

**POLITIK HUKUM PERSAINGAN USAHA  
DALAM KERANGKA DEMOKRASI EKONOMI INDONESIA  
(Suatu Kajian sejak Orde Lama hingga Orde Reformasi)**

**TESIS**

**Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Mencapai  
Derajat Magister Program Studi Ilmu Hukum**

**Minat Utama: Hukum Bisnis**



**OLEH:  
ERLINA SEPTIYANINGRUM  
NIM: S320211205**

**PROGRAM MAGISTER ILMU HUKUM  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS SEBELAS MARET  
SURAKARTA**

**2013**

*commit to user*

**POLITIK HUKUM PERSAINGAN USAHA  
DALAM KERANGKA DEMOKRASI EKONOMI INDONESIA  
(Suatu Kajian sejak Orde Lama hingga Orde Reformasi)**

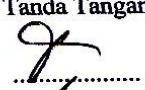
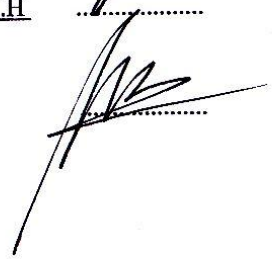
DISUSUN OLEH:

ERLINA SEPTIYANINGRUM

NIM: S320211205


Telah disetujui oleh Tim Pembimbing:


Dewan Pembimbing

Jabatan	Nama	Tanda Tangan	Tanggal
1. Pembimbing I	<u>Prof. Dr. Adi Sulistiyono, S.H, M.H</u> NIP. 196302091988031003		25/2013 /01
2. Pembimbing II	<u>Pranoto, S.H, M.H</u> NIP. 196412191989031002		25/2013 /01

Mengetahui:

Ketua Program Magister Ilmu Hukum



  
Prof. Dr. Adi Sulistiyono, S.H, M.H  
NIP. 196302091988031003

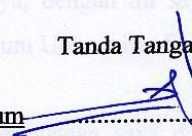
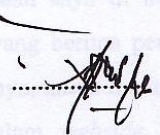
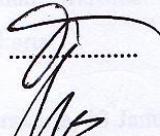

**POLITIK HUKUM PERSAINGAN USAHA  
DALAM KERANGKA DEMOKRASI EKONOMI DI INDONESIA**  
(Suatu Kajian sejak Orde Lama hingga Orde Reformasi)

DISUSUN OLEH:

ERLINA SEPTIYANINGRUM

NIM: S320211205

Telah disetujui oleh Tim Penguji:

Jabatan	Nama	Tanda Tangan	Tanggal
Ketua	<u>Dr. M. Hudi Asorori S, S.H, M. Hum</u> NIP. 19601107 1989111001		09/02/2013
Sekretaris	<u>Moch. Najib Umanulah, S.H, M.H, PhD</u> NIP. 19590803 1985031001.		09/02/2013
Anggota	<u>Prof. Dr. Adi Sulistiyono, S.H, M.H</u> NIP. 196302091988031003		09/02/2013
Anggota	<u>Pranoto, S.H, M.H</u> NIP. 196412191989031002		09/02/2013

Mengetahui,

Ketua Program Studi Ilmu Hukum Prof. Dr. Adi Sulistiyono, S.H, M.H  
NIP. 196302091988031003

Direktur Program Pascasarjana Prof. Dr. Ir. Ahmad Yunus, M.S  
NIP. 196107171986011001



**PERNYATAAN**

NAMA : ERLINA SEPTIYANINGRUM  
NIM : S 320211205

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa tesis berjudul “POLITIK HUKUM PERSAINGAN USAHA DALAM KERANGKA DEMOKRASI EKONOMI INDONESIA (Suatu Kajian sejak Orde Lama hingga Orde Reformasi) adalah betul karya saya sendiri. Hal yang bukan karya saya, dalam tesis tersebut diberi tanda citasi dan ditunjukkan dalam daftar pustaka. Selanjutnya, untuk menunjukkan keaslian tesis saya, dengan ini saya bersedia tesis ini di *upload* di *webside* Program Magister hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Apabila benar dikemudian hari terbukti pernyataan saya di atas tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi akademik yang berupa pencabutan tesis dan gelar yang diperoleh dari tesis tersebut. Selanjutnya, untuk menunjukkan keasliannya, saya mengijinkan tesis ini di *upload* dalam *webside* Program Pascasarjana Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Surakarta, 13 Januari 2013

Yang membuat pernyataan,



Erlina Septiyaningrum



## KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT yang telah melimpahkan begitu banyak nikmat-Nya sehingga tesis yang berjudul ***“Politik Hukum Persaingan Usaha dalam Kerangka Demokrasi Ekonomi Indonesia (Suatu Kajian sejak Orde Lama hingga Orde Reformasi)”*** ini dapat penulis selesaikan tepat pada waktunya guna memenuhi sebagian persyaratan mencapai derajat magister program studi ilmu hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.

Tesis ini membahas tentang perkembangan politik hukum persaingan usaha sejak orde lama, orde baru, dan orde reformasi untuk melihat dinamika kepentingan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan (khususnya dalam bidang persaingan usaha) dan pengaruhnya terhadap substansi peraturan perundang-undangan. Selanjutnya, tesis ini juga membahas kesesuaian antara politik hukum persaingan usaha tersebut dengan kerangka demokrasi ekonomi Indonesia.

Dalam kesempatan ini, penulis juga bermaksud menyampaikan ucapan terimakasih kepada semua pihak yang telah membantu penulis, baik secara materiil maupun non materiil sehingga penulisan tesis ini dapat terselesaikan. Terimakasih terutama penulis sampaikan kepada:

1. Allah S.W.T. karena sungguh tiada daya dan upaya kecuali atas kuasa dan izin-Nya.
2. Nabi Muhammad S.A.W. sebagai suri tauladan yang sempurna bagi umatnya.
3. Ibu, kakak, dan keponakan tercinta yang telah melimpahkan kebahagiaan, cinta, dan kasih sayang kepada penulis.
4. Mas Rohmat Subekti atas kesabaran dan pengertian yang menenangkan.
5. Bapak Prof. Dr. Ravik Karsidi, M.S, selaku Rektor Universitas Sebelas Maret Surakarta.
6. Bapak Prof. Dr. Ir. Ahmad Yunus, M.S, selaku Direktur Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret Surakarta.

7. Ibu Prof. Dr. Hartiwiningsih, S.H, M.H, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta.
8. Bapak Prof. Dr. Adi Sulistiyono, S.H, M.H. selaku Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret Surakarta, Pembimbing I, dan penguji. Terimakasih untuk motivasi agar penulis segera menyelesaikan penulisan ini dan diskusi-diskusi yang mencerahkan.
9. Bapak Pranoto, S.H, M.H selaku Pembimbing II dan penguji. Terimakasih telah mengingatkan penulis saat penulis terus menunda untuk menyelesaikan penulisan ini. Terimakasih pula untuk seluruh bimbingan dan ruang kreativitas penulis yang terus bapak didorong.
10. Bapak Dr. M. Hudi Asorori S, S.H, M. Hum. dan Bapak Moch. Najib Imanulah, S.H, M.H, Ph.D selaku penguji.
11. Bapak dan Ibu dosen yang telah memberikan ilmunya dengan penuh keikhlasan.
12. Seluruh staff Program Magister Ilmu Hukum Universitas Sebelas Maret yang telah banyak membantu selama penulis menjalani proses studi.
13. Saudara-saudaraku angkatan 2011 Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Teni, Mb Tika, Anna, Martha, Mb Dian, Angela, Arif, Aldo, Insan, Pak Djarot, Mb Febri, Mas Endrik, Mas Yasser, Pak Eri, Dina, Mb Zul, Radit, Mas Fatah, Andi. Semoga persaudaraan dan tali silaturahmi senantiasa terjalin dengan baik.
14. Semua pihak yang telah membantu dalam penyusunan tesis ini yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Penulis menyadari bahwa dalam penulisan ini masih banyak kekurangan dan jauh dari sempurna, oleh karena itu penulis mengharapkan saran dan kritik membangun demi perbaikan pada masa yang akan datang dan semoga penulisan ini dapat bermanfaat. Amin.

Surakarta, 13 Januari 2013

Penulis

*commit to user*

## DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL .....	i
HALAMAN PENGESAHAN PEMBIMBING .....	ii
HALAMAN PENGESAHAN PENGUJI .....	iii
HALAMAN PERNYATAAN .....	iv
KATA PENGANTAR .....	v
HALAMAN DAFTAR ISI .....	vii
HALAMAN DAFTAR BAGAN .....	ix
ABSTRAK .....	x
ABSTRACT .....	xii
BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	7
C. Tujuan Penelitian .....	7
D. Manfaat Penelitian .....	7
BAB II LANDASAN TEORI .....	8
A. Kerangka Teori .....	8
1. Tinjauan tentang Politik Hukum .....	8
2. Tinjauan tentang Hukum Persaingan Usaha .....	15
3. Tinjauan tentang Demokrasi Ekonomi .....	25
4. Tinjauan tentang Aliran Hukum Kritis .....	35
5. Tinjauan tentang Hukum adalah Jiwa Bangsa ( <i>Volkgeist</i> ) .....	40
B. Penelitian yang Relevan .....	46
C. Kerangka Berpikir .....	4
BAB III METODE PENELITIAN .....	49
A. Jenis Penelitian .....	49
B. Bentuk Penelitian .....	50
C. Pendekatan Penelitian .....	50

D. Jenis dan Sumber Data .....	51
E. Teknik Pengumpulan Data .....	52
F. Teknik Analisis Data .....	52
G. Definisi Operasional Variabel Penelitian .....	53
1. Politik Hukum .....	53
2. Persaingan Usaha .....	53
3. Demokrasi Ekonomi .....	54
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....	55
A. Politik Hukum Persaingan Usaha Orde Lama hingga Orde Reformasi .....	55
1. Era Pemerintahan Orde Lama (1945-1966) .....	56
2. Era Pemerintahan Orde Baru (1966-1998) .....	73
3. Era Pemerintahan Orde Reformasi (1999-sekarang).....	92
B. Politik Hukum Persaingan Usaha Orde Lama hingga Orde Reformasi dalam Kerangka Demokrasi Ekonomi Indonesia .....	115
1. Era Pemerintahan Orde Lama.....	122
2. Era Pemerintahan Orde Baru.....	129
3. Era Pemerintahan Orde Reformasi .....	134
BAB V PENUTUP .....	153
A. Kesimpulan .....	153
B. Implikasi .....	158
C. Saran .....	158
DAFTAR PUSTAKA .....	160



## DAFTAR BAGAN

Bagan 1. Kerangka Berpikir.

Bagan 2. Tindakan yang dilarang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

Bagan 3. Hubungan antara keadilan ekonomi, keadilan sosial, dan hubungan-hubungan ekonomi yang beretika.

Bagan 4. Hubungan antara keadilan ekonomi dan demokrasi ekonomi dalam kaitannya dengan hubungan-hubungan ekonomi yang beretika, persaingan usaha, dan keadilan sosial.



## ABSTRAK

**Erlina Septiyaningrum, S 320211205, 2013, Politik Hukum Persaingan Usaha dalam Kerangka Demokrasi Ekonomi Indonesia (Suatu Kajian sejak Orde Lama hingga Orde Reformasi), Tesis: Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret.**

Penelitian ini mengkaji politik hukum persaingan usaha sejak orde lama hingga orde reformasi dan kesesuaiannya dengan kerangka demokrasi ekonomi Indonesia.

Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dalam bentuk penelitian evaluatif. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan historis dengan sumber data sekunder berupa bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Sumber data dikumpulkan dengan teknik riset kepustakaan dan dianalisis menggunakan penafsiran gramatikal, penafsiran historis, dan logika berpikir deduksi.

Hasil penelitian menunjukkan politik hukum persaingan usaha di Indonesia sejak orde lama hingga orde reformasi seringkali dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan tertentu di luar kepentingan hukum. Terdapat kecenderungan adanya tarik menarik kepentingan dalam proses pembuatan hukum. Hal ini menunjukkan proses pembuatan hukum tidak selalu bertolak pada premis normatif yang telah disepakati bersama. Hukum hanya berakhir sebagai alat untuk melanggengkan kekuasaan. Dilihat dari kerangka demokrasi ekonomi Indonesia yang berpijak pada semangat kebersamaan dan menghendaki politik hukum persaingan usaha yang dapat menjamin terselenggaranya persaingan usaha sehat yang berporos pada keadilan sosial, politik hukum persaingan usaha orde lama dapat dikatakan kurang sesuai dengan kerangka demokrasi ekonomi Indonesia karena hadirnya semangat individualisme, praktik-praktik korupsi, kolusi, nepotisme, jual beli lisensi, serta cenderung menjurus pada etatisme penuh. Politik hukum persaingan usaha orde baru juga tidak sesuai dengan kerangka demokrasi ekonomi Indonesia karena adanya penyalahgunaan kemudahan kredit pemerintah oleh para pelaku usaha dan pemberian hak monopoli dari pemerintah kepada para pelaku usaha tertentu yang dekat dengan kekuasaan. Pada orde reformasi, politik hukum persaingan usaha dalam UU No. 5 Tahun 1999 secara umum telah sesuai dengan kerangka demokrasi ekonomi Indonesia. Hanya saja, masih terdapat ketentuan Pasal 50 huruf b yang mengandung semangat individualisme dan tidak sesuai dengan kerangka demokrasi ekonomi Indonesia.

Gagasan tentang pentingnya mencerdaskan kehidupan bangsa, tidak sekedar mencerdaskan otak bangsa, penting untuk ditekankan. Pendidikan moral harus lebih ditekankan pada berbagai tingkat pendidikan. Pengakomodiran nilai-nilai asing pada hukum di Indonesia harus disesuaikan dengan jiwa bangsa Indonesia. Nilai-nilai asing harus diadaptasi, tidak serta merta diadopsi. Pada orde reformasi saat ini, penegakan hukum persaingan usaha oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha harus dilaksanakan secara objektif, tegas, dan berkelanjutan. Substansi undang-undang yang baik bagaimana pun tidak akan berarti jika tidak diimbangi dengan penegakan hukum yang baik pula.

Kata Kunci: Politik Hukum, Persaingan Usaha, Demokrasi Ekonomi.

*commit to user*

### ABSTRACT

**Erlina Septiyaningrum, S 320211205, 2013, *The Legal Policy of Business Competition within the Framework of Indonesian Economic Democracy (A Study since the Old Order to Reform Order)*. Thesis: Post-graduate Program, University of Sebelas Maret Surakarta.**

*This study examines the legal policy of business competition since the old order to the reform order and for compliance with the framework of the Indonesian Economic Democracy).*

*This research is a normative legal research in the form of evaluative research. The approach used is legislation approach and historical approach with the secondary materials in the form of primary legal materials and secondary legal materials. The technique of collecting source of research done with library research technique and analyzed using grammatical interpretation, historical interpretation, and logic deduction thinking.*

*The research showed that the legal policy of business competition in Indonesia since the old order until the reform order is often influenced by specific interests beyond the interests of law. There are tendency the attraction draws interest in the process of making law. This shows that the process of making laws is not always traveled on normative premises that have been mutually agreed. Just over law as an instrument of power to preserve.*

*In the Indonesian democracy economic perspektive which rests on the spirit of community requires legal policy of business competition which guarantee fair competition in business that pivot on social justice, the legal policy of business competition in the old order are arguably less in accordance with the framework of the Indonesian economic democracy because of the presence of the spirit of individualism, practices of corruption, collusion, nepotism, sale and purchase of a license, as well as leading to the full etatisme. The legal policy of business competition effort in the new order does not comply with the framework of Indonesian economic democracy due to an abuse of the government credit amenity by the businessmen and the granting of a monopoly from the government to the perpetrators of certain business's proximity to the power. In the reform order, legal policy of business competition, business competition Law No. 5 of 1999 in general has been in accordance with the framework of the Indonesian economic democracy. It is just that, there is still a provision of article 51b which contains individualism spirit and not in accordance with the framework of the Indonesian economic democracy.*

*The idea of the importance of the intellectual life of the nation, not only intellectualize the brain of the nation, is important for the supplemental. Moral education should be emphasized at different levels of education. Adoption of the foreign values on the law in Indonesia must be adjusted with the soul of Indonesian nation. Foreign values have to be adapted, not necessarily be adopted. In this reform order, competition law enforcement effort by the Commission's Competition Watchdog (KPPU) should be carried out objectively, assertive, and sustainable. A good substance of legislation however will not mean if not offset by a good law enforcement anyway.*

**Keyword:** Legal Policy, Business Competition, Economic Democracy.

*commit to user*

## BAB I PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Kehidupan usaha (bisnis) selalu berkembang karena manusia sebagai makhluk ekonomi akan selalu bersaing dan berkompetisi untuk memenangkan persaingan ekonomi. Hal ini tidak lepas dari keinginan manusia sebagai makhluk ekonomi (*homo economicus*) untuk mencapai kecukupan ekonomi. Dalam konteks berbeda, kepentingan pelaku usaha dalam berusaha dan bersaing mengejar kecukupan ekonomi, berkontribusi positif bagi pergerakan perekonomian nasional. Negara umumnya menggunakan sistem ekonomi pasar untuk mengakomodir persaingan para pelaku usaha untuk mencapai harga yang efisien yang menguntungkan masyarakat<sup>1</sup>.

Negara Indonesia, ditinjau dari sejarah politik gerakan kemerdekaan, falsafah bangsa, dan konstitusi Indonesia, adalah negara demokrasi, termasuk pula demokrasi ekonomi<sup>2</sup>. Pancasila sebagai ideologi bangsa Indonesia bahkan mengandung tidak kurang dari tiga sila yang melandasi demokrasi, yaitu sila perikemanusiaan, sila permusyawaratan atau perwakilan untuk mufakat, dan sila keadilan sosial<sup>3</sup>. Terkait dengan demokrasi ekonomi, pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 memiliki visi umum untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur. Artinya, kemakmuran merupakan cita-cita dari bangsa dimana kelimpahan ekonomi dan kesejahteraan merupakan cita-cita yang harus dicapai. Akan tetapi, demokrasi ekonomi menghendaki kemakmuran yang berdasar pada

---

<sup>1</sup> Lihat pendapat William L. Rikard Jr. dan Kristin R. Poolos, "*Fair or Unfair? That Is the Question*", artikel pada *Business Torts Journal*, Volume 14, Number 3, 2007.

<sup>2</sup> Sunaryati. Hartono, *Politik Hukum (Menuju Suatu Sistem Hukum Nasional)*, Alumni, Bandung, 1991, hlm 94.

<sup>3</sup> *Ibid.*

keadilan bagi seluruh rakyat<sup>4</sup>. Artinya dalam kerangka demokrasi ekonomi Indonesia, rakyat Indonesia hendak mencapai masyarakat yang adil dan makmur secara merata dengan menghindari perbedaan-perbedaan yang mencolok dan cara-cara yang ekstrim<sup>5</sup>.

Indonesia sebagai negara yang berdasar pada demokrasi ekonomi<sup>6</sup>, pada prinsipnya tidak anti terhadap bekerjanya pasar dan persaingan. Sri Edi Swasono bahkan secara tegas menyebut bahwa perekonomian Indonesia sejak awal kemerdekaan adalah sistem ekonomi pasar. Hal ini dapat diindikasikan dari adanya penerimaan terhadap harga pasar. Hanya saja, Indonesia tidak menganut sistem ekonomi pasar bebas (*free fight liberalism*). Tambahan kata bebas dalam sistem ekonomi pasar tersebut membedakan konsep ekonomi pasar yang dianut di Indonesia<sup>7</sup>.

Implikasi dari ekonomi pasar dalam sistem ekonomi Indonesia adalah diberikannya kesempatan yang seluas-luasnya kepada para pelaku usaha untuk berusaha dan bersaing dalam memperebutkan kue ekonomi. Hanya saja, tidak adanya tambahan kata bebas dalam ekonomi pasar Indonesia membawa implikasi bahwa para pelaku pasar tidak dapat bersaing secara bebas tanpa mengindahkan etika-etika dalam persaingan. Etika-etika persaingan yang terwujud dalam persaingan usaha sehat antar para pelaku usaha menjadi batasan tegas bagi para pelaku usaha untuk mencapai kecukupan ekonomi. Negara dalam hal ini harus melakukan campur tangan untuk menjamin pasar berlangsung secara sehat. Pasar tidak dibiarkan bekerja hanya dengan mekanisme tangan gaib (*the invisible hand theory*) sebagaimana pasar bebas bekerja.

---

<sup>4</sup> Didik J Rachbini, *Ekonomi Politik (Kebijakan dan Strategi Pembangunan)*, Granit, Jakarta, 2002, hlm. 184-185.

<sup>5</sup> Sunaryati Hartono, *Op.Cit*, hlm. 3.

<sup>6</sup> Demokrasi ekonomi sebagai dasar perekonomian nasional diamanatkan dalam ketentuan Pasal 33 ayat (4) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

<sup>7</sup> Sri Edi Swasono, "Bung Karno Seorang Tokoh Besar Strukturalis", dalam Bung Karno dan Ekonomi Berdikari, hlm. xxix.



Kerangka demokrasi ekonomi Indonesia menghendaki adanya persaingan usaha yang beretika (persaingan usaha sehat) antar para pelaku usaha. Kerangka demokrasi ekonomi Indonesia tidak menghendaki terselenggaranya praktek-praktek persaingan usaha tidak sehat, misalnya dalam bentuk persekongkolan antar para pelaku usaha. Praktek-praktek persaingan usaha tidak sehat hanya akan mendorong terciptanya monopoli perusahaan yang terjadi bukan karena kemampuan pelaku usaha. Akhirnya, efisiensi yang dikehendaki tercipta melalui mekanisme pasar tidak terjadi dan masyarakat dirugikan karena tingkat harga yang cenderung tinggi. Lebih dari itu, praktek-praktek persaingan usaha tidak sehat dalam jangka panjang akan menutup kesempatan berusaha para pelaku usaha baru sehingga tampuk kekuasaan hanya ada pada segelintir orang dan masyarakat banyak ditindasnya. Hal ini bertentangan dengan kerangka demokrasi ekonomi Indonesia yang menghendaki kemakmuran masyarakat sebagai hal yang utama, bukan kemakmuran orang seorang. Mencapai masyarakat yang adil dan makmur secara merata dengan menghindari perbedaan-perbedaan yang mencolok.

Negara dalam hal ini memiliki peranan besar untuk menjamin terselenggaranya persaingan usaha yang beretika (persaingan usaha sehat) antar para pelaku usaha karena ditangan negara terdenggam kewenangan politik dan sumber daya ekonomi yang sangat besar<sup>8</sup>. Melalui politik hukum, negara berwenang menentukan kebijakan negara (garis resmi) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam rangka mencapai tujuan negara. Tetapi harus diingat bahwa hak negara dalam menentukan hukum tersebut hanya hak perantara. Kedaulatan ada di tangan rakyat<sup>9</sup>.

Pengambilan kebijakan oleh negara untuk menentukan hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan harus tetap berpijak pada apa yang

---

<sup>8</sup> Didik J Rachbini, *Ekonomi Politik (Paradigma dan Teori Pilihan Publik)*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 127.

<sup>9</sup> Pasal 1 ayat 2 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia mengatur bahwa: “kedaulatan berada di tangan rakyat dan dilaksanakan menurut Undang-Undang Dasar”.

diyakini kebenarannya dalam masyarakat karena hukum adalah manifestasi dari jiwa bangsa (*volkgeist*)<sup>10</sup>. Ketika membuat hukum negara harus mengambil sumbernya dari masyarakat<sup>11</sup>. Peran legislasi yang dijalankan oleh negara hanya merupakan sikap deklaratif terhadap hukum sejati yang bersumber pada diri bangsa<sup>12</sup>. Pada konteks demikian, politik hukum persaingan usaha juga harus senantiasa berdasar pada nilai-nilai demokrasi ekonomi sebagai perwujudan jiwa bangsa Indonesia yang menghendaki terwujudnya kemakmuran bersama, bukan kemakmuran orang seorang.

Permasalahannya adalah hukum tidak bebas nilai atau netral. Hukum mulai dari proses pembuatan sampai pemberlakuannya selalu mengandung pemihakan<sup>13</sup>. Proses-proses hukum bekerja dalam realitas yang tidak netral dan nilai yang ada dibelakangnya adalah subyektif<sup>14</sup>. Seringkali, hukum dilingkupi oleh kepentingan-kepentingan tertentu di luar kepentingan ideal hukum. Pada hukum persaingan usaha, tidak jarang lahir koalisi antara pelaku usaha dengan pemerintah untuk membentuk hukum yang dapat mengamankan kepentingan mereka. Demokrasi ekonomi sebagai kerangka perekonomian nasional disimpangi untuk mempertahankan kepentingan segelintir orang. Hal ini yang oleh Didik J Rachbini<sup>15</sup> disebut sebagai “negara hadir dalam pasar ketika perannya tidak diperlukan dan tidak melakukan perannya ketika diperlukan”.

Hadirnya kepentingan-kepentingan tertentu di luar kepentingan ideal hukum dalam kebijakan pemberlakuan peraturan perundang-undangan nampak jelas pada kebijakan-kebijakan pemerintah yang terkait dengan

<sup>10</sup> Bernard L Tanya, dkk, *Politik Hukum (Agenda Kepentingan Bersama)*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 103.

<sup>11</sup> Lihat Burhanudin Harahap, “Sosiologi Hukum” makalah disampaikan pada Kuliah Sosiologi Hukum, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 02 Oktober 2012.

<sup>12</sup> Bernard L Tanya, dkk, *Loc.Cit.*

<sup>13</sup> Otje Salman dan Anton F Susanto, *Teori Hukum (Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali)*, Refika Aditama, Bandung, 2004, hlm. 126.

<sup>14</sup> Adi Sulistiyono, “Politik Hukum” makalah disampaikan pada Kuliah Politik Hukum, Program Pasca Sarjana Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2011. Hlm. 15.

<sup>15</sup> Didik J Rachbini, *Ekonomi Politik (Paradigma..., Op.Cit)*, hlm. 132-134.

persaingan usaha sejak orde lama hingga orde reformasi di Indonesia. Pada era pemerintahan orde lama, kebijakan pemberlakuan program benteng disisipi oleh kepentingan partai politik pemegang kekuasaan untuk mendapatkan keuntungan bisnis. Pada tahun 1952, Komite Dana Pemilu Partai Nasional Indonesia (PNI) memperkirakan telah mengumpulkan dana sebesar Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) yang ditarik dari 100 anggota PNI kalangan bisnis (benteng)<sup>16</sup>. Pada orde baru, distorsi kepentingan para pemegang kekuasaan pada beberapa kebijakan pemerintah yang berdampak pada iklim persaingan usaha nampak jelas pada kebijakan pemberlakuan Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 1996 tentang Pembangunan Industri Mobil Nasional yang diikuti dengan diundangkannya Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 1996 tentang Pembuatan Mobil Nasional, serta Keputusan Presiden Nomor 20 Tahun 1992 tentang Tata Niaga Cengkeh Hasil Produksi Dalam Negeri. Melalui peraturan perundangan tersebut, pemerintah orde baru memberikan hak monopoli dan hak istimewa lainnya kepada perusahaan yang dipimpin oleh putra Soeharto. Pada era pemerintahan reformasi, hukum persaingan usaha telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999). Pada dimensi kebijakan pemberlakuan, UU No. 5 Tahun 1999 tidak lepas pula dari kepentingan. Terdapat kepentingan pemerintah untuk mendapatkan bantuan dana dari *International Monetary Fund* (IMF) dan mendapatkan dukungan pada kekuasaan baru masa transisi. Pada proses pembahasannya pun, UU No. 5 Tahun 1999 juga diwarnai dengan adanya tarik menarik kepentingan.

Bertolak dari hal tersebut, penulis tertarik untuk mengkaji secara lebih mendalam politik hukum pengaturan persaingan usaha di Indonesia, sejak era pemerintahan orde lama hingga orde reformasi. Kajian dilakukan sejak era pemerintahan orde lama karena orde lama adalah pemerintahan Indonesia

---

<sup>16</sup> Richard Robinson, *Indonesia: The Rise of Capital, Soeharto & Bangkitnya Kapitalisme di Indonesia*, diterjemahkan oleh Harsutejo, Cetakan Pertama, Komunitas Bambu, Jakarta, 2012, hlm. 39.

yang pertama pasca proklamasi kemerdekaan Indonesia tanggal 17 Agustus 1945 dan kenyataan bahwa hukum pada masa kini dan hukum pada masa lampau merupakan satu kesatuan<sup>17</sup>. Memahami bagaimana proses dari terbentuknya hukum yang berlaku saat ini di suatu masyarakat akan sangat membantu untuk mengetahui arah dan tujuan mengapa hukum itu dibuat<sup>18</sup>.

Hingga saat ini kajian mengenai persaingan usaha telah banyak dilakukan. Diantaranya kajian yang dilakukan oleh Muhammad Findi Alexandi pada tahun 2008 dalam disertasinya yang berjudul “Negara dan Pengusaha Pada Era Reformasi di Indonesia: Ekonomi Politik Kebijakan Persaingan Usaha Pada Industri Tepung Terigu Nasional (Periode 1999-2008)”. Kajian ini dilakukan untuk mendapatkan jawaban mengenai politik kebijakan persaingan usaha khususnya pada industri tepung terigu pada era reformasi. Nur Chusniah pada tahun 2004 menulis tesis tentang “Penegakan Hukum dalam Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999”. Kajian yang dilakukan oleh Nur Chusnia ini terfokus pada masalah penegakan hukum terhadap praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, sama sekali tidak membahas politik hukum pengaturan persaingan usaha. Selain itu, terdapat pula kajian yang dilakukan oleh Pandu Soetjitro dalam tesisnya pada tahun 2007. Pandu Soetjitro menulis tentang “Praktek Monopoli di Indonesia Pra dan Pasca Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat”. Kajian tersebut dilakukan untuk mengetahui dan memperoleh kejelasan tentang latar belakang terjadinya praktek monopoli maupun persaingan tidak sehat yang berlaku dalam proses bisnis di Indonesia, serta adakah terjadi perubahan kondisi persaingan bisnis di Indonesia sesudah adanya Undang-Undang No.5 Tahun 1999. Sejauh ini

---

<sup>17</sup> Rabiatul Syahriah, *Sejarah Hukum Mengungkapkan Fakta Hukum Masa Lampau Dalam Hubungannya Dengan Fakta Hukum Masa Kini*, terdapat dalam <http://repository.usu.ac.id/bitstream/123456789/1554/1/perdata-rabiatul.pdf>, 28 April 2012, 19:14 WIB], hlm. 1.

<sup>18</sup> Yas, *Sejarah Hukum*, <http://staff.ui.ac.id/interaksi/131861375/material/SejarahHukum1.ppt>, 28 April 2012, 19:18 WIB. Hlm. 8.

penulis belum menemukan kajian tentang politik hukum persaingan usaha di Indonesia sejak orde lama hingga orde reformasi. Oleh karena itu, penulis tertarik untuk mengangkat permasalahan tersebut dalam judul: **“Politik Hukum Persaingan Usaha dalam Kerangka Demokrasi Ekonomi Indonesia (Suatu Kajian sejak Orde Lama hingga Orde Reformasi)”**.

#### **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana politik hukum persaingan usaha orde lama hingga orde reformasi pada dimensi kebijakan dasar dan kebijakan pemberlakuan?
2. Apakah politik hukum persaingan usaha orde lama hingga orde reformasi telah sesuai dengan kerangka demokrasi ekonomi Indonesia?

#### **C. Tujuan Penelitian**

1. Mengetahui politik hukum persaingan usaha orde lama hingga orde reformasi di Indonesia.
2. Mengetahui kesesuaian antara politik hukum persaingan usaha orde lama hingga orde reformasi dengan kerangka demokrasi ekonomi di Indonesia.

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis
  - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang ilmu hukum pada umumnya dan hukum persaingan usaha pada khususnya.
  - b. Menambah referensi keilmiahan bagi pihak-pihak yang *concern* terhadap hukum persaingan usaha.
2. Manfaat Praktis
  - a. Menjadi wahana bagi peneliti untuk mengembangkan penalaran, membentuk pola pikir ilmiah, sekaligus untuk mengetahui kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu yang diperoleh.
  - b. Memberikan jawaban atas permasalahan yang diteliti.



## BAB II

### LANDASAN TEORI

#### A. Kerangka Teori

##### 1. Tinjauan tentang Politik Hukum

Beberapa pakar memiliki pandangan yang berbeda tentang definisi politik hukum. Perbedaan pandangan terjadi terutama berkaitan dengan penjabaran politik hukum sebagai *legal policy* atau *politics of law*. Salah satu contoh perbedaan pandangan tentang politik hukum adalah perbedaan pandangan antara Bernard L Tanya dan Mahfud MD.

Bernard L Tanya cenderung membedakan secara tegas antara politik hukum sebagai *legal policy* dengan *politics of law*. Bernard L Tanya dengan tegas menyebutkan bahwa<sup>19</sup>:

*“politics of law tidak dapat secara sederhana disebut sebagai Legal Policy. Seolah ketika berbicara mengenai legal policy, maka seluruh kebijakan di bidang hukum (tanpa memastikan apakah content kebijakan tersebut berisi tujuan ideal bersama atau tidak), dianggap begitu saja sebagai materi politik hukum. Memang bisa saja sebuah legal policy memiliki content politik hukum, yakni ketika pencapaian tujuan ideal bersama menjadi fokus dari kebijakan tersebut. Namun juga harus diketahui bahwa terdapat banyak legal policy yang content-nya justru mengabdikan pada kepentingan-kepentingan parokhial pihak dan golongan tertentu. Jelas, legal policy seperti ini tidak memiliki nilai sebagai politik hukum”.*

Politik hukum, pada pandangan Bernard L Tanya, lebih mirip suatu etika yang menuntut agar suatu tujuan yang dipilih dapat dibenarkan oleh akal sehat yang dapat diuji dan cara yang ditetapkan untuk mencapainya harus dapat di uji dengan kriteria moral<sup>20</sup>. Oleh karena itu, penting untuk menjadi catatan bahwa hukum tidak boleh ditunggangi oleh kepentingan pihak tertentu. Kajian tentang hukum yang tidak netral karena

<sup>19</sup>Bernard L Tanya, *Politik Hukum (Agenda Kepentingan Bersama)*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2011, hlm. 15.

<sup>20</sup>*Ibid*, hlm. 2-3.

pembentukannya yang ditunggangi oleh kepentingan-kepentingan pihak tertentu di luar tujuan ideal masyarakat bukanlah politik hukum, tetapi semata-mata menunjukkan hubungan hukum dan politik. Bernard L Tanya mengurai<sup>21</sup>:

“hukum, dalam perspektif politik hukum, tidak boleh dimanfaatkan untuk sembarang tujuan diluar tujuan ideal bersama dari suatu masyarakat, bangsa, atau negara. Sedangkan dalam “hukum dan politik”, bukan tujuan ideal bersama itu yang menjadi fokus perhatian, melainkan pada soal interaksi dan tarik menarik antara politik itu sendiri dan hukum”.

Berdasarkan uraian tersebut, nampak bahwa pada pandangan Bernard L Tanya, persoalan pencapaian tujuan bersama (tujuan-tujuan ideal) yang diimbangkan dan dilekatkan pada hukum untuk diwujudkan adalah poros dari politik hukum. Produk hukum yang tidak mengandung persoalan pencapaian tujuan bersama, bukanlah politik hukum, ia semata-mata menunjukkan hubungan tarik-menarik antara hukum dan politik.

Berbeda dengan pandangan Bernard L Tanya tersebut, Mahfud MD justru secara tegas mengungkapkan bahwa hukum adalah produk politik. Hukum, dalam hal ini hukum tertulis, adalah hasil dari pergulatan politik dan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing<sup>22</sup>. Oleh karena itu, sifat dari hukum yang responsif atau ortodoks, akan sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik dimana hukum itu dibuat. Mahfud MD mengurai secara lebih mendalam bahwa<sup>23</sup>:

“politik kerap kali melakukan intervensi atas pembuatan dan pelaksanaan hukum sehingga muncul pertanyaan mengemuka seperti

---

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm. 5.

<sup>22</sup> Mahfud MD, “Hukum, Moral, dan Politik”, *Makalah*, disampaikan pada Stadium Generale untuk Matrikulasi Program Doktor Bidang Ilmu Hukum di Universitas Diponegoro, Semarang, 23 Agustus 2008, hlm. 2.

<sup>23</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 9. Pandangan serupa diungkapkan oleh Natangsa Subakti yang pada intinya mengungkapkan bahwa di dalam realitas empirisnya, politik sangat menentukan bekerjanya hukum. Lihat Natangsa Subakti, “Perubahan-Perubahan dalam Konfigurasi Sistem hukum Indonesia (Sebuah Area Pengakomodasian dan Penyingkiran Nilai-Nilai Spiritual, Budaya Lokal, dan Kepentingan Negara Bangsa)”, artikel pada *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 4 No. 1 Maret 2001, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Surakarta, Surakarta, hlm. 15.

bagaimana pengaruh politik terhadap hukum, mengapa politik banyak mengintervensi hukum, jenis sistem politik apa dan bagaimana yang dapat melahirkan produk hukum yang berkarakter seperti apa. Upaya untuk memberi jawaban atas pertanyaan-pertanyaan di atas merupakan upaya yang sudah memasuki wilayah politik hukum”.

Berdasarkan uraian tersebut, nampak bahwa Mahfud MD tidak membedakan politik hukum sebagai *legal policy* dan politik hukum sebagai *politics of law*. Pada pandangan Mahfud MD, tarik menarik kepentingan dalam proses pembentukan hukum yang menunjukkan hubungan hukum dan politik termasuk pula dalam ruang lingkup kajian politik hukum. Secara umum, argumentasi Mahfud MD tersebut berpijak pada kondisi bahwa politik determinan atas hukum sebagai *das sein*<sup>24</sup>. Hal ini selaras dengan pandangan kaum realis, seperti Savigny, yang menyatakan bahwa hukum selalu berkembang sesuai dengan perkembangan masyarakatnya. Artinya, mau tidak mau hukum menjadi *dependent variable* atas keadaan diluarnya, terutama keadaan politiknya<sup>25</sup>. Dalam konteks demikian, nampak perbedaan signifikan politik hukum pada pandangan Bernard L Tanya dan politik hukum pada pandangan Mahfud MD.

Mahfud MD secara tegas membagi cakupan studi politik hukum menjadi tiga, yaitu<sup>26</sup>:

---

<sup>24</sup> Secara teoritis, hubungan antara hukum dan politik dapat dibedakan menjadi tiga model hubungan, yaitu:

- a. Hukum determinan atas politik sebagai *das sollen* karena setiap agenda politik harus tunduk pada aturan-aturan hukum;
- b. Politik determinan atas hukum sebagai *das sein* karena dalam faktanya hukum merupakan produk politik sehingga hukum apapun yang ada di depan kita tidak lain merupakan kristalisasi dari kehendak-kehendak politik yang saling bersaing;
- c. Politik dan hukum berhubungan secara indeterminan karena politik tanpa hukum akan zalim sedangkan hukum tanpa pengawalan politik akan lumpuh. Mahfud MD, “Hukum, Moral, ..., *Loc.Cit.*

<sup>25</sup> Mahfud MD, “Hubungan Kausalitas Antara Politik dan Hukum di Indonesia”, artikel pada *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 1 No. 1 Maret 1998, Universitas Muhammadiyah Surakarta, Surakarta, hlm. 22.

<sup>26</sup> Mahfud MD, *Politik Hukum... Op.Cit.*, hlm. 3-4.

- a. Kebijakan negara (garis resmi) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam rangka mencapai tujuan negara;
- b. Latar belakang politik, ekonomi, sosial-budaya (poleksosbud) atas lahirnya produk hukum (hukum sebagai produk politik);
- c. Penegakan hukum di dalam kenyataan lapangan.

Terkait perbedaan pandangan Mahfud MD dan Bernard L Tanya tersebut, menurut penulis pada prinsipnya Mahfud MD sepakat dengan Bernard L Tanya bahwa politik hukum berorientasi pada pencapaian tujuan ideal bersama (tujuan negara). Hal ini nampak pada cakupan studi politik hukum point pertama yang dikemukakan oleh Mahfud MD bahwa politik hukum adalah kebijakan negara (garis resmi) tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam rangka mencapai tujuan negara. Hanya saja, Mahfud MD juga memandang bahwa latar belakang atas lahirnya produk hukum, dalam hal ini tarik-manarik kepentingan dalam proses pembentukan hukum, termasuk pula dalam lingkup studi politik hukum.

Pendapat tersebut jelas berseberangan dengan pendapat Bernard L Tanya bahwa hukum yang terkooptasi oleh kepentingan-kepentingan tertentu bukan termasuk dalam lingkup kajian politik hukum. Semata-mata ia berada pada lingkup kajian hubungan hukum dan politik. Pada pandangan Bernard L Tanya, isu utama yang relevan dalam politik hukum lebih ideologis, seperti hukum keIndonesiaan, hukum liberal, hukum sosialis, dan lain-lain<sup>27</sup>. Bernard L Tanya secara tegas mengungkapkan bahwa<sup>28</sup>:

“Studi mengenai hukum yang terkooptasi oleh politik, bahkan oleh kepentingan penguasa atau kelompok tertentu sehingga mewajah represif, diskriminatif, dan ketidakadilan atau studi tentang hukum yang mendapat ruang yang relatif otonom ketika politik kekuasaan kepentingan “orang kuat” sedikit mengekang diri untuk tidak terlampau melakukan intervensi termasuk dalam masalah “hukum dan politik”. Sama sekali bukan persoalan politik hukum”.

<sup>27</sup> Bernard L Tanya, *Op.Cit*, Hlm. 7.

<sup>28</sup> *Ibid*, Hlm. 5.

Terkait perbedaan pendapat tersebut, penulis mencoba mengurai pendapat Hikmahanto Juwana<sup>29</sup> bahwa “berbagai alasan dan tujuan dibentuknya suatu peraturan perundang-undangan di sebut sebagai politik hukum (*legal policy*)”. Pada konteks demikian, nampak bahwa Hikmahanto Juwana mempermasalahkan alasan dan tujuan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan itu bersifat ideal atau tidak. Pada pandangan Hikmahanto Juwana, politik hukum dapat dibedakan menjadi dua dimensi<sup>30</sup>.

1. Dimensi pertama dari politik hukum adalah politik hukum yang menjadi alasan dasar diadakannya suatu peraturan perundang-undangan atau kebijakan dasar atau *basic policy*. Kebijakan dasar relatif lebih netral dan bergantung pada nilai universal dari tujuan dan alasan pembuatan undang-undang tertentu. Misalnya:
  - a. Kebijakan dasar dari Undang-Undang Mahkamah Agung adalah untuk memberi landasan hukum bagi lembaga ini dan memberi legitimasi atas putusan yang diberikan;
  - b. Kebijakan dasar dari Undang-Undang Hak Cipta adalah memberikan perlindungan bagi pencipta atas ciptaannya;
  - c. Kebijakan dasar dari Undang-Undang Kepailitan adalah untuk membebaskan debitur yang sudah tidak mampu lagi membayar utangnya, disamping memfasilitasi kreditur untuk mengambil kembali haknya dari debitur;
2. Dimensi kedua dari politik hukum adalah tujuan atau alasan yang muncul dibalik pemberlakuan suatu peraturan perundang-undangan atau kebijakan pemberlakuan atau (*entachment policy*). Berbeda dengan kebijakan dasar, kebijakan pemberlakuan umumnya memiliki sifat politis karena kebijakan pemberlakuan undang-undang pada dasarnya pada apa yang diinginkan oleh pembuat undang-undang. Kebijakan pemberlakuan ini yang justru sangat dominan, terutama di

<sup>29</sup> Hikmahanto Juwana, “Politik Hukum Undang-Undang Bidang Ekonomi di Indonesia”, artikel pada *Jurnal Hukum*, Volume 1, Nomor 1, Tahun 2005, hlm. 1.

<sup>30</sup> *Ibid.*



negara-negara berkembang, mengingat peraturan perundang-undangan kerap dijadikan instrumen politik oleh pemerintah atau penguasanya, baik untuk hal yang bersifat positif atau negatif. Contoh dari kebijakan pemberlakuan adalah sebagai berikut.

- a. Kebijakan pemberlakuan Undang-Undang Hak Cipta adalah untuk memberi iklim investasi yang kondusif bagi investor asing.
- b. Kebijakan pemberlakuan Undang-Undang Kepailitan adalah untuk memenuhi persyaratan yang diminta oleh lembaga internasional.

Politik hukum pada prinsipnya memang sebagai disiplin hukum yang mengkhususkan dirinya pada usaha memerankan hukum dalam mencapai tujuan yang dicita-citakan oleh masyarakat<sup>31</sup>. Akan tetapi, harus pula diingat bahwa hukum tidak berada pada posisi sebagai satu-satunya sub sistem dalam masyarakat. Terdapat sub-sub sistem lain yang mempengaruhi bekerjanya hukum. Pada bahasa yang lebih sederhana, hukum bukanlah suatu lembaga yang otonom. Hukum, terkait erat dengan sektor-sektor kehidupan lain dalam masyarakat<sup>32</sup>. Dalam menjalankan perannya untuk membawa kepada ide yang dicita-citakan, hukum-sebagai instrumen pelaksana dari politik hukum<sup>33</sup>- tidak dapat dilepaskan dari realita sosial dan tradisional yang ada pada suatu negara. Sunaryati Hartono bahkan mengurai bahwa<sup>34</sup>:

“sebagai salah satu anggota masyarakat dunia, politik hukum Indonesia juga tidak dapat terlepas dari realita dan politik hukum internasional. Dengan demikian, faktor-faktor yang akan

<sup>31</sup> Lebih jauh lihat pendapat Soedjono Dirjosiswono, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 48.

<sup>32</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm 352.

<sup>33</sup> Pengertian politik hukum mengandung makna pembentukan hukum melalui pembentukan peraturan perundang-undangan (*legal substance*), penguatan para penegak hukum dan sarana penegak hukum (*legal structure*), serta pembangunan budaya hukum (*legal culture*). Lihat Otong Rosadi dan Andi Desmon, *Studi Politik Hukum (Suatu Optik Ilmu Hukum)*, Thafa Media, Yogyakarta, 2012, hlm. 5-6. Hikmahanto Juwana juga mengurai bahwa: “keberadaan peraturan perundang-undangan dan perumusan pasal merupakan jembatan antara politik hukum yang ditetapkan dengan pelaksanaan dari politik hukum tersebut dalam tahap implementasi peraturan perundang-undangan”. Lihat Hikmahanto Juwana, *Loc.Cit.*

<sup>34</sup> Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, hlm 1-2.

menentukan politik hukum nasional itu tidaklah semata-mata ditentukan oleh apa yang kita cita-citakan (*ius constituendum*), akan tergantung pada kehendak pembentuk hukum, praktisi, atau para teoritis belaka, akan tetapi ikut ditentukan oleh perkembangan hukum di negara-negara lain, serta perkembangan hukum internasional. Dengan kata lain, ada faktor-faktor di luar jangkauan bangsa kita yang ikut menentukan politik hukum masa kini dan masa yang akan datang”.

Pada konteks demikian, nampak politik hukum juga tidak berada dalam posisi yang tidak netral. Kembali kepada pendapat Hikmahanto Juwana, nampak bahwa pada prinsipnya suatu peraturan perundang-undangan tidak akan terlepas dari suatu tujuan ideal yang ingin dicapai (nilai universal dari tujuan dan alasan pembuatan undang-undang tertentu). Tetapi substansi dari peraturan perundang-undangan sebagai instrumen pelaksana politik hukum tidak mungkin pula terlepas dari tujuan-tujuan yang bersifat politis. Artinya, suatu peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) akan selalu memiliki dua konten, yaitu tujuan ideal dan tujuan yang sarat dengan kepentingan-kepentingan (politis).

Berpijak pada argumentasi tersebut, pada penulisan ini, penulis mengasumsikan politik hukum sebagai kebijakan negara tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam upaya mencapai tujuan. Selanjutnya, kajian tentang politik hukum akan lebih difokuskan kepada kebijakan dasar (*basic policy*) dan kebijakan pemberlakuan (*entachment policy*) peraturan perundang-undangan (hukum tertulis) dalam bidang persaingan usaha. Asumsi penulis juga berdasar pada tujuan pengkajian politik hukum yang diuraikan oleh Soehino, yaitu<sup>35</sup>:

- a. Agar orang mampu memahami pemikiran-pemikiran masa yang lampau, yang melatarbelakangi penetapan aturan-aturan hukum dan atau ketentuan-ketentuan hukum yang sedang berlaku. Dengan demikian orang mampu mengaplikasikan atau menerapkan aturan-aturan hukum sebagaimana mestinya.
- b. Agar orang mampu menentukan dan memilih pemikiran-pemikiran tersebut, yang dapat dipergunakan sebagai dasar

*commit to user*

<sup>35</sup> Soehino, *Politik Hukum di Indonesia*, BPFE, Yogyakarta, 2010, hlm 7-8.

penetapan aturan-aturan hukum dan atau ketentuan-ketentuan hukum *ius constitutum* dari *ius constituendum* yang berlaku dalam rangka menghadapi perkembangan, perubahan, atau pertumbuhan kehidupan bermasyarakat. Sehingga mampu menetapkan aturan-aturan hukum dan atau ketentuan-ketentuan hukum baru sesuai dengan kebutuhan hidup bermasyarakat.

- c. Agar orang mampu memahami kebijakan yang menggariskan kerangka dan arah tata hukum yang berlaku. Sehingga dapat menerapkan dan mengembangkan hukum sesuai dengan kebutuhan hidup bermasyarakat dalam satu sistem.

## 2. Tinjauan tentang Hukum Persaingan Usaha

Negara-negara di dunia, dewasa ini semakin gencar diserang oleh arus liberalisme dan kapitalisme, yang hidup dalam mekanisme pasar bebas. Mengambil bentuk baru, globalisasi<sup>36</sup>, liberalisme menggerus batas-batas negara sehingga negara-negara mulai kehilangan kedaulatannya untuk menentukan hukumnya, terutama yang menyangkut hukum ekonomi. Berdalih efisiensi, prinsip-prinsip liberal yang menghidupkan kapitalisme dalam pasar bebas terus dipaksakan masuk ke dalam hukum ekonomi suatu negara.

Terkait dengan hal itu, Johnny Ibrahim<sup>37</sup> menyebut bahwa: “salah satu esensi penting yang harus ada dalam suatu negara demi terselenggaranya pasar bebas adalah persaingan para pelaku pasar dalam memenuhi kebutuhan konsumen”. Dengan catatan, persaingan tersebut harus merupakan persaingan sempurna dengan kemampuan para pelaku usaha yang relatif seimbang, informasi pasar yang memadai, dan iklim usaha yang kondusif. Secara keseluruhan, persaingan sempurna dapat

<sup>36</sup> Globalisasi dapat dikelompokkan menjadi globalisasi ekonomi, globalisasi ideologi, globalisasi ilmu pengetahuan dan teknologi, dan globalisasi sosial budaya. Jenis globalisasi yang sampai saat ini banyak mendapat perhatian adalah globalisasi ekonomi, yaitu suatu kondisi ekonomi global yang sistem global dan hak milik individunya dijadikan tulang punggung dan pasar dunia didominasi oleh perusahaan-perusahaan multinasional atau transnasional. Gatot Saksono, “Krisis Ekonomi Global, Neoliberalisme, dan Geliat Neososialisme”, artikel pada *Jurnal Dialog Kebijakan Publik*, Edisi 5/April/Tahun III/2009, Departemen Komunikasi dan Informatika, hlm. 39.

<sup>37</sup> Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha (Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia)*, Bayumedia Publishing, Jawa Timur, 2006, hlm. 2.

dikatakan sebagai persaingan usaha yang terjadi secara sehat antar para pelaku usaha dengan kemampuan para pelaku usaha yang relatif seimbang, informasi pasar yang memadai, dan iklim usaha yang kondusif, yang bermuara pada terwujudnya kegiatan memproduksi barang dan jasa yang sangat tinggi efisiensinya. Secara terperinci, Mustafa Kemal Rokan<sup>38</sup> mengurai empat asumsi yang melandasi agar pasar persaingan sempurna terjadi pada suatu pasar tertentu, yaitu:

- a. Pelaku usaha tidak dapat menentukan secara sepihak harga atas produk atau jasa;
- b. Barang dan/atau jasa yang dihasilkan oleh pelaku usaha adalah betul-betul sama (*product homogeneity*);
- c. Pelaku usaha memiliki kebebasan untuk keluar masuk pasar (*perfect mobility of resources*);
- d. Produsen dan pelaku usaha memiliki informasi yang sempurna (*perfect information*) tentang berbagai hal.

Kata persaingan memang memiliki dua dimensi. *Pertama*, dimensi positif ketika persaingan dilakukan secara sehat (*fair competition*). *Kedua*, dimensi negatif ketika persaingan dilakukan secara tidak sehat (*unfair competition*). Khusus untuk persaingan usaha sehat, para ekonom dan praktisi hukum persaingan umumnya sepakat bahwa persaingan sehat menguntungkan bagi masyarakat<sup>39</sup>. Asril Sitompul secara mendalam mengurai bahwa<sup>40</sup>:

“Persaingan usaha yang sehat sangat penting karena dengan adanya persaingan maka akan dapat tercapai efisiensi dalam produksi (*allocative efficiency*) dan efisiensi dalam produksi (*productive efficiency*) serta dapat mendorong meningkatnya kreatifitas. Efisiensi dalam perdagangan dapat dicapai karena dengan adanya persaingan maka konsumen akan dapat membeli kebutuhannya dengan harga yang wajar, sedangkan efisiensi produksi akan tercapai karena produsen akan memproduksi barang atau jasa dengan biaya dan sumber daya yang mendekati marginal. Para ahli ekonomi

<sup>38</sup>Mustafa Kemal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 5-6.

<sup>39</sup>Andi Fahmi lubis, dkk, *Hukum Persaingan Usaha (Antara Teks dan Konteks)*, Kerjasama Komisi Pengawas Persaingan Usaha dan Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Jakarta, 2009, Hlm. 2-3.

<sup>40</sup> Asril Sitompul, *Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (Tinjauan terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999)*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, Hlm. 4-5.



mengatakan bahwa masyarakat yang ekonominya terbuka terhadap persaingan akan memiliki tingkat harga yang lebih rendah, produk yang lebih baik, dan pilihan yang lebih luas bagi konsumennya”.

Mustafa Kemal Rokan juga mengurai tiga hal yang menjadi aspek postitif non-ekonomi dari persaingan sehat, yaitu<sup>41</sup>:

- a. Dalam kondisi penjual dan pembeli terstruktur secara teoritis yang ada dalam persaingan, kekuatan ekonomi atau yang didukung oleh faktor ekonomi menjadi tersebar dan terdesentralisasi. Dengan demikian, pembagian sumber daya alam dan pemerataan pendapatan akan terjadi secara mekanik, terlepas dari campur tangan kekuasaan pemerintah maupun pihak swasta yang memegang kekuasaan.
- b. Kondisi persaingan juga berkaitan erat dengan kebebasan manusia untuk mendapatkan kesempatan yang sama dalam berusaha sehingga hak setiap manusia untuk mengembangkan diri (*the right to self-development*) menjadi terjamin.
- c. Sistem ekonomi pasar yang kompetitif akan dapat menyelesaikan persoalan-persoalan ekonomi secara impersonal, bukan melalui personal pengusaha atau birokrat. Kekecewaan politis masyarakat yang usahanya terganjal keputusan penguasa tidak akan terjadi. Jika seorang warga terpuruk dalam bidang usahanya, ia tidak akan selalu merasa sakit karena jatuh bukan karena *person* tertentu, melainkan karena suatu proses yang mekanistik (permintaan-penawaran). Hal seperti ini bisa dipastikan tidak akan terjadi dalam hal seseorang jatuh akibat keputusan penguasa dan pengusaha yang memegang dominasi ekonomi. Dalam ruang lingkup yang lebih luas, proses impersonal dan mekanistik dari persaingan ini bisa saja menentukan stabilitas politik suatu komunitas.

Permasalahannya, persaingan antar para pelaku usaha seringkali terjadi secara tidak sehat<sup>42</sup>. Kondisi persaingan antara pelaku usaha yang

<sup>41</sup>Mustafa Kemal Rokan, *Op.Cit*, Hlm. 2-3.

<sup>42</sup> Pengertian persaingan usaha tidak sehat atau *unfair competition* dalam TRIPs diartikan sebagai suatu praktik yang tidak jujur, termasuk beberapa perbuatan sebagai berikut.

*“Unfair competition covers several practices such as:*

- a. *Act which may cause confusion with the products or service, or the industrial or commercial activities, of an enterprise;*
- b. *False allegation which may discredit the product or services, or the industrial or commercial activities, of an enterprise;*
- c. *Indications or allegations which may mislead the public, in particular as to the manufacturing process of product or as to the quality, quantity, or other characteristic of products or services;*
- d. *Acts in respect of unlawful acquisition, disclosure or use of trade secrets;*



berjalan secara tidak *fair*. Perilaku (*behaviour*) para pelaku usaha yang bersaing secara tidak sehat tersebut mengakibatkan sistem pasar yang tidak kondusif bagi para pelaku usaha. Akibatnya, persaingan sempurna menjadi terciderai. Pada bahasa yang lebih sederhana, persaingan menjadi tidak sempurna jika persaingan didahului oleh suatu perjanjian baik secara tertulis maupun tidak, dengan tujuan membatasi output dan mengeliminasi persaingan diantara para pelaku usaha dengan cara-cara tertentu, seperti: melakukan perjanjian penetapan harga<sup>43</sup>, pembagian wilayah, menentukan pemenang tender, boikot, ataupun menetapkan harga jual kembali, dan tindakan lainnya yang semuanya mengarah pada terjadinya praktik persaingan usaha tidak sehat.

Praktik-praktik persaingan usaha tidak sehat yang demikian, pada gilirannya justru akan mematikan persaingan itu sendiri. Selanjutnya, lahir monopoli-monopoli<sup>44</sup> perusahaan besar terhadap pasar. Meskipun pada awal perkembangan monopoli tidak terjadi persoalan serius, tetapi pada perkembangan selanjutnya, konsumen semakin merasakan adanya sesuatu

*e. Acts causing a dilution or other damage to the distinctive power of another's enterprise".*

Ade Maman Suherman, *Aspek Hukum dalam Ekonomi Global*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005, hlm 87-88.

<sup>43</sup> Lihat Robert C. Marshall dan Michael J. Meurer, "Bidder Collusion and Antitrust Law: Refining The Analysis of Price Fixing to Account for The Special Features of Auction Markets", artikel pada *Antitrust Law Journal*, Vol. 72, No. 1, 2004.

<sup>44</sup> *Black Law Dictionary* mengartikan monopoli sebagai *a privilege or peculiar advantage vested in one more persons or companies, consisting in the exclusive right (or power) to carry on a particular business or trade, manufacture a particular article, or control the sale of the whole supply of a particular commodity*. *Black's Law Dictionary* memberikan penekanan lebih pada adanya suatu hak istimewa (*privilege*) yang menghapuskan persaingan bebas, yang tentu pada akhirnya juga menciptakan penguasaan pasar (monopoli). Selanjutnya dalam *Black's Law Dictionary*, dikatakan "*Monopoly as prohibited by section 2 of the Sherman Antitrust Act, has two elements:*

*a. Possession of monopoly power in relevant market;*

*b. Willful acquisition or maintenance of that power".*

Berdasarkan pembatasan tersebut, jelas bahwa monopoli yang dilarang oleh *section 2 Sherman Act* adalah monopoli yang bertujuan untuk menghilangkan kemampuan untuk melakukan persaingan, dan atau untuk tetap mempertahankannya. Konsekuensinya, monopoli yang terjadi secara alamiah tanpa adanya kehendak dari pelaku usaha untuk melakukan monopoli diperkenankan terjadi. Lihat Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Bisnis Anti Monopoli*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2000, Hlm. 12-13. Lihat juga William E. Kovacic and Carl Shapiro, "Antitrust Policy: A Century of Economic and Legal Thinking", artikel pada *Journal of Economic Perspectives*, Volume 14, Number 1, 2000.

yang tidak beres, ada sesuatu yang mengganggu<sup>45</sup>. Masyarakat sebagai konsumen terpaksa memilih produk yang dihasilkan oleh perusahaan monopoli karena tidak adanya pilihan lain. Lebih dari itu, monopoli yang merugikan masyarakat sebagai para pelaku usaha karena tertutupnya peluang usaha bagi para pelaku usaha baru (*new entry*). Tujuan persaingan untuk menghasilkan efektifitas dan efisiensi akhirnya tidak akan pernah tercapai.

Permasalahan-permasalahan tersebut mengindikasikan bahwa pasar sesungguhnya tidak pernah berjalan dalam suatu persaingan sempurna. Hendrawan Supratikno mengurai<sup>46</sup>:

“dalam pasar persaingan sempurna yang dibayangkan Adam Smith, interaksi permintaan dan penawaran di pasar selalu bersifat transaksi sesaat (*spot and discrete transaction*). Para pelaku ekonomi bekerja secara sendiri-sendiri (*independen*) dan tindakan pelaku ekonomi tidak akan mempengaruhi harapan atau pilihan pihak lain. Pusat perhatian ada pada substansi transaksi, bukan proses transaksi. Transaksi yang sifatnya relasional, yang berulang-ulang, yang dipengaruhi oleh pengalaman masa lalu dan harapan masa depan, tidak mendapat perhatian”.

Lebih lanjut, Hendrawan Supratikno secara tegas menyebut bahwa<sup>47</sup>: “dalam dunia yang cacat, apa yang dibayangkan oleh Adam Smith jarang terjadi. Pasar dalam realitas sehari-hari adalah pasar yang penuh dengan ketidaksempurnaan. Pasar tidak bisa mengakomodasi moral para pelakunya<sup>48</sup>. Terbuka celah bagi para pelaku usaha untuk bekerjasama secara negatif atau kecurangan-kecurangan lainnya (persaingan usaha tidak sehat) dalam rangka mendapat keuntungan semaksimal mungkin sekaligus menutup pintu bagi masuknya para pelaku

<sup>45</sup> Darsono, “Beberapa Implikasi Praktik Monopoli dan Oligopoli (Sebuah Catatan Mengenai Peran Hukum), artikel pada *Gelora Hukum (Kajian Masalah-Masalah Hukum)*, Nomor. 2 Tahun 1995, hlm. 35.

<sup>46</sup> Hendrawan Supratikno, “Permainan dalam Pasar Persaingan Tak Sempurna”, dalam Bagus Dharmawan (editor), *Esai-Esai Nobel ekonomi*, ctk. Kedua, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2008, hlm. 84.

<sup>47</sup> Loc.Cit.

<sup>48</sup> Didik J Rachbini, *Ekonomi Politik (Paradigma dan Teori Pilihan Publik)*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 132.

usaha baru. Suatu kondisi yang turut berkontribusi besar bagi kegagalan pasar yang lain, yakni masalah distribusi pendapatan. Henry Priyono<sup>49</sup> mengurai bahwa:

“pada tahun 1960 dunia sudah dilanda kesenjangan sosial. Tetapi kesenjangan tersebut dari tahun ke tahun bukannya semakin surut meskipun sudah ada janji Neoliberalisme di tiga dasawarsa terakhir. Globalisasi dengan neoliberalismenya yang menjanjikan kemakmuran ekonomi individu justru semakin memperlebar kesenjangan ekonomi individu. Di tahun 1960-an, 20% warga terkaya di dunia menguasai 70,2% kekayaan dunia, sedang 20% warga termiskin menerima 2,3% saja. Pada tahun 1989, penguasaan itu sudah mencapai 82,7% di tangan 20% warga terkaya dan 1,4% saja warga termiskin di dunia”.

Didik J Rachbini memang mengurai bahwa<sup>50</sup>:

“Bekerjanya mekanisme pasar yang efektif menyebabkan pertumbuhan dunia kapitalisme menjadi sebuah sistem ekonomi yang besar pengaruhnya di dunia. Bahkan negara-negara bekas komunis kini mulai mengadopsi pasar karena ketiadaan mekanisme pasar menyebabkan stagnasi berkepanjangan dalam sistem ekonomi. Demikian pula di negara-negara sosialis dimana pemerintah tidak secara langsung menyebutnya sebagai kapitalisme melainkan sebagai sistem ekonomi pasar sosialis (*socialist market economy*)”.

Tetapi harus dipahami bahwa apa yang diuraikan oleh Didik J Rachbini itu adalah “mekanisme pasar” dan sama sekali bukan “mekanisme pasar bebas”. Perbedaan tersebut perlu dipahami karena pada mekanisme pasar bebas, tidak ada campur tangan negara sama sekali terhadap berputarnya roda perekonomian. Implikasinya, persaingan antar para pelaku usaha terjadi secara bebas (*free fight liberalisme*). Hal ini berbeda dengan mekanisme pasar, tanpa tambahan kata bebas, yang masih mengakomodir peran negara dalam pasar.

Pasar dan persaingan tidak mungkin berjalan secara sempurna karena berbagai permasalahan yang terjadi di dalamnya. Mekanisme pasar bukan merupakan *problem solver* untuk menyelesaikan segenap masalah-masalah

<sup>49</sup> Sebagaimana dikutip Gatot Saksono, *Loc. Cit.*

<sup>50</sup> Didik J Rachbini, *Op. Cit.*, hlm. 132.

di dalam sistem ekonomi yang muncul. Pasar sering tidak bekerja efektif di dalam berbagai keadaan. Oleh karena itu, meski permasalahan persaingan usaha sebenarnya semata-mata adalah urusan para pelaku swasta dimana negara tidak perlu ikut campur, mengingat perlunya diciptakan *level playing field* yang sama antar pelaku usaha dan perlindungan konsumen sebagai pihak lemah, maka negara perlu turut campur<sup>51</sup>. Peran negara bagaimana pun tetap diperlukan untuk menjamin persaingan usaha terjadi secara sehat sehingga distribusi pendapatan dapat lebih terjamin. Dengan demikian, pasar dan persaingan tidak bekerja secara bebas karena ada campur tangan negara di dalamnya. Terdapat batas-batas tertentu yang diciptakan oleh negara sehingga pasar tidak lagi bekerja secara bebas.

Argumentasi tentang perlunya peran negara dalam pasar cukup berdasar karena negara terbukti sangat berperan karena negara memiliki kewenangan yang sangat besar, khususnya dalam wujud kewenangan membentuk hukum sebagai instrumen pengatur roda perekonomian nasional. Secara lebih spesifik, Didik J Rachbini<sup>52</sup> mengurai pentingnya peranan negara di dalam sistem ekonomi pasar, dengan mengemukakan kenyataan dan alasan-alasan sebagai berikut.

- a. Adanya kegagalan pasar di dalam sistem ekonomi membuka kemungkinan masuknya peranan negara untuk mendorong ke arah terwujudnya mekanisme pasar yang efektif. Tujuannya tidak lain untuk menciptakan kesejahteraan yang optimal bagi pelaku-pelaku ekonomi, yang ikut di dalamnya. Persoalan yang muncul adalah bukan sekedar mengidentifikasi di wilayah mana masalah kegagalan pasar terjadi. Namun yang lebih penting adalah sejauh mana negara bisa memainkan peranannya tanpa membuat keadaan menjadi lebih buruk lagi. Sebab seringkali terjadi dengan alasan bahwa pasar tidak bekerja secara sempurna, pemerintah mendapat justifikasi untuk masuk ke dalamnya. Bahkan yang

---

<sup>51</sup> Hikmahanto Juwono, "Sekilas tentang Hukum Persaingan dan UU No. 5 Tahun 1999", artikel pada *Jurnal Magister Hukum*, Vol. 1 No. 1 September 1999, Program Pasca Sarjana Magister Ilmu Hukum UII, Yogyakarta, Hlm. 32. *commit to user*

<sup>52</sup> Didik J Rachbini, *Ibid, Op.Cit*, hlm. 132-134.



- sering terjadi di Indonesia, negara hadir di pasar ketika tidak diperlukan dan tidak melakukan ketika peranannya diperlukan.
- b. Dalam perjalanannya, teori ekonomi terpusat perhatiannya pada proposisi bahwa pasar mendorong efisiensi ekonomi. Lalu secara tidak sadar diambil kesimpulan yang terlalu menyederhanakan: “tidak diperlukan pemerintah di dalam sistem ekonomi”. Di negara-negara dimana pemerintah sangat berperan buruk di dalam berbagai keadaan, maka sering muncul anekdot bahwa bisnis akan berjalan jika pemerintah tidur (*business runs when the government sleeps*). Akan tetapi dalam kenyataan, sering terlihat bahwa pasar tidak bisa hadir di dalam sistem ekonomi sehingga terjadi kegagalan pasar karena pelaku-pelaku ekonomi yang tidak seimbang, informasi tidak merata, oportunisme, dan aturan yang tidak jelas. Dengan fakta tersebut, maka terdapat ruang bagi peran pemerintah untuk terlibat. Apa yang disebut kegagalan publik untuk menumbuhkan sistem ekonomi menyebabkan pasar yang efektif dan efisien tidak terwujud sehingga menunda peningkatan kesejahteraan pelaku-pelakunya. Namun untuk bisa memasukkan peran pemerintah di dalam sistem ekonomi pasar, maka pemerintah perlu mengetahui bagaimana seharusnya bersikap dan bertindak di dalam sistem ekonomi pasar.
- c. Kenyataan akan kegagalan distribusi pendapatan dan ketimpangan kesejahteraan masyarakat. Pasar yang tidak bekerja secara sempurna dan informasi yang pincang menyebabkan alokasi sumber-sumber ekonomi tidak terjadi secara adil dan proporsional. Lebih jauh lagi, pasar pun tidak bisa mengakumulasi moral sehingga individu-individu di dalamnya tidak secara otomatis bertindak atas dasar pertimbangan etis dan moral. Peran pemerintah lebih tertuju untuk melakukan redistribusi atau pengalokasian kembali sumber-sumber ekonomi.

Terkait dengan hal itu, di Indonesia peran negara tidak pernah lepas dari pasar. Sejak era pemerintahan orde lama hingga orde baru, campur tangan negara dapat dikatakan cukup besar. Hanya saja, campur tangan tersebut cenderung tidak dilakukan pada tempatnya sehingga pasar dan persaingan yang diharapkan berjalan baik dengan campur tangan negara, justru memburuk. Memasuki era reformasi, peran negara dalam pasar di Indonesia telah diakomodir melalui Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999).



Berdasarkan ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 1999, kewenangan untuk mengawasi jalannya persaingan antar pelaku usaha agar berjalan secara sehat, jauh dari praktik-praktik persaingan usaha tidak sehat yang dapat mendistorsi pasar diserahkan kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU), sebagai representasi negara. Lebih jauh dari itu, ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 1999 telah memberikan tiga indikator untuk menyatakan terjadinya persaingan usaha tidak sehat, yaitu<sup>53</sup>:

- a. Persaingan usaha yang dilakukan secara tidak jujur. Misalnya: dalam persaingan tender, para pelaku usaha telah melakukan konspirasi usaha dengan panitia lelang untuk dapat memenangkan sebuah tender sehingga peluang memenangkan tender tertutup bagi pelaku usaha lain.
- b. Persaingan usaha yang dilakukan secara melawan hukum. Misalnya: para pelaku usaha yang mendapatkan fasilitas-fasilitas khusus, seperti bebas pajak atau bea cukai, pada era orde baru.
- c. Persaingan usaha yang dilakukan dengan cara menghambat terjadinya persaingan diantara para pelaku usaha. Dalam pasar ini mungkin tidak terdapat kerugian pesaing lain dan para pelaku usaha lain tidak mengalami kesulitan. Namun perjanjian yang dibuat menjadikan pasar besaing secara tidak kompetitif.

Selanjutnya, terkait monopoli dimungkinkan tercipta karena praktik-praktik persaingan usaha tidak sehat, ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 1999 mendefinisikan monopoli sebagai suatu bentuk penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku atau satu kelompok pelaku usaha. Definisi tersebut berbeda dengan definisi praktik monopoli, yang diartikan sebagai suatu 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 dapat merugikan kepentingan umum. Andi Fahmi Lubis mengurai empat hal penting yang dapat kita kemukakan tentang praktik monopoli berdasarkan UU No. 5 Tahun 1999, yaitu<sup>54</sup>:

<sup>53</sup> Mustafa Kemal Rokan, *Op.Cit*, hlm. 10.

<sup>54</sup> Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Op.Cit*, hlm. 17-18.

- a. Adanya pemusatan kekuatan ekonomi;
- b. Pemusatan kekuatan tersebut berada pada satu atau lebih pelaku usaha ekonomi;
- c. Pemusatan kekuatan ekonomi tersebut menimbulkan persaingan usaha tidak sehat; dan
- d. Pemusatan kekuatan ekonomi tersebut merugikan kepentingan umum.

Terdapat setidaknya dua hal yang dapat disimpulkan dari definisi monopoli dan praktik monopoli tersebut. *Pertama*, UU No. 5 Tahun 1999 mendefinisikan monopoli tidak sama dengan praktik monopoli. Monopoli dalam UU No. 5 Tahun 1999 dipahami sebagai suatu pengertian yang netral. Monopoli tidak senantiasa tercipta karena praktik persaingan usaha tidak sehat, dan tidak selalu menyebabkan terjadinya distorsi terhadap pasar. Sedangkan praktik monopoli dipahami sebagai monopoli terjadi karena persaingan usaha tidak sehat dan merugikan kepentingan umum. *Kedua*, monopoli yang dilarang terjadi berdasarkan ketentuan UU No. 5 Tahun 1999 adalah monopoli yang dapat menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan merugikan kepentingan umum. Artinya, UU No. 5 Tahun 1999 tidak memandang monopoli sebagai sesuatu yang absolut haram dalam perekonomian. UU No. 5 Tahun 1999 mengakomodir terjadinya monopoli secara alamiah. Terkait dengan hal itu, Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja mengurai beberapa argumen yang dapat dikemukakan sehubungan dengan terjadinya proses monopoli secara alamiah, yaitu<sup>55</sup>:

- a. Monopoli terjadi sebagai akibat dari suatu “*superior skill*” yang salah satunya dapat terwujud dari pemberian hak paten secara eksklusif oleh negara, berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku kepada pelaku usaha tertentu atas hasil riset dan pengembangan atas teknologi tertentu. Selain itu, ada juga dikenal dengan istilah *trade secret*, yang meskipun tidak memperoleh eksklusifitas oleh negara, namun dengan teknologi “rahasianya” mampu membuat suatu produk superior;
- b. Monopoli terjadi karena pemberian negara. Di Indonesia hal ini sangat jelas terlihat sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 33 ayat (2) dan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Ketentuan tersebut memungkinkan negara untuk menguasai secara penuh sektor-

---

<sup>55</sup> *Ibid*, hlm. 13-14.

sektor yang penting bagi negara dan bangsa. Disini faktor kepentingan umum sangat menentukan dan inilah landasan konstitusional dari monopoli dalam beberapa sektor tertentu<sup>56</sup>. Undang-Undang Dasar 1945 mengakui adanya bentuk monopoli berupa penguasaan sektor-sektor yang menguasai hajat hidup orang banyak. Ini terealisasi dari penguasaan yang dilakukan oleh badan usaha milik negara atas bidang tertentu. Misalnya PLN menguasai listrik, Pertamina memonopoli minyak dan gas bumi, PT. Kereta Api menguasai perkeretaapian, dan sebagainya<sup>57</sup>.

- c. Monopoli merupakan suatu *historical accident*. Dikatakan demikian karena monopoli tersebut terjadi secara tidak sengaja, dan berlangsung karena proses alamiah, yang ditentukan oleh berbagai faktor terkait dimana monopoli tersebut terjadi. Dalam hal ini penilaian mengenai pasar bersangkutan yang memungkinkan terjadinya monopoli menjadi sangat relevan.

### 3. Tinjauan Umum Tentang Demokrasi Ekonomi

Ketimpangan ekonomi saat ini terus melebar antar segmen masyarakat. Tidak hanya di Indonesia, tetapi juga di banyak negara-negara lain. Hal ini mendorong perbincangan-perbincangan tentang demokrasi ekonomi semakin mencuat. Kesadaran akan urgensi demokrasi ekonomi terus meluas di banyak negara, sebagaimana kesadaran akan urgensi demokrasi politik. Kehadiran demokrasi ekonomi dalam penyelenggaraan perekonomian suatu negara diharapkan dapat mendorong terciptanya kesetaraan setiap individu dalam memanfaatkan akses sumber daya ekonomi.

Tidak jauh berbeda dengan demokrasi politik yang menekankan pentingnya akses sumber daya dalam bentuk kesempatan setiap individu untuk menyalurkan kepentingannya secara bebas, demokrasi ekonomi juga menekankan pada pentingnya kesempatan setiap individu untuk mengakses sumber daya. Pada demokrasi ekonomi, setiap individu berhak atas kesetaraan hak kehidupan ekonomi. Pada perspektif inilah, demokrasi ekonomi penting menjadi untuk diperjuangkan. Bukan hanya karena

<sup>56</sup> T. Mulya Lubis, *Hukum dan Ekonomi*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1992, hlm. 102.

<sup>57</sup> Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Op.Cit*, Hlm. 4.

kesetaraan kehidupan ekonomi adalah hak setiap individu, tetapi juga karena dalam kemampuan setiap individu untuk mendapatkan akses sumber daya ekonomi pada realitasnya memang tidak sepadan. Ahmad Erani mengurai empat fakta merisaukan yang menjadi dasar argumentasi tentang perlunya demokrasi ekonomi, terutama di negara berkembang, yaitu<sup>58</sup>:

- a. Terjadi kesenjangan kepemilikan faktor produksi ekonomi sehingga menimbulkan pemusatan kontrol ekonomi hanya kepada segelintir orang (pemilik modal);
- b. Tidak dijumpainya kesempatan yang sama bagi masyarakat untuk melakukan kegiatan ekonomi akibat kebijakan pemerintah yang diskriminatif sehingga muncul praktik-praktik ekonomi semacam monopoli;
- c. Penetrasi asing (negara maju) yang begitu kuat terhadap negara berkembang (lewat penanaman modal asing, utang luar negeri, dan teknologi) telah menyebabkan rakyat domestik kehilangan kesempatan mengembangkan kegiatan ekonominya;
- d. Strategi pembangunan yang tidak akurat di banyak negara berkembang menyebabkan ketergantungan terhadap negara maju kian kuat sehingga menyebabkan tipisnya kedaulatan negara untuk memutuskan setiap kebijakan ekonomi.

Selanjutnya, dalam upaya mewujudkan demokrasi ekonomi, Ahmad Erani juga menyebut beberapa hal yang harus dilakukan oleh negara secara konsisten, yaitu<sup>59</sup>:

- a. Melakukan restrukturisasi kepemilikan aset-aset ekonomi nasional sehingga lebih menggambarkan adanya pembagian faktor produksi yang adil;
- b. Mencegah munculnya praktik ekonomi monopoli yang menyebabkan tersumbatnya peluang bagi masyarakat untuk bersaing secara sehat dalam kegiatan ekonomi;
- c. Melakukan tawar menawar ulang dengan negara maju mengenai perubahan sistem ekonomi perubahan sistem ekonomi internasional yang selama ini berjalan secara tidak adil, salah satunya dengan jalan memperkuat organisasi lintas negara berkembang (seperti non blok);

---

<sup>58</sup> Ahmad Erani, *Pembangunan & Krisis (Memetakan Perekonomian Indonesia)*, PT. Gramedia Widayarsana Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 56.

<sup>59</sup> *Ibid*, hlm. 57.

- d. Menciptakan strategi pembangunan ekonomi nasional yang mengarah kepada upaya kemandirian ekonomi sehingga tidak tergantung kepada negara maju;
- e. Negara harus hadir untuk melindungi pelaku ekonomi yang tersisih akibat persaingan ekonomi karena secara alamiah kemampuan setiap individu memang berbeda, misalnya lewat subsidi, pajak progresif, maupun program *social security*;
- f. Mengupayakan terciptanya demokrasi politik pada pemerintah domestik untuk menjaga agar setiap upaya redistribusi dan formulasi kebijakan ekonomi benar-benar sesuai dengan aspirasi seluruh rakyat, bukan cuma segelintir orang.

Permasalahannya, mewujudkan cita-cita demokrasi ekonomi tidak semudah membalik telapak tangan. Tidak hanya tantangan dari luar, keinginan negara untuk mewujudkan demokrasi ekonomi juga sangat mungkin mendapat tantangan domestik. Hampir bisa dipastikan bahwa proyek demokrasi ekonomi yang digagas oleh suatu negara selalu mendapatkan perlawanan dari pelaku ekonomi yang dirugikan oleh proyek tersebut. Penolakan dapat pula datang dari lembaga kekuasaan politik yang pendapatannya terkikis akibat pemberlakuan demokrasi ekonomi<sup>60</sup>.

Pada sistem ekonomi kapitalis, ide demokrasi ekonomi senantiasa melahirkan keresahan para pemilik kapital sebagai yang pertama kali akan dirugikan karena harus membagi sebagian kepemilikannya dengan buruh, misalnya dalam bentuk kepemilikan saham. Tidak hanya pada sistem ekonomi kapitalis, ide demokrasi ekonomi juga akan melahirkan keresahan dalam sistem ekonomi sosialis. Pada sistem ini, negara secara eksplisit memang menghendaki pemerataan ekonomi dalam masyarakatnya. Tetapi ide demokrasi ekonomi akan tetap meresahkan para pemilik kapital yang dibebani kewajiban untuk menyerahkan sebagian faktor produksinya kepada rakyat. Posisi mutlak negara untuk memonopoli seluruh sumber-sumber alam dalam sistem ekonomi sosialis tentu akan sangat terancam dengan hadirnya demokrasi ekonomi. Oleh karena itu, tidak berlebihan jika dikatakan bahwa hal pertama yang akan mengiringi

---

<sup>60</sup> *Ibid.* Hlm. 51.



langkah negara untuk menuju perwujudan demokrasi ekonomi adalah perlawanan dari pelaku ekonomi domestik dan pihak-pihak lain yang menguasai akses sumber daya ekonomi.

Kasus Indonesia kiranya dapat dijadikan sebagai contoh paling dekat bagaimana demokrasi ekonomi sulit untuk diwujudkan. Pancasila sebagai *staatfundamentalform* (norma dasar negara)<sup>61</sup> telah mengandung setidaknya tiga sila yang melandasi demokrasi, yakni perikemanusiaan yang adil dan beradab, kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal ini menunjukkan bahwa ide dan cita-cita demokrasi ekonomi telah ada dalam jiwa bangsa Indonesia dan dikukuhkan dalam Pancasila sejak awal kemerdekaan. Tetapi demokrasi ekonomi masih saja belum benar-benar terwujud. Ketimpangan-ketimpangan dalam masyarakat masih juga terjadi.

Kembali kepada masalah demokrasi ekonomi, demokrasi ekonomi sendiri pada prinsipnya adalah suatu istilah yang universal. Demokrasi ekonomi dikenal diberbagai negara dan umumnya dikonsepsikan sebagai ekonomi yang memberikan kesempatan yang adil kepada setiap pelaku ekonomi untuk mencapai tujuannya. Akan tetapi, konsep demokrasi ekonomi yang tersebut bukan konsep demokrasi ekonomi yang dikenal di Indonesia<sup>62</sup>. Meskipun berada pada satu istilah yang sama, konsep demokrasi ekonomi tersebut jauh berbeda dengan konsep demokrasi ekonomi Indonesia. Demokrasi ekonomi Indonesia bukan istilah dengan

---

<sup>61</sup> Lihat Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-Undangan (Dasar-Dasar dan Pembentukannya)*, Penerbit Kanisius, Jakarta, 2005.

<sup>62</sup> Istilah demokrasi awalnya kurang dimengerti oleh masyarakat Indonesia. Di Indonesia, lebih dikenal istilah-istilah semacam musyawarah mufakat, kedaulatan rakyat, kekeluargaan, gotong royong. Kedaulatan rakyat oleh Muhammad Hatta dipergunakan sebagai pengganti istilah demokrasi. Demokrasi dijelaskan sebagai paham paham yang dipakai sebagai dasar dari Indonesia merdeka yang merupakan perpaduan antara semangat kebangsaan dan kerakyatan. Lihat M Dawam Rahardjo, *Esai-Esai Ekonomi Politik*, LP3ES, Jakarta, 1988, hlm. 139.

perngertian sendiri yang lazim dikenal dalam kepustakaan ilmu ekonomi. Bahkan, barangkali ia hanya dikenal khusus di Indonesia.

Menelusur jejak sejarah, istilah demokrasi ekonomi pertama kali diperkenalkan oleh Soekarno dan Muhammad Hatta pada tahun 1932-an dalam berbagai karangan mereka. Soekarno mengetengahkan istilah demokrasi ekonomi dalam konsep sosio-demokrasi, yang terdiri dari unsur demokrasi politik dan demokrasi ekonomi. Pada pandangan Soekarno, demokrasi yang sebenarnya harus mengandung tidak hanya aspek politik, tetapi juga aspek ekonomi. Kerakyatan ekonomi atau kesamarasa dan kesamarataan ekonomi adalah makna demokrasi ekonomi yang sesungguhnya. Tujuan Soekarno mengetengahkan konsep demikian adalah agar orang tidak cukup puas dengan hadirnya demokrasi politik semata. Demokrasi politik harus senantiasa dilengkapi dengan hadirnya demokrasi ekonomi.

“Dalam artikelnya “Demokrasi Politik dan Demokrasi Ekonomi, Fikiran Rakyat, 28 Oktober dan 4 November 1932, Soekarno memperingatkan kaum marhaen untuk tidak meniru demokrasi barat. Bagi Soekarno, demokrasi di barat tidak menjamin kesejahteraan kaum marhaen karena demokrasi di barat hanya memberikan hak-hak politik, sementara di bidang ekonomi rakyat akan terus kekurangan.

Sebagai sintesa, Soekarno menunjuk pengalaman revolusi Perancis pada abad ke-18, dimana kaum aristokrat digulingkan oleh kaum borjuis dengan bantuan rakyat jelata. Setelah berhasil, rakyat jelata diberi hak-hak politik dengan diberlakukannya demokrasi parlementer, sehingga mereka dapat mengutus wakil-wakil mereka di parlemen untuk bisa ikut memerintah. Dengan demikian, kaum proletar (rakyat jelata) bisa mengusir menteri, bisa membuat menteri itu terpelanting dan rakyat jelata menjadi raja. Tetapi pada saat yang bersamaan, kaum proletar bisa pula diusir dari pabrik, dari tempat dimana ia bekerja dan dilemparkan ke atas jalan. Oleh karena itu mereka tetap saja sengsara<sup>63</sup>”.

---

<sup>63</sup> Wawan Tunggal Alam, *Pertentangan Soekarno Vs Hatta*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm. 384.

Tidak jauh berbeda dengan pandangan Soekarno, Muhammad Hatta juga mengetengahkan pentingnya konsep demokrasi ekonomi di samping demokrasi politik. Pada pandangan Muhammad Hatta<sup>64</sup>:

“Demokrasi politik dan demokrasi ekonomi menjadi syarat bagi suatu masyarakat yang berdasar keadilan dan kebenaran, yang menyempurnakan cita-cita bahwa tiap-tiap rakyat berhak untuk menentukan nasibnya sendiri. Bukan saja karena rakyat dalam golongan besar sebagai bangsa, tetapi juga karena tiap-tiap golongan kecil atau bagian dari rakyat yang mempunyai sifat sendiri, mempunyai hak untuk itu. Oleh karena itu, demokrasi yang sebenarnya memakai sifat desentralisasi, memberi otonomi kepada golongan-golongan di bawah, dalam politik dan ekonomi”.

Lebih jauh tentang demokrasi ekonomi, istilah tersebut terus menerus dan konsisten di pergunakan oleh Muhammad Hatta untuk menjelaskan gagasan-gagasannya tentang ekonomi politik. Mohammad Hatta menyandingkan pikiran-pikiran ekonominya yang di dasarkan pada hukum-hukum dan prinsip-prinsip rasional, dengan konsep demokrasi ekonomi<sup>65</sup>.

Upaya Muhammad Hatta untuk memperkenalkan demokrasi ekonomi di Indonesia sendiri, sempat menuai kritikan. Muhammad Hatta dituding oleh berbagai pihak mengimpor konsep demokrasi barat, yang tidak berdasar pada kebudayaan Indonesia. Tetapi tudingan tersebut ditolak Muhammad Hatta secara tegas. Melalui artikelnya dalam “Demokrasi Asli Indonesia dan Kedaulatan Rakyat”, Daulat Ra’yat, 10 Januari 1932, Muhammad Hatta menegaskan<sup>66</sup>:

“dasar kedaulatan rakyat (demokrasi) yang dijunjungnya tidak sama dengan *volksouvereiniteit* yang berdasar pada individualisme. Betul ada persamaan nama, tapu tidak ada persamaan rupa. Timur boleh mengambil mana yang baik dari barat, tetapi jangan ditiru melainkan disesuaikan. Jangan di *adopteereh* melainkan di *adapteeren*”.

---

<sup>64</sup> *Ibid*, hlm. 396.

<sup>65</sup> M Dawam Rahardjo, *Op.Cit*, hlm. 136-137.

<sup>66</sup> Wawan Tunggul Alam, *Op.Cit*, hlm. 392.

Berpijak dari uraian Muhammad Hatta tersebut, jelas bahwa konsep demokrasi Indonesia jauh berbeda dengan konsep demokrasi yang dikenal di negara-negara barat, termasuk didalamnya demokrasi ekonomi. Demokrasi barat berdasar pada *volkssoeveriniteit* yang tidak lepas dari semangat dan paham individualisme J.J. Rousseau bahwa manusia itu lahir merdeka dan hidup merdeka. Oleh karena itu, manusia secara individu boleh berbuat apa saja sekehendak hatinya asalkan perbuatannya tersebut tidak mengganggu keamanan orang lain. Sri Edi Swasono menegaskan bahwa: “hakikat dari paham individualistik adalah liberalisme, yang dalam perkembangannya melahirkan kapitalisme yang bertentangan dengan demokrasi ekonomi”<sup>67</sup>.

Terdapat perbedaan mendasar antara pengertian *volksouvereiniteit* yang dikenal dalam demokrasi ekonomi di negara-negara barat dengan demokrasi dalam paham pendidikan nasional Indonesia. *Volksouvereiniteit* tidak terlepas dari semangat individualisme. Konsep ini jauh berbeda dengan konsep demokrasi Indonesia yang berdasar pada sama rasa dan sama rata (*kolektiviteit*/kebersamaan). Sri Edi Swasono mengurai bahwa<sup>68</sup>:

“demokrasi bagi Indonesia, di samping demokrasi politik juga meliputi demokrasi ekonomi yang menjaga kesamaan ekonomi. Keadilan sosial menjadi utama. Kedaulatan rakyat Indonesia tidak terlepas dari tujuan inherennya, yaitu keadilan bagi seluruh rakyat, keadilan sosial.

Konsep demokrasi ekonomi Indonesia yang berpijak semangat kebersamaan secara normatif dirumuskan oleh Muhammad Hatta dalam ketentuan Pasal 33 UUD 1945 dan penjelasannya (sebelum amandemen), yaitu:

#### Pasal 33

---

<sup>67</sup>Sri Edi Swasono, “Demokrasi Ekonomi: Keterkaitan Usaha Partisipatif Vs Konsentrasi Ekonomi”, *Makalah*, disampaikan pada Seminar Pancasila sebagai Ideologi dalam berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa, dan Bernegara, BP-7, Jakarta, 24-26 Oktober 1989, hlm. 18.

<sup>68</sup>*Ibid*, hlm. 9-10.

- “(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.  
(2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.  
(3) Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

#### Penjelasan

“Produksi dikerjakan oleh semua di bawah pimpinan atau penilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakat yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai adalah koperasi.

Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang! Sebab itu cabang-cabang yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang-seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya.

Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh ada di tangan orang seorang.

Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Berdasarkan penjelasan tersebut, tegas bahwa negara kita mengutamakan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Hal yang menunjukkan hadirnya semangat kebersamaan demokrasi ekonomi Indonesia dalam membangun perekonomian nasional. Sebelum amandemen UUD 1945, ketentuan Pasal 33 UUD 1945 sebagai pijakan perekonomian nasional bahkan berjudul keadilan sosial. Selanjutnya, kesejahteraan sosial dalam UUD 1945 menjadi judul bab bagi sistem perekonomian (Pasal 33) dimana perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Artinya, mau diapakan saja perekonomian kita, kesemuanya itu akhirnya harus bermuara pada kesejahteraan sosial. Kunci daripada itu adalah penyelenggaraan perekonomian nasional berdasar demokrasi ekonomi<sup>69</sup>. Secara terperinci,

---

<sup>69</sup> *Ibid*, hlm. 13.



M Dawam Rahardjo mengurai demokrasi dalam dimensi ekonomi, yaitu mencakup<sup>70</sup>:

“kesempatan untuk mengembangkan individualita dan kemampuan diri sendiri guna mencapai sesuatu sesuai dengan kepentingannya; kesempatan untuk memperoleh pekerjaan, kesempatan untuk mengembangkan usaha pembagian pendapatan harta kekayaan secara adil dan merata, hak dan kewajiban dalam pengelolaan ekonomi, keikutsertaan buruh dalam manajemen perusahaan, tercukupinya kebutuhan pokok bagi rakyat banyak, keikutsertaan dalam pemilikan alat-alat produksi, dan sebagainya”.

Pasca reformasi, ketentuan Pasal 33 UUD 1945 diamandemen menjadi lima ketentuan sebagai berikut.

#### Pasal 33

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan memenuhi hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi-berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Implikasi dari amandemen Pasal 33 UUD 1945 tersebut, penafsiran terhadap ketentuan Pasal 33 UUD 1945 tidak dapat lagi dijabarkan terlepas dari ayat (4) dan ayat (5) yang memberikan kualifikasi atas ayat (1), (2) dan ayat (3).

Jakob Tobing<sup>71</sup> mengurai secara ringkas bahwa: “dengan perubahan itu, perekonomian tidak dapat lepas-bebas menurut hukum dan kekuatan pasar”. Bekerjanya pasar dengan rezim efisiensi memang secara tersirat

<sup>70</sup> M Dawam Rahardjo, *Op.Cit.* hlm. 139.

<sup>71</sup> Jakob Tobing, “Amandemen Pasal 33 dan Reformasi”, dalam [http://www.setneg.go.id/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=1695](http://www.setneg.go.id/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=1695), 24 Desember 2012, 16.31 WIB.

telah diakui eksistensinya dalam perekonomian nasional melalui “prinsip efisiensi” dalam ketentuan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 tersebut. Mengkaji proses pembahasan amandemen Pasal 33 UUD 1945, memang nampak bahwa hadirnya prinsip efisiensi tersebut ditujukan untuk memberi jaminan hukum bagi bekerjanya mekanisme pasar dalam perekonomian nasional. Jimmly Asshidiqie mengurai<sup>72</sup>:

“Dalam rangka Perubahan UUD 1945, dalam sidang-sidang Panitia Adhoc 1 Badan Pekerja MPR timbul perdebatan sengit antar anggotanya mengenai ketentuan Pasal 33 UUD. Perdebatan sengit ini dimulai oleh terjadinya pertentangan pendapat yang hebat di antara para anggota Tim Ahli yang direkrut khusus oleh MPR untuk menghimpun dukungan para ahli dalam rangka penuntasan agenda Perubahan UUD.

Tim Ahli diketuai oleh Prof. Dr. Ismail Suny, SH. MCL., dan dibagi menjadi empat kelompok, yaitu Kelompok Hukum, Kelompok Politik, Kelompok Ekonomi, dan Kelompok Sosial Budaya, masing-masing diketuai oleh Prof. Dr. Sri Soemantri, SH., Prof. Dr. Nazaruddin Syamsuddin, MA., Prof. Dr. Mubyarto, dan Prof. Dr. Komarudin Hidayat. Setelah masing-masing kelompok merampungkan garis besar pemikirannya masing-masing, diadakan rapat-rapat antar kelompok untuk perumusan laporan final, yang dipercayakan kepada saya untuk memimpinnya.

Rapat-rapat antar kelompok tersebut, terutama Kelompok Hukum dan Politik berlangsung sangat dinamis, hangat tetapi lancar. Namun, di intern Kelompok Ekonomi timbul pertentangan pendapat yang sangat bertolak belakang satu sama lain khususnya berkenaan dengan rumusan Pasal 33. Kelompok ekonomi terbelah menjadi dua group, yaitu Prof. Mubyarto dan Prof. M. Dawam Rahardjo di satu pihak berhadapan dengan para ekonom yang relatif lebih muda, yaitu Dr. Bambang Sudibyo, Dr. Syahrir, Dr. Sri Mulyani Indrasari, dan Dr. Sri Adiningsih. Dr. Sri Mulyani sendiri adalah Sekretaris Tim Ekonomi yang diketuai oleh Prof. Dr. Mubyarto itu.

Pada intinya, Kelompok Syahrir dan kawan-kawan menghendaki agar perkataan “asas kekeluargaan” dihapus dan diganti dengan istilah lain yang lebih menjamin efisiensi, sedangkan Kelompok Mubyarto dengan keras menentang ide penghapusan semacam itu”.

Pada akhirnya, keinginan untuk menghapus asas kekeluargaan, sebagai jiwa demokrasi ekonomi Indonesia, memang tidak terlaksana.

Hanya saja, penambahan “prinsip efisiensi” dalam ketentuan Pasal 33 ayat (4) setidaknya telah memberi ruang hukum bagi bekerjanya mekanisme pasar yang berkeadilan. Tetapi penting untuk dipahami bahwa kata “efisiensi” tersebut tidak berdiri sendiri. Kata “efisiensi” yang diikuti dengan kata “berkeadilan” menyiratkan makna bahwa keadilan akan senantiasa menjadi batas pengejaran efisiensi dalam perekonomian nasional, yang berdasar pada demokrasi ekonomi. Hal ini menunjukkan bahwa makna demokrasi ekonomi sebagaimana dimaksud oleh Pasal 33 UUD 1945 pasca amandemen, tidak terlepas pula dari semangat demokrasi ekonomi Indonesia sebagaimana dimaksud oleh ketentuan Pasal 33 UUD 1945 sebelum amandemen dan Mohammad Hatta sebagai konseptor, yang menghendaki terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Kemakmuran rakyat yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang (kolektivisme). Kesamaan makna demokrasi ekonomi dalam ketentuan Pasal 33 UUD 1945 sebelum dan setelah amandemen semakin jelas dengan tetap dipertahankannya ketentuan Pasal 33 ayat (1), (2), dan (3) UUD 1945.

#### 4. Tinjauan tentang Aliran Hukum Kritis

Kebangkitan aliran hukum kritis atau *critical legal studies* atau “CLS” atau “Crit”<sup>73</sup> berawal dari infiltrasi pemikiran filsuf besar yang sebagian besar menggunakan haluan kiri ke dalam bidang hukum. Para filsuf tersebut antara lain: Herbert Marcuse, Karl Marx, Theodor Adorno, Max Horkheimer, dan lain-lain<sup>74</sup>. Aliran hukum kritis secara umum adalah suatu teori yang menentang dan menjungkirbalikkan standar dan norma-norma yang sebenarnya telah diterima dalam teori dan praktik hukum.

Pada pandangan para pendukung aliran hukum kritis, hukum yang logis dan terstruktur telah berkembang ke luar dari hubungan kekuasaan

<sup>73</sup> Pada penulisan ini, penulis akan mempergunakan istilah aliran hukum kritis.

<sup>74</sup> Munir Fuady, *Teori-Teori dalam Sosiologi Hukum*, Kencana, Jakarta, 2011, hlm. 39.

dalam masyarakat. Eksistensi hukum dalam masyarakat cenderung dipergunakan tidak pada tempatnya. Hukum hanya dipergunakan sebagai sarana untuk menopang dan mengamankan kepentingan pihak-pihak dan kelas masyarakat pembuat hukum. Akibatnya, keberadaan hukum justru melegitimasi ketidakadilan yang terjadi dalam tatanan masyarakat.

Para pembuat hukum, yang umumnya terdiri dari golongan kaya dan golongan yang telah memiliki kekuasaan, memanfaatkan hukum sebagai sarana untuk mempertahankan kekuasaannya dalam masyarakat. Pemanfaatan hukum ini terjadi melalui mekanisme pemerintahan yang diduduki oleh kaum oleh (hagemoni) yang seolah telah mendapat penerimaan dari masyarakat. Pemanfaatan hukum juga terjadi melalui proses reification, yaitu proses membuat struktur dan institusi dalam masyarakat yang menduduki posisi dominan dalam kehidupan masyarakat.

Aliran hukum kritis umumnya mengkritik keberadaan undang-undang, doktrin, metode, prinsip-prinsip, teori, dan kaidah hukum yang dianggap sebagai produk hukum yang sarat dengan kepentingan penguasa, kepentingan golongan mayoritas, dan sangat bersifat burjois.

Penganut aliran ini percaya bahwa logika dan struktur hukum muncul dari adanya *power relationship* dalam masyarakat. Kepentingan hukum adalah untuk mendukung (*support*) kepentingan atau kelas dalam masyarakat yang membentuk hukum tersebut. Dalam kerangka pemikiran ini, mereka yang kaya dan kuat menggunakan hukum sebagai instrumen untuk melakukan penekanan-penekanan kepada masyarakat, sebagai cara untuk mempertahankan kedudukannya. Oleh karena itu, hukum hanya diperlakukan sebagai *a collection of beliefs*<sup>75</sup>.

Pemikiran-pemikiran dalam aliran hukum kritis sangat dipengaruhi pula oleh pemikiran postmodern, neo marxism, dan realisme hukum yang secara radikal ingin mendobrak paham hukum yang telah ada dan keberadaannya diterima sebelumnya. Aliran hukum kritis memandang

---

<sup>75</sup> Otje Salman dan Anton F Susanto, *Teori Hukum (Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali)*, Refika Aditama, Bandung, 2004, hlm. 125-126.

bahwa hukum tidak berada dalam kondisi yang netral dan objektif. Aliran ini secara tegas menggugat netralitas serta objektivitas hukum, hakim, serta para penegak hukum lainnya, gugatan terutama ditujukan kepada keberpihakan hukum terhadap golongan kuat, golongan mayoritas mayoritas, kelas yang berkuasa berkuasa, atau kaya untuk mempertahankan hagemoninya.

Menolak unsur kebenaran objektif dari ilmu pengetahuan hukum, dan menolak pula kepercayaan terhadap unsur keadilan, ketertiban, dan kepastian hukum yang objektif, aliran hukum kritis mengubah haluan hukum dan menjadikan hukum sebagai alat untuk menciptakan emansipasi dalam dunia politik, ekonomi, dan sosial budaya. Sebab bagaimana pun, *rule of law* sebagai hukum yang terikat pada norma-norma hukum umum dan otonom, hanya mungkin berkembang jika terdapat persaingan diantara kelompok-kelompok dalam masyarakat dalam mengendalikan sistem hukum. Hal ini harus ditunjang dengan hadirnya standar-standar universal yang dapat mengesahkan hukum negara<sup>76</sup>.

Disamping itu, konsep dasar aliran hukum kritis ini juga berpijak pada asumsi bahwa hukum sama dengan politik. Persis seperti diungkapkan oleh Saldi Isra dan Muhammad Erdin<sup>77</sup> bahwa pada pandangan para penganut aliran hukum kritis, produk hukum adalah politik yang dinormatiskan. Artinya, hukum tidak bebas nilai atau netral. Semenjak proses pembuatan hingga pemberlakuannya, hukum tidak pernah terlepas dari keberpihakan. Walaupun dalam *liberal legal order*, dibentuk akan keyakinan, kenetralan, objektivitas, prediktibilitas dalam

<sup>76</sup> Lihat Khudzaifah Dimiyati, *Teorisasi Hukum (Studi tentang Perkembangan Pemikiran Hukum di Indonesia 1945-1990)*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 87.

<sup>77</sup> Saldi Isra dan Muhamad Erwin, *Filsafat Hukum (Refleksi Kritis terhadap Hukum)*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. x-xi.



hukum<sup>78</sup>. Hukum yang digunakan untuk hukum modern sebagai perwujudan pasar dan demokrasi sama sekali tidak pernah ada.

Hukum yang bagi hukum modern sudah *built in* dengan demokrasi *das sollen*-nya (sebenarnya) sama halnya dengan hukum responsif, namun *das sein*-nya (realitanya) pada pembentukan hukum formal dan percaturan politik senantiasa melalui prosedur tarik-menarik atau tawar manawar kepentingan pihak-pihak yang tergabung dalam otoritas berwenang itu. Lalu yang bagi hukum modern, hukum formal itu merupakan hukum yang *built in* dengan pasar. Hal ini sama artinya hukum itu memang memberikan perlindungan kepentingan-kepentingan yang telah ditetapkan konstitusinya, namun dalam pelaksanaannya senantiasa mengingkari maksudnya<sup>79</sup>.

Keyakinan atas kondisi hukum yang demikian itu yang akhirnya membawa para penganut aliran hukum kritis sampai pada pemikiran untuk menjungkirbalikkan struktur hierarkis dari dominasi yang ada pada masyarakat modern. Aliran hukum kritis memfokuskan diri pada upaya untuk menjadikan hukum sebagai sarana mengubah arah hukum menjadi alat pencipta emansipasi dalam kehidupan politik, ekonomi, dan sosial budaya.

Otje Salman dan Anton F Susanto<sup>80</sup> secara terperinci mengurai beberapa hal yang menjadi dasar pemikiran para penganut hukum kritis.

- a. Ajaran hukum kritis mengkritik hukum yang sarat dan dominan dengan ideologi tertentu.
- b. Aliran hukum kritis mengkritik hukum yang berlaku yang nyatanya memihak ke politik, dan hukum seperti itu sama sekali tidak netral.
- c. Aliran hukum kritis mempunyai komitmen yang besar terhadap kebebasan individu dengan batasan tertentu. Karena itu, aliran ini banyak berhubungan dengan emansipasi kemanusiaan.
- d. Ajaran hukum kritis kurang mempercayai bentuk-bentuk kebenaran yang abstrak dan pengetahuan yang benar-benar objektif. Karena itu, ajaran hukum kritis menolak keras ajaran-ajaran dalam positivisme hukum.

<sup>78</sup>Otje Salman dan Anton F Susanto, *Op.Cit*, hlm. 126.

<sup>79</sup>*Ibid*, hlm. 209-210.

<sup>80</sup>*Ibid*, hlm. 44.

- e. Aliran hukum kritis menolak perbedaan antara teori dan praktik, dan juga menolak perbendaan antara fakta dan nilai, yang merupakan karakteristik dari paham liberal. Menurut aliran hukum kritis ini, nilai itu tidak objektif, tidak universal, dan berubah-ubah. Sehingga aliran hukum kritis menolak kemungkinan teori hukum murni (*pure theory*), tetapi lebih menekankan kepada teori yang memiliki daya pengaruh kepada transformasi sosial yang praktis.

Otje Salman dan Anton F Susanto<sup>81</sup> juga mengurai penolakan anggapan ahli hukum tradisional yang mengatakan sebagai berikut.

- a. Hukum itu objektif. Artinya, kenyataan merupakan tempat berpijaknya hukum.
- b. Hukum itu sudah tertentu. Artinya, hukum menyediakan jawaban yang pasti dan dapat dimengerti.
- c. Hukum itu netral. Artinya, hukum tidak memihak pada pihak tertentu.
- d. Hukum itu otonom. Artinya, hukum tidak dipengaruhi oleh politik atau ilmu-ilmu lain.

Berpijak pada uraian di atas, secara umum nampak bahwa para penganut aliran hukum kritis pada prinsipnya berpandangan bahwa hukum mencari legitimasi yang salah, hukum dibelenggu oleh kontradiksi, tidak ada prinsip-prinsip dasar dalam hukum, dan hukum tidak netral.

- a. Hukum mencari legitimasi yang salah.

Dalam hal ini, hukum mencari legitimasi dengan cara yang salah, yaitu dengan jalan mistifikasi dengan menggunakan prosedur hukum yang berbelit, bahasa yang tidak gampang dimengerti, hal mana merupakan alat pemikat sehingga pihak yang ditekan oleh yang punya kuasa cepat percaya bahwa hukum itu netral.

- b. Hukum dibelenggu oleh kontradiksi

Penganut aliran hukum kritis percaya bahwa setiap kesimpulan hukum yang dibuat selalu terdapat sisi sebaliknya, sehingga kesimpulan hukum ini hanya merupakan pengakuan terhadap pihak kekuasaan. Dengan hukum yang demikian, mereka akan berseru “pilih sisi atau pihakmu, tetapi jangan berpura-pura menjadi objektif”. Dalam hal ini, hakim akan memihak ke salah satu pihak (yang kuat) yang dengan sendirinya akan menekan pihak yang lain.

- c. Tidak ada yang namanya prinsip-prinsip dasar dalam hukum.

---

<sup>81</sup> *Ibid*, hlm. 45.

Ahli hukum yang tradisional percaya bahwa prinsip yang mendasari setiap hukum adalah “pemikiran yang rasional”. Tetapi menurut penganut aliran hukum kritis, pemikiran rasional itu merupakan ciptaan dari masyarakat juga, yang merupakan pengakuan terhadap kekuasaan. Karena itu, tidak ada kesimpulan hukum yang valid yang diambil dengan jalan deduktif maupun dengan verifikasi empiris.

d. Hukum tidak netral.

Para penganut aliran hukum kritis berpendapat bahwa hukum tidak netral, dan hakim hanya berpura-pura atau percaya secara naif bahwa dia mengambil putusan yang netral dan tidak memihak dengan mendasari putusannya pada undang-undang, yurisprudensi, atau prinsip keadilan. Padahal mereka selalu bias dan selalu dipengaruhi oleh ideologi, legitimasi, dan mistifikasi yang dianutnya untuk memperkuat kelas yang dominan.

## 5. Tinjauan tentang Hukum adalah Jiwa Bangsa (*Volkgeist*)

Pandangan bahwa hukum yang baik sejatinya adalah jiwa bangsa, pertama kali dikemukakan oleh Friederich Karl Von Savigny, yang lahir pada tahun 1779 dan meninggal tahun 1861. Von Savigny mendirikan mazhab sejarah dan kebudayaan yang lebih populer dengan istilah ilmu hukum historis, yang berpijak pada romantisme sebagai reaksi terhadap rasionalisme dan *aufklärung*<sup>82</sup>. Pada pandangan Von Savigny<sup>83</sup>:

“Hukum bukanlah sesuatu yang dapat diciptakan secara sewenang-wenang dan terencana oleh pembuat hukum. Hukum adalah hasil dari proses yang bersifat internal dan otonom serta diam-diam dalam diri masyarakat (rakyat). Proses ini berakar dalam sebuah bangsa dengan dasar kepercayaan dan keyakinan bangsa yang bersangkutan serta kesadaran komunal bangsa tersebut”.

Terdapat hubungan organik antara hukum dengan watak atau karakter suatu bangsa. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa hukum adalah cerminan dari jiwa bangsa (*volkgeist*). Hukum adat, sebagai hukum yang tumbuh dan berkembang dari rahim bangsa harus dipandang sebagai

<sup>82</sup> Lihat Saifullah, *Sosiologi Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm. 38.

<sup>83</sup> Antonius Cahyadi dan E Fernando Manulang, *Op.Cit*, hlm. 128

hukum dalam kehidupan sejati. Bernard L Tanya mengurai bahwa pada pandangan Von Savigny<sup>84</sup>:

“Hukum sejati itu tidak dibuat, tetapi ditemukan. Legislatif hanya penting selama ia memiliki sikap deklaratif terhadap hukum sejati itu”.

Berdasarkan hal itu, maka tugas utama bidang hukum adalah menggali nilai-nilai hukum sebagai manifestasi jiwa bangsa, yang tumbuh dan berkembang dalam kehidupan bermasyarakat.

Menyadari bahwa roh dari hukum adalah jiwa bangsa, maka menjadi penting untuk mengikuti perkembangan dan perkembangan jiwa bangsa. Penelitian-penelitian tentang evolusi dan perkembangan jiwa bangsa mutlak secara terus menerus dan berkelanjutan karena bagaimana pun, jiwa bangsa bukan hal yang dekaden dan statis. Jiwa bangsa merupakan mozaik yang terkonstruksi oleh proses sejarah dan akan terus berproses secara historis.

“Tidak ada hukum yang lintas ruang dan waktu. Hukum selalu bersifat kontekstual dan historis. Oleh karena itu, langkah penting yang perlu dilakukan sebelum membuat kodifikasi hukum adalah melakukan studi ilmiah mengenai sistem hukum dan perkembangannya terus menerus, dengan mana tiap generasi mengadaptasikan hukum itu sesuai dengan kebutuhannya”<sup>85</sup>.

Pandangan Savigny terhadap hukum dapat dilihat dengan mencermati beberapa istilah yang digunakan dalam memaparkan pemikirannya sebagai berikut.

a. Rakyat

Rakyat atau bangsa (*volk*) merupakan konsep utama dan terpenting dalam keseluruhan pemikiran Von Savigny tentang hukum. Antonius Cahyadi mengurai bahwa:

<sup>84</sup> Bernard L Tanya, dkk, *Teori Hukum, Op.Cit*, hlm. 103.

<sup>85</sup> *Ibid*, hlm. 106.

“Romantismenya (Von Savigny) bersumber dari rakyat dan dinamika kerakyatan yang terwujudnyata dalam kebudayaan dan keseniannya. Istilah rakyat mengacu pada entitas kebangsaan. Maka berbicara mengenai rakyat berarti berbicara pula mengenai sebuah bangsa<sup>86</sup>”.

Rakyat, pada definisi Savigny adalah suatu kesatuan individu yang sebenarnya memiliki berbagai kepentingan, kebutuhan, cita-cita, dan lain sebagainya, tetapi mereka hidup bersama dalam komunitas yang memiliki keteraturan. Kesatuan hidup dalam suatu bangsa bersifat sangat alamiah dan terjadi dalam proses historis yang evolutif. Kesatuan dalam suatu bangsa akhirnya menjadi seperti satu individu, yang memiliki satu kesamaan cita-cita, kehendak, dan semangat.

“Ada jiwa yang menghidupi mereka. Di dalamnya terdapat tarik-menarik kepentingan dan keharmonisan sebagai akibat dari relasi yang ada. Di dalamnya ada juga dialektika dalam tataran sosial. Ada unit-unit sosial yang mempunyai aturannya sendiri, seperti keluarga batih, keluarga besar, korporasi, dan lain sebagainya. Namun kesemuanya membentuk kesatuan yang sedemikian harmonis dan mempunyai semangat yang satu dan sama. Ada bahasa yang sama yang mereka gunakan dalam kesatuan tersebut<sup>87</sup>”.

Von Savigny memandang rakyat bukan sebagai individu yang terpisah satu sama lain. Individu dalam suatu bangsa dipandang sebagai satu kesatuan semangat. Individu dalam suatu bangsa tidak hanya sekedar kumpulan individu-individu. Individu-individu yang berdiri secara terpisah, satu per satu, sama sekali tidak akan memiliki makna jika dihadapkan dengan suatu bangsa. Hanya individu-individu yang bersatu dalam sebuah entitas kebangsaan yang mempunyai makna.

b. Hukum positif

Pada pandangan Von Savigny, pengertian hukum positif merujuk pada suatu kesadaran. Positif berkonteks pada keberadaan bersama dan dilingkupi oleh jiwa bangsa yang terikat dalam ruang dan

<sup>86</sup> *Ibid.*

<sup>87</sup> *Ibid.*



waktu tertentu. Secara lebih mendalam, positif dalam pandangan Von Savigny memiliki makna lebih dari sekedar makna formal. Positif memiliki makna yang bersifat substantif karena menyatakan kualitas isinya.

Pada pandangan Von Savigny, hukum positif lahir, hidup, dan berkembang pada masyarakat sebagai suatu kesadaran umum dari rakyat. Hukum lahir dengan hadirnya semangat atau jiwa bangsa yang ada pada diri setiap yang menghendaki adanya hukum. Antonius Cahyadi dan E Fernando Manulang mengurai dua bukti bahwa hukum tertentu ada atau positif dalam masyarakat tertentu pula, yaitu<sup>88</sup>:

- 1) Adanya pengakuan dari masyarakat bersangkutan secara faktual. Pengakuan itu sebagai perasaan internal bersama yang dimiliki oleh masyarakat. Hal ini terlihat dari adanya tuntutan pemberlakuan hukum yang bersangkutan.
- 2) Keberadaan hukum tertentu atau positif dalam masyarakat tertentu terlihat dari sikap tindak atau perilaku masyarakat, yang telah lama sekali dan telah menjadi fakta historis. Kita dapat mengenalinya dari kehidupan sosial yang ada. Karena itu, hukum positif adalah wujud dari kesadaran komunal konkret yang hidup serta tumbuh dan berkembang dalam masyarakat.

Hukum positif pada pandangan Von Savigny mencakup hukum yang tercatat maupun yang tertulis dan hukum adat yang hidup dalam masyarakat suatu bangsa. Tanpa terlepas dari hal itu, Von Savigny memang memandang bahwa hukum itu terbentuk sesuai dengan perjalanan dan perkembangan masyarakat. Hukum tidak statis dalam tulisan dan catatan. Akan tetapi, hukum sangat mungkin dikongkritkan oleh lembaga-lembaga yang benar-benar merepresentasikan jiwa bangsa.

Von Savigny juga tidak menginkari eksistensi ilmu hukum dalam membentuk hukum positif. Pada pandangan Von Savigny, ilmu

---

<sup>88</sup> *Ibid.*

hukum akan menjadi jalan atau sarana untuk menemukan hukum positif. Sedangkan sains atau ilmu pengetahuan akan menjadi penyingkap semangat kebangsaan serta alat yang menerjemahkan semangat tersebut dalam bahasa hukum positif yang akan diberlakukan dalam suatu bangsa.

c. Hukum Kebiasaan

Hukum adat yang hidup dalam suatu bangsa dapat ditelusuri dari kontinuitas pemecahan masalah-masalah dalam timbul dalam kehidupan masyarakat bangsa bersangkutan. Misalnya apabila sebuah masalah yang sama diselesaikan dengan pola yang sama akan dapat menunjuk pola tersebut sebagai sebuah kebiasaan. Untuk kasus berikutnya dapat diperkirakan bahwa pola tersebut akan digunakan lagi sebagai patokan untuk menyelesaikan masalah yang muncul, yang paling tidak memiliki unsur-unsur yang sama dengan masalah yang muncul sebelumnya. Akan tetapi, penting untuk dipahami bahwa kontinuitas yang tercipta dalam hukum adat tidak selalu dapat dijadikan ukuran bagi pembentukan hukum positif yang bersumber pada jiwa bangsa. Terdapat peristiwa-peristiwa lain yang harus dipertimbangkan untuk menetapkan hal tersebut sebagai hukum positif. Artinya, hukum adat tidak dapat dijadikan sebagai satu-satunya patokan (patokan mutlak) bagi keberadaan hukum positif. Hukum ada hanya sebagai salah satu variable untuk menemukan hukum positif.

d. Legislasi

Eksistensi lembaga pembentuk hukum (legislatif) yang memiliki kewenangan utama membentuk hukum tidak dinafikkan oleh Von

Savigny. Pada pandangan Von Savigny, legislasi justru dilihat sebagai bagian dari hukum positif yang ada. Legislatif memiliki peran yang besar untuk membentuk hukum positif yang ada dan diakui eksistensinya oleh masyarakat.

“Semangat dan kehendak untuk mencapai keadilan dan kepastian hukum dalam masyarakat modern diartikulasikan oleh lembaga legislatif dan aturan yang dihasilkan olehnya menjadi afirmasi bagi fungsi lembaga ini yang mengartikulasikan hukum<sup>89</sup>”.

Tetapi harus diingat bahwa jiwa bangsa harus senantiasa menjadi sumber dari hukum positif.

e. Hukum yang dihasilkan oleh para Yuris

Masyarakat suatu bangsa memerlukan suatu lembaga yang dapat menerjemahkan hukum positif. Lembaga tersebut berfungsi untuk menghimpun orang-orang yang memiliki kemampuan untuk melaksanakan tugas dan kewenangannya.

“Orang-orang tersebut adalah para yuris yang berada dalam sub-ordo dari ordo besar rakyat atau bangsa. Orang-orang ini yang membaca dan mengartikulasikan hukum positif dalam hukum tertulis dan tercatat yang mereka keluarkan<sup>90</sup>”.

f. Peran legislasi dan ilmu hukum

Perkembangan hukum rakyat secara historis dilengkapi oleh dua organ penting, yaitu lembaga legislasi yang melingkupi para yuris dan ilmu hukum sebagai metode untuk mencapai kebenaran mengenai semangat dan kehendak rakyat; serta metode untuk mengartikulasikan ke dalam hukum positif dalam wilayah hukum kenegaraan. Hadirnya kedua organ tersebut diharapkan menjadikan keberadaan hukum benar-benar menjadi hukum positif dalam pengertian substantif, tidak sekedar hukum positif dalam pengertian formal. Dengan demikian,

---

<sup>89</sup> *Ibid.*

<sup>90</sup> *Ibid.*

hukum diharapkan dapat menjadi cerminan masyarakat yang memiliki semangat, kehendak, dan kesadaran tertentu yang historis.

Catatan khusus diberikan oleh Von Savigny terkait legislasi. Proses legislasi dapat membuat orang terlena dan mengatakan bahwa proses legislasi adalah sumber dari hukum positif. Proses legislasi dapat pula dianggap mewakili jiwa bangsa secara total, sebagai sumber dari hukum positif. Oleh karena itu, lembaga legislatif dan ilmu hukum harus saling melengkapi dalam menangkap dan mengartikulasikan hukum positif yang bersumber dari jiwa bangsa (*volkgeist*).

## **B. Penelitian yang Relevan**

Kajian tentang hukum persaingan usaha telah banyak dilakukan, diantaranya:

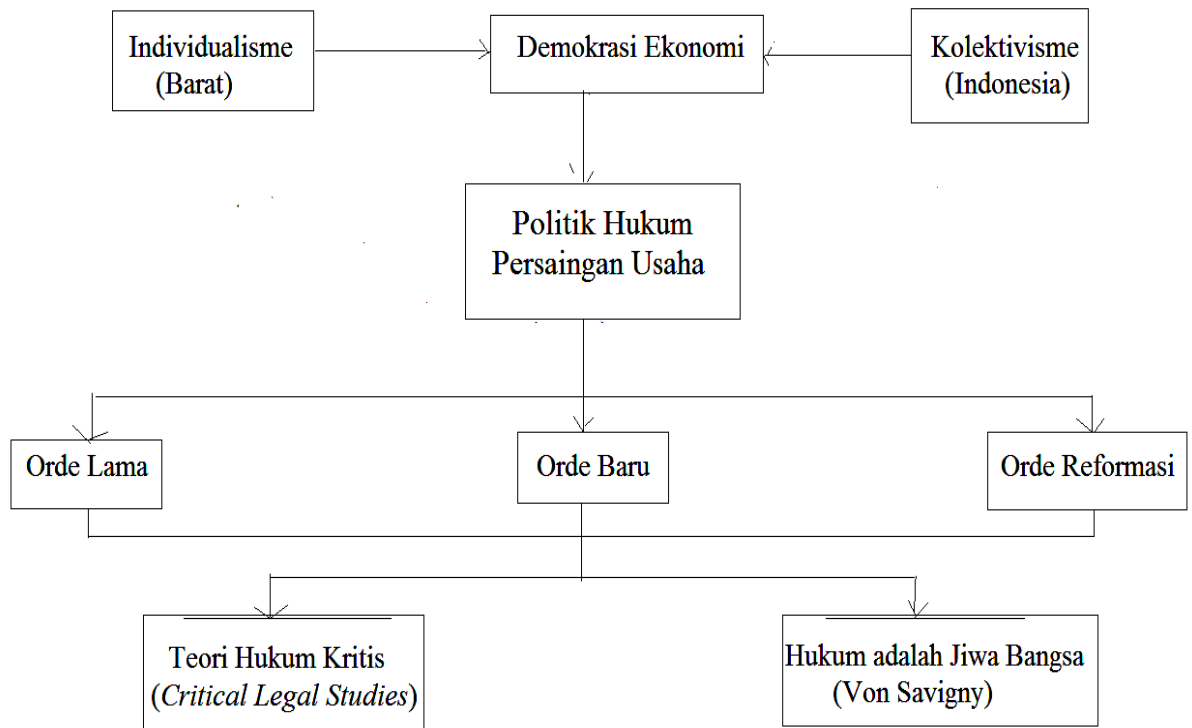
1. Muhammad Findi Alexandi pada tahun 2008 dalam disertasinya yang berjudul “Negara dan Pengusaha Pada Era Reformasi di Indonesia: Ekonomi Politik Kebijakan Persaingan Usaha Pada Industri Tepung Terigu Nasional (Periode 1999-2008)”. Kajian ini dilakukan untuk mendapatkan jawaban mengenai politik kebijakan persaingan usaha khususnya pada industri tepung terigu pada era reformasi. Fokus kajian dilakukan terhadap hubungan antara negara dan pengusaha pada era reformasi. Apakah pada era reformasi negara merupakan institusi yang mandiri dan kuat, yang mampu bersikap konsisten dalam menjalankan kebijakan persaingan usaha yang ditetapkan demi kepentingan seluruh masyarakat atau institusi yang lemah di hadapan pengusaha atau pemilik modal karena negara berperan sekunder dengan melaksanakan kehendak pemilik modal. Negara disebut hanya berperan sekunder, karena negara hanya berperan sebagai ”pegawai” dari kelas pemilik modal yang berkuasa.
2. Nur Chusniah pada tahun 2004 menulis tesis tentang “Penegakan Hukum dalam Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999”. Kajian yang dilakukan oleh Nur

Chusnia ini terfokus pada masalah penegakan hukum terhadap praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Hasil penelitian yang dilakukan oleh Nur Chusniah menunjukkan bahwa penegakan hukum oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) terhadap larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat cukup lemah, sebab kedudukan KPPU dalam sistem penegakan hukum Indonesia secara konseptual memiliki kelemahan yang cukup mendasar, mengingat tugas, wewenang dan tata cara penanganan perkara menumpuk di satu organ yaitu KPPU. KPPU menjadi Penyelidik, Penyidik, Penuntut dan Pemutus Perkara (Hakim) sekaligus.

3. Pandu Soetjitro dalam tesisnya pada tahun 2007. Pandu Soetjitro menulis tentang “Praktek Monopoli di Indonesia Pra dan Pasca Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat”. Kajian tersebut dilakukan untuk mengetahui dan memperoleh kejelasan tentang latar belakang terjadinya praktek monopoli maupun persaingan tidak sehat yang berlaku dalam proses bisnis di Indonesia, serta adakah terjadi perubahan kondisi persaingan bisnis di Indonesia sesudah adanya Undang-Undang No.5 Tahun 1999.



### C. Kerangka Berpikir



Bagan 1. Kerangka Berpikir

#### Keterangan:

Penulisan ini berpijak pada argumentasi awal bahwa demokrasi ekonomi adalah sebuah istilah umum, yang dikenal tidak hanya di Indonesia, tetapi juga dinegara-negara barat. Tetapi penting untuk dipahami bahwa konsep demokrasi ekonomi Indonesia, jauh berbeda dengan konsep demokrasi ekonomi yang dikenal di negara-negara barat. Konsep demokrasi ekonomi Indonesia berpijak pada semangat kolektivisme atau kebersamaan sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara republik Indonesia Tahun 1945, baik sebelum atau pun setelah amandemen. Konsep demokrasi ekonomi Indonesia menghendaki kemakmuran untuk semua (kemakmuran bersama), bukan hanya orang

seorang. Sedangkan konsep demokrasi ekonomi barat berpijak pada semangat individualisme dengan prinsip dasar bahwa manusia dilahirkan secara merdeka sehingga boleh berbuat apa saja asal tidak merugikan kepentingan orang lain.

Terkait langsung dengan persaingan usaha, konsep demokrasi ekonomi Indonesia yang berpijak pada semangat kolektivisme membawa implikasi dibatasinya tindakan-tindakan para pelaku usaha dalam mengejar efisiensi dengan prinsip-prinsip etika. Prinsip-prinsip etika menghendaki persaingan antar para pelaku usaha yang dilakukan secara sehat sehingga pintu masuk bagi para pelaku usaha baru (*new entry*) akan terbuka. Selain itu, persaingan sehat antar para pelaku usaha juga akan memberi konsumen kesempatan lebih luas untuk memilih barang dan/atau jasa. Produk-produk yang ada beragam dan tidak hanya berasal dari satu atau beberapa pelaku usaha yang menduduki posisi monopoli. Kondisi ini akan bermuara pada terciptanya kemakmuran bagi setiap orang di Indonesia. Tampuk kekuasaan jatuh ke tangan orang seorang (monopoli) sehingga rakyat banyak ditindasnya.

Permasalahannya, mempertahankan semangat kebersamaan demokrasi ekonomi Indonesia dalam iklim persaingan usaha bukan hal yang mudah. Hukum (hukum tertulis atau peraturan perundang-undangan), sebagai jembatan antara politik hukum yang ditetapkan dengan pelaksanaan politik hukum dalam tahap implementasi peraturan perundang-undangan<sup>91</sup>, bukanlah lembaga netral yang bebas dari kepentingan. Hukum seringkali terkooptasi oleh kepentingan-kepentingan para pemegang kekuasaan, yang tidak jarang berkoalisi dengan para pelaku usaha. Para pelaku usaha, bagaimana pun adalah manusia dengan kodratnya sebagai *homo economicus* yang ingin selalu memperoleh peningkatan keuntungan. Kemampuan ekonomi yang dimiliki para pelaku usaha memungkinkan para pelaku usaha untuk berkoalisi

<sup>91</sup> Hikmahanto Juwana, *Op.Cit*, hlm. 1.

dengan para pemegang kekuasaan untuk membentuk hukum sebagai sarana melanggengkan kedudukan ekonomi mereka. Hal ini sangat berpotensi menggeser demokrasi ekonomi Indonesia pada semangat individualisme.

Berpijak pada kondisi tersebut, penulis tertarik untuk mengevaluasi politik hukum persaingan usaha di Indonesia, khususnya pada era pemerintahan orde lama, orde baru, dan orde reformasi. Politik hukum pada penulisan ini diasumsikan sebagai kebijakan negara tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam upaya mencapai tujuan. Selanjutnya, secara lebih mendalam kajian akan difokuskan kepada kebijakan dasar (*basic policy*) dan kebijakan pemberlakuan (*entachment policy*) peraturan perundang-undangan bidang persaingan usaha selama era pemerintahan orde lama, orde baru, dan orde reformasi.

Kajian terhadap politik hukum persaingan usaha sengaja dilakukan sejak era pemerintahan orde lama hingga orde reformasi untuk dapat ditelaah perkembangan politik hukum persaingan usaha secara kronologis. Tujuannya, agar dapat lebih dipahami berbagai aspek hukum persaingan usaha pada masa yang lalu. Hal ini akan memberi bantuan untuk lebih memahami kaidah-kaidah dan institusi-institusi hukum yang ada dewasa ini, sekaligus memberi pemahaman tentang arah dan tujuan mengapa hukum itu dibuat. Pada penelitian ini, penulis akan mempergunakan teori hukum kritis (*critical legal studies*) sebagai pisau analisis untuk mendalami hal-hal di balik kebijakan pemberlakuan peraturan perundang-undangan bidang persaingan usaha.

Selanjutnya, akan politik hukum persaingan usaha era pemerintahan orde lama hingga orde reformasi akan ditelaah dari kerangka demokrasi ekonomi Indonesia. Pisau analisis yang akan penulis pergunakan dalam hal ini adalah teori hukum sebagai jiwa bangsa yang dikemukakan oleh Von Savigny.

### BAB III

#### METODE PENELITIAN

Penguasaan metodologi penelitian sebagai pertanggungjawaban ilmiah terhadap komunitas pengembangan ilmu hukum merupakan salah satu syarat utama yang harus dipenuhi oleh seorang peneliti agar penelitian yang dilakukan terlaksana dengan baik dan dapat dipertanggungjawabkan<sup>92</sup>. Metodologi dalam arti yang umum berarti suatu studi yang logis dan sistematis tentang prinsip-prinsip yang mengarahkan suatu penelitian. Metodologi juga berarti cara ilmiah untuk mencari kebenaran.

##### A. Jenis Penelitian

Penelitian hukum mengenal dua metode, yaitu metode penelitian hukum doktrinal atau normatif dan metode penelitian hukum non doktrinal. Penggunaan metode tersebut dalam penelitian hukum sangat bergantung pada konsep hukum yang digunakan oleh seorang peneliti. Penelitian ini mengkonsepkan hukum sebagai norma-norma positif dalam sistem perundang-undangan nasional (konsep hukum pertama), khususnya di bidang persaingan usaha orde lama hingga orde reformasi). Oleh karena itu, penelitian ini merupakan jenis penelitian normatif.

##### B. Bentuk Penelitian

Penelitian dilihat dari sudut bentuknya dibagi menjadi tiga, yaitu<sup>93</sup>:

1. Penelitian diagnostik merupakan suatu penelitian yang dimaksudkan untuk mendapatkan keterangan mengenai sebab-sebab terjadinya suatu gejala atau beberapa gejala.
2. Penelitian perspektif merupakan penelitian yang dimaksudkan untuk mendapatkan saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengatasi suatu masalah tertentu.
3. Penelitian evaluatif dilakukan apabila seseorang ingin menilai program-program yang dijalankan.

<sup>92</sup> Johny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2006, hlm. 26.

<sup>93</sup> *Ibid*, hlm. 6.

Penelitian ini dilaksanakan untuk menilai program-program yang di jalankan pemerintah di bidang persaingan usaha, sebagaimana tercerim dalam program-program dan produk-produk hukum era pemerintahan orde lama hingga era pemerintahan orde reformasi. Oleh karena itu, penelitian ini termasuk penelitian hukum normatif dalam bentuk penelitian evaluatif.

### C. Pendekatan Penelitian

Nilai ilmiah suatu pembahasan dan pemecahan masalah terhadap *legal issue* yang diteliti sangat tergantung kepada cara pendekatan (*approach*) yang digunakan. Jika cara pendekatan tidak tepat, maka bobot penelitian tidak akurat dan kebenarannya pun dapat digugurkan<sup>94</sup>. Dalam penelitian ini, pendekatan yang akan peneliti pergunakan adalah:

#### 1. Pendekatan Perundang-Undangan;

Peter Mahmud Marzuki<sup>95</sup> mengurai bahwa:

“pendekatan perundang-undangan pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani”.

Pada penelitian ini, peneliti akan mengkaji berbagai aturan hukum yang menjadi fokus sekaligus tema sentral penelitian, yaitu berbagai aturan hukum yang berkaitan dengan persaingan usaha di Indonesia, sejak orde lama hingga orde reformasi.

#### 2. Pendekatan Historis

Penelitian ini menggunakan pendekatan historis dalam kerangka pelacakan sejarah lembaga hukum dari waktu ke waktu. Pendekatan ini sangat membantu peneliti untuk memahami perubahan dan perkembangan filosofi yang melandasi aturan hukum dari waktu ke waktu<sup>96</sup>.

<sup>94</sup> Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayumedia Publishing, Malang, 2006, hlm. 302.

<sup>95</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2006, hlm. 94.

<sup>96</sup> *Ibid*, hlm 126.



#### D. Jenis dan Sumber Data Penelitian

Penelitian hukum mengenal dua data, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer digunakan untuk penelitian hukum empiris sedangkan data sekunder digunakan untuk penelitian hukum normatif. Penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan data sekunder berupa:

- a. Bahan hukum primer, berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan persaingan usaha.
- b. Bahan hukum sekunder, berupa jurnal hukum, buku teks, komentar atas putusan pengadilan, rancangan peraturan perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan.

#### E. Teknik Pengumpulan Data

Penelitian hukum normatif tidak mengenal penelitian lapangan karena yang diteliti adalah bahan-bahan hukum sehingga dapat dikatakan sebagai: *“library based, focusing on reading and analysis of the primary and secondary materials”*. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik riset kepustakaan (*library research*).

#### F. Teknik Analisis Data

Langkah pertama untuk menganalisis data penelitian ini adalah inventarisasi peraturan perundang-undangan bidang persaingan usaha, sejak orde lama hingga orde reformasi. Selanjutnya, peraturan perundang-undangan tersebut ditafsirkan secara gramatikal maupun historis untuk kemudian dianalisis dengan logika berpikir deduksi.

Analisis dengan menggunakan logika deduksi adalah cara berfikir dari hal-hal yang bersifat umum (premis mayor) ke hal-hal yang bersifat khusus (presmis minor)<sup>97</sup>. Logika berfikir deduksi dalam penelitian ini berangkat dari premis mayor bahwa peraturan perundangan merupakan sarana untuk semaksimal mungkin mencapai kesejahteraan spiritual dan material

---

<sup>97</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*, Liberty, Yogyakarta, 2003, hlm. 176.

masyarakat maupun individu (dalam konteks penelitian ini adalah demokrasi ekonomi). Premis minor dalam penelitian ini adalah politik hukum persaingan usaha di Indonesia yang terwujud dalam bentuk peraturan perundangan. Cara berfikir dari premis mayor ke premis minor akan membawa peneliti pada simpulan bahwa seharusnya politik hukum persaingan usaha di Indonesia yang terwujud dalam bentuk peraturan perundangan merupakan sarana untuk semaksimal mungkin mencapai kesejahteraan spiritual dan material masyarakat maupun individu (demokrasi ekonomi).

#### **G. Definisi Operasional Variabel Penelitian**

##### **1. Politik Hukum**

Politik hukum pada penulisan ini adalah kebijakan negara tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam upaya mencapai tujuan. Kajian tentang politik hukum akan lebih difokuskan kepada kebijakan dasar (*basic policy*) dan kebijakan pemberlakuan (*entachment policy*) peraturan perundang-undangan dalam bidang persaingan usaha.

##### **2. Persaingan Usaha**

Persaingan usaha dalam penelitian adalah suatu kondisi dimana para pelaku usaha saling bersaing atau berkompetisi untuk meningkatkan kemakmuran. Kajian persaingan usaha dalam penelitian ini terutama difokuskan pada kebijakan-kebijakan pemerintah yang akan berpengaruh langsung maupun tidak langsung terhadap iklim persaingan usaha di Indonesia.

##### **3. Demokrasi Ekonomi Indonesia**

Demokrasi ekonomi Indonesia dalam penelitian adalah ekonomi yang memberikan kesempatan yang adil kepada setiap pelaku usaha untuk saling bersaing secara sehat dengan tetap memperhatikan terwujudnya keadilan sosial sebagai tujuan utama. Pada demokrasi ekonomi Indonesia, kemakmuran bersama adalah tujuan yang utama, bukan hanya kemakmuran orang seorang.

## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Politik Hukum Persaingan Usaha Era Orde Lama Hingga Orde Reformasi

Politik hukum pada prinsipnya adalah kebijakan negara tentang hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan dalam upaya mencapai tujuan negara. Artinya, pada saat menentukan hukum yang akan diberlakukan atau tidak diberlakukan, negara harus senantiasa berpijak pada tujuan negara. Hal ini yang oleh Hikmahanto Juwana<sup>98</sup> sebagai politik hukum dalam dimensi kebijakan dasar (*basic policy*) suatu peraturan perundang-undangan.

Permasalahannya, tidak mudah untuk menjadikan tujuan negara sebagai satu-satunya poros dalam proses pembentukan hukum. Bagaimana pun hukum bukan suatu lembaga yang netral. Hukum dibentuk oleh para pembentuk hukum yang mewakili kepentingan-kepentingan tertentu, di luar kepentingan hukum. Hal ini akan sangat berpengaruh pada kebijakan pemberlakuan peraturan perundang-undangan, yang bermuara pada tidak netralnya perumusan pasal-pasal tertentu dalam peraturan perundang-undangan. Politik hukum dalam dimensi ini yang dimaksud dengan kebijakan pemberlakuan (*enactment policy*) suatu peraturan perundang-undangan.

Proses pembentukan hukum yang sarat dengan kepentingan tersebut melekat pula pada proses pembentukan hukum persaingan usaha di Indonesia. Selama era pemerintahan orde lama, orde baru, dan orde reformasi, hadir berbagai peraturan perundang-undangan yang berimplikasi langsung maupun tidak langsung terhadap iklim persaingan usaha di Indonesia. Meskipun berbeda, tetapi secara keseluruhan politik hukum persaingan usaha pada

---

<sup>98</sup>Hikmahanto Juwana, "Politik Hukum Undang-Undang Bidang Ekonomi di Indonesia", artikel pada *Jurnal Hukum*, Volume 1, Nomor 1, Tahun 2005, hlm. 1.

masing-masing era menunjukkan adanya keterkaitan erat antara hukum dengan kepentingan para pembentuk hukum.

Politik hukum dalam dimensi kebijakan dasar memang masih nampak pada beberapa peraturan perundang-undangan, tetapi secara keseluruhan, kebijakan pemberlakuan cenderung mendominasi pengundangan peraturan perundang-undangan bidang persaingan usaha di Indonesia. Secara lebih mendalam, politik hukum persaingan usaha pada masing-masing era pemerintahan di Indonesia dapat penulis uraikan sebagai berikut.

### **1. Era Pemerintahan Orde Lama (1945-1966)**

Politik hukum persaingan usaha era pemerintahan orde lama nampak dalam beberapa program dan peraturan perundang-undangan yang lahir pada era ini. Menelusur jejak pengundangan program dan peraturan perundang-undangan tersebut, diperoleh gambaran umum bahwa dinamika politik sangat berpengaruh pada kebijakan pemberlakuan program dan peraturan perundangan bidang persaingan usaha pada era ini. Kondisi ini yang oleh Tri Widodo dianggap sebagai fakta adanya hubungan kuat antara politik dan kinerja perekonomian Indonesia<sup>99</sup>.

Lebih dari apa yang dimaksud oleh Hikmahanto Juwana bahwa kebijakan pemberlakuan undang-undang bidang ekonomi adalah untuk memberi dukungan pada kekuasaan<sup>100</sup>, kebijakan pemberlakuan program

---

<sup>99</sup> Lihat Tri Widodo, "From Dutch Mercantilism to Liberalism: Indonesian Historical Perspective", artikel pada *Jurnal Ekonomi dan Bisnis Indonesia*, Volume 21, Nomor 4 Tahun 2006, hlm. 343.

<sup>100</sup> Sadar ataupun tidak, Undang-Undang sering digunakan oleh suatu pemerintahan untuk memberi dukungan tambahan bagi kekuasaan yang dipegangnya. Misalnya: Soekarno mendapat dukungan tambahan dari rakyat dengan ambisinya untuk menghapus peraturan perundang-undangan produk kolonial. Pada masa pemerintahan Soeharto, terdapat kesan dikalangan para menteri dan direktur jenderal untuk menghasilkan atau mengubah undang-undang yang ada selama masa jabatannya karena undang-undang dianggap sebagai salah satu indikator keberhasilan dalam memimpin suatu instansi. Dalam konteks demikian, undang-undang dibuat bukan untuk merespon kebutuhan riil, melainkan sekedar merespon ego para pejabatnya. Pemerintah membentuk undang-undang dengan tujuan untuk mendapatkan legitimasi atas kekuasaannya. *ibid*, hlm. 33. Uraian tersebut menunjukkan bahwa kebijakan pemberlakuan peraturan perundangan dipengaruhi oleh keinginan untuk memberi "dukungan pada kekuasaan" dalam pengertian Hikmahanto Juwana terbatas pada

dan peraturan perundang-undangan bidang persaingan usaha era orde lama sangat dipengaruhi oleh pemikiran para pemegang kekuasaan yang bermuara pada perlindungan kepentingan-kepentingan tertentu untuk mempertahankan kekuasaan.

Politik hukum persaingan usaha negara pada era pemerintahan orde lama periode demokrasi liberal pertama kali nampak dalam ketentuan Pasal 37 ayat (3) Undang-Undang Dasar Sementara 1950 yang mengatur:

“Penguasa mencegah adanya organisasi-organisasi yang bersifat monopoli partikelir yang merugikan ekonomi nasional menurut peraturan-peraturan yang ditetapkan dengan undang-undang”.

Monopoli partikelir dalam pengertian Muhammad Hatta adalah monopoli individu atau kapitalis individu atau *individuele kapitalism*<sup>101</sup>. Berdasarkan ketentuan tersebut, secara gramatikal dapat dipahami bahwa negara pada prinsipnya tidak melarang terjadinya monopoli oleh individu (pelaku usaha swasta). Monopoli oleh individu yang dilarang oleh negara adalah monopoli yang berpotensi merugikan perekonomian negara. Artinya, negara tidak memandang monopoli individu sebagai hal yang harus dihapus dalam perekonomian nasional, selama monopoli individu tersebut tidak merugikan perekonomian negara.

Selanjutnya, politik hukum persaingan usaha era pemerintahan orde lama nampak pada pemberlakuan program benteng. Program ini pertama kali digagas oleh Soemitro Djojohadikusumo sebagai bagian dari Program Darurat tahun 1950. Melalui program ini, pemerintah mendorong berkembangnya kelas kapitalis pribumi dengan memberikan hak-hak

---

upaya mendapatkan dukungan masyarakat secara politik. Bukan “dukungan pada kekuasaan” dalam pengertian hukum dipergunakan sebagai sarana melindungi kepentingan-kepentingan para pemegang kekuasaan yang bersifat non politik.

<sup>101</sup> Lihat Kwik Kian Gie, *Analisis Ekonomi Politik Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1994, hlm. 258.



istimewa berupa kemudahan kredit<sup>102</sup> dan lisensi impor kepada para pelaku usaha pribumi yang memenuhi syarat tertentu.

“Persyaratan bagi pelaku usaha pribumi yang berhak menerima hak istimewa tersebut adalah importir Indonesia baru, terdaftar secara sah berbentuk korporasi atau kemitraan dengan modal kerja setidaknya sebesar Rp. 100.000,00, memiliki kantor dengan sejumlah pegawai yang berpengalaman dalam bidang bisnis, dan sebanyak 70% modal berasal dari pribumi<sup>103</sup>”.

J. Thomas Lindblad dalam *“The Importance of Indonesianisasi during the transition from the 1930s to the 1960s”* mengurai<sup>104</sup>:

*“It focused on the import trade since limited amounts of capital were needed and since Dutch predominance, in particular by the ‘Big Five’, was especially strongly felt in this sector”.*

Terjemahan bebas penulis:

“itu (program benteng) fokus pada perdagangan impor karena terbatasnya jumlah modal yang dibutuhkan karena dominasi Belanda, khususnya oleh the ‘Big Five’<sup>105</sup> itu sangat terasa kuat di sektor ini (perdagangan impor)”.

Berdasarkan pendapat J. Thomas Lindblad tersebut, dapat diurai dua alasan dibalik kebijakan pemberlakuan program benteng. Pertama, membangun perdagangan impor membutuhkan modal yang relatif lebih kecil dibandingkan membangun manufaktur. Kedua, ada keinginan untuk menggeser dominasi perusahaan Belanda dalam perdagangan impor.

<sup>102</sup> Bank Negara Indonesia (BNI) yang didirikan tanggal 5 Juli 1946 menjadi fasilitator utama penyaluran kredit impor bagi para importir pribumi. Richard Robinson mengungkap bahwa: “BNI mengalokasikan dana sebesar Rp. 117 juta kepada Gabungan Importir Indonesia (Gapindo). Lihat Richard Robinson, *Indonesia: The Rise of Capital, Soeharto & Bangkitnya Kapitalisme di Indonesia*, diterjemahkan oleh Harsutejo, Cetakan Pertama, Komunitas Bambu, Jakarta, 2012, hlm. 33.

<sup>103</sup> *Ibid*, hlm. 35.

<sup>104</sup> J. Thomas Lindblad, “The Importance of Indonesianisasi during the transition from the 1930s to the 1960s”, *Paper Prepared for the Conference on Economic Growth and Institutional Change in Indonesia in the 19<sup>th</sup> and 20<sup>th</sup> Centuries*, Amsterdam, 25-26 Februari 2002, hlm. 7.

<sup>105</sup> *The Big Five* adalah perusahaan dagang Belanda yang terdiri dari Borsumij, Jacobson van den Berg, Geo Wehry, Internatio, dan Lindeteves. Tiga perusahaan pertama muncul pada pertengahan abad ke 19, bergerak dalam bidang perdagangan dan investasi. Internatio bergerak di sektor perbankan, sedangkan Lindeteves bergerak dalam bidang permesinan. Lihat Imamul Arifin, *Gerakan Benteng Sumitro*, <http://mperadaban.blogspot.com/2011/09/gerakan-benteng-sumitro.html>, diakses 12 November 2012, 23.01 WIB.

Menambah apa yang diungkap oleh J. Thomas Lindblad, selain alasan-alasan tersebut, nampak pula pengaruh kepentingan partai politik pemegang kekuasaan dalam kebijakan pemberlakuan program benteng. Pengaruh kepentingan terasa ketika pemberlakuan program Benteng, yang berbau kapitalistik, mendapat dukungan penuh dari kabinet Natsir (September 1950-Maret 1951) dengan Perdana Menteri Mohammad Natsir dari partai Masyumi. Dukungan terhadap kebijakan pemberlakuan program benteng tersebut linier pemikiran Masyumi yang sejak awal memang menghendaki modal swasta, asalkan berada di tangan orang Indonesia (pribumi). Masyumi menghendaki pembangunan kelas kapitalis pribumi sebagai basis perekonomian nasional. Sjafruddin Prawiranegara, juru bicara terkemuka Masyumi tentang masalah ekonomi, pada tahun 1952 menyatakan bahwa: “strategi paling tepat untuk membangun kelas kapitalis domestik adalah dengan bantuan negara terhadap borjuasi dagang dan borjuasi kecil pribumi agar mereka berkembang dari bawah ke atas”<sup>106</sup>.

Pasca lengsernya kabinet Natsir, program benteng tetap dilaksanakan oleh Kabinet Sukiman (April 1951-April 1952) di bawah Perdana Menteri Soekiman Wirjosandjojo dari Masyumi, Kabinet Wilopo<sup>107</sup> (April 1952-Juni 1953) di bawah Perdana Menteri Wilopo dari Partai Nasional Indonesia (PNI), Kabinet Ali Sastroamidjojo I (Juli 1953-Agustus 1955) di bawah Perdana Menteri Ali Sastroamidjojo dari PNI, Kabinet Burhanuddin Harahap (Agustus 1955-Maret 1956) di bawah Perdana Menteri Burhanuddin Harahap dari Masyumi, dan Kabinet Ali Sastroamidjojo II (24 Maret 1956-14 Maret 1957) di bawah Perdana Menteri Ali Sastroamidjojo dari Partai Nasional Indonesia. Secara

<sup>106</sup> Richard Robinson, *Op.Cit*, hlm. 30-31.

<sup>107</sup> Kabinet Wilopo terdiri dari PNI dan Masyumi masing-masing 4 orang, Partai Sosialis Indonesia (PSI) 2 orang, PKRI, Parkindo, Parindra, Partai Buruh, dan PSII masing-masing 1 orang, dan tidak berpartai 3 orang. Lihat Zulfikar Ghazali, *Tokoh Pemikir Paham Kebangsaan (Prawoto Mangunsasmito, Wilopo, Ahmad Subardjo)*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan RI, Jakarta, 1998, hlm. 62. Perwakilan dalam partai tersebut menunjukkan dominasi PNI dan Masyumi dalam kabinet. Dominasi yang akan menguntungkan partai dalam pengambilan keputusan kabinet.

keseluruhan, nampak bahwa kebijakan pemberlakuan program benteng mendapat dukungan dari perdana menteri yang berasal dari partai Masyumi.

Terkait dengan dukungan terhadap kebijakan pemberlakuan program benteng oleh kabinet-kabinet di bawah perdana menteri yang berasal dari PNI, Richard Robinson mengungkapkan bahwa<sup>108</sup>:

“pandangan yang sama (dengan pandangan partai Masyumi) juga berasal dari sejumlah elemen PNI... PNI mengadopsi posisi bahwa modal swasta harus mengambil peran dalam membangun ekonomi nasional di bawah perlindungan dan dengan subsidi negara”.

Artinya, pada periode 1950-1957, PNI dan Masyumi memiliki pandangan yang sama tentang urgensi pembangunan kelas kapitalis pribumi.

Permasalahan timbul ketika pemikiran-pemikiran untuk membangun kelas kapitalis pribumi tersebut disisipi pula oleh kepentingan-kepentingan tertentu. Hal ini nampak ketika lisensi impor dalam program benteng tidak diberikan terhadap seluruh pelaku usaha pribumi yang memenuhi syarat secara objektif<sup>109</sup>. Lisensi impor dalam program benteng cenderung diberikan kepada para importir pribumi yang memiliki koneksi dengan para tokoh kuat dalam birokrasi atau pihak-pihak yang mengontrol alokasi lisensi dan kredit<sup>110</sup>.

Kasus monopoli impor cengkeh yang diberikan kepada PT. Pusat Pembelian Tjengkeh Indonesia (PPTI) menunjukkan dengan jelas bagaimana hubungan antara para importir benteng dengan para pemegang kekuasaan terjalin. Hak monopoli impor cengkeh PT. PPTI segera dicabut

<sup>108</sup> Richard Robinson, *Op.Cit*, hlm. 31.

<sup>109</sup> Selain itu, permasalahan jual beli lisensi juga mewarnai pelaksanaan program benteng. Beberapa importir benteng tidak memanfaatkan lisensi impor untuk mengembangkan usaha, tetapi sekedar menjualnya kepada pengusaha Tionghoa. Para importir mengakui bahwa lisensi dijual bebas dengan harga 200-250% dari nilai nominalnya. Praktik kerjasama antara importir pribumi dengan etnis Tionghoa ini dikenal dengan istilah Ali-Baba, pihak Indonesia asli (Ali) yang tidak berpengalaman menjalankan usaha menjual ijin dan lisensi kepada pedagang warga etnis Tionghoa (Baba). *Ibid*, hlm. 36.

<sup>110</sup> *Loc.Cit*.

pasca jatuhnya kabinet Wilopo pada Oktober 1953 dan berpindah kepada importir nasional terpilih, yaitu para pendukung kabinet Ali Sastroamidjojo. Kepentingan dalam kebijakan pemberlakuan program benteng juga terlihat dalam hubungan antara importir dengan para pemegang kekuasaan berikut<sup>111</sup>:

- a. RM. Kusmuljono, sekutu dekat para pemimpin Partai Nasional Indonesia (PNI) dan anggota terkemuka Dewan Penasihat Nasional Komite Nasional Indonesia Pusat (KNIP), pada tahun 1951 mendirikan PT. Indoplano bersama Kussarjono, sekutu Perdana Menteri Wilopo dari PNI. PT. Indoplano bergerak dengan fokus keagenan tunggal untuk barang-barang impor manufaktur, meliputi lokomotif dan kereta api serta peralatannya, mesin-mesin tambang, alat-alat besar, peralatan dan instrumen, mesin-mesin diesel dan pesawat terbang.
- b. Hasjim Ning, yang selama 1950-an menjadi sekutu PNI maupun Partai Sosialis Indonesia (PSI), pada 1952 menjadi direktur Indonesian Service Company yang merakit dan berbagai jenis truk Dodge dan jib Willeys yang dimiliki anak perusahaannya, CV Putera. Selama dominasi PSI di BNI, Indonesian Service Company melakukan hubungan dengan sejumlah perusahaan swasta PSI untuk melindungi kontrak impor penting dengan pemerintah.
- c. Soedarpo Sastrosatomo, sekutu PSI sekaligus adik dari ketua fraksi PSI di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) Subadio Sastrosatomo, mendirikan NV Soedarpo yang mendapatkan lisensi dari program benteng mendapatkan kontrak-kontrak untuk mengimpor kendaraan dan senjata untuk militer.
- d. Gabungan Koperasi Batik Indonesia (GKBI) dengan pengaruh yang kuat dari Masyumi, memegang monopoli impor bahan baku katun melalui anak perusahaannya, NV Batik.
- e. Jaringan perbankan milik PNI mempunyai hubungan dengan Ikatan Importir Nasional (IKINI), pemegang lisensi impor koperasi atas nama importir benteng. Di bawah salah satu pimpinan PNI, Moh. Tabrani, IKINI menjadi pusat alokasi kredit bank negara dan lisensi para importir benteng. IKINI tetap dapat menarik kredit, tidak peduli kinerja pengembalian pinjaman mereka<sup>112</sup>.
- f. Para anggota PNI secara perorangan juga memberanikan diri melakukan bisnis, biasanya dengan orang-orang Cina. Mereka menggunakan modal yang diakumulasi di masa berada di partai atau kantor pemerintahan atau karena kemampuan mendapatkan lisensi, kontrak, atau konsesi. Sebanyak 28 dari 47 anggota DPR fraksi PNI mempunyai kepentingan bisnis semacam itu. Kelompok-kelompok

<sup>111</sup> *Ibid*, hlm. 38-45.

<sup>112</sup> *Ibid*, hlm. 39.



bisnis tersebut di atas dengan cepat menduduki posisi penting bagi partai politik sebagai sumber pemasukan. Pada tahun 1952, Komite Dana Pemilu PNI memperkirakan telah mengumpulkan dana sebesar Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah) yang ditarik dari 100 anggota PNI kalangan bisnis tersebut<sup>113</sup>.

Pada tahun 1957, Kabinet Djuanda di bawah Perdana Menteri Djuanda dari PNI akhirnya menghapus program benteng. Dari perspektif ekonomi, penghapusan program benteng tersebut dilakukan karena cadangan devisa negara merosot cepat pasca berakhirnya Perang Korea. Kondisi yang berdampak negatif terhadap daya impor perusahaan. Tetapi dari perspektif politik, penghapusan program benteng dipengaruhi oleh kondisi politik pada tahun tersebut yang tidak lagi kondusif bagi dominasi partai politik. Tri Widodo mengurai<sup>114</sup>:

*“Soekarno suggested in a speech on October 28, 1956, that they be discarded. Soon after, he introduced the concept of Guided Democracy. On March 14, 1957, the liberal phase of Indonesia history was brought to an end with Soekarno proclamation of martial law”.*

Terjemahan bebas penulis:

*“Soekarno menyarankan dalam pidatonya tanggal 28 Oktober 1956, penghapusan partai-partai politik. Tidak lama kemudian, Soekarno memperkenalkan konsep demokrasi terpimpin. Pada 14 Maret 1957, fase liberal dalam sejarah Indonesia berakhir dengan proklamasi Soekarno tentang hukum darurat perang”.*

Pada 1957, struktur politik demokrasi liberal telah ditanggalkan dan digantikan dengan demokrasi terpimpin di bawah dua pusat kekuasaan, presiden dan angkatan darat (AD). Sukarno menetapkan kebijakan tersebut, yang diklaimnya harus hadir untuk memperbaiki kesalahan kejahatan liberalisme dan kapitalisme yang terjadi selama periode parlementer<sup>115</sup>. Kekuatan partai politik banyak direduksi pada periode ini

---

<sup>113</sup> *Loc.Cit.*

<sup>114</sup> Tri Widodo, *Op.Cit*, hlm. 336.

<sup>115</sup> Richard Robinson, *Op.Cit*, hlm. 319.



dengan timbulnya konsep bahwa demokrasi tidak didasarkan perwakilan partai-partai tetapi perwakilan golongan karya di masyarakat<sup>116</sup>.

Kondisi ini bermuara pada munculnya kaum militer sebagai kekuatan birokrat paling tangguh di Indonesia<sup>117</sup>. Dalam konteks demikian nampak bahwa penghapusan program benteng tidak hanya dipengaruhi oleh faktor ekonomi *an sich*. Penghapusan program benteng tidak terlepas pula dari desakan iklim politik yang kembali pada dominasi Soekarno dengan sistem demokrasi terpimpin.

Beralihnya kekuasaan dari partai politik kepada Soekarno dan AD turut mengubah arah pembangunan ekonomi yang semula bersifat liberal kapitalistik menjadi lebih bersifat nasionalistik. Perubahan arah kebijakan tersebut pertama kali nampak pada 1957/1958, saat terjadi nasionalisasi perusahaan-perusahaan milik Belanda di Indonesia<sup>118</sup>. Didorong konflik Irian Barat yang tidak kunjung mendapat titik temu, pemerintah orde lama melakukan nasionalisasi perusahaan-perusahaan Belanda di Indonesia dan meletakkan kontrol perusahaan-perusahaan tersebut pada negara melalui AD. Jimly Asshiddiqie mengidentifikasi beberapa perusahaan-perusahaan yang dinasionalisasi, yakni<sup>119</sup>:

- a. Bank milik Belanda melalui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 39 Tahun 1959;
- b. Perusahaan kereta api milik Belanda melalui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1959;
- c. Perusahaan kereta api dan telepon melalui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1959;

---

<sup>116</sup> Dalam DPR 1960, 126 anggota ditunjuk untuk mewakili partai politik sedangkan 154 anggota ditunjuk untuk mewakili golongan karya, termasuk Angkatan Bersenjata Republik Indonesia (ABRI), petani, serikat buruh, perempuan, dan pemuda. *Ibid*, hlm. 55.

<sup>117</sup> *Ibid*, hlm. 76.

<sup>118</sup> Lebih jauh tentang nasionalisasi, lihat Hariyono, "Nasionalisasi & Kontraksi Ekonomi Indonesia di Akhir Tahun 1950-an", artikel pada *Jurnal Ekonomi dan Manajemen*, Volume 8 Nomor 1, Februari 2007.

<sup>119</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 1994, hlm. 190-192.

- d. Perusahaan maritim melalui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1959;
- e. Perusahaan perindustrian atau perdagangan melalui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 1959;
- f. Perusahaan percetakan Kebayoran Baru melalui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 1959 dan perusahaan percetakan lainnya melalui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 1959;
- g. Perusahaan pertanian atau perkebunan tembakau melalui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1959 dan perusahaan pertanian atau perkebunan lainnya melalui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 1959;
- h. Perusahaan listrik dan/atau gas melalui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 1959;
- i. Perusahaan dagang besar beserta cabang-cabang dan anak-anak perusahaannya melalui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1959;
- j. Tujuh belas perusahaan farmasi. Sepuluh perusahaan farmasi melalui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 1 Tahun 1960 dan tujuh perusahaan farmasi lainnya melalui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 1960;
- k. Sepuluh perusahaan pemborong melalui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1960;
- l. Empat belas perusahaan asuransi kerugian melalui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1960 dan asuransi jiwa melalui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 1960;
- m. Dua bank milik Belanda, yaitu Escomptobank melalui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 1960 dan Nederlansche Handel Maatschappij, N.V melalui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1960;
- n. Tiga perusahaan pelayaran, yaitu N.V. K.P.M melalui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1960 dan N.V. Semarangische

Stoomboot en Prauwen Veer serta N.V. Semarang Veer melalui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 35 Tahun 1960.

Tindakan tersebut dalam perspektif yang berbeda selaras dengan keinginan Soekarno untuk mengembalikan arah pembangunan ekonomi nasional pada sosialisme<sup>120</sup>. Hal yang sebenarnya telah dicita-citakan Soekarno jauh sebelum kemerdekaan. Sosialisme, sesuai teori Karl Marx yang diresapi Soekarno sebagai cara memberantas kemiskinan, berarti nasionalisasi pada awalnya. Sosialisme mengenal pengambilalihan hak milik pribadi (nasionalisasi) oleh negara. Akan tetapi, pengambilalihan tersebut hanya berlangsung sementara karena setelah kaum kapitalis tidak lagi menjadi ancaman, pabrik dan tempat produksi lain akan diurus langsung oleh mereka yang bekerja disitu<sup>121</sup>. Merujuk pada hal tersebut, nasionalisasi yang terjadi di Indonesia pada tahun 1957/1958 bukan merupakan akhir, tetapi hanya sebagai awal menuju sosialisme Indonesia.

Pengalaman pahit kegagalan program benteng juga memberi pelajaran berharga bagi pemerintah untuk tidak lagi meletakkan dasar perekonomian nasional pada kelas kapitalis pribumi. Pemerintah mulai menoleh pada pembangunan kapital oleh negara sehingga perusahaan-perusahaan Belanda hasil nasionalisasi dijadikan korporasi negara (Badan Usaha Milik Negara (BUMN)) dan diletakkan di bawah kontrol AD, sebagai perwakilan negara<sup>122</sup>.

---

<sup>120</sup>Sosialisme menurut Soekarno adalah usaha untuk mendapatkan kebahagiaan untuk semua manusia. Keadilan ditengah-tengah manusia tanpa eksploitasi satu sama lain dan kebahagiaan satu sama lain. Lihat Djoko Dwiyanto dan Ignas G Saksono, *Ekonomi (Sosial) Pancasila Vs Kapitalisme (Nilai-Nilai Tradisional dan Non-Tradisional dalam Pancasila)*, Keluarga Besar Marhaenis DIY, Yogyakarta, 2011, hlm. 141.

<sup>121</sup>Franz Magnis-Suseno, *Pemikiran Karl Marx (Dari Sosialisme Utopis ke Perselisihan Revisionisme)*, Cetakan Keenam, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm. 171.

<sup>122</sup>Pada Desember 1957, Jenderal Nasution mengeluarkan perintah pengawasan militer terhadap seluruh perusahaan milik Belanda dengan dalih ketertiban dan kepentingan nasional. Hal ini menjadi titik awal dominasi kaum militer dalam perekonomian nasional. Dominasi militer dalam ekonomi juga nampak saat Kolonel Suprajogi, sekutu dekat Jenderal Nasution, pada 25 Juni 1958 diangkat sebagai Menteri Stabilisasi Ekonomi. Suprajogi juga memimpin Badan Nasionalisasi (Banas) memimpin Badan Nasionalisasi (Banas) bersama dengan Letkol Suhardiman, Direktur

Selanjutnya, BUMN menggantikan peran yang sebelumnya dimiliki pelaku usaha pribumi melalui program benteng.

“Pada April 1958, perusahaan-perusahaan dagang yang dirampas dari Belanda dikelompokkan ke dalam enam Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bersama dua BUMN yang ada, yakni CTC dan Usindo, membentuk delapan besar dan mendapatkan monopoli impor 13 komoditi dasar termasuk kebutuhan pokok hidup (termasuk beras dan tekstil)<sup>123</sup>”.

Permasalahan lahir ketika pergeseran kekuatan ekonomi dari partai politik kepada AD diikuti pula dengan pergeseran kepentingan-kepentingan. Pengelolaan BUMN oleh negara melalui AD tidak dapat berjalan secara maksimal karena disisipi kepentingan-kepentingan tertentu. Richard Robinson<sup>124</sup> mengindikasikan dua permasalahan mendasar dalam pengelolaan BUMN. *Pertama*, kurangnya manajer terlatih. *Kedua*, adanya kecenderungan penunjukan jabatan pemimpin berdasarkan masalah politik untuk memastikan posisi ekonomi pihak militer dan partai politik.

Permasalahan poin kedua yang diungkapkan oleh Richard Robinson tersebut menunjukkan betapa perlindungan kepentingan ekonomi menjadi faktor penentu lahirnya kebijakan dalam pengelolaan BUMN. Implikasinya, banyak keputusan terkait BUMN yang dibuat hanya untuk memastikan pasokan dana bagi kekuatan politik atau para pejabat bersangkutan. Akhirnya kontribusi BUMN terhadap pemasukan negara tidak mencapai tingkatan yang diharapkan.

---

BUMN PT Jaya Bhakti, dan ketua Swadiri Organisasi Karya Sosialis Indonesia (SOKSI), serikat buruh yang disponsori oleh AD. Kontrol militer terhadap perekonomian nasional juga terlihat dengan pengawasan perusahaan-perusahaan milik Belanda yang dinasionalisasi di daerah oleh Bappeda (Badan Pengawas Perusahaan Daerah) yang diketuai oleh Jenderal Baramuli dari Departemen Dalam Negeri. Selanjutnya, perusahaan-perusahaan tersebut beroperasi di bawah pengawasan gubernur setempat, yang umumnya adalah seorang perwira AD. Richard Robinson, *Op.Cit*, hlm. 76.

<sup>123</sup> *Ibid*, hlm. 58.

<sup>124</sup> *Ibid*, hlm. 61.

Keuntungan yang diperoleh BUMN hanya meningkatkan pendapatan para pejabat tanpa memberikan kontribusi nyata bagi peningkatan pendapatan negara. Artinya, monopoli impor oleh negara tidak lagi dilakukan semata-mata untuk membangun perekonomian nasional, tetapi sekaligus untuk melindungi kepentingan bisnis pihak militer yang menduduki jabatan strategis sebagai kapitalis birokrat. Kondisi tersebut menunjukkan posisi hukum hanya sebagai alat untuk melayani kaum pemegang otoritas. Kondisi yang menurut Rafl Dahrendorf<sup>125</sup> wajar karena yang memproduksi hukum adalah mereka yang ada dalam struktur kekuasaan. Tidak mengherankan jika hukum cenderung memihak dan melayani kepentingan kaum pemegang otoritas itu.

Permasalahan dominasi AD pada era demokrasi terpimpin tidak berhenti pada masalah nasionalisasi perusahaan Belanda dan pengelolaannya. Pada tahun 1959, AD terlibat dalam beberapa tindakan rasialis terhadap golongan Tionghoa. Golongan yang sejak awal kemerdekaan terus mendapat perlakuan diskriminatif karena sentimen negatif yang telah terbentuk sejak masa VOC.

Perlakuan diskriminatif terhadap golongan Tionghoa pada era demokrasi liberal terjadi diantaranya dengan eksklusifitas program benteng untuk pelaku usaha pribumi. Pada era demokrasi terpimpin, diskriminasi ekonomi terhadap golongan Tionghoa kembali terjadi dengan diundangkannya Peraturan Presiden No. 10 Tahun 1959 tentang Larangan bagi Usaha Perdagangan Kecil dan Eceran yang bersifat asing di luar ibukota daerah swatantra tingkat I dan II serta Karesidenan (Perpres No. 10 Tahun 1959).

---

<sup>125</sup>Bernard L Tanya, *Teori Hukum (Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi)*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2011, hlm. 74.



Konsideran menimbang Perpres No. 10 Tahun 1959 mengurai secara normatif dasar pertimbangan diundangkannya perpres tersebut, yakni:

- a. bahwa dalam rangka melaksanakan Indonesianisasi usaha-usaha perdagangan pada umumnya dan sosialisasi aparat distribusi pada khususnya, sesuai dengan perkembangan usaha-usaha nasional dan dengan program Kabinet Kerja dianggap perlu menetapkan peraturan tentang usaha-usaha perdagangan kecil/eceran bangsa asing;
- b. bahwa perlu diambil langkah-langkah yang kongkrit kearah pelaksanaan politik, sebagaimana digariskan dalam Amanat Presiden pada hari peringatan ulang tahun ke-XIV Proklamasi Kemerdekaan Indonesia pada tanggal 17 Agustus 1959, mengenai dimobilisirnya modal dan tenaga yang bercorak progresif dan yang akan diikutsertakan dilapangan pembangunan;

Berdasarkan huruf a konsideran Perpres No. 10 Tahun 1959 tersebut, dapat dipahami bahwa “Indonesianisasi” menjadi dasar pertimbangan utama pengundangan Perpres tersebut. Pertimbangan yang selaras dengan kondisi pada tahun tersebut, dimana tuntutan agar pribumisasi diperluas terus menguat. Kongres Ekonomi Nasional Seluruh Indonesia (KENSI) pada tahun 1956 menuntut pribumisasi lebih luas, terutama ditujukan pada dominasi ekonomi golongan Tionghoa. Sjafruddin, politikus Masyumi, menyebut bahwa<sup>126</sup>:

“pribumisasi harus dimulai dari tingkat bawah karena kabutuhan keuangan dan pengalaman yang diperlukan kecil saja. Pertahanan kelas kapitalis pribumi tingkat menengah yang kuat akan menciptakan basis akumulasi kapital dan pembangunan jaringan dagang”.

Keberpihakan ekonomi pada pelaku usaha pribumi pada prinsipnya sesuai pula dengan pendekatan kebangsaan yang dipergunakan oleh Soekarno. Selama masa kekuasaan Soekarno, pembangunan ideologi nasionalisme memang diarahkan untuk mendesain suatu *nation state* (negara bangsa)<sup>127</sup>. Akan tetapi, hadirnya Perpres No. 10 Tahun 1959

<sup>126</sup>Richard Robinson, *Op.Cit*, hlm. 68.

<sup>127</sup>Lebih lanjut tentang Nasionalisme, baca Yety Rochwulaningsih, Nasionalisme sebagai Landasan Pengembangan Entrepreneur, Jurusan Sejarah Fakultas Sastra Universitas Diponegoro, hlm. 5.

akhirnya menuai permasalahan berarti karena semakin menguatkan sentimen negatif terhadap golongan Tionghoa. Terlebih dalam implementasinya, Perpres No. 10 Tahun 1959 ditunggangi pula oleh kepentingan-kepentingan tertentu.

Melalui ketentuan Pasal 1 Perpres No. 10 Tahun 1959, pemerintah mengatur bahwa:

“Yang dimaksud dengan perusahaan perdagangan kecil dan eceran yang bersifat asing dalam peraturan Presiden ini ialah perusahaan-perusahaan yang dikenakan larangan berdasarkan Surat Keputusan Menteri Perdagangan tanggal 14 Mei 1959 No. 2933/M, yaitu perusahaan-perusahaan yang:

1. mencari keuntungan dari pembelian dan penjualan barang tanpa mengadakan perubahan teknis pada barang itu;
2. melakukan perdagangan penyebaran, yaitu menjadi penghubung terakhir untuk menyampaikan barang-barang langsung kepada konsumen;
3. melakukan perdagangan pengumpulan, yaitu membeli barang-barang dari produsen-produsen kecil untuk diteruskan kepada alat-alat perantara selanjutnya; yang:
  - a. tidak dimiliki oleh warganegara Indonesia;
  - b. berbadan hukum atau berbentuk hukum lain yang seorang atau beberapa orang pemegang sahamnya atau pesertanya bukan warganegara Indonesia, dengan pengertian bahwa perusahaan-perusahaan yang memberi jasa menerima pembayaran dikecualikan dari ketentuan tersebut diatas.

Berdasarkan ketentuan tersebut, orang-orang Tionghoa tidak lagi memiliki izin untuk melakukan kegiatan perdagangan di wilayah pedesaan. Hal ini yang semakin menggambarkan kebijakan pemberlakuan hukum persaingan usaha sejak awal memang diarahkan untuk memberi perlindungan para pelaku usaha pribumi dan berusaha menggerus dominasi ekonomi golongan Tionghoa.

Ketentuan Pasal 1 perpres No. 10 Tahun 1959 yang menunjukkan keberpihakan pemerintah terhadap pelaku usaha pribumi tersebut diikuti dengan Ketentuan Pasal 2 ayat (2) yang mengatur bahwa: “... tidak berarti bahwa orang-orang asing yang bersangkutan harus meninggalkan tempat

tinggalnya, kecuali kalau Penguasa Perang Daerah berhubung dengan keadaan keamanan menetakannya”. Realitasnya, pengusiran golongan Tionghoa dari tempat tinggalnya tidak terhindarkan. Selama tahun 1959-1960, kampanye pengusiran Tionghoa berlangsung dengan dukungan pihak TNI AD. Di Cimahi, Jawa Barat, tentara menembak mati dua orang perempuan Tionghoa. Selain itu, sebanyak 136.000 orang Tionghoa meninggalkan Indonesia dan 100.000 orang diantaranya pulang ke tanah leluhur<sup>128</sup>. Keterlibatan AD dalam tindakan rasialis tersebut dalam “*Indonesian Communism Under Soekarno* (Ideologi dan Politik 1959-1969)”, secara tidak langsung disebut sebagai bagian dari upaya untuk mempertahankan dominasi politiknya dalam pemerintahan.

Hingga tahun 1962, AD terus menolak kesediaan kaum buruh dan pekerja untuk berpartisipasi dalam manajemen BUMN. Di sisi lain, PKI terus mengkritisi kelemahan-kelemahan dalam manajemen BUMN.

“Kaum komunis terus berkampanye tanpa henti untuk melawan mereka yang dianggap ikut membentuk kemunculan kelas baru yang memperkaya diri dengan menggelapkan uang milik negara. Pada kongres PKI April 1962, Aidit beranjak lebih jauh dengan menyatakan kalau perusahaan negara mestinya bisa dipercaya untuk menjadi aset bagi pembangunan nasional. Namun demikian, fungsi ini baru bisa berjalan seperti yang diharapkan setelah melengkapi personalnya dengan keahlian dan mendemokratisasikan manajemennya<sup>129</sup>”.

Kerusuhan rasial memberikan AD momentum tepat untuk mempermalukan PKI yang secara finansial bergantung pada donasi bisnis etnis Tionghoa. AD bertujuan melemahkan dan mempermalukan PKI yang sejak awal berjuang keras melawan langkah-langkah diskriminatif yang diberikan kepada para pelaku bisnis Tionghoa<sup>130</sup>.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat disimpulkan bahwa:

<sup>128</sup> Nurani Soyomukti, *Soekarno & Cina*, Garasi, Yogyakarta, 2012, hlm. 275-276.

<sup>129</sup> Richard Robinson, *Op.Cit*, hlm. 330. *commit to user*

<sup>130</sup> Richard Robinson, *Op.Cit*, hlm. 332.

1. Politik hukum persaingan usaha pemerintahan orde lama pada era demokrasi liberal nampak pada program benteng. Pada dimensi kebijakan dasar, program benteng ditujukan untuk mendorong pertumbuhan para pelaku usaha pribumi. Pada dimensi kebijakan pemberlakuan, program benteng sarat dengan berbagai kepentingan politik dan ekonomi, yaitu untuk menggeser dominasi Belanda dalam perdagangan impor di Indonesia, untuk melindungi kepentingan bisnis para pemegang kekuasaan yang berkoalisi dengan para pelaku usaha, termasuk untuk mendapatkan dana pemilihan umum partai politik.

Program benteng apabila dikaitkan dengan politik hukum negara sebagaimana diamanatkan dalam ketentuan Pasal 37 ayat (3) Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950) juga menunjukkan adanya pertentangan. Politik hukum negara dalam ketentuan Pasal 37 ayat (3) UUDS 1950 pada prinsipnya tidak melarang terjadinya monopoli partikelir, selama monopoli tersebut tidak merugikan perekonomian negara. Sedangkan program benteng yang sarat dengan kepentingan telah menyebabkan distorsi ekonomi sehingga merugikan perekonomian negara. Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa program benteng tidak sesuai dengan politik hukum persaingan usaha yang telah digariskan oleh negara dalam ketentuan Pasal 37 ayat (3) UUDS 1950.

2. Pada pemerintahan orde lama periode demokrasi terpimpin, politik hukum pemerintah nampak pada beberapa peraturan perundang-undangan tentang nasionalisasi perusahaan-perusahaan asing di Indonesia dan Perpres No. 10 Tahun 1959. Politik hukum dalam dimensi kebijakan dasar nasionalisasi perusahaan-perusahaan asing di Indonesia adalah untuk meletakkan sendi perekonomian nasional pada negara. Pada dimensi kebijakan pemberlakuan, peraturan perundang-undangan tentang nasionalisasi perusahaan-perusahaan asing di Indonesia lahir karena didorong oleh konflik Irian Barat yang tidak

kunjung mendapat titik temu. Selain itu, kebijakan pemberlakuan perundang-undangan tentang nasionalisasi perusahaan-perusahaan asing di Indonesia juga untuk mengakomodir kepentingan ekonomi dan bisnis para anggota AD yang dipercaya untuk mengelola BUMN. Hal ini terutama nampak ketika keuntungan yang diperoleh BUMN hanya meningkatkan pendapatan para pejabat tanpa memberikan kontribusi nyata bagi peningkatan pendapatan negara.

Politik hukum Perpres No. 10 Tahun 1959 dalam dimensi kebijakan dasar adalah untuk mendorong Indonesianisasi. Pada dimensi kebijakan pemberlakuan, pengundangan Perpres No. 10 Tahun 1959 banyak dipengaruhi oleh sentimen negatif golongan Tionghoa sehingga akhirnya, ketika Perpres No. 10 Tahun 1959 diberlakukan, kerusuhan rasial tidak dapat dihindarkan. Kondisi semakin bertambah buruk ketika hadirnya Perpres No. 10 Tahun 1959 ditunggangi pula oleh kepentingan politik AD.

Pada pemerintahan orde lama, politik hukum dalam dimensi kebijakan dasar memang terasa ideal. Secara umum nampak bahwa pemerintah ingin membangun perekonomian nasional yang berbasis pada kemandirian bangsa. Baik itu melalui pembentukan kapital swasta pribumi maupun kapital negara. Tetapi politik hukum persaingan usaha era orde lama dalam dimensi kebijakan pemberlakuan banyak terdistorsi oleh kepentingan-kepentingan para pemegang kekuasaan. Dalam konteks demikian, nampak bahwa pemerintah orde lama telah alpha bahwa dalam suatu sistem (negara), terdapat sub sistem lain selain hukum, yakni sub sistem budaya, sub sistem politik, dan sub sistem ekonomi yang mewujud dalam berbagai kepentingan karena logika, mekanisme, dan tujuan yang berbeda<sup>131</sup>. Sub sistem politik dan ekonomi pada kasus ini cenderung

---

<sup>131</sup> Lihat Bernard L Tanya, *Politik Hukum (Agenda Kepentingan Bersama)*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2011, hlm 72.



mendominasi sehingga hukum hanya berakhir sebagai sarana untuk melegitimasi kepentingan politik dan ekonomi para elit politik.

## 2. Era Pemerintahan Orde Baru (1966-1998)

Pada era pemerintahan orde baru, meski masalah hukum persaingan usaha belum diatur secara komprehensif dalam suatu peraturan perundang-undangan, namun politik hukum persaingan usaha telah nampak dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR). Pada masa peralihan, saat kekuasaan Soeharto hanya bersandar pada mekanisme ekstra-konstitusional yang dijamin oleh Surat Perintah Sebelas Maret (Supersemar), politik hukum persaingan usaha dapat ditemukan dalam Ketetapan MPRS Nomor XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Landasan Kebijakan Ekonomi, Keuangan, dan Pembangunan (Tap MPRS RI No. XXIII/MPRS/1966). Pasca kekuasaan formal Soeharto disahkan oleh MPR pada tahun 1967, politik hukum persaingan usaha dapat ditemukan dalam setiap Ketetapan MPR tentang GBHN. Demikian pula pada periode-periode pemerintahan Soeharto berikutnya.

Pada prinsipnya, meski diatur dalam ketetapan yang berbeda, politik hukum persaingan usaha era orde baru sebagaimana digariskan Tap MPRS No. XXIII/MPRS/1966 tidak berubah hingga akhirnya pemerintahan era orde baru berakhir dan digantikan dengan era reformasi. Ketentuan Pasal 4 Tap MPRS RI No. XXIII/MPRS/1966 mengamanatkan: “adapun landasan idiil dalam membina sistem ekonomi Indonesia dan yang senantiasa harus tercermin dalam setiap kebijakan ekonomi adalah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945...”. Ketentuan Pasal 5 Tap MPRS RI No. XXIII/MPRS/1966 mengamanatkan:

“Hakekat daripada landasan idiil ini adalah pembinaan sistem ekonomi dipimpin berdasarkan Pancasila yang menjamin berlangsungnya demokrasi ekonomi dan yang bertujuan menciptakan masyarakat adil-makmur...”.

Selanjutnya, Ketentuan Pasal 7 Tap MPRS RI No. XXIII/MPRS/1966 mengamanatkan:

“Dalam demokrasi ekonomi tidak ada tempat bagi ciri-ciri negatif sebagai berikut:

- a. Sistem *free-fight liberalism* yang menumbuhkan eksploitasi terhadap manusia dan bangsa lain dan yang dalam sejarahnya di Indonesia telah menimbulkan dan mempertahankan kelemahan struktural dalam posisi Indonesia di ekonomi dunia;
- b. Sistem etatisme dalam mana negara beserta aparatur ekonomi negara berdominasi penuh dan mendesak serta mematikan potensi serta daya kreasi unit-unit ekonomi di luar sektor negara;
- c. Monopoli yang merugikan masyarakat”.

Politik hukum persaingan usaha tersebut terus diamanatkan dalam setiap ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sepanjang pemerintahan orde baru, yakni dalam Tap MPR No. IV/MPR/1973, Tap MPR No. IV/MPR/1978, Tap MPR No. II/MPR/1983, Tap MPR No. II/MPR/1988, Tap MPR No. II/MPR/1993 dan Tap MPR No. II/MPR/1998.

Menelusur jejak sejarah lahirnya Ketetapan MPRS Nomor XXIII/MPRS/1966, ditemukan bahwa politik hukum persaingan usaha pemerintah orde baru sebagaimana tertuang dalam Tap MPRS No. XXIII/MPRS/1966 memiliki kesamaan substansi dengan sumbangan pemikiran Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (FE UI) untuk sidang MPRS Tahun 1966 yang diberi judul “*Tracee* Baru dalam Kebijakan Ekonomi, Keuangan, dan Pembangunan” (*Tracee* Baru). Suatu sumbangan pemikiran yang disusun oleh Moh. Sadli, Subroto, Ali Wardhana, Emil Salim, dan Widjojo Nitisasto<sup>132</sup>, yang seluruhnya adalah guru besar FE

---

<sup>132</sup> Para ekonom tersebut, kecuali Moh. Sadli, semua memperoleh gelar sarjana ekonomi dari Universitas Indonesia dan memperoleh gelar doktor dari University of California, Berkeley pada awal tahun 1960-an dengan sponsor The Ford Foundation. Moh. Sadli menjalani studi teknik di Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta dan melanjutkan pendidikan di Massachusetts Institute of Technology untuk gelar M.A. di bidang ekonomi. Lihat, Rizal Mallarangeng, *Mendobrak Sentralisme Ekonomi Indonesia 1986-1992*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, hlm. 36-37.

UI<sup>133</sup>. Sebagaimana diatur dalam Ketentuan Pasal 7 Tap MPRS No. XXIII/MPRS/1966, Ketentuan Pasal 13 *Tracee* Baru yang disusun oleh FE UI juga mengatur bahwa:

“Dalam demokrasi ekonomi tidak ada tempat bagi ciri-ciri negatif sebagai berikut:

- a. Sistem *free-fight liberalism* yang menumbuhkan eksploitasi terhadap manusia dan bangsa lain dan yang dalam sejarahnya di Indonesia telah menimbulkan dan mempertahankan kelemahan struktural dalam posisi Indonesia di ekonomi dunia;
- b. Sistem etatisme dalam mana negara beserta aparatur ekonomi negara berdominasi penuh dan yang mendesak serta mematikan potensi serta daya kreasi unit ekonomi di luar sektor negara;
- c. Gejala monopoli yang merugikan masyarakat, baik monopoli swasta maupun monopoli negara”

Perbedaan antara ketentuan Pasal 7 Tap MPRS No. XXIII/MPRS/1966 dan Pasal 13 *Tracee* Baru usulan FE UI hanya terletak pada ketentuan huruf c. Jika ketentuan Pasal 13 *Tracee* Baru menegaskan bahwa tidak ada tempat bagi monopoli yang dilakukan oleh negara maupun swasta yang merugikan masyarakat, ketentuan Pasal 7 Tap MPRS No. XXIII/MPRS/1966 hanya menyebut “tidak ada tempat bagi monopoli yang merugikan masyarakat”. Secara gramatikal, ketentuan Pasal 7 Tap MPRS No. XXIII/MPRS/1966 memiliki makna jauh lebih luas daripada ketentuan Pasal 13 *Tracee* Baru. Berdasarkan ketentuan Pasal 7 Tap MPRS No. XXIII/MPRS/1966 tersebut, pemerintah tidak diperkenankan memberi tempat bagi terjadinya praktik-praktik monopoli yang merugikan masyarakat. Tidak hanya terbatas pada monopoli oleh swasta maupun negara (sebagaimana diatur dalam Pasal 13 *Tracee* Baru), tetapi juga monopoli yang dilakukan oleh setiap pelaku ekonomi yang mengambil bagian dalam pembangunan perekonomian nasional.

Terlepas dari hal tersebut, Ketentuan Pasal 4 dan Pasal 5 Tap MPRS RI Nomor XXIII/MPRS/1966 secara gramatikal menunjukkan bahwa

<sup>133</sup> Lihat Widjojo Nitisastro, *Pengalaman Pembangunan Indonesia (Kumpulan Tulisan dan Uraian Widjojo Nitisastro)*, Kompas, Jakarta, 2010, hlm. 55-76.

tujuan dari pembangunan ekonomi Indonesia secara umum adalah menjamin berlangsungnya demokrasi ekonomi yang bermuara pada terciptanya masyarakat adil dan makmur. Berdasarkan Ketentuan Pasal 7 Tap MPRS RI Nomor XXIII/MPRS/1966, nampak bahwa pemerintah orde baru memilih jalan tengah antara sistem *free-fight liberalism* dan sistem etatisme dengan tetap mengambil peran dalam ekonomi tanpa mengabaikan peran pasar dalam upaya menjamin berlangsungnya demokrasi ekonomi. Politik hukum pemerintah juga telah menunjukkan sikap tegas dengan mengamanatkan bahwa tidak ada tempat bagi monopoli yang merugikan masyarakat.

Pada konteks yang berbeda, arah politik hukum dalam Tap MPRS RI Nomor XXIII/MPRS/1966 linier dengan pandangan para guru besar UI penyusun *tracee baru* yang mengalami perubahan arah berpikir pasca mendapatkan pendidikan di Berkeley.

“Kaum ekonom tersebut tidak mampu sepenuhnya menolak pengaruh para pahlawan besar ekonomi Indonesia dan peletak dasar tradisi intelektual mereka. Khususnya ketika masih kuliah di Universitas Indonesia dan mereka menghirup semangat zamannya dan dalam beberapa hal larut dalam gelora nasionalisme. Tetapi mereka kemudian berubah dan melakukan transformasi diri. Terutama setelah melihat kenyataan di seputar mereka serta mempelajari dengan seksama berbagai pandangan ekonomi “baru” yang saat mereka menempuh pendidikan di Barkeley banyak dikaji di berbagai perguruan tinggi di Amerika Serikat”<sup>134</sup>.

Para ekonom tersebut, meskipun masih percaya bahwa pemerintah memiliki peran dalam pergerakan roda perekonomian nasional, tetapi telah ada kecenderungan pemikiran bahwa perekonomian nasional harus disandarkan pada usaha swasta, domestik, maupun Internasional. Perekonomian yang berfungsi baik harus didasarkan pada prinsip-prinsip yang mengatur bekerjanya mekanisme pasar. Intervensi pemerintah terhadap pasar dapat diterima manakala intervensi tersebut diarahkan untuk menciptakan suatu kondisi dimana lembaga-lembaga yang ada

*commit to user*

<sup>134</sup> Rizal Mallarangeng, hlm. 42.

mendorong munculnya kepentingan-kepentingan yang tercerahkan dari para aktor ekonomi<sup>135</sup>. Pada sisi lain, Rizal Mallarangeng mengurai bahwa pada era pemerintahan orde baru, banyak keputusan penting Soeharto dalam bidang ekonomi yang diambil setelah mendengar pendapat Widjojo<sup>136</sup>. Pemikiran para ekonom ini yang membawa Indonesia bergeser dari pola pembangunan ekonomi sentralistis, sebagaimana ekonomi dibangun pada era pemerintahan orde lama, ke pola pembangunan ekonomi yang lebih liberal. Keran investasi asing mulai dibuka dan memperoleh jaminan kepastian hukum dengan lahirnya peraturan perundang-undangan tentang penanaman modal asing dan penanaman dalam negeri. Meskipun demikian, arah pembangunan ekonomi Indonesia juga tidak dapat dikatakan sepenuhnya liberal.

“Ekonomi Indonesia masih sarat dengan sentralisme dengan perusahaan-perusahaan negara sebagai pelaku ekonomi dominan yang memonopoli sebagian besar sektor ekonomi. Beragam lisensi dan peraturan industri yang bertentangan dengan semangat mekalisasi pasar meluas<sup>137</sup>”.

Liberalisasi ekonomi yang digagas oleh para ekonom ternyata tidak dapat bertahan lama. Protes masa terus berkejolak karena kesenjangan-kesenjangan sosial ekonomi yang semakin nampak melebar di Indonesia. Protes masa dalam media, diskusi, maupun seminar-seminar terus terjadi. Protes secara umum ditujukan kepada kaum teknokrat, korupsi, modal asing, dan bantuan modal asing. Puncaknya, peristiwa Malari meletus pada Januari 1974.

“hampir 1.000 mobil, kebanyakan buatan Jepang, dan 144 gedung dibakar atau dirusak, sembilan orang meninggal, lebih dari seratus cidera, dan 820 ditangkap”<sup>138</sup>.

Pasca terjadinya peristiwa Malari, kebijakan-kebijakan pemerintah yang memperluas skala intervensi negara seperti Indonesianisasi, pribumisasi,

---

<sup>135</sup> *Loc.Cit.*

<sup>136</sup> *Ibid*, hlm. 114.

<sup>137</sup> *Ibid*, hlm. 59.

<sup>138</sup> *Ibid*, hlm. 77.



pemerataan, pemberian perlindungan dan dukungan kepada para pelaku usaha kecil dan menengah lahir. Akan tetapi, praktek-praktek pemberian lisensi khusus kepada perusahaan-perusahaan tertentu masih juga terjadi.

Ketentuan Pasal 33 ayat (2) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) sebagai landasan konstitusional penyelenggaraan perekonomian negara mengamanatkan bahwa: “Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara”. Artinya, meski cenderung mengarah pada sentralisme ekonomi, penguasaan negara terhadap cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak secara normatif dapat dibenarkan.

Penafsiran serupa juga pernah diungkapkan oleh Soeharto saat menerima peserta *World Economic Forum* (Forum Ekonomi Dunia) di Istana Merdeka pada Oktober 1987 yang menegaskan bahwa<sup>139</sup>:

“... memang pernah ada saran agar pemerintah kita membuat undang-undang anti monopoli. Tetapi untuk itu harus dijelaskan terlebih dahulu apa yang dimaksud dengan monopoli. Jika monopoli yang dimaksud ialah penguasaan oleh negara pada sektor-sektor yang sangat vital demi hajat hidup orang banyak, itu bisa dibenarkan. Ini bertujuan untuk memberikan kemakmuran sebesar-besarnya bagi rakyat...”.

Linier hal tersebut, pada era orde baru, pemerintah memberikan hak-hak monopoli kepada Badan Usaha Milik Negara (BUMN) sebagai representasi negara, diantaranya:

- a. Pemberian hak monopoli pengadaan besi baja kepada PT Krakatau Steel melalui Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 36 Tahun 1979 tentang Pengadaan Besi Baja (Keppres No. 36 Tahun 1979). Ketentuan Pasal 1 Keppres No. 36 Tahun 1979 mengatur:

“Dalam rangka kelangsungan serta kelancaran pengadaan dan kemantapan harga besi baja bagi pelaksanaan Pembangunan pada

<sup>139</sup>Ramadhan K.H dan G Dwipayana, *Soeharto (Pikiran, Ucapan, dan Tindakan Saya)*, Cetakan Kedelapan, PT. Citra Kharisma Bunda, Jakarta, 2008, hlm. 514-515.

umumnya, menugaskan Perusahaan Perseroan PT Krakatau Steel, selanjutnya dalam Keputusan Presiden ini disebut PT Krakatau Steel, untuk bertindak sebagai pusat pengadaan besi baja dalam melaksanakan pengadaan dan distribusi besi baja dan yang senyawa dengan itu serta bahan baku untuk industri besi baja dan lain-lain industri yang membutuhkan bahan-bahan tersebut untuk keperluan diolah didalam negeri”.

- b. Pemberian hak monopoli pengadaan bahan peledak kepada Perusahaan Umum (Perum Dahana) melalui Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 1988 tentang Pengadaan Bahan Peledak (Keppres No. 5 Tahun 1988). Ketentuan Pasal 2 Keppres No. 5 Tahun 1988 mengatur bahwa:

“Dalam rangka upaya nasional untuk berswasembada dan menjamin kelangsungan pengadaan serta penyediaan bahan peledak guna mensukseskan pelaksanaan pembangunan nasional, menugaskan kepada Perusahaan Umum Dahana yang didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1973 untuk bertindak sebagai badan tunggal untuk pengadaan, penyediaan, dan distribusi bahan peledak dan yang sejenis dengan itu serta komponen-komponen yang berhubungan dengan bahan peledak tersebut untuk seluruh wilayah Indonesia”.

Permasalahannya, lisensi-lisensi khusus juga diberikan kepada para pelaku usaha swasta. Lebih jauh dari itu, proses pemberian lisensi pun tidak dilakukan secara objektif. Lisensi cenderung diberikan kepada para pelaku usaha yang dekat dengan lingkaran kekuasaan. Hal ini yang tidak sesuai dengan arah politik hukum persaingan usaha sebagaimana telah digariskan dalam setiap ketetapan MPR tentang GBHN. Meskipun dalam perbincangan dengan peserta *World Economic Forum* (Forum Ekonomi Dunia) di Istana Merdeka bulan Oktober 1987, Soeharto juga telah menegaskan bahwa: “monopoli perseorangan tidak dibenarkan di Indonesia karena itu bertentangan dengan Pancasila”, akan tetapi dalam kenyataannya tidak demikian. Selama pemerintah orde baru berkuasa, justru lahir berbagai kebijakan yang mendukung berlangsungnya praktik persaingan usaha tidak sehat. Suatu kondisi yang mendorong terjadinya praktik-praktik monopoli.

*commit to user*

Pemerintah saat itu beralih, dalam rangka pembangunan ekonomi nasional yang berpijak pada strategi pertumbuhan ekonomi<sup>140</sup>, pemberian perlakuan istimewa kepada perusahaan-perusahaan pioner pembangunan perlu untuk menjadikan perusahaan tersebut besar<sup>141</sup>. Tujuannya, agar tercipta efek menetes ke bawah (*trickle-down effect*). Atau dengan kalimat sederhana, agar rakyat dapat menikmati rembesan keuntungan dari keberhasilan perusahaan-perusahaan tersebut. Soeharto menyatakan:

“kalau kita tidak mengambil kebijaksanaan demikian, misalnya terus langsung melakukan pemerataan, mana ada orang bermodal yang mau bekerja mati-matian tanpa melihat bakal untung banyak. Orang yang bermodal ingin menikmati keuntungan. Kalau hal itu juga yang kita laksanakan, langsung melakukan pemerataan, modal akan lari ke luar negeri<sup>142</sup>”.

Strategi pertumbuhan ekonomi membawa pemerintah membuka celah lahirnya kebijakan-kebijakan pemerintah yang memberikan hak monopoli dan hak istimewa lainnya, melalui lisensi, kepada perusahaan-perusahaan yang difungsikan sebagai pioner pembangunan. Hak-hak istimewa tersebut pada gilirannya cenderung diberikan kepada orang-orang yang dekat dengan penguasa, baik itu kelompok cukong<sup>143</sup>,

<sup>140</sup> Strategi pertumbuhan ekonomi ditawarkan oleh Rostow pada tahun 1950-an. Strategi yang diajukan oleh Rostow tersebut berasal dan akan mengacu pada kapitalisme karena dasar pikirannya yang mementingkan individu, entrepreneurship, industri, sektor yang berada di depan, dan lain sebagainya. Lihat Burhanuddin Abdullah, *Menanti Kemakmuran Negeri (Kumpulan Esai tentang Pembangunan Sosial Ekonomi Indonesia)*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006, hlm. 17-18.

<sup>141</sup> Keberhasilan strategi pertumbuhan ekonomi sangat tergantung pada peranan perusahaan dan industri besar yang mampu menggunakan teknologi modern yang padat modal, memakai banyak mesin, dan peralatan yang menghemat tenaga manusia. Dengan begitu efisiensi dan produktifitas akan naik, laju pertumbuhan ekonomi bisa dipercepat hingga apabila produksi dan pendapatan nasional (GNP) telah meningkat, maka 'kue nasional' tersebut akan bisa dibagi rata untuk dibagi. Lihat Nicolas Hasibuan, "Perkembangan Ekonomi Indonesia Era Orde Baru: Suatu Kajian Atas Teori Rostow Vs Teori Depedensia", artikel pada *Jurnal Analisis Ekonomi, Sosial, Ekonomi, Politik, dan Hukum*, Volume 1 No. 2 September 2003, hlm. 39.

<sup>142</sup> Ramadhan K.H dan G Dwipayana, *Op.Cit*, hlm. 364.

<sup>143</sup> Berawal dari pandangan pragmatisme yang dianut oleh pemerintah orde baru, instansi maupun pejabat dalam melaksanakan tugasnya diperkenankan untuk mencari dana di luar anggaran negara (dana non budgetair) yang didapat melalui yayasan-yayasan atau kerjasama dengan pihak ketiga. Pihak ketiga tersebut adalah rekan-rekan pengusaha WNI keturunan Cina (*Cukong*). Melalui perjanjian timbal balik, cukong-cukong tersebut mendapat berbagai kemudahan dan berhasil menggurita sampai skala raksasa. Tokoh-tokohnya antara lain: Liem Sioe Liong, Mochtar Riady, Eka Cipta Wijaya, dan lain-lain. Para cukong ini adalah andalan bisnis Soeharto yang dipandang

kelompok keluarga<sup>144</sup>, maupun kelompok yang berafiliasi dengan kekuasaan<sup>145</sup>. Strategi pertumbuhan ekonomi akhirnya hanya digunakan sebagai dalih untuk menjalankan kepentingan-kepentingan ekonomi tertentu dari penguasa dan orang-orang yang dekat dengan kekuasaan<sup>146</sup>. Sumitro Djojohadikusumo<sup>147</sup> menyebut bahwa kedudukan oligopoli dan oligopsoni muncul seringkali bukan hanya karena pertimbangan ekonomi, tetapi lebih karena mementingkan kepentingan kecil yang merugikan kepentingan rakyat banyak. Beberapa kebijakan yang mendorong terjadinya praktik-praktik monopoli selama orde baru berkuasa diantaranya:

- a. Keputusan Presiden Nomor 17 Tahun 1983 tentang Penyempurnaan Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 1980 tentang Team Pengendali Pengadaan Barang/Peralatan Pemerintah (Keppres No. 17 Tahun 1983).

Ketentuan Pasal 4 ayat (1) Keppres No. 17 Tahun 1983 mengatur:

“Team Pengendali Pengadaan bertugas mengendalikan dan mengkoordinasikan pengadaan barang/peralatan serta pemborongan pekerjaan yang diperlukan oleh Departemen-departemen, Lembaga-lembaga Pemerintah Non Departemen, Pertamina, Bank-bank Milik Pemerintah dan Badan-badan Usaha Milik Negara lainnya serta Pemerintah Daerah Tingkat Propinsi Daerah Tingkat I dan Pemerintah Daerah Tingkat Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II yang bernilai di atas Rp. 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah) yang dilakukan melalui pelelangan (penunjukan langsung) sesuai prioritas dan dengan anggaran yang dapat di-sediakan sehingga

---

sebagai tokoh-tokoh penggerak perekonomian. Lihat Tuk Setyohadi, Tuk Setyohadi, *Sejarah Perjalanan Bangsa Indonesia dari Masa ke Masa*, CV. Rajawali Corporation, Bogor, 2002, hlm. 151-152.

<sup>144</sup> Misalnya dalam kasus pemberian hak monopoli jeruk kalimantan pada Bambang Tri Admodjo, PT. Timor Putra Nasional, dan BPPC.

<sup>145</sup> Termasuk dalam kelompok ini misalnya Pertamina, Bulog, APKINDO, dan PT. Bogasari. Lihat Tuk Setyohadi, *Loc.Cit.*

<sup>146</sup> Para kroni Soeharto yang ingin mendapat keuntungan bisnis dan perdagangan, umumnya menjadikan anak-anak Soeharto sebagai pintu masuk. Masa kecil Soeharto bukanlah orang yang bisa diterima di setiap keluarga dimana ia bernaung. Dikarenakan masa kecilnya yang sengsara, Soeharto tidak ingin hal yang sama terjadi lagi terhadap kehidupan anak-anaknya. Hal ini membuat Soeharto lemah dan ditangkap sebagai peluang bagi kroni-kroninya. Lihat Anonim, “Laporan Khusus” dalam *Majalah Ekonomi Syariah*, Volume 7, Nomor 1, 2008, hlm. 22.

<sup>147</sup> Sumitro Djojohadikusumo, *Op.Cit.*, hlm. 19.



pelaksanaannya dapat berjalan lancar, berdayaguna dan berhasil guna”.

Lahirnya Keppres No. 17 Tahun 1983 memberi celah bagi team pengendali pengadaan<sup>148</sup> yang diketuai oleh Menteri Sekretariat Negara untuk menunjuk dan memilih langsung pengusaha yang akan melaksanakan pengadaan barang atau peralatan hanya berdasarkan hubungan tertentu, seperti hubungan bisnis, keluarga, politik, dan lain-lain. Praktik ini berpotensi mematikan perusahaan-perusahaan sejenis yang tidak memiliki hubungan dengan pihak berkuasa. Disamping itu, negara akan dirugikan ketika perusahaan yang ditunjuk secara langsung tersebut ternyata tidak memiliki kapasitas terbaik untuk melaksanakan proyek pengadaan barang atau peralatan tersebut.

- b. Instruksi Presiden Nomor 2 Tahun 1996 tentang Pembangunan Industri Mobil Nasional (Inpres No. 2 Tahun 1996); diikuti dengan diundangkannya Keputusan Presiden Nomor 42 Tahun 1996 tentang Pembuatan Mobil Nasional (Keppres No. 42 Tahun 1996);

Inpres No. 2 Tahun 1996 sebenarnya merupakan produk hukum yang baik dan mendukung lahir serta berkembangnya industri mobil nasional. Tapi kebijakan tersebut menjadi melenceng dari tujuan

<sup>148</sup> Berdasarkan Ketentuan Pasal 3 Keppres No. 17 Tahun 1983, Team Pengendali Pengadaan terdiri dari:

Ketua	: Menteri/Sekretaris Negara;
Wakil Ketua	: Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara/ Wakil Ketua BAPPENAS.
Wakil Ketua	: Menteri Muda Urusan Peningkatan Penggunaan Produk Dalam Negeri;
Anggota	: 1. Gubernur Bank Indonesia;
	2. Direktur Jenderal Anggaran, Departemen Keuangan;
	3. Direktur Jenderal Industri Logam Dasar, Departemen Perindustrian;
	4. Asisten Menteri/ Sekretaris Negara Urusan Administrasi Pemerintah dan Administrasi Lembaga Pemerintah Non Departemen.
	5. Deputi Ketua BAPPENAS Bidang Ekonomi;
	6. Direktur Jenderal Perdagangan Luar Negeri, Departemen Perdagangan;
	7. Ketua Badan Koordinasi Penanaman Modal;
	8. Asisten Menteri Koordinator EKUIN dan Pengawasan Pembangunan yang menangani Urusan Pengawasan Pembangunan;
Sekretaris	: Sekretaris Menteri/Sekretaris Negara;
Wakil Sekretaris	: Sekretaris Menteri Muda Urusan Peningkatan Penggunaan Produksi Dalam Negeri.



mulianya saat pemerintah kemudian hanya memberikan hak-hak istimewa<sup>149</sup> sebagaimana diatur dalam Inpres No. 2 Tahun 1996 hanya kepada PT. Timor Putra Nasional (PT. TPN), perusahaan milik Tommy Soeharto. Terlebih saat pemerintah akhirnya mengundang berlakunya Keppres No. 42 Tahun 1996 yang mengatur bahwa mobil nasional yang dibuat di luar negeri akan mendapat perlakuan sama dengan mobil nasional yang dibuat di Indonesia. Lahirnya kebijakan tersebut kontradiktif dengan tujuan awal lahirnya Inpres No. 2 Tahun 1996 untuk membuat suatu industri mobil nasional yang maju dan berkontribusi pada perekonomian nasional.

Tommy Soeharto dalam wawancara dengan majalan R&D (Juni 1997) mengungkapkan, pembuatan mobil nasional di Korea (KIA) dilakukan karena PT. TPN merupakan pemain baru dalam industri otomotif di Indonesia. Oleh karena itu dalam tahap awal PT. TPN meminta agar mobil nasional tidak dibuat di Indonesia untuk memperkenalkan pada masyarakat bahwa Timor merupakan produk bermutu baik karena diadopsi dari produk yang telah terbukti keunggulannya dari pasar<sup>150</sup>. Dalam konteks demikian nampak bahwa kebijakan pemberlakuan Keppres No. 42 Tahun 1996 tidak lepas dari pengaruh kepentingan Tommy Soeharto dalam kapasitasnya sebagai pimpinan PT. TPN sekaligus putra dari Soeharto.

<sup>149</sup> Instruksi Kedua Inpres No. 2 Tahun 1996 berisi:

“Menteri Keuangan memberi kemudahan di bidang perpajakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku :

- a. pembebasan bea masuk atas impor komponen yang masih diperlukan;
- b. pemberlakuan tarif Pajak Pertambahan Nilai 10% atas penyerahan mobil yang diproduksi;
- c. pembayaran Pajak Penjualan atas Barang Mewah yang terutang atas penyerahan mobil yang diproduksi, ditanggung oleh Pemerintah”.

<sup>150</sup> Anonim, “Wawancara *Hutomo Mandala Putra: Timor itu Seperti Anak SD*”, dalam <http://www.tempo.co.id/ang/min/02/16/nas3.htm>, 23 Desember 2012, 17.13 WIB.

- c. Keputusan Presiden Nomor 20 Tahun 1992 tentang Tata Niaga Cengkeh Hasil Produksi Dalam Negeri;

Ketentuan Pasal 1 ayat (1) mengatur bahwa: “Pembelian cengkeh dari para petani cengkeh dilakukan oleh Koperasi Unit Desa (KUD) dengan harga dasar yang ditetapkan oleh pemerintah”. Selanjutnya, Ketentuan Pasal 1 ayat (2) mengatur bahwa: “KUD menjual cengkeh kepada badan penyangga yang ditunjuk oleh pemerintah”.

Badan Penyangga yang dimaksud oleh ketentuan Pasal 1 ayat (2) adalah Badan Penyangga dan Pemasaran Cengkeh (BPPC) yang dipimpin oleh Tommy Soeharto dan mendapatkan hak monopoli impor cengkeh melalui Surat Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan No. 313/MPP/Kep/9/1997. Dengan hak monopoli yang dimilikinya, BPPC berwenang BPPC menjual cengkeh dan pita cukai rokok kepada pabrik rokok kretek dengan harga tinggi dan dapat mengatur harga jual dan beli cengkeh tanpa mengikuti mekanisme pasar yang berlaku<sup>151</sup>. Permasalahan lain yang mewarnai kebijakan ini adalah kondisi petani cengkeh yang tidak pernah bisa benar-benar menjual cengkehnya kepada KUD yang berdalih mutu tidak sesuai dan tidak punya dana. Para petani akhirnya terpaksa menjual cengkeh kepada para tengkulak tertentu yang mempunyai hubungan baik dengan BPPC<sup>152</sup>. Walaupun kebijakan ini ditentang masyarakat tetap saja dijalankan oleh pemerintah secara represif, melalui pemeriksaan, penyitaan, dan proses hukum terhadap pelanggaran-pelanggaran<sup>153</sup>.

<sup>151</sup> Pandu Soetjitro, *Praktik Monopoli di Indonesia Pra dan Pasca Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Tesis, Universitas Diponegoro, hlm. 124.

<sup>152</sup> Kwik Kian Gie, *Gonjang-Ganjing Ekonomi Indonesia (Badai Belum Akan Segera Berlalu)*, PT. Gramedia Pustaka Utama & Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi IBBI, Jakarta, 1998, hlm. 69.

<sup>153</sup> Pramudya, *Hukum Itu Kepentingan*, tanpa tahun, hlm. 61-62.

- d. Pemberian hak monopoli perdagangan tepung terigu kepada PT. Bogasari Flour Mills;

Pabrik tepung Bogasari didirikan pada Agustus 1970 dan dikelola oleh Liem Sioe Liong dan Tien Soeharto<sup>154</sup>. Kasus ini berawal dari penunjukan Badan Urusan Logistik (BULOG) kepada PT. Bogasari Flour Mills untuk mengolah biji gandum. Kebijakan ini bertujuan mencegah bogasari menyalahgunakan kekuatan monopolinya untuk menentukan harga yang tinggi. Namun, BULOG justru menetapkan harga gandum tergantung informasi dari Bogasari. Akhirnya, Bogasari cenderung membuat harga tinggi dan menjadi kebijakan BULOG.

- e. Keputusan Presiden Nomor 14 Tahun 1997 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 1988 tentang Pengadaan Bahan Peledak sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 86 Tahun 1994;

Pada awalnya, hak monopoli dalam Pengadaan Bahan Peledak diberikan kepada Perum Dahana melalui Ketentuan Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 1988 yang mengatur:

“Dalam rangka upaya nasional untuk berswasembada dan menjamin kelangsungan pengadaan serta penyediaan bahan peledak guna mensukseskan pelaksanaan pembangunan nasional, menugaskan kepada Perusahaan Umum Dahana yang didirikan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 36 Tahun 1973 untuk bertindak sebagai badan tunggal untuk pengadaan, penyediaan, dan distribusi bahan peledak dan yang sejenis dengan itu serta komponen-komponen yang berhubungan dengan bahan peledak tersebut untuk seluruh wilayah Indonesia”.

Hak monopoli yang diberikan kepada Perum Dahana tersebut pada prinsipnya tidak bertentangan dengan politik hukum persaingan

<sup>154</sup> F.X. Baskara Tulus Wardaya, *Menguak Misteri Kekuasaan Soeharto*, Galangpress, Yogyakarta, 2007, hlm. 39.

usaha era orde baru karena kedudukan Perum Dahana sebagai Badan Usaha Milik Negara (representasi pemerintah). Akan tetapi dalam perkembangannya, hak monopoli pengadaan bahan peledak juga diberikan kepada perusahaan perorangan. Ketentuan Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 86 Tahun 1994 mengatur:

“Mengubah beberapa ketentuan dalam Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 1988 tentang Pengadaan Bahan Peledak sebagai berikut :

1. Pasal 2 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

“Pengadaan beserta distribusi bahan peledak dan/atau komponennya di seluruh wilayah Indonesia dilakukan oleh :

- a. PT (Persero) Dahana untuk bahan peledak militer dan bahan peledak industri (komersial); dan
- b. b. PT Multi Nitrotama Kimia khusus untuk bahan peledak industri (komersial)”.

Selanjutnya, Ketentuan Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 14 Tahun 1997 mengatur:

“Mengubah beberapa ketentuan dalam Keputusan Presiden Nomor 5 Tahun 1988 tentang Pengadaan Bahan peledak sebagaimana telah diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 86 Tahun 1994, sebagai berikut:

1. Pasal 2 diubah sehingga berbunyi sebagai berikut:

Pengadaan beserta distribusi bahan peledak dan atau komponennya di seluruh wilayah Indonesia dilakukan oleh:

- a. PT (PERSERO) Dahana, untuk bahan peledak militer dan bahan peledak industri (komersial); dan
- b. PT Multi Nitrotama Kimia dan PT Tridaya Esta, khusus untuk bahan peledak industri (komersial)."

Tidak hanya hak monopoli, pemerintah juga memberikan hak-hak istimewa lain untuk mendorong tumbuhnya perusahaan-perusahaan pioner pembangunan, misalnya:

- a. melalui Ketentuan Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 93 Tahun 1996 tentang Bantuan Pinjaman Kepada PT. Kiani Kertas, pemerintah memberikan bantuan pinjaman kepada PT. Kiani Kertas maksimal sebesar Rp. 250.000.000.000,- (dua ratus lima puluh milyar rupiah) untuk membantu penyelesaian pembangunan pabrik kertas yang berlokasi di Daerah Tingkat I Propinsi Kalimantan Timur;

- b. melalui Ketentuan Pasal 1 Keputusan Presiden Nomor 38 Tahun 1997 Tentang Pemberian Fasilitas Perpajakan Kepada Usaha Industri Tertentu, pemerintah memberi kemudahan kepada perusahaan yang merupakan wajib pajak badan dalam negeri dan menjalankan usaha industri tertentu sebagaimana dimaksud dalam Keputusan Presiden ini, dalam hal perpajakan<sup>155</sup> untuk jangka waktu sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1996 tentang Pajak Penghasilan Atas Penghasilan Wajib Pajak Badan Untuk Usaha Industri Tertentu (PP No. 45 Tahun 1996).

Berdasarkan ketentuan tersebut, beberapa perusahaan mendapatkan kemudahan pajak, yakni:

- 1) PT. Kiani Kertas yang bergerak dalam bidang Kertas dan Pulp (10 Tahun);
- 2) PT. Smelting Co yang bergerak dalam bidang Cu-Cathode (7 Tahun);
- 3) PT. Trans-Pasific Petrochemical Indoutama yang bergerak dalam bidang Aromatic dan Olefin (6 Tahun);
- 4) PT. Texmaco Perkasa Engineering yang bergerak dalam bidang barang modal, tekstil, dan mesin tenun (8 Tahun);
- 5) PT. Polysindo Eka Perkasa yang bergerak dalam bidang Polyesterchip, Poly-ester Filament, Polyester Staple Fibre, Polyester Grade Terephthalic Acid (5 Tahun);
- 6) PT Seagate Technology Sumatera yang bergerak dalam bidang Slider, HGA, dan HSA (9 Tahun).

<sup>155</sup> Ketentuan Pasal 1 ayat (1) PP No. 45 Tahun 1996 mengatur: "Pajak Penghasilan yang terutang Wajib Pajak Badan dalam negeri atas penghasilan yang diterima atau diperoleh perusahaan yang baru didirikan untuk usaha industri tertentu dapat ditanggung oleh Pemerintah untuk jangka waktu paling lama sepuluh tahun".



Tuk Setyohadi<sup>156</sup> menyebut setidaknya terdapat sembilan perusahaan perorangan lain milik keluarga dan orang-orang dekat Soeharto yang mendapat hak monopoli dan hak istimewa lainnya, yakni:

- a. PT. Sarpindo yang mendapat hak monopoli atas impor kedelai dan distribusi tepung pakan ternak, unggas, dan udang.
- b. PT. Bimatara yang pada awalnya mendapat monopoli dalam impor plastik dan kemudian meluas ke elektronik, telekomunikasi, sampai satelit palapa, plywood, dan pengolahan susu;
- c. PT. Citra Lamtoro Gung yang dikenal sebagai kontraktor dan pengelola jalan tol dan kemudian berkembang ke televisi;
- d. PT. Hampus yang bergerak dalam produk petrokimia sebagai kepanjangan tangan dari Pertamina;
- e. PT. Sempati Air yang bergerak dalam bidang perdagangan;
- f. PT. Bima Reksa Perdana yang memonopoli pembelian cengkeh dari petani dan koperasi. PT. Bima Reksa Perdana kemudian berubah menjadi BPPC mendapat kredit dari bank pemerintah sebesar US \$ 350 juta;
- g. PT. Mega dan PT. Mercu Buana yang mendapat monopoli impor cengkeh dan penyalurannya ke pabrik-pabrik rokok kretek sebelum Indonesia swasembada cengkeh seperti yang dikuasai oleh BPPC;
- h. PT. Studio 21 mendapat hak monopoli impor film “motion picture”.

Terhadap langkah pemerintah orde baru tersebut, sebenarnya telah banyak pakar hukum maupun ekonomi menyampaikan kritikan. Sunaryati Hartono pada tahun 1982 menyampaikan kritik bahwa: “meskipun pembangunan di Indonesia telah mencapai hasil yang membanggakan, namun tidak dapat dipungkiri bahwa pembangunan nasional juga telah memperlebar jurang si kaya dan si miskin”<sup>157</sup>. Sumitro Djojohadikusumo

<sup>156</sup>Tuk Setyohadi, *Op.Cit*, hlm. 153.

<sup>157</sup> Lihat Sunaryati Hartono, *Hukum Ekonomi Pembangunan Indonesia*, Cetakan Pertama, Proyek Penulisan Karya Ilmiah Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Republik Indonesia, Jakarta, 1982, hlm. 76.

pada tahun 1989 menyampaikan bahwa: “munculnya oligopoli dan oligopsoni yang akan mengganggu ekspor, merugikan kepentingan rakyat produsen kecil, dan mengurangi lapangan kerja produktif<sup>158</sup>”. T. Mulya Lubis pada tahun 1992 menyampaikan kritik bahwa: “monopoli menghasilkan kerugian karena konsumen dibuat tergantung pada para produsen tanpa bisa menuntut kualitas lebih baik. Sementara itu, kebangkitan pengusaha lain tidak akan mungkin karena segera akan dibunuh dengan berbagai macam cara”.

Lebih jauh dari itu, melihat maraknya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang terjadi, beberapa pihak bahkan telah menyampaikan draf rancangan undang-undang persaingan usaha. Badan Penelitian dan Pengembangan (Balitbang) Partai Demokrasi Indonesia (PDI) pernah mengajukan Rancangan Undang-Undang tentang Persaingan Ekonomi pada tahun 1994. Proyek Pengembangan Hukum Ekonomi dan Penyempurnaan Sistem Pengadaan (Proyek ELIPS) pernah menyampaikan pokok-pokok pikiran tentang hukum persaingan usaha. Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI) juga pernah menyampaikan draf Rancangan Undang-Undang Persaingan Usaha. Akan tetapi, pemerintah orde baru tidak sedikit pun bergeming.

Pemerintah tetap bertahan menjadikan perusahaan-perusahaan pioner pembangunan sebagai fundamen ekonomi dengan berbagai fasilitas istimewa. Bahkan setelah perekonomian Indonesia terpuruk pada tahun 1997 dan perusahaan-perusahaan penikmat fasilitas istimewa tersebut terbukti gagal melaksanakan tugasnya, pemerintah tetap bertahan dengan kebijakannya. Saleh Afiff dalam kapasitasnya sebagai Menteri Koordinator Ekonomi, Keuangan, dan Pembangunan, pada Agustus 1997 sebenarnya telah mencanangkan serangkaian kebijakan perombakan struktural seperti penghapusan monopoli, meniadakan tata niaga komoditi

---

<sup>158</sup>Sumitro Djojohadikusumo, *Perkembangan Ekonomi Indonesia Selama Empat Tahap Pelita 1969/1970-1988-1989*, Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia, Jakarta, 1989, hlm. 18.

tertentu, membebaskan pasar dari kekangan administrasi pemerintah, dan demokratisasi untuk menghadapi krisis ekonomi. Akan tetapi rencana itu tidak diterima dalam sidang kabinet. Penanggulangan krisis ekonomi kemudian diambil alih oleh Dewan Pemantapan Kebijakan Ekonomi (DPKEK) yang dipimpin langsung oleh Soeharto. Dalam perjalanannya, banyak keputusan DPKEK, terutama yang menyangkut perombakan struktural seperti menghapus monopoli tidak dilaksanakan secara konsekuen<sup>159</sup>.

Didik J Rachbini<sup>160</sup> menyebut kepentingan untuk menjaga berlangsungnya praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) demi kepentingan kroni Soeharto dan pejabat-pejabat yang berkuasa pada waktu itu adalah salah satu alasan dibalik minimnya komitmen pemerintah untuk menegakkan larangan praktik monopoli. Ross H McLeod mengurai<sup>161</sup>:

“Pre-crisis estimates of the net worth of the Soeharto family run to many billions of dollars, while cronies such as Liem Sioe Liong became among the richest individuals in Asia. Countless high-level bureaucrats, military officials, state enterprise managers and judges became fabulously wealthy relative to their miserably small official salaries”.

Terjemahan bebas penulis:

“Sebelum krisis (1997) perkiraan kekayaan Soeharto naik miliaran dolar, sementara kroninya, seperti Liem Sioe Liong menjadi orang terkaya di Asia. Tak terhitung jumlah birokrat tingkat tinggi, pejabat

<sup>159</sup> Emil Salim, *Kembali ke Jalan Lurus: Esai-Esai 1966-99*, Pustaka Alvabet, Jakarta, 2000, hlm. 98.

<sup>160</sup> Selain itu, Didik J Rachbini menyebut dua alasan lain yang menyebabkan minimnya komitmen pemerintah untuk menegakkan larangan monopoli, yaitu:

1. Lingkungan ekonomi politik yang tidak mendukung dan bernuansa pekat dengan praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme (KKN) antara pengusaha dan penguasa.
2. Penegakan hukum tidak berjalan karena tidak ada aturan yang detail dan menjelaskan tentang bagaimana larangan praktik monopoli tersebut dilaksanakan.

Lihat Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha (Filosofi, Teori, dan Implikasi Penerapannya di Indonesia)*, Bayumedia Publishing, Jawa Timur, hlm. 17-18, sebagaimana dikutip dari Didik Rachbini, UU Anti Praktik Monopoli, Awal Membangun Sistem Sehat, Kompas, tanggal 5 dan 6 September 2000, kolom 4-9, dan kolom 1-6.

<sup>161</sup> Ross H McLeod, “Institutionalized Public Sector Corruption: A Legacy of the Soeharto Franchise”, Working Paper, No. 2010/02, 2010, hlm. 13.

militer, manajer perusahaan negara, dan hakim yang menjadi luar biasa kaya jika dibandingkan gaji resmi mereka”.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat dipaparkan bahwa politik hukum persaingan usaha era pemerintahan orde baru dalam dimensi kebijakan dasar secara umum ditujukan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi. Tetapi pada perjalanannya, kebijakan dasar dalam politik hukum persaingan usaha era pemerintahan orde baru banyak terdistorsi oleh kepentingan-kepentingan tertentu. Politik hukum dalam dimensi kebijakan pemberlakuan cenderung mendominasi lahirnya peraturan perundang-undangan bidang persaingan usaha. Kebijakan pemberlakuan peraturan perundang-undangan bidang persaingan usaha banyak dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan para pelaku usaha yang berkoalisi dengan para pemegang kekuasaan.

Hukum yang terkait dengan persaingan usaha difungsikan sebagai alat perekayasa sosial. Dengan paradigma hukum sebagai alat perekayasa sosial dan pemerintahan yang sentralistik serta pilihan model elit-massa dalam pembuatan kebijakan, kaum elit, yaitu Soeharto beserta kroninya, melakukan penilaian atas masalah berdasarkan nilai-nilai yang mereka yakini. Nilai-nilai yang diyakininya tersebut tidak sama dengan nilai-nilai yang dibutuhkan oleh masyarakat karena kepentingan yang ada diantara elit kekuasaan dan para pelaku usaha swasta menjadikan pengambilan keputusan ekonomi hanya didasarkan pada perhitungan bisnis. Kepentingan masyarakat tersingkir karena para pemegang kekuasaan lebih banyak bekerja untuk stabilitas kekuasaannya sendiri daripada perkembangan ekonomi<sup>162</sup>. Tujuan hukum untuk menciptakan kesejahteraan dan keadilan dalam masyarakat akhirnya tidak dapat dipenuhi<sup>163</sup>.

---

<sup>162</sup> Benny Susetyo, “Ketidakadilan Kemerdekaan”, dalam Merajut Nusantara Rindu Pancasila, Mulyawan Karim (Editor), Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2010, hlm. 215.

<sup>163</sup> Pramudya. *Op.Cit.* Hlm. 110.

Kebijakan dasar persaingan usaha banyak diingkari untuk kepentingan-kepentingan segelintir orang atas nama pembangunan. Produk hukum dalam bidang persaingan usaha lebih mencerminkan visi sosial elite politik dan keinginan pemerintah. Mencermati hal ini, menjadi tepat apa yang diungkapkan oleh Marx bahwa hukum adalah sarana para kapitalis yang menguasai bidang ekonomi untuk melanggengkan kegunaan harta kekayaan sebagai sarana produksi dan sarana eksploitasi. Hukum adalah pengembal amanat kepentingan ekonomi para kapitalis yang tidak segan memarakkan hidupnya melalui eksploitasi-eksploitasi yang lugas<sup>164</sup>.

### 3. Era Pemerintahan Orde Reformasi (Tahun 1999-sekarang)

Pada era reformasi, masalah persaingan usaha telah diatur secara komprehensif dalam suatu peraturan perundang-undangan, yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999). Sebelum UU No. 5 Tahun 1999 lahir, politik hukum persaingan usaha era reformasi nampak pertama kali dalam ketentuan Bab IV Sub A (2) c Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Nasional (Tap MPR No. X/MPR/1998) yang mengamanatkan:

“pelaksanaan reformasi di bidang ekonomi adalah untuk mendukung upaya penanggulangan krisis. Agenda yang harus dijalankan adalah: membuat perekonomian lebih efisien dan kompetitif dengan menghilangkan berbagai praktik monopoli serta mengembangkan sistem intensif yang mendorong efisiensi dan inovasi”.

Menelusur jejak sejarah, digariskannya politik hukum persaingan usaha dalam ketetapan MPR tersebut tidak lepas dari kesadaran bahwa merebaknya praktik-praktik monopoli yang terjadi dalam sistem pemerintahan sentralistis selama orde baru berkuasa telah berkontribusi

<sup>164</sup> Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum (Paradigma, Metode, dan Dinamika Masalahnya)*, Lembaga Studi dan Advokasi Masyarakat, Jakarta, 2002, hlm. 22.



besar pada terpuruknya perekonomian Indonesia. Ketentuan Bab II Sub A Tap MPR No. X/MPR/1998 secara tegas menyebutkan bahwa:

“... Munculnya konglomerat dan sekelompok kecil pengusaha kuat yang tidak didukung oleh semangat kewirausahaan sejati, mengakibatkan ketahanan ekonomi menjadi sangat rapuh dan tidak kompetitif. Sebagai akibatnya krisis moneter yang melanda Indonesia, tidak dapat diatasi secara baik sehingga memerlukan kerja keras untuk bangkit kembali...”.

Harus diakui, meski pada awal tahun 1990-an strategi pertumbuhan ekonomi yang ditempuh pemerintah orde baru nampak berhasil<sup>165</sup>, namun pemerintah nyatanya tidak mampu mencegah efek domino krisis finansial yang memukul Thailand awal Juli 1997 pada perekonomian Indonesia. Krisis ekonomi melanda Indonesia dan terus meluas pada krisis multidimensi hingga melengserkan Soeharto dari kursi kepresidenan setelah lebih dari tiga puluh tahun berkuasa.

Krisis ekonomi yang melanda Indonesia terjadi salah satunya karena fundamen ekonomi yang digunakan untuk menopang perekonomian Indonesia sebenarnya keropos. Persiapan Indonesia memasuki alam globalisasi yang diserahkan kepada para konglomerat penikmat hak-hak monopoli dan berbagai keistimewaan lainnya ternyata sangat rapuh. Para konglomerat yang menjadi tulang punggung dan senantiasa mendapat perlakuan istimewa dari pemerintah ternyata tidak lebih dari pemburu rente dan penjarah kekayaan masyarakat Indonesia<sup>166</sup>. Pada disertasinya yang berjudul *Politics, Policy and Participation: Business-Government*

<sup>165</sup> Menurut Soegeng Wahoedi, Indonesia pada awal tahun 1990-an disebut sebagai salah satu negara macan Asia. Pertumbuhan ekonomi negara-negara macan asia tersebut pada tahun 1990an rata-rata adalah sekitar 7% per tahun, sedangkan negara-negara industri pada periode yang sama hanya tumbuh 2%. Pertumbuhan ini dianggap sebagai keajaiban karena 25 tahun sebelumnya negara-negara Asia Timur tersebut masih tergolong miskin. Lihat Soegeng Wahyoedi, “Peran Investasi Sumber Daya Manusia dalam Memacu Pertumbuhan Ekonomi”, artikel dalam *Jurnal Kompetisi Manajemen Bisnis* Vol. 1 No. 2 Januari 2007, hlm. 93. Keberhasilan perekonomian Indonesia saat itu juga sempat mendapatkan penghargaan sebagai calon macan Asia karena perubahan struktur ekonominya yang signifikan dari sebuah ekonomi agraris menjadi negara industri baru. Lihat Tulus Tambunan, “Perkembangan Industri Nasional & Peran PMA”, Center for Industry, SME, & Bussiness Competition Studies, hlm. 1.

<sup>166</sup> Adi Sulistyono, *Reformasi hukum Ekonomi Indonesia*, Lembaga Pengembangan Pendidikan (LPP) UNS dan UPT Penerbitan dan Pencetakan UNS (UNS Press), Surakarta, 2007, hlm. 5.

*Relations in Indonesia* di Australian National University (ANU) tahun 1988, Andrew James MacIntyre mengurai bahwa<sup>167</sup>:

“Distorsi dalam perekonomian Indonesia muncul karena tarikan-tarikan yang kuat dari berbagai kepentingan. Oleh karena itu, secara realistis dan pragmatis, hal mendesak yang segera diperlukan dalam perekonomian Indonesia adalah menekan seminimal mungkin berbagai perilaku pemburuan rente”.

Menindaklanjuti amanat Tap MPR No. X/MPR/1998, Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) mengajukan usul inisiatif rancangan undang-undang tentang larangan praktik monopoli (RUU Larangan Praktik Monopoli) melalui surat nomor 01/LEGNAS/EKBANG/IX/98 tertanggal 21 September 1998. Selanjutnya, dalam Surat Keputusan Pimpinan DPR RI No: 15A/PIMP/I/1998-1999 tentang Penetapan Pimpinan Panitia Khusus DPR RI mengenai Rancangan Undang-Undang Usul inisiatif DPR RI tentang Larangan Praktik Monopoli, ditetapkan nama-nama pimpinan pansus RUU Larangan Praktik Monopoli, yakni:

- a. Ketua : Rambe Kamarul Zaman (F-KP);
- b. Wakil Ketua : Marzuki Achmad (F-KP);
- c. Wakil Ketua : Samsuudin (F-ABRI);
- d. Wakil Ketua : Bachtiar Chamsyah (F-PP);
- e. Wakil Ketua : Markus Wauran (F-PDI).

Adapun pemikiran dibalik penyampaian usul inisiatif RUU Larangan Praktik Monopoli tersebut didasarkan pada<sup>168</sup>:

- a. Amanat Undang-Undang Dasar 1945 bahwa sistem perekonomian nasional menganut prinsip keseimbangan, keselarasan, memberi kesempatan berusaha yang sama, adil, dan merata bagi setiap warga negara. Prinsip kesamaan hak dasar dari warga negara juga mengandung adanya kewajiban bagi negara untuk melindungi warga negara golongan ekonomi lemah agar mampu bersaing secara wajar dengan golongan ekonomi kuat;

<sup>167</sup> Lihat dalam A Tony Prasetyantono, *Rambu-Rambu yang Diabaikan*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2009, hlm. 132-137.

<sup>168</sup> Lihat Surat Pengusul RUU Larangan Praktik Monopoli kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 01/LEGNAS/EKBANG/IX/98 tanggal 21 September 1998.

- b. Adanya praktik-praktik monopoli (*monopolistic practices*) yang sudah terjadi selama ini ternyata merusak sistem perekonomian dan merugikan rakyat pada umumnya;
- c. Praktik-praktik monopoli (*monopolistic practices*) menimbulkan struktur pasar yang tidak sehat serta perilaku usaha antipersaingan yang pada gilirannya akan merugikan pengusaha kecil/lemah serta konsumen;
- d. Untuk itu setiap orang yang berusaha di Indonesia harus tetap dijamin agar selalu berada dalam situasi persaingan yang sehat dan wajar, sehingga tidak menimbulkan adanya pemusatan kekuatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu dengan tidak terlepas dari komitmen-komitmen atau kesepakatan yang selalu dilaksanakan oleh negara Republik Indonesia terhadap perjanjian-perjanjian internasional yang telah diratifikasi.

Berdasarkan uraian tersebut, pertimbangan dibalik pengajuan usul inisiatif UU No. 5 Tahun 1999 secara normatif adalah untuk menghapus terjadinya praktik-praktik monopoli yang terjadi selama era orde baru berkuasa, sekaligus memberikan perlindungan kepada para pelaku usaha kecil/lemah dan konsumen sesuai amanat Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945). Akan tetapi, penelusuran sejarah menunjukkan bahwa lahirnya UU No. 5 Tahun 1999 tidak semata dilatarbelakangi oleh pertimbangan tersebut.

Mustafa Kemal Rokan dalam *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)* mengurai tiga hal yang menjadi alasan dibalik lahirnya UU No. 5 Tahun 1999, yaitu<sup>169</sup>:

- a. secara yuridis lahir sebagai upaya untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Telah diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945 bahwa negara Indonesia menghendaki kemakmuran masyarakat secara merata, bukan kemakmuran secara individu. Oleh karena itu, pembangunan ekonomi Indonesia haruslah bertitik tolak dan berorientasi pada pencapaian tujuan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara menyeluruh;
- b. dari sudut pandang sosio-ekonomi, kebijakan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah untuk menciptakan

<sup>169</sup> Lebih jauh lihat Mustafa Kemal Rokan, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010, hlm. 12-20

- landasan ekonomi yang kuat sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar yang wajar.
- c. jika dilihat dari sudut pandang politis dan internasional, kebijakan pemberlakuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tidak lepas dari pemenuhan persyaratan utang atau hibah luar negeri.

Terhadap uraian Mustafa Kemal Rokan, menurut penulis pemenuhan persyaratan utang atau hibah luar negeri merupakan alasan dominan dalam kebijakan pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1999. Argumen penulis berpijak pada kondisi bahwa sejak awal negara Indonesia berdiri, tujuan untuk mewujudkan masyarakat Indonesia yang adil dan makmur merupakan tujuan yang selalu di dengung-dengungkan oleh para pendiri negara (*the founding father*). Bahkan dalam salah satu pidatonya, Soekarno menyebut bahwa kemerdekaan hanyalah jembatan emas untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur<sup>170</sup>. Demikian pula pada era orde baru, tujuan tersebut terus diulang dalam konsideran menimbang sebagian besar undang-undang yang lahir pada tersebut. Akan tetapi dalam praktiknya, ketentuan-ketentuan dalam undang-undang yang lahir justru banyak yang bertentangan dengan tujuan mulia Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945.

Apabila dilihat dari kacamata sosio ekonomi, banyak pakar hukum maupun ekonomi pada era pemerintahan orde baru telah menyerukan urgensi pengaturan bidang persaingan usaha sebagai prasyarat terwujudnya iklim usaha yang kondusif di Indonesia. Badan Penelitian dan Pengembangan (Balitbang) Partai Demokrasi Indonesia (PDI) sudah pernah mengajukan RUU tentang Persaingan Ekonomi pada tahun 1994. Demikian pula Proyek Pengembangan Hukum Ekonomi dan Penyempurnaan Sistem Pengadaan (Proyek ELIPS) pernah menyampaikan pokok-pokok pikiran tentang hukum persaingan usaha. Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI) juga pernah menyampaikan draf RUU

<sup>170</sup> Lihat Presidium Gerakan Nasional Rakyat Indonesia, *Bung Karno tentang Marhaen dan Proletar*, PT. Grasindo, Jakarta, 1999, hlm. 5.



Persaingan Usaha. Akan tetapi, usulan-usulan tersebut diabaikan oleh pemerintah era orde baru.

Baru pada saat ekonomi Indonesia terpuruk akibat krisis dan Indonesia memerlukan bantuan dari *International Monetary Fund* (IMF) serta negara-negara donor lainnya, masalah persaingan usaha mendapat perhatian serius dari pemerintah Indonesia. IMF mengikat Indonesia dengan berbagai kewajiban membuka ekonomi dan memperbaharui hukum ekonomi dalam waktu lebih cepat (kondisionalitas<sup>171</sup>) sebagai prasyarat pengucuran dana bantuan, termasuk dalam bidang persaingan usaha<sup>172</sup>.

Prasyarat pengucuran dana bantuan IMF untuk perbaikan ekonomi Indonesia tertuang dalam Memorandum Kebijakan Ekonomi dan Keuangan (MKEK) yang disusun oleh IMF dan Pemerintah Indonesia. Dalam MKEK tersebut, disepakati beberapa hal mengenai upaya penciptaan iklim usaha yang kondusif, yakni:

- a. Ketentuan angka 41 MKEK tanggal 31 Oktober 1997, menyebutkan: "... Pemerintah bermaksud untuk *phase out* monopoli impor, pemasaran dan kontrol harga pada komoditas pertanian kecuali untuk beras, gula, dan cengkeh selama tiga tahun ke depan. Sebagai langkah pertama, pada tanggal 3 November 1997, gandum dan tepung terigu, kedelai, dan bawang putih dibuat bebas diimpor. Dalam rangka meringankan beban penyesuaian pada bagian dari pihak yang terkena dampak, tarif impor akan diterapkan pada kedelai dan bawang putih kering (20 persen) dan tepung terigu (10 persen) dan akan dirurangi menjadi 5 persen pada tahun 2003. Harga kontrol pada semen akan dihilangkan efektif 3 November 1997;
- b. Ketentuan angka 2 MKEK tanggal 15 Januari 1998, menyebutkan: "Meskipun kinerja ekonomi makro yang kuat, sejumlah kelemahan yang mendasari telah membuat negara

<sup>171</sup>Kondisionalitas adalah segala persyaratan yang diberikan oleh negara-negara donor kepada negara-negara penerima bantuan untuk setiap bantuan luar negeri yang mereka terima. Poltak Partogi Nainggolan, "Bantuan Luar Negeri dan Kondisionalitas", artikel pada Kajian (Menjembatani Teori dan Persoalan Masyarakat dalam Perumusan Kebijakan), Vol. 6 No. 3. September 2001, Pusat Pengkajian dan Pelayanan Informasi Sekretariat Jenderal DPR-RI.

<sup>172</sup>Lihat Todung Mulya Lubis, *Catatan Hukum Todung Mulya Lubis (Mengapa Saya Mencintai Negeri Ini)*, PT Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2008, hal. 53.



rentan terhadap guncangan eksternal yang merugikan. Kekakuan struktural yang timbul dari peraturan dalam perdagangan domestik dan monopoli impor telah menghambat efisiensi ekonomi dan daya saing...”;

- c. Ketentuan angka 31 MKEK tanggal 15 Januari 1998, menyebutkan: “Pada bulan November, pemerintah menetapkan strategi ambisius reformasi struktural, yang ditujukan untuk membawa perekonomian kembali ke jalur pertumbuhan yang cepat, dengan mengubah "ekonomi biaya tinggi" menjadi satu yang akan lebih terbuka, kompetitif, dan efisien...”;
- d. Ketentuan angka 32 MKEK tanggal 15 Januari 1998, menyebutkan: “... Pada bulan November, sebuah langkah besar diambil ke arah membuka perekonomian dan meningkatnya persaingan, ketika impor monopoli BULOG atas gandum dan tepung terigu, kedelai, dan bawang putih yang dihilangkan...”;
- e. Ketentuan angka 13 MKEK Tambahan I tanggal 10 April 1998, menyebutkan:  
“Pemerintah tetap berkomitmen penuh terhadap reformasi yang ditetapkan dalam Nota Januari Kebijakan Ekonomi. Namun, pelaksanaannya telah tertinggal di beberapa daerah dan kesulitan dengan implementasi ditemui pada orang lain, terutama penghapusan tertentu pengaturan pemasaran dan membatasi operasi BULOG... Secara khusus, pemerintah akan dengan April 22, 1998 menghilangkan semua pembatasan investasi asing dalam perdagangan grosir dan membangun tingkat lapangan bermain dalam impor dan distribusi makanan penting antara peserta sektor BULOG dan swasta. Pemasaran Cengkeh telah dibuka untuk persaingan sektor swasta...”;
- f. Ketentuan angka 15 MKEK Tambahan I tanggal 10 April 1998, menyebutkan:  
“Pemerintah telah mengambil langkah-langkah sebagai bagian dari program restrukturisasi ekonomi untuk meningkatkan kondisi persaingan di sejumlah pasar spesifik. Dalam rangka meningkatkan efisiensi keseluruhan pasar, pemerintah akan menerapkan undang-undang tentang kebijakan persaingan untuk menetapkan pedoman untuk praktik bisnis yang adil dan untuk menghindari perilaku anti-persaingan. Kebijakan persaingan akan menguntungkan konsumen dengan membuat barang-barang berkualitas yang tersedia dengan harga serendah mungkin, usaha kecil akan mendapatkan keuntungan dari peningkatan akses ke jangkauan terluas barang dan fasilitas perdagangan. Sebagai langkah awal, pemerintah akan menerapkan pada bulan September 1998 peraturan yang diperlukan, pedoman, dan prosedur yang jelas dan mekanisme untuk merger, akuisisi, dan keluar yang memfasilitasi restrukturisasi perusahaan efisien sementara pengamanan

terhadap anti-kompetitif atau perilaku predator. RUU yang lebih luas akan selesai pada Desember 1998”.

Ketentuan-ketentuan dalam MKEK tersebut menunjukkan dengan jelas adanya intervensi IMF dalam kebijakan pemberlakuan undang-undang tentang larangan praktik monopoli di Indonesia. Mendapatkan momentum yang tepat pasca lengsernya Soeharto, DPR segera mengajukan usul inisiatif RUU larangan praktik monopoli. Dalam konteks demikian nampak bahwa kebijakan pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1999 tidak semata karena alasan-alasan normatif sebagaimana tertuang dalam surat pengusul kepada Pimpinan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 01/LEGNAS/EKBANG/IX/98 tertanggal 21 September 1998, tetapi juga dipengaruhi oleh intervensi IMF yang menghendaki kerangka hukum persaingan usaha di Indonesia. Rahardi Sayoga, mewakili Fraksi Karya Pembangunan, dalam pendapat akhir juga menyebutkan<sup>173</sup>:

“krisis moneter terus berkembang menjadi krisis ekonomi dan krisis kepercayaan yang memberikan tekanan sangat berat terhadap perekonomian nasional, khususnya ekonomi rakyat. Ironisnya, para konglomerat yang telah menikmati fasilitas dan keleluasaan pada masa lalu ternyata sangat tidak bertanggung jawab dan tidak menunjukkan sikap dan perilaku yang positif untuk ikut memperbaiki kondisi ekonomi nasional yang cukup parah pada saat ini. Kondisi ini mengharuskan Indonesia memperoleh bantuan pinjaman dari negara-negara dan lembaga donor, baik secara kolektif maupun bilateral yang mengharuskan dipatuhinya berbagai persyaratan yang disepakati bersama, meskipun disadari bahwa posisi kita selalu berada pada pihak yang lemah”.

Telah menjadi dasar politik bantuan luar negeri dari negara-negara maju, yaitu bahwa bantuan (*aid*) harus senantiasa dikaitkan dengan kepentingan-kepentingan luas di bidang ekonomi, politik, bahkan militer negara-negara tersebut. Artinya, jika dilihat dari perspektif hukum, maka negara-negara penerima bantuan luar negeri harus dapat menyediakan pranata-pranata hukum yang dapat menjamin, terutama, kepentingan-

<sup>173</sup> Lihat Pendapat Akhir Fraksi Karya Pembangunan DPR RI terhadap RUU Larangan Praktik Monopoli, disampaikan dalam Rapat Paripurna Ke-36, Tanggal 18 Februari 1999, hlm. 2.

kepentingan ekonomi dari negara-negara pemberi bantuan. Suatu paket hukum yang pada satu sisi dapat memfasilitasi pertumbuhan ekonomi nasional, dan pada sisi yang lain dapat pula memfasilitasi perkembangan perdagangan dan industri dari negara-negara maju tersebut<sup>174</sup>.

Hal ini menunjukkan bahwa politik hukum itu berkaitan erat dengan realita sosial yang terdapat di negara kita, dan di lain pihak, sebagai salah satu anggota masyarakat dunia, politik hukum Indonesia tidak terlepas pula dari realita dan politik hukum Internasional. Hal-hal yang akan menentukan politik hukum nasional itu tidaklah semata-mata ditentukan oleh apa yang kita cita-citakan, atau kehendak pembentuk hukum, praktisi atau para teoritis belaka, tetapi ikut ditentukan oleh perkembangan hukum di lain-lain negara, serta perkembangan hukum Internasional. Dengan perkataan lain, terdapat hal-hal di luar jangkauan bangsa kita, yang ikut menentukan politik hukum masa kini dan di masa yang akan datang<sup>175</sup>.

Masih berkaitan dengan kebijakan pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1999, menambah pendapat Mustafa Kemal Rokan, penulis melihat kebijakan pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1999 dipengaruhi pula oleh keinginan untuk mendapatkan dukungan rakyat terhadap kekuasaan pemerintahan transisi<sup>176</sup>. Keputusan DPR, yang pada waktu itu masih dikuasai oleh kelompok-kelompok *status quo*, untuk mengusulkan RUU Larangan Praktik Monopoli diambil dalam waktu relatif singkat<sup>177</sup> untuk meredam gejolak dalam masyarakat<sup>178</sup>. Hal tersebut nampak dalam proses

<sup>174</sup> Abdul Hakim Garuda Nusantara, *Op.Cit*, hlm. 69.

<sup>175</sup> Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Suatu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, hlm. 1-2.

<sup>176</sup> Lihat Hikmahanto Juwana, *Loc.Cit*.

<sup>177</sup> Penyusunan RUU Larangan Praktik Monopoli hanya memakan waktu lebih kurang tiga setengah bulan dengan mengundang pandangan dan masukan dari berbagai pihak, para pakar dan akademisi, pelaku usaha, organisasi kemasyarakatan yang berkaitan dengan kegiatan usaha, serta para pengamat ekonomi. Lihat Laporan Pansus RUU Larangan Praktik Monopoli tanggal 18 Februari 1999.

<sup>178</sup> Johnny Ibrahim, *Op.Cit*, hlm. 20-21.

pembahasan RUU Larangan Praktik Monopoli yang menyangkut masalah judul.

Pemerintah, yang dalam proses pembahasan RUU Larangan Praktik Monopoli diwakili oleh Rahardi Ramelan dalam kapasitasnya sebagai Menteri Perindustrian dan Perdagangan, mengungkapkan perbedaan pandangan terkait terminologi Larangan Praktik Monopoli sebagai rencana judul RUU yang diajukan oleh DPR. Pemerintah secara umum berasumsi bahwa terminologi Larangan Praktik Monopoli<sup>179</sup>:

- a. akan membawa konsekuensi terhadap penjabaran pengaturan substansi undang-undang tersebut menjadi lebih sempit;
- b. dikhawatirkan akan kurang sejalan dengan makna Pasal 33 UUD 1945 yang memungkinkan adanya monopoli atau penguasaan oleh negara terhadap cabang-cabang produksi yang penting dan menguasai hajat hidup orang banyak;
- c. akan membatasi pada tindakan-tindakan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli, sedangkan pemerintah lebih menekankan pada tindakan-tindakan yang mengakibatkan terganggunya persaingan usaha atau monopoli yang merugikan masyarakat.

Meskipun akhirnya disepakati terminologi “Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat” sebagai judul undang-undang, tetapi proses pembahasan judul RUU tersebut dapat menggambarkan upaya DPR mendapatkan simpati dari rakyat melalui pengundangan UU No. 5 Tahun 1999.

Dede Suganda Adiwinata:

“saya berpendapat bahwa judul yang telah disampaikan dalam RUU hak inisiatif dari para anggota DPR RI merupakan judul yang sangat dihayati oleh masyarakat... judul larangan praktik monopoli secara politis lebih diterima oleh masyarakat”

A.Alatas Fahmi:

---

<sup>179</sup> Lihat Tanggapan Pemerintah terhadap Rancangan Undang-Undang tentang Larangan Praktik Monopoli Usul Inisiatif DPR-RI tanggal 19 Oktober 1998, hlm. 8-9.

“masyarakat di luar sana sudah sangat mendambakan sesuatu yang lebih keras yang tadi disampaikan, yaitu anti monopoli. itu mungkin sudah menjadi pendapat dari hampir seluruh masyarakat Indonesia... Mungkin kalau dilakukan polma pada saat ini 100% akan setuju anti monopoli, jadi betul-betul menjadi dambaan”.

Mustokoweny Murdi:

“kami menangkap aspirasi rakyat dengan bahasa yang gampang, mudah dicerna, mudah dibaca, dan mudah diingat oleh masyarakat Indonesia. Yang mana kurangnya pada masa-masa lalu itu monopoli ini sulit sekali dibuka, sulit sekali dipersoalkan. Nah, sekarang ini mumpung bisa dibuka dan dijabarkan, mari kita menyambut aspirasi rakyat itu”.

H.A. Walid

“terminologi monopoli itu sudah populer, sudah merakyat, sedangkan kata-kata persaingan usaha itu konon ada yang menyebut seperti ingin memutar-mutar. Monopoli itu sudah jelas, semua orang mengerti, setiap orang tahu. Mengapa mesti dicari kata-kata lain?”.

Pendapat-pendapat yang muncul dalam rapat pansus RUU tentang Larangan Praktik Monopoli tanggal 23 November 1998 tersebut secara umum berada dalam satu pandangan yang sama, yakni tetap mempertahankan terminologi larangan praktik monopoli karena terminologi itulah yang telah dikenal dan diinginkan oleh masyarakat luas. Meski memiliki makna yang hampir sama dengan larangan praktik monopoli, bahkan lebih luas, terminologi persaingan usaha kurang diterima oleh pansus RUU Larangan Praktik Monopoli karena dianggap kurang dikenal oleh masyarakat. Dalam konteks demikian, nampak upaya DPR menggapai simpati rakyat untuk mendukung kekuasaannya dengan melahirkan produk hukum dengan nama yang telah dikenal dan lama dinanti kehadirannya oleh rakyat.

Terlepas dari hal tersebut, dalam proses pembahasan RUU Larangan Praktik Monopoli nampak kepentingan-kepentingan para pelaku usaha yang coba diakomodir oleh pembentuk undang-undang. Pelaku usaha tersebut terutama adalah pelaku usaha yang sempat menikmati fasilitas istimewa selama pemerintah orde baru berkuasa untuk mempertahankan



kedudukannya, baik BUMN maupun perusahaan swasta, yaitu Asosiasi Pulp dan Kertas Indonesia, PT. Pusri, dan PT. Bogasari. Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1999 tidak lepas dari pengaruh-pengaruh kepentingan para pelaku usaha yang akan menerima dampak langsung pemberlakuan undang-undang ini.

Pelibatan perusahaan-perusahaan tersebut dalam pembahasan RUU Larangan Praktik Monopoli tidak serta merta menjadikan perusahaan-perusahaan tersebut melepaskan seluruh kepentingannya demi membela kepentingan rakyat. Nampak kepentingan perusahaan-perusahaan tersebut untuk mempertahankan posisinya dalam perekonomian nasional dalam beberapa pembahasan. Hal ini wajar karena pada prinsipnya tiada seorang pun, menurut Jhering, berbuat sesuatu untuk orang lain tanpa pada saat yang sama ingin melakukan sesuatu bagi dirinya sendiri. Terlebih kuasa ekonomi memiliki pengaruh yang hebat terhadap kehidupan manusia dan siapa pun yang menguasai ekonomi, maka akan menguasai manusia<sup>180</sup>.

Beberapa kepentingan perusahaan yang nampak dalam proses pembahasan RUU Larangan Praktik Monopoli, diantaranya<sup>181</sup>:

- a. Muhamad Mansur sebagai perwakilan dari Asosiasi Pulp dan Kertas Indonesia memberikan masukan:
  - 1) adanya penetapan secara pukul rata yang melarang *market share* lebih dari 30% tidak dapat dipertanggungjawabkan secara ekonomis;
  - 2) rancangan undang-undang hendaknya tidak melarang integrasi vertikal karena bisa saja perusahaan melakukan integrasi vertikal tetapi tetap melakukan persaingan;

<sup>180</sup> Lihat Teori Karl Marx dalam Bernard L. Tanya, *Teori Hukum... Op.Cit*, hlm. 97.

<sup>181</sup> Lihat Risalah Rapat Pansus RUU tentang Larangan Praktik Monopoli tanggal 20 November 1998 dan Risalah Rapat Pansus RUU tentang Larangan Praktik Monopoli tanggal 23 November 1998.

- 3) Terkait dengan integrasi vertikal, Muhamad Mansur memberi penekanan lebih dibandingkan usulan-usulan yang lain. Muhamad Mansur menyatakan:

“Jadi itu (integrasi vertikal) kita harus malahan me-*encourage* perusahaan-perusahaan yang bisa integrasi vertikal tetapi untuk ekspor karena *value added*-nya sangat tinggi. Kalau ini sampai dicegah, ini suatu *discouraging* dari perusahaan dan sangat merugikan. Apalagi ada perusahaan yang sudah investasi cukup besar untuk peralatan, untuk mengolah kertas itu...”.

- 4) rancangan undang-undang agar memperkenankan adanya harga differensial;
- 5) rancangan undang-undang agar mengizinkan merger yang pro kompetisi yang menguntungkan perusahaan merger dan konsumen melalui harga dan produk yang lebih baik.

- b. PT. Semen Gresik yang diwakili oleh Orip Dimulyono mengungkapkan:

“... terdapat kekhawatiran karena di undang-undang ini dituliskan maksimal 30% penguasaan pasar... Pasca penggabungan dengan semen padang dan semen tonasa, penguasaan pasar adalah 42%”.

- c. PT. Pupuk Sri-Wijaya yang diwakili oleh Urif Timulyono mengungkapkan:

- 1) Terkait dengan masa transisi, apabila RUU Larangan Praktik Monopoli diberlakukan akan terjadi perubahan sangat besar terhadap sistem produksi maupun distribusi PT. Pupuk Sri-Wijaya. Oleh karena itu, PT. Pupuk Sri-Wijaya mengusulkan bahwa perusahaan-perusahaan yang kira-kira akan terkena undang-undang ini, enam bulan melaporkan rencana-rencana atau program daripada dampak undang-undang ini, yaitu melaporkan kepada komisi yang ditetapkan oleh undang-undang. Kemudian penyelesaiannya adalah tentunya harus disusun suatu program, bisa enam bulan, bisa satu tahun, dan sebagainya. Karena khusus PT. Pupuk Sri-Wijaya, semuanya diatur dan punya dampak luas kepada

masyarakat umum, khususnya masyarakat petani dan punya dampak luas kepada swasembada pangan. Waktu yang ditentukan dalam undang-undang terlalu pendek;

- 2) terkait dengan pengertian monopoli atau praktik monopoli yang mengatakan bahwa penguasaan produksi dan penguasaan pemasaran, yang terpenting adalah itikad baiknya. Apakah penguasaan tersebut merugikan kepentingan umum. Jadi walaupun menguasai lebih besar selama dia tidak melakukan praktik monopoli, sebaiknya tidak dilarang;
  - 3) terkait dengan penguasaan pasar maksimal 30%, sebaiknya tidak dilarang jika perusahaan menyelenggarakan usahanya dengan persaingan sehat.
- d. PT Bogasari yang diwakili oleh Francisus Wilerang mengungkapkan:
- 1) inti dari monopoli menurut Bogasari bukanlah penguasaan pasar secara dominan semata, tetapi lebih terletak pada perilaku usaha dalam cara dan mekanisme yang digunakan untuk penguasaan pasar itu;
  - 2) substansi RUU yang disusun dengan pola pendekatan struktur pasar yang melaragn pelaku usaha menguasai pasar sampai persentase tertentu, yaitu 30% mengandung beberapa kelemahan, yaitu:
    - a) pembatasan itu bisa menghambat pelaku usaha untuk mencapai target optimum saat bersaing di pasar internasional;
    - b) pola itu dapat mendorong pemerintah untuk campur tangan mengatur kompetisi pasar. Hal ini tentu tidak dikehendaki karena Indonesia ingin benar-benar menjalankan mekanisme pasar;
    - c) pembatasan pada persentase yang kecil, misalnya 30% tidak menarik bagi investor asing untuk menanamkan modalnya di dalam negeri;
    - d) tidak mudah untuk mengukur dari saat ke saat persentase pasar tersenut karena pasar sangat fluktuatif;

- e) secara potensial konsumen bisa dirugikan karena ada peluang bagi konsumen yang sempurna yang hanya mendapat 30% saja di pasaran, sebaliknya justru memberi peluang kepada pelaku usaha yang tidak profesional dengan produk yang kurang kualitasnya menguasai pasaran.
- 3) tentang posisi dominan, yang terpenting justru bagaimana diatur agar jangan sampai pelaku usaha menyalahgunakan posisi dominannya dengan praktik-praktik persaingan curang. PT. Bogasari mengusulkan untuk meninjau kembali ketentuan-ketentuan tentang larangan posisi dominan dalam RUU karena dikhawatirkan justru akan dapat menimbulkan kondisi yang kontraproduktif;
- 4) terkait dengan sanksi, sanksi pidana dalam RUU perlu ditinjau kembali karena dikhawatirkan akan mengakibatkan para investor baik dalam maupun luar negeri enggan menanamkan modalnya di Indonesia. Demikian pula dengan sanksi administratif. Ketentuan Pasal 47 ayat (2) huruf b RUU Larangan Praktik Monopoli mengatur: “yang merupakan perintah penurunan atau pengurangan volume kegiatan usaha tertentu yang menyebabkan terganggunya persaingan usaha dan atau menimbulkan praktik monopoli”. Ketentuan tersebut dapat menimbulkan dampak negatif yaitu selain dapat menyebabkan investor lain lari dari pasar Indonesia, juga berakibat pada penutupan usaha-usaha dan meningkatkan pengangguran. Jadi sebaiknya sanksi yang diterapkan adalah denda;
- 5) terkait dengan masa transisi, waktu enam bulan yang diberikan kepada pelaku usaha untuk menyesuaikan segala perjanjian dan usaha dengan ketentuan undang-undang ini, menurut kami kurang memadai. Waktu yang memadai adalah satu tahun agar semua perubahan dapat berjalan baik dan tidak menimbulkan dampak-dampak negatif baik internal maupun eksternal.

Mencermati pendapat-pendapat perusahaan-perusahaan tersebut, secara umum dapat disimpulkan bahwa perusahaan-perusahaan negara, yakni PT. Semen Gresik dan PT. Pupuk-Sriwijaya tidak mengkritisi RUU Larangan Praktik Monopoli secara mendalam. Bagi perusahaan-perusahaan negara, RUU Persaingan Usaha tidak akan terlalu banyak berpengaruh bagi eksistensi perusahaan negara. Konstitusi sebagai hukum dasar tertinggi telah menjamin legalitas monopoli oleh BUMN sebagai representasi negara. Ketentuan Pasal 51 ayat (1) RUU Larangan Praktik Monopoli usul inisiatif DPR juga telah mengatur:

“hal-hal yang berkenaan dengan hajat hidup orang banyak dan cabang-cabang produksi yang penting bagi negara, diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan atau badan atau lembaga yang dibentuk oleh pemerintah, diatur dengan undang-undang”.

Kondisi tersebut sangat bertolak belakang dengan kedudukan Asosiasi Kertas dan Pulp serta PT. Bogasari sebagai perusahaan swasta yang akan terkena langsung dampak penerapan RUU Larangan Praktik Monopoli. Wajar jika dalam rapat dengar pendapat tersebut Asosiasi Kertas dan Pulp serta PT. Bogasari lebih gigih mempertahankan kepentingan-kepentingan perusahaannya.

Pada persepektif demikian, dapat dikemukakan bahwa politik hukum persaingan usaha dalam dimensi kebijakan dasar ditujukan untuk menciptakan iklim usaha yang kondusif dan menjamin terselenggaranya persaingan usaha sehat di Indonesia, bebas dari berbagai distorsi ekonomi. Tetapi pada dimensi kebijakan pemberlakuan, politik hukum persaingan usaha era reformasi banyak dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan tertentu, di luar tujuan ideal hukum. Hadirnya UU No. 5 Tahun 1999 di dorong oleh kepentingan Indonesia untuk mendapatkan dana bantuan dari IMF. Pada perjalanannya, kebijakan pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1999 juga sarat dengan kepentingan para pemegang kekuasaan untuk mendapatkan dukungan pada kekuasaannya, yang saat itu memang sedang berada pada masa transisi. Pada proses pembahasan UU No. 5 Tahun 1999



pun, nampak berbagai kepentingan para pelaku usaha yang berusaha untuk diakomodir dalam undang-undang.

Pertahanan kepentingan para pelaku usaha yang bermuaranya pada tarik-menarik kepentingan dalam proses pembahasan RUU Larangan Praktik Monopoli tersebut menunjukkan bahwa materi UU No. 5 Tahun 1999 memiliki kecenderungan untuk mengakomodasi kepentingan tertentu dan bersifat kompromistis<sup>182</sup>. Tarik-menarik kepentingan tersebut sekaligus mendeskripsikan pergeseran fungsi hukum tidak lagi sebagai alat rekayasa sosial sebagaimana hukum difungsikan pada era orde baru. Pada era reformasi, hukum mulai dipahami dan dipandang sebagai legalitas kelompok-kelompok kepentingan<sup>183</sup>.

Mengurai kebijakan pemberlakuan dalam politik hukum persaingan usaha era reformasi ini, nampak betapa hukum ada dalam kondisi yang tidak netral. Tepat seperti diungkapkan oleh para penganut aliran hukum kritis bahwa<sup>184</sup>:

“hukum adalah *negotiable, subjective, and policy-dependent as politics*. Hukum dalam praktik pendayagunaannya tidak selalu bertolak pada premis normatif yang telah disepakati bersama... Apa yang disebut sebagai hukum positif itu selalu merupakan hasil dari proses yang sarat dengan muatan politik serta kepentingan politik”.

Terlepas dari kebijakan pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1999 yang sarat dengan kepentingan, kehadiran UU No. 5 Tahun 1999 memang cukup memberikan angin segar bagi penyelenggaraan persaingan usaha sehat di Indonesia. Melalui ketentuan Pasal 30, UU No. 5 Tahun 1999 telah mengamanatkan pembentukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) yang memiliki kedudukan sebagai suatu lembaga independen dan

<sup>182</sup> Ayudha Prayoga, dkk.1999. *Persaingan Usaha dan Hukum yang Mengaturnya di Indonesia*. Jakarta Proyek: ELIPS. Hlm 30.

<sup>183</sup> Pramudya. *Op.Cit.* Hlm. 98.

<sup>184</sup> Ifdhal Kasim, “Mempertimbangkan *Critical Legal Studies* dalam Kajian Hukum di Indonesia”, artikel pada *Jurnal Wacana* (Gerakan Studi Hukum Kritis), VI/2000, hlm. 25.

bertugas mengawasi pelaksanaan undang-undang. Berdasarkan ketentuan Pasal 35 UU No. 5 Tahun 1999, KPPU secara umum memiliki tugas:

- a. melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- b. melakukan penilaian terhadap kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- c. melakukan penilaian terhadap ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- d. mengambil tindakan sesuai wewenang Komisi;
- e. memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- f. menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan UU No. 5 Tahun 1999;
- g. memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja Komisi kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Wewenang KPPU<sup>185</sup> berdasarkan ketentuan Pasal 36 UU No. 5 Tahun 1999 secara umum adalah:

- a. menerima laporan dari masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- b. melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- c. melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang yang tidak bersedia memenuhi panggilan Komisi;
- d. meminta keterangan dari instansi Pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU No. 5 Tahun 1999;
- e. mendapatkan ,emeliti, dan atau menilai surat, dokumen, atau alat

---

<sup>185</sup> Lihat Hanif Nur Widhiyanti, dkk, "Efektivitas Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebagai Lembaga Penegak Hukum Persaingan, artikel pada *Jurnal Ilmu-Ilmu Sosial (Social Science)*, Vol. 18, No. 1, Tahun 2006. Bandingkan dengan Hari Prasetyo, Analisis Kedudukan dan Kewenangan Komisi Pengawas Persaingan Usaha sebagai Lembaga Negara Bantu di Indonesia, *Skripsi*, Universitas Indonesia, 2012.

- bukti lain guna penyelidikan dan atau pemeriksaan;
- f. memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat;
  - g. memberitahukan putusan Komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
  - h. menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan UU No. 5 Tahun 1999.

Pasca diundangkannya UU No. 5 Tahun 1999, posisi monopoli yang dimiliki oleh satu atau beberapa pelaku usaha juga telah mendapatkan perhatian serius. Ketentuan Pasal 17 UU No. 5 Tahun 1999 mengamanatkan bahwa:

- “(1) pelaku usaha dilarang melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik-praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
- (2) pelaku usaha patut diduga atau dianggap melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan 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”.

Ketentuan Pasal 18 UU No. 5 Tahun 1999 mengamanatkan bahwa:

- (1) Pelaku usaha dilarang menguasai penerimaan pasokan atau menjadi pembeli tunggal atas barang dan atau jasa dalam pasar bersangkutan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- (2) Pelaku usaha patut di duga atau dianggap menguasai penerimaan pasokan atau pembeli tunggal sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) apabila satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu”.

Ketentuan Pasal 17 dan 18 UU No. 5 Tahun 1999 memberikan batasan angka 50% (lima puluh persen) sebagai indikasi awal terjadi praktik persaingan usaha tidak sehat. Ketentuan ini setidaknya dapat menunjukkan

komitmen pemerintah untuk menjamin bahwa monopoli yang ada dalam perekonomian nasional bukan terjadi karena praktik-praktik persaingan usaha tidak sehat. Melalui ketentuan ini, pemerintah secara tidak langsung memberikan kewajiban kepada KPPU untuk bertindak secara lebih aktif dalam mengindikasi terjadinya monopoli melalui praktik-praktik persaingan usaha tidak sehat. Terkit dengan hal itu, tindakan-tindakan para pelaku usaha yang mengarah pada persaingan usaha tidak sehat dalam ketentuan UU No. 5 Tahun 1999 secara umum dapat disebutkan dalam bagan berikut<sup>186</sup>.



---

186 Erika Rovita Maharani, Pengaturan Persekongkolan Tender Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Dengan Pendekatan *Rule Of Reason* (Suatu Tinjauan Kelemahan Penegakan Hukum Oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha), *Skripsi*, Universitas Sebelas Maret, 2010, Hlm. 15. Lihat juga Rikrik Rizkiyana dan Vovo Iswanto, "Indonesian Competition Law: Introduction and Recent Development", artikel pada *Constitutional Court's Journal*, Volume 1, 2005.

Bagan 2.  
Tindakan yang dilarang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

No.	Tindakan yang Dilarang	Jenis	Pendekatan
.	Perjanjian yang dilarang (Bab III)	Pasal 4: Oligopoli Pasal 5-Pasal 8: Penetapan Harga Pasal 9: Pembagian Wilayah Pasal 10: Pemboikotan Pasal 11: Kartel Pasal 12: Trust Pasal 13: Oligopsoni Pasal 14: Integrasi Vertikal Pasal 15: Perjanjian Tertutup Pasal 16: Perjanjian dengan Luar Negeri	<i>Rule of Reason</i> <sup>187</sup>  <i>Per se Illegal</i> <sup>188</sup> <i>Rule of Reason</i> <i>Per se Illegal</i> <i>Rule of Reason</i> <i>Rule of Reason</i> <i>Rule of Reason</i> <i>Rule of Reason</i> <i>Per se Illegal</i>  <i>Rule of Reason</i>
2.	Kegiatan yang dilarang (Bab IV)	Pasal 17 : Monopoli Pasal 18 : Monopsoni Pasal 19 – Pasal 21 : Penguasaan Pasar Pasal 22 – Pasal 24 : Persekongkolan	<i>Rule of Reason</i> <i>Rule of Reason</i>  <i>Rule of Reason</i> <i>Rule of Reason &amp; Per se Illegal</i>
3.	Posisi Dominan (Bab V)	Pasal 25 : Umum Pasal 26 : Jabatan Rangkap Pasal 27 : Pemilikan Saham Pasal 28 : Penggabungan, peleburan, pengambilalihan	<i>Per se Illegal</i> <i>Rule of Reason</i> <i>Per se Illegal</i>  <i>Rule of Reason</i>

<sup>187</sup> Pendekatan *per se illegal*, penekanannya terletak pada unsur formal dari perbuatannya. Sehingga tidak diperlukan adanya klausula kausalitas di dalam pengaturannya seperti klausula "...mengakibatkan kerugian perekonomian dan atau pelaku usaha lain." Lihat Rikrik Rizkiyana, "Wacana Singkat tentang Hukum Persaingan Usaha di Indonesia", artikel pada *Jurnal Mahkamah Konstitusi*, Volume 1, Nomor 3, 2005, hlm. 135.

<sup>188</sup> Pendekatan "*rule of reason*", beberapa bentuk tindakan persaingan usaha baru dianggap salah jika telah terbukti adanya akibat dari tindakan tersebut yang merugikan pelaku usaha lain atau perekonomian nasional secara umum. Dalam pendekatan *rule of reason*, mungkin saja dibenarkan adanya suatu tindakan usaha yang meskipun antipersaingan (misalnya tindakan merger yang menghasilkan dominasi satu pelaku usaha) tetapi menghasilkan suatu efisiensi yang menguntungkan konsumen atau perekonomian nasional pada umumnya. penekanan pada *rule of reason* adalah unsur material dari perbuatannya. Dan pada *rule of reason*, tindakan restriktif tidak rasionil yang menjadi sasaran pengendaliannya dan penentuan salah tidaknya digantungkan kepada akibat tindakan usaha (persaingan) terkait terhadap pelaku usaha lain, konsumen dan atau perekonomian nasional pada umumnya. Lihat, *Ibid*, hlm. 135-136.



Mengurai politik hukum orde lama, orde baru, dan orde reformasi, nampak betapa sesungguhnya hukum tidak netral. Hukum melingkupi berbagai kepentingan, baik politik maupun ekonomi. Hukum tidak bebas nilai atau netral. Mulai dari proses pembuatan sampai kepada pemberlakuannya selalu mengandung pemihakkan.

Pada pemerintahan orde lama, politik hukum dalam dimensi kebijakan dasar ditujukan untuk membangun perekonomian nasional yang berbasis pada kemandirian bangsa, baik itu melalui pembentukan kapital swasta pribumi maupun kapital negara. Hal ini memang terasa ideal. Tetapi pada dimensi kebijakan pemberlakuan, politik hukum persaingan usaha era orde lama banyak terdistorsi oleh kepentingan-kepentingan para pemegang kekuasaan. Kebijakan pemberlakuan program benteng banyak dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan untuk menggerus dominasi Belanda dalam perdagangan impor, mendukung kekuasaan partai politik, baik itu kepentingan bisnis maupun kepentingan untuk mendapatkan dana pemilihan umum melalui praktik-praktik jual beli lisensi.

Saat sistem pemerintahan bergeser pada pola demokrasi terpimpin, terjadi pula pergeseran kepentingan dari partai politik kepada AD, yang saat itu memegang kekuasaan dominan bersama Soekarno. Kebijakan-kebijakan bidang persaingan usaha tetap berakhir sebagai sarana mendapatkan keuntungan-keuntungan politik dan ekonomi oleh AD. Demikian pula pada saat pemberlakuan Perpres No. 10 Tahun 1959. Hadirnya Perpres No. 10 Tahun 1959 dengan kebijakan dasar untuk mendorong Indonesianisasi, akhirnya hanya dipergunakan sebagai alat politik bagi AD memperkuat kekuasaannya dan menguatkan sentimen negatif terhadap golongan Tionghoa di Indonesia.

Pada orde baru, politik hukum persaingan usaha pada dimensi kebijakan dasar ditujukan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi. Tetapi akhirnya, kebijakan pemberlakuan peraturan perundang-undangan bidang

persaingan usaha banyak diintervensi oleh kepentingan-kepentingan tertentu dengan memanfaatkan dalih pertumbuhan ekonomi. Pada era ini, hukum difungsikan sebagai alat perekayasa sosial. Tujuan hukum sebagai alat perekayasa sosial<sup>189</sup> pada prinsipnya adalah untuk membangun suatu struktur masyarakat sedemikian rupa sehingga semaksimal mungkin tercapai kebutuhan-kebutuhan dengan seminimum mungkin benturan dan pemborosan<sup>190</sup>. Tetapi tujuan hukum sebagai alat perekayasa sosial banyak disimpangi untuk sededar mengakomodir kepentingan-kepentingan ekonomi pihak-pihak yang dekat dengan penguasa. Hukum praktis dipandang sebagai alat untuk melegitimasi kepentingan-kepentingan politik dan ekonomi elit politik orde baru dan benar-benar kehilangan netralitasnya<sup>191</sup>.

Pada orde reformasi, politik hukum persaingan usaha dalam dimensi kebijakan dasar ditujukan untuk menciptakan iklim usaha yang kondusif bagi para pelaku usaha, bebas dari praktik-praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Tetapi pada perjalanannya, nampak bahwa politik hukum pada dimensi kebijakan pemberlakuan tidak lepas pula dari berbagai kepentingan. Berawal dari kepentingan Indoensia untuk mendapatkan dana bantuan dari IMF, kebijakan pemberlakuan UU No. 5 Tahun 1999 dijadikan sebagai sarana untuk mengakomodir kepentingan DPR dalam rangka memperoleh dukungan rakyat pada kekuasaan yang baru. Proses pembahasan UU No. 5 Tahun 1999 juga banyak diwarnai oleh kepentingan perusahaan-perusahaan sebagai pihak yang akan terkena dampak langsung maupun tidak langsung dari penerapan undang-undang ini. Disini nampak kecenderungan UU No. 5 Tahun 1999 sebagai peraturan perundang-undangan yang mengakomodasi kepentingan tertentu dan bersifat kompromistis.

---

<sup>189</sup> Di negeri ini hukum tidak saja sebagai alat rekayasa sosial (*law as a tool of sosial engineering*), tetapi juga alat rekayasa untuk melakukan korupsi (*law as a tool of corruption engineering*). Lihat Saldi Isra, *Catatan Hukum Saldi Isra (Kekuasaan dan Perilaku Korupsi)*, PT. Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2009, hlm. 79.

<sup>190</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 298.

<sup>191</sup> Ifdal Kasim, "Membebaskan Hukum", artikel pada *Jurnal Wacana (Gerakan Studi Hukum Kritis)*, VI/2000, hlm. 3.

Melihat pengakomodiran berbagai kepentingan yang hadir dalam kebijakan pemberlakuan peraturan perundang-undangan bidang persaingan usaha era orde lama, orde baru, dan orde reformasi tersebut, tepat apabila kemudian para penganut aliran *critical legal studies* mengatakan bahwa keberadaan hukum untuk menopang kepentingan pihak atau kelas masyarakat yang membuat hukum itu<sup>192</sup>. Hukum positif merupakan hasil proses yang sarat dengan muatan politik dan kepentingan politik<sup>193</sup>. Golongan kaya dan golongan yang memiliki kekuasaan menggunakan hukum sebagai alat untuk menekan dalam upayanya mempertahankan posisi sebagai kelas berkuasa<sup>194</sup>.

## **B. Politik Hukum Persaingan Usaha Era Orde Lama hingga Orde Reformasi dalam Kerangka Demokrasi Ekonomi**

Negara Indonesia didirikan dengan empat tujuan, yakni melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia<sup>195</sup>. Keseluruhan tujuan tersebut pada prinsipnya bermuara pada cita-cita yang sama, yaitu mewujudkan negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil, dan makmur. Realitasnya, setelah merdeka lebih dari 67 tahun, cita-cita tersebut belum juga terwujud. Ketidakadilan sosial dalam masyarakat masih juga terjadi.

Permasalahan perwujudan keadilan sosial, menurut Mubyarto<sup>196</sup>, memiliki keterkaitan erat dengan masalah keadilan ekonomi. Keadilan ekonomi adalah aturan main sedangkan keadilan sosial adalah akibatnya. Keadilan ekonomi sendiri oleh Mubyarto didefinisikan sebagai<sup>197</sup>:

“Aturan main tentang hubungan-hubungan ekonomi yang didasarkan pada prinsip-prinsip etika. Prinsip-prinsip mana pada gilirannya

---

<sup>192</sup> *Ibid*, hlm. 39-40.

<sup>193</sup> Ifdhal Kasim, Mempertimbangkan..., *Loc.Cit*.

<sup>194</sup> *Ibid*, hlm. 40.

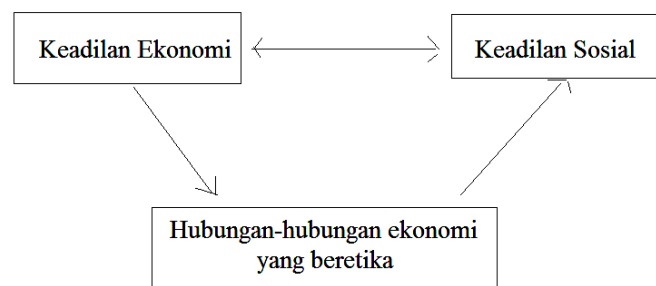
<sup>195</sup> Lihat alenia keempat pembukaan UUD 1945.

<sup>196</sup> Mubyarto, *Sistem dan Moral Ekonomi Indonesia*, LP3ES, Jakarta, 1988, hlm. 115.

<sup>197</sup> *Ibid*, hlm. 114.

bersumber pada hukum-hukum alam, petunjuk Tuhan, dan sifat sosial manusia”.

Dalam konteks demikian nampak adanya hubungan erat antara masalah terwujudnya keadilan sosial dengan masalah etika dalam hubungan-hubungan ekonomi. Logika berpikir deduktif membawa penulis pada suatu kesimpulan bahwa keadilan sosial akan terwujud apabila terdapat hubungan-hubungan ekonomi yang didasarkan pada etika<sup>198</sup>. Artinya, ketiadaan etika dalam hubungan-hubungan ekonomi akan semakin menjauhkan Indonesia dari cita-cita keadilan sosial. Hubungan antara keadilan ekonomi, hubungan-hubungan ekonomi yang beretika, dan keadilan sosial secara skematis dapat digambarkan sebagai berikut.



Bagan 3. Hubungan antara keadilan ekonomi, keadilan sosial, dan hubungan-hubungan ekonomi yang beretika

Konstitusi Indonesia sejak awal terbentuknya telah memberi kerangka bagi terselenggaranya hubungan-hubungan ekonomi yang sarat etika, yakni dalam ketentuan Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945). Muhammad Hatta<sup>199</sup> menegaskan bahwa dasar

<sup>198</sup> Terkait dengan etika bisnis, Adi Sulistiyono dalam perspektif berbeda, mengurai bahwa: para pelaku ekonomi harus sadar dan mengerti bahwa sasaran-sasaran utama badan usaha pada dasarnya tidak hanya sekedar keuntungan (*profitability*) dan pertumbuhan (*grown*), tetapi juga image. Pengembangan citra (*image building*) adalah salah satu sasaran yang tidak terlepas dari tujuan jangka panjang setiap institusi bisnis. Citra positif baik di kalangan masyarakat sendiri maupun pada masyarakat pada umumnya merupakan aset atau kekayaan yang tidak ternilai yang senantiasa justru menjadi pusat perhatian utama dari pimpinan institusi-institusi dunia usaha. Lihat Adi Sulistiyono, *Reformasi Hukum Ekonomi Indonesia*, Lembaga Pengembangan Pendidikan (LPP) dan UPT Penerbitan dan Pencetakan UNS (UNS Press), Surakarta, 2007, hlm. 79-80.

<sup>199</sup> Pendapat-pendapat Muhammad Hatta sengaja penulis ketengahkan dalam penulisan ini untuk mendapatkan argumentasi mendasar tentang makna demokrasi ekonomi Indonesia. Penulis mengamini pendapat Mubyarto bahwa pemikiran-pemikiran Muhammad Hatta sebagai konseptor perekonomian nasional dalam Pasal 33 UUD 1945 lebih dari sekedar pemikiran seorang pakar ekonomi. Pemikiran Muhammad Hatta adalah pemikiran filosofis dan sekaligus pemikiran empirik

politik perekonomian Indonesia terpancang dalam ketentuan Pasal 33 UUD 1945<sup>200</sup>. Ketentuan Pasal 33 UUD 1945 yang dimaksud Muhammad Hatta saat itu adalah ketentuan Pasal 33 UUD 1945 sebelum amandemen yang berisi tiga ketentuan sebagai berikut.

- “(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

Selanjutnya, penjelasan Pasal 33 UUD 1945 sebelum amandemen menyebutkan:

“Dalam Pasal 33 tercantum dasar demokrasi ekonomi, produksi dikerjakan oleh semua, untuk semua, di bawah pimpinan atau pemilikan anggota-anggota masyarakat. Kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan, bukan kemakmuran orang seorang. Sebab itu perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu adalah koperasi.

Perekonomian berdasar atas demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Sebab itu cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hidup orang banyak harus dikuasai oleh negara. Kalau tidak, tampuk produksi jatuh ke tangan orang seorang yang berkuasa dan rakyat yang banyak ditindasnya.

Hanya perusahaan yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak boleh berada di tangan orang seorang.

Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung dalam bumi adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Sebab itu harus dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.

---

yang dialami oleh Muhammad Hatta sebagai pemimpin pergerakan nasional. Lihat Mubyarto, *Amandemen Konstitusi dan Pergulatan Pakar Ekonomi*, Aditya Media, Yogyakarta, 2001, hlm. 84. Lihat juga pendapat Sri Edi Swasono, *Bung Karno... Op.Cit.*, hlm. xxix. Bahwa tanpa memahami kenyataan-kenyataan kolonial penuh pertentangan, baik pada masa VOC, pra VOC, cultuurstelsel, pasca-cultuurstelsel, sampai masa prakemerdekaan Indonesia yang penuh perampokan, eksploitasi, subordinasi, dan penghinaan bangsa ini, tidak akan mudah bagi anak bangsa untuk mengerti mengapa para bapak pendiri negara mengangkat suatu cita-cita nasional untuk membentuk dan mengangkat suatu cita-cita nasional untuk membentuk dan mendirikan suatu pemerintahan negara bangsa yang merdeka berdasar pada kedaulatan rakyat.

<sup>200</sup> Muhammad Hatta, *Ekonomi Indonesia di Masa Datang, Pidato*, diucapkan sebagai wakil presiden dalam Konperensi Ekonomi di Yogyakarta tanggal 3 Februari 1946, hlm. 1.



Ketentuan Pasal 33 dan penjelasannya sebelum amandemen tersebut secara umum menunjukkan bahwa demokrasi ekonomi adalah dasar politik perekonomian Indonesia. Berdasarkan ketentuan tersebut, jelas pula bahwa makna demokrasi ekonomi Indonesia, berpijak pada semangat kebersamaan. Demokrasi ekonomi Indonesia menghendaki kemakmuran bagi semua orang, bukan hanya bagi orang seorang.

Demokrasi ekonomi Indonesia menghendaki agar dalam menjalankan haknya, manusia tidak bersifat egois dan semata-mata mengutamakan kepentingannya. Manusia Indonesia harus memperhatikan pula kepentingan-kepentingan orang lain agar tercipta kemakmuran masyarakat secara menyeluruh. Dalam konteks demikian, nampak bahwa keadilan sosial adalah poros demokrasi ekonomi Indonesia. Hal ini berbeda dengan konsep demokrasi ekonomi barat yang berpijak pada semangat individualisme.

Konsep demokrasi ekonomi barat, tidak terlepas dari semangat dan paham individualisme bahwa manusia lahir dan hidup merdeka. Oleh karena itu, manusia boleh berbuat sesuka hatinya asal tidak mengganggu keamanan orang lain<sup>201</sup>. Prinsip “asal tidak mengganggu keamanan orang lain” pada demokrasi ekonomi barat memang menunjukkan adanya keinginan untuk mendasarkan hubungan-hubungan ekonomi pada etika. Tetapi, terdapat perbedaan signifikan antara makna hubungan-hubungan ekonomi beretika dalam konsep demokrasi ekonomi barat tersebut, dengan hubungan-hubungan ekonomi beretika dalam demokrasi ekonomi Indonesia.

Hubungan-hubungan ekonomi beretika dalam konsep demokrasi ekonomi barat ditujukan sebatas untuk tidak mengganggu kepentingan orang lain. Pada konteks hukum persaingan usaha, hubungan-hubungan terwujud dalam terselenggaranya persaingan bebas antar para pelaku usaha dengan cara-cara persaingan yang sehat (persaingan usaha sehat). Para pelaku usaha

---

<sup>201</sup> Sri Edi Swasono, *Reformasi menjadi Deformasi (Dari Lengser ke Lengser)*, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 8.

boleh bersaing secara bebas (*free figh liberalism*) asal tidak mengganggu keamanan orang lain.

Konsep demikian berbeda dengan makna hubungan-hubungan ekonomi beretika dalam demokrasi ekonomi Indonesia. Hubungan-hubungan ekonomi beretika dalam demokrasi ekonomi Indonesia tidak sebatas pada bagaimana persaingan antar para pelaku usaha berjalan secara sehat dan tidak mengganggu keamanan orang lain, tetapi juga bagaimana para pelaku usaha memperhatikan terselenggaranya manfaat bagi rakyat banyak (keadilan sosial). Oleh karena itu, para pelaku usaha tidak dibenarkan untuk semata-mata mencari laba. Keadilan sosial menjadi poros hubungan-hubungan beretika dalam kerangka demokrasi ekonomi Indonesia sekaligus batas pengejaran efisiensi oleh para pelaku usaha. Sri Edi Swasono mengurai<sup>202</sup>:

“etika bisnis ada dalam diri demokrasi ekonomi. Demokrasi ekonomi harus menjadi sumber dari etika itu. Tidak melakukan persaingan yang saling menghancurkan, tidak mematikan si lemah, tidak merebut porsi si kecil, tidak menggusur kepentingan si miskin, tidak melakukan monopoli dan penguasaan, tidak semata-mata mencari laba (mengabaikan manfaat bagi masyarakat banyak), kesemuanya ini adalah hal-hal yang tidak etis di alam kehidupan bersama berdasar kebersamaan...”.

Semangat kebersamaan yang terwujud dalam sifat tidak mementingkan diri sendiri dan menjadikan terwujudnya kepentingan masyarakat sebagai tujuan utama adalah sifat sosial manusia Indonesia<sup>203</sup> sebagai sumber prinsip etika dalam hubungan-hubungan ekonomi sebagaimana dimaksud oleh Mubyarto.

---

<sup>202</sup> Sri Edi Swasono, “Demokrasi Ekonomi: Keterkaitan Usaha Partisipatif Vs Konsentrasi Ekonomi”, *Makalah*, disampaikan pada Seminar Pancasila sebagai Ideologi dalam berbagai Bidang Kehidupan Bermasyarakat, Berbangsa, dan Bernegara, BP-7, Jakarta, 24-26 Oktober 1989, hlm. 37.

<sup>203</sup> Masyarakat Indonesia mewarisi nilai-nilai dalam hukum adat yang dibangun atas dasar kebersamaan, kerukunan, kekeluargaan, keselarasan, dan gotong royong. Contohnya dapat dilihat pada masyarakat Jawa yang merupakan penduduk mayoritas. Lihat Johnny Ibrahim, *Op.Cit*, hlm. 287-288.

Ketentuan Pasal 33 UUD 1945 saat ini telah diamandemen sehingga terdiri dari lima ketentuan, yaitu:

- “(1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat”.
- (4) Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional;
- (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang”.

Implikasi dari amandemen Pasal 33 UUD 1945 tersebut, penafsiran terhadap Ketentuan Pasal 33 UUD 1945 tidak dapat lagi dijabarkan terlepas dari ayat (4) dan ayat (5) yang memberikan kualifikasi atas ayat (1), (2) dan ayat (3).

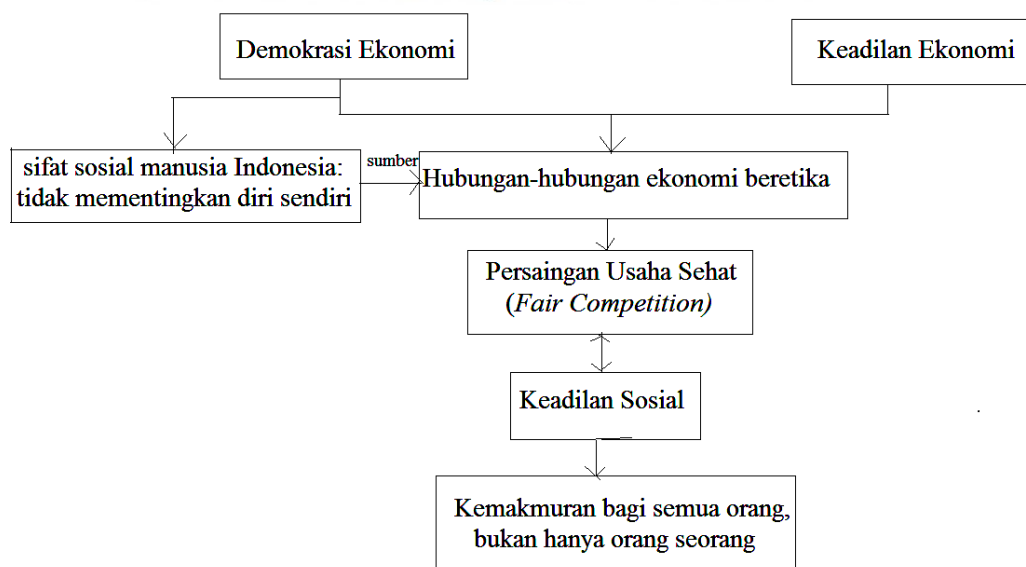
Jakob Tobing<sup>204</sup> mengurai secara ringkas bahwa: “dengan perubahan itu perekonomian Indonesia memang tidak dapat lepas-bebas menurut hukum dan kekuatan pasar”. Bekerjanya pasar dengan rezim efisiensi memang telah diakui eksistensinya dalam perekonomian nasional dengan dicantumkannya prinsip efisiensi dalam ketentuan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 pasca amandemen. Tetapi dengan imbuhan kata “berkeadilan” di belakang “efisiensi” memberi implikasi bahwa pengembangan perekonomian nasional yang menggunakan kekuatan pasar untuk menuju efisiensi, harus tetap berorientasi pada terwujudnya keadilan sosial sebagai tujuan utama. Dalam konteks demikian, nampak bahwa demokrasi ekonomi sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 33 UUD 1945 pasca amandemen tidak terlepas pula dari demokrasi ekonomi Indonesia yang diamanatkan oleh ketentuan Pasal 33 UUD 1945 sebelum amandemen. Hal ini semakin tegas

<sup>204</sup> Jakob Tobing, “Amandemen Pasal 33 dan Reformasi”, dalam [http://www.setneg.go.id/index2.php?option=com\\_content&do\\_pdf=1&id=1695](http://www.setneg.go.id/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=1695), 24 Desember 2012, 16.31 WIB.

dengan juga dicantumkan prinsip kebersamaan sebagai salah satu prinsip demokrasi ekonomi Indonesia dalam ketentuan Pasal 33 ayat (4) UUD 1945 pasca amandemen.

Terkait langsung dengan politik hukum persaingan usaha sebagai bagian dari politik perekonomian nasional, politik hukum persaingan usaha dalam kerangka demokrasi ekonomi Indonesia harus lebih dari sekedar upaya memberikan kebebasan bagi para pelaku usaha untuk berusaha dan bersaing secara sehat. Kerangka demokrasi ekonomi Indonesia menghendaki politik hukum persaingan usaha yang dapat menjamin terselenggaranya persaingan yang beretika (persaingan usaha sehat) antar para pelaku usaha yang berporos pada keadilan sosial. Artinya, dalam demokrasi ekonomi Indonesia, keadilan sosial menjadi tujuan utama sekaligus batas persaingan dan pengejaran efisiensi oleh para pelaku usaha.

Hubungan antara keadilan ekonomi dan demokrasi ekonomi dalam kaitannya dengan hubungan-hubungan ekonomi yang beretika, persaingan usaha, dan upaya mewujudkan keadilan sosial, secara skematis dapat digambarkan sebagai berikut.



Bagan 4. Hubungan antara keadilan ekonomi dan demokrasi ekonomi dalam kaitannya dengan hubungan-hubungan ekonomi yang beretika, persaingan usaha, dan keadilan sosial.

Indonesia hingga saat ini memiliki tiga era pemerintahan dengan politik hukum persaingan usaha yang berbeda pada setiap era. Hal ini telah penulis uraikan pada pembahasan sebelumnya. Untuk mendapatkan pemahaman secara lebih utuh tentang politik hukum persaingan usaha era pemerintahan orde lama, orde baru, dan orde reformasi dalam kaitannya dengan kerangka demokrasi ekonomi, politik hukum pada masing-masing era tersebut secara lebih mendalam dapat penulis uraikan sebagai berikut.

### 1. Era Pemerintahan Orde Lama

Pada era demokrasi liberal pemerintahan orde lama, politik hukum persaingan usaha tidak tunduk pada ketentuan 33 UUD 1945 sebelum amandemen. Hal ini karena konstitusi yang berlaku pada masa itu adalah Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950). Kerangka yuridis bagi persaingan usaha pada periode ini terdapat pada ketentuan Pasal 37 ayat (3) UUDS 1950 yang mengatur:

“Penguasa mencegah adanya organisasi-organisasi yang bersifat monopoli partikelir yang merugikan ekonomi nasional menurut peraturan-peraturan yang ditetapkan dengan undang-undang”.

Hanya saja, ketentuan Pasal 38 UUDS 1950<sup>205</sup> mengambil oper secara keseluruhan ketentuan Pasal 33 UUD 1945 sebelum amandemen. Hal ini menunjukkan bahwa falsafah dasar yang melatarbelakangi paham ekonomi dalam kedua konstitusi ini dapat dikatakan sama, yaitu sama-sama menganut paham demokrasi ekonomi sebagaimana diuraikan dalam penjelasan Pasal 33 UUD 1945 sebelum amandemen<sup>206</sup>. Oleh karena itu, dalam menganalisis politik hukum persaingan usaha era demokrasi liberal pemerintahan orde lama ini, penulis tetap berpijak pada makna demokrasi

<sup>205</sup> Ketentuan Pasal 38 UUDS 1950 mengamanatkan bahwa:

- (1) Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
- (2) Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.
- (3) Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat

<sup>206</sup> Lihat Jimly Asshidiqie, *Konstitusi Ekonomi*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2010, hlm. 223.



ekonomi sebagaimana digariskan dalam ketentuan Pasal 33 UUD 1945 sebelum amandemen.

Politik hukum persaingan usaha era demokrasi liberal pemerintahan orde lama nampak pada kebijakan pemberlakuan program benteng. Melalui program benteng, pemerintah memberikan hak monopoli impor kepada para pelaku usaha pribumi yang memenuhi syarat tertentu. Terkait dengan kerangka demokrasi ekonomi, pemberlakuan program benteng pada prinsipnya sesuai dengan kerangka demokrasi ekonomi Indonesia, jika hak monopoli impor dalam program benteng tersebut diberikan kepada negara. Itu pun hanya sebatas cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 38 ayat (2) Undang-Undang Dasar Sementara 1950 (UUDS 1950) yang mengamanatkan bahwa: “Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara”. Ketentuan tersebut secara implisit mengandung makna bahwa monopoli yang diperbolehkan hanya monopoli yang dilakukan oleh negara.

Permasalahannya, hak monopoli impor dalam program benteng diberikan kepada para pelaku usaha swasta pribumi. Hal ini yang bertentangan dengan kerangka demokrasi ekonomi Indonesia. Muhammad Hatta memang pernah menyatakan bahwa swasta harus dibiarkan berkembang dan kapitalis-kapitalis kecil seharusnya dibiarkan saja. Tetapi Muhammad Hatta juga menegaskan bahwa pelaku usaha swasta harus diawasi dan dilarang memegang monopoli. Pelaku usaha swasta hanya bisa berkembang dengan kredit yang diberikan pemerintah<sup>207</sup>.

Pendapat Muhammad Hatta tersebut, dalam kapasitasnya sebagai konseptor demokrasi ekonomi dalam Pasal 33 UUD 1945, menyiratkan

---

<sup>207</sup> Wawan Tunggal Alam, *Pertentangan Soekarno Vs Hatta*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, hlm. 459.

makna bahwa dalam kerangka demokrasi ekonomi Indonesia, dorongan pemerintah untuk menumbuhkan para pelaku usaha swasta hanya dibenarkan ada dalam bentuk bantuan kredit. Artinya, pemberian hak monopoli impor melalui program benteng yang ditujukan untuk mendorong pertumbuhan pelaku usaha swasta pribumi (kelas kapitalis pribumi) sama sekali tidak dibenarkan dalam kerangka demokrasi ekonomi Indonesia. Terlebih dalam perjalanannya, pemberian hak monopoli impor melalui program benteng tersebut disisipi pula oleh kepentingan-kepentingan partai politik pemegang kekuasaan untuk mendapatkan dana kampanye. Muhammad Hatta mengecam<sup>208</sup>:

“bagi beberapa golongan, menjadi partai pemerintah berarti membagi rejeki. Golongan sendiri dikemukakan, masyarakat dilupakan. Seorang menteri mendapat tugas dari partainya untuk melakukan tindakan-tindakan yang memberi keuntungan bagi partainya. Seorang menteri perekonomian misalnya, menjalankan tugas itu dengan memberikan lisensi dengan bayaran tertentu untuk kas partainya. Atau dalam pembagian lisensi itu kepada pedagang atau importir atau eksportir, orang yang separtai dengan dia didahulukan. Keperluan uang untuk biaya pemilihan umum menjadi sebab kecurangan itu”.

Pada konteks demikian, dapat dikatakan bahwa hubungan-hubungan ekonomi beretika sebagaimana dikehendaki oleh demokrasi ekonomi Indonesia, cenderung diabaikan dalam pelaksanaan program benteng. Program benteng justru mendorong terselenggaranya praktik-praktik persaingan usaha tidak sehat antar para pelaku usaha. Prinsip-prinsip etika diabaikan untuk kepentingan para pelaku usaha yang berkoalisi dengan para pemegang kekuasaan. Hal ini nampak jelas dengan praktik jual beli lisensi serta korupsi, kolusi, maupun nepotisme yang mewarnai pelaksanaan program benteng.

Pasca berakhirnya demokrasi liberal, negara berpaling pada sistem demokrasi terpimpin dengan meletakkan kekuasaan dibawah kendali

<sup>208</sup> Muhammad Hatta, “Demokrasi Kita”, artikel dalam *Demokrasi Kita Bebas Aktif, Ekonomi Masa Depan*, Sri Edi Swasono dan Fauzie Ridjal (editor), UI-Press, Jakarta, 1992, hlm. 115.

Soekarno sebagai presiden dan angkatan darat (AD). Politik hukum persaingan usaha pada era demokrasi terpimpin ini antara lain nampak pada nasionalisasi perusahaan-perusahaan asing di Indonesia dan membentuk perusahaan-perusahaan hasil nasionalisasi tersebut menjadi Badan Usaha Milik Negara (BUMN). Selanjutnya, hak-hak monopoli impor yang sebelumnya diberikan kepada para pelaku usaha pribumi melalui program benteng, beralih kepada BUMN.

Hak monopoli yang ada di tangan BUMN sebagai representasi dari negara pada prinsipnya memang dibenarkan dalam kerangka demokrasi ekonomi Indonesia. Ketentuan Pasal 33 ayat (2) UUD 1945 sebelum amandemen mengamanatkan bahwa: “Cabang-cabang produksi yang penting bagi Negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh Negara”. Terkait dengan makna dikuasai oleh negara dalam ketentuan Pasal 33 UUD 1945 tersebut, Hardjono mengurai<sup>209</sup>:

- a. Konstitusi memberikan kewenangan kepada negara untuk menguasai cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak;
- b. Kewenangan tersebut ditujukan keluar, yaitu kepada mereka baik yang akan maupun yang telah mengusahakan produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Pada cabang produksi yang macam produksinya belum ada atau baru akan diusahakan, yang macam produksinya tersebut penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, negara mempunyai hak *preventive*, yaitu mengusahakan sendiri dan menguasai cabang-cabang produksi tersebut serta pada saat yang bersamaan melarang perorangan atau swasta mengusahakan cabang produksi tersebut;
- c. Pada cabang produksi yang telah diusahakan oleh perorangan atau swasta dan ternyata produksinya penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, atas kewenangan yang diberikan oleh Pasal 33 ayat (2) UUD 1945, negara dapat

---

<sup>209</sup> Hardjono, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hlm. 154. Lihat juga Bambang Widjojanto, “*Telaah Teori Hukum: Putusan Mahkamah Konstitusi (Studi Kasus Putusan Mahkamah Konstitusi No. 001-0021-022/PUU-II/2003)*”, dalam [http://www.kemitraan.or.id/uploads\\_file/20101122183031.KAJIAN%20YURIDIS%20PUTUSAN%20MK%208.pdf](http://www.kemitraan.or.id/uploads_file/20101122183031.KAJIAN%20YURIDIS%20PUTUSAN%20MK%208.pdf), 23 Desember 2012, 17.09 WIB.

mengambil alih cabang produksi tersebut dengan cara yang tidak sesuai dengan aturan hukum yang adil.

Hanya saja, harus diingat bahwa ketentuan Pasal 33 UUD 1945 sebelum amandemen juga memberi batasan bahwa monopoli oleh negara hanya dibenarkan apabila dilakukan terhadap cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak. Tidak seluruh sendi perekonomian masyarakat dapat dikuasai (dimonopoli) oleh negara.

Kwik Kian Gie mengurai kriteria cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak tersebut sebagai berikut<sup>210</sup>:

“Ukuran dari suatu barang yang termasuk penting bagi negara adalah barang yang sangat langka seperti minyak, uranium, plutonium, dan sejenisnya. Adapun barang yang menguasai hajat hidup orang banyak harus memenuhi dua syarat. *Pertama*, barangnya harus dirasakan sebagai vital. Kategori vital atau tidak berkembang sesuai keadaan. Misalnya, transportasi yang dulu tidak dirasakan sebagai vital, karena ada kebutuhan akan bepergian dengan perkembangan jaman dan kemajuan saat ini sudah dirasakan sebagai vital. *Kedua*, pasokan barang tersebut terbatas. Barang yang vital belum tentu menguasai hajat hidup orang banyak jika pasokannya tidak terbatas. Misalnya, oksigen yang terdapat dalam negara. Vitalnya pasti karena tanpa oksigen manusia akan mati. Tetapi karena pasokannya tidak terbatas, oksigen menjadi barang yang tidak menguasai hajat hidup orang banyak”.

Monopoli oleh BUMN pada hampir seluruh sektor perekonomian nasional<sup>211</sup> yang terjadi pada era demokrasi dipimpin justru

<sup>210</sup> Kwik Kian Gie, *Analisis... Op.Cit*, hlm. 299-300.

<sup>211</sup> Contoh perusahaan yang sebenarnya tidak termasuk pada cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan menguasai hajat hidup orang banyak, yang dikuasai oleh negara pada era pemerintahan orde lama, antara lain:

- Perusahaan percetakan Kebayoran Baru melalui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 1959 dan perusahaan percetakan lainnya melalui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 1959;
- perusahaan dagang besar beserta cabang-cabang dan anak-anak perusahaannya melalui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 33 Tahun 1959;
- Sepuluh perusahaan pemborong melalui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 2 Tahun 1960;

mengindikasikan perekonomian nasional yang telah mengarah pada etatisme (serba negara).

Etatisme, meski demikian, pada prinsipnya tidak buruk. Sri Edi Swasono secara tegas menyatakan bahwa<sup>212</sup>:

“Pasal 33 UUD 1945 yang memberi peranan dan tempat penting pada negara adalah etatistik. Akan tetapi, etatisme yang dimaksud dalam Pasal 33 UUD 1945 tersebut bukanlah etatisme penuh atau mutlak sehingga dominasi negara itu mendesak dan mematikan potensi dan daya kreasi ekonomi di luar sektor negara”.

Etatisme mengenal tingkatan dan etatisme yang dikehendaki oleh Pasal 33 UUD 1945 adalah etatisme yang paternalistik, yang menghendaki negara sebagai pengangkat martabat, pengangkat perkembangan, dan pertumbuhan, pengaman kepentingan rakyat, atau pun sebagai pelindung seluruh tumpah darah. Tetapi etatisme yang terjadi pada era demokrasi terpimpin cenderung pada etatisme penuh atau mutlak yang mematikan potensi dan daya kreasi ekonomi di luar sektor negara. Etatisme yang terjadi pada era orde lama juga cenderung dimanfaatkan untuk mengamankan kepentingan-kepentingan pemegang kekuasaan, bukan untuk mengamankan kepentingan rakyat atau pelindung tumpah darah.

Desakan negara yang mematikan potensi dan daya kreasi ekonomi di luar sektor negara nampak pada Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 1959 tentang Larangan bagi Usaha Perdagangan Kecil dan Eceran yang Bersifat Asing di Luar Ibukota Daerah Swatantra Tingkat I dan II Serta Karisidenan (Perpres No. 10 Tahun 1959). Melalui ketentuan Perpres No. 10 Tahun 1959, pemerintah berusaha mematikan persaingan dengan pelaku usaha Tionghoa dengan melarang pelaku usaha Tionghoa beroperasi di desa dan kecamatan. Lahirnya Perpres No. 10 Tahun 1959

---

d. Empat belas perusahaan asuransi kerugian melalui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 3 Tahun 1960 dan asuransi jiwa melalui ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 1960;

<sup>212</sup> Sri Edi Swasono, “Orientasi Ekonomi Pancasila”, artikel dalam Wawasan Ekonomi Pancasila, Abdul Madjid dan Sri Edi Swasono (Editor), UI-Press, Jakarta, 1988, Hlm. 18.



untuk memenuhi tuntutan pribumisasi yang meluas pada saat itu ternyata juga tidak memberi manfaat signifikan bagi perkembangan para pelaku usaha pribumi. Saat Perpres No. 10 Tahun 1959 diberlakukan, pengusaha pribumi tidak mendapatkan alternatif karena pemerintah sedang berusaha memasuki era sosialis Indonesia yang menghendaki penguasaan negara secara dominan<sup>213</sup>. Para pelaku usaha swasta hanya diberikan izin untuk berusaha menjadi produsen eksportir, yang ekspornya pun harus dilakukan di bawah pimpinan pemerintah<sup>214</sup>.

Kecenderungan dominasi pemerintah pada setiap kebijakan ekonomi inilah yang menurut Jimly Asshidiqie<sup>215</sup> mengarah pada paham etatisme. Pelaksanaan demokrasi dipimpin telah terjerumus ke dalam kebiasaan yang lebih menonjolkan unsur terpimpinnya daripada unsur ekonomi yang efisien sehingga menjurus ke etatisme<sup>216</sup>. Dalam konteks demikian, jelas bahwa politik hukum era demokrasi dipimpin tidak sesuai dengan kerangka demokrasi ekonomi Indonesia. Bukan hanya karena tidak terselenggaranya hubungan-hubungan ekonomi beretika dengan praktik-praktik korupsi, kolusi, nepotisme, serta penunggang kebijakan hukum persaingan usaha untuk kepentingan para pelaku usaha, tetapi juga karena ditutupnya daya kreasi dan pintu-pintu usaha bagi para pelaku usaha di luar sektor negara. Keadilan ekonomi tidak pernah terwujud sehingga terwujudnya keadilan sosial jauh dari harapan perwujudannya. Michael T. Rock menunjukkan bahwa<sup>217</sup>:

*“In 1965 the Indonesian economy was in shambles. The economy had more or less stagnated since independence. Between 1960 and 1965 real GDP per capita in a desperately poor Indonesia fell by*

---

<sup>213</sup> A.A Baramuli, “Pembinaan dan Pengembangan Pengusaha Nasional Sejarah, Pengalaman Empiris, dan Analisis, artikel dalam Agenda Aksi Liberalisasi Ekonomi dan Politik Indonesia, Kumala Hadi, dkk (editor), PT. Tiara Wacana Yogya bekerjasama dengan PPM FE UII, Yogyakarta, 1997, hlm.232.

<sup>214</sup> Wawan Tunggal Alam, *Op.Cit*, hlm. 454.

<sup>215</sup> Jimly Asshidiqie, *Gagasan...Op.Cit*, hlm. 193.

<sup>216</sup> M Dawam Rahardjo, *Esai-Esai Ekonomi Politik*, LP3ES, Jakarta, 1988, hlm. 37.

<sup>217</sup> Michael T. Rock, *The Politics of Development Policy and Development Policy Reform in New Order Indonesia*, William Davidson Institute Working Paper, Number 632, 2003, hlm. 2.

*roughly 10% (World Bank, 2000). By 1965 inflation was very high (229%) (World Bank, 2000)... ”.*

Terjemahan bebas penulis:

Pada tahun 1965, ekonomi Indonesia berantakan. Ekonomi kurang lebih stagnan sejak merdeka. Antara tahun 1960 dan 1965, GDP per kapita di Indonesia jatuh sekitar 10% (Bank Dunia, 2000). Pada 1965, inflasi sangat tinggi (229%) ...”.

## 2. Era Pemerintahan Orde Baru

Politik hukum persaingan usaha era pemerintahan orde baru pertama kali nampak dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara Nomor XXIII/MPRS/1966 tentang Pembaharuan Landasan Kebijakan Ekonomi, Keuangan, dan Pembangunan (Tap MPRS No. XXIII/MPRS/1966). Pada pemerintahan orde baru periode-periode berikutnya, politik hukum persaingan usaha dapat ditemukan pada setiap ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Meskipun diatur dalam ketetapan yang berbeda, seluruh ketetapan tersebut mengatur arah politik hukum persaingan usaha yang sama, yakni tidak memberi tempat bagi ciri-ciri negatif berikut.

- a. Sistem *free-fight liberalism* yang menumbuhkan eksploitasi terhadap manusia dan bangsa lain yang dalam sejarahnya di Indonesia telah menimbulkan dan mempertahankan kelemahan struktural dalam posisi Indonesia di ekonomi dunia;
- b. Sistem etatisme dalam mana negara beserta aparatur ekonomi negara berdominasi penuh dan mendesak serta mematikan potensi serta daya kreasi unit-unit ekonomi di luar sektor negara;
- c. Monopoli yang merugikan masyarakat.

Politik hukum persaingan usaha tersebut secara normatif memang ideal dan selaras dengan kerangka demokrasi ekonomi Indonesia. Pengakuan secara implisit terhadap bekerjanya mekanisme pasar dalam ketentuan tersebut tidak serta merta menjadikan politik hukum persaingan

usaha yang digariskan dalam Tap MPRS No. XXIII/MPRS/1966 dan setiap Ketetapan MPR tentang GBHN tidak sesuai dengan kerangka demokrasi ekonomi Indonesia. Sri Edi Swasono mengungkapkan<sup>218</sup>:

“sejak merdeka hingga saat ini, Indonesia menganut mekanisme pasar”. Hanya saja, mekanisme pasar yang dikenal dan diakui eksistensinya dalam kerangka demokrasi ekonomi Indonesia bukan pasar bebas yang merupakan konsepsi derivatif dari sistem liberalisme dan kapitalisme barat. Tambahan kata bebas membedakannya dengan sistem ekonomi pasar yang dipraktekkan di Indonesia sejak kemerdekaan”.

Mekanisme pasar bebas akan melahirkan persaingan bebas antar pelaku usaha (*free fight liberalism*) sesuai dengan konsepsi demokrasi ekonomi yang individualis, bukan kolektivisme seperti dikenal dalam demokrasi ekonomi Indonesia. Pasar bebas dapat menggagalkan cita-cita mencapai keadilan sosial bagi seluruh masyarakat Indonesia karena tampuk kekuasaan ekonomi akan jatuh pada segelintir orang dan masyarakat banyak ditindasnya. Sedangkan pasar (tanpa tambahan kata bebas) dengan persaingan sehat antar pelaku usaha justru akan mendorong terwujudnya cita-cita keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia karena mendorong tingkat harga menjadi lebih rendah, produk lebih baik, dan pilihan lebih luas bagi konsumen<sup>219</sup>. Kondisi penjual dan pembeli yang terstruktur dalam persaingan juga menjadikan kekuatan ekonomi atau yang didukung oleh faktor ekonomi menjadi tersebar dan terdesentralisasi. Pembagian sumber daya alam dan pemerataan pendapatan dengan demikian dapat terjadi<sup>220</sup>. Dalam konteks demikian, nampak bahwa mekanisme pasar pada prinsipnya selaras dengan kerangka demokrasi ekonomi Indonesia.

Permasalahannya, politik hukum persaingan usaha yang telah digariskan dalam Tap MPRS No. XXIII/MPRS/1966 dan setiap ketetapan MPR tentang GBHN tersebut tidak dilaksanakan secara konsisten oleh

<sup>218</sup> Sri Edi Swasono, *Bung Karno... Op.Cit*, hlm. xxix.

<sup>219</sup> *Ibid*, Hlm. 5 *commit to user*

<sup>220</sup> Mustafa Kemal Rokan, *Op.Cit*, hlm. 2-3.

pemerintah. Pemerintah justru mendorong terjadinya persaingan usaha tidak sehat antar para pelaku usaha dengan memberikan legitimasi terhadap praktik-praktik monopoli yang merugikan masyarakat. Hal ini tentu tidak sesuai dengan kerangka demokrasi ekonomi Indonesia yang menghendaki terselenggaranya hubungan-hubungan ekonomi beretika. Terlebih legitimasi terhadap praktik-praktik monopoli yang diberikan pemerintah orde baru dalam bentuk hak monopoli, umumnya diberikan kepada para pelaku usaha swasta, terutama yang dekat dengan lingkaran kekuasaan.

Pada perspektif berbeda, kecenderungan pemerintah untuk memberikan hak monopoli kepada para pelaku usaha swasta menunjukkan kecenderungan pemerintah untuk lebih mendorong pertumbuhan para pelaku usaha swasta dibandingkan BUMN dan koperasi. Terkait hal ini, pada pandangan Muhammad Hatta<sup>221</sup>:

“Peran lembaga-lembaga ekonomi lain di samping koperasi sangat tergantung kepada efisiensi. Apakah suatu kegiatan ekonomi akan diserahkan kepada swasta, negara, koperasi, atau campuran antara swasta dan pemerintah dengan pengawasan negara”.

Pendapat Muhammad Hatta tersebut, secara ideal dapat dipahami sebagai pengakuan terhadap eksistensi para pelaku usaha swasta dalam perekonomian Indonesia. Tetapi harus dipahami bahwa keputusan untuk menyerahkan kegiatan ekonomi tertentu kepada pelaku usaha swasta tidak boleh dilakukan serta merta berdasarkan koneksi atau hubungan kekerabatan. Keputusan untuk menyerahkan kegiatan ekonomi harus benar-benar mempertimbangkan efisiensi. Hal ini yang tidak terjadi pada pemerintahan orde baru.

Pertimbangan untuk menyerahkan kegiatan ekonomi kepada pelaku usaha swasta pada era pemerintahan orde baru lebih banyak didasari oleh pertimbangan untuk melindungi kepentingan pihak-pihak yang dekat dan

---

<sup>221</sup> Wawan Tunggal Alam, *Op.Cit.*, hlm. 458. *commit to user*

bahkan memegang kekuasaan<sup>222</sup>. Elit kekuasaan menjalin hubungan simbiotis dengan para pelaku usaha swasta sehingga terbentuklah *distributional coalition*, yakni koalisi antara elit kekuasaan dengan kalangan bisnis tertentu dalam pemanfaatan proses pembangunan. Elit kekuasaan membentuk kelas parasit dan kalangan bisnis tertentu membentuk kelas penikmat rente ekonomi. Jammes Cassing mengurai<sup>223</sup>:

*“... Soeharto created an environment in which every investor needed a partner with connections to Suharto to get things done. A bevy of import substitution monopolies were created and distributed to friends and fellows— including family members and old ethnic Chinese allies...”*

Terjemahan bebas penulis:

*“... Soeharto menciptakan sebuah lingkungan dimana setiap investor memerlukan mitra yang memiliki koneksi dengan Soeharto agar segala sesuatunya berjalan. Kumpulan monopoli substitusi impor diciptakan dan disebarikan kepada teman dan rekan-rekannya, termasuk anggota keluarga dan etnis Cina sekutunya...”*

Para peneliti dari Fakultas Ekonomi Universitas Gajah Mada (FE UGM) menyimpulkan bahwa<sup>224</sup>:

*“praktik-pratik monopoli oleh para pelaku usaha swasta yang bermuara pada konglomerasi ekonomi di Indonesia tidak hidup pada iklim persaingan yang sehat. Terdapat korelasi positif antara realisasi peningkatan investasi dengan tingkat proteksi tinggi”*.

<sup>222</sup> Moh. Sadli mengungkapkan: “kelompok Widjojo Nitisastro sering disebut sebagai arsitek ekonomi orde baru. Pendapat itu ada benarnya, tetapi hasil pembangunan orde baru tidak semata-mata ditentukan oleh *blueprint* ekonomi ciptaan kelompok ini. Ada dampak dari interaksi dengan pemegang kekuasaan politik dengan para pelaku pasar”. Lihat, Moh. Sadli, “Ekonomi Politik Orde Baru”, artikel dalam Indonesia yang Berubah (Kumpulan Wawancara Ekonomi Politik), Pusat Data Indikator, Jakarta, 1999, hlm. xvii.

<sup>223</sup> James Cassing, Indonesia in Transition: Will Economic Prosperity Accompany Democracy?, artikel dalam *Spring, Volume IX, Issue 1*, 2002, hlm. 98. Lihat juga Thee Kian Wie, “Indonesia’s Economic Performance under Soeharto’s New Order”, artikel pada *Seoul Journal of Economic*, 20, 2, 2007.

<sup>224</sup> Hamzah Haz, “Beberapa Masalah di Sekitar Konglomerasi”, artikel dalam Agenda Aksi Liberalisasi Ekonomi dan Politik Indonesia, Kumala Hadi, dkk (editor), PT. Tiara Wacana Yogya bekerjasama dengan PPM FE UII, Yogyakarta, 1997, hlm. 199.



Menambah uraian dari para peneliti di FE UGM, Edi Suandi Hamid mengurai<sup>225</sup>:

“Berbagai rekayasa dilakukan oleh konglomerat untuk mendapatkan modal yang besar. Misalnya dengan mengajukan pinjaman ke bank dan masuk ke pasar modal. Perluasan perusahaan dengan memanfaatkan dana bank antara lain dilakukan dengan praktik *mark up* sehingga memungkinkan dengan modal terbatas atau tanpa modal sendiri membuat perusahaan baru”.

Berdasarkan pendapat dari para peneliti FE UGM dan Edi Suandi tersebut, nampak bahwa praktik monopoli dan konglomerasi pada era pemerintahan orde baru terjadi pada iklim persaingan tidak sehat, bukan hanya karena proteksi yang diberikan oleh pemerintah. Para pelaku usaha juga cenderung menyalahgunakan kemudahan-kemudahan kredit yang diberikan oleh pemerintah. Tindakan yang sangat berseberangan dengan prinsip-prinsip etika dalam hubungan-hubungan ekonomi, sebagaimana dikehendaki oleh kerangka demokrasi ekonomi Indonesia. Akibatnya, tujuan efisiensi sebagai dasar pertimbangan utama penyerahan kegiatan ekonomi, tidak pernah terwujud. Pasar terdistorsi dan masyarakat dirugikan karena tergantung hanya pada segelintir pelaku usaha yang dengan mudah dapat menaikkan harga dengan kekuasaan yang dimilikinya.

Tanpa terlepas dari hal itu, pemberian hak-hak monopoli kepada para pelaku usaha swasta yang terjadi pada era pemerintahan orde baru tidak sesuai pula dengan kerangka demokrasi ekonomi Indonesia. Pemberian hak monopoli dalam kerangka demokrasi ekonomi Indonesia hanya dibenarkan ketika diberikan kepada BUMN, sebagai representasi dari negara. Itu pun terbatas pada cabang-cabang produksi yang penting bagi negara. Pemberian hak monopoli kepada para pelaku usaha swasta sangat tidak sesuai dengan kerangka demokrasi ekonomi Indonesia.

---

<sup>225</sup> Edy Suandy Hamid, “Perilaku Industri dan Konglomerasi di Indonesia”, artikel dalam Agenda Aksi Liberalisasi Ekonomi dan Politik Indonesia, Kumala Hadi, dkk (editor), PT. Tiara Wacana Yogya bekerjasama dengan PPM FE UII, Yogyakarta, 1997, hlm. 213. Lihat juga pendapat Kwik Kian Gie, *Analisis... Op.Cit*, hlm. 199-245.

Terlebih dengan hak monopoli tersebut, rakyat banyak dirugikan karena tampuk kekuasaan ekonomi hanya berada pada segelintir orang (para pelaku usaha swasta), yang notabenenya adalah pihak-pihak yang menjalankan usaha untuk mendapatkan keuntungan ekonomi sebesar-besarnya. Secara umum dapat dikatakan bahwa politik hukum persaingan usaha era orde baru banyak disimpangi dengan lahirnya peraturan perundang-undangan yang bertentangan dengan arah politik hukum yang ideal, untuk sekedar melindungi kepentingan segelintir orang yang dekat dengan lingkaran kekuasaan. Hubungan-hubungan ekonomi antar para pelaku usaha tidak terselenggara atas dasar prinsip-prinsip etika sehingga keadilan sosial sebagai tujuan utama tidak terwujud. Kondisi bertambah buruk dengan hadirnya legitimasi yang diberikan oleh negara karena adanya hubungan kepentingan antara para pelaku usaha dengan para pemegang kekuasaan.

### 3. Era Pemerintahan Reformasi

Politik hukum persaingan usaha pada era reformasi pertama kali nampak dalam ketentuan Bab IV Sub A (2) C Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor X/MPR/1998 tentang Pokok-Pokok Reformasi Pembangunan dalam Rangka Penyelamatan dan Normalisasi Kehidupan Ekonomi (Tap MPR No. X/MPR/1998), yang mengamanatkan:

“pelaksanaan reformasi di bidang ekonomi adalah untuk mendukung upaya penanggulangan krisis. Agenda yang harus dijalankan adalah membuat perekonomian menjadi lebih efisien dan kompetitif dengan menghilangkan berbagai praktik monopoli...”.

Ketentuan tersebut, secara gramatikal telah sesuai dengan kerangka demokrasi ekonomi Indonesia yang menghendaki politik hukum persaingan usaha yang dapat memberikan kebebasan bagi para pelaku usaha untuk berusaha dan bersaing secara sehat dalam hubungan ekonomi yang beretika sehingga keadilan sosial dapat terwujud.

Lebih jauh dari itu, hubungan antara politik hukum persaingan usaha dan demokrasi ekonomi pada era reformasi telah ditegaskan dalam Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Nomor XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi (Tap MPR No. XVI/MPR/1998<sup>226</sup>). Kesadaran bahwa pembangunan ekonomi orde baru telah terlalu jauh menyimpang dari kerangka demokrasi ekonomi membawa Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia (MPR-RI) sampai pada inisiatif untuk merumuskan demokrasi ekonomi dalam suatu ketetapan. Alfian Darmawan dari Fraksi Persatuan Pembangunan (F-PP) dalam penjelasan usulan, tanggapan, dan pembahasan materi rancangan ketetapan tentang demokrasi ekonomi mengurai<sup>227</sup>:

“...dengan kerendahan hati F-PP mengajak rekan-rekan fraksi yang ada di MPR kiranya sependapat agar sistem, arahan dan sasaran serta tujuan pembangunan ekonomi nasional berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 dituangkan dalam suatu TAP MPR secara khusus. Dalam kaitan ini, kami mengajukan satu format rancangan deskripsi tentang demokrasi ekonomi yang terdiri dari 14 Pasal, yang menyangkut pengertian asas pengaturan BUMN, koperasi usaha swasta, keuangan negara, pengelolaan negara dan sumber daya alam, pembinaan golongan ekonomi lemah, serta kesejahteraan rakyat dan keadilan sosial, (termasuk) konglomerasi, monopoli, dan pembangunan antar daerah”.

<sup>226</sup>Berdasarkan Ketantuan Pasal 2 Ketetapan MPR RI Nomor I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002, Tap MPR RI No. XVI/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi dinyatakan tetap berlaku dengan ketentuan: pemerintah berkewajiban mendorong keberpihakan politik ekonomi yang lebih memberikan kesempatan, dukungan, dan pengembangan ekonomi, usaha kecil, menengah, dan koperasi sebagai pilar ekonomi dalam membangkitkan terlaksananya pembangunan nasional dalam rangka demokrasi ekonomi sesuai hakikat Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Selanjutnya, dalam penjelasan ketentuan Pasal 7 ayat (1) huruf b Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 diatur: “yang dimaksud dengan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat adalah ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat yang masih berlaku sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 dan Pasal 4 Ketetapan MPR RI No. I/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan MPRS dan Ketetapan MPR Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 tanggal 7 Agustus 2003.

<sup>227</sup> Didik J Rachbini, *Politik Ekonomi Baru Menuju Demokrasi Ekonomi*, Grasindo, Jakarta, 2001, hlm. 91.

Mencermati Uraian Alfian Darmawan, nampak bahwa kesadaran atas terjadinya praktik-praktik monopoli dan konglomerasi pada era pemerintahan orde baru yang membawa bangsa Indonesia semakin jauh dari cita-cita demokrasi ekonomi dan keadilan sosial, menjadi salah satu pertimbangan bagi lahirnya Tap MPR No. XVI/MPR/1998.

Selaras dengan hal itu, Ketentuan Pasal 3 Tap MPR No. XVI/MPR/1998 mengamanatkan:

“dalam pelaksanaan demokrasi ekonomi, tidak boleh dan harus ditiadakan terjadinya penumpukan aset dan pemusatan kekuatan ekonomi pada seseorang, sekelompok orang, atau perusahaan yang tidak sesuai dengan prinsip keadilan dan pemerataan”.

Selanjutnya, sebagai rencana tindak, Tap MPR No. XVI/MPR/1998 mengamanatkan pengundangan rancangan undang-undang tentang larangan praktek monopoli. Kerangka hukum yang melarang terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dipandang perlu untuk mewujudkan visi ekonomi Indonesia, yakni struktur ekonomi belah ketupat dimana pengusaha di lapisan tengah sangat kuat dan besar jumlahnya dengan saling berkaitan bersama antara pengusaha kecil dan pengusaha besar<sup>228</sup>. Didik J Rachbini mengurai<sup>229</sup>:

“dalam upaya mencapai itu (visi ekonomi Indonesia dalam Tap MPR No. XVI/MPR/1998), segala bentuk penyimpangan politik dan distorsi di pasar dihindari dengan peraturan yang legal tentang larangan praktek monopoli dan persaingan yang sehat”.

Menindaklanjuti amanat Tap MPR No. X/MPR/1998 dan Tap MPR No. XVI/MPR/1998, pada Maret 1999 diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999). Lahirnya UU No. 5 Tahun 1999 memberikan kerangka hukum bagi penyelenggaraan persaingan usaha yang bebas dari praktik-praktik persaingan usaha tidak sehat, seperti yang marak terjadi pada era pemerintahan orde baru. Hal ini sekaligus

<sup>228</sup> *Ibid*, hlm. 7.

<sup>229</sup> *Ibid*, hlm. 8.

menunjukkan komitmen pemerintah untuk mewujudkan perekonomian yang lebih efisien dan kompetitif, dengan menghilangkan berbagai praktik monopoli yang merugikan masyarakat.

Dalam konteks demikian, pengundangan UU No. 5 Tahun 1999 nampak telah selaras dengan arah politik hukum persaingan usaha era reformasi sebagaimana digariskan dalam Tap MPR No. X/MPR/1998 yang menghendaki: "... perekonomian lebih efisien dan kompetitif dengan menghilangkan berbagai praktek monopoli...". Lahirnya UU No. 5 Tahun 1999 juga selaras dengan upaya mewujudkan demokrasi ekonomi sebagaimana dikehendaki dalam Tap MPR No. XVI/MPR/1998. Akan tetapi, untuk menyatakan bahwa UU No. 5 Tahun 1999 secara substantif telah sesuai dengan kerangka demokrasi ekonomi Indonesia, pengkajian terhadap substansi UU No. 5 Tahun 1999 mutlak diperlukan.

Ratih Juniati dalam kajiannya terhadap UU No. 5 Tahun 1999 tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat menyimpulkan bahwa UU No. 5 Tahun 1999 telah memiliki sistematik hukum yang lengkap dalam pasal-pasalhnya, yaitu<sup>230</sup>:

- a. Subjek hukum yaitu pihak pendukung hak dan kewajiban atau pihak yang mempunyai kewenangan hukum. Dalam hal ini adalah pelaku usaha (Pasal 1 ayat (5)).
- b. Objek hukum yaitu kepentingan yang menjadi objek hubungan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum. Dalam hal ini adalah perjanjian yang dilarang (Pasal 4 sampai Pasal 16), kegiatan yang dilarang (Pasal 17 sampai dengan Pasal 24), posisi dominan yang dilarang (Pasal 25 sampai Pasal 29).
- c. Peristiwa hukum yaitu peristiwa yang mempunyai akibat hukum atau peristiwa yang mengakibatkan timbul atau lenyapnya hak dan kewajiban. Dalam hal ini adalah: terjadinya perjanjian yang dilarang, kegiatan yang dilarang, dan posisi dominan yang dilarang dan hal-hal yang dikecualikan (Pasal 50).
- d. Hubungan hukum adalah peristiwa dimana ada dua pihak yang saling berhadapan yang akan menimbulkan hak dan kewajiban.

<sup>230</sup> Ratih Juniati, Tinjauan Perspektif Sistematik Hukum terhadap Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, *Tesis*, Universitas Sebelas Maret, 2005, hlm. 107-108.



Dua pihak yang saling berhadapan tersebut adalah pemerintah dan pelaku usaha. Sedangkan objek yang menjadi sasaran hak dan kewajiban adalah perjanjian yang dilarang, kegiatan yang dilarang, posisi dominan yang dilarang. Adapun hubungan antara subjek dengan objek tersebut adalah kegiatan usaha yang dilakukan oleh pelaku usaha tidak boleh bertentangan dengan UU No. 5 Tahun 1999.

- e. Hak dan kewajiban yaitu adanya hubungan hukum yang di satu pihak merupakan hak dan pada pihak lain merupakan kewajiban. Hak bagi pelaku usaha adalah melakukan kegiatan usaha untuk mendapatkan keuntungan. Kewajiban pemerintah adalah memberikan sanksi-sanksi yang berupa tindakan diskriminasi (Pasal 47), pidana pokok (Pasal 48), pidana tambahan (Pasal 49) apabila pelaku usaha melanggar ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 1999.

Meskipun demikian, substansi UU No. 5 Tahun 1999 masih mengandung beberapa ketentuan yang kurang sesuai dengan kerangka demokrasi ekonomi Indonesia. Hal ini, menurut penulis, terjadi karena terdapat beberapa ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 1999 yang bersifat individualis sehingga menjadikan UU No. 5 Tahun 1999 bersifat quasi individualis.

Ketentuan-ketentuan UU No. 5 Tahun 1999 secara umum memang telah memberi batasan tentang perbuatan-perbuatan yang boleh dan tidak boleh dilakukan oleh para pelaku usaha, agar sesuai dengan prinsip-prinsip etika dalam hubungan-hubungan ekonomi sebagaimana dikehendaki oleh demokrasi ekonomi Indonesia. Keberadaan UU No. 5 Tahun 1999 dapat lebih menjamin berlangsungnya persaingan usaha sehat sehingga efisiensi yang menguntungkan masyarakat (sebagai konsumen) dapat tercapai dan pasar terbuka bagi masuknya pelaku usaha baru (*new entry*). Dalam konteks demikian, UU No. 5 Tahun 1999 dapat dikatakan bersifat kolektivisme karena undang-undang ini mendorong terwujudnya kemakmuran bersama. Sifat kolektivisme UU No. 5 Tahun 1999 semakin nampak dengan adanya Ketentuan Pasal 50 h dan i serta Ketentuan Pasal 51 yang mengatur:

*commit to user*

## Pasal 50

“yang dikecualikan dari ketentuan undang-undang ini adalah:  
 h. pelaku usaha yang tergolong dalam usaha kecil<sup>231</sup>; atau  
 i. kegiatan usaha koperasi<sup>232</sup> yang secara khusus bertujuan untuk melayani anggotanya<sup>233</sup>”.

## Pasal 51

“Monopoli dan atau pemusatan kegiatan yang berkaitan dengan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang menguasai hajat hidup orang banyak serta cabang-cabang produksi yang penting bagi negara diatur dengan undang-undang dan diselenggarakan oleh Badan Usaha Milik Negara dan atau badan atau lembaga yang dibentuk atau ditunjuk oleh Pemerintah<sup>234</sup>”.

Pada sisi lain, ketentuan UU No. 5 Tahun 1999 juga dapat dikatakan bersifat individualis. Hal ini nampak dalam ketentuan Pasal 50 huruf b yang mengatur:

“perjanjian yang berkaitan dengan hak atas kekayaan intelektual seperti lisensi, paten, merek dagang, hak cipta, desain produk industri, rangkaian elektronik terpadu, dan rahasia dagang, serta perjanjian yang berkaitan dengan waralaba”.

Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) melalui Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 2 Tahun 2009 tentang Pedoman Pengecualian Penerapan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang

<sup>231</sup> Penjelasan Pasal 51 huruf h menyebutkan: “pelaku usaha yang tergolong dalam usaha kecil adalah sebagaimana dimaksud Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1995 tentang Usaha Kecil”.

<sup>232</sup> M Dawam Rahardjo mengurai bahwa:

Unsur monopoli dalam bentuk menguasai pasar memang bisa terjadi pada koperasi. Tapi yang menguasai bukan satu kelompok orang tertentu, melainkan para anggota masyarakat yang luas. Keuntungan dinikmati oleh rakyat banyak sehingga koperasi mengandung fungsi pembagian pendapatan masyarakat. Lagi pula dalam anggaran dasar koperasi, terdapat ketentuan tentang penggunaan surplus, yaitu untuk keuntungan anggota, dana sosial, atau pendidikan dan juga untuk penanaman modal. Adanya kontrol dari para anggota memberi jaminan bahwa hasil kegiatan koperasi dipergunakan semestinya berdasarkan prinsip kemaslahatan umum”. Lihat M. Dawam Rahardjo, “Koperasi dan Monopoli”, artikel dalam Membangun Sistem Ekonomi Nasional (Sistem Ekonomi dan Demokrasi Ekonomi), Sri Edi Swasono (editor), UI Press, Jakarta, 1987, hlm. 263. Bandingkan dengan Andjar Pacht Wirana, Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat: Pengecualian terhadap Badan Usaha Koperasi, *Jurnal Hukum dan Pembangunan* Tahun ke-39, No. 1, 2009.

<sup>233</sup> Penjelasan Pasal 51 huruf i menyebutkan: “yang dimaksud dengan melayani anggotanya adalah memberi pelayanan hanya kepada anggotanya dan bukan kepada masyarakat umum untuk pengadaan kebutuhan pokok, kebutuhan sarana produksi termasuk kredit dan bahan baku, serta pelayanan untuk memasarkan dan mendistribusikan hasil produksi anggota yang tidak mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat”.

<sup>234</sup> Pengecualian dalam ketentuan ini sesuai dengan amanat Pasal 33 UUD 1945.

Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat terhadap Perjanjian Berkaitan dengan Hak atas Kekayaan Intelektual (Peraturan KPPU No. 2 Tahun 2009) menafsirkan ketentuan tersebut sebagai berikut.

“Apabila dicermati sedikitnya ada tiga hal yang perlu diperdalam dari rumusan Pasal 50 huruf b tersebut. Pertama, penyebutan istilah ‘lisensi’ yang diikuti dengan istilah ‘paten, merek dagang, hak cipta...dan seterusnya’ seolah-olah menempatkan lisensi sebagai salah satu jenis hak dalam rezim hukum HKI, padahal sesungguhnya tidaklah demikian adanya. Lisensi adalah salah satu jenis perjanjian dalam lingkup rezim hukum HKI yang dapat diaplikasikan di semua jenis hak dalam rezim hukum HKI. Kedua, penggunaan istilah merek dagang yang seolah-olah mengesampingkan merek jasa. Padahal maksudnya tidaklah demikian. Istilah ‘merek dagang’ dalam pasal tersebut digunakan sebagai padanan dari bahasa inggris *trademark*; namun yang dimaksud dari istilah tersebut adalah mencakup merek dagang dan merek jasa. Ketiga, istilah ‘rangkaian elektronik terpadu’ bukanlah salah satu jenis hak yang terdapat dalam rezim HKI. Jenis hak yang benar adalah hak atas desain tata letak sirkuit terpadu.

Hendaknya setiap pihak memaknai ketentuan Pasal 50 huruf b tersebut sebagai berikut. Pertama, bahwa perjanjian yang berkaitan dengan hak kekayaan intelektual yang dimaksud dalam pasal tersebut adalah perjanjian lisensi yang berada dalam lingkup hak paten, hak merek, hak cipta, hak desain industri, hak desain tata letak sirkuit terpadu, dan hak rahasia dagang. Kedua, bahwa istilah ‘merek dagang’ hendaknya dimaknai sebagai merek yang mencakup merek dagang dan merek jasa. Ketiga, bahwa istilah ‘rangkaian elektronik terpadu’ hendaknya dimaknai sebagai desain tata letak sirkuit terpadu”.

Berdasarkan uraian tersebut, dapat ditarik suatu pemahaman bahwa bahwa yang dimaksud dengan perjanjian dalam ketentuan Pasal 50 huruf b UU No. 5 Tahun 1999 adalah perjanjian lisensi HaKI.

Menelusur jejak sejarah, hadirnya ketentuan Pasal 50 huruf b UU No. 5 Tahun 1999 berkaitan erat dengan masalah ratifikasi perjanjian TRIP’s melalui Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1994 tentang Pengesahan *Agreement Establishing the World Trade Organization* (Persetujuan Pembentukan Organisasi Perdagangan Dunia). Konsideran menimbang UU No. 5 Tahun 1999 menyebut:

*commit to user*

“bahwa setiap orang yang berusaha di Indonesia harus berada dalam situasi persaingan yang sehat dan wajar sehingga tidak menimbulkan adanya pemusatan kekuatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu, dengan tidak terlepas dari kesepakatan yang telah dilaksanakan oleh negara Republik Indonesia terhadap perjanjian-perjanjian internasional”.

Ratifikasi perjanjian internasional memang membawa konsekuensi berupa keharusan bagi suatu negara untuk menyusun peraturan perundang-undangan tertentu. Ratifikasi perjanjian TRIP's oleh pemerintah Indonesia membawa konsekuensi seluruh ketentuan hukum yang berkaitan dengan HaKI, sebagaimana ditentukan dalam TRIP's, harus dimiliki Indonesia<sup>235</sup>.

Selanjutnya, untuk lebih dapat menjamin kepastian hukum, harmonisasi hukum mutlak untuk diperhatikan. Terkait dengan persaingan usaha, Peraturan KPPU No. 2 Tahun 2009 menegaskan: “ketentuan Pasal 50 huruf b sebagai pintu harmonisasi antara rezim HaKI dan hukum persaingan usaha”. Dalam konteks ini, nampak adanya pengaruh kepentingan-kepentingan internasional dalam kebijakan pemberlakuan ketentuan Pasal 50 huruf b UU No. 5 Tahun 1999. Menjadi tepat argumentasikan Sunaryati Hartono bahwa<sup>236</sup>:

“sebagai salah satu anggota masyarakat dunia, politik hukum Indonesia juga tidak dapat terlepas dari realita dan politik hukum internasional. Dengan demikian, faktor-faktor yang akan menentukan politik hukum nasional itu tidaklah semata-mata

<sup>235</sup> Pada umumnya HaKI selalu berhubungan dengan perlindungan penerapan kekayaan pribadi yang dapat dimiliki dan dapat diperlakukan sama dengan bentuk-bentuk kekayaan yang lain, terdiri dari:

- a. Hak Cipta (Undang-Undang No. 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta);
- b. Hak Merek (Undang-Undang No. 15 Tahun 2001 tentang Merek);
- c. Hak Paten (Undang-Undang No. 14 Tahun 2001 tentang Paten);
- d. Hak Desain Tata Letak Sirkuit Terpadu (Undang-Undang No. 32 Tahun 2000 tentang Desain Tata Letak Sirkuit Terpadu);
- e. Hak Desain Industri (Undang-Undang No. 31 Tahun 2000 tentang Desain Industri);
- f. Hak Rahasia Dagang (Undang-Undang No. 30 Tahun 2000 tentang Rahasia Dagang);
- g. Hak Varietas Tanaman (Undang-Undang No. 29 Tahun 2000 tentang Perlindungan Varietas Tanaman).

Lihat Sukarmi, Tantangan Hak Atas Kekayaan Intelektual (HAKI) bagi Para Intelektual di Indonesia, artikel pada *Jurnal Hukum*, Vol. 14, No. 3, 2004, hlm. 525.

<sup>236</sup> Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Alumni, Bandung, 1991, hlm 2.



ditentukan oleh apa yang kita cita-citakan (*ius constituendum*), akan tergantung pada kehendak pembentuk hukum, praktisi, atau para teoritis belaka, akan tetapi ikut ditentukan oleh perkembangan hukum di negara-negara lain, serta perkembangan hukum internasional. Dengan kata lain, ada faktor-faktor di luar jangkauan bangsa kita yang ikut menentukan politik hukum masa kini dan masa yang akan datang”.

Terlepas dari hal itu, penulis menyatakan bahwa ketentuan Pasal 50 huruf b UU No. 5 Tahun 1999 memiliki corak yang individualis karena ketentuan tersebut lebih mengutamakan keuntungan orang seorang (para pelaku usaha pemegang HaKI) dan cenderung mengabaikan terwujudnya keadilan sosial sebagai poros utama demokrasi ekonomi Indonesia. Pengecualian terhadap monopoli yang dilakukan oleh para pelaku usaha swasta atas dasar lisensi HaKI, pada beberapa kasus telah menimbulkan ketidakadilan sosial dalam masyarakat. Misalnya dalam kasus PT. Indomarco PrismaTama yang memegang merek dagang Indomaret.

Pada tanggal 9 Agustus 2002, KPPU menerima laporan tertulis dari sebuah lembaga swadaya masyarakat (saksi pelapor). Saksi pelapor dalam laporannya antara lain menyatakan<sup>237</sup>:

- a. Bahwa Tim Survei Saksi Pelapor telah mengadakan wawancara langsung kepada 429 orang pengusaha kecil/pemilik warung yang dianggap mewakili seluruh pemilik warung di wilayah Jakarta, Bogor, Tangerang dan Bekasi (Jabotabek);
- b. Bahwa sebagian besar dari 129 pengusaha kecil yang diwawancarai tersebut menyatakan berdirinya Swalayan Indomaret mempunyai dampak negatif terhadap usaha mereka, yaitu berupa:
  - 1) Penghasilan atau omset penjualan menjadi turun drastis;
  - 2) Banyak usaha kecil yang tutup atau tidak berjualan lagi karena kalah bersaing dalam harga dan pelayanan dengan Toko Swalayan Indomaret;
  - 3) Biaya kehidupan rumah tangga mereka terancam, karena sebelumnya warung tersebut merupakan mata pencarian untuk biaya kehidupan sehari-hari.



Berdasarkan laporan tersebut, nampak bahwa kegiatan usaha yang didasarkan pada lisensi HaKI diindikasikan sebagai penyebab hancurnya kegiatan usaha para pelaku usaha kecil di sekitar tempat beroperasi usahanya. Hal ini tentu tidak sesuai dengan kerangka demokrasi ekonomi Indonesia. Terhadap laporan tersebut Majelis KPPU memutuskan (Putusan Nomor: 03/KPPU-L-I/2000):

- a. Menyatakan bahwa Terlapor dalam pengembangan usahanya kurang memperhatikan prinsip keseimbangan sesuai asas demokrasi ekonomi dalam menumbuhkan persaingan sehat antara kepentingan pelaku usaha dengan kepentingan umum;
- b. Memerintahkan kepada Terlapor untuk menghentikan ekspansinya di pasar-pasar tradisional yang berhadapan langsung dengan pengecer kecil dalam rangka mewujudkan keseimbangan persaingan antar pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah dan pelaku usaha kecil;
- c. Menyatakan bahwa Terlapor dalam mengembangkan usahanya untuk melibatkan masyarakat setempat diantaranya dengan memperbesar porsi kegiatan waralaba;
- d. Merekomendasikan kepada Pemerintah untuk segera menyempurnakan dan mengefektifkan pelaksanaan peraturan dan langkah-langkah kebijakan yang meliputi antara lain dan tidak terbatas pada kebijakan lokasi dan tata ruang, perizinan, jam buka, dan lingkungan sosial;
- e. Merekomendasikan kepada Pemerintah segera melakukan pembinaan dan pemberdayaan usaha kecil menengah atau pengecer kecil agar memiliki daya saing lebih tinggi dan dapat berusaha secara berdampingan dengan usaha-usaha menengah atau besar;
- f. Menyatakan untuk melakukan kajian, monitoring, dan penyelidikan lebih lanjut terhadap dugaan adanya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilakukan oleh pelaku-pelaku usaha yang terkait dengan usaha eceran dalam jalur vertikal termasuk dugaan praktek diskriminasi harga dan perjanjian tertutup.

Pada butir 32 pertimbangannya, Majelis KPPU mengurai:

“Menimbang bahwa Pasal 2 dan Pasal 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 mengandung substansi penting tentang makna demokrasi ekonomi, yakni perlunya memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum, serta substansi untuk meningkatkan efisiensi ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Substansi Pasal 2 dan Pasal 3 ini dapat

menjadi landasan untuk melihat kasus ini dengan alasan sebagai berikut:

- a. Bahwa persaingan pelaku usaha besar dengan pelaku usaha kecil (mikro) dilapangan telah menimbulkan gangguan keseimbangan bagi kepentingan umum karena pelaku usaha kecil terancam sehingga potensial meningkatkan pengangguran yang lebih besar;
- b. Bahwa telah terjadi keresahan sosial yang cukup meluas diberbagai Wilayah Jabotabek karena banyak pengecer kecil kalah dalam persaingan yang tidak seimbang dengan Terlapor;
- c. Bahwa persaingan yang tidak seimbang ini lebih potensial menimbulkan kerugian berupa penurunan kesejahteraan pelaku usaha kecil (mikro) karena kemunduran usaha dan *coati* karena kalah bersaing dengan pelaku usaha besar, yang mempunyai dukungan permodalan, manajemen, dan akses kepada sumber barang yang lebih baik;
- d. Bahwa dari pemeriksaan terbukti Terlapor kurang memperhatikan keseimbangan antara kepentingan Terlapor (sebagai pelaku usaha besar) dengan kepentingan dan keberadaan pengecer kecil di sekitarnya;
- e. Bahwa berdasarkan hal-hal sebagaimana dipertimbangkan di atas, Majelis Komisi berpendapat bahwa unsur perilaku kurang memperhatikan keseimbangan antara kepentingan Terlapor dengan kepentingan pengecer kecil, unsur kurang mempertimbangkan kepentingan umum dan kesejahteraan rakyat secara meyakinkan sudah terpenuhi.

Berdasarkan pertimbangan dan amar putusan Majelis KPPU tersebut, nampak bahwa secara implisit KPPU berada pada pandangan bahwa ketentuan Pasal 50 huruf b UU No. 5 Tahun 1999 dalam beberapa kasus sebenarnya tidak sesuai dengan kerangka demokrasi ekonomi Indonesia, dalam kasus ini perjanjian lisensi merek dagang Indomaret.

Politik hukum persaingan usaha dalam kerangka demokrasi ekonomi Indonesia harus lebih dari sekedar upaya memberikan kebebasan bagi para pelaku usaha untuk berusaha dan bersaing secara sehat. Kerangka demokrasi ekonomi Indonesia menghendaki politik hukum persaingan usaha yang dapat menjamin terselenggaranya persaingan yang beretika (persaingan usaha sehat) antar para pelaku usaha yang berporos pada keadilan sosial. Artinya, dalam demokrasi ekonomi Indonesia, keadilan sosial menjadi tujuan utama sekaligus batas persaingan dan pengejaran

efisiensi oleh para pelaku usaha. Kemakmuran bersama menjadi tujuan utama yang harus diwujudkan, bukan kemakmuran orang perorangan.

Pada konteks demikian nampak bahwa ketentuan Pasal 50 huruf b UU No. 5 Tahun 1999 tidak sesuai dengan kerangka demokrasi ekonomi karena dalam pelaksanaannya telah menutup pintu bagi berkembangnya para pelaku usaha kecil dan menengah. Padahal usaha kecil dan menengah memiliki potensi besar untuk membantu pemerintah mengentaskan kemiskinan di Indonesia, salah satunya dalam memberi kesempatan kerja pada jutaan penduduk di Indonesia yang tidak tertampung di sektor formal atau sektor usaha besar<sup>238</sup>. Kegiatan usaha kecil dan menengah juga menjadi sumber pendapatan utama bagi banyak penduduk Indonesia. Ketentuan Pasal 50 huruf b UU No. 5 Tahun 1999, dengan demikian tidak sesuai dengan sifat kolektivisme dalam demokrasi ekonomi Indonesia yang menghendaki keadilan sosial bagi seluruh masyarakat.

Eksistensi HaKI dalam sistem hukum nasional untuk mendorong pergerakan roda ekonomi memang diperlukan dalam perekonomian Indonesia. Jaminan terhadap hal ini menjadi isu penting dalam rangka menarik investasi asing ke Indonesia. Tetapi, jangan sampai Indonesia lantas mengorbankan kepentingan nasionalnya untuk semata-mata mengakomodir nilai-nilai asing yang sebenarnya tidak sesuai dengan jiwa bangsa Indonesia. Demokrasi ekonomi sebagai jiwa bangsa Indonesia yang menghendaki kemakmuran bersama bukan kemakmuran orang seorang harus tetap dipertahankan. Pengakomodiran nilai-nilai HaKI secara mutlak tanpa diimbangi dengan penyesuaian dengan nilai-nilai nasional bangsa Indonesia hanya akan menyebabkan keresahan sosial<sup>239</sup>.

---

<sup>238</sup> Erutan Agas Punu Anto, Mengkaji Potensi Usaha Kecil dan Menengah (UKM) untuk Pembuatan Kebiasaan Anti Kemiskinan di Indonesia, artikel pada *Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik*, Volume 10, Nomor 3, Maret 2007, hlm. 320.

<sup>239</sup> Lihat pandangan Robin Feldman terkait hak monopoli berdasarkan paten dalam Robin Feldman, "Patent and Antitrust: Differing Shades of Meaning", artikel pada *Virginia Journal of*

Mengurai politik hukum persaingan usaha era pemerintahan orde lama hingga era pemerintahan orde reformasi di Indonesia, nampak bahwa politik hukum persaingan usaha era orde lama pada periode demokrasi liberal kurang sesuai dengan kerangka demokrasi ekonomi karena pelaksanaan program benteng yang menghidupkan semangat individualisme dan praktek-praktek korupsi, kolusi, nepotisme, serta jual beli lisensi yang menunjukkan dengan jelas tidak adanya prinsip-prinsip etika dalam hubungan-hubungan ekonomi. Pada periode demokrasi terpimpin, pemerintah berupaya untuk mengembalikan arah perekonomian Indonesia pada jalurnya, tetapi akhirnya, langkah yang dilakukan pemerintah justru menjurus ke arah etatisme penuh karena mematikan para pelaku usaha lain, di luar sektor negara sehingga keadilan sosial sebagai poros utama demokrasi ekonomi Indonesia tidak terwujud.

Politik hukum persaingan usaha pada era pemerintahan orde baru nampak jelas tidak sesuai dengan kerangka demokrasi ekonomi Indonesia. Pemberian hak-hak monopoli kepada para pelaku usaha swasta, yakni para pelaku usaha yang dekat dengan kekuasaan tanpa efisiensi sebagai pertimbangan utama, mengindikasikan bahwa hubungan-hubungan ekonomi pada era pemerintahan orde baru tidak terselenggara berdasarkan prinsip-prinsip etika, sebagaimana dikehendaki ada dalam kerangka demokrasi ekonomi Indonesia.

Pada pandangan Von Savigny<sup>240</sup>:

“hukum yang baik adalah hukum yang mencerminkan jiwa bangsa (*volkgeist*). Hukum bukanlah sesuatu yang dapat diciptakan secara sewenang-wenang dan terencana oleh pembuat hukum, melainkan hasil dari proses yang bersifat internal dan otonom serta diam-diam dalam diri masyarakat (rakyat). Proses ini berakar dalam sebuah bangsa dengan dasar kepercayaan dan keyakinan bangsa yang bersangkutan serta kesadaran komunal bangsa tersebut”.

---

*Law & Technology* Vol. 13, No. 5, 2008. Lihat juga Carl Shapiro, “Antitrust Limits to Patent Settlements”, artikel pada *RAND Journal of Economics*, Vol. 34, No. 2, 2003.

<sup>240</sup> Antonius Cahyadi dan E Fernando Manulang, *Op.Cit*, hlm. 128.



Produk hukum yang lahir pada era pemerintahan orde lama dan orde baru tidak sesuai dengan kerangka demokrasi ekonomi Indonesia, sebagai perwujudan jiwa bangsa yang menghendaki suatu keadilan sosial. Kemakmuran bagi setiap orang, bukan hanya orang seorang. Berpijak pada pendapat Von Savigny tersebut, logis apabila kemudian politik hukum persaingan usaha era orde lama dan orde baru, justru melahirkan berbagai keresahan dalam masyarakat karena hukum yang ada, tidak sesuai dengan jiwa bangsa.

Pada era pemerintahan orde reformasi, politik hukum persaingan usaha pada beberapa hal memang telah sesuai dengan sifat kolektivisme dalam demokrasi ekonomi Indonesia. Hadirnya UU No. 5 Tahun 1999 setidaknya dapat menjamin terselenggaranya persaingan usaha sehat antar para pelaku usaha. Hanya saja, masih terdapat beberapa ketentuan yang kurang sesuai. Ketentuan tersebut hadir karena tekanan arus globalisasi dewasa ini yang berpijak pada semangat individualisme. Pada kondisi ini, menurut penulis, revisi terhadap UU No. 5 Tahun 1999 mutlak dilakukan.

Tuntutan perkembangan jaman dan perekonomian yang semakin mengglobal dewasa ini memang mengharuskan Indonesia mengakomodir nilai-nilai asing dalam hukum. Tetapi, pengakomodiran nilai-nilai asing tersebut harus disesuaikan dengan jiwa bangsa. Nilai-nilai asing tidak boleh serta merta diadopsi, tetapi harus diadaptasikan terlebih dahulu dengan jiwa bangsa Indonesia, dalam konteks ini demokrasi ekonomi. Adi Sulistiyono dan Muhammad Rustamaji mengurai bahwa<sup>241</sup>:

“Peraturan perundang-undangan, baik di tingkat pusat maupun daerah harus mampu mengakomodasi tarikan ke atas dan kebawah pada sistem hukum yang sekarang terjadi di Indonesia. Jika pembuat undang-undang berhasil melakukan langkah tersebut, produk peraturan perundang-undangan di bidang ekonomi tidak saja mampu mengantisipasi tren perdagangan internasional, tetapi juga mampu

---

<sup>241</sup> Adi Sulistiyono dan Muhammad Rustamaji, *Hukum Ekonomi sebagai Panglima*, Masmedia Buana Pustaka, Sidoarjo, 2009, hlm. 103-104. Lihat juga Adi Sulistiyono, “Pembangunan Hukum Ekonomi untuk Mendukung Pencapaian *Visi Indonesia 2030*”, *Pidato Pengukuhan Guru Besar Hukum Ekonomi Pada Fakultas Hukum Universitas Sebelas Maret*, 17 November 2007.



merealisir amanat konstitusi agar pertumbuhan ekonomi itu digunakan untuk kemakmuran rakyat, bukan mengabdikan pada kepentingan asing maupun konglomerat”.

Tanpa terlepas dari hal itu, mengurai benang merah antara politik hukum era pemerintahan orde lama dan orde baru dalam kaitannya dengan demokrasi ekonomi Indonesia, nampak bahwa permasalahan mendasar politik hukum persaingan usaha pada kedua era tersebut adalah adanya campur tangan negara yang tidak pada tempatnya. Negara dengan kekuasaan yang dimilikinya terlalu dominan melakukan campur tangan terhadap pasar. Campur tangan yang dilakukan oleh negara pun cenderung tidak netral karena adanya kepentingan-kepentingan politik dan ekonomi para pemegang kekuasaan yang melingkupinya. Negara cenderung mendorong terselenggaranya hubungan-hubungan ekonomi yang minim etika. Akhirnya, pasar terdistorsi, masyarakat banyak dirugikan dan cita-cita demokrasi ekonomi Indonesia semakin jauh dari harapan perwujudannya.

Terdapat anekdot bahwa bisnis akan berjalan ketika pemerintah tidur (*business runs when the government sleeps*). Jika ingin kegiatan bisnis dapat berjalan, maka campur tangan pemerintah harus dilepaskan dari pasar. Tetapi anekdot tersebut tidak sepenuhnya benar. Peran pemerintah, bagaimana pun tetap diperlukan untuk menghindari akibat-akibat negatif dari bekerjanya pasar. Pada pandangan Didik J Rachbini<sup>242</sup>:

“pasar tidak bisa mendorong ke arah terjadinya alokasi sumber-sumber ekonomi secara adil dan tidak dapat mengiringi kegagalan pasar ke arah distribusi pendapatan yang lebih merata. Pasar juga tidak dapat mengakumulasi moral sehingga individu-individu di dalamnya tidak secara otomatis bertindak atas dasar pertimbangan etis dan moral”.

---

<sup>242</sup> Didik J Rachbini, *Ekonomi Politik (Paradigma dan Teori Pilihan Publik)*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2002, hlm. 134.

Selaras dengan pemikiran Didik J Rachbini tersebut, Sri Redjeki Hartono<sup>243</sup> juga mengurai:

“Kegiatan ekonomi yang terjadi dalam masyarakat tetap membutuhkan campur tangan negara. Hal ini mengingat tujuan dasar dari kegiatan ekonomi itu sendiri adalah untuk mencapai keuntungan. Sasaran tersebut mendorong terjadinya penyimpangan bahkan kecurangan yang dapat merugikan pihak-pihak tertentu, bahkan semua pihak. Campur tangan negara dalam hal ini adalah dalam rangka menjaga keseimbangan kepentingan negara dan kepentingan umum terhadap kepentingan pribadi atau perusahaan”.

Berpijak pada kedua argumen tersebut, nampak bahwa campur tangan negara terhadap pasar bagaimana pun tetap diperlukan. Hanya saja, campur tangan tersebut harus dilakukan pada tempatnya. Hal ini yang tidak terjadi pada era pemerintahan orde lama dan orde baru. Pada era pemerintahan orde lama dan orde baru, campur tangan negara terhadap pasar cenderung dipergunakan untuk memberi perlindungan kepada kepentingan-kepentingan tertentu, umumnya kepentingan para pelaku usaha yang berkoalisi dengan para pemegang kekuasaan dan bahkan, kepentingan para pemegang kekuasaan dengan kepentingan bisnis yang dijalankannya sendiri.

Hukum cenderung dimanfaatkan untuk melindungi kepentingan-kepentingan di luar tujuan ideal hukum. Paham hukum yang dilaksanakan adalah paham hukum dalam arti sempit (*governance by law*) dan masih jauh dari paham negara hukum dalam arti yang lebih luas, yaitu negara yang hukumnya disusun sedemikian rupa, untuk membawa kemakmuran dan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat dan bangsa secara merata dan adil<sup>244</sup>. Kondisi tersebut diperburuk dengan belum hadirnya lembaga negara yang bertugas untuk mengawasi kesesuaian antara produk hukum yang dikeluarkan oleh pemerintah dengan produk hukum yang lebih tinggi atau produk hukum lain yang setara (*judicial review*) sehingga para pemegang kekuasaan dapat

<sup>243</sup> Johnny Ibrahim, *Op.Cit*, hlm. 35. sebagaimana dikutip dari Sri Redjeki Hartono, *Kapita Selekta Hukum Ekonomi*, Mandar Maju, Bandung, 2000, hlm. 13.

<sup>244</sup> Sunaryati hartono, *Politik Hukum Menuju Pembangunan Ekonomi*. Badan Pembinaan Hukum Nasional, Jakarta, 2009, hlm. 21.

dengan mudah memanfaatkan hukum sebagai sarana untuk melegitimasi tindakan-tindakannya, yang sebenarnya bertentangan dengan hukum.

Pada era pemerintahan orde lama, mekanisme *judicial review* sama sekali belum dikenal. Sedangkan pada era pemerintahan orde baru, hak menguji materiil terhadap peraturan perundang-undangan yang derajatnya di bawah undang-undang sudah ada, yakni berdasarkan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1970, Tap MPR No. III/MPR/1978, Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985, dan Peraturan Mahkamah Agung (PERMA) Nomor 1 Tahun 1993. Akan tetapi, pelaksanaan *judicial review* masih sangat sulit. Hal ini Menurut Mahfud MD<sup>245</sup>, terjadi karena masalah teknis-prosedural maupun subjek yang berhak menuntut masih mengandung kekacauan-kekacauan teoritis.

Kembali kepada masalah campur tangan negara terhadap pasar, Joseph Stiglitz dalam studinya tentang peran negara mengemukakan berbagai bentuk alternatif intervensi yang bisa dilakukan oleh negara. Salah satu bentuk intervensi yang dapat dilakukan oleh negara menurut Joseph Stiglitz adalah dengan memberlakukan hukum yang berkonsekuensi pada tindakan hukum<sup>246</sup>. Linier dengan pendapat tersebut, pada era reformasi ini negara telah mengatur tindakan para pelaku usaha yang boleh dan tidak boleh dilakukan dalam kerangka persaingan usaha (lihat kembali Bagan 2) dalam ketentuan UU No. 5 Tahun 1999. Selanjutnya, negara juga telah membentuk KPPU sebagai lembaga yang memiliki tugas utama untuk lebih menjamin terselenggaranya persaingan usaha sehat di Indonesia.

Pada perspektif kelembagaan, kedudukan KPPU dalam sistem ketatanegaraan Indonesia adalah sebagai lembaga negara sampiran (*state auxiliary agencies*). Diletakkannya fungsi pengawasan terhadap suatu lembaga independen di luar Lembaga Negara memang akan lebih menjamin

<sup>245</sup> Lebih jauh lihat Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2011, hlm. 370.

<sup>246</sup> Lihat Didik J Rachbini, *Ekonomi... Op.Cit*, hlm. 136.

netralitas lembaga karena tidak ada intervensi kekuasaan. Pada pandangan Djatmiko Anom Husodo, pembentukan lembaga-lembaga negara sampiran pada dasarnya dilandasi oleh beberapa hal berikut<sup>247</sup>.

- a. Rendahnya kredibilitas lembaga-lembaga negara yang telah ada sebelumnya akibat adanya asumsi dan bukti mengenai korupsi dan bukti mengenai korupsi yang telah mengakar dan sulit diberantas;
- b. Tidak independennya lembaga-lembaga negara yang karena alasan tertentu tunduk di bawah pengaruh suatu kekuasaan tertentu;
- c. Ketidakmampuan lembaga-lembaga negara yang telah ada dalam melaksanakan tugas-tugas yang harus dilakukan pada masa transisi menuju demokrasi, baik karena persoalan internal maupun persoalan eksternal;

Pada perspektif berbeda, celah hukum bagi lahirnya kebijakan-kebijakan pemerintah yang mengganggu iklim persaingan usaha tidak sehat sebagaimana terjadi pada era orde baru memang sudah dapat diminimalisir dengan hadirnya lembaga *judicial review*. Ketentuan Pasal 24A ayat (1) UUD 1945, mengamanatkan bahwa:

“Mahkamah Agung berwenang mengadili pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang terhadap undang-undang, dan mempunyai wewenang lainnya yang diberikan oleh undang-undang.

Selanjutnya, melalui Ketentuan Pasal 24C ayat (1) UUD 1945 mengamanatkan bahwa:

“Mahkamah Konstitusi berwenang mengadili pada tingkat pertama dan terakhir yang putusannya bersifat final untuk menguji undang-undang terhadap Undang-Undang Dasar, memutus sengketa kewenangan lembaga negara yang kewenangannya diberikan oleh Undang-Undang Dasar, memutus pembubaran partai politik, dan memutus perselisihan tentang hasil pemilu”.

Hanya saja, permasalahan berikutnya adalah bagaimana komisioner KPPU sebagai garda depan penegakan hukum persaingan usaha benar-benar berada dalam kondisi yang netral dari kepentingan-kepentingan tertentu, di luar kepentingan hukum. Bagaimana pun komisioner berada pada posisi

<sup>247</sup>Lihat Djatmiko Anom Husodo, “Kedudukan Lembaga Negara Sampiran dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia”, artikel dalam *Jurnal Konstitusi*, Vol. 1, No. 1, 2008, hlm. 38.

sangat strategis, karena itu harus terdiri dari orang yang benar-benar memiliki integritas dan kapasitas. Netralitas dari kepentingan-kepentingan tertentu diluar kepentingan ideal hukum penting untuk dijamin agar tidak terjadi pergeseran kepentingan, dari para pemegang kekuasaan (eksekutif) yang berkoalisi dengan para pelaku usaha pada era pemerintahan orde baru, kepada komisioner yang berkoalisi dengan para pelaku usaha. Terlebih, reputasi KPPU sebagai suatu lembaga yang independen dengan komisioner yang memiliki integritas sempat tercoreng dengan tertangkapnya salah satu anggota komisioner ketika menerima suap dari salah satu pihak yang berperkara dalam kasus Astro pada 2008.

“Petugas KPK mendapati Iqbal dan supirnya (BR) tengah membawa koper hitam sekluarnya dari lift hotel milik Grup Lippo tersebut. Setelah diperiksa petugas KPK, ternyata koper tersebut berisi uang Rp500 juta. Uang ini diduga sebagai pemberian dari salah seorang direksi PT First Media Tbk, anak usaha Grup Lippo. Pasalnya, di saat dan di lokasi yang sama, KPK juga menangkap Presiden Direktur First Media, Billy Sindoro. Bedanya Billy ditangkap di lantai 17 hotel berbintang lima ini. Selain Iqbal, Billy dan BR, KPK juga menangkap BD asisten Billy, dan G *office boy* Hotel Aryaduta<sup>248</sup>”.

Hal tersebut setidaknya mengindikasikan bahwa keberadaan komisioner KPPU memang akan selalu dekat dengan kepentingan para pelaku usaha. Distorsi kepentingan dari komisioner yang berkoalisi dengan para pelaku usaha akhirnya hanya akan menjadikan substansi UU No. 5 Tahun 1999 tidak terlalu bermakna karena praktek tebang pilih dalam penegakan hukum. Para pelaku usaha yang dekat dengan penguasa (komisioner) akan tetap berada pada posisi aman meskipun melakukan persaingan usaha tidak sehat karena praktik persaingan usaha tidak sehat yang dilakukannya tidak akan ditindak tegas. Jika hal ini benar terjadi, maka hadirnya UU No. 5 Tahun 1999 tidak akan memberikan dampak signifikan bagi pertumbuhan iklim usaha kondusif di Indonesia.

---

<sup>248</sup> Lebih jauh lihat Anonim, *Komisioner KPPU, Mohammad Iqbal ditangkap KPK*, dalam <http://www.hukumonline.com/berita/baca/hol20138/komisioner-kppu-mohammad-iqbal-ditangkap-kpk>, 06 Februari 2013, 21.57 WIB.



## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. KESIMPULAN**

1. Politik hukum persaingan usaha era orde lama nampak pada program benteng, peraturan perundang-undangan tentang nasionalisasi perusahaan-perusahaan asing di Indonesia, dan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 1959 tentang Larangan bagi Usaha Perdagangan Kecil dan Eceran yang Bersifat Asing di Luar Ibukota Daerah Swatantra Tingkat I dan II Serta Karisidenan (Perpres Nomor 10 Tahun 1959). Politik hukum persaingan usaha era orde lama pada dimensi kebijakan dasar secara umum ditujukan untuk membangun perekonomian nasional yang berbasis pada kemandirian bangsa. Pada dimensi kebijakan pemberlakuan, politik hukum persaingan usaha banyak terdistorsi oleh kepentingan untuk menggerus dominasi Belanda dalam perdagangan impor, kepentingan partai politik pemegang kekuasaan, konflik Irian Barat antara pemerintah Indonesia dan Belanda, kepentingan bisnis anggota Angkatan Darat, dan sentimen negatif terhadap golongan Tionghoa. Politik hukum persaingan usaha pada era orde baru nampak pada Ketetapan MPRS RI Nomor XXIII/MPRS/1966, Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1973, Ketetapan MPR RI Nomor IV/MPR/1978, Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1983, Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1988, Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1993, Ketetapan MPR RI Nomor II/MPR/1998, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1984, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1995, Keppres Nomor 36 Tahun 1979, Keppres Nomor 5 Tahun 1988, Keppres Nomor 17 Tahun 1983, Keppres Nomor 20 Tahun 1992, Inpres Nomor 2 Tahun 1996, yang diikuti dengan diundangkannya Keppres No. 42 Tahun 1996, Keppres Nomor 93 Tahun 1996, Keppres Nomor 14 Tahun 1997, Keppres Nomor 38 Tahun 1997. Politik hukum

persaingan usaha era orde baru pada dimensi kebijakan dasar secara umum ditujukan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi. Pada dimensi kebijakan pemberlakuan, politik hukum persaingan usaha banyak terdistorsi oleh kepentingan-kepentingan para pelaku usaha yang berkoalisi dengan para pemegang kekuasaan. Pada era reformasi, politik hukum persaingan usaha nampak pada Tap MPR No. X/MPR/1998 dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999. Pada dimensi kebijakan dasar, politik hukum persaingan usaha era reformasi ditujukan untuk menciptakan iklim usaha yang kondusif bagi para pelaku usaha. Pada dimensi kebijakan pemberlakuan, politik hukum persaingan usaha era reformasi didorong oleh kepentingan untuk mendapatkan dana bantuan IMF dan mendapatkan dukungan rakyat pada kekuasaan baru.

2. Politik hukum persaingan usaha era orde lama kurang sesuai dengan kerangka demokrasi ekonomi karena hadirnya semangat individualisme, praktik-praktik korupsi, kolusi, nepotisme, praktik jual beli lisensi, dan langkah pemerintah pada periode demokrasi terpimpin yang justru menjurus pada etatisme penuh. Politik hukum persaingan usaha era orde baru juga tidak sesuai dengan kerangka demokrasi ekonomi Indonesia karena monopoli dan konglomerasi yang terjadi tumbuh pada iklim persaingan usaha tidak sehat, adanya penyalahgunaan kemudahan kredit dari pemerintah, dan koalisi antara para pelaku usaha dengan pemerintah. Pada era reformasi, politik hukum persaingan usaha pada beberapa hal telah sesuai dengan kerangka demokrasi ekonomi Indonesia. Hanya saja, masih terdapat ketentuan Pasal 50 huruf b UU No. 5 Tahun 1999 yang bercorak individualis dan tidak sesuai dengan kerangka demokrasi ekonomi Indonesia.

## **B. IMPLIKASI**

1. Politik hukum persaingan usaha pada era orde lama, orde baru, dan reformasi banyak terdistorsi oleh kepentingan-kepentingan tertentu di luar kepentingan hukum. Hukum sarat dengan kepentingan-kepentingan

para pelaku usaha yang berkoalisi dengan para pembentuk hukum sehingga penegakan hukum terhadap praktik-praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat akan sulit untuk dilaksanakan.

2. Pada era orde lama dan orde baru, hukum persaingan usaha cenderung dimanfaatkan oleh para pihak yang dekat dengan lingkaran kekuasaan untuk mengakomodir kepentingan mereka. Oleh karena itu, pada era orde lama dan orde baru, persaingan usaha yang sehat tidak dapat terselenggara dan cita-cita demokrasi ekonomi sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tidak dapat terealisasi dengan baik. Pada era reformasi ini, hadirnya UU No. 5 Tahun 1999 memang telah mendorong terselenggaranya persaingan usaha sehat sesuai dengan kerangka demokrasi ekonomi Indonesia. Akan tetapi, masih adanya ketentuan yang mengandung nilai-nilai individualisme akan menghambat terwujudnya cita-cita demokrasi ekonomi Indonesia.

### C. SARAN

1. Permasalahan mendasar dalam proses pembentukan hukum adalah terjadinya koalisi antar para pemegang kekuasaan dan para pelaku usaha yang sarat dengan korupsi, kolusi, dan nepotisme. Gagasan tentang pentingnya mencerdaskan kehidupan bangsa, tidak sekedar mencerdaskan otak bangsa, kiranya penting untuk diketengahkan. Pendidikan moral harus lebih ditekankan pada berbagai tingkat pendidikan, khususnya pada pendidikan tinggi hukum.
2. Hukum yang baik adalah hukum yang mencerminkan jiwa bangsa (*volkgeist*). Oleh karena itu, perlu adanya revisi terhadap ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, khususnya Pasal 50 huruf b, untuk lebih disesuaikan dengan semangat kolektivisme dalam demokrasi ekonomi Indonesia.
3. Pengakomodiran nilai-nilai asing pada hukum Indonesia memang tidak dapat dihindarkan pada era globalisasi saat ini. Hanya saja, menjadi

penting menyesuaikan terlebih dahulu nilai-nilai asing tersebut dengan jiwa bangsa Indonesia. Nilai-nilai asing dalam hukum di Indonesia harus diadaptasikan dengan jiwa bangsa, bukan serta merta diadopsi.

4. Penegakan hukum persaingan usaha oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) harus dilaksanakan secara objektif, tegas, dan berkelanjutan. Substansi undang-undang yang baik bagaimana pun tidak akan berarti jika tidak diimbangi dengan penegakan hukum yang baik pula. Dengan demikian, pemilihan komisioner dalam KPPU penting pula untuk mendapat perhatian agar komisioner yang terpilih benar-benar memiliki integritas dan kapabilitas. Tidak hanya sekedar mewakili kepentingan para pelaku usaha yang berafiliasi dengan mereka.

