

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG PRAKTIK MONOPOLI DAN PERSAINGAN USAHA TIDAK SEHAT

A. Tinjauan Teoritis Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Dalam pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, menyatakan bahwa :

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

Dalam isi pasal diatas definisi monopoli adalah suatu penguasaan atas sebuah usaha atau bisnis tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha. Hal ini tentu dapat memperkuat posisi pelaku usaha dan melemahkan posisi pesaingnya, maka semakin lama pelaku usaha yang melakukan penguasaan akan semakin menguasai pasaran. Monopoli ini dapat dilakukan oleh satu pelaku usaha maupun satu kelompok pelaku usaha.

Pengertian praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat menurut Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat terdapat pada Pasal 1 angka 2 dan angka 6, untuk pengertian dan unsur dari praktik monopoli ada pada Pasal 1 angka 2 yang menyatakan :

“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 menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan merugikan kepentingan umum.”

Dari pengertian tersebut terdapat unsur-unsur yang sangat penting untuk memahami arti dari praktik monopoli, yaitu :

1. Pemusatan kekuatan ekonomi;
2. Satu atau lebih pelaku usaha;
3. Mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu;
4. Menimbulkan persaingan usaha tidak sehat;
5. Merugikan kepentingan umum.

Jadi apabila satu atau lebih pelaku usaha yang melakukan pemusatan kekuatan ekonomi hingga mampu menguasai produksi dan pemasaran atas barang atau jasa yang menjadi objek usahanya, kemudian dari perbuatan tersebut menyebabkan atau menimbulkan iklim persaingan usaha tidak sehat dan merugikan kepentingan umum, maka pelaku usaha tersebut menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 telah melakukan praktik monopoli.

Kemudian untuk pengertian persaingan usaha tidak sehat terdapat pada Pasal 1 angka 6, yang menyatakan :

“Persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antara para pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha”

Dari pengertian tersebut terdapat unsur-unsur yang terkandung didalamnya, yaitu :

1. Persaingan antara para pelaku usaha;
2. Menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa;
3. Dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.

Pengertian persaingan usaha tidak sehat yang telah dipaparkan di atas menyatakan pelaku usaha yang menyebabkan persaingan usaha tidak sehat haruslah memenuhi semua unsur yang ada di atas. Hal ini diperlukan untuk menganalisis dan pembuktian, serta menentukan apakah perbuatan pelaku usaha menyebabkan persaingan usaha tidak sehat. Unsur-unsur yang perlu dibuktikan antara lain, bahwa pelaku usaha tersebut menjalankan usahanya secara tidak jujur atau melawan hukum, dan/ atau menghambat persaingan usaha di dalam suatu pasar tertentu, barang/jasa yang dibutuhkan oleh konsumen tidak ada substitutnya, atau sekalipun ada substitut namun tidak berarti. Dengan demikian tidak terjadi efisiensi bagi konsumen, sebab konsumen tidak mendapatkan barang yang berkualitas dan harga yang wajar. Persaingan usaha tidak sehat yang dimaksud oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 lebih menekankan pada dampak, sehingga membutuhkan pembuktian yang kuat.

Setelah membahas pengertian praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, serta unsur-unsurnya yang ditarik dari pengertian tersebut,

maka peneliti akan membahas pendekatan yang ada atau terkandung di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, yaitu pendekatan *Rule of Reason* dan pendekatan *Perse Illegal*. Kedua pendekatan ini melekat atau ada di dalam pasal-pasal Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Pendekatan tersebut berfungsi untuk membedakan perbuatan atau struktur pasar bagaimanakah yang boleh dilakukan oleh pelaku usaha. Alasan (*Rule of Reason*) diperbolehkan didasarkan pada analisis ekonomi dan hukum dengan menganalisis terpenuhinya unsur-unsur persaingan usaha tidak sehat dan praktik monopoli sebagaimana ditentukan dalam ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999. Pendekatan *Perse-illegal* memandang bahwa perbuatan tersebut tidak perlu analisis, sebab akibatnya berpengaruh buruk terhadap persaingan dan tidak perlu ada analisis, dan perbuatan atau pelanggaran benar-benar tidak boleh dilakukan oleh pelaku usaha (*Perse Illegal*).

Rule Of Reason adalah pendekatan guna menilai atau membuktikan perbuatan pelaku usaha, atau kelompok pelaku usaha telah melakukan praktik monopoli, dan persaingan usaha tidak sehat, serta merugikan kepentingan umum atau tidak, dengan menilai dampak dari kegiatan atau perbuatan pelaku usaha dan kelompok pelaku usaha tersebut. Apabila dampak tersebut dinilai tidak menimbulkan kerugian pada kepentingan umum dan tidak menyebabkan persaingan usaha tidak sehat, maka perbuatan atau kegiatan pelaku usaha tersebut tidak melanggar ketentuan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Pendekatan *Rule Of Reason* yang pertama diterapkan dalam *Standard Oil Co. Of N.J. v. United States* sebagai interpretasi terhadap *the Sherman Act* pada tahun 1911.²⁵ Interpretasi tersebut menghasilkan suatu premis, bahwa pertimbangan hukum yang utama dalam menerapkan pendekatan tersebut adalah maksimalisasi kesejahteraan atau pemuasan kebutuhan konsumen. Dalam hal ini, hakim Peckham, Taft, dan White menunjukkan perhatian mereka, bahwa hukum tidak bertujuan untuk menghancurkan suatu bentuk kombinasi perusahaan yang efisien, namun menekan kombinasi penjualan yang bermaksud mengeliminasi persaingan. Adanya unsur pemuasan kebutuhan konsumen sebagai pertimbangan utama dari hukum, mengharuskan pengadilan untuk menerapkannya sebagai kriteria pokok, yakni apakah suatu perjanjian akan berdampak pada terwujudnya efisiensi, dan kemudian dapat meningkatkan produk, atau sebaliknya, akan berdampak pada pemusatan produksi.

Dalam perkara ini hakim menyatakan, bahwa alasan utama diterapkannya *the sherman Act* adalah adanya akumulasi kekayaan yang amat besar di dalam perusahaan secara bersama maupun secara individual, mengakibatkan adanya kekuatan yang besar dari pengembangan yang luas, sehingga dapat mengakibatkan tekanan terhadap individu-individu perusahaan lainnya dan merugikan masyarakat secara umum. Undang-undang tersebut bermaksud, *pertama*, untuk menerapkan *common law* di negara-negara federal, yang menjamin bahwa masing-masing individu

²⁵ *Standard Oil Co. Of N.J. v. United States*, 221 U.S. 1, 31 S. Ct. 502, 55 L. Ed. 619 (1911).

berhak melakukan perdagangan yang tidak dihambat dengan cara tidak wajar (*unreasonably*). *Kedua* adalah, bahwa masyarakat harus mendapat perlindungan dari praktek-praktek peningkatan harga serta bentuk-bentuk praktek penyimpangan lainnya.²⁶

Keputusan tersebut, ditetapkan oleh Hakim White yang bertindak sebagai Hakim Ketua, yang dulunya menolak penggunaan *per se illegal* dalam *Trans-Missouri*. Keputusan *Standard Oil* dengan jelas memberikan kontribusi bagi pengembangan *the Sherman Act*, khususnya dalam hal peranan pengadilan dan letak diskresi guna menginterpretasikan Undang-undang, yakni dengan cara menerapkan suatu pendekatan yang dikenal sebagai *the rule of reason*.²⁷

Perse Illegal adalah pendekatan yang tidak memerlukan penilaian atau pembuktian lagi guna menentukan perbuatan atau kegiatan pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha melanggar atau tidak ketentuan yang ada di dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Pendekatan *per se illegal* harus memenuhi dua syarat, yakni *petama*, harus ditujukan lebih kepada “perilaku bisnis” dari pada situasi pasar, karena keputusan melawan hukum dijatuhkan tanpa disertai pemeriksaan lebih lanjut, misalnya, mengenai akibat dan hal-hal yang melingkupinya. Hal ini adalah adil, jika perbuatan ilegal tersebut merupakan “tindakan sengaja” oleh perusahaan,

²⁶ Jerrold G. van Cise, “*Antitrust Past-Present-Future*”, dalam Theodore P. Kovaleff, “*The Antitrust Impulse : an Economic, Historical, and Legal Analysis*”, vol. I, (M.E. Sharpe, Inc), hlm. 26.

²⁷ A. M. Tri Anggraini, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat Perse Illegal atau Rule Of Reason*, Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003, hlm. 95-96.

yang seharusnya dapat dihindari. *Kedua*, adanya identifikasi secara cepat atau mudah mengenai jenis praktek atau batasan perilaku yang terlarang. Dengan perkataan lain, penilaian atas tindakan dari pelaku usaha baik di pasar maupun dalam proses pengadilan harus dapat ditentukan dengan mudah. Meskipun demikian diakui, bahwa terdapat perilaku yang terletak dalam batas-batas yang tidak jelas antara perilaku terlarang dan perilaku yang sah.

Pembenaran substantif dari *perse illegal* harus didasarkan pada fakta atau asumsi, bahwa perilaku tersebut dilarang karena dapat mengakibatkan kerugian. Hal tersebut dapat dijadikan pengadilan sebagai alasan pembenar. Oleh karena itu, terdapat dua hal penting yang harus diperhatikan, *pertama*, adanya dampak merugikan yang signifikan dari praktek tersebut. *Kedua*, kerugian tersebut harus tergantung pada praktek yang dilarang. *Perse Illegal* dapat diterapkan bila memenuhi salah satu syarat berikut ini:

1. *The condemned practice is always harmful, whatever the circumstances of its use. In our context, this means that the practice can serve only to lessen competition, that it always does lessen competition, and that it has no other justifications.* (Praktik yang dilarang selalu merugikan, apapun kondisinya. Dalam konteks ini, ini berarti praktik hanya dilakukan untuk mengurangi persaingan, bahwa hal tersebut selalu mengurangi persaingan, dan tidak memiliki alasan lain.)

2. *The practice is sometimes harmful and sometimes neutral, but never contributes positively to the working of the market. A practice may be harmful when it achieves its intended effects and neutral if it fails; in either event it has no beneficial effects and neutral if it fails; in either event it has no beneficial effects which cannot be achieved without the practice.* (Praktik ini terkadang merugikan dan terkadang netral, namun tidak pernah memberi kontribusi positif bagi kinerja pasar. Praktik ini mungkin merugikan apabila mencapai efek atau tujuan yang diinginkan dan netral apabila gagal; diantara kedua peristiwa itu tidak menguntungkan dan netral apabila gagal; diantara kedua peristiwa itu tidak menguntungkan yang tidak dapat diraih tanpa praktik.)
3. *The practice is sometimes harmful, sometimes neutral, and sometimes beneficial, but the aggregate of harm in situations in which it makes a beneficial contribution to the working of the market. Or alternatively, there are both harmful and beneficial aspects of the practice in a particular situation and these vary from situation to situation; but in the aggregate of all situations, harm for outweigh benefit. The difference between aggregate harm and aggregate benefit must be great that the cost of distinguishing harmful and beneficial situations by an examination of the relevant circumstances is not worth incurring.* (praktik ini terkadang merugikan, terkadang netral, dan terkadang menguntungkan, tapi akumulasi dari kerugian dalam situasi dimana

hal tersebut memberikan kontribusi yang bermanfaat bagi mekanisme/kerja pasar, atau jika tidak, ada aspek merugikan dan menguntungkan dalam praktik di situasi yang berbeda dari satu situasi ke situasi lain; tetapi dalam keseluruhan situasi, telah banyak merugikan daripada keuntungan. Perbedaan dari keseluruhan kerugian dan keuntungan harus lebih besar daripada biaya atau ongkos. Perbedaan keadaan merugikan dan menguntungkan dengan cara menguji ketentuan relevansi yang tidak bernilai.)

Pada umumnya, syarat yang pertama jarang ditemukan. Biasanya yang terjadi adalah syarat kedua dan ketiga, khususnya yang terakhir ini praktis dan relevan.

Pengujian terhadap ada tidaknya persaingan melalui pendekatan *per se illegal* memberikan kepastian. Adanya larangan yang tegas, dapat memberikan kepastian bagi perusahaan untuk mengetahui keabsahan suatu perbuatan. Hal ini memungkinkan mereka untuk mengatur dan menjalankan usaha tanpa khawatir adanya gugatan hukum di kemudian hari, yang menimbulkan kerugian berlipat ganda. Dengan perkataan lain, bahwa pendekatan *per se illegal* dapat memperingatkan perusahaan sejak awal mengenai perbuatan apa saja yang dilarang dan menjauhkan mereka untuk mencoba melakukannya.²⁸

Perbedaan sederhana dari kedua pendekatan di atas adalah pada isi pasal yang menggunakan salah satu pendekatan tersebut, apabila dalam

²⁸ *Ibid*, hlm. 93-94

pasal tersebut terdapat klausula atau kalimat yang menyatakan “dapat mengakibatkan” atau semacamnya, maka pasal tersebut menggunakan pendekatan *Rule Of Reason*, sementara apabila dalam pasal tersebut terdapat klausula atau kalimat yang menyatakan “pelaku usaha dilarang” tanpa diakhiri dengan kalimat “dapat mengakibatkan”, maka pasal tersebut menggunakan pendekatan *Perse Illegal*.

Setelah membahas pengertian dan juga pendekatan yang digunakan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, maka selanjutnya akan dibahas pasal yang terdapat dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, yang membahas atau mengatur mengenai praktik monopoli pengadaan beras, antara lain Pasal 17, yang menyatakan bahwa:

“(1) Pelaku usaha dilarang melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik 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 dalam 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
- c. Satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.”

Dari isi pasal diatas jelas menyatakan bahwa pelaku usaha dilarang melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, kemudian pada ayat (2) dinyatakan acuan atau indikator penentuan pelaku usaha seperti apa yang termasuk pelaku usaha yang

melakukan praktik monopoli, kemudian dalam penjelasan Pasal 17 ayat (2) tersebut disebutkan atau dijelaskan bahwa yang dimaksud pelaku usaha lain adalah pelaku usaha yang memiliki daya saing atau kemampuan bersaing yang signifikan dalam pasar bersangkutan. Signifikan disini dimaksudkan atau lebih mudahnya diartikan sebagai pesaing yang berarti atau berpengaruh atau yang sebanding dengan pelaku usaha yang telah ada di pasar bersangkutan, sehingga akan ada pembandingan dan juga akan ada pilihan bagi masyarakat sebagai konsumen yang pada akhirnya bertujuan agar tidak terjadi praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

B. Tinjauan Umum Tentang Beras dan Kebutuhan Pangan Menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan

Pengadaan beras dan pemenuhannya kebutuhan pangan merupakan kewajiban bagi negara untuk mewujudkannya sesuai dengan apa yang termuat pada konsideran huruf b Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan yang menyatakan bahwa :

“bahwa negara berkewajiban mewujudkan ketersediaan, keterjangkauan, dan pemenuhan konsumsi Pangan yang cukup, aman, bermutu, dan bergizi seimbang, baik pada tingkat nasional maupun daerah hingga perseorangan secara merata di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia sepanjang waktu dengan memanfaatkan sumber daya, kelembagaan, dan budaya lokal”

Definisi pangan menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan terdapat pada Pasal 1 angka 1 yang menyatakan bahwa :

“Pangan adalah segala sesuatu yang berasal dari sumber hayati produk pertanian, perkebunan, kehutanan, perikanan,

peternakan, perairan, dan air, baik yang diolah maupun tidak diolah yang diperuntukkan sebagai makanan atau minuman bagi konsumsi manusia, termasuk bahan tambahan Pangan, bahan baku Pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman.”

Definisi ketahanan pangan menurut Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan terdapat pada Pasal 1 angka 2 yang menyatakan bahwa :

“Ketahanan pangan adalah kondisi terpenuhinya Pangan bagi negara sampai dengan perseorangan, yang tercermin dari tersedianya Pangan yang cukup, baik jumlah maupun mutunya, aman, beragam, bergizi, merata, dan terjangkau serta tidak bertentangan dengan agama, keyakinan, dan budaya masyarakat, untuk dapat hidup sehat, aktif, dan produktif secara berkelanjutan.”

Dari definisi pangan diatas, dapat diketahui bahwa pangan bukan hanya segala sesuatu yang dihasilkan dari seluruh sumber hayati, tetapi juga meliputi bahan tambahan pangan, bahan baku pangan, dan bahan lainnya yang digunakan dalam proses penyiapan, pengolahan, dan/atau pembuatan makanan atau minuman.

Dari definisi ketahanan pangan diatas, mewujudkan ketahanan pangan dapat diartikan lebih lanjut sebagai berikut:²⁹

1. Terpenuhinya pangan yang cukup diartikan ketersediaan pangan yang berasal dari tanaman, ternak, dan ikan untuk memenuhi kebutuhan atas karbohidrat, protein, lemak, vitamin, dan mineral yang bermanfaat bagi pertumbuhan kesehatan manusia.

²⁹ Achmad Suryana, “*Kapita Selekta, Evolusi Pemikiran Kebijakan Ketahanan Pangan*”, Yogyakarta : BPFE-Yogyakarta, 2003, hlm. 103

2. Terpenuhinya pangan dengan kondisi yang aman, diartikan bebas dari cemaran biologis, kimia, dan benda/zat lain yang dapat mengganggu, merugikan dan membahayakan kesehatan manusia serta aman dari kaidah agama.
3. Terpenuhinya pangan dengan kondisi yang merata, dapat diartikan pangan harus tersedia setiap saat dan merata di seluruh tanah air.
4. Terpenuhinya pangan dengan kondisi terjangkau, diartikan pangan mudah diperoleh oleh seetiap rumah tangga dengan harga yang terjangkau.

Pangan pokok ialah pangan yang muncul dalam menu sehari – hari, mengambil porsi terbesar dalam hidangan dan merupakan sumber energi terbesar. Sedangkan pangan pokok utama ialah pangan pokok yang dikonsumsi oleh sebagian besar penduduk serta dalam situasi normal tidak dapat diganti oleh komoditas lain.³⁰

Dari penjelasan kedua pengertian diatas, maka dapat diketahui bahwa gabah, beras, dan nasi termasuk kedalam pangan pokok dan pangan pokok utama, hal itu dikarenakan gabah dan beras merupakan bahan baku dari nasi, gabah yang diolah menjadi beras melalui penggilingan, dan setelah menjadi beras akan dimasak menjadi nasi yang siap dikonsumsi oleh sebagian besar penduduk Indonesia yang tidak dapat diganti oleh komoditas atau jenis pangan pokok lainnya dalam situasi normal, maka berdasarkan hal tersebut kebutuhan akan gabah, beras, dan nasi sebagai

³⁰ Khumaidi, “*Gizi Masyarakat*”, Jakarta: PT. BPK Gunung Mulia, 1994, hlm. 4

pangan pokok utama sangat tinggi. Oleh karena kebutuhan akan pangan beras ini sangat tinggi, maka diperlukan perencanaan pangan. Perencanaan pangan ini diatur dalam Pasal 6 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, yang menyatakan bahwa :

“perencanaan pangan dilakukan untuk merancang penyelenggaraan pangan ke arah kedaulatan pangan, kemandirian pangan, dan ketahanan pangan.”

Perencanaan ini harus terintegrasi dalam rencana pembangunan nasional dan pembangunan daerah, dilaksanakan oleh Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah dengan melibatkan peran masyarakat dan juga pelaku usaha di bidang pangan yang akan disusun di tingkat nasional, provinsi, dan kabupaten/kota. Selain melaksanakan perencanaan pangan, pemerintah dan/atau pemerintah daerah bertanggung jawab atas ketersediaan dan pengembangan produksi pangan di daerahnya untuk pemenuhan kebutuhan pangan masyarakat secara berkelanjutan. Hal ini diatur dalam Pasal 12 ayat (1) sampai ayat (4) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, yang menyatakan bahwa :

“Ayat (1) Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab atas Ketersediaan Pangan.

Ayat (2) Pemerintah dan Pemerintah Daerah bertanggung jawab atas Ketersediaan Pangan di daerah dan pengembangan Produksi Pangan Lokal di daerah.

Ayat (3) Dalam mewujudkan Ketersediaan Pangan melalui pengembangan Pangan Lokal, Pemerintah Daerah menetapkan jenis Pangan lokalnya.

Ayat (4) Penyediaan Pangan diwujudkan untuk memenuhi kebutuhan dan konsumsi Pangan bagi masyarakat, rumah tangga, dan perseorangan secara berkelanjutan.”

Setelah melakukan perencanaan dan penyediaan pangan, pemerintah dan/atau pemerintah daerah pun berkewajiban untuk melindungi dan memberdayakan semua pihak yang terlibat pada rangkaian produksi pangan sesuai dengan Pasal 17 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan yang menyatakan :

“Pemerintah dan Pemerintah Daerah berkewajiban melindungi dan memberdayakan Petani, Nelayan, Pembudi Daya Ikan, dan Pelaku Usaha Pangan sebagai produsen Pangan.”

Pemerintah pusat dan/atau pemerintah daerah melakukan stabilisasi pasokan dan harga pangan pokok yang dilakukan sesuai dengan yang tercantum dalam Pasal 56 Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2012 tentang Pangan, yang menyatakan :

“Stabilisasi pasokan dan harga Pangan Pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 55 dilakukan melalui:

- a. Penetapan harga pada tingkat produsen sebagai pedoman pembelian Pemerintah;
- b. Penetapan harga pada tingkat konsumen bagi penjualan pemerintah;
- c. Pengelolaan dan pemeliharaan cadangan pangan Pemerintah;
- d. Pengaturan dan pengelolaan pasokan pangan;
- e. Penetapan kebijakan pajak dan/atau tarif yang berpihak pada kepentingan nasional;
- f. Pengaturan kelancaran distribusi antar wilayah;
- g. Pengaturan ekspor dan impor pangan.”

Pada pasal ini jelas menyatakan bahwa, pemerintah berhak untuk melakukan pengaturan dan penetapan harga pada tingkat produsen maupun konsumen, dan juga mengenai kelancaran distribusi antar wilayah, maka dengan dilaksanakannya perencanaan, penyediaan, dan stabilisasi pasokan dan harga pangan, pemerintah dan/atau pemerintah daerah dapat

memenuhi kebutuhan pangan masyarakat dan menciptakan ketahanan pangan nasional, terutama pada beras yang menjadi pangan pokok utama yang dikonsumsi sebagian besar penduduk Indonesia.

Selain perlu inisiatif dari pemerintah dan/atau pemerintah daerah untuk melakukan perencanaan sampai stabilisasi, pelaku usaha di bidang pangan dan masyarakat pun perlu mendukung dan menaati pengaturan yang diterapkan oleh pemerintah di bidang pangan selama itu demi kepentingan nasional.

C. Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat di Bidang Pangan

Kata “ monopoli “ berasal dari kata Yunani yang berarti “ penjual tunggal“. Selain itu istilah monopoli sering disebut juga “Antitrust” untuk pengertian yang sepadan dengan istilah “antimonopoli “ atau istilah “dominasi” yang dipakai oleh masyarakat Eropa yang artinya sepadan dengan arti istilah “monopoli “ yang digunakan untuk menunjukkan kekuatan pasar. Dalam praktek, keempat istilah tersebut yaitu istilah monopoli, antitrust, kekuatan pasar dan istilah dominasi saling ditukarkan pemakaiannya. Keempat istilah tersebut dipergunakan untuk menunjukkan suatu keadaan dimana seseorang menguasai pasar. Keadaan pada pasar tersebut tidak tersedia produk substitusi atau sekalipun ada produk substitusi namun tidak potensial, dan terdapatnya kemampuan pelaku pasar untuk menerapkan harga produk yang lebih tinggi, tanpa mengikuti hukum

persaingan pasar atau hukum tentang permintaan pasar³¹ atau yang dikenal dengan teori *ceteris Paribus*

Monopoli pun didefinisikan dalam *Glosary Of Industrial Organisation Economics and Competition Law*, yaitu :³²

“monopoly is a situation where there is a single seller in the market. In conventional economic analysis, the monopoly case is taken as the polar opposite of perfect competition. By definition, the demand curve facing the monopolist is the industry demand curve which is downward sloping. Thus, the monopolist has significant power over the price it charges, i.e. is a price setter rather than a price taker.”

Dalam *glosary* tersebut mendefinisikan monopoli sebagai keadaan dimana dalam suatu pasar hanya ada satu penjual, kemudian hal tersebut bertentangan dengan persaingan sempurna, penjual atau pelaku monopoli mempunyai kekuatan atau kuasa penuh untuk menentukan harga yang harus dibayar atau biaya yang dikenakan kepada konsumen.

Tidak adanya pesaing menjadikan monopoli sebagai pemusatan kekuatan pasar di satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha, apabila ada pelaku usaha pesaing namun peranannya kurang berarti, sehingga pasarnya bersifat monopolistik. Tentunya karena pada kenyataannya monopoli sempurna jarang ditemukan, maka dalam praktiknya sebutan monopoli juga diberlakukan bagi pelaku yang menguasai bagian terbesar pasar. Secara lebih longgar pengertian monopoli juga mencakup struktur pasar dimana terdapat beberapa pelaku,

³¹ Devi Stefani Bagariang, *Monopoli*, <http://devistefanibagariang.blogspot.co.id/2016/05/monopoli.html>, diakses pada tanggal 28 Februari 2018 pukul 09.54 WIB.

³² R.S. Khemani and D. M. Shapiro, *Glosary Of Industrial Organisation Economics and Competition Law*, Paris: OECD OCDE, 1990, hlm. 38.

maka praktis dari segi pemusatan kekuatan pasar namun peranannya begitu dominan.³³ Selain itu, tanpa adanya persaingan, tidak akan dapat diketahui apakah kinerja yang dijalankan sudah mencapai tingkat yang optimal. Hal ini terjadi karena tidak adanya pembanding yang dapat dijadikan acuan. Pelaku usaha akan selalu terjebak pada penilaian subyektif, bahwa pelaku usaha sudah melakukan yang terbaik. Dengan adanya pesaing, masing-masing pihak dapat mengukur kinerja dengan membandingkan kinerja pesaingnya.³⁴ Dari pengertian dan penjelasan di atas dapat diketahui bahwa praktik monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi yang dilakukan oleh satu pelaku usaha saja dan tidak memiliki pesaing yang berarti didalam pasar yang sama yang menyebabkan persaingan usaha tidak sehat.

Persaingan usaha tidak sehat dapat diartikan keadaan dimana iklim persaingan diantara sesama pelaku usaha yang menjalankan jenis usaha atau kegiatan usaha yang sama mengalami gangguan, sehingga tidak berjalan sebagaimana mestinya atau tidak sehat akibat dari perbuatan salah satu pelaku usaha yang menjalankan usahanya dengan melanggar hukum.

Setelah membahas pengertian praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat secara umum, peneliti akan menjelaskan pengertian dan unsur praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat di bidang pangan. Praktik monopoli di bidang pangan adalah kegiatan pemusatan kekuatan ekonomi yang dilakukan oleh satu atau sekelompok pelaku usaha pada

³³ Suyud Margono, *Hukum Anti Monopoli*, Jakarta: Sinar Grafika, 2009, hlm. 7.

³⁴ Rhido Jusmadi, *Op. Cit*, Hlm. 35.

pasar pangan tertentu, seperti beras atau gula, yang menyebabkan pelaku usaha lain tidak dapat bersaing atau masuk kedalam pasar pangan yang sama (*barrier to entry*), sedangkan persaingan usaha tidak sehat di bidang pangan adalah keadaan ketika iklim usaha di bidang pangan menjadi tidak sehat karena satu atau sekelompok pelaku usaha menjalankan usahanya secara melanggar hukum sehingga pasokan pangan dan distribusinya hanya terkonsentrasi kepada pelaku usaha tersebut.

Dari pengertian praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat di atas, maka berikut akan diuraikan beberapa unsur yang terkandung didalam kedua pengertian tersebut, diantaranya :

Unsur-unsur dari praktik monopoli di bidang pangan, ialah :

1. Kegiatan pemusatan kekuatan ekonomi yang dilakukan oleh satu atau sekelompok pelaku usaha;
2. Pasar pangan tertentu;
3. Menyebabkan pelaku usaha lain tidak dapat bersaing atau masuk kedalam pasar pangan yang sama.

Apabila pelaku usaha di bidang pangan melakukan suatu tindakan atau perbuatan dimana perbuatan tersebut memenuhi unsur-unsur di atas, maka pelaku usaha tersebut patut diduga melakukan praktik monopoli di bidang pangan.

Sedangkan unsur-unsur persaingan usaha tidak sehat di bidang pangan, ialah :

1. Keadaan ketika iklim usaha di bidang pangan menjadi tidak sehat;

2. Satu atau sekelompok pelaku usaha menjalankan usahanya secara melanggar hukum;
3. Pasokan pangan dan distribusinya hanya terkonsentrasi kepada pelaku usaha tersebut.

Apabila pelaku usaha di bidang pangan melakukan suatu perbuatan yang tidak jujur atau melanggar hukum dalam menjalankan usaha dan menyebabkan pasokan dan/atau distribusi pangan hanya terkonsentrasi kepada pelaku usaha tersebut, dan menghambat pelaku usaha lain di bidang pangan yang sama untuk masuk kedalam pasar pangan yang bersangkutan. Keadaan tersebut seringkali disebut integrasi vertikal, dan keadaan tersebut dapat dikatakan sebagai persaingan usaha tidak sehat di bidang pangan. Menurut E. Thomas Sullivan and Jeffrey L. Harrison, bahwa :³⁵

The common argument againts vertical integration by a monopolist is that it increases the difficulty of entry by competitors. In particular, a competitor will not be able to enter unless it integrates and this is more costly than entry at one level. Consequently, the monopolist is able to block entry and collect supracompetitive profits. The paschall court disposed of this argument by noting that that the star's carriers were permitted to deliver newspapers for other publishers as well; thus, barriers to entry into newspaper publishing did not increase

Pernyataan di atas menjelaskan bagaimana integrasi vertikal dapat menyebabkan persaingan usaha tidak sehat, sebab ada hambatan dari pelaku usaha pesaing di Pasar bersangkutan untuk masuk kedalam pasar yang sama, kemudian pelaku usaha yang melakukan praktik monopoli

³⁵ E. Thomas Sullivan and Jeffrey L. Harrison, *Understanding Antitrust and Its Economic Implications*, New York: Matthew Bender & Company, 1994, hlm. 236.

dengan integrasi vertikal dapat melakukan pemblokiran, sehingga pelaku usaha tersebut dapat meraup keuntungan yang sangat besar.

Beras sebagai kebutuhan pokok sebagian besar masyarakat Indonesia, tentunya sangat berisiko untuk di monopoli produksi dan pemasarannya oleh pelaku usaha di bidang pangan, terutama oleh pelaku usaha yang memiliki kekuatan ekonomi yang besar, sehingga dengan mudah dapat melakukan praktik monopoli dengan membuat pemusatan ekonomi terhadap pasar beras yang ada di Indonesia. Terlebih lagi kebutuhan masyarakat terhadap beras terus meningkat setiap tahunnya, tentu menjadi godaan tersendiri bagi para pelaku usaha di bidang beras untuk saling berlomba dan menghalalkan segala cara.

D. Dasar Hukum Penegakan Hukum Antimonopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat

Monopoli di Indonesia tidak terlepas dari faktor sejarah pendudukan usaha dagang VOC (*Vereniging Oost Indische Compagnie*). Awalnya terjadi karena didorong kebutuhan bangsa-bangsa atau negara-negara Eropa terhadap rempah-rempah. Jenis rempah-rempah yang mereka cari dan butuhkan adalah cengkeh, lada, pala, dan bunga pala yang disebut "*fuli*". Bagi bangsa atau orang-orang Eropa, rempah-rempah berfungsi sebagai bumbu atau pelezat masakan, untuk obat-obatan, dan untuk penghangat tubuh pada musim dingin. Begitu pentingnya rempah-rempah bagi Bangsa Eropa kala itu (sekitar akhir abad lima belas), sehingga

muncul ungkapan “*semahal lada*” atau siapa yang menguasai pusat rempah-rempah mereka menguasai kerongkongan Eropa.³⁶

Pada tanggal 23 februari 1605, Belanda berhasil membangun permukiman tetap, kemudian mengusir Portugis dan sekaligus mengakhiri persaingan usaha dalam perdagangan rempah-rempah dengan portugis di Kepulauan Maluku. Selanjutnya, Belanda mulai membangun sistem monopoli dalam perdagangan rempah-rempah dengan penduduk setempat. Dari keberhasilan ini, timbul inisiatif dan usul “*johan van Oldenbaarneveld*”, maka dibentuklah sebuah perusahaan dagang yang disebut “*Vereenigde Oost Indische Compagnie (VOC)*” di Amsterdam pada tanggal 20 Maret 1602, yang kemudian perusahaan dagang ini berkembang di berbagai kota lainnya. Tujuan pembentukan VOC tidak lain adalah menghindari persaingan antar sesama pedagang Belanda, serta mampu menghadapi persaingan dengan bangsa lain, terutama Spanyol, dan Portugis sebagai musuhnya.³⁷

Pengertian antimonopoli atau yang dikenal sebagai *antitrust* di Amerika Serikat, di definisikan dalam *Glosary Of Industrial Organisation Economics and Competition Law*, yaitu :³⁸

“Antitrust refers to field of economic policy and laws dealing with monopoly and monopolistic practices. Antitrust law or antitrust policy are terms primarily used in the United States, while in many other countries have utilized the phrases Fair Trading or Antimonopoly law. The intellectual basis for antitrust economics or policy is the sub-field of industrial

³⁶ Suharsil dan Mohammad Taufik Makarao, “*Hukum Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*”, Jakarta: Ghalia Indonesia, 2010, hlm. 21.

³⁷ Muhammad Sadi Is, *Op., Cit*, Hlm. 15-16.

³⁸ R.S. Khemani and D. M. Shapiro, *Op. Cit*, Hlm. 4

organization economics which addresses issues arising from the behaviour of firms operating under different market structure conditions and the effect this has on economic performance. Most antitrust or competition laws have provisions dealing with structure such as mergers, monopoly, dominant market position and concentration, as well as behaviour, such as collusion, price fixing, and predatory pricings.”

Pada intinya, antimonopoli atau *antitrust* digunakan di Amerika Serikat pada saat negara-negara lain menggunakan istilah *Fair Trading* atau *Antimonopoly law*, seperti yang digunakan di Indonesia. Ketentuan ini mengatur mengenai merger, monopoli, posisi dominan dalam pasar, dan konsentrasi kepada perilaku, kolusi, penetapan harga dan jual rugi. Meskipun Indonesia telah mengetahui dan mengalami sistem monopoli yang diterapkan oleh Belanda, akan tetapi Indonesia tidak langsung mempunyai dasar hukum penegakan hukum antimonopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang secara tegas dan khusus menangani praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Dasar hukum penegakan hukum antimonopoli dan persaingan usaha tidak sehat di Indonesia sebenarnya telah ada sejak lama sekali dan mengalami berbagai perubahan ke arah lebih baik. Pada awalnya yang menjadi dasar hukum dalam penegakan hukum antimonopoli dan persaingan usaha tidak sehat terpisah menjadi 2 (dua), yaitu pada hukum pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 382bis KUHP yang mengatur persaingan curang (persaingan usaha tidak sehat), dan sedangkan dalam hukum perdata mengacu Pasal 1365 KUHPerdata mengenai perbuatan melawan hukum, sebab praktik

monopoli ini menyebabkan persaingan curang atau tidak sehat seperti yang tercantum dalam Pasal 382bis KUHP.

Penerapan atau penggunaan Pasal 382bis KUHP dan Pasal 1365 KUHPerdata menjadi dasar hukum penegakan hukum antimonopoli dan persaingan usaha tidak sehat berlangsung cukup lama. Selama itu pula pengaturan kegiatan usaha di Indonesia hanya menggunakan aturan hukum peninggalan Belanda yang sebenarnya sudah ketinggalan zaman dan kurang relevan dengan perkembangan terutama pada bidang-bidang tertentu, termasuk pada bidang antimonopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Sebab, Pasal 382bis KUHP dan Pasal 1365 KUHPerdata belum dapat dijadikan landasan yang kuat dan kokoh dalam penegakan hukum antimonopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Dalam perkembangan sistem hukum di Indonesia, hukum persaingan usaha (*competition law*) merupakan pengembangan dari hukum ekonomi (*economic law*), yang memiliki karakteristik tersendiri. Sebagaimana diketahui bahwa salah satu karakteristik dari hukum ekonomi bersifat fungsional dengan meniadakan pembedaan antara hukum publik dan hukum privat yang selama ini dikenal.³⁹

Penataan kembali kegiatan usaha di Indonesia antara lain ditandai dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang berasaskan pada demokrasi ekonomi dengan memperhatikan

³⁹ Rachmadi Usman, *Op., cit.*, hlm. 1

keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum dengan tujuan untuk menjaga kepentingan umum dan melindungi konsumen, menumbuhkan iklim usaha yang kondusif melalui terciptanya persaingan usaha yang sehat dan menjamin kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi setiap orang, mencegah praktik-praktik monopoli serta menciptakan efektifitas dan efisiensi dalam rangka meningkatkan ekonomi nasional.⁴⁰

Dengan adanya Undang-Undang khusus yang mengatur mengenai larangan praktik monopoli (antimonopoli) dan persaingan usaha tidak sehat yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 membuat penegakan hukum antimonopoli dan persaingan usaha tidak sehat memiliki dasar penegakan hukum yang kuat dan kokoh, sebab memiliki Undang-Undang yang tersendiri atau eksklusif mengatur mengenai antimonopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Seperti juga halnya dalam bidang hukum yang lain, maka dalam bidang hukum antimonopoli ini pun berlaku prinsip bahwa, tidak ada gunanya sebegus dan sesempurna apa pun peraturan tertulis jika hal tersebut tidak dapat diwujudkan ke dalam praktik. Agar praktik dapat berjalan sesuai dengan yang dikehendaki oleh peraturan tertulis, maka aspek pelaksanaan hukum (*law enforcement*) juga harus diatur, diarahkan dan dilaksanakan secara benar. Jika tidak, ketentuan tertulis hanya menjadi macam kertas yang sia-sia.

⁴⁰ Muhammad Sadi Is, *Loc., Cit.*

Sebagai salah satu peraturan perundang-undangan yang dibuat untuk menciptakan “*social engineering*” bagi masyarakat dunia usaha pada umumnya dan para pelaku usaha pada khususnya, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 ini pun dilengkapi dengan berbagai macam aturan mengenai sanksi-sanksi yang dapat dikenakan bagi mereka yang melanggar ketentuan undang-undang.⁴¹

Dalam penegakan hukum antimonopoli pun dibuat suatu lembaga khusus yang dibentuk melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, yaitu Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), lembaga pengawas ini memiliki beberapa kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang, seperti melakukan monitoring, penyelidikan dan/atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, baik yang bersumber dari inisiatif KPPU maupun yang bersumber dari laporan masyarakat atau pelaku usaha yang merasa dirugikan. Kemudian KPPU juga diberikan wewenang untuk menjatuhkan sanksi terhadap setiap pelaku usaha yang melanggar ketentuan larangan praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Sanksi yang dapat dijatuhkan atau diberikan KPPU kepada pelaku usaha yang melanggar hanya sanksi administratif saja, sedangkan untuk sanksi pidana dan perdata dijatuhkan oleh badan peradilan.

⁴¹ Rachmadi Usman, *Op., cit.*, hlm. 199-200.

Untuk penegakkan hukum antimonopoli di Indonesia diperlukan adanya kerja keras dan usaha yang sungguh-sungguh untuk dapat melaksanakan *law enforcement* dari hukum antimonopoli ini. Kesungguhan tersebut harus ada pada semua pihak yang terlibat. Apakah dia pejabat pengusutan (polisi), penuntutan (jaksa), ataupun pihak peradilan. Mereka semua harus dapat menghayati bagaimana pentingnya aturan hukum di bidang antimonopoli untuk ditegakkan secara jujur dan maksimal. Pada hakikat semua unsur sistem hukum harus berjalan. Unsur-unsur sistem hukum tersebut substansi hukum (*legal substansion*), struktur hukum (*legal structur/law informcement*) dan budaya hukum masyarakat (*legal culture*).

Komisi Pengawas Persaingan Usaha merupakan ujung tombak dari penegakan hukum antimonopoli, maka kapabilitas, kejujuran dan keseriusan dari anggota komisi ini sangat menentukan bagaimana warna dan irama dari berjalannya hukum antimonopoli dalam praktik.

Berdasarkan ketentuan dalam pasal-pasal Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, maka setiap perjanjian, kegiatan, atau perbuatan yang dapat mengakibatkan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat merupakan perjanjian atau kegiatan yang dilarang. Perjanjian atau kegiatan yang dilarang itu dilakukan secara tidak jujur, melawan hukum, atau menimbulkan hambatan dalam persaingan usaha. Terhadap pelaku usaha yang melanggar larangan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha

tidak sehat ini dapat dikenakan sanksi sebagaimana diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.⁴²

Pengaturan ketentuan sanksi pelanggaran hukum antimonopoli dan persaingan usaha dapat dijumpai dalam ketentuan Pasal 47 sampai dengan 49 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Dari pasal-pasal tersebut terdapat 3 (tiga) jenis sanksi yang dapat dikenakan atau dijatuhkan kepada setiap pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, sanksi-sanksi tersebut adalah sanksi administratif, sanksi pidana pokok dan juga sanksi pidana tambahan.

Jadi, sanksi yang dapat dikenakan kepada pelaku usaha yang terbukti melakukan pelanggaran terhadap hukum persaingan usaha dalam konteks Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 dibedakan atas:⁴³

1. Tindakan administratif (Pasal 47 ayat (2));
2. Sanksi pidana pokok (Pasal 48); dan
3. Sanksi pidana tambahan (Pasal 49).

⁴² *Ibid*, hlm. 200-201.

⁴³ *Ibid*, hlm. 202.