

PERLINDUNGAN USAHA KECIL MENENGAH DALAM UNDANG-UNDANG PERSAINGAN USAHA

PROTECTION OF SMALL AND MEDIUM ENTERPRISES IN INDONESIA COMPETITION LAW

Oleh: Safrina dan Susiana ^{*)}

ABSTRACT

The law of Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition Number 5 1999 (Competition Law) is one of the government's efforts to provide business certainty for businesses in a situation of fair competition and reasonable, so it does not cause the concentration of economic power in the business operators particular. This study aims to explain the legal protection of the Small and Medium Enterprises (SMEs) in Indonesia competition law and to find out the role of local government, Banda Aceh and Aceh Besar, in support of the protection efforts, especially related to the expansion by the Pante Pirak Company. The study combines two methods of juridical normative and empirical (sociology). Analysis of the qualitative approach and descriptive analysis presented; analyze the protection of SMEs under the competition law and then combine with field research to understand the role of local governments in support of such protection. Research shows that there are no provisions in competition law which expressly provides support to SMEs, but the shape is visible through decision support by Komite Pengawas Persaingan Usaha (KPPU). Local government support to SMEs has not been realized in the form of the laws, but there have been efforts to better support local businesses rather than national employers through policies. Even though its casuistry and very difficult to ensure its sustainability.

Keywords: Protection Small Enterprises, Indonesian Competition Law.

PENDAHULUAN

Dunia usaha rentan terjadinya monopoli dan persaingan usaha tidak sehat yang dapat menimbulkan kerugian bukan hanya bagi pelaku usaha tetapi juga masyarakat. Bagi pelaku usaha persaingan usaha tidak sehat akan berdampak pada hilangnya kesempatan berusaha sedangkan bagi konsumen penguasaan pasar oleh satu atau dua produsen terhadap pangsa pasar yang sama memungkinkan timbulnya permainan harga dan kualitas barang yang rendah yang pada skala besar akan dapat menimbulkan terjadinya inflasi dan menimbulkan kerugian bagi masyarakat.¹ Di Indonesia khususnya pemusatan kegiatan ekonomi pada salah satu pihak juga bertentangan dengan pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) tentang penerapan asas kebersamaan dan

^{*)} Safrina, S.H., M.H., dan Susiana, S.H.,M.H., adalah Dosen Fakultas Hukum Universitas Syiah Kuala, Darussalam - Banda Aceh.

kekeluargaan dalam pelaksanaan kegiatan ekonomi, sehingga dirasakan penting adanya pengaturan mengenai praktek monopoli dan persaingan usaha yang memberi kepastian hukum dan kepastian berusaha bagi pelaku usaha dan perlindungan terhadap kepentingan konsumen.

Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut UU Persaingan Usaha) diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 1999. Undang-undang Persaingan Usaha pada umumnya bertujuan untuk mewujudkan iklim usaha yang sehat untuk terwujudnya efisiensi dan tanggung jawab pelaku usaha dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat². Pengalaman menunjukkan bahwa kompetisi dalam dunia usaha dapat meningkatkan efisiensi dan kualitas produk serta menumbuhkan daya inovasi yang bertujuan untuk menarik konsumen baru dan mempertahankan konsumen lama dengan cara menawarkan harga yang murah dengan kualitas yang bagus.³

Namun demikian, penelitian menunjukkan bahwa efisiensi bukanlah satu-satunya tujuan diberlakukan undang-undang persaingan usaha; Fox⁴ dalam penelitiannya yang membandingkan antara undang-undang persaingan usaha di Indonesia dan Afrika Selatan menyimpulkan bahwa negara-negara sedang berkembang memiliki kecenderungan untuk menggunakan undang-undang persaingan usaha tidak hanya untuk meningkatkan efisiensi dan kepentingan konsumen tetapi juga untuk pengembangan usaha kecil dan menengah sebagai bagian dari ekonomi nasional. Semangat ini yang terlihat dalam undang-undang persaingan usaha Indonesia yang menganut prinsip persamaan kesempatan, keadilan, perlakuan yang sama dan persamaan keuntungan⁵ walaupun pada tataran pelaksana masih membutuhkan penafsiran lebih lanjut.

Undang-undang Persaingan Usaha juga mengatur pembentukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) sebuah lembaga independen yang dalam pelaksanaan tugasnya

¹ Munir Fuadi, *Hukum Bisnis Dalam Teori dan Praktek*, Citra Adytia Bakti, Bandung, 1999, hlm. 146.

² EM Fox, *Equality, Discrimination, and Competition Law: Lessons from and for South Africa and Indonesia*, Harvard International Law Journal, vol. 41, No. 2, 2000, hlm. 579.

³ T. K. Wie, *Competition Policy in Indonesia and The New Anti-Monopoly and Fair Competition Law*, Bulletin of Indonesian Economic Studies, vol. 38, no. 3, 2002, hlm. 331.

bertanggung jawab langsung kepada presiden; dan memiliki kewenangan diantaranya melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang, melakukan penyidikan terhadap dugaan tindakan persaingan usaha tidak sehat, dan memberikan putusan yang merupakan bukti permulaan bagi penyidik untuk melakukan penyelidikan lebih lanjut mengenai praktek persaingan usaha tidak sehat.

Dalam perkembangannya salah satu keputusan KPPU yang mendapat perhatian, adalah kasus Indomarco Prismatama selaku operator Indomaret mini-market, yang melakukan ekspansi usaha ke wilayah dimana banyak pengusaha retail kecil yang beroperasi. Melalui putusan Nomor 03/KPPU-L-I/2000 (Putusan Indomaret) Komisi memerintahkan kepada PT Indomarco Prismatama untuk menghentikan ekspansinya di pasar-pasar tradisional yang berhadapan langsung dengan pengecer kecil, dalam upaya mewujudkan keseimbangan persaingan antara pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah dan pelaku usaha kecil. Walaupun tidak ada penjelasan lebih lanjut bagaimana upaya itu dilakukan akan tetapi KPPU menganggap bahwa perusahaan kurang memperhatikan prinsip keseimbangan dalam menjalankan usaha, sehingga persaingan yang sehat diantara pelaku usaha dan juga upaya perlindungan terhadap kepentingan umum tidak dapat terwujud.

KPPU tidak dapat membuktikan terjadinya praktek monopoli dan posisi dominan dalam kasus tersebut sebagaimana yang digugat oleh salah satu lembaga swadaya masyarakat sehingga putusan lebih difokuskan pada adanya keresahan sosial yang diakibatkan oleh kegiatan usaha PT Indomarco. Dengan kata lain KPPU lebih memfokuskan putusan pada perlindungan terhadap usaha kecil dari ekspansi pengusaha yang memiliki modal yang lebih besar daripada fokus pada perlindungan terhadap kepentingan publik dengan memberikan pembuktian terhadap terjadinya praktek persaingan usaha tidak sehat⁶.

⁴ Fox, *op. cit.*, hlm. 579-580.

⁵ *ibid*, hlm. 592.

⁶ Wie, *op.cit.*, hlm. 336.

KPPU juga merekomendasikan kepada pemerintah untuk menyempurnakan dan mengefektifkan pelaksanaan peraturan dan langkah-langkah kebijakan menyangkut kebijakan lokasi dan tata ruang, perizinan, jam buka usaha dan lingkungan sosial. Putusan tersebut menunjukkan bahwa suatu putusan terkait praktek monopoli dan persaingan usaha terutama menyangkut dengan ekspansi usaha perusahaan ritel, pada umumnya sangat terkait dengan kebijakan tata ruang dan izin usaha yang menjadi otoritas pemerintah daerah sehingga kebijakan pemerintah daerah dan aturan-aturan terkait dengan kebijakan tata ruang dan perizinan perlu mendapat perhatian.⁷

Belajar dari kasus Indomaret, saat ini di Kota Banda Aceh dan Aceh besar ada fenomena yang menarik menyangkut ekspansi usaha yang dilakukan oleh perusahaan ritel yaitu Pante Perak (PP). Di Banda Aceh, PP memiliki 15 toko cabang dan 5 toko di Aceh Besar; berdasarkan observasi awal yang dilakukan perusahaan telah membuka usahanya sampai menjangkau wilayah terkecil yaitu desa yang berada di wilayah Kota Banda Aceh dan Aceh Besar sehingga diduga akan mengancam keberadaan usaha retail kecil.

Penelitian ini akan memfokuskan pada analisa terhadap UU Persaingan usaha khususnya terkait dengan apakah undang-undang tersebut melindungi kepentingan usaha kecil menengah dan juga menarik untuk meneliti bagaimana perlindungan yang dilakukan oleh pemerintah daerah kota Banda Aceh dan Aceh Besar terhadap pengusaha ritel kecil dan menengah dari dominasi usaha PP dengan mengacu kepada undang-undang perlindungan usaha dan peraturan-peraturan terkait lainnya.

Berdasarkan latar belakang maka perumusan masalah adalah sebagai berikut: (1) Apakah UU Persaingan Usaha memberikan perlindungan terhadap usaha kecil menengah dalam kaitannya dengan kesempatan kepastian berusaha? (2) Bagaimanakah peranan pemerintah daerah dalam mendukung upaya perlindungan terhadap usaha kecil menengah melalui kebijakan yang mendukung penerapan undang- undang persaingan usaha?

⁷ Putusan KPPU No. 03/KPPU-L-I/2000 tentang *Putusan terhadap PT Indomarco Prismatama*.

METODE PENELITIAN

Penelitian dilakukan di Kotamadya Banda Aceh dan Aceh Besar, lokasi dimana perusahaan Pante Perak Supermarket sebagai objek penelitian berdomisili. Pengambilan sampel dilakukan dengan menggunakan teknik *purposive sampling (kelayakan)*, yaitu dari keseluruhan populasi diambil responden yang berhubungan dengan masalah yang diteliti yang diperkirakan dapat mewakili keseluruhan populasi.⁸ Untuk menjawab pertanyaan penelitian menyangkut kebijakan pemerintah daerah, peneliti akan melakukan wawancara kepada pihak-pihak terkait terutama terkait dengan perizinan usaha di Kota Banda Aceh dan Aceh Besar.

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dan empiris (sosiologi)⁹; melakukan analisa terhadap aturan hukum yang berlaku terkait dengan perlindungan usaha kecil menengah terutama Undang-undang Persaingan Usaha, dan kemudian menggabungkannya dengan penelitian lapangan untuk mengetahui dan menjelaskan upaya pemerintah daerah dalam mendukung upaya perlindungan tersebut. Teknik wawancara digunakan untuk mendapatkan informasi dari responden, yaitu Kepala dan staf KP2TSP Kota Banda Aceh dan Aceh Besar; wawancara akan menggunakan pertanyaan terbuka (*open-ended question*) sehingga diharapkan akan muncul hal-hal baru yang akan memperkaya pembahasan. Data yang diperoleh dari analisa teks undang-undang dan penelitian lapangan diolah dan dianalisis dengan menggunakan pendekatan kualitatif analisis yaitu suatu penelitian yang menghasilkan data-data deskriptif analisis yaitu apa yang dinyatakan responden baik tertulis maupun lisan yang dipelajari dan diteliti sebagai sesuatu yang utuh.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

1) Hukum Persaingan Usaha di Indonesia

Keberadaan hukum persaingan usaha di Indonesia tidak dapat dilepaskan dari krisis ekonomi yang melanda Asia termasuk Indonesia pada tahun 1997, sebagai bagian dari perjanjian dengan IMF (International Monetary Fund) pemerintah berkomitmen untuk membentuk undang-

⁸ Hadari Nawawi, *Metode Penelitian Sosial*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 1987, hlm. 157.

⁹ Sunggono, B., *Metode Penelitian Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 70.

undang persaingan usaha sebagai dasar bagi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya dengan berasaskan pada demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan usaha dan kepentingan umum disamping adanya larangan untuk melakukan tindakan anti kompetisi (anti-competitive behavior).¹⁰ Pembentukan UU Persaingan Usaha sekaligus menghentikan perdebatan di antara kalangan praktisi dan birokrat mengenai penting tidaknya pengaturan mengenai anti monopoli dan persaingan usaha di Indonesia akan tetapi tidak menghentikan perdebatan mengenai keefektifan undang-undang tersebut terutama menyangkut arah dan tujuan perlindungan termasuk perlindungan terhadap usaha kecil menengah.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), sebagai organisasi kerjasama dan pembangunan ekonomi yang beranggotakan 30 negara yang menerima prinsip ekonomi perwakilan dan ekonomi pasar bebas, dalam forum diskusi “*the competition Committee*” pada Mei 1992 berdasarkan hasil gambaran umum pembentukan undang-undang persaingan usaha di beberapa negara menyimpulkan bahwa tujuan utamanya adalah untuk mempertahankan dan mendorong proses kompetisi dalam upaya untuk mempromosikan efisiensi dalam penggunaan sumber daya alam disamping untuk melindungi kebebasan ekonomi bagi pelaku usaha. Disamping itu, OECD mencatat bahwa pembentukan undang-undang persaingan usaha juga dimaksudkan untuk mencapai tujuan yaitu diantaranya keberagaman, desentralisasi pengambilan keputusan ekonomi, perlindungan terhadap penyalahgunaan kekuatan ekonomi, dukungan terhadap usaha kecil menengah, mewujudkan keadilan dan persamaan, dan juga tujuan yang berhubungan dengan aspek sosial-politik. Lebih lanjut ditambahkan bahwa tujuan-tujuan tersebut memiliki kecenderungan yang beragam sesuai dengan yurisdiksi dan waktu.¹¹

Adapun yang menjadi tujuan pembentukan undang-Undang Persaingan Usaha di Indonesia, dapat dilihat pada pasal 3, yaitu:

¹⁰ Wie, *op. cit.*, hlm. 332-333.

¹¹ OECD Global Forum and Competition 2003, *The Objectives of Competition Law and Policy*, diakses pada 5 September 2013, <http://www.oecd.org/daf/competition/2486329.pdf>

- a. menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat;
- b. mewujudkan iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah, dan pelaku usaha kecil;
- c. mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan
- d. terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Selanjutnya pada konsideran menimbang Undang-Undang Persaingan Usaha disebutkan bahwa pembangunan ekonomi harus diarahkan kepada terwujudnya kesejahteraan rakyat, dan demokrasi dalam bidang ekonomi menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi di dalam proses produksi dan pemasaran barang/jasa, dalam iklim usaha yang sehat, efektif dan efisien. Dari penjelasan tersebut dapat disimpulkan nilai-nilai yang mendasari persaingan usaha adalah iklim usaha yang sehat, kesempatan berusaha yang sama, efektifitas, efisien, dan kesejahteraan rakyat.¹²

Dalam upaya mewujudkan tujuan tersebut maka undang-undang mengatur beberapa perjanjian yang dilarang diantaranya: Oligopoli, Penetapan harga, Pembagian wilayah, Pemboikotan, Kartel, Trust, Oligopsoni, Integrasi vertical, Perjanjian tertutup dan Perjanjian dengan pihak luar negeri. Undang-undang juga mengatur kegiatan yang dilarang diantaranya: Monopoli, Monopsoni, Pengiasaan pasar dan Persekongkolan.

UU Persaingan Usaha membedakan antara pengertian monopoli dan praktek monopoli. Pasal 1 huruf 1 mendefinisikan monopoli sebagai tindakan “penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha”. Adapun praktek monopoli yang diatur dalam pasal 1 huruf 2 diartikan sebagai: “pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya

produksi dan atau pemasaran barang dan jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum”.

Pembedaan ini dikarenakan monopoli dianggap sebagai terminologi yang umum dan netral, dan tidak selalu menimbulkan persaingan usaha yang tidak sehat yang merugikan kepentingan umum, contohnya monopoli yang tidak bisa dihindari demi alasan efisiensi (natural monopoli) atau karena dilindungi undang-undang (statutory monopoli). Sehingga akhirnya pembentuk undang-undang menganggap perlu memisahkan kedua konsep tersebut; dan yang menjadi tujuan undang-undang adalah praktek monopoli yang merugikan. Akan tetapi sangat disayangkan bahwa pembentuk undang-undang tidak konsisten dalam penggunaan istilah karena ketika menunjuk salah satu kegiatan yang dilarang pembentuk undang-undang menggunakan istilah monopoli bukan praktek monopoli.¹³ Ketidakkonsistenan dan multi-tafsir dalam penggunaan istilah menjadi salah satu masalah dalam penerapan UU Persaingan Usaha Indonesia.

Selanjutnya, pasal 17 UU Persaingan Usaha mengatur larangan bagi pelaku usaha untuk melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, yang mana pelaku usaha patut diduga atau dianggap melakukan penguasaan atas barang produksi apabila, (1) barang dan atau barang yang bersangkutan belum ada substitusinya, (2) mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan atau jasa yang sama, dan (3) satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Posisi dominan diatur pada pasal 1 huruf 4 yaitu: “suatu keadaan di mana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan pangsa pasar yang dikuasai, atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi di antara pesaingnya di pasar bersangkutan

¹² Martadisastra, D. S, *Persaingan Usaha, UMKM, dan Kemiskinan*, Jurnal Persaingan Usaha, Edisi 2 November 2009, hlm. 115.

¹³ Shidarta, 2013, *Catatan Seputar Hukum Persaingan Usaha*, diakses pada 5 September 2013, <http://business-law.binus.ac.id/>

dalam kaitan dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan, serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu”.

Selanjutnya pasal 25 menentukan bahwa suatu usaha dapat dikatakan mendominasi pasar sehingga menimbulkan posisi dominan apabila: (1) satu pelaku usaha menguasai 50% atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu, dan (2) dua atau tiga pelaku usaha atau kelompok pelaku usaha menguasai 75% atau lebih pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Pengertian Pasar Bersangkutan memiliki peran yang signifikan dalam penerapan undang-undang persaingan usaha karena persinggungan antara pasal-pasal mengenai konsep Pasar Bersangkutan sering terjadi¹⁴ dan juga penting dalam upaya membuktikan adanya dugaan pelanggaran UU Persaingan Usaha khususnya terkait dengan tindakan monopoli dan posisi dominan. Untuk itu KPPU mengeluarkan Peraturan KPPU (Perkom) No. 3 Tahun 2009 tentang Pedoman Penerapan Pasal 1 angka 10 tentang Pasar Bersangkutan. Pasar Bersangkutan menurut Perkom diartikan sebagai “pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut”.

Pemahaman mengenai definisi Pasar Bersangkutan dianggap penting Walaupun kenyataannya proses penerapannya membutuhkan pembuktian dan biasanya terkait erat dengan peraturan pelaksana dan peraturan sektoral terkait, yang salah satunya adalah Peraturan Presiden (Perpres) No. 112 tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Pasar Modern. Perpres bertujuan untuk mengantisipasi berkembangnya usaha perdagangan eceran dalam skala kecil dan menengah, serta usaha perdagangan eceran modern dalam skala besar, sehingga pasar tradisional perlu diberdayakan agar dapat tumbuh dan berkembang serasi, saling memerlukan, saling memperkuat serta saling menguntungkan.

Pasar tradisional diartikan sebagai “pasar yang dibangun dan dikelola oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah, Swasta, Badan Usaha Milik Negara dan Badan Usaha Milik Daerah termasuk

kerjasama dengan swasta dengan tempat usaha berupa toko, kios, los dan tenda yang dimiliki/dikelola oleh pedagang kecil, menengah, swadaya masyarakat atau koperasi dengan usaha skala kecil, modal kecil dan dengan proses jual beli barang dagangan melalui tawar-menawar”.

Selain itu Perpres juga mengatur lokasi pendirian Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern wajib mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota, dan Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten/Kota, termasuk Peraturan Zonasinya dan mengatur bahwa pendirian pusat perbelanjaan dan toko modern wajib memperhitungkan kondisi sosial ekonomi masyarakat, keberadaan pasar tradisional, usaha kecil dan usaha menengah yang ada di wilayah yang bersangkutan; dan memperhatikan jarak antara hypermarket dengan Pasar Tradisional yang telah ada sebelumnya. Pengaturan tersebut diharapkan dapat memberikan kesempatan berusaha kepada semua jenis pelaku usaha baik kecil, menengah maupun besar; yang selanjutnya pada tingkat pelaksanaan di daerah perlu dijabarkan dalam peraturan daerah dan kemudian dilaksanakan sehingga dapat menciptakan iklim berusaha yang kondusif dan berkeadilan.

2) Perlindungan usaha kecil menengah dalam kaitannya dengan kesempatan kepastian berusaha dalam Undang-Undang Persaingan usaha.

Undang-Undang Persaingan Usaha Indonesia jika dilihat dari sejarah pembentukannya bukanlah berasal dari inisiatif pemerintah melainkan dari tuntutan IMF sebagai salah satu persyaratan yang harus dipenuhi oleh pemerintah atas bantuan keuangan bagi perbaikan ekonomi Indonesia yang terkena krisis pada tahun 1997. Sebelumnya perdebatan mengenai perlu tidaknya Indonesia memiliki undang-undang persaingan telah berkembang, sehingga pembentukan undang-undang tersebut sedikitnya telah menghentikan perdebatan tersebut tetapi tidak menghentikan perdebatan tentang arah dan tujuan pembentukan undang-undang.

Pasal 3 menetapkan 4 (empat) tujuan pembentukan UU Persaingan Usaha yang jika disimpulkan maka hanya ada satu tujuan, yaitu untuk mempertahankan dan mendorong terjadinya

¹⁴ Natasha Sirait, et.al, *Ikhtisar Ketentuan Persaingan Usaha*, The Indonesia Netherlands National Legal Program (NLRP), Jakarta, 2010, hlm. 8.

persaingan pasar yang kompetitif dengan tujuan untuk mencapai efisiensi ekonomi dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.¹⁵ Salah satu permasalahan dalam undang-undang tersebut adalah penggunaan bahasa yang sangat interpretatif, seperti dalam merumuskan tujuan pembentukan undang-undang; hal ini mengakibatkan sulit menentukan apa yang menjadi tujuan pembentukan undang-undang sehingga berpengaruh pada cara mencapai tujuan tersebut. Penggunaan terminologi tertentu dalam rumusan tujuan pembentukan undang-undang juga menjadi masalah tersendiri, seperti misalnya pengertian "kepentingan umum" dan "iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat".¹⁶; pertanyaan selanjutnya apa yang disebut kepentingan umum dan bagaimana yang dimaksud dengan iklim usaha yang kondusif membutuhkan penafsiran lebih lanjut dan juga memberikan peluang kepada pengambil kebijakan dan pihak-pihak yang berkepentingan untuk menginterpretasikannya secara subyektif yang dikhawatirkan akan merugikan pihak lainnya.

Berdasarkan tujuan tersebut juga dapat disimpulkan bahwa undang-undang lebih fokus pada tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat secara umum melalui peningkatan efisiensi dan efektifitas dunia usaha, daripada fokus kepada salah satu *stakeholder* (pelaku usaha, konsumen atau negara). Hal ini akan menjadi kendala dalam pelaksanaan terutama jika terjadi konflik antar kepentingan, seperti yang terjadi pada kasus Indomaret, dimana ada kesan bahwa pemerintah melalui KPPU tidak ingin dianggap sebagai pihak yang berpihak pada usaha besar. Walaupun tidak dapat membuktikan adanya persaingan usaha tidak sehat akan tetapi KPPU dalam putusannya tetap menganggap Indomaret bersalah karena dianggap tidak memperhatikan prinsip keseimbangan sesuai asas demokrasi ekonomi.

Ada banyak aspek dalam mencapai tujuan yang saling bertentangan di dalam UU Persaingan Usaha, diantaranya: aspek kepentingan masyarakat, perlindungan terhadap UKM, efisiensi,

¹⁵ Wie, *op. cit.*, hlm. 335.

¹⁶ Rikrik, R, Vovo, I, Edwin, A.R, *Catatan Kritis terhadap Hukum Acara Persaingan Usaha di Indonesia, Makalah Lokakarya Penelitian Komisi Hukum Nasional RI Tahun 2011 "Penegakan Hukum Persaingan Usaha: Kajian terhadap Hukum Acara dan Pelaksanaan Putusan KPPU"* Jakarta, 20 Oktober 2011, diakses pada 5 September 2013,

efektifitas, dan sebagainya. Menyeimbangkan aspek-aspek tersebut adalah sebuah tantangan dan perbedaan dalam menggunakan pendekatan untuk menyeimbangkannya mungkin akan menimbulkan ‘*inkonsistensi*’ dan keputusan yang tidak dapat diprediksi; kan tetapi kemampuan untuk menerapkan undang-undang dengan memperhatikan aspek hukum, ekonomi dan masyarakat mempertajam dan akhirnya menemukan keseimbangan dalam penerapannya dan akhirnya diharapkan dapat tercapainya kepastian hukum.¹⁷ Ambiguitas dalam penggunaan bahasa pada akhirnya akan terselesaikan melalui kebijakan dan keputusan KPPU sehingga terlihat apakah pendekatan yang digunakan dalam keputusan mementingkan aspek ekonomi, perlindungan terhadap konsumen, atau perlindungan terhadap UKM dan hal tersebut sangat dipengaruhi oleh situasi sosial, politik dan ekonomi.

Perdebatan juga terjadi terkait dengan pembatasan jenis pasar atau dengan kata lain undang-undang lebih fokus pada jenis-jenis pasar untuk menentukan adanya persaingan usaha tidak sehat daripada fokus pada perilaku bisnis yang berdampak pada sulitnya memenuhi unsur-unsur adanya persaingan tidak sehat. Salah satunya pengertian penguasaan 50% (lima puluh persen) pangsa pasar juga menjadi salah satu masalah yang sulit dibuktikan terjadinya praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat.¹⁸ Hal ini terlihat dalam putusan KPPU¹⁹ yang sulit membuktikan terjadinya praktek monopoli dan posisi dominan yang salah satunya disebabkan oleh sulitnya membuktikan adanya penguasaan 50% pasar yang bersangkutan, akibatnya KPPU terpaksa menafsirkan secara luas kasus tersebut dengan lebih memfokuskan pada aspek perlindungan usaha kecil daripada membuktikan adanya praktek persaingan usaha tidak sehat.

Kesimpulan yang dapat diambil adalah bahwa UU Persaingan Usaha tidak secara gamblang mengatur keberpihakan terhadap UKM akan tetapi keberpihakan tersebut dapat dilihat dari keputusan KPPU khususnya yang terkait dengan perluasan usaha retail; sehingga kajian terhadap

dalam <https://www.google.com/search?q=catatan+kritis+terhadap+hukum+persaingan+usaha+di+indonesia&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:en-US:official&client=firefox-a>, hlm. 4.

¹⁷ UNCTAD 2009, *Voluntary peer review of Indonesia Competition Law*, diakses pada 5 September 2013, http://unctad.org/en/Docs/ditcclp20091overview_en.pdf.

persaingan pasar retail di Indonesia memiliki hubungan yang signifikan dengan perkembangan hukum persaingan usaha.²⁰ Kesimpulan ini dapat dipahami dari dua sisi, pertama, keberpihakan KPPU terhadap situasi persaingan antara pengusaha ritel modern dengan ritel tradisional yang menimbulkan keresahan dalam masyarakat, kedua, karena sulitnya membuktikan adanya persaingan tidak sehat dalam perluasan usaha perusahaan retail besar maka KPPU dalam putusannya mengedepankan aspek perlindungan terhadap UKM daripada membuktikan adanya praktek persaingan usaha tidak sehat.

3) Peran pemerintah daerah dalam mendukung upaya perlindungan terhadap UKM melalui kebijakan perizinan usaha yang mendukung penerapan undang-undang persaingan usaha

Salah satu rekomendasi KPPU²¹ kepada pemerintah adalah untuk segera menyempurnakan dan mengefektifkan pelaksanaan peraturan dan langkah-langkah kebijakan yang meliputi dan tidak terbatas pada perizinan, kebijakan lokasi dan tata ruang, jam buka, dan lingkungan sosial; dan juga merekomendasikan agar pemerintah segera melakukan pembinaan dan pemberdayaan UKM atau pengecer kecil gara memiliki daya saing yang tinggi dan dapat bersaing secara berdampingan dengan usaha-usaha menengah atau besar. Rekomendasi tersebut menunjukkan bahwa keputusan praktek persaingan usaha terutama yang terkait dengan perluasan usaha pasar ritel terkait signifikan dengan perizinan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah.

Strategi usaha yang dilakukan oleh pengusaha dalam memenangkan persaingan antara pasar ritel umumnya dilakukan dengan melakukan ekspansi usaha dan menetapkan persyaratan perdagangan yang berpotensi menghambat persaingan.²² Perluasan usaha menjadi pilihan dan relatif mudah bagi pengusaha ritel besar dikarenakan kekuatan modal yang mapan sedangkan bagi usaha ritel tradisional modal menjadi salah satu kendala dan kelemahan dalam menjalankan usaha.

¹⁸ Pangestu, M, dkk, *The Evolution of Competition Policy in Indonesia*, Review of Industrial Organization, vol. 21, 2002, hlm. 215.

¹⁹ Salah satunya Putusan KPPU No. 03/KPPU-L-I/2000 tentang Putusan terhadap Indomarco Prismatama.

²⁰ Yakub, AK., *Mengkaji Persaingan Pasar Ritel Modern di Indonesia melalui putusan KPPU*, Hukum Persaingan Usaha, hlm. 67.

Dalam kasus pengembangan usaha PP di Banda Aceh dan Aceh Besar jika dikaitkan dengan UU Perlindungan Usaha dan perlindungan usaha kecil melalui perizinan, kedua wilayah pada umumnya menerapkan kebijakan yang sama yaitu dengan berpedoman pada analisa tim teknis²³ dan aturan hukum yang berlaku dalam pengurusan izin²⁴. Akan tetapi ada perbedaan dalam pengambilan kebijakan terhadap perusahaan ritel besar khususnya dalam kasus ini PP, dimana di wilayah Banda Aceh terlihat bahwa Pemkot hanya berpedoman pada Rencana Tata Ruang dan Wilayah (RTRW)²⁵ dalam menentukan kelayakan izin usaha sedangkan di Aceh Besar pertimbangan kepentingan ekonomi masyarakat sangat terlihat. Dan izin bisa tidak dikeluarkan jika dianggap akan bersinggungan langsung dengan pasar tradisional sebagai sentral usaha tradisional masyarakat.

Kesimpulan awal yang bisa diambil adalah bahwa khusus untuk kasus perluasan usaha PP pemerintah Kabupaten Aceh Besar memperhatikan kepentingan masyarakat lokal ; disamping itu umumnya wilayahnya masih dikuasai oleh masyarakat lokal yang relatif memiliki ikatan yang lebih kuat sehingga sedikit banyak bisa mempengaruhi kebijakan. Sedangkan pada wilayah Banda Aceh, masyarakatnya tergolong majemuk yang berasal dari berbagai wilayah sehingga persatuannya kurang terwujud dan juga relatif lebih individualitis. Kebijakan terkait perizinan usaha Pemkot Banda Aceh lebih melandaskan pada rencana tata ruang wilayah; walaupun terlihat adanya keterlibatan masyarakat di wilayah tertentu akan tetapi sifatnya sangat kasuistis sehingga sulit melihat adanya keberlanjutan kebijakan.

PENUTUP

Undang-Undang Persaingan Usaha Indonesia mempunyai tujuan untuk mewujudkan iklim usaha yang kondusif sehingga menjamin adanya kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi

²¹ Rekomendasi KPPU RI pada kasus Indomaret.

²² Yakub, *op. cit.*, hlm. 67.

²³ Tim teknis terdiri dari dinas-dinas terkait dengan izin yang dikeluarkan, yaitu Dinas Perindustrian, Dinas PU, Hukum/sosial, AMDAL, Perhubungan dan Satuan Polisi Pamong Praja.

pelaku usaha besar, pelaku usaha menengah dan pelaku usaha kecil. Akan tetapi dalam pelaksanaannya sangat sulit memastikan bahwa ketiga kelompok tersebut mendapat perlindungan yang sama dan menyeimbangkan mana yang harus didahulukan ketika terjadinya konflik kepentingan adalah sebuah tantangan; apakah akan berpihak pada usaha kecil dengan mengorbankan pengusaha besar atau sebaliknya atau lebih mementingkan masyarakat.

Tantangan juga muncul dari sulitnya membuktikan adanya persaingan usaha tidak sehat diakibatkan sulitnya membuktikan adanya penguasaan pasar oleh pengusaha. Sehingga dapat disimpulkan bahwa UU Persaingan Usaha secara yuridis tidak mendukung pelaku usaha tertentu termasuk usaha kecil, akan tetapi bentuk dukungan terlihat dari keputusan KPPU salah satunya keputusan Indomaret, yang memutuskan bahwa perusahaan yang bersangkutan dimintakan untuk menghentikan ekspansinya dipasar-pasar tradisional yang berhadapan langsung dengan pengecer kecil.

Pemerintah daerah juga seharusnya mengambil peran dalam mendukung UKM melalui pemberian izin usaha; perlu adanya upaya untuk menumbuhkan iklim berusaha yang kondusif bagi pelaku usaha dan memberi dukungan terhadap berkembangnya UKM. Dalam kaitannya dengan undang-undang persaingan usaha terutama menyangkut penerapannya di daerah perlu adanya koordinasi antara berbagai peraturan perundang-undangan daerah terutama terkait dengan perizinan usaha dan zonasi.

DAFTAR PUSTAKA

Fuadi, Munir, 1997, *Hukum Bisnis dalam Teori dan Praktek*, Citra Aditya Bakti, Bandung.

Fox, E. M., 2000, *Equality, Discrimination, and Competition Law: Lessons from and for South Africa and Indonesia*, Harvard International Law Journal, vol. 41, No. 2.

²⁴ Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 27 tahun 2009 tentang Pedoman Penetapan Izin Gangguan di daerah dan Peraturan Daerah (Perda) Kota Banda Aceh Nomor 7 tahun 1999 tentang Retribusi Izin Gangguan.

²⁵ Qanun Nomor 4 tahun 2009 tentang Rencana Tata Ruang Wilayah Kota Banda Aceh tahun 2009-2029.

- Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) Republik Indonesia, 2000, *Putusan No. 03/KPPU-L-I/2000*, http://www.kppu.go.id/docs/Putusan/putusan_indomaret.pdf
- Martadisastra, D. S., 2009, *Persaingan Usaha, UMKM, dan Kemiskinan*, Jurnal Persaingan Usaha, Edisi 2 November.
- Nawawi, Hadawi, 1987, *Metode Penelitian Sosial*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta.
- OECD Global Forum and Competition 2003, *The Objectives of Competition Law and Policy*, makalah diakses OECD Global Forum tanggal 5 September 2013, <http://www.oecd.org/daf/competition/2486329.pdf>.
- Pangestu, M, dkk, 2002, *The Evolution of Competition Policy in Indonesia*, Review of Industrial Organization, vol. 21.
- Rokan, M,K, 2010, *Hukum Persaingan Usaha (Teori dan Praktiknya di Indonesia)*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- Rikrik, R, Vovo, I, Edwin, A.R.2011, “Catatan Kritis terhadap Hukum Acara Persaingan Usaha di Indonesia”, *Disampaikan dalam Lokakarya Penelitian KHN RI Tahun 2011 “Penegakan Hukum Persaingan Usaha: Kajian Hukum Acara dan Pelaksanaan Putusan KPPU”* Jakarta, 20 Oktober 2011, diakses 05/09/2013, <https://www.google.com/search?q=catatan+kritis+terhadap+hukum+persaingan+usaha+di+indonesia&ie=utf-8&oe=utf-8&aq=t&rls=org.mozilla:en-US:official&client=firefox-a>.
- Shidarta, 2013, *Catatan Seputar Hukum Persaingan Usaha*, diakses pada 5 September 2013, <http://business-law.binus.ac.id/>
- Sirait, Natasya, dkk, 2010, *Ikhtisar Ketentuan Persaingan Usaha*, The Indonesia Netherlands National Legal Program (NLRP), Jakarta.
- Sunggono, B, 2001, *Metode Penelitian Hukum*, RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- UNCTAD, 2009, *Indonesia Competition Law*, diakses pada 5 September 2013, http://unctad.org/en/Docs/ditcclp20091overview_en.pdf.

- Wie, T. K., 2002, *Competition Policy in Indonesia and The New Anti-Monopoly and Fair Competition Law*, Bulletin of Indonesian Economic Studies, vol. 38, No. 3, hal. 331-42.
- Yakub, A.K, (tt.) *Mengkaji Persaingan Pasar Ritel Modern di Indonesia melalui putusan KPPU*, Hukum Persaingan Usaha.