

ANALISA EKONOMI DARI HUKUM PERSAINGAN DI INDONESIA

Adanya Indikasi Pasal 17 UU No. 5 Tahun 1999
Kurang Menjamin Kepastian Hukum
dan Keadilan Dalam Masyarakat

Victor Purba, S.H.,LLM.,MSc.




Undang-undang No. 5 Tahun 1999, yang baru diberlakukan disambut baik oleh kalangan dunia usaha. Hal ini dianggap baik karena di waktu yang lalu, seolah-olah kesempatan berusaha telah dimonopoli oleh kelompok tertentu. Namun demikian, hal itu tidak terlalu tepat. Untuk sebagian kecil mungkin terjadi, apalagi untuk usaha pemerintah (BUMN) telah melakukan monopoli. Ditinjau dari segi ekonomi, monopoli dilakukan oleh 1 (satu) perusahaan dan sangat sulit perusahaan lain untuk masuk ke dalam pasar. Secara keseluruhan kalau dilihat keadaan pasar di Indonesia, tidak tepat telah terjadi

monopoli, kecuali untuk kepentingan negara dan masyarakat. Mengenai monopoli ini, UU No. 5 Tahun 1999 mengaturnya dalam pasal (17) dan disinyalir kurang mencerminkan rasa keadilan dan kepastian hukum masyarakat. Uraian berikut dapat menjadi pertimbangan untuk perubahannya.

I. Pendahuluan

Selama berabad-abad Pemerintah suatu negara telah menggunakan satu dari tiga pendekatan guna menangani industri dan pasar yang lebih besar. Ketiga pendekatan yang dilakukan tersebut adalah: *Pertama*; Laissez-faire, atau dengan membiarkan perekonomian, yang berakibat monopoli di kalangan tertentu. *Kedua*; Public supervision, yang ditandai dengan peran sektor publik dalam hal meregulasi dengan menangani secara langsung industri-industri penting, contoh konkrit terjadi di negara-negara komunis dan sosialis. *Ketiga*; Antitrust, yaitu melakukan suatu kebijakan yang dibuat oleh pemerintah untuk menjamin adanya kompetisi

diantara perusahaan-perusahaan yang berada di pasar, tetapi tidak ikut campur dalam menentukan tingkat harga dan jumlah output.¹

Perekonomian Laissez-faire memiliki latar belakang dan sejarah yang suram, seperti terjadi pada waktu Standard Oil Trust tahun 1881 yang terdiri dari empat puluh perusahaan minyak yang semuanya dikendalikan dan dimiliki oleh John D. Rockefeller dan para rekannya. Pada tahun 1887, Standard Oil Trust memiliki pabrik-pabrik yang paling canggih dan sempurna, yang semuanya diorganisir secara profesional. Dengan informasi yang sangat lengkap mengenai industrinya, maka Standard Oil Trust memiliki kemampuan guna mengatur kuantitas outputnya agar harga tetap berada pada kisaran yang konstan sesuai ketentuan perusahaan.

Selain itu, muncul monopoli yang dilakukan oleh sektor publik terlihat misalnya pada negara seperti Uni Soviet (sekarang Rusia) terlihat jelas dengan pemerintahan pusat yang mengendalikan industri-industri penting. Akan tetapi, kedua pendekatan di atas tidak dapat bertahan lama karena kedua pendekatan tersebut terlihat sangat menimbulkan pendapatan yang tidak merata (*income inequality*). Selain *income inequality*, monopoli juga menyebabkan berbagai ketidakstabilan politik dunia. Tidak ketinggalan di Indonesia praktik monopoli di waktu yang lalu justru dilakukan pemerintah bersama pengusaha swasta. Hal ini tidak membantu dalam peningkatan ekonomi, bahkan justru menghambat.

Setelah disadari monopoli merugikan, muncullah ide untuk membentuk undang-undang anti monopoli, yang terwujud dengan Undang-undang No. 5 Tahun 1999.

II. Permasalahan

Memperhatikan ketentuan hukum yang dianut oleh Undang-undang No. 5 Tahun 1999 mengenai anti monopoli, ternyata banyak indikasi yang menggambarkan bahwa undang-undang ini kurang menjamin rasa keadilan masyarakat, terutama menjamin kepastian hukum berusaha di kalangan dunia usaha.

¹ Charles E. Mueller: *Antitrust Overview*, *Antitrust Law & Economics Review*

III. Pembahasan dan Analisa Ekonomi dari Hukum Persaingan.

Dalam aktivitas perekonomian kadangkala terjadi kegagalan dalam alokasi sumber daya, hal ini disebabkan oleh dua penyebab –kekuatan pasar (*market power*) dan ketidakberadaan pasar (*nonexistence of markets*).² Pembahasan selanjutnya akan lebih menekankan pada *market power* secara umum dan monopoli khususnya. Jika sejumlah individu maupun perusahaan dapat menentukan tingkat harga, atau dengan kata lain memiliki kekuatan (*market power*) untuk mempengaruhi harga maka secara umum alokasi sumber daya akan menjadi lebih inefisien. Dikatakan inefisien karena sebuah perusahaan dengan *market power* dapat menaikkan tingkat harga di atas biaya marjinal dengan mensuplai output yang lebih kurang dari para pesaingnya.*

² Harvey S. Rosen: *Public Finance*, 4th Edition

* Bandingkan 2 (dua) kasus berikut sebagai ilustrasi :

- I. Sebelum berlakunya Undang Undang No. 5 Tahun 1999, sebuah perusahaan melakukan aktivitasnya dengan membuat rumusan perusahaan dengan :

$$\text{Total Cost (TC)} = 500 + 20Q^2$$

Selain itu, berdasarkan penelitian, perusahaan tersebut telah melakukan monopoli dan menyulitkan para pelanggan, apalagi disusul dengan ditentukannya rumusan penetapan harga dan Total revenue sebagai berikut :

$$\text{Harga (P)} = 400 - 20Q$$

$$\text{Total Revenue (TR)} = 400Q - 20Q^2$$

Kemudian setelah berlakunya Undang-undang No. 5 Tahun 1999, masyarakat mengajukan keberatan, dengan mengatakan bertentangan dengan undang-undang dan telah membuat harga terlalu mahal dari jangkauan masyarakat. Mereka meminta bantuan hokum dan untuk membuat kesimpulan dan pendapat hokum terhadap masalah ini.

Pertanyaan:

- I. Berapa P (price) perusahaan saat ini, P (price) berapa yang diinginkan masyarakat?

Dalam hal ini Price perusahaan saat ini menggambarkan posisi monopoli yang berasal dari ketentuan dengan membuat bahwa $MR = MC$ atau $dTR/dQ = dTC/dQ$ dengan perhitungan: $400 - 40Q = 40Q$ yang kemudian diperoleh kuantitas output monopoli sebesar $Q = 5$, maka harga monopoli $P = 300$; sedangkan yang diinginkan masyarakat adalah P yang berasal dari perfect competition yaitu dimana berlaku $AR = MC = P$ atau $TR/Q = dTC/dQ$ dengan perhitungan $400 - 20Q = 40Q$, diperoleh kuantitas output perfect competition sebesar $Q = 6.6$ dengan tingkat harga rendah. Secara singkat dapat disimpulkan dengan persaingan lebih menguntungkan.

- II. Kasus berikut ini, dimana sebuah perusahaan yang oleh masyarakat diduga melakukan kegiatan monopoli dengan menentukan P (harga) = $110 - 4Q$ dan menentukan pula

Dengan demikian, maka satu persyaratan untuk mencapai efisiensi Pareto telah dilanggar. Di samping itu, karena perusahaan monopoli tidak perlu lagi memikirkan tekanan-tekanan dari para pesaingnya maka tidak ada alasan untuk bertahan pada tingkat harga minimum yang secara kompetitif terbentuk, atau dengan kata lain perusahaan dapat memaksimalkan harga pasaran untuk keuntungannya. Hal ini tentu saja menimbulkan *idle capacity* pada pabrik-pabriknya dan pabrik tersebut tidak secara optimum digunakan sebagaimana mestinya dalam hal persaingan sempurna. Keadaan dimana perusahaan beralih menjadi penentu harga dapat diwujudkan dalam bentuk berbagai kasus. Namun kasus yang paling ekstrim adalah **monopoli**³, dimana hanya terdapat satu

Marginal Cost yang tetap yaitu 10. Masyarakat bertanya apakah telah terjadi monopoli. Coba jelaskan:

1. Berapa sesungguhnya Price (P) monopoli yang dimaksud?
P yang dimaksud adalah P monopoli yang didapat dari posisi monopoli perusahaan yaitu $MR = MC$ atau $dTR/dQ = 10$ atau $d(110Q - 4Q^2)/dQ = 10$ kemudian diperoleh bahwa kuantitas output monopoli sebesar 12,5 dengan tingkat harga monopoli $P = 60$.
2. Jika dalam Perfect Competition, berapa harga yang didapat?
Dalam persaingan sempurna dimana berlaku $P = MC$ maka $110 - 4Q = 10$ kemudian menghasilkan harga perfect competition sebesar $P = 10$ dengan tingkat kuantitas output sebesar $Q = 25$.
3. Berapa sebenarnya Deadweight Loss yang dialami oleh masyarakat?
Besarnya DWL yang dialami masyarakat akibat monopoli sebanyak $\frac{1}{2} \times \{(60-10) \times (25-12,5)\} = 312,5$.

³ **Monopoly**: a market with only one seller of a good; Harvey S. Rosen: *Public Finance*, 4th Edition.

Menurut Undang-undang No. 5 Tahun 1999

Monopoli: penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha.

Praktek Monopoli: pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.

Selanjutnya, dalam pasal 17 UU No. 5/1999 terdapat ketentuan tentang monopoli sebagai berikut :

- (1) Pelaku usaha dilarang melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
- (2) Pelaku usaha patut diduga atau dianggap melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa sebagaimana dimaksud ayat (1) apabila :
 - a. barang dan atau jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya; atau
 - b. mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan atau jasa yang sama; atau

perusahaan dalam pasar dan titik masuk bagi perusahaan lainnya terhambat.

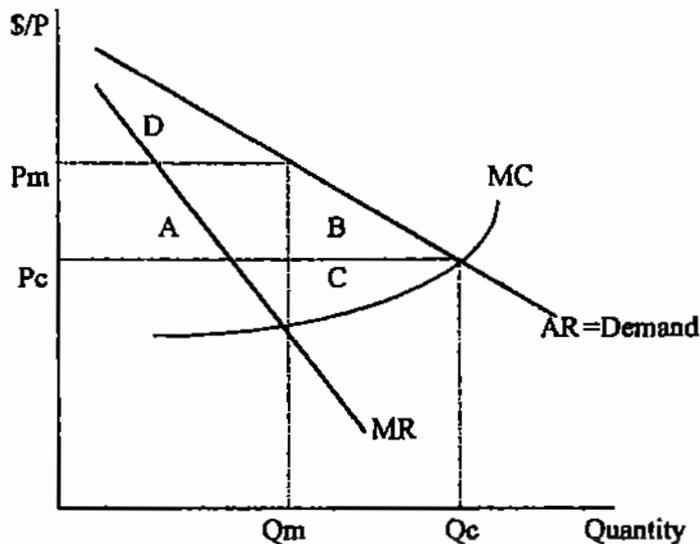
Dalam pasar persaingan sempurna, harga sama dengan biaya marjinal, sedangkan pada kasus monopoli harga melebihi atau berada di atas biaya marjinal. Pada umumnya harga pada persaingan sempurna terdiri atas dua bagian, yaitu (1) biaya minimum yang diperlukan untuk memproduksi barang atau jasa, dan (2) normal profit atau profit karena equilibrium yang tidak menarik masuknya perusahaan baru maupun keluarnya perusahaan lama. Hal ini tentu saja berbeda dengan monopoli, dengan adanya harga yang terasa sangat *overcharged*. Karena monopoli menyebabkan tingkat harga yang melambung tinggi sedangkan kuantitas produk lebih sedikit, maka yang terjadi adalah para produsen akan menjadi *better off* dan konsumen sebaliknya akan merasa dirugikan. Pernyataan ini dapat dibuktikan dengan penjelasan grafis, yaitu ketika pasar masih merupakan pasar persaingan sempurna dimana kita melihatnya dari sisi produsen, dimana tingkat harga P_c dan kuantitas produk yang ditawarkan Q_c terbentuk ketika biaya marjinal menyamai (sama dengan) pendapatan rata-rata ($MC = AR$).

Ketika satu perusahaan mampu dan memiliki kekuatan untuk menentukan tingkat harga yang terbentuk P_m , disesuaikan dengan profit-maximization oleh perusahaan atau $MC = MR$.

Jika hal itu terjadi maka akan terlihat pada gambar dengan posisi $MR = MC$ maka tingkat harga yang berlaku atau diberlakukan perusahaan adalah sebesar P_m dengan kuantitas produk yang ditawarkan Q_m . Maka dengan demikian yang tadinya konsumen menikmati surplus konsumen sebanyak luas segitiga D + luas segitiga B + luas persegi panjang A akan berkurang sehingga hanya menikmati luas segitiga D. Konsumen kehilangan luas persegi panjang A yang beralih menjadi surplus produsen dan juga kehilangan luas segitiga B yang beralih menjadi *dead-weight loss*. Tidak hanya sampai di situ, karena produsen pun kehilangan produsen surplus-nya sebesar luas segitiga C yang menjadi *dead-weight loss* juga. Inefisiensi di sini terlihat dengan munculnya *dead-weight loss* sebesar luas B+C. Produsen menjadi *better off* dengan direbutnya luas A yang tadinya merupakan konsumen surplus, dan sebaliknya dengan kehilangan konsumen surplus tersebut konsumen dirugikan.

-
- c. satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu

Gambar di bawah ini adalah aktivitas monopoli.



(Sumber: Pindyck-Rubinfeld: *Microeconomics* 3rd Edition)

Kesimpulan

Setelah menganalisa keadaan market dalam monopoli dan *perfect competition*, secara mudah dapat dikatakan, bahwa monopoli merugikan masyarakat. Namun yang dirasakan sehubungan Undang Undang No. 5 Tahun 1999, masih terdapat hal-hal yang kurang menjamin kepastian hukum yaitu adanya pengecualian terhadap undang-undang ini dalam pasal 50. Pengecualian ini dapat ditafsirkan bermacam-macam menurut cara pandang seseorang. Untuk itu sebaiknya masalah-masalah seperti ini ditiadakan, semuanya diserahkan kepada pasar. Kalau ingin diadakan pengecualian harus secara tegas yang menyangkut kepentingan negara dan masyarakat. Selain itu sanksi hukum dan mekanisme pembuktian hingga penjatuhan sanksi terlihat sangat subjektif. Padahal undang-undang ini diharapkan bersifat tegas tanpa memperlihatkan adanya diskriminasi terhadap pelaku ekonomi.

Kesulitan pemahaman dari aspek hukum dan aspek ekonomi menimbulkan persepsi yang sangat berbeda, yang membuat kepastian hukum sulit diterapkan karena di sementara masyarakat ekonom hal itu sudah melanggar Undang Undang No. 5 tahun 1999, padahal untuk

Maret 2001

masyarakat hukum masih dimungkinkan berbagai penafsiran dalam kaitannya dengan ketentuan hukum lainnya. Sebaiknya aspek hukum ekonomi harus sejajar bersama-sama mewujudkan aspek pemikiran yang mampu menjamin kepastian hukum masyarakat. Diharapkan perusahaan-perusahaan pemerintah (BUMN) segera di-privatisasi agar tercipta market yang tidak dipengaruhi kebijakan yang beralih kepentingan masyarakat, padahal kepentingan kelompok kecil yang mendapat keuntungan. Dengan demikian Undang Undang No. 5 tahun 1999 perlu segera direvisi, sesuai dengan keinginan dan perkembangan ekonomi pasar.

