

# SANKSI PIDANA PERJANJIAN YANG DILARANG MENURUT PENGGOLONGAN HUKUM PRIVAT DAN PUBLIK

Alim Samad, Fokky Fuad

Program Magister Studi Ilmu Hukum,  
Pascasarjana, Universitas Al Azhar Indonesia,  
Komplek Masjid Agung Al-Azhar, Jl. Sisingamangaraja,  
Kebayoran Baru, Jakarta Selatan, 12110

[muddingbalubu@gmail.com](mailto:muddingbalubu@gmail.com)

*Abstrak*-Kedudukan sanksi pidana terhadap perjanjian yang dilarang dalam UU No. 5 Tahun 1999 menurut perspektif penggolongan hukum, menunjukkan bahwa dalam sistem civil law yang murni terdapat sekat yang tegas antara hukum privat dengan hukum publik. Sehingga dalam perspektif ini, sanksi pidana yang dianut oleh undang-undang itu tidak sesuai dengan penggolongan hukum.

*Abstract*-notch criminal sanctions against the agreement which is prohibited under Law No. 5, 1999 according to the legal classification perspective, shows that in the civil law system which contained pure firm bulkhead between private law with public law. Thus, in this perspective, criminal sanctions adopted by the legislation was not in accordance with the legal classification.

*Kata Kunci*: Pidana, Perjanjian dan Hukum

## PENDAHULUAN

### Latar Belakang Masalah

Kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia telah menjadi konsensus bersama bagi bangsa Indonesia. Hal ini termuat dalam sila ke-5 Pancasila yaitu “keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Keadilan ini diartikan pemerataan disegala bidang kehidupan bagi setiap penduduk Indonesia disemua daerah, khususnya pemerataan di bidang perekonomian.

Untuk mewujudkan amanat ini, negara wajib menjadi fasilitator atas kegiatan ekonomi di dalam masyarakat. Sebab faktor ekonomi menjadi pondasi dalam mewujudkan kesejahteraan rakyat dalam sebuah negara. Saat ini negara-negara diseluruh dunia saling

berlomba untuk meningkatkan perekonomian negaranya dalam rangka mewujudkan kesejahteraan masyarakatnya. Menurut Yani bahwa:

“Sementara itu kegiatan ekonomi, secara sederhana dapat dinyatakan sebagai serangkaian kegiatan seseorang baik secara individu maupun kelompok (baik dalam suatu wilayah tertentu maupun antar wilayah) untuk memenuhi kebutuhan hidupnya dengan memanfaatkan sumber daya, sarana dan prasarana yang ada dan terbatas jumlahnya, dengan pengorbanan yang sekecil-kecilnya.”<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Mas Ahmad Yani, *Aspek-Aspek Hukum Dalam Tindak Pidana Ekonomi*, (Jakarta: Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ilmu Hukum FH UMJ, 2013), hlm. 1.

Berdasarkan pengertian di atas dapat dilihat bahwa begitu pentingnya kegiatan ekonomi dalam kehidupan masyarakat demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Untuk menjamin berjalan dengan baiknya kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh seluruh masyarakat, maka negara berkewajiban untuk memberikan kepastian hukum atas keamanan terhadap kegiatan ekonomi yang dilakukan. Selain itu jaminan tersebut juga diperlukan, agar tidak adanya pelanggaran terhadap hak-hak yang dimiliki oleh masing-masing pihak dalam melakukan kegiatan ekonomi. Menurut Wallace Mendelson dalam buku Yani dikatakan bahwa:

“Pembatasan kegiatan ekonomi warga melalui hukum, sebenarnya berpangkal tolak dari adanya konsepsi negara kesejahteraan (*welfare state*) yang menempatkan hukum sebagai alat perubahan sosial (*law as a tool of social engineering*) sebagaimana digagas *Roscoe Pound*, yang antara lain berperan untuk mengurangi penderitaan masyarakat akibat kehidupan industri.”<sup>2</sup>

Namun pembatasan kegiatan ekonomi melalui hukum berbeda-beda disetiap negara-negara dunia. Sejalan dengan ini menurut Sunaryati Hartono bahwa:

“Konsep ini, terutama di negara-negara sosialis, kemudian dipahami sebagai kewajiban negara untuk secara aktif menyelenggarakan kepentingan umum. Sebaliknya, di negara-negara liberal/kapitalis, kepentingan-kepentingan umum diserahkan kepada warga negara untuk memenuhi kepentingan dan kebutuhannya sendiri.”<sup>3</sup>

Salah satu peraturan perundangan yang dibuat negara dalam rangka menjamin keamanan bagi masing-masing pihak dalam menjalankan kegiatan kerja dalam perekonomian, adalah dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999). Urgensi pembentukan UU No. 5 tahun 1999 terdapat dalam konsideran UU No. 5 tahun 1999, yaitu dalam bagian

menimbang didasarkan oleh hal-hal sebagai berikut:

1. Bahwa pembangunan dibidang ekonomi harus diarahkan kepada terwujudnya kesejahteraan rakyat berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
2. Bahwa demokrasi dalam bidang ekonomi menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi setiap warga negara untuk berpartisipasi di dalam proses produksi dan pemasaran barang dan atau jasa, dalam iklim usaha yang sehat, efektif dan efisien sehingga dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan bekerjanya ekonomi pasar yang wajar;
3. Bahwa setiap orang yang berusaha di Indonesia harus berada dalam situasi persaingan yang sehat dan wajar, sehingga tidak menimbulkan adanya permusatan kekuatan ekonomi pada pelaku usaha tertentu, dengan tidak terlepas dari kesepakatan yang telah dilaksanakan oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia terhadap perjanjian-perjanjian internasional.

Namun yang unik dalam UU No. 5 tahun 1999 adalah terdapat perbedaan antara substansi yang diatur dengan bentuk sanksi yang terdapat didalamnya. Mengenai substansinya, misalnya undang-undang itu mengatur beberapa perjanjian yang dilarang kepada pelaku usaha dalam melaksanakan kegiatan ekonomi. Beberapa perjanjian yang dilarang itu masuk dalam ranah hukum privat, yaitu seperti diatur dalam Pasal 4-16 UU No. 5 tahun 1999.

Sebab apabila dilihat keseluruhan substansi yang diatur dalam Pasal 4-16 UU No. 5 tahun 1999 itu, jelas menunjukkan kegiatan yang dilakukan pelaku usaha dengan membuat suatu perjanjian terhadap pelaku usaha lainnya. Sehingga adalah bagian dari kegiatan hukum perdata, yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek/BW*). Hal ini terjadi karena jika ditinjau dari pengertian perjanjian dalam Pasal 1313 BW, definisi tentang perjanjian yaitu suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu orang lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih. Sedangkan menurut subekti bahwa “perjanjian

<sup>2</sup> *Ibid*, hlm. 2.

<sup>3</sup> Todung Mulya Lubis, *Hukum dan Ekonomi*, (Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1987), hlm. 7.

adalah suatu peristiwa dimana seorang berjanji pada orang lain atau dimana dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan suatu hal.”<sup>4</sup>

Sementara itu sanksi yang dikenakan bukan sanksi perdata sebagaimana materi muatannya yang masuk dalam ranah hukum privat, melainkan sanksi pidana dan sanksi administrasi yang masuk dalam ranah hukum publik. Berbagai sanksi pidana menurut UU No. 5 tahun 1999 misalnya, terdapat dalam Pasal 48 ayat (1), yang terdapat ancaman pidana denda minimum Rp. 25.000.000.000;- (dua puluh lima miliar rupiah) dan maksimum Rp.100.000.000.000;- (seratus miliar rupiah), atau pidana kurungan pengganti denda maksimum 6 (enam) bulan.

Ketentuan pidana lain dalam undang-undang itu terdapat dalam Pasal 48 ayat (2), yaitu pidana denda minimum Rp 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah) dan maksimum Rp 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah), atau pidana kurungan pengganti denda selama-lamanya 5 (lima) bulan. Oleh karena itu, bentuk sanksi yang dianut berdasarkan contoh tersebut adalah sanksi pidana yang masuk dalam ranah publik. Hal ini sebagaimana klasifikasi pidana sebagaimana dimaksud Pasal 10 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang membagi pidana menjadi pidana pokok dan pidana tambahan. Dalam pasal itu disebutkan bahwa pidana denda dan pidana kurungan masuk dalam kategori pidana pokok.

Berdasarkan ketimpangan antara substansi dan sanksi tersebut, maka untuk mengetahui apakah substansi yang diatur dalam UU No. 5 tahun 1999 sesungguhnya masuk dalam ranah hukum publik atau privat, perlu diadakan penelitian dalam makalah ini. Penelitian sederhana ini juga dilakukan terhadap kedudukan sanksi pidana (publik), terhadap perjanjian yang dilarang dalam undang-undang ini.

## Rumusan Masalah

Berdasarkan dalam latar belakang masalah tersebut di atas, maka yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah substansi perjanjian yang dilarang dalam UU No. 5 Tahun 1999 masuk dalam kategori penggolongan hukum privat atau hukum publik?
2. Bagaimana kedudukan sanksi pidana terhadap perjanjian yang dilarang menurut perspektif penggolongan hukum?

## TINJAUAN UMUM TENTANG UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999

### Substansi yang Diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

Sudah menjadi kewajiban negara untuk menyediakan wadah dalam memenuhi serta melindungi hak-hak konstitusional warga negaranya. Salah satu bentuk pelaksanaan tanggung jawab tersebut yaitu dalam penyediaan regulasi hukum. Untuk itu sebagai regulasi hukum, negara menerbitkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999).

Latar belakang dibentuknya UU No. 5 Tahun 1999 ini terdapat dalam penjelasan umum yang menjelaskan bahwa karena masih banyaknya tantangan atau persoalan dalam bidang ekonomi yang dipengaruhi oleh arus globalisasi ekonomi dan dinamika perkembangan usaha swasta sejak tahun 1990-an. Selain itu peluang-peluang usaha yang tercipta selama tiga dasawarsa yang lalu dalam kenyataannya belum membuat seluruh masyarakat mampu dan dapat berpartisipasi diberbagai sektor ekonomi.

Fenomena ini terjadi juga dipengaruhi oleh pengambil keputusan dengan para pelaku usaha, yang tidak melaksanakan amanat Pasal 33 Undang-Undang Dasar 1945 serta cenderung monopolistik. Para pengusaha yang dekat dengan elit kekuasaan mendapatkan kemudahan-kemudahan yang berlebihan sehingga berdampak kepada

<sup>4</sup> Subekti, *Hukum Perjanjian*, (Jakarta: Penerbit Intermasa, 2005), hlm. 1.

kesejangan sosial. Arie Siswanto mengatakan bahwa “Pada dasarnya persaingan bersifat mendesentralisasikan kekuatan ekonomi, sementara monopoli bersifat memusatkan kekuatan pada satu orang atau satu kelompok.”<sup>5</sup> Lebih lanjut dikatakan bahwa “Akibat adanya pemusatan kekuatan ini monopoli dianggap sebagai kondisi yang negatif.”<sup>6</sup>

Selain itu, “lahir dan berlakunya Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 juga merupakan konsekuensi atas diratifikasinya perjanjian Marrakesh.”<sup>7</sup> Adapun substansi yang diatur dalam UU No. 5 tahun 1999 bagi pelaku usaha meliputi beberapa hal yang disebutkan dalam penjelasan umum UU No. 5 tahun 1999 yaitu:

### 1. Perjanjian yang dilarang

Dalam perjanjian yang dilarang, sebagaimana diatur di dalam UU No. 5 tahun 1999 substansi perjanjian yang dilarang ditujukan terhadap pelaku usaha yang melakukan perjanjian dengan pelaku usaha lain atau pelaku usaha pesaingnya, adapun perjanjian yang dilarang berkaitan dengan:

- a. Oligopoli, dimana pelaku usaha membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk menguasai produksi dan atau pemasaran barang atau jasa;
- b. Penetapan harga, yaitu pelaku usaha bersama-sama dengan pelaku usaha pesaingnya membuat perjanjian untuk menetapkan harga barang atau jasa;
- c. Pembagian wilayah, dimana pelaku usaha membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya dalam rangka membagi wilayah kekuasaan masing-masing;
- d. Pemboikotan, yaitu dimana pelaku usaha membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaing yang bertujuan agar pelaku usaha lain

tidak dapat melakukan usaha yang sama;

- e. Kartel, yaitu dimana pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran;
- f. Trust, dimana adanya penggabungan perusahaan oleh dua pelaku usaha atau lebih, untuk mengatur produksi atau pemasaran;
- g. Oligopsoni, yaitu dimana pelaku usaha dengan pelaku usaha lain membuat perjanjian untuk menguasai pembelian atau pasokan;
- h. Integrasi vertikal, yaitu pelaku usaha bersama-sama membuat perjanjian untuk menguasai produksi;
- i. Perjanjian tertutup, yaitu dimana pelaku usaha membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain agar penerima barang hanya akan memasok atau tidak memasok terhadap pihak tertentu;
- j. Perjanjian dengan pihak luar negeri, dimana pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan pihak lain di luar negeri untuk dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

### 2. Kegiatan yang dilarang

Untuk kegiatan yang dilarang, berdasarkan UU No. 5 tahun 1999 adalah berkaitan dengan:

- a. Monopoli, yaitu penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha;
- b. Monopsoni, yaitu pelaku usaha dilarang menguasai penerimaan pasokan atau menjadi pembeli tunggal atas barang dan atau jasa;
- c. Penguasaan pasar, Pelaku usaha dilarang melakukan satu atau beberapa kegiatan, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain

<sup>5</sup> Arie Siswanto, *Hukum Persaingan Usaha*, (Bogor: Ghalia Indonesia, 2004), hlm. 13.

<sup>6</sup> *Ibid*, hlm. 18.

<sup>7</sup> Sutan Remy Sjahdeini, *Latar Belakang, sejarah, dan Tujuan UU Larangan Monopoli*, *Jurnal Hukum Bisnis*, (Mei-Juni: 2002), hlm. 9.

- untuk menghalangi pelaku usaha lain untuk melakukan usaha yang sama, mematikan usaha pesaingnya;
- d. Persekongkolan, yaitu dimana pelaku usaha bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur pemenang tender, mendapatkan informasi terhadap pelaku usaha pesaing, menghambat produksi pelaku usaha pesaing.

### 3. Posisi dominan

Terakhir berkenaan dengan posisi domain, diuraikan dalam UU No. 5 tahun 1999 adalah sebagai keadaan dimana pelaku usaha tidak mempunyai pesaing yang berarti di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan pangsa pasar yang dikuasai. Atau pelaku usaha mempunyai posisi tertinggi di antara pesaingnya di pasar bersangkutan dalam kaitan dengan kemampuan keuangan, kemampuan akses pada pasokan atau penjualan, serta kemampuan untuk menyesuaikan pasokan atau permintaan barang atau jasa tertentu.

### Bentuk Sanksi yang Dianut oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999

Berkenaan dengan sanksi dalam UU No. 5 Tahun 1999, diatur berbagai sanksi pidana seperti terdapat dalam Pasal 48 ayat (1). Pasal ini menggariskan bahwa pelanggaran terhadap Pasal 4, Pasal 9-14, Pasal 16-19, Pasal 25, Pasal 27, dan Pasal 28 terdapat ancaman pidana denda minimum Rp. 25.000.000.000;- (dua puluh lima miliar rupiah) dan maksimum Rp.100.000.000.000;- (seratus miliar rupiah), atau pidana kurungan pengganti denda maksimum 6 (enam) bulan. Ancaman pidana itu, ditujukan terhadap pelaku usaha yang:

1. Membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk melakukan penguasaan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa;
2. Membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk membagi wilayah pemasaran atau alokasi pasar terhadap barang dan atau jasa;
3. Membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya, yang dapat menghalangi pelaku usaha lain untuk melakukan usaha yang sama;
4. Membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran;
5. Membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk melakukan kerjasama dengan membentuk gabungan perusahaan atau perseroan yang lebih besar untuk mengontrol produksi dan atau pemasaran;
6. Membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain yang bertujuan untuk secara bersama-sama menguasai pembelian agar dapat mengendalikan harga;
7. Membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain untuk menguasai produksi sejumlah produk;
8. Membuat perjanjian dengan pihak lain di luar negeri yang memuat ketentuan yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
9. Melakukan penguasaan atas produksi dan atau menguasai penerimaan pasokan atau menjadi pembeli tunggal;
10. Menggunakan posisi dominan untuk menetapkan syarat-syarat perdagangan, membatasi pasar dan pengembangan teknologi, menghambat pelaku usaha lain yang berpotensi menjadi pesaing untuk memasuki pasar bersangkutan,
11. Memiliki saham mayoritas pada beberapa perusahaan sejenis yang melakukan kegiatan usaha dalam bidang yang sama pada pasar bersangkutan yang sama;
12. Melakukan penggabungan badan usaha, melakukan pengambilalihan saham perusahaan lain yang dapat mengakibatkan praktek monopoli.

Ketentuan pidana lain dalam undang-undang itu terdapat dalam Pasal 48 ayat (2), yaitu mengatur pelanggaran terhadap Pasal 5-8, Pasal 15, Pasal 20-24, dan Pasal 26, yang diancam pidana denda minimum Rp 5.000.000,00 (lima miliar rupiah) dan maksimum Rp 25.000.000.000,00 (dua puluh lima miliar rupiah), atau pidana kurungan pengganti denda selama-lamanya 5 (lima) bulan. Ancaman pidana ini yaitu ditujukan terhadap pelaku usaha yang:

1. Membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga;
2. Membuat perjanjian yang mengakibatkan pembeli yang satu harus membayar dengan harga yang berbeda dari harga yang harus dibayar oleh pembeli lain;
3. Membuat perjanjian dengan pelaku usaha pesaingnya untuk menetapkan harga di bawah harga pasar;
4. Membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain agar penerima barang tidak menjual kembali dengan harga yang rendah.
5. Membuat perjanjian dengan pelaku usaha lain agar yang menerima barang dan atau jasa hanya akan memasok atau tidak memasok kembali kepada pihak tertentu, harus bersedia membeli barang dan atau jasa lain dari pelaku usaha pemasok, tidak membeli barang dan atau jasa dari pelaku usaha lain.
6. Melakukan kecurangan dalam menetapkan biaya produksi;
7. Bersekongkol dengan pihak lain untuk mengatur dan atau menentukan pemenang tender;
8. Bersekongkol dengan pihak lain untuk mendapatkan informasi kegiatan usaha pesaingnya;
9. Bersekongkol dengan pihak lain untuk menghambat produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa pelaku usaha pesaingnya.

Dengan demikian, maka bentuk sanksi yang dianut oleh UU Nomor 5 Tahun 1999 adalah sanksi pidana, yaitu berupa pidana denda dan pidana kurungan sebagaimana dimaksud dalam klasifikasi pidanaan dalam Pasal 10 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Kedua bentuk sanksi yang dianut oleh UU Nomor 5 Tahun 1999 itu menurut Pasal 10 KUHP masuk dalam klasifikasi pidana pokok.

## METODE PENELITIAN

### Tipe Penelitian

Metode penelitian diadakan untuk melakukan pendekatan terhadap cara/metode yang akan dipakai dalam melakukan penelitian, menjelaskan rangkaian kegiatan penelitian dengan tujuan menjawab pokok-pokok permasalahan yang hendak diketengahkan dalam penelitian ini. Adapun pilihan untuk penelitian ini dapat dikatakan sebagai penelitian hukum yang sifatnya deskriptif dan eksplanatoris.

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif, dikatakan demikian karena dalam penelitian ini untuk mengungkapkan kedua variabel tersebut maka perlu kiranya dilakukan pendeskripsian tentang pokok-pokok bahasan berdasarkan kedua variabel tersebut.

Dikatakan eksplanatoris karena penelitian ini meneliti korelasi atau hubungan antara satu variabel terhadap variabel lainnya, yakni antara substansi dengan sanksi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999). Kedua variabel itu akan dianalisa dengan pendekatan penggolongan hukum, yaitu penggolongan hukum menjadi hukum publik dan hukum privat.

### Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini dapat dispesifikasikan dalam penelitian hukum normatif atau penelitian hukum doktriner atau juga disebut penelitian perpustakaan atau penelitian atas studi dokumen. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji menyatakan bahwa penelitian normatif ialah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka, jenis penelitian inilah yang dikatakan sebagai penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif ini mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum,

taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal, perbandingan hukum dan sejarah hukum.<sup>8</sup>

### Bahan Hukum

Bahan hukum dalam penelitian hukum digunakan untuk memecahkan isu hukum dan sekaligus memberikan persepsi mengenai apa yang seyogyanya.<sup>9</sup> Untuk itu, penelitian ini akan menggunakan bahan hukum primer berupa UU No. 5 Tahun 1999; serta peraturan perundang-undangan lain yang relevan dengan penelitian ini. Selain itu, penelitian ini juga menggunakan bahan hukum sekunder dan tersier. Adapun menurut Soerjono Soekanto, bahan hukum sekunder antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian dan seterusnya.<sup>10</sup> Sedangkan yang termasuk dalam bahan hukum tersier adalah kamus, biografi, maupun bahan hukum tersier lainnya, selama bahan hukum tersebut relevan untuk digunakan dalam penelitian ini.

### PERJANJIAN YANG DILARANG DAN SANKSI PIDANA DALAM UU NO. 5 TAHUN 1999 MENURUT PENGGOLONGAN HUKUM

#### Substansi Perjanjian yang Dilarang dalam UU No. 5 Tahun 1999

Dalam kajian ilmu hukum, hukum dapat digolongkan menjadi beberapa penggolongan. Dalam makalah ini, penggolongan hukum yang digunakan adalah penggolongan dalam dua lapangan hukum, yaitu hukum privat dan hukum publik. Penggolongan ini dilakukan berdasarkan isi atau substansi yang diatur dari masing-masing bagian. Masing-masing kepentingan dari dua lapangan hukum itu memiliki perbedaan, hukum privat mengatur mengenai kepentingan pribadi sedangkan hukum publik mengatur mengenai

kepentingan umum. Hal ini sebagaimana akan dijelaskan selanjutnya.

Untuk dapat menganalisa apakah substansi dari berbagai perjanjian yang dilarang dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (UU No. 5 Tahun 1999) masuk dalam kategori hukum privat atau publik, maka hakikat dari perjanjian perlu diulas terlebih dahulu. Setelah hakikat itu diketahui, kemudian baru dapat disandingkan dengan beberapa kriteria dalam hukum privat dan hukum publik. Sehingga dapat dibuktikan bahwa substansi perjanjian yang dilarang itu masuk dalam hukum privat atau publik.

Secara yuridis sebuah perikatan atau hubungan hukum yang muncul dapat disebabkan oleh dua hal, menurut Subekti bahwa “mengenai sumber-sumber perikatan, oleh undang-undang diterangkan bahwa suatu perikatan dapat lahir dari suatu persetujuan (perjanjian) atau dari undang-undang”.<sup>11</sup> Substansi perjanjian yang dilarang bagi pelaku usaha dalam UU No. 5 Tahun 1999 adalah ditujukan pada perjanjian dilahirkan karena perjanjian antar pelaku usaha artinya undang-undang ini masuk dalam hukum privat dan bukan hukum publik.

Dapat dilihat bahwa perjanjian yang dilakukan oleh pelaku usaha masuk dalam lapangan hukum privat, dan ini seharusnya masuk ranah hukum perikatan yang menjadi subbagian dari hukum perdata, serta persolan yang muncul adalah tidak terpenuhinya ketentuan syarat sahnya perjanjian di dalam 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek/BW*). Menurut Abdulkadir Muhammad bahwa:

“Perjanjian yang sah adalah perjanjian yang memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan oleh undang-undang syarat sahnya perjanjian dalam hukum perdata diatur dalam Pasal 1320 Kitab Undang-undang Hukum Perdata berbunyi:

Untuk sahnya suatu perjanjian diperlukan empat syarat:

1. Sepakat mereka yang mengikat dirinya;

<sup>8</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: suatu tinjauan singkat*, (Jakarta: Rajagrafindo Persada, 2013), hlm. 15.

<sup>9</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, (Jakarta: Kencana, 2013), hlm. 181.

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 2005), hlm. 12.

<sup>11</sup> Subekti, *Pokok-pokok Hukum Perdata*, (Jakarta: PT. Intermedia, 1987), hlm. 123.

2. kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
3. suatu hal tertentu;
4. suatu sebab yang halal”.<sup>12</sup>

Agar dapat dikatakan bahwa suatu perjanjian adalah sah maka diwajibkan untuk memenuhi keempat syarat diatas, syarat sahnya suatu perjanjian di atas dibedakan menjadi dua jenis yaitu:<sup>13</sup>

1. Syarat subyektif; maksudnya karena menyangkut mengenai suatu subjek yang dipersyaratkan dalam hal ini termasuk syarat-syarat pada huruf a dan b, yaitu tentang syarat sepakat pihak yang mengikatkan diri dan syarat tentang kecakapan untuk membuat suatu perjanjian.
2. Syarat Obyektif; maksudnya adalah obyek yang diperjanjikan tersebut, yaitu yang termasuk dalam syarat-syarat c dan d, dalam hal ini tentang syarat suatu hal tertentu dan sebab suatu yang halal. Apabila yang tidak terpenuhi adalah tentang syarat-syarat subyektif, maka salah satu pihak yang mengadakan perjanjian mempunyai hak untuk memohon kepada hakim untuk membatalkan perjanjian tersebut. Apabila yang tidak terpenuhi dalam suatu perjanjian adalah syarat obyektif, maka perjanjian tersebut adalah batal demi hukum.

Dengan demikian maka ulasan tentang hakikat dari perjanjian tersebut, masuk dalam hukum perikatan yang menjadi subbagian dari hukum perdata. Guna lebih meyakinkan apakah perihal perjanjian itu masuk dalam ranah hukum privat atau publik, maka pendapat Sudikno Mertokusumo berikut layak untuk direnungkan. Dikatakan bahwa:

“*Hukum Publik* lazimnya dirumuskan sebagai hukum yang mengatur kepentingan umum dan mengatur hubungan penguasa dengan warga negaranya hukum publik ini adalah kesusutuhan peraturan yang merupakan

dasar negara dan mengatur pula bagaimana caranya negara melaksanakan tugasnya. Jadi merupakan perlindungan kepentingan negara. *Hukum Perdata* adalah hukum antar perorangan yang mengatur hak dan kewajiban perorangan yang satu terhadap yang lain didalam hubungan keluarga dan didalam pergaulan masyarakat. Pelaksanaannya diserahkan kepada masing-masing pihak.”<sup>14</sup>

Lebih dalam Sudikno Mertokusumo menjelaskan beberapa tolak ukur untuk membedakan hukum publik dan hukum privat yaitu “Ada beberapa tolak ukur yang dapat digunakan untuk membedakan hukum publik dan hukum perdata. Dalam hukum publik salah satu pihaknya adalah penguasa, sedangkan dalam hukum perdata kedua belah pihak adalah perorangan.”<sup>15</sup> Sedangkan berdasarkan tujuan hukum publik dan privat memiliki perbedaan yaitu “Tujuan hukum publik ialah melindungi kepentingan umum, sedangkan hukum perdata tujuannya adalah melindungi kepentingan perorangan atau individu.”<sup>16</sup>

Bahwa hukum publik berdasarkan pendapat di atas salah satu pihaknya adalah negara dan bukan antar orang perorang. Di dalam sistem hukum civil law pemisahan dua lapangan hukum yaitu hukum privat dan hukum publik dikenal secara tegas, namun di dalam sistem hukum common law pemisahan dua lapangan hukum ini tidak dikenal secara tegas hal ini dipengaruhi oleh konsep sistem hukum yang berlaku dimasing-masing sistem hukum ini.

Berdasarkan beberapa pendapat di atas dapat dibuktikan bahwa substansi yang diatur UU No. 5 tahun 1999 yaitu yang berkenaan dengan perjanjian adalah bagian dari kegiatan hukum privat. Dimana ketentuan itu dikatakan sah atau tidak sah dikembalikan terhadap ketentuan Pasal 1320 BW yang berkaitan dengan syarat sahnya suatu perjanjian, dengan ini pula proses penegakan dan sanksi hukumnya pun dilakukan berdasarkan hukum

<sup>12</sup> Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 228.

<sup>13</sup> Djumadi, *Hukum Perburuhan Perjanjian Kerja*, (Jakarta: CV. Rajawali, 1992), hlm. 15.

<sup>14</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, (Yogyakarta: Penerbit Liberty Yogyakarta, 2007), hlm. 122.

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm. 123.

<sup>16</sup> *Ibid*.

privat atau perdata. Selain itu juga sesuai dengan berbagai kriteria dalam hukum privat.

Yang menjadi persoalan dalam UU No. 5 tahun 1999 adalah mengenai substansi yang mengatur tindakan yang dilarang oleh pelaku usaha dalam melaksanakan kegiatan ekonomi masuk dalam ranah hukum privat, sedangkan sanksi yang dikenakan dalam bentuk sanksi pidana dan sanksi administrasi dan bukan sanksi perdata walau kegiatannya adalah kegiatan perdata. Untuk itu dalam sub bab berikutnya akan diulas mengenai kedudukan sanksi pidana (hukum publik) terhadap perjanjian yang masuk dalam hukum privat itu.

### **Kedudukan Sanksi Pidana terhadap Perjanjian Yang Dilarang**

Hukum timbul karena adanya masyarakat, maka tidak ada hukum tanpa masyarakat. Keberadaan hukum adalah sebagai sarana untuk mewujudkan keadaan masyarakat negara yang teratur dan harmonis dalam intraksinya sesama individu. Konsep negara hukum yang dianut oleh Indonesia pada awalnya hanya tercantum dalam penjelasan UUD 1945, yang kemudian pada amandemen ke empat konsep negara hukum dimasukkan dalam batang tubuh UUD 1945 Pasal 1 Ayat (3) yang menyatakan bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Konsep negara hukum mengakibatkan bahwa hukum menjadi syarat dalam menjalankan kehidupan bernegara. Menurut Zainuddin Ali bahwa:

“Hukum yang terbentuk itu kemudian dijadikan sebagai kontrol sosial di masyarakat. Hukum sebagai kontrol sosial merupakan aspek yuridis normatif dari kehidupan sosial masyarakat atau sebagai pemberi definisi dari tingkah laku yang menyimpang serta akibat-akibatnya. Selain itu juga berfungsi menetapkan tingkah laku yang baik dan tidak baik, serta menerapkan sanksi hukum terhadap orang yang berperilaku tidak baik tersebut, guna tercapainya ketentraman dan kemakmuran di masyarakat.”<sup>17</sup>

Selanjutnya sejalan dengan pendapat di atas, menurut Satjipto Rahardjo bahwa hukum yang normatif akan dapat dilaksanakan dengan dipengaruhi oleh unsur lain dari hukum yaitu adanya paksaan, adapun pendapatnya sebagai berikut:

“Hukum adalah institusi normatif. Ia akan kehilangan fungsinya apabila tidak bisa tampil dalam kekuatannya yang demikian, yakni menundukkan perilaku masyarakat ke bawah otoritasnya. Tentu saja pemaksaan normatif itu memberikan hasil-hasil yang relatif. Ada bangsa yang sangat patuh kepada hukumnya, ada yang setengah patuh, dan macam-macam gradasi lainnya. Tetapi, pada suatu waktu tertentu bisa dirasakan bahwa fungsi normatif hukum itu sudah menjadi terlalu melemah dan hasil ini akan cukup merisaukan.”<sup>18</sup>

Penulis menangkap bahwa berdasarkan pengertian-pengertian yang diberikan oleh para ahli tersebut, maka kedudukan sanksi menjadi amat penting dalam efektivitas sebuah norma. Sehingga menjadi relevan bila terdapat sanksi atas pelanggaran-pelanggaran yang diatur dalam UU No. 5 tahun 1999. Tinggal kemudian, apakah bentuk sanksi yang diatur dalam undang-undang itu sesuai atau tidak dengan substansi yang diaturnya.

Sebagaimana telah diulas dalam pembahasan di bab sebelumnya, sanksi yang diberikan oleh UU No. 5 tahun 1999 adalah sanksi pidana berupa pidana denda dan pidana kurungan. Sehingga untuk mengetahui tentang kedudukan sanksi pidana terhadap perjanjian yang dilarang menurut perspektif penggolongan hukum, maka kembali akan diurai tentang bagaimana penggolongan hukum dalam bagian ini. Penggolongan hukum dimaksud adalah penggolongan hukum menjadi hukum privat dan hukum publik. Dengan demikian, maka dapat diketahui bagaimana kedudukan sanksi pidana dalam UU No. 5 tahun 1999 menurut perspektif penggolongan hukum.

Sebagaimana telah dibahas dalam uraian sebelumnya, hemat Penulis selain substansi

<sup>17</sup> Zainuddin Ali, *Sosiologi Hukum*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2007), hlm. 37.

<sup>18</sup> Satjipto Rahardjo, *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, (Jakarta: Kompas, 2003), hlm. 157.

hukumnya yang berbeda terdapat perbedaan lain dalam hal penegakan hukum dan aparat penegak hukumnya dari hukum privat dan hukum publik. Secara umum hukum formil dalam lapangan hukum privat diatur dalam BW, sedangkan hukum formil dalam lapangan hukum publik diatur dalam Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP). Dalam hal ini, Menurut Peter de Cruz bahwa:

“Hukum publik (*droit public*) mengatur hubungan dimana negara (atau subbagiannya seperti sebuah departemen atau perusahaan milik negara atau sebuah otoritas publik) menjadi salah satu pihaknya (ini berarti hubungan antara lembaga-lembaga publik itu dengan sesamanya dan antara lembaga-lembaga publik dengan perorangan privat), sedangkan hukum privat (*droit prive*) mengatur hak dan kewajiban dari perorangan atau perusahaan privat. Hukum publik mengatur lembaga-lembaga milik negara yang memberikan layanan publik, sekolah, rumah sakit, dan kegiatan pemerintah daerah, serta mengatur kedudukan hukum orang-orang yang melayani negara (seperti aparat pemerintah atau prajurit).”<sup>19</sup>

Sejalan dengan pendapat Peter de Cruz itu, Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa:

“Sistem hukum romawi menarik garis pemisahan yang tegas antara hukum perdata dan hukum publik. Hukum perdata mengatur sekalian perkara yang berisi hubungan antara sesama warga negara, seperti perkawinan, kewarisan, dan perjanjian. Hukum publik mengatur kepentingan umum, seperti hubungan antar warga negara dengan negara. Ia berurusan dengan sekalian hal yang berhubungan dengan masalah kenegaraan serta bagaimana negara itu melaksanakan tugasnya.”<sup>20</sup>

Lebih jauh dikatakan Satjipto Rahardjo bahwa pemisahan tersebut masuk ke dalam sistem

hukum (Eropa) kontinental yang disebut sistem hukum sipil, yang dalam hal ini tetap mempertahankan tradisi Romawi. Tetapi di Inggris yang sistemnya disebut *common law*, tradisi tersebut tidak di ikuti, di negara tersebut, baik perorangan maupun badan negara/pemerintah tunduk pada satu macam sistem hukum saja. Oleh karena itu di Inggris tidak ada pengadilan yang khusus mengadili perkara yang berhubungan dengan negara. Perjanjian yang dibuat antar warga negara dengan negara tunduk pada hukum yang sama yang mengatur perjanjian antar sesama warga negara.<sup>21</sup>

Hukum Inggris berdasarkan pendapat di atas menunjukkan sedikit perhatian terhadap masalah penggolongan dua lapangan hukum tersebut, namun berbeda halnya dengan hukum eropa kontinental atau civil law yang memisahkan kedua lapangan hukum tersebut. Menurut Merry Men bahwa:

“ ... bagi banyak praktisi hukum di Eropa Kontinental tampaknya bersifat fundamental, penting dan, secara keseluruhan, sangat jelas. Hasil kerja institusional, risalah dan pegangan bagi para siswa mengandung pembahasan tentang dikotomi, yang seringkali secara meyakinkan dikemukakan di dalam istilah-istilah yang dogmatis yang dapat menghalau keraguan yang muncul.”<sup>22</sup>

Dari beberapa parameter di atas terlihat perbedaan yang nyata dalam penerapan pemisahan antara lapangan hukum privat dan hukum publik baik dalam sistem hukum common law dan sistem hukum civil law. Dalam hukum civil law membedakan secara jelas antara hukum privat dan hukum publik, artinya antara hukum privat dan hukum publik tidak dapat dijadikan satu atau dengan kata lain tidak dapat digabung. Hal ini dikarenakan pemisahan tersebut memiliki konsekuensi logis yaitu adanya perbedaan pula dalam hukum materil dan hukum formil antara lapangan hukum privat serta lapangan hukum publik.

“Pemisahan ke dalam hukum perdata dan hukum publik menyebabkan adanya kebutuhan untuk menciptakan pranata

<sup>19</sup> Peter de Cruz, *Perbandingan Sistem Hukum Common Law, Civil Law, dan Socialist Law*, (Jakarta: Penerbit Nusa Media, 2012), hlm. 109.

<sup>20</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 73.

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm. 73.

<sup>22</sup> Peter de Cruz, *op cit*, hlm. 108.

yang mengukuhkan pemisahan tersebut, seperti misalnya adanya *prosedur* yang berbeda pula dalam proses penyelesaian perkara perdata dan publik. Dalam perkara perdata, inisiatif terutama diserahkan kepada para pihak yang berperkara, sedangkan dalam perkara publik, karena menyangkut kepentingan umum, maka negaralah yang mengambil inisiatif. Hukum acara perdata di satu pihak dan hukum acara pidana di lain pihak merupakan contoh dari kebutuhan untuk mengatur aspek prosedur secara berbeda pula.”<sup>23</sup>

Indonesia adalah negara yang menganut berbagai sistem hukum didalamnya. Namun menurut Penulis, Indonesia dekat dengan sistem hukum civil law. Jika dilekatkan pada pendapat para ahli di atas, sistem hukum civil law sangat membedakan secara jelas pembagian antara ranah hukum privat dan hukum publik. Dibuktikan dengan adanya hukum materil maupun hukum formil yang berbeda pengaturannya antara kedua ranah hukum tersebut. Sebagai contoh ranah hukum perdata diatur di dalam BW, sedangkan dalam hukum pidana diatur di dalam KUHP, maka dengan logika yang demikian, di Indonesia antara hukum privat dan hukum publik tidak dapat dijadikan satu kesatuan namun berdiri sendiri satu sama lain. Atau setidaknya, dalam substansi aturan yang privat, haruslah memuat sanksi dalam hukum privat disamping memuat sanksi dalam hukum publik.

## PENUTUP

### Kesimpulan

Substansi perjanjian yang dilarang dalam UU No. 5 Tahun 1999 masuk dalam kategori penggolongan hukum privat. Hal ini terlihat dari masuknya perjanjian dalam kategori hukum perikatan yang merupakan sub bagian dari hukum perdata. Selain itu berdasarkan berbagai kriteria dalam hukum privat, hukum perdata masuk dalam kategori hukum privat.

Kedudukan sanksi pidana terhadap perjanjian yang dilarang dalam UU No. 5 Tahun 1999 menurut perspektif penggolongan hukum, menunjukkan bahwa dalam sistem civil law

yang murni terdapat sekat yang tegas antara hukum privat dengan hukum publik. Sehingga dalam perspektif ini, sanksi pidana yang dianut oleh undang-undang itu tidak sesuai dengan penggolongan hukum. Karena materi muatannya merupakan hukum privat.

Namun jika melihat sistem hukum Indonesia yang juga menganut sistem common law disamping civil law, maka pemisahan antara sanksi pidana dengan substansi perdata dalam UU No. 5 Tahun 1999 tidak dapat dilakukan dengan tegas. Oleh karena itu perumusan sanksi pidana dalam undang-undang ini dapat dibenarkan jika diiringi dengan sanksi perdata didalamnya.

### Saran

Sekalipun sistem hukum Indonesia dominan civil law, namun juga terdapat ciri-ciri dari sistem hukum common law. Dengan demikian maka seharusnya UU No. 5 Tahun 1999 memuat sanksi perdata sebagai ciri dari sistem civil law yang memisahkan dengan tegas antara ranah hukum privat dengan ranah hukum publik. Adapun terdapat sanksi pidana sebagai sanksi dalam hukum publik dalam UU No. 5 Tahun 1999, dapat dibenarkan jika diiringi dengan adanya sanksi perdata sebagai sanksi dalam hukum privat. Oleh karena itu dimasa mendatang, direkomendasikan untuk melakukan revisi atas UU No. 5 Tahun 1999 dan undang-undang lain, yang secara klasifikasi substansinya masuk dalam hukum privat namun didalamnya justru tidak ada sanksi dalam hukum privat.

## DAFTAR PUSTAKA

- Ali, Zainuddin, *Sosiologi Hukum*, Jakarta, Sinar Grafika, 2007.
- Cruz, Peter de, *Perbandingan Sistem Hukum Common Law, Civil Law, dan Socialist Law*, Jakarta, Penerbit Nusa Media, 2012.
- Djumadi, *Hukum Perburuhan Perjanjian Kerja*, Jakarta, CV. Rajawali, 1992.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

<sup>23</sup> Satjipto Rahardjo, *op cit*, hlm. 74.

- Lubis, Todung Mulya, *Hukum dan Ekonomi*, Jakarta, Pustaka Sinar Harapan, 1987.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2013.
- Mertokusumo, Sudikno, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta, Penerbit Liberty Yogyakarta, 2007.
- Muhammad, Abdulkadir, *Hukum Perdata Indonesia*, Bandung, PT Citra Aditya Bakti, 2000.
- Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, Bandung, PT Citra Aditya Bakti, 2006.
- , *Sisi-Sisi Lain dari Hukum di Indonesia*, Jakarta, Kompas, 2003.
- Siswanto, Arie Hukum Persaingan Usaha, Bogor, Ghalia Indonesia, 2004.
- Sjahdeini, Sutan Remy, *Latar Belakang, sejarah, dan Tujuan UU Larangan Monopoli*, Jurnal Hukum Bisnis, Mei-Juni 2002.
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: suatu tinjauan singkat*, Jakarta, Rajagrafindo Persada, 2013.
- Soekanto, Soerjono, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, 2005.
- Subekti, *Hukum Perjanjian*, Jakarta, Penerbit Intermedia, 2005.
- , *Pokok-pokok Hukum Perdata*, Jakarta, PT. Intermedia, 1987.
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
- Yani, Mas Ahmad, *Aspek-Aspek Hukum Dalam Tindak Pidana Ekonomi*, Jakarta, Pusat Pengkajian dan Pengembangan Ilmu Hukum FH UMJ, 2013.