

ASPEK HUKUM ZONASI PASAR TRADISIONAL DAN PASAR MODERN

Rahadi Wasi Bintoro

Fakultas Hukum Universitas Jenderal Soedirman

E-mail: mas.wasi@yahoo.co.id

Abstract

*The existence of traditional markets in urban areas from time to time further increasingly threatened by rampant construction of modern markets. Therefore, in this paper the authors are interested to explore some aspects zoning laws of modern markets and traditional markets. Based on the analysis, zoning traditional markets and modern market is the authority of local governments as stipulated in Presidential Regulation Number 112 Year 2007 concerning Settlement and Development of Traditional, Modern Shopping Centers and who is the embodiment of Law No. 5 Year 1999 concerning Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Business Competition healthy. If the establishment of a modern market violates the provisions of Law No. 5 Year 1999 and Presidential Decree. 112 Year 1999 will be reported to the KPPU to be examined. In addition, with no establishment of zoning district regulations regarding local government market has resulted in unlawful acts and therefore can be sued by *actio popularis* lawsuit or citizen law suits.*

Keywords: zoning, traditional markets, modern markets

Abstrak

Keberadaan pasar tradisional di perkotaan dari waktu ke waktu semakin terancam dengan semakin maraknya pembangunan pasar modern. Oleh karena itu, dalam tulisan ini penulis tertarik untuk mengupas sedikit mengenai aspek hukum zonasi pasar tradisional dan pasar modern. Berdasarkan hasil analisis, zonasi pasar tradisional dan pasar modern merupakan kewenangan pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern yang merupakan pengejawantahan dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak sehat. Apabila pendirian pasar modern melanggar ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 1999 dan Peraturan Presiden No. 112 Tahun 1999 maka dapat dilaporkan kepada KPPU untuk diperiksa. Selain itu, dengan tidak dibentuknya peraturan daerah mengenai zonasi pasar mengakibatkan pemerintah daerah telah melakukan perbuatan melawan hukum dan karenanya dapat digugat melalui *actio popularis* atau *citizen law suit*.

Kata Kunci : zonasi, pasar tradisional, pasar modern

Pendahuluan

Dari sudut sejarah hukum, suatu bangsa memasuki tahap negara kesejahteraan ditandai dengan berkembangnya hukum yang melindungi pihak yang lemah. Pada periode ini negara mulai memperhatikan antara lain perlindungan tenaga kerja, perlindungan konsumen. Undang-undang yang berkenaan untuk perlindungan berbagai pihak tersebut untuk mengoreksi industrialisasi yang tidak selalu memberikan ke-

baikan kepada semua golongan masyarakat.¹ Sektor informal telah diakui sebagai katup pengaman bagi tenaga kerja yang pindah dari Sektor agraria tetapi tidak dapat ditampung oleh Sektor industri, dan merupakan motor penggerak ekonomi rakyat. Melalui hukum, sektor ini bisa menjadi formal dalam bentuk usaha-usaha kecil. Berbagai usaha kecil ini

¹ Morton J. Horwitz, 1977, *The Transformation of American Law 1780-1860*, Cambridge: Harvard University Press, hlm. 253-254.

dalam tahap berikutnya dapat terkait dengan usaha besar, dengan demikian diharapkan rezeki usaha besar akan menetas juga kepada usaha kecil. Untuk mengembangkan mereka perlu dipikirkan bentuk-bentuk perizinan khusus untuk sektor informal, fasilitas hukum dalam hubungannya dengan hak milik, kontrak, dan sebagainya. Keterkaitan industri besar dengan industri-industri kecil, bukan saja berdasarkan belas kasihan atau alasan-alasan politis, tetapi sudah menjadi satu keharusan karena alasan efisinsi dan teknis dalam suatu masyarakat industri.

Manusia telah mengenal dan melakukan kegiatan jual beli sejak mengenal peradaban sebagai bentuk pemenuhan kebutuhan. Dalam kegiatan jual beli, keberadaan pasar merupakan salah satu hal yang paling penting karena merupakan tempat untuk melakukan kegiatan tersebut selain menjadi salah satu indikator paling nyata kegiatan ekonomi masyarakat di suatu wilayah.

Sama halnya dengan bangsa lain, bangsa Indonesia telah lama mengenal pasar khususnya pasar tradisional. Berdasarkan Kamus Umum Bahasa Indonesia pasar berarti tempat orang berjual beli sedangkan tradisional dimaknai sikap dan cara berpikir serta bertindak yang selalu berpegang kepada norma dan adat kebiasaan yang ada secara turun temurun. Berdasarkan arti diatas, maka pasar tradisional adalah tempat orang berjual beli yang berlangsung di suatu tempat berdasarkan kebiasaan. Di Indonesia, keberadaan pasar tradisional bukan semata urusan ekonomi tetapi lebih jauh kepada norma, ranah budaya, sekaligus peradaban yang berlangsung sejak lama di berbagai wilayah di Indonesia.

Sebagai pusat kegiatan sosial ekonomi kerakyatan, pola hubungan ekonomi yang terjadi di pasar tradisional menghasilkan terjalinnya interaksi sosial yang akrab antara pedagang-pembeli, pedagang-pedagang, dan pedagang-pemasok yang merupakan warisan sosial representasi kebutuhan bersosialisasi antar-individu. Fungsi pasar tradisional selanjutnya menjadi pusat pertemuan, pusat pertukaran informasi, aktivitas kesenian rakyat, bahkan

menjadi paket wisata yang ditawarkan. Dalam pemikiran demikian, pasar tradisional merupakan aset ekonomi daerah sekaligus perekat hubungan sosial dalam masyarakat. Dengan demikian, pasar tradisional bukan hanya sekadar ruang, akan tetapi sebagai lembaga sosial yang terbentuk karena proses interaksi sosial dan kebutuhan masyarakatnya.

Di tengah arus modernitas, keberadaan pasar tradisional sebagai suatu budaya bangsa saat ini mencoba untuk bertahan dan mengembangkan diri agar mampu bersaing di tengah arus tersebut. Liberalisasi investasi yang makin tidak terbendung telah membuat pasar tradisional semakin terdesak dengan bermunculannya pasar modern yang menawarkan lebih banyak keunggulan komoditi, harga serta kenyamanan. Kenyataan tersebut telah membuat masyarakat Indonesia berpaling dari bagian kebudayaan dan beralih kepada kehidupan modern yang serba praktis dengan intensitas interaksi yang minim.

Pasar tradisional mempunyai fungsi dan peranan yang tidak hanya sebagai tempat perdagangan tetapi juga sebagai peninggalan kebudayaan yang telah ada sejak zaman dahulu. Saat ini perlu disadari bahwa pasar tradisional bukan satu-satunya pusat perdagangan. Semakin banyaknya pusat perdagangan lain seperti pasar modern, *hypermart* dan *Mall* pada gilirannya dapat membuat pasar tradisional harus mampu bertahan dalam persaingan agar tidak tergilas oleh arus modernisasi.² Berdasarkan penjelasan tersebut, maka dalam tulisan ini penulis tertarik untuk mengupas sedikit mengenai aspek hukum zonasi pasar tradisional dan pasar modern.

Pembahasan

Sebagai akibat semangat liberalisasi dalam dunia perdagangan, eksistensi pasarpun

² Lihat juga Adri Poesoro, "Pasar Tradisional Di Era Persaingan Global", *Newsletter SMERU*, Lembaga Penelitian SMERU No. 22, April-Juni 2007; Sri Budiayati "Quo Vadis Pasar Tradisional", *Newsletter SMERU* No. 22, April-Juni 2007, Lembaga Penelitian SMERU; Arie Sujito, "Mal dan Marginalisasi", *Jurnal Flamma*, Edisi 24 Tahun 2005, website www.ireyogya.org diakses 10 Ja-nuari 2010.

kemudian turut berkembang. Mall-mall, *hyper-market* maupun minimarket telah bermunculan, bahkan sampai ketinggian kecamatan. Proses liberalisasi ini pun pada gilirannya melahirkan dua konsep pasar, yaitu pasar modern dan pasar tradisional. Pasar modern memberikan fasilitas-fasilitas lebih kepada konsumen dibandingkan dengan pasar tradisional, mulai dari kenyamanan dan keamanan dalam bertransaksi, kebersihan, serta fasilitas-fasilitas pendukung lainnya yang membuat konsumen merasa lebih betah berada dalam pasar modern.

Keberadaan pasar tradisional di perkotaan dari waktu ke waktu semakin terancam dengan semakin maraknya pembangunan pasar modern. Kesan pasar tradisional yang panas, semrawut, kotor, becek, tidak aman karena banyak pencopet adalah sangat bertolak belakang dengan pasar modern yang ber-AC, nyaman, pelayanan mandiri dan cepat, serta realtif lebih aman dari pencopet. Kondisi ini menjadi ancaman serius bagi keberlangsungan usaha para pedagang di pasar tradisional, yang pada umumnya merupakan pedagang kecil dan menengah.

Pada satu sisi keberadaan pasar modern ini memberikan nilai positif tersendiri bagi konsumen, akan tetapi disisi lain keberadaan pasar modern berhadapan dengan keberadaan pasar tradisional. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa pasar tradisional mempunyai fungsi dan peranan yang tidak hanya sebagai tempat perdagangan tetapi juga sebagai peninggalan kebudayaan yang telah ada sejak zaman dahulu.

Pasar sendiri merupakan suatu tempat di mana para penjual dan pembeli dapat bertemu untuk melakukan jual beli barang. Penjual menawarkan barang dagangannya dengan harapan dapat laku terjual dan memperoleh uang sebagai gantinya. Adapun para konsumen (pembeli) akan datang ke pasar untuk berbelanja dengan membawa uang untuk membayar sejumlah barang yang dibelinya. Penjual dan pembeli akan melakukan tawar-menawar harga hingga terjadi kesepakatan harga. Setelah kesepakatan harga dapat dilakukan, barang akan berpindah dari tangan penjual ke tangan pembeli. Pembeli a-

kan menerima barang dan penjual akan menerima uang. Hal ini merupakan pengertian pasar secara konkrit, artinya pengertian pasar dalam kehidupan sehari-hari, yaitu tempat orang bertemu untuk melakukan suatu transaksi jual beli barang. Seiring berkembangnya zaman dan teknologi, pasar tidak hanya terbatas pada pertemuan antara penjual dan pembeli, tetapi memiliki arti yang lebih luas. Transaksi jual beli tidak lagi hanya dilakukan di pasar tetapi bisa di toko, kios, pusat perbelanjaan, supermarket, mall, dan lain sebagainya. Barang yang dibutuhkannya pun dapat juga dipesan melalui telepon, surat atau *e-mail*, sehingga pertemuan antara penjual dan pembeli untuk jual beli barang tidak lagi terbatas pada suatu tempat tertentu saja. Oleh karena itu pasar merupakan suatu pertemuan antara orang yang mau menjual dan orang yang mau membeli suatu barang atau jasa tertentu dengan harga tertentu pula.

Sampai dengan saat ini, negara berkembang yang memilih jenis kebijakan ekonomi baru yang lebih mengedepankan instrumen harga, pasar dan persaingan sehat dalam perdagangan guna meningkatkan dinamika pembangunan di masing-masing negaranya. Kebijakan ekonomi dengan tatanan baru ini diterapkan sebagai reaksi atas kemajuan ekonomi yang lebih dulu memanfaatkan instrumen harga, pasar dan persaingan sehat dalam membangun dan mengembangkan perekonomian negara. Karakteristik kebijakan seperti inilah yang diinginkan oleh negara yang lebih mengutamakan kesejahteraan masyarakat. Namun demikian kebijakan yang lebih mengutamakan instrumen harga, pasar dan persaingan usaha yang sehat tersebut dalam kenyataan sulit untuk diterapkan. Oleh karena itu negara perlu memperhatikan dan berharap perlunya harmonisasi antara kebijakan pemerintah di bidang perekonomian dan sektor-sektor usaha tertentu dengan prinsip-prinsip hukum persaingan usaha. Dalam persaingan usaha yang sehat, persoalan harga yang diserahkan pada mekanisme pasar merupakan persoalan mendasar dan syarat mutlak yang harus dipertahankan oleh pelaku usaha dalam menjalankan usahanya secara sehat. Para pelaku usaha yang dalam menjalankan

usahanya berpedoman pada prinsip-prinsip persaingan sehat akan menjamin persediaan secara cukup kebutuhan konsumen terhadap produk-produk tertentu serta berupaya lebih meningkatkan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat.

Kebijakan menjalankan perekonomian serta sektor-sektor usaha tertentu pemerintah berkepentingan untuk memperhatikan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat maupun pelaku usaha dalam melakukan kegiatan ekonomi secara kompetitif.³ Pemerintah berkepentingan pula mengatur kehidupan ekonomi berlandaskan pada corak perekonomian yang anti monopoli dengan menjunjung tinggi prinsip-prinsip persaingan usaha secara sehat. Disamping itu pemerintah mempunyai kewajiban pula untuk mengatur praktek-praktek bisnis/usaha yang berpotensi merugikan masyarakat dalam suatu peraturan perundang-undangan. Jika intervensi pemerintah dapat dilakukan secara sistematis dan benar akan terjadi persaingan usaha yang sehat dan wajar. Pada gilirannya persaingan usaha yang sehat akan memulihkan alokasi sumberdaya yang rasional. Oleh karena itu pula, maka pemerintah harus terlibat didalamnya untuk :⁴menciptakan *level of playing field* yang adil bagi para pelaku usaha; melindungi pihak yang lemah dari eksploitasi ekonomi dari pihak yang kuat; pemerintah sebagai pihak yang menerbitkan peraturan perundangan, harus mengatur secara jelas, transparan; pemerintah berwenang menjatuhkan sanksi pidana serta sanksi administratif bagi pelanggar undang-undang persaingan usaha; serta bertindak sebagai wasit bagi dunia usaha secara adil, jujur dan bertanggung jawab.

Apabila dikaitkan dengan maraknya pertumbuhan pasar modern dewasa ini, maka tam-

pak bahwa pemerintah bertekad untuk mempertahankan pasar tradisional. Hal ini tampak dengan lahirnya Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007 tentang Penataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Perpres ini dibentuk untuk mewujudkan dunia usaha yang kondusif sebagaimana diamanatkan dalam UU No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan usaha Tidak Sehat. Peraturan presiden ini dilatarbelakangi bahwa dengan semakin berkembangnya usaha perdagangan eceran dalam skala kecil dan menengah, usaha perdagangan eceran modern dalam skala besar, maka pasar tradisional perlu diberdayakan agar dapat tumbuh dan berkembang serasi, saling memerlukan, saling memperkuat serta saling menguntungkan dan untuk membina pengembangan industri dan perdagangan barang dalam negeri serta kelancaran distribusi barang, perlu memberikan pedoman bagi penyelenggaraan pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern, serta norma-norma keadilan, saling menguntungkan dan tanpa tekanan dalam hubungan antara pemasok barang dengan toko modern serta pengembangan kemitraan dengan usaha kecil, sehingga tercipta tertib persaingan dan keseimbangan kepentingan produsen, pemasok, toko modern dan konsumen.

Pasar yang dimaksud dalam Perpres ini adalah area tempat jual beli barang dengan jumlah penjual lebih dari satu baik yang disebut sebagai pusat perbelanjaan, pasar tradisional, pertokoan, mall, plasa, pusat perdagangan maupun sebutan lainnya (Pasal 1 angka 1 Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007). Perpres membedakan pengertian antara pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern. Pasar tradisional adalah 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

³ Lihat juga Diana Halim Koentjoro, "Penegakan Hukum dan Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia", *Gloria Juris* Vol. 6 No. 2, Mei-Agustus 2006, Jakarta: FH Unika Atmajaya, hlm. 166; Hasnati, "Perlunya Reformasi Hukum Pembangunan Ekonomi di Indonesia", *Jurnal Hukum Respublica*, Vol. 4 No. 1, Tahun 2004, hlm. 84

⁴ Lucianus Budi Kagramanto, 2009, Harmonisasi Kebijakan dan Hukum Persaingan Usaha dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat, pidato pengukuhan Prof Dr Lucianus Budi Kagramanto SH MH MM sebagai guru besar Ilmu Hukum Persaingan Usaha pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Sabtu 6 Juni 2009

melalui tawar menawar (Pasal 1 angka 2 Peraturan Presiden Nomor 112 Tahun 2007). Pusat Perbelanjaan adalah suatu area tertentu yang terdiri dari satu atau beberapa bangunan yang didirikan secara vertikal maupun horizontal, yang dijual atau disewakan kepada pelaku usaha atau dikelola sendiri untuk melakukan kegiatan perdagangan barang, sedangkan toko modern adalah toko dengan sistem pelayanan mandiri, menjual berbagai jenis barang secara eceran yang berbentuk minimarket, supermarket, *department store*, hipermarket ataupun grosir yang berbentuk perkulakan.

Berkaitan dengan pendirian pasar tradisional, pusat perbelanjaan dan toko modern telah ditentukan bahwa mengacu pada Rencana Tata Ruang Wilayah Kabupaten/Kota, dan Rencana Detail Tata Ruang Kabupaten/Kota, termasuk Peraturan Zonasinya. Lebih lanjut berkaitan dengan zonasi pasar tradisional, Pasal 4 huruf a dan b Perpres No. 112 menentukan 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 hipermarket dengan pasar tradisional yang telah ada sebelumnya.

Pendirian perkulakan, *hypermarket*, pusat perbelanjaan, supermarket, *departement store*, minimarket dan pasar tradisional harus memperhatikan lokasi-lokasi yang telah ditentukan dalam Pasal 15. Pendirian perkulakan hanya boleh berlokasi pada atau pada akses sistem jaringan jalan arteri atau kolektor primer atau arteri sekunder (Pasal 15 ayat (1)). Pendirian hipermarket dan pusat perbelanjaan hanya boleh berlokasi pada atau pada akses sistem jaringan jalan arteri atau kolektor dan tidak boleh berada pada kawasan pelayanan lokal atau lingkungan di dalam kota/perkotaan (Pasal 15 ayat (2)). Pendirian supermarket dan *department store* tidak boleh berlokasi pada sistem jaringan jalan lingkungan dan tidak boleh berada pada kawasan pelayanan lingkungan di dalam kota/perkotaan. (Pasal 15 ayat (3)). Minimarket boleh berlokasi pada setiap

sistem jaringan jalan, termasuk sistem jaringan jalan lingkungan pada kawasan pelayanan lingkungan (perumahan) di dalam kota/perkotaan (Pasal 15 ayat (4)). Pasar tradisional boleh berlokasi pada setiap sistem jaringan jalan, termasuk sistem jaringan jalan lokal atau jalan lingkungan pada kawasan pelayanan bagian kota/kabupaten atau lokal atau lingkungan (perumahan) di dalam kota/kabupaten (Pasal 15 ayat (6)).

Berdasarkan penjelasan tersebut di atas, dapat diinterpretasikan bahwa zonasi pasar tradisional dan pasar modern menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk mengaturnya atau dalam pengertian lain pemerintah daerah dalam pembuatan rencana tata ruang harus memperhatikan mengenai zonasi pasar tradisional dan pasar modern. Oleh karena itu dapat dikatakan bahwa zonasi ini merupakan suatu kewajiban yang dibebankan kepada pemerintah daerah untuk menjaga eksistensi pasar tradisional.

Kemudian apabila ketentuan mengenai zonasi pasar tradisional dengan pasar modern ini dihubungkan peranan KPPU dalam upaya mencegah persaingan usaha tidak sehat, maka pada dasarnya terdapat dualisme penyelesaian sengketa bagi pihak yang dirugikan. Pertama penyelesaian sengketa melalui peran aktif KPPU dan kedua penyelesaian sengketa dengan pengajuan gugatan kepada pengadilan. Sebelum membahas mengenai upaya hukum yang ditempuh melalui KPPU, berikut penulis sampaikan garis besar pengaturan larangan praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat dalam UU No. 5 Tahun 1999:

Sejak dimulainya peradaban dan selama masih akan ada peradaban, persaingan tidak akan pernah bisa dipisahkan dari kehidupan manusia. Dengan adanya persaingan jelas memberikan manfaat kepada peningkatan kualitas kehidupan manusia. Namun di samping dampak positifnya persaingan juga terkadang menimbulkan dampak negatif, terutama bagi pihak yang kalah dalam persaingan. Namun secara umum persaingan diakui ataupun tidak, lebih banyak membawa segi positif dibandingkan segi negatifnya. Jadi keinginan untuk meniadakan

persaingan adalah suatu keinginan yang jelas justru akan membawa kehidupan umat manusia kearah kemunduran.

Berkaitan dengan persaingan usaha secara sehat telah diatur dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Undang-undang ini dilatarbelakangi agar setiap orang yang berusaha di Indonesia harus berada dalam situasi persaingan yang sehat dan wajar, sehingga tidak menimbulkan adanya pemusatan kekuatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu.

Sebelum diberlakukan Undang-undang Persaingan Usaha, Indonesia telah memiliki peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, walaupun masih tercecer, bersifat parsial dan kurang komprehensif,⁵ seperti terdapat beberapa pasal di dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), Kitab Undang-undang Hukum Perdata, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1995 tentang Perseroan Terbatas (PT), Undang-undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, Undang-undang Nomor 9 tahun 1995 tentang Usaha Kecil, Undang-undang Nomor 32 Tahun 1997 tentang Perdagangan Berjangka Komoditi, Undang-undang Nomor 10 Tahun 1998 jo. Undang-undang Nomor 7 Tahun 1992 tentang Perbankan.⁶

Materi yang terkandung di dalam Undang-undang No.5 Tahun 1999 secara umum mengatur 6 (enam) hal, yang terdiri dari: perjanjian yang dilarang; kegiatan yang dilarang; posisi dominan; Komisi Pengawas Persaingan Usaha; penegakan hukum; serta ketentuan lain-lain. Asas yang digunakan sebagai landasan dalam pembentukan Undang-undang No.5 Tahun 1999 berdasar ketentuan Pasal 2 Undang-undang No. 5 Tahun 1999, yang merumuskan: "pelaku usaha di Indonesia dalam menjalankan kegiatan

usahanya berasaskan demokrasi ekonomi dengan memperhatikan keseimbangan antara kepentingan pelaku usaha dan kepentingan umum," sebenarnya adalah demokrasi ekonomi. Demokrasi ekonomi yang dimaksud oleh Undang-undang No.5 tahun 1999 dapat dilihat pada bagian konsiderans Undang-undang No.5 Tahun 1999 yaitu menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi di dalam proses produksi atau pemasaran barang atau jasa. Penjabaran lebih lanjut dari asas demokrasi ekonomi pada Undang-undang No.5 Tahun 1999 dapat dilihat pada Pasal 3 Undang-undang No.5 Tahun 1999, yang memuat mengenai tujuan pembentukan Undang-undang No.5 Tahun 1999, yaitu: *Pertama*, menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional sebagai salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat; *Kedua*, 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; *Ketiga*, mencegah praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang ditimbulkan oleh pelaku usaha; dan *Keempat*, terciptanya efektivitas dan efisiensi dalam kegiatan usaha.

Oleh karena itu, Undang-undang No. 5 Tahun 1999 telah menetapkan beberapa perjanjian-perjanjian yang dilarang dilakukan untuk mencegah suatu persaingan usaha secara tidak sehat. *Pertama*, oligopoli (Pasal 4). Berdasarkan rumusan Pasal 4 dapat disimpulkan bahwa pasar oligopoli adalah pasar yang dua atau tiga pelakunya memiliki *share* 75% atau lebih. Beberapa perusahaan tersebut dipandang memiliki kemampuan untuk mengendalikan harga atau memiliki *market power*. Salah satu cara untuk dapat mengendalikan harga adalah melalui kebijakan diferensiasi produk dimana perusahaan menciptakan produk yang berbeda dengan produk kompetitornya sehingga struktur permintaan produk menjadi lebih inelastis.

Kedua, Penetapan harga. Penetapan Harga sendiri dapat dikualifikasikan menjadi *price fixing*, Diskriminasi harga/*price discrimi-*

⁵ Normis S. Pakpahan, 1998, *Rangkuman Seminar ELIPS: Penemuan Hukum Persaingan: Suatu Layanan Analitik Komparatif*, *Jurnal Hukum Bisnis*, Vol. 4, Jakarta: Fakultas Hukum Unika Atma Jaya, hlm. 23.

⁶ Faisal Basri, 2002, *Perekonomian Indonesia: Tantangan dan Harapan Bagi Kebangkitan Ekonomi Indonesia*, Jakarta: Erlangga, hlm.355-364.

nation, Predatory Pricing dan *Resale Price Maintenance*. *Price fixing* diatur dalam ketentuan Pasal 5. Perjanjian penetapan harga (*price fixing agreement*) merupakan salah satu strategi yang dilakukan di antara pelaku usaha yang tujuannya adalah untuk menghasilkan laba yang setinggi-tingginya, dimana dengan adanya penetapan harga yang dilakukan di antara pelaku usaha (produsen atau penjual) telah meniadakan persaingan dari segi harga terhadap produk yang mereka jual atau pasarkan, yang kemudian dapat berakibat kepada *consumer's surplus* yang dimiliki oleh konsumen dipaksa beralih ke produsen atau penjual.

Diskriminasi harga/*price discrimination* diatur dalam ketentuan Pasal 6. Ketentuan Pasal 6 melarang setiap perjanjian diskriminasi harga tanpa memperhatikan tingkatan yang ada pada diskriminasi harga, dimana bunyi dari pasal tersebut antara lain: "Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian yang mengakibatkan pembeli yang satu harus membayar dengan harga yang berbeda dari harga yang harus dibayar oleh pembeli lain untuk barang dan/atau jasa yang sama." Dengan adanya praktek yang seperti diatur Pasal 6 dapat menyebabkan pembeli tertentu (dimana pembeli tersebut merupakan pelaku usaha juga) yang terkena kewajiban harus membayar dengan harga yang lebih mahal dibandingkan pembeli lain (yang juga merupakan pelaku usaha) yang sama-sama berada dalam pasar yang sama, dapat menyebabkan pembeli yang mengalami diskriminasi tersebut tersingkir dari pasar.

Predatory Pricing sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 7, melarang sesama pelaku usaha untuk membuat perjanjian di antara pelaku usaha untuk menetapkan harga di bawah harga pasar (*predatory pricing*) yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat. Namun di dalam pasal tersebut definisi harga pasar akan sangat kabur bila diterapkankarena harga pasar bukanlah merupakan sesuatu yang pasti dalam nilai, juga bervariasi dalam waktu yang berbeda.

Resale Price Maintenance diatur dalam ketentuan Pasal 8, dimana pelaku usaha di larang membuat perjanjian dengan pelaku usa-

ha lain yang memuat persyaratan bahwa penerima barang dan/atau jasa tidak akan menjual atau memasok kembali barang dan/atau jasa yang diterimanya, dengan harga yang lebih rendah daripada harga yang telah diperjanjikan sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat.

Ketiga, pembagian wilayah/*market division* (Pasal 9). Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya yang bertujuan untuk membagi wilayah pemasaran atau alokasi pasar terhadap barang dan/atau jasa sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Ketentuan yang mengatur mengenai perjanjian pembagian wilayah dalam ketentuan Pasal 9 merupakan bentuk pengaturan secara *Rule of Reason*, sehingga sebelum mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat, pelaku usaha belum bisa dijatuhi hukuman berdasarkan pasal ini.

Keempat, Pemboikotan (Pasal 10). Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya yang dapat menghalangi pelaku usaha lain untuk melakukan usaha yang sama, baik untuk tujuan pasar dalam negeri maupun pasar luar negeri. Selain itu, pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya, untuk menolak menjual setiap barang dan/atau jasa dari pelaku usaha lain sehingga perbuatan tersebut: merugikan atau dapat diduga akan merugikan pelaku usaha lain atau membatasi pelaku usaha lain dalam menjual atau membeli setiap barang dan/atau jasa dari pasar. Ketentuan Pasal 10 ayat (1) dan (2) dirumuskan secara *Per Se* oleh pembuat undang-undang, sehingga ketika ada pelaku usaha yang melakukan perbuatan disebutkan oleh pasal tersebut tanpa harus memperhatikan akibat yang muncul dari perbuatan tersebut, pelaku usaha sudah dapat dijatuhi sanksi hukuman.

Kelima, kartel (Pasal 11). Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan cara mengatur produksi dan/atau pemasaran suatu barang dan/atau

jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Perumusan kartel secara *Rule of Reason* oleh pembentuk undang-undang dapat diartikan pelaku usaha dapat membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi atau pemasaran suatu barang atau jasa asalkan tidak mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Keenam, *Trust* diatur dalam ketentuan Pasal 12, yang mengatur bahwa pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan membentuk gabungan perusahaan atau perseroan yang lebih besar, dengan tetap menjaga dan mempertahankan kelangsungan hidup masing-masing perusahaan atau perseroan anggotanya yang bertujuan untuk mengontrol produksi dan/atau pemasaran atas barang dan/atau jasa, sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Ketujuh, oligopsoni diatur dalam ketentuan Pasal 13 yang mengatur bahwa pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang bertujuan untuk secara bersama-sama menguasai pembelian atau penerimaan pasokan agar dapat mengendalikan harga atas barang dan/atau jasa dalam pasar bersangkutan, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Dalam hal ini, pelaku usaha patut diduga atau dianggap secara bersama-sama menguasai pembelian atau penerimaan pasokan, 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.

Kedelapan, integrasi vertikal (Pasal 14). Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang bertujuan untuk menguasai produksi sejumlah produk yang termasuk dalam rangkaian produksi barang dan/atau jasa tertentu yang mana setiap rangkaian produksi merupakan hasil pengolahan atau proses lanjutan, baik dalam satu rangkaian langsung maupun tidak langsung, yang dapat

mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat dan/atau merugikan masyarakat. Rumusan Pasal 14 ini dilakukan secara *Rule of Reason*, dapat diartikan pelaku usaha sebenarnya tidak dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang bertujuan untuk menguasai produksi sejumlah produk yang termasuk dalam rangkaian produksi barang atau jasa tertentu yang mana setiap rangkaian produksi merupakan hasil pengolahan atau proses lanjutan, baik dalam satu rangkaian langsung maupun tidak langsung sepanjang tidak mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat atau merugikan kepentingan masyarakat.

Kesembilan, perjanjian tertutup yang dapat dikualifikasikan menjadi *exclusive distribution agreement*, *tying agreement* dan *vertical agreement on discount*. *exclusive distribution agreement* diatur dalam ketentuan Pasal 15 ayat (1), dimana pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang memuat persyaratan bahwa pihak yang menerima barang dan/atau jasa hanya akan memasok atau tidak memasok kembali barang dan/atau jasa tersebut kepada pihak tertentu dan/atau pada tempat tertentu. Pasal 15 ayat (1) dirumuskan secara *Per Se*, sehingga ketika pelaku usaha membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang memuat persyaratan bahwa pihak yang menerima barang dan/atau jasa hanya akan memasok atau tidak akan memasok kembali barang dan atau jasa tersebut kepada pihak tertentu dan/atau pada tempat tertentu, tanpa harus menunggu munculnya akibat dari perbuatan tersebut, pelaku usaha yang membuat perjanjian tersebut sudah langsung dapat dikenakan pasal ini. *Tying agreement* diatur dalam Pasal 15 ayat (2) yang mengatur bahwa pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pihak lain yang memuat persyaratan bahwa pihak yang menerima barang dan/atau jasa tertentu harus bersedia membeli barang dan/atau jasa lain dari pelaku usaha pemasok. perumusan pasal yang mengatur mengenai *tying agreement* dirumuskan secara *Per Se*, yang artinya bagi pelaku usaha yang membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk melakukan suatu praktek *tying agreement* tanpa

harus melihat akibat dari praktek tersebut muncul, pasal ini sudah secara sempurna dapat dikenakan kepada pelaku usaha yang melanggarnya.

Vertical agreement on discount diatur dalam ketentuan Pasal 15 ayat (3). Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian mengenai harga atau potongan harga tertentu atas barang dan/atau jasa yang memuat persyaratan bahwa pelaku usaha yang menerima barang dan/atau jasa dari usaha pemasok harus bersedia membeli barang dan/atau jasa lain dari pelaku usaha pemasok; atau tidak akan membeli barang dan/atau jasa yang sama atau sejenis dari pelaku usaha lain yang menjadi pesaing dari pelaku usaha pemasok. Dengan kata lain jika pelaku usaha ingin mendapatkan harga diskon untuk produk tertentu yang dibelinya dari pelaku usaha lain, pelaku usaha harus bersedia membeli produk lain dari pelaku usaha tersebut atau tidak akan membeli produk yang sama atau sejenis dari pelaku usaha lain yang menjadi pesaing.

Kesepuluh, perjanjian dengan pihak luar negeri. Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pihak lain di luar negeri yang memuat ketentuan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Dapat dikatakan pasal ini mengatur suatu keadaan khusus apabila pelaku usaha di dalam negeri melakukan perjanjian dengan pihak pelaku usaha di luar negeri. Karena Pasal 1 angka 5 tidak menjangkau pelaku usaha yang berkantor pusat diluar negeri dan tidak melakukan aktifitas usahanya di Indonesia, walaupun aktifitas usahanya menimbulkan dampak di pasar Indonesia.

Kemudian ketentuan Pasal 17 sampai dengan Pasal 24 mengatur mengenai kegiatan-kegiatan yang dilarang untuk dilakukan oleh pelaku usaha ketika mereka menjalankan usahanya. Oleh Undang-undang kegiatan yang di larang tersebut dibagi menjadi empat bagian.

Pertama, monopoli. Pasal 1 ayat (1) Undang-undang No.5 Tahun 1999 mendefinisikan monopoli sebagai penguasaan atas produksi dan/atau pemasaran barang dan/atau penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha

atau satu kelompok pelaku usaha. pelaku usaha patut diduga atau dianggap melakukan monopoli apabila: barang dan/atau jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya; atau mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan/atau jasa yang sama; atau satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Parameter yang digunakan oleh Undang-undang No.5 Tahun 1999 untuk mengetahui pelaku usaha melakukan monopoli atau tidak, yang terdapat pada Pasal 17 ayat (2), dalam implementasinya akan menimbulkan ketidakpastian, terutama dalam hal pencatuman kata "atau" sebagai kata penghubung pada setiap kondisi yang dianggap sebagai ukuran dari monopoli, sehingga membawa konsekwensi dengan digunakannya salah satu ukuran yang ada (seperti mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan/atau jasa yang sama) pelaku usaha dapat dianggap melakukan monopoli, padahal pelaku usaha tersebut mungkin tidak menguasai lebih dari 50% pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Pemberian judul Pasal 17 Undang-undang No.5 Tahun 1999 dengan judul monopoli, ditafsirkan oleh masyarakat luas bahwa monopoli merupakan suatu yang dilarang. Padahal sesungguhnya apabila dibaca isi dari pasal 17 Undang-undang No.5 Tahun 1999 sama sekali tidak melarang monopoli, tetapi yang dilarang adalah penyalahgunaan posisi monopoli yang dimiliki oleh pelaku usaha untuk melakukan tindakan-tindakan anti persaingan tersebut.

Kedua, monopsoni. Pasal 18 ayat (1) pada dasarnya mengatur bahwa pelaku usaha menguasai penerimaan pasokan atau menjadi pembeli tunggal atas barang dan/atau jasa dalam pasar yang bersangkutan dan pada ayat dua, pasal ini menyatakan seseorang atau sekelompok pelaku usaha dianggap melakukan monopsoni manakala menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pada satu jenis barang atau jasa tertentu.

Ketiga, penguasaan pasar. Bagian ketiga dari Bab IV (mengenai Kegiatan yang Dilarang) memasukan beberapa tindakan yang mungkin dilakukan oleh pelaku usaha ketika memiliki penguasaan yang cukup besar di dalam pasar, yaitu: menolak dan/atau menghalangi pelaku usaha tertentu untuk melakukan kegiatan usaha yang sama pada pasar bersangkutan; menghalangi konsumen atau pelanggan pelaku usaha pesaingnya untuk tidak melakukan hubungan usaha dengan pelaku usaha pesaing; membatasi peredaran dan/atau penjualan barang dan/atau jasa pada pasar yang bersangkutan; melakukan praktek diskriminasi terhadap pelaku usaha tertentu; melakukan pemasokan barang dan/atau jasa dengan cara melakukan jual rugi atau menetapkan harga yang sangat rendah dengan maksud untuk menyingkirkan atau mematikan usaha pesaingnya di pasar bersangkutan; melakukan kecurangan dalam menetapkan biaya produksi dan biaya lainnya yang menjadi bagian dari komponen harga barang dan/atau jasa.

Keempat, persekongkolan. Persekongkolan atau juga dapat disebut sebagai konspirasi usaha didefinisikan oleh Pasal 1 ayat (8) adalah sebagai bentuk kerjasama yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha lain dengan maksud untuk menguasai pasar bersangkutan bagi kepentingan pelaku usaha yang bersekongkol. Persekongkolan (*conspiracy*) merupakan salah satu kegiatan yang dilarang. Undang-undang No. 5 Tahun 1999 kemudian membagi persekongkolan menjadi tiga bentuk, yaitu: Persekongkolan untuk mengatur atau menentukan pemenang tender (Pasal 22); Persekongkolan untuk mendapatkan informasi kegiatan usaha pesaingnya yang dapat diklasifikasikan sebagai rahasia perusahaan (Pasal 23); dan Persekongkolan untuk menghambat produksi atau pemasaran barang atau jasa pelaku usaha pesaingnya dengan maksud agar barang atau jasa yang ditawarkan atau dipasok di pasar bersangkutan menjadi kurang baik dari jumlah, kualitas, maupun ketepatan waktu yang di persyaratan (Pasal 24).

Untuk mencegah persaingan tidak sehat, UU No. 5 Tahun 1999 juga mengatur tentang

posisi dominan. Posisi dominan didefinisikan oleh Pasal 1 ayat (4) sebagai 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 dalam kaitan dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan, serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu.

Apabila dibandingkan dengan monopoli, pada pasar yang berstruktur monopoli, pelaku usaha yang ingin masuk ke dalam pasar akan mendapatkan rintangan yang cukup besar dari si pelaku usaha yang memiliki kedudukan monopoli, tetapi untuk pasar yang terdapat pelaku usaha yang memiliki kedudukan posisi dominan didalamnya, hambatan yang dibuat untuk mencegah pelaku usaha lain yang hendak masuk ke dalam pasar oleh pelaku usaha yang memiliki kedudukan posisi dominan tidak sebesar yang dibuat oleh pelaku usaha yang memiliki kedudukan monopoli, atau dengan kata lain, rintangan yang diciptakan oleh pelaku usaha dominan untuk mencegah pelaku usaha lain untuk masuk kedalam pasar yang sama tidak sebesar rintangan yang diciptakan oleh pelaku usaha yang memiliki kedudukan monopoli. Selain itu, kemampuan pelaku usaha yang memiliki kedudukan posisi dominan (si posisi dominan) dalam mengontrol (menaikan atau menurunkan) harga tidak sekuat yang dimiliki oleh pelaku usaha yang memiliki kedudukan monopoli. Dimana dalam menentukan harga si posisi dominan harus memperhatikan reaksi konsumen atas tindakan yang diambilnya, karena mungkin atas tindakannya tersebut dapat memicu konsumen si posisi dominan berpindah kepada pelaku usaha lain yang lebih kecil yang berusaha menjadi pesaing dari si posisi dominan. Sedangkan bagi pelaku usaha yang memiliki kedudukan monopoli (si monopoli) tidak perlu memperhatikan reaksi konsumen ketika si monopoli harus menaikkan harga, karena si monopoli mempunyai keyakinan bahwa konsumen tidak akan berpindah ke pelaku usaha lain meskipun si monopoli nantinya me-

naikan harga, karena sebelumnya si monopoli telah membuat rintangan-rintangan yang mencegah pelaku usaha lain masuk ke dalam pasar si monopoli, sehingga membuat yang ada di dalam pasar tersebut hanya si monopoli saja yang menjalankan usahanya.⁷

Hukum persaingan usaha pada dasarnya tidak mengharamkan bagi pelaku usaha memiliki kedudukan posisi dominan di dalam pasar, asalkan tidak menyalahgunakan posisi yang dimilikinya untuk melakukan hal-hal yang telah di sebutkan di atas, sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 25 ayat (1) dimana pelaku usaha dilarang menggunakan posisi dominan baik secara langsung maupun tidak langsung untuk: menetapkan syarat-syarat perdagangan dengan tujuan untuk mencegah dan/atau menghalangi konsumen memperoleh barang dan/atau jasa yang bersaing, baik dari segi harga maupun dari segi kualitas; atau membatasi pasar dan pengembangan teknologi; atau menghambat pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing untuk memasuki pasar bersangkutan.

Persaingan memberikan manfaat yang tidak sedikit bagi kehidupan manusia, akan tetapi untuk menghindari sisi negatif dari persaingan perlu dibuat suatu aturan main yang jelas, sehingga persaingan dapat berjalan dengan baik atau dengan kata lain tercipta suatu *level playing field*, yang membuat pelaku-pelaku usaha kecil tetap dapat menjalankan usaha disamping pelaku-pelaku usaha besar tetap dapat menjalankan usahanya juga.

Kemudian untuk mengawal UU No. 5 Tahun 1999 dibentuklah Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) berdasar Kepres No. 75 Tahun 1999 tentang Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Berdasarkan pasal 35 UU No. 5 Tahun 1999, KPPU mempunyai tugas: *Pertama*, melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 4 sampai dengan Pasal 16; *Kedua*, melakukan penilaian terhadap

kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 17 sampai dengan Pasal 24; *Ketiga*, melakukan penilaian terhadap ada atau tidak adanya penyalahgunaan posisi dominan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 25 sampai dengan Pasal 28; *Keempat*, mengambil tindakan sesuai dengan wewenang Komisi sebagaimana diatur dalam Pasal 36; *Kelima*, memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah yang berkaitan dengan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat; *Keenam*, menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan Undang-undang ini; dan *Ketujuh*, memberikan laporan secara berkala atas hasil kerja Komisi kepada Presiden dan Dewan Perwakilan Rakyat.

Selain itu KPPU mempunyai kewenangan: *Pertama*, menerima laporan dari masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat; *Kedua*, melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat; *Ketiga*, melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau yang ditemukan oleh Komisi sebagai hasil dari penelitiannya; *Keempat*, menyimpulkan hasil penyelidikan dan atau pemeriksaan tentang ada atau tidak adanya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat; *Kelima*, memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini; *Keenam*, memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli, dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini; *Ketujuh*, meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud huruf e dan huruf

⁷ Ditha Wiradiputra, 2004, *Modul untuk Retooling Program under Employee Graduates at Priority Disciplines under TPSDP (Technology and Profesional Skills Development Sector Project) DIKTI*, Tanggal 14 September 2004, Jakarta.

f, yang tidak bersedia memenuhi panggilan Komisi; *Kedelapan*, meminta keterangan dari instansi Pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini; *Kesembilan*, mendapatkan, meneliti, dan atau menilai surat, dokumen, atau alat bukti lain guna penyelidikan dan atau pemeriksaan; *Kesepuluh*, memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat; *Ke-sebelas*, memberitahukan putusan Komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat; dan *Keduabelas*, menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-undang ini.

Keberadaan KPPU diharapkan menjamin: konsumen tidak lagi menjadi korban posisi produsen sebagai price taker; Keragaman produk dan harga dapat memudahkan konsumen menentukan pilihan; Efisiensi alokasi sumber daya alam; Konsumen tidak lagi diperdaya dengan harga tinggi tetapi kualitas seadanya, yang lazim ditemui pada pasar monopoli; Kebutuhan konsumen dapat dipenuhi karena produsen telah meningkatkan kualitas dan layanannya; Menjadikan harga barang dan jasa ideal, secara kualitas maupun biaya produksi; Membuka pasar sehingga kesempatan bagi pelaku usaha menjadi lebih banyak; dan menciptakan inovasi dalam perusahaan.

Apabila UU No. 5 Tahun 1999 ini dihubungkan dengan fenomena merebaknya pasar modern ditengah eksistensi pasar tradisional maka dapat dijelaskan sebagai berikut. Pada dasarnya pendirian pasar modern yang berdekatan dengan pasar tradisional tidaklah termasuk dalam kegiatan yang dilarang sebagaimana diatur dalam UU No. 5 Tahun 1999 sepanjang tidak melakukan perbuatan melawan hukum. Namun demikian, perlu diingat disini, bahwa KPPU merupakan garda terdepan dalam penegakkan UU No. 5 Tahun 1999 yang berdasarkan pada demokrasi ekonomi yang menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi di

dalam proses produksi dan pemasaran barang dan atau jasa, dalam iklim usaha yang sehat, efektif, dan efisien sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar yang wajar, sehingga pada gilirannya setiap orang yang berusaha di Indonesia harus berada dalam situasi persaingan yang sehat dan wajar, sehingga tidak menimbulkan adanya pemusatan kekuatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu, dengan tidak terlepas dari kesepakatan yang telah dilaksanakan oleh negara Republik Indonesia terhadap perjanjian-perjanjian internasional. Oleh karena itu, pihak yang dirugikan sebagai akibat pendirian pasar modern yang dekat dengan pasar tradisional dapat mengajukan laporan kepada KPPU untuk diteliti lebih lanjut. Berkaitan dengan tata cara penyelesaian sengketa oleh KPPU, dapat dijelaskan sebagai berikut.

Setiap orang yang mengetahui telah terjadi atau patut diduga telah terjadi pelanggaran terhadap undang-undang ini dapat melaporkan secara tertulis kepada Komisi dengan keterangan yang jelas tentang telah terjadinya pelanggaran, dengan menyertakan identitas pelapor. Berdasarkan laporan, Komisi wajib melakukan pemeriksaan pendahuluan, dan dalam waktu selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari setelah menerima laporan, Komisi wajib menetapkan perlu atau tidaknya dilakukan pemeriksaan lanjutan selambat-lambatnya 60 (enam puluh) hari sejak dilakukan pemeriksaan lanjutan dan dapat diperpanjang paling lama 30 (tiga puluh) hari. Apabila dipandang perlu Komisi dapat mendengar keterangan saksi, saksi ahli, dan atau pihak lain. Selain itu, Komisi dapat melakukan pemeriksaan terhadap pelaku usaha apabila ada dugaan terjadi pelanggaran Undang-undang ini walaupun tanpa adanya laporan. Pelaku usaha dilarang menolak diperiksa, menolak memberikan informasi yang diperlukan dalam penyelidikan dan atau pemeriksaan, atau menghambat proses penyelidikan dan atau pemeriksaan. Komisi wajib memutuskan telah terjadi atau tidak terjadi pelanggaran terhadap undang-undang ini selambat-lambatnya 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak selesainya pemeriksaan lanjutan. Putusan

Komisi harus dibacakan dalam suatu sidang yang dinyatakan terbuka untuk umum dan segera diberitahukan kepada pelaku usaha. Dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak pelaku usaha menerima pemberitahuan putusan Komisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (4), pelaku usaha wajib melaksanakan putusan tersebut dan menyampaikan laporan pelaksanaannya kepada Komisi. Apabila tidak dijalankan oleh pelaku usaha, Komisi menyerahkan putusan tersebut kepada penyidik untuk dilakukan penyidikan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Putusan Komisi merupakan bukti permulaan yang cukup bagi penyidik untuk melakukan penyidikan.

Pelaku usaha dapat mengajukan keberatan kepada Pengadilan Negeri selambat-lambatnya 14 (empat belas) hari setelah menerima pemberitahuan putusan tersebut. Pelaku usaha yang tidak mengajukan keberatan dianggap menerima putusan Komisi. Pengadilan Negeri harus memeriksa keberatan pelaku usaha dalam waktu 14 (empat belas) hari sejak diterimanya keberatan tersebut dan harus memberikan putusan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak dimulainya pemeriksaan keberatan tersebut. Pihak yang keberatan terhadap putusan Pengadilan Negeri, dalam waktu 14 (empat belas) hari dapat mengajukan kasasi kepada Mahkamah Agung Republik Indonesia. Mahkamah Agung harus memberikan putusan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak permohonan kasasi diterima. Apabila tidak terdapat keberatan, putusan Komisi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 43 ayat (3) telah mempunyai kekuatan hukum yang tetap dan dimintakan penetapan eksekusi kepada Pengadilan Negeri.

Selain itu, penyelesaian sengketa juga dapat dilakukan melalui pengadilan dengan cara mengajukan gugatan perdata. Hal ini disebabkan Perpres No. 112 Tahun 2007 membebaskan zonasi pasar kepada pemerintah daerah. Namun demikian, pengajuan gugatan berkaitan dengan zonasi pasar ini berbeda dengan pengajuan gugatan biasa. Perlu diketahui, bahwa pengajuan tuntutan hak dalam perkara perdata dapat dilakukan melalui mekanisme pengajuan gugatan biasa, *class action*, *legal*

standing (hak gugat LSM), maupun *actio popularis*. Sebagai suatu gambaran untuk dapat membedakan masing-masing mekanisme pengajuan gugatan, dijelaskan sebagai berikut.⁸

Gugatan biasa yaitu penggugat dan tergugat merupakan subyek hukum, baik orang maupun badan hukum dengan dalil tuntutan hak berupa wanprestasi maupun perbuatan melawan hukum. Tuntutannya adalah ganti kerugian maupun melakukan atau tidak melakukan perbuatan tertentu kepada tergugat, sehingga dalam hal ini penggugat harus mempunyai perbuatan dan kerugian yang terjadi sebagai akibat perbuatan tergugat.

Class action diajukan manakala jumlah penggugatnya adalah banyak (*numerous*), sedangkan yang mengajukan gugatan adalah wakil kelompok, yang mewakili kepentingannya sendiri maupun anggota kelompoknya, dengan tuntutan berupa ganti kerugian. Pihak yang dapat digugat adalah seluruh subyek hukum, baik orang maupun badan hukum termasuk pemerintah.

Gugatan LSM atau *legal standing* merupakan mekanisme pengajuan gugatan oleh LSM sebagai akibat pelanggaran atau adanya perbuatan melawan hukum yang dilakukan pihak lain yang merupakan kegiatan perlindungan yang dilakukan LSM tersebut sebagaimana diatur dalam anggaran dasar.

Gugatan *citizen lawsuit* atau *actio popularis*, merupakan gugatan yang diajukan oleh seorang atau lebih warga negara atas nama seluruh warga negara yang ditujukan kepada negara, dalam hal ini penyelenggara negara, sebagai akibat adanya perbuatan melawan hukum, pada umumnya berupa penelantaran hak-hak warga negara, dengan maksud agar segera dibentuk aturan hukum, sehingga hak-hak warga negara dapat terlindungi.

Apabila mekanisme pengajuan gugatan tersebut dihubungkan dengan zonasi pasar yang menjadi kewajiban pemerintah daerah sebagaimana diamanatkan dalam Perpres No. 112 Ta-

⁸ Handri Wirastuti Sawitri dan Rahadi wasi Bintoro, 2010, "Tuntutan Hak dalam Persidangan Perkara Perdata", *Jurnal Dinamika Hukum* Edisi Mei 2010, Purwokerto: Fakultas Hukum Unsoed.

hun 2007, maka mekanisme pengajuan gugatan yang dapat dilakukan adalah berupa gugatan *Actio popularis* atau *citizen law suit*. Beberapa sarjana berpendapat bahwa *Actio popularis* atau *citizen law suit* hampir sama dengan *actio popularis* yang dikenal di *common law*. Menurut Gokkel⁹, *actio popularis* atau *citizen lawsuit* adalah gugatan yang dapat diajukan oleh setiap orang, tanpa ada pembatasan, dengan pengaturan oleh negara. Menurut Kotenhagen-Edzes¹⁰, dalam *Actio popularis* atau *citizen law suit* setiap orang dapat menggugat atas nama kepentingan umum dengan menggunakan Pasal 1401 *Nieuw BW* (Pasal 1365 *BW*). Dari kedua pendapat tersebut dapat disimpulkan bahwa *Actio popularis* atau *citizen law suit* adalah suatu gugatan yang dapat diajukan oleh setiap orang terhadap suatu perbuatan melawan hukum, dengan mengatasnamakan kepentingan umum, berdasarkan peraturan perundangan yang mengatur adanya prosedur tersebut.

Actio popularis atau *citizen law suit* sendiri merupakan akses orang perorangan warga negara untuk kepentingan publik termasuk kepentingan lingkungan mengajukan gugatan dipengadilan guna menuntut agar pemerintah melakukan penegakan hukum yang diwajibkan kepadanya atau untuk memulihkan kerugian publik yang terjadi. Pada dasarnya *Actio popularis* atau *citizen law suit* merupakan suatu hak gugat warga negara yang dimaksudkan untuk melindungi warga negara dari kemungkinan terjadinya kerugian sebagai akibat dari tindakan atau pembiaran omisi dari negara atau otoritas negara. Menurut pendapat Michael D Axline¹¹, *Actio popularis* atau *citizen law suit* memberikan kekuatan kepada warga negara untuk menggugat pihak tertentu (privat) yang melanggar undang-undang selain kekuatan kepada warga negara untuk menggugat negara

dan lembaga-lembaga (federal) yang melakukan pelanggaran Undang-undang atau yang gagal dalam memenuhi kewajibannya dalam pelaksanaan Undang-undang.

Sebagai contoh dalam mekanisme pengajuan gugatan ini adalah pengajuan gugatan atas nama Munir cs atas penelantaran negara terhadap tenaga kerja Indonesia (TKI) migran yang dideportasi di Nunukan dikabulkan Majelis Hakim Jakarta Pusat dengan Ketua Majelis Andi Samsan Nganro. Hasilnya adalah UU Nomor 39 Tahun 2004 tentang Penempatan dan perlindungan Tenaga Kerja Indonesia. Ini merupakan gugatan *Actio popularis* atau *citizen law suit* pertama yang muncul di Indonesia.

Perlu ditekankan disini, bahwa sebagai pihak tergugat tidak harus pemerintah pusat, akan tetapi pemerintah daerah juga dapat digugat dengan menggunakan mekanisme *Actio popularis* atau *citizen law suit*. Dalam hal zonasi pasar ini, pemerintah daerah dapat digugat ke pengadilan negeri sebagai akibat penelantaran zonasi pasar yang mengakibatkan pasar tradisional kalah bersaing sebagai akibat pendirian pasar modern didekatnya. Hal ini disebabkan zonasi pasar merupakan kewajiban pemerintah daerah sebagaimana diatur dalam Perpres No. 112 Tahun 2007. Sebagai pihak penggugat dalam hal ini adalah setiap orang yang bertempat tinggal atau berdomisili di yurisdiksi pemerintah daerah setempat atau pihak yang dirugikan atas penelantaran yang dilakukan oleh pemerintah daerah dengan tidak menerbitkan peraturan mengenai zonasi pasar. Mekanisme gugatan melalui *actio popularis* atau *citizen law suit* dalam hal zonasi pasar ini hanya dapat dilakukan apabila, pemerintah daerah tidak mengeluarkan peraturan mengenai hal ini dan hal inilah yang kemudian dituntut oleh penggugat.

Kedua mekanisme penyelesaian sengketa ini, baik penyelesaian sengketa melalui KPPU dan pengajuan gugatan ke pengadilan, merupakan suatu pilihan upaya hukum bagi penggugat. Pemeriksaan sengketa secara bersamaan, baik oleh KPPU maupun Pengadilan, dapat menyebabkan pihak tergugat mengajukan eksepsi berupa *Exceptie van litis pendensi*, yaitu ban-

⁹ Sundari, 2002, *Pengajuan Gugatan Secara Class Action (Suatu Studi Perbandingan dan penerapannya di Indonesia)*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta, hlm. 12.

¹⁰ *Loc.cit.*

¹¹ Michael D Axline.h dalam www.legal-daily-thouht.info/2009/02/antara-citizen-law-suit-dan-class-action/2, 29 Februari 2009, *Antara Citizen Lawsuit dan Class Action*, diakses pada tanggal 3 Maret 2009

tahan diluar pokok perkara yang diajukan oleh pihak tergugat sebagai akibat perkara yang sama masih dalam proses pemeriksaan.

Penutup Simpulan

Pemerintah daerah merupakan pihak yang paling berkompeten dalam implementasi perpres di tingkat daerah, khususnya dalam aspek manajerial pengaturan perizinan pendirian pasar modern dan pengelolaan pasar tradisional. Hal ini telah diatur dalam Peraturan Presiden No. 112 Tahun 2007 tentang Pe-nataan dan Pembinaan Pasar Tradisional, Pusat Perbelanjaan dan Toko Modern. Peraturan Presiden ini merupakan salah satu peraturan perundang-undangan yang melaksanakan UU No. 5 Tahun 1999.

Apabila pendirian pasar modern melanggar ketentuan dalam UU No. 5 Tahun 1999 dan Peraturan Presiden No. 112 Tahun 1999 maka dapat dilaporkan kepada KPPU untuk diperiksa. Selain itu, dengan tidak dibentuknya peraturan daerah mengenai zonasi pasar mengakibatkan pemerintah daerah telah melakukan perbuatan melawan hukum dan karenanya dapat digugat dengan menggunakan mekanisme gugatan melalui *actio popularis* atau *citizen law suit*.

Daftar Pustaka

- Axline, Michael D. 29 Februari 2009. *Antara Citizen Lawsuit dan Class Action*. Diakses diwebsite www.legal-daily-thought.info/2009/02/antara-citizen-law-suit-dan-class-action/2, pada tanggal 3 Maret 2009;
- Basri, Faisal, 2002. *Perekonomian Indonesia: Tantangan dan Harapan Bagi Kebangkitan Ekonomi Indonesia*. Jakarta: Erlangga;
- Budyati, Sri. "Quo Vadis Pasar Tradisional". *Newsletter SMERU*. Lembaga Penelitian SMERU. No. 22. April-Juni 2007;

- Hasnati, "Perlunya Reformasi Hukum Pembangunan Ekonomi di Indonesia", *Jurnal Hukum Respublica*, Vol. 4 No. 1, Tahun 2004;
- Horwitz, Morton J. 1977. *The Transformation of American Law 1780-1860*. Cambridge: Harvard University Press4;
- Kagramanto, Lucianus Budi. 2009, *Harmonisasi Kebijakan dan Hukum Persaingan Usaha dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat*, pidato pengukuhan Prof Dr Lucianus Budi Kagramanto SH MH MM sebagai guru besar Ilmu Hukum Persaingan Usaha pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga. Sabtu 6 Juni 2009;
- Koentjoro, Diana Halim. "Penegakan Hukum dan Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia". *Gloria Juris* Vol. 6 No. 2. Mei-Agustus 2006. Jakarta: FH Unika Atmajaya;
- Pakpahan, Normis S. "Rangkuman Seminar ELIPS: Penemuan Hukum Persaingan: Suatu Layanan Analitik Komparatif", *Jurnal Hukum Bisnis*. Vol. 4. Tahun 1998. Jakarta: Fakultas Hukum Unika Atma Jaya;
- Poesoro, Adri. "Pasar Tradisional Di Era Persaingan Global". *Newsletter SMERU* No. 22. April-Juni 2007. Lembaga Penelitian SMERU;
- Sawitri, Handri Wirastuti dan Rahadi wasi Bintoro. "Tuntutan Hak dalam Persidangan Perkara Perdata". *Jurnal Dinamika Hukum*, Vol. 10 No. 2. Mei 2010, Purwokerto: Fakultas Hukum Unsoed;
- Sujito, Arie. "Mal dan Marginalisasi". *Jurnal Flamma*. Edisi 24 Tahun 2005. website www.ireyogya.org diakses 10 Januari 2010;
- Sundari. 2002. *Pengajuan Gugatan Secara Class Action (Suatu Studi Perbandingan dan penerapannya di Indonesia)*. Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta;
- Wiradiputra, Ditha. 2004, *Modul untuk Re-tooling Program under Employee Graduates at Priority Disicplines under TPSDP (Technology and Profesional Skills Development Sector Project) DIKTI*. Tanggal 14 September 2004. Jakarta.