BAB II

TINJAUAN UMUM PERSAINGAN USAHA, KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN USAHA DAN PENDEKATAN EKONOMI TERHADAP HUKUM

A. Tinjauan Umum tentang Persaingan Usaha.

Istilah yang lazim dipakai untuk menujuk ke pranata hukum ini, misalnya hukum persaingan usaha, hukum kompetisi, hukum tentang persaingan bisnis curang, hukum anti-monopoli dan sebagainya. Di antara sekian banyak istilah tersebut, ada dua yang paling lazim ditemukan di berbagai negara yakni istilah Hukum Kompetisi dan Hukum Anti-Monopoli. Pada negara-negara Eropa tampak istilah pertama yang lebih sering dipakai, sementara istilah kedua digunakan di Amerika Serikat dan negara-negara lain yang meniru undang-undang *Anti-trust* Amerika Serikat.[1]

Gagasan untuk menerapkan undang-undang Antimonopoli dan mengaharamkan kegiatan pelaku usaha yang curang telah dimulai sejak lima puluh tahun sebelum masehi. Peraturan rumah yang melarang tindakan pencatutan atau pengambilan keuntungan secara berlebihan, dan tindakan bersama yang mempengaruhi perdagangan jagung. Demikian pula Magna Chatra yang diterapkan tahun 1349 di Inggris pun telah mengembangkan prinsip-prinsip yang berkaitan dengan *restraint of trade* atau pengekangan

---

[1] A.F. Elly Erawaty, *Mengatur Perilaku Para Pelaku Usaha dalam Kerangka Persaingan Usaha yang Sehat: Deskripsi terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoly dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, disampaikan Pada Seminar Membenahi Perilaku Bisnis Melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larang Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, (Bandung: Citra Aditya bakti, 1999), hlm. 21.

dalam perdagangan yang telah mengharamkan monopoli dan perjanjian-perjanjian yang membatasi kebebasan individual untuk berkompetisi secara jujur. [2]

Pada mulanya pranata hukum ini muncul dan berkembang di Inggris yang mempunyai tradisi hukum "*common law*" melalui doktrin atau teori hukum yang dinamakan "*restraint of trade doctrine*", sekitar 400 tahun silam. Prinsip hukum ini yang pada awalnya digunakan oleh para hakim di Inggris untuk menyelesaikan berbagai macam kasus bisnis, utamanya berupa kontrak-kontrak bisnis, yang mengandung berbagai klausul yang sifatnya membatasi atau menghalangi kompetisi atau persaingan dalam berusaha atau berdangang atau berbisnis.[3]

Menurut Arie Siswanto yang dimaksud dalam hukum persaingan usaha (*competition law*) adalah instrument hukum yang menentukan tentang bagaimana persaingan itu harus dilakukan.[4]Pada awal pembahasan mengenai persaingan usaha banyak yang membicarakan dukungan tentang peningkatan persaingan usaha sebagai alat kunci bagi pembangunan ekonomi. Argumen yang dikemukakan berakar pada keyakinan bahwa persaingan dapat:[5]

1. Mendorong pelaku usaha untuk memusatkan perhatian pada efisiensi, dan memenuhi permintaan konsumen;

---

[2] Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2004), hlm. 24.

[3] A.F. Elly Erawaty, *op., cit*,hlm. 22.

[4] Galuh Puspaningrum, *Hukum Persaingan Usaha Perjanjian dan Kegiatan yang Dilarang dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Yogyakarta: Aswaja Pressindo, 2013),, hlm. 28.

[5] Syamsul Ma'arif, *Materi Kuliah Hukum Antimonopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, (Kebijakan mengenai Persaingan dan Pertumbuhan Ekonomi Indonesia: Laporan tentang Masalah-Masalah Pilihan-Pilihan),* (Yogyakarta: Magister Ilmu Hukum UII, 2002), hlm. 1.

2. Menyediakan barang dan jasa dengan harga yang lebih rendah, mutu yang lebih baik dan dengan pilihan lebih banyak;
3. Menurunkan resiko investasi yang salah arah, mengurangi distorsi harga, dan mengahasilkan alokasi sumber daya yang lebih efisien;
4. Meningkatkan tanggung jawab dan transparansi yang lebih besar dalam penetapan keputusan di bidang usaha, serta dalam hubungan antara pemerintah dan dunia usaha;
5. Memperkuat corporate governance, menciptakan kesempatan kerja; dan
6. Memberi ruang fiskal yang memungkinkan pemerintah dapat cukup membiayai sektor sosial, mengingat persaingan dapat membebaskan sumber daya (dana) yang akan dipergunakan untuk kepemilikan negara atau mengatur kegiatan perekonomian.

Persaingan usaha pada pasar memungkinkan pasar menghargai kinerja pelaku usaha yang baik, sedangkan kinerja yang tidak baik dikenakan sanksi. Dengan demikian, persaingan usaha mendorong kegiatan pelaku usaha, memungkinkan pelaku usaha baru masuk pasar, dan efisiensi kegiatan pelaku usaha dapat ditingkatkan. Ini mengakibatkan peningkatan produktivitas modal dan tenaga kerja, mengurangi biaya produksi, dan memperbaiki daya saing para pelaku usaha (meskipun bisa saja seorang produsen tertinggal oleh proses persaingan usaha, sehingga kemungkinan terpaksa meninggalkan pasar). Persaingan usaha juga menjamin penghematan biaya yang diteruskan kepada konsumen

(persaingan usaha mengakibatkan harga keseluruhan lebih murah, meskipun di pasar-pasar harga juga dapat naik akibat relokasi sumber ke produksi di pasar-pasar lain), dan konsumen juga beruntung dari segi kuantitas, kualitas, dan keanekaragaman produk yang lebih banyak.[6]

Persaingan yang semakin tajam akan cenderung untuk lebih banyak penggunaan harga sebagai alat persaingan. Pola yang sedemikian ini akan menjerumuskan para pelaku usaha untuk menurunkan harga jual produknya guna merebut hati para konsumen, jika ini terjadi terus-menerus maka dapat disebut sebagai "Perang Harga". Hal tersebut jelas tidak diinginkan oleh para pelaku usaha, karena akan berdampak kepada persaingan yang tidak sehat, karena guna merebut hati para konsumen pelaku usaha rela menurunkan harga dibawah harga pokok atau biaya produksi.[7]

Sehubungan dengan perebutan pasar yang berupa persaingan tersebut kita dapat membedakan beberapa bentuk persaingan yaitu:[8]

1. Persaingan Sempurna (*Pure Competition*)

   Bentuk persaingan sempurna merupakan bentuk persaingan di mana terdapat sangat banyak pelaku usaha yang terjun di pasar untuk melayani suatu produk tertentu dan pada umumnya pelaku usaha yang terjun di pasar adalah pengusaha-pengusaha kecil.

---

[6] Suyud Margono, *Hukum Anti Monopoli*, Cetakan pertama, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009) hlm. 29.

[7] Indriyo Gitisudarmo, *Pengantar Bisnis Edisi Kedua*, Cetakan Ketiga, (Yogyakrta: BPFE-Yogyakarta, 1998), hlm. 163.

[8] *Ibid.*, hlm. 164-165.

Dalam bentuk persaingan ini pelaku usaha yang terjun di pasar tidak memiliki penguasaan pasar. Pelaku usaha tidak mampu menanamkan pengaruhnya kepada konsumen. Posisi persaingan ini adalah yang paling baik.

2. Persaingan Monopolistik (*Monopolistic Competition*)

   Merupakan bentuk di mana pelaku usaha yang terjun dalam kancah persaingan tidak terlalu banyak sehingga dalam hal ini pelaku usaha mampu menanamkan pengaruhnya kepada konsumen. Pelaku usaha dapat mempengaruhi konsumen melalui alat-alat pemasaran (*Marketing Mix*) yang lain tidak semata-mata dengan harga saja.

3. Persaingan Oligopoli (*Oligopolistic Competition*)

   Dalam persaingan ini hanya ada sedikit saja jumlah pelaku usaha yang bergerak di pasar dan pada umumnya merupakan perusahaan besar. Persaingan menggunakan harga sangat kecil terjadi atau marginal. Persaingan berlangsung dengan mengunggulkan kualitas produk, bentuk bungkus, merek dagang, promosi, serta distribusi yang lebih memuaskan para konsumen.

4. Monopoli (*Monopoly*)

   Dalam hal ini hanya ada satu pelaku usaha yang merupakan satu-satu perusahaan yang melayani kebutuhan seluruh

masyarakat dan karena hanya ada satu maka tentu saja akan merupakan perusahaan yang sangat besar atau raksasa.

Munculnya persaingan dalam dunia usaha secara signifikan telah mengesampingkan praktek persaingan tidak sehat dan monopoli. Persaingan tidak sehat dan monopoli cenderung menghambat alokasi sumber daya secara efisien. Argumentasi yang melakukan penolakan terhadap Praktek persaingan tidak sehat dan monopoli, antara lain:[9]

a. Konsumen tidak mempunyai hak pilih terhadap produk yang ada di pasar. Ini terjadi karena semua penawaran dikusai oleh produsen tunggal.
b. Konsumen menjadi rentan terhadap produsen.
c. Monopoli menghambat terjadinya peningkatan mutu produk, pelayanan, proses produksi, dan teknologi.

Inti dari persaingan usaha sesungguhnya telah memberikan akibat dari adanya usaha oleh perusahaan-perusahaan untuk mendapat keuntungan dari para pesaingnya dalam sebuah industri. Namun batas praktek bisnis yang dapat diterima mungkin dilewati jika perusahaan-perusahaan mencoba membatasi persaingan dengan tidak meningkatkan keuntungan tapi dengan mengusahakan meningkatkan posisi pasar mereka yang akan merugikan atau merusak dunia persaingan mereka, yang akan berdampak pada pelanggan atau pun pemasok. Sehingga hal ini akan berakibat pada naiknya harga barang yang lebih tinggi, produksi yang menurun, pilihan yang lebih sedikit bagi konsumen, hilangnya efesiensi

[9] Suyud Margono, *op., cit*, hlm. 41.

ekonomis dan pengalokasian yang keliru dari sumber-sumber atau kombinasi dari padanya.[10]

Undang-undang persaingan usaha dapat digunakan untuk melaksanakan tujuan luas terhadap peraturan perundang-undangan yang ada, mengembangkan perangkat kriteria yang konsisten bagi evaluasinya, dan mengindentifikasi serta manfaat yang diberikannya. Menggunakan prinsip persaingan untuk meninjau peraturan yang menghambat persaingan dapat merupakan langkah penting ke arah penghapusan peraturan yang tidak perlu. Ia juga dapat memberikan perintah (askes) terhadap nasihat yang konsisten dan bermutu tinggi dalam mengevaluasi biaya dan manfaat terhadap usul untuk melakukan perubahan sejumlah peraturan komersial.[11]

Pasal 53 dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, berlaku setahun kemudian, tepatnya pada tanggal 5 Maret tahun 2000, telah memberikan waktu 6 bulan bagi para pelaku usaha untuk beradaptasi dan melakukan perubahan terhadap perjanjian bahkan prilaku mereka sebelum secara penuh di berlakukan. Pada tujuan kebijakan kompetisi persaingan usaha di Indonesia yang menjadi dasar fundamental bagi implementasi tujuan tersebut, yaitu penekanan pada kepentingan umum, kesejahteraan rakyat serta efisiensi, (*maximation of consume welfare and efficiency*) dimana upaya untuk mencapai tersebut dilakukan melalui proses

[10] R.S Khemani & D.M Shapiro, *Glosari Undang-Undang Persaingan dan Ekonomi Organisasi Industri*, (Jakarta: OECD Paris, 2000), hlm. 3.

[11] Syamsul Ma'arif, *op., cit,* hlm. 17.

persaingan.[12] Hal ini sesungguhnya akan membawa pada persaingan sempurna yang terjadi di pasar.

Pada sisi manfaat, persaingan dalam dunia usaha adalah cara yang efektif untuk mencapai pendayagunaan sumber daya secara optimal. Dengan adanya rivalitas akan cenderung menekan ongkos-ongkos produksi sehingga harga menjadi lebih rendah serta kualitasnya semakin meningkat. Bahkan lebih dari itu persaingan dapat menjadi landasan fundamental bagi kinerja di atas rata-rata untuk jangka panjang dan dinamakannya keunggulan bersaing yang lestari (*sustaineble competitive advantage*) yang dapat diperoleh melalui tiga strategi generik, yakni keunggulan biaya, diferensiasi, dan fokus biaya.[13]

Menurut Alfred Marshal, seorang ekonom terkemuka mengusulkan agar istilah persaingan digantikan dengan "*economic freedom*" (kebebasan ekonomi) dalam menggambarkan atau mendukung tujuan positif dari proses persaingan.[14]

Pada perspektif non-ekonomi pun mengakui bahwa persaingan usaha mempunyai aspek positif. Ada tiga argumen yang mendukung dalam bidang usaha, yakni berupa:

---

[12] Ningrum Natasya Sirait, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Cetakan Pertama, (Medan: Pustaka Bangsa Press, 2004), hlm. 22.

[13] *Ibid.*, hlm. 8.

[14] Ningrum Natasya Sirait, *op.,cit*, hlm. 23.

1. Dalam kondisi penjual maupun pembeli terstruktur secara teoritis (masing-masing berdiri sendiri sebagai unit-unit terkecil dan independen) yang ada dalam persaingan, kekuatan ekonomi atau yang didukung oleh faktor ekonomi menjadi tersebar dan terdesentralisasi.
2. Berkaitan erat dengan sistem ekonomi pasar yang kompetitif, dapat menyelesaikan persoalan-persoalan ekonomi secara impersonal, bukan melalui personal pelaku usaha atau birokat. Dalam ruang lingkup yang lebih luas, proses impersonal dan mekanistik dari persaingan ini dapat menentukan stabilitas politik dalam komunitas.[15]
3. Kondisi persaingan usaha dapat berkaitan erat dengan kebebasan manusia untuk mendapatkan kesempatan yang sama dalam berusaha. Pada dasarnya setiap orang akan mempunyai kesempatan yang sama untuk berusaha sehingga hak manusia untuk mengembangkan diri (*the right to self-development)* dapat terjamin. Persaingan juga bertujuan untuk efisiensi dalam menggunakan sumber daya, memotivasi untuk sejumlah potensi atau sumber daya yang tersedia.[16]

Persaingan merupakan hal yang penting dalam dunia usaha, jika persaingan dalam dunia usaha berkurang dalam suatu negara, maka hal itu akan berdampak pada terbebaninya perekonomian dalam suatu negara

[15] Mustafa Kamal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha Teori dan Prakteknya di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012) hlm. 9.
[16] *Ibid.*, hlm. 10.

tersebut. Hal ini dikarenakan akan timbul biaya yang sangat tinggi, bahkan hingga pada berkurangnya insentif kebijakan yang memadai dan pengamanan kelembagaan persaingan usaha dapat menghasilkan:[17]

a. Pemusatan pasar produk dan jasa, yang telah melahirkan penguasaan, menghasilkan produk bermutu rendah dan pilihan lebih sedikit, yang merugikan para konsumen, terutama konsumen termiskin yang paling tidak tidak mampun untuk membeli produk alternatif yang mahal.
b. Pemusatan kepemilikan juga juga telah meningkatkan, sehingga memungkinkan segelintir pelaku usaha besar atau kelompok keluarga melakukan prilaku pencarian keuntungan (*rent seeking*) dan mempergunakan pengaruh politik untuk membentuk kebijakan publik yang menguntungkan mereka.
c. Dengan lebih sedikit pilihan bagi investor dan lebih sedikit alokasi untuk berinvestasi, pasar modal telah melemah. Kurangnya keterbukaan informasi dan corporate governance yang tidak mencukupi, kurangnya tanggu jawab dan kurangnya tranparansi dalam keputusan di bidang usaha dan hubungan antara pemerintah dan dunia usaha merupakan keadaan sehari-hari.
d. Kesempatan untuk berpartisipasi secara luas dalam perekonomian menjadi terbatas, hal ini disebabkan oleh berbagai hambatan dalam memasukinya serta adanya perilaku penanganan secara preferensial.

B. Tinjauan Umum tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

Hakikat penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Keinginan hukum tersebut tidak lain adalah pikiran-pikiran badan-badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan-peraturan itu.[18]

Menurut Jimly Ashidiqi Penegakan Hukum adalah Proses dilakukanya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma norma hukum secara nyata sebagai

[17] Syamsul Ma'arif, *loc., cit.*

[18] I Made Sarjana, *Prinsip-Prinsip Pembuktian dalam Hukum Acara Persaingan Usaha*, Cetakan Pertama (Sidoarjo: Zifatama Publishing, 2014), hlm.18.

pedoman perilaku dalam lalu lintas atau hbungan hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.[19] Setidaknya KPPU sebagai Penegak hukum dalam membuat putusan memperhatikan hal-hal sebagaimana diungkapkan oleh Gustav Radbruch yakni haruslah mengandung keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.[20]

Patut kiranya untuk diketahui bahwa secara filosofis pembentukan KPPU adalah dalam mengawasi pelaksanaan suatu aturan hukum diperlukan suatu lembaga yang mendapatkan kewenangan dari Negara. berdasarkan kewenagan yang berasal dari Negara itu diharapkan lembaga pengawas ini dapat menjalankan tugas dan fungsinya dengan sebaik baiknya, serta sedapat mungkin bertindak independent. Adapun alasan sosiologisnya adalah menurunya citra pengadilan dalam memeriksa dan mengadili suatu perkara, serta beban pengadilan yang sudah menumpuk serta dunia usaha membutuhkan penyelesain yang cepat dan proses pemeriksaan yang bersifat rahasia.[21]

Hukum persaingan mengatur tentang sengketa antar pelaku usaha yang merasa dirugikan oleh tindakan dari pelaku usaha lainya, oleh karenaya, sengketa persaingna usaha pada dasarnya merupakan sengketa perdata. Dalam perkembangnaya hukum persaingan, dalam hal penyelesaian sengketa persaingan usaha tidak semata mata merupakan sengketa perdata. Pelanggaran terahdap hukum persaingan mempunyai unsur unsur pidana bahkan administrasi hal ini disebabkan pelanggaran terhadap hukum persaingan pada akhirnya akan merugikan masyarakat dan merugikan perekonomian Negara. oleh karenanya

[19] *Ibid.*, hlm. 19.
[20] *Ibid*,. hlm. 28.
[21] *Ibid*., hlm. 35-36.

disamping penyelesaian sengketa secara perdata, penyelesaian sengketa persaingan usaha dilakukan juga secara pidana.[22]

Agar membuktikan bahwa dimensi hukum persaingan usha bukan hanya sekedar hukum perdata saja adalah dapat ditilik dari penangan terhadap perkara persaingan usaha adalah KPPU, yang didasarkan pada adanya laporan dari masyarakat dan dari inisiatif KPPU sendiri, laporan dari masyarakat terdapat dua(2) jenis yaitu laporan tanpa ganti rugi dan laporan diikuti dengan tuntutan ganti rugi terhadap pelaku usaha yang diduga melakuakan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Dimensi laporan adalah bernuansa pidana sedangkan inisiatif sndiri adalah bernuansa keperdataan.[23]

Adapun institusi yang diberikan kewenangan oleh Negara untuk penanganan perkara pelanggaran hukum persaingan usaha diatur secara berbeda dengan tindak pidana pada umumnya. Institusi ini dibentuk dan diberikan kewenangan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Anti M onopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Institusi yang diberikan kewenangan untuk sengketa persaingan usaha adalah Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU).[24]

Pengadilan Pada umumnya merupakan tempat penyelesaian perkara yang resmi dibentuk oleh Negara, namun untuk hukum persaingan, pada tingkat pertama penyelesaian sengketa antar pelaku usaha tidak dilakukan oleh pengadilan. Alasan yang dapat dikemukakan adalah karena hukum persaingan

---

[22] Susanti Adi nugroho, *Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Kencana, 2012) hlm .539-540.

[23] I Made Sarjana, *Op.Cit.*, hlm. 2.

[24] *Ibid*., hlm. 540.

membutuhkan orang-orang spesialis yang memiliki latar belakang dan mengerti betul tentang seluk beluk bisnis dalam rangka menjaga mekanisme pasar.

Institusi yang menyelesaikan sengketa persaingan usaha haruslah beranggotakan orang-orang yang tidak saja berlatar belakang hukum, tetapi juga ekonomi dan bisnis. Hal ini mengingat masalah persaingan usaha terkait erat dengan ekonomi dan bisnis. Alasan lainya diperlukanya institusi khusus yang menyelesaikan kasus praktik monopoli dan persaingan tidak sehat adalah agar tidak bertumpuknya berbagai perkara di pengadilan. Institusi yang secara khusus menyelesaikan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dapat dianggap sebagai suatu alternative penyelesaian sengketa. Di Indonesia lembaga yang demikian disebut dengan lembaga kuasi-yudikatif.[25]

Kelahiran Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, diharapkan dapat menegakkan aturan hukum dan memberikan perlindungan yang sama bagi setiap pelaku usaha didalam upaya untuk menciptakan persaingan usaha yang sehat. Undnag undang ini secar aumum mengatur cukup lengkap hal hal yang berkaitan dengan larangan prkatik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Walaupun demikian sebuah undang-undang yang baik tanpa adanya penegakan atau pelaksanaan yang baik, tidak akan dpat memenuhi tujuan yang ingin dicapai oleh undang-undang itu, oleh karena itu diperlukan suatu lembaga yang ditunjuk untuk menegakkan Undang-undang tersebut. Menurut Pasal 37 Undang-Undang Nomor 5 tahun 1999, lembaga yang ditunjuk melakukan pengawasan adalah Komisi Pengawas Persaingan Usaha(KPPU) disamping KPPU, berdasarkan Pasal 44 ayat

[25] *Ibid.*, hlm. 540.

(2) dari undang-undang ini lembaga lain yang ditunjuk menjadi penegak pelaksanaan undang-undang ini yaitu penyidik dan pengadilan.[26]

Pengaturan mengenai kenggotaan KPPU, persyaratan dan pemberhentianya diatur dalam Pasal 31-Pasal 33. Dalam Pasal 1 Butir 18, ditetapkan bahwa KPPU adalah Komisi yang dibentuk untuk mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan praktik monopoli atau persaingna usha tidak sehat. Komisi Pengawas Persaingna Usaha merupakan lembaga independen yang terlepas dari pengaruh pemerintah dan pihak lain, serta berwenang menjatuhkan sanksi administrative, sedangkan sanksi pidana merupakan wewenang lembaga pengadilan.KPPU sebagai lembaga independen terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah serta pihak lain (Pasal 30 Ayat 2), artinya KPPU berwenang penuh dalam pengawasan dan penerapan pelaksanaan UU nomor 5 tahun 1999 yang tidak boleh dipengaruhi oleh kekuasaan pemerintah dan pihak lain.[27]

Setelah berlakunya undang-undang Nomor 5 Tahun 199 banyak pihak yang mempertanyakan proses hukum acara yang ada di internal KPPU, terhadap hal itu KPPU merespon hal ini dan berdasarkan tugas dan wewenangnya sebagaimana Pasal 35 dan Pasal 36, KPPU proaktif meningkatkan transparansi dan efektivitas penangan perkara persaingan usha, untk mempersiapkan hukum acara secara integral dimulai dari memeriksa, menyidangkan dan bahkan sampai memutus perkara. Pada April 2006 KPPU menerbitkan PERKOM No. 1 Tahun 2006 yang kemudian diganti dengan PERKOM No. 1 Tahun 2010 Tentang Tata Cara

[26] *Ibid.*, hlm. 541.
[27] *Ibid.*, hlm. 542.

Penanganan Perkara di KPPU. Peraturan Komisi itu disesuaikan dengna Peraturan Mahkamah Agung(PERMA) No. 3 Tahun 2005 tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan KPPU. Dengna telah dikeluarkanya PERKOM No 1 Tahun 2010 masih menimbulkan pertanyaan mengenai hak pelapor dalam proses pemeriksaan ataupun proses sanksi denda ataupun perhitungan ganti rugi.[28]

Secara umum pengaturan tentang penanganan perkara pelanggaran hukum persaingan usaha tersebar dalam beberpa peraturan, yakni:[29]

1. Undang – Undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktik monopoli dna Persaingan Usaha Tidak Sehat;
2. Keputusan Presiden No. 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden No. 80 Tahun 2008.
3. Peraturan Komisi No. 2 tahun 2008 tentang Kewenangan Sekretariat Komisi dalam Penanganan Perkara;
4. Peraturan Komisi (PERKOM) No. 1 tahun 2006 yang kemudian diperbaharui dengan PERKOM No. 1 tahun 2010 tentang Tata Cara Penanganan Perkara di KPPU.
5. Peraturan Mahkamah Agung No. 1 tahun 2003 mengenai Tata Cara pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan KPPU yang telah diperbaharui dengan Peraturan Mahkamah Agung No. 3 Tahun 2005;

[28] *Ibid.*, hlm. 543.
[29] *Ibid*., hlm 543-544.

6. HIR/RBg atau hukum acara Perdata, yaitu untuk ketentuan hukum acara perdata jika pelaku usaha menyatakan keberatan atas putusan KPPU sesuai dengan Pasal 44 Ayat (2) UU No. 5 tahun 1999, atau apabila terdapat gugatan perdata yang didasarkan pada putusan KPPU yang telah berkekuatan hukum tetap;
7. KUHAP, yaitu ketentuan Hukum acara Pidana jika perkara tersebut dilimpahkan ke penyidik sesuai dengan Pasal 44 Ayat (4) UU No. 5 Tahun 1999.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha adalah lembaga Quasi Judicial yang mempunyai wewenang eksekutorial terkait kasus – kasus persaingan usaha. Menurut ketentuan Paal 1 Angka 18 UU. No.5 Tahun 1999 yang dimaksud dengan Komisi Pengawas Persaingan Usaha adalah Komisi yang dibentuk untuk mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Selanjutnya mengenai KPPU diatur dalam Pasal 30 ayat (1),(2), dan (3) UU.No.5 tahun 1999.[30]

Ketentuan Pasal 30 ayat (1) mengamanatkan pembentukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha, hal ini kemudian ditindak lanjuti dengan Keputusan Presiden Republik Indonesia yang ditetapkan pada tanggal 18 Juli 1999, berdasarkan Keputusan presiden inilah terbentuklah sebuah lembaga yang bernama Komisi Pengawas Persaingan Usaha, dengan tujuan untuk mengawasi pelaksanaan UU. No.5 tahun 1999 demi terwujudnya perekonomian Indonesia yang efisien melalui

[30] *Ibid*. hlm. 544.

penciptaan iklim usaha yang kondusif dan kompetitif. Selanjutnya mengenai tugas KPPU diatur dalam Pasal 35 UU. No. 5 Tahun 1999 yang kemudian ditindak lanjuti dalam Pasal 4 Keputusan Presiden No. 75 tahun 1999, sedangkan mengenai kewenanganya diatur dalam Pasal 36 UU. No. 5 Tahun 1999.[31]

Komisi Pengawas Persainagn usaha sebagai Lembaga Publik, Penegak, Pengawas, wasit independen dalam rangka menyelesaikan perkara perkara persiangan usaha, harpaan yang dilekatkan kepada KPPU atas kewenangnaya dapat menjaga dan mendorong agar system ekonomi pasar lebih efisien produksi, konsumsi, alokasi sehingga pada akhirnya mensejahtrakan rakyat. Kewenangan dan Tugas KPPu sangatlah luas meliputi wilayah eksekutif, yudikatif, legislative, serta konsultatif. Dilihat dari kewenangan tersebut KPPU dapat dikatakan bersifat multio fungsikarena memiliki kewenangan sebagai investigator, penyidik, pemeriksa, penuntut, pemutuus, maupun konsultatif.[32]

Tugas Komisi Pengawas Persainagn usaha telah diatur dalam Pasal 35 UU. No.5 Tahun 1999 dan diulang dalam Pasal 4 Keputusan Presiden No.75 Tahun 1999, adapun tugas KPPU adalah sebagai berikut :[33]

1. Melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik mono[oli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.
2. Melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan/atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

---

[31] *Ibid*. hlm. 545
[32] *Ibid.*, hlm 548.
[33] *Ibid*. hlm 551-552.

3. Melakukan penilaian terhadap ada atau tidaknya penyahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usha tidak sehat.
4. Mengambil tindakan sesuai dengan kewenangan komisi.
5. Memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.
6. Menyususn pedoman dan/atau publikasi yang berkaitan dengan UU. No.5 tahun 1999.
7. Memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja komisi kepada presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Wewenang dalam menjalankan tugas dan fungsinya KPPU diatur dalam Pasal 36 dan 47 UU No. 5 Tahun 1999. KPPU tidak hanya berwenang menerima laporan dari masyarakat dan/atau pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, tetapi secara aktif berwenang melakukan penelitian, penyelidikan, dan/atau pemeriksaan, menyimpulkan hasilnya, memanggil pelaku usaha,memanggil dan menghadirkan saksi-saksi, meminta bantuan penyidik, meminta keterangan dari instansi pemerintah, mendapatkan dan meniliti serta menilai dokumen dan alt bukti lain, memutus dan menetapkan serta menjatuhkan sanksi tindakan administratif.[34]

Namun demikian,ada kewenangan yang dimiliki oleh komisi Negara lain tetapi tidak dimiliki oleh KPPU, yaitu kewenagan untuk mengajukan suatu perkara yang berkaitan dengan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat

[34] *Ibid*. hlm.557.

ke pengadilan. Kewenagan seperti ini dimiliki oleh Federal Trade Commision, dimana FTC ini dapat memasukkan gugatan perdata pada pengadilan distrik atau federal untuk mempertahankan prosedur atau putusan administrasi yang telah ditempuhnya dalam menangani suatu perkara persaingan usaha.hal yang sama juga dimiliki oleh komisi jepang yang mempunyai hak untuk mengajukan gugatan kepengadilan dalam hal yang berkaitan dengan holding company, filling of merger.[35]

Sesuai dengan Pasal 36 UU No.5 Tahun 1999, secara lengkap kewenangan yang dimiliki Komisi Pengawas Persaingan usaha meliputi Kegiatan-kegiatan sebagai berikut:[36]

a. Menerima laporan dari masyarakat dana tau dari pelaku ushaa tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
b. Melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat;
c. Melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan masyarakat atau oleh pelaku usaha atau yang ditemukan oleh komisi sebagai hasil dari penelitianya;
d. Menyimpulkan hasil dari penyelidikan dan atau pemeriksaan tentang ada atau tidaknya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;

[35] *Ibid*. hlm.557-558.
[36] I Made Sarjana, *Op.Cit.* hlm. 43-44.

e. Memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini;
f. Memanggil dan menghadirkan saksi saksi ahli dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini;
g. Meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud huruf e dan huruf f, yang tidak bersedia memenuhi panggilan komisi;
h. Meminta keterangan dari instansi pemerintah dalam kaitnaya dengan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang undang ini;
i. Mendapatkan, meneliti dan atau menilai surat dokumen atau alat bukti lain guna peneyelidikan dan atau pemeriksaan;
j. Memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian dipihak pelaku usaha lain atua masyarakt;
k. Memberitahukan putusan komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
l. Menjatuhkan sanksi berupa tindakan administrative kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini.

Selain KPPU diberikan tugas dan wewenang KPPU oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, untuk melengkapi kewenangan dan tugas tersebut KPPU diberikan kewenangan untuk menjatuhkan Sanksi. Sanksi yang dapat dijatuhkan oleh KPPU berdasarkan pasal 36 huruf (L) KPPU memiliki kewenangan untuk menjatuhkan sanksi administrative kepada pelaku usaha yang melanggar

ketentuan undang-undang ini, secara terinci penjatuhan sanksi oleh KPPU diatur dalam Pasal 47 UU. No.5 tahun 1999, disebutkan bahwa:

a. Komisi berwenang menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini.
b. Tindakan administratif sebagaimana dimaksud ayat (1) dapat berupa.

Kalau ditelusuri dari Pasal 47 sampai dengan Pasal 49 UU No. 5 Tahun 1999 terdapat tiga macam sanksi yang dapat dijatuhkan kepada pelaku usaha yang melanggar hukum persaingan usaha ketiga macam sanksi tersebut meliputi tindakan administrative, snaksi pidana pokok dan sanksi pidana tambahan yang dijatuhkan pengadilan.

Pasal 47 Undang-Undang No.5 tahun 1999 menyatakan bahwa KPPU berwenang menjatuhkan sanksi administratif terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang No.5 tahun 1999 tindakan administrative tersebut berupa:[37]

a. Penetapan pembatalan perjanjian

   Sebagaimana dimaksud dalam: perjanjian perjanjian oligopoli (Pasal 4), Penetapan harga (Pasal 5), diskriminasi harga (Pasal 6), pengekangan harga diskon (Pasal 7), pengekangan harga distributor (Pasal 8), pembagian wilayah (Pasal 9), pemboikotan(Pasal 10),Kartel (Pasal 11), trust(Pasal 12), oligopsoni(Pasal 13), perjanjian tertutup (Pasal 15), dan perjanjian dengan pihak luar negeri(Pasal 16).

[37] Susanti Adi Nugroho. *Op.Cit.*, hlm. 563.

b. Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan integrasi vertical (pasal 14).

Perintah menghentikan integrasi vertical yang dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat dan/atau merugikan masyarakt dilaksankan dengan perintah untuk, membatalkan perjanjian tersebut, mengalihkan sebagian perusahaan kepada pelaku usaha lain atau perubahan bentuk rangkaian produksi. Dalam perspektif persaingan, integrasi vertical pada dasarnya tidak dilarang karena dapat menghasilkan efisiensi ekonomi dan mengurangi biaya transaksi. Namun demikian integrasi vertical juga dapat disalahgunakan sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan/atau merugikan masyarakat.

c. Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan kegiatan yang terbukti menimbulkan praktik monopoli dan/atau menyebabkan persaingan usaha tidak sehat dan/atau merugikan masyarakat.

Pengertian dari Pasal 47 ayat (2) huruf c diatas adalah komisi berwenang menjatuhkan tindakan administrative berupa perintah pengehentian kegiatan yang menimbulkan praktik monopoli, adapun kegiatan yang menimbulkan praktik monopoli tercantum dalam Pasal 4 ayat(1), pasal 9, pasal 11, pasal 12, pasal 13 ayat (1), pasal 16, pasal 17 ayat (1) pasal 18 ayat(1) pasal 19, pasal 20, pasal 21, pasal 22, pasal 23, pasal 26 huruf c, serta pasal 28 ayat (1) dan ayat (2). Adapun kegiatan yang menimbulkan persaingan usha tidak sehat sebagaimana tercantum dalam Pasal 4 ayat (10, pasal 7, pasal 8, pasal 9, pasal 11, pasal 12, pasal 13 ayat 91), pasal 14, pasal 16, pasal 17 ayat (1), pasal 18

ayat (1), pasal 19, pasal 20, pasal 21, pasal 22, pasal 23, pasal 26 huruf c, serta pasal 28 ayat (1) dan ayat (2). Adapun kegaiatan yang merugikan masyarakat sebagaimana tercantum dalam Pasal 14.

d. Perintah kepada pelaku usaha untuk menghentikan penyalahgunaan posisi dominan.

Posisi dominan pada dasarnya tidak dilarang oleh undang-undang No.5 Tahun 1999, karena masyarakat mendapatkan manfaat dari skala ekonomi perusahaan melalui kehadiran produk yang lebih murah, kualitas lebih baik, dan variasi produksi, pengertian penyalahgunaan posisi dominan yang dilarang dalam undang undang No. 5 tahun 1999 ialah sebagaimana ditentukan dalam bab 5 UU No.5 tahun 1999, mengenai posisi dominan yang mencakup Pasal 25,26,27,28, dan 29.

e. Penetapan pembatalan atas penggabungan atau peleburan badan usaha dan pengambil alihan saham(Pasal 28).

Pada prisnipnya peleburan, penggabungan dan pengambil alihan saham tidak dilarang, menjadi terlarang apabila dalam peleburan, penggabungan dan pengambil alihan saham tersebut mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

f. Penetapan ganti rugi.

Ganti rugi diberikan kepada pelaku usaha dan/atau kepada pihak lain yang dirugikan. Dalam pedoman Keputusan KPPU No. 252/KPPU/Kep/VII/2008, ganti rugi didefinisikan sebagai “ganti rugi merupakan kompensasi yang harus dibayarkan oleh pelanggar terhadap kerugian yang timbul akibat

tindakan anti persaingan yang dilakukanya". Besar kecilnya ganti rugi ditetapkan oleh KPPU berdasarkan pada pembuktian kerugian senyatanya oleh pelaku usaha yang merasa dirugikan. Pengenaan denda dalam keadaan apapun serendah rendahnya Rp. 1.000.000.000 (satu milyar rupiah) dan setinggi tingginya Rp. 25.000.000.000 (dua puluh milyar rupiah).

C. Pendekatan Ekonomi Terhadap Hukum

Pendekatan ekonomi terhadap hukum adalah bidang kajian dalam ilmu hukum yang dalam kepustakaan hukum baik dalam sistem *common law* maupun *civil law* disebut dengan *law and economics*, kajian ilmu ini dapat tumbuh subur merupakan refleksi pengakuan terhadap kontribusi ilmiah bidang studi hukum dan ekonomi dalam memecahkan masalah masalah konkrit dan potensial berkaitan dengan upaya menciptakan keadilan dan ketertiban serta menyediakan perlindungan hukum terhadap berbagai kepentingan masyarakat.[38]

Hukum dan ekonomi tentu berbeda dengan hukum ekonomi hal ini dapat terlihat dari pengertian keduanya, hukum ekonomi menurut Sri Redjeki Hartono merupakan " rangkaian perangkat perangkat peraturan yang mengatur kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh pelaku ekonomi", pengertian lain diberikan oleh Darus Badrulzaman yang memberikan pengertian sebagai pengaturan pengaturan hubungan hukum yang menyangkut bidang ekonomi antar Negara dan individu.adapun implikasi pengaturan hukum dalam bidang ekonomi adalah berbagai perangkat regulasi yang mempengarui kinerja ekonomi untuk mencapai

[38] Johnny Ibrahim, *Pendekatan Ekonomi terhadap Hukum Teori dan Implikasi Penerapanya dalam Penegakan Hukum*, (Surabaya: Putra Media Nusantara & ITS Press Surabya, 2009) hal. 1

kesejahtraan umat manusia baik jangka pendek maupun jangka panjang dalam hal ini posisi hokum adalah berusaha memberikan refleksi bagi terciptanya sebuah keadilan ekonomi.[39]

Hukum dan ekonomi sesungguhnya memiliki eksistensi masing-masing dimana eksistensi hukum yang diakui manusia karena sifat mengaturnya sekarang dihadapkan dengan isu ekonomi tentang kebebasan pasar yang tidak boleh diganggu, jika hukum bicara pengaturan maka ekonomi justru menghendaki terwujudnya kebebasan, tentu kata mengatur dalam hukum dan kebebasan dalam ekonomi secara harfiah memiliki konotasi dan makna yang bersebrangan, paradigm yang bersebrngan dan bertitik tolak ini justru ternyata memiliki titik singgung yang memacu para ilmuan hukum dan ilmuan ekonomi untuk memahami keduanya secara mendalam.[40]

Agar dapat memperjelas kajian ilmu pendekatan ekonomi terhadap hukum ini maka diperlukan setidaknya pengertian tentang kajian Ilmu ekonomi, ilmu ekonomi merupakan ilmu yang mempelajari bagaimana agar pemakian factor-faktor produksi yang tersedia dapat digunakan seefisien mungkin, dalam memenuhi permintaan masyarakat yang tidak terbatas atas barang dan jasa tujuan akhir dari kegiatan ekonomi adalah untuk memuaskan kebutuhan manusia terhadap barang dan jasa, sedangkan problemnya ialah kebutuhan dan keinginan manusia yang tidak terbatas itu disisi lain sumber daya alam, tenaga kerja, barang

[39] *Ibid*.hal.2.
[40] *Ibid*, hal. 7.

dan jasa ketersedianya terbatas, akibat keterbatasan itu manusia mesti melakukan pilihan rasional untuk mengalokasikan sumber daya terbatas yang ada.[41]

Analisis ekonomi terhadap hukum atau hukum dan ekonomi sering juga dipertukarkan dengan pendekatan ekonomi terhadap hukum merupakan bidang studi yang mempelajari penerapan metode metode ilmu ekonomi guna mengatasi problematika hukum yang muncul dalam kehidupan masyarakt sehari-hari, termausk dalam ruang lingkup studinya adalah penggunaan konsep-konsep ekonomi guna mengkaji dan menjelaskan efek dan akibat – akibat penerapan aturan hukum tertentu, apakah penerapan hokum yang dimaksud efisien secara ekonomi dan memprediksi hukum seperti apa yang perlu untuk diundangkan yang menyajikan manfaat yang paling maksimal bagi masyarakat tanpa mengorbankan fungsi hukum yang sesungguhnya.[42]

Analisis ekonomi terhadap hukum dibangun atas dasar beberapa konsep dalam ilmu ekonomi, antara lain:[43]

a. Pemanfaatan secara maksimal (*utility maximization*);
b. Rasionalitas (*rationality*); dan
c. Stabilitas pilihan dan daya peluang (*the stability of preferences and opportunity cost*).

Pendekatan analisis ekonomi terhadap hukum, menekankan kepada *cost-benefit ratio*, yang kadang-kadang oleh sebagian orang dianggap tidak mampu mendatangkan keadilan. Konsentrasi ahli ekonomi yang tertuju kepada efisiensi, tidak terlalu merasakan perlunya unsur keadilan (*justice*). Hal ini tentu dibantah oleh penganut-penganut pendekatan analisis ekonomi dalam hukum.

---

[41] *Ibid*, Hal. 5.
[42] *Ibid*.Hal. 9.
[43] Johnny Ibrahim, *op., cit,* hal. 58.

Pertama dikatakan, bahwa tidak dapat dibenarkan ekonom tidak memikirkan keadilan. Dalam usaha menentukan klaim normatif mengenai pembagian pendapatan dan kesejahteraan, seseorang mesti memiliki philosofi politik melebihi pertimbangan ekonomi semata-mata. *Kedua,* ekonomi menyediakan kerangka dimana pembahasan mengenai keadilan dapat dilakukan. Para ekonom telah memperlihatkan bahwa jika dalam kondisi pasar yang kompetitif memuaskan, hasil yang diperoleh adalah *efisiensi pareto*.[44]

Pada sudut pandang ekonomi, pengaturan persaingan usaha diharapkan dapat mewujudkan:[45]

a. Peningkatan daya saing produk lokal sehingga mampu bersaing dengan produk impor dan mendorong pangsa pasar intrnasional;
b. Efisiensi manfaat sumber daya yang memiliki suatu bangsa;
c. Peningkatan produktivitas;
d. Peningkatan kesejahteraan masyarakat;
e. Pendorong inovasi.

Pengaturan kehidupan ekonomi nasional melalui perundang-undang dimaksudkan untuk mewujudkan demokrasi ekonomi yang menjadi dasar politik ekonomi nasional, yang memiliki ciri-ciri positif sebagai berikut:[46]

a. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasarkan asas kekeluargaan.
b. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak dikusai oleh negara.
c. Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya sebagai pokok-pokok kemakmuran rakyat dikusai oleh negara.
d. Sumber kekayaan dan keuangan negara digunakan dengan permufakatan lembaga perwakilan rakyat, dan pengawasan terhadap kebijaksanaannya ada pada lembaga perwakilan rakyat pula.
e. Perekonomian daerah dikembangkan secara serasi dan seimbang antar daerah dalam satu kesatuan perekonomian nasional dengan mendayagunakan potensi

---

[44] Erman Rajaguguk, *Butir-butir Hukum Ekonomi*, Cetakan Pertama, (Jakarta: Lembaga Studi Hukum dan Ekonomi FH UI, 2011), hal. 307.

[45] Suyud Margono, *Hukum Anti Monopoli*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2009) hal. 24.

[46] Rachmadi Usman, *op.,cit*, hal. 12.

dan peran serta daerah secara optimal dalam rangka perwujudan Wawasan Nusantara dan Ketahanan Nasional.

f. Warga negara memiliki kebebasan dalam memilih pekerjaan yang dikehendaki serta mempunyai hak akan pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusian.
g. Hak milik perseorangan diakui dan pemanfaatanya tidak boleh bertentangan dengan kepentingan masyarakat.
h. Potensi, inisiatif, dan daya kreasi setiap warga negara diperkembangkan sepenuhnya dalam batas-batas yang tidak merugikan kepentingan umum.

Terdapat 2 (dua) pandangan yang terkenal sampai saat ini dalam upaya memahami persaingan, yaitu pandangan dari Mazhab *Harvard School* dengan pendekatan pada *Structure, Conduct, Performance* (Struktur, Prilaku, dan Kinerja) dan Mazhab Chicago School dengan pendekatan pada *Price Theory* (Teori Harga). Ukuran dari kinerja adalah keunggulan atau kesuksesan dari industri tersebut dalam memberikan keuntungan kepada konsumen yang bergantung juga kepada perilaku dari perusahaan tersebut serta kepada struktur industri yang menentukan persaingan dalam pasar. Kedua padangan yang berpengaruh ini tetap berinteraksi dengan berbagai kritik hingga saat ini. Masing-masing mazhab ini berbeda pendapat mengenai intervensi pemerintah dalam ekonomi dalam upaya memonitori optimalisasi mekanisme persaingan.[47]

Pada sudut pandang ekonomi, terdapat alasan utama untuk mendukung persaingan usaha, yakni berkisar diseputar efisiensi. Alasan efisiensi ini sebenarnya merupakan idealisme teoretis dari mazhab ekonomi klasik tentang struktur pasar yang terbaik. Mengikuti alasan ini sumber daya ekonomi akan bisa dialokasikan dan didistribusikan secara paling baik, apabila para pelaku ekonomi

[47] Ningrum Natasya Sirait, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Cetakan Pertama, (Medan: Pustaka Bangsa Press, 2004). 41.

dibebaskan untuk melakukan aktifitas mereka dalam kondisi bersaing dan bebas menentukan pilihan-pilihan mereka sendiri.[48]

Tujuan pokok dari undang-undang persaingan usaha di Indonesia, seperti yang disebutkan dalam Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, adalah untuk mengamankan kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi sebagai suatu sarana yang mengikat kesejahteraan masyarakat, serta untuk menciptakan suatu iklim usaha yang kondusif yang menjamin kesamaan peluang usaha untuk usaha-usaha besar, menengah dan kecil di Indonesia. Tujuan-tujuan ini terutama harus dicapai dengan pencegahan Praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang dapat dilakukan oleh satu-kesatuan usaha.[49]

Relevansi pertimbangan efisiensi bagi kebijakan adalah bahwa penggunaan sumber daya yang tidak efisien, dengan kata lain, akan mengakibatkan harga tinggi, *output* rendah, kurangnya inovasi dan pemborosan penggunaan sumber daya. Penggunaan sumber daya yang ada dengan lebih produktif akan memberikan konsekuensi *output* yang lebih besar dan kemudian menjadikan pertumbuhan ekonomi dan kekayaan yang lebih besar bagi negara. Efisiensi ekonomi meningkatkan kekayaan, termasuk kekayaan konsumen dalam arti luas adalah masyarakat, melalui penggunaan sumber daya yang lebih baik. Beberapa ahli berpendapat bahwa memaksimalkan kesejahteraan konsumen harus menjadi satu-satunya tujuan utama dari kebijakan persaingan, yang mereka maksudkan

---

[48] Suharsil & Mohammad Taufik Makaro, *Hukum Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di Indonesia*, Cetakan Pertama, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2010), hal. 49.

[49]Steve V. Marks, *Efisiensi Ekonomi dan Tujuan Kebijakan Persaingan*, Dalam Ridwan Khairandy & Siti Anisah, *Hukum Monopoli dan Persaingan Usaha Konsep Komentar Analisis*, (Yogyakarta, Magister Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia, 2002), hal. 92.

biasanya adalah perusahaan seharusnya tidak dapat menaikan harganya serta bahkan seharusnya mencoba menurunkan supaya lebih kompetitif (yaitu dapat menjual produknya).[50]

Pada dasarnya terdapat dua konsep ekonomi tentang efisiensi yang patut untuk disimak, ialah:

a. "*Pareto Efficiency*" atau sering disebut "*Pareto Optimality*" yang akan mempertanyakan apakah suatu kebijaksanaan atau perubahan hukum tersebut membuat orang lebih baik dengan tidak mengakibatkan posisi seseorang yang lain bertambah buruk.

b. "*Kaldor-Hicks Efficiency*" yang esensinya adalah mempertanyakan apakah suatu kebijaksanaan atau perubahan tersebut akan menghasilkan keuntungan yang cukup bagi mereka yang mengalami perubahan itu. Pendekatan kedua hal tersebut sering dikenal dengan sebagai atas dasar analisis biaya dan manfaat *"cost-benefit analisys"*. Hukum yang betujuan untuk meningkatkan effisiensi ekonomi dalam kerangka pasar bebas (*free market*) diwujudkan dalam bentuk campur tangan pemerinah dalam berbagai bentuk kebijakan publik.[51]

Kinerja pasar (*market performance*) menggambarkan efisiensi dari satu pasar dalam menggunakan sumber daya yang langka untuk memenuhi permintaan konsumen terhadap barang dan jasa. Efisiensi yang dimaksud adalah seberapa baik suatu pasar dapat memberikan kontribusi pada optimalisasi kesejahteraan

---

[50]Andi Fahmi Lubis, et, al., *Hukum Persaingan Usaha antara Teks dan Konteks*, (Jakarta: Komisi Pengawas Persaingan Usaha, 2009), hal. 17-18.

[51] Johnny Ibrahim, *op.,cit,* hal. 62.

ekonomi (*economi welfare*). Adapun elemen-elemen kunci pada kinerja pasar adalah:[52]

1. Efisiensi produksi yang mencerminkan kemampuan perusahan untuk menghasilkan produk yang bermutu dengan harga yang bersaing.
2. Efisiensi alokasi yaitu tingkat di mana harga pasar yang dibebankan kepada para pembeli selaras dengan biaya pemasaran termasuk pengembalian suatu laba normal (normal profit) pada pemasok.
3. Kinerja produk menyangkut keandalan, kualitas, dan keanekaragaman produk yang ditawarkan oleh para pelaku pasar/pemasok.

Kinerja pasar juga ditentukan oleh interaksinya dengan struktur pasar dan perilaku pasar, sementara kinerja pasar itu sendiri memiliki pengaruh terhadap struktur dan perilaku pasar.[53]

Menciptakan efisiensi yang tinggi dalam mengatur kegiatan perekonomiannya, mengharuskan pemerintah menggunakan sistem pasar bebas. Dimana pemerintah sama sekali campur tangan dan tidak berusaha mempengaruhi kegiatan ekonomi yang dilakukan masyarakat. Ciri-ciri dari sistem pasar seperti ini adalah:[54]

1. Setiap orang bebas memiliki alat-alat produksi;
2. Adanya kebabasan berusaha dan kebebasan bersaing;
3. Campur tangan pemerintah dibatasi;
4. Para produsen bebas menentukan apa dan beberapa yang akan diproduksi;
5. Harga-harga bebas dibentuk di pasar;
6. Produksi dilaksanakan dengan tujuan mendapat laba dengan serta semua kegiatan ekonomi didorong oleh prinsip laba.

Alat utama untuk menumbuhkan pembaharuan pasar mencakup berbagai kebijakan di bidang ekonomi mikro, industri dan komersial, seperti pengaturan ekonomi, privatisasi, perdangan internasional, penanaman modal asinng, serta

---

[52] *Ibid.*, hal. 95.
[53] *Ibid.*, hal. 96.
[54] Dhaniswara K. Harjono, *Konsep Pembangunan Hukum dan Perannya terhadap Sistem Ekonomi Pasar*, (Yogyakarta: Jurnal Hukum Vol. 8 Ius Quia Iustum, 2008), hal. 570.

Undang-Undang persaingan. Penerapan dan penyesuaian antara kebijakan ini serta kebijakan lain yang terkait dapat mempunyai arti penting terhadap struktur industri serta kemampuan pelaku usaha untuk bersaing di pasar, baik sektor swasta maupun pemerintah, dan pada pembangunan ekonomi pada umunya.[55] Efisiensi yang dihasilkan oleh struktur pasar persaingan sempurna dibagi menjadi 2 yakni berupa, efisiensi alokatif dan efisiensi produktif. Struktur pasar persaingan sempurna merupakan satu-satunya pasar dimana kedua efisiensi tersebut tercapai sekaligus. Efisiensi alokatif adalah suatu kondisi dimana pengalokasian sumber daya telah sesuai dengan peruntukannya yang diindikasikan oleh kondisi ketika tingkat harga (*Price=P*) sama dengan biaya marjinal secara ekonomi (*Marginal Cost=MC*). Sedangkan efisiensi produktif adalah suatu kondisi dimana perusahaan memproduksi barang dan atau jasa dengan biaya yang paling rendah atau tingkat produksi yang paling efisien, yang diindikasikan oleh konsidi dimana tingkat produksi berada pada tingkat biaya rata-rata perunit (*Average Cost=AC*) yang paling rendah. Dalam jangka panjang hal ini akan mengakibatkan kondisi efisiensi ekonomi (*economic efficiency)* yaitu ketika efisiensi alokatif dan efisiensi produktif tercapai.[56]

Apabila struktur pasar bersifat tidak sempurna (*imprefect market*), maka akan terjadi inefisiensi ekonomi. Terjadi inefisiensi ekonomi disebut sebagai kegagalan pasar (*market failure*). Selain dari bentuk pasar yang tidak sempurna, kegagalan

---

[55] Syamsul Ma'arif, *Materi Kuliah Hukum Antimonopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, (Kebijakan mengenai Persaingan dan Pertumbuhan Ekonomi Indonesia: Laporan tentang Masalah-Masalah Pilihan-Pilihan),* (Yogyakarta: Magister Ilmu Hukum UII, 2002), hal.4.

[56] Andi Fahmi et,.al. *op.,cit*, hal. 36.

pasar juga terjadi karena adanya eksternalitas, barang publik, dan informasi yang tidak simetris serta gagal dalam menetapkan kebijakan.[57]

Efisiensi dinamis yang paling menguntungkan adalah persaingan usaha memberikan insentif untuk melakukan penelitian dan pengembangan serta memperkenalkan produksi dan distribusi, produk dan jasa yang baru serta menciptakan atau masuk pasar baru untuk terus menerus dapat mendahului pesaing usahanya.[58]

Persaingan dianggap sebagai solusi yang baik dalam perekonomian. Adam Smith mengemukakan bahwa prinsip dasar untuk keunggulan ekonomi pasar adalah kemauan untuk mengenjar keuntungan dan kebahagiaan terbesar bagi setiap individu yang dapat direalisasikan melalui proses persaingan. Adam Smith juga menekankan bahwa bila efisiensi pasar berjalan maksimum, maka intervensi pemerintah terhadap pasar sebenarnya tidak diperlukan. *Economic efficiency* adalah deskripsi yang menggambarkan upaya pencapaian tujuan kesejahteraan yang maksimum ataupun upaya untuk mendapatkan nilai maksimum dari sumber daya masyarakat yang terbatas dan dipergunakan untuk mengukur *economic welfare*.[59]

Maksud dari *economic welfare* adalah untuk menggambarkan alokasi dan sumber daya dan masalah kebijakan publik mengenai distribusi kekayaan. Hal ini tercapai bila pembeli dan penjual bebas mendapatkan kepentingannya melalui transaksi dengan yang lainnya, bila mereka semua rasional dan membuat keputusan berdasarkan informasi yang benar. Bila pasar menunjukan dan tidak

---

[57] *Ibid*., hal. 37.
[58] Suyud Margono, *op., cit*, hal. 30.
[59] Ningrum Natsya Sirait, *op.cit.*, hal. 27.

ada kapasitas berlebihan dalam permintaan dan penyediaan (*supply*), maka dikatakan bahwa alokasi sumber daya mencapai efisiensi.[60]

Terlepas dari berbagai tujuan mengenai tujuan persaingan yang sebenarnya pemerintah harus berperan dalam meregulasikan suatu pasar atau tidak, maka pasar yang kompetitif dianggap sebagai suatu pilihan terbaik dalam ekonomi. Karena alasan alokasi sumber daya yang seimbang dengan kesejahteraan konsumen, menimbulkan efisiensi dan penggunaan sumber daya yang efisien akan meminimalisir pendistribusian yang salah dari kesejahteraan kepada tempat yang sebenarnya. Di samping itu dengan adanya Undang-undang Hukum Persaingan maka tujuan yang ingin dicapai bukan hanya terfokus pada efisiensi saja tetapi juga sampai pada proses ataupun eksistensi dari persaingan itu sendiri, sehingga keuntungannya akan dinikmati oleh masyarakat secara keseluruhan.[61]

Suatu hal yang sulit dilakukan oleh monopoli, yaitu keterbukaan pasar terhadap peserta baru dengan ide baru merupakan syarat penting bagi kemajuan teknologi dalam pasar tersebut.[62]

Secara garis besar menurut Samuelson dan Nordhause, pemerintah memiliki tiga fungsi utama yakni:[63]

1. Meningkatkan efisien;
2. Menciptakan pemerataan dan keadilan serta;
3. Memacu pertumbuhan ekonomi secara makro dan memelihara stabilitasnya.

Sesungguhnya prinsip ekonomi saja sudah merupakan dasar yang cukup untuk mengeritik sebuah kebijakan dalam ukuran kuantitatif. Misalnya, prinsip

---

[60] *Ibid.*, hal. 28.
[61] *Ibid.*, hal. 40.
[62] Suyud Margono, *loc.Cit.*
[63] Johnny Ibrahim, *op., cit,* hal. 59.

ekonomi saja mungkin dapat menunjukan bahwa kebijakan tertentu mengurangi efisiensi dibanding dengan alternatif tanpa campur tangan pemerintah.[64]

[64] Syamsul Ma'arif, *Materi Kuliah Hukum Antimonopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, (Anilisis Ekonomi terhadap Kebijakan Komersial di Indonesia),* (Yogyakarta: Magister Ilmu Hukum UII, 2002), hal. 6.