

# PRAKTEK MONOPOLI Yang Merupakan Kegiatan Illegalitas Dalam Hukum Persaingan Usaha

Oleh : Windi Arista, A.Md., SH.

## Abstrak

Pengertian monopoli secara umum adalah jika ada satu pelaku usaha (penjual) ternyata merupakan satu-satunya penjual bagi produk barang dan jasa tertentu, dan pada pasar tersebut tidak terdapat produk substitusi (pengganti). Akan tetapi karena perkembangan jaman, maka jumlah satu (dalam kalimat satu-satunya) kurang relevan dengan kondisi riil di lapangan, karena ternyata banyak usaha industry yang terdiri lebih dari satu perusahaan mempunyai perilaku seperti monopoli.

Kata Kunci : "Monopoli"

## A. PENDAHULUAN

Monopoli merupakan masalah yang menjadi perhatian utama dalam setiap pembahasan pembentukan Hukum Persaingan Usaha. Monopoli itu sendiri sebetulnya bukan merupakan suatu kejahatan atau bertentangan dengan hukum, apabila diperoleh dengan cara-cara yang fair dan tidak melanggar hukum. Oleh karenanya monopoli itu sendiri belum tentu dilarang oleh hukum persaingan usaha, akan tetapi justru yang dilarang adalah perbuatan-perbuatan dari perusahaan yang mempunyai monopoli untuk menggunakan kekuatannya di pasar bersangkutan yang biasa disebut sebagai praktek monopoli atau monopolizing/monopolisasi. Suatu perusahaan dikatakan telah melakukan monopolisasi jika pelaku usaha mempunyai kekuatan untuk mengeluarkan atau mematikan perusahaan lain; dan syarat kedua, pelaku usaha tersebut telah melakukannya atau mempunyai tujuan untuk melakukannya.

Sebetulnya istilah monopoly berasal dari bahasa Inggris, yaitu monopoly dan istilah tersebut menurut sejarahnya berasal dari bahasa Yunani, yakni "monos polein" yang berarti sendirian menjual. Kebiasaan masyarakat di Amerika menyebut monopoli sebagai "antitrust" untuk antimonopoli atau istilah "dominasi" yang banyak digunakan oleh orang Eropa untuk menyebut istilah monopoli. Istilah monopoli harus dibedakan dengan istilah monopolis yang berarti orang yang menjual produknya secara sendirian (monopolist).

Pengertian monopoli selalu dikaitkan dengan monopoli dalam perspektif ekonomi, tetapi monopoli dalam perspektif hukum pun juga acapkali digunakan dalam literatur. Sebetulnya pasar persaingan sempurna dapat ditempatkan pada satu sisi dan sekaligus disebut sebagai sisi yang ekstrim, dan posisi monopoli merupakan sisi sebaliknya dari pasar persaingan sempurna.

Di satu sisi pada pasar persaingan jumlah penjual sangat banyak dan tidak dapat mempengaruhi harga pasar suatu produk tertentu, sehingga para penjual hanya sebagai pengikut harga saja (price taker). Sedangkan sisi lain pada pasar monopoli jumlah penjual

hanya dikuasai oleh satu atau sekelompok/group pelaku usaha dan mereka dapat menentukan harga pasar. Oleh karenanya kelompok monopoli ini disebut sebagai “penentu harga/penetapan harga (price setter)”.

Pengertian monopoli secara umum adalah jika ada satu pelaku usaha (penjual) ternyata merupakan satu-satunya penjual bagi produk barang dan jasa tertentu, dan pada pasar tersebut tidak terdapat produk substitusi (pengganti). Akan tetapi karena perkembangan jaman, maka jumlah satu (dalam kalimat satu-satunya) kurang relevan dengan kondisi riil di lapangan, karena ternyata banyak usaha industry yang terdiri lebih dari satu perusahaan mempunyai perilaku seperti monopoli.

Jika dalam hal monopoli, seorang atau satu kelompok usaha menguasai pangsa pasar yang besar untuk menjual suatu produk, maka istilah monopsoni, dimaksudkan sebagai seorang atau satu kelompok usaha yang menguasai pangsa pasar yang besar untuk membeli suatu produk, atau acapkali monopsoni itu identik dengan pembeli tunggal atas produk barang maupun jasa tertentu.

## B. PERMASALAHAN

Permasalahan yang penulis angkat dalam makalah ini adalah sebagai berikut :

1. Apakah yang dimaksud dengan kegiatan monopoli dalam Hukum Persaingan Usaha ?
2. Apakah setiap penguasaan atas dasar suatu barang atau jasa tertentu merupakan suatu pelanggaran?
3. Apakah kegiatan monopoli itu melanggar hukum atau ilegalitas pada tindakan yang patut dicela dalam mendapatkan atau mempertahankan kemampuan untuk ber-monopoli ?

## C. PEMBAHASAN

### 1. Kegiatan Monopoli

Berdasarkan kamus Ekonomi Collins yang dimaksud dengan monopoli adalah: “salah satu jenis struktur pasar yang mempunyai sifat-sifat, bahwa satu perusahaan dengan banyak pembeli, kurangnya produk substitusi atau pengganti, serta adanya pemblokiran pasar (barrier to entry) yang tidak dapat dimasuki oleh pelaku usaha lainnya”.

Pengertian monopoli yang diberikan oleh Pass dan Bryan Lowes ini ternyata, bahwa penyebab timbulnya monopoli itu sendiri adalah adanya hambatan untuk bisa memasuki pasar lain. Hal ini bisa saja terjadi dikarenakan:

- a. Sumber kunci, misalnya pelaku adalah merupakan satu-satunya pemilik sumber utama (resources) ;
- b. Monopoli yang diciptakan oleh pemerintah. Misalnya adanya pemberian hak tertentu kepada salah satu pelaku usaha yang dekat dengan penguasa untuk mengimpor atau mengeksport produk barang dan jasa tertentu. Atau bisa juga pemerintah memberikan hak paten atau copyright kepada salah satu pelaku usaha;
- c. Terjadi monopoli alamiah. Monopoli ini terjadi karena penyediaan barang dan jasa akan lebih murah jika dilaksanakan oleh satu pihak dari pada oleh beberapa pihak. Misalnya : PDAM, Perum PLN, Pertamina dsb.

Demikian pula Black's Law Dictionary memberikan definisi tentang monopoli dari segi yuridis sebagai berikut:

“ Monopoly is a privilege or peculiar advantage vested in one or more persons or companies, consisting in the exclusive right (or power) to carry out on a particular business or trade, manufacture a particular article, or control the sale of the whole supply of a particular commodity. “

Sedangkan berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 yang dimaksud dengan monopoli adalah :

“penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha “.

Sedangkan monopoli menurut undang-undang (monopoly by law) biasanya sangat menguntungkan negara/pemerintah karena pelaksanaannya didukung dengan peraturan perundang-undangan. Monopoly by law ini lebih banyak digunakan untuk mengatur kepentingan rakyat, seperti infrastruktur yang dikelola oleh BUMN. UU No. 5 Tahun 1999 dimungkinkan untuk membentuk monopoly by law. Bandingkan dengan Pasal 51, alinea 5. Ada juga monopoli murni, yakni suatu monopoli yang berada di tangan produsen barang dan jasa dengan merek dagang terkenal, yang dilakukan melalui cara-cara halal, fair serta mampu menentukan tren di pasar tertentu dan produsen pesaing lainnya terpaksa mengikuti tren tersebut. Monopoli ini bisa juga disebut sebagai monopoly opinion, yang tidak termasuk dalam pengertian dalam Pasal 1 Ayat 1 UU No. 5 Tahun 1999.

Apabila istilah monopoli tersebut hanya mencakup struktur pasar dengan satu pemasok atau penerima di pasar bersangkutan, dan dengan mengingat jumlah kecil monopoli jenis tersebut dalam ekonomi secara riil/nyata, maka ketentuan Pasal 1 ayat (1) UU No. 5 Tahun 1999 tidaklah begitu berarti dan kurang penting. Akan tetapi sebetulnya istilah monopoli dalam undang-undang tersebut mempunyai makna yang lebih luas, dan hal ini dari satu sisi dapat disimpulkan dari ciri-ciri dalam definisi struktur pasar, perilaku pasar, pangsa pasar, harga pasar serta konsumen (lihat Pasal 1 angka 11 s.d. 15). Sedangkan di sisi lain dapat disimpulkan dari ketentuan Pasal 17 ayat (2) c, yaitu bahwa seorang monopolis hanya membutuhkan penguasaan lebih dari 50 % pangsa pasar pada satu jenis barang maupun jasa tertentu. Sehingga dengan adanya pernyataan tersebut, selain pihak yang telah disebut sebagai monopolis, ternyata masih ada pesaing lain di pasar bersangkutan.

Alasan selanjutnya mengapa pengaturan antimonopoli begitu penting adalah, bahwa penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau penggunaan jasa tertentu yang notabene merupakan ciri monopoli justru merupakan syarat pembuktian utama bagi beberapa ketentuan lainnya, seperti ketentuan Pasal 4 (oligopoli), Pasal 12 (trust), Pasal 13 (oligopsoni), Pasal 17 (monopoli) serta Pasal 18 (monopsoni) ditambah dengan berbagai pengaturan standar yang lazim disebut sebagai penguasaan pasar (lihat Pasal 19, 20 dan 21) UU No. 5 Tahun 1999.

Dari pengertian dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 ini terdapat unsur-unsur yang dapat dikategorikan sebagai monopoli, yaitu: 165 adanya penguasaan atas produksi, dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu; serta dilakukan oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha. Kemudian mengenai larangan kegiatan monopoli itu sendiri diatur dalam Pasal 17 UU No. 5 Tahun 1999, yang menyatakan bahwa :

- (1) Pelaku usaha dilarang melakukan penguasaan atas produksi dan atau jasa yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.
- (2) Pelaku usaha patut diduga atau dianggap melakukan penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) apabila :
  - a. Barang dan atau jasa yang bersangkutan belum ada substitusinya; atau ada pula bentuk struktur pasar lainnya,
  - b. Mengakibatkan pelaku usaha lain tidak dapat masuk ke dalam persaingan usaha barang dan atau jasa yang sama; atau c. Satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha menguasai lebih dari 50% (lima puluh persen) pangsa pasar satu jenis barang atau jasa tertentu.

Adapun unsur-unsur yang terdapat dalam Pasal 17 UU No. 5 Tahun 1999 adalah sebagai berikut :

- a) Melakukan perbuatan penguasaan atas suatu produk
- b) Melakukan perbuatan atas pemasaran suatu produk
- c) Penguasaan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli
- d) Penguasaan tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktek persaingan usaha tidak sehat.

Untuk membuktikan unsur-unsur perbuatan di atas maka kriteria ini harus dipenuhi :

1. Tidak terdapat produk substitusinya
2. Pelaku usaha lain sulit masuk ke dalam pasar persaingan terhadap produk yang sama dikarenakan hambatan masuk yang tinggi.
3. Pelaku usaha lain tersebut adalah pelaku usaha yang mempunyai kemampuan bersaing yang signifikan dalam pasar bersangkutan.
4. Satu atau satu kelompok pelaku usaha telah menguasai lebih dari 50% pangsa pasar suatu jenis produk.

Dalam berbagai literatur disebutkan, bahwa banyak pengaruh/dampak negative sehubungan dengan dilakukannya monopoli oleh pelaku atau sekelompok pelaku usaha yang dapat merugikan konsumen maupun pelaku usaha lainnya, yaitu antara lain :

- a. Adanya peningkatan harga produk barang maupun jasa tertentu sebagai akibat tidak adanya persaingan sehat, sehingga harga yang tinggi dapat memicu/penyebab terjadinya inflasi yang merugikan masyarakat luas;
- b. Pelaku usaha mendapatkan keuntungan secara tidak wajar, dan dia berpotensi untuk menetapkan harga seenaknya guna mendapatkan keuntungan yang berlipat, tanpa memperhatikan pilihan-pilihan konsumen, sehingga konsumen mau tidak mau tetap akan mengkonsumsi produk barang dan jasa tertentu yang dihasilkannya;
- c. Terjadi eksploitasi terhadap daya beli konsumen dan tidak memberikan hak pilih pada konsumen untuk mengkonsumsi produk lainnya, sehingga konsumen tidak peduli lagi pada masalah kualitas serta harga produk. Eksploitasi ini juga akan berpengaruh pada karyawan serta buruh yang bekerja di perusahaan tersebut dengan gaji dan upah yang ditetapkan sewenang-wenang, tanpa memperhatikan aturan main yang berlaku;
- d. Terjadi inefisiensi dan tidak efektif dalam menjalankan kegiatan usahanya yang pada akhirnya dibebankan pada masyarakat luas/konsumen berkaitan dengan produk

**2. Tidak semua penguasaan atas dasar suatu barang atau jasa tertentu merupakan suatu pelanggaran**

Jika kita perhatikan dengan seksama pengertian praktek monopoli di dalam UU No. 5 Tahun 1999 seperti yang disebutkan di atas, maka penguasaan yang dilarang adalah penguasaan yang mengakibatkan persaingan tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum. Hal ini sejalan dengan tujuan UU No. 5 Tahun 1999 ini menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi ekonomi nasional, hanya sayangnya pengertian kepentingan umum dalam kaitannya dengan masalah monopoli ini tidak dijelaskan lebih lanjut sehingga masih diperlukan penafsiran dalam penerapan undang-undang ini.

Dengan demikian, tidak semua tindakan penguasaan atas produksi atau pemasaran merupakan pelanggaran. Monopoli yang terjadi karena keunggulan produk, atau perencanaan dan pengelolaan bisnis yang baik, atau terjadi melalui perjuangan dalam persaingan jangka panjang sehingga menghasilkan suatu perusahaan yang kuat dan besar serta mampu menguasai pangsa pasar yang besar pula, tentu saja bukan merupakan tindakan penguasaan atas produksi dan pemasaran barang dan jasa (monopoli) yang dilarang. Seperti halnya monopolisasi di Amerika Serikat, menurut ketentuan Section 2 The Sherman Act 1890 tidak semua monopoli dilarang, yang dilarang adalah justru "monopolization" (di Indonesia akan menjadi monopolisasi atau praktek monopoli).

**3. Monopoli itu melanggar hukum atau ilegalitas bergantung pada tindakan yang patut dicela dalam mendapatkan atau mempertahankan kemampuan untuk ber-monopoli.**

Praktek monopoli menurut pengertian the Sherman Act ini adalah tindakan yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan menggunakan kekuatan monopoli (monopoly power) atas suatu pasar produk dan atau pasar geografis (pasar yang bersangkutan) tersebut. Jadi, dalam hal ini Sherman Act menekankan adanya niat untuk menguasai (melakukan praktek monopoli) dalam penerapan Section 2 The Sherman Act 1890 ini.

Di dalam monopolisasi<sup>167</sup> ini terdapat masalah mendasar, yaitu : Apakah monopoli itu melanggar hukum atau apakah ilegalitas bergantung pada tindakan yang patut dicela dalam mendapatkan atau mempertahankan kemampuan untuk ber-monopoli.

Dalam kasus berikut ini menetapkan tahapan seberapa besar perkembangan ajaran monopolisasi dan seberapa besar hukum antitrust berkembang pada saat itu. Terdapat kepentingan yuridis yang perlu diperhatikan, yakni untuk mengkarakterisasi tujuan dari Section 2 The Sherman Act 1890 dan pengujian yang digunakan dalam kasus Standard Oil dan American Tobacco, dimana awalnya Standard Oil Company di New Jersey tersebar di 33 perusahaan yang secara geografi telah berkembang menjadi perusahaan yang dikenal hingga saat ini. Kemudian ada lagi American Tobacco Company yang terbagi menjadi 16 perusahaan, yang saat ini menjadi perusahaan milik R.J Reynold sang pewaris American Tobacco Company.

**Kasus . 1**

**B. 1. Standard Oil Co. vs. United States.**

Standard Oil (sebagai tergugat/terlapor) melakukan monopoli illegal, ternyata

tergugat sebelumnya telah mendominasi produksi minyak domestik (dalam negeri) serta distribusi melalui serangkaian merger yang telah dilakukannya (termasuk dengan merger secara terpaksa/force merger), dan melakukan penindasan (dengan cara menghambat/barrier to entry) terhadap para pesaingnya, pemaksaan terhadap supplier serta konsumen dari perusahaan saingannya.

Jika dilihat sepintas, ternyata tergugat memiliki kemampuan dan bertindak secara tidak benar serta menyimpang dari aturan antitrust. Pada akhirnya Hakim Justice White memberikan penjelasan (komentar) terhadap Section 2 The Sherman Act 1890, sebagai berikut, bahwa dugaan utama terhadap niat untuk membatasi perdagangan, untuk memonopoli dan untuk menimbulkan monopolisasi dapat dilakukan secara konklusif dengan mempertimbangkan :

1. Perbuatan seseorang atau perusahaan yang secara instrumental dalam menghasilkan pengembangan kekuatan di perusahaan New Jersey sebelum perwujudan hasil tersebut dan sebelum perumusan perjanjian trust tahun 1879 dan 1882;
2. Dengan mempertimbangkan bukti tentang apa yang telah dilakukan dibawah perjanjian tersebut dan tindakan yang mendahului pemberian kemampuan di perusahaan New Jersey dan juga menekankan bentuk kemampuan yang diberikan pada perusahaan itu telah digunakan dan hasilnya telah timbul dari tindakan tersebut.

#### B.2. American Tobacco Co. vs. United States. (1911)

Keputusan pengadilan dalam kasus Standard Oil kemudian segera diikuti dengan adanya monopoli yang sama dalam industri tembakau. Diantara penemuan fakta-fakta yang ditekankan oleh Pengadilan "tujuan yang melanggar Undang-Undang dan penggabungan yang ilegal" adalah sebagai berikut:

1. Perbuatan yang paling awal adalah perbuatan penggabungan (merger) organisasi perusahaan yang didorong oleh perang dagang yang terjadi sebelumnya, yang diilhami oleh satu atau beberapa pemikiran yang muncul dari pihak-pihak yang terlibat dalam penggabungan tersebut;
2. Perbuatan awal tersebut dilakukan untuk mendukung kesimpulan, bahwa niatan tersebut ada untuk mendukung kekuatan penggabungan sebagai landasan untuk melakukan monopolisasi perdagangan tembakau yang diawali dengan sengketa perdagangan yang dibuat untuk merugikan pihak lain, baik dengan mengarahkan competitor/pesaing untuk keluar dari bisnis tersebut atau dengan memaksa mereka untuk menjadi pihak yang terlibat dalam penggabungan (merger ) sebagai target merger. Tujuan yang pelaksanaannya digambarkan melalui terjadinya pertengkaran/perselisihan dan oleh terjadinya serta hasil dari perang tembakau, dengan sengketa setelah masuknya kerja sama di Negara Inggris dan terjadinya pembagian dunia usaha oleh dua kontrak Negara asing;
3. Kontrol terhadap semua elemen penting atas keberhasilan produksi tembakau, serta meletakkan kontrol tersebut di tangan perusahaan yang mandiri yang bertindak sebagai penghambat masuknya competitor lain (barrier to entry) dalam perdagangan tembakau;
4. Apabila ini terjadi dengan biaya jutaan dollar untuk membeli pabrik, namun bukan

dilihat fungsi dan tujuannya, melainkan semata-mata untuk mendekatkan mereka dengan upaya mengurangi tingkat persaingan serta mengubahnya selain demi tujuan perdagangan;

5. Akibat penggabungan (merger) tersebut adalah bahwa banyak persoalan
6. legalitas yang dipertanyakan, kemudian bagaimana nasib asset/modal dan kepentingan produsen, pemegang saham, atau pegawai yang dibutuhkan pada perusahaan baru hasil merger yang terikat dalam jangka waktu lama dengan meninggalkan prinsip bersaing secara sehat di masa mendatang. Penghambat masuknya kompetitor lain (barrier to entry) dalam perdagangan tembakau.

Berdasarkan kedua kasus tersebut di atas, untuk meneliti apakah pelaku usaha/pengusaha mempunyai niatan untuk melakukan praktek monopoli atau tidak, maka di Amerika Serikat terdapat dua jenis tes yang dapat digunakan, yaitu general intent test dan specific intent test. Dalam general intent test, pengadilan cukup menguji apakah dalam praktek monopoli yang dilakukan pelaku usaha terdapat usaha "adanya kemungkinan yang jelas bahwa tindakan tersebut akan mengakibatkan terjadinya monopoli".

Sedangkan dalam specific intent test, pengadilan harus menguji apakah tindakan yang dilakukan pelaku usaha mempunyai tujuan kongkrit/nyata yang mencerminkan adanya kehendak atau niatan untuk melakukan praktek monopoli atau tidak. Meski demikian, untuk menjerat pelaku usaha berdasarkan section 2 The Sherman Act 1890 ini, pengadilan tidak diharuskan untuk membuktikan adanya specific intent, dengan adanya general intent saja sebenarnya pengadilan sudah cukup mampu untuk menjerat, apakah seorang pelaku usaha berbuat curang atau tidak.

#### D. KESIMPULAN

Jika dalam hal monopoli, seorang atau satu kelompok usaha menguasai pangsa pasar yang besar untuk menjual suatu produk, maka istilah monopsoni, dimaksudkan sebagai seorang atau satu kelompok usaha yang menguasai pangsa pasar yang besar untuk membeli suatu produk, atau acapkali monopsoni itu identik dengan pembeli tunggal atas produk barang maupun jasa tertentu. Dalam teori ekonomi disebutkan pula, bahwa monopsoni merupakan sebuah pasar dimana hanya terdapat seorang pembeli atau pembeli tunggal. Dalam pasar monopsoni, biasanya harga barang atau jasa akan lebih rendah dari harga pada pasar yang kompetitif. Biasanya pembeli tunggal ini pun akan menjual dengan cara monopoli atau dengan harga yang tinggi. Pada kondisi inilah potensi kerugian masyarakat akan timbul karena pembeli harus membayar dengan harga yang mahal dan juga terdapat potensi persaingan usaha yang tidak sehat.