

**IMPLIKASI PENGATURAN PEMBATASAN KEGIATAN USAHA DAN
PENGECUALIANNYA DALAM UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999
TENTANG LARANGAN PRAKTEK MONOPOLI DAN
PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT**

Oleh: Trinas Dewi Hariyana

ABSTRAK

Hukum persaingan usaha dibuat dengan tujuan untuk mengatur persaingan di pasar dan menjaga keseimbangan kepentingan dalam pasar serta melindungi masyarakat sebagai pelaku atau sebagai konsumen. Pembatasan-pembatasan dalam kegiatan usaha sebagaimana diatur dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat menimbulkan implikasi baik positif maupun negatif. Implikasi positif dari pembatasan kegiatan usaha tersebut yaitu semakin terbukanya kesempatan bagi masyarakat umum untuk ikut bersaing dalam kegiatan ekonomi pasar tetapi di sisi lain dengan semakin terbukanya persaingan maka persaingan akan semakin ketat, dan jika tidak diatur dengan aturan yang jelas tentunya tujuan dari undang-undang tersebut sulit dicapai.

ABSTRACT

Competition law created with the aim to regulate competition in the market and maintain a balance in the market and protect the interests of society as a principal or as a consumer. Restrictions on business activities as stipulated in Law No. 5 of 1999 on the prohibition of monopolistic practices and unfair competition cause both positive and negative implications. The positive implication of restrictions on business activities that are increasingly open opportunities for the public to compete in the activities of a market economy but on the other hand with the opening of the competition, the competition will be intense, and if it is not governed by clear rules of course, the purpose of the law difficult to achieve.

I. PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Kegiatan ekonomi dilakukan dengan tujuan mencari keuntungan khususnya bagi penusaha, dengan berlomba-lomba menyediakan barang dan jasa kebutuhan konsumen. Oleh karena itu dalam kegiatan ekonomi tersebut tidak lepas dari unsur persaingan demi mencari keuntungan yang sebesar-besarnya. Persaingan dalam sistem ekonomi pasar tidak selamanya merupakan persaingan yang sehat. Persaingan pasar yang sehat memiliki arti penting karena dapat memberikan banyak manfaat positif yaitu:

- a. mendorong sumber daya pasar bebas mengalir ke sektor paling efisien/produktif.
- b. persaingan usaha juga mendorong perusahaan memperbaiki kinerjanya, seperti produktivitas dan efisiensi dalam penggunaan sumber daya pasar, dan mendorong inovasi sehingga tersedia barang dan jasa dengan harga lebih murah, mutu lebih baik, serta pilihan lebih luas bagi konsumen.
- c. proses persaingan usaha dapat menyumbang penghapusan kolusi, korupsi dan nepotisme (KKN) karena persaingan usaha membuat sektor

- swasta dan hubungan antar penguasa di dalamnya menjadi lebih transparan dan dapat diperhitungkan.
- d. persaingan usaha dapat mengurangi anggaran pemerintah untuk regulasi sehingga anggaran pemerintah dapat lebih diarahkan bagi pengentasan masyarakat dari kemiskinan.
 - e. persaingan usaha di pasar akan menghilangkan/mengurangi tingkat konsentrasi ekonomi dan memperbesar pangsa pasar dari usaha mikro, kecil dan menengah (UMKM).
 - f. persaingan usaha mengurangi biaya ekonomi tinggi.¹

Persaingan usaha tidak selamanya sehat, faktor mencari keuntungan atau mengejar keuntungan yang sebesar-besarnya memungkinkan terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat dan hal tersebut dapat merusak keseimbangan sistem ekonomi pasar. Dan untuk menciptakan keseimbangan dalam sistem ekonomi pasar tersebut diperlukan suatu batasan-batasan dalam dunia usaha. Hal itu merupakan salah satu cara untuk dapat melindungi hak-hak umum, dan juga untuk menciptakan keseimbangan kepentingan dalam pasar. Pembatasan-pembatasan tersebut dimuat dalam bentuk aturan-aturan yang bisa dijadikan pedoman dalam mempertahankan keseimbangan dalam sistem ekonomi pasar.

Menurut Haryo Aswicahyono, dalam merancang dan menerapkan kebijakan, beberapa prinsip dasar perlu diperhatikan yaitu nondiskriminatif, komprehensif,

seimbang, adil dan transparan². Pemerintah memiliki kekuasaan untuk merancang kebijakan mengenai pembatasan-pembatasan dalam kegiatan usaha tersebut yaitu *Power of Economic Regulation*.³ Bentuk dari intervensi pemerintah tersebut adalah menciptakan aturan-aturan mengenai pengaturan dunia usaha khususnya pengaturan persaingan dalam usaha dan mencegah terjadinya kegiatan-kegiatan yang dapat menimbulkan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Pentingnya aturan untuk mengatur persaingan usaha semakin terasa setelah Indonesia mengalami krisis moneter yang telah melumpuhkan semua sektor terutama sektor perekonomian pada tahun 1998. Hal tersebut menjadi alasan kuat bagi Pemerintah melahirkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat sebagai penjaga persaingan agar tidak terjadi persaingan yang tidak sehat dalam sistem ekonomi pasar. Tujuannya yaitu menjaga kepentingan umum, mewujudkan iklim usaha yang kondusif, menciptakan efektivitas dan efisiensi kegiatan usaha dan terutama mencegah praktek monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat oleh pelaku usaha menjadi tujuan utama yang hendak dicapai dari dibentuknya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 ini. Dari lahirnya undang-undang tersebut diharapkan adanya kesempatan yang sama bagi setiap orang/pelaku usaha untuk melakukan kegiatan ekonomi di Indonesia, terciptanya persaingan usaha yang sehat sehingga kesejahteraan masyarakat juga akan meningkat.

¹ Tulus T.H. Tambunan dan Dedie S. Martadisastra, *Policy Discussion Paper Series Center For Industry, SME & Business Competition Studies Trisakti University (Apa Dampak Dari UU Persaingan Usaha Nomor 5 Tahun 1999 Terhadap Kemiskinan? (What is the impact of Business Competition Law no.5, 1999 on Poverty?))*, http://www.fe.trisakti.ac.id/pusatstudi_industri/

² Haryo Aswicahyono, *Persaingan Pasar*, Kompas 3 Desember 2004, <http://www.esis.or.id/>

³ Munir Fuady, *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, Op.Cit, hal 24

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut muncul beberapa pertanyaan apakah implikasi dari adanya kebijakan pembatasan-pembatasan dalam dunia usaha yang berupa larangan-larangan atas beberapa kegiatan usaha itu sendiri. Apakah dengan pembatasan-pembatasan dalam kegiatan usaha tersebut efektif menciptakan persaingan pasar yang sehat yang tidak monopolistik dan berkeadilan.

1.3. Metode Penelitian

Metode penulisan yang dipergunakan dalam penulisan ini adalah menggunakan tipe penelitian adalah Yuridis Normatif yaitu penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan-penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif yang berlaku. Pendekatan Masalah yang digunakan yaitu Pendekatan undang-undang (*statue approach*), pendekatan konseptual (*conseptual approach*), pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dengan membandingkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dengan undang-undang persaingan usaha Australia (*Competition And Consumer Act*).

II. PEMBAHASAN

Lahirnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 memiliki asas dan tujuan sebagaimana yang telah tercantum dalam pasal 2 dan pasal 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999. Menurut pasal 2, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 “*Pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum*”. Sedangkan tujuan pembentukan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 menurut pasal 3 adalah untuk “*menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat; 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; mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha”.

Dari kedua pasal tersebut tampak bahwa memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum adalah hal yang hendak dicapai dari adanya undang-undang tersebut. Konsep keseimbangan tersebut juga pernah diungkapkan oleh Sri Redjeki hartono, yang mengemukakan bahwa asas-asas utama hukum ekonomi yang bersumber dari hukum publik antara lain:

1. Asas keseimbangan kepentingan
2. Asas pengawasan publik
3. Asas campur tangan Negara terhadap kegiatan ekonomi

Asas yang digunakan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 ini termuat dalam Pasal 2 yaitu asas demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum. Artinya aturan-aturan yang ada dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tersebut tidak membatasi secara mutlak untuk seseorang melakukan kegiatan usaha tetapi dengan tetap memperhatikan keseimbangan sistem ekonomi pasar yaitu antara pelaku usaha dan masyarakat umum.

Keseimbangan dan keadilan merupakan 2 hal yang saling berkaitan satu dengan yang lainnya, karena sering juga dikatakan bahwa keadilan merupakan hubungan yang seimbang (*equitable relations*) antara warga dalam masyarakat dalam hubungannya dengan manusia sebagai makhluk sosial.⁴ Arti keadilan itu sendiri memiliki makna yang berbeda-beda tergantung siapa yang menggunakannya

⁴ Johny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha, Filosofi, Teori dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, Op. Cit, hal. 105

karena sesuatu yang dianggap adil oleh salah satu pihak belum tentu sama dengan apa yang dipikirkan orang lain.

John Rawls mengkonsepkan keadilan sebagai *fairness* yang mengandung asas-asas, bahwa orang-orang yang merdeka dan rasional yang berkehendak untuk mengembangkan kepentingan-kepentingannya hendaknya memperoleh suatu kedudukan yang sama pada saat akan memulainya dan itu merupakan syarat yang fundamental bagi mereka untuk memasuki perhimpunan yang mereka kehendaki.⁵ Dari teori di atas maka dapat disimpulkan bahwa keadilan mengarah pada pengakuan akan hak-hak orang lain sehingga didapatkan kedudukan yang sama atau adil. Sejak diberlakukan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 ini tahun 2000 dampak yang dirasakan oleh masyarakat cukup beragam. Suasana persaingan tanpa monopoli semakin terasa dengan dibukanya peluang swasta untuk ikut meramaikan kompetisi pasar yang sebelumnya hanya dikuasai oleh perusahaan-perusahaan tertentu. Hal tersebut semakin terasa dampaknya dengan semakin banyaknya pilihan bagi konsumen untuk memilih dan juga memberikan ruang bagi pengusaha untuk berlomba-lomba merebut hati konsumen demi mendapatkan keuntungan yang besar tapi tetap berpedoman pada aturan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999.

Dampak positif hadirnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 sangat terasa oleh konsumen maupun pengusaha. Kesempatan untuk ikut dalam persaingan usaha juga terbuka lebar untuk para pengusaha baik pengusaha kecil menengah ataupun besar. Dengan semakin banyaknya perusahaan yang ikut dalam persaingan maka persaingan pun menjadi sangat ketat dan siapa yang kuat maka dia yang akan bertahan dalam pasar tetapi bukan berarti untuk menjadi yang terkuat harus menghalalkan segala cara, kompetisi yang

demikianlah yang menyebabkan persaingan usaha tidak sehat.

Kehadiran Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 sebagai salah satu bentuk usaha preventif pemerintah untuk menghindari terjadinya monopoli belum bisa dikatakan berhasil. Penyebab belum efektifnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 dalam menciptakan suatu sistem ekonomi pasar yang bisa mensejahterakan masyarakat adalah ketidakjelasan aturan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 yang pada dapat menimbulkan kesalahan penafsiran bahkan multi tafsir sehingga dalam pelaksanaannya diperlukan suatu pedoman yang jelas bagi KPPU agar dalam pelaksanaan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 dapat berjalan efektif.

Contoh belum efektifnya pembatasan dunia usaha untuk menciptakan keseimbangan kepentingan dalam pasar adalah adanya pengecualian perjanjian waralaba yang termuat dalam pasal 50 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999. Waralaba atau franchise adalah suatu jenis usaha yang saat ini banyak diminati oleh pengusaha-pengusaha khususnya yang masih pemula. Hal itu karena kelebihan waralaba dimana seorang pengusaha tidak harus memulai usahanya dari nol. Kemudahan system dan keuntungan yang menggiurkan membuat jenis usaha waralaba ini sangat banyak diminati akhir-akhir ini. Ketentuan mengenai waralaba dimuat dalam peraturan pemerintah No. 16 Tahun 1997 tentang waralaba yang kemudian dirubah menjadi peraturan pemerintah No. 42 Tahun 2007. Sedangkan untuk tata cara penyelenggaraannya sendiri pemerintah telah menetapkan Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia No. 12/M-DAG/PER/3/2006 yang kemudian direvisi lagi menjadi Peraturan Menteri Perdagangan No.31/M-DAG/PER/8/2008 tentang penyelenggaraan waralaba. Dalam aturan-aturan tersebut memuat tentang hak dan kewajiban pemberi waralaba dan penerima waralaba, pendaftaran dan perjanjian sedangkan untuk ijin pendirian

⁵ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Op.Cit, hal 163-165

merupakan wewenang dari pemerintah daerah.

Saat ini waralaba khususnya waralaba retail seperti indomaret, alfamart dll sedang menguasai pasar perdagangan. Hal tersebut tentunya menimbulkan efek yang cukup besar bagi pedagang kecil seperti toko-toko kelontong yang tentunya menjadi kalah saing dengan kehadiran waralaba retail di daerahnya. Salah satu penyebab ketidak seimbangan tersebut adalah ketidaksamaan aturan antara daerah yang satu dengan daerah yang lain ini juga menyebabkan penyebaran waralaba tidak sama. Sehingga penguasaan pasar oleh waralaba dapat dikatakan tergantung bagaimana pemerintah daerah menetapkan kebijakannya untuk melindungi pengusaha-pengusaha di daerahnya. Jika pemerintah salah menerapkan kebijakan maka otomatis pengusaha-pengusaha kecil menjadi tidak terlindungi akibat adanya waralaba-waralaba retail tersebut. Hal tersebut tentunya harus diwaspadai apalagi waralaba menjadi salah satu perjanjian yang dikecualikan oleh Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 dan itu tentunya membahayakan pedagang-pedagang kecil menengah, walaupun dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 pengusaha kecil juga menjadi salah satu bidang usaha yang dikecualikan dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999.

Pengaturan mengenai pengecualian itu sendiri tentunya harus dikaji kembali karena dalam kenyataannya masih dapat menimbulkan ketidakseimbangan seperti halnya yang terjadi antara pengecualian waralaba dan usaha kecil. Pemberlakuan undang-undang ini memang tidak bisa disama ratakan karena dari segi kemampuan antara pengusaha besar, menengah dan kecil memiliki kemampuan yang berbeda-beda. Oleh karena itu wajar jika usaha kecil menjadi salah satu golongan usaha yang dikecualikan dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999. Tetapi pengecualian terhadap bidang usaha waralaba ternyata menjadi bumerang bagi pengusaha kecil.

Jika dibandingkan dengan CCA maka aturan mengenai waralaba memang tidak secara jelas diatur dalam undang-undangnya (CCA) hanya saja dalam pasal 51 CCA 2010 mengenai pengecualian.

51 Exceptions

(1) *In deciding whether a person has contravened this Part, the following must be disregarded:*

(a) *anything specified in, and specifically authorised by:*

(i) *an Act (not including an Act relating to patents, trade marks, designs or copyrights);*
or

(ii) *regulations made under such an Act;*

Makna dari kalimat “*not including an Act relating to patents, trade marks, designs or copyrights*” bukan berarti tidak mengecualikan tetapi tetap termasuk dalam pengecualian tetapi tidak secara keseluruhan jadi pengecualian tersebut dapat dilakukan jika dari komisi persaingan usaha Australia (*Australian Competition and Consumer Commission*) telah menyetujuinya. Jadi selama perjanjian yang menyangkut tentang lisensi paten merek dagang desain dan hak cipta tersebut lebih memberi keuntungan pada publik dibandingkan dengan kerugian yang mungkin akan ditimbulkan maka ACCC akan memberi kekebalan terhadap hal tersebut dan hal tersebut juga berlaku pada waralaba sebagaimana yang tercantum dalam aturan-aturan mengenai waralaba (*franchising code of conduct*)⁶

“The authorization process allows the ACCC to grant immunity on public benefit grounds for conduct that might otherwise raise concerns under the competition provisions of the Act. Authorization

⁶ *FRANCHISING CODE OF CONDUCT COMPLIANCE MANUAL* for franchisors and master franchisees, <http://www.accc.gov.au/>

protects people from being taken to court for engaging in conduct that may otherwise be prohibited by the competition provisions of the Act. The immunity from prosecution only extends to the specific conduct authorized by the ACCC, from the date of authorization. To grant authorization the ACCC must be satisfied that the benefit to the public from the proposed conduct would outweigh any public detriment.”

Dari uraian tersebut maka dapat disimpulkan dalam membuat pengecualian tetap memperhatikan dampak yang mungkin akan ditimbulkan dan itu menjadi kewenangan ACCC selaku komisi persaingan usaha Australia untuk mengidentifikasi apakah bidang usaha tersebut layak untuk mendapatkan kekebalan atau tidak, sehingga kepentingan publik tetap terjaga jangan sampai merugikan kepentingan publik. Perbandingan aturan tersebut tentunya harus membuka mata pemerintah bahwa dalam membuat aturan mengenai pembatasan-pembatasan kegiatan usaha tentunya tetap harus melihat pada dampak

atau akibat yang ditimbulkan ke depannya apakah itu dapat menjamin terciptanya keseimbangan dalam sistem perekonomian dan persaingan usaha yang sehat tidak monoplistik dan berkeadilan.

III. KESIMPULAN

Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa hadirnya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 yang mengatur tentang pembatasan-pembatasan kegiatan perdagangan memiliki implikasi positif karena suasana persaingan menjadi sehat, pelaku usaha dari berbagai tingkatan dapat ikut bersaing dan konsumen juga mendapat keuntungan karena memiliki banyak pilihan di pasar. Hanya saja secara negatif undang-undang ini masih belum bisa menjamin terciptanya keseimbangan dalam pasar. Beberapa pasal mengenai pengecualian juga dirasa masih belum efektif dalam menciptakan keseimbangan kepentingan dalam pasar dan itu dikarenakan akibat terjadinya multi tafsir dari ketidak jelasan aturan. Sehingga manfaat dan tujuan dari adanya undang-undang ini masih belum dirasakan secara merata oleh masyarakat khususnya para pelaku usaha.

REFERENSI

Peraturan/Perundang-Undangan

Australian Competition And Consumer Act 2010

Undang Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Daftar Bacaan

Johny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha, Filosofi, Teori dan Implikasi Penerapannya di Indonesia*, Bayumedia Publishing, Malang, 2009.

Munir Fuady, *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, Citra Aditya Bakti, 2003.

Peter Mahmud Marzuki ,*Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, 2005

Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti,Bandung, 2006

Sri Redjeki Hartono, *Hukum Ekonomi Indonesia*, Bayumedia Publishing, Malang, 2007.

Andi Fahmi Lubis dkk, *Hukum Persaingan Usaha antara Teks dan Konteks*, 2009

Haryo Aswicahyono, *Persaingan Pasar*, Kompas 3 Desember 2004, <http://www.csis.or.id/>

FRANCHISING CODE OF CONDUCT COMPLIANCE MANUAL for franchisors and master franchisees, <http://www.accc.gov.au/>

Tulus T.H. Tambunan dan Dedie S. Martadisastra, *Policy Discussion Paper Series Center For Industry, SME & Business Competition Studies Trisakti University (Apa Dampak Dari UU Persaingan Usaha Nomor 5 Tahun 1999 Terhadap Kemiskinan? (What is the impact of Business Competition Law no.5, 1999 on Poverty?))*, http://www.fe.trisakti.ac.id/pusatstudi_industri/pusat%20study%20tulus%20tambunan/pusat%20studi/policy%20discussion%20paper/pdf.15.pdf