

BAB II

TINJAUAN PUSTAKAN MENGENAI PENERAPAN PENGATURAN

INTEGRASI VERTIKAL DALAM PERSPEKTIF HUKUM

PERSAINGAN DAN UMKM MENURUT UU NO. 5 TAHUN 1999 DAN

UU No. 20 TAHUN 2008

A. Pengaturan Integrasi Vertikal Dalam Perspektif Hukum Persaingan.

1. Konsep Integrasi Vertikal dalam Hukum Persaingan Usaha

Integrasi vertikal merupakan salah satu strategi bisnis yang umum digunakan oleh perusahaan besar untuk meningkatkan efisiensi dan memperluas kendali atas pasar. Secara umum, integrasi vertikal dapat diartikan sebagai bentuk penguasaan usaha yang dilakukan oleh satu perusahaan terhadap lebih dari satu tahapan dalam rantai produksi atau distribusi barang dan jasa. Dengan kata lain, perusahaan tidak hanya menguasai satu lini usaha, melainkan mengendalikan seluruh mata rantai pasok dari hulu hingga hilir.

Menurut literatur ekonomi, integrasi vertikal dibedakan menjadi dua jenis utama. Pertama, integrasi vertikal hulu (*backward integration*), yaitu penguasaan perusahaan terhadap tahap produksi sebelumnya, misalnya perusahaan pengolah daging yang juga menguasai usaha pakan dan pembibitan (Carlton & Perloff, 2005). Kedua, integrasi vertikal hilir (*forward integration*), yaitu penguasaan perusahaan terhadap tahap distribusi berikutnya, misalnya produsen pakan ternak yang sekaligus menguasai rumah potong ayam dan jaringan distribusi. Dalam praktiknya, perusahaan besar sering melakukan

kombinasi dari kedua bentuk tersebut untuk memperoleh kendali penuh atas rantai produksi.

Integrasi vertikal memiliki dua sisi yang berbeda. Dari sisi positif, integrasi vertikal dapat meningkatkan efisiensi usaha, mengurangi biaya transaksi, menjamin stabilitas pasokan, serta memastikan standar kualitas produk. Namun dari sisi negatif, integrasi vertikal berpotensi menimbulkan pemusatan kekuatan ekonomi pada satu pelaku usaha, yang dapat menutup akses bagi pelaku usaha lain, khususnya UMKM, untuk masuk ke pasar. Dampak paling serius dari integrasi vertikal adalah *foreclosure effect*, yaitu kondisi ketika pesaing potensial tidak dapat bersaing karena jalur distribusi maupun pasokan input telah dikuasai sepenuhnya oleh pelaku usaha terintegrasi.

Relevansi integrasi vertikal terhadap penelitian ini terlihat dari praktik yang dilakukan oleh PT Charoen Pokphand Indonesia (CPI). Perusahaan ini menguasai berbagai lini usaha mulai dari produksi pakan, pembibitan, vaksinasi, budidaya, hingga distribusi produk olahan. Dengan menguasai seluruh rantai pasok, CPI berada pada posisi dominan yang dapat menimbulkan risiko hambatan bagi UMKM peternak mandiri untuk bersaing secara sehat. Oleh karena itu, penting untuk mengkaji integrasi vertikal dalam kerangka hukum persaingan usaha, khususnya dalam hubungannya dengan perlindungan terhadap UMKM.

Integrasi vertikal dalam sektor peternakan diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan

sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 (selanjutnya disebut UUPKH jo. UU 41/2014). Perubahan ini mempertegas legitimasi bagi perusahaan besar untuk melakukan usaha peternakan secara terintegrasi dari hulu hingga hilir, meliputi pembibitan, pakan, budidaya, pemotongan, hingga distribusi.. UUPKH memberikan legitimasi bagi perusahaan besar untuk menjalankan usaha peternakan secara terintegrasi, mulai dari pembibitan, pakan, budidaya, hingga pemotongan dan distribusi. Tujuan regulasi ini pada dasarnya adalah meningkatkan efisiensi produksi, menjamin ketahanan pangan, serta meningkatkan daya saing produk peternakan nasional.

Namun, kebijakan integrasi vertikal dalam UUPKH menimbulkan potensi konflik dengan UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU 5/1999). Pasal 14 dan 19 UU 5/1999 melarang perjanjian atau praktik integrasi vertikal yang menimbulkan monopoli atau persaingan usaha tidak sehat. Dengan demikian, terdapat ketidakpastian hukum karena di satu sisi integrasi vertikal dilegitimasi oleh UUPKH, tetapi di sisi lain dapat dipersoalkan dalam kerangka hukum persaingan usaha.

Integrasi vertikal dalam sektor peternakan diatur dalam Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 41 Tahun 2014 (selanjutnya disebut UUPKH jo. UU 41/2014). Perubahan ini mempertegas legitimasi bagi perusahaan besar untuk melakukan usaha peternakan secara

terintegrasi dari hulu hingga hilir, meliputi pembibitan, pakan, budidaya, pemotongan, hingga distribusi.. UUPKH memberikan legitimasi bagi perusahaan besar untuk menjalankan usaha peternakan secara terintegrasi, mulai dari pembibitan, pakan, budidaya, hingga pemotongan dan distribusi. Tujuan regulasi ini pada dasarnya adalah meningkatkan efisiensi produksi, menjamin ketahanan pangan, serta meningkatkan daya saing produk peternakan nasional.

Namun, kebijakan integrasi vertikal dalam UUPKH menimbulkan potensi konflik dengan UU Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU 5/1999). Pasal 14 dan 19 UU 5/1999 melarang perjanjian atau praktik integrasi vertikal yang menimbulkan monopoli atau persaingan usaha tidak sehat. Dengan demikian, terdapat ketidakpastian hukum karena di satu sisi integrasi vertikal dilegitimasi oleh UUPKH, tetapi di sisi lain dapat dipersoalkan dalam kerangka hukum persaingan usaha.

B. Pengaturan Perlindungan Terhadap UMKM Dalam UU No. 20 Tahun 2008 Tentang UMKM.

1. Konsep Perlindungan Hukum terhadap UMKM

a. Pengertian dan Kedudukan UMKM

Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) merupakan tulang punggung perekonomian nasional yang berperan penting dalam penyerapan tenaga kerja, pemerataan pembangunan, dan ketahanan ekonomi lokal (Kementerian Koperasi dan UKM RI, 2022). Secara normatif, UMKM

dipandang sebagai kelompok usaha yang membutuhkan perhatian khusus dari negara agar dapat berfungsi optimal dalam sistem ekonomi nasional. Oleh karena itu, perlindungan hukum terhadap UMKM menjadi unsur penting dalam pencapaian tujuan demokrasi ekonomi sebagaimana tercantum dalam UUD 1945 Pasal 33.

b. Landasan Hukum Perlindungan UMKM

Perlindungan UMKM memperoleh dasar hukum dalam beberapa instrumen nasional, antara lain UUD 1945 (Pasal 33) dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2008 tentang Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UU 20/2008). Instrumen-instrumen ini menegaskan kewajiban negara untuk:

- 1) Memberikan akses yang adil terhadap sumber daya ekonomi (modal, pasar, teknologi),
- 2) Menjamin kesempatan yang setara bagi UMKM untuk berpartisipasi dalam proses produksi dan pemasaran, serta
- 3) Menyediakan kebijakan afirmatif dan fasilitas yang mendukung ketahanan dan keberlanjutan UMKM.

c. Prinsip-prinsip Perlindungan Hukum UMKM

Menurut UU No. 20 Tahun 2008 Tentang UMKM, perlindungan hukum bagi UMKM tidak hanya dipandang sebagai kewajiban normatif, tetapi juga sebagai instrumen kebijakan publik untuk menjaga keadilan ekonomi. Perlindungan ini didasarkan pada sejumlah prinsip fundamental. Pertama, keadilan prinsip, yang menekankan pentingnya pencegahan terhadap praktik diskriminasi serta memastikan bahwa UMKM memiliki

kesempatan bersaing yang wajar di pasar. Kedua, prinsip kepastian hukum, yaitu jaminan bahwa peraturan yang mengatur UMKM harus jelas dan konsisten sehingga pelaku usaha kecil dapat merencanakan kegiatan ekonominya secara rasional dan berkelanjutan.

Ketiga, terdapat prinsip keterpihakan (*affirmative policy*), di mana negara berkewajiban mengambil langkah-langkah proaktif untuk membangun kapasitas UMKM, termasuk melalui fasilitasi akses permodalan, teknologi, dan pasar. Keempat, prinsip keseimbangan kepentingan, yang berfungsi untuk menjaga orientasi efisiensi ekonomi tidak mengorbankan kepentingan kelompok usaha rentan. Dengan demikian, perlindungan hukum bagi UMKM sebagaimana diatur dalam UU 20/2008 memiliki dimensi sosial-ekonomi yang luas, yaitu mendorong persaingan yang sehat sekaligus menjamin keinginan rakyat dalam menghadapi dominasi pelaku usaha besar.

d. Bentuk Instrumen Perlindungan Hukum

Perlindungan terhadap UMKM pada hakikatnya bersifat multidimensi, karena mencakup aspek hukum, kebijakan publik, hingga pemberdayaan ekonomi. Dimensi pertama adalah regulasi dan kebijakan publik, yaitu hadirnya aturan yang secara tegas melarang praktik diskriminatif dan merendahkan posisi dominan oleh pelaku usaha besar, serta kebijakan afirmatif berupa fasilitas pembiayaan, pemberian insentif, maupun preferensi dalam pengadaan barang dan jasa pemerintah. Dimensi kedua adalah penegakan persaingan usaha, di mana Komisi Pengawas

Persaingan Usaha (KPPU) dan perangkat hukum persaingan berperan mencegah sekaligus menindak praktik monopoli maupun monopsoni yang merugikan keberlangsungan UMKM.

Dimensi ketiga berupa fasilitas pemberdayaan, yang meliputi program pelatihan, akses terhadap teknologi, pembiayaan mikro, serta pembinaan kelembagaan agar UMKM memiliki daya saing yang lebih kuat. Terakhir, terdapat dimensi perlindungan akses pasar, yakni regulasi yang mengatur agar pengadaan pemerintah menyediakan ruang khusus bagi UMKM, serta penerapan mekanisme anti-diskriminasi dalam rantai pasok untuk menjamin produk UMKM tetap dapat bersaing. Dengan demikian, perlindungan UMKM tidak dapat dilihat hanya dari satu aspek saja, melainkan sebagai rangkaian kebijakan yang saling melengkapi guna menciptakan ekosistem usaha yang adil, inklusif, dan berkelanjutan.

Menurut Sitompul, (1999) KPPU berfungsi sebagai pengawas dan penegak aturan persaingan untuk menjaga agar praktik usaha tidak merugikan pelaku usaha kecil. Sementara kementerian/lembaga terkait (misalnya Kemenkop-UKM, Dinas Koperasi dan UMKM daerah) bertanggung jawab pada kebijakan pemberdayaan dan perlindungan ekonomi formal bagi UMKM. Koordinasi antar-lembaga diperlukan agar perlindungan hukum UMKM tidak hanya bersifat normatif tetapi juga efektif di lapangan.

2. Hukum Persaingan Usaha

a. Lahirnya dan Tujuan UU Persaingan Usaha

Hukum persaingan usaha di Indonesia dikodifikasikan melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU 5/1999). Tujuan utama undang-undang ini adalah menjamin terciptanya iklim persaingan usaha yang sehat dan adil, melindungi konsumen, mencegah pemusatan kekuatan ekonomi yang merugikan publik, serta mewujudkan demokrasi ekonomi sebagaimana cita-cita Pasal 33 UUD 1945 (Sitompul, 1999). Dalam kerangka ini, hukum persaingan bukan bertujuan melarang skala besar atau integrasi *per se* (secara otomatis), melainkan menilai apakah praktik tertentu menyebabkan efek anti-kompetitif yang merugikan pasar dan pihak lain (konsumen, pelaku usaha kecil).

Sehingga integrasi vertikal tidak otomatis dilarang, melainkan diuji apakah menimbulkan efek antipersaingan (misalnya *foreclosure*, diskriminasi akses input/distribusi, pemerasan harga input, atau pengurangan pilihan bagi konsumen) (Riordan & Salop, 1995)

b. Peran dan Fungsi KPPU

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) adalah lembaga yang diberi mandat untuk mengawasi dan menegakkan ketentuan UU persaingan. Fungsi utamanya meliputi:

- 1) Menerima aduan/indikasi praktik persaingan usaha tidak sehat;
- 2) Melakukan penyelidikan dan pemeriksaan;
- 3) Mengadakan pemeriksaan dan sidang administratif;

- 4) Memutus ada/tidaknya pelanggaran serta merekomendasikan sanksi atau tindakan remedi.

Dalam praktik, KPPU juga menerbitkan pedoman teknis (misalnya pedoman mengenai perjanjian vertikal) untuk memudahkan pengujian faktual atas bentuk-bentuk kerja sama usaha yang kompleks.

c. Pendekatan Penilaian Hukum (*Rule of Reason & illegal per-se*)

Penilaian integrasi vertikal sering menggunakan pendekatan ekonomis dalam hukum persaingan *Rule of Reason* pendekatan yang menilai efek neto suatu praktik terhadap persaingan (mengimbangi manfaat efisiensi vs dampak antipersaingan). Pendekatan ini mensyaratkan analisis pasar, pangsa pasar, hambatan masuk, serta dampak terhadap konsumen/UMKM.

Prinsip *Per Se Illegal (Illegal Per Se)*. Prinsip ini menyatakan bahwa ada praktik tertentu yang langsung dianggap dilarang tanpa perlu menilai dampaknya secara mendalam, karena secara inheren selalu merugikan persaingan. Contohnya kartel harga, pembagian wilayah pasar, atau penetapan harga minimum. Dalam konteks integrasi vertikal, biasanya tidak masuk kategori per se illegal, tetapi tetap bisa dianggap demikian jika jelas menutup akses pasar bagi pesaing..

Menurut Siti Anisah (2012) penilaian perjanjian vertikal dan integrasi vertikal cenderung menerapkan analisis ekonomi kontekstual (*rule of reason*) yang mana KPPU menilai bukti dampak nyata terhadap pasar dan pelaku usaha lain sebelum menyatakan pelanggaran.