa yang berfilosofi ekonomi kekeluargaan? Sebagian bahkan menyangka kalau nilai-nilai persaingan sebagaimana diatur dalam UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU Persaingan) dan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai institusi pengawasnya adalah titipan IMF, organisasi neoliberal yang eksploitatif, mendewakan persaingan, anti subsidi dan anti kepentingan nasional.

Milik rakyat

Pola berpikir demikian tidak salah bila dikaitkan dengan waktu berlakunya UU dan KPPU pada tahun 1999 yang bersamaan dengan tahun-tahun awal efektifnya Letter of Intent (LoI) IMF. Namun bila ditelisik lebih jauh, tampak bahwa keinginan untuk memiliki instrumen dan kebijakan yang pro persaingan sehat dan struktur usaha anti konglomerasi justru dicanangkan 10 tahun sebelumnya oleh rakyat melalui MPR sebagaimana dalam Arah Kebijakan Ekonomi GBHN 1988 yang menggariskan: (1) mengembangkan sistem ekonomi kerakyatan yang bertumpu pada mekanisme pasar yang berkeadilan dengan prinsip persaingan sehat; (2) menghindarkan terjadinya struktur pasar yang monopolistik; (3) mengoptimalkan peran pemerintah dalam mengoreksi ketidaksempurnaan pasar dengan menghilangkan seluruh hambatan yang mengganggu mekanisme pasar. Tekad ini diperkuat lagi oleh TAP MPR X Tahun 1998 yang memprihatinkan, yaitu “penyelenggaraan perekonomian nasional yang kurang mengacu pada amanat pasal 33 UUD 1945 dan cenderung menunjukkan corak yang sangat monopolistik”. Dokumen konstitusional ini menunjukkan bahwa persaingan dan KPPU sebenarnya adalah kulminasi keinginan rakyat Indonesia sendiri yang tidak puas pada pola usaha dan struktur ekonomi pada masa lalu. DPR meresponnya dengan menjadikan UU Persaingan sebagai UU inisiatif pertama

dalam sejarah legislasinya. Jadi, komitmen dengan IMF ternyata hanya stimulan yang mempercepat realisasi keinginan tersebut.

Nasionalisme

Jika nasionalisme diartikan sebagai tekad untuk melindungi kepentingan nasional dalam arti kepentingan usaha kecil dan koperasi, maka UU ini telah memenuhinya. Hal ini dapat kita lihat pada pasal 50 yang mengecualikan UU pada pelaku usaha kecil dan koperasi. Perhatikan pula bahwa UU tidak mengecualikan perilaku usaha, tetapi justru mengecualikan subyeknya, yaitu pelaku usaha kecil dan koperasi. Hal ini dapat diinterpretasikan sebagai komitmen negara melalui UU, sebagaimana dalam pasal 3 tentang tujuan, yaitu untuk 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. Dengan pengecualian ini, UU menghormati kondisi dan upaya “*struggle for live*” pelaku usaha kecil dan koperasi yang mendominasi figur pelaku usaha kita secara nasional.

UU Persaingan adalah sintesa dari 2 titik diametral yaitu *free fight liberalism* yang menganut kompetisi bebas tanpa batas dan *etatisme* yang mengedepankan pemilikan dan kontrol negara dalam ekonomi. UU persaingan adalah jembatan yang menjamin persaingan dalam koridor pengaturan (vide pasal 3 UU). Inilah yang kemudian dikenal sebagai kebijakan persaingan (*competition policy*), yang di dalamnya meliputi penegakan dan pengaturan/kebijakan pemerintah. Jika KPPU melihat bahwa suatu sektor terlalu strategis untuk dilepaskan pada persaingan, dengan alasan teknologi atau karakteristik produknya yang berkonsentrasi tinggi karena minimnya investasi, maka KPPU akan menyarankan pemerintah untuk mengaturnya. Jika atas suatu produk diperlukan subsidi akibat rendahnya daya beli masyarakat, maka KPPU meminta pemerintah untuk memberinya.

Posisi KPPU dalam subsidi BBM dapat menjadi contoh dalam konteks ini. Sebagaimana dimaklumi, UU Nomor 22 Tahun 2001 tentang Migas yang diamandemen Mahkamah Konstitusi memerintahkan pengaturan harga oleh pemerintah tidak terbatas pada BBM bersubsidi. KPPU berposisi mendukung subsidi seraya meminta agar pemerintah mengatur batas atas harga BBM non subsidi, sehingga landscape persaingannya adalah BBM bersubsidi tersedia, sementara BBM non subsidi harganya terjangkau. Pelaku usaha bersaing *for the market* (tender untuk menjadi penyalur BBM subsidi) dan *in the market* (bersaing secara *head to head*) pada rentang di bawah harga batas atas untuk BBM non subsidi. Dengan kata lain, KPPU tidak anti subsidi. Namun, memiliki posisi keras manakala subsidi dijadikan senjata untuk memeras rakyat dengan modus pengurangan barang subsidi. Tujuannya adalah untuk mengkondisikan rakyat membeli barang non subsidi yang terlebih dahulu dikurangi volume dan dinaikkan harganya. Sangat jelas bahwa jika nasionalisme diartikan sebagai semangat subsidi untuk membantu rendahnya daya beli rakyat, maka KPPU menjadi salah satu penopangnya.

Lebih jauh, jika nasionalisme diartikan pula sebagai kontrol BUMN atas sektor usaha strategis dan batas maksimal kepemilikan asing dalam usaha tertentu, maka KPPU tidak akan menggugatinya. Bahkan pasal 51 UU membenarkan BUMN menguasai sektor strategis sebagai monopoli alamiah yang dihormati, asalkan tidak menyalahgunakannya. Hal serupa dilakukan pula bilamana UU atau pemerintah mengeluarkan batas atas atau bahkan tertutup pada kepemilikan asing, maka KPPU akan selalu menghormatinya sepanjang diatur secara konsisten. Jika hal ini terjadi, KPPU akan menjamin adanya persaingan sehat antar pelaku usaha domestik tanpa diskriminasi.

Alhasil, persaingan sehat adalah jati diri bangsa Indonesia. Didalamnya terkandung stimulan untuk bersaing menuju struktur usaha yang tidak monopolistik. Idealnya, persaingan sehat ini ditujukan untuk meningkatkan *consumer* dan *producer welfare* dengan mengurangi *deadweight loss* (faktor ketidakefisienan ekonomi). Bukankah akan lebih baik bagi rakyat bila harga SMS kian turun dan murah. Bukankah menyenangkan bila pelaku usaha kecil kita dapat bersaing dan berpeluang memenangkan tender karena prosesnya kini kian transparan. Bahkan akankah lebih enak jika ijin usaha frekuensi telekomunikasi kini telah dilelang, sehingga lebih terprediksi daripada dulu yang amat bergantung pada relasi dan koneksi. Nasionalisme dalam perspektif penulis adalah semakin sejahteranya rakyat akibat berkurangnya kerugian konsumen (*consumer loss*) karena penegakan dan kebijakan persaingan sehat. Jadi, persaingan sehat yang mampu menyejahterakan rakyat adalah perjuangan heroik yang tidak kalah nasionalis pula. Kalau begitu, masihkah kita menganggap persaingan sehat sebagai paham neoliberalisme yang harus dimusuhi? ■

(Tulisan ini dimuat di Majalah KOMPETISI Edisi 15 Tahun 2009)



Persaingan Usaha Bukan Cerminan Neoliberal

Fintri Hapsari

Maraknya wacana paham neoliberal pada masa kampanye pilpres saat ini turut melahirkan persepsi negatif bagi KPPU. Timbulnya persepsi tersebut dimungkinkan karena adanya ketidaktahuan sekaligus ketakutan yang berlebih bagi kalangan tertentu. Bagi mereka, ketakutan akan neoliberalisme didasarkan pada alasan bahwa paham tersebut dapat mengancam kehidupan perekonomian bangsa yang berlandaskan pada ekonomi kerakyatan.

Seiring dengan rasa takut akan ancaman diterapkannya neoliberalisme di Indonesia, KPPU turut pula menuai tuduhan serupa. Tuduhan yang tidak berdasar mengatakan bahwa KPPU adalah perpanjangan tangan dari International Monetary Fund (IMF). Hal serupa juga telah disampaikan dalam kolom “Nasionalisme Persaingan” pada majalah Kompetisi edisi 15/2009. Lahirnya tuduhan negatif terhadap KPPU dikarenakan adanya kesamaan tahun antara lahirnya UU No.5/1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dengan efektifnya *Letter of Intent* (LoI) IMF.

IMF sebagai lembaga keuangan internasional dianggap sebagai organisasi neoliberal. Dimana neoliberalisme mengagungkan persaingan bebas dalam pasar (*free market*). Adanya jargon “persaingan” dalam pasar inilah yang kemungkinan melahirkan pula adanya benang merah antara KPPU dengan paham neoliberal. KPPU sendiri sejatinya mengusung semangat “persaingan usaha” berdasarkan amanat UU No.5/1999. Hanya saja, pemaknaan “persaingan” tersebut dapat disalahartikan menjadi persaingan yang sebebas-bebasnya. Perlu ditegaskan bahwa persaingan usaha yang dijunjung KPPU adalah persaingan secara sehat berdasarkan UU No.5/1999. Berlawanan dengan neoliberalisme yang mendewakan persaingan yang sebebas-bebasnya tanpa adanya campur tangan pemerintah melalui regulasi.

Jantung dari gagasan ekonomi-politik neo-liberalisme adalah argumen bahwa pertumbuhan ekonomi akan optimal jika lalulintas perekonomian

tidak dikontrol oleh regulasi apapun. Ekonomi neoliberal merupakan filosofi ekonomi-politik yang mengurangi atau menolak campur tangan pemerintah dalam ekonomi domestik. Ekonomi neoliberal fokus pada metode pasar bebas dan sangat sedikit membatasi perilaku bisnis dan hak-hak milik pribadi. Pemaknaan “persaingan” yang ditawarkan neoliberal jelas sangat berbeda dengan “persaingan” yang diusung oleh KPPU. Oleh sebab itu, persaingan usaha berdasarkan UU No.5/1999 bukanlah kebebasan berusaha tanpa batas. Justru UU Anti Monopoli itu sendiri yang membatasi perilaku pasar.

KPPU lahir sebagai respon atas kondisi ekonomi yang carut marut karena hubungan perselingkuhan antara negara dengan pasar. Hubungan tersebut berupa konspirasi antara pengambil keputusan dengan para pelaku usaha khususnya para pemodal besar. Para pengusaha yang dekat dengan elit kekuasaan mendapat kemudahan yang berlebihan. Hubungan tidak sehat inilah yang memicu lahirnya kebijakan pemerintah yang kurang tepat karena diwarnai dengan nuansa diskriminasi. Sebagai contoh, pada zaman ORBA (Orde Baru), pelaku usaha besar dipermudah untuk memperoleh pinjaman modal. Sedangkan pelaku usaha kecil/UKM hanya memperoleh kucuran dana yang rendah. Hal tersebut tentu tidak sebanding dengan jumlah usaha kecil menengah di Indonesia yang mendominasi (mencapai 90%) dari total keseluruhan pengusaha di Indonesia.

Adanya perselingkuhan antara negara-pasar pada titik tertentu menjadikan negara kehilangan independensinya, serta mengakibatkan fungsi-fungsi tertentu tidak berjalan. Negara sebagai regulator, negara sebagai pengontrol, dan negara sebagai eksekutor tidak dapat berfungsi secara optimal. Ketidakpuasan rakyat Indonesia dalam menghadapi kondisi ekonomi yang demikian mendorong Dewan Perwakilan Rakyat mengajukan Undang-undang Anti Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat melalui hak inisiatifnya.

Keberadaan UU No. 5/1999 membuka peluang investasi. Hal tersebut dikarenakan UU No.5/1999 menjamin terciptanya iklim berusaha yang kondusif, sehat dan berdaya saing sehingga terbuka pasar yang luas. Banyaknya investasi yang hadir dan luasnya pasar menyadarkan KPPU untuk hadir dan bertanggungjawab sebagai pengawasnya.

Manfaat UU No.5/1999 tidak hanya dirasakan oleh produsen, namun konsumen menjadi prioritas utama sesuai dengan tujuan UU No.5/1999 Pasal 2 dan 3 yaitu kesejahteraan rakyat. Adanya keragaman produk dan harga dapat memudahkan konsumen menentukan pilihan. Konsumen tidak lagi diperdaya dengan harga tinggi tetapi kualitas seadanya, yang lazim ditemui pada pasar monopoli. Konsumen tidak lagi menjadi korban atas posisi produsen sebagai “*price taker*” sehingga kebutuhan konsumen dapat terpenuhi.

Tudingan bahwa KPPU adalah salah satu embrio lahirnya persaingan bebas ala neoliberal dapat terbantahkan, yaitu ketika kita dapat memahami perbedaan atas karakteristiknya itu sendiri. *Pertama*, Neoliberalisme menolak campur tangan pemerintah (negara) dalam perekonomian, sedangkan

KPPU merupakan perpanjangan tangan negara yang hadir mengawasi dan memberikan batasan terhadap perilaku pelaku usaha. KPPU mengoptimalkan peran pemerintah dalam mengoreksi ketidaksempurnaan pasar dengan menghilangkan seluruh hambatan yang mengganggu mekanisme pasar. *Kedua*, asas dan tujuan UU No.5/1999 adalah mewujudkan demokrasi ekonomi. Hal ini menunjukkan bahwa UU No.5/1999 ingin mewujudkan sistem ekonomi yang menekankan pada dimensi keadilan dalam penguasaan sumber daya ekonomi, proses produksi dan konsumsi, sehingga kemakmuran rakyat lebih diutamakan daripada kemakmuran orang perorang. Adapun neoliberalisme menjunjung hak-hak pribadi (privat) seluas-luasnya dan sebebas-bebasnya.

Ketiga, neoliberal menjunjung kepentingan pasar bebas, sedangkan KPPU mengutamakan kepentingan konsumen (rakyat) sebagai tujuan dari UU No.5/1999 Pasal 2. *Keempat*, neoliberalisme menjunjung *free entry-free exit* dalam pasar. KPPU hadir sebagai pengawas kondisi pasar yang sebelumnya telah dibuka oleh pemerintah. Oleh sebab itu, KPPU dapat dikatakan sebagai bagian dari regulator yang membatasi gerak pelaku usaha sehingga kebebasan mutlak (*free market*) dalam konsep neoliberal tidak tercipta.

Kelima, sistem neoliberalisme pada dasarnya memberikan kebebasan pada pasar tanpa adanya sanksi, adapun KPPU menerapkan sanksi tegas terhadap para pelanggar UU No.5/1999. Keenam, salah satu agenda neoliberalisme adalah deregulasi sebab neoliberalisme memberikan batasan-batasan yang sangat kecil bagi pelaku usaha, sedangkan KPPU sendiri lahir berdasarkan regulasi dan mengawasi pelaksanaan regulasi tersebut yaitu UU No.5/1999. Ketujuh, agenda lain neoliberalisme adalah privatisasi BUMN, sedangkan KPPU melindungi BUMN dan mengecualikannya dalam UU No.5/1999, yaitu Bab Ketentuan Lain Pasal 51 serta Pasal 50 poin (h) yang menyatakan bahwa UU dan KPPU melindungi pelaku usaha kecil. ■

(Tulisan ini dimuat di Majalah KOMPETISI Edisi 17 Tahun 2009)



Kebijakan Persaingan: Umpan Negara Memancing Investasi

Retno Wiranti

“There are strong links between competition policy and numerous basic pillars of economic development... There is persuasive evidence from all over the world confirming that rising levels of competition have been unambiguously associated with increased economic growth, productivity, investment and increased average living standards”.

(OECD Global Forum on Competition)

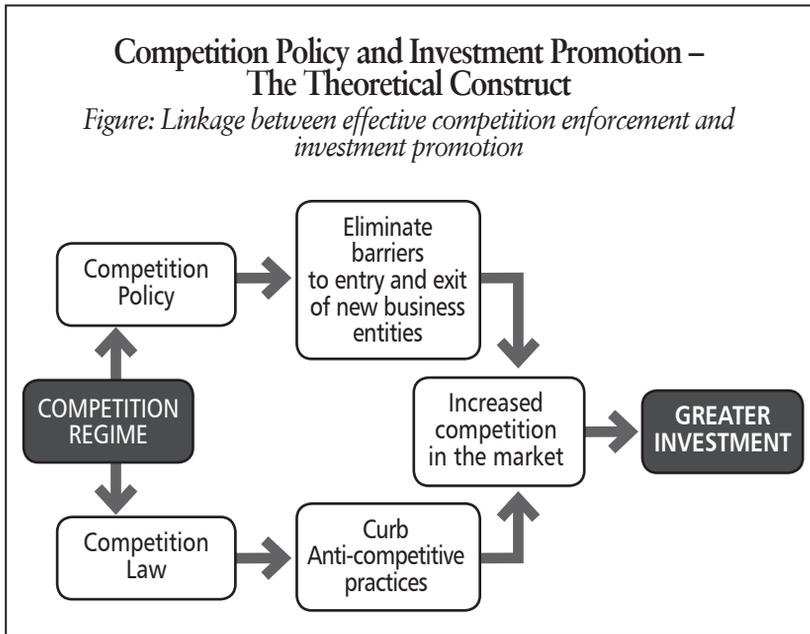
A new era has begun. Selama lebih dari dua dekade, sekitar 100 negara telah mengimplementasikan hukum persaingan usaha, sementara negara lainnya berlomba-lomba menjadi yang berikutnya. Bisa dibayangkan, euphoria persaingan usaha sedang mewabah di seluruh penjuru dunia. Wabah yang datang bukan tanpa sebab.

Pada tahun 1997, World Trade Organization (WTO) juga terjangkiti wabah tersebut melalui pembentukan Working Group on the Interaction between Trade and Competition Policy (WGTCP). *Working Group* ini memfokuskan diri pada empat hal, mulai dari *capacity building*, perang melawan *hard-core cartels*, kerja sama multilateral, hingga prinsip-prinsip dasar penegakan hukum persaingan usaha, yang merujuk kepada penghapusan tindakan diskriminasi, serta prosedur kegiatan usaha yang lebih transparan dan *fair*.

Alasan WTO begitu *concern* terhadap hukum dan kebijakan persaingan usaha tentunya bukan karena WTO mendapatkan wahyu ilahi atau hal-hal superfisial lainnya, tapi karena WTO sangat memperhatikan kepentingan dan kesejahteraan negara-negara yang menjadi anggotanya. Dalam hal ini, negara-negara anggota WTO sangat memperhatikan *market acces* dalam melakukan kegiatan usaha lintas dunia. *Market access* disini berkaitan dengan ada tidaknya *entry barrier* untuk memasuki pasar suatu negara, serta ada tidaknya rezim persaingan usaha yang dapat memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum dari praktek anti persaingan *incumbent* lokal. Atau pendek kata, yang dibutuhkan para investor

adalah jaminan bagi mereka akan adanya persaingan usaha yang sehat pada pasar yang akan mereka masuki.

Fakta ini didukung pula oleh The World Development Report (A Better Investment Climate for Everyone), yang sejak tahun 2005 telah menekankan pentingnya bagi pemerintah suatu negara untuk menghilangkan entry barriers dalam dunia usaha, terutama apabila pemerintah negara tersebut ingin memperbaiki iklim investasinya. Hubungan sederhana ini dapat diterjemahkan secara lebih jelas dalam skema berikut:



Pada dasarnya, kebijakan persaingan adalah instrumen utama untuk meningkatkan efisiensi penggunaan sumber daya alam dan meningkatkan kesejahteraan konsumen. Kebijakan persaingan juga berperan dalam mengatur konsentrasi pasar agar tidak mengganggu persaingan dan berperan dalam meningkatkan fleksibilitas suatu negara untuk bertahan dalam kondisi ekonomi dunia yang berubah-ubah.

Dengan fungsi yang beraneka ragam tersebut, terdapat dua komponen utama dari kebijakan persaingan yang komprehensif. Komponen yang pertama berkaitan dengan kebijakan pemerintah yang mendukung terciptanya persaingan usaha yang sehat di pasar, sedangkan komponen yang kedua adalah penegakan hukum persaingan usaha yang efektif. Lantas komponen kebijakan persaingan mana saja yang memiliki pengaruh langsung terhadap keputusan berinvestasi di suatu negara?

Komponen yang pertama adalah kebijakan perdagangan. Kebijakan perdagangan suatu negara memegang peranan penting dalam pembentukan kondisi ekonomi negara tersebut. Agar persaingan usaha yang positif dan optimal dapat tercipta, kebijakan perdagangan harus mampu mendorong tumbuhnya perusahaan baru sekaligus menjaga posisi perusahaan yang sudah eksis.

Komponen yang kedua adalah keterbukaan sektor industri. Tingkat persaingan di sebuah negara tercermin dari kebijakan pemerintah dalam mendorong tumbuh dan berkembangnya pemain baru di dunia usaha. Apabila rezim persaingan usaha sebuah negara menyulitkan perusahaan baru untuk tumbuh dan berkembang, maka tingkat investasi yang mengalir ke negara tersebut akan rendah dan tingkat persaingan usaha yang tercipta juga akan rendah.

Kebijakan privatisasi pemerintah adalah komponen yang juga berpengaruh, dimana kebijakan privatisasi yang tepat berpotensi menciptakan persaingan usaha yang sehat dengan membentuk kondisi yang kondusif bagi pemain baru untuk memasuki pasar.

Selain itu, terdapat beberapa hal yang juga harus berjalan beriringan dengan kebijakan persaingan usaha, yaitu regulasi tenaga kerja, prosedur penghentian kegiatan usaha, dan kebijakan perlindungan konsumen. Rezim persaingan usaha yang sejalan dengan ketiga hal tersebut tentunya mampu menciptakan kondisi ekonomi yang kondusif bagi investor untuk menanamkan modalnya di suatu negara. Hal ini sudah terbukti di beberapa negara berkembang seperti Mexico.

Pada tahun 1993, Mexico mengaktifkan *The Federal Law of Economic Competition* (LCFE) dengan *Federal Competition Commission* (CFC) sebagai lembaga yang bertanggung jawab menjalankan penegakan hukum persaingan usahanya. Sejak saat itu, Mexico memiliki reputasi yang sangat baik dalam menarik investor asing, hal ini seperti yang dilansir oleh *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD) dalam *World Investment Report*-nya pada tahun 2007.

Pada report tersebut, Mexico bersama dengan Brazil berhasil menduduki peringkat pertama negara Amerika Latin yang paling banyak menerima pemasukan *Foreign Direct Investment* (FDI). Pencapaian tersebut tentunya diperoleh dengan jerih payah pemerintah Mexico yang menyusun format hukum dan kebijakan persaingan usaha negaranya sejak reformasi pemerintahan mereka di tahun 1989. Saat itu, rezim pemerintahan Mexico sangat yakin bahwa kondisi ekonomi yang kondusif bagi investor asing akan menstimulasi persaingan usaha di dalam negeri dan meningkatkan akses perusahaan lokal terhadap teknologi negara maju, sehingga pada akhirnya meningkatkan produktivitas investasi.

Keyakinan tersebut terbukti dengan meningkatnya aliran Foreign Direct Investment (FDI) yang masuk ke Mexico seperti yang tertera pada tabel di bawah ini.

Year	1980	1990	2000	2005
FDI (US\$ mn.)	2,099	2,633	17,588	18,055

Melihat grafik di atas, kita boleh optimis, namun jangan jumawa, karena sesungguhnya peningkatan aliran Foreign Direct Investment negara ini belum maksimal dan kebebasan investor dan pelaku usaha untuk melakukan kegiatan ekonomi masih dapat terdistorsi oleh praktek-praktek anti persaingan dan regulasi yang menghambat. Disinilah kerjasama rezim persaingan usaha dan pemerintah diperlukan, hal ini seperti yang dikatakan oleh R.S. Khemani dalam paper-nya mengenai kebijakan persaingan dan investasi, “The competitive process needs to be maintained, protected, and promoted to strengthen the development of a sound market economy”.

Selain itu, kita juga tidak boleh lupa bahwa kebijakan persaingan usaha hanyalah salah satu umpan memancing investasi. Ia harus bergerak bersama dengan kebijakan pemerintah, reformasi birokrasi, perbaikan infrastruktur, dan political will dari pemerintah yang memahami betul manfaat kebijakan persaingan usaha yang efektif. Apabila semua umpan tersebut dipasang bersamaan dalam satu kail, tak diragukan lagi, banyak investor besar yang akan terpancing. ■

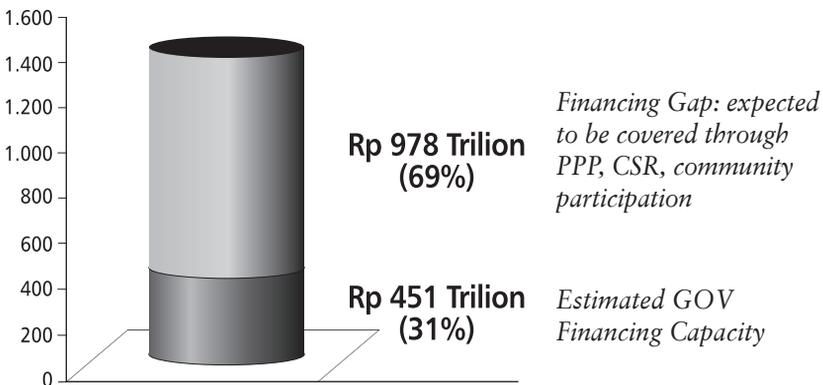
(Tulisan ini dimuat di Majalah KOMPETISI Edisi 26 Tahun 2011)

Kerja Sama Pemerintah Swasta pada Sektor Infrastruktur

A. Agung Gde Danendra

Pemerintah selalu berusaha untuk menyediakan barang dan pelayanan yang baik bagi warganya terutama dalam penyediaan infrastruktur. Penyediaan infrastruktur merupakan tanggung jawab pemerintah bagi warga negaranya karena infrastruktur tidak hanya dipandang sebagai *public goods* tetapi juga *economic goods*. Oleh karena itu, pemerintah mempunyai kepentingan untuk terus membangun infrastruktur yang penting bagi masyarakat.

Terbatasnya dana yang dimiliki, menyebabkan pemerintah tidak mampu membiayai seluruh infrastruktur yang dibutuhkan oleh masyarakat seperti jalan, jembatan jaringan air minum, dan pelabuhan. Data dari BAPPENAS mengenai estimasi kebutuhan investasi infrastruktur pada tahun 2010 -20014 digambarkan dalam grafik dibawah ini:



Dari grafik diatas dapat dilihat bahwa dari total biaya yang dibutuhkan untuk pembangunan infrastuktur, hanya $\pm 31\%$ saja yang mampu dibiayai pemerintah melalui APBN, sementara sisanya yang $\pm 69\%$ direncanakan diperoleh dari sumber lain di luar APBN.

Dengan melihat fakta diatas, maka peran swasta dalam pembangunan infrastuktur sangat dibutuhkan karena dengan diikutsertakannya pihak swasta maka kebutuhan akan pendanaan atau investasi dapat terpenuhi.

Pembangunan infrastuktur itu sendiri dapat dilakukan dengan berbagai pola antara lain:

1. Proyek Pemerintah Pusat/Daerah yang dibiayai oleh APBN/APBD. Pembangunannya dilaksanakan oleh BUMN/BUMD/swasta. Sumber dananya bisa melalui:
 - Rupiah murni, atau
 - Pinjaman/hibah luar negeri (lembaga multilateral/ bilateral/kredit ekspor), biasanya disertai dengan rupiah pendamping
2. Proyek BUMN/BUMD, yang dibiayai oleh anggaran perusahaan sesuai dengan RKAP yang disetujui oleh Meneg BUMN/Pemda.
3. Proyek Kerjasama Pemerintah-Swasta (Konsesi), yang dibiayai oleh modal investor swasta, pinjaman perbankan/pasar modal domestik dan luar negeri. Peran Pemerintah hanya memberikan dukungan untuk proyek yang kurang menarik minat swasta, tetapi mempunyai kelayakan ekonomi yang tinggi.

Dengan keterbatasan dana yang dimiliki pemerintah, maka opsi yang dirasa paling menguntungkan adalah melalui kerjasama dengan pihak swasta yang biasa dikenal dengan istilah kerjasama pemerintah swasta atau dikenal dengan istilah konsesi. Berdasarkan model pengelolaan infrastuktur terdapat 4 (empat) model pengelolaan.



Di ujung sebelah kiri, pengelolaan sepenuhnya dikuasai dan dilaksanakan oleh pemerintah sementara di ujung sebelah kanan sepenuhnya dikuasai dan dilaksanakan oleh pihak swasta. Pada model outsourcing, manajemen pengelolaan diambil dari pihak luar dimana pihak luar tersebut bisa dari swasta, sementara untuk konsesi pengelolaan diserahkan kepada swasta tetapi kepemilikan aset masih di tangan pemerintah dan pengelolaannya akan dikembalikan kepada pemerintah setelah seluruh jangka waktu yang diperjanjikan selesai.

Bentuk kerjasama konsesi dilakukan untuk sektor-sektor tertentu yang

secara alasan politik atau hukum dianggap tidak layak untuk dilakukan privatisasi. Koneksi dapat didefinisikan sebagai bentuk pemberian hak untuk pihak swasta untuk melakukan pembangunan atau pengelolaan pada sektor tertentu (biasanya di sektor infrastruktur) dimana pihak swasta menerima penghasilan dari hasil pengelolaannya, namun hak milik dari lahan/tanah tersebut tetap di tangan pemerintah.

Bentuk koneksi biasanya muncul pada situasi dimana kompetisi dalam pasar tidak berkembang dengan baik karena monopoli alamiah atau terkait dengan kondisi strukturnya. Dengan adanya koneksi diharapkan peluang terciptanya persaingan di pasar dapat terbuka.

Dalam penyelenggaraan infrastruktur dengan menggunakan metode koneksi ini ada beberapa keuntungan yang dapat diperoleh antara lain:

1. mencukupi kebutuhan pedanaan yang berkelanjutan yang selama menjadi masalah utama dari pemerintah untuk membangun infrastruktur;
2. Meningkatkan kuantitas, kualitas, dan efisiensi pelayanan melalui persaingan yang sehat;
3. Meningkatkan kualitas pengelolaan dan pemeliharaan infrastruktur;
4. Mendorong prinsip “pakai-bayar”, dan dalam hal tertentu dipertimbangkan kemampuan membayar pemakai.

Dengan melihat keuntungan yang diperoleh maka pemerintah perlu menciptakan kondisi yang kondusif bagi pihak swasta agar mereka bersedia bekerja sama dengan pemerintah dalam membangun infrastruktur. Tetapi ada kondisi dimana pihak swasta dengan alasan efisiensi melakukan pengurangan biaya dengan mengurangi kualitas dari layanan atau barang yang pada akhirnya dapat merugikan konsumen. Dengan demikian, kunci dari penyelenggaraan koneksi yang baik adalah bagaimana merancang dan melaksanakan koneksi tersebut secara baik, sebab apabila pelaksanaannya tidak sesuai dengan harapan maka masyarakat yang akan menjadi korban.

Langkah awal yang harus dilakukan pemerintah adalah perancangan koneksi terkait dengan struktur, hak dan kewajiban dari para pihak. Satu hal yang penting dalam proses ini adalah memastikan terdapat persaingan di dalamnya. Artinya, menciptakan struktur pasar yang berpihak pada persaingan. Komponen lain yang harus dipertimbangkan adalah jangka waktu perjanjian koneksi tersebut Terdapat beberapa konsekuensi dari penentuan jangka waktu, perjanjian dengan jangka waktu yang lama akan menciptakan insentif yang layak bagi pihak swasta untuk melakukan investasi termasuk investasi dalam perawatan pada saat perjanjian koneksi tersebut berlangsung. Sementara perjanjian dengan jangka waktu yang pendek akan memperburuk masalah karena kurangnya insentif bagi pihak swasta untuk melakukan investasi saat kerjasama tersebut akan berakhir, itu sebabnya pihak swasta biasanya menaikkan biaya penawaran. Walaupun sisi positif dari kontrak jangka pendek adalah dimungkinkannya tender yang kompetitif, meskipun koneksi jangka pendek dapat juga mengindikasikan ketidakpastian pasar.

Konsesi pada sektor tertentu biasa diikuti dengan adanya regulasi di sektor tersebut. Jika nantinya ada regulasi terkait, maka sebelum pemberian konsesi terjadi harus ada struktur regulasi dan lembaga yang relevan guna mengurangi ketidakpastian yang akan dialami pihak swasta sebagai calon pemegang konsesi. Elemen-elemen yang dapat mempengaruhi tingkat keuntungan seperti persyaratan, pemberian layanan secara menyeluruh, larangan untuk menaikkan tarif secara sepihak atau penetapan tarif khusus, harus ditetapkan terlebih dahulu perumusannya di awal sehingga calon pemegang konsesi dapat dengan cermat mempersiapkan penawaran mereka atau strategi dalam melakukan negosiasi. Sebagai tambahan, jika peraturan tersebut terkait pengaturan harga maka harus dipertimbangkan juga metodologi yang digunakan.

Proses pemilihan calon pemegang konsesi merupakan tahapan paling penting dimana dalam tahap inilah seharusnya persaingan itu terjadi. Studi ekonomi secara tegas menunjukkan bahwa proses lelang/tender adalah cara yang paling efektif untuk menentukan pemegang konsesi. Agar mendapatkan hasil yang terbaik, pemerintah sebaiknya mengundang penawar yang memiliki kualitas baik dalam tender tersebut, dengan cara memasang pengumuman yang tersebar luas ke seluruh kalangan atau melalui surat kabar nasional. Permasalahan yang sering muncul adalah apabila pihak *incumbent* memiliki keuntungan dengan akses informasi yang lebih banyak dibandingkan dengan mereka yang baru. Keterbatasan informasi bagi mereka yang baru tentu saja akan menutup peluang bagi para peserta baru untuk menang. Permasalahan ini dapat diatasi dengan cara panitia menyediakan informasi yang baik dan berimbang kepada seluruh penawar.

Namun metode lelang/tender terkadang tidak digunakan dengan alasan sulitnya menentukan pemegang konsesi ketika ada banyak kriteria, contohnya ketika ingin mendapatkan kualitas terbaik dengan harga kompetitif. Hal ini akan sulit diperoleh melalui proses tender yang biasanya menentukan pemenang berdasarkan harga terendah. Oleh karena itu, metode alternatif yang dapat adalah *beauty contests*.

Sebuah perjanjian konsesi adalah perjanjian yang belum tuntas, karena tidak semua hal diatur secara terperinci pada saat kontrak dibuat, contohnya biaya penyediaan layanan atau jumlah layanan yang diperlukan, dimana rinciannya hanya dapat diprediksikan. Sehingga pada kontrak konsesi jangka panjang, sangat terbuka kemungkinan bagi para pihak untuk melakukan negosiasi ulang untuk menyesuaikan isi kontrak dengan kondisi pasar yang sebenarnya.

Pihak pemberi konsesi tidak dapat menghilangkan kemungkinan terjadinya negosiasi ulang. Beberapa langkah yang perlu diambil guna meminimalkan risiko terjadinya perilaku monopoli dari pihak swasta untuk menekan pemerintah adalah:

1. struktur kontrak yang memungkinkan terciptanya persaingan dengan menyediakan alternatif penyedia layanan/jasa sehingga dapat mengurangi posisi tawar dari pemegang konsesi;

2. menghindari penggunaan kriteria dalam tender yang memungkinkan untuk dilakukan perubahan atau memungkinkan untuk dapat diubah setiap saat, seperti penetapan tarif atau subjek yang dapat dimanipulasi seperti technical proposal;
3. adanya *performance bonds* dalam kontrak sehingga pemegang konsesi yang gagal dalam menjalankan kewajibannya akan dikenai kewajiban ganti rugi;
4. hak dari pemerintah sebagai pemberi konsesi untuk mengambil alih operasional dari pemegang konsesi yang tidak dapat menjalankan pelayanannya sesuai dengan standar yang telah ditetapkan dalam kontrak; dan
5. membebaskan kewajiban pada pemegang konsesi untuk terus menyediakan pelayanan sampai pemegang konsesi yang baru telah ditunjuk.

Peranan lembaga pengawas persaingan dalam konsesi harus dimaksimalisasi sejak proses awal konsesi. Hal ini dimaksudkan agar pemberian advokasi/masukan/saran dari sisi persaingan pada proses penyusunan hingga penetapan pemenang pemegang konsesi dapat terus dilakukan. Lembaga pengawas persaingan dapat membantu pihak pemberi konsesi dalam memetakan struktur dari sektor yang akan dikonsesikan hingga proses perancangan perjanjian konsesi untuk memastikan adanya persaingan dan juga meminimalkan peluang terjadinya kolusi.

Pada proses pembentukan regulasi yang terkait, lembaga pengawas persaingan dapat memberikan saran pada bentuk pengaturan tarif dimana kewenangan untuk menetapkan tarif harus tetap ada di tangan pemerintah sehingga pihak pemegang konsesi tidak dapat menaikkan tarif secara sepihak yang dapat merugikan konsumen. Selain itu pengaturan jangka waktu dari pemberian konsesi tersebut juga harus jelas, dengan tetap mempertimbangkan insentif yang proporsional bagi pihak pemegang konsesi.

Agar saran yang diberikan menjadi efektif, lembaga pengawas persaingan harus dapat memberikan saran kepada pemerintah dengan mempertimbangkan berbagai faktor diluar isu persaingan sehingga saran yang diberikan dapat diterapkan. Selain itu, lembaga pengawas persaingan juga harus menindak tegas kolusi yang terjadi pada saat proses tender penentuan pemenang dari konsesi. ■

(Tulisan ini dimuat di Majalah KOMPETISI Edisi 21 Tahun 2010)



Peranan Hukum Persaingan Usaha dalam Pembangunan Ekonomi Nasional

Novi Nurviani

Kebutuhan akan suatu sistem yang sistematis merupakan kebutuhan yang mendasar bagi suatu negara. Hukum tanpa berjalan di atas rel yang berfungsi sebagai pondasi, tidak akan berfungsi dengan baik. Begitupun halnya dengan ekonomi, tanpa disokong oleh suatu sistem, tidak akan mungkin dapat berjalan sesuai harapan. Walaupun bidang hukum dan ekonomi merupakan bidang kehidupan yang sifatnya independen, namun di dalam kenyataannya hukum dan ekonomi terkait sangat erat dan saling mempengaruhi. Hubungan saling terkait ini selalu dapat kita temukan di dalam kehidupan sehari-hari, dalam pergaulan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.

Di dalam kehidupan kenegaraan, terdapat tiga bidang yang saling terkait dan tidak dapat dipisahkan. Ketiga bidang itu ialah hukum, ekonomi, dan politik. Ekonomi dipengaruhi oleh hukum, hukum dipengaruhi oleh politik, politik dipengaruhi oleh ekonomi, dan begitu pula sebaliknya. Kebutuhan akan sistem hukum, sistem ekonomi, dan sistem politik yang stabil merupakan syarat utama dalam membangun suatu negara yang memiliki perekonomian yang kuat, terlebih lagi bagi negara yang sedang berkembang seperti halnya Indonesia.

Menurut Soenaryati Hartono dalam bukunya “Hukum Ekonomi Pembangunan”, hukum dalam pembangunan memiliki peran sebagai berikut:

1. Hukum sebagai sarana untuk mendidik masyarakat;
2. Hukum sebagai sarana untuk menjaga ketertiban dan keamanan;
3. Hukum sebagai sarana perubahan sosial; dan
4. Hukum berfungsi untuk keadilan sosial.

Dalam rangka pembangunan ekonomi suatu negara berkembang, hukum harus berperan secara optimal. Namun, supaya hukum dapat berjalan dengan optimal, maka diperlukan hukum dalam bentuk yang sistematis. Ini berarti negara berkembang memerlukan suatu sistem hukum yang sistematis.

Cheryl W. Gray dalam tulisannya yang berjudul “*Reforming Legal System in Developing and Transition Countries*”¹ menyatakan bahwa pada akhir tahun 1997, negara-negara berkembang dan negara-negara eks Uni Sovyet memerlukan

1 Cheryl W. Gray, “*Reforming Legal System in Developing and Transition Countries*”, *Finance & Development*, September 1997, hlm. 14 – 16.

pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Tetapi, untuk merealisasikan pertumbuhan ekonomi tersebut, negara-negara tersebut harus melakukan reformasi terhadap sistem hukumnya. Jika ingin memperbaiki pertumbuhan ekonomi di suatu negara berkembang, menurut Gray, maka yang harus dilakukan adalah memperbaharui sistem hukum dan menentukan arah pembangunan secara jelas dan terarah. Lebih lanjut menurut Gray, sistem hukum yang cocok diterapkan di negara yang sedang berkembang adalah sistem hukum yang bersifat pro-pasar (*market-friendly*).

Menurut pandangan Gray, terdapat suatu teori bahwa untuk memajukan pembangunan ekonomi di suatu negara berkembang, maka hal yang harus dilakukan ialah dengan melakukan pencangkokkan terhadap apa yang telah dilakukan oleh negara-negara Eropa Barat pada tahun 1700. Yang dicangkokkan adalah sistem (baik itu sistem hukum, sistem ekonomi, maupun sistem politik) yang digunakan oleh negara maju seperti negara-negara di Eropa Barat. Cara ini dinamakan *Legal Transplant* (Transplantasi Hukum).

Kajian transplantasi hukum Barat ke hukum nasional baru ditulis oleh Soetandyo Wignjosoebroto dalam karyanya “Dari Hukum Kolonial ke Hukum Nasional, Dinamika Sosial Politik dalam Perkembangan Hukum di Indonesia”. Perubahan penekanan studi tersebut sebagai ikutan dari perubahan atau perkembangan studi perbandingan hukum tradisional (mula perkembangannya) ke perbandingan hukum modern. Setidaknya hal tersebut disebabkan perbedaan kecenderungan diskursus perbandingan hukum. Dengan demikian penekanannya pada konsekuensi-konsekuensi yang muncul di masa kini dan mendatang.

Kemudian Soetandyo dalam bukunya “Hukum dalam Masyarakat: Perkembangan dan Masalah”² menyatakan bahwa perubahan yang penuh krisis di Eropa Barat pada dasawarsa akhir abad 18 dari agraris-feodalistis ke model baru sebagai kehidupan nasional yang sentralistis dan mulai bertumpu di atas basis industri yang kapitalistis. Munculnya kekuatan-kekuatan sentripetal beriringan dengan bangkitnya nasionalisme yang mencita-citakan terwujudnya pemerintahan yang sentralistis juga berujung pada terjadinya transformasi sistem hukum (sebagian melalui proses *legal transplant* atau *legal borrowing*). Apabila penyebaran kodifikasi Perancis ke negeri-negeri Eropa di luar Perancis lebih nyata merupakan suatu proses *legal borrowing*, introduksi hukum Eropa oleh para penguasa kolonial ke negeri jajahannya nyata sekali kalau berwatak legal transplant dan berlangsung secara sepihak.

Merujuk pada pandangan Cheryl W. Gray, ketika sistem ekonomi Eropa (yang pro-pasar) diterapkan di negara berkembang, pada prakteknya sistem tersebut tidak berjalan dengan baik. Hal ini karena menurut Leonard J. Theberge³, antara masyarakat kapitalis Eropa Barat dengan masyarakat negara berkembang terdapat perbedaan kultur yang sama sekali jauh berbeda, sehingga pada akhirnya ‘hukum

2 Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum dalam Masyarakat: Perkembangan dan Masalah*, Malang: Bayumedia Publishing, cetakan kedua, 2008, hlm. 98 – 99.

3 Leonard J. Theberge, “Law and Economic Development”, *Journal of International Law and Policy*, Vol. 9:231.

di atas kertas' tidak sama dengan kenyataan yang terjadi. Hal ini disebabkan karena adanya transplantasi hukum yang tidak memperhatikan kultur masyarakat setempat. Theberge mengatakan, untuk membangun hukum di suatu negara berkembang, sebaiknya hukum lokal (hukum setempat) dipertahankan untuk kemudian dikembangkan sesuai dengan kebutuhannya.

Mekanisme transplantasi hukum ini pada gilirannya menimbulkan adagium "*law is not society*". Hukum yang berlaku (sebagai hasil transplantasi hukum) tidak selalu merupakan cerminan dari masyarakat yang bersangkutan. Hukum yang berlaku di masyarakat terkesan menjadi hukum yang "dipaksakan" karena tidak sesuai dengan jiwa masyarakat.

Bagi negara berkembang seperti Indonesia, kepastian hukum dan stabilitas ekonomi merupakan hal yang penting dalam pembangunan perekonomiannya. Investasi merupakan salah satu penyokong perekonomian yang cukup dominan. Karenanya, dengan sistem hukum dan juga sistem politik yang stabil dapat membawa pengaruh pada tumbuh dan berkembangnya perekonomian negara berkembang.

Senada dengan transplantasi sistem ekonomi yang pro-pasar ke dalam suatu negara berkembang, maka timbul pertanyaan selanjutnya, apakah ekonomi Indonesia sudah dikategorikan pro-pasar? Menurut penelitian, Indonesia menempati peringkat yang kurang strategis dibandingkan dengan 117 negara dunia yang dilirik oleh para investor. Hal ini dapat dilihat dari tabel berikut:

Posisi Indonesia untuk Beberapa Indikator dalam The Global Competitiveness Report 2008-2009 dan 2009-2010

INDIKATOR	Peringkat Indonesia	
	2008-2009 (dari 134 negara dunia)	2009-2010 (dari 134 negara dunia)
- Kemandirian Judisial	80	66
- Hak properti	117	81
- Perlindungan Kekayaan Intelektual	102	67
- Kepercayaan kepada Pemerintah	59	52
- Beban dari regulasi pemerintah pusat	45	23
- Tingkat inflasi	79	80
- Nepotisme	45	36
- Intensitas Persaingan Lokal	44	47
- Tingkat Dominansi pasar	28	34
- Efektivitas kebijakan Anti-Monopoli	29	30
- Tingkat dan Efek perpajakan	16	22
- Perlindungan terhadap Investor	39	42
- Sifat kompetisi	38	34
- Perilaku Etika Perusahaan	97	102
- Index pasar domestik	16	16

Sumber: World Economic Forum

Ada beberapa alasan/teori yang mendukung hal tersebut, diantaranya:

1. Investor tidak melihat kepada sistem hukum apa yang dianut oleh suatu negara, tetapi mereka lebih melihat kepada kepastian hukum/situasi politik/stabilitas politik suatu negara.
2. Indonesia dinilai tidak atraktif/tidak kompetitif, karena mata rantai birokrasi yang sangat panjang (*red-type* birokrasi). Belum lagi di Indonesia terjadi adanya perebutan kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Melalui mata rantai birokrasi yang sangat panjang, *economic cost* menjadi besar, dan hal ini menjadi tidak menarik bagi investor.

Berkenaan dengan hal tersebut, Indonesia telah meratifikasi *Bilateral Investment Treaties*, yang berisi poin-poin kesepakatan sebagai berikut:⁴

1. Membuka lebar iklim investasi di Indonesia dan dilindungi oleh hukum.
2. Berjanji tidak akan melakukan tindakan nasionalisasi dan menyatakan tunduk pada hukum internasional.
3. Jika terjadi sengketa, akan diadili di forum arbitrase internasional, tidak dengan hukum Indonesia.

Dari penjelasan tersebut di atas, dapat kita simpulkan bahwa ternyata sistem hukum ekonomi yang pro-pasar bukanlah satu-satunya parameter untuk mengubah kesejahteraan negara-negara berkembang. Kesimpulan ini merupakan bantahan terhadap pendapat Cheryl W. Gray.

Jika bercermin pada pengalaman negara-negara Asia Timur seperti Hongkong, Taiwan, Korea, dan Singapore, sejak tahun 1980-an negara-negara tersebut menggunakan sistem ekonomi yang bukan sistem ekonomi pasar bebas, dan bukan pula sistem ekonomi demokratis. Kenyataan ini membukakan mata dunia bahwa tanpa mentransplantasi sistem hukum Eropa, negara-negara Asia Timur bisa memajukan perekonomiannya. Sistem Ekonomi yang dianut oleh negara-negara Asia Timur dinamakan Sistem Ekonomi Terkendali, yaitu suatu sistem ekonomi yang dikendalikan oleh pemerintah dengan bekerjasama dengan organisasi kamar dagangnya untuk mengontrol perekonomian negaranya.

Pendapat Richard A. Posner menengahi pendapat Cheryl W. Gray dan Leonard J. Theberge. Posner dalam tulisannya "*Creating a Legal Framework for Economic Development*"⁵ menyatakan bahwa negara-negara berkembang mau tidak mau harus mengadopsi hukum asing dan kemudian melakukan modifikasi terhadap hukum asing tersebut. Menurut Posner, hukum itu efisien jika secara substansi, hukum dapat mempromosikan alokasi yang efektif atas semua sumber daya ekonomi (kepada pasar). Di sisi lain, hukum itu efisien apabila secara prosedural mampu mengurangi *cost* (pengeluaran) dan meningkatkan akurasi dan pemakaian sistem hukum. Menurut Posner, dan juga didukung

4 Peter Muchlinski, *Multinational Enterprises And The Law*, Oxford: Blackwell Publishers Ltd, 1999, hlm. 617 – 619.

5 Richard A. Posner, "*Creating a Legal Framework for Economic Development*", *The World Bank Research Observer*, vol. 13, no. 1 (February 1998).

oleh para ahli ekonomi lainnya, apabila hukum itu menghalangi investor untuk berinvestasi, maka aturan hukum tersebut tidaklah efisien.

Pendapat Posner memberikan peluang bagi negara berkembang untuk melakukan *Legal Borrowing*. *Legal Borrowing* adalah meniru seluruh atau sebagian dari hukum negara lain, untuk kemudian disesuaikan dengan corak hukum yang berlaku di dalam masyarakat negara yang bersangkutan. Konsep inilah yang dipromosikan oleh Soetandyo Wignjosoebroto di dalam bukunya.

Pada tahun 1999, Katharina Pistor & Phillip A. Wellons dalam tulisannya "*The Role of Law and Legal Institution in Asian Economic Development 1960 - 1995*",⁶ mempelajari reformasi sistem hukum dan memfokuskan penelitian pada seluruh sistem hukum (baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis) yang berkaitan dengan ekonomi. Kesimpulan penting yang dapat ditarik dari hasil penelitian Pistor dan Wellons ialah sebagai berikut:

1. Di beberapa negara tampak sekali adanya perubahan kebijakan dari aturan-aturan yang tadinya bersifat *state-oriented* menuju ke arah aturan yang bersifat *economic-oriented* pada awal tahun 1980an.

Pada kurun waktu tersebut, tidak ada perubahan ekonomi yang signifikan. Setelah tahun 1980, negara-negara tersebut melakukan pengalokasian ekonomi kepada pasar (pro-pasar). Pada kurun waktu yang bersamaan, pertumbuhan ekonomi di Cina dan Korea Selatan bertumbuh dengan pesatnya. Hingga batas-batas tertentu, ada keterkaitan antara reformasi hukum dengan pertumbuhan ekonomi di suatu negara.

2. Pistor dan Wellons dalam penelitiannya mencoba mencari penyebab mengapa terjadi perubahan dan ke arah mana reformasi hukum dilakukan (bagaimana pola/trend reformasi hukum).

Reformasi Hukum tidak dapat dielakkan, karena hal itu seiring dengan fenomena global, yakni globalisasi yang dicirikan dengan 'kaburnya' batas-batas antara negara, yang terjadi di awal tahun 1980an. Globalisasi ini pada akhirnya membuat Hukum Internasional menjadi lebih aplikatif daripada sebelumnya. Internasionalisasi itu terjadi pada berbagai macam aspek, mulai dari hukum persaingan, hukum perbankan, teknik penyelesaian sengketa, dan lain sebagainya.

3. Perubahan hukum terjadi seiring dengan demokratisasi di negara-negara Asia (terjadi perubahan dari sistem yang Otoritarian/Militerisme kepada suatu sistem lebih demokratis). Tetapi tidak selalu bahwa demokrasi meningkatkan pertumbuhan ekonomi suatu negara. Yang terjadi adalah bahwa semakin suatu negara demokratis, maka peran negara (dalam bidang ekonomi) menjadi semakin berkurang, karena aktivitas ekonomi diserahkan kepada pasar/swasta.

6 Katharina Pistor and Phillip A. Wellons, "*The Role of Law and Legal Institution in Asian Economic Development 1960 - 1995*", Oxford University Press, 1999.

Sistem ekonomi yang ideal bagi Indonesia adalah Sistem Ekonomi Pasar Bebas yang terkendali (*Guided Friendly Market*). Dimana sistem ini tetap membuka peluang yang seluas-luasnya kepada pasar, dengan tetap dikendalikan oleh pemerintah sebagai *guidenya*. Dalam Sistem Ekonomi Pasar Bebas, diperlukan suatu sistem hukum yang mampu mengendalikan aktivitas di dalam pasar. Sistem hukum tersebut ialah berupa Hukum Persaingan Usaha, yang tertuang di dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (“UU No. 5 Tahun 1999”).

Kebutuhan akan pentingnya Hukum Persaingan Usaha di Indonesia merupakan salah satu prasyarat akan berjalannya sistem ekonomi demokrasi yang berdasarkan Pancasila. Pembentukan UU No. 5 Tahun 1999 tidak lepas dari pertimbangan akan harapan meningkatnya pertumbuhan ekonomi nasional. Secara filosofis, undang-undang ini juga merefleksikan kondisi perekonomian Indonesia. Salah satu tujuan dari lahirnya UU No. 5 Tahun 1999 ialah untuk 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. Selain itu, UU No. 5 Tahun 1999 juga bertujuan untuk menciptakan efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha. Ketika tujuan tersebut terpenuhi, stabilitas perekonomian dan kepastian hukum menjadi lebih terjamin.

Jika iklim persaingan usaha di Indonesia kondusif, maka arus investasi akan serta merta mengalir ke Indonesia. Rantai birokrasi yang tidak panjang serta pasar yang bersaing secara sehat, pada akhirnya mampu menarik minat para investor untuk menanamkan modalnya di Indonesia. Jika jumlah investasi meningkat, maka pertumbuhan ekonomi nasional akan mengalami peningkatan. Ketika pertumbuhan ekonomi nasional meningkat, maka kebutuhan masyarakat akan terpenuhi, sehingga tercapailah kesejahteraan masyarakat. Deskripsi tersebut sesuai dengan adagium “Persaingan Sehat, Sejahterakan Rakyat”. ■

(Tulisan ini dimuat di Majalah KOMPETISI Edisi 23 Tahun 2010)



Proteksi Ekonomi Nasional dalam Hukum dan Kebijakan Persaingan Usaha di Indonesia

Ahmad Adi Nugroho

Sejak pertama kali diundangkan pada tahun 1999, Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat banyak mendapat tanggapan apatis dari berbagai pihak. Banyak yang beranggapan bahwa keberadaan UU tersebut merupakan produk dari kebutuhan pemerintah Indonesia atas kucuran dana *International Monetary Fund* (IMF). Anggapan tersebut kemudian melebar menjadi ketakutan atas dampak dari persaingan pasar yang bebas terhadap kepentingan ekonomi Indonesia.

Pada tahap berikutnya, timbul ketakutan banyak pihak bahwa UU Persaingan Usaha yang merupakan produk legislatif inisiatif pertama dari DPR setelah bergulirnya reformasi ini ditunggangi oleh kepentingan IMF, Amerika Serikat dan kroni-kroninya untuk memperkuat hegemoninya di negara-negara berkembang melalui faham neoliberalisme.

Bagi banyak pihak, neoliberalisme dianggap sebagai paham yang menolak keberadaan intervensi pemerintah dalam institusi yang disebut dengan pasar. Bagi para penganut paham tersebut, pasar merupakan institusi sakral yang tidak seorangpun boleh mengganggu hukumnya. Faham tersebut tumbuh dan berkembang dalam wacana yang timbul di antara para ekonom di Washington DC selama era tahun 1990an melalui pranata-pranata ekonomi IMF, World Bank, dan US Treasury Department untuk mengatasi krisis ekonomi yang sedang terjadi di negara-negara berkembang pada waktu itu. Belakangan wacana tersebut dikenal dengan istilah *Washington Consensus* pada tahun 1989 yang dipopulerkan oleh John Williamson yang merupakan ekonom dari Amerika Serikat.

Wacana tersebut sangat populer pada era 1990an bahkan setelah reformasi bergulir tahun 1998. Banyak negara yang telah mengusung faham tersebut dalam politik ekonominya sebagai mesin jet pendorong pertumbuhan ekonomi. Namun tidak dipungkiri berbagai dampak buruk dari aliran tersebut terlihat ketika terjadi ketimpangan dan ketidakmerataan kue pembangunan yang hanya dinikmati oleh segelintir agen ekonomi semata.

Pertanyaan yang muncul kemudian setelah melihat kenyataan ini benarkah Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ini merupakan produk neoliberalisme? Benarkah ini merupakan usaha pemerintah Indonesia untuk lebih meminimalisir keterlibatannya dalam mekanisme pasar bebas? Mungkin perlu kiranya kita lihat bersama apa pertimbangan yang dipakai dalam UU ini.

Perlunya melandaskan setiap produk peraturan perundangan tertentu pada peraturan perundangan yang lebih tinggi telah dianut dalam UU ini. Produk Undang-Undang menurut hierarki peraturan perundangan yang termaktub dalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tidak boleh menyalahi peraturan perundangan yang lebih tinggi yaitu dalam hal ini adalah Undang-Undang Dasar 1945.

Semangat Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 33 UUD 1945 merupakan cerminan semangat yang harus diemban oleh UU Persaingan. Oleh karena itu perwujudan demokrasi ekonomi dan kesejahteraan rakyat mutlak merupakan amanat dari konstitusi yang perlu diwujudkan melalui UU Persaingan ini.

Demokrasi ekonomi menghendaki adanya jaminan atas kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi dalam kegiatan ekonomi melalui iklim persaingan usaha yang sehat sehingga tercipta efisiensi dan inovasi yang menyebabkan ekonomi pasar berjalan dalam kewajaran. Iklim persaingan usaha yang sehat juga dapat mencegah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau beberapa pihak saja dalam sektor ekonomi tertentu.

Dalam asasnya pun Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 mendasarkan pada asas demokrasi ekonomi dan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum. Maka kemudian tujuan yang ingin dicapai dari keberadaan UU ini adalah peningkatan kesejahteraan rakyat melalui perlindungan kepentingan umum serta penciptaan efisiensi ekonomi nasional melalui penciptaan kesetaraan kesempatan berusaha baik bagi pelaku usaha besar, menengah, maupun kecil.

Adam Smith dalam bukunya *Wealth of Nations* (1776) menyebutkan bahwa kompetisi digambarkan sebagai alokasi sumber daya produktif dalam kegunaan yang bernilai tinggi serta dapat mendorong efisiensi. Gambaran tersebut juga sesuai dengan ungkapan George Stigler dalam *Journal of Political Economy* (1957) bahwa kompetisi merupakan kegiatan yang positif dan independen dalam upaya mencapai keseimbangan (*equilibrium*).

Kondisi yang ideal tersebut dideskripsikan kemudian oleh Vilfredo Pareto sebagai Pareto Optimum (*Pareto Efficiency*). Pareto Optimum yaitu sebuah kondisi dimana terjadi alokasi yang sangat efisien yang menyebabkan tidak ada lagi kemungkinan individu memperoleh better off tanpa menyebabkan individu lain menderita worse off. Namun demikian dalam dunia nyata untuk kondisi tersebut tidak akan tercapai tanpa pengorbanan.

Sebagai contoh, kebijakan pemerintah untuk menerapkan aturan anti monopoli akan menyebabkan pasar menjadi lebih kompetitif. Pelaku usaha monopolis tentu akan menjadi *worse-off*. Akan tetapi kondisi *worse-off* tersebut akan terkompensasi dengan terciptanya efisiensi ekonomi. Pada akhirnya kebijakan tersebut menyebabkan monopolis berusaha menjadi efisien dan pada akhirnya mengarah pada kondisi alokasi sumber daya secara efisien.

Pada prakteknya alokasi sumberdaya tersebut tidak dapat serta merta efisien dengan sendirinya. Ada pelaku ekonomi tertentu yang dimungkinkan mendapatkan manfaat efisiensi yang lebih besar dari yang seharusnya. Sebagai contoh, keberadaan pelaku ekonomi yang memiliki kekuatan pasar dapat memblokir mekanisme saling menguntungkan yang terjadi dari alokasi sumber daya yang efisien sehingga tidak lagi tercipta kondisi Pareto Optimal. Kondisi tersebut sering disebut sebagai kegagalan pasar (*market failure*) yang selalu dijadikan alasan bagi pemerintah untuk campur tangan melalui kebijakan ekonominya.

Beberapa teori ekonomi tersebut merupakan bentuk dari konsep *welfare economics* yang menitikberatkan penciptaan kesejahteraan rakyat melalui mekanisme alokasi sumber daya ekonomi yang efisien, sesuai dengan yang dicita-citakan oleh UU No. 5 Tahun 1999.

Hukum persaingan memang pada dasarnya mengharuskan pelaku usaha untuk dapat bersaing secara sehat. Namun perlu diingat juga bahwa penciptaan demokrasi ekonomi melalui persaingan yang sehat memiliki tujuan untuk menjaga keseimbangan kepentingan pelaku usaha, baik itu besar maupun kecil. Oleh karena itu perlu ada mekanisme perlindungan bagi pelaku usaha kecil ketika harus berhadapan dengan pelaku usaha dengan modal yang besar agar tetap tercipta posisi tawar yang seimbang. Hukum persaingan juga tetap harus menjunjung tinggi kepentingan umum dan kepentingan nasional.

Dalam kaitannya dengan perlindungan seluruh pelaku usaha serta kepentingan umum dan nasional tersebut, Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 melengkapi dirinya dengan pasal-pasal pengecualian (*exemptions*). Ada sembilan butir pengecualian terhadap hukum persaingan di Indonesia serta ada satu pasal terkait pengaturan mengenai pelaku usaha yang menguasai hajat hidup orang banyak dan cabang produksi yang penting bagi negara.

Aturan tersebut menegaskan satu hal, bahwa UU No. 5 Tahun 1999 tidak membawa rezim neoliberal seperti yang ditakutkan oleh banyak pihak. Aturan-aturan tersebut justru memberikan jalan bagi pemerintah untuk semakin meningkatkan efisiensi terhadap alokasi sumber daya ekonomi demi terciptanya Pareto Optimum.

Ketentuan mengenai penguasaan hajat hidup orang banyak dan cabang produksi yang penting bagi negara oleh BUMN diatur dalam Pasal 51. Banyak diantara sektor usaha di Indonesia tidak memungkinkan untuk dibukanya keran kompetisi karena besarnya modal yang ditanamkan. Contohnya adalah seperti

jasa penyediaan air bersih dan ketenagalistrikan. Pada jenis industri ini regulasi pemerintah mutlak diperlukan karena pelaku usaha yang ada adalah monopolis. Namun demikian bukan berarti BUMN dikecualikan dalam UU No. 5 Tahun 1999. Perlu ada regulasi dari pemerintah terlebih dahulu atas kondisi ini.

Ketentuan mengenai BUMN tersebut juga terkait dengan apa yang diamanatkan pada Pasal 50 butir a yaitu pengecualian UU Persaingan jika telah diamanatkan dalam peraturan perundangan yang berlaku. Tentu saja peraturan yang berlaku adalah sesuai dengan Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Pasal 50 butir a menyebutkan bahwa UU Persaingan dapat dikecualikan antara lain karena perbuatan dan atau perjanjian bertujuan untuk melaksanakan Undang-Undang. Sebagai contoh UU No. 5 Tahun 1997 tentang Psikotropika dan UU No. 22 Tahun 1997 tentang Narkotika. Jelaslah bahwa UU Persaingan tidak akan mengatur komoditas tersebut karena peredarannya saja sudah sangat terestriksi.

Selain itu terdapat pula pengecualian dalam UU No. 5 Tahun 1999 atas segala yang terkait dengan Hak atas Kekayaan Intelektual seperti lisensi, paten, merk dagang, hak cipta, desain produk industri, rangkaian elektronik terpadu, rahasia dagang, serta perjanjian terkait waralaba. Pengecualian tersebut juga atas amanat dari peraturan perundang-undangan yang terkait.

UU Persaingan Usaha juga mengecualikan perjanjian tentang dengan keagenan, kerjasama penelitian demi perbaikan standar hidup masyarakat luas, perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Indonesia, serta perjanjian/perbuatan yang bertujuan untuk kepentingan ekspor yang tidak mengganggu kebutuhan dalam negeri.

Terkait dengan upaya perlindungan terhadap pelaku usaha kecil dan Koperasi, UU Persaingan mengecualikan dari ketentuannya, pelaku usaha yang termasuk dalam Usaha Kecil serta Koperasi yang secara khusus bertujuan melayani anggotanya. Pengecualian ini sesuai dengan TAP MPR RI No. IV/MPR/1999 serta UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) tahun 2000 s/d 2004 yang menitikberatkan pembangunan ekonomi berdasarkan ekonomi kerakyatan dimana sektor UMKM menjadi sokogurunya. Dalam ketentuan tentang Propenas tersebut juga disebutkan secara spesifik bahwa UMKM perlu mendapatkan perlindungan dari persaingan usaha tidak sehat.

Meskipun tidak secara spesifik, Undang-Undang No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal juga menyebutkan pengecualian UMKM dari persaingan usaha, namun menyatakan perlunya proteksi dan pembinaan atas UMKM dan Koperasi.

Definisi dari UMKM dan Koperasi dapat merujuk kepada Undang-Undang No. 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil dan Menengah serta Undang-Undang No. 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian.

Dengan beberapa aturan pengecualian yang terdapat pada Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 ini diharapkan masyarakat akan semakin sadar bahwa UU ini bukanlah merupakan alat bagi rezim neoliberalisme. Justru sebaliknya, UU Persaingan ini merupakan perpanjangan tangan dari amanat Undang-Undang Dasar 1945 terutama Pasal 33 tentang Demokrasi Ekonomi. Diharapkan juga dengan adanya UU Persaingan Usaha ini pelaku usaha kecil menjadi semakin memiliki daya saing dan tidak lagi takut untuk bersaing. ■

Pasal Pengecualian dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999

BAB IX KETENTUAN LAIN

Pasal 50

Yang dikecualikan dari ketentuan undang-undang ini adalah:

- a. perbuatan dan atau perjanjian yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku; atau
- b. perjanjian yang berkaitan dengan hak atas kekayaan intelektual seperti lisensi, paten, merek dagang, hak cipta, desain produk industri, rangkaian elektronik terpadu, dan rahasia dagang, serta perjanjian yang berkaitan dengan waralaba; atau
- c. perjanjian penetapan standar teknis produk barang dan atau jasa yang tidak mengekang dan atau menghalangi persaingan; atau
- d. perjanjian dalam rangka keagenan yang isinya tidak memuat ketentuan untuk memasok kembali barang dan atau jasa dengan harga yang lebih rendah daripada harga yang telah diperjanjikan; atau
- e. perjanjian kerjasama penelitian untuk peningkatan atau perbaikan standar hidup masyarakat luas; atau
- f. perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Republik Indonesia; atau
- g. perjanjian dan atau perbuatan yang bertujuan untuk ekspor yang tidak mengganggu kebutuhan dan atau pasokan pasar dalam negeri; atau
- h. pelaku usaha yang tergolong dalam usaha kecil; atau
- i. kegiatan usaha koperasi yang secara khusus bertujuan untuk melayani anggotanya.

Pasal 51

Monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah.

(Tulisan ini dimuat di Majalah KOMPETISI Edisi 15 Tahun 2009)



Korupsi dan Persaingan Usaha

Taufik Ahmad

Sudah menjadi kesimpulan banyak pihak bahwa korupsi merupakan salah satu akar keterpurukan Indonesia di berbagai sektor saat ini. Dalam berbagai analisis disebutkan bahwa korupsi telah meruyak ke berbagai sendi kehidupan bangsa ini. Bahkan dalam bahasa akademis sering disebutkan bahwa korupsi telah menjadi budaya negeri ini. Bukankah kita sering mengambil “jalan damai” dan “jalan pintas” untuk menyelesaikan berbagai masalah yang kita hadapi dengan kompensasi “sedikit uang lebih”.

Sebagaimana diketahui, perang terhadap korupsi pasca reformasi telah menjadi gendang yang ditabuh banyak pihak. Tidak terkecuali korupsi yang dibungkus dalam praktek-praktek bisnis terlarang yang sebelumnya tidak diatur secara tegas dan jelas dalam peraturan perundangan. Sudah bukan rahasia lagi bahwa berbagai praktek bisnis yang bertentangan dengan prinsip persaingan usaha tidak sehat menjamur selama beberapa dekade yang akhirnya menjadi salah satu sumber ekonomi biaya tinggi Indonesia.

Terkait dengan hal tersebut dan seiring dengan kelahiran UU No 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, bangsa ini telah menegaskan komitmennya untuk mengimplementasikan nilai-nilai persaingan usaha yang sehat sebagai bagian dari kehidupan ekonominya, sekaligus menyingkirkan perilaku-perilaku yang bertentangan dengannya. Dalam beberapa substansi pengaturan persaingan usaha yang sehat memang tidak ada pasal-pasal yang secara langsung terkait dengan pengaturan korupsi, tetapi pengaturan tersebut memiliki keselarasan dengan upaya pemberantasan korupsi dalam kerangka memunculkan ekonomi yang efisien dan mengikis ekonomi biaya tinggi.

Nilai Strategis Persaingan Usaha

Sebagaimana diketahui, sebelum era reformasi ekonomi Indonesia dikelola melalui pendekatan yang sangat sentralistik. Peran negara melalui Pemerintah dan BUMN dalam pengelolaan ekonomi negara, sangat mendominasi. Hanya sedikit keterlibatan pelaku usaha swasta. Itupun terbatas pada segelintir pelaku usaha yang memiliki akses terhadap kekuasaan. Akibatnya patronase penguasa-pebisnis menjamur. Pada saat inilah nilai-nilai persaingan usaha yang sehat cenderung diabaikan. Tidaklah mengherankan apabila tender kolusif, tender arisan, kartel, monopolisasi dan beberapa perilaku usaha tidak sehat lainnya bermunculan.

Efeknya luar biasa, ekonomi biaya tinggi telah menjadi bagian kehidupan negeri ini. Saat itu, kita tidak menyadari hal tersebut karena silau oleh pencapaian keberhasilan pembangunan ekonomi. Pertumbuhan ekonomi senantiasa tumbuh tinggi dalam beberapa dekade. Kita tidak menyadari semua itu dibangun dalam fundamental ekonomi negeri yang sangat rapuh. Krisis ekonomi akhirnya membuka borok semua ini. Erapun berganti. Belajar dari pengalaman, kini gebrakan upaya menghancurkan sendi-sendi ekonomi berbiaya tinggi menjadi semangat berbagai pihak. Termasuk di dalamnya upaya mengikis perilaku yang bertentangan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat. Sejak tahun 1999, bangsa ini bersepakat bahwa tender arisan, tender kolusif, kartel, monopolisasi dan perilaku usaha tidak sehat lainnya tidak lagi mendapat tempat di negeri ini. Pelaku usaha yang masih berperilaku seperti itu akan berhadapan dengan hukum persaingan usaha yang memiliki sanksi termasuk denda yang tegas dan jelas.

Seiring dengan perkembangan implementasi nilai-nilai persaingan usaha yang sehat, perbaikan kinerja di berbagai sektor ekonomipun terjadi. Tengok saja beberapa sektor ekonomi yang menghasilkan kinerja menggembirakan setelah prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat diberlakukan, seperti di transportasi udara, telekomunikasi dan sebagainya. Lihat juga proses-proses bisnis yang cenderung semakin transparan dan akuntabel, seperti dalam proses pengadaan barang dan jasa milik Pemerintah yang memiliki peran signifikan dalam mendorong roda ekonomi negeri ini.

Persaingan Usaha Tidak Sehat = Korupsi?

Keberadaan nilai-nilai persaingan usaha yang sehat, telah menjadi dambaan banyak pihak seiring kelahiran UU No 5/1999 dan KPPU sebagai pelaksananya. Hal ini misalnya terlihat dari banyaknya laporan kepada KPPU yang cenderung bergerak eksponensial setiap tahunnya. Di tahun 2005 misalnya laporan kepada KPPU berjumlah 182 buah, dibandingkan dengan 7 buah laporan pada tahun 2000.

Saking tingginya harapan masyarakat terhadap KPPU, banyak persoalan di luar persaingan usaha yang menjadi substansi laporan, yang menempati sekitar

33% dari laporan. Beberapa di antaranya lebih terkait dengan permasalahan korupsi, yang menjadi musuh utama publik saat ini. Tetapi apakah persaingan usaha tidak sehat sendiri tidak identik dengan korupsi?

Dari kasus yang ditangani KPPU sampai tahun 2005, diketahui bahwa persekongkolan tender mendominasi dengan menempati porsi 33%. Mencermati kasus-kasus persekongkolan tender, maka selain permasalahan persaingan usaha tidak sehat dalam bentuk pengaturan oleh para pelaku usaha, juga terdapat indikasi penyalahgunaan wewenang aparat yang menjadi panitia tender (*Vertical collusive*). Akhir dari temuan kasus-kasus serupa, yakni munculnya ekonomi biaya tinggi akibat mark up oleh pihak-pihak yang terlibat dalam pengaturan. Mark up inilah yang menjadi insentif bagi pelaku persekongkolan.

Dalam penanganan perkara seperti ini, maka tugas KPPU berhenti pada upaya menghukum pelaku usaha yang terbukti melakukan persekongkolan tender. Sementara nuansa korupsi yang terungkap dalam kasus tersebut menjadi bukti awal yang akan diserahkan KPPU kepada lembaga penegak hukum korupsi (KPK).

Selain persekongkolan tender, adakah bentuk hubungan lain antara korupsi dengan persaingan usaha tidak sehat? Potensi yang cukup besar muncul dalam bentuk terfasilitasinya perilaku usaha tidak sehat yang menyebabkan ekonomi biaya tinggi akibat kebijakan Pemerintah yang diproses melalui “main mata” antara aparat Pemerintah dan pelaku usaha yang difasilitasi tersebut. Hal tersebut dapat mendorong hadirnya inefisiensi sektor ekonomi yang akan merugikan masyarakat dan negara, di sektor di mana kebijakan tersebut hadir.

Hal ini misalnya hadir dalam bentuk-bentuk kebijakan yang memberikan eksklusivitas bagi pelaku usaha tertentu, sehingga posisi pelaku usaha menjadi sangat kuat karena memiliki *market power* bahkan *monopoly power* untuk mendikte pasar termasuk mengeksploitasi konsumen melalui harga produk/jasa yang tinggi. Tentu saja kita menyadari bahwa tidak semua kebijakan seperti ini salah, tetapi potensi terjadinya penyalahgunaan kewenangan aparat dalam hal ini tetap saja besar mengingat *track record* pengaturan bisnis negeri ini selama beberapa dekade lalu yang sering menjadi sarana munculnya ekonomi biaya tinggi.

Sinergi KPPU dan Penegak Hukum Korupsi

Melihat korelasi yang kuat antara persaingan usaha tidak sehat dengan potensi korupsi, maka untuk mengikis potensi tersebut diperlukan sebuah kerjasama yang erat antara KPPU dengan penegak hukum korupsi untuk melakukan sinergi peran keduanya. Beberapa waktu yang lalu, KPPU dan KPK telah melakukan MoU untuk kebutuhan sinergi tersebut. Keberadaan MoU tersebut menjadi sinyal yang serius bagi pelaku usaha untuk tidak mencoba berperilaku yang bertentangan dengan prinsip persaingan usaha yang sehat dan berpotensi korupsi dalam aktivitas bisnisnya di negeri ini.

Sinergi ini juga akan menjadi babak baru dalam upaya mendorong hadirnya sektor-sektor ekonomi yang efisien, yang mampu menghasilkan produk dengan harga terjangkau dan berkualitas tinggi yang akhirnya akan bermuara pada hadirnya kesejahteraan masyarakat Indonesia. Kita berharap MoU akan semakin mendorong intensifikasi upaya KPPU dan Penegak Hukum Korupsi dalam mengawal hadirnya ekonomi Indonesia yang dipenuhi oleh nuansa persaingan usaha yang sehat dan jauh dari korupsi. ■

(Tulisan ini dimuat di Majalah KOMPETISI Edisi 3 Tahun 2006)



PASAR





Potret Ketenagalistrikan: Mendayung di antara Negara dan Pasar

Ahmad Kaylani

Tentang listrik, dengarlah suara konsumen. Mereka hanya bisa menjerit ketika tiba-tiba listrik padam. Jalan raya mendadak kacau. Di setiap sudut kota, pusat pertokoan, industri dan perumahan semua aktivitas terhenti. Jangan hitung kerugian materi, belum lagi kerugian non materi yang akan membuat Indonesia mundur 20 tahun ke belakang. Bahkan Rahmat Gobel, praktisi bisnis ikut memperingatkan. "Jika listrik terus mengalami 'byarpet', investor tidak akan datang menanamkan modalnya di tanah air". Indonesia seperti tengah hidup jaman batu.

Potret jebloknya layanan PT PLN selaku penyedia tunggal ketenagalistrikan di Indonesia memang bukan kisah baru. Semenjak 1997 hingga sekarang, jika ditakar via data Bidang Pengaduan Yayasan Lembaga Konsumen Indonesia (YLKI), kasus pengaduan ketenagalistrikan selalu bertengger pada posisi the big five. Klimaksnya, pada 2004-2005, YLKI 'kebanjiran' pengaduan, yaitu mencapai 5.893 pengaduan dari 10 area pelayanan PLN di Indonesia, mulai Banten, Palu, Palembang, Bandung, Malang, Semarang, Yogyakarta, Jakarta, Semarang, Bali, hingga Pontianak.

Dari 5.893 pengaduan itu, yang paling dominan adalah mengenai kualitas produk (seperti gangguan pemadaman dan aliran listrik tidak stabil) sebanyak 1.962 kasus (33,29 persen); pengelolaan sumber daya manusia (misalnya petugas kurang simpatik) sebanyak 1.344 kasus (22,81 persen); proses bisnis (misalnya permintaan sambung baru, tambah/turun daya, P2TL) sebanyak 893 kasus (15,15 persen); tarif dasar listrik yang dirasa berat sebanyak 738 kasus (12,55 persen); penerangan jalan umum sebanyak 499 kasus (8,47 persen); serta sarana dan prasarana (misalnya tiang listrik miring, *payment point* berjubel) sebanyak 442 kasus (7,50 persen).

Tingginya ketergantungan masyarakat terhadap listrik memang sulit dihindari. Wajar jika listrik mati, mati juga kehidupan. Sebab sejak obor tersingkir oleh kemajuan peradaban listrik, semua orang sangat bergantung

pada listrik sebesar ketergantungannya pada penerangan. Bahkan hampir semua aktivitas hidup membutuhkan listrik. Keberadaan listrik semakin sulit diabaikan jika Masyarakat Berpengetahuan, meminjam ramalan Guru Manajemen, Peter Drucker, dalam bukunya *The Post Capitalist Society* (1994) menjadi kenyataan. Lalu apa penyebabnya? Karena manajemen yang tidak profesional atau karena sektor strategis ini masih dimonopoli negara?

Etatisme Ketenagalistrikan

Secara historis, penyediaan tenaga listrik di Indonesia dimulai sejak akhir abad ke 19 saat perusahaan milik Belanda antara lain pabrik gula dan pabrik teh mendirikan pembangkit tenaga listrik untuk keperluan sendiri. Kelistrikan untuk kemanfaatan umum dimulai saat perusahaan swasta Belanda yaitu NV NIGN yang semula bergerak dibidang gas memperluas usaha di bidang listrik untuk kemanfaatan umum. Pada tahun 1927 pemerintah kolonial Hindia-Belanda membentuk *Lands Waterkracht Bedrijven* (LB) perusahaan listrik negara yang mengelola PLTA Plengan, PLTA Lamajan, PLTA Bangkok Dago, PLTA Ubrug dan Kracak di Jawa Barat, PLTA Giringan di Madiun, PLTA TES di Bengkulu, PLTA Tonsea Lama di Sulawesi Utara dan PLTU di Batavia.

Dalam perkembangannya pasokan listrik juga diusahakan oleh berbagai perusahaan swasta Belanda berdasarkan konsesi untuk kawasan tertentu seperti OGEM Di Jakarta, Tangerang, Cirebon, Medan, Palembang; ANIEM di Jawa Tengah dan Jawa Timur, EBALOM untuk Bali dan Lombok. Setelah Indonesia memperoleh kemerdekaan semua perusahaan swasta dinasionalisasi menjadi milik negara dan pada 27 Oktober 1945 Presiden Soekarno membentuk jawatan listrik dan gas. Kapasitas pembangkit listrik saat itu baru sebesar 157 megawatt.

Pada akhir 1957, lahirlah Perusahaan Listrik Negara (PLN) Djakarta yang menjadi cikal-bakal Perum Listrik Negara. Sementara pada 1961 dibentuk Badan Pengelola Umum Perusahaan Listrik Negara (BPU PLN) yang mengelola tenaga listrik, gas dan batu bara. Empat tahun berikutnya (1965) BPU PLN dibubarkan dan dibentuk dua perusahaan baru yaitu Perusahaan Listrik Negara dan Perusahaan Gas Negara. Dengan lahirnya UU No. 15 Tahun 1985, melalui Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 1990, PLN dinyatakan sebagai Pemegang Kuasa Ketenagalistrikan (PKUK) yang bertanggungjawab menyediakan listrik untuk seluruh Indonesia. Perusahaan Listrik Negara berubah menjadi Perseroan Terbatas (PT) pada tahun 1994 melalui Peraturan Pemerintah No. 23 Tahun 1994 yang menandai era korporatisasi badan usaha itu dengan tugas pokoknya menyediakan tenaga listrik sekaligus mencari keuntungan dari usaha ini.

Persoalan listrik yang menjadi hajat hidup rakyat, memang bak benang kusut. Bingung harus dari mana mengurai persoalan yang membelitnya. Mula-mula, listrik dikuasai oleh PT PLN (monopoli) mulai dari pembangkit, transmisi dan

distribusi. Baru kemudian setelah era Orba, listrik benar-benar dibebaskan pada swasta, yakni ketika Presiden Soeharto mengeluarkan Keppres Nomor 37 Tahun 1992, yang intinya mengizinkan pihak swasta memasuki sektor pembangkitan, transmisi dan distribusi. Kebijakan ini lebih dikonkritkan lagi dengan perubahan status hukum PT PLN menjadi Perusahaan Terbatas (PT) yang semula Perum.

Kebijakan ini tak urung menimbulkan kontroversi. Sebab faktanya pemerintah sangat memanjakan pihak swasta. Kontroversi itu lebih dipicu karena listrik merupakan komoditas publik untuk rakyat yang dijamin konstitusi. Artinya negara harus menyediakan listrik bagi warganya. Kontrak dengan swasta itulah sumber dari segala sumber persoalan yang membelit PT PLN kini. Diakui atau tidak kontrak jual beli listrik (*Power Purchase Agreement/PPA*), sarat dengan KKN. Terbukti antara tahun 1994-1997 terdapat 27 IPP yang mempunyai PPA dengan PT PLN. Padahal kontrak itu substansinya sangat merugikan Pemerintah Indonesia. Kondisi itu makin parah, manakala negara ini terhantam krisis moneter dan meminta pengobatan pada IMF.

Gagalnya Swastanisasi

Obat yang ditawarkan IMF sangat jelas; swastanisasi. Sejak itu rancangan tentang undang-undang ketenagalistrikan dibuat. Melalui proses yang sangat melelahkan, UU No.20 Tahun 2002 tentang Ketenagalistrikan lahir. UU yang menjadi pertanda berakhirnya monopoli negara dan hadirnya era swasta (*private*) bukan menjadi jawaban yang memuaskan semua pihak. Justru sebaliknya, UU yang banyak dipengaruhi ide-ide yang pernah digelontorkan oleh Perdana Menteri Inggris Margareth Thatcher itu menuai aksi protes.

Bagi Thatcher tidak ada jalan lain (*There is No Alternative*) atau TINA bagi semua sektor yang dimonopoli negara kecuali swastanisasi. Inilah gagasan Neoliberalisme. Langkah Thatcher ini dicatat oleh John Naisbit dalam bukunya *Megatrends 2000*. Menurut Naisbit, antara tahun 1980 dan 1988, lebih dari 40 persen sektor negara Inggris diubah menjadi perusahaan swasta. Enam belas perusahaan yang dikendalikan negara termasuk British Telecom, British Gas, Trustee Saving Bank, Jaguar dan British Airways diswastakan. Madsen Pairie Presiden dari Adam Smith Institute menyebut "ini adalah kisah terbesar abad ke 20 bahkan lebih besar daripada keruntuhan Keynesianisme".

Neoliberalisme melalui swastanisasi inilah yang tengah ditawarkan IMF dalam menuntaskan carut-marut ketenagalistrikan. Alih-alih memperoleh sukses, UU No.20 Tahun 2002 justru menjadi musuh bersama kekuatan sipil di tanah air. Nasib swastanisasi ala IMF dalam ketenagalistrikan berakhir di palu Mahkamah Konstitusi. Tanggal 15 Desember 2004, NKRI mengambil sebuah keputusan penting, membatalkan undang-undang No 20 Tahun 2002 tentang ketenagalistrikan. IMF terhenyak. Gagasan IMF seperti yang tertuang dalam White Paper 2000 Departemen ESDM yaitu memperluas deregulasi

dan liberalisasi, melaksanakan privatisasi badan usaha milik negara di bidang ketenagalistrikan serta menerapkan pasar kompetisi listrik terancam batal.

Pembatalan UU No. 20 tahun 2002 merupakan buah dari *judicial review* kalangan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM), serikat pekerja, akademisi dan kelompok masyarakat lain. Mereka menggugat bahwa privatisasi dan pemecahan (*unbundling*) usaha penyediaan tenaga listrik serta kompetisi bertentangan dengan UUD 1945. Dengan menganggap listrik adalah cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, maka negara bertanggungjawab menyediakan pelayanan tenaga listrik kepada rakyat Indonesia dengan harga terjangkau melalui PLN. Namun kemenangan sipil tidak berarti membuat cahaya lampu terang benderang. Bahkan sebaliknya rencana SKB Tiga Menteri tentang perubahan jam kerja untuk penghematan listrik semakin menambah buruk wajah PLN.

Gagasan privatisasi listrik di negara-negara berkembang sendiri diilhami oleh restrukturisasi Inggris, AS dan Selandia Baru tahun 1980 dan 1990-an. Ide dasarnya persaingan harus diterapkan di sektor ini. Para pendukung gagasan ini menyatakan bahwa kompetisi bisa diterapkan di sektor yang semula tidak layak. Beberapa komponen seperti korporatisasi, privatisasi, dan *unbundling* menjadi elemen penting dalam paket restrukturisasi.

Namun demikian, swastanisasi listrik di beberapa negara memang tidak sama. Ada yang berhasil menciptakan efisiensi melalui privatisasi, mobilisasi modal dan kinerja pasar kompetisi. Namun ada pula yang gagal, seperti dalam kasus privatisasi listrik di California, AS yang mengakibatkan meroketnya harga listrik mencapai 300 persen dan pemadaman listrik berkepanjangan di negara bagian. Sejak tahun 2000 tidak ada satupun negara bagian mau melakukan restrukturisasi. Sembilan negara bagian emoh melakukan restrukturisasi, termasuk Canada, Amerika Utara serta sebagian Eropa tahun 2003.

Kini masa depan ketenagalistrikan di simpang jalan. Apabila monopoli maka 'byarpet' akan setiap saat mengancam aktivitas warga. Sebaliknya, swastanisasi tidak menjamin bahwa harga listrik akan dapat terjangkau warga berpendapatan rendah. Sebagaimana BBM yang ketika dilepas ke pasar harganya justru melejit tak terkendali. Dalam masalah listrik, negara sebesar Amerika gagal menjamin bahwa pasar akan tunduk dengan hukum deregulasi dan persaingan. Terbukti harga listrik meroket sangat tinggi.

Karena itu baik negara (*state*) maupun pasar (*market*) memiliki cacat bawaan. Keduanya tidak sempurna melayani kebutuhan warga. Namun dalam konteks keIndonesiaan, dalam urusan hajat hidup orang banyak, etatisme lebih memiliki dasar hukum yang jelas dan tegas daripada mekanisme pasar (*market mechanism*). UUD 1945 Pasal 33 dan UU No.5 Tahun 1999 Pasal 51 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat bahkan memerintahkan (*mandatory*) negara untuk melakukan monopoli

jika sektor tersebut menjadi cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak.

Persoalan yang tersisa adalah bagaimana monopoli negara dalam sektor ketenagalistrikan mampu memuaskan konsumen dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi negara. Bila monopoli tetap gagal memberi jaminan dan pasar semakin menguras kocek rakyat, maka ada baiknya penerangan zaman batu kembali digunakan. Menggunakan obor untuk penerangan. Sebab bisa jadi zaman batu cocok buat negara yang gagal memberi layanan terbaik bagi rakyatnya. Jika ini terjadi, apa kata dunia? ■

(Tulisan ini dimuat di Majalah KOMPETISI Edisi 12 Tahun 2008)



Kekuatan Pasar dan Hambatan Masuk dalam Sebuah Industri

Ahmad Adi Nugroho

Mungkin banyak diantara kita yang masih menggunakan perangkat lunak sistem operasi buatan Microsoft yaitu Windows. Banyak pula di antara kita yang sudah tergantung terhadap perangkat lunak tersebut sehingga ketika ada alternatif lain (Linux misalnya) kita enggan mengganti Windows dengan berbagai pertimbangan. Alasan yang sering terdengar adalah karena tidak familiar dengan penggunaan fitur-fitur di dalamnya, atau bermasalah dengan kompatibilitas terhadap aplikasi yang sering digunakan.

Marilah kita berandai-andai sejenak bahwa kita baru saja membeli seperangkat komputer (PC) atau laptop tanpa sistem operasi yang sudah terinstalasi dan kita sedang mencari produk sistem operasi yang asli (non-bajakan) untuk ditanamkan dalam PC/laptop kita. Pertanyaan yang perlu direnungkan adalah, ketika harga sistem operasi Windows ternyata naik besar, katakanlah, sepuluh persen, apakah kita masih tetap akan membeli Windows? Jika jawabannya Ya? Apa alasannya?

Marilah kita melihat contoh lain yang dapat menjelaskan situasi tersebut.

Ada sebuah perusahaan farmasi dapat memproduksi satu-satunya obat yang mampu mengobati penyakit tertentu seperti obat terapi yang dipatenkan oleh Genetech yaitu Avastin untuk mengobati kanker paru-paru. Tidak ada perusahaan farmasi lain yang dapat membuat obat semacam ini sehingga obat ini masih belum ada gantinya. Oleh karena itu obat tersebut berharga cukup mahal. Boleh jadi perusahaan farmasi tersebut dapat memperoleh laba yang sangat tinggi dari produk ini. Ketika kita ternyata membutuhkan obat tersebut untuk dikonsumsi, bagaimana komentar kita terhadap situasi tersebut?

Contoh lain, di Amerika Serikat terdapat lebih dari 15.000 produsen tomat. Dalam kondisi ini produk dari satu pertanian tomat dapat secara penuh digantikan oleh (sebagai substitusi) produk tomat dari pertanian lain. Oleh karena itu setiap petani tomat menghadapi persaingan yang cukup ketat dengan

petani-petani tomat lain sehingga petani tidak dapat mengenakan harga tomat yang tinggi jika tidak ingin kehilangan konsumennya. Hal ini menyebabkan petani tomat hanya memperoleh laba yang relatif kecil. Menurut kita, apa yang terjadi dengan petani tomat tersebut sehingga mereka berbeda dengan produsen obat seperti pada contoh sebelumnya?

Dari beberapa contoh di atas dapat kita lihat bahwa terdapat perbedaan dalam tingkat persaingan. Produsen berbeda-beda dalam hal kemampuan menentukan tingginya harga yang akan dikenakan (dari biayanya) dan besarnya laba. Tergantung kepada seberapa besar kemampuan pelaku usaha untuk dapat mempengaruhi harga tanpa harus kehilangan konsumennya yang beralih ke produk pesaing atau substitusinya. Kemampuan itulah yang dalam konsep persaingan usaha dikenal dengan istilah *market power*.

Market power atau dalam bahasa Indonesia sering diterjemahkan menjadi kekuatan pasar, merupakan sebuah kekuatan bagi perusahaan untuk memperoleh laba sebesar-besarnya. Ketika sebuah perusahaan meluncurkan produknya dan produk tersebut memiliki kekuatan pasar, maka konsumen akan bersedia merogoh kocek lebih dalam untuk mendapatkan produk tersebut meskipun harganya naik. Atau dengan kata lain, perusahaan akan dapat menaikkan harga jual produknya tanpa harus takut kehilangan konsumennya.

Kekuatan pasar ini berkaitan erat dengan berapa banyak pelaku usaha yang bergerak dalam bidang usaha yang sama dalam suatu pasar/industri. Umumnya, semakin banyak jumlah pelaku usaha yang ada dalam suatu pasar, semakin rendah kekhawatiran bahwa ada pelaku usaha memiliki kekuatan pasar yang signifikan. Namun sebaliknya, ketika *output* sebuah produk hanya terkonsentrasi pada satu atau beberapa pelaku usaha saja, maka besar kemungkinan pelaku usaha tersebut memiliki kekuatan pasar yang besar.

Tingginya kekuatan pasar dari suatu pelaku usaha dapat menyebabkan terjadinya monopoli. Hal ini disebabkan oleh tidak adanya pelaku usaha lain yang dapat menggantikan keberadaan perusahaan monopolis tersebut. Sumber dari kekuatan pasar yang dimiliki pelaku usaha dapat bermacam-macam. Jika sumber ini tidak dimiliki oleh pelaku usaha lain maka akan terjadi sebuah *entry barrier* dimana pelaku usaha lain tidak dapat masuk untuk berkecimpung dalam bisnis yang sama sebagai pesaing.

Sumber diperolehnya kekuatan pasar pelaku usaha dapat beraneka ragam. Pelaku usaha dapat memiliki kekuatan pasar melalui HaKI. Pemberian hak paten atas sebuah teknologi tertentu menyebabkan terjadinya *entry barrier* bagi pelaku usaha lain untuk menggunakan teknologi tersebut. Akibatnya pelaku usaha yang memiliki paten akan menjadi pelaku usaha tunggal dalam bisnis tersebut sehingga memiliki kekuatan pasar.

Sumber lain yang dampaknya mirip dengan paten adalah standar pemerintah serta kewenangan monopoli terhadap BUMN. Keduanya memberikan dampak yang sama terhadap struktur pasar bersangkutan. Hampir sama seperti paten,

sumber tersebut memberikan kekuatan pasar berupa entry barrier terhadap pelaku usaha lain yang berpotensi untuk berbisnis di sektor tersebut.

Sebagai contoh, pada penyelenggaraan jasa perkeretaapian di Indonesia, PT. Kereta Api Indonesia (PT. KAI) merupakan pemain tunggal. Hal ini disebabkan oleh keberadaan industri perkeretaapian yang merupakan *natural monopoly* dimana dibutuhkan modal yang sangat besar untuk membangun segala infrastruktur yang ada. Selain itu juga PT. KAI mendapatkan hak istimewa monopoli dari pemerintah. Hal inilah yang menyebabkan PT. KAI memiliki kekuatan untuk menetapkan sendiri tarif jasa angkutan kereta api.

Bentuk *entry barrier* dapat berasal dari dua hal, yaitu dari sisi perusahaan dengan menerapkan strategi korporasi, maupun dari kebijakan publik. Dari sisi perusahaan, strategi yang diterapkan perusahaan tidak hanya untuk menjaga kekuatan pasarnya melainkan juga mempertahankan laba monopolisnya. Kasus *tying-bundling* yang menimpa Microsoft di Eropa menjadi salah satu contohnya. Microsoft menerapkan strategi *tying-bundling* antara Windows OS dengan Windows Media Player dengan tujuan untuk memperoleh kekuatan pasar di pasar pemutar media.

Sementara, sumber *entry barrier* yang berasal dari kebijakan pemerintah biasanya memiliki tujuan tertentu seperti kondisi alami industri yang merupakan *natural monopoly*, sebagai sumber pendapatan negara, perlindungan hajat hidup orang banyak hingga kepada perlindungan atas kekayaan intelektual.

Kasus *antitrust* Microsoft yang ditangani oleh United States Department of Justice setidaknya mengidentifikasi beberapa *entry barrier* yang dimiliki oleh Microsoft dalam usahanya. *Copyright protection* merupakan salah satunya, dimana hanya produk tertentu saja yang memiliki *copyright* yang dapat berjalan dengan baik dalam *platform* Windows.

Selain itu, *fixed cost* dan *sunk cost* dibutuhkan untuk proses pengembangan, pemrograman, pengujian, dan pemasaran sebuah sistem operasi. Hal ini akan menyebabkan pengembangan sistem operasi dan aplikasi tertentu yang berjalan di dalamnya hanya dapat dilakukan oleh perusahaan yang telah mapan.

Bahkan ketika ada perusahaan lain yang mengembangkan dan memproduksi piranti lunak sistem operasi, tetapi tanpa ada hak cipta yang berasal dari perusahaan mapan, sebuah aplikasi perusahaan mapan sekali pun belum tentu dapat ditanamkan di dalamnya.

Hal ini mengimplikasikan adanya sebuah skala ekonomi. Sebuah perusahaan mempunyai kekuatan pasar ketika dia merupakan pioner pada bisnis tersebut dan telah memproduksi sampai dengan tingkat skala ekonomi tertentu sehingga efisien. Untuk mencapai skala ekonomi tertentu bukanlah periode yang singkat bagi perusahaan. Oleh karena itu, skala ekonomi yang dimiliki oleh pelaku usaha dapat pula dimanfaatkan sebagai kekuatan pasar.

Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, perhatian diberikan kepada

berbagai proses yang dapat dilakukan oleh pelaku usaha untuk dapat memperoleh kekuatan pasar. Dalam Pasal 1 mengenai ketentuan umum disebutkan pada ayat 2 bahwa praktek monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga dapat menentukan harga barang dan atau jasa.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) merupakan lembaga yang bertugas mengawasi keberlangsungan persaingan usaha di Indonesia. Definisi tersebut mencerminkan bagaimana KPPU memandang kekuatan pasar sebagai akibat dari pemusatan kekuatan ekonomi karena dapat menyebabkan pelaku usaha memiliki kekuatan untuk menentukan harga barang dan atau jasa sebagaimana dijelaskan selanjutnya pada Pasal 1 ayat 3.

Dampak dari pemusatan kekuatan ekonomi dapat berupa posisi dominan yang menyebabkan pelaku usaha tidak lagi memiliki pesaing yang berarti di pasar bersangkutan dimana pelaku usaha tersebut berbisnis. Ketika pelaku usaha telah memiliki posisi dominan maka dia dapat mengeksekusi kekuatan pasar yang dimiliki untuk menerapkan strategi-strategi tertentu untuk memperoleh laba maksimum. Melalui kekuatan pasar tersebut, pelaku usaha akan lebih mudah melakukannya.

Banyak strategi bisnis yang dapat diterapkan ketika pelaku usaha telah memiliki kekuatan pasar sebelumnya. Beberapa strategi telah diidentifikasi oleh KPPU dan dikategorikan sebagai strategi yang bersifat anti persaingan. Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 sendiri telah mendefinisikan strategi yang termasuk kategori anti persaingan yang dapat dieksekusi ketika pelaku usaha memiliki kekuatan pasar. Beberapa di antaranya adalah praktek penetapan harga (*price fixing*), pembagian wilayah, pemboikotan, kartel, trust, integrasi vertikal, perjanjian tertutup. Selain itu juga terdapat aturan mengenai monopoli, penguasaan pasar, persekongkolan, dan merger serta akuisisi.

Sebagian besar pasal dalam Undang-Undang No. 5 tahun 1999 berisi mengenai penjabaran strategi tersebut. Beberapa diantaranya telah memiliki pedoman pelaksanaan yang dapat memudahkan bagi pihak yang berkepentingan untuk memahami definisi dari kekuatan pasar. ■

(Tulisan ini dimuat di Majalah KOMPETISI Edisi 18 Tahun 2009)



Proteksi di Mata Internasional

Deswin Nur

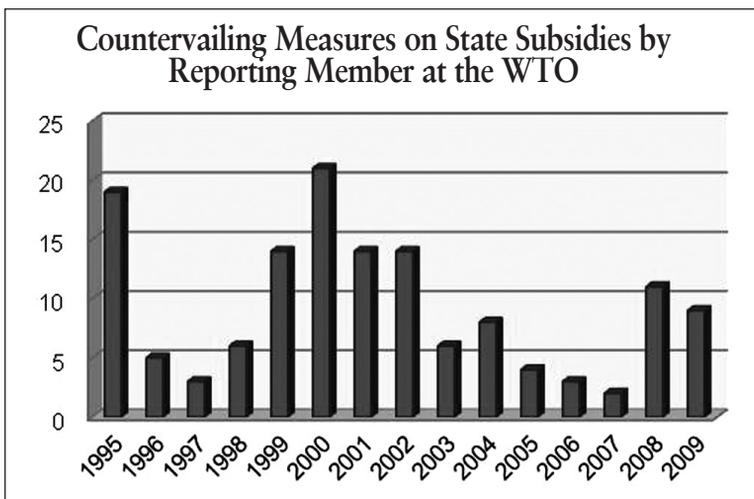
Proteksionisme merupakan suatu kebijakan ekonomi dalam menghambat perdagangan antar negara melalui berbagai metode, khususnya tarif impor barang, pembatasan jumlah kuota, dan berbagai peraturan pemerintah lainnya yang ditetapkan untuk menghambat impor dan mencegah pelaku usaha asing dalam menguasai pasar dan perusahaan domestiknya. Kebijakan ini sangat berkaitan dengan anti-globalisasi dan bertentangan dengan perdagangan bebas (dimana hambatan perdagangan dan pergerakan modal diminimalisasi).

Kebijakan proteksi dapat dilakukan dalam berbagai bentuk. Bentuk pertama adalah melalui instrumen tarif atau pajak atas barang yang diimpor. Tarif biasanya berbeda antar berbagai jenis barang yang diimpor. Tarif ini nantinya akan meningkatkan biaya yang dikeluarkan oleh importir, sehingga dapat meningkatkan harga barang impor di pasar domestik dan mengurangi kuantitas barang yang dipasok. Tarif juga dapat ditetapkan pada ekspor barang. Pada negara dengan metode nilai tukar mengambang (Indonesia menggunakan *manage floating rates*), dampak tarif ekspor akan sama dengan tarif impor. Tetapi karena pada konteksnya tarif digunakan untuk melindungi industri dalam negeri, maka instrumen ini cukup jarang digunakan. Bentuk kedua adalah melalui kuota impor, kuota impor digunakan untuk mengurangi kuantitas barang yang diimpor, sehingga dapat meningkatkan harga barang impor di pasar domestik. Bentuk lain dari proteksi umumnya menggunakan cara hambatan administratif (seperti standar kualitas), subsidi langsung, subsidi ekspor, dan pemanfaatan selisih mata uang.

Kadang proteksi ditetapkan dengan argumen untuk melindungi industri yang baru tumbuh dan membiarkan mereka tumbuh hingga pada tingkatan tertentu dimana mereka mampu bersaing dengan industri asing yang lebih maju. Pemerintah kadang percaya bahwa tanpa proteksi maka industri yang baru tumbuh ini akan kalah dan tersingkir dari pasar akibat tidak mampu bertahan, sehingga proteksi diberikan hingga perusahaan tersebut mencapai skala ekonomis atau hingga infrastruktur industri dan kemampuannya meningkat sesuai dengan standar persaingan di pasar internasional.

Penerapan proteksi sendiri bukanlah sesuatu yang dapat ditetapkan secara gamblang, karena dapat mengakibatkan dampak pada faktor domestik. Tujuan proteksi pada akhirnya adalah meningkatkan output dan keuntungan industri domestik dan memperluas lapangan pekerjaan. Dengan proteksi, konsumen kemungkinan akan membayar harga yang lebih mahal akibat penggunaan sumber daya yang kurang efisien. Di sisi lain, pengurangan proteksi tentu saja akan mempengaruhi faktor lapangan kerja tersebut. Gary Hufbauer dan Kimberly Elliott mencoba menghitung berkurangnya kesejahteraan konsumen dari penghapusan tarif dan hambatan kuantitatif pada 21 (dua puluh satu) sektor utama di Amerika pada tahun 1980-an, dan hasilnya adalah terdapat pengurangan kesejahteraan sebesar \$ 168.520 per pekerjaan/tahun untuk seluruh sektor tersebut. Nilai ini jauh lebih besar dari pendapatan tahunan pekerja secara individu dalam periode yang sama. Hambatan perdagangan dapat menimbulkan biaya kepada konsumen sebesar tiga kali dari pendapatan yang digunakan untuk melindungi buruh, atau dengan kata lain, untuk setiap pekerjaan yang diselamatkan, konsumen membayar tiga kali lebih mahal dari semestinya.

Upaya pengurangan hambatan persaingan akibat berbagai jenis proteksi sebenarnya telah diatur pada Organisasi Perdagangan Dunia (WTO), khususnya dalam Agreement on Subsidies and Countervailing Measures yang diberlakukan sejak tahun 1995. Perjanjian ini menjelaskan aturan tidak hanya bagaimana dan kapan berbagai jenis subsidi diberlakukan, juga jenis subsidi yang memiliki potensi mengganggu perdagangan dunia, serta media pencegahan atau perbaikan yang dapat digunakan suatu negara apabila mereka dirugikan oleh subsidi negara lainnya. Dalam prakteknya, proteksi melalui berbagai jenis subsidi masih sering dilakukan oleh berbagai negara, terutama di masa krisis ekonomi di tahun 1999-2000 sebagaimana bagan di bawah.



Sumber: WTO, 2010

Menghadapi krisis keuangan pada tahun 2008 lalu, pimpinan Negara G20 pada sidangnya di bulan November 2008 telah menganggap penting penghapusan proteksi sehingga tidak kembali ke masa ketidakpastian keuangan global. Dalam upaya menstimulus ekspor satu tahun ke depan (hingga akhir tahun 2009), mereka berjanji menghindari beberapa hal seperti peningkatan hambatan investasi atau hambatan perdagangan dan jasa yang baru; hambatan ekspor; atau ukuran WTO yang tidak konsisten. Saat ini proteksi memang telah diminimalisasi, namun beberapa negara masih sering melakukannya.

Bank Dunia menemukan bahwa 17 (tujuh belas) dari 20 (dua puluh) Negara anggota G20 melakukan instrumen hambatan perdagangan untuk mengatasi krisis tersebut. Bank Dunia menjelaskan bahwa sebagian besar negara G20 menggunakan alasan perlambatan ekonomi global sebagai alasan utama. Upaya proteksi oleh sebagian besar negara ini telah mendistorsi pasar perdagangan global sebesar 0.25% hingga 0.50% dari perdagangan dunia atau senilai kurang lebih US\$ 50 milyar per tahunnya. Angka ini diukur melalui statistik perdagangan dunia bulanan sejak akhir tahun 2009.

Rusia sebagai salah satu anggota G-20, mencoba untuk mengikuti kesepakatan tersebut dan menghindari proteksi. Rusia saat ini merupakan salah satu negara tujuan investasi asing dalam beberapa tahun terakhir. Angka investasi asingnya meningkat fantastis dari \$2,4 miliar pada tahun 2001 menjadi \$36,1 miliar pada tahun 2007. Nilai impor Rusia juga mengalami peningkatan dari \$53,8 miliar menjadi \$ 225,3 miliar pada periode yang sama. Bahkan setelah krisis moneter pada tahun 2008, Rusia masih dinilai sebagai tempat yang menarik untuk investasi, terlebih apabila mereka mampu mengatasi berbagai permasalahan fundamental yang masih terdapat disana, seperti korupsi, ketidakpastian hukum, dan kurangnya infrastruktur. Krisis tersebut juga tidak membuat Rusia beralih untuk menggunakan mekanisme proteksi dalam ekonominya, hal ini untuk menghindari kesalahan kebijakan dimasa Uni Soviet dulu, kata pimpinan negara tersebut. Namun janji memang hanya sebatas kata, karena setelahnya, Rusia kembali menyengol penggunaan proteksi khususnya dalam bidang pertanian.

Berbeda dengan Korea, dimana proteksi maupun subsidi telah menjadi bagian dari kebijakan ekonomi di negara ginseng tersebut pada tahun 1960an dan 1970an. Proteksi pada zaman tersebut dilakukan dalam bentuk regulasi yang melindungi industri tertentu, kebijakan keuangan yang menguntungkan BUMN, pengurangan pajak, pengecualian, dan tarif yang tinggi. Upaya perlindungan industri domestik pada periode tersebut telah menciptakan perkembangan ekonomi Korea yang sangat cepat, walaupun di sisi lain biaya ekonomi juga mengalami peningkatan yang drastis. Ekonomi menjadi terkonsentrasi pada berbagai konglomerat. Tahun 1980an merupakan titik tolak Korea dalam merubah kebijakan pemerintah menjadi mekanisme pasar dalam menciptakan persaingan di sektor swasta, mengurangi intervensi pemerintah, dan dalam

upaya membuka pasarnya ke internasional. Pada tahun yang sama pula, hukum persaingan usaha di Korea mulai ditegakkan. Pada tahun 1990-an, seiring dengan didirikannya WTO, proteksi di Korea mulai dihilangkan untuk dapat mengikuti tren globalisasi dan menciptakan perusahaan yang berskala internasional. Melihat hal tersebut, tidak heran bahwa Korea merupakan negara yang paling cepat pulih dari krisis ekonomi global pada tahun 1998.

Dari kacamata hukum dan kebijakan persaingan, subsidi atau segala bentuk proteksi oleh negara kepada industri domestiknya dinilai dapat berpotensi menciptakan hambatan persaingan usaha dan meningkatkan konsentrasi pasar. Beberapa negara, misalnya Armenia, bahkan mencantumkan kewenangan lembaga persaingan untuk menilai apakah suatu subsidi atau proteksi yang diusulkan atau ditetapkan pemerintah memiliki potensi persaingan usaha tidak sehat. Uni Eropa menggunakan pendekatan yang lebih keras dalam konteks penyatuan kawasan tersebut. Pasal 87(1) pada butir-butir kesepakatan penyatuan ekonomi Eropa (*European Community Treaty*) secara tegas melarang penggunaan bantuan atau perlindungan suatu negara kepada industri atau pelaku usaha, karena dapat menghambat persaingan sehat di kawasan tersebut.

Sampai saat ini memang, perdebatan antara kebijakan industri dan kebijakan persaingan masih terus terjadi. Tidak jarang bahwa prioritas yang diberikan oleh negara kepada industri atau pelaku usaha nasional (umumnya BUMN) tidak jarang bersinggungan dengan penerapan hukum persaingan. Indonesia juga memberikan pengecualian atas perlindungan negara dengan penggunaan dalih industri strategis dan perlindungan kesejahteraan rakyat banyak. Persinggungan yang sama juga cukup sering terjadi di negara lain, misalnya di lembaga persaingan Italia. Mereka sering menerima laporan dari perusahaan yang dirugikan sebagai dampak perlindungan negara atas pelaku usaha tertentu (BUMN) di sektor transportasi laut. Kerugian tersebut dilaporkan timbul pada industri dimana proteksi negara tersebut dilakukan, maupun industri atau pasar yang tidak terkait akibat mekanisme subsidi silang yang digunakan oleh pelaku usaha yang mendapatkan fasilitas khusus negara tersebut.

Salah satu upaya yang paling ampuh dalam mengharmoniskan proteksi dan kebijakan persaingan hanyalah advokasi yang intensif dan terstruktur, sehingga mampu meyakinkan pemerintah atas potensi dampak proteksi tersebut atas persaingan usaha. Namun apabila upaya proteksi tersebut ditujukan untuk menciptakan pelaku usaha nasional yang kuat bersaing di pasar internasional, maka tidak ada salahnya lembaga persaingan mendukung upaya tersebut. Tetapi, tentu saja dengan tetap memperhatikan upaya perlindungan persaingan usaha di pasar domestik. Nah, untuk mewujudkan hal tersebut, lembaga persaingan Indonesia dan pemerintah harus meningkatkan frekuensi konsolidasinya. ■

(Tulisan ini dimuat di Majalah KOMPETISI Edisi 25 Tahun 2010)



Kisi-kisi Farmasi Indonesia

Yossi Yusnidar

Jumlah penduduk Indonesia yang relatif besar (lebih dari 200 juta jiwa) berikut tingkat pengeluaran untuk kesehatan yang relatif masih rendah (sebesar \$5/Kapita/tahun dibanding \$12 di Malaysia dan \$40 di Singapura) merupakan indikasi besarnya potensi pasar farmasi Indonesia.

Penelitian Clarkson (1996) menunjukkan bahwa industri farmasi merupakan salah satu industri yang paling menguntungkan. Keuntungan industri farmasi berada di rangking keempat setelah industri *software*, perminyakan, dan makanan. Dibanding rata-rata industri, keuntungan perusahaan farmasi lebih besar yaitu 13.27% dibanding dengan rata-rata 10.19%. Mekanisme mendapat keuntungan ini dipengaruhi sifat khas industri farmasi, diantaranya adalah adanya hambatan untuk masuk ke industri farmasi, yang akan mempengaruhi harga obat. Hambatan untuk masuk ke industri farmasi dilakukan dalam berbagai bentuk: (1) regulasi obat; (2) hak paten; dan (3) sistem distribusi.

Hambatan pertama untuk masuk di industri farmasi adalah aspek regulasi dalam industri farmasi yang sangat ketat. Proses pengujian obat di Amerika Serikat (termasuk dalam periode 1) oleh *Food and Drug Administration* (FDA) berlangsung sangat lama, bisa terjadi sampai 15 tahun dengan proses yang sangat kompleks.

Faktor penghambat kedua adalah hak paten yang diberikan oleh pemerintah untuk industri farmasi yang berhasil menemukan obat baru. Industri farmasi menikmati masa monopoli, dimana hanya pabrik obat yang memiliki hak paten yang mempunyai hak menjual dan memproduksi obat selama periode 17 tahun sampai 25 tahun. Setelah obat tersebut habis masa hak patennya, barulah perusahaan-perusahaan lain dapat memproduksi obat serupa. Hak paten mencerminkan sistem kapitalis yang menjaga agar modal tetap berkembang dan mampu untuk melakukan kegiatan-kegiatan berikutnya, termasuk melakukan penelitian obat lebih lanjut.

Hambatan ketiga untuk masuk adalah sistem jaringan distribusi dan pemasaran industri farmasi yang sangat kompleks. Jaringan sistem distribusi dan pemasaran mempunyai ciri menarik yaitu menggunakan konsep '*detailing*' dimana perusahaan farmasi melakukan pendekatan tatap muka dengan dokter yang berpraktek di rumah sakit ataupun praktek pribadi melalui jaringan distributor.

Pengertian Obat Patent, Generik dan Branded

Secara internasional, obat hanya dibagi menjadi 2 yaitu obat paten dan obat generik. Obat paten adalah obat yang baru ditemukan berdasarkan riset dan memiliki masa paten yang tergantung dari jenis obatnya. Menurut UU No. 14 Tahun 2001 masa berlaku paten di Indonesia adalah 20 tahun.

Setelah obat paten habis masa patennya, obat paten kemudian disebut sebagai obat generik (generik=nama zat berkhasiatnya). Nah, obat generik inipun dibagi lagi menjadi 2, yaitu generik berlogo dan generik bermerk (*branded generic*).

Obat generik berlogo yang lebih umum disebut 'obat generik' saja adalah obat yang menggunakan nama zat berkhasiatnya dan mencantumkan logo perusahaan farmasi yang memproduksinya pada kemasan obat, sedangkan 'obat generik bermerk' yang lebih umum disebut 'obat bermerk' adalah obat generik yang diberi merk dagang oleh perusahaan farmasi yang memproduksinya.

Harga Obat Generik dan Harga Obat Branded Generik

Berikut contoh perbandingan harga obat *branded generic* dibandingkan dengan harga patent-nya.

KELAS TERAPI	HARGA OBAT		
	Tertinggi (Rp)	Terendah (Rp)	Patent (Rp)
Amoxicillin	2.475	259	1.940
Ciprofloxacin	18.535	218	18.535
Cefixime	14.500	2.177	13.733
Cefotaxime	214.200	8.750	214.200
Amlodipine	5.500	2.300	5.500
Ranitidine	4.759	180	4.759
Mefenamic Acid	1.612	100	1.612
Clavulanic Acid	10.883	4.332	10.883
Levofloxacin	27.800	1.104	27.800

Sumber: keterangan narasumber KPPU

Dari contoh di atas, ternyata obat *branded generic* masih dimungkinkan untuk dijual dengan tingkat harga diatas harga produk patent/originator. Pada praktiknya strategi demikian tidak membuat produk yang dijual dengan harga premium tersebut menjadi tidak kompetitif di pasaran. Volume penjualan produk obat yang dijual dengan harga premium tersebut pada kelas terapi tertentu dan justru melebihi volume penjualan obat paten/originator yang berada dalam satu kelas terapi yang sama. Sebaliknya, obat dengan harga jual terendah, tidak selalu menempatkan obat tersebut sebagai obat dengan volume penjualan terbaik.

Kecenderungan penguatan pangsa pasar dalam beberapa kelas terapi oleh obat *branded generic* terjadi bukan sebagai akibat adanya keunggulan dari segi harga jual obat produk penguasa pasar. Hal ini secara implisit menunjukkan bahwa terdapat karakteristik persaingan non-harga dalam obat *branded generic* yang memiliki peranan penting dalam upaya penguasaan pasar yang dilakukan oleh masing-masing produsen obat.

Keputusan pembelian obat oleh konsumen farmasi khususnya obat *ethical* berada di tangan dokter, meskipun konsumen akhir dari obat adalah pasien. Pasien sama sekali tidak mempunyai pilihan selain membeli merek obat yang telah diresepkan oleh dokter.

Dalam industri farmasi khususnya obat *ethical*, upaya “iklan” justru dilakukan terhadap pengambil keputusan dalam menentukan obat dalam suatu pengobatan yaitu dokter. Oknum dokter meresepkan obat *ethical* dengan merek tertentu kepada pasien karena adanya benefit yang didapatkan dari masing-masing produsen. Persaingan antar produsen justru terjadi dalam memberikan benefit keuangan/non-keuangan kepada dokter sebagai penentu isi resep obat yang diberikan kepada pasien. Hal tersebut menjadikan mekanisme persaingan dalam obat *ethical* menjadi kurang maksimal.

Hal ini disebabkan pasien pada umumnya tidak memahami makna obat generik, *branded generic*, dan obat patent (kondisi *asymmetric information*) sehingga tidak membuka peluang bagi mereka untuk meminta dokter untuk meresepkan obat generik.

Pasal 61 ayat 3 PP No. 72 Tahun 1998 tentang Pengamanan Sediaan Farmasi dan Alat Kesehatan menyebutkan:

Dalam rangka pelayanan kesehatan, penggantian penyerahan sediaan farmasi yang berupa obat berdasarkan resep dokter dengan padanannya berupa obat generik, dapat dilakukan dengan persetujuan dokter yang mengeluarkan resep dan dilaksanakan dengan memperhatikan kemampuan ekonomi penerima pelayanan kesehatan.

Pada praktiknya sangat jarang apoteker menukar obat yang diresepkan dokter dengan obat generik dan penggantian resep itupun harus dengan seijin dokter.

Di sisi lain sebagai akibat kebijakan Pemerintah yang terlalu menekan harga obat generik maka value penjualan obat generik cenderung semakin menurun. Hal ini juga membuat tidak adanya insentif ekonomi bagi produsen, distributor, maupun apotek untuk menjual obat-obatan generik.

Kenaikan harga bahan baku sebesar kurang lebih 50%, menyebabkan pasar obat generik semakin tidak menarik. Produsen obat generik menurunkan jumlah volume produksinya. Akibatnya, suplai berkurang karena keterbatasan dalam memenuhi kebutuhan obat generik. BUMN yang selama ini menjadi produsen obat generik telah menurunkan jumlah produksinya, misalnya:

- Indofarma & Kimia Farma produksi obat generiknya turun: 20 - 30%

- Dexa Medica produksi obat generiknya turun: 40%
- Phapro pros produksi obat generiknya turun: 60%

Rekomendasi

Selama ini kebijakan Pemerintah yang mengatur harga obat generik dan pengontrolan harga obat generik 3 kali lipat dari obat generik bermerek (*branded generic*) hanya dilakukan dalam sarana pelayanan kesehatan Pemerintah. Pemerintah sama sekali tidak mengatur harga obat *branded generic*, namun hanya mengatur labelisasi HET dan kandungan obat.

Jumlah produsen obat yang sangat banyak seharusnya mengindikasikan tingkat persaingan yang cukup tinggi. Namun, jumlah yang banyak ini malah memberatkan konsumen kesehatan dengan mengenakan harga yang tinggi. Hal ini diakibatkan oleh tingginya biaya promosi yang dilakukan produsen untuk melakukan kerjasama yang tidak etis dengan oknum dokter.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah ada, apoteker dapat mengganti merek obat yang diresepkan dokter asal dengan persetujuan dokter bersangkutan. Namun dalam praktiknya, apoteker tidak berani mengubah atau merekomendasikan penggantian merek obat yang telah diresepkan dokter dengan merek yang berbeda dari kelas terapi yang sama.

Dalam rangka mengatasi persoalan-persoalan tersebut, Pemerintah perlu menetapkan harga batas atas dari obat-obatan *branded generic* dengan berdasarkan undang-undang yang dengan maksimal 3 kali dari harga obat generik. Struktur harga obat generik yang telah dikalkulasi secara wajar juga perlu diperbaiki agar dapat memberikan insentif bagi produsen obat generik.

Pemerintah sebaiknya juga meningkatkan edukasi akan hak konsumen dalam memperoleh transparansi informasi pengobatan (pasien tahu mengenai isi resep/resep mudah dibaca pasien untuk menghindari *asymmetric information*) khususnya mengenai pilihan obat yang diresepkan dan diberikan hak untuk memilih merek obat berdasarkan resep dokter dengan harga yang terjangkau.

Peraturan perundang-undangan untuk melindungi konsumen dari praktik yang tidak etis juga diperlukan, peraturan tersebut sebaiknya memberikan kewenangan kepada apoteker untuk secara profesional mengganti “merek” obat yang diresepkan dokter dengan ketentuan harus lebih murah dengan kualitas, *safety* dan khasiat yang dapat dipertanggungjawabkan dan harus atas permintaan pasien.

Untuk merasionalkan harga obat perlu dikembangkan kebijakan *parallel import* untuk mengembangkan iklim kompetisi terhadap obat-obatan originator yang berasal dari PMA. Selama ini, obat-obat originator selalu menjadi rujukan bagi PMDN dalam pembentukan harga obat-obat *branded generic*. Oleh karena itu, jika ada kompetisi pada obat-obat produksi PMA, maka harga obat PMA akan cenderung menurun dan lebih lanjutnya, akan

menekan harga-harga *branded generic* yang diproduksi oleh PMDN.

Permasalahan-permasalahan yang ada di industri farmasi sekarang ini, disebabkan oleh kebijakan industri yang bertumpu pada *brand competition*. Untuk mengatasinya, kebijakan industri farmasi harus diarahkan pada pendekatan *generic substitution*, sebagaimana yang terjadi di berbagai negara. Klasifikasi obat yang terdiri dari paten, *branded generic* dan generik, sebaiknya diubah menjadi paten dan generik saja. ■

(Tulisan ini dimuat di Majalah KOMPETISI Edisi 13 Tahun 2008)



Mengapa Harga Elpiji Harus Diatur?

A. Junaidi

Pertanyaan ini muncul dalam Seminar Nasional “Persaingan Usaha dalam Industri Hilir Migas Indonesia” yang digagas Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) pada awal Juli lalu. Pertanyaan yang wajar akibat kekhawatiran peserta seminar yang juga dihadiri Menteri ESDM dan BUMN ini atas aksi korporasi Pertamina selaku pelaku usaha pemegang posisi dominan industri hilir migas yang berpotensi mendistorsi pasar di tengah bingkai persaingan yang dibentuk Mahkamah Konstitusi.

Seakan memberi contoh *par excellence* dari pertanyaan ini, Pertamina pada tanggal 1 Juli menaikkan harga elpiji 12 kg sebesar 17,6%. Akibatnya seperti diduga, elpiji 12 kg menghilang dan memusingkan pelaku usaha kecil untuk menyiasati agar usahanya tetap bertahan seperti yang dialami pelaku usaha kecil dan UKM di Jakarta (Kompas, 3/7).

Meskipun harganya dinaikkan, ternyata Pertamina tetap rugi karena Perseroan ini masih menanggung subsidi harga elpiji sebesar 63,5 % yang sering diistilahkan sebagai subsidi Perusahaan. Jenis subsidi yang tidak ideal bagi perseroan yang berorientasi profit seperti Pertamina (vide pasal 12 UU No. 19 Tahun 2003).

Wacana yang muncul adalah kenaikan harga Pertamina merupakan aksi korporasi biasa yang harus dihargai (Tempo, 1/7) sementara yang lain menyanggahnya dengan argumen bahwa seharusnya Pertamina tahu diri dan mengukur penderitaan dan kemampuan rakyat. Sebagai wujud kepedulian, DPR bahkan menyerukan subsidi lebih banyak lagi. Jika argumen pertama merupakan perspektif bisnis, pertimbangan kedua adalah pendekatan politis.

Pada dasarnya konstruksi hukum energi nasional telah terbentuk dengan berlakunya UU Nomor 22 tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi (Migas) dengan perubahan pasal 28-nya oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Sebagaimana dimaklumi, pada mulanya UU Migas dalam pasal 28 (2) (3) mengatur bahwa “(2) Harga Bahan Bakar Minyak dan harga Gas Bumi diserahkan pada mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar; (3) Pelaksanaan kebijaksanaan harga sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) tidak mengurangi tanggung jawab sosial

Pemerintah terhadap golongan masyarakat tertentu”. Namun dengan Putusan Nomor 002/PUU-I/2003 (Putusan) MK merevisinya menjadi ‘harga Bahan Bakar Minyak dan harga Gas Bumi dalam negeri ditetapkan oleh Pemerintah dengan memperhatikan kepentingan golongan masyarakat tertentu dan mempertimbangkan mekanisme persaingan usaha yang sehat dan wajar. Perlu dimaklumi, definisi Migas tidak termasuk pasal yang direvisi sehingga produk migas seperti Pertamina dan atau elpiji secara de jure harus pula menjadi obyek yang diatur dengan penetapan harga oleh pemerintah tanpa melihat apakah komoditas itu bersubsidi atau tidak.

Namun dalam prakteknya, obyek penetapan harga oleh pemerintah ini diinterpretasi terbatas pada BBM bersubsidi seperti premium atau elpiji 3 kg (bersubsidi), sementara produk non subsidi dipandang menjadi domain pelaku usaha sendiri. Tidak mengherankan bila Pertamina selaku Persero yang memang berorientasi profit tetap menaikkan harga elpiji 12 kg tanpa menghiraukan keberatan masyarakat atau YLKI dan kondisi menderitanya konsumen elpiji 12 kg yang harus berebut elpiji 3 kg yang ternyata langka pula.

Jika subsidi elpiji dikeluhkan karena menjadi beban Pertamina, Komisioner KPPU, Tadjuddin Noersaid (Kompas 1/7) mengutarakan bahwa peran serta pemerintah untuk menetapkan harga dalam pasar dengan konsentrasi market yang tinggi atas komoditas pokok dan menyangkut hajat hidup orang banyak (*vide* Putusan MK) seperti elpiji ini memang masih diperlukan.

Harapannya: *pertama*, dengan penetapan harga batas atas sebagai misal, tidak akan ada pelaku usaha termasuk pelaku usaha dominan dalam usaha elpiji yang dapat *mencharge* harga sekenanya karena *by condition*, harga akan tertahan dan mereka akan bertarung dengan kompetitornya dalam level di bawah *ceiling price* itu. Di samping itu, hal ini juga memberi kepastian kepada pelaku usaha dominan untuk menaikkan harga sampai batas yang ditentukan Pemerintah sehingga secara teknis akan menarik kompetitor lain untuk masuk berkompetisi. *Kedua*, Pemerintah sebagai pemangku kepentingan publik akan melihat kapan harga dinaikkan, berapa suplai elpiji yang harus disediakan, besaran harga atau subsidi yang pantas dilakukan demi sebesar-besarnya kepentingan rakyat. Jadi tidak seperti dewasa ini, dimana pelaku usaha dominan dalam bisnis elpiji dibiarkan secara bebas untuk menaikkan harga di tengah kondisi dimana konsumen masih sulit membeli elpiji bahkan untuk harga sebelum naik sekalipun.

Dengan konstalasi penetapan harga semua komoditas migas dan subsidi di tangan Pemerintah, maka tidak ada lagi subsidi untuk perusahaan karena pelaku usaha dapat menaikkan harga sampai batas atas yang ditentukan pemerintah terkecuali perusahaan dominan tersebut sengaja menahan harga untuk *discourage* kompetitor yang siap masuk dan bersaing dengannya. Selain itu, tidak ada lagi pembebanan kewajiban pemerintah pada satu perusahaan karena penyalur elpiji (bersubsidi atau non subsidi) nantinya tidak dijalanakan oleh satu perusahaan saja.

Tegasnya, sebagai lembaga yang dibentuk UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat yang berwenang memberikan saran kepada kebijakan pemerintah, KPPU tidak anti subsidi dan tidak dalam posisi melarang subsidi. Tidak ada lembaga yang melarang subsidi termasuk KPPU, sepanjang hal tersebut dilakukan dalam kerangka UU yaitu subsidi yang dilakukan oleh institusi yang berwenang, dengan timing yang tepat dan besaran yang sesuai. Sesungguhnya kenaikan harga karena pengurangan atau pengalihan subsidi adalah instrumen yang terlalu “kontroversial” untuk digunakan pelaku usaha yang berorientasi profit.

Dengan demikian, masa depan persaingan usaha sektor migas sebagaimana perintah UU akan menggunakan format persaingan yang khas, dimana harga batas atas yang ditentukan Pemerintah menjadi *ceiling* (atap) bagi ruang kompetisi antar pelaku usaha migas khususnya elpiji. Ternyata perintah UU dan kepentingan persaingan usaha sehatlah yang menjadi alasan mengapa harga elpiji harus diatur. ■

(Tulisan ini dimuat di Majalah KOMPETISI Edisi 12 Tahun 2008)



KEBIJAKAN



Kerangka Regulasi Persaingan Usaha di Sektor Telekomunikasi

Elpi Nazmuzzaman

Akhir-akhir ini masyarakat disuguhi oleh banyaknya berita persaingan usaha di sektor telekomunikasi, diantaranya adalah putusan KPPU tanggal 19 November terkait tindakan anti persaingan yang difasilitasi oleh kepemilikan silang oleh Temasek di industri seluler. Hampir berurutan, KPPU juga tengah memeriksa dugaan kartel SMS yang dilakukan oleh operator seluler. Sementara dalam layanan Sambungan Langsung Jarak Jauh (SLJJ), Telkom bersikukuh menolak pembukaan kode akses yang memungkinkan terjadinya persaingan yang lebih sengit di sektor telekomunikasi.

Saat ini sektor telekomunikasi Indonesia memiliki dua institusi pengawas yang melakukan supervisi dan meregulasi kegiatan di sektor tersebut yaitu BRTI dan KPPU yang berwenang di bidang persaingan usaha. Sebagaimana di negara-negara yang memiliki lembaga pengawas persaingan dan pengawas khusus sektor (*sector specific regulator*), diperlukan kesepahaman tentang pembagian peran yang saling menunjang antar keduanya. Ketiadaan kerangka pengertian yang sama, alih-alih menjadikan suatu sinergi, malah dapat saling mengkoreksi kebijakan yang pada akhirnya justru tidak memberikan efek manfaat yang optimal bagi masyarakat.

Tulisan berikut ini mencoba memberikan gambaran ringkas tentang perkembangan peran regulator di sektor telekomunikasi serta keterkaitan antara hukum persaingan yang bersifat general dengan regulasi telekomunikasi yang lebih spesifik yang biasa diterapkan di berbagai negara.

Peran Pemerintah di Sektor Telekomunikasi

Kemunculan industri telekomunikasi semakin hari semakin menegaskan bahwa komunikasi bukan lagi sekedar aktifitas warga negara biasa, namun menjadi suatu hak yang wajib difasilitasi oleh negara. Bentuk penyediaan tersebut pada awalnya dilakukan secara monopoli, dimana terdapat empat alasan yang melandasinya. *Pertama*, besarnya investasi sehingga hanya satu

pelaku usaha yang dapat menyediakan jasa telekomunikasi dengan biaya yang lebih rendah dibandingkan bila disediakan oleh dua pelaku usaha atau lebih. *Kedua*, adanya *network externalities* sehingga perlu disediakan secara monopoli. *Network externalities* muncul di sektor telekomunikasi karena nilai kegunaan jaringan meningkat seiring dengan bertambahnya jumlah pengguna, sehingga jaringan dengan banyak pengguna lebih bernilai dibandingkan beberapa jaringan kecil yang tidak saling terhubung. *Ketiga*, diperlukannya subsidi silang antar layanan yang disediakan. Subsidi silang ini menjamin pengguna pada jasa telekomunikasi dasar tertentu dapat berkomunikasi dengan harga yang terjangkau, misalnya, koneksi lokal lebih murah dibanding SLJJ dan SLI. *Keempat*, alasan kedaulatan, keamanan, atau perlindungan terhadap bidang strategis bagi negara sehingga penyediaannya perlu dijaga oleh pemerintah.

Berdasarkan argumentasi-argumentasi tersebut, beberapa negara menjustifikasi bahwa hanya pemegang hak monopoli eksklusif atas sektor telekomunikasi yang dapat beroperasi. Namun demikian, bila pemegang hak tersebut dibiarkan secara bebas mengeksploitasi kekuatan pasarnya (*market power*) maka dampak negatif akan timbul. Misalnya, konsumen harus membayar harga yang tinggi, kualitas barang dan jasa yang buruk, volume terbatas serta hilangnya insentif pelaku usaha untuk melakukan inovasi dan beroperasi secara efisien.

Atas dasar upaya untuk mengendalikan volume, kualitas, dan harga yang menjamin kesejahteraan masyarakat serta untuk mendorong efisiensi dan inovasi, pemerintah di banyak negara mencoba mengimbangi hak eksklusif monopoli tersebut dengan melakukan kontrol atas sektor telekomunikasi. Kontrol tersebut sering diwujudkan dalam bentuk kepemilikan pemerintah secara langsung pada perusahaan yang memiliki hak eksklusif atau dengan menunjuk kementerian bidang terkait menjadi perwakilannya. Dengan demikian, pemerintah berperan melalui dua kewenangan sekaligus, yaitu sebagai pemilik dan regulator.

Dengan berjalannya waktu, kontrol pemerintah di sektor telekomunikasi berevolusi menjadi empat bentuk kontrol. *Pertama*, dengan menjadikan pemerintah sebagai penyedia jasa telekomunikasi secara langsung. *Kedua*, pemerintah mengurangi kepemilikannya di perusahaan tersebut dan memberikan kesempatan kepada pihak lain untuk bersama-sama memiliki saham, dimana perusahaan tersebut masih menjadi pemegang hak monopoli. *Ketiga*, pemerintah membuka persaingan dengan mengurangi hak monopoli atau menghilangkannya sehingga terdapat lebih dari satu pelaku usaha di sektor telekomunikasi, namun dalam hal ini, pemerintah tetap memiliki sebagian saham pada perusahaan. Pada bentuk ketiga tersebut, pemerintah mulai memperkuat perannya sebagai regulator dan mengurangi peran sebagai operator. *Keempat*, pemerintah menghilangkan seluruh kepemilikannya dan membiarkan swasta yang menjadi pelaku usaha di pasar telekomunikasi. Pada bentuk ini, pemerintah telah berfungsi sebagai regulator sejati.

Dalam perkembangan selama dua dekade terakhir, pemberian hak monopoli dalam penyediaan jasa telekomunikasi sebagaimana bentuk satu dan dua diatas mulai banyak dipertanyakan. Seiring dengan semakin banyaknya bukti empiris yang menunjukkan bahwa perusahaan pemerintah dan perusahaan yang tidak memiliki tekanan persaingan sering tidak beroperasi secara efisien. Di sisi lain, pengalaman menunjukkan bahwa tekanan persaingan dapat membantu mengimbangi tekanan politik yang kerap muncul dalam perusahaan pemegang hak eksklusif monopoli.

Hukum Persaingan dan Regulasi Spesifik Telekomunikasi

Upaya membuka persaingan usaha di bidang telekomunikasi tidak lantas menghilangkan peran pengaturan pemerintah serta peran pengaturan pasar. Penciptaan keterbukaan pasar hanya menjadi salah satu elemen penting dan tetap diperlukan pengaturan pasar sebagai elemen lainnya agar mekanisme transaksi dapat mewujudkan kesejahteraan konsumen. Oleh karena itu, pada bentuk kontrol ketiga dan keempat, selain pemerintah yang memegang fungsi kendali diperlukan juga pengawasan dari lembaga persaingan usaha.

Sebagai industri yang bergeser dari kondisi monopoli, terdapat banyak hal yang memerlukan intervensi pemerintah agar kompetisi dapat berjalan di industri telekomunikasi, diantaranya adalah:

1. Menjamin kompetisi diperkenalkan secara efektif dengan menghilangkan berbagai hambatan masuk pada berbagai segmen jasa telekomunikasi, misalnya, dengan kewajiban untuk pemisahan cross-ownership secara vertikal.
2. Menjamin interkoneksi yang adil diantara operator, baik antar pemain dominan maupun dengan pelaku usaha baru.
3. Menjamin prinsip anti diskriminatif, terutama pada masalah penggunaan sumber daya terbatas misal spektrum, no telepon dll.
4. Menjamin kemudahan pelanggan untuk berganti operator, sehingga menciptakan *level playing field* yang setara antar operator dan meminimalisasi *switching cost* yang timbul.
5. Pada pasar yang telah berada pada kondisi kompetisi diperlukan jaminan agar persaingan sehat tetap terjaga, diantaranya dengan mengatur agar tidak terjadi merger, akuisisi, ataupun *cross ownership* secara horizontal.

Bentuk-bentuk pengaturan pada beberapa negara biasanya mengandalkan dua buah regulasi, yaitu hukum persaingan usaha dan regulasi spesifik telekomunikasi. Hukum persaingan lazimnya akan mengatur 3 tiga kelompok besar isu. *Pertama*, pengaturan untuk mencegah kolusi ataupun perjanjian anti persaingan antar operator. *Kedua*, pengaturan kekuatan pasar yang dimiliki oleh pelaku usaha, dimana pengaturan tersebut bertujuan mencegah penyalahgunaan kekuatan pasar atau posisi dominan pelaku usaha terhadap pesaing, konsumen, dan supplier. Misalnya, *refusal to deal* terhadap *supplier* atau *buyer*, dan menetapkan harga secara berlebihan (*predatory pricing*). *Ketiga*, pengaturan untuk mencegah merger, akuisisi dan kepemilikan silang yang berpotensi mengurangi persaingan usaha.

Pengaturan yang khusus di bidang telekomunikasi secara umum berisi tiga kelompok isu substansi. Substansi pertama mencakup hal-hal yang mendorong dan menjaga kondisi kompetisi, yaitu terdiri atas:

1. Mengidentifikasi segmen jasa telekomunikasi yang dapat dimasuki oleh pelaku usaha baru.
2. Menetapkan proses bagaimana pelaku usaha dapat memasuki industri telekomunikasi.
3. Menentukan prosedur, teknis, dan syarat penetapan tarif interkoneksi sehingga seluruh pencari interkoneksi dapat memperoleh akses secara adil.
4. Menentukan persyaratan terkait dengan alokasi nomor telepon dan *number portability*.
5. Menentukan prosedur alokasi frekuensi.
6. Mencegah terjadinya transfer sumber daya publik.

Pengaturan kedua berkaitan dengan pencegahan upaya penyalahgunaan *market power* yang dimiliki oleh pelaku usaha baik terhadap pesaing maupun terhadap konsumen. Misalnya, pengaturan tarif interkoneksi, penentuan tarif dan kualitas layanan bagi pengguna pada pasar yang belum kompetitif. Terakhir adalah pengaturan ketiga yang mencakup substansi yang mewajibkan pemenuhan layanan publik, misalnya wilayah minimum pelayanan.

Dari pembagian kelompok isu regulasi diatas, terlihat beberapa isu yang menjadi domain utama hukum persaingan dan regulasi spesifik telekomunikasi. Keterkaitan antar kedua regulasi tersebut pada hakekatnya bertujuan untuk mengarahkan industri telekomunikasi agar dapat memberikan manfaat bagi kesejahteraan masyarakat.

Upaya-upaya KPPU maupun BRTI dalam mengkomunikasikan kerja sama dan kewenangan keduanya telah berada pada jalur yang tepat untuk menciptakan arah kinerja yang sinergis. ■

(Tulisan ini dimuat di Majalah KOMPETISI Edisi 10 Tahun 2008)

Pengaturan Menara Telekomunikasi dalam Perspektif Persaingan Usaha

Diana Yoseva

Dinamika sektor telekomunikasi selalu menarik perhatian untuk diikuti. Setelah KPPU memutus perkara kepemilikan silang Temasek dan kartel tarif SMS, belakangan muncul perkembangan baru dalam sektor ini. Isu hangat terkait sektor telekomunikasi akhir-akhir ini adalah isu mengenai pengaturan menara telekomunikasi di beberapa daerah di Indonesia. Banyak isu yang berkembang terkait dengan menara telekomunikasi tersebut, mulai dari isu pemberdayaan industri dalam negeri melalui pembatasan modal asing, isu teknis penggunaan menara, hingga isu persaingan usaha.

Menara telekomunikasi/*Base Transceiver Station* (BTS) menjadi salah satu kata kunci dalam memenangkan persaingan dengan operator seluler lain. Mengingat pentingnya keberadaan menara telekomunikasi (BTS) tersebut, maka aktivitas pembangunan menara telekomunikasi (BTS) kian hari kian sulit dikendalikan dan bahkan cenderung menyebabkan suatu daerah menjadi hutan menara, sehingga menghilangkan estetika, keserasian dan keindahan tata kota. Hingga kini menara telekomunikasi (menara BTS) di Indonesia ada sekitar lebih dari 60.000. Kepadatan BTS ini berbeda-beda, tergantung kepadatan populasi.

Seiring dengan fenomena tersebut, pemerintah pusat yakni Kementerian Komunikasi dan Informatika mengeluarkan pengaturan menara telekomunikasi (BTS) secara bersama lebih dari satu operator, yang dituangkan dalam Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No. 02/PER/M.KOMINFO/3/2008 Tentang Pedoman Pembangunan dan Penggunaan Menara Bersama Telekomunikasi. Dengan demikian layanan telekomunikasi tersebut dapat dimanfaatkan secara bersama-sama untuk berbagai jenis layanan. Hal ini tampaknya juga mulai menjadi perhatian pemerintah daerah, terbukti dari diterbitkannya beberapa peraturan daerah/kota yang mengatur mengenai pembangunan menara telekomunikasi bersama.

Jauh sebelum dikeluarkannya Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No. 02/PER/M.KOMINFO/3/2008 Tentang Pedoman Pembangunan dan Penggunaan Menara Bersama Telekomunikasi, perhatian

terhadap estetika pembangunan menara telekomunikasi sudah muncul. Banyak pemerintah daerah yang sudah membuat pengaturan menara telekomunikasi di daerahnya masing-masing. Apalagi di era otonomi daerah, dimana sebagian urusan pusat didesentralisasikan ke daerah, maka terbukalah peluang bagi pemerintah daerah untuk mengatur daerahnya pada bidang-bidang tertentu.

Dengan adanya mandat otonomi daerah tersebut, maka banyak daerah/kota yang mengeluarkan pengaturan mengenai pembangunan menara telekomunikasi khususnya menara telekomunikasi bersama. Pengaturan ini bertujuan untuk mengatur tata kota agar tidak terjadi hutan menara telekomunikasi sehingga tata kota lebih estetis dan harmonis dengan lingkungan di sekitarnya. Sebenarnya tidak hanya itu saja, keberadaan menara telekomunikasi bersama ini dapat meningkatkan efisiensi sumber daya. Bagi daerah, menara telekomunikasi juga dapat menjadi sumber pendapatan daerah tersebut.

Pada prinsipnya pembentukan peraturan daerah/kota tersebut didasarkan pada semangat untuk menjaga estetika daerah / kota sesuai dengan rancangan tata ruang dan wilayah setempat, akan tetapi dalam perkembangannya justru menimbulkan keluhan dari para pelaku usaha. Dalam hal ini pelaku usaha menilai bahwa kehadiran peraturan daerah/kota tentang pembangunan menara telekomunikasi bersama tersebut, dinilai telah menghambat ekspansi kegiatan usahanya, khususnya bila dikaitkan dengan upaya memberikan jaminan akan terjaganya kualitas dan kuantitas *coverage area* bagi para pengguna jasa seluler. Disisi lain, peraturan daerah/kota tersebut secara tidak sengaja ternyata menciptakan eksklusifitas pembangunan dan pengelolaan menara telekomunikasi bersama, sehingga pelaku usaha lain tidak mempunyai kesempatan untuk menjalankan kegiatan usaha pada sektor dimaksud.

Sejauh ini, terdapat beberapa pokok pengaturan yang sama dalam pengaturan menara telekomunikasi bersama, baik pengaturan oleh daerah maupun pengaturan dalam Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No. 02/PER/M.KOMINFO/3/2008. Hal-hal yang diatur antara lain adalah terkait mapping (penentuan titik) menara bersama, aspek teknis, isu lingkungan, dll. Dalam pengaturan ini operator seluler diwajibkan untuk menggunakan menara telekomunikasi bersama-sama dengan operator lainnya. Secara umum, pengaturan menara telekomunikasi baik oleh daerah maupun oleh pemerintah pusat sah-sah saja. Namun karena menara telekomunikasi bersama merupakan *essential facilities* yang mau tidak mau harus dimonopoli, maka pengaturannya harus mengikuti prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat.

Fungsi Menara Telekomunikasi

Menara telekomunikasi telah menjadi infrastruktur penting yang tidak dapat dilepaskan dari dunia telekomunikasi. Untuk menyediakan layanan telekomunikasi dengan kualitas memadai, keberadaan menara telekomunikasi dan antenna BTS mau

tidak mau memang dibutuhkan. Menara telekomunikasi merupakan sarana untuk menempatkan antena BTS pada ketinggian tertentu. Dalam Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika disebutkan bahwa menara telekomunikasi adalah bangunan yang berfungsi sebagai penunjang jaringan telekomunikasi yang desain/bentuk konstruksinya disesuaikan dengan keperluan jaringan telekomunikasi.

Menara telekomunikasi dapat didirikan di atas tanah, maupun di atas bangunan. Sementara itu, antena merupakan bagian dari BTS yang membutuhkan menara telekomunikasi. Akan tetapi menara hanya merupakan suplemen, karena BTS dapat dirancang tanpa menara. Pendirian menara dapat berupa menara kasat mata maupun menara yang kamuflase. Selain ditempelkan di menara telekomunikasi, antena juga dapat ditempelkan pada media lain seperti misalnya di gedung bertingkat, tiang listrik, dan struktur lainnya dengan ketinggian tertentu. Di negara maju seperti Amerika dan Eropa, penggunaan menara telekomunikasi sudah mengarah ke arah menara kamuflase. Di beberapa tempat di Indonesia, operator seluler sudah mulai menerapkan menara kamuflase ini. Terutama di kota-kota besar yang luas lahannya terbatas.

Tujuan Pengaturan Menara Telekomunikasi

Perkembangan jumlah penduduk di suatu daerah membutuhkan penyediaan layanan publik yang memadai, termasuk layanan telekomunikasi. Apalagi dengan semakin membaiknya perekonomian di daerah tersebut, maka semakin besar pula permintaan akan layanan komunikasi. Pada daerah perkotaan yang jumlah penduduknya banyak dengan tingkat perekonomian yang relatif baik, maka permintaan layanan telekomunikasi tersebut akan lebih besar dibandingkan di daerah lainnya yang jarang penduduk dan tingkat perekonomiannya rendah. Oleh karena itu, jumlah infrastruktur pendukung terkait layanan telekomunikasi akan semakin besar.

Untuk memenangkan persaingan, maka para operator telekomunikasi akan selalu berusaha meningkatkan layanannya. Dengan semakin ketatnya persaingan antar operator telekomunikasi, maka keberadaan antena BTS menjadi sangat penting, terutama jika dikaitkan dengan upaya memberikan jaminan akan terjaganya kualitas dan kuantitas *coverage area* bagi para pengguna jasa telekomunikasi. Pengembangan industri ini sangat dipengaruhi oleh dinamika pelanggan dan jenis layanan yang dibutuhkan (*data, sms, voice*). Di beberapa daerah, laju pertumbuhan menara telekomunikasi telah menimbulkan kekhawatiran munculnya hutan-hutan menara telekomunikasi. Tidak hanya itu, hutan menara ini telah menyebabkan inefisiensi di industri ini.

Untuk membangun sebuah menara telekomunikasi dibutuhkan biaya yang besar. Sebagai gambaran, investasi fisik sebuah menara telekomunikasi bisa mencapai Rp 1,5 milyar diluar biaya pembebasan lahan yang biayanya tergantung pada lokasi menara akan didirikan. Dengan adanya kebijakan penggunaan menara telekomunikasi bersama, maka biaya-biaya tersebut dapat

dihemat. Pemakaian menara telekomunikasi bersama akan menguntungkan tidak hanya bagi operator pengguna menara, akan tetapi juga bagi operator penyelenggara menara. Semakin banyak operator pengguna yang menyewa menara, maka semakin mengurangi beban biaya operator.

Dalam bisnis telekomunikasi, secara umum kegiatan yang dilakukan harus memperhitungkan berbagai aspek, antara lain jaringan, prasarana, dan aspek bisnis. Dalam hal ini, menara telekomunikasi lebih terkait dengan aspek prasarana yang dibangun dan merupakan domain kewenangan pengaturan pemerintah daerah. Pemerintah daerah sebagai pihak yang berwenang mengatur tata ruang daerahnya kemudian membuat pengaturan menara telekomunikasi bersama di daerahnya masing-masing. Pengaturannya tidak hanya bertujuan agar tata kota menjadi lebih estetik dan harmonis dengan tata ruang dan wilayah di sekitarnya. Dari segi bisnis, menara telekomunikasi bersama juga dapat mendorong efisiensi dan menjadi sumber pendapatan daerah.

Tujuan penggunaan menara bersama untuk estetika dan efisiensi juga tercantum dalam Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika. Lebih dari itu, pedoman ini tidak hanya berkaitan dengan masalah estetika lingkungan dan permasalahan teknis saja. Di dalamnya juga tersirat upaya pemberdayaan industri nasional. Pedoman ini juga memasukkan unsur persaingan sehat dalam pembangunan dan pengelolaan menara telekomunikasi.

Industri menara telekomunikasi dan Nilai-nilai Persaingan Usaha yang Sehat

Adapun isu yang berpotensi menimbulkan persaingan usaha tidak sehat terkait dengan implementasi peraturan menara telekomunikasi bersama ini adalah isu mengenai pemilihan operator pembangun dan pengelola menara telekomunikasi bersama. Kebijakan menara bersama di suatu wilayah menyebabkan jaringan menara tersebut berperan sebagai *essential facility*. Akibat kondisi ini, maka eksklusifitas pengelolaan oleh satu pelaku usaha di wilayah tertentu menjadi tidak terhindarkan. Dalam hal inilah, maka penggunaan prinsip-prinsip persaingan usaha yang sehat menjadi sebuah keharusan dalam konsep kebijakan menara bersama agar kebijakan menara bersama tersebut berfungsi secara optimal. Secara garis besar prinsip-prinsip tersebut adalah penentuan operator pengelola menara bersama melalui *competition for the market*, perlakuan non-diskriminatif dalam pengelolaan menara bersama, dan sikap mengedepankan efisiensi.

Dengan adanya kecenderungan eksklusifitas ini kemudian perlu dipertanyakan kembali bagaimana pemerintah daerah tersebut dapat berperan dalam menciptakan efisiensi dalam pembangunan dan pengelolaan menara telekomunikasi. Jangan sampai tujuan efisiensi justru menimbulkan ketidakefisienan baru akibat eksklusifitas tersebut. Untuk itu, regulator daerah harus melakukan intervensi agar implementasi menara bersama menjadi lebih optimal.

Beberapa potensi tidak optimalnya pengaturan daerah terkait menara bersama dapat ditimbulkan oleh intransparansi pemerintah daerah dalam menentukan titik-titik menara maupun dalam memilih pelaku usaha. Untuk itu maka sudah seharusnya pemerintah daerah menetapkan penempatan lokasi menara (rencana tata ruang) yang dipublikasikan secara terbuka dan transparan. Dengan adanya kecenderungan eksklusifitas, maka pemilihan pelaku usaha harus dilakukan dengan sangat ketat, untuk memperoleh pelaku usaha yang tangguh dan memiliki kompetensi tinggi dalam menyediakan dan mengelola menara.

Upaya mendorong munculnya efisiensi dengan pemakaian fasilitas secara bersama-sama diharapkan akan menurunkan biaya serendah mungkin. Kebijakan ini pada akhirnya menyebabkan jaringan menara bersama tersebut harus digunakan oleh operator apabila menginginkan wilayah tersebut menjadi bagian dari *coverage areanya*. Oleh karena itu regulator harus menjamin adanya open acces penggunaan menara bersama. Salah satunya ialah dengan mendorong agar pemilik menara menyampaikan informasi mengenai persyaratan penggunaan menara bersama secara terbuka dan transparan.

Sumber ketidakefisienan lainnya adalah pembatasan pelaku usaha. Pengaturan menara telekomunikasi hendaknya ditujukan untuk membatasi titik-titik menara telekomunikasi, dan bukan untuk membatasi pelaku usaha. Pembatasan pihak pengelola menara telekomunikasi bersama hanya kepada perusahaan pembangun menara telekomunikasi saja, sudah pasti akan menutup kesempatan perusahaan operator telekomunikasi. Padahal dalam penyelenggaraan menara telekomunikasi, ada dua model bisnis yang dapat dilakukan sama seperti model bisnis penyelenggaraan infrastruktur lainnya. Model bisnis tersebut adalah: 1) *Telecom operators sharing model*: operator telekomunikasi yang memiliki infrastruktur menyewakan pemakaian infrastruktur yang dimilikinya kepada operator lainnya; dan 2) *The infrastructure providers model*: penyelenggara infrastruktur membangun menara telekomunikasi dan menyediakannya untuk dipakai operator secara bersama-sama. Pada dasarnya, seturut dengan Peraturan Menteri Komunikasi dan Informatika No. 02/PER/M.KOMINFO/3/2008, maka pelaku usaha dapat merupakan perusahaan penyedia menara, dan juga perusahaan operator telekomunikasi. Pengaturan menteri komunikasi dan informasi ini memberi peluang yang sama bagi pelaku usaha yang ada.

Secara umum, kebijakan menara bersama ini bermanfaat tidak hanya bagi daerah tapi juga kepada para operator seluler. Kebijakan menara bersama ini merupakan upaya untuk menekan biaya investasi di sektor telekomunikasi, menjadi sarana untuk menata ulang alokasi sumber daya di negeri ini, mendorong agar operator telekomunikasi lebih fokus pada bisnis intinya, serta mendorong *open access* pada infrastruktur yang dianggap *essential facility*. Salah satu alat ukur bagi keberhasilan kebijakan menara bersama ini adalah munculnya berbagai kemudahan dalam membangun jaringan telekomunikasi

sehingga biaya yang dikeluarkan operator lebih rendah dibandingkan dengan membangun menara sendiri. Apabila ini tidak terpenuhi maka yang akan terjadi adalah inefisiensi.

Pembangunan menara telekomunikasi bersama bersinggungan dengan berbagai isu, antara lain terkait dengan jaringan telekomunikasi, pengaturan pendirian bangunan, serta pembagian kewenangan pemerintah pusat dan daerah. Sementara itu, aturan menara bersama lebih kepada penerapan prinsip *open access* atas *essential facility*. Oleh karena itu, niat pemerintah untuk membuat peraturan bersama mengenai menara bersama antara Departemen Dalam Negeri, Departemen Komunikasi dan Informasi, Departemen Pekerjaan Umum, dan BKPM perlu didukung dan didorong agar peraturan yang disusun juga mengakomodasi prinsip persaingan usaha yang sehat. ■

(Tulisan ini dimuat di Majalah KOMPETISI Edisi 15 Tahun 2009)



Zonasi dan Pembatasan Trading Term Sebagai Upaya Mengatasi Permasalahan Sektor Ritel

Putriani

Permasalahan dalam sektor ritel seperti tidak ada habisnya. Pasca diterbitkannya Perpres No. 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern tampak tidak banyak mengubah tatanan sektor ini, bahkan permasalahan terus saja terjadi. Bisa kita lihat dari banyaknya toko-toko modern yang “sangat mantap” berdiri di sisi pasar tradisional, atau menjamurnya *minimarket* ke pelosok daerah yang “mengancam” keberadaan *mom n pap store*, serta perseteruan antara pemasok dan peritel yang tak kunjung reda. Akhir tahun 2008, pemerintah menerbitkan Permendag No. 53 Tahun 2008 sebagai Petunjuk Pelaksanaan dari Perpres No. 112 Tahun 2007 yang diharapkan dapat mengatasi permasalahan dalam sektor ritel.

Sektor ritel termasuk dalam sektor yang penting dan patut diperhitungkan terutama dalam kontribusinya terhadap perekonomian Indonesia. Sektor ritel mampu menyerap tenaga kerja terbesar kedua setelah sektor pertanian. Berdasarkan data Laporan Perekonomian Indonesia Tahun 2007, sekitar 35% dari total tenaga kerja diserap dalam sektor ini. Karakteristiknya yang tidak membutuhkan keahlian khusus serta pendidikan tinggi untuk masuk didalamnya, membuat banyak orang kemudian menggantungkan hidupnya di sektor ini. Dengan karakteristik tersebut maka muncul pedagang-pedagang kecil yang termasuk dalam kategori UKM dalam industri ritel ini. Dalam perkembangannya, justru pedagang-pedagang kecil inilah yang mendominasi jumlah tenaga kerja dalam sektor ritel di Indonesia. Pedagang-pedagang ini menjelma menjadi pedagang pasar tradisional, pedagang toko kelontong bahkan masuk ke sektor informal yaitu Pedagang Kaki Lima (PKL). Munculnya pedagang-pedagang ini memang tidak dapat dihindari mengingat pertumbuhan penduduk yang kian pesat tiap tahunnya sementara tidak diimbangi dengan pertumbuhan lapangan pekerjaan. Di sisi lain sektor pertanian yang sebelumnya menjadi primadona masyarakat kemudian berubah dan beralih ke sektor lain yang lebih menjanjikan. Akhirnya mereka inilah yang kemudian menciptakan lapangan pekerjaan sendiri menjadi pedagang dan masuk ke sektor ritel. Dengan melihat mayoritas

pedagang di sektor ritel yang berasal dari kalangan menengah ke bawah, maka perkembangan dalam sektor ritel seharusnya senantiasa memperhatikan kepentingan pedagang kecil agar pengangguran dapat diminimalisir.

Permasalahan dalam sektor ritel bermula sejak membanjirnya kekuatan kapital asing yang masuk dalam industri ini pada tahun 1998. Dengan begitu, bermunculan toko-toko modern asing dengan kapital besar dalam format-format seperti *hipermarket*, *department store* dan *minimarket/convenience store*. Secara tidak disadari, kemudian kekuatan tersebut membentuk kekuatan raksasa dalam industri ritel Indonesia. Dari sinilah kemudian muncul berbagai masalah sektor ritel.

Secara garis besar, permasalahan dalam sektor ritel terbagi dua yaitu permasalahan antara ritel tradisional dengan ritel modern dan permasalahan antara ritel modern dengan pemasok.

Ritel Tradisional Vs Ritel Modern

Dengan maraknya perkembangan sektor ritel khususnya pasar modern, ternyata tidak saja membawa dampak positif bagi konsumen dengan kemudahan serta kenyamanan berbelanja. Namun juga memberikan dampak yang negatif bagi keberlangsungan peritel tradisional. Bagi sebagian konsumen, pasar modern memang memberikan alternatif belanja yang menarik. Selain menawarkan kenyamanan dan kualitas produk, harga yang mereka pasang juga cukup bersaing dibanding pasar tradisional. Hal tersebut dimungkinkan mengingat besarnya kemampuan modal para peritel asing tersebut. Dengan skala ekonomi yang besar, pasar modern dapat mempersempit jalur distribusinya sehingga mampu menawarkan harga yang lebih murah kepada konsumen. Sebaliknya, keadaan semacam ini jelas membuat risau para pedagang kecil. Banyak dari pedagang kecil mendapat imbas langsung dengan kehadiran pasar modern yaitu turunnya pendapatan mereka secara signifikan, bahkan tidak jarang pedagang kecil yang tutup akibat berdirinya pasar modern yang berdekatan.

Pertumbuhan pasar modern seolah-olah mematikan usaha pedagang kecil. Pertumbuhan tersebut kemudian menciptakan *market power* ritel modern. Persaingan head to head antara ritel tradisional dengan ritel modern pun tidak terhindari. Permasalahan dalam persaingan antara ritel tradisional dengan ritel modern merupakan permasalahan yang lebih terkait dengan ketidaksebandingan daripada sebagai permasalahan persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam UU No 5 Tahun 1999. Perpres No. 112 Tahun 2007 yang telah dikeluarkan pun belum mampu mengatasi permasalahan ini terutama dalam menciptakan *equal playing field* diantara keduanya.

Ritel Modern Vs Pemasok

Trading term merupakan permasalahan utama yang sering dikeluhkan pemasok. Setiap tahunnya jumlah trading term yang diterapkan peritel modern kian bertambah jumlahnya, baik secara nominal maupun jumlah jenisnya.

Permasalahan antara ritel modern dengan pemasok lebih banyak menyangkut persoalan ketidakseimbangan bargaining position.

Market power yang dimiliki oleh beberapa pelaku usaha *hipermarket* menjadi sumber dari hadirnya permasalahan ini. Contohnya Carrefour yang merupakan pelopor dalam model pengelolaan hipermarket di Indonesia. Keunggulan utama dari Carrefour di mata pemasok terletak pada posisinya sebagai pencipta *traffic* (lalu lintas konsumen yang berbelanja) dalam pusat-pusat perbelanjaan. Hal ini memiliki makna bahwa setiap Carrefour membuka gerai, maka pada saat itu pula gerai tersebut akan menjadi tujuan utama konsumen untuk berbelanja. Bahkan proses *switching* dari peritel modern dan tradisional dengan mudah segera terjadi ketika dalam satu wilayah Carrefour berdiri.

Kondisi inilah yang kemudian menyebabkan para pemasok selalu menginginkan produknya masuk ke gerai-gerai Carrefour. Carrefour sepertinya menjadi tempat yang akan menjadi jaminan bagi perkembangan produk dalam sebuah pasar. Meninggalkan Carrefour berarti meninggalkan peluang untuk dapat menguasai pasar. Tidak mengherankan jika kemudian para pemasok berlomba untuk menjadi pemasok Carrefour. Banyaknya pemasok inilah yang menjadikan Carrefour bertambah tinggi kekuatan tawarnya, sehingga pemasok dihadapkan pada *trade off*. Apakah menerima *trading term* sebagai pemasok Carrefour atau berhenti menjadi pemasok Carrefour sama sekali dengan akibat penguasaan pangsa pasarnya terancam. Menghadapi kondisi tersebut, maka seolah tidak ada pilihan bagi mereka selain memenuhi *trading term* yang ditetapkan Carrefour. Melalui fakta tersebut, dapat terlihat bahwa persoalan hubungan pemasok dengan peritel modern lebih banyak menyangkut persoalan ketidakseimbangan *bargaining power* antara pemasok, yang umumnya terdiri dari pelaku usaha kecil-menengah dengan peritel modern yang merupakan pelaku usaha besar.

Solusi Kebijakan

Kedua permasalahan yang telah diungkapkan di atas lebih menjadi tugas Pemerintah daripada tugas KPPU, karena permasalahan dalam sektor ritel lebih menyangkut pada ketidakseimbangan daripada permasalahan persaingan. Mengingat akar permasalahannya terdapat pada *market power* ritel modern, maka solusi kebijakannya harus diletakkan pada upaya pembatasan potensi penyalahgunaan *market power* tersebut. Dua kebijakan yang memiliki posisi sangat penting untuk menyelesaikan permasalahan dalam sektor ritel yaitu kebijakan zonasi dan pembatasan jenis dan besaran *Trading Term*.

Kebijakan Zonasi

Kebijakan zonasi merupakan kebijakan yang mencoba menghindarkan terjadinya persaingan *head to head* antara ritel modern dengan ritel tradisional. Hal ini disebabkan ukuran keduanya yang berbeda apabila dibandingkan dari sudut kapital, sehingga kemampuan menciptakan *value creation* keduanya pun berbeda. Apabila kedua pelaku tersebut disatukan dalam satu zonasi dan

berhadapan *head to head*, maka bisa dibayangkan bagaimana akhir persaingan dari keduanya.

Zonasi merupakan sebuah upaya untuk menciptakan *equal playing field*, sehingga persaingan diharapkan berlangsung dalam suasana yang sangat sehat (*fair competition*) karena berada dalam "kelas" yang sama. Sesungguhnya dengan melakukan zonasi, maka ketika zona-zona ditetapkan untuk *hipermarket*, maka pada saat itu ada semangat untuk membatasi hipermarket di wilayah tersebut. Makna sesungguhnya adalah membatasi jumlah ritel modern. Melalui zonasi, *market power* yang dimiliki ritel modern tidak akan berkembang sebagaimana yang terjadi saat ini. Hal ini terjadi karena mereka tetap terbatas jumlahnya sekalipun *trademark* bahwa mereka tempat belanja yang nyaman, murah dan mudah tetapi karena jumlahnya sedikit maka *bargaining power* mereka tidak terlalu besar. Hal ini disebabkan masih banyaknya alternatif lain bagi konsumen untuk mendapatkan produknya.

Kebijakan zonasi ini merupakan sebuah bagian dari blueprint sektor ritel yang telah memperhatikan analisis dampak sosial dan budaya akibat kehadiran ritel modern (tertuang dalam Pasal 13 Perpres 112/2007 dan Pasal 3 Permendag 53/2008).

Pembatasan Jenis dan Besaran Trading Term

Memperhatikan begitu besarnya proses eksploitasi pemasok oleh peritel modern, maka upaya mengatasinya adalah dengan membatasi jenis dan besaran trading term. Pembatasan tersebut telah dituangkan dalam Perpres No 112 tahun 2007 yaitu dengan hanya memperbolehkan 7 jenis trading term serta aturan yang lebih rigid diatur juga dalam Permendag No. 53 Tahun 2008 mengenai kisaran besaran trading term tersebut. Barangkali akan ada ungkapan bahwa hal tersebut tidak perlu diatur oleh Pemerintah, karena hak tersebut merupakan sebuah pendekatan *business to business* yang merupakan proses bisnis biasa.

Melalui pembatasan *trading term* ini diharapkan biaya-biaya yang cenderung eksploitatif dapat dibatasi, sehingga pemasok memiliki ruang yang cukup untuk bisa memproduksi dan mengembangkan usahanya karena biaya yang harus diserahkan kepada peritel menjadi lebih kecil, dengan demikian potensi eksploitasi dapat direduksi. Melalui pembatasan trading term, efisiensi pemasok akan diteruskan ke konsumen, bukan ke peritel, mengingat semakin ketatnya persaingan antar pemasok. Di sisi lain, juga akan terjadi persaingan antar peritel yang kekuatannya menjadi berimbang akibat adanya pembatasan besaran *trading term*. ■

(Tulisan ini dimuat di Majalah KOMPETISI Edisi 14 Tahun 2009)



Pengembangan Sektor Migas dari Sudut Persaingan Usaha

Riris Munadiya

Persaingan bukanlah hal yang asing dalam perkembangan sektor migas, bahkan sektor migas mempunyai keterkaitan yang erat dengan persaingan terutama dengan munculnya hukum persaingan. Hal ini dimulai sejak terbentuknya Standard Oil Company tahun 1870 oleh John D Rockefeller yang menggabungkan para shareholder migas dalam bentuk "trust" dan menjadi perusahaan yang terbesar melalui skala ekonomi yang besar. Bentuk monopoli ini memicu adanya bentuk trust lainnya yang juga melakukan praktek monopoli. *Trust* yang dibentuk tersebut merupakan wadah yang meniadakan persaingan antar pelaku bisnis. Bentuk ini kemudian mendorong diberlakukannya hukum Anti trust dalam bentuk Sherman Antitrust Act (1890) sebagai hukum persaingan yang melarang berbagai praktek anti persaingan.

Dalam perkembangannya, setelah melalui berbagai tuntutan, maka Standar Oil Trust dipecah dan melahirkan banyak perusahaan baru yang bergerak pada masing-masing segmen industri yang terpisah satu sama lain (*unbundling*). Perkembangan ini turut mempengaruhi berbagai perubahan struktur migas di berbagai negara termasuk di Indonesia.

Kebijakan persaingan migas di Indonesia

Kebijakan persaingan di Indonesia ditandai dengan disahkannya UU No.22/2001 tentang Minyak dan Gas bumi yang menggantikan UU No.8/1971, dimana mulai terbukanya peran serta swasta dalam industri ini, serta berubahnya peran serta Pertamina dari satu-satunya pelaku usaha tunggal di sektor ini. Perubahan ini tidak hanya dipicu dari berbagai alasan efisiensi namun juga upaya untuk memaksimalkan pengelolaan migas yang dapat memberikan kemakmuran sebesar besarnya bagi masyarakat.

Di sisi hulu, arah kebijakan persaingan telah membuka peluang yang besar bagi pelaku usaha. Hal ini lebih dikarenakan karakteristik industri hulu yang

high technology, dan membutuhkan *high capital*. Terlebih lagi, dengan semakin menurunnya jumlah produksi migas nasional, sehingga semakin diperlukan investasi-investasi baru di sisi hulu migas. Demikian pula di sisi hilir, pembukaan pasar hilir, diharapkan menyebabkan semakin banyaknya pilihan dan perbaikan kualitas yang berujung pada kemajuan efisiensi di sisi hilir.

Namun bentuk perubahan paradigma ini tidak serta merta diterima, terbukti dengan adanya upaya untuk merevisi UU No. 22/2001 karena dinilai terlalu liberal dan tidak berpihak pada kepentingan negara. Perbedaan pendapat ini berakhir dengan adanya Keputusan Mahkamah Konstitusi terhadap UU Migas dengan mencabut pasal yang menjadi dasar yang diperlukan untuk diberlakukannya mekanisme persaingan usaha.

Pencabutan tersebut secara tidak langsung telah membiaskan arah kebijakan persaingan di sektor migas dimana di satu sisi pemerintah membuat keputusan untuk membuka pasar, namun di saat yang bersamaan mengambil alih fungsi pengendalian harga yang membuat persaingan tidak terjadi di sektor ini. Namun demikian, di sisi lain, walaupun pemerintah memang berhak untuk menentukan arah kebijakan yang melindungi rakyat, kepastian berusaha tetap perlu dijamin agar membuka peluang bagi pelaku usaha potensial yang hendak masuk.

Akibat kebijakan persaingan migas

Perubahan arah kebijakan persaingan migas mempunyai dampak pada iklim usaha hulu dan hilir migas. Di sisi hulu migas, perubahan kebijakan migas yang terkandung dalam UU No. 22/2001 dinilai kurang memberikan nilai tambah baik pada industri migas nasional maupun pada pendapatan negara. UU Migas No. 22/2001 dinilai belum membuat iklim usaha sektor hulu menjadi menarik karena proses investasi menjadi lebih birokratis, pembebanan pajak meskipun belum berproduksi, dan pertentangan dengan prinsip *Production Sharing Contract*.

Di sisi hilir migas, perubahan arah kebijakan membuat bertambahnya pelaku usaha hilir, sehingga meningkatkan berbagai bentuk pilihan, menciptakan harga yang kompetitif, dan pelayanan yang lebih baik kepada konsumen. Sebagai gambaran, pada bulan Juli 2006 untuk sisi pendistribusian BBM Non Subsidi, telah terjadi persaingan antara Pertamina, Shell, dan Petronas terkait dengan harga mereka yang cukup kompetitif.

Selain di sisi harga, persaingan terjadi dalam bentuk kualitas pelayanan oleh Petronas dan Shell seperti adanya tambahan jasa pembersihan mobil, minimarket, serta SPBU yang nyaman dan transparan, yang kemudian konsep ini juga dilakukan oleh Pertamina sebagai bentuk upaya kompetisinya.

Kondisi ini nyaris tidak dapat dijumpai saat ini pada BBM Subsidi, selain dikarenakan besarnya perbedaan antara harga BBM Subsidi dengan BBM Non Subsidi akibat kenaikan harga minyak dunia, juga karena pasar BBM Non

Subsidi yang dinilai kurang menarik karena konsumsi 70% BBM di Indonesia masih berupa BBM bersubsidi.

Hal yang menarik juga dapat dilihat pada subsektor Elpiji, dimana nyaris tidak terdapat pelaku usaha baru yang masuk di pasar tersebut. Sebagaimana diketahui bahwa Elpiji merupakan gas hasil produksi dari kilang minyak atau kilang gas, yang komponen utamanya adalah gas *propane* (C₃H₈) dan *butane* (C₄H₁₀) yang dicairkan. Dalam industri pengolahannya terdapat dua kelompok besar pasar pengolahan LPG, yaitu hasil pengolahan elpiji oleh kilang migas KPS (yang disalurkan untuk ekspor) dan pasar domestik sepenuhnya ditangani oleh PT Pertamina (baik yang berasal dari impor, hasil produksi sendiri, maupun beberapa yang berasal dari hasil KPS). Akibat kondisi tersebut, tidak terdapat persaingan dalam upaya menyuplai elpiji hasil pengolahan ke dalam pasar. Selain itu, keberadaan isu subsidi oleh PT. Pertamina dalam pengolahan Elpiji 12 kg juga menimbulkan keberatan bagi pelaku usaha baru untuk masuk.

Khusus untuk elpiji, kebijakan yang diambil oleh pemerintah dinilai belum efisien untuk diterapkan dalam jangka panjang. Hal ini disebabkan oleh pada masa awal kebijakan elpiji dimulai, segmentasi pasar elpiji merupakan konsumen menengah ke atas seiring terbatasnya sumber daya elpiji tersebut. Namun dengan adanya kebijakan yang memaksakan konversi energi ke arah elpiji, otomatis menimbulkan ketergantungan energi pada sisi impor. Dengan demikian, akan tidak mengherankan apabila saat ini trend nilai import elpiji cenderung mengalami peningkatan.

Isu Penentuan Harga oleh Pelaku Usaha

Berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi sebagaimana sebelumnya, terdapat pendapat yang menyatakan bahwa harga seluruh Bahan Bakar Minyak (BBM) dan turunannya harus ditetapkan oleh Pemerintah. Namun fakta menunjukkan bahwa Pemerintah hanya menetapkan harga BBM yang dikategorikan sebagai BBM bersubsidi yang ditujukan bagi konsumen non-industri seperti Premium, Solar dan Minyak Tanah. Sementara untuk terdapat beberapa jenis BBM non-subsidi (seperti avtur, solar industri, dan BBM beroktan tinggi), penetapan harganya diserahkan kepada mekanisme pasar. Sedangkan bagi produk elpiji, penetapan harganya dilakukan oleh Pertamina.

Dalam hal inilah maka terdapat inkonsistensi regulasi dalam penetapan harga minyak dan gas bumi. Apabila mengacu kepada UU No. 22 Tahun 2001 maka definisi bahan bakar minyak dengan tegas dan jelas diuraikan sebagai Bahan Bakar Minyak adalah bahan bakar yang berasal dan/atau diolah dari Minyak Bumi. Sementara definisi gas bumi adalah hasil proses alami berupa hidrokarbon yang dalam kondisi tekanan dan temperatur atmosfer berupa fasa gas yang diperoleh dari proses penambangan Minyak dan Gas Bumi. Berdasarkan dua definisi ini, maka dengan putusan Mahkamah Konstitusi

yang mengembalikan penetapan harga kepada Pemerintah, seluruh harga BBM dan Gas Bumi seharusnya ditetapkan oleh Pemerintah.

Kesimpulan

Dengan adanya perubahan kebijakan ke arah persaingan dalam industri migas, mendorong pelaku usaha untuk lebih melakukan efisiensi dan perbaikan baik dari sisi operasional maupun dari sisi pemasaran. Pada prinsipnya persaingan bukanlah hal yang menakutkan, namun lebih pada dorongan untuk melakukan perbaikan demi meningkatkan kinerja industri migas.

KPPU sendiri mendukung setiap langkah yang disusun pemerintah dalam industri ini, walaupun memang kondisi faktual menunjukkan bentuk kebijakan yang ada belum sepenuhnya mendorong persaingan sehingga dapat berdampak pada iklim usaha di sektor migas. Untuk itu KPPU mendorong agar pemerintah dapat membuat langkah yang lebih nyata mengenai tahapan pengembangan industri migas dengan tetap mempertimbangkan persaingan usaha sebagai salah satu instrumen dalam menjamin kesempatan berusaha bagi setiap pelaku usaha dan secara umum menciptakan efisiensi pasar. Harmonisasi antar setiap lembaga yang terlibat dalam kebijakan industri migas tersebut, tetap diperlukan dalam upaya penciptaan kebijakan yang lebih baik dan pada akhirnya dapat menciptakan kesejahteraan bagi rakyat pada umumnya. ■

(Tulisan ini dimuat di Majalah KOMPETISI Edisi 12 Tahun 2008)



Menyikapi Kebijakan Industri Elpiji

Putriani

Elpiji terus menjadi perbincangan sejak dilakukannya Program Konversi Minyak Tanah ke Elpiji pada tahun 2007. Walaupun daerah-daerah di Indonesia belum seluruhnya terkonversi, namun hadirnya Elpiji subsidi yaitu Elpiji tabung 3 kg telah mengambil perhatian khusus. Hadirnya Elpiji ini juga menuai berbagai permasalahan, sehingga pemerintah dituntut tegas dalam mengatur beredarnya Elpiji tersebut karena Elpiji termasuk komoditi yang menguasai hajat hidup orang banyak.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi serta aturan pendukungnya yaitu Peraturan Pemerintah No. 36 Tahun 2004 tentang Kegiatan Usaha Hilir Migas, seluruh bisnis minyak dan gas bumi termasuk Elpiji sudah terbuka bagi pelaku usaha manapun. Kondisi di pasar pun menunjukkan bahwa industri ini memiliki potensi yang besar terutama setelah program konversi karena Elpiji kini menjadi komoditi yang penting bagi masyarakat.

Namun dengan melihat harga Elpiji di pasar, baik Elpiji tabung 3 kg, 12 kg dan 50 kg, yang sampai saat ini tidak mencerminkan harga keekonomisan karena masih disubsidi, menjadikan pelaku usaha lain enggan untuk masuk. Terlebih lagi Pertamina selaku pelaku usaha *incumbent* telah memiliki infrastruktur dan jalur pemasaran yang sulit untuk disaingi oleh pelaku usaha baru karena memerlukan investasi yang sangat besar.

Oleh karena itu, hingga kini industri Elpiji masih terkonsentrasi dimana Pertamina sebagai satu-satunya pelaku usaha yang mempunyai akses hulu hingga hilir. Walaupun pelaku usaha lain seperti Blue Gas dan My Gas telah ikut meramaikan sisi niaga Elpiji, namun sepertinya belum menciptakan persaingan di lini tersebut karena pada prinsipnya mereka tidak mempunyai sumber *supply* dan sangat tergantung pada *supply* Elpiji dari Pertamina. Sehingga yang terjadi adalah persaingan semu, dimana persaingan terjadi hanya di sisi pelayanan saja, dan tidak pada sisi harga maupun kualitas.

Sementara di sisi *supply*, kondisi eksisting menunjukkan bahwa selain Pertamina telah ada pelaku-pelaku usaha lainnya seperti Petrochina, Conoco Philips, Chevron, Medco, Titis Sampurna, Maruta Bumi Prima dan Sumber D. Kelola. Namun dengan demand yang terus meningkat terutama setelah program konversi, diperkirakan ketergantungan pada impor Elpiji dan *supply* dari KPS (*Contract Production Sharing*) akan semakin besar. Jumlah *supply* dari Pertamina saja tidak mampu memenuhi kebutuhan dalam negeri. Hal ini sempat menjadi pertanyaan besar mengapa Elpiji yang dipilih menjadi komoditas peralihan padahal kondisi sumber *supply* dalam negeri belum mampu memenuhi kebutuhan di dalam negeri sendiri.

Kebijakan Industri Elpiji

Seperti yang diungkapkan sebelumnya bahwa dalam UU No. 22 Tahun 2001 dan PP No. 36 Tahun 2004 telah diatur bahwa industri Elpiji terbuka untuk pelaku usaha manapun. Namun kemudian dalam implementasinya telah terjadi perbedaan paradigma, dimana Elpiji yang pada awalnya merupakan komoditi bebas kemudian berubah menjadi komoditi yang "diatur".

Awalnya, harga yang ditetapkan oleh Pertamina selaku *price maker*, bukanlah harga yang mencerminkan keekonomisan karena adanya faktor subsidi internal perusahaan. Kondisi ini juga dilakukan karena adanya tuntutan agar harga Elpiji di Indonesia disesuaikan dengan daya beli masyarakat. Kenaikan harga karena Pertamina berkeinginan mencapai harga keekonomisan, akan memungkinkan kondisi terbukanya pasar bagi pelaku usaha lain. Namun kemudian kondisi ini menjadi tertunda karena usulan kenaikan harga Elpiji khususnya tabung 12 kg dan 50 kg yang akan dilakukan Pertamina ditentang oleh pemerintah. Ditambah lagi dengan harga Elpiji tabung 3 kg yang disubsidi oleh pemerintah, menunjukkan bahwa harga seluruh varian Elpiji berada di bawah harga keekonomisan.

Hal ini memperlihatkan bahwa Elpiji sepenuhnya telah menjadi komoditas yang diatur dan tidak diserahkan pada mekanisme pasar. Faktor harga tersebut telah menjadi entry barrier bagi pelaku usaha selain Pertamina yang ingin masuk dalam bisnis Elpiji, karena tidak menarik secara bisnis.

Dengan munculnya Elpiji tabung 3 kg, tentunya menjadikan varian Elpiji bertambah (sebelumnya telah ada Elpiji tabung 12 kg dan 50 kg). Dengan begitu, tiga komoditi yang sama dalam hal 'isi' namun berbeda dalam hal ukuran maupun harga memiliki dampak yang mendorong terjadinya permasalahan yaitu kelangkaan. Perbedaan harga yang signifikan di antara ketiga varian merupakan pemicu utama. Hal ini dikarenakan antar varian tersebut dapat menjadi substitusi melalui proses yang tidak sulit. Dampaknya adalah terjadinya peningkatan konsumsi Elpiji tabung 3 kg secara drastis yang beberapa diantaranya disinyalir merupakan konsumen Elpiji tabung 12 kg yang beralih.

Beberapa Permasalahan

Kelangkaan tidak dapat dihindari dengan hadirnya kebijakan pemerintah tanpa mekanisme pengawasan yang ketat. Peralihan konsumen khususnya konsumen Elpiji tabung 12 kg ke Elpiji tabung 3 kg, yang tidak disertai pengawasan baik oleh pelaku usaha yang ditugaskan maupun oleh pemerintah, menyebabkan kondisi kelangkaan terus terjadi. Untuk Elpiji tabung 3 kg, pendistribusian yang ada saat ini hanya diberikan pada Pertamina dan diawasi oleh Pertamina sampai ke tingkat agen, sementara pengawasan agen ke masyarakat saat ini masih belum jelas. Hal ini dapat menyebabkan potensi kelangkaan di sisi distribusi.

Memperhatikan permasalahan dalam bisnis Elpiji yang lebih difokuskan pada bagaimana mendistribusikan Elpiji sampai di tangan konsumen dengan harga dan volume yang ditetapkan, maka seharusnya pengawasan menjadi salah satu aspek yang sangat penting. Sayangnya implementasi hal ini masih minim, dimana hampir tidak ada sanksi yang tegas dan jelas terhadap para pelaku penyelewengan bisnis Elpiji.

Selain itu, kondisi infrastruktur pengelolaan dan distribusi Elpiji yang ada masih terbatas. Kebijakan konversi ini ternyata tidak diiringi dengan kesiapan pemerintah dalam menyiapkan infrastruktur di lapangan. Akibatnya, besarnya permintaan tidak dapat dipenuhi dengan sempurna sehingga kelangkaan pun terjadi dimana-mana.

Pandangan KPPU

Terkait dengan kondisi industri Elpiji di pasar, KPPU telah mengeluarkan Surat Saran dan Pertimbangan Nomor 107/K/III/2009 perihal Kebijakan Industri Elpiji. Melihat bahwa Elpiji merupakan komoditi yang mengandung nilai strategis maka diharapkan saran KPPU ini akan mampu memberikan perbaikan dalam industri Elpiji sehingga kemudian permasalahan-permasalahan yang ada dapat teratasi.

Hal utama yang ditekankan dalam saran KPPU adalah terkait dengan ketegasan pemerintah terhadap kebijakan industri Elpiji. Selama ini terdapat kerancuan apakah industri ini benar-benar telah dilepas ke dalam mekanisme pasar atau memang masih diatur oleh pemerintah. Kesulitannya adalah komoditi ini terbagi dalam varian yang berbeda namun dalam segi 'isi' tetap sama. Sehingga kemudian faktor harga memainkan peranan penting. Jika memang pemerintah ingin mengatur industri ini seluruhnya, maka pemerintah pun sebaiknya bersedia untuk memberikan subsidi pada seluruh varian, jika memang harga yang ditetapkan berada di bawah harga keekonomisan.

Hal lain yang juga penting dilakukan adalah pengawasan yang ketat dalam pendistribusian Elpiji sampai ke tingkat konsumen. Pemerintah diminta untuk menjamin distribusi berjalan lancar sehingga dapat menjamin ketersediaan pasokan Elpiji bagi konsumen akhir serta jaminan harga jual Elpiji di titik konsumen.

Terkait persoalan harga, pemerintah juga perlu melakukan intervensi

berupa penetapan formula harga jual dan harga eceran tertinggi (HET) untuk seluruh varian komoditi Elpiji. Melalui formula tersebut maka proses penetapan harga akan menjadi transparan, dan juga akan melindungi konsumen dari upaya eksploitasi melalui excessive pricing.

Dalam hal ketergantungan sisi supply Elpiji pada impor dan KPS, pemerintah perlu memikirkan bentuk konversi energi yang sumber supply-nya secara full didukung oleh pasokan dalam negeri sehingga pemanfaatan sumber-sumber energi domestik menjadi optimal. Apabila Elpiji dianggap pemerintah sebagai energi alternatif terbaik, maka perlu disiapkan langkah-langkah untuk mengurangi ketergantungan pada produk impor serta perbaikan infrastruktur untuk menjamin pasokan supply Elpiji yang memadai. Selain itu, untuk meningkatkan pasokan Elpiji dalam negeri perlu dilakukan hal-hal yang diantaranya adalah peningkatan alokasi Elpiji/gas dalam negeri, pengembangan infrastruktur yang mendukung pasokan Elpiji (kilang, depot, filling station, fasilitas distribusi, dan lain-lain), melakukan pendataan potensi gas yang dapat diolah menjadi Elpiji (wet gas) dan peningkatan ekstraksi C3 dan C4 dari wet gas.

Perkembangan Kebijakan Terkini

Menyikapi beberapa permasalahan yang timbul dalam industri Elpiji, pemerintah mengambil tindakan dengan menyusun kebijakan tata niaga Elpiji dalam upaya mengatasi kesimpangsiuran dalam industri ini, khususnya pasca program konversi. Kebijakan tersebut mencoba mengatasi permasalahan ‘bercampurnya’ pengguna Elpiji tabung 3 kg dan Elpiji tabung 12 kg dan 50 kg. Salah satu cara yang ditempuh adalah dengan menggunakan Kartu Kendali kepada para pengguna Elpiji bersubsidi. Cara tersebut diharapkan bisa lebih menertibkan pengguna Elpiji untuk tetap menggunakan Elpiji sebagaimana peruntukannya. Jika hal tersebut berhasil maka dipastikan masalah kelangkaan pun akan teratasi.

Sementara itu dalam kebijakan tersebut juga diatur mengenai penetapan harga seluruh varian Elpiji, dimana harga komoditi Elpiji masih ditetapkan oleh pemerintah, sementara untuk Elpiji tabung 3 kg menggunakan formulasi khusus untuk penetapan harganya. Dalam kebijakan ini juga diatur mengenai kewenangan Pemerintah Daerah dalam menetapkan harga eceran tertinggi (HET) sampai di titik serah agen khusus untuk Elpiji tabung 3 kg.

Diharapkan dengan kebijakan tersebut, permasalahan dalam industri Elpiji dapat diatasi sehingga konsumen tidak terbebani lagi baik dari sisi harga maupun ketersediaan pasokan Elpiji. ■

(Tulisan ini dimuat di Majalah KOMPETISI Edisi 15 Tahun 2009)



Menggagas Penyelenggaraan Ibadah Haji Berbasis Kompetisi

Verry Iskandar

Mercuainya berbagai berita mengenai kejadian kelaparan yang menimpa jemaah haji Indonesia yang tengah melaksanakan wukuf di Arafah (28/12/2006) merupakan cerminan buruknya penyelenggaraan haji Indonesia. Selama lebih dari 30 jam, jemaah haji Indonesia tidak mendapatkan suplai makanan dan minuman yang mengakibatkan terganggunya kekhusukan dalam melakukan ibadah haji.

Perusahaan catering yang ditunjuk oleh Departemen Agama telah gagal dalam menyediakan catering untuk sekitar 189.000 jemaah haji Indonesia reguler yang sedang melaksanakan wukuf. Kabarnya, perusahaan tersebut hanya mengandalkan kedekatan dengan penguasa atau pengusaha setempat dan para rent seeker yang hanya mencari keuntungan pribadi semata. Hal ini terbukti dari kelalaian perusahaan catering yang ditunjuk Departemen Agama (Depag) dalam menjalankan tugasnya. Tidak mengherankan jika nuansa kolusif yang sarat dengan kepentingan sangat kental dalam penunjukkan catering tersebut.

Tuntutan masyarakat agar penyelenggaraan haji dilakukan secara transparan dan profesional belakangan ini semakin menguat, apalagi jika dikaitkan dengan kejadian di Arafah tersebut. Tuntutan tersebut juga kini disertai dihapuskannya monopoli penyelenggaraan haji oleh Departemen Agama. Hal ini terjadi karena lembaga tersebut dinilai tidak mampu melaksanakan penyelenggaraan haji dan sudah saatnya diserahkan kepada pihak lain atau ditangani oleh suatu badan tersendiri yang lebih mampu.

Sejarah Penyelenggaran Ibadah Haji

Awal mula umat Islam di Indonesia mulai menunaikan ibadah haji tidak diketahui secara pasti. Namun menurut literatur sejarah, ibadah haji telah dimulai sejak Islam masuk ke Indonesia pada sekitar abad ke 12, yang dilaksanakan secara perorangan maupun kelompok dalam jumlah yang

kecil serta belum dilaksanakan secara masal. Baru kemudian pada tahun 1292, setelah berdirinya Kerajaan Islam Pasai di Aceh, perjalanan haji mulai dilaksanakan secara rutin dan jumlah setiap tahunnya selalu mengalami peningkatan.

Pada masa penjajahan Belanda, pelaksanaan ibadah haji dilakukan untuk menarik minat rakyat dengan tujuan untuk menimbulkan kesan bahwa pemerintah Hindia Belanda tidak menghalangi umat Islam melaksanakan ibadah haji, meskipun dengan fasilitas yang seadanya. Pada saat itu, pengangkatan haji dilakukan dengan kapal Kongsi Tiga yang merupakan kapal yang dipakai untuk berdagang. Mulai tahun 1921, umat Islam yang dipelopori oleh KH. Ahmad Dahlan berinisiatif melakukan perbaikan pengaturan penyelenggaraan haji. Tidak heran jika pada tahun 1922 Volksraad mengeluarkan *Pelgrims Ordonantie 1922* yang mengatur mengenai angkutan jemaah haji, keamanan, dan fasilitas angkutan selama dalam perjalanan.

Pada tahun 1928, Muhammadiyah mengaktifkan penerangan tentang cita-cita perbaikan perjalanan haji. Sedangkan Nahdlatul Ulama (NU) melakukan pendekatan dengan Pemerintah Arab Saudi dengan mengirimkan utusan KH. Abdul Wahab Abdullah dan Syech Ahmad Chainam Al Amir untuk menghadap Raja Saudi Arabia untuk memberikan kemudahan dan kepastian tarif. Pada masa setelah kemerdekaan, penyelenggaraan haji dilakukan oleh Penyelenggaraan Haji Indonesia (PHI) yang berada pada setiap karesidenan, kemudian baru pada tahun 1950 Menteri Agama menunjuk PHI sebagai satu-satunya wadah yang sah disamping pemerintah untuk mengurus dan menyelenggarakan perjalanan haji Indonesia. Sejak saat itulah penyelenggaraan haji ditangani oleh pemerintah melalui Kementerian Agama atau Departemen Agama saat ini.

Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji

Persoalan penyelenggaraan haji senantiasa menarik perhatian publik karena ibadah haji tidak hanya berkaitan dengan agama *an sich*, tetapi juga bersentuhan dengan politik dan bisnis internasional karena pelaksanaannya di luar negeri, yaitu Arab Saudi. Dengan kata lain, kebijakan haji yang ditetapkan oleh pemerintah pun harus mempertimbangkan aspek hubungan bilateral kedua negara.

Sebagai konsekuensi logis dari meningkatnya jumlah jemaah haji dari tahun ke tahun, komponen-komponen yang diperlukan dalam penyelenggaraan haji pun semakin meningkat, seperti transportasi, pemondokan, dan katering. Pengadaan komponen-komponen ini mempunyai nilai ekonomis yang cukup strategis sehingga dapat menjadi lahan bisnis yang menggiurkan, tidak saja bagi orang Indonesia, tetapi juga bagi para pengusaha di Arab Saudi.

Komponen biaya yang menjadi tolok ukur BPIH (Biaya Penyelenggaraan Ibadah Haji) adalah sebagai berikut. *Pertama*, biaya penerbangan merupakan penyumbang terbesar dengan persentase hampir mencapai 50% dari total

BPIH. Komponen ini meliputi seluruh biaya operasional angkutan penerbangan haji, pelayanan waktu keberangkatan yaitu *check in* di asrama haji, embarkasi keberangkatan termasuk orang dan barang, pelayanan pemulangan di Arab Saudi, pemberian *gift away* berupa koper, tas tentengan dan air zam-zam sebanyak 5 liter, serta angkutan obat-obatan ke Jeddah untuk keperluan jemaah haji selama berada di Arab Saudi.

Kedua, biaya operasional yang merupakan biaya yang digunakan untuk penyelenggaraan operasional di Arab Saudi dan biaya yang harus dibayarkan oleh pemerintah Indonesia kepada penyedia jasa layanan haji di sana. Biaya ini dibedakan menjadi biaya wajib dan biaya operasional. Katering, akomodasi, dan transportasi selama di Mekkah dan Madinah merupakan biaya wajib, sedangkan biaya operasional meliputi belanja pegawai atau honorarium petugas, belanja barang, sewa gedung, dan pemeliharaan. Persentase besaran untuk biaya operasional ini lebih kurang 40-45%.

Ketiga, biaya operasional dalam negeri yang merupakan biaya yang dipergunakan untuk penyelenggaraan operasional haji di Indonesia, terdiri dari biaya operasional pusat, biaya operasional di embarkasi, biaya operasional di daerah, *airport tax*, dan biaya jasa administrasi bank.

Fenomena menarik menunjukkan bahwa penurunan BPIH bukan merupakan suatu hal yang mustahil. Pada tahun 2000, BPIH dapat diturunkan secara signifikan dari Rp 27.373.000 menjadi Rp 17.758.000 dari tahun sebelumnya. Hal ini terjadi sebagai dampak dari dibukanya monopoli penerbangan yang selama ini eksklusif dilakukan oleh Garuda Indonesia. Akibat kebijakan tersebut, biaya angkutan penerbangan dapat ditekan dari US\$ 1.750 menjadi US\$1.250. Walaupun patut dijadikan catatan bahwa penurunan tarif ini juga sebagai akibat dari penghapusan royalti per jemaah haji sebesar US\$100 karena diikutsertakannya Saudi Arabian Airlines dalam pengangkutan jemaah haji Indonesia.

Besaran BPIH setiap tahunnya memang berbeda dan ditentukan oleh pemerintah setelah mendapat persetujuan dari DPR. Dengan adanya penurunan dalam beberapa komponen sebagai akibat dari dibuka persaingan di beberapa sektor tertentu, maka secara otomatis akan menurunkan BPIH yang harus ditanggung oleh masyarakat yang akan menunaikan rukun Islam yang kelima tersebut.

Walaupun penyelenggaraan haji merupakan kegiatan yang spesifik, namun beberapa hal atau sektor tetap membuka untuk dipersaingkan secara terbuka, wajar, dan transparan. Semakin banyak pilihan dan alternatif akan semakin baik untuk konsumen, demikian logika persaingan usaha mengajarkan. Selain itu, para pelaku usaha pun akan selalu dituntut untuk terus melakukan efisiensi dalam rangka memberikan yang terbaik bagi konsumennya karena khawatir akan ditinggalkan jika tidak dapat bersaing dengan pesaingnya.

Penutup

Pemerintah seharusnya banyak belajar dari pengalaman dalam menyelenggarakan haji selama kurang lebih 50-an tahun terakhir ini. Persoalan utama dari carut marutnya pengelolaan ibadah haji salah satunya adalah karena adanya distorsi perangkapan peran pemerintah selaku regulator di satu sisi dan peran selaku operator di sisi lain. Akibatnya berimbas pada kualitas pelayanan penyelenggaraan haji yang tidak optimal. Peran Badan Pengawas Haji sebagaimana diatur dalam RUU Penyelenggaraan Ibadah Haji hasil inisiatif DPR sebagai revisi dari UU No.17 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Ibadah Haji, mutlak diperlukan. Lembaga ini yang nantinya secara mandiri akan mengawasi pelaksanaan penyelenggaraan haji dan pengelolaan Dana Abadi Umat. Walaupun dalam RUU tersebut, penyelenggara ibadah haji masih sepenuhnya diselenggarakan oleh pemerintah.

Selain itu, pemerintah, Depag dalam hal ini harus memiliki *political will* yang kuat untuk melakukan pemberdayaan terhadap para pelaku usaha nasional, dengan cara mengadopsi mekanisme pengadaan barang/jasa secara fair, terbuka, dan transparan. Pengadaan transportasi angkutan udara haji sudah saatnya dibuka juga untuk dikutsertakan maskapai nasional lainnya yang memiliki kemampuan serupa. Transparansi dalam penyediaan akomodasi dan catering juga mutlak diperlukan agar penunjukkan catering dapat dipertanggungjawabkan sehingga tidak akan terulang lagi kejadian serupa yang melanda jemaah haji Indonesia yang di Arafah dan Mina. Hal ini penting untuk mencapai kekhushukan para jemaah haji dalam melaksanakan ibadah. Di lain pihak, dengan penciptaan kompetisi yang sehat, terbuka, dan transparan dalam penyelenggaraan haji ini niscaya akan semakin menurunkan BPIH yang harus ditanggung oleh para calon jemaah haji. ■

(Tulisan ini dimuat di Majalah KOMPETISI Edisi 9 Tahun 2007)

K E B I J A K A N



REGULASI





Posisi Dominan Relatif dan Persaingan Usaha

Rolly R. Purnomo

Tidak diragukan lagi, istilah posisi dominan sudah terdengar sangat akrab di lingkungan hukum dan kebijakan persaingan. Di dalam pasal 25 ayat 2 UU No. 5 / 1999 yang dimaksud dengan posisi dominan adalah kondisi dimana (i) satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai 50 % atau lebih pangsa pasar suatu jenis barang atau jasa tertentu, atau (ii) dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai 75 % atau lebih pangsa pasar suatu jenis barang atau jasa tertentu.

Menjadi besar terutama dalam hal pangsa pasar tidaklah serta merta anti persaingan. Namun, pelaku usaha dominan dianggap mempunyai potensi untuk menyalahgunakan posisinya tersebut. Dalam arah horizontal, pelaku usaha dominan berpotensi membangun hambatan bagi pesaing/calon pesaing dengan menerapkan strategi-strategi yang bersifat *exclusionary* seperti *predatory pricing*, *tying*, *refusal to deal*, dan lain sebagainya. Sedangkan dalam arah vertikal, pelaku usaha dominan mempunyai kemampuan untuk mengeksploitasi pemasok ataupun konsumennya. Berdasarkan argumen tersebut maka sewajarnya pelaku usaha dominan perlu untuk selalu diawasi.

Sekilas terlihat bahwa pangsa pasar telah dijadikan ukuran yang mencerminkan kekuatan pasar (*market power*) dari suatu pelaku usaha. Padahal banyak juga pelaku usaha dengan pangsa pasar besar tidak memiliki kekuatan untuk mendikte pasar. Di banyak literatur disebutkan bahwa kekuatan pasar ini dipengaruhi oleh beberapa faktor yang tidak selalu terkait dengan pangsa pasar seperti kemampuan pelaku usaha melakukan diferensiasi produk/jasa, elastisitas permintaan dan penawaran, keterbatasan kapasitas, masalah teknis, dan lokasi geografis. Hal ini menyiratkan bahwa potensi perilaku anti kompetisi dari pelaku usaha sebenarnya tidak hanya dipengaruhi oleh besarnya pangsa pasar namun lebih kepada seberapa besar kekuatan pasar yang dimilikinya walaupun pelaku usaha tersebut tidak dominan.

Posisi dominan relatif (*relative dominance*) adalah situasi dimana suatu pelaku usaha yang tidak dominan dalam hal pangsa pasar tetapi memiliki posisi tawar yang besar (*superior bargaining position*) terhadap konsumen atau pemasoknya. Besarnya posisi tawar ini adalah disebabkan oleh karena adanya *economic dependence* dari konsumen/pemasok terhadap pelaku usaha yang memiliki posisi dominan relatif tersebut. Walaupun terdapat banyak alternatif produk/jasa lain di pasar namun karena *switching cost* yang relatif tinggi (mungkin disebabkan lokasi yang cukup jauh, masalah kompatibilitas, atau preferensi) menyebabkan produk/jasa lain tersebut bersifat *weak substitute*. Oleh karena itu tidaklah mengherankan jika dalam kaitan dengan penyalahgunaan posisi dominan relatif ini isu yang sering muncul adalah tentang eksploitasi terhadap konsumen maupun pemasok.

Sebagai contoh, pemilik unit di suatu apartemen akan memiliki ketergantungan yang cukup tinggi dengan pengelola apartemen yang menguasai semua fasilitas publik di apartemen tersebut. Jika pengelola apartemen menetapkan harga jual listrik PLN yang jauh lebih tinggi dari harga belinya maka pemilik/penghuni tidak mempunyai alternatif lain yang sepadan. Walaupun pemilik unit di apartemen tersebut dapat saja menjual unitnya lalu pindah ke apartemen lain, namun hal ini tidaklah mudah dilakukan karena sulitnya mencari pembeli dengan kondisi apartemen yang ada. Hal ini menyebabkan pemilik unit di apartemen tersebut dengan mudah dieksploitasi oleh pengelola apartemen.

Contoh lain adalah seperti pelanggan jasa internet melalui jaringan televisi kabel. Pada registrasi awal sang pelanggan memilih skema tanpa batas (*unlimited*) termurah yaitu dengan speed 384 Kbps. Setelah beberapa lama, skema berlangganan 384 Kbps ini dihapus dan secara otomatis pelanggan dengan skema langganan terendah dimasukkan dalam skema berlangganan 512 Kbps dengan tarif yang lebih tinggi. Pelanggan yang tidak sepakat bisa saja memutuskan kontrak dan beralih ke penyelenggara jasa internet lain. Namun bagi kebanyakan pelanggan beralih ke operator lain bukanlah menjadi pilihan yang menarik. Hal ini mungkin disebabkan oleh waktu yang dibutuhkan, masalah teknis, atau merasa sudah nyaman dengan kualitas jasa internet melalui televisi kabel. Dengan situasi seperti ini operator tersebut dapat saja bertindak selaku *monopolist* yang mampu mengeksploitasi konsumennya sampai pada titik yang memaksimumkan keuntungannya.

Kasus-kasus semacam ini, terutama berkenaan dengan eksploitasi konsumen terkait fasilitas publik, banyak terjadi di masyarakat namun tidak tertangani dengan baik. Lembaga pengawas persaingan usaha mungkin akan menemui kesulitan menjangkau kasus-kasus semacam ini karena pelaku usahanya tidak dalam posisi dominan.

Namun jika diperhatikan lebih jauh, hukum dan kebijakan persaingan sebenarnya bertujuan untuk menciptakan efisiensi ekonomi guna meningkatkan kesejahteraan rakyat. Perilaku eksploitatif dari pelaku usaha

yang memiliki posisi dominan relatif terhadap konsumen tentunya tidak sejalan dengan tujuan tersebut. Lantas, apakah karena pasal-pasal yang terdapat dalam undang-undang persaingan tidak mengakomodasi perilaku eksploitatif terhadap konsumen oleh pelaku usaha non dominan maka lembaga pengawas persaingan usaha akan berlepas tangan dari isu ini?

Hal ini tentu kembali kepada tugas dan kewenangan yang diamanatkan kepada lembaga tersebut. Jika lembaga tersebut tidak melulu hanya diamanatkan berperan sebagai penegak hukum yang bersifat reaktif (*ex-post*) namun juga yang sebagai institusi yang berperan aktif mencegah (*ex-ante*) perilaku anti persaingan, maka lembaga tersebut dapat menggunakan cara-cara lain seperti mediasi ataupun advokasi untuk meminimalisir perilaku antikompetitif dan eksploitatif dari pelaku usaha dominan maupun non dominan. Selain itu, dapat pula dilakukan dengan cara memberikan masukan kepada pemerintah berdasarkan kajian-kajian yang mendalam atau mempelopori pertemuan dengan para pemangku kepentingan lainnya untuk duduk bersama membicarakan masalah yang ada.

Singkat kata, lembaga pengawas persaingan usaha hendaknya tidak terbelenggu dan terpaku pada hal-hal yang bersifat prosedural formal (*means*) tetapi perlu juga memikirkan cara lain untuk mencapai salah satu tujuannya (*end*) yaitu menciptakan efisiensi ekonomi guna meningkatkan kesejahteraan rakyat. ■

(Tulisan ini dimuat di Majalah KOMPETISI Edisi 28 Tahun 2011)



Konsultasi Merger: Insentif dan Kemudahan

Novi Nurviani

Diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat¹ (“PP 57/2010”) pada tanggal 20 Juli 2010 merupakan ketentuan pelaksana dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat² (“UU 5/1999”). Peraturan ini secara serta merta menjadi angin segar dalam penegakan hukum merger dalam persaingan usaha di Indonesia. Betapa tidak, PP 57/2010 pada akhirnya secara resmi diundangkan setelah UU 5/1999 berlaku lebih dari sepuluh tahun, walaupun kevakuman tersebut sempat terisi dengan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 1 Tahun 2009 tentang Pra-Notifikasi Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan (“Perkom 1/2009”) yang berlaku sejak 13 Mei 2009 hingga berlakunya PP 57/2010.

PP 57/2010 menganut dual sistem notifikasi, yakni notifikasi pasca-merger yang sifatnya wajib/ *mandatory post-merger notification* (“pemberitahuan”) dan notifikasi pra-merger yang sifatnya sukarela/*voluntary pre-merger notification* (“konsultasi”). Dianutnya kedua sistem notifikasi tersebut seolah-olah merupakan jalan tengah atas pertentangan sistem notifikasi di dalam UU 5/1999 dengan Perkom 1/2009.

Pemberitahuan pasca-merger merupakan kewajiban bagi pelaku usaha yang melakukan penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan

-
- 1 Peraturan Pemerintah Nomor 57 Tahun 2010 tentang Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan yang Dapat Mengakibatkan Terjadinya Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Lembaran Negara RI Tahun 2010 Nomor 89, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 5144.
 - 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Lembaran Negara RI Tahun 1999 Nomor 33, Tambahan Lembaran Negara RI Nomor 3817.

saham perusahaan lain, yang wajib dilakukan paling lambat 30 (tiga puluh) hari kerja sejak pembuatan hukum tersebut berlaku efektif secara yuridis. Dalam hal ini, jika pelaku usaha tidak menyampaikan pemberitahuan secara tertulis kepada komisi dalam batas waktu tersebut, maka pelaku usaha dikenakan sanksi berupa denda administratif sebesar Rp 1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) hingga Rp 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah).

Berbeda dengan pemberitahuan, konsultasi adalah permohonan saran, bimbingan, dan/atau pendapat tertulis yang diajukan oleh pelaku usaha kepada komisi atas rencana penggabungan atau peleburan badan usaha, dan pengambilalihan saham perusahaan sebelum pembuatan hukum tersebut berlaku efektif secara yuridis.

Konsultasi merupakan prosedur pemberitahuan alternatif yang memberi kemudahan bagi pelaku usaha dalam menjalankan aktivitas strategisnya sebab prosedur notifikasi pra-merger pada dasarnya lebih ekonomis dibandingkan dengan notifikasi pasca-merger. Betapa tidak, notifikasi pra-merger memberi kesempatan bagi pelaku usaha untuk menyampaikan rencana mergernya sebelum merger tersebut dilaksanakan. Hal tersebut berbeda dengan notifikasi pasca-merger dimana pelaku usaha memberitahukan mergernya setelah merger dilaksanakan.

Metode terakhir sangat berisiko tinggi sebab terhadap merger yang bersangkutan dapat dilakukan pembatalan oleh komisi manakala merger dianggap mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Ini merupakan konsekuensi logis dari ketentuan Pasal 47 ayat (2) huruf e UU 5/1999. Ketika komisi menetapkan pembatalan atas suatu aktivitas merger, maka biaya yang harus dikeluarkan oleh pelaku usaha menjadi sangat tinggi, karena mengembalikan perusahaan hasil merger ke kondisi semula sangatlah sulit. Ibaratnya “memisahkan kembali kuning telur dari putih telur yang sudah tercampur”.

Sejak diberlakukannya PP 57/2010, komisi menyadari potensi adanya multi-interpretasi terhadap ketentuan-ketentuan PP 57/2010 tersebut, termasuk diantaranya interpretasi mengenai konsultasi yang memungkinkan munculnya perbedaan pemahaman diantara banyak pihak. Oleh karena itu, sesuai dengan koridor Pasal 35 huruf f UU 5/1999, komisi menerbitkan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 11 Tahun 2010 tentang Konsultasi Penggabungan atau Peleburan Badan Usaha dan Pengambilalihan Saham Perusahaan (“Perkom 11/2010”).

Berdasarkan Perkom 11/2010, pelaku usaha dapat melakukan konsultasi merger kepada komisi dengan persyaratan sebagai berikut: *pertama*, konsultasi dapat dilakukan setelah terdapat perjanjian atau kesepakatan atau Nota Kesepahaman atau dokumentasi tertulis lainnya diantara para pihak yang menyatakan adanya rencana untuk melakukan penggabungan atau peleburan badan usaha atau pengambilalihan saham perusahaan. *Kedua*, penggabungan badan usaha atau peleburan badan usaha atau pengambilalihan saham

perusahaan yang berakibat nilai aset dan/atau nilai penjualannya melebihi jumlah nilai aset Rp 2.500.000.000.000,00 (dua triliun lima ratus miliar rupiah) dan/atau nilai penjualan melebihi Rp 5.000.000.000.000,00 (lima triliun rupiah). Khusus untuk pelaku usaha di bidang perbankan, batasan nilai ditetapkan sebesar Rp 20.000.000.000.000,00 (dua puluh triliun rupiah). *Ketiga*, konsultasi dapat dilakukan apabila penggabungan atau peleburan badan usaha atau pengambilalihan saham perusahaan dilakukan oleh perusahaan-perusahaan yang tidak terafiliasi.

Pada dasarnya konsultasi dapat dilakukan secara lisan maupun tertulis kepada komisi. Hanya saja, konsultasi yang menjadi dasar bagi komisi untuk melakukan penilaian adalah konsultasi secara tertulis. Konsultasi secara tertulis dilakukan dengan cara mengisi formulir dan menyampaikan dokumen yang disyaratkan oleh komisi.

Pelaku usaha diharuskan mengisi Form M2 jika melakukan penggabungan badan usaha, Form K2 jika melakukan peleburan badan usaha, atau Form A2 jika melakukan pengambilalihan saham perusahaan. Berdasarkan formulir dan dokumen yang diterima, komisi kemudian melakukan Penilaian Awal dan apabila diperlukan komisi dapat melakukan Penilaian Menyeluruh. Hasil penilaian komisi terhadap konsultasi pada akhirnya berupa saran, bimbingan, dan/atau pendapat dalam bentuk tertulis. Saran, bimbingan, dan/atau pendapat tertulis tersebut diberikan dalam jangka waktu paling lama 90 (sembilan puluh) hari kerja terhitung sejak tanggal diterimanya formulir dan dokumen secara lengkap oleh komisi.

Penilaian yang diberikan oleh komisi tersebut bukan merupakan persetujuan atau penolakan terhadap rencana penggabungan atau peleburan badan usaha, dan pengambilalihan saham perusahaan lain yang akan dilakukan oleh pelaku usaha, dan tidak menghapuskan kewenangan komisi untuk melakukan penilaian setelah perbuatan hukum yang bersangkutan berlaku efektif secara yuridis.

Hal ini berarti bahwa pelaku usaha tetap memiliki kewajiban sesuai dengan ketentuan PP 57/2010 untuk melakukan pemberitahuan pasca-merger, namun komisi tidak akan melakukan penilaian ulang terhadap merger tersebut apabila tidak terdapat perubahan material atas data yang disampaikan oleh pelaku usaha, baik pada saat konsultasi maupun perubahan kondisi pasar yang material pada saat pemberitahuan. Sehingga dengan demikian, apabila data yang disampaikan pada saat konsultasi berbeda dengan data pasca merger, maka komisi akan untuk melakukan penilaian sebagaimana halnya komisi melakukan penilaian terhadap pemberitahuan pada umumnya.

Pada dasarnya, prosedur konsultasi tidak berbeda jauh dengan prosedur pemberitahuan. Yang membedakan hanyalah waktu notifikasi yang berlainan. Prosedur konsultasi diawali dengan semangat bahwa komisi sangat peduli dengan aktivitas bisnis pelaku usaha. Komisi memahami bahwa pada tiap-tiap masa dan tiap-tiap aksi korporasi mengandung nilai ekonomis, sehingga aksi pencegahan jauh lebih baik daripada pengobatan. Itulah sebabnya konsultasi

menjadi media yang “melindungi” pelaku usaha dari ancaman pembatalan merger yang mungkin dijatuhkan oleh komisi manakala merger dianggap tidak sehat.

Konsultasi maupun pemberitahuan merger yang dilakukan oleh pelaku usaha kepada komisi dilakukan secara cuma-cuma. Artinya, setiap konsultasi dan pemberitahuan tidak dikenakan biaya sedikitpun, karena komisi tidak menetapkan *notification fee* sebagaimana dikenal di negara-negara lain.³ Konsultasi dapat dilakukan oleh pimpinan atau pengurus badan usaha ataupun melalui perwakilan atau kuasanya, berbeda dengan pemberitahuan yang wajib ditandatangani oleh pimpinan atau pengurus badan usaha yang bersangkutan. Oleh karena itu, tidaklah berlebihan jika konsultasi dikatakan sebagai suatu bentuk insentif bagi pelaku usaha.

Sebagai lembaga publik, komisi pada dasarnya tidak membatasi perkembangan usaha dan aktivitas bisnis. Hanya saja, komisi berwenang untuk mengawasi aktivitas usaha agar tidak bertentangan dengan UU 5/1999. Untuk itu, komisi membuka kesempatan seluas-luasnya bagi pelaku usaha untuk melakukan konsultasi baik secara lisan maupun tertulis. Namun, pelaku usaha perlu memperhatikan syarat-syarat sebagaimana telah diuraikan sebelumnya.

Yang patut dicatat adalah bahwa berdasarkan ketentuan Perkom 11/2010, konsultasi dilakukan apabila telah terdapat dokumen yang mengindikasikan adanya penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambilalihan saham perusahaan. Hal ini berarti bahwa konsultasi tidak serta merta menjadikan komisi sebagai lembaga konsultan yang memberikan saran pada suatu rencana yang masih mentah dan “mengawang-awang,” karena perlu diingat bahwa komisi adalah lembaga pengawas, bukan lembaga konsultan. ■

(Tulisan ini dimuat di Majalah KOMPETISI Edisi 24 Tahun 2010)

3 Di Amerika Serikat, setiap notifikasi yang masuk ke FTC, dikenakan *notification fee* yang jumlahnya bervariasi tergantung pada nilai transaksi.



Mungkinkah Putusan Sela Dijatuhkan Majelis Komisi dan/atau KPPU?

Aru Armando

Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dalam perkara Nomor 07/KPPU-L/2007 (Perkara Temasek) dan putusan perkara Nomor 3/KPPU-L/2008 (Perkara Astro) tentu masih segar dalam ingatan publik. Dua Perkara yang diputus pada tahun yang sama tersebut cukup mendapatkan perhatian. Perkara Temasek menjadi begitu fenomenal karena melibatkan para pelaku usaha di sektor industri telekomunikasi tidak hanya di Indonesia, tapi juga negeri tetangga Singapura. Sementara Perkara Astro menyorot layanan program TV berlangganan dalam hal tayangan Barclays Premier League (Liga Primer Inggris).

Dalam hal teknis penanganan perkara, terlapor dalam Perkara Temasek dan Perkara Astro melakukan langkah bisnis yang saat itu mendapat sorotan, antara pro dan kontra tentu saja. Perkara Temasek misalnya, disaat Perkara Temasek masih dalam proses keberatan di Pengadilan Negeri Jakarta Pusat (PN Jakpus), Singapore Technologies Telemidia Pte Ltd (STT) sebagai salah satu Terlapor dalam Perkara Temasek malah menjual sekitar 40,8% sahamnya di PT Indosat Tbk ke Qatar Telecom QSC (QTEL). KPPU sendiri atas langkah ini menyatakan kecewa dan menganggap STT tidak menghormati hukum Indonesia.

Hampir sama dengan STT dalam Perkara Temasek, Astro yang menjadi terlapor dalam Perkara Astro menjual hak siar Liga Primer Inggris-nya ke Aora TV. Jika STT menjual Indosat ketika proses penanganan perkara pada tahap keberatan di PN Jakarta Pusat, maka Astro melakukannya ketika proses penanganan perkara masih dalam tahap Sidang Majelis di KPPU. Majelis Komisi dalam perkara tersebut lantas memanggil Astro untuk menjelaskan langkah bisnisnya tersebut.

Terlepas dari kekecewaan KPPU maupun publik atas tindakan STT dan Astro diatas, perlu dianalisa apakah tindakan STT dan Astro tersebut diperkenankan dalam konteks proses penanganan perkara di KPPU menurut

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU Persaingan Usaha), Peraturan Mahkamah Agung Nomor 3 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan KPPU (Perma KPPU) dan Peraturan Komisi Nomor 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU (Perkom).

Putusan KPPU dalam Perkara Temasek sebenarnya telah secara eksplisit melarang para terlapor — dalam hal ini STT — untuk menjual sahamnya kepada pihak lain dengan beberapa syarat. Ada dua syarat pelepasan kepemilikan saham tersebut. *Pertama*, untuk masing-masing pembeli dibatasi maksimal 5% dari total saham yang dilepas. *Kedua*, pembeli tak boleh terasosiasi dengan Temasek maupun pembeli lain dalam bentuk apa pun.

Jika STT melakukan langkah bisnis penjualan sahamnya ketika proses perkara masih berada pada proses keberatan, maka yang dilakukan Astro lain lagi. Astro melakukan penjualan hak siar Liga Primer Inggris yang menjadi obyek perkara dalam pemeriksaan KPPU ketika proses penanganan perkara masih berada pada fase Sidang Majelis. Seperti yang kita tahu, selain memanggil Astro untuk menjelaskan langkah bisnisnya tersebut, Majelis Komisi dalam Putusan Astro dengan semangat melindungi kepentingan konsumen TV berbayar meletakkan diktum ke-5 pada Putusan Astro yakni memerintahkan All Asia Multimedia Network, FZ-LLC untuk menjaga dan melindungi kepentingan konsumen TV berbayar di Indonesia dengan tetap mempertahankan kelangsungan hubungan usaha dengan PT Direct Vision.

Tidak adanya larangan KPPU bagi Astro untuk menjual hak siar Liga Primer Inggris kepada Aora TV atau kepada pihak lainnya, dan tidak adanya larangan dalam UU Persaingan Usaha, Perma KPPU dan Perkom bagi para pihak yang berperkara untuk tidak melakukan hal-hal tertentu menjadikan tindakan Astro sepertinya tidak salah. Sebagai entitas bisnis, Astro dapat saja mengatakan hal tersebut adalah sebuah langkah atau tindakan bisnis semata.

Meskipun tidak sepenuhnya salah, tindakan STT dan Astro tersebut secara logika hukum berpotensi menimbulkan kendala. Ambil contoh dalam Perkara Temasek, jika STT telah menjual 40,8% sahamnya di Indosat, sementara MA pada Putusan Kasasinya menguatkan Putusan KPPU maka yang terjadi adalah keruwetan dalam hal eksekusinya. Untungnya, MA dalam Putusan Kasasinya pada akhirnya menghapus ketentuan yang tertuang dalam amar putusan KPPU diktum ke-6 yang merupakan syarat pelepasan saham. Sehingga, kendala hukum dalam hal eksekusi Putusan tidak terjadi dan langkah yang dilakukan STT tersebut tidak dapat dianggap melanggar Putusan KPPU.

Putusan Sela atau Sekedar Penetapan

Dinamika hukum dalam Perkara Temasek dan Astro seperti yang telah diuraikan di atas sebenarnya tidak perlu terjadi jika Majelis Komisi KPPU

dalam putusannya melarang secara tegas dan eksplisit kepada terlapor yang terbukti bersalah untuk tidak melakukan hal-hal tertentu, misalnya penjualan saham atau pengalihan hak yang merupakan obyek perkara KPPU. Namun, bagaimana jika kondisi tersebut terjadi ketika proses penanganan perkara masih berjalan di KPPU, misalnya STT menjual sahamnya di Indosat kepada Qtel ketika Majelis Komisi belum menjatuhkan putusan.

Oleh karena itu, perlu ada mekanisme yang khusus mengatur agar hal-hal tersebut tidak terjadi. Misalnya saja menjatuhkan Putusan Sela yang isinya melarang ini atau memerintahkan itu kepada para pihak yang berperkara di KPPU. Namun demikian, muncul pertanyaan apakah KPPU dimungkinkan untuk menjatuhkan Putusan Sela terkait dengan Proses Penanganan Perkara di KPPU?

Secara umum, putusan sela dalam ranah hukum perdata diatur dalam HIR, hukum pidana diatur oleh KUHAP dan dalam konteks perkara persaingan usaha, Putusan Sela yang ada adalah putusan sela yang dijatuhkan majelis hakim PN yang memerintahkan KPPU untuk melakukan Pemeriksaan Tambahan. Hal tersebut diatur dalam Pasal 6 ayat (1) Perma KPPU.

Jika dibaca sekilas, UU Persaingan Usaha tidak mengatur tentang Putusan Sela. Demikian pula dengan Perkom yang selama ini dianggap sebagai hukum acara di KPPU juga tidak mengatur tentang Putusan Sela. Menariknya, hukum acara di KPPU yang termuat dalam Perkom jika dicermati merupakan suatu produk yang dihasilkan KPPU untuk mengisi kekosongan hukum acara dalam penanganan perkara di KPPU. Mengisi kekosongan karena praktis dalam UU Persaingan Usaha hukum acara KPPU hanya dibuat dalam 9 (sembilan pasal).

Jika dibandingkan Pasal-pasal pada Bab III tentang Tata Cara Penanganan Perkara dalam UU Persaingan Usaha dengan Perkom terlihat perbedaan mencolok. Misalnya saja, UU Persaingan Usaha tidak mengenal adanya kegiatan pemberkasan dan Gelar Laporan dalam proses penanganan perkara, sementara Perkom mengatur hal tersebut. Pasal dalam UU Persaingan Usaha yang sekiranya dapat dijadikan cantolan adanya mekanisme penanganan perkara sebagaimana diatur dalam Perkom adalah Pasal 38 ayat (4) yang menyatakan “Tata cara penyampaian laporan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) diatur lebih lanjut oleh komisi.” Adanya Pasal 38 ayat (4) tersebut memungkinkan KPPU untuk “menambah” jangka waktu penanganan perkara di KPPU lewat pengaturan di Perkom yang memungkinkan KPPU melakukan kegiatan penelitian dan klarifikasi, pemberkasan hingga Gelar Laporan.

Umumnya, Putusan Sela adalah produk lembaga pengadilan, dimana KPPU bukan merupakan lembaga pengadilan. Namun kekhasan KPPU dalam hal penanganan perkara selama ini dan yang diatur dalam UU Persaingan Usaha memunculkan istilah KPPU sebagai *quasi judicial*. Bahkan Putusan KPPU sebagaimana diatur dalam Pasal 44 ayat (3) dapat mempunyai kekuatan hukum yang tetap (*inkracht van gewijsde*). Karena itu, demi efektivitas penanganan perkara dan tercapainya visi KPPU “Persaingan Sehat Sejahteraan Rakyat”,

maka mekanisme Putusan Sela dalam penanganan perkara di KPPU perlu dipikirkan.

Kalaupun nantinya KPPU dapat menjatuhkan Putusan Sela ketika memeriksa sebuah perkara, masalah teknis yang perlu dicermati adalah dasar hukum serta bagaimana menempatkan produk Putusan Sela tersebut. Apakah harus dibacakan oleh Majelis Komisi dalam sebuah Persidangan yang terbuka untuk umum atau seperti apa. Jika Putusan Sela tidak dapat dijatuhkan karena kendala dasar hukum dan teknis prosedural, maka hal lain yang sekiranya dapat dilakukan untuk mengakomodasi semangat Putusan Sela adalah hanya sekedar menemukannya pada produk Penetapan KPPU.

Sebagaimana lazimnya proses penanganan perkara di KPPU, KPPU sebelum melakukan pemeriksaan dalam sebuah perkara selalu mengirimkan Surat Penetapan kepada Para Terlapor. Isi Surat Penetapan itu pada umumnya memuat hal-hal sebagai berikut: Obyek Perkara, pihak yang ditetapkan menjadi terlapor, dugaan pasal yang dilanggar dan jangka waktu pemeriksaan. Materi atau semangat Putusan Sela untuk menghindarkan terjadinya keruwetan hukum dalam Perkara Temasek dan Perkara Astro boleh saja diletakkan dalam Produk Penetapan KPPU. Contohnya, "melarang Terlapor X untuk melakukan penjualan saham, melakukan perubahan susunan kepengurusan Perusahaan dan/atau melakukan pengalihan hak kepada pihak lain". Persoalan bagaimana sifat dari penetapan tersebut, apakah Penetapan KPPU tersebut nantinya dilanggar oleh pihak yang diperintahkan, hal tersebut kembali berpulang atau akan menjadi pertimbangan sendiri oleh Majelis Komisi yang memeriksa perkara. ■

(Tulisan ini dimuat di Majalah KOMPETISI Edisi 14 Tahun 2009)



Tata Cara Penanganan Perkara yang Lebih Transparan dengan Perkom No. 01 Tahun 2010

Berla Wahyu Pratama

Dampak lahirnya UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat telah banyak mempengaruhi kegiatan usaha di Indonesia serta meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Misalnya penegakan hukum persaingan di industri telekomunikasi, dimana dengan adanya persaingan usaha yang sehat, masyarakat dapat menikmati *income savings* sekitar 2 triliun rupiah pada tahun 2008 akibat penurunan tarif SMS sebesar 40%-60% yang dipicu Putusan KPPU. Selain itu pada industri penerbangan, saat ini masyarakat mempunyai banyak pilihan untuk menggunakan maskapai penerbangan sesuai dengan tujuan dan budget yang dimilikinya. Pada intinya hukum persaingan usaha tersebut adalah untuk menciptakan persaingan usaha yang sehat diantara para pelaku usaha, dengan adanya persaingan usaha yang sehat tersebut maka diharapkan akan lahir inovasi-inovasi sehingga konsumen dapat mempunyai banyak pilihan. Disamping itu, dengan banyaknya pilihan diharapkan juga terjadi persaingan harga, sehingga harga yang harus dibayar oleh konsumen menjadi lebih murah.

Pelaksanaan hukum persaingan usaha di Indonesia diawasi oleh suatu lembaga negara yang independen, yaitu Komisi Pengawas Persaingan Usaha atau yang biasa kita kenal dengan nama KPPU. Dalam melaksanakan pengawasannya terhadap UU No. 5 Tahun 1999, KPPU diberikan tugas dan wewenang sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 35 dan Pasal 36 UU No. 5 Tahun 1999, yang salah satunya adalah untuk melakukan penyelidikan atau pemeriksaan terkait dugaan pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999. Permulaan untuk dilakukannya pemeriksaan tersebut berasal dari laporan masyarakat atau hasil kajian/penelitian dari KPPU. Dalam melakukan pemeriksaan tersebut, KPPU melihat perlu dibuatnya suatu peraturan khusus yang berisi tentang tata cara penanganan perkara di KPPU agar tahap-tahap penanganan perkara tersebut lebih jelas.

Berdasarkan hal tersebut, maka KPPU mengeluarkan Keputusan KPPU No. 05/KPPU/KEP/IX/2000 tentang Tata Cara Penyampaian Laporan dan Penanganan Dugaan Pelanggaran Terhadap UU No. 5 Tahun 1999. Kemudian Keputusan KPPU tersebut disempurnakan dengan Perkom No. 01 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU, karena dalam perkembangannya Keputusan KPPU No. 05/KPPU/KEP/IX/2000 tersebut dirasa masih belum dapat mengakomodir kaidah-kaidah hukum yang ada. Namun pada prakteknya, keberadaan Perkom No. 01 Tahun 2006 masih menimbulkan permasalahan, antara lain terkait dengan penafsiran hari yang digunakan oleh KPPU dalam Perkom No. 01 Tahun 2006. Penafsiran hari yang dimaksud adalah hari kerja sehingga hal tersebut mempengaruhi jangka waktu pemeriksaan perkara di KPPU. Pada prakteknya Terlapor sangatlah keberatan dengan penggunaan hari kerja tersebut, karena menurut mereka KPPU seharusnya dalam membuat peraturan harus mengacu pada UU No. 5 Tahun 1999, namun dalam UU No. 5 Tahun 1999 tidak dijelaskan secara eksplisit terkait dengan pengertian hari yang digunakan. Selanjutnya, Terlapor tersebut berpendapat apabila pengertian hari tersebut tidak disebutkan secara eksplisit, maka pengertian hari tersebut haruslah diartikan sebagai hari kalender.

Hal tersebut beberapa kali telah dijadikan salah satu poin keberatan dari segi formil oleh Terlapor. Sebagai contoh adalah keberatan yang diajukan oleh Terlapor atas Putusan KPPU 07/KPPU-L/2007, dimana Terlapor mempermasalahkan jangka waktu pemeriksaan yang menggunakan hari kerja sehingga pemeriksaan tersebut telah melebihi jangka waktu yang telah ditentukan dalam UU No. 5 Tahun 1999. Namun hal tersebut, ditolak oleh Majelis Hakim baik di Pengadilan Negeri maupun di Mahkamah Agung, yakni tertuang dalam Putusan Mahkamah Agung No. 496 K/Pdt. Sus/2008 tanggal 10 September 2008, sebagai berikut:

“Bahwa alasan-alasan mengenai Termohon Kasasi telah melanggar ketentuan mengenai jangka waktu pemeriksaan tidak dapat dibenarkan oleh karena Judex Facti telah dengan tepat dan benar dalam pertimbangannya”.

Bahwa dalam putusan lainnya, Mahkamah Agung juga telah mengakui eksistensi dari Perkom No. 01 Tahun 2006 yakni dapat dilihat pada Putusan Mahkamah Agung Nomor 496 K/Pdt.Sus/2008 tanggal 10 September 2008, sebagai berikut:

“Menimbang, bahwa terhadap perbedaan pendapat tersebut Majelis Hakim berpendapat sebagai berikut:

- *Bahwa masalah dilanggarnya asas Audi Et Alteram Partem dalam pemeriksaan KPPU Majelis Hakim berpendapat KPPU dalam pemeriksaannya terikat tata cara pemeriksaan yang telah ditentukan dalam Peraturan KPPU No. 1 Tahun 2006. Bahwa berdasarkan*

ketentuan Pasal 35 huruf f UU No. 5 Tahun 1999 KPPU diberi tugas menyusun pedoman yang berkaitan dengan UU tersebut dan berdasarkan fakta KPPU telah mengeluarkan Perkom No. 1 Tahun 2006. Bahwa setelah Majelis Hakim mencermati asas Audi Et Alteram Partem telah terakomodasi dalam Perkom No. 1 Tahun 2006;”

Dapat dilihat dengan adanya kedua Putusan MA tersebut, maka sebenarnya baik Pengadilan Negeri maupun Mahkamah Agung secara hukum telah mengakui eksistensi dari Perkom No. 01 Tahun 2006 tersebut. Selain itu, KPPU juga diberikan tugas dan wewenang untuk membuat suatu pedoman/peraturan terkait dengan tata cara penanganan perkara, hal tersebut tercantum dalam Pasal 35 Huruf f dan Pasal 38 Ayat (4) UU No. 5 Tahun 1999. Dengan demikian, secara hukum tidak perlu diragukan lagi eksistensi Perkom No. 01 Tahun 2006 yang dibuat oleh KPPU.

Perkom No. 01 Tahun 2006 tersebut telah diimplementasikan kurang lebih selama 4 tahun, dimana dalam penerapannya masih belum dapat mengakomodir hak-hak dari Terlapor seluruhnya, karena Terlapor menganggap tata cara penanganan perkara di KPPU dengan menggunakan Perkom No. 01 Tahun 2006 masih belum transparan dan sesuai dengan kaidah-kaidah hukum yang semestinya. Oleh karena itu, KPPU berusaha untuk menyempurnakan Perkom No. 01 Tahun 2006 dengan Perkom No. 01 Tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara, yang akan berlaku efektif pada tanggal 5 April 2010.

Pada Perkom No. 01 Tahun 2010 terdapat beberapa klausul-klausul yang berbeda pengaturannya dengan Perkom No. 01 Tahun 2006. Perbedaan tersebut terletak pada tahap penanganan laporan, perkara inisiatif, pengawasan, penyelidikan dan pemeriksaan. Pada Perkom yang terbaru ini tahap pemeriksaan akan dilakukan secara terbuka untuk umum, hal ini dilakukan agar lebih transparan dan publik dapat mengawasi jalannya pemeriksaan di KPPU. Selain itu, pada Perkom No. 01 Tahun 2010 diperkenalkan adanya proses *cross examination*, yaitu pihak Terlapor dapat mengikuti jalannya pemeriksaan terhadap Saksi dan Ahli serta juga dapat mengajukan Saksi dan Ahli yang dianggap akan meringankan Terlapor. Beberapa hal inilah yang membedakan antara Perkom No. 01 Tahun 2006 dengan Perkom No. 01 Tahun 2010. Untuk lebih lengkapnya, maka akan dibahas beberapa perbedaan tersebut di bawah ini.

Tahap Penanganan Laporan

Tahap penanganan laporan ini sangatlah penting, karena tahap ini merupakan awal dilakukannya pemeriksaan. Sebagaimana diketahui, perkara di KPPU untuk dilakukan pemeriksaan dapat berasal dari laporan masyarakat atau inisiatif dari KPPU. Apabila berasal dari laporan masyarakat, maka KPPU harus melakukan klarifikasi terlebih dahulu guna memastikan apakah

laporan tersebut benar-benar akurat atau hanya sekedar surat kaleng. Pada intinya setiap masyarakat dapat melaporkan kepada KPPU apabila dia telah mengetahui bahwa telah terjadi pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999. Dalam ketentuan Pasal 38 UU No. 5 Tahun 1999 disebutkan terdapat 2 jenis pihak Pelapor, yaitu Pelapor yang hanya melaporkan atas dugaan pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999 dan Pelapor yang juga meminta ganti rugi karena Pelapor ini merasa telah dirugikan akibat adanya pelanggaran tersebut. Sedangkan, pada Perkom No. 01 Tahun 2006 hanya diatur terkait dengan Pelapor yang tidak meminta ganti rugi.

Dalam perkembangannya, pada Putusan KPPU No. 03/KPPU-L/2008 terdapat pihak Pelapor yang meminta ganti rugi kepada pihak Terlapor melalui KPPU, namun setelah melalui tahap pemeriksaan maka Majelis Komisi memutuskan bahwa ganti rugi yang diminta oleh Pelapor tersebut tidak dapat dikabulkan karena Majelis Komisi menganggap bukti-bukti kerugian yang diderita oleh Pelapor tidak cukup. Hal inilah yang membuat kecewa dari pihak Pelapor, pada akhirnya pihak Pelapor tersebut mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri Jakarta Barat atas Putusan KPPU No. 03/KPPU-L/2008 tersebut. Akan tetapi, Pengadilan Negeri Jakarta Barat melalui Putusan Pengadilan Negeri No. 01/Pdt.P/KPPU/2008/PN.Jkt.Bar. tanggal 9 Februari 2010 menolak permohonan keberatan dari pihak Pelapor tersebut, karena Pengadilan Negeri Jakarta Barat berpendapat hanya pihak Terlapor saja yang dapat mengajukan keberatan, hal tersebut sesuai dengan Pasal 2 Ayat (1) Peraturan Mahkamah Agung No. 03 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan KPPU. Selanjutnya, untuk mengantisipasi di kemudian hari terdapat Pelapor yang meminta ganti rugi, maka KPPU menyempurnakannya dalam Perkom No. 01 Tahun 2010 dimana pihak Pelapor yang meminta ganti rugi dapat langsung berhadapan dengan pihak Terlapor dan langsung membuktikan kerugian yang telah dideritanya pada pemeriksaan di KPPU, hal inilah yang membedakan antara Perkom No. 01 Tahun 2006 dengan Perkom No. 01 Tahun 2010.

Disamping itu terdapat juga perbedaan terkait dengan cara kerja dari unit kerja penanganan laporan, yaitu pada Perkom No. 01 Tahun 2010 unit kerja penanganan laporan hanya melakukan klarifikasi kepada Pelapor untuk memenuhi syarat kelengkapan dari suatu laporan. Apabila syarat dari suatu laporan tersebut telah lengkap, maka hasil klarifikasi laporan tersebut diteruskan pada tahap penyelidikan. Namun hal tersebut berbeda dengan hasil klarifikasi laporan yang disertakan dengan ganti rugi, yaitu hasil klarifikasi laporan dengan ganti kerugian tersebut tidak diteruskan pada tahap Penyelidikan namun langsung ke tahap Pemeriksaan. Penyusunan Perkom No. 01 Tahun 2010 memang dimaksudkan untuk memberikan kesempatan yang lebih besar kepada Pelapor yang meminta ganti rugi untuk membuktikan kerugian yang dideritanya dan langsung berhadapan dengan Terlapor pada tahap Pemeriksaan. Namun hal tersebut, harus lebih diwaspadai, karena

kesempatan yang diberikan kepada Pelapor yang meminta ganti rugi dengan tanpa melalui penyelidikan dapat disalahgunakan, misalnya Pelapor dapat meminta ganti rugi walaupun ganti rugi tersebut sangatlah tidak masuk akal hanya sebesar Rp 1,-, karena Pelapor akan lebih memilih jalan pintas untuk langsung berhadapan dengan Terlapor di tahap Pemeriksaan daripada harus melalui tahap Penyelidikan yang mungkin akan memakan waktu yang lebih lama lagi. Untuk mengantisipasi hal tersebut, unit kerja penanganan laporan KPPU harus bekerja lebih ekstra untuk menilai apakah suatu kerugian yang diminta oleh Pelapor layak atau tidak.

Perkara Inisiatif

Selain laporan masyarakat, perkara inisiatif juga merupakan awal dilakukannya pemeriksaan perkara di KPPU. Dalam Perkom No. 01 Tahun 2006 perkara inisiatif bersumber dari hasil monitoring pelaku usaha yang diteruskan ke tahap pemberkasan atau dihentikan. Namun dalam Perkom No. 01 Tahun 2010, perkara inisiatif dapat bersumber dari hasil kajian atau penelitian yang dilakukan oleh KPPU serta dapat juga berasal dari media massa. Kemudian, hasil kajian tersebut dapat diteruskan ke tahap Penyelidikan atau hanya memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah. Sedangkan hasil penelitian dapat diteruskan ke tahap Pengawasan atau Penyelidikan. Dalam melakukan kajian, KPPU akan memfokuskan pada beberapa industri yang memenuhi kriteria sebagai industri yang menguasai hajat hidup orang banyak, industri strategis, industri dengan tingkat konsentrasi tinggi atau industri unggulan nasional atau daerah. Selanjutnya, Komisi akan memilih dan menetapkan industri mana yang akan dikaji berdasarkan usulan dari unit kerja yang menangani kajian. Dalam melakukan kegiatannya, KPPU dapat mengumpulkan data dan informasi dengan cara melakukan studi literatur, mengundang pemangku kepentingan, melakukan penelitian lapangan dan melakukan *Forum Group Discussion* (FGD). Setelah data dan informasi diperoleh, maka KPPU akan menganalisa dan menyusun hasil kajian yang selanjutnya disampaikan pada Rapat Komisi dan Rapat Komisi tersebut yang akan memutuskan apakah hasil kajian tersebut akan diteruskan ke tahap Penyelidikan atau hanya memberikan saran dan pertimbangan kepada pemerintah.

Dalam Perkom No. 01 Tahun 2010, penelitian dan kajian merupakan kegiatan yang berbeda. Kegiatan kajian tersebut dilakukan oleh unit kerja yang khusus menangani kajian, sedangkan penelitian dilakukan oleh unit kerja monitoring pelaku usaha. Pada intinya kajian dilakukan menganalisa sektor-sektor industri tertentu yang terkait dengan kepentingan umum dan efisiensi nasional dalam upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat, sedangkan penelitian adalah kegiatan yang dilakukan untuk mendapatkan bukti awal dalam perkara inisiatif, namun tidak tertutup kemungkinan hasil kajian dapat dilakukan Penyelidikan dan menjadi perkara inisiatif. Dalam mendapatkan bukti awal pada tahap penelitian, KPPU dapat melakukan

pengumpulan data dari pihak-pihak terkait dan juga dapat melakukan survey pasar. Setelah bukti awal telah diperoleh, maka KPPU akan menyusun hasil penelitian yang selanjutnya disampaikan pada Rapat Komisi dan Rapat Komisi tersebut yang akan memutuskan apakah hasil penelitian tersebut akan diteruskan ke tahap Pengawasan atau Penyelidikan.

Tahap Pengawasan

Tahap Pengawasan ini merupakan tahapan baru yang diatur dalam Perkom No. 01 Tahun 2010, yang dimaksud dengan Pengawasan adalah kegiatan yang dilakukan oleh KPPU untuk memperoleh data, informasi dan alat bukti tentang ada atau tidaknya dugaan pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999 dari pelaku usaha. Pengawasan ini dilakukan atas hasil penelitian yang dilakukan oleh KPPU. Pengawasan tersebut dilakukan terhadap pelaku usaha yang memiliki pangsa pasar lebih dari 50% atau 2 atau 3 pelaku usaha yang memiliki pangsa pasar lebih dari 75%. Selanjutnya, hasil pengawasan tersebut dapat berupa penghargaan kepada pelaku usaha yang selama 3 tahun berturut-turut tidak melanggar UU No. 5 Tahun 1999 atau hasil pengawasan tersebut dapat diteruskan ke tahap Penyelidikan karena pelaku usaha tersebut diduga telah melanggar UU No. 5 Tahun 1999. Pemberian penghargaan tersebut dimaksudkan agar dapat memacu setiap pelaku usaha dalam melakukan kegiatan usahanya untuk tidak melanggar UU No. 5 Tahun 1999.

Tahap Penyelidikan

Tahap Penyelidikan ini juga merupakan tahapan baru yang diatur dalam Perkom No. 01 Tahun 2010, yang dimaksud Penyelidikan adalah serangkaian kegiatan yang dilakukan oleh investigator KPPU untuk mendapatkan bukti yang cukup sebagai kelengkapan dan kejelasan dari hasil klarifikasi laporan, hasil kajian, hasil penelitian dan hasil pengawasan. Pada tahap Penyelidikan tersebut telah ditetapkan status Terlapor dari pelaku usaha yang diduga melanggar UU No. 5 Tahun 1999, hal ini yang membedakan dengan tahap-tahap sebelumnya yaitu pada tahap sebelumnya belum terdapat status Terlapor dari pelaku usaha yang diduga melanggar UU No. 5 Tahun 1999. Penyelidikan ini merupakan tindak lanjut dari tahap Penanganan Laporan, kajian, penelitian dan pengawasan yang telah dilakukan sebelumnya oleh KPPU. Penyelidikan ini dilakukan oleh investigator KPPU, yang selanjutnya hasil dari Penyelidikan ini dituangkan dalam Laporan Hasil Penyelidikan. Kemudian, Laporan Hasil Penyelidikan tersebut disampaikan pada Rapat Komisi untuk diputuskan apakah Laporan Hasil Penyelidikan tersebut diteruskan ke tahap Pemberkasan atau dihentikan.

Tahap Pemberkasan

Tahap Pemberkasan dalam Perkom No. 01 Tahun 2010 berbeda dengan Perkom No. 01 Tahun 2006. Dalam Perkom No. 01 Tahun 2006, kegiatan

Pemberkasan dilakukan untuk menilai kelayakan Resume Laporan atau Resume Monitoring untuk dilakukan Gelar Laporan, namun hal tersebut berbeda dengan kegiatan Pemberkasan dalam Perkom No. 01 Tahun 2010, yaitu kegiatan Pemberkasan dilakukan untuk menilai kelayakan Laporan Hasil Penyelidikan untuk dilakukan Gelar Laporan. Selain itu, pada Perkom No. 01 Tahun 2006 apabila Resume Laporan atau Resume Monitoring dinilai belum layak untuk dilakukan Gelar Laporan, maka yang bertanggungjawab untuk memperbaikinya adalah unit kerja Pemberkasan. Sedangkan, pada Perkom No. 01 Tahun 2010 Laporan Hasil Penyelidikan yang dinilai belum layak untuk dilakukan Gelar Laporan akan dikembalikan kepada investigor.

Dalam Perkom No. 01 Tahun 2010, setelah dinilai Laporan Hasil Penyelidikan layak untuk dilakukan Gelar Laporan maka unit kerja Pemberkasan menyusun Rancangan Laporan Dugaan Pelanggaran yang kemudian disampaikan pada Rapat Komisi untuk ditetapkan dilakukannya Pemeriksaan Pendahuluan. Apabila Laporan Dugaan Pelanggaran tersebut ditetapkan untuk dilakukannya Pemeriksaan Pendahuluan, maka KPPU juga akan mengirimkan Penetapan Pemeriksaan Pendahuluan tersebut kepada pihak Pelapor dan Terlapor. Hal ini yang membedakan dengan Perkom No. 01 Tahun 2006, dimana KPPU tidak mempunyai kewajiban untuk mengirimkan Penetapan Pemeriksaan Pendahuluan kepada pihak Pelapor. Oleh karena itu, KPPU menyempurnakannya pada Perkom No. 01 Tahun 2010, karena pada prakteknya banyak Pelapor yang menanyakan perkembangan laporannya kepada KPPU.

Tahap Pemeriksaan

Setelah melalui tahap Pemberkasan dan dilakukannya Gelar Laporan, maka Rancangan Laporan Dugaan Pelanggaran tersebut dapat ditetapkan oleh Rapat Komisi menjadi Laporan Dugaan Pelanggaran untuk dilakukannya Pemeriksaan Pendahuluan. Tahap Pemeriksaan dalam Perkom No. 01 Tahun 2010 sangat berbeda dengan Pemeriksaan yang diatur dalam Perkom No. 01 Tahun 2006. Dalam Perkom No. 01 Tahun 2006, Pemeriksaan dilakukan secara tertutup dan hanya dihadiri oleh anggota Komisi, investigator, panitera dan pihak yang diperiksa. Sedangkan dalam Perkom No. 01 Tahun 2010, Pemeriksaan dilakukan secara terbuka untuk umum yaitu selain dihadiri oleh anggota Komisi, investigator, panitera dan pihak yang diperiksa maka Pemeriksaan juga dapat dihadiri oleh wartawan atau pihak umum lainnya, hal inilah yang sangat berbeda dengan Perkom No. 01 Tahun 2006 sebelumnya. Namun, dimungkinkan juga Pemeriksaan dilakukan dengan tertutup apabila pihak yang diperiksa meminta hal itu kepada Majelis Komisi.

Selain Pemeriksaan dilakukan terbuka untuk umum, Terlapor juga dapat menghadiri Pemeriksaan Saksi dan Ahli yang dilakukan oleh KPPU serta bisa langsung melakukan pemeriksaan bukti-bukti atau dokumen-dokumen (enzage) yang diperoleh oleh investigator KPPU dalam Pemeriksaan. Dengan

diberikannya hak kepada Terlapor untuk menghadiri Pemeriksaan Saksi dan Ahli di KPPU, maka dimaksudkan untuk memberikan kesempatan kepada pihak Terlapor untuk melakukan *cross examination* kepada Saksi dan Ahli. Dengan dikenalnya *cross examination* dalam Perkom No. 01 Tahun 2010, diharapkan penanganan perkara di KPPU akan menjadi lebih transparan serta lebih memperhatikan *due process of law*. Konsep Pemeriksaan yang baru ini, dibuat hampir sama dengan proses persidangan perkara pidana, yaitu investigator dalam pemeriksaan diposisikan sebagai penuntut umum, Majelis Komisi diposisikan sebagai Hakim yang dibantu oleh Panitera dan Terlapor diposisikan sebagai Terdakwa.

Disamping itu, terdapat perbedaan yang sangat krusial pada Perkom No. 01 Tahun 2010, yaitu dihapusnya klausula perubahan perilaku. Sebagaimana kita ketahui bahwa pada Perkom No. 01 Tahun 2006 terdapat klausula perubahan perilaku, sebagaimana tercantum dalam Pasal 37 sampai dengan Pasal 41 Perkom No. 01 Tahun 2006. Konsep perubahan perilaku pada Perkom No. 01 Tahun 2006 sebenarnya tidak dikenal dalam konsep hukum persaingan usaha. Namun perubahan perilaku yang biasa dikenal dalam konsep hukum persaingan usaha adalah biasa yang disebut dengan *leniency program*. Pada prakteknya di negara lain, *leniency program* dilakukan sebelum dimulainya pemeriksaan perkara. *Leniency program* tersebut dimaksudkan untuk mendeteksi perkara persaingan usaha, terutama dalam perkara kartel, yakni dengan memberikan kelonggaran bagi pelaku usaha yang telah melakukan pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999 dengan cara mengakui kesalahannya serta memberikan informasi dan data terkait dengan pelanggaran hukum persaingan yang dilakukan oleh pelaku usaha lainnya. Dalam perkembangannya, KPPU menilai bahwa tahapan perubahan perilaku yang diterapkan pada tahap Pemeriksaan adalah kurang sesuai dengan konsep *leniency program* yang sebenarnya. Oleh karena itu, KPPU tidak mencantumkan lagi tahapan perubahan perilaku pada tahap Pemeriksaan dalam Perkom No. 01 Tahun 2010, selanjutnya KPPU akan mengatur tersendiri terkait dengan *leniency program* tersebut.

Berdasarkan beberapa hal yang telah diuraikan diatas dapat dilihat beberapa perbedaan antara Perkom No. 01 Tahun 2010 dengan Perkom No. 01 Tahun 2006. Pada intinya apabila terdapat perbedaan pada Perkom No. 01 Tahun 2010, hal tersebut dimaksudkan untuk membuat penanganan perkara di KPPU menjadi lebih transparan dan sesuai dengan *due process of law*. Dengan dikeluarkannya Perkom yang baru ini diharapkan agar pihak yang diperiksa di KPPU tetap mendapatkan hak-haknya sesuai dengan kaidah hukum semestinya serta membuat *stakeholder* menjadi lebih mudah untuk mengawasi proses penanganan perkara persaingan usaha di KPPU. ■

(Tulisan ini dimuat di Majalah KOMPETISI Edisi 22 Tahun 2010)



Kepemilikan Saham Silang dalam Perspektif Persaingan Usaha

A. Agung Gde Danendra

Dunia industri yang semakin kompleks melahirkan integrasi perusahaan, baik yang berhubungan secara vertikal (misalnya distributor dengan produsen) maupun horizontal (antara perusahaan yang beroperasi dalam bidang/industri yang sama). Sementara itu, Hukum Persaingan yang umum biasanya mengatasi permasalahan kekuatan monopoli dalam tiga aturan formal:

1. **Hubungan dan perjanjian antara perusahaan-perusahaan independen.** Untuk kategori ini seringkali dibagi ke dalam dua kelompok yaitu “horizontal” antara perusahaan-perusahaan yang melakukan usaha yang sama, dan “vertikal” antara perusahaan-perusahaan pada tahap produksi atau distribusi yang berbeda.
2. **Tindakan oleh perusahaan tunggal.** Untuk kategori kedua diistilahkan dengan “monopolisasi” dan “penyalahgunaan posisi dominan”.
3. **Kombinasi struktural dari perusahaan-perusahaan independen.** Untuk kategori ini seringkali disebut “merger” atau “konsentrasi”, biasanya termasuk penggabungan struktural yang lain, seperti akuisisi saham atau aset, kepemilikan silang dan *interlocking*.

Perlu disadari bahwa ketatnya persaingan di dunia usaha menyebabkan perusahaan mengalami pengurangan dari sisi jumlah dan peningkatan dari sisi capital/modal, sementara perusahaan-perusahaan milik Negara memilih untuk melakukan privatisasi. Yang menjadi pertanyaan adalah, apakah penggabungan antar perusahaan menyebabkan investor dapat mempengaruhi keputusan yang diambil perusahaan tersebut?

Alasan Perusahaan Melakukan Penggabungan dengan Perusahaan Pesaingnya

Motivasi perusahaan untuk bergabung secara konsep tidak semata-mata untuk mengurangi persaingan. Menurut Von der Fehr et al (1998) ada tiga jenis

motivasi yang menyebabkan perusahaan memiliki saham perusahaan pesaingnya:

1. Mengharapkan sinergi, contohnya, pengurangan biaya melalui kerjasama penjualan;
2. Pertimbangan keuangan, contohnya, investasi pendanaan ke perusahaan lain sebagai bagian dari asset keuangan manajemen perusahaan; dan
3. Pembelajaran, contohnya, untuk mendapatkan informasi dari perusahaan lain tentang bagaimana melakukan proses produksi tertentu.¹

Sementara *JTFC Merger Guidelines* (2004) merujuk pada definisi penggabungan bisnis yang terdiri dari:

1. Kombinasi bisnis horizontal, yaitu kombinasi bisnis perusahaan-perusahaan dalam pasar yang sama.
2. Kombinasi bisnis vertikal, yaitu kombinasi bisnis antara perusahaan-perusahaan yang berada dalam tahapan usaha yang berbeda seperti produsen dengan distributornya.
3. Kombinasi bisnis Konglomerat, yaitu kombinasi bisnis antara perusahaan-perusahaan yang bergerak dalam bisnis yang berbeda, atau kepemilikan saham antara perusahaan-perusahaan yang rangkaian produknya berada dalam bisnis yang sama namun dalam lingkup geografis yang berbeda.

Pengaturan Saham di Indonesia

Peraturan pertama mengenai saham di Indonesia adalah pasal 40 KUHD, yang memberikan pengertian: “*modal perseroan harus dibagi dalam beberapa sero atau saham, baik atas nama maupun dalam blangko*”. Dari pengertian ini dapat diketahui bahwa yang disebut dengan saham adalah bagian dari modal. Definisi saham menurut pasal 1 sub dari Keppres No. 52 Tahun 1967, dikemukakan bahwa *saham adalah tanda penyertaan modal pada perseroan terbatas sebagaimana diatur dalam KUHD*.

Berdasarkan hukum positif, saham diatur antara lain dalam:

- Kitab Undang-undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek voor Indonesie, Staatsblad 1847 No. 23*) (“KUHPerdata”) sebagai *lex generalis*;
- Undang-undang No. 40/2007 tentang Perseroan Terbatas (“UUPT”) (*lex specialis* dari KUHPerdata);
- Undang-undang No. 8/1995 tentang Pasar Modal (“UUPM”) (*lex specialis* dari Undang-Undang Perseroan Terbatas);

Pada hakikatnya, dengan memegang saham dalam suatu perseroan terbatas, seseorang mempunyai hak untuk menghadiri dan mengeluarkan suara dalam RUPS. Hak untuk memperoleh bagian dari keuntungan yang diraih oleh perseroan terbatas disebut sebagai dividen. Selain itu pemegang saham juga memiliki hak untuk memperoleh sisa hasil likuidasi dari perseroan terbatas yang dilikuidasi.

Saham itu sendiri dapat diperoleh melalui 3 cara:

¹ Dalam Eirik S Amundsen and Lars Bergman, “*Will Cross Ownership Re-Establish Market Power In The Nordic Power Market*”, 2002

1. Menyertakan modal dengan mengambil langsung saham ketika perseroan didirikan (*Initially Investment*).
2. Menerima peralihan dari pemegang saham partner melalui proses preemptive right dan hak opsi (*Private Placement*).
3. Perolehan saham dengan cara membeli langsung di pasar modal melalui proses emisi saham atau perseroan yang *go public* (*Public Offer*).

Ketentuan mengenai perolehan saham dengan cara pertama dan kedua diatur dalam UU PT, sedangkan cara yang ketiga diatur dalam UU Pasar Modal.

Klasifikasi/pengelompokan saham diatur dalam pasal 53 UU No.40/2007, disamping saham biasa dalam anggaran dasar, dapat pula diatur saham dengan klasifikasi khusus. Dalam pasal 53(4) disebut-sebut beberapa klasifikasi saham, antara lain:

1. Saham tanpa hak suara;
2. Saham oligargi: saham dengan hak khusus dalam pencalonan Direksi dan Komisaris;
3. Saham dengan jangka waktu tertentu;
4. Saham *preferent*: dimana pemegangnya diberikan hak menerima dividen lebih dahulu, disebut sebagai kumulatif ketika hak tersebut diberikan untuk beberapa tahun berturut-turut.
5. Saham yang memberikan hak lebih dahulu dalam pembagian sisa harta kekayaan pada waktu likuidasi.

Kepemilikan saham bertujuan untuk memperoleh bagian dari keuntungan ekonomis bernilai uang, yang diperoleh suatu perseroan terbatas dalam menjalankan kegiatan usahanya. Karena dengan memiliki saham dalam suatu perseroan terbatas, maka pemegangnya memiliki kewajiban untuk menyetorkan sejumlah uang sesuai dengan kepemilikan sahamnya.

Selain itu, karena menurut hukum Indonesia perseroan terbatas merupakan suatu bentuk usaha berbadan hukum yang membatasi tanggung jawab para pendiri/pemegang sahamnya hanya pada/sebesar setoran penuh sahamnya, maka secara yuridis para pendiri/pemegang saham suatu perseroan terbatas tidak dapat dituntut untuk bertanggung-jawab lebih daripada tanggung jawab yang terkait dengan setoran penuh sahamnya. Hal ini sesuai dengan hak dan kewajiban para pemegang saham yang terbatas pula.

Pengecualian dari ketentuan ini terjadi atau diterapkan terhadap para pemegang saham yang melaksanakan haknya atau memenuhi kewajibannya melampaui batas yang ditetapkan, baik dalam anggaran dasar perseroan dan/atau Undang-Undang yang merugikan perseroan dan/atau pihak ketiga.

UUPT sendiri tidak memberikan definisi khusus bagi istilah “pemegang saham mayoritas”. Pada dasarnya dengan memegang, memiliki, menguasai lebih daripada 50% saham dalam perseroan terbatas, seseorang dikatakan sebagai pemegang saham mayoritas dalam suatu perseroan terbatas yang

merupakan keistimewaan bagi pemilik saham pada umumnya.

Berdasarkan Pasal 84 UU PT, setiap saham yang dikeluarkan memiliki satu hak suara (*one share one vote principle*), sehingga pemegang saham mayoritas (lebih dari 50%) dapat dipastikan akan menjadi pemegang saham pengendali. Dalam Undang-Undang Pasar Modal juga tidak diberikan definisi khusus bagi istilah “pemegang saham mayoritas” tersebut. Sebagai *lex specialis* dari UUPM, UUPM menggunakan pendekatan yang sama dengan UUPT mengenai istilah “pemegang saham mayoritas”, dimana istilah “pemegang saham pengendali” tidak memiliki definisi khusus dalam UUPT. Dalam teori dan praktek, seorang pemegang saham dari suatu perseroan terbatas dikatakan sebagai pemegang saham pengendali bilamana:

- saham yang dipegang, dimiliki, dikuasainya memberikan hak kepada pemegangnya suatu hak yang lebih daripada hak yang dimiliki oleh pemegang saham lain; dan
- siapapun pemegang saham tersebut, melalui saham yang dipegang, dimiliki, dikuasainya dapat mengendalikan perseroan terbatas.

Pengaturan Kepemilikan Saham Dalam UU No. 5 tahun 1999

Di Indonesia sendiri pengaturan terhadap kepemilikan silang terdapat dalam Pasal 27 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Substansi pengaturan dalam pasal 27 pada pokoknya berkaitan dengan persoalan kepemilikan saham mayoritas yang dilarang dan ditujukan kepada pelaku usaha sebagaimana yang diatur dalam pasal 1 angka 5 UU No. 5 tahun 1999. Larangan kepemilikan saham mayoritas oleh pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha tersebut dibatasi oleh kondisi-kondisi sebagai berikut:

1. Memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang usaha yang sama pada pasar bersangkutan yang sama;
2. Mendirikan beberapa perusahaan yang memiliki kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan yang sama;
3. Mengakibatkan penguasaan pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu lebih dari 50% untuk satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha;
4. Mengakibatkan penguasaan pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu lebih dari 75% untuk dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha.

Secara singkat dapat dijelaskan bahwa kekhawatiran KPPU pada kepemilikan silang terletak pada kemungkinan munculnya efek *lessening competition* dengan adanya kepemilikan silang ini.

Dampak Kepemilikan Saham Silang Pada Persaingan

Jika dua atau lebih perusahaan melakukan kegiatan bisnis sebagai satuan

unit yang kompetitif setelah mereka melakukan penggabungan, maka hal ini bukanlah sesuatu yang harus dicegah oleh otoritas persaingan. Kepemilikan saham silang/*cross shareholding*² telah diperhatikan dalam literatur organisasi industri terutama pada kasus perusahaan yang terkait secara horizontal, karena secara teori, *horizontal share holding* dapat melemahkan persaingan serta berisiko terhadap munculnya kolusi (dampak koordinasi). Ketika perusahaan membagi keuntungan, maka insentif untuk bersaing dalam harga akan menurun, sehingga dampak integrasi horizontal terhadap persaingan lebih besar dibandingkan dengan integrasi vertikal dan konglomerasi (JFTC, 2004).

Perusahaan dapat mempengaruhi insentif mereka untuk bersaing atau untuk berkolusi dengan merubah struktur kepemilikan atau keuangan mereka. Itu sebabnya penggabungan usaha dilarang atau setidaknya diawasi dengan ketat oleh otoritas persaingan, karena adanya dampak yang potensial menghalangi persaingan dan merugikan konsumen.

Terdapat dua kemungkinan dampak melalui perjanjian penggabungan usaha horizontal, yang pertama adalah melalui *unilateral conduct* oleh kelompok perusahaan, dan yang kedua melalui *coordinated conduct* antara kelompok perusahaan dengan salah satu atau lebih pesaingnya. Oleh sebab itu, terdapat kasus dimana dampak penggabungan usaha dapat menghalangi persaingan secara substansial melalui sudut pandang *coordinated conduct*, namun tidak berdampak dari sudut pandang *unilateral conduct* (JFTC, 2004).

Kepemilikan saham silang biasanya mengacu pada kepemilikan saham antara dua atau lebih perusahaan yang memberikan setiap perusahaan sebuah kepemilikan saham pada pasar modal atau dikenal dengan istilah ekuitas pada perusahaan lainnya. Kepemilikan saham silang pada perusahaan yang bergerak di bidang usaha yang sama, memberi peluang kepada pemilikinya untuk mengatur strategi bersama sehingga perusahaan-perusahaan yang seharusnya berkompetisi ini tidak bersaing.

Hal serupa yang dampaknya kira-kira sama adalah jabatan rangkap, dan merger. Kedua isu ini juga diyakini berpotensi memiliki dampak yang substansial terhadap persaingan. Kepemilikan saham silang disini diberi perhatian secara khusus hanya pada kasus perusahaan yang terkait secara horizontal, yaitu perusahaan yang beroperasi dalam industri yang sama. Hal ini disebabkan kepemilikan saham secara horizontal melemahkan persaingan. Tetapi untuk perusahaan-perusahaan yang hanya memegang/memiliki saham minoritas atau *nonvoting shares*; dianggap tidak mengimplikasikan terjadinya akuisisi saham tetapi lebih kepada investasi pada perusahaan lain yang bersifat

2 *Cross shareholding* biasanya mengacu pada kepemilikan saham antara dua atau lebih perusahaan yang memberikan setiap perusahaan sebuah kepemilikan ekuitas pada perusahaan lainnya. *Cross shareholding* tidak mengimplikasikan merger jika perusahaan-perusahaan hanya memegang saham minoritas atau *nonvoting shares*. Dan jika investasi pada perusahaan lain adalah pasif, maka perusahaan tetap memiliki kekuatan penuh dalam keputusannya. (Guth, at all., 2005)

pasif, dan untuk praktek seperti ini dianggap tidak memiliki dampak pada persaingan dan tidak memiliki potensi terjadinya kolusi, sebab kepemilikan pasif tidak memberikan kekuatan kepada perusahaan yang berinvestasi dalam pengambilan keputusan strategis perusahaan.

Dampak antikompetitif lain dari kepemilikan saham silang adalah dampak koordinasi, salah satunya adalah pertukaran aliran informasi antar perusahaan. Pertukaran informasi ini dapat memperbaiki pengetahuan mengenai pesaing, bahkan secara signifikan dapat membantu perusahaan-perusahaan untuk berkoordinasi dan mencapai sebuah keseimbangan kolusif. Pengetahuan yang lebih baik dan lebih update mengenai perilaku pesaing akan membantu perusahaan untuk saling mengawasi, sehingga memfasilitasi penegakan sebuah skema kolusif. Resiko kolusif ini akan lebih tinggi jika kepemilikan silang terdiri dari pesaing-pesaing horizontal.

Melihat segala dampak yang mungkin ditimbulkan oleh kepemilikan saham silang tersebut, otoritas persaingan tentunya diharapkan untuk mengawasi segala aktivitas akuisisi secara aktif. Hal ini diperlukan untuk meminimalisir kemungkinan terjadinya dampak anti persaingan yang dapat mendistorsi pasar dan merugikan konsumen. ■

(Tulisan ini dimuat di Majalah KOMPETISI Edisi 23 Tahun 2010)



Peraturan Komisi: Sebuah Produk Auxilliary Agencies

Aru Armando

Sebelum Peraturan Komisi (Perkom) terkait Merger dan Akuisisi disahkan atau diberlakukan, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) menyampaikan kepada publik draft Perkom tentang Merger dan Akuisisi tersebut dengan maksud untuk mendapatkan masukan dan kritik sebelum draft tersebut disahkan. Masukan dan kritik pun masuk, ada yang mempertanyakan tentang substansinya, adapula yang meragukan keabsahan atau keberlakuan Perkom itu.

Tulisan ini tidak secara khusus membahas Perkom Merger dan Akuisisi, namun membahas secara umum hal-hal yang terkait dengan Peraturan Komisi yang dikeluarkan KPPU. Sampai saat ini KPPU tercatat telah menerbitkan 3 Perkom, yakni Perkom No. 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU, Perkom No. 2 Tahun 2008 tentang Kewenangan Sekretariat Komisi Dalam Penanganan Perkara dan Perkom No. 1 Tahun 2009 tentang Pra-Notifikasi Penggabungan, Peleburan, dan Pengambilalihan. Adapun dasar KPPU mengeluarkan Perkom tersebut seperti terlihat dalam konsideran Perkom adalah Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Pasal 35 huruf f UU 5/1999 menyebutkan, salah satu tugas Komisi meliputi “menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan UU”. Jika memang UU 5/1999 mengamanatkan demikian, apakah secara teori ketatanegaraan Lembaga Negara seperti KPPU dapat/diperbolehkan mengeluarkan suatu Peraturan perundang-undangan yang bersifat mengatur dan mengikat. Sebelum menjawab pertanyaan diatas perlu dilakukan kilas balik teori klasik pemisahan kekuasaan yang dicetuskan oleh John Locke (1632-1704) dan dikembangkan oleh Montesquieu (1689-1755). Montesquieu dalam teori yang akrab disebut Trias Politika memisahkan kekuasaan Negara menjadi tiga kamar, yakni eksekutif, legislatif dan yudikatif. Teori yang banyak dianut banyak negara ini lambat laun mengalami pemudaran secara massif, atau dapat dikatakan beradaptasi dengan situasi dan kondisi yang berkembang.

Perkembangan yang terjadi, muncul sebuah konsep pembentukan *state auxilliary agencies*. Beberapa pakar mengartikan *state auxiliary agencies* dengan istilah Lembaga Negara Sampiran, Lembaga Negara Tambahan, dan adapula yang mengartikan Lembaga Negara Mandiri. Penulis memilih menggunakan istilah Lembaga Negara Mandiri sesuai konteks kemandirian/independensi sebuah *state auxilliary agencies*.

Sebagai perbandingan yang berkorelasi dengan konteks sejarah dan KPPU, dunia mencatat kelahiran sebuah lembaga pengawas usaha di Amerika Serikat (AS) pada tahun 1914 dengan nama Federal Trade Commission (FTC). FTC lahir dalam situasi dunia yang sedang dilanda resesi hebat. Praktik-praktik usaha tidak sehat, serupa *underpricing* dan pembentukan struktur monopolistik dalam pasar melalui merger misalnya menjadi praktik untuk mematikan usaha pesaing yang lebih lemah. Presiden AS Woodrow Wilson mengungkapkan, seperti dikutip Barbanti dalam "*The Role of Law In Political Development*", "*When bigger business destroy it's weaker competitors by underpricing and making monopolistic merger, government create agencies and laws to establish fair competition*" (Cornelis Lay, Komisi Negara hal 10).

Pembentukan lembaga ekstra semacam FTC di AS ini seiring dengan meluasnya peran parlemen dalam struktur ketatanegaraan sebagai akibat akselerasi dinamika masyarakat yang makin kompleks dan menghadirkan tantangan-tantangan yang berbeda dari sebelumnya sehingga membutuhkan jawaban-jawaban baru yang harus segera ditemukan. Menurut catatan Jimly Asshidiqie (mantan Hakim Konstitusi), lembaga serupa FTC tercatat tidak kurang dari 30 buah yang merupakan badan-badan khusus yang relatif independen dengan tugas menjalankan fungsi yang bersifat semi yudisial dan semi legislatif (A. Ahsin Tohari, Komisi Negara).

Self Regulatory Bodies

Salah satu ciri yang melekat pada Lembaga Negara Mandiri adalah, lembaga yang berhak mengatur dirinya sendiri atau dikenal dengan istilah *self regulatory bodies*. Kewenangan untuk mengatur dirinya dengan mengeluarkan sebuah produk, entah bernama Keputusan, Peraturan dan sebagainya ini menurut penulis logis mengingat fungsi dari Lembaga Negara tersebut yang relatif independen. Lembaga Negara Mandiri tentu harus memiliki kewenangan mengatur dirinya untuk menghindarkan ketergantungan lembaga Negara ini terhadap lembaga lain, tentu saja terkait dengan fungsi dan kewenangan lembaga Negara mandiri. Kewenangan KPPU untuk mengeluarkan produk untuk mengatur dirinya ini secara formil disebutkan dalam Pasal 35 huruf f UU 5/1999.

Lembaga Negara Mandiri sebagai *self regulatory bodies* ini juga diakui oleh Mahkamah Konstitusi (MK). Putusan MK dalam Perkara Nomor 005/PUU-I/2003 terkait pengujian Undang-undang Nomor 32 Tahun 2002

tentang Penyiaran (UU Penyiaran) terhadap UUD 1945, menyatakan dua hal penting terkait posisi Lembaga Negara Mandiri dan kewenangan Lembaga Negara Mandiri tersebut mengeluarkan produk hukum, bahkan yang bersifat mengatur sanksi administratif sekalipun.

Pertama, tentang kedudukan Lembaga Negara Mandiri. Dalam Putusan MK tersebut, obyek lembaga adalah Komisi Penyiaran Indonesia (KPI). Menurut MK, *“bahwa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia istilah lembaga Negara tidak selalu dimaksudkan sebagai lembaga Negara yang disebutkan dalam UUD 1945 yang keberadaannya atas dasar perintah Konstitusi, tetapi juga ada lembaga Negara yang dibentuk atas perintah UU dan bahkan ada lembaga Negara yang dibentuk atas dasar Keputusan Presiden. KPI yang oleh UU Penyiaran disebut lembaga Negara tidak bertentangan dengan UUD 1945”*.

Kedua, tentang kewenangan mengeluarkan aturan. Masih dalam Putusan Perkara yang sama, MK menyatakan *“bahwa sebagai lembaga negara yang independen, seyogianya KPI juga diberikan kewenangan untuk membuat regulasi sendiri atas hal-hal sebagaimana diatur dalam Pasal 7 dan 8 UU Penyiaran”*.

MK sebagai satu-satunya lembaga yang berwenang untuk menafsirkan Konstitusi telah mengakui eksistensi Lembaga Negara Mandiri plus kewenangan lembaga tersebut. Bahkan jika sedikit memperluas cakupan bahasan, MK pun mengakui kewenangan Lembaga Negara Mandiri untuk menjatuhkan sanksi administratif dengan syarat penerapannya harus memenuhi azas *due process of law*.

Kedudukan Perkom

Untuk mengetahui dimana atau seperti apa kedudukan Perkom, ada baiknya kita melihat Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Didalam Pasal 7 UU 10/2004 yang mengatur tentang jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan, Perkom tidak disebutkan secara eksplisit sebagai jenis Peraturan Perundang-undangan. Namun demikian, Penjelasan Pasal 7 ayat (4) UU 10/2004 menyebutkan bahwa jenis Peraturan Perundang-undangan lain selain dalam ketentuan UU 10/2004 salah satunya adalah Peraturan yang dikeluarkan Komisi yang dibentuk oleh Undang-undang atau oleh Pemerintah atas perintah Undang-undang. Dengan demikian jelas secara formal Perkom adalah termasuk jenis Peraturan Perundang-undangan. Hal mana juga disampaikan oleh Maria Farida –Hakim Konstitusi— yang menyatakan keputusan Badan Negara adalah salah satu jenis peraturan perundang-undangan (Maria Farida, Ilmu Perundangan hal. 102).

Jika memang Perkom termasuk sebagai salah satu jenis Peraturan Perundang-undangan, pertanyaan lanjutannya adalah bagaimana cara atau forum apa yang dapat digunakan untuk menguji Perkom. Dalam sistem

hukum di Indonesia sendiri terdapat dua lembaga negara yang mempunyai kewenangan untuk melakukan uji materiil atas peraturan perundang-undangan, yakni Mahkamah Agung (MA) dan MK. MA adalah lembaga yang berwenang untuk melakukan *judicial review* (uji materiil) Peraturan Perundang-undangan di bawah Undang-undang, dan MK yang melakukan *judicial review* atau *constitutional review* atas UU terhadap UUD 1945.

Melihat yurisprudensi yang ada, MA pernah memeriksa dan memutuskan suatu pengajuan *judicial review* Peraturan yang dikeluarkan oleh KPI. Adalah Surat Keputusan KPI bernomor 009/SK/KPI/2004 tertanggal 30 Agustus 2004 tentang Pedoman Perilaku Penyiaran dan Standar Program Siaran (SK KPI 009) yang di-*judicial review*-kan oleh Asosiasi Televisi Swasta Indonesia (ATVSI) ke MA. Singkatnya, MA mengabulkan *judicial review* yang diajukan ATVSI. Pertimbangan hukum MA, materi SK KPI 009/SK/KPI/2004 telah mengubah materi dan substansi dari peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya, yakni Undang-undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran. Pada amar putusan, hakim memerintahkan agar KPI segera mencabut SK KPI 009/SK/KPI/2004 yang memuat Pedoman Perilaku Penyiaran (P3) dan Standar Program Siaran (SPS). Apabila dalam 90 hari setelah putusan disampaikan tak juga dicabut, maka SK tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum (hukumonline, 28/5/07).

Khusus pengalaman berperkara KPPU di MA, telah beberapa kali para Terlapor dalam perkara persaingan usaha di KPPU mempersoalkan keabsahan dari Perkom yang dikeluarkan oleh KPPU (khususnya Perkom No. 1 Tahun 2006 tentang Tata Cara Berperkara di KPPU) dengan bermacam dalil tentu saja, namun hingga saat ini MA masih mengakui keabsahan dan keberlakuan dari Perkom yang dikeluarkan oleh KPPU.

Berkaca pada perkara di MA yang tersebut diatas, apakah dapat disimpulkan bahwa Perkom hanya dapat di-*judicial review* di MA. Menurut rekan penulis yang juga Pakar Hukum Tata Negara, Perkom pada prinsipnya dapat diuji atau dilakukan *constitutional review* ke MK. Alasannya, dengan menggunakan teori *wet in materiele zin* maka Perkom adalah UU dalam pengertian materiil. Sehingga dengan sifatnya itu Perkom dapat diperlakukan seperti UU sehingga dapat di uji oleh MK.

Untuk menguji apakah benar Perkom dapat di-*judicial review* di MK perlu dilihat tempat dimana teori *wet in materiele zin* ini diterapkan. Adalah Belanda yang mengenal konsep *wet in materiele zin* ini. Selain *wet in materiele zin*, di Belanda juga dikenal istilah *wet in formele zin*. Secara harafiah, pengertian *wet in formele zin* adalah Undang-undang dalam arti formal. Apa beda *wet in materiele zin* dengan *wet in formele zin*, bedanya adalah proses dan siapa yang membuatnya. *Wet in formele zin* dibuat bersama antara Pemerintah dan Lembaga Legislatif Belanda secara bersama-sama, sementara *wet in materiele zin* adalah setiap keputusan yang mengikat umum (*algemeen verbindende voorschriften*) baik yang dibuat bersama-sama antara Pemerintah dan

Lembaga Legislatif maupun yang dibuat oleh lembaga lain yang lebih rendah misalnya Menteri atau Pemerintah Propinsi.

A. Hamid S. Attamimi menyatakan, dalam pengertian *wet* dalam arti formal dan *wet* dalam arti material, kata *wet* khusus di sini tidak tepat apabila diterjemahkan dengan undang-undang. Jadi tidak tepat apabila kata-kata *wet in formele zin* diterjemahkan dengan Undang-undang dalam arti formal ataupun kata-kata *wet in materiele zin* diterjemahkan dengan undang-undang dalam arti material karena kata-kata Undang-undang dalam bahasa Indonesia tidak dapat dilepaskan kaitannya dengan konteks pengertian ketatanegaraan Indonesia menurut UUD 1945. Apabila dilepaskan dari konteks pengertian tersebut, akan timbul kerancuan mengenai pemahamannya (Maria Farida, Ilmu Peundang-undangan hal. 34).

Dengan penjelasan singkat diatas, dapat disimpulkan jika Perkom yang dikeluarkan oleh KPPU adalah suatu produk peraturan perundang-undangan yang dikeluarkan oleh Lembaga Negara dan diakui baik secara teori hukum maupun lembaga yang mempunyai kewenangan cukup, yakni MA dan MK. ■

(Tulisan ini dimuat di Majalah KOMPETISI Edisi 16 Tahun 2009)

R E G U L A S I



GLOBALISASI





Krisis Keuangan Global dalam Perspektif Persaingan

Taufik Ariyanto

Pemberitaan mengenai krisis sektor keuangan global masih hangat belakangan ini. Bahkan dampaknya makin menular ke kawasan ekonomi lain terutama Eropa dan Asia. Setiap pemerintahan, kini tengah berupaya keras untuk mengantisipasi efek negatif dari krisis keuangan di Amerika yang oleh banyak pihak sudah diklaim sebagai awal resesi ekonomi global. Pada perspektif persaingan, krisis keuangan tentu juga akan membawa beberapa konsekuensi, terutama yang terkait dengan mekanisme pasar. Lalu sejauh mana kaitan antara krisis keuangan tersebut dengan sistem ekonomi pasar yang dianut oleh kebanyakan negara saat ini?

Intervensi negara

Krisis keuangan diawali dari kredit macet sektor properti yang menghantam lembaga keuangan termasuk perusahaan pembiayaan, asuransi, bank konvensional dan juga bank investasi. Hal tersebut telah membuat beberapa lembaga keuangan terkemuka kolaps. Dalam mengatasi hal tersebut, kita dapat menyaksikan bahwa pemerintah Amerika melakukan beberapa langkah "penyelamatan" dengan penyuntikan modal seperti yang dilakukan pada perusahaan Freddie Mac dan Fannie Mae dan juga AIG. Hal yang sama juga dilakukan oleh pemerintah Inggris dengan nasionalisasi Northern Rock Bank. Langkah penyuntikan modal dan nasionalisasi badan usaha swasta merupakan intervensi langsung dari pemerintah dengan tujuan untuk menstabilkan goncangan yang terjadi di pasar. Langkah ini merupakan perwujudan dari aliran ekonomi *mainstream* terutama neo klasik yang memang menganjurkan perlunya intervensi di saat terjadi kegagalan mekanisme pasar.

Mengenai kegagalan mekanisme pasar, ada dua kubu yang sering mengajukan argumen. Argumen kubu pertama menyampaikan bahwa kapitalisme dan mekanisme pasar bebas adalah akar dari permasalahan krisis yang terjadi sekarang. Kubu ini berpendapat bahwa sistem ekonomi pasar bebas telah memberikan andil bagi penciptaan berbagai produk derivatif keuangan, termasuk penyebarannya melalui lalu lintas investasi dan portfolio global yang nyaris bebas hambatan. Dengan demikian, mereka mengajukan

bahwa perlu adanya pembatasan lalu lintas permodalan serta revisi terhadap struktur perekonomian internasional dengan lebih mengedepankan peranan negara selaku stabilisator dan regulator.

Kubu yang lain berpendapat bahwa ekonomi pasar tidak harus disalahkan dalam krisis keuangan global yang terjadi. Krisis ekonomi sekarang ini merupakan akibat dari berbagai faktor penyebab, diantaranya adalah kebijakan defisit dalam neraca pembayaran, *overconsumption* dalam perilaku konsumen perumahan di Amerika, *overvaluation* untuk aset properti serta penerapan risk management yang sangat tidak tepat untuk berbagai produk derivatif sektor keuangan. Hal tersebut semakin buruk dengan kebijakan pemerintahan Bush yang mempropagandakan perang, terutama terhadap Irak dan Afganistan yang konon telah menghabiskan dana 3 triliun dollar (Stiglitz, 2007). Dengan demikian, krisis keuangan menjadi bom waktu yang kekuatannya makin terakumulasi setiap saat. Ketika krisis meledak, yang terjadi bukan kegagalan pasar, melainkan kondisi transisi dimana pasar melakukan koreksi terhadap berbagai kelemahan fundamental yang telah disebutkan tadi. Dalam hal ini, tidak perlu ada intervensi yang signifikan dari pemerintah karena setiap intervensi justru akan memperlambat proses transisi menuju kondisi ekuilibrium yang baru.

Pelajaran yang dapat dipetik di Indonesia adalah negara maju sekalipun tidak sungkan untuk melakukan penyuntikan modal dan nasionalisasi terhadap badan usaha yang dianggap strategis untuk menstabilkan pasar. Apakah dengan demikian, pendapat kubu anti ekonomi pasar dapat dianggap sebagai pihak yang benar? Terlepas dari apakah hal ini disebabkan oleh kegagalan ekonomi pasar atau sebagai akibat dari mekanisme koreksi terhadap pasar, pemerintah tidak bisa berdiam diri terhadap dampak dari krisis. Dalam doktrin ekonomi pasar, realokasi sumber daya adalah hal yang lumrah. Namun dalam prakteknya, hal tersebut terdiri dari rangkaian peristiwa, mulai penutupan pabrik, pembekuan bank atau lembaga keuangan, PHK massal sampai pada *capital outflow* yang semuanya sangat mempengaruhi perekonomian dari sisi mikro sampai makro bahkan juga faktor sosial politik suatu negara. Lebih jauh lagi, sektor keuangan mengandung resiko sistemis, dimana peristiwa kegagalan satu perusahaan akan mengakibatkan perusahaan lain yang terkait juga akan mengalami problem yang sama. Contohnya, satu bank ditutup/likuidasi akan mengakibatkan sejumlah bank yang menempatkan dana di bank tersebut juga akan mengalami resiko likuiditas yang sama. Pendek kata, economic dan social cost nya terlalu besar apabila pemerintah hanya berdiam diri dan tidak melakukan intervensi atau *bailout*.

Regulatory framework dan methodology yang jelas untuk program bailout

Butuh dua kali sesi pengambilan suara di parlemen dan satu kali revisi RUU pemulihan ekonomi bagi pemerintahan Bush, yaitu untuk meloloskan

program bailout yang membutuhkan dukungan dana sebesar 700 milyar dollar. Parlemen Amerika Serikat menolak draft usulan pertama karena dinilai kurang komprehensif terutama mekanisme program serta efektifitasnya dalam mengatasi kredit macet (*toxic debt*) sektor properti. Hal tersebut dirasakan dapat mengurangi akuntabilitas dari program bailout itu sendiri. Hanya dalam selang satu minggu, terjadi negosiasi intensif lintas partai antar eksekutif dan legislatif, hingga melibatkan kedua capres yang saat itu sedang aktif berkampanye. Hasilnya adalah parlemen akhirnya menyetujui UU stabilisasi ekonomi Amerika yang merupakan versi revisi dari draft usulan RUU yang awalnya ditolak. Dengan UU ini, pemerintahan Bush memiliki otorisasi dan landasan hukum yang kuat untuk membeli kredit macet dari sektor perbankan, sehingga neraca keuangan bank bisa kembali pulih.

Pelajaran buat Indonesia adalah apapun nama program stabilisasi ekonomi, harus dilandaskan pada *regulatory framework* dan *methodology* yang jelas. Dengan tatanan serta methodology yang jelas, dukungan politik dari lembaga legislatif sebagai *counterpart* pemerintah tidak akan sulit diperoleh. Hal ini perlu untuk memberikan landasan hukum bagi pemerintah untuk menstabilkan perekonomian nasional. Program *blanket guarantee* dan kucuran BLBI yang dilaksanakan pemerintah ketika terjadi krisis moneter tidak dilandasi oleh dasar hukum serta metodologi pelaksanaan yang kuat. Dalam kondisi tersebut, implementasi program menjadi tidak terarah dan rentan untuk dimanipulasi. Hasilnya dapat kita saksikan sendiri dimana skandal BLBI telah dan masih akan terus menjadi beban sejarah yang akan menghantui pemerintahan di Indonesia.

Runtuhnya asumsi *too big to fail*

Tidak akan ada yang menyangka bahwa bank sekelas Citigroup pada akhirnya membutuhkan suntikan dana ketika krisis keuangan mulai melanda Amerika. Tidak akan ada yang berpikir bahwa perusahaan sekelas Lehman Brothers akan kolaps. Menurunnya nilai aset sektor properti yang telah dikonversi menjadi surat utang, membuat neraca keuangan lembaga keuangan di Amerika timpang. Tiba-tiba, modal (*equity*) menyusut seiring dengan kerugian akibat *toxic debt* serta menurunnya nilai pasar surat utang, sehingga tidak dapat menutupi kewajiban dari lembaga yang bersangkutan. Ketika rasio *debt to equity* semakin besar, maka potensi terjadinya *financial distress* makin meningkat. Dalam kondisi tersebut, hanya tersisa tiga opsi yaitu akuisisi/merger, suntikan modal atau bangkrut, dan itulah yang terjadi baik di Amerika maupun di industri keuangan Eropa secara umumnya.

Pelajaran buat kita adalah, bahwa memang lembaga keuangan baik bank dan non bank membutuhkan modal yang besar. Namun, modal besar tidak menjamin stabilitas tanpa adanya manajemen yang prudent serta manajemen resiko yang memadai. Hal ini dapat dijadikan pertimbangan oleh BI yang dalam skenario API-nya nampaknya masih didasarkan pada asumsi *too big to*

fail. Intinya adalah BI akan mendorong konsolidasi sektor perbankan untuk menciptakan bank kelas internasional yang terlalu kuat dari sisi aset maupun modal untuk kolaps. Dengan demikian, modal dan aset besar akan menjamin stabilitas industri perbankan dan keuangan di Indonesia. Fakta dari krisis di Amerika menunjukkan hal yang sebaliknya. Kalau bank sekelas Citigroup dan Lehman Brothers saja sampai membutuhkan suntikan modal, apakah asumsi *too big to fail* masih dapat dipertahankan? Kemudian yang terjadi di lapangan menunjukkan fakta bahwa *the bigger they get, the harder they fall* atau makin besar banknya, makin besar dampaknya kalau mereka kolaps.

Kalau perusahaan sekelas Northern Rock dan Lehman Brother mengalokasikan dananya untuk securities beresiko tinggi yang dibangun dari portfolio *subprime mortgage*, apakah BI bisa menjamin perilaku yang sama tidak akan terjadi di Indonesia? Saat ini, jauh lebih penting untuk melakukan regulasi terhadap perilaku para pelaku sektor keuangan, seperti yang sekarang sedang diwacanakan mengenai pembatasan aksi short selling dan spekulasi di pasar uang dan pasar modal. Selain itu, hal lain yang juga penting adalah penguatan institusi pengawasan lembaga keuangan yang independen dan terpisah dari otoritas moneter sehingga dapat memantau berbagai perilaku dan kegiatan lembaga keuangan, baik bank dan non bank di Indonesia.

Dalam carut-marut krisis serta ketakutan terhadap resesi global, tidak dapat dipungkiri bahwa banyak negara akan memberlakukan pengetatan regulasi dalam lingkup tatanan ekonomi internasional. Terdapat beberapa dampak terhadap iklim persaingan. *Pertama*, kita harus terbiasa dengan intervensi dan/atau distorsi terhadap sistem perekonomian pasar. Dalam kasus kebijakan bailout, jelas bahwa intervensi pemerintah lebih mencerminkan prinsip *protecting competitor* bukan *competition*. Selain itu, akan muncul banyak program tata niaga yang mendistorsi pasar untuk komoditi tertentu, serta badan penyangga yang berfungsi sebagai *stand by buyer* dengan kekuatan monopsoni. *Kedua*, kita juga harus terbiasa dengan kebijakan yang mendorong merger/akuisisi. Sementara itu, banyak perusahaan yang akan memanfaatkan argumentasi *failing firm defense* untuk menjustifikasi strategi merger/akuisisi mereka. Dengan demikian, kemungkinan peningkatan konsentrasi pasar sangat mungkin terjadi di tahun-tahun yang akan datang. *Ketiga* adalah pengetatan regulasi, dimana fokus akan diletakkan pada pembatasan perilaku dan inovasi. Regulasi tersebut patut diwaspadai untuk tidak mengarah kepada fasilitasi *tacit collusion* bagi pelaku usaha. Lebih jauh lagi, regulasi tersebut seharusnya tidak menghambat inovasi yang merupakan salah satu parameter dari persaingan usaha. Dalam hal ini, inovasi tetap diperlukan sepanjang tidak merugikan kesejahteraan konsumen atau masyarakat, tidak seperti inovasi produk derivatif sejenis *subprime mortgage* dkk. ■

(Tulisan ini dimuat di Majalah KOMPETISI Edisi 13 Tahun 2008)



Industri Kelapa Sawit dan Globalisasi Perdagangan: Perspektif Persaingan

Ahmad Kaylani

"...seandainya para pemrotes berhasil dalam menghancurkan perdagangan global, yang paling menderita adalah ratusan juta orang miskin dunia, orang yang menjadi alasan para pemrotes bicara".
(Allan Greenspan, *The Age of Turbulance*; 2007)

Di Indonesia, petani seperti menerima dosa warisan. Meski hidup di negeri yang paling subur di dunia, kemiskinan seperti enggan menjauh dari mereka. Bak tikus mati di lumbung padi, petani sengsara di tengah keberlimpahan. Nasib petani sejak zaman kolonial Belanda hingga Orde SBY-JK tidak jauh berbeda. Bekerja keras namun tidak pernah sejahtera, apalagi kaya raya. Menurut Elizabeth Fuller Collins, dalam bukunya *Indonesia Betrayed, How Development Fails*, (2007) ini karena kegagalan kebijakan pembangunan. Namun bagi Hang-joon Chang (2007) bisa jadi karena minimnya keberpihakan negara-negara maju terhadap negara-negara berkembang, termasuk Indonesia. Bagi keduanya, petani miskin bukan karena mereka malas. Tetapi karena sistem politik dan ekonomi baik lokal maupun global yang tidak berpihak kepada mereka.

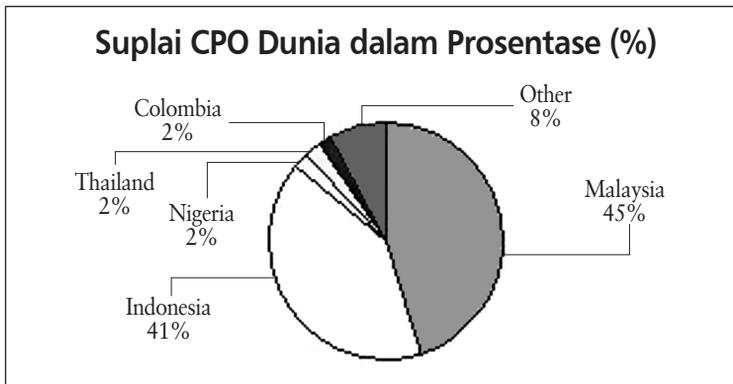
Buramnya wajah petani dapat kita lihat dalam beberapa bulan terakhir. Khususnya petani yang bergantungkan hidupnya pada produk ekspor, termasuk kelapa sawit. Di sejumlah daerah seperti Riau, Sumatera Utara, Sumatera Selatan dan Bangka Belitung penderitaan petani sawit begitu kentara. Semula mereka menikmati harga sawit yang sangat fantastis. Tandan Buah Segar (TBS) kelapa sawit menembus harga Rp 2000 perkilo gram. Tidak hanya India, China dan Uni Eropa, sawit juga dicari oleh negara-negara industri lain akibat tingginya harga minyak fosil. Mereka membeli CPO untuk biofuel. Tingginya permintaan membuat eksportir tergoda berbuat nakal. Jatah dalam negeri yang harganya dianggap tidak ekonomis karena terkena Domestic Market Obligation (DMO) ikut dilego keluar. Minyak goreng mendadak hilang dan harga langsung melangit.

Sayang petani sawit tidak menikmati kejayaan harga *Crude Palm Oil* (CPO) baik di dalam maupun di pasar dunia. Namun ketika lembaga keuangan

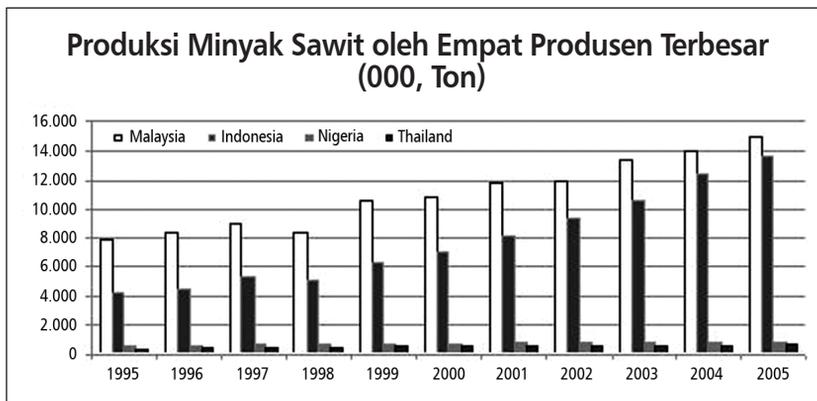
internasional dinyatakan bangkrut, justru merekalah yang pertama terhempas. Harga TBS terjungkal anjlok hingga Rp 300 perkilo (Kompas 22/10/08). Bagi petani sawit jarak antara desanya dengan pusat-pusat pasar dunia begitu dekat. Dekat dalam konteks penderitaan bukan kesenangan. Terintegrasi bukan untuk kesejahteraan melainkan untuk kesengsaraan. Jadi apa yang dikhawatirkan Allan Greenspan, seperti yang diungkap dalam bukunya *The Age of Turbulance; Adventures in a New World*, sungguh terbukti. Seperti yang penulis kutip di atas, hancurnya perdagangan global membuat jutaan petani ikut menderita. Tetapi lagi-lagi bukan ketika sistem itu bekerja melainkan ketika ia hancur. Dalam sistem perdagangan global, integrasi pasar tidak hanya mempengaruhi harga produk dalam negeri melainkan juga luar negeri. Potensi terjadinya persaingan usaha tidak sehat didorong oleh kekuatan pasar global. Termasuk dalam industri kelapa sawit yang menjadi bahan baku utama CPO.

Struktur Industri CPO

Secara geografis, sifat industri CPO adalah monopoli yang alamiah (*natural monopoly*). Sebab hanya Indonesia dan Malaysia yang memiliki tanah dan udara yang cocok dengan tanaman sawit. Tidak aneh sawit merupakan salah satu sektor unggulan kedua negara. Tingginya produksi CPO kedua negara ditunjukkan dengan data tahun 2005 di mana 85% kebutuhan CPO dunia disuplai oleh Indonesia dan Malaysia. Sisanya disuplai oleh Nigeria, Thailand, dan Colombia. Masing-masing dengan jumlah produksi minyak sawit sebesar 14,96 juta ton, 13,60 juta ton, 0,8 juta ton dan 0,685 juta ton. Total produksi minyak sawit dari keempat produsen tersebut adalah 30,05 juta ton. Sedangkan total produksi minyak sawit dunia pada tahun 2005 adalah sebesar 33,33 juta ton.



Sumber: diolah dari data yang diperoleh di www.mpob.gov.my



Sumber: diolah dari data yang diperoleh di www.mpob.gov.my

Secara historis, Indonesia merupakan pemain utama sawit. Meski bukan tanaman asli Indonesia, sawit telah ditanam sejak tahun 1884 di Kebun Raya Bogor. Pada era 1930-an hingga 1970-an, Indonesia menjadi *market leader* pasar minyak sawit dunia. Lewat utang luar negeri, Program Perkebunan Besar Swasta Nasional dengan skema bank berbunga rendah digulirkan. Luas areal kelapa sawit terus bertambah, dari 120 ribu ha pada 1968 menjadi 5,6 juta ha pada 2006. Kejayaan Indonesia pada 1970-an mendorong Malaysia berguru sawit pada kita. Tidak lama, produksi sawit Malaysia menggeser Indonesia sebagai produsen sawit nomor satu dunia. Melihat tingginya potensi pasar dan masih terbukanya lahan, Presiden Soeharto berencana menandingi Malaysia. Pada tahun 1996 berbagai kebijakan dikeluarkan termasuk menambah areal perkebunan kelapa sawit untuk perkebunan asing terutama di Kalimantan, Sumatera, Sulawesi dan Irian Jaya.

Alih-alih bersaing, kedua negara justru melakukan sejumlah kesepakatan yang mendorong terjadinya penguasaan pasar dunia. Sebagai pemasok 85% kebutuhan dunia, kedua negara sepakat melakukan kerjasama strategis. Bentuknya melakukan ekspansi dalam produksi dan pemasaran hasil produksi perkebunan kelapa sawit di kedua negara. Kesepakatan yang ditandatangani Wakil Presiden Indonesia Jusuf Kalla dengan Wakil Perdana Menteri Malaysia Dato' Sri Mohammad Najib bin Tuan Abdul Razak di Kuala Lumpur, Malaysia, pada tanggal 29 Maret 2006 menjelaskan bahwa struktur industri sawit dunia bersifat kolusif. Keduanya sepakat untuk mengatur harga sawit dunia. Karena itu ditingkat hulu (*upstream*), tidak ada persaingan. Persaingan terjadi di level hilir (*downstream*) seperti margarin, minyak goreng dan sebagainya. (Kompas, 31/3/2006)

Bagi kedua negara, pasar CPO memang sangat menggoda. Tercatat sejak tahun 2000 konsumsi pasar dunia yang berbahan baku CPO meningkat tajam dan mendorong naiknya harga CPO dunia. Bagi Indonesia, ini tren yang sangat

menggiurkan karena devisa dari industri minyak sawit pada tahun 2006 berada di urutan nomor 2 untuk ekspor non migas sektor pertanian dengan nilai US\$ 12,3 miliar atau setara dengan Rp 115,6 triliun. Pemerintah menargetkan pembukaan perkebunan sawit hingga 20 juta hektar yang tersebar hampir disetiap propinsi di Indonesia. Pada tahun 2007 kebun yang sudah dibuka sekitar 7,4 juta hektar dengan produksi CPO yang dihasilkan mencapai 17,5 juta ton.

Berdasarkan data statistik periode 1975-2004, laju pertumbuhan luas areal kelapa sawit kedua negara amat berbeda. Pertumbuhan Malaysia hanya 6,6% atau 110.000 ha/tahun. Sementara Indonesia mencapai 12,8% atau setara 174.000 ha/tahun. Bahkan dalam periode 1995-2004, peningkatan laju di Indonesia mencapai 362.000 ha/tahun. Luas lahan kedua negara sama pada 1998, dan kini Indonesia menyalip Malaysia. Meskipun kalah luas, Malaysia unggul dalam produktivitas. Produktivitas lahan di Malaysia mencapai 3,21 ton CPO/ha/tahun. Sedangkan Indonesia hanya 2,51 ton CPO/ha/tahun. Malaysia ditopang 422 pabrik pengolahan. Sementara Indonesia hanya 323 pabrik pengolahan. Perbedaan ini membuat Malaysia mampu memanfaatkan 87% dari kapasitas pabrik terpasangnya yang mencapai hampir 86 juta ton TBS/tahun. Sebaliknya Indonesia sekitar 65 juta ton TBS/tahun.

Perspektif Persaingan

Dampak minimnya pabrik pengolah tidak hanya pada daya saing yang rendah bagi Indonesia untuk produksi dan ekspor CPO. Kondisi ini juga membuat berdirinya pabrik-pabrik pengolahan CPO tanpa lahan sawit. Akibatnya, jumlah produksi, kualitas produksi, dan harga kelapa sawit tidak mampu diprediksi dan dikontrol dengan baik. Ini membuat perbedaan produksi dan ekspor kedua negara. Ekspor Indonesia didominasi produk mentah, sedangkan Malaysia produk setengah jadi. Tidak hanya itu, Malaysia juga memiliki Dewan Sawit Malaysia (*Malaysian Palm Oil Board*) lembaga yang sangat berpengaruh dalam meningkatkan produksi sawit. Disamping adanya dukungan lembaga riset yang mengintegrasikan kepentingan lembaga penelitian dengan universitas dan perusahaan. Dari langkah-langkah ini sejumlah terobosan baru di industri hilir sawit di lakukan.

Kebijakan lain yang membuat industri sawit Malaysia lebih maju adalah langkah merger. Perusahaan yang bisnis utamanya perkebunan, pengolahan dan perdagangan CPO dan produk turunan bergabung. Pelaku merger, antara lain, Sime Darby Bhd., Kumpulan Guthrie Bhd. dan Golden Hope Plantation Bhd., yang diambil alih Synergy Drive Bhd. Nilai kapitalisasi perusahaan diperkirakan RM 31 miliar. Kemudian merger Grup Wilmar International Ltd. dengan Grup Kuok. Perusahaan yang dimerger adalah Wilmar Holding Pte. Ltd. (WHPL) dan Archer Daniels Midland Asia (ADM). Sedangkan perusahaan dalam Grup Kuok yang dimerger adalah PPB Oil Palm Berhard (PPBOP) PGEO Group Sdn. Bhd. dan Kuok Oils and Grains Pte. Ltd. Nilai kapitalisasi perusahaan baru USD 7 miliar (RM 25 miliar). Merger dilakukan

untuk membangun sinergi dan manfaat dalam sumber bahan baku, produksi, logistik, dan perdagangan. Langkah ini membuat Indonesia hanya sebagai pengeksport CPO atau penyedia bahan baku biodiesel ke Malaysia. Akibatnya di pasar sawit internasional Indonesia tetap sebagai *follower* Malaysia. Meski memiliki lahan dan produksi yang sangat luas, Indonesia tetap menjadi *price taker*, bukan *price maker*.

Di dalam negeri, struktur industri CPO memiliki kecenderungan yang tidak jauh berbeda. Industri besar ini hanya dikuasai oleh lima pemain besar seperti PT Radja Garuda Mas, Kumpulan Gotri Bhd., Sinar Mas Grup, Astra Agro Lestarin dan Asian Agri Grup. Kelima perusahaan ini menguasai lahan sekitar 1,5 juta hektar lebih lahan sawit. Perusahaan-perusahaan besar membentuk holding pada perusahaan induk dan melakukan merger dengan berbagai jalan. Ada dengan menjadi anggota dalam cabang industri yang sama. Atau hanya terlibat dalam pemrosesan bahan mentah. Ada juga yang menjadi produsen untuk bahan mentah dan perantara bagi produk tertentu seperti untuk Unilever, Nestle, Cadbury, Cargill, Arnotts, Cognis dan Procter & Gamble. Tidak hanya hulu (*downstream*) mereka juga menguasai hilir sawit. Industri sawit dalam negeri melahirkan dampak integrasi vertikal antara kebun dan pabrik pengolahan. Beberapa produk olahan seperti olefin dan minyak goreng bahkan hanya dikuasai oleh satu dan dua perusahaan.

Terkait hal ini, Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) mencium adanya dugaan pelanggaran UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam industri kelapa sawit. Pada hasil kajian yang dipaparkan akhir tahun 2007, industri sawit dalam negeri berpotensi kartel karena struktur industri sawit bersifat oligopolis. Disamping itu perilaku dalam industri di mana penguasaan hulu dan hilir dilakukan oleh beberapa pelaku usaha cenderung menutup masuknya pemain baru (*new entrance*) dalam industri tersebut. Integrasi vertikal (*vertical integration*) hulu dan hilir telah menciptakan hambatan masuk (*entry barrier*). Dalam struktur industri yang *dual economy*, di mana terdapat perusahaan inti/plasma, posisi perusahaan inti sebagai pemodal memiliki posisi dominan (*dominant position*) atas perkebunan plasma yang umumnya dikelola oleh rakyat.

Posisi dominan yang dimiliki perusahaan-perusahaan besar akan mengendalikan harga ditingkat petani sebagai supplier. Pengendalian harga juga bisa dilakukan melalui kesepakatan harga antar pelaku usaha. Artinya meski harga sawit di pasar dunia melonjak tajam, harga TBS di tingkat petani tidak banyak berubah. Begitupun ketika harga sawit anjlok, petanilah yang lagi-lagi terseret ke lembah kesulitan. ■

(Tulisan ini dimuat di Majalah KOMPETISI Edisi 13 Tahun 2008)



Kiprah Kebijakan Persaingan di Republik Sosialis

Retno Wiranti

The Socialist Republic of Vietnam. Sebagian besar dari kita mengetahui negara ini dari film-film perang produksi Hollywood atau dari artikel pariwisata yang menceritakan keindahan Ha Long Bay yang melegenda. Namun satu hal yang kita semua harus tahu, negara sosialis ini juga terkenal sebagai salah satu negara yang memiliki kemampuan terbaik dalam memulihkan kondisi ekonomi pasca perang.

Berada di bawah pendudukan Perancis sejak tahun 1883 hingga tahun 1945, Vietnam akhirnya berhasil mendeklarasikan kemerdekaannya. Namun, pertumpahan darah belum berhenti karena Vietnam harus berjuang kembali melawan gempuran Perancis hingga tahun 1954. Setelah lepas dari mulut buaya, Vietnam langsung diserbu harimau bernama Amerika. Kemelut pertempuran baru berakhir pada tahun 1975, saat tentara Amerika menyerah dan ditarik mundur dari Vietnam.

Selepas itu, pertumbuhan ekonomi Vietnam mengalami pasang surut. Pada akhir 1970, Vietnam mengalami krisis ekonomi yang cukup parah. Reformasi parsial yang diperkenalkan pemerintah pada tahun 1979 gagal membawa perbaikan yang berarti. Kondisi *chaos* memuncak pada tahun 1986 dan memaksa pemerintah memulai proses reformasi menyeluruh atau yang dikenal dengan istilah Doi Moi.

Doi Moi berhasil mengubah wajah ekonomi Vietnam secara menyeluruh, dari *centralized economy* menjadi *market economy*, dimana mekanisme pasar berkembang secara bertahap dan hak-hak produsen/konsumen semakin diperhatikan dan dilindungi oleh negara. Puncak pengakuan terhadap perubahan ini terjadi pada tahun 2004, saat pertumbuhan ekonomi Vietnam meningkat tajam dan membuat negara ini dinobatkan sebagai salah satu negara dengan pertumbuhan ekonomi paling pesat di dunia.

Seiring dengan pengakuan tersebut, Vietnam tidak lupa menyusun kerangka kebijakan ekonomi yang lebih komprehensif dan terintegrasi, yang tertuang

dalam Rancangan Undang-Undang Persaingan Usaha. Rancangan Undang-Undang Persaingan Usaha Vietnam mencakup lima praktek anti persaingan, yaitu: 1. Perjanjian yang mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat; 2. Penyalahgunaan posisi dominan dan praktek monopoli; 3. Konsentrasi kekuatan ekonomi yang menyebabkan persaingan usaha tidak sehat; 4. Tindakan persaingan usaha tidak sehat, dan; 5. Perilaku anti persaingan dan peraturan anti persaingan yang dikeluarkan oleh pejabat negara dengan menyalahgunakan kekuasaannya.

Setelah empat tahun proses *drafting* yang didampingi oleh UNCTAD dan World Bank, Undang-Undang Persaingan Usaha Vietnam tersebut disahkan oleh *Vietnam National Assembly* pada tahun 2004. Undang-Undang ini sendiri disusun berdasarkan European Union Competition Law dan berlaku efektif pada tanggal 1 Juli 2005, dengan Vietnam Competition Authority (VCA) sebagai pemegang mandatnya.

Di bawah *Ministry of Industry and Trade*, VCA berupaya mewujudkan iklim persaingan usaha yang lebih sehat dan terbuka. Terutama karena maraknya praktek monopoli dan *abuse of dominant position* yang dilakukan oleh *State Own Enterprises* di Vietnam. Hal ini seperti yang diungkapkan oleh Trinh Anh Tuan, Director of International Cooperation Board, Vietnam Competition Authority.

Menurut Trinh Anh Tuan, banyak dari *State Own Enterprises* tersebut memiliki hubungan dekat dengan pejabat negara sehingga mereka memperoleh privilege dan kekebalan tertentu. Menghadapi hal ini, VCA menggunakan strategi yang *low-profile* untuk menghindari bentrok dengan pejabat negara. Strategi tersebut adalah dengan mendorong atau membujuk pihak yang dirugikan oleh *State Own Enterprises* untuk melaporkan pelanggaran kepada VCA. Dengan demikian, pejabat negara tidak lagi dapat campur tangan karena perkara tersebut berdasarkan Laporan dan sudah menjadi tugas VCA untuk mengusutnya hingga tuntas. Keadaannya tentu berbeda apabila VCA sendiri yang memperkarakan *State Own Enterprises* tersebut. Tentu dalam hal ini VCA tidak akan mendapat dukungan moral yang cukup dari pihak yang tertindas karena tidak adanya *sense of belonging* mereka terhadap perkara yang ditangani.

Tantangan yang dihadapi VCA tidak hanya itu, rendahnya pemahaman pemerintah terhadap kebijakan persaingan juga dirasa sangat mengganggu. Terutama dalam upaya VCA mengharmonisasikan regulasi pemerintah dengan kebijakan persaingan. Selama ini, VCA berupaya menjalin hubungan baik dengan pemerintah melalui penandatanganan *Memorandum of Understanding* terkait *information exchange mechanism* dengan *sector regulator*, *Ministry of Justice*, dan *Vietnam National Assembly*. Selain itu, VCA juga melakukan *financial dialogue* secara reguler dengan pemerintah. Tujuannya adalah untuk meminimalisir terjadinya konflik antara VCA dengan pemerintah dalam hal penyusunan regulasi.

Dalam proses legal *drafting*, pemerintah Vietnam secara prosedural akan mempublikasikan rancangan undang-undang atau peraturan melalui website resmi untuk mendapatkan *public comment*. Tanpa melalui proses ini, Undang-Undang atau peraturan tersebut tidak dapat disahkan. Disinilah VCA berperan penting dalam memasukkan unsur kebijakan persaingan pada setiap peraturan dan Undang-Undang terkait yang dikeluarkan pemerintah. Lantas sejauh mana kebijakan persaingan usaha dapat menginfiltrasi regulasi sektoral di Vietnam?

Jejak-jejak infiltrasi tersebut dapat kita lihat bersama pada regulasi sektor listrik di Vietnam. Pada awalnya, sektor listrik Vietnam dikelola oleh tiga *State Owned Power Companies* yang merupakan perpanjangan tangan dari *Ministry of Energy*. Kemudian pada tahun 1995, dalam rangka meningkatkan efisiensi perusahaan sekaligus mengurangi intervensi *Ministry of Energy* dalam pembuatan keputusan bisnis, tiga perusahaan tersebut digabung menjadi *Electricity Corporation of Vietnam* (EVN).

Selanjutnya, EVN beroperasi dalam bentuk konglomerat yang memonopoli sektor listrik nasional di bawah kendali *Ministry of Industry*. Namun, perubahan besar-besaran terjadi seiring dengan disahkannya *Vietnam's Electricity Law* pada tahun 2004. Berdasarkan *Electricity Law* yang baru, negara hanya memiliki kuasa untuk memonopoli transmisi listrik, regulasi sistem kelistrikan nasional, serta konstruksi dan operasi pembangkit listrik skala besar. Sementara untuk pembangkit listrik skala kecil dan distribusi listrik secara *wholesaler* maupun *retailer*, semuanya diserahkan kepada mekanisme persaingan pasar. Mekanisme persaingan ini sendiri dikelola oleh *Ministry of Industry* yang berhak mengeluarkan lisensi bagi *electricity wholesaler*, *electricity retailer* dan lisensi bagi pelaku usaha yang terlibat dalam konstruksi dan operasi pembangkit listrik, serta terlibat dalam kegiatan transmisi dan distribusi listrik kepada jaringan listrik nasional. Sedangkan untuk pembangkit listrik skala kecil, pengelolaan dan pemberian lisensinya diberikan kepada *People's Committees* di masing-masing provinsi. Benar-benar infiltrasi kebijakan persaingan usaha yang luar biasa bukan?

Di kemudian hari, infiltrasi kebijakan persaingan usaha tersebut bukannya tidak membawa hasil. Pada tahun 2010, United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) menempatkan Vietnam pada peringkat 11 Top Host Economies for Foreign Direct Investment in 2010-2012 (Source: UNCTAD, World Investment Report 2010). Dengan kata lain, saat ini Vietnam adalah salah satu negara yang paling diinginkan pengusaha sebagai destinasi investasi mereka. Salah satu unsur penilaian UNCTAD sehingga berani menempatkan Vietnam pada peringkat 11 adalah karena implementasi hukum dan kebijakan persaingan usahanya yang sudah mapan. Kiprah kebijakan persaingan usaha di Vietnam terbukti sangat berperan dalam menghilangkan *entry barrier* di dunia usaha, memberi kesempatan berusaha yang sama pada setiap pelaku usaha, menciptakan kenyamanan berinvestasi, melindungi kepentingan dan kesejahteraan konsumen dengan memberantas kartel yang

sangat merugikan konsumen, serta membuka pasar terhadap pemain baru dan inovasi baru.

Maka seperti layaknya orang bijak berkata, bangsa yang baik adalah bangsa yang tidak tinggi hati dan selalu mau belajar dari siapapun. Jadi tidak ada salahnya jika kita belajar dari pengalaman negara yang berani memulai proses Doi Moi-nya secara menyeluruh, tidak tanggung-tanggung, tidak tebang pilih, dan tidak melulu memenangkan kepentingan politik di atas segalanya, karena terkadang kepentingan ekonomi kerakyatan seringkali tidak sejalan dengan kepentingan politik. Beranikah Indonesia? ■

(Tulisan ini dimuat di Majalah KOMPETISI Edisi 27 Tahun 2010)



Bagaimana Mengatur Kartel di Negeri Sakura Sebuah Pengetahuan¹

Sholihatun Kiptiyah

A cartel is a formal agreement among firms in an oligopolistic industry. Cartel members may agree on such matters as prices, total industry output, market shares, allocation of customers, allocation of territories, bid-rigging, establishment of common sales agencies, and the division of profits or combination of these.²

Berbicara mengenai hukum persaingan usaha di Asia, Jepang tentu tak bisa ditinggalkan. Negara yang mempunyai kekuatan ekonomi nomor dua di dunia ini telah memiliki hukum persaingan usaha semenjak tahun 1947, yang disebut sebagai *Japan Anti Monopoly Act* (JAMA/AMA). Keberadaan AMA yang dimaksudkan sebagai salah satu cara guna “memulihkan” kondisi ekonomi Jepang pasca kekalahan dalam Perang Dunia II tersebut, sampai saat ini masih menjadi acuan penting dalam perekonomian Jepang.

Seperti halnya UU Persaingan Usaha di negara lain, AMA juga memiliki tujuan yang berprinsip pada larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Hal ini tertulis dalam Pasal 1 AMA;

“This act by prohibiting private monopolization, unreasonable restraints of trade and unfair trade practices, by preventing excessive concentration of economic power and by eliminating unreasonable restraint of production, sale, price, technology and the like, and all other unjust restriction of business activities through combinations, and otherwise, aims to promote fair and free competition, to stimulate the initiative of enterprises, to encourage business activities, to increase employment, as well as real income levels, and thereby, to promote the democratic and sound development of the national economy as well as to assure the interests of consumers in general”.

1 Ditulis oleh Sholihatun Kiptiyah, dan merupakan interpretasi dari bahan *Country Focus Training (CFT) on Competition Policy* pada bulan Maret 2008.

2 *Glossary of Industrial Organisation Economics and Competition Law*, compiled by R. S. Khemani and D. M. Shapiro, commissioned by the Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs, OECD, 1993.

Secara prinsip, AMA memiliki 3 larangan dasar, yakni; (1) *private monopolization*, (2) *cartels or unreasonable restraint of trade/URT* (3) *unfair trade practices*.

Ketiga larangan dasar tersebut menjadi kerangka dalam memahami AMA, sehingga dalam pelaksanaannya, para pihak akan lebih mudah menggunakannya sebagai acuan.

Dalam pengaturan URT, bahasan yang mendapatkan porsi signifikan adalah bahasan mengenai kartel. Definisi kartel pada pasal 2 (6) terdiri dari 2 hal, yaitu: (1) *conduct*, dan (2) perbuatan bersama. Dalam AMA perjanjian horizontal dapat dikategorikan sebagai URT, sementara perjanjian vertikal masuk dalam kategori UTP. Hal ini berbeda dengan pemahaman Hukum Persaingan di negara-negara lain. Dimana URT dapat dilakukan secara Horizontal dan Vertikal.

Pembuktian kartel tidak dapat hanya menggunakan alat bukti langsung, namun harus dapat dibuktikan adanya negosiasi langsung (pertemuan secara fisik) diantara pelaku kartel. Kondisi ini mengakibatkan pemeriksaan untuk kasus kartel tidak mudah.

Sejarah Singkat Kartel Di Jepang

Pada abad tujuh belas, Jepang mengadopsi politik isolasi atau sakoku. Kebijakan ini dimaksudkan untuk menangkal pengaruh luar terhadap Jepang, atau dengan kata lain, menutup pintu untuk kedatangan pihak asing yang ditakutkan akan “menjajah Jepang”³. Hal ini bisa dilakukan Jepang karena secara mandiri, Jepang dapat memenuhi kebutuhan dasarnya, terutama kebutuhan akan pangan, juga produksi pertanian Jepang sedang *booming* pada masa itu. Salah satu akibat dari kebijakan isolasi ini adalah keberadaan ekonomis feodal yang berbasis pada sistem tuan tanah serta gilda.

Namun, kebijakan tersebut berubah ketika restorasi Meiji pada tahun 1870 terjadi. Salah satu nafas dari restorasi Meiji adalah industrialisasi modern guna bersaing dengan negara-negara lain, terutama Amerika dan Eropa. Pada masa inilah, kartel digunakan pemerintah Jepang untuk mengendalikan dampak negatif dari industrialisasi, misalnya benturan antar pelaku usaha yang melakukan kegiatan bisnis. Bentuk lazim dari kartel pada masa tersebut adalah pembentukan perkumpulan dagang atau asosiasi industri. Di sisi lain, melalui pembentukan asosiasi industri, pemerintah Jepang melakukan mobilisasi sumber daya swasta guna memenuhi kepentingan masyarakat. Lebih lanjut, kartel/asosiasi industri juga menjadi alat pemerintah untuk penyerapan angkatan kerja. Sebagai imbalannya, pelaku usaha mendapatkan perlindungan khusus dari pemerintah.

Keberadaan kartel yang diorganisir pemerintah tersebut menghasilkan kondisi perekonomian yang didominasi oleh sejumlah orang/kelompok saja. Kelompok-kelompok inilah yang dikenal sebagai *zaibatsu* atau konglomerat. *Zaibatsu*

3 Dalam sejarah Jepang, kisah kedatangan bangsa Asing yang secara “resmi” direstui adalah kedatangan Admiral Perry pada tahun 1853.

inilah yang kemudian menguasai perekonomian Jepang, dan menimbulkan situasi persaingan usaha yang tidak sehat. Kondisi ini dimungkinkan karena pemerintah Jepang memberikan perlakuan khusus kepada *zaibatsu*.

Ketika Jepang menyerah kepada AS dan sekutunya pada Perang Dunia II, tiga hal pertama yang dilakukan oleh para pemenang perang yang tergabung dalam *The Allied Occupation Forces* (AOF) melakukan demokratisasi ekonomi, untuk merekonstruksi perekonomian Jepang yang berbasis demokrasi. Keberadaan *zaibatsu* yang sangat agresif mengembangkan bisnisnya dianggap AS sebagai pemicu agresivitas imperialisme Jepang dalam mencari bahan baku industri. Di sisi lain, *zaibatsu* juga menimbulkan efek buruk terhadap perekonomian Jepang, yang ditandai dengan konsentrasi industri pada sekelompok pelaku usaha saja. Adapun demokratisasi ekonomi terdiri dari; (1) *agricultural land reform*, (2) *labor legislation*, and (3) *the decentralization program and enactment of the Antimonopoly Law*.⁴ Sebagai langkah lanjutan, (AOF) membubarkan *zaibatsu*, dan memecahnya menjadi sejumlah perusahaan, dan kemudian, lahirlah AMA pada tahun 1947.

Keberadaan asosiasi industri atau perkumpulan usaha yang beranggotakan para pelaku bisnis, masih jamak dilaksanakan di Jepang. Hal ini tidak dilarang didalam AMA, namun, secara gamblang pendefinisianya diatur secara khusus dalam Bagian I pasal 2.

Pengaturan Tentang Kartel di Dalam AMA

Seperti telah disebut diatas, kartel secara eksplisit telah diatur dalam AMA, melalui beberapa pasal. Pada Bagian I AMA, pasal 2(6) mengenai URT, diuraikan mengenai larangan persekongkolan untuk pengaturan harga, produksi, volume, dsb.

The term "unreasonable restraint of trade" as used in this act shall mean such business activities, by which any entrepreneurs, by contract, agreement or any other concerted actions, irrespective of its names, with other entrepreneurs, mutually restrict or conduct their business activities in such a manner to fix, maintain or increase prices, or to limit production, technology, products, facilities, or customers, or suppliers, thereby causing, contrary to the public interest, a substantial restraint of competition in any particular field of trade.

Secara garis besar, pasal URT tersebut dapat diklasifikasi menjadi; *Pertama*, kesepakatan diantara sesama pesaing usaha untuk menaikkan harga adalah syarat/ komponen untuk menentukan bahwa tindakan tersebut adalah tindakan restriksi/ pembatasan transaksi yang tak adil. *Kedua*, semua syarat untuk menganggap bahwa kartel melakukan transaksi yang tak adil terpenuhi sewaktu (para anggota) kartel bersepakat (untuk secara bersama-sama melakukan tindak transaksi tak adil). Dengan kata lain, walaupun tindakan kartel tidak berpengaruh buruk pada harga yang saat ini berlaku atau anggota-anggota kartel menerapkan tindak

4 Mitsuo Matsushita, "Introduction To Japanese Antimonopoly Law," Yuhikaku, Tokyo, 1990, page 2.

transaksi tak adil tersebut, maka kartel telah melanggar Pasal 3 (pelarangan transaksi tak adil). *Ketiga*, mengenai pembuktian alasan oleh para anggota kartel untuk “tindakan yang bertentangan dengan kemaslahatan publik”, maka mahkamah agung berpendapat bahwa pelaksanaan pembuktian tersebut terbatas pada situasi darurat dimana pembuktian tersebut dianggap perlu. Aturan-aturan tersebut diatas ternyata diakui sebagai hal yang efektif untuk perkara tindak pidana yang dilakukan kartel seperti kesepakatan harga, kesepakatan volume, dan tender.

Meskipun sangat dipengaruhi oleh anti trust ala Amerika, namun ketika berkenaan dengan kartel, ada 3 poin perbedaan antara prinsip pelanggaran hukum bagi kartel di Jepang dengan prinsip pelanggaran hukum anti trust act milik Amerika. Yang pertama adalah pada anti-trust act Amerika ada pembuktian alasan untuk “tindakan yang bertentangan dengan kemaslahatan publik”. Yang kedua adalah bahwa pada preseden hukum yang saat ini diterapkan ada syarat prosentase penguasaan market anggota kartel adalah lebih dari pada 50%. Ini adalah untuk mengamankan/menjamin keefektifan kesepakatan kartel. Di masa depan diperkirakan bahwa standar penguasaan market anggota kartel akan menurun menjadi kurang dari 50%. Yang ketiga, mengenai konsultasi tender, perbuatan melakukan konsultasi tender secara terpisah adalah perbuatan yang tidak melanggar pasal 3. Untuk suatu transaksi bidang tertentu, kesepakatan untuk menetapkan pemenang pada suatu tender atau penetapan aturan untuk memutuskan pemenang pada beberapa tender termasuk dalam perbuatan transaksi yang tidak adil. Tetapi penerapan hukum bagi konsultasi tender yang dilakukan kartel sedikit banyak berbeda dengan penerapan hukum untuk tindakan lain oleh kartel. Misalnya, tindakan persepakatan harga yang secara otomatis akan membentuk market terkait untuk produk yang disepakati harganya tersebut. ■

(Tulisan ini dimuat di Majalah KOMPETISI Edisi 11 Tahun 2008)



Uniknya Aturan Merger di Asia Tenggara

Deswin Nur

Tidak dapat dipungkiri lagi, penggabungan usaha dan akuisisi saham merupakan salah satu strategi untuk meningkatkan efisiensi perusahaan dalam melakukan ekspansi menghadapi tantangan globalisasi yang mengalir deras beberapa tahun terakhir. Bagi konsumen, penggabungan usaha atau akuisisi saham di satu sisi dapat memberikan keuntungan apabila efisiensi yang diperoleh diterjemahkan pada penurunan harga dan peningkatan kualitas barang atau jasa. Namun disisi lain, strategi tersebut juga dapat meningkatkan konsentrasi pasar yang apabila tidak diatasi dapat merugikan konsumen di masa mendatang.

Negara-negara di Asia Tenggara telah memutuskan untuk membentuk suatu integrasi ekonomi pada tahun 2015 antara lain melalui aliran investasi, barang, jasa, dan tenaga kerja secara bebas, pembentukan wilayah yang kompetitif, dan sebagainya. Menghadapi tantangan tersebut, negara yang tergabung di dalam ASEAN memutuskan untuk memperkenalkan kebijakan persaingan dalam mengatasi potensi konsentrasi pasar dan perilaku persaingan tidak sehat dalam negara bersangkutan, sehingga diharapkan mampu menghadapi integrasi ekonomi tersebut. Untuk itu, aturan mengenai penggabungan usaha dan akuisisi saham menjadi penting dalam mencegah potensi konsentrasi pasar yang dapat menghambat pelaksanaan integrasi tersebut.

Saat ini, arus investasi antar sesama negara ASEAN telah mencapai US\$ 4,4 miliar pada akhir tahun 2009, dimana sebagian besar diantaranya ada pada Singapura (46%), Indonesia (31%), dan Thailand (13%). Hal ini menunjukkan bahwa investasi ketiga negara tersebut di Asia Tenggara cukup dominan sehingga menjadikan berbagai aturan investasi (khususnya mengenai penggabungan usaha dan akuisisi saham) menjadi faktor penting dalam menjaga struktur pasar yang efisien dan kompetitif.

Secara regional, statistik menunjukkan bahwa selama satu semester terakhir di tahun 2010 ini, telah terjadi 36 (tiga puluh enam) perjanjian merger atau senilai US\$ 7,1 miliar di Asia Tenggara. Cukup optimis jika dibandingkan dengan 77 (tujuh puluh tujuh) perjanjian merger dengan nilai pasar US\$ 14,5 miliar di tahun 2009.

Sebagian besar kegiatan merger di Asia Tenggara tersebut dilakukan pada sektor sumber daya alam dan energi, sektor keuangan dan konsumen, serta manufaktur. Menariknya, sebagian besar investasi di Asia Tenggara tersebut berasal dari Cina yang mencatat 29% dari total kegiatan merger di Asia Tenggara. Angka fantastis ini mengalahkan Amerika sebagai pemegang rekor tahun sebelumnya.

Secara khusus, sebagian besar kegiatan merger di Asia Tenggara dilakukan di Singapura dengan porsi sepertiga total transaksi di Asia Tenggara (senilai US\$ 4,2 miliar selama satu tahun terakhir per Juni, y.o.y), dengan manufaktur sebagai sektor dengan frekuensi merger terbanyak.

Bicara tentang regulasi yang mengatur persaingan usaha dan merger, saat ini dari sepuluh negara anggota ASEAN, baru lima negara (Indonesia, Singapura, Thailand, Vietnam, dan Malaysia) yang memiliki hukum persaingan. Malaysia sendiri baru memperkenalkan hukum persaingannya pada tahun 2010 dan baru akan berlaku efektif pada tahun 2012. Lima negara lainnya masih mengandalkan pendekatan sektoral dan tengah mempersiapkan kebijakan dimaksud. Aturan penggabungan usaha dan akuisisi pun memiliki beberapa perbedaan dari berbagai aspek, khususnya mengenai cakupan, sifat, pendekatan, pembiayaan, dan sanksi terkait. Berikut tabel singkat yang mencoba menyimpulkan kondisi aturan merger di ASEAN.

Tabel Perbandingan Aturan Mergers di ASEAN

NO.	NEGARA	ATURAN MERGER	CAKUPAN	NOTIFIKASI	SANKSI TIDAK NOTIFIKASI	FILLING FEE
1.	BRUNEI DARUSSALAM	Tidak ada	-	-	-	-
2.	KAMBOJA	Tidak ada	-	-	-	-
3.	INDONESIA	Ada	Penggabungan usaha Peleburan usaha Akuisisi saham	Wajib	Ada	Ada
4.	LAOS	Ada	Peleburan usaha	Tidak wajib	Tidak ada	Tidak ada
5.	MALAYSIA	Tidak ada	-	-	-	-
6.	MYANMAR	Tidak ada	-	-	-	-
7.	FILIPINA	Ada (sektoral)	Penggabungan usaha Peleburan usaha	Wajib	Ada	Ada
8.	SINGAPURA	Ada	Penggabungan usaha Akuisisi saham Akuisisi aset Joint venture	Tidak wajib	Tidak ada	Ada
9.	THAILAND	Ada	Penggabungan usaha Peleburan usaha Akuisisi aset Akuisisi saham	Wajib	Tidak ada	Tidak ada
10.	VIETNAM	Ada	Penggabungan usaha Peleburan usaha Akuisisi (sebagian/total) Joint venture Bentuk lainnya	Wajib	Ada	Tidak ada

Dari sepuluh negara ASEAN, baru enam negara yang memiliki aturan merger, baik yang berada di bawah hukum persaingannya maupun yang berada pada regulasi sektoral. Lima negara diantaranya (Laos, Indonesia, Singapura, Thailand, dan Vietnam) memiliki aturan merger yang berada di bawah hukum persaingan, sedangkan Filipina masih mengandalkan pada merger sektoralnya (sektor keuangan). Indonesia sendiri saat ini telah memiliki aturan penggabungan usaha dan akuisisi khusus, yaitu Peraturan Pemerintah No. 57/2010 mengenai Penggabungan dan Peleburan Usaha dan Pengambilalihan Saham yang dapat Menyebabkan Praktek Monopoli dan Peraingan Usaha Tidak Sehat. Aturan yang merupakan pelaksanaan pasal 28 UU No. 5/1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ini merupakan titik tolak penerapan rezim merger yang cukup signifikan di Indonesia. Aturan ini mewajibkan pelaku usaha yang hendak melakukan merger untuk melaporkan rencananya setelah merger tersebut sah secara hukum. Kewajiban yang sama juga dianut oleh dua negara lainnya, yaitu Thailand dan Vietnam. Hal yang menarik terdapat pada Singapura yang justru tidak mewajibkan notifikasi pada kegiatan merger yang dilaksanakan di negara tersebut. Suatu fakta yang cukup unik apabila kita mengakui bahwa kapitalisasi pasar terbesar di Asia Tenggara terdapat di negara kota tersebut.

Ketika kita berbicara mengenai cakupan, tabel di atas menunjukkan bahwa Vietnam memiliki cakupan merger yang paling lengkap, mulai dari penggabungan usaha, peleburan usaha, akuisisi, joint venture, hingga bentuk integrasi lainnya. Hal ini tentu saja akan sangat menguntungkan negara tersebut dalam menghadapi persaingan di masa perdagangan bebas nantinya. Aturan merger di Indonesia terbatas pada penggabungan, peleburan, dan akuisisi saham. Akuisisi aset tidak termasuk dalam cakupan di Indonesia dan hanya peningkatan kontrol oleh pelaku usaha melalui kepemilikan saham yang diawasi.

Dalam menjamin upaya penciptaan struktur pasar yang kompetitif, kewajiban notifikasi pelaku usaha atas upaya mergernya sangat perlu dilakukan. Dari empat negara yang memiliki aturan merger dalam aturan persaingan usahanya, efektif hanya Indonesia, Thailand, dan Vietnam yang mewajibkan notifikasi atas aktifitas merger. Namun Thailand sendiri dalam satu hal, belum dapat mewajibkan notifikasi tersebut. Hal ini disebabkan karena, memang undang-undang persaingan usahanya menetapkan kewajiban notifikasi, tetapi hanya apabila memenuhi batasan (threshold) tertentu. Masalahnya adalah, undang-undang mereka tidak menyatakan besaran tersebut dan harus mengacu pada aturan pelaksanaannya yang notabene belum disahkan. Jadi secara aturan, notifikasi tersebut belum wajib dilaksanakan dan sanksi pun tidak dapat diberikan bagi pelaku yang melakukan merger. Singapura sebagai kota dan negara dengan aktifitas merger terbesar, justru tidak mewajibkan notifikasi atas aktifitas mergernya. Dalam konteks tersebut, Indonesia dan Vietnam memiliki aturan yang cukup lebih baik dibandingkan negara lainnya.

Ada hal yang menarik terkait biaya pendaftaran/pelaporan merger oleh pelaku usaha (filing fee). Filipina menetapkan biaya pendaftaran merger dan mewajibkan notifikasi. Hal ini memang cukup lumrah apabila diberlakukan di sektor keuangan. Di Indonesia pun, pendaftaran merger di sektor keuangan juga menetapkan biaya yang sama. Yang berbeda adalah di Singapura, dimana lembaga persaingannya (Competition Commission of Singapore) menetapkan biaya pendaftaran untuk setiap aktifitas merger yang disampaikan. Biaya tersebut berbeda dan tergantung pada perputaran perusahaan. Khusus untuk perputaran kurang dari S\$ 200 juta (Rp 1,3 trilyun), biaya yang dikenakan adalah S\$ 15.000 (sekitar Rp 100 juta); bagi perputaran S\$ 200-600 juta, biaya yang dikenakan adalah S\$ 50.000 (Rp 330 juta); dan bagi perputaran di atas S\$ 600 juta (Rp 4 trilyun), biaya yang dikenakan adalah S\$ 100.000 (Rp 660 juta). Khusus merger yang melibatkan usaha kecil, biaya yang dikenakan hanya sebesar S\$ 5.000 (Rp 33,7 juta).

Pengenaan biaya dan tidak adanya kewajiban notifikasi ini membuat perbuatan tersebut lebih menyerupai konsultasi dan bukan untuk mendapatkan clearance. Hal ini tentu saja mengurangi insentif bagi pelaku usaha untuk melakukan notifikasi merger, terutama apabila kesadaran pelaku usaha di negara tersebut sangat kurang. Namun sepertinya hal tersebut kurang berlaku di Singapura, dimana kesadaran pelaku usaha atas etika bisnis yang baik masih cukup tinggi. Hal ini terbukti dari adanya tujuh notifikasi yang disampaikan kepada CCS selama periode Maret 2008-2009 (akhir periode keuangan Singapura pada setiap Maret), sehingga men-generate penghasilan lembaga tersebut hingga S\$ 523.000 (Rp 3,5 miliar).

Indonesia, Thailand, Vietnam, dan Laos tidak mengenakan biaya pendaftaran atas aplikasi merger karena lembaga persaingannya dibiayai sepenuhnya oleh anggaran negara. Berbeda dengan Singapura yang memang lebih bersifat setengah swasta, karena mereka dapat memperoleh penghasilan tersendiri dari aplikasi pelaku usaha dan dapat memperoleh hibah/grant dari kementerian untuk membiayai kegiatan operasionalnya.

Untuk menyimpulkan, penulis mengamati bahwa berbagai model aturan dan implementasi aturan merger di Asia Tenggara tersebut menunjukkan pengawasan dan kendali atas struktur pasar melalui aturan merger masih dinilai penting bagi negara bersangkutan, khususnya negara yang telah memiliki hukum dan kebijakan persaingannya. Penerapan aturan merger ini memang sebaiknya segera dijalankan secara efektif sebelum menghadapi era perdagangan dan investasi bebas di Asia Tenggara pada tahun 2015 nanti. Dalam konteks tersebut, beberapa negara, khususnya Brunei Darussalam, Kamboja, Myanmar, dan Malaysia perlu menginjak gasnya dalam-dalam untuk segera mengeluarkan aturan merger yang sesuai dengan karakter negaranya. Apabila aturan tersebut telah secara merata dijalankan di seluruh negara ASEAN, maka harmonisasi kebijakan persaingan akan mudah dilakukan dalam menghadang integrasi ekonomi nantinya. Dengan demikian, penataan

struktur pasar yang kompetitif dengan pelaku usaha yang memiliki daya saing tinggi dapat dibentuk dalam menghadapi perdagangan dalam konteks yang lebih luas. ■

(Tulisan ini dimuat di Majalah KOMPETISI Edisi 18 Tahun 2010)

Penulis

Ahmad Adi Nugroho

Ahmad Adi Nugroho adalah investigator yang ditugaskan di Biro Pengkajian Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Lulusan Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada ini mengawali karirnya di bidang penelitian sebagai asisten peneliti di Fakultas Ekonomi Gadjah Mada. Ia juga pernah aktif sebagai *Project Officer And Research Assistant* di *Center of Economic and Public Policy Studies* (CEPPS) Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta.

Ahmad Junaidi

Ahmad Junaidi adalah kepala Biro Humas dan Hukum di Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Alumni Pascasarjana Universitas Airlangga Surabaya (2003) dan Master of Laws (LL.M) dari Washington College of Law, American University, Washington D.C.(2007) untuk bidang *International Legal Studies* (2007). Sebelum bergabung di KPPU adalah Dosen Hukum Persaingan Usaha Program Pascasarjana Universitas Pancasila dan Universitas Pelita Harapan.

Ahmad Kaylani

Ahmad Kaylani adalah Kepala Bagian Kerjasama Kelembagaan dan Publikasi (KKP) di Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Alumni Magister Hubungan Internasional Universitas Indonesia (UI) ini adalah mantan wartawan, pernah mengajar di Universitas Paramadina (2001) dan Manager Program pada *Institute for Military and Strategic Studies* (IMSES) (1999-2003) serta Associate Direktur pada *Central for President and Parliament Studies* (CPPS)

Anak Agung Gde Danendra

Anak Agung Gde Danendra, adalah investigator pada Biro Investigasi Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Pria Bali kelahiran Medan ini adalah lulusan Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia (2007) dengan tesis; Penerapan Prinsip Kehati-hatian dalam Pemberian Kredit Tanpa Agunan; Studi Kasus Bank BRI”.

Aru Armando

Aru Armando, adalah investigator yang ditugaskan di Biro Penindakan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Pria kelahiran Surabaya 26 Mei 1981 ini meraih gelar Sarjana Hukum dari Universitas Airlangga dan kini tengah melanjutkan pendidikan pada Program Magister Hukum-Ekonomi di Universitas Indonesia.

Berla Wahyu Pratama

Berla Wahyu Pratama adalah investigator yang ditugaskan di Biro Penindakan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Lulusan Fakultas Hukum Universitas Sultan Agung, Semarang ini tengah menempuh Program Magister Hukum Ekonomi di Universitas Indonesia (2010).

Deswin Nur

Deswin Nur adalah Kepala Bagian Kerjasama Luar Negeri Biro Humas dan Hukum KPPU. Mendapatkan gelar Magister Ekonomi dari Universitas Indonesia dengan tesisnya yang berjudul “*Financial Ratios and Their Association with Stock’s Return*”. Deswin merupakan Anggota Tim Negosiasi Nasional *Comprehensive Economic Partnership Agreement between Indonesia and European Free Trade Agreement (CEPA-IEFTA)* dan *Indonesia and Australia Free Trade Agreement (IAFTA)*.

Diana Yosefa

Diana Yosefa adalah investigator yang ditugaskan di Biro Kebijakan Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Lahir di Soroako, Luwuk, Sulawesi Selatan, Diana adalah sarjana Ekonomi jebolan Universitas Indonesia. Diana saat ini tengah menyelesaikan Program Magister Ekonomi di Universitas Indonesia.

Elpi Nazmuzzaman

Elpi Nazmuzzaman adalah Kepala Bagian Harmonisasi Biro Kebijakan KPPU. Lulusan Fakultas Ekonomi Jurusan Ekonomi Pembangunan Universitas Padjajaran ini pernah terpilih sebagai peserta Singapore International Foundation (SIF)-Asean Student Fellowship Programme. Saat ini tengah mengambil Program Master Ekonomi di Universitas Padjajaran, Bandung.

Fintri Hapsari

Fintri Hapsari adalah investigator pada Biro Investigasi Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Wanita kelahiran Purwokerto ini merupakan lulusan ilmu komunikasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jenderal Soedirman.

Novi Nurviani

Novi Nurviani adalah investigator yang ditugaskan di Biro Merger yang pernah menjadi lulusan Terbaik pada Wisuda Sarjana Universitas Pasundan tahun 2006. Melanjutkan masternya pada Pascasarjana Hukum Ekonomi Universitas Indonesia pada tahun 2008 dengan Tesisnya “Merger Paksa sebagai Bentuk Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Menurut Perspektif Hukum Persaingan Usaha Indonesia” mengantarkan Novi meraih gelar Magister Hukumnya.

Putriani

Putriani adalah investigator yang ditugaskan di Biro Kebijakan Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Wanita kelahiran Bandung 29 Agustus 1982 merupakan sarjana ekonomi program studi Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan Universitas Katolik Parahyangan, Bandung. Kini tengah menyelesaikan Master Ekonomi di Universitas Indonesia.

Retno Wiranti

Retno Wiranti adalah investigator pada Biro Investigasi KPPU. Lulusan terbaik di Jurusan Komunikasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Diponegoro pada tahun 2006, pernah menjadi penyiar radio dan Redaktur Pelaksana Majalah Kompetensi 2007-2010.

Riris Munadiya

Riris Munadiya adalah kepala Bagian Ekonomi, Biro Pengkajian di Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Alumni Magister Ekonomi program Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik Universitas Indonesia. Ia juga telah mengikuti banyak training, diantaranya seperti *Japan Training on Competition Law and Policy*, *Japan International Cooperation Agency* (JICA), Jepang (2005);

Rolly R. Purnomo

Rolly R. Purnomo adalah Kepala Bagian Monitoring Biro Investigasi pada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Alumni di *University of Hertfordshire* (2004) dan berhasil meraih gelar Doktor pada *Australia National University* (2008) ini sebelum bergabung di KPPU pernah bekerja di LEN dan BAPPENAS. Ia juga menjadi dosen di Perbanas, Universitas Bina Nusantara dan Universitas Nusantara Mandiri.

Sholihatun Kiptiyah

Sholihatun Kiptiyah adalah Kepala Bagian Dokumentasi dan Evaluasi Putusan pada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Republik Indonesia. Alumni Universitas Nagoya Jepang ini sebelum bergabung di KPPU adalah *Project Officer* di *Indonesia Corruption Watch (ICW)* bagian *Monitoring of Public Service and Foreign Aid*, menjadi asisten dosen di Nagoya Joshi Daigaku pada tahun 2006-2007. Ia juga menjadi pengajar di Universitas Mercu Buana Jakarta.

Taufik Ahmad

Taufik Ahmad adalah Kepala Biro Merger di KPPU. Alumni Magister *Management-Business Administration of Technology* (1999) Institut Teknologi Bandung ini sebelum bergabung di KPPU pernah bekerja di PT. LEN (BUMN), Bandung dengan jabatan terakhir sebagai Koordinator Keuangan di Divisi Jaringan.

Taufik Ariyanto Arsad

Taufik Ariyanto Arsyad adalah Kepala Biro Pengkajian Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Ia merupakan lulusan Magister Ekonomi Universitas Indonesia (2004) dan menjadi staf pengajar pada Universitas Perbanas Jakarta.

Verry Iskandar

Verry Iskandar adalah Kepala Bagian Investigasi pada Biro Investigasi KPPU. Lulusan Magister Hukum Universitas Sumatera Utara (USU) ini pernah menjabat sebagai Kepala Pimpinan Daerah KPPU Medan (2004-2008). Penulis "*Share Acquisition in Affiliated Company in Competition Law Perspective*" (2011) ini juga merupakan salah satu staf pengajar di Universitas Sahid, Jakarta (2010).

Yossi Yusnidar

Yossi Yusnidar adalah investigator yang ditugaskan di Biro Kebijakan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Lulusan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran (UNPAD) Bandung, juga tercatat sebagai anggota Persatuan Advokat Indonesia (Peradi), pimpinan Otto Hasibuan.

