

KPPU DALAM GLOBALISASI PERSAINGAN USAHA

Gatot Soemartono*

ABSTRACT

KPPU is an independent body set up by Law No. 5 of 1999 concerning Monopoly Practices and Unfair Business Competition. Similar to the American Federal Trade Commission (FTC), KPPU's role is to supervise unfair business practices in the country. As current businesses have developed so rapidly that countries have considered themselves as "borderless", there is a strong doubt about the relevance of the law in question. This article elaborates some aspects of this law, such as the relevant term of business entities which may be difficult for KPPU to legally deal with. In anticipation of this global trend, the author suggests for KPPU to take three urgent steps namely: implementing good corporate governance, strengthening its human resources and research, and establishing a global co-operation. With this KPPU would be better equipped in dealing with the rapid development of unfair competition in worldwide business transactions.

Kata kunci: KPPU, Globalisasi Persaingan Usaha.

I. LATAR BELAKANG

Saat ini kita hidup dalam dunia tanpa batas yang sepenuhnya saling berhubungan dan bergantung, yang dipersatukan oleh ekonomi global. Ekonomi global pada dasarnya mengabaikan hambatan-hambatan atau *borderless* (karena jika hambatan tersebut tidak dihilangkan maka akan menimbulkan distorsi). Di dalam ekonomi global, peristiwa-peristiwa yang terjadi di berbagai belahan bumi telah membentuk satu dunia yang terintegrasi dalam

seluruh aspek-aspek kehidupannya: ekonomi, sosial, budaya, teknologi, bisnis, serta pengaruh-pengaruh lainnya, yang kesemuanya itu menembus batas-batas ruang dan waktu.

Pertanyaan selanjutnya adalah, apakah yang dimaksud dengan ekonomi global itu? Jawaban atas pertanyaan itu sangatlah sulit karena istilah tersebut masih menjadi perdebatan dan merupakan pengetahuan yang tidak pasti (karena banyaknya variabel yang harus diamati). Namun demikian, terdapat ciri-ciri dari ekonomi global yang dapat dikenali, yaitu *invisible* (tidak kasat mata), *cyber-connected*

* Staf Pengajar Fakultas Hukum Universitas Tarumanagara



(terhubung secara *cyber* melalui komputer), dan *borderless* (tanpa batas-batas negara) (Kenichi Ohmae, 2005: 18-24).

Di sini perlu dicatat bahwa kondisi tanpa batas-batas itu tidak sepenuhnya benar, mengingat negara-negara nasional saat ini masih melakukan kontrol atas pergerakan orang dan barang jasa dengan tujuan keamanan dan keselamatan publik. Oleh karena itu, pada saat ini di dunia hanya terdapat empat faktor dalam kegiatan (persaingan) bisnis yang sungguh-sungguh telah memasuki daerah tanpa batas-batas, yang dikenal dengan 4C: *Communications* (komunikasi), *Capital* (modal), *Corporations* (perusahaan), dan *Consumers* (konsumen) (Kenichi Ohmae, 2005: 18-24). Akibatnya, pemikiran-pemikiran lama mengenai nilai (kultur) perusahaan, termasuk persaingan di antara para pelaku usaha, semakin bergeser.

Di lain pihak sebagai landasan hukum dalam bergerak, KPPU tidak memiliki pilihan selain mengacu pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5/1999). Meskipun isi dari undang-undang tersebut dinilai telah sesuai dengan standar internasional karena didasarkan pada dokumen kerja dari *Working Group on Restrictive*

Business Practices yang disusun oleh *Trade and Development board of the United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD), dengan adanya globalisasi persaingan usaha, perlu dilakukan pemahaman baru dan penyesuaian jangkauan dari pengertian-pengertian yang diatur oleh Undang-Undang tersebut, misalnya pengertian struktur pasar, pelaku usaha, pengadilan, dan lain-lain.

Dalam kaitan itu, KPPU perlu mengidentifikasi tantangan-tantangan baru (yang timbul akibat perubahan tren ekonomi global), memberikan makna melalui penafsiran di bidang hukum dan ekonomi, dan sekaligus mengantisipasi. Hanya dengan memahami tantangan-tantangan tersebut, KPPU mampu memformulasikan berbagai strategi untuk menjawabnya; KPPU dapat saja menggunakan cara *decision tree making process* untuk memilih salah satu alternatif di antaranya yang paling tepat untuk kondisi tertentu.

II. PERMASALAHAN

Dari uraian latar belakang di atas diketahui tentang kondisi dunia bisnis yang telah mengglobal di mana tidak diketahui lagi batas-batas negara dalam persaingan usaha. Untuk itu permasalahan yang potensial di masa depan



adalah: "Bagaimana KPPU mengantisipasi globalisasi persaingan usaha tersebut?"

III. ANALISIS (TANTANGAN KE DEPAN)

Sesuai dengan Pasal 1 butir 18 UU No. 5/1999, KPPU dibentuk untuk mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Pengertian pelaku usaha disebutkan dalam Pasal 1 butir 5 UU No. 5/1999, yaitu:

Setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.

Dari pengertian tersebut jelas bahwa, pelaku usaha yang perlu diawasi oleh KPPU tersebut merupakan badan hukum atau bukan badan hukum yang berkedudukan atau yang melakukan kegiatan usahanya di wilayah Republik Indonesia. Padahal salah satu fenomena dari tren ekonomi global adalah hilangnya identitas diri dari para pelaku usaha.

Mengingat KPPU berhadapan dengan "globalisasi ekonomi" (khususnya korporasi) yang tidak lagi memiliki identitas nasionalitas, timbul pertanyaan: masih relevankah definisi pelaku usaha sebagaimana tercantum dalam Pasal 1 butir 5 UU No. 5/1999?

Dengan adanya ekonomi global tanpa batas, hal ini telah dijawab oleh para pelaku usaha dengan menghindari jebakan negara nasional dengan sistem hukumnya masing-masing. Di waktu yang lalu, perusahaan yang sukses mengidentifikasi diri dengan daerah asal, kantor pusat perusahaan, atau bahkan sebuah slogan kebanggaan perusahaan "kota asal, di mana semuanya dimulai". Sekarang kesemuanya itu sudah ketinggalan jaman, jika mereka melihat bahwa dunia saat ini merupakan satu pasar dalam persaingan. Perkembangan komunikasi (melalui teknologi informasi) memberi arti bahwa perusahaan tidak perlu lagi terikat pada suatu kantor pusat di kota tertentu. Jika keadaan mengharuskan, mereka bahkan dapat melepaskan hubungan hukum dengan daerah asal dan mendaftar lagi di tempat lain, suatu lokasi yang lebih menyenangkan tanpa risiko tinggi.

Timbul pertanyaan, bagaimana KPPU dapat menindak jika pelaku usaha melakukan kegiatan



persaingan tanpa mendirikan dan berkedudukan di wilayah hukum Indonesia atau ia tidak melakukan kegiatan usaha dalam wilayah hukum negara Indonesia, meskipun para konsumennya adalah orang Indonesia yang tinggal di Indonesia. (Catatan: Peningkatan bisnis global telah mendorong dibentuknya *joint venture* internasional, *merger* dan akuisisi, aliansi strategis, dll. yang tidak lagi mempertimbangkan domisili pelaku usaha) (Larry A. Dimatteo 2003: 78 – 84).

Sebenarnya ketentuan Pasal 1 butir 5 yang menunjuk konflik hukum tersebut telah dimodifikasi oleh ketentuan Pasal 16 UU No. 5/1999 yang melarang pelaku usaha Indonesia “membuat perjanjian dengan pihak lain di luar negeri yang memuat ketentuan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan tidak sehat.” Ketentuan khusus dalam Pasal 16 tersebut diperlukan karena materi ketentuan Pasal 1 butir 5 tidak menjangkau pelaku usaha yang berkedudukan di luar negeri dan yang tidak melakukan kegiatan usaha di wilayah Indonesia, tetapi perilakunya mempunyai dampak terhadap pasar di wilayah Indonesia. Dengan demikian, menurut Sacker Pasal 16 tersebut dapat juga diterapkan terhadap kartel-kartel internasional. (*Article 16 of the Indonesian Law No.*

5/1999 also extends cover to international cartels) (Knud Hansen *et. al.*, 2002: 49).

Namun demikian timbul pertanyaan terkait dengan Pasal 16 tersebut, yaitu bagaimana KPPU dapat menindak perusahaan di luar negeri jika ia tidak mempunyai hubungan hukum dengan pelaku usaha di Indonesia atau bahkan tidak diketahui di mana keberadaan mereka. Artinya, ada barangnya dengan posisi dominan di Indonesia, tetapi tidak diketahui identitas hukum (keberadaan) pelaku usaha luar negeri tersebut. Hal demikian sangat mungkin terjadi dalam dunia tanpa batas dengan ekonomi global, di mana para konsumen memiliki kemampuan untuk berkeliling dalam berbelanja melalui internet. (Catatan: Kegiatan ekonomi global sejak diluncurkannya *online shop Victoria's Secret* pada Desember 1998 meningkat drastis: terjadi milyaran dolar transaksi e-commerce melalui internet saat ini setiap harinya) (Kenichi Ohmae, 2005: 43).

Internet memberi konsumen kemampuan untuk membandingkan produk dan harga serta mendapatkan lebih banyak informasi secara lebih mudah. Cara-cara pembayaran dengan kartu kredit memungkinkan pembelian dilakukan, diproses, dan dikirimkan ke konsumen tanpa peduli siapa (identitas atau alamat)



dari si penjual. Konsumen yang mengetahui bahwa barang tertentu di negaranya lebih mahal, sedangkan barang sejenis di tempat lain lebih murah (setelah ditambah ongkos kirim), tentunya akan membeli produk yang lebih menguntungkan. Di sini transaksi yang terjadi melalui dunia maya menjelma menjadi barang atau jasa berwujud dalam kenyataan hidup.

Marilah kita beranda-andai, apa yang akan dilakukan KPPU jika dari kasus di atas (meskipun sulit, barangkali) dapat diketemukan pelaku usaha tersebut yang melakukan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat di wilayah Indonesia, yaitu sebuah perusahaan multinasional terkenal yang berkedudukan di luar negeri. Meskipun telah mengetahui "tersangkanya", KPPU perlu mempertimbangkan secara hati-hati penggunaan pengadilan asing untuk mengejar mereka. (Penggunaan arbitrase internasional di sini tidak mungkin dilakukan karena tidak ada perjanjian "tertulis" di antara para pihak untuk itu, atau pelaku usaha tersebut "pasti" menolaknya.) Di sini KPPU perlu mempertimbangkan tiga hal, yaitu: (1) bagaimana mengajukan gugatan secara benar di pengadilan negara lain; (2) bagaimana pengumpulan bukti-bukti dapat dilakukan oleh para pihak yang bersengketa di negara asing; dan (3) jika menang

dalam litigasi tersebut, bagaimana melaksanakan putusan pengadilan di sebuah negara asing (Gatot Soemartono, 2002: 4 – 9).

Masih banyak contoh-contoh lainnya yang merupakan tantangan KPPU di masa depan, tetapi dalam makalah yang singkat ini tidak dapat diulas banyak hal, kecuali petunjuk bahwa dalam globalisasi persaingan usaha, semuanya nampak serba mungkin. Termasuk, sangat mungkin KPPU harus berhadapan dengan sistem ekonomi dan hukum asing yang berbeda atau bertentangan dengan sistem hukum nasional Indonesia. Di sini hal minimum yang dapat dilakukan KPPU adalah, bagaimana menggunakan dokumen UNCTAD sebagai titik tolak bagi interpretasi istilah-istilah hukum yang terdapat di dalam undang-undang UU No. 5/1999 secara benar.

IV. LANGKAH-LANGKAH KPPU

Sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa dalam era ekonomi global, komunikasi tanpa batas-batas dimungkinkan dengan kemajuan teknologi informasi. Dulu diperlukan seorang pakar ekonomi atau ahli hukum berpengalaman untuk menghubungkan setiap potongan informasi satu sama lain untuk menjawab suatu kasus (praktik monopoli atau



persaingan usaha tidak sehat) dan menjadikannya sebuah kesimpulan yang bersifat analitis. Tetapi saat ini, orang biasa pun dapat mencari kaitan antara berbagai peristiwa (yang nampak tidak saling berhubungan) menjadi sebuah jawaban analitis, hanya dengan menyebutkan beberapa kata dalam sebuah “mesin pencari” (misalnya Google).

Kesemuanya itu menunjukkan bahwa sulit (atau hampir tidak mungkin) serta sangat mahal bagi siapa pun (pihak-pihak) untuk menyembunyikan kebenaran atas suatu peristiwa. Di sini siapa pun (baik disadari atau pun tidak) adalah pelaku, termasuk juga KPPU, yang setiap tindakannya selalu diawasi dan dinilai oleh para pelaku lainnya. Untuk menjawab tantangan tersebut, KPPU perlu meningkatkan kinerjanya yang selama ini telah berlangsung dan berani mengambil langkah-langkah strategis sebagai berikut:

A. KPPU melaksanakan *good corporate governance* (GCG)

Jika selama ini KPPU menekankan tentang perlunya menerapkan prinsip-prinsip GCG: kewajaran (*fairness*), keterbukaan (*transparency*), akuntabilitas (*accounttability*), dan tanggung jawab (*responsibility*) di dalam perusahaan atau bagi pelaku usaha, maka sekarang

KPPU perlu memperbaharui tekad bagi penerapannya terhadap diri sendiri; jadi di sini KPPU tidak **MEMBERIKAN** contoh bagaimana GCG sebagai pedoman atau acuan bagi para pelaku usaha (bisnis) dalam menjalankan kegiatan usahanya, tetapi KPPU **MENJADI** contoh bagaimana melaksanakan semua itu.

Sebagaimana diketahui bahwa dalam ekonomi global setiap kegiatan dan putusan KPPU akan dinilai oleh para pihak di penjuru dunia. Untuk itu, KPPU dapat menunjukkan kepada dunia bahwa ia telah menerapkan GCG atas setiap kegiatan yang dilakukan (khususnya penanganan suatu kasus) secara transparan, adil, dan bertanggung jawab, baik dalam proses maupun hasilnya. Setelah itu semuanya diserahkan kepada publik untuk menilainya; dan bukannya kepada pengadilan Indonesia yang sulit diandalkan kualitas putusannya (Agence France-Presse, 2005: 1).

KPPU tidak dapat memaksa pengadilan untuk memenangkan kasus-kasus yang ditanganinya, tetapi KPPU dapat menyampaikan argumentasi bermutu (melalui analisis pertimbangan hukum



dan ekonomi) bagi setiap putusannya yang diharapkan mampu meyakinkan semua pihak, khususnya pengadilan, tentang kebenaran posisinya. (Ingat: dalam *borderless world* orang awam pun dapat dengan mudah mencari dan menilai suatu kebenaran; akibatnya *dissenting opinion* yang bermutu lebih dihargai dan banyak diikuti.) Karena itu keberhasilan KPPU tidak ditentukan oleh banyaknya kasus yang ditangani (yang selama 2000/2005 berjumlah 41 kasus) atau kemenangannya di pengadilan tetapi oleh kualitas dari pertimbangan atau analisis atas setiap kasus-kasus yang ditangani. Di sinilah KPPU memerlukan sumber daya manusia yang berkualitas.

B. Peningkatan kemampuan SDM dan riset

Dalam globalisasi persaingan usaha, KPPU akan menghadapi "rasaksa-rasaksa" pelaku usaha, khususnya perusahaan multinasional dengan sumber dayanya yang "tidak terbatas". Tidak ada jalan lain bagi KPPU selain menghadapinya dengan persiapan matang, percaya diri, dan kemampuan penguasaan materi. Untuk itu, diperlukan sumberdaya

manusia, khususnya anggota KPPU yang handal dan mampu menjawab semua tantangan tersebut.

Dalam kaitan itu, peningkatan kemampuan keahlian pada tingkat *top management*, misalnya analisis kebijakan strategis dan teknik bernegosiasi, perlu diberikan kepada para anggota KPPU secara periodik. Di samping itu, peningkatan kemampuan secara substansi (*knowledge*) tentang hal-hal baru (modus operandi) praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat perlu dilakukan secara terprogram di mana masing-masing anggota KPPU dapat melakukan spesialisasi atas penanganan perkara. Oleh karena hanya dengan perencanaan peningkatan kemampuan dalam teori dan praktek yang dilakukan secara terprogram, para anggota KPPU dapat mengetahui pencapaian hasil (misalnya dari kegiatan *training and development*) secara terukur.

Peningkatan kemampuan juga berlaku bagi seluruh personalia Sekretariat KPPU. Apa yang dilakukan oleh Sekretariat KPPU yang diberi kesempatan untuk ke dua kalinya (20 Februari – 10 Maret 2005) oleh Japan Fair



Trade Commission (JFTC) ke Jepang mengikuti *Group Training of Competition Law and Policy* di Jepang, atau mengikuti *OECD Training for Competition Authority* (25 – 29 April 2005) di Seoul, Korea, merupakan salah satu contoh upaya peningkatan kualitas diri tersebut. Namun demikian, berbagai kegiatan semacam itu perlu dilakukan secara sistematis dan terprogram sehingga sasaran dan hasil akhir yang dikehendaki dapat lebih terfokus.

Di samping itu, KPPU perlu mengalokasikan sumberdaya yang dimiliki untuk melakukan riset dan pengembangan (R&D) tentang kebijakan persaingan (secara global), melalui analisis ekonomi secara empiris. Sebagai langkah pertama, dapat saja diundang para pakar dari industri-industri untuk mendiskusikan berbagai topik yang memerlukan penelitian lebih lanjut. (Catatan: Menurut Muris, Ketua FTC, hasil dari kegiatan semacam itu di Amerika yang diselenggarakan oleh Federal Trade Commission menunjukkan bahwa evaluasi atas merger, dampak kompetisinya dan efisiensinya, mendapat

dukungan paling luas) (Timothy J. Muris, 2003).

C. Kerja sama secara global

Untuk mengantisipasi globalisasi ekonomi, KPPU hanya mempunyai sebuah pilihan, yaitu melakukan kerja sama (secara global) dengan lembaga-lembaga sejenis di negara lain. Di sini KPPU perlu mengkaji secara mendalam dan berkesinambungan kemungkinan kerjasama tersebut, terutama mereka yang memiliki banyak perusahaan yang beroperasi di Indonesia. Upaya untuk mengambil tindakan terhadap pelaku usaha yang tunduk pada sistem hukum lain karena beroperasi dari negara asal perlu mendapatkan perhatian khusus. KPPU juga dapat mengusulkan kepada pemerintah untuk melakukan perjanjian bilateral atau multilateral (turut serta dalam konvensi-konvensi) yang memudahkannya untuk melakukan pengawasan persaingan usaha bersama.

Kerjasama KPPU selama ini dengan berbagai otoritas, sebagaimana telah dilakukan dengan Japan Fair Trade Commission (JFTC) pada 12 Januari 2005, dapat terus dilakukan, bahkan perlu diperluas jangkauannya.



Demikian pula, pembentukan Lembaga Pengawas Persaingan Asia Timur dapat menjadi langkah permulaan untuk saling memahami eksistensi hukum persaingan di masing-masing negara tersebut dan efektivitas pelaksanaannya, serta bagaimana keterkaitan hukum persaingan untuk berbagai kebijakan industri, dan lain-lain. Diharapkan langkah-langkah awal tersebut terus berlanjut dan meluas, sehingga peran KPPU dalam globalisasi persaingan usaha dapat lebih efektif.

V. PENUTUP

Persaingan usaha adalah puncak dari perlindungan konsumen. Persaingan yang sehat akan mengakibatkan turunnya harga, meningkatnya kualitas produk dan jasa, dan mendorong timbulnya penemuan-penemuan baru—yang kesemuanya bermuara pada kesejahteraan konsumen. Dalam kaitan itulah, pekerjaan utama KPPU adalah, melindungi dan memperkuat ekonomi pasar yang bebas dan terbuka sehingga mampu mendorong pembangunan ekonomi nasional secara lebih efektif, yang pada gilirannya akan meningkatkan kesejahteraan konsumen; yang nota bene adalah rakyat Indonesia.

Dengan langkah-langkah sebagaimana diuraikan di atas (*good corporate governance*, sumber daya manusia dan riset yang berkualitas, dan kerja sama global) diharapkan KPPU dapat mencapai visinya, yaitu: “Terciptanya iklim usaha yang sehat, kesempatan berusaha yang sama, serta terciptanya ekonomi yang efisien dan adil, menuju masyarakat yang sejahtera.”

DAFTAR PUSTAKA

- Bagley Constance E. (1995). *Managers and the Legal Environment: Strategies for the 21st Century*, Minneapolis: West Publishing Company.
- Dimatteo, Larry A. (2003). *The Law of International Business Transactions*, Florida: Thompson Southwestern Publishing.
- Emerson, Robert W. (2004). *Business Law*, New York: Barron's.
- Hansen, Knud. (2002). *Law Concerning Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition*, Jakarta: Katalis Publishing.
- Ohmae, Kenichi. (2005). *The Next Global Stage: Challenges and*



*opportunities in our borderless
world*, New Jersey: Wharton
School Publishing, 2005.

•