

Potensial Pelanggaran Hukum Persaingan Pada Tata Niaga Gula

Oleh :

Ari Purwadi

ABSTRACT

As a public policy instruments, implementation of sugar import commerce system should subject to fulfilling society needs especially customers', such as sugar cane farmers and sugar factories. The potential law violent towards cartel and oligopoly is based on "rule of reason" prohibition so that there is an act in accordance to elements of new related paragraphs when has been proven having negative effects.

Keywords: *Commerce system, imported sugar, competition law, cartel, oligopoly.*

PENDAHULUAN

Gula merupakan salah satu item sembilan bahan pokok (sembako) yang tidak terpisahkan kehidupan masyarakat. Hal tersebut tampak dari trend perkembangan konsumsi gula Indonesia. Dalam lima tahun terakhir, terhitung sejak tahun 1998 – 2002, pertumbuhan konsumsi gula berada pada kisaran antara 0,94 sampai 0,99 persen (Kompas, 22 Juli 2004). Namun, ternyata konsumsi gula masyarakat tersebut tidak diiringi dengan perkembangan produksi gula dalam negeri. Program akselerasi peningkatan gula dalam negeri sangat tergantung dari industri gula nasional. Kondisi industri gula di Jawa secara umum diharapkan pada permasalahan rendahnya kemampuan produksi akibat minimnya pasokan tebu. Hal ini terjadi akibat dampak penurunan luas dan

produktivitas lahan. Menurut Data Direktorat Jenderal Bina Produksi Perkebunan Departemen Pertanian menyebutkan, dalam kurun waktu sembilan tahun terakhir ini luas areal dan produktivitas lahan mengalami penurunan secara nyata ditinjau dari bobot dan kualitas tebu maupun hablur yang diperoleh. Luas areal menyusut sebesar 42 persen, sedangkan bobot tebu rendemen, dan hablur menurun berturut-turut sebesar 6,4 persen, 20 persen, dan 25 persen (Kompas, 23 Juli 2004, h. 15).

Kondisi terjadinya penurunan luas dan produktivitas lahan tersebut menyebabkan pabrik gula bekerja di bawah kapasitas terpasang sehingga terjadi *idle capacity*, hari giling menjadi pendek dan efisiensi pabrik menjadi rendah. Bahan baku tebu sebagian besar Pabrik Gula (PG) di Jawa berasal dari tebu

rakyat, yakni sebesar lebih dari 80% (Kompas, 23 Juli 2004, h. 15). Persoalan yang dihadapi dalam upaya peningkatan produktivitas tebu rakyat berupa kendala pendanaan dan sarana produksi, serta rehabilitasi tanaman keprasan tidak dilakukan tepat waktu. Di sisi lain, biaya produksi yang meningkat otomatis membuat sisa hasil usaha yang diterima petani tebu menjadi rendah, sehingga pada akhirnya petani tebu menderita rugi. Keadaan ini akan menjatuhkan gairah petani tebu untuk menanam tebu, sehingga industri gula akan kekurangan bahan baku.

Produksi gula nasional menunjukkan trend yang fluktuatif. Pada tahun 1995 produksi gula nasional mencapai 2,14 ton, namun pada tahun-tahun berikutnya produksi gula nasional anjlok, bahkan mencapai titik yang terendah menjadi 1,4 juta ton pada tahun 1998. Namun, pada tahun 2001 produksi meningkat lagi menjadi 1,73 juta ton, tetapi pada tahun 2003 produksi gula nasional kembali turun menjadi 1,6 juta ton (Kompas, 23 Juli 2004, h. 15).

Sementara itu, jika kita melihat kebutuhan gula nasional pada tahun 2003 sebesar 3,2 juta ton, defisit produksi gula berkisar 1,6 juta ton. Barangkali dimasa mendatang, karena pertumbuhan penduduk, kemerosotan produktivitas dan pengurangan areal produksi akan besar kemungkinan defisit ini terus berlanjut untuk meningkatkan kinerja industri gula nasional, meningkatkan efisiensi pabrik, serta meningkatkan luas dan produktivitas lahan.

Dengan kondisi yang demikian itu, tidak heran kebijaksanaan pembatasan dilakukan oleh pemerintah. Sebenarnya sudah sejak tahun 2002 telah dilakukan suatu kebijakan publik mengenai hal itu, yaitu tertuang dalam Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor: 643/MPP/Kep/9/2002 tentang Tata Niaga Impor Gula. Latar belakang dikeluarkan kebijaksanaan publik tersebut adalah perlu adanya pembatasan impor gula agar tidak menimbulkan kerugian baik bagi masyarakat maupun jangan sampai mengganggu pendapatan petani/produksi tebu di dalam negeri. Impor gula hanya dapat dilakukan oleh perusahaan yang telah mendapat penunjukan sebagai Importir Terdaftar Gula (IT Gula). Impor gula hanya boleh dilakukan oleh produsen atau perusahaan perkebunan yang memperoleh bahan baku paling sedikit 75% bersumber dari petani tebu rakyat atau merupakan hasil kerjasama dengan petani tebu rakyat setempat dalam proses produksinya. Berdasarkan pelaksanaan kebijakan publik tersebut, Direktur Jendral Perdagangan Luar Negeri Departemen Perindustrian dan Perdagangan telah menunjuk importir gula secara terbatas, yaitu PT. Rajawali Nusantara Indonesia (PT RNI), PT. Perkebunan Nusantara (PTPN) IX, PTPNX, PTPN XI, dan Bulog. Pemerintah memberi kesempatan pada Perum Bulog mengimpor gula mengingat statusnya sebagai badan penyangga. Namun, sejak tahun 2004 terjadi perubahan kebijakan yaitu Perum Bulog tidak lagi ditunjuk untuk

melakukan impor gula (Tempo Interaktif, 10 Februari 2004).

Sementara itu, kebijakan tersebut disinyalir oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) dengan menimbulkan kartel (Suara Merdeka, 23 Juni 2003), bahkan mengarah pada oligopoli ini merupakan bentuk-bentuk perbuatan yang mengarah pada praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

PERMASALAHAN

Persaingan dalam dunia usaha ditinjau dari aspek positif merupakan hal yang wajar. Persaingan yang saling menguntungkan baik bagi semua produsen menguntungkan konsumen dan tidak merugikan orang lain merupakan unsur pendorong bagi kemajuan usaha. Sebaliknya, di pihak lain, persaingan yang tidak wajar dapat menimbulkan akibat negatif, yang dapat merugikan kepentingan pihak lain. Di dunia usahapun, persaingan ini tidak dapat dihindarkan, karena hakekat praktek usaha (bisnis) itu adalah "bersaing". Persaingan antar pelaku usaha terjadi karena produk salah satu pelaku usaha ini bisa dalam bentuk harga maupun non harga.

Apabila persaingan usaha ini dilakukan dengan tidak wajar menimbulkan masalah hukum, karena mengganggu kepentingan pihak-pihak yang dirugikan. Dengan pendekatan klasifikasi hukum secara fungsional (bukan konvensional), maka hukum yang mengatur mengenai persoalan persaingan usaha ini

adalah "hukum persaingan". Hukum persaingan ini mempertahankan terjadinya persaingan yang sehat. Hukum persaingan ini pada dasarnya melarang perbuatan-perbuatan anti persaingan dan perjanjian yang mendukung klausula-klausula anti persaingan. (Purwadi, 2000: 77). Perbuatan-perbuatan yang bersifat anti persaingan, ini berupa monopoli, praktek-praktek bisnis restriktif, persekongkolan diantara para pesaing, praktik-praktik bisnis tidak jujur dan perangkapan jabatan di berbagai perusahaan.

Berdasarkan sinyalemen yang dinyatakan KPPU tersebut di atas, maka menimbulkan permasalahan : benarkah tata niaga impor gula itu berpotensi kartel atau oligopoli? atau boleh dipertanyakan; apakah tata niaga impor gula tersebut memiliki potensi melanggar hukum persaingan?

PEMBAHASAN

Dengan melemahnya persaingan dalam mekanisme pasar, konsumen dihadapkan pada ketiadaan pilihan. Konsumen sebagai pemakai terakhir suatu produk terkadang harus membayar dengan harga mahal yang tidak terbentuk dari mekanisme penawaran. Dalam keadaan demikian kepentingan konsumen sering terabaikan. Untuk mencegah atau setidaknya mengurangi distorsi pasar akibat perusahaan besar menekan yang kecil dan lemah, praktek perdagangan monopoli, kewajaran dan kepastian dalam dunia usaha diperlukan adanya hukum yang mengaturnya. Hukum persaingan

ditujukan untuk mendorong adanya persaingan bisnis dan melarang adanya kekuatan monopoli. Monopoli adalah suatu keadaan pasar yang hanya terdapat satu badan/perusahaan atau kelompok badan/perusahaan yang memproduksi dan/atau menjadi suatu produk. Sedangkan kekuatan monopoli (*monopoli power*) adalah kekuatan yang dapat meniadakan pesaing-pesaingnya (*competitor*) di pasar, atau membuat persekongkolan harga (*fixing prices*) secara arbiter. Dengan hukum persaingan tersebut diharapkan dapat mendorong adanya kebebasan dan persaingan yang sehat (*fair*) untuk menjamin perdagangan sehat (*fair trade*). Dengan adanya persaingan sehat dan ketat di harapkan pertumbuhan monopoli atau oligopoli dapat di rem. Tujuan akhir pengaturan persaingan usaha ini adalah untuk kepentingan konsumen (Khairandy, 1996: 13).

Model pengaturan persaingan dalam bentuk Undang-Undang muncul dua faham pemikiran ekonomi dalam memandang tujuan dan fungsinya: pertama, faham strukturalis yang dimotori ekonomi-ekonomi dari Universitas Harvard berpendapat bahwa tujuan utama dari Undang-Undang adalah untuk menciptakan persaingan usaha yang efektif melalui pembentukan struktur pasar persaingan sempurna yang meniadakan monopoli, oligopoli dan dominasi pasar, serta menghapuskan berbagai macam *barriers to entry* atau hambatan dalam memasuki bidang usaha. Faham ini sangat mengharapkan

intervensi pemerintah untuk menghapuskan berbagai konsentrasi ekonomi atau konglomerasi.

Dengan demikian, fokus penganut faham ini adalah agar materi muatan Undang-Undang lebih menekankan pada larangan konsentrasi ekonomi, sehingga Undang-Undang ini disebut sebagai Undang-Undang Anti Monopoli. (Erawaty, 1999:20). Kedua, faham neoklasik yang didukung ekonomi-ekonomi dari universitas Chicago yang lebih menekankan pada bagaimana melalui undang-undang tersebut dapat diatur perilaku ekonomi agar dalam melakukan usahanya menghindari praktik-praktik yang curang. Dengan mengatur aspek perilaku ekonomi itu, penganut faham ini percaya bahwa akan tercipta struktur pasar yang terbuka, efektif dan efisien yang pada akhirnya akan mensejahterakan konsumen melalui penyediaan berbagai alternatif produk dan produsennya. Jadi materi muatan Undang-Undang bila mengikuti versi neoklasik ini penekanannya ada pada pengaturan praktek bisnis curangnya, seperti misalnya larangan melakukan pembedaan harga atau "*price discrimination*", pembagian wilayah pasar, pengaturan klausul pembatasan kebebasan dalam kontrak-kontrak bisnis atau yang disebut "*restraint of trade*", "*tying contacts*", "*price fixing arrangement*", "*exclusive dealing arrangement*" dan sejenisnya. Dengan demikian bila materi muatannya seperti ini, maka judul Undang-Undanganya adalah Undang-Undang Persaingan

Usaha, bukan Undang-Undang Anti Monopoli (Erawaty, 1999: 21).

Berikut ini dijelaskan mengenai praktek bisnis curang, yaitu:

1. *Price Discrimination* adalah praktek dalam hal mana yang berbeda untuk suatu transaksi bisnis yang sama dan produk yang sama pula, perbedaan tersebut biasanya menyangkut harga produk yang bersangkutan;
2. *Restraint of trade* adalah kontrak bisnis yang membatasi kebebasan atau hak salah satu pihak yang ditetapkan oleh pihak lainnya dengan memberikan klausul yang sifatnya restriktif. Kalau klausul tersebut memenuhi batas kewajaran dapat dinyatakan sah dan dapat dilaksanakan, namun kalau klausul tidak wajar tentu akan dapat dibatalkan. Misalnya, seperti klausul dalam hubungan kerja antara majikan dengan pegawainya, biasanya mencantumkan klausul, bahwa si pegawai selepas berakhirnya kontrak kerjanya sampai dengan jangka waktu tertentu berjanji tidak akan membuka usaha yang sejenis dengan bidang usaha yang dilakukan oleh bekas majikannya itu: contoh lain, klausul bahwa penerima lisensi paten harus membeli semua bahan baku untuk produksi produk yang hak patennya dilisensikan hanya dari pihak pemberi lisensi.
3. *Tying contract* adalah kontrak-kontrak bisnis antara penjual dan pembeli dalam hal mana penjual mewajibkan pembeli untuk membeli juga suatu produk tertentu yang dikaitkan dengan produk utama yang sesungguhnya hendak dibeli oleh konsumen menolak membeli produk tambahan tersebut maka ia tidak akan memperoleh produk utamanya itu;
4. *Price Fixing Arrangement* adalah antara dua atau lebih perusahaan yang memproduksi produk sejenis yang saling bersepakat untuk menetapkan pula besar atau jumlah produknya;
5. *Exclusive Dealing Arrangement* adalah berupa kontrak eksklusif antara penjual dan pembeli dalam hal mana penjual mewajibkan pembeli untuk harga membeli produk yang dibutuhkannya dari 1 penjual saja yaitu pihaknya sendiri, sementara dia tetap bebas untuk menjual produk tersebut kepada pembeli lainnya. Atau sebaliknya yang terjadi, yaitu pembelilah yang mengikat penjual agar hanya menjual produknya kepada satu pihak pembeli saja yaitu dirinya sendiri, sementara dia sebagai pembeli tetap berhak untuk membeli produk serupa dari penjual lainnya.

Persaingan usaha dalam pasar yang melemah dapat mengakibatkan konsumen dihadapkan pada tidak adanya pilihan. Pasar dikuasai oleh suatu produk yang membuat konsumen terpaksa menerima produk tersebut dalam memenuhi kebutuhannya. Akibatnya konsumen sebagai pemakai produk kadang-kadang harus membayarnya dengan harga

mahal tidak terbentuk dari mekanisme penawaran. Pengaturan hukum persaingan usaha ditujukan untuk mendorong adanya persaingan usaha dan melarang adanya kekuatan monopoli. Kekuatan monopoli ini meniadakan pesaing-pesaing di pasar atau membuat persekongkolan harga. Hukum persaingan usaha diharapkan dapat mendorong adanya kebebasan dan persaingan yang sehat, yang pada akhirnya untuk menjamin perdagangan yang sehat (*fair trade*). Dengan adanya persaingan usaha yang sehat diharapkan praktik-praktik monopoli dapat ditekan. Selain itu kepentingan pilihan barang oleh konsumen akan lebih mendapat perlindungan.

Persaingan usaha yang sehat menghindarkan terjadinya kekuatan pasar yang memupuk pada satu atau beberapa perusahaan. Perusahaan yang bermain di pasar relatif banyak, sehingga produk di pasar yang dibutuhkan oleh konsumen juga relatif banyak, sehingga produk di pasar yang dibutuhkan oleh konsumen juga relatif banyak. Ini berarti konsumen mempunyai banyak alternatif dalam memiliki barang dan/atau jasa yang dibutuhkan, sehingga harga benar-benar ditentukan oleh pasar permintaan dan penawaran, bukan oleh hal-hal lain, misalnya kekuatan monopoli.

Untuk itu, diperlukan kehadiran Undang-Undang yang mengatur soal persaingan usaha, yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, yang telah disahkan dan diundangkan

pada tanggal 3 Maret 1999. Di dalam undang-undang ini diatur mengenai struktur pasar dan perilaku pasar (pelaku bisnis). Dilihat dari judul undang-undang ini, maka ada 2 materi pokok yang diatur oleh undang-undang ini, yaitu :

1. Pengaturan anti monopoli dan
2. Pengaturan persaingan usaha.

Dengan demikian, materi yang ada di dalam undang-undang ini menurut pandangan ekonomi mencakup sekaligus baik faham strukturalis maupun faham neo klasik. Hal ini berarti undang-undang ini disamping mengatur harapan intervensi pemerintah untuk menghapus konsentrasi ekonomi atau konglomerasi, juga mengatur perilaku pelaku ekonomi dalam melakukan usahanya.

Perjanjian yang dilarang yang diatur dalam undang-undang ini adalah:

- a. Oligopoli;
- b. Penetapan harga;
- c. Pembagian wilayah pasar;
- d. Pemboikotan;
- e. Kartel;
- f. Trust;
- g. Oligopsoni;
- h. Integrasi vertikal;
- i. Perjanjian tertutup;
- j. Perjanjian dengan pihak luar negeri.

Sedangkan untuk kegiatan yang dilarang meliputi:

- a. Monopoli;
- b. Monopsoni;
- c. Penguasaan pasar; dan
- d. Persekongkolan.

Untuk posisi dominan mengatur mengenai:

- a. Posisi dominan yang dilarang;
- b. Jabatan rangkap;
- c. Pemilikan; dan
- d. Penggabungan, peleburan, pengambilalihan.

Monopoli yang dilarang adalah monopoli yang menyebabkan terjadinya pembentukan pasar, pembagian pasar, dan konsentrasi pasar secara sepihak. Apabila suatu pasar mempunyai produk tertentu dan hanya ada satu perusahaan dalam suatu geografis tertentu satu-satunya yang memproduksi produk tersebut dan dengan cara sedemikian rupa menutup kemungkinan perusahaan lain memproduksi produk yang sama, perusahaan itu dapat dikatakan telah melakukan monopoli. Sebaliknya, apabila perusahaan lain juga diberi kesempatan yang sama untuk memproduksi produk tertentu tersebut tetapi kesempatan itu tidak dipergunakan, maka perusahaan satu-satunya yang memproduksi produk tersebut tidak dapat dikatakan telah melakukan monopoli (Purwadi, 2000:33).

Dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 praktik monopoli tersebut diperinci sebagai berikut:

1. Monopoli: apabila berkaitan dengan melakukan penguasaan atas produksi (pemasaran) barang dan/jasa lebih dari 50% pangsa pasar satu jenis barang/jasa tertentu (Pasal 17);
2. Monopsoni : apabila menguasai penerimaan pasokan atau menjadi pembeli tunggal barang dan/jasa dalam pasar bersangkutan lebih dari 50% pangsa pasar satu jenis barang/jasa tertentu (Pasal 18);
3. Penguasaan pasar yang berupa:
 - a. Menolak dan/menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan; atau
 - b. Menghalangi konsumen/pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha pesaingnya itu; atau
 - c. Membatasi peredaran dan/penjualan barang dan/jasa pada pasar bersangkutan; atau
 - d. Melakukan praktik diskriminasi terhadap pelaku pasar tertentu (Pasal 19).

Semakin besar suatu perusahaan akan semakin besar kemungkinan mempraktikkan monopoli, sehingga menimbulkan dampak negatif, seperti:

1. Harga yang tinggi karena tidak ada persaingan, akibatnya mendorong inflasi yang tentu saja merugikan masyarakat;
2. Terjadi excess profit karena terdapat keuntungan di atas keuntungan yang normal, sehingga menimbulkan ketidakadilan;

3. Eksploitasi terhadap buruh dalam bentuk upah dan konsumen akibat rendahnya mutu dan hilangnya hak pilih konsumen;
4. Pemborosan, karena perusahaan monopoli cenderung tidak beroperasi pada *average cost* yang minimum dan *cost* tersebut cenderung ditanggung oleh konsumen;
5. *Entry barrier*, karena monopoli menguasai pangsa pasar yang menghambat perusahaan lain untuk masuk dalam bidang bisnis sejenis;
6. Timbulnya ketidakmerataan pendapatan karena timbul akumulasi modal dan pendapatan dari usaha monopoli (Fuady, 1994:177-178).

Di dalam pasal 50 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 diatur mengenai beberapa hal yang dikecualikan dari undang-undang ini, yaitu:

- a. Perbuatan dan atau perjanjian yang bertujuan melaksanakan peraturan perundang-undangan yang berlaku; atau
- b. 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; atau
- c. Perjanjian penetapan standar teknis produk barang dan atau jasa yang tidak mengekang dan atau menghalangi persaingan; atau
- d. Perjanjian dalam rangka keagenan yang isinya tidak memuat ketentuan untuk memasok kembali

- barang atau jasa dengan harga yang lebih rendah, daripada harga yang telah diperjanjikan; atau
- e. Perjanjian kerjasama penelitian untuk peningkatan atau perbaikan standar hidup masyarakat luas; atau
- f. Perjanjian internasional yang telah diratifikasi oleh Pemerintah Republik Indonesia; atau
- g. Perjanjian dan atau perbuatan yang bertujuan untuk ekspor yang tidak mengganggu kebutuhan dan atau pasokan pasar dalam negeri; atau
- h. Pelaku usaha yang tergolong dalam usaha kecil, atau
- i. Kegiatan usaha koperasi yang secara khusus bertujuan untuk melayani anggotanya.

Sedangkan dalam Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 menetapkan bahwa monopoli 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.

Pertanyaannya adalah apakah produksi dan atau pemasaran gula itu merupakan produk barang yang menguasai hajat hidup orang banyak? Kebutuhan akan gula nasional semakin hari terus meningkat. Kebutuhan ini sejalan dengan laju konsumsi gula yang dipengaruhi oleh penambahan penduduk serta konsumsi perkapita yang meningkat

seiring dengan perkembangan ekonomi dan pola makan. Saat ini rata-rata konsumsi gula per-kapita 15,6 kilogram per tahun. Sedangkan kebutuhan gula untuk konsumsi rumah tangga dan industri makanan mencapai sekitar 3,5 juta ton per tahun. Di lihat dari kuantitas kebutuhan gula dikatakan bahwa gula sebagai bagian dari komoditas pertanian yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat banyak. Oleh karena itu, praktek monopoli atau pemusatan kegiatan untuk produksi dan atau pemasaran gula tentu bisa dilakukan asal diatur oleh Badan Usaha Milik Negara. Oleh karena itu, secara normatif, pengaturan tata niaga gula impor ini tidak bertentangan dengan pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 meskipun produk hukum yang mengaturnya hanya berupa Keputusan Menteri, bukan dalam bentuk undang-undang.

Tata niaga gula ini merupakan kebijakan publik, artinya sebuah kerja konkret dari sebuah organisasi pemerintah. Dan organisasi pemerintah yang dimaksudkan adalah sebagai sebuah institusi yang dibentuk untuk melakukan tugas-tugas kepublikan, yakni tugas-tugas yang menyangkut hajat hidup orang banyak dalam sebuah komunitas yang bernama negara. Dan tugas-tugas kepublikan tersebut lebih konkret lagi adalah berupa serangkaian program-program tindakan yang direalisasikan dalam bentuk nyata (Muchsin, 2002:20). Pada dasarnya, kebijakan publik memiliki implikasi sebagai berikut:

1. Bahwa kebijakan publik itu bentuk wilayah adalah merupakan penetapan tindakan-tindakan pemerintah;
2. Bahwa kebijakan publik tersebut tidak cukup hanya dinyatakan dalam bentuk teks-teks formal, namun juga harus dilaksanakan atau diimplementasikan secara nyata;
3. Bahwa kebijakan publik tersebut pada hakekatnya harus memiliki tujuan-tujuan dan dampak-dampak, baik jangka panjang maupun jangka pendek, yang telah dipikirkan secara matang lebih dahulu;
4. Dan pada akhirnya segala proses yang ada di atas adalah diperuntukkan bagi pemenuhan kepentingan masyarakat (Islamy, 2003:68).

Dilihat dari studi kebijakan publik tentu tata niaga gula impor ini diharapkan memiliki implikasi tersebut di atas. Dengan demikian, kalau dengan kebijakan tata niaga gula impor dalam kenyataannya telah memenuhi kebutuhan dan kepentingan masyarakat berarti kebijakan tersebut menjalankan fungsinya dengan baik.

Bagaimana dengan persoalan indikasi “kartel/ oligopoli” pada pengaturan tata niaga impor ini?

Hukum positif yang mengatur persaingan usaha adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek, Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Kata “monopoli” berasal dari kata Yunani yang berarti “penjual tunggal” (Fishwick. 1993:21). Ada beberapa istilah yang sepadan dengan

istilah “monopoli”, yaitu “domisili” “kekuatan pasar”, bahkan di USA penggunaan istilah “anti trust” sepadan dengan pengertian “anti-monopoli”. Istilah-istilah tersebut dipergunakan untuk menunjukkan bahwa ada suatu kondisi di mana seseorang menguasai pasar, di pasar tersebut tidak tersedia produk substitusi dan adanya kemampuan untuk menerapkan harga produk tersebut lebih tinggi tanpa mengikuti hukum persaingan pasar atau hukum tentang permintaan dan penawaran pasar. Oleh karena itu, anti monopoli diartikan anti persaingan sehat adalah dampak negatif tindakan tertentu terhadap:

1. harga barang dan/atau jasa,
2. kualitas barang dan/atau jasa,
3. kuantitas barang dan/atau jasa (Fuady, 2003:5).

Sedangkan rumusan pengertian monopoli menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 adalah penguasaan atas penggunaan jasa pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha (Pasal 1 angka 1). Sementara itu yang dimaksud dengan praktek monopoli adalah 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 suatu persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum (Pasal 1 angka 2). Pengertian “pemusatan kekuatan ekonomi diartikan sebagai penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha

sehingga dapat menentukan harga barang dan atau jasa (Pasal 1 angka 3).

Adapun yang dimaksud dengan “kartel” (dalam bahasa Inggris disebut dengan “*Cartel*”) adalah suatu kerjasama dari produsen-produsen produk tertentu yang bertujuan untuk mengawasi produksi, penjualan dan harga, dan untuk melakukan monopoli terhadap komoditas atau industri tertentu. Ada juga yang mengartikan kartel sebagai asosiasi berdasarkan suatu kontrak di antara perusahaan-perusahaan yang mempunyai kepentingan yang sama, yang dirancang untuk mencegah suatu kompetisi yang tajam, dan untuk mengalokasikan pasar, serta untuk mempromosikan pertukaran pengetahuan hasil dari riset tertentu, mempertukarkan hak paten dan standarisasi produk tertentu (Fuady 2003:63-64). Senada dengan pengertian kartel tersebut, Kamus Hukum Ekonomi Elips menyebutkan bahwa *cartel* (kartel) : persekongkolan atau persekutuan di antara beberapa produsen produk sejenis dengan maksud untuk mengontrol produksi, harga dan penjualannya serta untuk memperoleh posisi monopoli ; asosiasi perusahaan-perusahaan atas dasar perjanjian yang mempunyai kepentingan bersama, bertujuan untuk mencegah persaingan tidak sehat dan alokasi pasar, serta untuk meningkatkan pertukaran informasi dan pengetahuan dari hasil penelitian, pertukaran hak paten, dan standarisasi produk (halaman 21).

Perjanjian yang digunakan membentuk kartel ini tidak dibenarkan oleh Pasal 11 Undang-Undang

Nomor 5 Tahun 1999, yang mengatur : “Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Dengan demikian, agar suatu perjanjian kartel itu dapat dikenakan larangan Pasal 11 tersebut, haruslah memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

1. Adanya suatu perjanjian;
2. Perjanjian tersebut dilakukan dengan pelaku usaha pesaing;
3. Tujuannya untuk mempengaruhi harga;
4. Tindakan mempengaruhi harga dilakukan dengan jalan mengatur produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau jasa tertentu;
5. Tindakan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya monopoli dan/atau persaingan tidak sehat.

Sedangkan perjanjian yang bersifat oligopoli juga dilarang oleh pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, yang mengatur:

- (1) Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk secara bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat;

- (2) Pelaku usaha patut diduga atau dianggap secara bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa, sebagaimana dimaksud oleh ayat (1), apabila 2 (dua) atau 3 (tiga) pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75% (tujuh puluh lima persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Dengan demikian, suatu perjanjian yang menimbulkan oligopoli dilarang oleh pasal 4 tersebut kalau dipenuhinya unsur-unsur sebagai berikut:

1. Adanya suatu perjanjian;
2. Perjanjian tersebut dibuat pelaku usaha;
3. Tujuan dibuatnya perjanjian tersebut adalah untuk secara bersama-sama melakukan penguasaan produksi dan atau pemasaran barang atau jasa;
4. Perjanjian tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan tidak sehat;
5. Praktek monopoli patut diduga telah terjadi jika 2 atau 3 pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 75% pangsa pasar dari satu jenis barang atau jasa.

Dalam hubungannya dengan pelaku hukum, secara prosedural dikenal 2 teori mengenai cara pelarangannya, yaitu:

1. Dilarang secara *per se*, artinya pelaksanaan setiap tindakan yang dilarang dianggap dengan sendirinya bertentangan dengan hukum. Jadi penekanannya terhadap unsur formal dari perbuatan.

2. Dilarang secara *rule of reason*, artinya pelaksanaan setiap tindakan baru dianggap bertentangan dengan hukum kalau akibatnya dapat merugikan pesaing dan/atau konsumen, sehingga masih harus dilihat seberapa jauh hal tersebut akan merupakan monopoli atau akan berakibat kepada pengekan persaingan pasar. Jadi, yang lebih ditentukan adalah unsur materil dari perbuatannya. Dengan menggunakan teori ini, tindakan tersebut tidak otomatis dilarang, sungguhpun perbuatan yang dituduhkan tersebut dalam kenyataannya terbukti telah dilakukan (Fuady, 1994:179 dan Fuady, 2003:11-12).

Apabila diperhatikan rumusan pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 cara pelarangan "kartel" merupakan larangan "*rule of reason*", namun tidak tegas, karena dipergunakan kata "dapat" mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan tidak sehat. Oleh karena itu, persoalan potensi menunjukkan importir gula terbatas akan mengarah kepada kartel harus dicermati apakah memenuhi unsur-unsur pasal 11 tersebut atau tidak? Di samping itu, tata niaga gula impor dengan penunjukkan importir gula terdaftar secara terbatas baru dilarang jika terbukti adanya efek negatif.

Sedangkan rumusan pasal 4 undang-undang Nomor 4 tahun 1999 cara pelarangan oligopoli juga merupakan larangan "*rule of reason*", akan tetapi "dengan presumsi", karena pada ayat (2)-nya

menegaskan: praktek monopoli atau persaingan tidak sehat itu patut diduga telah terjadi penguasaan pasar lebih dari 75%. Oleh karena itu, potensi pelarangannya larangan oligopoli pada tata niaga impor haru memenuhi unsur-unsur pasal 4 tersebut dan dengan dugaan penguasaan pangsa pasar lebih dari 75% yang dapat mengancam hukum pasar tentang *supply* dan *demand* mengenai harga.

PENUTUP

Keputusan Memperindag tentang tata niaga impor terjadi pembatasan importir gula. Impor gula mentah (*raw sugar*) hanya boleh dilakukan oleh importir produsen (IP), sementara impor gula putih (*white sugar*) cuma bisa dilakukan oleh importir terdaftar (IT), yaitu PT Perkebunan Negara (PT PN IX-XI) dan PT Rajawali Nusantara (RNI). Impor baru bisa dilakukan apabila harga gula di tingkat petani berada di atas Rp. 3.100 per kg. Harga ini sebagai harga patokan, karena ongkos produksi gula domestik rata-rata berkisar Rp. 3.100/kg. Di samping itu, ada importir umum (IU) yang selama beberapa tahun malang melintang dalam impor gula pasca monopoli Bulog, yang kepentingannya tak-terakomodasi dalam kebijakan tata niaga impor yang baru.

Untuk mengimpor gula, IT akan memenuhi banyak kesulitan karena memang belum pengalaman, karena IT tidak memiliki infrastruktur distribusi yang bisa diandalkan. Dengan demikian, mekanisme

pengaturan impor dan distribusi yang bisa diandalkan. Dengan demikian, mekanisme pengaturan impor dan distribusi yang bisa diandalkan. Dengan demikian, mekanisme pengaturan impor dan distribusi yang diatur dalam Keputusan Menperindag tentang tata niaga impor dan distribusi gula. Pembatasan importir gula (IT) akan memiliki posisi dominan semestinya siapa saja yang mampu memberikan pelayanan terbaik sudah selayaknya diperbolehkan untuk mengimpor gula. Meskipun potensi untuk melanggar hukum persaingan khususnya kartel dan oligopoli, memang harus memenuhi unsur-unsur yang ada pasal yang mengaturnya, namun perluasan jumlah importir perlu dilakukan, termasuk perusahaan-perusahaan daerah. Tentu saja, harus ada kualifikasi untuk menentukan importir gula yang ketat. Dengan semakin banyaknya importir gula yang berkompetisi, akan membuat iklim usaha semakin sehat.

Tata niaga impor yang menimbulkan iklim persaingan usaha yang sehat, dan menghindari praktek monopoli serta mengimplementasikan tata niaga impor sebagai kebijakan publik maka perlu:

1. Harus ada perwilayahan tanggungjawab bagi importir, serta diikuti dengan kewajiban importir untuk menunjuk distribusi di wilayahnya, sehingga distribusi gula akan terjamin merata di seluruh tanah air dengan disparitas harga antara wilayah tidak terlalu besar;
2. IT harus bekerjasama dengan IU untuk mendistribusikan gula ke seluruh pelosok tanah

air, karena IU memiliki pengalaman pemasaran dan jaringan distribusi, sehingga hak konsumen untuk mendapatkan gula dalam jumlah cukup dan harga yang terjangkau;

3. impor hanya boleh dilakukan pada musim paceklik gula, karena kalau tidak akan berpotensi merusak harga gula domestik dan merugikan petani tebu dan pabrik gula.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

Fishwick, Frank, *Strategi Persaingan*, Terjemahan Moh. Kurdi Djuenedi, Alex Media, Kompasindo, 1993.

Fuady, Munir, *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek* (Buku Kedua), Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.

_____, *Hukum anti monopoli (Menyongsong Era Persaingan Sehat)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994.

Islamy, M. Irfan, *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*, Bumi Aksara, Jakarta, 2003.

Muchsin, H., dan Fadillah Pitra, *Hukum dan Kebijakan Publik*, Averroes Press, Malang, 2002.

B. Jurnal/Surat Kabar/Internet

Erawaty, A.F.Elly, "RUU Anti Monopoli: sudahkah kita siap?", pro justitia, Th. XVII No. 1 Januari 1999.

Khairandy, Ridwan, "*Urgensi Pengaturan Undang-Undang Anti Monopoli di Indonesia*", Jurnal Hukum Ekonomi, Edisi IV Mei 1996.

Purwaidi, Ari, "*Implikasi Undang-Undang Persaingan Usaha Terhadap Perlindungan Konsumen*", Era Hukum, No. 1/Th. VII/Juli 2000.

_____, "*Aspek Normatif Pada Penegakan Hukum Persaingan Usaha*", Arena Hukum, No. 11 Th. 4 Juli 2000.

Kompas, 22 Juli 2004

"*Menaati Bangkitnya Industri Gula Nasional*", Kompas, 23 Juli 2004.

Ekonomi bisnis, Tempo Interatif. 10 Pebruari 2004.

"*Mengapa Tata Niaga Gula Kebobolan?*", Suara Merdeka, 1 Mei 2003.

C. Undang-Undang/Keputusan Menteri/Kamus

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Keputusan Menteri Perindustrian dan Perdagangan Nomor : 643/MPP/Kep/9/2002 Tentang Tata Niaga Impor Gula tanggal 23 September 2002.

Kamus Hukum Ekonomi Elips (Edisi Pertama) Proyek Elips, Jakarta, 1997.