

ANALISIS PERSAINGAN USAHA DI BIDANG IMPORTASI DAN DISTRIBUSI FILM DALAM MENUMBUHKEMBANGKAN PERFILMAN NASIONAL

Cita Yustisia Serfiyani, Fendi Setyawan, Dyah Ochtorina Susanti
Hukum Perdata Ekonomi, Fakultas Hukum, Universitas Jember (UNEJ)
Jln. Kalimantan 37, Jember 68121
E-mail: citayustisiaserfiyani@gmail.com

Abstrak

Banyak faktor dan hambatan yang dihadapi dalam upaya menumbuhkembangkan perfilman nasional, salah satu isu terpenting adalah praktek monopoli di bidang importasi dan distribusi serta monopoli di bidang eksebsi. Monopoli bioskop pada satu jaringan perusahaan bioskop dapat menyebabkan ketatnya kompetisi perolehan *copy* film yang didistribusikan, apalagi jika perusahaan distributor film tersebut termasuk ke dalam jaringan perusahaan bioskop yang bersangkutan.
Kata Kunci : Film, Monopoli, Persaingan Usaha

Abstract

There are many factors and obstacles encountered in the effort to develop the national film industry, one of the most important issues is the monopolistic practices in the areas of importation and distribution and monopoly in the field of exhibition. Monopoly of cinema theaters in one corporate network can caused a stiff competition on film distribution, especially if the distributor company also belongs to the corporate network cinema.
Keywords : Film, Monopoly, Business Competition

PENDAHULUAN

Industri kreatif adalah salah satu sumber Produk Domestik Bruto (PDB) yang paling berpotensi untuk dikembangkan. Industri kreatif terdiri atas 14 kategori Salah satu sektor industri kreatif yakni film, video, dan fotografi memiliki kontribusi sebesar Rp 1.071.377.000 di tahun 2008, jumlah ini meningkat tajam dari tahun 2007 yang hanya sebesar Rp. 447.600.000. Peningkatan ini menunjukkan besarnya pengaruh perfilman terhadap gaya hidup dan daya beli masyarakat¹.

Perfilman Indonesia memiliki sejarah yang panjang. Ia sempat mencapai puncaknya di tahun 1980-an namun mengalami penurunan hingga tahun 1990-an . Industri perfilman dalam negeri baru kembali memperkuat posisinya sejak memasuki tahun 2000. Pemerintah turut campur dalam memajukan industri perfilman dengan mengeluarkan peraturan perundang-undangan, baik yang terkait secara langsung dan tidak langsung, yakni Undang-undang Nomor 33 Tahun 2009 tentang Perfilman, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan

¹ Cita Yustisia Serfiyani, 2011, *Konsepsi Hak Cipta Sinematografi Sebagai Jaminan Kredit Perbankan*

Bagi Produser Film Komersial, Skripsi, Jember, Universitas Jember, hlm.1.

Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Undang-undang Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta, dan masih banyak lagi.

Banyak faktor dan hambatan yang dihadapi dalam upaya menumbuhkembangkan perfilman nasional, salah satunya adalah praktek monopoli di bidang perfilman. Perfilman terdiri dari tiga aspek yakni produksi, importasi dan distribusi, lalu eksebis. Apabila terjadi monopoli bioskop pada satu jaringan perusahaan bioskop saja maka dapat menyebabkan ketatnya kompetisi distribusi *copy* film, apalagi jika perusahaan distributor film tersebut termasuk dalam jaringan perusahaan bioskop yang bersangkutan. Hal ini berpotensi menyebabkan persaingan usaha tidak sehat jika pengawasan pemerintah lemah. Hal itu sudah terjadi lama namun baru ramai dibicarakan sejak *Monopoly Watch* mengajukan laporan monopoli importasi dan distribusi oleh perusahaan importasi dan distribusi film serta perusahaan perbioskopian milik Grup 21 kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) tahun 2002².

² Maria Rosita dan Gloria Haraito, *Omega Jamin Terpisah Dari Grup 21 Cineplex*, <http://industri.kontan.co.id/xml/omega-jamin-terpisah-dari-grup-21-cineplex>, diakses tanggal 22 Januari 2013.

PT Camila Internusa Film dan PT Satrya Perkasa Esthetika Film (perusahaan importasi dan distribusi film) sebagai Terlapor I dan Terlapor II, dan PT Nusantara Sejahtera Raya (perusahaan di bidang perbioskopian) sebagai Terlapor III. KPPU setelah memproses kasus ini lalu mengeluarkan Putusan KPPU Perkara Nomor 05/KPPU-L/2002. Pada amar putusan, KPPU menyatakan Terlapor I, II, dan III terbebas dari tuntutan atas tindakan integrasi vertikal (Pasal 14), perjanjian tertutup (Pasal 15), monopoli (Pasal 17), monopsoni (Pasal 18), penguasaan pasar (Pasal 19), posisi dominan (Pasal 25), dan jabatan rangkap (Pasal 26). Hanya Terlapor III saja yang dinyatakan terbukti melanggar Pasal 27 tentang kepemilikan saham mayoritas. Dasar pertimbangan KPPU adalah tidak ditemukan bukti adanya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Hal inilah yang lantas dipertentangkan banyak pihak.

Kompleksitas permasalahan di bidang perfilman jika ditinjau lebih jauh tidak hanya menyangkut masalah monopoli importasi dan distribusi film seperti yang sudah dijabarkan diatas, namun masih ditambah adanya Isu-isu penting antara lain masalah monopoli bioskop oleh satu jaringan besar, jumlah layar bioskop yang jauh di bawah target

jumlah bioskop sesuai hasil survei UNESCO (*United Nations Educational, Scientific dan Cultural Organization*)³, masuknya bidang usaha perbioskopian ke dalam daftar negatif investasi asing, pelanggaran hak cipta sinematografi, kesulitan pendanaan yang dialami produsen film dalam negeri untuk menciptakan film yang mampu bersaing dengan film asing baik dari segi kualitas cerita maupun teknik pembuatannya, serbuan film asing dan selera masyarakat Indonesia.

Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, Penulis akhirnya tertarik untuk mengkaji dan menganalisisnya dengan rumusan masalah sebagai berikut :

- 1).Apakah importasi dan distribusi film di Indonesia telah memenuhi unsur-unsur persaingan usaha yang sehat?
- 2).Apakah pertimbangan hukum Majelis Komisi dalam Putusan KPPU Perkara Nomor 5/KPPU-L/2002 telah sesuai dengan cita hukum ?
- 3).Bagaimana konsepsi hukum ke depan yang dapat ditawarkan untuk menumbuhkembangkan perfilman nasional ?

³ Afri Meidam, *Fenomena Industri Perfilman di Indonesia*, http://perfilman.pnri.go.id/kliping_artikel/detail/259, diakses tanggal 5 Maret 2013.

PEMBAHASAN

Unsur-unsur Persaingan Usaha yang Sehat

Isu monopoli di bidang perfilman mulai ada di Indonesia sejak jaman Orde Baru, yakni saat dibentuknya 3 (tiga) asosiasi importir film yaitu : Asosiasi Film Eropa Amerika, Asosiasi Film Mandarin, dan Asosiasi Film Asia Non-Mandarin. Tata niaga impor film Mandarin mengharuskan para importir film Mandarin mengimpor filmnya melalui perusahaan milik Prananto, pemimpin Asosiasi Film Mandarin. Posisi Prananto ini lalu digeser oleh kakak beradik Benny Suherman dan Bambang Sutrisno melalui perusahaannya yang bergerak khusus di bidang impor film mandarin yakni PT. Sejahtera Film. Posisi monopoli impor film Mandarin ini diperkuat dengan hadirnya Sudwikatmono, sehingga mereka bertiga kemudian mendirikan perusahaan baru dengan nama PT Suptan Film yang nantinya menjadi cikal bakal jaringan Grup 21.

Sudwikatmono kemudian menyatukan ketiga asosiasi importir tersebut menjadi satu ikatan dengan nama Asosiasi Importir Film (AIF)⁴. Penyatuan ini berdampak besar bagi bisnis bioskop dan

⁴ Chaerani, *Monopoli Bioskop*, <http://movies.groups.yahoo.com/group/indomovie/message/9761>, diakses tanggal 22 Januari 2013.

film dalam negeri serta membangun kekuatan besar dalam bisnis yang terintegrasi, yaitu impor film, distribusi film dan bioskop. Namun, integrasi bisnis ini justru mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat. Sejak tahun 1986 penguasaan bioskop dikuasai oleh satu penguasa besar yakni PT Subentra Nusantara (sekarang PT Nusantara Sejahtera Raya). Pengusaha bioskop pesaing ditempatkan pada posisi lemah dalam *bargaining position* dengan distributor/pengedar film impor sedangkan produsen film dalam negeri terjepit di antara kepentingan bioskop dan importir.⁵

PT Nusantara Sejahtera Raya juga memiliki perusahaan importir dan distributor film di antaranya PT Camila Internusa Film dan PT Satrya Perkasa Esthetika Film, dan PT. Amero Mitra Film. Perusahaan-perusahaan tersebut mengimpor film dari *Motion Pictures Association* (MPA), asosiasi produsen papan atas Hollywood. Selain mengimpor, perusahaan-perusahaan itu juga mendistribusikan *copy* film kepada bioskop-bioskop milik Grup 21 dan diluar Grup 21. Distribusi dilakukan berdasarkan pertimbangan ekonomis dan teknis. *Pertama*, jumlah kopi yang tersedia dan prioritas wilayah berdasarkan perolehan

pendapatan. *Kedua*, pertimbangan kelas bioskop. Bioskop-bioskop di Indonesia diklasifikasikan berdasarkan Harga Tanda Masuk (HTM) menjadi kelas A+, A-1 & A-2, B-1 & B-2 dan C. Bioskop-bioskop kelas A+ hingga A2 sebagian besar dimiliki oleh Grup 21 dan mayoritas berlokasi di DKI Jakarta. Setelah diputar di DKI Jakarta, film tersebut baru didistribusikan ke daerah. Di daerahpun, bioskop-bioskop Grup 21 yang mendapatkan prioritas karena berada di rentang kelas A + hingga A2, baru kemudian bioskop di luar Grup 21.

Pertimbangan pengedaran kopi film ini bukan merupakan pertimbangan yang ditetapkan berdasarkan peraturan pemerintah ataupun surat edaran lembaga terkait misalnya Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif, Badan Pertimbangan Perfilman Nasional ataupun KPPU, melainkan berdasarkan kebiasaan dan dipilih oleh para pelaku usaha di bidang perfilman. Pengklasifikasian ini yang kemudian menimbulkan masalah.

Grup 21 telah beberapa kali diperiksa oleh KPPU atas dugaan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Pertama di tahun 2002, seperti yang telah dijelaskan di awal⁶. Kasus kedua terjadi di tahun 2009, Blitz Megaplex

⁵ *Ibid.*

menggugat Grup 21 ke KPPU dengan dugaan pelanggaran terhadap 8 pasal yang sama seperti pada Putusan KPPU. Namun, pemeriksaan atas laporan ini dihentikan karena KPPU menganggap gugatan yang diajukan kurang lengkap dengan mengacu pula pada hasil putusan Majelis Komisi di tahun 2002.

Persaingan usaha yang sehat merupakan syarat mutlak terselenggaranya ekonomi pasar yang sehat, sedangkan persaingan usaha tidak sehat berakibat negatif terhadap perkembangan pasar dan pertumbuhan ekonomi negara serta merugikan konsumen. Indonesia sebagai negara penganut paham *welfare staat*, yang dimaknai dari Pasal 33 UUD Negara RI Tahun 1945, melakukan campur tangan dalam bentuk perumusan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 yang bertujuan untuk mengupayakan terciptanya persaingan usaha yang sehat dan efektif. Unsur-unsur persaingan usaha yang sehat bisa dirumuskan sebagai berikut :

1. Adanya jaminan kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi setiap orang
2. Persaingan usaha dilakukan berdasarkan asas keseimbangan dan proporsionalitas

3. Tidak terjadi konsentrasi kekuatan ekonomi di satu atau sekelompok pelaku usaha (dekonsentrasi ekonomi)

Apabila rumusan unsur-unsur persaingan usaha yang sehat itu dianalogikan kepada kondisi dan permasalahan yang terjadi di bidang perfilman maka dapat dijabarkan sebagai berikut :

1. Adanya jaminan kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi setiap orang

Jaminan kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi setiap orang diberikan oleh Pemerintah bagi pelaku usaha di bidang perfilman, baik pelaku usaha di bidang produksi (*production house*, studio animasi), bidang importasi dan distribusi film (importir dan distributor film), dan di bidang eksebsi (pelaku usaha perbioskopian dan pelaku usaha yang memproduksi cetakan VCD/DVD). Pemerintah Indonesia sudah sejak lama memberikan kepastian hukum di bidang perfilman yakni dengan adanya Undang-undang Nomor 8 Tahun 1992 tentang Perfilman yang kemudian direvisi menjadi Undang-undang Nomor 33 Tahun 2009 tentang Perfilman, namun yang menjadi masalah adalah Undang-undang tersebut berikut pula peraturan perundang-undangan di bawahnya, tidak

cukup mengatur dan melindungi semua aspek perfilman, di mana dalam hal ini pengaturan mengenai importasi dan distribusi film tidak diatur secara nyata. Akhirnya, pada saat timbul konflik importasi dan distribusi film maka pasal yang digunakan untuk menjerat terlapor adalah pasal-pasal dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 saja.

2. Persaingan usaha dilakukan berdasarkan asas keseimbangan dan proporsionalitas

Asas keseimbangan merupakan penentu keseimbangan posisi para pihak yang berkontrak sedangkan asas proporsionalitas mengacu pada proses dan mekanisme pertukaran hak dan kewajiban yang berlangsung secara adil dan terbuka. Terkait kontrak bisnis komersial yang berorientasi keuntungan para pihak, fungsi asas proporsionalitas ada sejak saat tahap pra kontrak, pembentukan kontrak, pelaksanaan bahkan saat terjadi sengketa.

Dalam kasus importasi dan distribusi film yang didominasi oleh Grup 21, kita meninjau dari perjanjian distribusi antara kedua perusahaan importir dan distributor film milik Grup 21, yakni PT Satrya Perkasa Esthetika Film dan PT Camila Internusa Film dengan MPA. Dalam perjanjian importasi dan distribusi tersebut telah terjadi pertukaran hak dan

kewajiban secara *fair*. Produser-produser yang tergabung dalam MPA sebagai pemegang hak cipta sinematografi berhak menentukan jumlah kopi film yang diedarkan di Indonesia dan wajib memberikan kopi film ke tangan importir sesuai jumlah yang disepakati dalam perjanjian. Produser juga berkewajiban membayar sejumlah pajak. Sementara itu, importir dan distributor mendapatkan hak dan kewajibannya sendiri. Untuk film asing dan film lokal yang diedarkan dengan sistem bagi hasil, importir dan distributor punya hak istimewa untuk mengedarkan kopi film ke bioskop-bioskop se Indonesia, di sisi lain mereka juga wajib membayar beberapa jenis pajak. Untuk film yang diperoleh dengan sistem beli putus, maka importir dan distributor wajib membayar lunas harga beli film kepada produser dan berhak mendapatkan hak penuh atas keuntungan yang didapatkan dari hasil distribusi dan pemutaran film..

Di samping melakukan kerjasama dengan produser film asing, Grup 21 juga bekerjasama dengan produser film dalam negeri. Dalam kerja sama tersebut, seluruh biaya promosi dibebankan kepada pihak produser film lokal, sedangkan pembagian hasil dilakukan dengan pola bagi hasil 50%-50% setelah dipotong pajak tontonan

yang dipungut oleh Pemerintah Daerah. Negosiasi bagi hasil tersebut dilakukan oleh kedua belah pihak untuk melakukan pemutaran film perdana produsen film. Akan tetapi, produsen tidak memiliki *bargaining position* dan semua hasil negosiasi tidak tertuang dalam bentuk surat perjanjian alias tidak tertulis. Jadi dalam hal ini posisi antara produser film dalam negeri dengan Grup 21 seimbang seperti yang terjadi di hubungan kontraktual antara Grup 21 dengan MPA, namun tidak proporsional karena kontrak tersebut menyalahi asas kebebasan berkontrak karena meskipun terjadi negosiasi namun hasilnya tidak digunakan sebagai bahan pertimbangan memutuskan isi perjanjian dan tidak dituangkan dalam perjanjian.

3. Tidak terjadi konsentrasi kekuatan ekonomi di satu atau sekelompok pelaku usaha (dekonsentrasi ekonomi)

Tindakan monopoli di bidang perfilman sejak jaman Orde Baru ternyata masih berlanjut hingga saat ini. Dewasa ini diperkirakan jumlah produsen film di Indonesia lebih dari seratus. Sementara, jumlah bioskop yang tersebar di Indonesia terbatas dengan 70 persen lebih jumlah layar bioskop maupun bioskop di antaranya dikuasai oleh Grup 21. Penguasaan importasi dan distribusi film

asing oleh Grup 21 sebesar 30 % lebih memang masih berada di bawah 50 % sesuai yang diatur oleh Pasal 17 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 namun 30 % film itu seluruhnya berasal dari MPA yang notabene terdiri dari 9 rumah produksi papan atas di Hollywood dengan film-filmnya yang selalu ada di puncak *Box Office* sehingga menyedot penonton sangat banyak dan menghasilkan keuntungan komersial sangat tinggi dibandingkan jika memutar film-film dari rumah produksi diluar yang tergabung dalam MPA.

Di samping itu, angka 30 % ini merupakan angka yang berpotensi menimbulkan bahaya persaingan usaha tidak sehat karena jika 2 atau 3 saja perusahaan sejenis bersekongkol maka beresiko dilakukannya perjanjian penetapan harga serta kontrol dan pembatasan jumlah produksi dan wilayah pemasaran. Konsentrasi kekuatan ekonomi di Indonesia pada kelompok-kelompok pengusaha di luar bidang perfilman dapat diindikasikan dengan adanya penguasaan berbagai komoditi strategis diatas. Bahkan ada indikasi kuat terjadinya integrasi vertikal dalam industri tertentu.

**Analisa Yuridis Putusan KPPU
Perkara Nomor 05/KPPU-L/2002**

**a).Analisa Pertimbangan Majelis
Komisi KPPU dalam Putusan KPPU
Perkara Nomor 05/KPPU-L/2002**

Penulis mencoba menganalisa masing– masing Pasal dan merangkumnya ke dalam tabel berikut ini :

Tuntutan Pasal⁷	Putusan Majelis Komisi	Pendapat Penulis
Integrasi Vertikal (Pasal 14)	Tidak Terbukti	Terbukti
Perjanjian Tertutup (Pasal 15)	Tidak Terbukti	Tidak Terbukti
Monopoli (Pasal 17)	Tidak Terbukti	Terbukti
Monopsoni (Pasal 18)	Tidak Terbukti	Tidak Terbukti
Penguasaan Pasar (Pasal 19)	Tidak Terbukti	Tidak Terbukti
Posisi Dominan (Pasal 25)	Tidak Terbukti	Tidak Terbukti
Jabatan Rangkap (Pasal 26)	Tidak Terbukti	Tidak Terbukti
Kepemilikan Saham Mayoritas (Pasal 27)	Tidak Terbukti	Tidak Terbukti

⁷ Berdasarkan Pasal-Pasal di UU Nomor 5 Tahun 1999.

Perbedaan pendapat antara Penulis dengan putusan Majelis Komisi Persaingan Usaha tampak pada Pasal 14 dan 17. Menurut Penulis, tuntutan atas Pasal 14 dan 17 yang tidak terbukti sebenarnya dalam kasus ini terbukti hanya saja ada beberapa perbedaan penafsiran dan fakta yang dikesampingkan.

Integrasi vertikal secara sederhana diumpamakan sebagai penguasaan serangkaian proses produksi atas barang tertentu mulai dari hulu sampai hilir atau proses yang berlanjut atas suatu layanan jasa tertentu. Pasal 14 diterapkan pendekatan *rule of reason*, yang artinya Pelaku Usaha baru bisa dikatakan melanggar Pasal 14 apabila tindakan integrasi vertikal yang dilakukannya telah terbukti mengakibatkan monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Aktivitas Grup 21 yang melanggar pasal 14 adalah kenyataan bahwa Grup 21 memiliki hak tunggal dalam pendistribusian film-film dari *major company* yang diberikan oleh pihak distributor film-film hollywood. Hubungan vertikal tersebut akan mematikan pesaing karena film impor tersebut dapat dimanfaatkan untuk menentukan dan mengarahkan pasar. Dengan menguasai bidang importasi dan distribusi film, Grup 21 bebas menentukan akan memilih melakukan beli putus atau

sistem bagi hasil terhadap film asing dengan mempertimbangkan prediksi untung rugi masing masing film. Berdasarkan hasil pemeriksaan KPPU, integrasi vertikal dinyatakan tidak terbukti. Penguasaan film impor berada di bawah 50 % sehingga bukan merupakan integrasi vertikal. Pemeriksaan pun tidak dilanjutkan kepada poin tentang akibat yang ditimbulkan oleh integrasi vertikal yang bersangkutan.

Menurut Penulis, integrasi vertikal antara Terlapor I, II dan III masih berada di batas wajar yang dibolehkan undang-undang jika dilihat dari jumlah kopi film yang diimpor dari MPA. Namun, jika dilihat dari integrasi vertikal antara perusahaan importasi dan distribusi dengan perusahaan bioskop milik Grup 21 tersebut, hal ini termasuk kategori integrasi vertikal dimana dari tahap impor kemudian distribusi dan dilanjutkan dengan penayangannya dikuasai oleh satu pelaku usaha. Fakta bahwa tahun 2002 lalu Grup 21 menguasai 87,16 % atau 645 layar dari 740 layar bioskop di Indonesia tidak boleh dikesampingkan. Dominasi penguasaan bioskop itulah yang ikut andil menyebabkan distribusi *copy* film diutamakan kepada bioskop-bioskop Grup 21 yang mayoritas dan berada di kelas A+ hingga A2. Penguasaan bidang usaha dari

hulu ke hilir ini berpotensi menimbulkan persaingan usaha tidak sehat.

Kemudian untuk analisa tentang tindakan Monopoli di Pasal 17, menurut hemat Penulis, seharusnya pasal ini dinyatakan terbukti. Pasal 17 juga bersifat *rule of reason*. KPPU sulit membuktikan dugaan monopoli distribusi film yang dilakukan oleh Grup 21 karena hanya menggunakan pendekatan legal formal⁸. Padahal, di dalam menentukan akibat perbuatan monopoli importasi dan distribusi film bukan hanya dilihat dari seberapa besar jumlah ditribusi kopi film namun juga keterkaitannya terhadap jumlah cabang bioskop milik satu jaringan yang sama yang akan langsung menampung *copy* film impor. Pasal 17 ayat 2 huruf c menyatakan bahwa pelaku usaha patut diduga melakukan monopoli apabila menguasai lebih dari 50 % pangsa pasar satu jenis barang atau jasa. Jadi, bukan hanya barang (*copy* film) yang dibicarakan disini melainkan jasa yang dapat juga diartikan jasa hiburan (bioskop). Monopoli ini bisa dilihat dari segi jumlah layar. Di samping itu, meskipun film yang diimpor Grup 21 tidak mencapai lebih dari separuh pangsa

⁸ Suhendra, 2011, *Dugaan Monopoli 21 Cineplex Sulit Terbukti Jika Pakai Cara Formal*, <http://finance.detik.com/read/2011/07/06/161534/1675984/4/dugaan-monopoli-21cineplex-sulit-terbukti-jika-pakai-cara-formal>, diakses tanggal 22 Januari 2013.

pasar namun kesemuanya adalah film—film impor terbaik dari MPA yang masuk ke jajaran *box office* sehingga memberikan keuntungan besar.

Monopoli di bidang perfilman sebenarnya mudah dicermati, yakni jika pemilik distributor film Hollywood sama saja dengan pemilik grup yang memiliki jaringan bioskop terbesar di Indonesia. Artinya dari hulu sampai hilir dipegang oleh satu grup pelaku usaha.

Pengaturan monopoli sangat penting karena merupakan syarat pembuktian bagi beberapa Pasal lainnya, seperti ketentuan Pasal 4 (oligopoli), Pasal 12 (*trust*), Pasal 13 (oligopsoni), Pasal 17 (monopoli) serta Pasal 18 (monopsoni) ditambah dengan berbagai pengaturan standar tentang penguasaan pasar (Pasal 19, 20 dan 21) dan posisi dominan di Pasal 25. Seperti halnya dalam kasus Grup 21 ini, lolosnya Terlapor I, II dan III dari tuntutan pasal 17 membuat mereka lolos pula dari tuntutan Pasal lainnya.

b).Kesesuaian Pertimbangan Majelis Komisi dengan Cita Hukum

Suatu putusan, baik itu putusan pengadilan negeri maupun putusan Majelis Komisi, merupakan produk hukum yang seyogyanya mampu mewujudkan tujuan hukum. Menurut

Gustav Radbruch ada 3 (tiga) tujuan hukum yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian⁹. Suatu putusan yang baik adalah putusan yang tidak hanya mengandung kepastian namun juga mampu memberikan rasa adil bagi para pihak dan mendatangkan manfaat bagi masyarakat. Putusan KPPU Perkara Nomor 05/KPPU – L/2002 memancing reaksi kontra dari pihak perfilman dan masyarakat karena dianggap melalaikan aspek keadilan dan kemanfaatan.

Ketimpangan antara aspek keadilan dan kepastian tampak pada cara Majelis Komisi menganalisa Pasal 17 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 yang terlalu linier dengan fakta di lapangan. Misalnya, untuk menyatakan Grup 21 melakukan monopoli atau tidak, Majelis Komisi hanya melihat dari jumlah total persentase judul film yang diimpor oleh PT Camila Internusa Film dan PT Satrya Perkasa Esthetika Film.

Dilihat secara hitungan matematis memang jumlahnya hanya sekitar 30 %, masih berada di bawah ketentuan 50 % pangsa pasar yang dimaksud di Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999. Namun, meskipun hanya 30 % tapi seluruhnya berasal dari produser papan atas

⁹ Dyah Ochtorina Susanti, 2006, *Pelaksanaan Perjanjian Pembiayaan Murabahah Dengan Sistem Bai'u Salam Ditinjau Dari Sudut Pandang Hukum Islam*, Tesis, Malang, Universitas Brawijaya, hlm. 48.

Hollywood yang mendatangkan keuntungan paling besar dan stabil. Jumlah kopi film terbatas dan ditentukan oleh produser sehingga Grup 21 harus mengatur penyebarannya.

Majelis Komisi seharusnya mempertimbangkan adanya fakta tentang kekosongan hukum di bidang importasi dan distribusi film, yakni bahwa pertimbangan ekonomis dan teknis pendistribusian film bukan pertimbangan yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan. Belum lagi ditambah dengan fakta bahwa dalam kerjasama distribusi dan penayangan antara produser film lokal dan Grup 21 masih ada yang dilakukan secara lisan sehingga tidak ada pedoman yang bisa dijadikan arahan pada saat terjadi masalah pasokan film.

Penerapan hukum positif legalistik seperti yang dilakukan oleh Majelis Komisi dalam kasus Grup 21 ini akan menggiring penegakan hukum pada legisme. Aspek keadilan yang kurang diperhatikan akan berakibat pada aspek kemanfaatan. Putusan tersebut tidak memberikan manfaat jangka panjang terhadap perkembangan industri perfilman nasional, karena tidak terbuktinya tuduhan monopoli oleh Grup 21 menyebabkan perbuatan serupa terus berulang dan

merugikan masyarakat serta pelaku usaha pesaing. Bukti dari kurang efektifnya putusan ini baru nampak beberapa tahun kemudian, yakni di tahun 2009 saat terjadi masalah pasokan film dalam negeri yang tidak merata pada bioskop pesaing Grup 21 dan di tahun 2011 saat lahirnya kasus macetnya film impor akibat tunggakan pajak Grup 21.

3. Konsep yang Dapat Diterapkan untuk Menumbuhkembangkan Perfilman Nasional

Teori sistem hukum pembangunan mencetuskan ide bahwa hukum sebagai alat (*tool*) menjadi hukum sebagai sarana (*instrument*) untuk membangun masyarakat. Pengertian hukum sebagai sarana lebih luas dari hukum sebagai alat karena di Indonesia peranan perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum lebih menonjol, hal inilah yang membedakan dengan Amerika Serikat yang menempatkan yurisprudensi pada tempat yang paling penting¹⁰.

Konsep hukum sebagai “alat” akan mengakibatkan hasil yang tidak jauh berbeda dengan penerapan “legisme”. Teori hukum pembangunan mengedepankan hukum sebagai suatu

¹⁰ Shidarta, 2006, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Ke-Indonesiaan*, Jakarta, Penerbit CV Utomo.

sarana untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat.

Mengatasi permasalahan di bidang perfilman harus dilakukan dengan mengoptimalkan peran dari semua unsur sistem hukum yang terdiri dari *Legal structure* (struktur hukum), *legal substance* (substansi hukum), *legal culture* (budaya hukum) dan sistem informasi hukum. Penulis pun mencoba menjabarkan hambatan – hambatan apa saja yang dialami oleh dunia perfilman Indonesia dengan memberikan sumbangsih pemikiran konsep yang ditinjau dari keempat komponen sistem hukum.

a). Produksi

1. Budaya hukum

Hambatan :

Masih rendahnya selera masyarakat terhadap genre film yang diminati, membuat sebagian produser memproduksi film dengan genre tertentu yang sedang populer secara latah demi memperoleh keuntungan.

Konsep :

Eksplorasi alam dan budaya Indonesia ke dalam tema film produksi dalam negeri

2. Substansi Hukum

Hambatan :

Kesulitan pendanaan bagi produser–produser yang ingin memproduksi film berkualitas.

Konsep :

- Pemberian subsidi oleh Pemerintah khusus bagi produser film yang memproduksi film-film bertema edukatif, nasionalis dan berkualitas sesuai dengan pertimbangan Badan Pertimbangan Perfilman Nasional.
- Pemberian kredit perbankan bagi produser film dalam negeri dengan jaminan hak cipta sinematografi.

3. Struktur Hukum

Hambatan :

Tidak adanya pengawasan dan sanksi bagi bioskop yang tidak menyebarluaskan data penonton kepada produser dan masyarakat seperti yang diinstruksikan Pasal 33 UU Nomor 33 Tahun 2009. Padahal tindakan ini membuat produser kesulitan mengakses data penonton dan memprediksi tren film.

Konsep :

Perlu dilakukan penegakan hukum agar pelaku usaha bioskop tidak lagi menahan informasi yang menjadi hak publik. Bagi bioskop yang melanggar harus dikenai sanksi administratif dalam Pasal 78 UU Nomor 33 Tahun 2009.

4. Sistem Informasi Hukum :

Hambatan :

Tidak adanya transparansi data jumlah penonton setiap judul film yang seharusnya disebarakan ke masyarakat.

Konsep :

Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif hendaknya menjembatani pengumuman secara berkala tentang data jumlah penonton tiap judul film dalam negeri melalui situs resmi milik Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif atau dengan membuat situs resmi yang dikelola oleh Dirjen Film, Seni dan Budaya.

b). Importasi dan Distribusi Film

1. Struktur Hukum

Hambatan :

Penguasaan importasi dan distributor film-film MPA dan penguasaan jaringan bioskop oleh satu pelaku usaha yakni Grup 21.

Konsep :

Penegakan hukum persaingan usaha sesuai UU Nomor 5 Tahun 1999 dan UU Nomor 33 Tahun 2009, disertai dengan pengawasan secara aktif oleh KPPU dan Badan Pertimbangan Perfilman Nasional

2. Substansi hukum

Hambatan :

- Tidak adanya peraturan hukum tentang tata edar film ke bioskop-bioskop sehingga pendistribusian film selama ini dilakukan sesuai kebijakan dan pertimbangan ekonomis dan teknis dari

perusahaan importasi dan distribusi yang bersangkutan

- Tidak adanya peraturan yang membatasi jumlah impor film asing yang diperbolehkan

- Tidak adanya peraturan ketentuan pokok hak dan kewajiban para pihak dalam perjanjian kerjasama pengedaran film dalam negeri.

Konsep :

- Jaminan kepastian hukum untuk perlindungan terhadap sistem importasi dan distribusi film asing serta sistem distribusi film Indonesia

- Pembatasan kuota impor film.

- Menerbitkan Peraturan Menteri sebagai peraturan pelaksana dari Pasal 28 Undang-undang Nomor 33 Tahun 2009 yang mengatur tentang ketentuan pokok hak dan kewajiban para pihak tersebut, pengawasan ketaatan dan sanksi.

3. Budaya hukum

Hambatan :

Lemahnya *bargaining position* produser film dalam negeri terhadap Grup 21 dalam perjanjian pendistribusian dan penayangan film

Konsep :

Grup 21 wajib menuangkan semua hasil negosiasi dalam bentuk surat perjanjian tertulis agar ada keterbukaan antara kedua pihak dan menjamin kepastian hukum.

c). Eksepsi

1. Struktur hukum :

Hambatan :

- Timbangnya persebaran bioskop di seluruh wilayah di Indonesia.
- Masuknya bioskop ke dalam Daftar Negatif Investasi (DNI) bagi pihak asing dan lemahnya dorongan Pemerintah atas investasi bioskop oleh pelaku usaha dalam negeri
- Pelanggaran HAKI film-film dalam negeri dalam hal pembajakan film.

Konsep :

- Penyebaran bioskop diutamakan ke daerah yang kekurangan jumlah bioskop dan membatasi pemberian izin pendirian cabang bioskop baru di kota yang sudah padat jumlah bioskopnya.
- Memperkuat industri hiburan film di dalam negeri sebelum membukanya bagi investor asing. Namun untuk bidang importasi dan distribusi film hendaknya tetap dimasukkan dalam daftar negatif investasi agar tidak terjadi invasi film asing.
- Penegakan hukum oleh aparat dalam memberantas pembajakan film.

2. Substansi hukum

Hambatan :

- Tidak adanya peraturan tentang larangan monopoli bioskop dalam UU Nomor 33 Tahun 2009.

- Persaingan antara film dalam negeri dan film asing dalam menayangkan filmnya sementara jumlah layar bioskop di Indonesia masih terbatas dan tidak dibatasnya impor film asing.

- Tidak ada acuan yang jelas terhadap dasar klasifikasi bioskop.

- Digitalisasi bioskop.

Konsep :

- Revisi UU Nomor 33 Tahun 2009.

- Memberikan kepastian pengaturan masa edar dan masa tayang.

- Pemerintah hendaknya menetapkan klasifikasi bioskop.

- Membuat peraturan yang memerintahkan konversi sistem seluloid ke digital secara bertahap, dengan subsidi Pemerintah bagi pelaku usaha diluar Grup 21 dan Blitz.

2. Budaya Hukum

Hambatan :

Kurangnya kesadaran HAKI masyarakat yang mengkonsumsi film dalam negeri dalam bentuk bajakan.

Konsep :

Sosialisasi demi menumbuhkan kesadaran HAKI dan kecintaan masyarakat terhadap film dalam negeri.

3. Sistem Informasi Hukum

Hambatan :

Keterbatasan akses masyarakat terhadap film dalam negeri dan informasi tentang hak cipta.

Konsep :

Memfaatkan dan mendorong cara alternatif seperti layar tancap, bioskop mini, festival film dan bioskop keliling untuk menyebarkan akses penayangan film ke seluruh wilayah Indonesia, khususnya film dalam negeri untuk menumbuhkan kecintaan masyarakat terhadap film dalam negeri sehingga masyarakat bisa menghormati hak cipta produser film dalam negeri.

KESIMPULAN

1. Persaingan usaha di bidang importasi dan distribusi film di Indonesia belum memenuhi ketiga unsur persaingan usaha yang sehat. Untuk unsur jaminan kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi setiap orang, sudah terpenuhi walaupun masih dalam formalitas yuridis dan belum diiringi oleh penegakan hukum yang memadai. Sedangkan untuk unsur kedua dan ketiga belum terpenuhi. Hubungan kerjasama produser dalam negeri dengan Grup 21 tidak proporsionalitas. Selain itu masih terjadi konsentrasi kekuatan ekonomi.

2. Dari aspek kepastian hukum, Putusan KPPU Perkara Nomor 05/KPPU-L/2002 tidak sepenuhnya memberikan kepastian tentang cara menafsirkan pasal-pasal yang menggunakan pendekatan secara *rule of reason* yakni Pasal 14 (Integrasi Vertikal) dan Pasal 17 (monopoli). Dari aspek keadilan, putusan ini tidak bisa menghilangkan ketimpangan antara Grup 21 dengan pelaku usaha diluar Grup 21. Dari aspek kemanfaatan, putusan ini tidak memberikan manfaat jangka panjang terhadap perkembangan industri perfilman nasional karena tidak terbuktinya perbuatan monopoli oleh Grup 21 menyebabkan perbuatan ini berlangsung dan terulang di tahun 2009 dan 2011.

3. Konsep yang dapat diterapkan untuk menumbuhkembangkan perfilman nasional yakni perbaikan dari segi struktur hukum, substansi hukum, budaya hukum dan sistem informasi hukum di masing-masing tahapan mulai dari tahapan produksi, importasi dan distribusi, serta eksebis. Ketiga tahapan itu harus dilakukan perbaikan secara berkesinambungan.

SARAN

1. Demi memenuhi unsur-unsur persaingan usaha yang sehat, maka harus dilakukan upaya dekonsentrasi ekonomi oleh Pemerintah serta pemberlakuan kewajiban untuk menuangkan hasil negosiasi antara distributor dengan produser film dalam negeri ke dalam bentuk surat perjanjian tertulis agar ada kepastian hukum.
2. Kepada Majelis Komisi, seharusnya tidak hanya menekankan pemeriksaan perkara pada penafsiran secara legal formal namun juga melakukan penafsiran terhadap keterkaitan antara satu perbuatan dengan perbuatan lainnya, misalnya dalam hal ini keterkaitan antara monopoli di bidang importasi dan distribusi film dengan monopoli di bidang eksebisi.
3. Dari segi substansi hukum, Pemerintah harus segera menerbitkan peraturan pelaksana di bidang pendanaan bagi produser film komersial dalam negeri, serta Peraturan Menteri di bidang tata edar film sesuai amanat Pasal 28 Undang-undang Nomor 33 Tahun 2009, pembatasan jumlah impor film asing serta masa edar dan masa tayang setiap judul film sesuai dengan amanat Pasal 88 Undang-undang Nomor 33 Tahun 2009. Di samping itu

Pemerintah juga hendaknya merevisi UU Perfilman dengan menambah ketentuan larangan monopoli jumlah bioskop oleh satu atau sekelompok pelaku usaha agar monopoli tidak lagi dipandang dari segi importasi dan distribusi film saja melainkan juga dari segi dominasi di bidang eksebisi, serta menambah ketentuan klasifikasi bioskop dan konversi sistem seluloid ke digital.

Dari segi struktur hukum, pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus bekerja sama membatasi ijin pendirian bioskop di daerah-daerah yang telah padat bioskop agar tercipta pemerataan bioskop. Sementara aparat penegak hukum hendaknya konsisten dalam memberantas pembajakan film.

Dari segi budaya hukum, pelaku usaha perfilman dituntut untuk memberikan peran terhadap peningkatan mutu produksi film dalam negeri, sementara masyarakat diharapkan lebih sadar dalam memilih film dengan tema edukatif, lebih mencintai film dalam negeri dan tidak lagi memilih mengkonsumsi film bajakan.

Dari segi sistem informasi hukum, untuk bidang produksi film Menteri Pariwisata dan Ekonomi Kreatif hendaknya mengumumkan secara

berkala data jumlah penonton setiap judul film melalui situs resmi Kementerian Pariwisata dan Ekonomi Kreatif atau dengan membuat situs resmi yang dikelola oleh Dirjen Film, Seni dan Budaya. Pemerintah juga harus mendorong cara alternatif seperti layar tancap, bioskop mini, festival film dan bioskop keliling untuk menyebarkan akses penayangan film ke seluruh wilayah Indonesia, khususnya film dalam negeri untuk menumbuhkan kecintaan masyarakat terhadap film dalam negeri.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Andi Fahmi Lubis, dkk, 2009, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*, Jakarta, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH.
- Black, Campbell Henry, 1990, *Black's Law Dictionary, Sixth Edition*, St. Paul, Minn., West Publishing Co.
- Friedman, M. Lawrence, 1975, *The Legal System A Social Perspective*. (New York : Rusell Sage Fondation : 1975).
- Johnny Ibrahim, 2006, *Hukum Persaingan Usaha*, Malang, Bayumedia.
- Misbach Yusa Biran, *Sejarah Film 1900 – 1950 : Bikin Film di Jawa*, Jakarta, Komunitas Bambu
- Mochtar Kusumaatmadja, tanpa tahun, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Bandung, Penerbit Bina Cipta.
- Mochtar Kusumaatmadja, 1986, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Bandung, Penerbit Binacipta.
- Mochtar Kusumaatmadja, 1995, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional*, Bandung, Penerbit Binacipta.
- Mochtar Kusumaatmadja, 2002, *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Bandung, Penerbit Alumni.
- Ningrum Natasya Sirait, dkk., 2010, *Ikhtisar Ketentuan Hukum Persaingan Usaha*, Jakarta, The Indonesia Netherlands National Legal Reform Program.
- Otje Salman dan Eddy Damian, 2002, *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan dari Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M.*, Bandung, Penerbit PT.Alumni.
- Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana.
- Satjipto Rahardjo, 2000, *Ilmu Hukum*, Bandung, Citra Aditya Bakti.
- Suyud Margono, 2009, *Hukum Anti Monopoli*, Jakarta, Sinar Grafika.
- Universitas Jember, 2011, *Pedoman Penulisan Karya Ilmiah*, Jember, Jember University Press.

Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.
- Burgerlijk Wetboek* (Kitab Undang-Undang Hukum Perdata).
- Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Undang – Undang Nomor 33 Tahun 2009 tentang Perfilman.

Produser Film Komersial, Skripsi, Jember, Universitas Jember.

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2010 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka Dengan Persyaratan Di Bidang Penanaman Modal.

Dyah Ochtorina Susanti, 2006, *Pelaksanaan Perjanjian Pembiayaan Murabahah Dengan Sistem Bai' u Salam Ditinjau Dari Sudut Pandang Hukum Islam*, Tesis, Malang, Universitas Brawijaya.

Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2010 tentang Daftar Bidang Usaha yang Tertutup dan Bidang Usaha yang Terbuka Dengan Persyaratan Di Bidang Penanaman Modal.

Internet

Erika Asdi, 2012, *Industri Kreatif Sebagai Industri Anti Krisis*, <http://indonesiakreatif.net/article/industri-kreatif-sebagai-industri-antikrisis/>, diakses tanggal 5 Maret 2013.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 102/PMK.011/2011 tentang Nilai Lain sebagai Dasar Pengenaan Pajak atas Pemanfaatan Barang Kena Pajak Tidak Berwujud dari Luar Daerah Pabean di Dalam Daerah Pabean berupa Film Cerita Impor dan Penyerahan Film Cerita Impor, serta Dasar Pemungutan Pajak Penghasilan Pasal 22 atas Kegiatan Impor Film Cerita Impor.

Afri Meidam, *Fenomena Industri Perfilman di Indonesia*, http://perfilman.pnri.go.id/kliping_artikel/detail/259, diakses tanggal 5 Maret 2013.

Surat Edaran Dirjen Pajak Nomor SE-79/PJ/2011 tanggal 20 oktober 2011 tentang Penyampaian Peraturan Menteri Keuangan Nomor 102/PMK.011/2011 Tentang Nilai Lain Sebagai Dasar Pengenaan Pajak Atas Pemanfaatan Barang Kena Pajak Tidak Berwujud Dari Luar Daerah Pabean Di Dalam Daerah Pabean Berupa Film Cerita Impor Dan Penyerahan Film Cerita Impor, Serta Dasar Pemungutan Pajak Penghasilan Pasal 22 Atas Kegiatan Impor Film Cerita Impor.

Chaerani, *Monopoli Bioskop*, <http://movies.groups.yahoo.com/group/indomovie/message/9761>, diakses tanggal 22 Januari 2013.

Putusan KPPU Perkara Nomor 05/KPPU–L/2002.

Karya Ilmiah

Cita Yustisia Serfiyani, 2011, *Konsepsi Hak Cipta Sinematografi Sebagai Jaminan Kredit Perbankan Bagi*