

# Hukum Persaingan sebagai Alat Kontrol Konsentrasi Ekonomi: Suatu Dilema Pembangunan Nasional?

Engelina PATTIASINA\*

Kata persaingan dan konsentrasi bukanlah sesuatu yang baru muncul di abad modern ini, melainkan keduanya sudah tersirat jauh sebelumnya, yaitu pada saat kehadiran manusia pertama sebagai eksistensi makhluk bumi. Kecenderungan untuk mempertahankan hidup dan kemudian memperbaiki taraf kehidupannya telah menjadi kodrat manusia. Dengan demikian manusia sebagai "homo socialis" dan sekaligus "homo rationalis", dalam kehidupan bermasyarakat akan berusaha meningkatkan miliknya untuk mewujudkan keinginan-keinginan serta keperluan-keperluannya. Tetapi manusia juga dilengkapi dengan kecenderungan-kecenderungan untuk berkuasa, sehingga terjadi pulalah upaya dalam memperoleh kekuasaan yang lebih besar daripada yang dicapai oleh orang lain. Upaya tersebut tentu saja mempunyai tingkat output yang tidak sama, karena pada dasarnya terdapat perbedaan-perbedaan antara manusia satu dengan lainnya, baik itu kemampuan fisik, bakat ataupun inteligensi.

Dari ketidaksamaan ini pulalah lahir karya-karya besar dalam ilmu ekonomi mengenai "pembagian kerja" (Adam Smith), serta "keuntungan biaya komperatif" (Ricardo, Heckscher, Ohlin). Karena dalam masalah perekonomian manusia sebagai makhluk ekonomi akan mempertahankan hidup bukan hanya bertitik tolak dari kelangkaan yang disebabkan oleh alam, melainkan juga dari keterbatasan kemampuan manusia.

Smith melihat pembagian kerja sebagai suatu kecenderungan alamiah manusia untuk berdagang dan mengadakan pertukaran barang dengan barang lainnya<sup>1</sup>. Melalui pembagian kerja maka terjadilah spesialisasi kerja yang

---

\*Staf CSIS.

<sup>1</sup>Lihat Adam Smith, *Der Wohlstand der Nationen* (Muenchen, Beck'sche Verlagsbuchhandlung, 1974), hal. 16.

akan meningkatkan produktivitas tenaga kerja, di mana pada gilirannya ini dapat menciptakan keharmonisan sosial dan ekonomi. Smith selanjutnya berpendapat bahwa interaksi kegiatan-kegiatan ekonomi harus diatur oleh hukum persaingan pasar melalui kekuatan-kekuatan regulasi pasar (*invisible hand*), jadi bukan dengan adanya intervensi negara seperti pada jaman merkantilisme. Fungsi negara dalam hal ini adalah sebagai pelindung orde alamiah serta menjamin hak milik pribadi.

Bila kita berlanjut pada Marx, maka ternyata Marx bukanlah seorang optimis seperti Smith. Marx berpendapat bahwa pembagian kerja dalam proses produksi kapitalistis, juga mengakibatkan pembagian hasil produksi yang berbeda, dan dari sana timbul hak milik pribadi. Dalam tesenya Marx beranggapan bahwa pada jaman pramasyarakat (*Urgesellschaft*) bentuk kehidupan manusia tidak mengenal perbedaan sosial, maksudnya tidak ada milik perorangan akan alat-alat produksi, yang ada hanya milik bersama.<sup>2</sup> Baru dengan adanya pembagian kerja yang diikuti dengan timbulnya hak milik pribadi, terjadi pulalah kelas-kelas sosial, di mana kelas pemilik modal -- melalui proses produksi -- megeksploitasi kaum yang tidak memilikinya. Kemudian terjadilah akumulasi modal di tangan kapitalis dalam bentuk konsentrasi ataupun sentralisasi, dimana individu-individu ini saling bersaing, sehingga menciptakan kapitalis-kapitalis lain, "Expropriation der Expropriateure."<sup>3</sup>

## ORDE PERSAINGAN DAN DEMOKRASI EKONOMI

Bila kita tidak menarik satu benang merah, maka penguraian-penguraian sebelumnya tadi akan mengantarkan kita pada sebuah labirin; apa itu persaingan atau konsentrasi ekonomi, kenapa itu ada, apakah itu suatu yang terlarang, atau malah justru dibutuhkan? Untuk dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan tadi secara terperinci, dapat dijelaskan melalui pembahasan mengenai landasan idiil dan landasan konstitusional suatu negara, serta bagaimana penerapan sistem ekonomi yang diturunkan dari kedua landasan tersebut. Berbicara mengenai sistem ekonomi berarti kita dihadapkan pada elemen-elemen dalam sistem tersebut: bagaimana bentuk wewenang perencanaan (sentral, desentral), bentuk pemilikan alat-alat produksi (pemilikan pribadi, negara, masyarakat). Selanjutnya bagaimana bentuk penerapan sistem

---

<sup>2</sup>Lihat K.H. Hansmeyer, *Lehr- und Methodengeschichte*, di dalam Werner Ehrlicher, Ingeborg Esenwein-Rothe dan lainnya (ed.), *Kompendium der Volkswirtschaftslehre* (Goettingen, Vandenhoeck & Ruprecht, 1967), hal. 478.

<sup>3</sup>Marx, Engels, Lenin, *Zur politischen Oekonomie des Kapitalismus*, dalam Robert Katzstein, Heinrich Peter (ed), (West-Berlin, das europaeische buch Literaturvertrieb GmBH, 1977), hal. 526.

tadi secara konstitusional terhadap orde-orde yang dibawahinya: orde pasar, buruh, orde perpajakan, orde moneter dan lain sebagainya, serta kemudian regulasi-regulasi orde-orde tadi dalam sistem koordinasi, sistem motivasi dan kontrol. Tetapi sudah barang tentu bahwa jawaban mengenai sistem ekonomi serta penerapannya dalam suatu negara memerlukan pembahasan yang sangat kompleks, dan tidak dapat dijelaskan dalam dua atau tiga halaman. Pembahasan mengenai persaingan dan konsentrasi di sini, akan direduksi melalui penjelasan dari beberapa elemen sistem ekonomi yang mempunyai pengaruh dominan terhadap persaingan dan konsentrasi.

Sebagai titik tolak marilah kita melihat perumusan perekonomian Indonesia yang tertuang dalam Undang-Undang Dasar 1945, yaitu melalui pasal 33, pasal 27 ayat 2 serta Garis-Garis Besar Haluan Negara 1983.<sup>4</sup> Interpretasi mengenai pengertian asas kekeluargaan dalam pasal 33 ayat 1 UUD 1945 itu masih terbuka, dan hingga sekarang belum dapat dituangkan secara jelas dalam hukum. Asas kekeluargaan yang dimaksud oleh pembuat Undang-Undang Dasar dapat diartikan sebagai asas kolektivisme. Tetapi kolektivisme itu bukan etatisme dalam mana negara beserta aparatur ekonomi negara berdominasi penuh dan yang mendesak serta mematikan potensi dan daya kreasi unit-unit perekonomian di luar sektor negara. Juga asas kekeluargaan dimaksud untuk mencegah adanya monopoli dan sistem "free fight liberalism" yang merugikan masyarakat.

Tetapi asas kekeluargaan dalam penjelasan UUD 1945 dapat pula diartikan bahwa pengambilan putusan atas alat-alat produksi bukan didasarkan pada dominasi modal seperti halnya dalam sistem ekonomi kapitalistis dan juga bukan melalui dominasi buruh seperti dalam sistem ekonomi komunis, melainkan berdasarkan atas asas kekeluargaan yakni keakraban hubungan antar manusia. Melalui penjelasan tentang UUD 1945, pasal 33, tersurat demokrasi ekonomi, kemakmuran bagi semua orang. Hakekat demokrasi ekonomi adalah tersebarnya kekuatan ekonomi di masyarakat dan bukan bertumpuk di tangan beberapa anggota masyarakat. Untuk mewujudkan adanya penyebaran tersebut perlu adanya partisipasi rakyat, yang tidak cukup hanya melalui jaminan konstitusional atau seperangkat fasilitas-fasilitas untuk menunjang kegiatan-kegiatan ekonomi, melainkan harus diperhatikan pula kondisi-kondisi alamiah dunia usaha itu sendiri.

Berbicara mengenai partisipasi berarti mau tidak mau kita harus berangkat dari ideologi ekonomi suatu masyarakat. Dalam masyarakat kapitalistis partisipasi merupakan syarat bagi bekerjanya sistem ekonomi berdasarkan pasar

---

<sup>4</sup>Sekretariat Negara Republik Indonesia (ed.), *Undang-Undang Dasar, Pedoman Penghayatan dan Pengamalan Pancasila, Garis-Garis Besar Haluan Negara*, hal. 6, hal. 8 dan hal. 53.

bebas. Sistem ini memuat dasar demokrasi ekonomi sebagai satu sisi dari medali demokrasi. Sisi lain adalah demokrasi politik. Penganut kapitalisme mengartikan demokrasi ekonomi selain kebebasan berusaha, pemilikan pribadi atas alat-alat produksi, juga bahwa wewenang perencanaan sebagian besar ada di tangan swasta.

Bagaimana pengertian demokrasi ekonomi itu sendiri di Indonesia? Melalui GBHN 1983, disebutkan dalam salah satu butir ciri-ciri positif dari demokrasi ekonomi bahwa "perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan." Selanjutnya dikatakan "pembangunan ekonomi yang didasarkan kepada Demokrasi Ekonomi menentukan bahwa masyarakat harus memegang peranan aktif dalam kegiatan pembangunan."

Tidak sedikit kesulitan yang dihadapi dalam menentukan implementasi demokrasi ekonomi kita yang berdasarkan asas kekeluargaan itu secara operasional. Bagaimanakah bentuknya, serta bagaimana kaitannya dengan himbauan partisipasi rakyat yang merupakan salah satu syarat utama untuk terciptanya persaingan ekonomi dalam sistem ekonomi berdasarkan mekanisme pasar. Inti persoalan di sini adalah, instrumen-instrumen apa yang digunakan untuk mewujudkan pembangunan ekonomi kita yang mengharuskan peniadaan "sistem free fight liberalism" dan "monopoli ekonomi," serta sejauh mana ini telah berfungsi.

## PERSAINGAN SEBAGAI REGULATOR

Perjalanan spesialisasi kerja selain membuahkan peningkatan produktivitas tenaga kerja, ternyata juga menciptakan proses seleksi alamiah dalam hal pemilikan alat-alat produksi. Persaingan dalam bentuk efisiensi pemilikan tadi kemudian mendorong yang kurang efisien keluar dari kancah kehidupan usaha, yang efisien akan tetap bertahan sebagai satu kekuatan pasar dalam pertarungan ekonomi. Di sini kecenderungan manusia sebagai "homo oeconomicus" menampakkan wujudnya dalam mengejar taraf kehidupan yang lebih tinggi melalui implementasi maksimalisasi keuntungan. Sehingga timbullah pemikiran mengenai pembatasan kekuatan dominasi ekonomi dalam berbagai bentuk dan konsep, yang didasari oleh beragam latar belakang ideologi, serta dengan bermacam tujuan, baik itu untuk kesejahteraan konsumen, minimisasi ketegangan sosial ataupun kemakmuran bersama.

Persaingan ataupun konsentrasi tidak jarang menemukan vonis masyarakat sebagai sesuatu yang bersifat negatif. Di sinilah perlunya arti pepatah "tak kenal maka tak sayang." Apa itu persaingan yang dapat bekerja

(workable competition), konsentrasi optimal, dan dapatkah mereka berjalan bahu membahu dalam mewujudkan satu cita-cita masyarakat? Sebelum meningkat kesana, baiklah kita teliti terlebih dahulu apa arti, fungsi dan persyaratan persaingan ekonomi.

Persaingan dalam pengertian sistem ekonomi berdasarkan mekanisme pasar adalah proses yang terjadi akibat perbaikan kebijakan perusahaan untuk mencapai posisi pasar yang lebih menguntungkan. Tujuan tersebut dapat direalisasi melalui beberapa strategi atau taktik perusahaan, di mana yang paling sering kita temukan dalam aktivitas ekonomi modern akhir-akhir ini, ialah pengembangan inovasi teknologi serta peningkatan konsep elemen-elemen marketing (produk, harga, reklame, penjualan). Keberhasilan sebuah perusahaan sebagai pionir bukanlah marginal, melainkan ini dapat membuatnya sebagai penawar inovator, yang memungkinkan penurunan biaya serta penyajian produk-produk baru ke pasar, dengan mana ia akan meraih "market share" yang tinggi.

Namun optimisme ini dapat segera berakhir, bila ada beberapa perusahaan yang merasa terdesak, mampu meniru cara tadi, serta bereaksi aktif dalam usaha untuk ikut menikmati hasil yang dicapai perusahaan terdahulu. Sehingga wajarlah apabila terjadi persaingan antar perusahaan-perusahaan tadi.<sup>5</sup>

Persaingan antar perusahaan tersebut terus berlanjut, mengimitasi yang pertama untuk mengimbangi kesenjangan tadi (fase imitasi), dan kemudian terjadi penyusulan kembali, sehingga perbedaan tadi tercipta kembali (fase pionir).<sup>6</sup> Persaingan ekonomi ini --dalam pengertian positif-- dapat menjalankan fungsi mencipta (schoepferische Funktion), karena dengan adanya persaingan tersebut, terciptalah kualitas produk yang lebih tinggi, tehnik produksi yang baru dan efisien. Selain itu persaingan dapat pula menjadi fungsi pengendalian (Steuerungsfunktion), fungsi alokasi, fungsi inovasi, fungsi penyesuaian (Anpassungsfunktion) dan yang terakhir sebagai fungsi kontrol konsentrasi ekonomi.<sup>7</sup>

Tetapi persaingan ekonomi seringkali disebut sebagai pedang bermata dua; ujung satu menyajikan kreativitas, ujung lain dapat mengarah ke status monopoli (misalnya melalui perlindungan hak paten, atau privilege peraturan pemerintah untuk beberapa perusahaan pada saat depresi). Di sinilah terletak perbedaan antara manusia dengan hewan; meniru sesuatu dapat pula

---

<sup>5</sup>Lihat Harmut Berg, *Wettbewerbspolitik*, di dalam Dieter Bender, Hartmut Berg (ed.), *Vahlens Kompendium der Wirtschaftstheorie und Wirtschaftspolitik* (Muenchen, Franz Vahlen GmbH, 1981), hal. 216.

<sup>6</sup>*Ibid.*

<sup>7</sup>*Ibid.*, hal. 215.

dilakukan oleh hewan, tetapi mencipta hanya berlaku untuk manusia. Dan manusia dengan kemampuan tersebut dapat pula mengukur kekuatannya secara rasional dalam persaingan yang terjadi untuk mencapai posisi yang lebih baik dari manusia lain.

Pertanyaan kemudian bagaimana mengatur kemampuan tadi agar persaingan ekonomi dapat menciptakan dampak positif dalam aktivitas ekonomi suatu masyarakat. Untuk itu dibutuhkan beberapa persyaratan, dengan mana persaingan benar-benar dapat berfungsi sebagai regulator dalam mengalokasikan sumber daya secara optimal.

Tidak sedikit perdebatan yang terjadi mengenai persyaratan suatu "workable competition."<sup>8</sup> J.M.Clark misalnya bertitik tolak dari teori persaingan sempurna<sup>9</sup> (kehomogenan barang-barang) sebagai persyaratan yang harus dipenuhi dalam satu persaingan ekonomi.<sup>10</sup> Tanpa itu maka realisasi persyaratan persaingan murni<sup>11</sup> (keterbukaan pasar, jumlah penawar yang besar) tidak akan membawa perbaikan hasil pasar, malahan sebaliknya, yang terjadi adalah kelebihan kapasitas (ueberschuszkapazitaet) yang dapat menghambat "free entry." Di sisi lain Kantzenbach melihat, justru persaingan dalam arti positif akan terlaksana apabila terdapat eksistensi beberapa perusahaan oligopoli dengan konsentrasi sedang.<sup>12</sup> Karena dengan adanya "market share"<sup>13</sup> yang tinggi dari beberapa perusahaan, interdependensi oligopoli

<sup>8</sup>Konsep "workable competition" adalah hasil rangkuman dari diskusi beberapa ahli ekonomi, yaitu Robinson, 1933; Chamberlin, 1933; Clark 1940, 1961; Sosnick, 1958; Poche, 1970; Stegmann, 1974. dalam mana dikaitkan beberapa variabel pasar, seperti struktur pasar, perilaku pasar, kondisi pasar, yang dapat menunjang untuk terjadinya suatu "workable competition": Lihat Hartmut Berg, *op. cit.*, hal. 222.

<sup>9</sup>Ciri-ciri persaingan sempurna adalah tidak adanya preferensi dari pembeli terhadap barang-barang yang ditawarkan pasar, ataupun dari pihak penjual terhadap beberapa pembeli (misalnya dengan cara menurunkan harga). Dari pihak penjual dikatakan juga bahwa barang-barang yang ditawarkan adalah homogen; Lihat, Jochen Schumann, *Grundzuege der mikroekonomischen Theorie*, (Berlin/Heidelberg/New York, Springer-Verlag, 1971), hal. 144.

<sup>10</sup>Lihat K. Herdzina, *Einleitung - Zur historischen Entwicklung der Wettbewerbstheorie*, di dalam K. Herdzina (ed.), *Wettbewerbstheorie* (Koeln, Kiepenheuer & Witsch, 1975), hal. 20.

<sup>11</sup>Ciri-ciri persaingan murni adalah: (a) adanya jumlah peserta pasar yang sangat besar, dalam mana pangsa (share) dari barang-barang yang ditawarkan atau diminta oleh beberapa peserta pasar terhadap jumlah keseluruhan barang-barang penawaran/permintaan sangat kecil, artinya tidak berpengaruh terhadap jumlah barang keseluruhan tadi, (b) tidak adanya preferensi pasar (seperti pada persaingan sempurna), (c) adanya transparansi pasar yang sempurna, artinya peserta pasar mempunyai informasi mengenai terjadinya harga pasar. Dari keterangan a, b dan c, dapat disimpulkan bahwa harga pasar pada persaingan murni dianggap konstan: Lihat Jochen Schumann Jochen, *op. cit.*, hal. 145.

<sup>12</sup>Lihat E. Kantzenbach, *Die Funktionsfaehigkeit des Wettbewerbs: Weite Oligopole als Wettbewerbsbedingungen*, di dalam K. Herdzina (ed.), *op. cit.*, hal. 203.

<sup>13</sup>Market Share adalah perbandingan antara volume penjualan satu perusahaan atau lebih terhadap volume pasar keseluruhan.

dapat dirasakan, dengan mana ini akan meningkatkan intensitas persaingan. Dengan bertambah besarnya keuntungan sebuah perusahaan, maka ruang gerak keuangan perusahaan tersebut dalam menciptakan investasi inovasi dan penyesuaian investasi akan bertambah lebar pula. Hal tersebut tidak akan dirasakan atau terjadi pada persaingan perusahaan-perusahaan poli-poli.<sup>14</sup> Sehingga persoalan di sini menurut Kantzenbach bukan terletak pada "freedom of entry" seperti pada persaingan murni, melainkan pada derajat interdependensi dari perusahaan-perusahaan tersebut.<sup>15</sup>

Apabila kita merangkum beberapa persyaratan untuk orde persaingan yang diturunkan dari orde masyarakat (*Gesellschaftsordnung*), maka ada empat persyaratan persaingan yaitu, adanya orde hukum yang membuka kemungkinan untuk:<sup>16</sup>

- Kebebasan Berusaha (*Gewerbefreiheit*). Di sini dimaksudkan pengertian akses (*access*) dan exit pasar, bukan hanya akses terbuka atau tertutup, melainkan juga derajat hambatan-hambatan akses pasar. Termasuk pula di sini kebebasan perdagangan internasional, baik dari maupun ke pasar internasional.<sup>17</sup>
- Kebebasan Kontrak (*vertragsfreiheit*). Setiap individu mempunyai kebebasan untuk membuat dan menghapuskan kontrak dengan setiap peserta persaingan, tanpa harus mendapat izin pihak ketiga.<sup>18</sup>
- Untuk terjadinya sistem moneter yang dapat bekerja (*workable*).
- Dapat menjamin perlindungan persaingan terhadap pelbagai pembatasan persaingan.

Untuk terwujudnya persaingan yang positif, maka dari segi permintaan, harus terjadi reaksi aktif dari konsumen terhadap produk-produk yang ditawarkan di pasar. Artinya dibutuhkan seleksi mutu barang dari perusahaan-perusahaan oleh konsumen; adanya pergeseran preferensi dari mutu barang buruk ke yang lebih baik. Apabila reaksi ini tidak ada, maka persaingan positif sulit terjadi.<sup>19</sup> Sebaliknya dari segi penawaran dibutuhkan

<sup>14</sup>Ciri-ciri persaingan poli-poli adalah persaingan antara perusahaan-perusahaan dengan market share yang kecil, di mana jumlah peserta persaingan tersebut sangat banyak: Lihat H. Meffert, *Marketing, Einfuehrung in die Absatzpolitik* (Wiesbaden, Gabler Verlag, 1977), hal. 253.

<sup>15</sup>Lihat E. Kantzenbach, *op. cit.*, hal. 200.

<sup>16</sup>Lihat Hartmut Berg, *op. cit.*, hal. 217.

<sup>17</sup>Lihat G. Gaefgen, *Theorie der Wirtschaftspolitik*, di dalam Werner Ehrlicher, *op. cit.*, hal. 71.

<sup>18</sup>Lihat G.J. Stigler, *Die Vollstaendige Konkurrenz im historischen Rueckblick*, di dalam K. Herdzina (ed.), *op. cit.*, hal. 37.

<sup>19</sup>Lihat Hartmut Berg, *op. cit.*, hal. 217.

bukan hanya kemungkinan, melainkan pula kesadaran untuk berusaha. Maksudnya adalah kesadaran untuk menawarkan produknya dengan jujur, bukan mengambil cara-cara yang dapat menghambat jalannya persaingan sehat.<sup>20</sup> Tambah sedikit "spirit of competition" ini dimiliki oleh perusahaan-perusahaan, tambah tinggi pula kemungkinan untuk terjadinya pembatasan persaingan dalam bentuk monopoli yang merugikan masyarakat.

Tetapi seleksi pasar oleh konsumen adalah suatu nostalgia yang pada abad modern ini mungkin hanya dapat terjadi di beberapa pasar tradisional. Justru selera konsumen tersebut menjadi obyek penelitian yang paling penting dalam teori marketing; bagaimana cara mempengaruhi konsumen untuk mengalihkan perhatiannya pada produk yang ditawarkan oleh perusahaan yang berkepentingan. Jadi, walaupun konsumen masih menentukan alokasi faktor-faktor produksi untuk memenuhi kebutuhan mereka, sekarang kebutuhan ini semakin banyak dipengaruhi oleh produser.

## KONSENTRASI DALAM EKONOMI

Sebelum kita meningkat ke instrumen-instrumen persaingan yang dapat membatasi penumpukan kekuatan ekonomi di beberapa anggota peserta pasar, baiklah kita melihat terlebih dahulu arti, bentuk dan penyebab konsentrasi dalam ekonomi. Konsentrasi dalam ekonomi adalah perubahan struktur elemen-elemen ekonomi yang disebabkan oleh akumulasi kekuatan ekonomi dari perusahaan besar yang merugikan perusahaan-perusahaan kecil.<sup>21</sup> Sedangkan konsentrasi dalam pengertian Marx adalah, pertumbuhan alat-alat produksi, yang kemudian melalui proses produksi kapitalistis mengakibatkan akumulasi modal pada beberapa individu kapitalis.<sup>22</sup> Tetapi konsentrasi yang dibahas oleh Marx berdasarkan teori akumulasi (*Akkumulationstheorie*) dapat digolongkan konvensional, dan penerapannya pada pembahasan mengenai konsentrasi di dunia perekonomian sekarang ini hanya bisa digunakan dalam batas-batas tertentu. Marx berangkat dari hak milik pribadi, dan di mana salah satu syarat untuk teori akumulasinya adalah, bahwa "produsen kapitalistis sebagai pemilik seluruh nilai lebih (*Mehrwert*).<sup>23</sup>

Dengan berjalannya waktu, terjadi pula perubahan-perubahan dalam status pemilikan modal, yaitu penjualan saham pada banyak penanam-

---

<sup>20</sup>Persaingan tidak jujur dapat terjadi misalnya melalui penjualan barang dengan harga sama, tetapi dengan mutu yang lebih buruk dari penjualan sebelumnya.

<sup>21</sup>"Konzentration," *Dr. Gablers Wirtschaftslexikon*, III, cet. 9, hal. 2483.

<sup>22</sup>Lihat Joerg Huffschnid, "Begründung und Bedeutung des Monopolbegriffs in der marxistischen politischen Oekonomie" (Makalah yang tidak dipublikasi), hal. 21.

<sup>23</sup>*Ibid*, hal. 21.



penanam modal yang kecil-kecil, sehingga tidak lagi diperlukan kelompok-kelompok untuk memiliki mayoritas dalam wewenang pengambilan keputusan satu perusahaan. Sebagai akibatnya pimpinan perusahaan berpindah dari kapitalis pemilik kepada suatu kelompok manajer yang mengatur perusahaan itu, dimana pemilihan tadi terjadi atas dasar keahlian dan bukan karena pemilikan. Walaupun demikian perubahan status pemilikan ini tidak menutup kemungkinan untuk terjadinya konsentrasi, sebaliknya, konsentrasi pemilikan berubah kedalam bentuk konsentrasi kekuatan.

Konsentrasi tersebut kemudian muncul dalam berbagai macam dan bentuk, di mana satu dengan lainnya seringkali mempunyai kaitan erat dalam pengertiannya. Beberapa macam konsentrasi yang dapat disebutkan di sini ialah:<sup>24</sup>

- Konsentrasi Fungsional. Penggabungan berbagai perusahaan, baik pada tingkat produksi yang sama (pabrik baja dengan pabrik baja lainnya), pada tingkat produksi yang mempunyai kaitan satu dengan lainnya (pabrik otomotif dengan perusahaan suku cadang), atau pada tingkat produksi yang berlainan (pabrik mesin dengan perusahaan surat kabar). Penggabungan itu dapat berbentuk kartel, konsern ataupun trust.
- Konsentrasi Pemilikan. Contoh yang dapat disebutkan di sini adalah pemilikan saham perusahaan/perorangan di beberapa sektor ekonomi, dan juga pemilikan hak paten untuk beberapa teknologi.
- Konsentrasi Personal. Apabila seseorang memiliki fungsi otorita<sup>25</sup> yang penting dalam pemerintahan, tetapi secara tidak langsung juga mempunyai ruang gerak yang besar dalam sektor ekonomi.

Penyebab konsentrasi ekonomi yang paling menonjol adalah akibat dari dinamika kegiatan ekonomi.<sup>26</sup> Dalam fase pertumbuhan ekonomi misalnya, terjadi peningkatan permintaan (demand), untuk mana dibutuhkan kenaikan omset dan perbaikan kapasitas produksi. Hal tersebut dapat dilaksanakan -- dalam pengertian ekonomi perusahaan -- tidak hanya melalui pendirian perusahaan baru, melainkan juga dengan cara ekspansi pabrik dan perusahaan. Contoh yang paling sering ditemui di negara berkembang akhir-akhir

<sup>24</sup>Lihat Arbeitsgemeinschaft Selbstaendiger Unternehmer e. V. Bonn. Unternehmerwirtschaft, *Uebermaessige Konzentration - Ihre Gefahren und Moeglichkeiten der Eindammung*, di dalam Hans-Heinrich Barnikel (ed.), *Probleme der Wirtschaftlichen Konzentration* (Darmstadt, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, 1975), hal. 65; Lihat juga A.F. Metzgingen, G. Kugler, *Betriebswirtschaftslehre der Unternehmung* (cet. ke 5, Wuppertal, Europa-Lehrmittel, 1976), hal. 58.

<sup>25</sup>Mempunyai wewenang untuk membuat keputusan dalam pemerintahan.

<sup>26</sup>Lihat Arbeitsgemeinschaft Selbstaendiger Unternehmer e. V. Bonn. Unternehmerwirtschaft, *op. cit.*, hal. 67.

ini adalah ekspansi perusahaan melalui usaha patungan antara perusahaan nasional dan perusahaan asing. Akibat langsung dari gabungan tadi adalah terjadinya perubahan struktur pasar, dalam mana muncul perusahaan-perusahaan monopoli dan oligopoli sebagai inovator. Seperti telah dibahas di depan tadi, inovator ini dapat memberikan dampak positif dalam perekonomian, ialah dengan merangsang keaktifan perusahaan-perusahaan lain melalui persaingan ke arah perbaikan manajemen dan teknik produksi, mutu produk, dan dengan demikian juga penurunan harga jual. Bila kita meminjam istilah teori tingkat pertumbuhan dari ahli ekonomi pembangunan W.W. Rostow, maka perusahaan-perusahaan tadi sangat dibutuhkan dalam tahap "prakondisi untuk lepas landas." Tetapi tidak semua yang berkilat itu emas, dan bukan semua teori Barat itu indah. Di sini kita dihadapkan pada kenyataan kondisi dunia usaha di negara berkembang itu sendiri, yang pada umumnya masih sangat lemah. Akses pasar sering kali tidak terjadi untuk perusahaan-perusahaan yang tidak termasuk dalam usaha patungan tadi, justru karena eksistensi perusahaan-perusahaan monopoli atau oligopoli tersebut yang mempunyai "market share" tinggi. Sehingga yang terjadi kemudian bukanlah perbaikan harga pasar, melainkan distorsi harga pasar disebabkan oleh harga administratif,<sup>27</sup> yang ditetapkan oleh perusahaan-perusahaan tadi.

Pada saat, di mana terjadi penurunan permintaan, omset perusahaan akan mengalami kemunduran, walaupun tentu saja proporsi kemunduran ini dari satu perusahaan ke perusahaan lain berbeda. Perusahaan dengan modal kuat pada umumnya akan bertahan, yang mana ini tidak berlaku untuk perusahaan-perusahaan dengan modal lemah. Sehingga terjadilah bentuk perusahaan oligopoli akibat perubahan pasar yang bertambah sempit. Apabila proses kemunduran tadi berlangsung berkepanjangan, dalam mana akan timbul stagnasi pendapatan riil, maka terjadi erosi keuntungan. Di sini akan timbul seruan para pengusaha untuk mengadakan penggabungan perusahaan, yang terkenal dengan kartel pada saat krisis struktur.<sup>28</sup> Dengan adanya kesepakatan mengenai penyesuaian produksi pada kebutuhan pasar, maka perbaikan penggunaan modal investasi dan "economies of scale" dapat dicapai. Dalam jangka panjang hal ini akan mempunyai dampak positif bagi jaminan lapangan kerja. Tetapi dampak negatif yang terjadi adalah, harga produk yang ditetapkan bagi industri hulu atau hilir akan dimonopolisasi. Jadi bukan harga yang ditetapkan berdasarkan persaingan antar perusahaan-perusahaan

---

<sup>27</sup>Harga yang ditetapkan oleh perusahaan terkemuka (price-leader) berdasarkan perhitungan biaya perusahaan (target pricing) tetapi bukan suatu harga yang ditetapkan berdasarkan hasil persaingan di antara perusahaan-perusahaan.

<sup>28</sup>Kartel pada saat krisis struktur (Strukturkrisenkartell) didirikan pada saat permintaan pasar menurun, dengan mana diadakan kesepakatan mengenai penyesuaian kapasitas produksi terhadap kebutuhan pasar secara bertahap.

tadi. Harga tersebut juga secara tidak langsung akan dibebankan pula pada konsumen.

Perluasan pasar domestik ke dalam integrasi ekonomi (pasar bersama) juga dapat menyebabkan konsentrasi, misalnya konsentrasi teknik. Rasionalisasi melalui spesialisasi teknik produksi untuk beberapa produk, selain menunjang pengembangan teknologi, tetapi juga menciptakan hambatan persaingan bagi perusahaan-perusahaan yang tidak mampu menciptakan itu.

Titik berat program pembangunan melalui fasilitas dan peraturan yang dijalankan pemerintah tidak sedikit mengakibatkan konsentrasi. Misalnya untuk menggalakkan produksi dalam negeri, dilaksanakan beberapa larangan impor untuk barang-barang tertentu. Hal ini jelas akan membatasi persaingan, di mana akan dipertanyakan apakah harga barang-barang tersebut akan relatif mengalami perbaikan ketimbang barang-barang impor (misalnya industri otomotif). Atau sistem perkreditan di bidang usaha, melalui pertimbangan pemberian kredit juga akan menyebabkan terjadinya konsentrasi. Pada permohonan kredit, perusahaan akan dihadapkan pada pertanyaan mengenai bonafiditas perusahaan, sehingga pada umumnya perusahaan-perusahaan besar akan mendapatkan akses yang lebih mudah dalam hal pemberian kredit. Hal tersebut akan memudahkan bobot pertumbuhan perusahaan-perusahaan tadi dengan relatif lebih cepat dibanding perusahaan-perusahaan dengan kredibilitas rendah.

## INSTRUMEN PERSAINGAN EKONOMI

Politik persaingan adalah bagian dari politik ekonomi<sup>29</sup> yang bermaksud untuk mempengaruhi perilaku peserta pasar, agar proses pasar dapat berlangsung berdasarkan proses persaingan.<sup>30</sup> Titik tolak dari politik persaingan dengan demikian adalah menemukan bentuk-bentuk hambatan persaingan serta bagaimana cara untuk menghindari atau menetralisasi hambatan-hambatan tadi agar dapat tercipta proses pasar berdasarkan persaingan.

---

<sup>29</sup>Politik ekonomi memuat pengertian mengenai subyek-subyek politik ekonomi (Kabinet, Bank Negara, Kamar Dagang dan lainnya), yang berusaha mempengaruhi aktivitas ekonomi (obyek politik ekonomi) melalui tindakan-tindakan atau kebijakan-kebijakan yang dijalankannya. Tujuan dari tindakan atau kebijakan tadi adalah untuk mengoreksi situasi riil (Ist-Situation) yang kurang memuaskan, serta sedapat mungkin menyesuaikan dengan situasi yang dikehendaki (Soll-Situation). Sebagai contoh, apabila hasil dari sistem pasar memerlukan koreksi (misalnya memburuknya kondisi persaingan pasar akibat dari adanya hambatan-hambatan persaingan, serta di mana mekanisme pasar tidak dapat menanggulangnya), maka dibutuhkan peranan politik ekonomi untuk menciptakan kelancaran sistem tadi kembali, misalnya melalui instrumen politik persaingan. Lihat juga Hartmut Berg, Dieter Cassel, *Theorie der Wirtschaftspolitik*, di dalam D. Bender, Hartmut Berg dan lainnya, *op. cit.*, hal. 141.

<sup>30</sup>Lihat Egon Tuchtfeldt, *Wettbewerbspolitik*, di dalam Werner Ehrlicher, Ingeborg Esenwein-Rothe dan lainnya (ed.), *op. cit.*, hal. 178.

Pemikiran dasar politik persaingan, baik itu dilihat dari bentuk konsep ataupun dari berbagai nilai ekspektasi politik, adalah terletak pada penerapan peraturan permainan perilaku pasar. Pada dasarnya sifat dari peraturan permainan tersebut bukanlah memberikan instruksi positif terhadap perilaku peserta pasar, melainkan berbentuk larangan untuk beberapa hal yang dapat mengurangi efisiensi persaingan. Tetapi apabila kita melihat lebih lanjut kepada instrumen-instrumen politik persaingan melalui undang-undang dan peraturan-peraturannya, maka dapat dirasakan adanya sifat "mufakat" dan "konflik" dalam peraturan permainan yang telah ditetapkan tersebut. Hal ini dapat dipahami karena di sini dilibatkan tiga orde masyarakat, yaitu orde hukum, orde ekonomi dan orde sosial, yang mempunyai disiplin serta tujuan yang berlainan. Sehingga akan sulit bagi lembaga hukum untuk menemukan sistem dari norma-norma hukum yang dapat mendukung peningkatan efisiensi persaingan. Apalagi bahwa teori persaingan banyak memuat hipotesa yang saling bertentangan, yang mana sebagian besar belum dapat dibuktikan secara empiris, sehingga sulit untuk menyajikan bentuk konstitusi yang tepat bagi efisiensi persaingan.<sup>31</sup> Sehingga penerapan peraturan permainan tadi lebih banyak didukung oleh cara pengamatan pragmatis.

Agar argumen-argumen tadi dapat dimengerti, diberikan di sini ilustrasi singkat mengenai instrumen-instrumen politik persaingan yang diambil dari Jerman Barat, yaitu "Undang-Undang Terhadap (against) Pembatasan Persaingan" (selanjutnya disingkat dengan UUPP), yang memuat "Politik Anti-Kartel," "Pengawasan Terhadap Penyalahgunaan (Miszbarauchsaufsicht)" serta "Pengawasan Penggabungan Perusahaan (Zusammenschlusskontrolle)."<sup>32</sup> Lembaga yang berwenang untuk menjalankan UUPP tadi adalah Menteri Federal Ekonomi (Bundesminister fuer Wirtschaft), Kantor Kartel Pusat (Bundeskartellamt) dan Jawatan Kartel Negara Bagian (Landeskartellbehoerden).<sup>33</sup>

UUPP pasal 1 yang disahkan mulai tanggal 27 Juli 1957, dan kemudian diperbaharui serta disahkan pada tanggal 4 April 1974, memuat larangan mengenai kontrak (Vertrag) atau putusan yang dibuat oleh perusahaan atau gabungan perusahaan untuk tujuan bersama, sejauh mana kontrak atau putusan tadi dapat digunakan untuk mempengaruhi kondisi pasar melalui pembatasan persaingan.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup>Lihat K. Herdzina, "Einleitung - Zur historischen Entwicklung der Wettbewerbstheorie," *op. cit.*, hal. 18 dst.

<sup>32</sup>"Kartel," *Dr. Gablers Wirtschaftslexikon*, III, cet. 9, hal. 2332.

<sup>33</sup>"Kartel," *Der Grosse Brockhaus*, VI (1982), hal. 187.

<sup>34</sup>Lihat Hartmut Berg, *op. cit.*, hal. 232; lihat juga Egon Tuchtfeldt, *op. cit.*, hal. 180.

Melalui Penjelasan UUPP tadi terlihat adanya kemungkinan-kemungkinan pengecualian untuk penggabungan perusahaan, karena yang digaris-bawahi dalam UUPP tersebut adalah dampak-dampak dari penggabungan terhadap persaingan, dan bukan penggabungan itu sendiri. Sehingga dapat dikatakan bahwa UUPP itu memuat berbagai kemungkinan "mufakat" antara apa yang dibutuhkan dan apa yang dilarang dalam persaingan. Apalagi adanya beberapa jenis penggabungan perusahaan (di sini dimaksudkan dengan kartel) -- dalam konteks perusahaan -- yang dibutuhkan untuk meningkatkan efisiensi persaingan (misalnya, kartel ekspor dan impor).

Beberapa contoh jenis pengecualian larangan kartel (Kartell-verbot) adalah:<sup>35</sup>

- Kartel-kartel Berdasarkan Izin (Erlaubniskartelle). Izin ini diperoleh dari kantor kartel pusat dan tidak berlaku untuk kurun waktu lebih dari tiga tahun, serta dapat dicabut kembali. Pencabutan ini sebagian fakultatif dan sebagian obligatoris (berdasarkan syarat-syarat dari dampak penguasaan pasar atau penyalahgunaan kekuasaan). Izin tersebut dapat diperpanjang melalui permohonan kembali. Izin-izin -- berikut penolakan izin -- diumumkan dalam Lembaran Negara (Bundesanzeiger) serta dicatat dalam daftar kartel pada kantor kartel pusat.
- Kartel-kartel Berdasarkan Laporan (Anmeldekartelle). Pembentukan kartel ini berlaku apabila -- setelah pelaporan -- tidak ada pencabutan kembali dari kantor kartel pusat. Kartel-kartel tersebut -- kecuali kartel ekspor -- diumumkan dalam Lembaran Negara serta dicatat dalam daftar kartel.

Walaupun ada beberapa jenis peraturan kartel yang menemukan legitimasinya berdasarkan kemakmuran kegiatan ekonomi secara keseluruhan, tetapi dalam realita akan sangat sulit untuk menarik perbedaan antara kemakmuran ekonomi dan kartel yang merugikan. Karena setiap ikatan beberapa parameter ekonomi berarti pengurangan hubungan rivalitas, dengan demikian memperkecil kemungkinan efisiensi persaingan.<sup>36</sup> Jadi bukan gabungan perusahaan yang tidak diinginkan dalam politik ekonomi melainkan keterlibatannya dalam pembatasan persaingan, di mana ini terkadang tidak terlihat secara langsung, tetapi lebih dalam bentuk dampak samping dari gabungan perusahaan tersebut.

Sifat "mufakat" dan "konflik" ini juga terasa pada instrumen-instrumen politik persaingan Jerman Barat lainnya, yakni "Pengawasan Terhadap Penyalahgunaan Kekuatan" dan "Pengawasan Penggabungan Perusahaan." Eksistensi kekuatan pasar dalam penjelasan UUPP tidak dilarang, sejauh

<sup>35</sup>"Kartell," *op. cit.*

<sup>36</sup>Lihat Egon Tuchtfeldt, *op. cit.*, hal. 182.

mana itu tidak disalahgunakan.<sup>37</sup> Sebagai kriteria dari kekuatan pasar dipergunakan tolok ukur "market share," keuangan perusahaan, derajat intensitas hubungan suatu perusahaan dengan perusahaan lain serta eksistensi hambatan laten akses pasar yang diakibatkan oleh perusahaan atau gabungan perusahaan tersebut.<sup>38</sup> Dari penjelasan tadi berarti hanya perusahaan-perusahaan, yang melalui penggabungan, dapat meraih posisi penguasaan pasar (marktbeherrschende Stellung) akan dilarang. Tetapi dalam undang-undang tersebut juga tersurat, apabila perusahaan-perusahaan tersebut berhasil membuktikan bahwa justru dengan adanya penggabungan, perbaikan kondisi pasar dapat terlaksana, dan di mana dampak ini lebih besar dari dampak lainnya (memburuknya persaingan), maka izin penggabungan dapat diperoleh.<sup>39</sup>

## PERUBAHAN STRUKTUR EKONOMI INDONESIA

Dalam usaha untuk memperbaiki keadaan ekonomi yang dalam periode 1960-an sangat merosot, Pemerintah Orde Baru melaksanakan beberapa program, seperti program rehabilitasi, konsolidasi serta stabilisasi. Juga dalam rangka peningkatan pertumbuhan ekonomi diadakan liberalisasi dalam penanaman modal asing, terutama di sektor perindustrian dan pertambangan. Usaha Pemerintah Orde Baru ini menunjukkan hasil yang cukup memuaskan, terlihat dari pencerminannya melalui pertumbuhan ekonomi yang pesat. Pertumbuhan ini kemudian juga diikuti dengan perubahan struktur di pelbagai bidang ekonomi.

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Penanaman Modal Asing No. 1/67 pada tanggal 10 Januari 1967 dan Undang-Undang Penanaman Modal Dalam Negeri, November 1968, terlihat adanya kenaikan drastis di bidang investasi, terutama investasi swasta. Pada kurun waktu 1970-1972 pangsa (share) investasi terhadap Produk Nasional Bruto (PNB) mencapai jumlah 16,2%, berarti meningkat lebih dari dua kali lipatnya pangsa investasi dalam periode 1966-1968 yang hanya 7,1%.<sup>40</sup> Sektor industri juga mengalami perubahan, yaitu meningkat menjadi 12,5% (1970-1972) dari 9,9% pada kurun waktu 1966-1968, walaupun kenaikan ini tidak sebesar jumlah peningkatan pada sektor investasi. Hal ini dapat disimpulkan antara lain karena rendahnya tingkat teknologi, efisiensi dari sebagian besar perusahaan-perusahaan na-

---

<sup>37</sup>Lihat "Kartell," *Dr. Gablers Wirtschaftlexikon, op. cit.*; lihat juga "Kartell," *Der Grosse Brockhaus, op. cit.*

<sup>38</sup>Lihat Hartmut Berg, *op. cit.*, hal. 245.

<sup>39</sup>*Ibid.*

<sup>40</sup>Angka-angka diperoleh dari publikasi Biro Pusat Statistik.

sional yang ada, serta keterbatasan prasarana dan sarana industri di Indonesia saat itu. Apabila penjelasan tadi dikaitkan dengan impor, maka dapat dipahami mengapa sampai dengan kurun waktu 1978 impor kita masih tinggi, yaitu 21,6% (1974-1978) dari 16,7% pada periode 1970-1972.<sup>41</sup> Apalagi kaitan ke depan dan ke belakang antar industri saat itu boleh dikatakan hampir tidak ada. Sehingga dengan demikian terlihat bahwa industri kita dalam kurun waktu tersebut masih sangat tergantung dari impor.

Secara teoretis terlintas harapan bahwa dengan meningkatnya akses perusahaan-perusahaan ke pasar, maka efisiensi persaingan pun akan meningkat. Tetapi tentu saja hal ini harus dikaitkan dengan struktur pasar yang kemudian terjadi akibat dari perubahan struktur ekonomi tadi. Mengambil contoh dari Penanaman Modal Asing (PMA) dan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN), terlihat bahwa secara sektoral investasi di sektor manufaktur mengambil bagian yang paling dominan dibanding sektor-sektor lainnya, yaitu PMA dengan jumlah US\$301,2 juta dan PMDN Rp193 milyar pada tahun 1976.<sup>42</sup> Proporsi penanaman modal ini -- secara sektoral -- tidak mengalami perubahan sampai dengan tahun 1983. Perluasan dan pengembangan sektor manufaktur dari tahap ke tahap akan terus mendapat perhatian besar. Semakin maju dan modern sektor ini, maka pergeseran dalam struktur pasar ke arah struktur yang bersifat oligopolistis bukan pula dapat diabaikan kebenarannya. Hal ini dapat dipahami apabila kita melihat pada perbandingan nilai investasi rata-rata antara PMA dan PMDN, yang pada kurun waktu (1967-1979) berjumlah 11% : 2,6%.<sup>43</sup> Selanjutnya untuk mengetahui berapa besar modal yang sebenarnya dilaksanakan, dapat dilihat melalui rasio realisasi penanaman modal,<sup>44</sup> di mana untuk PMA pada periode 1970-1979 berjumlah 46,7%, sedangkan rasio realisasi PMDN masih jauh di bawah itu.<sup>45</sup> Sehingga dapat dikatakan bahwa sumbangan PMA terhadap Produk Domestik Bruto cukup berarti, terutama pada awal 1970-an. Meskipun demikian, akibat investasi asing yang lebih padat modal dan jumlah perusahaan asing yang lebih besar saat itu, maka sumbangan PMA tadi menampakkan sisi lainnya pada bentuk pasar yang menjadi oligopolistik, kalau bukan monopolistik. Perusahaan-perusahaan ini kemudian berubah menjadi perusahaan dominan dalam penguasaan pasar, apalagi sering kali terjadi bahwa industri hulu dan

<sup>41</sup>Angka-angka diperoleh dan diolah dari publikasi Biro Pusat Statistik.

<sup>42</sup>Lihat Bank Indonesia (ed.), *Laporan Tahun Pembukuan 1979/1980* (Jakarta, 1980), Tabel 43, hal. 110 dan Tabel 46, hal. 114.

<sup>43</sup>Lihat Engelina Pattiasina, "Dampak-dampak Kegiatan Penanaman Modal Asing terhadap Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia," *Analisa*, Tahun XI, No. 9 (September 1982), hal. 881-899.

<sup>44</sup>Rasio realisasi penanaman modal adalah perbandingan antara jumlah seluruh volume penanaman modal yang direalisasikan terhadap jumlah seluruh penanaman modal swasta.

<sup>45</sup>Lihat Engelina Pattiasina, *loc. cit.*

hilir malah dilaksanakan di bawah naungan atap organisasi "mother company." Sehingga terjadilah konsentrasi pasar yang menghambat untuk terjadinya suatu persaingan ekonomi yang efisien. Selain itu kebijaksanaan proteksi industri dalam negeri yang tertuang dalam beberapa peraturan pemerintah seperti larangan impor atau kebijaksanaan tarif impor, tidak sedikit pula memberi peluang untuk terjadinya hambatan persaingan.

## DILEMA PEMBANGUNAN NASIONAL

Aktualisasi gagasan pemerataan menjelang dasawarsa 1980-an menunjukkan adanya kesadaran pemerintah mengenai eksistensi konsentrasi ekonomi di Indonesia. Kesenjangan ekonomi dapat mengakibatkan kesenjangan sosial, dan dengan mengurangi kesenjangan ekonomi diharapkan dapat memperkecil disparitas sosial. Bagaimana bentuk instrumen yang digunakan untuk mengurangi konsentrasi ekonomi dalam pemerintahan Orde Baru ini?

Melalui Pelita IV terlihat beberapa usaha pemerintah dalam menanggulangi masalah konsentrasi tadi, yakni melalui seperangkat fasilitas bagi pengusaha golongan ekonomi lemah, antara lain dengan kebijaksanaan perkreditan, meningkatkan keahlian dan kemampuan pengusaha-pengusaha tadi melalui penyuluhan, serta membantu usaha dalam memperluas pemasaran. Selanjutnya beberapa program telah dijalankan untuk pemerataan pembangunan, yaitu program-program pembangunan daerah dalam menciptakan prasarana berikut sarana industri untuk mewujudkan usaha yang berimbang antara pusat dan daerah (misalnya dengan membangun "growth-centre" di beberapa tempat).

Dari penjelasan di atas terlihat bahwa instrumen-instrumen yang digunakan dalam mengatasi masalah konsentrasi adalah melalui kebijaksanaan pemerintah yang bersifat indikatif. Sehingga muncullah di sini pertanyaan mengenai "diagnosa" dan "terapi"; apakah diagnosanya telah benar dan apakah terapinya juga sesuai dengan diagnosa yang diperoleh? Dalam pemerataan terkandung hakikat partisipasi. Apakah wadah-wadah yang disediakan telah cukup untuk menimbulkan partisipasi aktif masyarakat, misalnya dalam kesempatan berusaha? Selanjutnya dalam kata partisipasi terkandung pemikiran mengenai kebebasan berusaha, yang merupakan syarat untuk dapat terjadinya persaingan ekonomi yang efisien. Sebaliknya kebebasan berusaha menuntut adanya "free entry" ke pasar, apakah akses pasar yang demikian itu eksis di Indonesia?

Pertanyaan yang paling fundamental selanjutnya adalah pertanyaan dilematis; pertumbuhan atau pemerataan? Di sini politik ekonomi menampilkan wujudnya dalam bentuk koordinasi tujuan-tujuan pembangunan yang



ingin dicapai. Apabila pertumbuhan ekonomi yang ingin diraih, maka prinsip pemerataan tersisihkan, dan sebaliknya. Sehingga sebelum memformulasikan tujuan-tujuan tadi, maka harus diteliti lebih dahulu bagaimana hubungan tujuan-tujuan itu satu dengan lainnya (konflik, komplementer, substitutif atau bebas nilai). Selain itu pertanyaan mengenai operasionalitas suatu tujuan adalah merupakan faktor penting dalam menterjemahkan tujuan-tujuan tadi pada penerapannya dalam aktivitas ekonomi; apakah tujuan-tujuan tersebut dapat diukur (kuantitatif atau kualitatif)? Apabila ya, apa tolok ukurnya? Tolok ukur dari pertumbuhan ekonomi misalnya melalui indikator-indikator ekonomi seperti pendapatan riil per kepala atau melalui Produk Domestik Bruto, yang mana semuanya dapat diterjemahkan dalam angka. Tetapi tujuan pemerataan atau stabilitas nasional adalah bentuk tujuan yang kualitatif, dan akan sangat sulit untuk menemukan tolok ukur yang tepat untuk kedua tujuan tersebut. Sehingga sering kali "tendensi keseimbangan" digunakan sebagai tolok ukur untuk tujuan-tujuan kualitatif tadi.

## PENUTUP

Bukan tolok ukur yang dipermasalahkan melalui pengajuan pertanyaan-pertanyaan di atas, melainkan konsistensi dari preferensi tujuan-tujuan pembangunan serta terapi terhadap hambatan-hambatan yang ada di dalamnya yang perlu dibahas. Seperti telah diuraikan sebelumnya, konsentrasi pasar dapat memberikan sumbangan yang berarti terhadap pertumbuhan ekonomi, tetapi di sisi lain kekuatan tersebut dapat pula merupakan hambatan untuk terjadinya persaingan ekonomi yang efisien. Sehingga timbul pemikiran mengenai urgensi dari instrumen-instrumen politik persaingan, terutama dalam masa-masa berat seperti dalam Pelita IV ini. Relevansi penerapan konsep pemerataan secara konsisten akan lebih terasa justru pada saat kelesuan ekonomi. Tentu bukan dari kacamata pertumbuhan ekonomi, melainkan dari sisi-sisi kesejahteraan sosial; karena kesenjangan sosial dapat mengakibatkan ancaman laten terhadap stabilitas nasional.

Pencarian sistem ekonomi Indonesia bukanlah inferior dibanding dengan relevansi hukum pembatasan terhadap persaingan di Indonesia. Karena kesulitan yang dihadapi dalam mencari konsep politik ekonomi yang dapat memenuhi kriteria rasionalitas tidaklah sedikit. Apalagi bahwa dalam perwujudannya, konsep politik ekonomi membutuhkan suatu kejelasan mengenai maxim masyarakat, yang merupakan dasar bagi pemilihan prinsip koordinasi politik ekonomi. Maxim masyarakat tersebut sebaliknya tidak boleh bersifat antagonis terhadap instrumen-instrumen yang digunakan dalam prinsip penyesuaian tadi.

Bukan "asas kekeluargaan" yang dipermasalahkan, tetapi konsistensi penerapannya dalam orde politik ekonomi yang harus dibenahi. Keterkaitan antara ideologi dasar, sistem ekonomi dan politik ekonomi menuntut suatu kejelasan, agar interdependensi ketiganya dalam kegiatan-kegiatan ekonomi tidak saling bertentangan. Sistem ekonomi yang telah dipilih, berarti harus bersifat komplementer terhadap instrumen-instrumen politik persaingan, selanjutnya ideologi dasar tidak boleh bersifat antagonis terhadap instrumen-instrumen sistem ekonomi.

Suatu masalah yang pelik, yang pembenahannya tidak dapat dipecahkan dalam satu malam, melainkan membutuhkan dan menuntut kebijaksanaan dan ketepatan dalam pemilihan prioritas Pembangunan Nasional. Waktu memang masih panjang, tetapi kesejahteraan sosial memerlukan terapi yang tepat, bukan karena resesi atau kelesuan ekonomi, melainkan untuk penyempurnaan pembangunan yang menuju masyarakat adil dan makmur.