

Membahas Undang-Undang Persaingan di Indonesia: Berbagai Tantangan dan Pendekatan

PENDAHULUAN

Di tahun 1999, Indonesia memperkenalkan Undang-undang Persaingan domestik (yang disebut UU no. 5 mengenai Pelarangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha yang tidak sehat), sebagai salah satu usaha reformasi perekonomian Indonesia. Di bulan Juni tahun 2000, 11 anggota KPPU (Komisi Pengawasan Persaingan Usaha) dilantik oleh Presiden Indonesia dan segera melaksanakan tugas-tugasnya. Pada tanggal 18 Oktober 2000, Pusat Study APEC, *the Center on Japanese Economy and Business and Business and the School of International and Public Affairs* di Universitas Columbia menyelenggarakan suatu lokakarya untuk mendiskusikan tantangan yang dihadapi oleh KPPU dalam melaksanakan kebijakan persaingan, khususnya, dan otoritas persaingan usaha di dunia pada umumnya. Para pakar dari beragam keilmuan berpartisipasi dalam lokakarya ini, termasuk: para pejabat yang menangani masalah persaingan usaha dari Indonesia, Afrika Selatan, Irlandia, Perancis, dan Amerika Serikat, juga para akademisi, pakar *antitrust*, ekonom, pengacara, pengamat politik, dan para ahli mengenai Indonesia. Intisari dari diskusi akan dipresentasikan dibawah ini.

DISKUSI MEJA BUNDAR

Merit E. Janow

*Professor in the Practice of International Trade
School of International and Public Affairs,
Director, Program in International Economic Policy
Co-Director APEC Study Center
Columbia University*

Universitas Columbia and CSIS di Jakarta sedang melaksanakan suatu proyek riset berjangka waktu ~~yang berjudul~~ dua tahun mengenai penanaman modal, persaingan, perdagangan dan penadbiran usaha di Indonesia. Judul dari proyek riset tersebut adalah **Program Columbia-CSIS Mengenai Pembangunan Kelembagaan dalam Perekonomian Global**. Tujuan dari proyek yang didanai oleh USAID ini adalah untuk memberikan saran-saran mengenai kebijakan kepada pengambil keputusan di Indonesia dan para pakar yang sedang mempertimbangkan reformasi yang lebih luas dalam lingkup aktivitas ekonomi yang disebut di atas. Lokakarya ini merupakan yang ketiga kalinya diselenggarakan oleh Program ini. Lokakarya pertama diselenggarakan bersama dengan Sekolah Hukum Universitas Georgetown di bulan Maret 2000 di Washington DC. Pada pertemuan tersebut, beragam pakar (dari universitas) yang sering memberikan saran kepada pemerintah Indonesia mengenai masalah-masalah perekonomian, juga bersama para wakil dari Bank Dunia dan Komisi Perdagangan Federal, berkumpul untuk saling bertukar pikiran dan pandangan. Lokakarya kedua diselenggarakan oleh CSIS di Jakarta pada bulan Mei 2000. Para anggota program ini, baik dari CSIS dan Universitas Columbia mempresentasikan empat makalah dengan topik-topik seperti yang disebutkan di atas. Mereka terlibat secara aktif dalam diskusi dengan para undangan, yang terdiri dari para pembuat kebijakan di Indonesia, para pelaku bisnis dan akademisi.

Lokakarya ini khusus memfokuskan diri pada tantangan-tantangan yang dihadapi lembaga persaingan usaha di Indonesia. Jika dimungkinkan dan pantas dilakukan, program Columbia dan CSIS ini bertujuan untuk menawarkan data dan perspektif perbandingan internasional. Lokakarya ini bermanfaat karena melibatkan para pakar dari negara maju maupun negara berkembang; juga para pakar dari negara-negara yang sudah lama maupun yang baru menerapkan sistim persaingan usaha. Lokakarya ini bertujuan agar para pejabat dan pakar menawarkan perspektif informal mengenai tantangan-tantangan yang dihadapi di wilayah yuisdiksi mereka dalam penegakan

undang-undang persaingan. Untuk memfasilitasi diskusi, para partisipan diminta memberikan komentar terhadap serangkaian pertanyaan: Apakah *defining characters* atau tujuan dari undang-undang dan kebijakan persaingan usaha dalam wilayah yurisdiksi mereka? Apakah persyaratan institusional dan analitis bagi penegakan undang-undang tersebut? Langkah-langkah apa yang telah diambil, jika ada, untuk membuat suatu badan persaingan dikenal, memiliki kredibilitas dan ditunjang oleh komunitas domestik mereka? Bagaimana proses pemilihan prioritas pelaksanaan domestik, dan apa sajakah prioritas tersebut? Apakah keluhan yang disampaikan oleh warganegara atau pesaing berperan? Apakah hubungan antara kebijakan persaingan dan bidang lain dari undang-undang mengenai perekonomian dan manajemen kebijakan?

Dr. Syamsul Maarif

Wakil Ketua

Komisi Pengawasan Persaingan Usaha (KPPU)

Di bulan Maret 1999, undang-undang persaingan Indonesia yang berlaku saat ini disahkan oleh DPR. Hal-hal yang mendorong terbentuknya perundangan ini diluar kebiasaan karena undang-undang ini dirancang oleh DPR, bukan oleh pemerintah. Ini bukanlah pertama kalinya Indonesia memikirkan untuk memperkenalkan undang-undang seperti ini. Sebetulnya, sekitar dua puluh tahun yang lalu sudah dipertimbangkan manfaat dari diterapkannya undang-undang anti monopoli, tetapi ide ini tidak dapat diterima oleh pemerintah pada masa itu. Justru, kebijakan pemerintah cenderung berpihak pada pengusaha besar. Sekarang ini, walaupun Indonesia telah memiliki undang-undang persaingan, negara ini masih harus berhadapan dengan dampak krisis ekonomi yang terjadi.

Undang-undang ini bersifat lengkap, menyediakan peraturan dan petunjuk pelaksanaan berkenaan dengan masalah-masalah yang bersifat substansial maupun prosedural. Undang-undang no. 5, sebagaimana UU ini sering disebut dalam bahasa sehari-hari, memiliki beberapa ciri umum, seperti, pencantuman praktek-praktek yang diizinkan baik berdasar *rule of reason* maupun *per se* standard. UU ini diantaranya mencakup praktek-praktek monopoli, penetapan harga, diskriminasi harga, kartel, *trust*, dan integrasi vertikal. Yang lebih penting lagi, UU ini mencantumkan pasal-pasal mengenai perjanjian dan aktivitas yang dilarang.

Terdapat dua institusi yang bertanggungjawab dalam pelaksanaan UU ini, yaitu: Komisi Persaingan Usaha dan pengadilan. Komisi ini yang bertanggung jawab dalam tahap awal pelaksanaan undang-undang. Keputusan-keputusan yang diambil oleh komisi dapat dinaikbandingkan ke tingkat pengadilan yang lebih tinggi. Komisi ini bersifat independen dan terdiri dari 11 orang anggota yang ditunjuk oleh Presiden. Komisi ini memiliki yuridiksi yang luas dan memiliki empat tugas utama: (1) Fungsi *hukum*, sebagai satu-satunya institusi yang mengawasi implementasi perundangan ini, (2) fungsi *administratif*, karena Komisi ini bertanggungjawab mengadopsi dan mengimplementasi peraturan-peraturan pendukung; (3) fungsi *penengah*, karena Komisi ini menerima keluhan-keluhan dari pihak swasta, melakukan investigasi independen, melakukan tanya jawab dengan semua pihak yang terlibat, dan mengambil keputusan; dan (4) fungsi *polisi*, karena Komisi ini bertanggungjawab terhadap pelaksanaan keputusan yang diambilnya.

Keputusan-keputusan yang diambil oleh Komisi dapat dinaikbandingkan ke Pengadilan Negeri, dengan tingkat naik banding terakhir di tangan Mahkamah Agung. Perkara yang berkaitan dengan undang-undang persaingan usaha baik ditingkat Pengadilan Negeri maupun Mahkamah Agung harus sudah diputuskan dalam waktu tiga puluh hari. Penanganan perkara mengikuti prosedur berikut: pertama-tama Sekretariat mempelajari dokumen gugatan untuk melihat bahwa gugatan yang dilakukan telah memenuhi syarat. Lalu, Komisi melakukan investigasi awal, yang harus diselesaikan dalam jangka waktu tiga puluh hari. Jangka waktu tiga puluh hari ini dapat berlangsung dengan sangat ketat dan sulit dipenuhi. Setelah investigasi awal, jika semua anggota Komisi telah mempelajari data yang ada dan menemukan bukti yang cukup, Komisi kemudian dapat memutuskan untuk melaksanakan investigasi penuh. Investigasi formal dilakukan oleh sebuah tim panel, dimana didalamnya terdapat tiga anggota Komisi. Panel ini memiliki waktu enam puluh hari untuk melakukan investigasi, ditambah perpanjangan tiga puluh hari lagi jika diperlukan. Panel dapat meminta semua pihak yang terlibat untuk berpartisipasi dan dapat melakukan kunjungan ke tempat perkara. Jika terjadi keadaan dimana ada pihak yang

menolak bekerjasama, panel dapat meminta dan memperoleh bantuan dari pihak kepolisian, terutama untuk meminta semua pihak mengikuti sesi tanya jawab. Selama proses investigasi, panel dapat meminta pendapat dari pihak lain. Tiga puluh hari setelah investigasi ditutup, Komisi harus mengeluarkan suatu keputusan, yang harus dibaca dalam suatu sesi yang terbuka untuk umum. Hal ini merupakan keputusan akhir dari KPPU yang bersifat mengikat. Pihak yang kalah perkara kemudian memiliki waktu tiga puluh hari untuk menolak keputusan yang telah diambil dan melakukan naik banding. Jika pihak yang kalah perkara tersebut tidak menjalankan keputusan yang diambil setelah tiga puluh hari, Komisi kemudian dapat meminta penetapan pengadilan atau pemeriksaan awal tindak kriminal.

Berbagai langkah telah diambil untuk memperkenalkan transparansi ke dalam UU ini dan operasionalnya. Misalnya, Komisi memberitahu pihak penggugat jika gugatannya belum lengkap; tenggat-tenggat waktu yang berhubungan dengan setiap langkah kegiatan diberitahukan dengan jelas; pengacara dapat dibawa ke *proceedings*; dan keputusan akhir dibacakan terbuka di depan umum. Dalam hampir setiap perkara, diharapkan bahwa setiap argumentasi yang diberikan oleh Komisi dapat dipublikasikan, tidak hanya keputusannya saja tetapi juga semua pendapat yang berkenaan dengan perkara tersebut yang berasal dari individu-individu didalam Komisi, termasuk pendapat-pendapat yang bertentangan.

Wakil ketua Komisi Maarif juga memberikan komentar mengenai beberapa spesifikasi yang dimiliki oleh lingkungan kebijakan Indonesia yang dianggap memberikan tantangan yang cukup berarti terhadap Komisi dan lancarnya operasi UU ini. Pertama, beliau mencatat bahwa terjadi beberapa diskrepansi antara struktur UU ini dengan harapan masyarakat. Banyak orang Indonesia percaya bahwa UU Persaingan Indonesia ini sangat dipengaruhi oleh dunia Barat, terutama oleh Bank Dunia dan IMF. Akibatnya, legitimasi UU ini belum sepenuhnya terbentuk. Lebih jauh lagi, Indonesia masih berada dalam proses pemulihan akibat krisis ekonomi. Rakyatnya berada dalam tekanan perekonomian yang sangat berat. Ini bukan merupakan iklim yang mudah untuk membuka pasar lebih jauh lagi untuk meningkatkan persaingan usaha. Ketiga, ada semangat balas dendam di sebagian masyarakat - misalnya, kaum reformis menantang rejim sebelumnya dan usaha kecil mencari cara untuk mengatasi perlakuan tidak sehat dari perusahaan-perusahaan besar. Bukan hal yang luar biasa jika muncul pendapat bahwa perusahaan yang sebelumnya diproteksi pada jaman Soeharto harus membayar harga tertentu atas kemudahan-kemudahan yang mereka peroleh sebelumnya dan bahwa perusahaan kecil sekarang harus diberikan kesempatan untuk dapat berhasil. Sistem peradilan juga masih berada dalam keadaan tidak pasti dan terjadi kesenjangan antara bagaimana suatu undang-undang distrukturisasikan didalam buku dan bagaimana prakteknya di lapangan.

David Lewis

Chairperson

Competition Tribunal, South Africa

Undang-undang Persaingan Usaha Afrika Selatan dan badan-badan terkaitnya baru berusia 13 bulan. Ada tiga badan yang saat ini bertanggung jawab dalam penerapan undang-undang persaingan ini: satu badan bertanggungjawab dalam meneliti dan memutuskan perkara, yaitu komisi persaingan itu sendiri; sebuah pengadilan persaingan, yang merupakan pengadilan administratif yang memiliki wilayah kekuasaan eksklusif dalam hal-hal yang berkaitan dengan persaingan; dan pengadilan banding untuk persaingan, yang merupakan divisi khusus dari pengadilan tinggi, dan merupakan badan dimana keputusan-keputusan yang diambil pada tingkat pengadilan dapat dinaikbandingkan.

Sejumlah perubahan institusi mendasar telah diperkenalkan dalam sistem yang telah diperbaharui ini. Pertama, undang-undang persaingan dan sistem pelaksanaannya dirancang untuk beroperasi secara independen, terlepas dari proses pengambilan keputusan yang berbau politik. Pemerintah sekarang telah meninggalkan semua otoritas dan hak vetonya yang berhubungan dengan penerapan undang-undang persaingan ini, kecuali satu hal kecil yaitu dalam kasus penggabungan bank-bank. Perubahan ini sendiri merupakan tindakan pemerintah yang berani dan patut dicatat. Lebih jauh lagi, sekarang ada batas jelas antara otoritas yang melakukan penyidikan dengan otoritas yang menetapkan keputusan suatu perkara; hal ini membantu terbentuknya kredibilitas sistem. Ketiga, pengadilan persaingan sekarang memiliki wilayah kekuasaan eksklusif mengenai hal-hal yang berkaitan dengan persaingan, yang mana telah membebaskan pengadilan tinggi dari penanganan masalah-masalah persaingan, walaupun banding dilakukan pada suatu divisi dari Pengadilan Tinggi.

Kendati demikian, tidak seluruh perkembangan bersifat positif. Afrika Selatan terus menerus menghadapi berbagai tantangan dalam pelaksanaannya Reformasi terhadap cabang hukum ini dan kebijakannya dalam konteks suatu konstitusi yang baru telah memunculkan sejumlah tantangan konstitusional dan tantangan mengenai wilayah kekuasaan cabang hukum ini. Tantangan ini terus berlangsung sampai saat ini. Misalnya, akhir-akhir ini wilayah kekuasaan hukum Komisi Persaingan untuk menagani industri-industri yang diregulasi baru-baru ini dipertanyakan. Tantangan kedua adalah untuk mengidentifikasi dan mempelajari keahlian yang diperlukan untuk menjalankan undang-undang ini secara benar. Badan yang baru ini seringkali mendapatkan banyak bahan dari perusahaan-perusahaan yang datang menghadap Komisi. Dan, walaupun Komisi memiliki ekonom dan pengacara muda berbakat dalam staffnya, terkadang terjadi perbedaan dalam tingkat pengalaman dan tugas yang harus diatasi oleh Komisi. Afrika Selatan memperoleh mendapat bantuan teknis untuk mengatasi masalah ini. Tantangan ketiga adalah dalam mengidentifikasi prioritas dalam penegakan undang-undang. Dan akhirnya, UU ini memuat berbagai tujuan berbeda. Persaingan merupakan prioritas utama tetapi UU ini juga memuat tujuan-tujuan lain, termasuk: tujuan yang berkaitan dengan ketegakerjaan, perlindungan terhadap usaha kecil, dukungan terhadap penyebaran kepemilikan diantara kaum kulit hitam, dan lain sebagainya. Hal ini membutuhkan kehati-hatian dan penilaian yang baik. Sulit membayangkan tidak dimasukkannya tujuan-tujuan lain tersebut dalam sebuah UU Afrika Selatan, tetapi, pada saat yang bersamaan, praktek-praktek pelaksanaan yang baik mensyaratkan bahwa pihak pelaksana menjalankan berbagai tujuan berbeda ini secara tepat dan tidak bersifat proteksionis.

Pelaksanaan UU persaingan di tahap awal ini sangat positif. Komisi dan pengadilan berjalan secara transparan, keputusan atas perkara disebarluaskan kepada umum dan banyak diskusi dan debat terbuka dilakukan. Merupakan kewajiban bagi petugas persaingan Afrika Serikat untuk menunjukkan ke masyarakat umum bahwa pengadilan dilaksanakan secara efisien dan tanpa korupsi dan bahwa pengadilan tersebut memiliki komitmen untuk menciptakan kredibilitas di mata publik dan menjalankan keputusan cepat dalam sengketa merger.

John Fingleton

Chair, Irish Competition Authority

Undang-undang Irlandia mulai berlaku sejak 1991, tetapi di tahun 1996, komisi persaingan ini diubah menjadi sebuah badan penegak hukum persaingan. Kegiatan penegakan hukum dari badan ini menjadi penting karena perkara-perkara dibawa ke pengadilan. Undang-undang menyediakan hak bertindak swasta dan juga menyediakan

sanksi kriminal, yang sekarang ini baru digunakan hingga taraf tertentu saja.

Lingkungan kebijakan Irlandia cenderung memiliki beberapa persamaan dengan sistem-sistem lain yang juga dibahas dalam lokakarya ini. Pertama, masih relatif baru dan sistem hukumnya masih memiliki ketidakpastian. Kedua, badan persaingan itu sendiri masih kurang memperoleh dukungan dari publik sehingga badan tersebut perlu menaruh perhatian lebih besar dalam hal hubungan masyarakat dan interaksi efektif dengan media massa. Ada beberapa hambatan yang cukup berarti, namun Irlandia juga memiliki beberapa kelebihan. Kebijakan persaingan diatur oleh Traktat Roma, yang memiliki otoritas dan legitimasi yang bersifat supra-nasional. Sampai tahap tertentu, hal ini dapat melindungi badan persaingan dari tantangan dimana. Perlindungan ini mungkin tidak tersedia di wilayah yurisdiksi lainnya.

Saat ini, badan ini masih dalam proses mengartikulasikan standar intinya. Badan ini telah memutuskan untuk menyerang kartel-kartel sebagai prioritas utama tetapi sekarang ini juga memutuskan untuk menjalankan batasan-batasan yang ditetapkan negara menyangkut persaingan, masuknya pesaing baru dan mobilitas. UU Irlandia menyediakan hak swasta untuk mengajukan gugatan. Hak untuk menggugat adalah sangat penting di Irlandia, acara dengar pendapat harus melindungi pihak penggugat terutama bagi kartel-kartel dimana mereka mungkin tidak ingin diidentifikasi.

Anggota badan persaingan juga menghadapi tantangan untuk mengubah mitos di masyarakat mengenai kebijakan persaingan. Misalnya, salah satu mitos yang timbul adalah bahwa kebijakan persaingan berada dalam konflik langsung dengan kebijakan industri. Lebih jauh lagi sebagai perekonomian yang kecil dan terbuka Irlandia harus menerima setiap merger.

Lembaga Irlandia ini telah menerima banyak bantuan teknis dari luar negeri dan dari memiliki para profesional ahli, yang seringkali mendapat pelatihan dari luar negeri, terhadap para stafnya. Hal ini telah meningkatkan kualitas keputusan-keputusan yang diambil badan ini.

Frederic Jenny

Vice Chairman, Conseil de la Concurrence (Paris)

Chairman, WTO Working Group on Trade and Competition Policy

Chair, OECD Committee on Competition Law and Policy

Dr. Jenny mencatat bahwa diskusi meja bundar ini mendiskusikan suatu topik yang sekarang ini banyak menjadi bahan diskusi juga di seluruh dunia dan dalam berbagai forum internasional, termasuk kelompok kerja WTO dalam kebijakan perdagangan dan persaingan dan di OECD. Ia menggarisbawahi beberapa pertanyaan atau isu-isu yang muncul dari lokakarya ini dan juga muncul di belahan dunia lain. Contohnya, banyak yang bertanya: Apakah kita benar-benar membutuhkan undang-undang persaingan, terutama setelah krisis di Asia, atau, apakah undang-undang ini diadakan karena desakan dari organisasi internasional atau pemerintah sendiri? Apakah hubungan antara persaingan dan pembangunan ekonomi? Hubungan kebijakan persaingan dan kebijakan industri?

Dr. Jenny menyarankan agar kebijakan persaingan bersifat progresif: dimana jika suatu negara semakin berkembang ia akan membutuhkan pasar yang lebih berdasarkan persaingan dibanding kebijakan industri. Contoh di Korea mungkin sangat menarik. Di Korea, ada anggapan luas bahwa krisis keuangan yang terjadi berubah menjadi krisis yang lebih parah akibat tidak cukupnya perhatian terhadap hal-hal yang berkaitan dengan efisiensi atau penadbiran usaha. Akibatnya, kesempatan ekonomis menjadi hilang bagi sebagian besar penduduk. Beberapa pejabat Korea telah menjelaskan bahwa krisis ini tidak akan begitu parah jika pemerintah sebelumnya mau memperkenalkan tingkat persaingan yang lebih besar dan efisiensi pada masa awal perkembangan.

Pertanyaan mengenai nilai-nilai yang menjadi tujuan undang-undang persaingan, sebagaimana dicatat dalam konteks Afrika Selatan, juga merupakan hal yang kompleks dan penting. Peraturan perundangan di Afrika Selatan memiliki beberapa tujuan, termasuk keragaman kepemilikan modal. Walaupun ini kelihatannya mencurigakan

dari sudut pandang ekonomi, undang-undang di Afrika Selatan tidak akan muncul jika tidak disusun seperti itu. Para pejabat persaingan mengetahui bahwa efisiensi bukanlah satu-satunya hasil akhir dari undang-undang persaingan, keadilan juga menjadi isu di banyak negara. Undang-undang persaingan dan kebijakan yang menyertainya juga mencerminkan kompromi politik.

Sebenarnya, sulit untuk menganggap undang-undang persaingan sebagai bagian terpisah dari realitas hukum dan sosial suatu negara. Sudah terjadi diskusi di lingkungan internasional mengenai apakah mungkin terbentuk suatu undang-undang persaingan yang berlaku umum untuk semua negara dan apakah harmonisasi undang-undang merupakan ide yang bagus atau tidak. Persepsi yang umum sekarang adalah bahwa tidak ada pendekatan tunggal atau pendekatan seragam yang dapat menyelesaikan masalah. Bahkan juga jika seseorang percaya bahwa kebijakan persaingan dan kebijakan pembangunan ekonomi dapat berjalan bersama, hal ini tetap tidak menjawab pertanyaan apakah undang-undang persaingan itu dibutuhkan. Para pejabat Hong Kong sering berargumentasi bahwa mereka tidak memiliki sebuah undang-undang persaingan, tetapi, mereka memiliki lingkungan kebijakan yang menunjang terjadinya persaingan. Beberapa pakar mengklaim bahwa bahkan meskipun persaingan usaha itu bagus bagi pembangunan ekonomi, namun untuk melaksanakannya diperlukan biaya yang sangat besar. Tidak jarang muncul pendapat bahwa undang-undang persaingan yang dirancang untuk negara berkembang haruslah bersifat sederhana karena biayanya mahal dan sulit untuk diterapkan. Memiliki peraturan-peraturan per se merupakan salah satu cara menghadapi masalah ini. Bahkan sistem antitrust yang sudah mapan sekalipun seperti di Amerika Serikat telah mengalami pergeseran penekanan seiring sepanjang sejarahnya.

Kemudian apa yang menjadi prinsip utama undang-undang persaingan ini? Tanpa harus merinci prinsip-prinsip utama yang mendasari undang-undang persaingan, Dr. Jenny mencatat bahwa transparansi merupakan hal yang sangat penting. Kebijakan persaingan merupakan proposisi ekonomi tetapi juga merupakan proyek politik. Demokrasi politik dan demokrasi ekonomi saling berhubungan. Akusisi kesempatan ekonomis dapat membuat orang berpikir mengenai kesempatan politis. Ini menjelaskan mengapa transparansi proses hukum dan transparansi hukum persaingan dan kebijakannya sering dilihat sebagai ukuran kebijakan yang berguna bagi negara-negara yang sedang menjalani transisi dari satu sistem ke sistem lainnya.

Ketika mengamati kebutuhan akan adanya badan-badan pelaksana, Dr. Jenny menunjukkan pentingnya peran advokasi dan perlunya mempertahankan prinsip kehati-hatian dalam memutuskan perkara. Ia juga mencatat bahwa struktur pasti dari sebuah badan bukan merupakan kunci keefektifannya. Misalnya, di beberapa negara, lembaga tersebut memiliki pengaruh dalam pengambilan keputusan kebijakan ekonomi karena ketua badan persaingan merupakan anggota kabinet. Sebuah badan yang benar-benar independen dan tidak menjadi bagian dari eksekutif juga mungkin akan menjadi kurang efektif. Namun, di negara-negara lainnya, , badan yang terpisah dan mandiri merupakan faktor penting agar memiliki kredibilitas dan pengaruh. Bagaimanapun struktur kelembagaannya, perlu dicapai suatu tingkat of kebebasan tertentu dalam memutuskan perkara, terutama bagi lembaga yang baru berdiri. Otoritas persaingan harus dapat memilih perkara-perkara yang masuk diakal dan menimbulkan dampak yang berarti bagi masyarakat. Dengan kata lain perlu memburu praktek-praktek antipersaingan yang merugikan masyarakat banyak.

Jelaslah, seperti yang ditunjukkan oleh Indonesia dan Afrika Selatan, biaya yang diperlukan untuk pelaksanaan yang efektif adalah tinggi bagi banyak negara berkembang. Tidak banyak hakim yang memiliki pelatihan yang cukup dalam hal-hal ini. Sepertinya ada kebutuhan untuk merancang pengadilan yang khusus atau jika hal ini bertentangan dengan konstitusi untuk mencoba mengkonsentrasikan perkara kepada sejumlah kecil hakim yang dapat dengan cepat memahami masalah yang kompleks ini.

John Bresnan

Senior Research Scholar, East Asian Institute

Prospek yang dihadapi KPPU dilandasi oleh kenyataan bahwa kelompok elit di Indonesia telah mengambil keputusan mendasar untuk menyebar kekuasaan. Akibatnya, dimunculkan program reformasi yang meliputi

berbagai sektor ekonomi dan di bidang hukum. Indonesia saat ini berada dalam perioda yang penuh badai. Gambaran ini perlu dijadikan latar belakang dalam membahas lingkungan di mana komisi persaingan harus melaksanakan tugasnya. Hampir semua bankir di Indonesia telah melanggar hukum perbankan, namun jika pemerintah menjebloskan semuanya ke penjara siapa yang akan membangun kembali sistem perbankan. Terlebih lagi, para bankir ini terkait erat dengan para konglomerat, dari mana reformasi harus dimulai? Rejim lama masih terlihat kuat. Pemerintah Indonesia menghadapi kesulitan dalam menangani masalah-masalah warisan era Soeharto. Dapat diperkirakan bahwa kroni kapitalis akan sungguh-sungguh melawan jika komisi persaingan mencoba untuk menindak mereka.

Terlebih lagi, kebijakan ekonomi di Indonesia saat ini telah sangat dipolitisasi. Kementerian Keuangan, BI, IBRA dsb semuanya merupakan bagian dari kemelut politik. Mereka saling mengkritik dan bersaing dalam memerebutkan pengaruh. KPPU harus mencermati kelompok-kelompok kepentingan ini, akses mereka terhadap sumber-sumber finansial dan partai politik, dan menyadari bahwa pemerintah berada dalam posisi yang sangat lemah. Parlemen merasa bebas untuk membatalkan putusan IBRA. Mereka juga dapat melakukan hal yang sama terhadap keputusan KPPU. Hal ini tidak bias diabaikan oleh KPPU. Akhirnya, muncul masalah jika para penanam modal menganggap KPPU bersikap anti Cina dan mengambil sikap *wait and see*. Jika KPPU menuruti keinginan masyarakat yang ingin mendapat ganti rugi terhadap kesalahan-kesalahan yang terjadi di masa lalu dan memburu mereka yang diuntungkan di masa lalu maka kekhawatiran internasional dan perlawanan akan muncul. Masalah-masalah tersebut merupakan tantangan berat yang harus dihadapi otoritas pengawas persaingan.

Robert Hornick

Partner, Morgan, Lewis & Bockius

Terdapat beberapa bagian dari undang-undang dan sistem persaingan di Indonesia yang menarik, sementara bagian lainnya mengkhawatirkan. Misalnya, bahwa MPRI sekarang yang membuat undang-undang adalah perkembangan yang positif. Terlebih lagi, suatu hal yang bisa menjadi hal positif bahwa proses hukum berkaitan dengan UU persaingan dilaksanakan oleh pejabat independen yang bukan pegawai negeri. Hal ini belum pernah terjadi sebelumnya. Prosedur yang sederhana dalam mengumumkan keputusan yang diambil KPPU juga sesuatu yang positif dan tidak biasa. Namun, terdapat juga masalah-masalah yang mengkhawatirkan, termasuk substansi hukum persaingan itu sendiri dan luasnya bidang yang dapat diatur oleh UU ini. Eksperimen untuk menerapkan undang-undang persaingan di tengah sector swasta yang praktis bangkrut ini belum pernah terjadi sebelumnya. Belum jelas benar apakah undang-undang ini akan bermanfaat. Mungkin, hal penting yang harus selalu diingat oleh badan pengawas persaingan adalah maksim berikut ini: jangan melakukan hal-hal yang merugikan. Hal penting lainnya adalah jangan sampai undang-undang persaingan menjadi instrumen sentimen anti Cina.

Mark Joelson

Adjunct Professor and Co-Director of the Indonesia Project, Georgetown Law School

Kondisi di Indonesia saat ini tentu saja menimbulkan pesimisme namun hal ini perlu diletakkan dalam perspektif. Indonesia menghadapi masalah berat. Ekonominya belum sepenuhnya terbuka dan dibebani masalah korupsi dan kronisme. Namun jika kita yakin akan manfaat undang-undang persaingan dan jika ada niat yang kuat untuk menerapkannya secara tidak pandang bulu, maka masalah-masalah tersebut akan terpecahkan. Penerapan undang-undang persaingan yang tepat akan membuka ekonomi sehingga meningkatkan perdagangan internasional dan penanaman modal asing. Kelihatannya terdapat niat yang kuat untuk melakukan reformasi dan banyak yang percaya bahwa undang-undang persaingan merupakan bagian dari proses reformasi tersebut.

Eleanor Fox

Walter Derenberg Professor of Trade Regulation, NYU Law School

Kendati Indonesia sedang menghadapi banyak masalah tidak berarti Indonesia harus mengabaikan banyak kesempatan yang baru muncul saat ini termasuk di bidang kebijakan persaingan. Langkah penting yang harus

diambil KPPU adalah membangun landasan yang kuat untuk menetapkan prioritas, mengangkat kasus persaingan yang membawa manfaat bagi ekonomi dan juga membentuk norma-norma persaingan. Indonesia menghadapi banyak masalah politis namun banyak juga alasan untuk optimis. Pelajaran yang dapat diambil dari lokakarya ini adalah: Indonesia harus menetapkan prioritas yang jelas dan tidak perlu menghabiskan banyak waktu menanggapi keluhan; sediakan cukup waktu untuk menetapkan prioritas. Selanjutnya, ketika harus memutuskan suatu perkara, selalu tanyakan pada diri sendiri: seberapa besar biaya untuk menangani suatu perkara.

Donald Baker

*Former Assistant Attorney General Antitrust, U.S. Department of Justice
Partner, Baker and Miller*

Salah satu hal yang harus dihindari oleh KPPU yang baru dibentuk adalah *the mailbag problem*; yaitu membanjirnya perkara remeh yang harus ditangani dalam waktu yang singkat. Aspek yang cukup mengganggu dalam undang-undang anti monopoli Indonesia adalah diterapkannya tenggat waktu yang ketat bagi penanganan perkara. KPPU perlu mengembangkan mekanisme yang dapat menangani perkara kecil namun mendesak secara cepat. Karena KPPU memiliki keterbatasan sumber daya, belum berpengalaman, dan diliputi ketidakpastian operasional, sangat penting untuk memilih perkara yang penting dan berarti. Pilih perkara secara cermat kemudian didramatisir untuk agar pesannya sampai ke masyarakat bisnis.

Masalah sulit dalam menegakkan persaingan adalah bila persaingan berjalan persaingan tersebut menjadi *invisible hand*. Namun pihak yang dirugikan oleh persaingan biasanya menentanginya. Amerika Serikat pada saat depresi ekonomi menerapkan sejumlah kebijakan yang tidak terlalu *pro-competitive*. Bahkan, ada saat-saat di mana pemerintah membentuk kartel dibawah pengawasan pemerintah. Pendekatan ini tidak berumur panjang namun perlu dijadikan pelajaran karena lembaga-lembaga yang mengawasi persaingan sering mendapat dekatan pada saat kondisi ekonomi melemah.

William Kovacic

Professor, George Washington School of Law

Anggota komisi pengawas persaingan di negara-negara yang baru menerapkan kebijakan persaingan mungkin bisa memberi saran terbaik bagi anggota komisi persaingan Indonesia. Terutama perlu didengar pandangan anggota komisi dari negara-negara berkembang dan negara-negara yang baru menerapkan sistem pasar karena mereka memahami keterkaitan antara masalah-masalah sosial, politik, dan ekonomi. Diskusi ini mengarisbawahi satu hal penting: komisi pengawas persaingan di negara-negara yang baru menerapkan kebijakan persaingan merupakan lembaga yang masih lemah dan belum banyak memiliki dukungan politik. Jadi komisi tersebut harus berhati-hati dalam menerapkan kebijakan persaingan. Pengalaman menunjukkan beberapa kegagalan yang telah terjadi. Salah satu sumber kegagalan adalah ketidaksesuaian antara rencana yang ambisius (kadang tercantum dalam undang-undang persaingan usaha itu sendiri) dan realitas politik yang melingkupi kegiatan anggota komisi. Tidak ada yang lebih penting dari kemampuan untuk mengelola agenda komisi sehati-hati mungkin. Dengan kata lain, terlalu menuruti tuntutan untuk terlalu banyak hal terlalu awal; agenda komisi harus menjamin kesesuaian antara komitmen dan sumber daya yang dimiliki.

Undang-undang anti monopoli dan persaingan usaha yang tidak sehat di Indonesia mengandung hal-hal positif maupun hal-hal negatif yang cukup mengkhawatirkan. Aturan *per-se* yang terkandung dalam UU tersebut dapat menjadi alat yang berguna. Namun, masyarakat awam dan kalangan bisnis cukup khawatir dengan kenyataan bahwa seluruh provisi dapat dimasukkan dalam kategori tindak pidana dan pelanggar UU tersebut dapat dipenjarakan. Anggota komisi perlu menjelaskan pada kalangan bisnis dalam kondisi apa sanksi-sanksi yang keras tersebut perlu diterapkan. KPPU juga perlu menyatakan sejak awal bahwa mereka akan menerapkan UU tersebut secara hati-hati dan konservatif.

Haryo Aswicahyono
Senior Economist
Centre for Strategic and International Studies

Dalam membahas kinerja industri manufaktur di Indonesia, skala ekonomi merupakan variabel penting yang perlu diperhatikan. Bukti empiris menunjukkan pentingnya skala ekonomi bagi perusahaan-perusahaan untuk bisa bersaing secara global. Namun hal ini sulit dicapai di Indonesia apalagi mentalitas anti perusahaan besar cukup kuat di Indonesia. Salah satu contohnya adalah industri otomotif. Sektor otomotif Indonesia terdiri dari sekitar 12 perakit yang memproduksi berbagai merek dan model. Bagaimana mungkin perusahaan-perusahaan ini dapat bersaing dengan produsen mobil dunia seperti Toyota? Namun patut diingat bahwa beberapa industri berskala kecil sementara industri lainnya berskala besar. Hal ini patut diperhatikan oleh KPPU. Variabel penting lainnya yang perlu diperhatikan adalah kebijakan pemerintah dan BUMN. Di masa yang lalu, pemerintah turut bertanggung jawab terhadap timbulnya kegagalan pasar yang tercermin dalam perilaku anti persaingan. KPPU perlu diberdayakan agar dapat mengevaluasi kebijaksanaan dan peraturan pemerintah (peran KPPU dalam menilai kebijakan dan peraturan pemerintah tercantum dalam undang-undang). Masalah penting terakhir yang perlu diperhatikan adalah peran teknologi. Di banyak sektor, misalnya telekomunikasi, teknologi dapat mengurangi monopoli dan konsentrasi. KPPU perlu selalu mempertimbangkan peran teknologi yang dapat meningkatkan persaingan.

Edward Graham
Senior Fellow
Institute for International Economics

Dr. Graham menunjukkan beberapa contoh. Dia berpendapat bahwa sektor otomotif adalah contoh yang menarik. Dilihat dari perspektif global, kemungkinan besar akan terjadi konsolidasi global sehingga hanya akan tersisa 6-8 perusahaan di dunia. Berdasarkan berbagai skenario yang mungkin terjadi, kemungkinan besar Toyota akan menjadi pemain yang kuat di industri ini. Industri otomotif di Indonesia, di lain pihak, sangat terfragmentasi. Sektor ini juga termasuk sektor yang diproteksi. Bagaimana kita menyikapi proteksi tersebut? Apakah proteksi tersebut mendukung kepentingan nasional? Jika proteksi diturunkan, konsumen akan diuntungkan dengan turunnya harga mobil dan tersedianya berbagai pilihan mobil termasuk mobil yang dilengkapi teknologi emisi yang saat ini tidak terdapat di Indonesia. Memang benar bahwa produsen mobil domestik menjadi tidak kompetitif dan bangkrut. Ini mungkin pilihan yang sulit, namun apakah menguntungkan untuk memiliki industri lokal yang tidak memenuhi standar internasional? Mungkin perlu bagi Indonesia untuk mempertimbangkan kembali industri-industri yang tidak akan bertahan bila proteksinya dicabut

Hugh T. Patrick
R.D. Calkins Profesor of International Business
Director, Center on Japanese Economy and Business
Columbia Business School
Co-Director, APEC Study Center

Hal-hal yang telah didiskusikan sungguh sangat berguna. Diskusi tersebut menunjukkan pentingnya dan juga kesulitan yang dihadapi dalam membangun institusi ekonomi yang kuat dan khususnya dalam membentuk KPPU. Pengalaman negara-negara lain yang didiskusikan disini menunjukkan pentingnya membentuk KPPU yang kredibel, dan salah satu yang terpenting adalah menciptakan mekanisme yang transparan. Kendati anggota KPPU harus menghadapi realitas-realitas hukum dan sosial yang kompleks, realitas-realitas tersebut sedang berubah dan KPPU dapat memanfaatkan perubahan-perubahan tersebut demi kemaslahatan bersama.

Industri otomotif yang baru saja dibahas, menunjukkan pentingnya analisis ekonomi yang cermat mengenai biaya dan manfaat proteksi bagi masing-masing industri. Misalnya, industri tertentu seperti industri otomotif

memerlukan skala ekonomi yang besar, sementara industri yang lain seperti industri komponen dan reparasi mobil, memerlukan skala ekonomi yang kecil namun keduanya saling melengkapi. Bagian terbesar dari industri memerlukan jasa perawatan dan reparasi dan jasa-jasa tersebut menyediakan lapangan kerja. Jadi, kendati Indonesia tidak dapat memproduksi mobil ini tidak berarti Indonesia sama sekali tidak terlibat dalam sektor otomotif. Bahkan proteksi di sektor otomotif bisa saja sangat rendah namun sektor tersebut tetap dapat menciptakan usaha kecil dan menyediakan banyak lapangan kerja.

R a n g k u m a n d a n K e s i m p u l a n

Lokakarya ini membahas perkembangan terakhir dalam upaya-upaya memperkenalkan undang-undang persaingan dan penegakan hukumnya. Lokakarya ini juga membahas masalah-masalah dan tantangan-tantangan yang dihadapi oleh lembaga pengawas persaingan di berbagai negara. Beberapa hal terungkap dalam diskusi tersebut.

Di beberapa negara yang baru saja membentuk lembaga pengawas persaingan, masyarakatnya menuntut lembaga tersebut untuk menunjukkan bahwa kebijakan persaingan yang sehat dapat mendukung pembangunan ekonomi dan menunjukkan kaitan kebijakan persaingan dengan kebijakan-kebijakan yang lain seperti kebijakan industri dan inovasi.

Anggota komisi pengawas persaingan harus menghadapi tantangan-tantangan ini.

Anggota komisi pengawas persaingan di berbagai negara seringkali menghadapi perlawanan dari pihak-pihak yang diuntungkan oleh pihak-pihak yang kepentingan ekonominya terancam oleh penegakkan hukum persaingan. Di samping itu, banyak bentuk-bentuk pengaturan ekonomi yang bersifat anti persaingan yang bila ditelusur kebelakang pemerintah ikut bertanggung jawab. Masalah-masalah ini banyak terdapat di Indonesia namun Indonesia bukan satu-satunya negara yang menghadapi masalah-masalah tersebut.

Tidak terdapat satu pendekatan baku dalam penerapan kebijakan persaingan yang berlaku bagi semua negara. Peningkatan efisiensi ekonomi merupakan satu tujuan penerapan kebijakan persaingan. Namun tujuan tersebut bukan satu-satunya tujuan yang dicantumkan oleh beberapa negara dalam undang-undang persaingan mereka.

Namun terdapat kesamaan dalam upaya penegakan hukum persaingan. Misalnya, lembaga persaingan harus menjamin bahwa penegakan hukum persaingan bersifat transparan dan diterapkan secara tidak pandang bulu. Hal penting lain yang perlu diperhatikan adalah komisi persaingan harus menangani perkara-perkara secara efisien sehingga komisi yang baru dibentuk tersebut tidak hanya menangani perkara-perkara yang dilaporkan.

Pakar-pakar persaingan juga mengingatkan bahwa pada saat-saat awal penerapan kebijakan persaingan, sistem persaingan masih sangat lemah dan dukungan politik masih sangat terbatas. Jadi pejabat yang menangani kebijakan persaingan harus bersikap hati-hati dalam melakukan kegiatan awal mereka dan harus menimbang biaya dan manfaat dalam menetapkan suatu perkara perlu diproses atau tidak.

Komisi pengawas persaingan yang baru dibentuk, dimasa awal penegakan kebijakan persaingan harus mengidentifikasi prioritas penegakan hukum persaingan, dan memilih perkara-perkara yang kemungkinan besar mendapat dukungan masyarakat. Tindakan ini dapat membantu meningkatkan kredibilitas komisi pengawas persaingan di mata masyarakat.

Masing-masing negara memiliki karakteristik berbeda dalam kemampuan menerapkan kebijakan persaingan. Hal penting yang perlu diupayakan oleh Indonesia adalah membentuk spesialis di bidang ini; termasuk di dalamnya pakar-pakar ekonomi, hukum, akuntansi dsb. Upaya ini akan membantu memperbaiki sistem ekonomi Indonesia.

