

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah Penelitian

Adam Smith (1729-1790) dipandang sebagai pendiri dari Ilmu ekonomi. Adam Smith menulis gagasannya tentang ekonomi dalam bukunya *The Wealth of Nations*, yang pertama kali terbit tahun 1776. Melalui bukunya tersebut, Adam Smith kemudian dikenal sebagai Bapak ekonomi (*The Father of economics*)¹. Adam Smith adalah orang pertama yang menyatakan bahwa sistem ekonomi dimana harga ditentukan oleh pasar tidak akan menghasilkan kekacauan ekonomi seperti dianggap orang pada zamannya.² Salah satu doktrin ekonomi penting yang dikemukakan oleh Adam Smith adalah mekanisme pasar, yaitu sistem ekonomi dimana kegiatan ekonomi dijalankan oleh kekuatan keinginan bebas (*laissez faire*) dan sukarela (*voluntary*) setiap orang, tanpa campur tangan pemerintah.³ Mekanisme pasar akan menentukan harga produk dan jenis produk yang terdapat di pasar melalui proses pertemuan permintaan dan penawaran yang bebas.⁴ Penawaran yang bebas berarti setiap produsen bebas memproduksi dan menawarkan produknya kepasar. Permintaan yang bebas berarti setiap konsumen bebas membeli produk yang dipandang akan dapat memenuhi kebutuhan dan keinginannya.

¹ Michael Parkin, *Economics*, (New York; Pearson Addison-Wesley, 2005), p.52

² Walter Nicholson, Christopher Snyder, *Theory and Application of Intermediate Microeconomics*, (Hannover, Canada; Cengage Learning, 2010), p.12

³ Deliarnov, *Perkembangan Pemikiran Ekonomi*, (Jakarta; PT RajaGrafindo Persada, 2005), hal. 32

⁴ Prathama Rahardja, *Mandala Manurung, Teori Ekonomi Mikro*, (Jakarta; Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2006), hal. 19

Tindakan ekonomi bebas dan sukarela yang dilakukan oleh produsen dan konsumen didasarkan kepada tujuan ekonomi yang didasari motif '*self interest*'. Tujuan ekonomi produsen adalah maksimalisasi laba (*Profit maximization*), sedangkan tujuan ekonomi konsumen adalah maksimalisasi utilitas (*Utility maximization*).⁵ Kebebasan penawaran dan permintaan menimbulkan kompetisi antar produsen dan antar konsumen di pasar. Smith percaya bahwa tindakan setiap produsen dan konsumen dipasar yang kompetitif akan dituntun oleh '*invisible hand*' menuju kepada penggunaan sumber daya yang efisien.⁶ Walaupun dilandasi oleh motif ekonomi '*self interest*', *invisible hand* akan membuat harga pasar yang terbentuk melalui mekanisme pasar merupakan harga pada tingkat penggunaan sumber daya yang efisien. Terbentuknya kondisi kegiatan ekonomi dengan tingkat alokasi atau penggunaan sumber daya yang efisien merupakan masalah inti ekonomi.⁷ Tujuan alokasi sumber daya yang efisien tersebut konsisten dengan pengertian ilmu ekonomi sebagai ilmu tentang kelangkaan (*Economics as the science of scarcity*).⁸ Dalam hal efisiensi tersebut, ekonomi mengenai tiga tingkat efisiensi; efisiensi tingkat perusahaan (*productive efficiency for firm*), efisiensi tingkat industri (*productive efficiency for industry*) dan efisiensi tingkat perekonomian (*allocative efficiency* atau *Pareto efficient*).⁹ Perusahaan disebut *productively efficient* jika *total production cost* perusahaan terendah. Industri disebut *productively efficient* jika semua perusahaan

⁵ Bradley R. Schiller, *The Economy Today*, (Boston; McGraw-Hill Irwin, 2006), p.45

⁶ Michael Parkin, *Op.cit*, p.109

⁷ Bradley R. Schiller, *Op.cit*, p.4-5

⁸ Roger A. Arnold, *Macroeconomics*, (Mason; Thomson Higher-Education, 228) p.3

⁹ Richard G.Lipsey, Christopher T.S.Ragan and Paul A.Storer, *Economics*, (Boston: Pearson Addison Wesley, 2008), p. 276-287

mencapai *total production cost* terendah sehingga *total production cost* industri terendah, atau jika *marginal cost of production* semua perusahaan didalam industri tersebut adalah sama besarnya. Perekonomian disebut *allocatively efficient* atau *Pareto efficient* jika semua industri mencapai *productively efficient* atau *marginal cost* setiap barang yang ada didalam perekonomian adalah sama besarnya dengan harga pasar barang ($MC = Price$). Perekonomian disebut mencapai *allocatively efficient*, jika semua industri *productively efficient*. Industri disebut *productively efficient* jika semua perusahaan didalam industri mencapai *productively efficient*.

Kelangkaan sumber daya, kebebasan produsen dan kebebasan konsumen menimbulkan tekanan kompetisi antar pelaku ekonomi didalam pasar.¹⁰ Dalam situasi kelangkaan, besar kecilnya tingkat kompetisi tersebut akan dipengaruhi oleh jumlah produsen, jumlah konsumen dan kategori produk yang ditawarkan.¹¹ Tingkat kompetisi tersebut akan mempengaruhi perilaku produsen. Perilaku produsen harus berubah agar produsen tetap dapat mencapai tujuan dasarnya yaitu maksimalisasi laba. Semakin tinggi tingkat kompetisi, maka semakin besar tekanan kepada produsen untuk berproduksi seefisien dan berjualan sekreatif mungkin. Tingkat kompetisi yang tinggi akan mendorong produsen untuk melakukan efisiensi fungsi penawaran yang tinggi. Produsen akan melakukan penggunaan faktor produksi yang lebih efisien dan pelayanan yang lebih baik. Bagi konsumen, kompetisi yang tinggi antar produsen akan menimbulkan akibat-akibat yang menguntungkan. Konsumen akan diuntungkan karena kompetisi yang tinggi akan menciptakan harga produk yang lebih murah dan pelayanan

¹⁰ Roger A. Arnold, *Op.cit*, p.4

¹¹ Michael Parkin, *Op.cit*, p.205

produsen yang lebih baik.¹² Semakin tinggi kompetisi maka semakin tinggi efisiensi produksi, semakin baik pelayanan penjualan dan semakin murah harga pasar produk. Kondisi ini mendorong kepada situasi dimana terjadi tingkat kepuasan konsumen yang lebih tinggi. Dengan demikian, melalui kompetisi pasar akan terjadi keselarasan antara tujuan maksimalisasi laba produsen dan tujuan maksimalisasi kepuasan konsumen.

Berdasarkan pandangan kompetisi tersebut, maka pasar yang terbaik adalah pasar persaingan sempurna (*perfect competition*). Sedangkan pasar yang terburuk adalah pasar monopoli (*monopoly*). Hal ini disebabkan oleh karena pasar monopoli akan memproduksi jumlah barang yang lebih kecil daripada pasar persaingan sempurna, sehingga surplus ekonomi yang dapat dinikmati masyarakat menjadi lebih rendah.¹³ Didalam pasar persaingan sempurna, setiap perusahaan disebut *price taker*, artinya tidak ada satupun perusahaan yang memiliki posisi dominan didalam menetapkan harga pasar. Sebaliknya, didalam pasar monopoli perusahaan monopoli dapat menetapkan harga pasar sesuai dengan keinginannya (*price maker*).¹⁴ Pasar persaingan sempurna merupakan pasar terbaik karena, jika struktur semua industri adalah pasar persaingan sempurna, maka perekonomian akan mencapai *Allocative Efficient* atau *Pareto Efficient*.¹⁵ Jika struktur industri adalah monopoli, maka konsumen akan dirugikan karena harga barang lebih tinggi dan volume barang lebih rendah daripada pasar persaingan sempurna. Alokasi sumber daya didalam

¹² Bradley R. Schiller, *Op.cit*, p. 510

¹³ Richard G.Lipsey, Christopher T.S.Ragan and Paul A.Storer, *Op.cit*, p. 228-229

¹⁴ Suherman Rosyidi, Pengantar Teori Ekonomi, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006), hal. 408

¹⁵ Richard G.Lipsey, Christopher T.S.Ragan and Paul A.Storer, *Op.cit*, p. 282

perekonomian tidak mencapai tingkat yang efisien. Hal ini merupakan implikasi dari tujuan alamiah semua produsen termasuk monopoli untuk memaksimalkan laba.

Mengingat adanya kerugian konsumen yang timbul dari pasar monopoli, maka negara perlu hadir untuk melindungi konsumen dari praktek-praktek usaha yang sifatnya monopoli. Negara perlu melakukan intervensi perlindungan karena kepentingan konsumen yang luas merupakan kepentingan publik. Dalam kerangka perlindungan terhadap konsumen tersebut, Indonesia telah memiliki Undang-Undang No.5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Mengingat tujuan dari UU No.5 Tahun 1999 adalah untuk mendorong terciptanya pasar yang efisien atau pasar persaingan sempurna, maka asas-asas yang melandasinya adalah sesuai dengan asas mekanisme pasar. Realisasi dari asas dan tujuan tersebut terlihat didalam pasal-pasal Undang-undang No.5 Tahun 1999. Diantara pasal-pasal tersebut terdapat serangkaian bentuk perjanjian usaha dan tindakan-tindakan yang dilarang dilakukan oleh perusahaan.

Dalam kaitannya dengan perjanjian usaha, menurut pasal 1320 KUHPerdara maka setiap subjek hukum baik orang maupun badan hukum memiliki kebebasan untuk membuat perjanjian. Hal itu disebut sebagai asas kebebasan berkontrak.¹⁶ Didalam hubungan antar individu atau antar badan hukum, maka setiap subjek hukum dapat membuat perjanjian sepanjang memenuhi syarat subjektif dan syarat objektif seperti yang disebutkan oleh pasal 1320 KUHPerdara. Syarat Subjektif adalah : (1) Sepakat mereka yang mengikatkan diri, (2) Cakap untuk membuat perikatan. Syarat objektif adalah: (1) Suatu hal tertentu, (2) Suatu sebab yang halal.¹⁷ Syarat subjektif pertama, yaitu kesepakatan, memerlukan adanya unsur persetujuan yang dilakukan secara sukarela (*voluntary*), tanpa kekeliruan(*dwaling*), tanpa paksaan (*dwang*), dan

¹⁶ Mariam Darus Badruzaman, KUHPerdara, Buku III, Hukum Perikatan Dengan Penjelasan, (Bandung; PT Alumni, 2011), hal. 108

¹⁷ CST Kansil, Modul Hukum Perdata, (Jakarta: PT Pradnya Paramita, 2006), hal 223

tanpa penipuan (*bedrog*).¹⁸ Hal tersebut disebutkan oleh pasal 1320, 1322, 1323-1327 dan pasal 1328 KUHPerdara. Dari segi asas perjanjian, maka asas kebebasan berkontrak (*freedom of contract*) dan sukarela (*voluntary*) yang terdapat didalam KUHPerdara tersebut tidak bertentangan dengan prinsip mekanisme pasar. Mekanisme pasar yang menjadi landasan UU No.5 Tahun 1999 juga dilandasi oleh asas kebebasan dan sukarela. Jenis-jenis perjanjian yang dilarang menurut UU No.5 Tahun 1999 adalah perjanjian-perjanjian yang logisnya tidak memenuhi kriteria syarat-syarat perjanjian menurut KUHPerdara.

Sesuai dengan asas mekanisme pasar, salah satu kriteria penting didalam menilai baik buruknya sebuah perjanjian usaha yang dilakukan oleh perusahaan adalah apakah perjanjian itu melanggar atau menghambat prinsip pertukaran bebas dan sukarela. Kriteria lainnya yang selaras dengan mekanisme pasar adalah apakah perjanjian tersebut menghambat proses penciptaan efisiensi ekonomi dan menghambat terciptanya kesejahteraan rakyat yang lebih baik. Dalam kerangka menegakkan UU No.5 Tahun 1999 tersebut, lalu dibentuk Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). KPPU berdiri dengan Keputusan Presiden RI No.75 Tahun 1999, sebagai pelaksanaan dari pasal 30-37, Bab VII UU No.5 Tahun 1999 yang mengamanatkan untuk didirikannya suatu komisi pengawas usaha yang independen. KPPU merupakan lembaga independen, terlepas dari pengaruh dan kekuasaan pemerintah serta pihak lain. KPPU memiliki wewenang yang luas meliputi wilayah eksekutif, yudikatif,

¹⁸ *Ibid*, hal. 224

legislatif dan konsultatif. KPPU dapat melakukan fungsi investigasi, penyidik, pemeriksa, penuntut, pemutus dan konsultasi.¹⁹

Dalam rangka menjalankan tugas pengawasannya, KPPU (Komisi Pengawas Persaingan Usaha) telah melakukan monitoring, penelitian dan investigasi atas data kegiatan usaha jasa bongkar muat PT Pelabuhan Indonesia II (Persero) sejak tahun 2000. Berdasarkan penelitian tersebut lalu dilakukan pemeriksaan pada tahun 2013 terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan PT Pelabuhan Indonesia II (Persero). Pemeriksaan dilakukan berdasarkan keputusan KPPU No. 95/KPPU/Kep/III/2013 tanggal 13 Maret 2013 tentang Penugasan Anggota Komisi sebagai Majelis Komisi pada Pemeriksaan Pendahuluan Perkara No. 02/KPPU-I/2013. Pasal yang diduga dilanggar adalah: pasal 15 ayat (2) dan pasal 19 huruf (a) dan (b) dan pasal 19 huruf (a) UU No.5/1999. Terlapor adalah PT Pelabuhan Indonesia II (Persero), yang berkedudukan di Jalan Pasoso Nomor 1 Tanjung Priok Jakarta Utara 14310. Kegiatan usahanya adalah kegiatan Jasa Bongkar Muat Terlapor di pelabuhan Teluk Bayur. Berdasarkan pemeriksaan yang dilakukan oleh KPPU, majelis KPPU kemudian membuat putusan No.02/KPPU-I/2013, yang isinya menyatakan bahwa Terlapor, yaitu PT Pelabuhan Indonesia II (Persero), telah terbukti secara syah dan meyakinkan melanggar Pasal 15 ayat (2) dan Pasal 19 huruf (a) dan (b) UU No.5 Tahun 1999. Pasal 15 ayat (2) UU No.5/1999 tentang perjanjian tertutup. Pasal 19 huruf (a) UU No.5/1999 tentang penguasaan pasar melalui tindakan menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan usaha yang sama pada pasar yang sama dan Pasal 19 huruf (b) UU No.5/199, tentang penguasaan pasar melalui tindakan menghalangi konsumen.

¹⁹ Mustafa Kamal Rokan, Hukum Persaingan Usaha, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010), hal.264

1.2. Rumusan masalah penelitian

Dari latar belakang masalah yang disebutkan diatas, maka pokok permasalahan yang diteliti didalam skripsi ini adalah;

1. Apa unsur dari perjanjian yang dilarang menurut UU No.5 Tahun 1999 yang terdapat didalam putusan KPPU No.02/KPPU-I/2013, sehingga Terlapor, yaitu PT Pelabuhan Indonesia II (Persero), dinyatakan telah terbukti secara syah dan meyakinkan melanggar Pasal 15 ayat (2) UU No.5 Tahun 1999.
2. Apa unsur dari kegiatan Usaha yang dilarang menurut UU No.5 Tahun 1999 yang terdapat didalam putusan KPPU No.02/KPPU-I/2013, sehingga Terlapor, yaitu PT Pelabuhan Indonesia II (Persero), dinyatakan telah terbukti secara syah dan meyakinkan melanggar Pasal 19 huruf a dan b UU No.5 Tahun 1999.

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah;

1. Untuk mengetahui unsur yang menyebabkan perjanjian usaha yang dibuat oleh PT Pelabuhan Indonesia II (Persero), dinyatakan oleh KPPU telah terbukti secara syah dan meyakinkan melanggar Pasal 15 ayat (2) UU No.5 Tahun 1999 didalam putusan KPPU No.02/KPPU-I/2013.
3. Untuk mengetahui unsur yang menyebabkan kegiatan usaha yang dilakukan oleh PT Pelabuhan Indonesia II (Persero), dinyatakan oleh KPPU telah terbukti secara syah dan meyakinkan melanggar Pasal 19 huruf a dan b UU No.5 Tahun 1999 didalam putusan KPPU No.02/KPPU-I/2013.

1.4. Definisi Operasional

Beberapa definisi operasional yang akan digunakan didalam penelitian ini adalah sebagai berikut.

1. Mekanisme Pasar : pertukaran barang dan jasa dengan harga yang tercipta melalui hukum penawaran dan permintaan antar individu berdasarkan prinsip sukarela dan bebas.
2. Monopoli : kondisi pasar yang dikuasai oleh satu perusahaan
3. Oligopoli : variasi dari monopoli dimana hanya terdapat sedikit perusahaan yang menguasai pasar
4. Persaingan sempurna: kondisi pasar yang terdiri dari banyak perusahaan dan tidak ada satupun perusahaan yang dominan
5. Sukarela : prinsip pertukaran atau perikatan dimana pihaknya adalah orang yang bebas bertindak, tanpa paksaan, tanpa unsur penipuan sesuai prinsip perikatan KUHPdata
6. Maksimalisasi laba Monopoli : tindakan perusahaan monopoli memaksimalkan laba melalui kenaikan harga, bukan melalui efisiensi operasional.
7. Perjanjian : Pasal 1313 KUHPdata, adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih.
8. *Economic Analysis of Law* merupakan aplikasi dari prinsip-prinsip ekonomi didalam ranah hukum.²⁰ EAL merupakan suatu analisa yang

²⁰ Deliarnov, Ekonomi Politik,(Jakarta: Penerbit Erlangga, 2006), hal.103

didasarkan kepada prinsip-prinsip ekonomi terhadap hukum sebagai objek kajian. Analisa terhadap hukum dengan pendekatan ekonomi ditujukan untuk meraih tujuan-tujuan ekonomi.

9. Hirarki Perundang-undangan : Norma-norma hukum terdiri dari lapisan dan kelompok yang tersusun dalam suatu hirarki atau suatu tata susunan berbentuk piramid. Norma yang dibawah bersumber dari norma yang lebih tinggi darinya, seterusnya sampai norma tertinggi yaitu norma dasar.²¹ Hirarki peraturan perundang-undangan Indonesia terdapat didalam Pasal 7 ayat (1), UU No.12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yaitu;

- a. UUD 1945
- b. TAP MPR
- c. UU/Perpu
- d. Peraturan Pemerintah
- e. Peraturan Presiden
- f. Peraturan Daerah Provinsi,dan
- g. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

10. Asas kebebasan berkontrak(*Freedom of contract*) : setiap orang bebas mengikatkan dirinya dengan siapapun yang dia kehendaki, bebas menentukan cakupan isi serta persyaratan dari suatu perjanjian dengan

²¹ Maria Farida Indrati S, Ilmu Perundang-Undangan, (Yogyakarta; Kanisius, 2007), hal. 43,44

ketentuan bahwa perjanjian tersebut tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, ketertiban umum dan kesusilaan.²²

11. Asas Konsensualisme (*Consensualism*): perjanjian terbentuk karena adanya perjumpaan kehendak (consensus) dari pihak-pihak. Perjanjian dapat dibuat bebas tidak terikat bentuk dan tercapai tidak secara formil, tetapi cukup melalui konsensus belaka.²³

12. Asas Kekuatan Mengikat (*Pacta sunt servanda*): Para pihak yang membuat perjanjian harus memenuhi apa yang telah mereka sepakati didalam perjanjian. Semua perjanjian yang dibuat secara syah, mengingat kekuatan hukum yang terkandung didalamnya, dapat dipaksakan penaatannya.²⁴

13. Asas Keseimbangan(*Evenwichtsbeginsel*): asas untuk menyelaraskan nilai-nilai individualisme yang dikandung tiga asas; konsensualisme, kebebasan berkontrak dan kekuatan mengikat, dengan kesadaran hukum Indonesia seperti kekeluargaan, rukun dan selaras.²⁵

1.5. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah penelitian normatif yuridis yaitu penelitian tentang aplikasi atau cara penerapan norma hukum yang dalam hal ini adalah pasal-pasal dari UU No.5 Tahun 1999 tentang larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Sifat penelitiannya adalah deskriptif analitis yaitu menggambarkan fakta yang

²² Herlien Budiono, Ajaran Umum Hukum Perjanjian dan Penerapannya di Bidang Kontaritan, (Bandung; Citra Aditya Bakti, 2010), hal. 32

²³ *Ibid*, hal. 29

²⁴ *Ibid*, hal. 31

²⁵ *Ibid*, hal. 33

terjadi secara kualitatif dan melakukan analisis atasnya. Teknik analisis yang digunakan adalah teknik komparatif yaitu membandingkan antara fakta hukum, pertimbangan putusan dengan ketentuan normatif yang relevan menurut UU No.5 tahun 1999 dan kaidah analisa ekonomi atas hukum (*economic analysis of law*).

Penelitian dilakukan di Jakarta dengan objek penelitiannya adalah putusan yang telah dibuat oleh Majelis KPPU (Komisi Pengawas Persaingan Usaha). Putusan Majelis KPPU yang diambil adalah salah satu dari putusan majelis KPPU sepanjang lima tahun terakhir. Sesuai dengan pertimbangan tersebut maka sumber Primer penelitian ini adalah putusan majelis KPPU No.02/KPPU-I/2013 dan UU No.5 Tahun 1999. Sumber sekunder adalah buku, jurnal dan penelitian terdahulu yang berkaitan dengan Hukum Larangan Praktek Monopoli Dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

1.6. Sistematika Penulisan

Kajian akan disusun dengan sistematika pembahasan mengikuti Buku Pedoman Penyusunan Skripsi Fakultas Hukum Universitas Esa Unggul sebagai berikut.²⁶

Bab I. Pendahuluan

1.1. Latarbelakang masalah penelitian

1.2. Rumusan masalah penelitian

1.3. Tujuan Penelitian

1.4. Definisi Operasional

1.5. Metode Penelitian

1.6. Sistematika Penulisan

²⁶ Wasis Susetio, Buku Pedoman Penyusunan Skripsi Fakultas Hukum Universitas Esa Unggul, (Jakarta; 2013), hal. 9-10

Bab II. Tinjauan Pustaka

2.1. Teori Stuktur Pasar

2.2. Teori Hukum Kontrak

2.3. Pendekatan Didalam Hukum Persaingan Usaha

Bab III. Deskripsi Objek dan Lokasi Penelitian

Studi Kasus: Putusan KPPU No 02/KPPU-I/2013

3.1. Para Pihak

3.2. Ketentuan Hukum

3.3. Kasus Posisi

3.4. Fakta-Fakta Hukum

3.5. Putusan Kasus

Bab IV. Analisa dan Pembahasan

4.1. Analisa Pemilihan Ketentuan Hukum

4.2. Analisa Unsur Perjanjian yang Dilarang- Pasal 15 ayat (2)

4.3. Analisa Unsur Kegiatan Usaha yang Dilarang-Pasal 19 huruf (a),(b)

Bab V. Penutup

5.1. Kesimpulan

5.2. Saran

Daftar Pustaka

Lampiran

A. UU No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat

B. Putusan KPPU No 02/KPPU-I/2013