

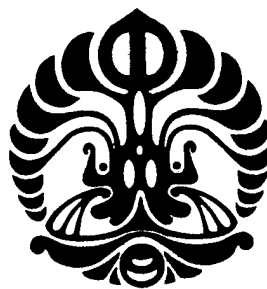
**PENERAPAN PENDEKATAN *RULE OF REASON*  
TERHADAP BENTUK KARTEL  
BERDASARKAN HUKUM PERSAINGAN USAHA  
DI INDONESIA**

**(Studi terhadap Putusan KPPU Nomor: 03/KPPU-I/2003, Putusan  
KPPU Nomor: 10/KPPU-L/2005 dan Putusan KPPU Nomor:  
11/KPPU-L/2005)**

**TESIS**

**DEBORA**

**0606006040**



**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM EKONOMI  
PROGRAM PASCA SARJANA  
JAKARTA  
JULI 2008**

**PENERAPAN PENDEKATAN *RULE OF REASON*  
TERHADAP BENTUK KARTEL  
BERDASARKAN HUKUM PERSAINGAN USAHA  
DI INDONESIA**

**(Studi terhadap Putusan KPPU Nomor: 03/KPPU-I/2003, Putusan  
KPPU Nomor: 10/KPPU-L/2005 dan Putusan KPPU Nomor:  
11/KPPU-L/2005)**

**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Master Hukum**

**DEBORA**

**0606006040**



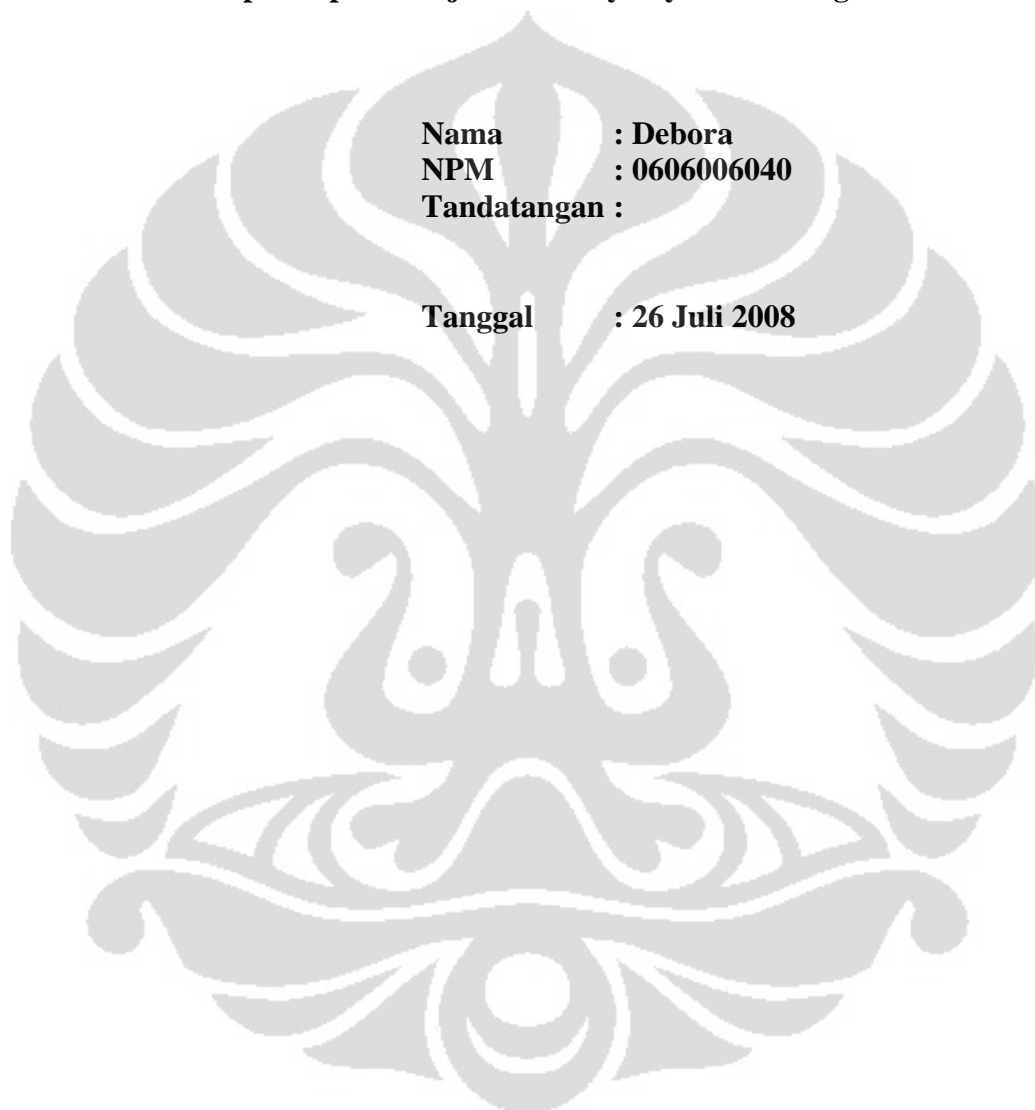
**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM EKONOMI  
PROGRAM PASCA SARJANA  
JAKARTA  
JULI 2008**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

**Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri, dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk telah saya nyatakan dengan benar**

**Nama : Debora**  
**NPM : 0606006040**  
**Tandatangan :**

**Tanggal : 26 Juli 2008**



## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur saya panjatkan kepada Kristus Yesus karena dengan perkenan, tuntunan, dan perlindunganNya, saya dapat menyelesaikan tesis ini. Objek penelitian yang saya bahas di dalam tesis ini adalah penerapan pendekatan *rule of reason* terhadap bentuk kartel pada putusan Perkara Putusan Nomor 03/KPPU-I/2003 tentang Penerapan Tarif dan Kuota Angkutan Kapal Peti Kemas Jalur Makassar-Surabaya-Makassar, Putusan Nomor 10/KPPU-I/2005 tentang Perdagangan Garam ke Sumatera Utara dan Putusan Nomor 11/KPPU-I/2005 tentang Distribusi Semen Gresik di Area 4.

Ucapan terima kasih saya sampaikan yang sebesar-besarnya kepada:

- (1) Ibu Dr. A.M. Tri Anggraini, S.H., M.H., Kurnia Toha, S.H., LL.M., Ph.D dan Dr. Rosa Agustina, S.H., M.H. sebagai pembimbing dan penguji yang memberikan ide, pemikiran dan kritikan dalam penyelesaian tesis ini;
- (2) Ucapan terima kasih dan rasa hormat saya sampaikan kepada kedua orang tua saya yang telah mendidik dan membesarkan saya hingga meraih gelar akademik ini. Ucapan serupa saya sampaikan kepada saudara-saudariku yang turut memberikan dorongan dan semangat dalam menyelesaikan tesis, Betty Ida Wati, Rosalynn dan Jonn Maruli.
- (3) Ucapan terima kasih juga terhaturkan kepada teman-teman kuliah Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, pimpinan dan pegawai Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Akhirnya, penulis menyadari bahwa tesis ini mengandung kekurangan dan ketidaksempurnaan. Oleh karena itu, penulis mengharap kritik dan saran yang konstruktif bagi penyempurnaan tesis ini. Terima kasih.

Jakarta, 26 Juli 2008

Debora

**HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS  
AKHIR UNTUK KEPENTINGAN PUBLIKASI**

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertandatangan di bawah ini:

Nama : Debora  
NPM : 0606006040  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Fakultas : Hukum Ekonomi Program Pascasarjana  
Jenis Karya : Tesis

demikian pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia **Hak Bebas Noneksklusif (Non-exclusive Royalty-Free Right)** atas karya ilmiah saya yang berjudul :

PENERAPAN PENDEKATAN *RULE OF REASON* TERHADAP BENTUK KARTEL BERDASARKAN HUKUM PERSAINGAN USAHA DI INDONESIA (Studi terhadap Putusan KPPU Nomor: 03/KPPU-I/2003, Putusan KPPU Nomor: 10/KPPU-L/2005 dan Putusan KPPU Nomor: 11/KPPU-L/2005)

berserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Noneksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (database), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta  
Pada tanggal : 26 Juli 2008  
Yang menyatakan

**Debora**

## ABSTRAK

Nama : Debora  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul : Penerapan Pendekatan *Rule of Reason* Terhadap Bentuk Kartel Berdasarkan Hukum Persaingan di Indoneisa (Studi terhadap Putusan KPPU Nomor 03/KPPU-I/2003, Putusan KPPU Nomor 10/KPPU-I/2005 dan Putusan KPPU Nomor 011/KPPU-I/2005).”

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif dengan data sekunder sebagai sumber datanya, yang diperoleh melalui studi dokumen. Yang menjadi permasalahan adalah bagaimana bentuk kartel dalam konteks persaingan usaha, dan hal-hal apa saja yang harus dibuktikan KPPU guna menemukan adanya kartel serta bagaimana penerapan pendekatan *Rule of Reason* terhadap bentuk kartel dalam Putusan KPPU Nomor 03/KPPU-I/2003, Putusan KPPU Nomor 10/KPPU-I/2005 dan Putusan KPPU Nomor 011/KPPU-I/2005. Dari hasil penelitian, dapat disimpulkan bahwa; *pertama*, Kartel bagian dari perjanjian horizontal, yakni perjanjian antara pelaku usaha yang satu dengan pelaku usaha pesaingnya. Penetapan harga, penetapan jumlah produksi dan penetapan pembagian wilayah pemasaran disebut dengan kartel klasik. *Kedua*, pemeriksaan KPPU tidak hanya sebatas membuktikan adanya perjanjian dan tidak hanya sekedar membuktikan adanya kartel, lebih jauh KPPU membuktikan adanya “dampak” yang ditimbulkan dari kartel. *Ketiga*, adapun putusan KPPU atas ketiga kasus tersebut membuktikan Penerapan Tarif dan Kuota Angkutan Kapal Peti Kemas Jalur Makassar-Surabaya-Makassar dan Perdagangan Garam ke Sumatera Utara, serta tentang Distribusi Semen Gresik di Area 4 telah menimbulkan monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, dampak lebih jauh lagi dapat merugikan konsumen.

Kata Kunci:  
*Rule of Reason*

**ABSTRACT**

Name : Debora  
Studi Program : Legal Science  
Title : Implementation Approach of Rule of Reason of Cartel According To Competition of Law in Indonesian (Case study Verdict KPPU Number 03/KPPU-I/2003, Verdict KPPU Number 10/KPPU-I/2005 dan Number Verdict KPPU Nomor 011/KPPU-I/2005).”

This research apply method research of *yuridis normative* with secondary data as the data source, what is obtained through document study. What becoming problems is how KPPU implementation Approach of *Rule of Reason* of Cartel According Competition of Law in Indonesian (Case study of KPPU Verdict Number 03/KPPU-I/2003, KPPU Verdict Number 10/KPPU-I/2005 dan KPPU Verdict Number 011/KPPU-I/2005). From research result, inferential that; firstly, cartel is apart of horizontal barrier, thats agreement between individual entrepreneurs. Price Fixing, amount product fixing and Market Allocation refer to hard core cartels. Secondly,. In case KPPU prove element agreement of unhealthy business competition” to both the case, but also only relating to element “impact”.Thirdly, KPPU Verdict prove that third verdict have impact unhealthy business competition and more can make consumer lose.

Key Word:  
*Rule of Reason*

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN .....</b>	<b>ii</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>iii</b>
<b>LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH .....</b>	<b>iv</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>v</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>vi</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>vii</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.</b>	
A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah.....	8
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Landasan Konseptual.....	9
E. Metodologi Penelitian.....	12
F. Sistematika Penulisan.....	14
<b>BAB II BENTUK KARTEL DAN PENDEKATAN HUKUMNYA.</b>	
A. Bentuk Perjanjian Yang Dilarang.....	15
B. Bentuk-Bentuk Kartel.....	20
C. Pendekatan Hukum Dalam Kartel.....	26
<b>BAB III PEMBUKTIAN ADANYA KARTEL OLEH KPPU BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999.</b>	
A. Dasar Pengaturan Kartel Dalam Hukum Persaingan.....	40
B. Pembuktian Unsur-Unsur Kartel Dalam Putusan KPPU .....	49
<b>BAB IV PENERAPAN PENDEKATAN <i>RULE OF REASON</i> DALAM KARTEL.</b>	
A. Putusan KPPU Nomor 03/KPPU-I/2003.....	61
B. Putusan KPPU Nomor 10/KPPU-I/2005.....	66
C. Putusan KPPU Nomor 011/KPPU-I/2005.....	73
<b>BAB V PENUTUP.</b>	
A. Kesimpulan.....	78
B. Saran.....	81
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>viii</b>



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Lahirnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999<sup>1</sup> tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat tidak terlepas dari tekanan IMF kepada pemerintah Indonesia.<sup>2</sup> Persetujuan antara Indonesia dengan IMF pada tanggal 15 Januari 1998 menyepakati, bahwa pemerintah Indonesia<sup>3</sup> akan melaksanakan berbagai pembaharuan struktural, termasuk deregulasi berbagai kegiatan domestik, yang bertujuan untuk mengubah ekonomi biaya tinggi Indonesia menjadi suatu ekonomi<sup>4</sup> yang lebih terbuka, kompetitif, dan efisien.<sup>5</sup> Guna mendorong persaingan domestik dan memperluas ruang lingkup bagi kegiatan sektor swasta yang dinamis dan efisien, maka diperlukan program pembaharuan struktural meliputi usaha deregulasi dan privatisasi (swastanisasi) ekonomi Indonesia.<sup>6</sup>

Dalam rangka mewujudkan iklim persaingan dalam dunia usaha guna menumbuhkan demokrasi dibidang ekonomi, maka pemerintah menghendaki adanya kesempatan yang sama bagi setiap pelaku usaha untuk berpartisipasi dalam proses produksi dan pemasaran barang dan atau jasa. Hal tersebut

---

<sup>1</sup>Undang-Undang tersebut merupakan hasil inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), yang diundangkan pada tanggal 5 Maret 1999 dan berlaku sejak tanggal 5 Maret 2000, lihat dalam Sutan Remy Sjahdeini, "Latar Belakang, Sejarah, dan Tujuan UU Larangan Monopoli," *Jurnal Hukum Bisnis* (Mei-Juni 2002): 5. Sebelum lahirnya UU tersebut, pengaturan persaingan usaha dapat kita jumpai dalam pasal 382 bis KUH Pidana, Pasal 1365 KUH Perdata, dan lainnya, lihat dalam Susanti Adi Nugroho, *Pengaturan Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta: Puslitbang Mahkamah Agung, 2001), hal. 13-14.

<sup>2</sup>Sutan Remy Sjahdeini, "Latar Belakang, Sejarah, dan Tujuan UU Larangan Monopoli," *Jurnal Hukum Bisnis* (Mei-Juni 2002): 5.

<sup>3</sup>Di Indonesia hambatan-hambatan terhadap persaingan domestik lebih sering diciptakan oleh pemerintah, baik pada tingkat pusat maupun pada tingkat daerah, daripada oleh perilaku perusahaan swasta, lihat dalam Roderick Brazier dan Sahala Sianipar, *ed., Undang-Undang Antimonopoli Indonesia Dampaknya Terhadap Usaha Kecil dan Menengah* (Jakarta: Asia Foundation, 1999), hal. 11.

<sup>4</sup>Ekonomi merupakan faktor penting dalam evolusi hukum. Marx dan Engels berpendapat bahwa faktor-faktor ekonomis mempunyai pengaruh absolut atas perkembangan kemasyarakatan, lihat dalam Emeritus John Gilissen dan Emeritus Frits Gorle, *Sejarah Hukum Suatu Pengantar*, disadur oleh Freddy Tengker (Bandung: Refika Aditama, 2005), hal. 97-98.

<sup>5</sup>Butir 31, Memorandum IMF, 15 Januari 1998, dikutip dalam Thee Kian Wie, "Aspek-aspek Ekonomi Yang Perlu Diperhatikan Dalam Implementasi UU No. 5/ 1999," *Jurnal Hukum Bisnis* (vol. 7, 1999): 64.

<sup>6</sup>Thee Kian Wie, "Aspek-aspek Ekonomi Yang Perlu Diperhatikan Dalam Implementasi UU No. 5/ 1999," *Jurnal Hukum Bisnis* (vol. 7, 1999): 64.

dilakukan dalam iklim usaha yang sehat, efektif dan efisien sehingga mendorong pertumbuhan ekonomi dan berkerjanya ekonomi pasar yang wajar. Atas dasar pertimbangan tersebut maka telah dilahirkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat (selanjutnya disebut UU Antimonopoli).

Dalam pembuatannya, UU Antimonopoli sangat dipengaruhi oleh *Antitrust Law* Amerika Serikat.<sup>7</sup> Baik substansi maupun terminologi yang digunakan dalam undang-undang tersebut, belajar dari *Antitrust Law* Amerika Serikat,<sup>8</sup> sehingga untuk mendalami UU Antimonopoli, harus mempelajari *Antitrust Law* Amerika Serikat.<sup>9</sup>

Penyusun undang-undang melihat, bahwa salah satu sarana untuk melakukan tindakan persaingan yang tidak sehat adalah membuat perjanjian atau kontrak dengan para pelaku usaha pesaingnya guna meraih keuntungan bersama. Kartel merupakan salah satu bentuk perjanjian yang dilarang dalam UU Antimonopoli. Jenis perjanjian ini sering terjadi dalam praktek kegiatan usaha, yang ditentukan oleh pelaku usaha di bidang tertentu, dengan maksud mencari keuntungan secara mudah atau bahkan menyingkirkan pesaing di pasar bersangkutan, sehingga mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat. Kebanyakan negara memandang kartel sebagai pelanggaran persaingan yang paling serius dituntut sebagai tindakan kriminal.<sup>10</sup>

Jenis kartel yang paling umum terjadi di kalangan penjual adalah perjanjian penetapan harga, perjanjian pembagian wilayah pasar atau pelanggan, dan perjanjian pembatasan *output*. Sedangkan yang paling sering terjadi di

---

<sup>7</sup>Sutan Remy Sjahdeini, *Op. Cit.*, hal. 8. Lihat juga Chatamarrasjid, "Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli," *Jurnal Hukum Bisnis* (vol. 7, 1999): 71. Chatamarrasjid juga menyatakan bahwa banyak perundang-undangan lain mengacu ke Amerika Serikat dalam mengatur persaingan sehat, tidak terkecuali Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1999.

<sup>8</sup>Amerika Serikat merupakan negara yang konon paling tua hukum persaingannya. Pengaturan persaingan usaha di Amerika telah eksis sejak diterbitkannya *Sherman Act* pada tahun 1889. Akan tetapi, Kanada sesungguhnya sudah memiliki hukum sejenis itu setahun sebelumnya, yakni *Combines Investigation Act (CIA)* pada tahun 1889. Namun, ketentuan persaingan usaha yang komprehensif baru dimiliki Kanada pada saat diundangkannya *Competition Act* tahun 1986 yang kemudian diperbarui pada tahun 1976. Lihat Firoz Gaffar, "Hukum Acara Persaingan Usaha: Telaah Kritis Atas Sejumlah Problem." *Jurnal Hukum Bisnis* (Januari 2006): 60.

<sup>9</sup>Sutan Remy Sjahdeini, *Op. Cit.*, hal. 8.

<sup>10</sup>R. Shyam Khemani et al., *A Framework The Design and Implementation of Competition Law and Policy*, (Washington, D.C.Parish: The World Bank-OECD, 1999), hal. 20.

kalangan pembeli adalah perjanjian penetapan harga, perjanjian alokasi wilayah dan *bid rigging*.<sup>11</sup>

Kartel umumnya dipraktikkan oleh asosiasi<sup>12</sup> dagang (*trade associations*) bersama para anggotanya. Banyak sekali hal yang bermanfaat dengan adanya suatu asosiasi dagang, misalnya upaya menyusun standar teknis atau upaya bersama mengatasi polusi akan menjadi ringan bila diikuti para anggota. Akan tetapi, bahaya akan muncul bila kegiatan asosiasi tersebut ditujukan untuk mengatur harga, karena akan menghambat serta menghalangi terjadinya suatu persaingan yang sehat. Asosiasi perusahaan taksi misalnya, mereka dapat mengatur suatu perjanjian penetapan harga yang berlaku bagi semua para pengusaha taksi anggotanya. Organisasi dapat mengatur ketentuan tarif angkutan bus antarkota atau dalam kota.

Demikian pula asosiasi perusahaan penerbangan dapat mengeluarkan aturan tentang keseragaman harga. Contoh-contoh tersebut adalah sebagian dari praktik penetapan harga melalui kartel yang dapat menghalangi terlaksananya suatu persaingan yang sehat.<sup>13</sup>

Terlepas dari manfaat besar suatu kartel sebagai bentuk koordinasi, kartel sebenarnya menghadapi resiko yang besar, terutama di negara-negara yang hukum ekonominya kuat, karena terdapat larangan kartel secara resmi dalam bentuk undang-undang. Di samping itu, kelanggengan kartel juga terancam oleh para anggota yang cenderung untuk melanggar kuota yang telah disepakati.<sup>14</sup> Oleh

---

<sup>11</sup>*Ibid.*, hal. 21.

<sup>12</sup>Asosiasi Pulp dan Kertas Indonesia (APKI) mempunyai anggota 17 produsen kertas, antara lain Indah Kiat Tjiwi Kimia, Surya Agung Kertas, Pindo Deli, Parasindo Pratama dan lain-lain. APKI sebagai asosiasi produsen kertas dikatakan oleh para anggotanya sebagai forum komunikasi tetapi dalam kenyataannya APKI tidak sekedar sebuah forum komunikasi tetapi secara diam-diam berubah menjadi semacam kartel. Para produsen pulp dan kertas yang bergabung dalam APKI ini ternyata berkumpul guna menetapkan patokan harga kertas. Dengan menetapkan patokan harga kertas tersebut APKI mampu mempertahankan harga kertas pada harga yang dikehendaki oleh para produsen kertas itu. Dengan demikian, suasana persaingan dalam perdagangan kertas ditiadakan. Karena itu, mekanisme supply dan demand yang semestinya menentukan harga kertas di pasaran tidak berfungsi sama sekali. Maka tidaklah aneh meskipun pasokan kertas di pasar melimpah para produsen yang tergabung dalam APKI itu tetap mendikte harga kertas di pasar. Kartelisasi produsen kertas ini jelas akhirnya merugikan para konsumen yang harus membayar kertas lebih mahal. Susanti Adi Nugroho, "Hukum Persaingan Usaha Di Indonesia", (Jakarta : Mahkamah Agung, 2001) hal. 11

<sup>13</sup>Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha*, (Malang : Bayumedia Publishing, 2006) hal. 231.

<sup>14</sup>Hendrawan Supratikto, *Loc. Cit.* Lihat Sudarsono Hardkosoekarto, *Op. Cit.*

karena berbagai resiko tersebut, para pelaku kartel biasanya lebih menyukai pengaturan yang lebih longgar dan fleksibel. Koordinasi dapat dilakukan setengah terbuka atau bahkan tersembunyi (*covert agreement*). Bentuk-bentuk koordinasi itu banyak dilakukan oleh berbagai bentuk asosiasi produsen atau asosiasi dagang sampai mekanisme pengaturan kapasitas operasional mesin dan persediaan barang.<sup>15</sup>

Praktik kartel bukan hanya terjadi pada perusahaan-perusahaan domestik saja, namun juga sering digunakan dalam mega-*competition* yang melibatkan perusahaan multi nasional dengan jangkauan global dan didukung oleh pemerintahnya masing-masing. OPEC (*Organization of Petroleum Exporting Countries*)<sup>16</sup> adalah contoh praktik kartel yang dilakukan oleh beberapa negara. Untuk menaikkan harga, negara anggota membuat kesepakatan untuk membatasi jumlah produksi minyak bumi secara bersama melalui penentuan kuota.<sup>17</sup>

Segi negatif kartel ditinjau dari sisi konsumen, *pertama*, keuntungan monopoli yang dihasilkan dari perjanjian kartel dapat dinikmati produsen dalam jangka panjang. Ini berpengaruh pada distribusi pendapatan di antara anggota masyarakat. Oleh karena itu, kartel dan monopoli sering dipandang sebagai pencipta ketidakadilan. *Kedua*, volume produksi lebih kecil dari volume optimal, karena anggota kartel tidak memanfaatkan sepenuhnya *economic of scale*, yang mengakibatkan pemborosan sumber-sumber daya. *Ketiga*, terjadinya eksploitasi terhadap konsumen, karena output lebih tinggi dari biaya marjinal. *Keempat*,

---

<sup>15</sup>“Perlu Dihindari Asosiasi yang Mengarah ke Praktek Monopoli”, Suara Pembaruan, 23 September 1996.

<sup>16</sup>Sehubungan dengan adanya sinyalemen kartel, perlu diketahui bahwa kartel adalah salah satu bentuk koordinasi yang sifatnya paling terang-terangan (*overt agreement*) dan contoh paling terkenal dari kartel adalah OPEC (*Organization of Petroleum Exporting Countries*). Anggota kartel bersepakat untuk mengatur harga pasar dari produk yang mereka jual dan kuota produksi masing-masing. Dalam hal ini terdapat banyak kondisi yang mendorong lahirnya kartel, antara lain adalah kesadaran para pengusaha bahwa perang harga di antara mereka akan menghancurkan semuanya. Mereka menghadapi pembeli yang kuat dan terkonsentrasi, ikatan sosial-ekonomi para penjual yang sama, tidak ada larangan resmi dari pemerintah berupa peraturan perundang-undangan (UU Antimonopoli atau Antitrust), dan adanya suatu anggapan, bahwa produksi yang dapat dihasilkan oleh produsen di luar kartel tidak mempengaruhi harga pasar. Hendrawan Supratikto, *Oligopoli, Kartel dan Efisiensi Ekonomi*, Kompas, 12 Pebruari 1993. Lihat *Praktek Kartel Mestinya Juga Dihapus*, Kompas, 22 Agustus 1997.

<sup>17</sup>*Ibid.*

terjadinya eksploitasi pemilik faktor-faktor produksi (misalnya tenaga kerja), karena mereka dibayar (biaya marjinal) lebih rendah dari harga *output*.<sup>18</sup>

Dalam skala bisnis internasional, baik praktik monopoli maupun perjanjian kartel telah menimbulkan dampak yang secara tidak langsung merugikan dunia usaha nasional. Sangat sulit mengharapkan dunia usaha Indonesia menjadi salah satu “pemain utama” di pasar internasional,<sup>19</sup> karena praktik monopoli maupun perjanjian kartel di pasar dalam negeri telah membuat perusahaan-perusahaan tersebut ‘terlena’ menikmati keuntungan besar berkat adanya fasilitas pemerintah,<sup>20</sup> sehingga membuat mereka cenderung mengabaikan peningkatan daya saing di pasar internasional.<sup>21</sup>

Untuk menentukan suatu kerjasama mengandung unsur kartel, Komisi Pengawas Persaingan Usaha mengacu kepada Pasal 11 UU Antimonopoli, yang menyebutkan:

*“Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat”*

Dari pasal tersebut dapat ditarik beberapa unsur, yakni *pertama*, adanya pelaku usaha pesaingnya. *Kedua*, adanya perjanjian. *Ketiga*, terdapat tujuan untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa. *Keempat*, mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Ketentuan Pasal 11 masih bersifat umum sehingga sulit untuk membuktikan adanya kartel, karena dalam Pasal 1 butir 7 UU Antimonopoli, menyatakan bahwa perjanjian adalah suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha, untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha lain dengan

<sup>18</sup>Sudarsono Hardjosoekarto, *Ekonomi Politik Kartel*, Kompas, 12 Pebruari 1993.

<sup>19</sup>“Monopoli Mematikan Inisiatif Pengusaha”, Kompas, 28 Juli 1992.

<sup>20</sup>“Terobosan Ekonomi Biaya Tinggi: Penghapusan Kuota Impor dan Monopoli Tata Niaga”, *Business News*, 10 Oktober 1986. Lihat juga “Monopoli dan Kartel Berkait dengan Pola Perkreditan Masa Lalu”, *Media Indonesia*, 11 Oktober 1995.

<sup>21</sup>Agus Erma Surya, “Ekonomi Indonesia Tidak mengikuti Persaingan Bebas”, tapi Persaingan Terbatas”, *Jurnal Ekuin*, 5 Desember 1981. Lihat “Jaga Efisiensi dengan Bertahan di Bisnis Inti”, *Bisnis Indonesia*, 19 Januari 1996.

nama apapun, baik tertulis maupun tidak tertulis. Bagaimana ketika pelaku usaha dengan pihak lain melakukan perjanjian secara lisan (tidak tertulis)?

Lahirnya Undang-undang No. 5 Tahun 1999 maka dibentuk pula Komisi Pengawas Persaingan Usaha. Komisi Pengawas Persaingan Usaha memegang peranan yang sangat penting yang mana dalam Pasal 30 Undang-undang No.5 Tahun 1999 dikatakan bahwa komisi dibentuk untuk mengawasi pelaksanaan Undang-undang ini. Selain melakukan penilaian terhadap perjanjian yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat. Komisi juga bertugas melakukan penilaian terhadap kegiatan atau aktivitas pelaku usaha yang bertentangan dengan undang-undang.<sup>22</sup>

Dalam hukum persaingan sendiri, untuk menganalisis suatu tindakan yang dilakukan oleh pelaku usaha, Komisi Pengawas Persaingan Usaha menggunakan dua model pendekatan yang digunakan untuk mengetahui apakah tindakan tersebut telah bertentangan dengan hukum persaingan atau tidak. Pendekatan tersebut adalah pendekatan *rule of reason* dan *per se illegal*. Baik pendekatan *per se illegal* maupun *rule of reason* di Amerika selama seperempat abad berlakunya Sherman Act telah lama diterapkan dalam menetapkan apakah suatu perbuatan menghambat persaingan.<sup>23</sup>

Hampir semua negara menghukum praktik kartel secara *per se illegal*, bahkan anggota kartel pada umumnya menghadapi tanggungjawab potensial kriminal.<sup>24</sup> Namun ketentuan kartel dalam Pasal 11 UU Antimonopoli menetapkan, bahwa pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan para pesaingnya untuk mempengaruhi harga “hanya jika” perjanjian tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan/atau persaingan tidak sehat. Ketentuan ini memaksa pihak Komisi Pengawas Persaingan Usaha (selanjutnya disebut dengan KPPU) untuk menggunakan pendekatan *rule of reason* dalam menganalisis kartel, sehingga membutuhkan penyelidikan yang mendalam. Berbeda halnya dengan larangan penetapan harga (Pasal 5) yang menggunakan

---

<sup>22</sup>Kurnia Toha, “Implikasi UU No.5 Tahun 1999 Terhadap Hukum Acara Pidana”, *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 19, (Mei-Juni 2002) : 21

<sup>23</sup>A.M. Tri Anggraini, *Op.Cit*, hal. 79.

<sup>24</sup>Ketentuan tentang Kartel dalam Pasal 11 sesungguhnya meliputi Oligopoli (Pasal 4), Penetapan Harga (Pasal 5), Pembagian Wilayah (Pasal 9), Pemboikotan (Pasal 10), dan Oligopsoni (Pasal 13) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999.

pendekatan *per se illegal*, padahal sesungguhnya perjanjian penetapan harga dapat dikategorikan sebagai kartel.

Tindakan penetapan harga dan pembatasan produk kadangkala ditutup atau dilipat dalam kepuasan setiap orang (anggota), sehingga tidak ada seorang (anggota)-pun yang mendapatkan bagian lebih dari pada yang telah diperjanjikan.<sup>25</sup> Mengingat hal ini, generalisasi paling mendasar yang dibuat dalam Hukum Antitrust menyatakan, bahwa hambatan kartelisasi adalah *per se illegal*.<sup>26</sup> Meskipun Mahkamah Agung Amerika Serikat memutuskan beberapa perkara kartel dengan pendekatan *rule of reason*.

Kedua metode pendekatan *per se illegal* dan *rule of reason* memiliki perbedaan ekstrim yang digunakan dalam penerapannya. *Per se illegal* menyatakan setiap perjanjian atau kegiatan usaha tertentu ilegal, tanpa pembuktian lebih lanjut atas dampak yang ditimbulkan oleh perjanjian atau kegiatan usaha tersebut. Sedangkan *rule of reason* adalah pendekatan yang digunakan oleh lembaga otoritas persaingan usaha untuk membuat evaluasi mengenai akibat perjanjian atau kegiatan usaha tertentu, guna menentukan apakah perjanjian atau kegiatan tersebut bersifat menghambat atau mendukung persaingan.<sup>27</sup>

Penerapan ketentuan larangan penetapan harga di Indonesia mulai dilakukan oleh KPPU sejak dibentuknya Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dari sekitar tiga puluhan putusan KPPU, terdapat beberapa perkara yang diputuskan telah melakukan pelanggaran terhadap Pasal 11 UU Antimonopoli tentang Kartel, antara lain yaitu Putusan Nomor 03/KPPU-I/2003 tentang Penerapan Tarif dan Kuota Angkutan Kapal Peti Kemas Jalur Makassar-Surabaya-Makassar dan Putusan Nomor 10/KPPU-I/2005 tentang Perdagangan Garam ke Sumatera Utara, serta Putusan Nomor 11/KPPU-I/2005 tentang Distribusi Semen Gresik di Area 4.

## B. Perumusan Masalah

---

<sup>25</sup>Neil E. Roberts, "Cartel and Joint Venture", *Ibid.*, hal. 850.

<sup>26</sup>Herbert Hovenkamp, *Antitrust*, (St. Paul Minnesota: West Publishing, 1993), hal. 71.

<sup>27</sup>A.M. Tri Anggraini, "Penerapan Pendekatan "Rule of Reason" dan "Per se Illegal" Dalam Hukum Persaingan", *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 24, No.2 (2002) : 5

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka dalam penelitian ini akan dikaji tentang model pendekatan dalam hukum persaingan usaha khusus dalam penerapannya pada bentuk kartel. Masalah yang akan diteliti adalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah bentuk-bentuk kartel dalam konteks persaingan usaha?
2. Hal-hal apa sajakah yang harus dibuktikan oleh KPPU guna menemukan adanya kartel?
3. Bagaimanakah penerapan pendekatan *rule of reason* dalam perkara kartel di Indonesia?

### **C. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

Tujuan penelitian dalam penulisan tesis ini, sesuai dengan rumusan masalah diatas adalah:

- a. Guna mengetahui dan menganalisis bentuk kartel dalam hukum persaingan usaha.
- b. Untuk mengetahui dan mengkaji hal-hal apa sajakah yang harus dibuktikan oleh KPPU untuk membuktikan adanya kartel.
- c. Untuk mengetahui dan mengkaji penerapan pendekatan *rule of reason* terhadap kartel melalui Putusan KPPU berdasarkan UU Antimonopoli.

Manfaat atau kegunaan dari penelitian ini adalah sebagai upaya mengembangkan dan mendalami teori-teori hukum berkaitan dengan penerapan pendekatan *rule of reason* dan pola kartel dalam konteks persaingan usaha. Pemikiran-pemikiran tersebut diharapkan dapat bermanfaat bagi pelaku usaha, pemerintah sebagai pembuat regulasi, dan KPPU sebagai pengawas persaingan usaha di Indonesia, serta masyarakat konsumen pada umumnya, demi mendukung iklim persaingan yang sehat di Indonesia.

### **D. Landasan Konseptual**

Untuk menganalisis data mengenai kartel, Penulis menggunakan pendekatan *rule of reason*. Pendekatan ini, lebih melihat suatu tindakan atau suatu bentuk persaingan usaha dinilai melalui prinsip efisiensi dengan memperhitungkan akibat negatif (kerugian) dan positif (keuntungan ekonomis)



dari tindakan tertentu terhadap proses persaingan. Pendekatan *rule of reason* diterapkan terhadap tindakan-tindakan yang tidak bisa secara mudah dilihat ilegalitasnya tanpa menganalisa akibat tindakan itu terhadap kondisi persaingan, sehingga dalam penerapan pendekatan *rule of reason* disyaratkan untuk mempertimbangkan faktor-faktor seperti latar belakang dilakukannya tindakan,<sup>28</sup> alasan bisnis dibalik tindakan itu, serta posisi pelaku tindakan dalam industri tertentu.<sup>29</sup>

Teori *rule of reason* sebelumnya diterapkan semasa Chief Justice Warren Burger yang salah satunya pada kasus *United States v. Unites States Gypsum, Co* yang diputus dalam tahun 1978. Dalam kasus tersebut pengadilan menyatakan, bahwa pertukaran harga antar kompetitor tidak *per se* melanggar hukum anti monopoli, seperti dalam teori *per se*, melainkan haruslah dibuktikan terlebih dahulu apakah ada maksud atau pengetahuan dari pihak pelaku terhadap konsekuensi dari tindakannya itu terhadap persaingan usaha.

Dalam teori *per se illegal* tidak diperlukan analisis ekonomi mengenai apakah tindakan pelaku usaha telah menghambat persaingan atau tidak, akan tetapi cukup dengan mengetahui telah terdapat suatu perjanjian yang dilarang, maka hal itu telah dianggap sebagai pelanggaran. Sedangkan dalam teori *rule of reason* pembuktiannya memerlukan analisis ekonomi dalam hukum untuk mengetahui apakah perbuatan tersebut menghambat atau mendorong persaingan.

Pendekatan *per se illegal* memiliki kekuatan mengikat (*self-enforcing*) yang lebih luas daripada larangan-larangan yang tergantung pada evaluasi mengenai pengaruh kondisi pasar yang kompleks. Oleh karena itu, penggunaan pendekatan ini dapat memperpendek proses pada tingkatan tertentu dalam pelaksanaan sebuah undang-undang. Suatu proses dianggap relatif mudah dan sederhana, karena hanya meliputi identifikasi perilaku yang tidak sah dan pembuktian atas perbuatan ilegal tersebut. Dalam hal ini tidak diperlukan lagi penyelidikan terhadap situasi serta karakteristik pasar.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> *Rule of reason is a legal approach by competition authorities or the courts where an attempt is made to evaluate the pro competitive features of restrictive business practices or not the practice should be prohibited...*, Lihat : Ningrum Natasya Sirait, Op. Cit, hal. 78

<sup>29</sup> Arie Siswanto, "Hukum Persaingan Usaha", (Jakarta : Ghalia Indonesia, 2002), hal. 78

<sup>30</sup> *Ibid.*

Sedangkan penentuan pendekatan *rule of reason* diawali dengan menetapkan definisi pasar. Semua perhitungan, penilaian, dan keputusan tentang implikasi persaingan akibat perilaku apapun tergantung pada ukuran (pangsa) pasar dan bentuk pasar terkait (*relevant market*). Sebuah pasar memiliki dua komponen, yakni pasar produk dan pasar geografik. Pasar produk menguraikan mengenai barang atau jasa yang diperjualbelikan,<sup>31</sup> sedangkan pasar geografik menguraikan lokasi produsen atau penjual produk.<sup>32</sup>

Kartel kadangkala didefinisikan secara sempit, namun di sisi lain juga diartikan secara luas. Dalam arti sempit, kartel adalah sekelompok perusahaan yang seharusnya saling bersaing, tetapi mereka justru menyetujui satu sama lain untuk “menerapkan harga” guna meraih keuntungan monopolis. Sedangkan dalam pengertian luas, kartel meliputi perjanjian antara para pesaing untuk membagi pasar, mengalokasikan pelanggan, dan menetapkan harga.

Untuk menemukan terjadinya kartel, KPPU dapat melakukan investigasi sendiri atau menerima laporan dari masyarakat. Investigasi atau laporan tersebut harus diperiksa oleh KPPU dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari, untuk menetapkan apakah dibutuhkan pemeriksaan lanjutan.<sup>33</sup> Apabila menurut KPPU dibutuhkan pemeriksaan lanjutan, maka waktu pemeriksaan lanjutan yang diberikan oleh UU Antimonopoli yakni 60 (enam puluh) hari dan dapat diperpanjang 30 (tiga puluh) hari.<sup>34</sup> Setelah itu, KPPU wajib memberikan keputusan “telah terjadi atau tidak terjadi kartel” dalam jangka waktu 30 hari sejak pemeriksaan lanjutan.<sup>35</sup>

Untuk membangun kesepahaman pengertian atas definisi-definisi dalam penelitian ini, maka beberapa istilah yang digunakan diberikan pengertian operasional sebagai berikut :

---

<sup>31</sup>Penentuan pasar produk harus menganalisis kenaikan harga, adanya reaksi pembeli, dan prinsip pasar kecil. Lihat dalam A. M. Tri Anggraini, “Penerapan Pendekatan “Rule Of Reason” dan “Perse Illegal” Dalam Hukum Persaingan,” *Jurnal Hukum Bisnis* (vol. 24, 2005): 10.

<sup>32</sup>Pasar geografik didefinisikan menurut pandangan pembeli tentang ketersediaan produk pengganti yang dibuat atau dijual di berbagai lokasi. Lihat dalam A. M. Tri Anggraini, “Penerapan Pendekatan “Rule Of Reason” dan “Perse Illegal” Dalam Hukum Persaingan,” *Jurnal Hukum Bisnis* (vol. 24, 2005): 10.

<sup>33</sup>Indonesia, *Undang-Undang Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, UU No. 5 Tahun 1999, LN No. 33 Tahun 1999, TLN No. 3817, Pasal 39 ayat (1).

<sup>34</sup>*Ibid.*, Pasal 43 ayat (1) dan (2).

<sup>35</sup>*Ibid.*, Pasal 43 ayat (3).

1. Monopoli adalah struktur pasar tanpa persaingan, atau dengan kata lain dalam struktur pasar hanya terdapat penjual tunggal dalam satu pasar.<sup>36</sup>
2. Praktek monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemasaran atas barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.<sup>37</sup>
3. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)<sup>38</sup> adalah Komisi yang dibentuk untuk mengawasi pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan usahanya agar tidak melakukan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.<sup>39</sup>
4. Persaingan sempurna adalah situasi pasar yang sangat efisien, dengan karakteristik dimana banyak jumlah pembeli dan penjual terhadap jenis produk yang homogen, dengan informasi yang cukup bagi semua pihak pada pasar tersebut serta terdapat kebebasan untuk keluar ataupun masuk kedalam pasar tersebut<sup>40</sup>.
5. Kekuatan pasar, adalah kemampuan satu pelaku usaha atau sekelompok pelaku usaha untuk meningkatkan atau mengatur harga di atas tingkat harga persaingan yang mencerminkan harga pasar atau kekuatan monopoli. Adanya kekuatan pasar ini menimbulkan berkurangnya produk dan kesejahteraan ekonomi.<sup>41</sup>
6. Struktur pasar adalah keadaan pasar yang memberikan petunjuk tentang aspek-aspek yang memiliki pengaruh penting terhadap perilaku pelaku usaha dan kinerja pasar, antara lain jumlah penjual dan pembeli,

---

<sup>36</sup> Bandingkan dengan pengertian monopoli pada Undang-undang No. 5 Tahun 1999 yang menyatakan: "Monopoli adalah penguasaan atas produksi dan atau pemasaran barang dan atau atas penggunaan jasa tertentu oleh satu pelaku usaha atau satu kelompok pelaku usaha."

<sup>37</sup> Indonesia Undang-undang Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, No. 5 Tahun 1999. Pasal 1 angka (2)

<sup>38</sup> KPPU merupakan suatu lembaga independen yang terlepas dari pengaruh dan kekuatan pemerintah serta pihak lain. Independensi ini ditegaskan kembali dalam Pasal 1 ayat 2 Keppres No. 75 Tahun 1999 tentang pembentukan Komisi Pengawas Persaingan Usaha.

<sup>39</sup> Indonesia, *Undang-Undang Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Op. Cit., Pasal 1 ayat (18).

<sup>40</sup> *Perfect competition. A completely efficient market situation characterized by numerous buyers and sellers, a homogeneous product, perfect information for all parties, and complete freedom to move in and out of the market.*" Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, ed.7, (St. Paul, Minn: West Group, 1999), hal.278

<sup>41</sup> RS. Khemani & DM. Shapiro, *Glossary of Industrial Organization Economics and Competition Law*, 1996, hal.36 sebagaimana dikutip oleh : A.M. Tri Angraini, *Op.Cit*, hal. 19

hambatan masuk dan keluar pasar, keragaman produk, sistem distribusi dan pengusaha pangsa pasar.<sup>42</sup>

7. Pelaku usaha adalah setiap orang perorangan atau badan usaha, baik yang berbentuk badan hukum atau bukan badan hukum yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian, menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.<sup>43</sup> Dalam konteks pengadaan barang dan jasa pemerintahan, pelaku usaha disebut sebagai penyedia barang dan jasa yang merupakan badan usaha atau orang perseorangan yang kegiatan usahanya menyediakan barang dan layanan jasa.<sup>44</sup>
8. Kartel (*cartel*) adalah kerjasama dari produsen-produsen tertentu yang bertujuan untuk mengawasi produksi, penjualan dan harga dan untuk melakukan monopoli terhadap komoditas atau industri tertentu.<sup>45</sup>

## E. Metodologi Penelitian

Penelitian ini menggunakan metodologi penelitian yuridis normatif<sup>46</sup>, yakni penelitian hukum yang berbasis atau mengacu kepada kaidah-kaidah atau norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan.<sup>47</sup> Pada umumnya, penelitian yuridis normatif merupakan studi dokumen dengan penggunaan data sekunder.<sup>48</sup>

<sup>42</sup> Indonesia, *Op.Cit.*, Pasal 1 angka (11).

<sup>43</sup> Indonesia, *Undang-Undang Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. op. cit.*, Pasal 1 angka (5).

<sup>44</sup> Indonesia, *Keputusan Presiden Tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*, Keppres No. 80 Tahun 2003, LN No. 120 Tahun 2003, TLN No. 4330, Pasal 1 Angka (3).

<sup>45</sup> Henry Campbell Black, "*Black's Law Dictionary*", (St. Paul Minn Publishing Co 1990), hal. 215

<sup>46</sup> Penelitian hukum yuridis normatif atau penelitian normatif disebut juga penelitian hukum doktrinal. Pada penelitian jenis hukum ini, acapkali hukum dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undang atau hukum dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas, dalam Amiruddin dan Zainal asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2006), hal. 118.

<sup>47</sup> Sudikno Mertokusumo, *Penelitian Hukum Suatu Pengantar*, cet. II, (Yogyakarta: Liberty, 2001), hal. 29.

<sup>48</sup> Namun apabila data sekunder tersebut ternyata dirasakan masih kurang, peneliti dapat mengadakan wawancara kepada narasumber atau informan untuk menambah informasi atas penelitiannya, dalam Sri Mamudji, *et al.*, *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum* (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hal. 22.

Sesuai dengan jenis dan bentuknya, data yang diperlukan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan, yang terdiri dari : bahan-bahan yang memiliki kekuatan mengikat, seperti norma dasar, peraturan perundang-undangan, khususnya UU Antimonopoli dan peraturan pelaksanaannya, putusan KPPU, literatur bahan hukum resmi dari instansi pemerintah, bahan hukum lain yang dipublikasi dalam bentuk pedoman, buku, jurnal, majalah, makalah, tesis, dan disertasi yang diperoleh dari berbagai perpustakaan, kamus bahasa Indonesia, kamus terminologi dan aneka istilah hukum, ensiklopedia dan lain-lain.

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*).<sup>49</sup> Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.<sup>50</sup> Pendekatan tersebut terkait dengan peraturan hukum yang mengatur tentang larangan kartel. Pendekatan kasus dilakukan dengan menelaah kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi dan telah menjadi putusan berkekuatan hukum tetap. Dalam hal ini, akan dianalisis tiga putusan yang telah berkekuatan hukum.

Penelitian ini bersifat preskriptif yakni penelitian yang ditujukan untuk mendapatkan saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan untuk mengatasi masalah-masalah tertentu.<sup>51</sup> Objek penelitiannya adalah perkara Putusan Nomor 03/KPPU-I/2003 tentang Penerapan Tarif dan Kuota Angkutan Kapal Peti Kemas Jalur Makassar-Surabaya-Makassar dan Putusan Nomor 10/KPPU-I/2005 tentang Perdagangan Garam ke Sumatera Utara, serta Putusan Nomor 11/KPPU-I/2005 tentang Distribusi Semen Gresik di Area 4.

## F. Sistematika Penulisan

Penelitian tentang penerapan pendekatan *rule of reason* terhadap bentuk kartel berdasarkan hukum persaingan usaha di Indonesia (studi kasus tentang

---

<sup>49</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2007), hal. 93-95.

<sup>50</sup>*Ibid.*, hal. 94.

<sup>51</sup>Soejono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, cet. III, (Jakarta: UI-Press, 1986), hal. 10.

Penerapan Tarif dan Kuota Angkutan Kapal Peti Kemas Jalur Makassar-Surabaya-Makassar dan kasus tentang Perdagangan Garam ke Sumatera Utara, serta kasus Distribusi Semen Gresik di Area 4) ini, terdiri dari beberapa bab:

Bab I merupakan pendahuluan yang menguraikan latar belakang masalah, rumusan permasalahan, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, landasan konseptual, metodologi penulisan, dan sistematika penulisan.

Bab II menguraikan mengenai bentuk-bentuk perjanjian yang dilarang, bentuk-bentuk kartel serta membahas mengenai bagaimana pendekatan hukum dalam kartel baik di Indonesia maupun di beberapa negara lain.

Bab III menguraikan mengenai dasar pengaturan kartel dalam hukum persaingan di Indonesia dan juga di beberapa negara lain, pembuktian unsur-unsur kartel berdasarkan UU Antimonopoli dalam Putusan KPPU.

Bab IV menguraikan tentang penerapan pendekatan *rule of reason* dalam Putusan KPPU Putusan Nomor 03/KPPU-I/2003 tentang Penerapan Tarif dan Kuota Angkutan Kapal Peti Kemas Jalur Makassar-Surabaya-Makassar dan Putusan Nomor 10/KPPU-I/2005 tentang Perdagangan Garam ke Sumatera Utara, serta Putusan Nomor 11/KPPU-I/2005 tentang Distribusi Semen Gresik di Area 4. Pembahasan ini dimaksudkan untuk melihat secara riil bentuk aplikasi dari penerapan *rule of reason* oleh KPPU terhadap terjadinya pelanggaran atas UU Antimonopoli, apa-apa saja yang harus dibuktikan oleh KPPU dalam kartel

Bab V pada akhir penulisan ini merupakan penutup yang memuat beberapa kesimpulan dari jawaban terhadap permasalahan-permasalahan yang dibahas serta beberapa saran yang terkait dengan permasalahan yang muncul dalam hukum persaingan usaha di Indonesia.

## BAB II

### BENTUK–BENTUK KARTEL DAN PENDEKATAN HUKUMNYA

#### A. Bentuk–Bentuk Perjanjian Yang Dilarang.

##### 1. Kartel termasuk Dalam Perjanjian Yang Dilarang

Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, kartel diklasifikasikan sebagai “Perjanjian yang dilarang”.<sup>1</sup> Sama halnya dengan pengaturan yang disusun oleh UNCTAD dalam *Model Law On Competition*. UNCTAD mengklasifikasikan kartel sebagai “perjanjian yang dilarang”.<sup>2</sup>

Definisi “perjanjian” dalam Pasal 1 angka 7 adalah suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau lebih pelaku usaha lain dengan nama apa pun, baik tertulis maupun tidak tertulis.<sup>3</sup> Definisi tersebut banyak dikritik karena perumusannya tidak menggunakan bahasa hukum yang lazim dipakai dalam aturan perundang-undangan.<sup>4</sup> Definisi perjanjian dalam

---

<sup>1</sup>Kerangka pengaturan “Perjanjian yang dilarang” dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999, yakni:

1. Oligopoli, diatur dalam Pasal 4.
2. Penetapan Harga, diatur dalam Pasal 5-8.
3. Pembagian Wilayah, diatur dalam Pasal 9.
4. Pemboikotan, diatur dalam Pasal 10.
5. Kartel, diatur dalam Pasal 11.
6. Turst, diatur dalam Pasal 12.
7. Oligopsoni, diatur dalam Pasal 13.
8. Integrasi Vertikal, diatur dalam Pasal 14.
9. Perjanjian Tertutup, diatur dalam Pasal 15.
10. Perjanjian Dengan Pihak Luar Negeri, diatur dalam Pasal 16.

<sup>2</sup>Perjanjian yang dilarang (lihat dalam United Nations Conference on Trade and Development, “Model Law on Competition: UNCTAD Series on Issues in Competition Law and Policy,” (United Nations, Geneva, 2000)), antara lain meliputi:

1. Larangan terhadap perjanjian yang dibuat antara pesaing atau pelaku usaha yang berpotensi menjadi pesaing, baik secara tertulis maupun lisan, dimana diantaranya:
  - a. Perjanjian penetapan harga, atau segala bentuk ketentuan penjualan, termasuk di dalam perdagangan internasional;
  - b. Persekongkolan tender;
  - c. Pembagian Pasar atau konsumen;
  - d. Pembatasan dalam produksi atau penjualan, termasuk kuota;
  - e. Kesepakatan untuk menolak melakukan pembelian;
  - f. Kesepakatan untuk menolak melakukan pemasokan;
  - g. Kesepakatan bersama untuk melakukan hubungan kerja sama, dimana berpengaruh terhadap persaingan.
2. Pengecualian terhadap butir (a).

<sup>3</sup>Sungguhpun sulit dibuktikan, perjanjian lisan secara hukum sudah dapat dianggap sebagai suatu perjanjian yang sah dan sempurna, dalam Munir Fuady, *Hukum Antimonopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1999), hal. 51.

<sup>4</sup>Defenisi tersebut telah mengkaburkan arti perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1313BW yang menegaskan bahwa “Suatu perjanjian adalah suatu perbuatan dengan mana satu

UU Antimonopoli tersebut menunjukkan bahwa pada prinsipnya secara esensi tidak ada suatu perbedaan yang berarti, hanya saja dalam UU Antimonopoli, definisi yang diberikan telah secara tegas menyebutkan pelaku usaha sebagai subyek hukumnya.<sup>5</sup> Dengan demikian unsur adanya perjanjian tetap disyaratkan, dimana perjanjian lisanpun dianggap sudah cukup memadai untuk menyeret si pelaku untuk bertanggungjawab secara hukum. Akan tetapi, bagaimana halnya jika tidak ada perjanjian yang tegas (tertulis atau lisan). Apakah semacam “*Understanding*” antara para pihak sudah dianggap perjanjian.

Perjanjian dengan *understanding* ini disebut dengan *tacit agreement*. Meskipun dalam hukum anti monopoli di beberapa Negara, *tacit agreement* mungkin dapat diterima sebagai suatu perjanjian, tetapi untuk hukum anti monopoli di Indonesia, masih belum mungkin menerima adanya perjanjian dalam anggapan atau *tacit agreement* tersebut. Contoh perjanjian dengan “*understanding*” ini adalah jika seorang pelaku usaha memberi sinyal kepada pelaku usaha lain dengan jalan membatasi *output* atau mengumumkan perubahan harga dengan harapan diikuti oleh pelaku usaha lain.<sup>6</sup>

Salah satu hal yang dilarang oleh UU Antimonopoli ialah dilarangnya perjanjian-perjanjian tertentu yang dianggap dapat menimbulkan monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Mengenai apa yang dimaksud dengan kata “perjanjian” ini, tidak berbeda dengan pengertian perjanjian pada umumnya, sebagaimana dimaksud pada Pasal 1313 KUHPerdara yang dipertegas lagi dalam Pasal 1 ayat (7) UU Antimonopoli.

Perjanjian yang dirumuskan dalam Pasal 1 angka 7 UU Antimonopoli adalah perjanjian sepihak, karena terdapat kata “mengikatkan diri”. Namun, tidak berarti hanya perjanjian sepihak yang terkena UU Antimonopoli. Harus dipahami

---

orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang atau lebih”. Dengan demikian, suatu perjanjian atau kontrak adalah suatu perbuatan antara dua orang atau lebih yang mengakibatkan timbulnya ikatan hukum antara mereka. Tentu akan timbul kesan bahwa “perjanjian” dalam UU No. 5 Tahun 1999 berbeda dengan “perjanjian” dalam Pasal 1313 BW atau juga dapat menimbulkan kesan bahwa setiap pembuat undang-undang baru bebas memberi penafsiran baru yang diperlukan untuk suatu istilah perdata, meskipun istilah tersebut sebelumnya telah dibakukan serta memiliki keberlakuan yang telah dikenal secara umum, dalam Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha*, (Malang: Bayumedia Publishing, 2006), hal. 232.

<sup>5</sup>Ahmad Yani, Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Bisnis Anti Monopoli*, (Jakarta:PT. Raja Grafindo Persada, 1999), hal. 21

<sup>6</sup>Munir Fuady, *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*, (Bandung:PT. Citra Aditya Bakti, 1999), hal. 51.



bahwa perjanjian sepihak saja sudah dapat terkena UU Antimonopoli. Jangkauan berlakunya UU Antimonopoli tersebut sangat menguntungkan lembaga yang akan memproses perjanjian tersebut.<sup>7</sup>

Pada prinsipnya secara esensi tidak ada suatu perbedaan yang berarti, hanya saja dalam UU Antimonopoli definisi yang diberikan telah secara tegas menyebutkan pelaku usaha sebagai subyek hukumnya.<sup>8</sup> Jika kita kembali pada asas-asas dari hukum perdata, pada Pasal 1338 KUH Perdata menegaskan bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah mengikat para pihak yang membuatnya, dan berlaku sebagai Undang-undang bagi mereka.<sup>9</sup> Jadi sebagai konsekuensinya, perjanjian yang telah disepakati oleh kedua belah pihak tidak dapat ditarik kembali oleh salah satu pihak dalam perjanjian itu, kecuali hal itu merupakan kesepakatan bersama. Para pihak yang bersepakat haruslah menghormati apa yang telah mereka sepakati, dan wajib menjalankan atau memenuhinya sesuai dengan kesepakatan yang telah dicapai.<sup>10</sup>

Meskipun telah dikatakan bahwa perjanjian mengikat para pihak yang membuatnya dan berlaku sebagai Undang-undang, namun tidak semua perjanjian yang telah dibuat sah demi hukum. Ketentuan Pasal 1320 KUH Perdata mensyaratkan dipenuhinya empat syarat untuk sahnya perjanjian, yaitu:

- 1) Adanya kesepakatan bebas dari para pihak yang berjanji;
- 2) Adanya kecakapan bertindak dari para pihak yang berjanji;
- 3) Adanya suatu obyek yang diperjanjikan;
- 4) Bahwa perjanjian tersebut adalah sesuatu yang diperkenankan oleh ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, termasuk kebiasaan dan kepatutan hukum, serta kesusilaan dan ketertiban umum yang berlaku pada suatu saat tertentu pada waktu mana perjanjian tersebut dibuat dan/atau dilaksanakan.

Pasal 50 UU Antimonopoli memberikan pengecualian-kecualian berlakunya semua ketentuan dalam undang-undang tersebut. Pengalaman pada zaman Orde Baru membuktikan, bahwa perjanjian untuk melaksanakan peraturan

---

<sup>7</sup>Rachmadi Usman, *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pusataka Utama, 2004), hal. 38.

<sup>8</sup>Ahmad Yani dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Bisnis Anti Monopoli*, Jakarta : Rajawali Pers, 2002, hal. 21

<sup>9</sup>Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Pasal 1338, yang mengatakan “ Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya “.

<sup>10</sup>Ahmad Yani, Gunawan Widjaja, *Op cit*, hal. 22

perundang-undangan dapat disalahgunakan oleh pemerintah dengan cara membuat peraturan yang sangat menguntungkan beberapa pelaku usaha tertentu, misalnya peraturan untuk memproteksi kelompok usaha tertentu, atau mendirikan kartel baru.

Pada uraian diatas telah disinggung, bahwa untuk mencegah terjadinya monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat, Undang-undang melarang pelaku usaha untuk membuat perjanjian tertentu dengan pelaku usaha lainnya. Larangan tersebut merupakan larangan terhadap keabsahan obyek perjanjian. Dengan demikian berarti perjanjian yang dibuat dengan obyek perjanjian berupa hal-hal yang dilarang oleh Undang-undang adalah batal demi hukum, dan karenanya tidak dapat dilaksanakan oleh para pelaku usaha yang menjadi subjek perjanjian tersebut. Perjanjian-perjanjian yang dilarang menurut UU Antimonopoli, yaitu oligopoli, penetapan harga, pembagian wilayah, pemboikotan, kartel, trust, oligopsoni, integrasi vertikal, perjanjian tertutup, perjanjian dengan pihak luar negeri.<sup>11</sup>

## 2. Perjanjian Vertikal (*Vertikal Agreement*)

Pada prinsipnya perjanjian vertikal tidak dilarang, asalkan perjanjian vertikal tersebut tidak mengakibatkan praktek monopoli.<sup>12</sup> Perjanjian vertikal tersebut baru dilarang oleh hukum persaingan usaha, ketika akibat perjanjian tersebut terjadi persaingan usaha tidak sehat pada pasar yang bersangkutan. Atau terjadi pembatalan perjanjian secara sepihak yang merugikan pihak yang lain.

Perjanjian vertikal adalah perjanjian yang dilakukan diantara berbagai perusahaan di tingkat produksi yang berbeda (misalnya antara pemasok dan pelanggan, atau antara pabrik dan pengusaha grosir dan pengecernya). Terdapat berbagai bentuk hambatan dalam perjanjian vertikal, antara lain pengaturan harga penjualan kembali, pembagian (pembatasan) wilayah dan pelanggan, *tying arrangement*, serta transaksi (distribusi) vertikal eksklusif lainnya.<sup>13</sup>

<sup>11</sup>Munir Fuady, *Op Cit.*, hal. 52.

<sup>12</sup>*Ibid*

<sup>13</sup> A.M. Tri Anggraini, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat Perse Illegal atau Rule of Reason*, (Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta, 2003), hal. 269-270

Adapun Pasal 8 UU Antimonopoli merupakan perjanjian vertikal, karena terdapat kalimat yang menyatakan, bahwa “para penerima barang dan atau jasa yang diterimanya”, sehingga para penerima barang dan atau jasa tersebut merupakan pelaku usaha yang berada dalam tingkat distribusi barang dan atau jasa yang berbeda, seperti halnya distributor dengan para pengecernya.

Misalnya, suatu hypermarket mengadakan perjanjian kerjasama untuk pengadaan *jam* (selai) dengan suatu produsen *jam* tertentu. *Jam* tersebut diproduksi sesuai dengan permintaan hypermarket tersebut, misalnya komposisi *jam*, dan *jam* tersebut diberi label nama hypermarket. Produsen *jam* hanya menjual produknya kepada hypermarket tersebut. Suatu ketika, hypermarket itu membatalkan perjanjian kerjasama tersebut dengan produsen *jam* tersebut, sebelum perjanjian kerjasama tersebut berakhir, karena hypermarket tersebut mendapat pemasok *jam* yang lain yang menawarkan harga lebih murah. Dalam kasus seperti ini menjadi yurisdiksinya KPPU, walaupun itu dapat dituntut secara perdata tentang ganti rugi, karena produsen *jam* tergantung kepada hypermarket, dalam memasarkan *jam*nya dan produsen *jam* tidak dapat mencari hypermarket (pasar) yang lain dalam waktu singkat. Akibatnya, produsen *jam* tersebut akan rugi. KPPU harus memulihkan kembali hubungan hypermarket dengan produsen *jam* tersebut (paling tidak) sampai perjanjian kerjasama tersebut berakhir. Kalau sempat terjadi kerugian akibat pembatalan perjanjian tersebut, maka pihak hypermarket juga membayar ganti rugi akibat pembatalan perjanjian tersebut. UU Antimonopoli melarang jenis perjanjian vertikal di atas dalam Pasal 6, Pasal 8, Pasal 14 dan Pasal 16.

### 3. Perjanjian Horizontal (*Horizontal Agreement*)

Perjanjian Horizontal adalah perjanjian antara pelaku usaha yang satu dengan pelaku usaha yang lain yang bergerak dibidang usaha yang sama. Perjanjian Horizontal yang terkenal adalah penetapan harga, penetapan jumlah produksi dan penetapan pembagian wilayah pemasaran. Ini disebut dengan kartel yang klasik (*hard core cartels*).<sup>14</sup> Contoh perjanjian horizontal yang lainnya

---

<sup>14</sup>Jur. M. Udin Silalahi, Kondisi Pranata Hukum Persaingan Usaha di Indonesia dan Wacana Revisi UU No.5/1999, (On-line) tersedia di

adalah perjanjian menetapkan kerjasama dalam penjualan dan pembelian secara terorganisasi, atau menciptakan hambatan masuk pasar (*entry barriers*). UU Antimonopoli juga mengatur larangan perjanjian horizontal dalam Pasal 4, Pasal 6, Pasal 7, Pasal 9, Pasal 10, Pasal 12, Pasal 13, dan Pasal 16. salah satu istilah "... pelaku usaha pesaingnya...", yang menunjukkan para pelaku usaha tersebut berada di tingkat perdagangan yang sama. <sup>15</sup>

## B. Bentuk-Bentuk Kartel

Kartel adalah wadah resmi yang merupakan wujud dari perjanjian dua atau lebih penjual/pembeli untuk melakukan sesuatu untuk kepentingan bersama. Bentuk dari wadah tersebut bisa berupa asosiasi, pemasaran bersama atau bentuk-bentuk lainnya. Kepentingan bersama yang dimaksud adalah mendapatkan keuntungan yang lebih tinggi daripada jika mereka tidak melakukan hal tersebut bersama-sama. Untuk itu banyak jalan yang dapat dilakukan oleh sebuah kartel, yaitu melakukan penentuan harga bersama, menentukan jumlah produksi, menentukan pembagian wilayah, atau kombinasi dari ketiga hal tersebut.<sup>16</sup>

Kartel atau hambatan horizontal adalah suatu perjanjian tertulis ataupun tidak tertulis antara beberapa pelaku usaha untuk mengendalikan produksi, atau pemasaran barang atau jasa sehingga diperoleh harga tinggi. Kartel pada gilirannya berupaya untuk memaksimalkan keuntungan pelaku usaha. Kartel merupakan suatu hambatan persaingan yang paling merugikan masyarakat, sehingga dalam undang-undang anti monopoli di beberapa Negara, kartel dilarang sama sekali. Hal ini karena kartel dapat mengubah struktur pasar menjadi bersifat monopolistik.

Dalam keadaan perekonomian yang sedang baik, kartel akan mudah terbentuk, sedangkan kartel akan mudah terjadi perpecahan apabila keadaan perekonomian sedang mengalami "resesi" atau dengan perkataan lain, kartel akan timbul masalah apabila terjadi kelebihan produksi secara nasional. Selain itu, kartel juga akan mudah terbentuk apabila barang yang diperdagangkan adalah

---

[http://www.kedaikebebasan.org/download/1168938495\\_Kondisi\\_Pranata\\_HPU-201206.ppt#285,10,Perkembangan\\_HPU](http://www.kedaikebebasan.org/download/1168938495_Kondisi_Pranata_HPU-201206.ppt#285,10,Perkembangan_HPU). (20 April 2008).

<sup>15</sup>Ridwan Khairady, ed., Op. Cit., hal. 259.

<sup>16</sup>Juwana, Hikmahanto et.al., *Persaingan Usaha dan Hukum yang Mengaturnya di Indonesia*, (Jakarta : Elips, 1999), hal. 13.

barang missal yang sifatnya homogen sehingga sangat mudah disubstitusikan dengan barang sejenis dengan struktur pasar tetap dipertahankan.

Jenis kartel yang paling umum terjadi di kalangan penjual adalah penetapan harga, perjanjian pembagian wilayah pasar atau pelanggan, dan perjanjian pembatasan *output*. Sedangkan yang paling sering terjadi di kalangan pembeli adalah perjanjian penetapan harga, perjanjian alokasi wilayah dan *bid ringing*.<sup>17</sup> Kartel yang berkaitan langsung dengan sejumlah harga tertentu disebut juga dengan perjanjian penetapan harga (*price fixing*). Penetapan harga disebut sebagai *naked restraint* (terang-terangan), jika perjanjian tersebut tidak terjadi pada suatu perusahaan *joint venture* yang dilakukan oleh pihak-pihak dalam kegiatan usaha patungan tersebut.<sup>18</sup>

*Naked restraint* dalam kartel hanya terjadi, jika terdapat pembatasan kebebasan atas tindakan ekonomi terhadap pihak dalam perjanjian. Hambatan ini tidak memiliki fungsi bisnis atau ekonomi, kecuali untuk menetapkan pembatasan kebebasan (diskresi) para pihak di pasar.<sup>19</sup> Satu-satunya fungsi hambatan tersebut adalah menciptakan, mengalokasikan, mengeksploitasi atau memelihara ekonomi atau kekuatan pasar.<sup>20</sup>

Hambatan masuk (pasar) adalah beberapa faktor yang membuat “biaya” melakukan kegiatan bisnis serupa bagi pelaku usaha baru (*new entrant*) menjadi lebih tinggi dibandingkan biaya yang dibebankan terhadap perusahaan yang telah eksis sebelumnya. Hambatan masuk yang tinggi merupakan esensial bagi kartel yang efektif, karena ketika pasar kartel memperoleh profit yang tinggi, hal ini akan menjadi daya tarik bagi pelaku usaha baru (*new entrant*) untuk masuk pasar yang sama. Jika dalam suatu pasar kartel yang menetapkan harga tinggi “kebanjiran” perusahaan-perusahaan baru yang masuk pasar, maka kartel tersebut tidak dapat beroperasi dengan baik.<sup>21</sup>

<sup>17</sup>R.Shyam Khemani et al., *Op. Cit.* hal. 21.

<sup>18</sup>Herbert Hovenkamp, *Antitrust* (St. Paul, Min: West Publishing Co., 1993), hal. 71.

<sup>19</sup>*United States v. Socony-Vacuum Oil, Co.*, 310 U.S. 150 (1940); *Catalano, Inc. v Target Sales, Inc.*, 446 U.S. 643 (1980) (percuriam); *United States v. Trenton Potteries Co.*, 273 U.S. 392 (1972).

<sup>20</sup>Peter C. Cartstensen and Bette Roth, “The Per se Legality of Some Naked Restraints: a (Re)conceptualization of the Antitrust Analysis of Cartelistic Organization”, *Antitrust Bulletin-Dow Jones* 349, vol. 45, June22,2000.

<sup>21</sup>*Ibid*

Dalam *Black's Law Dictionary* Kartel diartikan “A combination of producer of any product joined together to control its production sale, and price, so as to obtain a monopoly and restrict competition in any particular industry or commodity.”<sup>22</sup> Richard Posner mendefinisikan Kartel sebagai “A contract among competition seller to fix the price of product they sell (or what is the same thing, to limit their out put) is likely any other contract in the same parties would not sign it unless they expected it to make them all better off”.<sup>23</sup>

Berkaitan dengan Kartel, secara khusus UU Antimonopoli mengatur pada Pasal 11, yang dinyatakan bahwa:<sup>24</sup>

“Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat”

Melalui pernyataan dari Pasal 11 tersebut, dapat disimpulkan bahwa agar kartel dapat dilarang haruslah memenuhi unsur-unsur sebagai berikut :

- 1) Adanya perjanjian;
- 2) Perjanjian tersebut dibuat dengan pelaku usaha lain;
- 3) Tujuannya untuk mempengaruhi harga
- 4) Tindakan mempengaruhi harga dilakukan dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa Produk tersebut;
- 5) Tindakan tersebut dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat.

Di beberapa Negara, pengertian kartel meliputi perjanjian antara pesaing untuk membagi pasar, mengalokasikan pelanggan, dan menetapkan harga. Kartel diakui sebagai kolaborasi bisnis yang paling merugikan harga, dengan cara mengontrol pasar untuk keuntungan mereka. Kebanyakan Negara memandang kartel sebagai pelanggaran persaingan yang paling serius, bahkan di beberapa Negara perjanjian kartel dituntut sebagai tindakan kriminal.

Tuduhan adanya tindakan anti persaingan yang berhubungan dengan kartel telah muncul terhadap beberapa sektor industri, di antaranya pada industri kertas.

<sup>22</sup>Henry Campbell Balck, *Op. Cit.*, hal. 215.

<sup>23</sup>Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law*, Fourth Edition, (Boston: Little, Brown And Company), hal. 285.

<sup>24</sup>Indonesia, Undang-undang No.5 Tahun 1999, Pasal.11

Asosiasi Pulp dan Kertas Indonesia (APKI) mempunyai anggota 17 produsen kertas, antara lain Indah Kiat Tjiwi Kimia, Surya Agung Kertas, Pindo Deli, Parasindo Pratama dan lain-lain. APKI sebagai asosiasi produsen kertas dikatakan oleh para anggotanya sebagai forum komunikasi tetapi dalam kenyataannya APKI tidak sekedar sebuah forum komunikasi tetapi dalam kenyataannya APKI tidak sekedar sebuah forum komunikasi tetapi secara diam-diam berubah menjadi semacam kartel. Para produsen pulp dan kertas yang bergabung dalam APKI ini ternyata berkumpul guna menetapkan patokan harga kertas. Dengan menetapkan patokan harga kertas tersebut APKI mampu mempertahankan harga kertas pada harga yang dikehendaki oleh para produsen kertas itu. Dengan demikian, suasana persaingan dalam perdagangan kertas ditiadakan.

Tuduhan yang sama terjadi juga pada sektor industri semen, melalui Asosiasi Semen Indonesia (ASI) para produsen semen ini mampu menekan pemerintah untuk menaikkan Harga Pedoman Setempat (HPS) semen. HPS memang salah satu bentuk intervensi pemerintah dalam menetapkan harga semen. Tujuannya dikatakan untuk stabilitas harga dan melindungi konsumen. Tetapi dalam prakteknya banyak semen dijual di atas HPS. Para produsen semen yang juga mengontrol jaringan distribusi dan agen mampu membatasi pasokan dan peredaran semen. Dengan mengendalikan pasokan dan peredaran semen, para produsen dapat menetapkan harga semen seperti yang mereka kehendaki. Dengan adanya kartelisasi itu dalam perdagangan semen praktis tidak ada persaingan.

Terdapat banyak bentuk kartel yang memungkinkan usaha yang bersaing membatasi persaingan melalui kontrak diantaranya, yaitu :

a. **Kartel Harga Pokok (*prijskartel*)**

Di dalam kartel harga pokok, anggota-anggotanya menciptakan peraturan diantara mereka untuk perhitungan kalkulasi harga pokok dan besarnya laba. Pada kartel jenis ini ditetapkan harga-harga penjualan bagi para anggota kartel. Benih dari persaingan kerap kali juga datang dari perhitungan laba yang akan diperoleh

suatu badan usaha. Dengan menyeragamkan tingginya laba, maka persaingan diantara mereka dapat dihindarkan.<sup>25</sup>

**b. Kartel Harga**

Dalam kartel ini ditetapkan harga minimum untuk penjualan barang-barang yang mereka produksi atau perdagangkan. Setiap anggota tidak diperkenankan untuk menjual barang-barangnya dengan harga yang bebas, dan lebih rendah daripada harga yang telah ditetapkan itu. Pada dasarnya anggota-anggota itu diperbolehkan menjual di atas penetapan harga akan tetapi atas tanggungjawab sendiri.<sup>26</sup>

**c. Kartel Kontingentering**

Di dalam jenis kartel ini, masing-masing anggota kartel diberikan jatah dalam banyaknya produksi yang diperbolehkan. Biasanya perusahaan yang memproduksi lebih sedikit daripada jatah yang sisanya menurut ketentuan, akan diberi premi hadiah. Akan tetapi sebaliknya akan didenda. Maksud dari peraturan ini adalah untuk mengadakan restriksi yang ketat terhadap banyaknya persediaan sehingga harga barang-barang yang mereka jual dapat dinaikkan. Ambisi kartel kontingentering biasanya untuk mempermainkan jumlah persediaan barang dan dengan cara harus berada dalam kekuasaannya.<sup>27</sup>

**d. Kartel Kuota**

Kartel kuota adalah pembagian volume pasar diantara para pesaing usaha. Disini ditetapkan volumen produksi dari atau penjualan tertentu atau ditentukan batas maksimal untuk volume produksi dan/atau penjualan yang diperbolehkan, dan kuota tersebut biasanya dijamin oleh peraturan pemasokan atau pembayaran pengimbangan dalam hal volume produksi atau pemasaran yang

---

<sup>25</sup>Hasim Purba, Tinjauan Yuridis Terhadap Holding Company, Cartel, Trust dan Concern, (On-line) tersedia di <http://library.usu.ac.id/download/fh/perda-hasim1.pdf> (14 April 2008).

<sup>26</sup>*Ibid.*

<sup>27</sup>*Ibid*



telah ditetapkan dilewati. Kartel kuota bertujuan untuk menaikkan tingkat harga.<sup>28</sup>

**e. Kartel Standar atau Kartel Tipe**

Kartel standar dan kartel tipe adalah perjanjian yang dibuat antara pelaku usaha mengenai standar, tipe, jenis atau ukuran tertentu yang harus ditaati. Perjanjian tersebut mengakibatkan pembatasan produksi karena pelaku usaha dihalangi untuk menggunakan standar atau tipe lain. Perjanjian tersebut dengan cara yang khas tidak hanya menghambat persaingan kualitas, melainkan secara tidak langsung mempengaruhi persaingan harga diantara para anggota kartel.<sup>29</sup>

**f. Kartel kondisi**

Kartel kondisi adalah perjanjian yang dibuat oleh pelaku usaha mengenai standarisasi ketentuan perjanjian, yang berkaitan langsung atau tidak langsung dengan harga, tetapi berkaitan dengan unsur lain dalam perjanjian bersangkutan. Perjanjian tersebut bertujuan untuk menghambat penjualan, oleh karena anggota kartel tidak dimungkinkan untuk membuat perjanjian lain dengan mitra kontrak individu. Setiap kondisi kurang lebih mempengaruhi harga, hal mana dapat terjadi melalui mekanisme pasar atau dengan memperhatikan pembagian resiko dari segi kalkulasi (tanggung jawab dan jaminan) serta melalui kondisi tambahan yang harus dipenuhi (pengemasan, pengiriman, pelayanan).<sup>30</sup>

**g. Kartel Syarat**

Jenis kartel ini memerlukan penetapan-penetapan di dalam syarat-syarat penjualan misalnya, kartel juga menetapkan standar kualitas barang yang dihasilkan atau dijual, menetapkan syarat-syarat pengiriman. Apakah ditetapkan loco gudang, FOB, C&F,

---

<sup>28</sup>Khud Hansen, et.al., *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat* (Jakarta : Katalis, 2002), hal. 208

<sup>29</sup>*Ibid.*, hal. 209.

<sup>30</sup>*Ibid.*, hal. 210.

Cif, embalase atau pembungkusan dari syarat-syarat pengiriman lainnya, yang dikehendaki yaitu keseragaman di antara para anggota yang tergabung dibawah kartel. Keseragaman itu perlu di dalam kebijaksanaan harga, sehingga tidak akan terjadi persaingan diantara mereka.<sup>31</sup>

**h. Kartel Laba atau Pool**

Di dalam kartel ini anggota kartel biasanya menentukan peraturan yang berhubungan dengan laba yang mereka peroleh. Misalnya bahwa laba kotor harus disentralisasikan pada suatu kas umum kartel, kemudian laba bersih kartel, dibagi-bagikan diantara mereka dengan perbandingan tertentu pula.<sup>32</sup>

**i. Kartel Rayon**

Kartel rayon atau kadang-kadang juga disebut kartel wilayah pemasaran untuk mereka. Penetapan wilayah ini kemudian diikuti oleh penetapan harga untuk masing-masing daerah. Dalam kartel rayon ditentukan pula suatu peraturan, bahwa setiap anggota tidak diperkenankan menjual barang-barangnya didaerah lain. Dengan ini, dapat dicegah persaingan diantara anggota yang mungkin harga-harga barangnya berlainan.<sup>33</sup>

**j. Sindikat Penjualan atau Kantor Sentral Penjualan**

Di dalam kartel penjualan ditentukan bahwa penjualan hasil produksi dari anggota harus melewati sebuah badan tunggal ialah kantor penjualan pusat. Persaingan di antara mereka pada akhirnya akan dapat dihindarkan.<sup>34</sup>

**C. Pendekatan Hukum dalam Kartel**

Dalam konteks hukum persaingan dikenal dua model pendekatan yang digunakan dalam pengaturan berkaitan dengan persaingan usaha. Model pendekatan tersebut adalah *per se illegal*, dan *rule of reason*.

<sup>31</sup>Hasim Purba, *Op.Cit.*, hal. 9.

<sup>32</sup>*Ibid*

<sup>33</sup>*Ibid*

<sup>34</sup>*Ibid*

Kata “per se” berasal dari bahasa latin berarti *by itself; in itself; taken alone ; by means of itself; through itself; inherently; in isolation; unconnected; with other matters; simply as such; in its own nature without reference to its relation.*<sup>35</sup> Sedangkan *rule of reason*:<sup>36</sup>

*“is a legal approach by competition authorities or the courts where an attempt is made to evaluate the pro competitive features of a restrictive business practices against its anti competitive effects in order to decide whether or not the practice should be prohibited. Some market restriction which prima facie give rise to competition issues may on further examination be found to have valid efficiency-enhancing benefits”.*

Kedua model pendekatan ini digunakan untuk membedakan pola dan bentuk tindakan dari pelaku usaha yang berakibat atau berdampak terhadap kondisi persaingan. Model pendekatan ini digunakan dengan mengenali hambatan (*restraint*) yang terjadi dalam suatu proses persaingan dimana hambatan yang terjadi ada yang mutlak bersifat menghambat persaingan dan ada yang mempunyai pertimbangan atau alasan ekonomi. Oleh karena itu, dengan pertimbangan ataupun rasionalisasi yang dipengaruhi faktor ekonomi, sosial dan keadilan maka dapat diputuskan bahwa tindakan tersebut dapat dianggap atau tidak menciptakan hambatan dalam proses persaingan.<sup>37</sup>

Perbedaan antara hambatan yang bersifat mutlak atau tidak menjadi faktor penentu yang penting karena prinsip ini menentukan konsep pendekatan “*rule of reason*” dan “*per se rule*” pada saat menentukan tindakan yang sifatnya anti persaingan atau tidak.<sup>38</sup> Apabila suatu aktivitas adalah jelas maksudnya dan mempunyai akibat merusak, hakim tidak perlu sampai harus mempermasalahkan masuk akal tidaknya dari peristiwa yang sama (dengan peristiwa yang sedang diadili) sebelum menentukan bahwa peristiwa yang bersangkutan merupakan pelanggaran hukum persaingan. Prinsip ini dikenal juga dengan “*per se doctrine*” atau kerap disebut juga dengan “*per se violation*”.<sup>39</sup>

<sup>35</sup>Juwana, Hikmahanto et. al., *Persaingan Usaha dan Hukum yang Mengaturnya*, Op.Cit, hal.62.

<sup>36</sup>Ningrum Natasya Sirait, *Hukum Persaingan di Indonesia*, Op Cit, hal.78.

<sup>37</sup>*Ibid*, hal.72.

<sup>38</sup>*Ibid*.

<sup>39</sup>Juwana, Hikmahanto et.al., *Persaingan Usaha dan Hukum yang Mengaturnya*, op.cit, hal.62-63

Pendekatan *per se illegal* dan *rule of reason* adalah metode yang digunakan untuk menilai suatu tindakan tertentu pelaku bisnis yang dianggap melanggar Undang-Undang Antimonopoli. Pendekatan *rule of reason* merupakan suatu pendekatan yang digunakan oleh lembaga otoritas persaingan untuk membuat evaluasi mengenai akibat perjanjian atau kegiatan usaha tertentu, guna menentukan apakah suatu perjanjian atau kegiatan tersebut bersifat menghambat atau mendukung persaingan. Sebaliknya, pendekatan *per se illegal* adalah menyatakan setiap perjanjian atau kegiatan usaha tertentu sebagai ilegal, tanpa pembuktian lebih lanjut atas dampak yang ditimbulkan dari perjanjian atau kegiatan usaha tersebut. Kegiatan *per se illegal* biasanya meliputi penetapan harga secara kolusif atas produk tertentu, serta pengaturan harga penjualan kembali.<sup>40</sup>

Dua model pendekatan *per se illegal* dan *rule of reason* telah lama diterapkan dalam menetapkan apakah suatu perbuatan menghambat persaingan. Di Amerika Serikat selama seperempat abad berlakunya the Sherman Act dari tahun 1890-an, Pengadilan Federal telah mengambil tiga bentuk analisis yang berbeda, untuk menjelaskan apakah, umpamanya, suatu perjanjian horizontal melanggar Pasal 1 the Sherman Act. Ketiga model tersebut, pertama, dikemukakan oleh Hakim Rufus Peckham, yaitu dengan cara membedakan semua perjanjian yang ‘langsung’ menghambat perdagangan dianggap sebagai melawan hukum (*illegal*). Sebaliknya, semua perjanjian yang ‘tidak secara langsung’ menghambat perdagangan dianggap sah (*legal*). Model yang pertama ini dikenal dengan pendekatan *per se illegal*. Kedua, dikemukakan oleh Hakim William Howard Taft, yang membaca tuduhan *Congress* mengenai “*restraint of trade*” yang terdapat dalam Undang-undang Antitrust Federal, memiliki pengertian sama dengan konsep Common Law. Kemudian Taft berusaha menyatukan berbagai keputusan common law ke dalam pendekatan yang koheren, dan menentukan hambatan tambahan (*ancillary restraints*) adalah tujuan yang sah (*lawful purpose*), dan perlu mencapai tujuan tersebut dengan cara sah, serta hambatan sebagai *illegal*. Ketiga, Hakim Louis Brandeis menyaring kembali *rule of reason* dalam keputusan Mahkamah Agung sebelumnya, dengan membolehkan para

---

<sup>40</sup>R.S. Khemani and D.M. Shapiro, *Op. Cit.*, hal. 51.

hakim untuk meninjau semua fakta yang melingkupi perjanjian tertentu, kemudian menentukan kesimpulan sendiri, apakah suatu perjanjian tersebut bersifat mendukung atau merugikan persaingan.<sup>41</sup>

Pada umumnya terdapat 2 pendekatan untuk melihat apakah pelaku usaha atau perusahaan diduga telah melakukan pelanggaran undang-undang persaingan atau tidak. Yaitu dengan melihat pada:<sup>42</sup>

- a. struktur pasar (*market structure*), misalnya bila perusahaan memiliki pangsa pasar lebih dari indikator yang ditetapkan oleh undang-undang, yaitu 50% untuk 1 pelaku atau 75% untuk 2 pelaku usaha atau lebih.
- b. Perilaku (*behaviour*) misalnya melalui tindakan atau perjanjian yang dilakukan oleh pelaku usaha tersebut dengan pelaku usaha pesaingnya atau tidak, contohnya tindakan jual rugi (*predatory pricing*), perjanjian distributor dsb.

Pendekatan yang dipergunakan di berbagai Negara yang telah memberlakukan Hukum Persaingan adalah lebih menitik beratkan pada pendekatan perilaku (*behavior*) yang bersifat anti persaingan. Hukum persaingan mengenal 2 kriteria pendekatan dalam menentukan hambatan dalam suatu pasar yaitu dengan pendekatan yang disebut *per se illegal* ataupun dengan pendekatan *rule of reason*.<sup>43</sup>

Pendekatan *rule of reason* adalah suatu pendekatan yang digunakan oleh lembaga otoritas persaingan usaha untuk membuat evaluasi mengenai akibat perjanjian atau kegiatan usaha tertentu, guna menentukan apakah suatu perjanjian atau kegiatan tersebut bersifat menghambat atau mendukung persaingan.<sup>44</sup> Sebaliknya, pendekatan *per se illegal* adalah menyatakan setiap perjanjian perjanjian atau kegiatan usaha tertentu sebagai illegal, tanpa pembuktian lebih

---

<sup>41</sup>A.M.Tri Angraini, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat*, op.cit, hal.79-80.

<sup>42</sup>Ningrum Natasya Sirait, *Hukum Persaingan di Indonesia*, Op.Cit, hal.77.

<sup>43</sup>Ningrum Natasya Sirait, *Hukum Persaingan di Indonesia*, Op.Cit, hal.78.

<sup>44</sup>“Pendekatan *rule of reason* menggunakan alasan-alasan pembenar apakah tindakan yang dilakukan walaupun bersifat anti persaingan tetapi mempunyai alasan pembenaran yang menguntungkan dari pertimbangan sosial, keadilan ataupun efek yang ditimbulkannya serta juga unsur maksud (*intent*)”, lihat : Ningrum Natasya Sirait, *Hukum Persaingan di Indonesia*, Op.Cit, hal. 82.

lanjut atas dampak yang ditimbulkan dari perjanjian atau kegiatan usaha tersebut.<sup>45</sup>

Untuk dapat menerapkan model pendekatan yang dapat diterapkan maka dapat digunakan alat uji terhadap perilaku tersebut. Jika suatu kolaborasi mengandung sifat-sifat prokompetitif dan (sekaligus) antikompetitif maka *rule of reason* memungkinkan untuk diterapkan. Perilaku tersebut berlaku terhadap penyelidikan multifaktor yang mempertanyakan tiga hal. Pertama, pembatasan perdagangan tersebut membatasi *output* dan menaikkan harga, Kedua, apakah manfaat efisiensi melebihi akibat antikompetitif yang mungkin timbul, Ketiga, apakah pembatasan tersebut sepatutnya diperlukan untuk mencapai tujuan efisiensi. Melalui pemahaman ini terlihat bahwa *rule of reason* terutama memfokuskan diri secara langsung pada dampak terhadap kondisi persaingan dari perbuatan pembatasan yang diselidiki. Kasus yang paling awal terhadap penerapan *rule reason* adalah kasus Mitchel v Reynolds dimana Mitchel menggambarkan berlaku tidaknya suatu janji oleh penjual roti bahwa ia tidak akan bersaing dengan pembeli dari bisnisnya. Perjanjian tersebut berlaku untuk jangka waktu terbatas dan adanya di daerah di mana pembuat roti tersebut beroperasi. Hal itu kemudian dianggap patut, meskipun menjauhkan masyarakat dari kemanfaatan persaingan yang potensial. Manfaat jangka panjang meningkatkan penjualan dari bisnis itu sendiri (dan dengan demikian memberikan insentif untuk mengembangkan perusahaan sejenis) melebihi kerugian yang bersifat terbatas dan sementara pada persaingan.<sup>46</sup>

### **1. Pendekatan *Rule of Reason* Dalam Kartel Di Indonesia**

Kedua metode pendekatan yang memiliki perbedaan ekstrim tersebut di atas, juga digunakan dalam Undang-undang Nomor. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dalam UU Antimonopoli, kedua model pendekatan ini dapat dilihat dari ketentuan pasal-

---

<sup>45</sup>A.M. Tri Anggraini, Penerapan Pendekatan “Rule of Reason” dan “Per Se Illegal” Dalam Hukum Persaingan, Prosiding, Pusat Pengkajian Hukum (*Center for Legal Studies*), 2004, hal. 104.

<sup>46</sup>Juwana, Hikmahanto et.al., *Persaingan Usaha dan Hukum yang Mengaturnya*, Op.Cit, hal.69.

pasal di dalamnya, yakni pencantuman kata-kata “yang dapat mengakibatkan” dan atau “patut diduga” kata-kata tersebut menyiratkan perlunya penelitian secara menyeluruh atau lebih mendalam mengenai apakah suatu tindakan dapat menimbulkan praktek monopoli yang bersifat menghambat persaingan.<sup>47</sup> Dalam pemahaman lain konteks kalimat tersebut membuka alternatif interpretasi bahwa tindakan tersebut harus dibuktikan dulu akibatnya dengan memenuhi unsur-unsur yang ditentukan dalam undang-undang apakah telah mengakibatkan terjadinya praktek monopoli ataupun praktek persaingan tidak sehat.<sup>48</sup> Sedangkan penerapan pendekatan *per se illegal* biasanya dipergunakan dalam pasal-pasal yang menyatakan istilah “dilarang” tanpa anak kalimat “...yang dapat mengakibatkan ...”<sup>49</sup>

Dalam substansi Undang-undang UU Antimonopoli umumnya mayoritas juga menggunakan pendekatan *rule of reason*. Beberapa pasal dalam UU Antimonopoli yang menggunakan pendekatan *rule of reason* melalui kalimat yang membuka peluang dengan melihat akibat yang ditimbulkan dari suatu tindakan sebelum dinyatakan melanggar undang-undang, yaitu:<sup>50</sup>

- a. Pasal 1 ayat 2 “...sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum”.
- b. Pasal 4 “...yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat”.
- c. Pasal 7,2,22 dan 23 “...yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat”
- d. Pasal 8 “...sehingga dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat”. Pasal 9 “...sehingga dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat”
- e. Pasal 10 ayat (2) “... sehingga perbuatan tersebut : (a)merugikan atau dapat diduga akan merugikan pelaku usaha lain: atau.”

<sup>47</sup>A.M. Tri Anggraini, Penerapan Pendekatan “Rule of Reason” dan “Per Se Illegal” Dalam Hukum Persaingan, Prosiding, Pusat Pengkajian Hukum (Center for Legal Studies), *Op.cit*, hal. 104.

<sup>48</sup>Ningrum Natasya Sirait, *Hukum Persaingan di Indonesia*, *Op.Cit*, hal. 81.

<sup>49</sup>A.M. Tri Anggraini, Penerapan Pendekatan “Rule of Reason” dan “Per Se Illegal” Dalam Hukum Persaingan, Prosiding, Pusat Pengkajian Hukum (Center for Legal Studies),*Op.Cit*, hal. 104.

<sup>50</sup>Ningrum Natasya Sirait, *Hukum Persaingan di Indonesia*, *Op.Cit*, hal.81-82.

- f. Pasal 11,12,13,16,17,19, "...yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat".
- g. Pasal 14, "... yang dapat mengakibatkan terjadinya persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan masyarakat".
- h. Pasal 18,20,26 "...yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat"
- i. Pasal 28 ayat (1) dan (2) "...yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat"

Secara mendasar Undang-undang anti monopoli kita mengkategorikan sebagai perbuatan-perbuatan seperti: *cartel*, *vertikal price fixing*, *market allocation*, oligopoly, merger, akuisisi dan konsolidasi, trust, oligopsoni, monopsony, *vertikal integration* dan *abuse of market power* termasuk ke dalam *rule of reason*.<sup>51</sup>

Memang pada dasarnya Undang-undang UU Antimonopoli tidak menyebutkan secara tegas mengenai pendekatan yang digunakan dalam menilai melanggar-tidaknya suatu perjanjian atau kegiatan usaha. Hal ini kemudian menimbulkan berbagai penafsiran. Penafsiran yang pertama mengatakan UU Antimonopoli tidak mengenal pendekatan larangan mutlak (*per se rule*), dengan alasan dalam ketentuan yang mengatur mengenai tugas KPPU disebutkan bahwa sebelum membatalkan suatu perjanjian atau melarang suatu kegiatan bisnis, KPPU wajib menilai terlebih dahulu dampak perjanjian atau kegiatan usaha tersebut terhadap persaingan.<sup>52</sup> Sedangkan penafsiran kedua adalah bahwa meskipun tidak dinyatakan secara tegas, UU Antimonopoli mengenal dua macam pendekatan yang berlaku di banyak Negara yaitu pelarangan secara mutlak (*per se rule*) dan pelarangan secara tidak mutlak (*rule of reason*). Penafsiran ini didasarkan pada dua hal yaitu praktik di banyak Negara dan rumusan pasal-pasal atau dalam masing-masing pasal dalam UU Antimonopoli seperti dikemukakan di

---

<sup>51</sup>Juwana, Hikmahanto et.al., *Persaingan Usaha dan Hukum yang Mengaturnya*, Op.Cit, hal. 73.

<sup>52</sup>Undang-Undang Nomor.5 Tahun 1999, Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 35 huruf (a), (b), dan (c)



atas, telah mengesampingkan rumusan Pasal 35 yang notabene berlaku secara umum dan memberlakukan masing-masing pasal secara khusus (*lex specialis*).<sup>53</sup>

Berkaitan dengan *rule of reason*, Undang-undang anti monopoli tidak mencantumkan kata “substansial”, sebagaimana terdapat pada hukum antitrust Amerika Serikat, Australia maupun *European Community (Treaty of Rome)*. Dua ketentuan ini dapat berbeda intensitasnya, yakni dilarang melakukan sesuatu jika “dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat” dibandingkan dengan dilarang melakukan sesuatu jika “dapat mengurangi persaingan secara substansial”. Kata substansial ini mempunyai maksud positif terhadap kepastian hukum maupun keadilan Artinya, derajat pengurangan persaingan menjadi hal yang selalu perlu diperhatikan.<sup>54</sup>

Standar *rule of reason* dalam UU Antimonopoli tercakup dalam unsur “praktik monopoli” dan “persaingan usaha tidak sehat”. Di dalamnya terdapat dua aspek yaitu aspek “dampak” suatu perjanjian atau kegiatan usaha dan aspek “cara” pembuatan atau kegiatan tersebut dijalankan. Aspek “dampak” berupa menghambat persaingan dan merugikan masyarakat. Sedangkan aspek “cara” dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum, sebagai contoh larangan untuk praktek diskriminasi (Pasal 19) maupun membatasi pengembangan teknologi adalah larangan yang terkait dengan cara atau proses, bukan terkait dengan dampak suatu kegiatan usaha.<sup>55</sup>

Dalam Kartel, secara khusus UU Antimonopoli mengatur pada pasal 11, dimana dinyatakan bahwa:<sup>56</sup>

*“Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat”*

---

<sup>53</sup>Syamsul Maarif, Perjanjian Penetapan Harga Dalam Perspektif UU No.5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Prosiding, (Jakarta : Pusat Pengkajian Hukum (*Center for Legal Studies*), 2004) Op.Cit, hal. 163-164.

<sup>54</sup>Juwana, Hikmahanto et.al., *Persaingan Usaha dan Hukum yang Mengaturnya*, Op.Cit, hal. 73.

<sup>55</sup>Syamsul Maarif, *Op. Cit*, hal. 166-168.

<sup>56</sup>Indonesia, Undang-undang No.5 Tahun 1999, Pasal.11

Dengan melihat bunyi pasal 11 UU Antimonopoli, maka dapat diketahui bahwa model pendekatan yang digunakan adalah model pendekatan *rule of reason*. Hal ini termuat dari kalimat yang menyatakan “...pelaku usaha dilarang membuat perjanjian..., yang dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat dan atau merugikan masyarakat.”

## 2. Pendekatan *Per Se Illegal* Terhadap Kartel Di Beberapa Negara

Di Negara Amerika Serikat, Australia dan Uni Eropa kartel dianggap sebagai *Per Se Illegal*. Di Amerika Serikat, sebagaimana *price fixing*, kartel disebut sebagai *naked restraint* yang mempunyai tujuan tunggal untuk mempengaruhi tingkat harga dan *output*. Oleh karena itu, wajar apabila Section 1 The Sherman Act memperlakukannya sebagai *Per Se Illegal*. Artinya, perjanjian kartel sendiri yang dilarang tanpa melihat kewajaran tingkat harga yang disepakati, tanpa melihat *market power* pada pihak, bahkan tanpa melihat apakah perjanjian kartel tersebut sudah dilaksanakan atau belum.

Negara Australia dengan Section 45 yo. 4d (1) dan 45A (1) dari the *Trade Practices Act 1974* juga mengkategorikan kartel sebagai *Per Se Illegal*. Begitu juga Uni Eropa dengan *Article 85* dari *Treaty of Rome*.

### 2.1. Amerika Serikat (USA)

Hukum Antitrust Amerika Serikat menetapkan bahwa kolaborasi di antara pesaing yang merupakan kesepakatan horizontal harus ditetapkan sebagai *per se illegal*. Generalisasi paling mendasar yang di buat dalam hukum antitrust menyatakan, bahwa hambatan kartelisasi adalah *illegal*. Meskipun demikian Mahkamah Agung Amerika Serikat memutuskan beberapa perkara kartel dengan pendekatan *rule of reason*. Perbedaan pola pendekatan ini tipografi fungsional dari hambatan bersangkutan artinya, bahwa perbedaan antara hambatan terang-terangan atau langsung (*naked restraint*) dan hambatan tidak langsung atau tambahan (*ancillary restraint*), adalah berkaitan dengan hubungan fungsional antara suatu hambatan dan transaksi lainnya yang melibatkan para pihak. *Naked Restraint* dalam kartel hanya terjadi jika terdapat pembatasan kebebasan atas tindakan

ekonomi terhadap pihak dalam perjanjian. Hambatan ini tidak memiliki fungsi bisnis atau ekonomi kecuali untuk menetapkan pembatasan kebebasan (diskresi) para pihak di pasar. Satu-satunya fungsi hambatan tersebut adalah menciptakan, mengalokasikan, mengeksploitasi atau memelihara ekonomi dan kekuatan pasar. Salah satu contoh perkaranya adalah *Catalano inc v. Target Sales*. Dalam perkara itu Mahkamah Agung memutuskan bahwa perjanjian horizontal untuk mengeliminasi kredit adalah sama dengan diskon, dan oleh karenanya tidak dapat dipisahkan dari harga. Perjanjian tersebut dianggap sebagai suatu penetapan harga dan dihukum sebagai *per se illegal*.

Berbeda halnya dengan *naked restraint cartelistic* adalah *illegal absolute*. Sebaliknya terhadap *Ancillary restraint cartelistic*, Hakim Taft mengusulkan, agar hambatan ini dinilai dari segi *ancillarity* maupun *reasonableness* (kewajaran), misalnya apakah dibutuhkan penilaian kewajaran atas transaksi produktif yang utama atau usaha bersama yang melibatkan para pihak. Dalam kenyataannya Mahkamah Agung Amerika Serikat mengalami kegagalan dalam membatasi penerapan hukuman terhadap kartel berdasarkan Section 1 Sherman Act, karena selain menerapkan pendekatan *Per Se Illegal*, juga menggunakan pendekatan Rule of Reason. Penggunaan Rule of Reason dalam kartelisasi yang dimaksud dalam undang-undang menimbulkan ambiguitas terhadap hukum antitrust, sehingga akhirnya mengakibatkan tidak adanya koherensi dan konsistensi pelaksanaan Section I the Sherman Act.

Meskipun Mahkamah Agung Amerika Serikat dipengaruhi oleh Doktrin Chicago School, tetapi sengaja berhenti memberi dukungan yang tegas terhadap doktrin tersebut dengan menyatakan bahwa efisiensi merupakan satu-satunya tujuan the Sherman Act, dan berbalik arah kepada larangan dasar the Sherman Act semula, yakni menghukum kartel secara *Per se Illegal*.

## 2.2. Jerman

Memiliki keunikan tersendiri, Pasal 1 melarang Kartel secara tegas (*per se illegality*),<sup>57</sup> namun memberikan pengecualian terhadap beberapa jenis kartel. Kartel yang dikecualikan tersebut antara lain kartel spesialisasi, yaitu kartel untuk mencapai kepentingan perekonomian yang lebih luas melalui spesialisasi asalkan pembentukan kartel tersebut tidak untuk terciptanya atau diperkuatnya suatu posisi yang dominan (Pasal 3).

Alasan mengapa kartel dianggap sebagai *Per Se Illegal* di Negara-negara barat terletak pada kenyataan bahwa *price fixing* dan perbuatan-perbuatan kartel yang lain benar-benar mempunyai dampak negatif terhadap harga dan *output* jika dibandingkan dengan dampak pasar yang kompetitif. Sedangkan kartel jarang sekali menghasilkan efisiensi atau efisiensi yang dihasilkan sangat kecil dibandingkan dampak negatif tindakan-tindakannya. Suatu kartel apabila berhasil akan menjadikan keputusan-keputusan tentang harga dan *output* seperti keputusan-keputusan yang dikeluarkan oleh sebuah perusahaan yang memonopoli. Akibatnya :Pertama, kartel tersebut mendapatkan keuntungan-keuntungan monopoli dari para konsumen yang terus menerus membeli barang atau jasa pada harga kartel. Kedua, terjadinya penempatan sumber secara salah yang diakibatkan oleh pengurangan *output* karena para konsumen seharusnya membeli pada harga kompetitif, disamping terbuangnya sumber daya untuk mempertahankan keberadaan kartel itu sendiri.

## 3. Kartel Sebagai Tindakan Kriminal

Hampir semua Negara menghukum praktek kartel secara *per se illegal*, bahkan anggota kartel pada umumnya menghadapi tanggungjawab atas potensi kriminal.<sup>58</sup> Kebanyakan Negara memandang kartel sebagai pelanggaran

---

<sup>57</sup>Pasal 1: “*Agreement competing undertakings, decision by associations of undertakings and concerted practices which have as their object or effect the prevention, restriction of competition shall be prohibited*”. (Persetujuan-persetujuan yang dibuat kelompok-kelompok badan usaha yang dilakukan secara bersama yang bertujuan untuk mencegah, membatasi atau mengganggu persaingan adalah di larang).

<sup>58</sup>Neil E. Roberts, *Cartel and Joint Venture*, *Antitrust Law Journal*, vol. 57, 1988, hal. 849.

persaingan yang paling serius, bahkan di beberapa Negara perjanjian kartel dituntut sebagai tindakan kriminal.

Namun ketentuan kartel dalam Pasal 11 UU Antimonopoli menetapkan, bahwa pelaku usaha dilarang membuat perjanjian dengan para pesaingnya untuk mempengaruhi harga “hanya jika” perjanjian tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan tidak sehat.

Ketentuan Pasal 11 UU Antimonopoli memaksa pihak Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) untuk menggunakan pendekatan *rule of reason* dalam menganalisis kartel, sehingga membutuhkan peyelidikan yang mendalam. Berbeda halnya dengan larangan penetapan harga (Pasal 5) yang menggunakan pendekatan *per se illegal*, padahal sesungguhnya perjanjian penetapan harga termasuk kategori kartel.

Tindakan penetapan harga dan pembatasan produk kadangkala ditutup atau dilipat dalam kepuasan setiap orang (anggota), sehingga tidak ada seorang (anggota)-pun yang mendapatkan bagian lebih dari pada yang telah diperjanjikan.<sup>59</sup> Mengingat hal ini, generalisasi paling mendasar yang dibuat dalam hukum antitrust menyatakan, bahwa hambatan kartelisasi adalah *per se illegal*.<sup>60</sup> Meskipun Mahkamah Agung Amerika Serikat memutuskan beberapa perkara kartel dengan pendekatan *rule of reason*.

Dalam pengertian pasal 11 UU Antimonopoli terdapat 2 akibat yang dikategorikan melanggar, yakni praktik monopoli yang dalam UU Antimonopoli dikelompokkan ke dalam Kegiatan yang dilarang. Sedangkan akibat kedua, yakni menimbulkan Persaingan usaha tidak sehat yang dalam UU Antimonopoli diartikan mengenai persaingan usaha tidak sehat sebagai persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha.<sup>61</sup>

Pembuat undang-undang Antimonopoli kurang cermat dalam merumuskan definisi persaingan usaha tidak sehat tersebut. Definisi tersebut sebetulnya tidak

---

<sup>59</sup>Neil E. Roberts, *Cartel and Joint Venture*, Ibid., hal. 850.

<sup>60</sup>Herbert Hovenkamp, *Antitrust*, (St. Paul Minnesota: West Publishing, 1993), hal.71.

<sup>61</sup>Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999, Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 1 angka (6).

diperlukan dalam UU Antimonopoli Indonesia, karena banyak ketentuan-ketentuan undang-undang tersebut memerlukan interpretasi lebih luas dalam penerapannya.<sup>62</sup>

Dalam Pasal 1 angka (6) UU Antimonopoli, persaingan usaha tidak sehat adalah persaingan antarpelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan usaha. Padahal persaingan usaha tidak sehat dapat dikatakan suatu tindakan pelaku usaha yang menghambat terwujudnya persaingan usaha yang sehat. Jadi, bukan merupakan suatu tindakan tidak jujur<sup>63</sup> dalam persaingan usaha. Ketentuan Pasal 1 angka 6 tersebut tidak membedakan antara pengertian perilaku persaingan usaha tidak sehat dengan pengertian tindakan tidak jujur.<sup>64</sup>

Dalam hukum persaingan usaha atau hukum monopoli biasanya yang diatur adalah pola tingkah laku antar pelaku usaha, bukan mengatur tindakannya yang tidak jujur. Artinya, kalau pelaku usaha melanggar ketentuan-ketentuan UU Antimonopoli, maka struktur pasar akan berubah atau persaingan usaha menjadi tidak sehat. Hal ini dapat merugikan pesaingnya dan konsumen.<sup>65</sup>

Perbuatan tidak jujur merupakan suatu tindakan penipuan subjektif yang dapat dilakukan oleh suatu pelaku usaha dalam bentuk apa saja, mungkin dalam proses produksi suatu barang. Misalnya, kualitas barang dan mereknya tidak sesuai dengan harganya atau dalam cara mengiklankan suatu barang, barang tersebut diiklankan dengan cara yang fantastis sehingga memikat para konsumen dengan iming-iming kualitas yang prima. Padahal, pada kenyataannya kualitas barang tersebut tidak sesuai dengan apa yang diiklankan serta harga yang dibayar,

---

<sup>62</sup>*Ibid.*, hal. 112.

<sup>63</sup>Persaingan usaha yang dilakukan dengan cara tidak jujur adalah adaptasi istilah *Gezetz gegen den unlauteren Wettbewerb* (UU Anti Persaingan Usaha Tidak Jujur). UU semacam ini di Indonesia belum dikenal, padahal sangat penting dalam mendukung sistem ekonomi pasar. UU Anti Persaingan Tidak Jujur mengatur ketentuan-ketentuan dalam hubungan bisnis yang dilakukan secara subjektif oleh pelaku usaha sendiri, yang akibatnya dapat merugikan pelaku usaha pesaingnya dan konsumen, dalam M. Udin Silalahi, "Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Perbuatan Tidak Jujur," *Jurnal Hukum Bisnis* (Juli 2001): 113.

<sup>64</sup>M. Udin Silalahi, *Op. Cit.*, hal. 110-111.

<sup>65</sup>*Ibid.*, hal. 112-113.

atau pelaku usaha memberikan keterangan-keterangan yang tidak sesuai dengan keadaan barang-barang yang diproduksi.<sup>66</sup>

Pada prakteknya penerapan pendekatan *rule of reason* dalam konteks kartel sebagaimana dalam pasal 11 UU Antimonopoli, akan berhadapan dengan 2 (dua) argumentasi yang menjadi landasan penilaian terhadap terjadinya pelanggaran, yang pertama apakah kartel yang terjadi telah menimbulkan praktik monopoli dan/atau menimbulkan persaingan tidak sehat. Sedangkan yang kedua, apakah kartel yang terjadi memang ditujukan untuk menciptakan efisiensi yang pada akhirnya dapat memberikan harga yang murah pada konsumen.

Alasan mengapa kartel dianggap sebagai *per se illegal* di Negara-negara barat terletak pada kenyataan bahwa perbuatan kartel benar-benar mempunyai dampak negatif terhadap harga dan *output* jika dibandingkan dengan dampak pasar yang kompetitif. Sedangkan kartel jarang sekali menghasilkan efisiensi atau efisiensi yang dihasilkan sangat kecil dibandingkan dengan dampak negative tindakan-tindakannya. Suatu kartel apabila berhasil akan menjadikan keputusan-keputusan tentang harga dan *out put* seperti keputusan yang dikeluarkan oleh sebuah perusahaan yang memonopoli.

---

<sup>66</sup>*Ibid.*, hal. 113.

**BAB III**  
**PEMBUKTIAN ADANYA KARTEL OLEH KPPU**  
**BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 5 TAHUN 1999**

**A. Dasar Pengaturan Kartel dalam Hukum Persaingan**

**1. Pengaturan Kartel di Indonesia**

Masyarakat dapat kehilangan manfaat dari persaingan apabila pesaing diijinkan untuk bekerjasama dan mengkonsolidasikan kekuatan pasar. Asumsi ini melatarbelakangi terbentuknya hukum persaingan. Perjanjian untuk membatasi jumlah produksi dan menaikkan harga di atas harga persaingan secara langsung mengurangi persaingan.

Kartel merupakan perbuatan yang dilarang dalam Hukum Persaingan dan diatur dalam Pasal 11 UU Antimonopoli, dimana antara pesaing-pesaing berjanji untuk mempengaruhi harga dengan cara mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa. Pasal ini diberlakukan hanya bila perjanjian tersebut dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Oleh sebab itu kartel dalam Hukum Persaingan Indonesia ditetapkan dengan pendekatan *Rule of Reason*.<sup>1</sup>

Kartel sering mempertahankan rasional tindakannya dengan alasan efisiensi sedangkan dalam kenyataannya kartel jarang sekali menghasilkan efisiensi atau kemungkinan tingkat efisiensinya sangat kecil dibandingkan dengan akibatnya terhadap persaingan. Tetapi pada kenyataannya beberapa tindakan kartel mungkin dapat diterima karena tujuannya yang berusaha menciptakan stabilitas, pasokan dan harga di pasar.

Yang dilarang oleh UU Antimonopoli adalah kartel antara lain dalam bentuk misalnya *price fixing*, pembagian wilayah geografik (*market division*), pengaturan produksi secara bersama-sama, perjanjian penetapan harga di bawah harga pasar yang menghambat persaingan dan pemboikotan. Kecuali *price fixing*, pelarangan

---

<sup>1</sup>Ningrum Natasya Sirait, *Asosiasi dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, (Medan: Pustaka Bangsa Press, 2003), hal. 32



tersebut umumnya bersifat *rule of reason*, yaitu memerlukan tentang dampak negatifnya. Pembuktian semacam ini tidak mungkin dituduh secara *instant*.<sup>2</sup>

Larangan kartel di Indonesia diatur dalam Pasal 11 UU Antimonopoli yang menyatakan :

*“Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat”*

Melalui pernyataan dari Pasal 11 tersebut di atas, dapat disimpulkan, bahwa agar kartel dapat dilarang haruslah memenuhi unsur-unsur sebagai berikut .<sup>3</sup>

1. Adanya perjanjian;
2. Perjanjian tersebut dibuat dengan pelaku usaha lain;
3. Tujuannya untuk mempengaruhi harga;
4. Tindakan mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa Produk tersebut;
5. Pembuatan perjanjian tersebut dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat.

Melihat pada gambaran yang diberikan oleh Pasal 11 UU Antimonopoli adalah memang tidak mudah untuk menangkap makna yang terkandung di dalamnya. Dalam pembahasan DPR mengenai pengertian kartel terungkap, bahwa praktik kartel tidak hanya merupakan penyesuaian atas permintaan dan penawaran saja, namun juga mencakup penetapan harga, membatasi produksi atau pasokan atau teknologi yang mengakibatkan terganggunya persaingan.

Sanksi yang dapat dijatuhkan kepada terlapor yang terbukti melakukan kartel yang memenuhi unsur-unsur Pasal 11 UU Antimonopoli adalah:<sup>4</sup>

<sup>2</sup>Sutrisno Iwanto, *Kontroversi Kartel CPO*, (On-line) tersedia di: [http://www.rmexpose.com/detail\\_list\\_marketreview.php?page=12&id=89](http://www.rmexpose.com/detail_list_marketreview.php?page=12&id=89) (29 April 2008)

<sup>3</sup>Wulandari, Sinar Ayu, *Hukum Persaingan Dalam Kaitannya Dengan Pembangunan Ekonomi Nasional*, (On-line) tersedia di: <http://adln.lin.unair.ac.id/go>.

<sup>4</sup>Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Pasal 47

- a. membatalkan perjanjian;
- b. penghentian kegiatan yang terbukti menimbulkan persaingan usaha tidak sehat;
- c. menetapkan pembayaran ganti rugi;
- d. mengenakan denda, minimal Rp.25.000.000.000,00 (dua puluh lima milyar rupiah).

Kepada pelaku usaha juga dapat dikenakan pidana pokok sesuai dengan ketentuan Pasal 48 angka (1) UU Antimonopoli dan dapat pula dijatuhkan pidana tambahan sesuai dengan ketentuan Pasal 49 UU Antimonopoli. Pidana pokok yaitu berupa pidana denda serendah-rendahnya Rp.25.000.000.000,- (dua puluh lima milyar) dan setinggi-tingginya Rp.100.000.000.000,- (seratus milyar rupiah), atau pidana kurungan pengganti denda selama-lamanya 6 (enam) bulan.<sup>5</sup> Sedangkan pidana tambahan yaitu berupa :<sup>6</sup>

- a. pencabutan izin usaha;
- b. larangan kepada pelaku usaha yang telah terbukti melakukan pelanggaran untuk menduduki jabatan direksi atau komisaris sekurang-kurangnya 2 (dua) tahun dan selama-lamanya 5 (lima) tahun;
- c. penghentian kegiatan atau tindakan tertentu yang menyebabkan timbulnya kerugian kepada pihak lain.

Pengenaan pidana pokok kepada pelaku usaha dilakukan oleh lembaga yang berwenang melakukan penyidikan, tuntutan dan putusan pidana seperti Kepolisian dan/atau Kejaksaan dan/atau KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi), dan Pengadilan.<sup>7</sup>

Peran KPPU sebagai lembaga penegak hukum persaingan juga memberikan pengaruh besar terhadap pelaksanaan UU Antimonopoli termasuk didalamnya terkait pengaturan kartel dalam Pasal 11 UU Antimonopoli, namun pada kenyataannya terdapat beberapa hal yang masih dirasakan menjadi kendala dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya.

---

<sup>5</sup>*Ibid.*, Pasal 48 angka (1)

<sup>6</sup>*Ibid.*, Pasal 49

<sup>7</sup>Pasal 36 L UU Antimonopoli, kewenangan komisi meliputi menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan Undang-Undang ini.

Berkenaan dengan wewenang KPPU sebagai lembaga yang menjalankan fungsi sebagai kuasi yudisial, hal ini dapat dilihat dalam ketentuan-ketentuan di Pasal 36 UU No.5/1999 yang mencakup cukup luas dari menerima laporan, melakukan penelitian, penyelidikan, pemeriksaan sampai dengan menjatuhkan keputusan.<sup>8</sup> Dimana secara terperinci di jelaskan dalam Pasal 36, yang menyatakan wewenang komisi meliputi:<sup>9</sup>

- a. menerima laporan dari masyarakat dan atau dari pelaku usaha tentang dugaan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Dalam hal ini komisi berwenang menerima laporan dari masyarakat dan/atau pelaku usaha tentang fakta yang patut diduga melanggar ketentuan undang-undang ini, di dalam Pasal 36 huruf (a) ini tidak dijelaskan apakah laporan tersebut harus diberikan secara tertulis atau lisan, namun selanjutnya dijelaskan pada Pasal 38 ayat (1) bahwa laporan yang diberikan haruslah secara tertulis.<sup>10</sup>
- b. melakukan penelitian tentang dugaan adanya kegiatan usaha dan atau tindakan pelaku usaha yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat. Dalam hal ini Komisi berwenang melakukan penelitian hanya apabila fakta yang dilaporkan menunjukkan bahwa terjadi kegiatan usaha tertentu dan/atau perilaku pelaku usaha yang dapat mengakibatkan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup>*Ibid.*

<sup>9</sup>Indonesia, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal 36

<sup>10</sup>Laporan tersebut tidak harus disampaikan secara tertulis, dapat juga disampaikan secara lisan. Akan tetapi, pada umumnya masyarakat dan/atau pelaku usaha memberikan laporan secara tertulis. Sebagaimana halnya lembaga anti-monopoli lainnya di seluruh dunia, dalam pelaksanaan undang-undang tersebut juga bergantung pada laporan dari pihak luar : Knud Hansen, et.al, Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat = *Law Concerning The Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Competition, Op.Cit*, hal.383

<sup>11</sup>Laporan yang bersifat begitu umum dan tidak jelas pernyataannya dalam hal bagaimanapun tidaklah relevan bagi Komisi, mengingat Pasal 36 huruf (a) hanya memperhatikan laporan yang menimbulkan dugaan akan adanya praktek monopoli yang illegal; *Ibid.*

- c. melakukan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap kasus dugaan praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang dilaporkan oleh masyarakat atau oleh pelaku usaha atau yang ditemukan oleh komisi sebagai hasil dari penelitiannya;
- d. menyimpulkan hasil penyelidikan dan atau pemeriksaan tentang ada atau tidak adanya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- e. memanggil pelaku usaha yang diduga telah melakukan pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini;
- f. memanggil dan menghadirkan saksi, saksi ahli dan setiap orang yang dianggap mengetahui pelanggaran terhadap ketentuan undang-undang ini;
- g. meminta bantuan penyidik untuk menghadirkan pelaku usaha, saksi, saksi ahli, atau setiap orang sebagaimana dimaksud huruf e dan huruf f, yang tidak bersedia memenuhi panggilan Komisi;
- h. meminta keterangan dari instansi pemerintah dalam kaitannya dengan penyelidikan dan atau pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini;
- i. mendapatkan, meneliti, dan atau menilai surat, dokumen atau alat bukti lain guna penyelidikan dan atau pemeriksaan;
- j. memutuskan dan menetapkan ada atau tidak adanya kerugian di pihak pelaku usaha lain atau masyarakat;
- k. memberitahukan putusan komisi kepada pelaku usaha yang diduga melakukan praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat;
- l. menjatuhkan sanksi berupa tindakan administratif kepada pelaku usaha yang melanggar ketentuan undang-undang ini.

Untuk melakukan pemeriksaan terhadap pelaku usaha yang di indikasikan melanggar UU Antimonopoli, maka Komisi dapat meminta alat bukti dan

informasi dari pelaku usaha ataupun pihak lain yang terkait, sebagaimana dalam ketentuan Pasal 41, yang menyatakan:<sup>12</sup>

- (1) Pelaku usaha dan atau pihak lain yang diperiksa wajib menyerahkan alat bukti yang diperlukan dalam penyelidikan dan atau pemeriksaan.
- (2) Pelaku usaha dilarang menolak diperiksa, menolak memberikan informasi yang diperlukan dalam penyelidikan dan atau pemeriksaan, atau menghambat proses penyelidikan dan atau pemeriksaan.
- (3) Pelanggaran terhadap ketentuan ayat (2) oleh Komisi diserahkan kepada penyidik untuk dilakukan penyidikan sesuai ketentuan yang berlaku.

## 2. Pengaturan Kartel di Amerika Serikat

Dalam berbagai pengaturan perundang-undangan dan putusan pengadilan di Amerika Serikat yang dilarang adalah praktik-praktik bisnis yang dapat menghambat perdagangan. Praktik-praktik ini dapat dilakukan lebih dari dua pelaku usaha dengan menggunakan instrumen perjanjian atau oleh hanya satu pelaku usaha dengan cara melakukan monopoli.

Dalam Pasal (*section*) 1 dari Sherman Act ditentukan bahwa setiap perjanjian yang menghambat perdagangan (*trade and commerce*) dinyatakan sebagai tidak sah dan dapat dikenakan sanksi denda maupun kurungan penjara apabila terbukti.<sup>13</sup> Pasal 2 mengatur tentang larangan melakukan monopoli yang juga dapat dikenai sanksi denda dan atau kurungan penjara.<sup>14</sup>

<sup>12</sup>Indonesia, Undang-undang No.5 Tahun 1999, Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, Pasal. 41

<sup>13</sup>Pasal 1 Sherman Act menyebutkan bahwa, “*Every contract, combination in the form of trust or otherwise, or conspiracy, in restraint of trade or commerce among the several States, or with foreign nations, is declared to be illegal. Every person who shall make any contract or engage in any combination or conspracy hereby declared illegal, shall be deemed guilty of felony and on conviction thereof, shall be punished by fine not exceeding one million dollars, or by imprisonment not exceeding three years or by both said punishments, in the discreation of the court.*”

<sup>14</sup>Pasal 2 Sherman Act mengatakan bahwa, “*Every person who monopolize or attempt tp monopolize or combine or conspire with any other person or persons, to monopolize any part of the trade or commerce among the several States, or with foreign nations, shall be deemend guilty of a felony, and, on conviction thereof shall be punished by fine not exceeding one million dollars if a corporation or if any other person, one hundred dollars or by both said punishments, in the discreation of the court*

Dari keseluruhan peraturan perundang-undangan yang ada dan kasus-kasus yang pernah diputus oleh pengadilan, dalam hukum persaingan Amerika Serikat yang dilarang adalah praktik-praktik yang mematikan persaingan atau persaingan tidak sehat, salah satunya adalah kartel.

Di Amerika Serikat, badan yang mempunyai wewenang untuk menangani administrasi hukum persaingan adalah *Federal Trade Commission* (selanjutnya disingkat FTC-AS). Dalam menjalankan tugasnya FTC-AS memiliki kewenangan untuk mengumpulkan informasi dan melakukan penyelidikan terhadap pelaku usaha yang diduga melakukan pelanggaran. FTC-AS juga diberi kewenangan untuk mewajibkan pelaku usaha baik individu maupun badan hukum menjawab berbagai pertanyaan.

Generalisasi paling mendasar yang di buat dalam hukum Antitrust menyatakan, bahwa hambatan kartelisasi adalah illegal. Meskipun demikian Mahkamah Agung Amerika Serikat memutuskan beberapa perkara kartel dengan pendekatan *rule of reason*. Perbedaan pola pendekatan ini tipografi fungsional dari hambatan bersangkutan artinya, bahwa perbedaan antara hambatan terang-terangan atau langsung (*naked restraint*) dan hambatan tidak langsung atau tambahan (*ancillary restraint*), adalah berkaitan dengan hubungan fungsional antara suatu hambatan dan transaksi lainnya yang melibatkan para pihak.

*Naked Restraint* dalam kartel hanya terjadi jika terdapat pembatasan kebebasan atas tindakan ekonomi terhadap pihak dalam perjanjian. Hambatan ini tidak memiliki fungsi bisnis atau ekonomi kecuali untuk menetapkan pembatasan kebebasan (diskresi) para pihak di pasar. Satu-satunya fungsi hambatan tersebut adalah menciptakan, mengalokasikan, mengeksploitasi atau memelihara ekonomi dan kekuatan pasar.<sup>15</sup>

Berbeda halnya dengan *naked restraint cartelistic* adalah *illegal absolute*. Sebaliknya terhadap *Ancillary restraint cartelistic*, Hakim Taft mengusulkan, agar hambatan ini dinilai dari segi *ancillarity* maupun *reasonableness* (kewajaran), misalnya apakah dibutuhkan penilaian kewajaran atas transaksi produktif yang utama atau usaha bersama yang melibatkan para pihak. Dalam kenyataannya Mahkamah Agung Amerika Serikat mengalami kegagalan dalam membatasi

---

<sup>15</sup>A.M.Tri Anggraini, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat Perse Illegal atau Rule of Reason*. Op. Cit., hal.211-212.

penerapan hukuman terhadap kartel berdasarkan Section 1 Sherman Act, karena selain menerapkan pendekatan *per se illegal*, juga menggunakan pendekatan *rule of reason*. Penggunaan *rule of reason* dalam kartelisasi yang dimaksud dalam undang-undang menimbulkan ambiguitas terhadap hukum antitrust, sehingga akhirnya mengakibatkan tidak adanya koherensi dan konsistensi pelaksanaan Section I the Sherman Act.<sup>16</sup>

### 3. Pengaturan Kartel di Jerman

Pada awal-awal penerapan UU Anti Pembatasan Persaingan Usaha Jerman (UU APP) untuk menghindari dari ketentuan larangan kartel, para pelaku usaha membentuk suatu Pusat Informasi Harga (PIH). PIH tersebut menerima laporan dari setiap pelaku usaha, berapa harga jual barangnya di pasar. Kalau suatu pelaku usaha tertentu ingin mengetahui harga suatu produk (barang) pesaingnya, maka pelaku usaha tersebut cukup menelepon PIH, dan PIH memberikan informasi harga yang dimiliki. Apa yang terjadi di pasar bersangkutan, para pelaku usaha melakukan kartel harga. Upaya tersebut dilakukan melalui informasi harga yang diterima pelaku usaha dari PIH tersebut. Setiap pelaku usaha menetapkan harga jualnya sesuai dengan harga jual pesaingnya, dengan demikian konsumen tidak mempunyai alternatif pada pasar yang bersangkutan. Akhirnya Badan Anti Monopoli Jerman melarang system kartel harga melalui PIH tersebut, dan akhirnya PIH tersebut dibubarkan.<sup>17</sup>

Pelanggaran larangan kartel dituntut oleh pihak yang berwenang di bidang persaingan. Oleh karena perilaku merongrong tujuan untuk menyediakan harga bersaing dan pilihan produk kepada konsumen, pelanggaran dikenakan sanksi denda berat. Di Jerman, jumlah denda dapat mencapai tiga kali laba yang diperoleh atas transaksi gelap. Denda bernilai jutaan *Deutsche Mark* telah dikenakan atas sejumlah perjanjian kartel ilegal, misalnya di bidang industri linoleum dan konstruksi. Pemerintah Jerman juga mempunyai kuasa untuk mengeluarkan perintah pengadilan (melarang praktik yang membatasi),

<sup>16</sup>*Ibid.*, hal. 214.

<sup>17</sup>Jur Martinus Udin Silalahi, *Tarif Referensi Penerbangan, Ditinjau dari Aspek Hukum Persaingan Usaha* (On-line), tersedia di: <http://www.sinarharapan.co.id/ekonomi/industri/2003/0604/ind4.html> (15 April 2008).

menyatakan kontrak atau keputusan tidak berlaku atau meminta dilakukan perubahan (misalnya dalam hal penyalahgunaan perjanjian kartel) dan memberi persetujuan atas perjanjian atau keputusan tertentu (misalnya untuk kartel tertentu).<sup>18</sup>

Undang-undang perlindungan persaingan Jerman yang baru yakni *The Act Against Restraints of Competition* merupakan instrument hukum paling komprehensif yang dimiliki Jerman dalam mengatur persaingan usaha. Pasal 1 *Act Against Restraints of Competition* melarang kartel secara tegas, namun memberikan pengecualian terhadap beberapa jenis kartel. Kartel yang dikecualikan tersebut antara lain kartel spesialisasi, yaitu kartel untuk mencapai kepentingan perekonomian yang lebih luas melalui spesialisasi asalkan pembentukan kartel tersebut tidak untuk terciptanya atau diperkuatnya suatu posisi yang dominan (Pasal 3).<sup>19</sup> Jenis kartel lain yang dapat memperoleh pengecualian atas izin dari *Federal Cartel Office-FCO (Bundeskartellamt)*.<sup>20</sup> Antara lain, kartel perusahaan kecil dan menengah yang tidak merusak persaingan dan bertujuan untuk meningkatkan kemampuan bersaing perusahaan kecil dan menengah (*small and medium-sized enterprises*). Demikian pula kartel rasionalisasi (Pasal 5) dan kartel yang dibentuk karena krisis structural dalam perekonomian (*structural crisis cartel*). Berbagai jenis kartel lain yang masih dimungkinkan atas izin FCO diatur dalam Pasal 2 sampai 7. Selanjutnya, Pasal 1 memberikan kemungkinan bagi kartel-kartel yang dibentuk oleh perusahaan-perusahaan dagang, asosiasi industri dan organisasi yang menunjuk perwakilan

<sup>18</sup>Luis Tineo, Maria Coppola, *Kebijakan mengenai Persaingan dan Pertumbuhan Ekonomi Indonesia : Laporan tentang Masalah-Masalah dan Pilihan-Pilihan*, (On-line), tersedia di <http://Inweb18.worldbank.org>

<sup>19</sup>Johnny Ibrahim, *Op. Cit.*, hal. 176

<sup>20</sup>*Federal Cartel Office – FCO (Bundeskartellamt)* adalah lembaga yang ditentukan oleh undang-undang untuk mengawasi pelaksanaan *The Act Against of Competition* (Pasal 48-51) dan bertanggungjawab pada Menteri Perekonomian Federal (*Federal Ministry of Economics*). Dalam melaksanakan amanat undang-undang tersebut, *Budedeskartellamt* memiliki kewenangan dan organisasi yang mirip dengan badan peradilan pada umumnya, namun jika pihak terkait tidak puas terhadap putusan yang dibuatnya, mereka dapat menempuh upaya banding melalui prosedur yudisial biasa. Jika prosedur banding tersebut ditempuh maka proses peradilan dilaksanakan melalui pengadilan tinggi setempat (*Supreme Land Authorities*). Banding juga dapat dilakukan jika materi yang akan diputuskan berada di luar kewenangan FCO sebagaimana yang telah ditetapkan undang-undang



masing-masing untuk mengatur hal-hal yang berhubungan dengan segala urusan dengan FCO.<sup>21</sup>

## **B. Pembuktian Unsur-Unsur Kartel dalam Putusan KPPU**

### **1. Putusan Perkara Nomor 03/KPPU-I/2003 tentang Kargo (Surabaya – Makassar)**

Dalam perkara ini juga mengandung beberapa unsur kartel, yaitu :

#### **a. Unsur pelaku usaha**

Yang dimaksud Pelaku Usaha adalah definisi menurut Pasal 1 angka 5 UU Antimonopoli. Pelaku usaha yang dimaksud adalah PT. Pelayaran Meratus, PT. Tempuran Emas, PT (Persero) Djakarta Lloyd, PT. Jayakusuma Perdana Lines, PT. Samudera Indonesia, Tbk., PT. Tanto Intim Line dan PT. Lumintu Sinar Perkasa. PT. Pelayaran Meratus dan PT. Lumintu Sinar Perkasa adalah Perseroan Terbatas yang berkedudukan di Surabaya dimana kegiatan usaha pokoknya adalah pelayaran laut khusus barang (kargo) yang melayani jalur Surabaya – Makassar – Surabaya dan Makassar – Jakarta – Makassar. PT. Tempuran Emas, PT (Persero) Djakarta Lloyd, PT. Jayakusuma Perdana Lines, PT. Samudera Indonesia, Tbk. Dan PT. Tanto Intim Line adalah Perseroan Terbatas yang berkedudukan di Jakarta dimana kegiatan usaha pokoknya adalah pelayaran laut khusus barang (kargo) yang melayani jalur Surabaya – Makassar – Surabaya dan Makassar – Jakarta – Makassar.

Berdasarkan uraian di atas dan berdasarkan Pasal 1 angka 5 UU Antimonopoli maka unsur pelaku usaha terpenuhi.

#### **b. Unsur Perjanjian**

Sebagaimana Pasal 1 angka 7 UU Antimonopoli dikatakan bahwa perjanjian adalah suatu perbuatan satu atau lebih pelaku usaha untuk mengikatkan diri terhadap satu atau

---

<sup>21</sup>*Ibid.*

lebih pelaku usaha lain dengan nama apa pun, baik tertulis maupun tidak tertulis.

Bahwa dalam Rapat Pertemuan Bisnis di Ruang Rapat MPH I Hotel Elmi Surabaya pada hari Senin tanggal 23 Desember 2002 yang dihadiri Para Terlapor telah disepakati penetapan tarif dan kuota serta sanksi atas pelanggaran kesepakatan tersebut, yang kemudian dituangkan dalam Berita Acara Pertemuan Bisnis di Hotel Elmi Surabaya dan masing-masing pihak mengakui dan membubuhkan tandatangan atas dokumen kesepakatan tarif dan kuota. Dengan tandatangan atas dokumen kesepakatan tarif dan kuota tersebut, maka para Terlapor telah mengikatkan diri antara satu dengan yang lainnya dalam bentuk tertulis.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, maka unsur perjanjian dalam Pasal 11 UU Antimonopoli terpenuhi.

**c. Pelaku usaha pesaing**

PT. Pelayaran Meratus, PT. Tempuran Emas, PT (Persero) Djakarta Lloyd, PT. Jayakusuma Perdana Lines, PT. Samudera Indonesia, Tbk., PT. Tanto Intim Line dan PT. Lumintu Sinar Perkasa adalah pelaku usaha yang saling bersaing dalam melakukan kegiatan usaha yang sama, yaitu perusahaan angkutan pelayaran laut khusus barang (kargo) yang melayani jalur Surabaya – Makassar – Surabaya dan Makassar – Jakarta – Makassar.

**d. Mengatur produksi dan atau pemasaran yang bertujuan mempengaruhi harga.**

Bahwa yang dimaksud dengan produksi adalah kegiatan memproduksi suatu barang atau jasa komersial dan pemasaran adalah segala sesuatu yang dari sudut ekonomi dianggap sebagai pemasaran dalam arti yang paling luas, khususnya penjualan, distribusi dan periklanan.

Bahwa kesepakatan kuota yang dilakukan oleh PT. Pelayaran Meratus, PT. Tempuran Emas, PT (Persero) Djakarta Lloyd, PT. Jayakusuma Perdana Lines, PT. Samudera Indonesia, Tbk., PT. Tanto Intim Line dan PT. Lumintu Sinar Perkasa untuk mempengaruhi harga agar tarif tercapai sesuai dengan kesepakatan tarif yang telah ditetapkan sebelumnya karena tidak ada keyakinan bahwa kesepakatan tarif akan dapat berlangsung efektif. Dengan ditetapkannya kuota bongkar muat tersebut, maka para Terlapor telah mengatur produksi jasa pengangkutan laut khususnya barang (kargo) dari PT. Pelayaran Meratus, PT. Tempuran Emas, PT (Persero) Djakarta Lloyd, PT. Jayakusuma Perdana Lines, PT. Samudera Indonesia, Tbk., PT. Tanto Intim Line dan PT. Lumintu Sinar Perkasa yang melayani jalur Surabaya – Makassar – Surabaya dan Makassar – Jakarta – Makassar.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, maka unsur mengatur produksi dan atau pemasaran yang bertujuan mempengaruhi harga dalam Pasal 11 UU Antimonopoli terpenuhi.

**e. Unsur barang dan atau jasa**

Sebagaimana dimaksud dengan barang dalam Pasal 1 angka 16 UU Antimonopoli adalah setiap benda, baik berwujud maupun tidak berwujud, baik bergerak maupun tidak bergerak, yang dapat diperdagangkan, dipakai, dipergunakan atau dimanfaatkan oleh konsumen atau pelaku usaha.

Yang dimaksud dengan Jasa dalam Pasal 1 angka 17 UU Antimonopoli adalah setiap layanan yang berbentuk pekerjaan atau prestasi yang diperdagangkan dalam masyarakat untuk dimanfaatkan oleh konsumen atau pelaku usaha.

Dalam kasus ini, PT. Pelayaran Meratus, PT. Tempuran Emas, PT (Persero) Djakarta Lloyd, PT. Jayakusuma Perdana Lines, PT. Samudera Indonesia, Tbk., PT. Tanto Intim Line dan PT. Lumintu Sinar Perkasa adalah perusahaan angkutan pelayaran laut khusus barang (kargo) yang melayani jalur Surabaya – Makassar – Surabaya dan Makassar – Jakarta – Makassar mempunyai kegiatan usaha antara lain jasa angkutan laut khusus barang (kargo) yang melayani jalur Surabaya – Makassar – Surabaya dan Makassar – Jakarta – Makassar. Dengan demikian, kegiatan usaha PT. Pelayaran Meratus, PT. Tempuran Emas, PT (Persero) Djakarta Lloyd, PT. Jayakusuma Perdana Lines, PT. Samudera Indonesia, Tbk., PT. Tanto Intim Line dan PT. Lumintu Sinar Perkasa termasuk jasa sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1 angka 16 UU Antimonopoli. Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, maka unsur barang dan atau jasa dalam Pasal 11 UU Antimonopoli terpenuhi.

**f. Unsur mengakibatkan praktik monopoli dan atau persaingan usaha yang tidak sehat**

Berkaitan dengan monopoli maka ditegaskan dalam Pasal 1 angka 2 bahwa monopoli adalah pemusatan kekuatan ekonomi oleh satu atau lebih pelaku usaha yang mengakibatkan dikuasainya produksi dan atau pemusatan barang dan atau jasa tertentu sehingga menimbulkan persaingan usaha tidak sehat dan dapat merugikan kepentingan umum.

Bahwa yang dimaksud dengan unsur persaingan usaha tidak sehat dalam Pasal 1 angka 6 UU Antimonopoli adalah persaingan antar pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang dan atau jasa yang

dilakukan dengan cara tidak jujur atau melawan hukum atau menghambat persaingan.

Dengan demikian, bahwa dengan telah disepakati penetapan tarif dan kuota serta sanksi atas pelanggaran kesepakatan tersebut, yang kemudian dituangkan dalam Berita Acara Pertemuan Bisnis di Hotel Elmi Surabaya dan masing-masing pihak mengakui dan membubuhkan tandatangan atas dokumen kesepakatan tarif dan kuota tersebut, maka PT. Pelayaran Meratus, PT. Tempuran Emas, PT (Persero) Djakarta Lloyd, PT. Jayakusuma Perdana Lines, PT. Samudera Indonesia, Tbk., PT. Tanto Intim Line dan PT. Lumintu Sinar Perkasa telah melakukan tindakan yang meniadakan persaingan usaha antara anggota kartel.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, maka unsur barang dan atau jasa dalam Pasal 11 UU Antimonopoli terpenuhi.

Dengan terpenuhinya semua unsur-unsur dalam Pasal 11 UU Antimonopoli, maka perjanjian yang ditandatangani tersebut dinyatakan merupakan pelanggaran terhadap UU Antimonopoli. Oleh karena itu, Majelis KPPU menjatuhkan sanksi berupa perintah untuk mengumumkan pembatalan kesepakatan tersebut di atas yang dimuat dimuat pada surat kabar harian berskala nasional.

## **2. Putusan Perkara Nomor 10/KPPU-L/2005 tentang Kartel Garam ke Sumatera Utara**

### **a. Unsur pelaku usaha**

Sebagaimana dalam ketentuan Pasal 1 angka 5 UU Antimonopoli adalah orang perorangan atau badan usaha yang didirikan dan berkedudukan atau melakukan kegiatan dalam wilayah hukum Negara Republik Indonesia, baik sendiri maupun bersama-sama melalui perjanjian,

menyelenggarakan berbagai kegiatan usaha dalam bidang ekonomi.

Pelaku usaha yang dimaksud dalam perkara ini adalah PT. Garam, PT. Budiono, dan PT. Garindo. PT. Garam adalah Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang didirikan untuk tujuan melakukan kegiatan usaha industri garam beserta angkutannya; pembinaan usaha penggaraman rakyat; serta pengendalian stok dan stabilitas harga garam secara nasional dimana dalam praktiknya. PT. Garam memproduksi dan memasarkan garam bahan baku termasuk ke Sumatera Utara. PT. Budiono adalah badan usaha berbentuk Perseroan Terbatas yang didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia dengan kegiatan usahanya antara lain, menjalankan usaha pembuatan garam sekaligus memasarkan, menjual dan memperdagangkan hasil-hasil usaha tersebut di dalam maupun keluar negeri. Dalam praktiknya PT. Budiono melaksanakan usaha memproduksi dan memasarkan garam bahan baku, maupun garam konsumsi beriodium serta garam industri termasuk ke Sumatera Utara. PT. Garindo adalah badan usaha yang didirikan berdasarkan peraturan perundang-undangan Republik Indonesia berupa suatu Perseroan Terbatas yang melakukan usaha antara lain perdagangan umum, keagenan, pertanian dan industri. Dalam prakteknya, PT. Garindo melaksanakan usaha memproduksi dan memasarkan garam bahan baku maupun garam konsumsi beriodium serta garam industri termasuk ke Sumatera Utara.

Berdasarkan uraian di atas dan berdasarkan Pasal 1 angka 5 UU Antimonopoli maka unsur pelaku usaha terpenuhi.

**b. Unsur Perjanjian mempengaruhi harga dengan mengatur pemasaran suatu barang**

Perjanjian yang dimaksud adalah defenisi perjanjian menurut Pasal 1 angka (7) UU Antimonopoli dalam memasok garam bahan baku ke Sumatera Utara anggota G3 bersepakat untuk mengatur jumlah pasokan, menyalurkan garam bahan baku sebagian terbesar ke G4. Kesepakatan tersebut mengakibatkan keteraturan dan keseragaman jumlah pasokan dan kebijakan harga PT. Garam, PT. Budiono, dan PT. Garindo membuat perjanjian untuk menetapkan harga dengan bukti sebagai berikut :

- 1) Setidak-tidaknya pada tahun 2005 harga jual garam bahan baku PT. Budiono dan PT. Garindo selalu sama ;
- 2) Pada tahun 2005 harga jual garam bahan baku PT. Garam selalu Rp.20,- (dua puluh rupiah) lebih tinggi dari harga jual garam bahan baku PT. Budiono dan PT. Garindo.
- 3) Pergerakan harga jual garam bahan baku PT. Budiono, PT. Garindo dan PT. Garam selalu teratur dengan selisih yang tetap.

Adanya keteraturan dan keseragaman harga jual dan pergerakan tersebut mencerminkan adanya koordinasi antara sesama anggota G3 untuk menetapkan harga jual garam bahan baku di Sumatera Utara. Dengan demikian unsur perjanjian untuk mempengaruhi harga dengan mengatur pemasaran suatu barang terpenuhi.

**c. Pelaku usaha pesaing**

PT. Garam, PT. Budiono dan PT. Garindo merupakan pelaku usaha yang saling bersaing untuk memasok dan atau memasarkan garam bahan baku ke Sumatera Utara. Dengan demikian maka unsur pelaku usaha pesaing terpenuhi.

**d. Mengakibatkan Praktek Monopoli**

Yang dimaksud Praktek Monopoli adalah defenisi berdasarkan Pasal 1 angka (2) UU Antimonopoli Pemusatan ekonomi adalah penguasaan yang nyata atas

suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan atau jasa. Dengan struktur pasar yang bersifat oligopolistik dan dikuasainya pemasaran garam bahan baku oleh G3 dan G4 menunjukkan adanya penguasaan yang nyata atas pasar garam bahan baku di Sumatera Utara oleh G3 dan G4. Penguasaan yang nyata atas pasar garam bahan baku di Sumatera Utara oleh G3 dan G4 mengalami kesulitan dalam mendapatkan garam bahan baku secara kontinyu dengan harga bersaing.

Hambatan bagi pelaku usaha selain G3 dan G4 untuk mendapatkan garam bahan baku tersebut di atas menunjukkan adanya bentuk persaingan usaha tidak sehat. Akibat penguasaan yang nyata atas pasar garam bahan baku di Sumatera Utara oleh G3 dan G4, menyebabkan konsumen tidak memiliki pilihan lain untuk mendapatkan garam bahan baku yang bersaing dari sisi harga maupun kualitas, dengan bukti sebagai berikut :

- 1) adanya sistem pemasaran garam bahan baku yang diterapkan G3 dan G4 berakibat, jumlah garam bahan baku yang masuk ke Sumatera Utara selalu dikontrol oleh G3 dan G4
- 2) Adanya pengontrolan tersebut, mengakibatkan konsumen hanya dapat membeli atau memnuhi kebutuhannya dari G3 dan G4 dengan harga yang relatif tinggi dan atau membayar margin keuntungan G3 dan G4 yang tidak wajar.
- 3) Garam bahan baku yang diperoleh konsumen dari G3 dan G4 digunakan lebih lanjut untuk keperluan industri pengasinan ikan, industri makanan, industri garam konsumsi beriodium serta industri lainnya.



- 4) Dengan biaya garam bahan baku yang relative lebih tinggi maka harga produk yang mempergunakan garam bahan baku menjadi lebih mahal.
- 5) Dengan demikian konsumen dan masyarakat umum harus membayar harga garam lebih mahal dan tidak wajar sehingga mengakibatkan kerugian bagi kepentingan umum.

Dengan demikian unsur mengakibatkan praktek monopoli terpenuhi.

Dengan terpenuhinya semua unsur-unsur dalam Pasal 11 UU Antimonopoli, maka aktivitas dan/atau perjanjian diam-diam yang dilakukan oleh G3 dinyatakan merupakan pelanggaran terhadap UU Antimonopoli. Oleh karena itu, Majelis KPPU menjatuhkan sanksi berupa perintah kepada PT. Garam, PT. Budiono, PT. Garindo untuk memberikan ketentuan dan kesempatan yang sama kepada pelaku usaha selain PT. Graha Reksa, PT. Sumatera Paln, UD Jangkar Waja, UD Sumber Samudera untuk memasarkan garam bahan baku di Sumatera Utara. Apabila PT. Garam, PT. Budiono, PT. Garindo tidak melakukan perintah tersebut di atas, maka PT. Garam, PT. Budiono, PT. Garindo diharuskan untuk membayar masing-masing denda sebesar Rp.2.000.000.000 (dua milyar rupiah) ke Kas Negara sebagai setoran penerimaan bukan pajak. Departemen Keuangan Direktorat Jenderal Anggaran Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Jakarta I Jl. Ir. H. Juanda No. 19 Jakarta Pusat melalui Bank Pemerintah dengan kode penerimaan 1212.

### 3. **Putusan Perkara Nomor 11/KPPU-I/2005 tentang Distribusi Semen Gresik di Area 4**

Beberapa unsur kartel yang terkandung dalam perkara ini, yaitu :

#### a. **Unsur Pelaku Usaha**

Pelaku Usaha dalam perkara ini adalah PT. Bina Bangun Putra , PT. Varia Usaha, PT. Waru Abadi, PT. Perusahaan Perdagangan Indonesia (Persero), UD Mujiarto, TB Lima Mas, CV Obor Baru, CV. Tiga Bhakti, CV. Sura Raya Trading Coy dan CV. Bumi

Gresik adalah pelaku usaha sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 5 UU Antimonopoli.

**b. Unsur Perjanjian**

PT. Bina Bangun Putra , PT. Varia Usaha, PT. Waru Abadi, PT. Perusahaan Perdagangan Indonesia (Persero), UD Mujiarto, TB Lima Mas, CV Obor Baru, CV. Tiga Bhakti, CV. Sura Raya Trading Coy dan CV. Bumi Gresik telah bersepakat mengikatkan diri untuk membentuk Konsorsium yang dilakukan dalam bulan September 2003.

**c. Unsur Pelaku Usaha Pesaing**

PT. Bina Bangun Putra , PT. Varia Usaha, PT. Waru Abadi, PT. Perusahaan Perdagangan Indonesia (Persero), UD Mujiarto, TB Lima Mas, CV Obor Baru, CV. Tiga Bhakti, CV. Sura Raya Trading Coy dan CV. Bumi Gresik adalah pelaku usaha yang saling bersaing dalam melakukan kegiatan usaha yang sama yaitu sebagai distributor Semen Gresik pada pasar bersangkutan di Area 4 yang meliputi wilayah Blitar, Jombang, Kediri, Kertosono, Ngajuk Pare, Treggalek dan Tulungagung

**d. Unsur Mempengaruhi Harga dengan Mengatur Pemasaran Barang**

1. Bahwa di Area 4 terjadi perang harga jual kepada Langgan Tetap dan atau Toko di antara PT. Bina Bangun Putra , PT. Varia Usaha, PT. Waru Abadi, PT. Perusahaan Perdagangan Indonesia (Persero), UD Mujiarto, TB Lima Mas, CV Obor Baru, CV. Tiga Bhakti, CV. Sura Raya Trading Coy, dan CV. Bumi Gresik dalam memasarkan Semen Gresik karena penerapan sistem VMS tidak berjalan sebagaimana diharapkan;
2. Bahwa untuk menanggulangi perang harga tersebut PT. Bina Bangun Putra , PT. Varia Usaha, PT. Waru Abadi, PT. Perusahaan Perdagangan Indonesia (Persero), UD Mujiarto, TB Lima Mas, CV Obor Baru, CV. Tiga Bhakti, CV. Sura Raya Trading Coy dan CV. Bumi Gresik berinisiatif membentuk

Konsorsium dengan sepengetahuan PT. Semen Gresik (Persero) Tbk dengan bersepakat mengontrol harga Semen Gresik di tingkat Distribusi dengan cara mengatur pemasaran Semen Gresik melalui wadah konsorsium;

3. Bahwa kesepakatan konsorsium untuk mengontrol harga Semen Gresik dilakukan dengan cara :

Memperketat pelaksanaan VMS yang diterapkan oleh PT. Semen Gresik;

Mematuhi harga jual semen yang telah ditetapkan oleh PT. Semen Gresik (Persero), Tbk;

Saling berbagi informasi antara sesama Distributor;

Mengatur mekanisme pemesanan dan pembayaran dari Langganan Tetap;

Membagi jatah distribusi diantara sesama Distributor;

Bahwa seluruh kegiatan operasional Kantor Konsorsium tersebut dibiayai bersama-sama oleh PT. Bina Bangun Putra , PT. Varia Usaha, PT. Waru Abadi, PT. Perusahaan Perdagangan Indonesia (Persero), UD Mujiarto, TB Lima Mas, CV Obor Baru, CV. Tiga Bhakti, CV. Sura Raya Trading Coy dan CV. Bumi Gresik membentuk kantor konsorsium yang pada saat dilakukan penyelidikan dan pemeriksaan terhadap perkara ini berkedudukan di Jl. KH. Wachid Hasyim No. 94, Jombang, Jawa Timur;

Bahwa seluruh kegiatan operasional kantor konsorsium tersebut dibiayai bersama-sama oleh PT. Bina Bangun Putra , PT. Varia Usaha, PT. Waru Abadi, PT. Perusahaan Perdagangan Indonesia (Persero), UD Mujiarto, TB Lima Mas, CV Obor Baru, CV. Tiga Bhakti, CV. Sura Raya Trading Coy dan CV. Bumi Gresik;

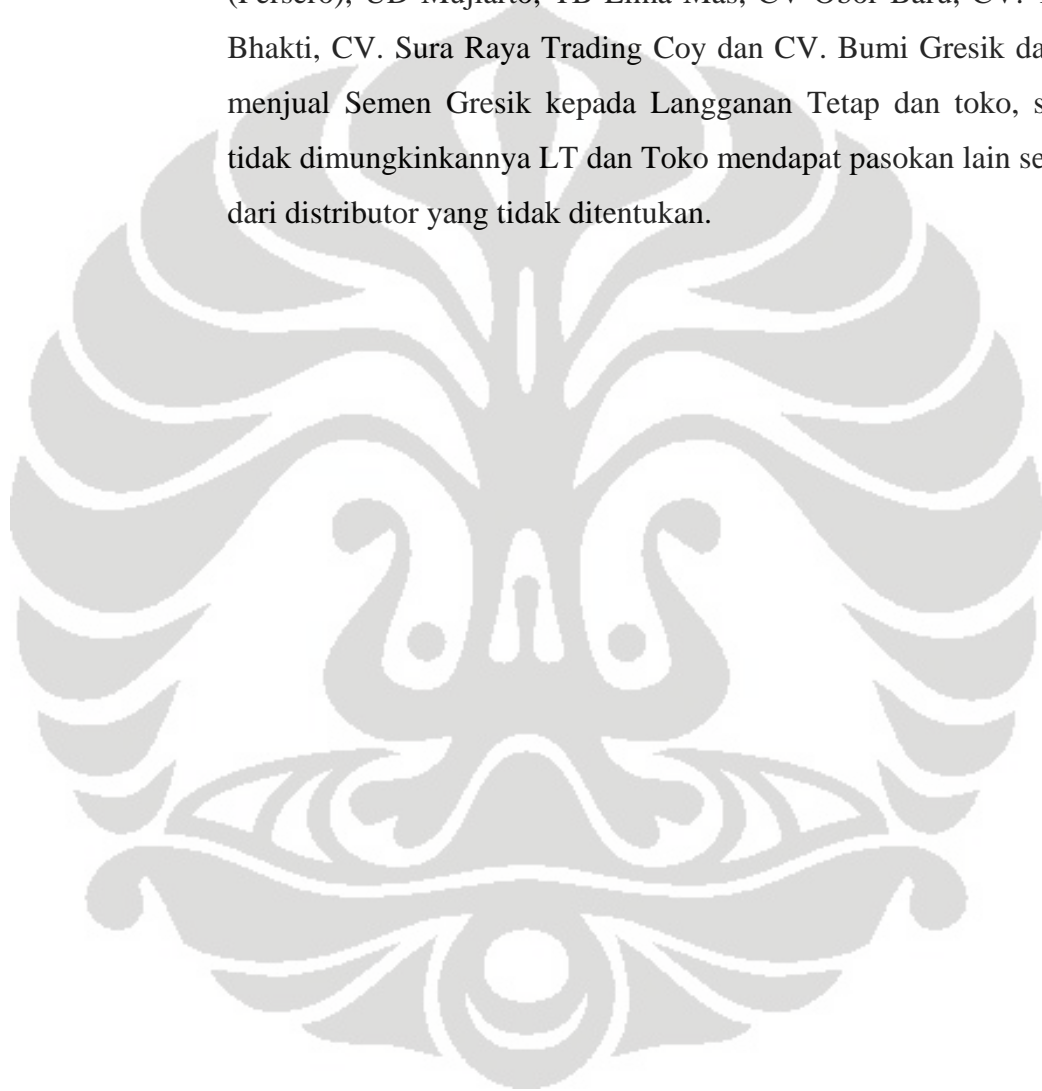
Bahwa kantor konsorsium melakukan berbagai kegiatan antara lain :

- Menerima pesanan Semen Gresik dari seluruh Langganan Tetapi yang sebelum adanya konsorsium dilakukan Langganan Tetap langsung kepada masing-masing Distributor;
- Melakukan pemesanan Semen Gresik kepada PT. Semen Gresik atas nama Distributor;

- Menerima seluruh pembayaran Semen Gresik dari Langgan Tetap melalui sebuah rekening bersama.

**e. Unsur Mengakibatkan Persaingan Usaha Tidak Sehat**

Bahwa dengan adanya Konsorsium tersebut mengakibatkan tidak adanya persaingan di antara PT. Bina Bangun Putra, PT. Varia Usaha, PT. Waru Abadi, PT. Perusahaan Perdagangan Indonesia (Persero), UD Mujiarto, TB Lima Mas, CV Obor Baru, CV. Tiga Bhakti, CV. Sura Raya Trading Coy dan CV. Bumi Gresik dalam menjual Semen Gresik kepada Langgan Tetap dan toko, serta tidak dimungkinkannya LT dan Toko mendapat pasokan lain selain dari distributor yang tidak ditentukan.



## BAB IV

### PENERAPAN PENDEKATAN *RULE OF REASON* DALAM KARTEL

#### A. Putusan KPPU Nomor 03/KPPU-L/2003 tentang Kargo (Surabaya-Makassar)

##### 1. Posisi kasus

Perkara yang pertama ini tentang penetapan tarif di bidang pelayaran melibatkan 7 (tujuh) perusahaan, yakni PT. Pelayaran Meratus, PT. Tempuran Emas, PT (Persero) Djakarta Lloyd, PT. Jayakusuma Perdana Lines, PT. Samudera Indonesia, Tbk., PT. Tanto Intim Line dan PT. Lumintu Sinar Perkasa. Dugaan adanya penetapan tarif berawal dari adanya ketidak-seimbangan antara biaya produksi dengan pendapatan di saat *low season*, sehingga untuk merebut pasar, para pengusaha cenderung memberikan diskon tinggi, bahkan untuk mencapai *break even point* hampir seluruh perusahaan pelayaran melakukan banting harga. Melihat kondisi ini, INSA (asosiasi perusahaan pelayaran nasional) mengambil inisiatif untuk mengusulkan kesepakatan tarif dan kuota angkutan peti kemas untuk jalur Makassar–Surabaya–Makassar, di mana pengawasan kuota akan dilakukan oleh PT. Pelindo IV. Besarnya kuota ditentukan oleh besarnya pangsa pasar masing-masing perusahaan pelayaran.

Apabila terdapat perusahaan pelayaran yang melebihi kuota, maka dikenai sanksi harus membayar 50% (lima puluh persen) kepada perusahaan yang kehilangan kuotanya. Kesepakatan tersebut ditandatangani para pengusaha pelayaran, dan akan dievaluasi setiap 3 (tiga) bulan. Tarif minimum untuk jalur Makassar–Surabaya–Makassar ditetapkan sebesar Rp.2.000.000,- (dua juta rupiah) dan pelanggaran atas penetapan tersebut akan dikenakan sanksi. Kesepakatan tersebut kemudian direvisi menjadi RP.1.600.000,- (satu juta enam ratus ribu rupiah) untuk jalur Surabaya–Makassar dan Rp.1.00.000,- (satu juta rupiah) untuk jalur Makassar–Surabaya.

Kesepakatan untuk menetapkan tarif angkutan kargo yang dilakukan oleh beberapa perusahaan pelayaran tersebut dianggap melakukan pelanggaran terhadap Pasal 11 tentang Kartel, yang dibuktikan dalam bentuk tertulis dalam pertemuan di sebuah hotel di Surabaya.

Dengan ditetapkannya kuota bongkar muat peti kemas tersebut, dianggap telah melakukan tindakan peniadaan persaingan usaha antar anggota kartel, sehingga mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat.

**a. Analisis Hukum Penerapan *Rule of Reason* dalam Putusan KPPU Nomor 03/KPPU-L/2003**

Perkara No. 03/KPPU-I/2003 merupakan perkara inisiatif yang timbul berdasarkan hasil temuan KPPU dalam kegiatan monitoring yang diawal dengan munculnya berita di koran mengenai adanya kesepakatan bersama penetapan tarif angkutan barang (kargo) jalur Surabaya–Makassar.

Isi amar putusan KPPU dalam Putusan Perkara Nomor 03/KPPU-L/2003 yaitu:

- Bahwa Terlapor I PT. Pelayaran Meratus, Terlapor II PT. Tempuran Emas, Terlapor III PT (Persero) Djakarta Lloyd, Terlapor IV PT. Jayakusuma Perdana Lines, Terlapor V PT. Samudera Indonesia, Tbk., Terlapor VI PT. Tanto Intim Line dan Terlapor VII PT. Lumintu Sinar Perkasa terbukti secara sah dan meyakinkana melanggar Pasal 5 UU Antimonopoli ;
- Bahwa Terlapor I PT. Pelayaran Meratus, Terlapor II PT. Tempuran Emas, Terlapor III PT (Persero) Djakarta Lloyd, Terlapor IV PT. Jayakusuma Perdana Lines, Terlapor V PT. Samudera Indonesia, Tbk., Terlapor VI PT. Tanto Intim Line dan Terlapor VII PT. Lumintu Sinar Perkasa terbukti secara sah dan meyakinkana melanggar Pasal 11 UU Antimonopoli ;
- Bahwa Terlapor I PT. Pelayaran Meratus, Terlapor II PT. Tempuran Emas, Terlapor III PT (Persero) Djakarta Lloyd, Terlapor IV PT. Jayakusuma Perdana Lines, Terlapor V PT. Samudera Indonesia, Tbk., Terlapor VI PT. Tanto Intim Line dan Terlapor VII PT. Lumintu Sinar Perkasa tidak terbukti secara sah dan meyakinkana melanggar Pasal 19 huruf a UU Antimonopoli ;
- Bahwa Terlapor I PT. Pelayaran Meratus, Terlapor II PT. Tempuran Emas, Terlapor III PT (Persero) Djakarta Lloyd, Terlapor IV PT. Jayakusuma Perdana Lines, Terlapor V PT. Samudera Indonesia, Tbk., Terlapor VI PT. Tanto Intim Line dan Terlapor VII PT. Lumintu Sinar Perkasa tidak terbukti secara sah dan meyakinkan melanggar Pasal 19 huruf c UU Antimonopoli ;
- Bahwa Terlapor I PT. Pelayaran Meratus, Terlapor II PT. Tempuran Emas, Terlapor III PT (Persero) Djakarta Lloyd, Terlapor IV PT. Jayakusuma Perdana Lines, Terlapor V PT. Samudera Indonesia, Tbk., Terlapor VI PT. Tanto Intim Line dan Terlapor VII PT. Lumintu Sinar Perkasa tidak terbukti secara sah dan meyakinkana melanggar Pasal 25 ayat 1 UU Antimonopoli ;

- Membatalkan kesepakatan tarif dan kuota sebagaimana tercantum dalam Berita Acara Pertemuan Bisnis di Hotel Elmi Surabaya tertanggal 23 Desember 2002 ;
- Memerintahkan kepada Terlapor I PT. Pelayaran Meratus, Terlapor II PT. Tempuran Emas, Terlapor III PT (Persero) Djakarta Lloyd, Terlapor IV PT. Jayakusuma Perdana Lines, Terlapor V PT. Samudera Indonesia, Tbk., Terlapor VI PT. Tanto Intim Line dan Terlapor VII PT. Lumintu Sinar Perkasa membuat dan menyampaikan surat pemberitahuan kepada pelanggan masing-masing Terlapor tentang pembatalan kesepakatan tersebut.
- Memerintahkan kepada Terlapor I PT. Pelayaran Meratus, Terlapor II PT. Tempuran Emas, Terlapor III PT (Persero) Djakarta Lloyd, Terlapor IV PT. Jayakusuma Perdana Lines, Terlapor V PT. Samudera Indonesia, Tbk., Terlapor VI PT. Tanto Intim Line dan Terlapor VII PT. Lumintu Sinar Perkasa secara sendiri-sendiri dan atau bersama-sama untuk mengumumkan pembatalan kesepakatan tersebut di atas yang dimuat pada surat kabar harian berskala nasional ;
- Menghukum Terlapor I PT. Pelayaran Meratus, Terlapor II PT. Tempuran Emas, Terlapor III PT (Persero) Djakarta Lloyd, Terlapor IV PT. Jayakusuma Perdana Lines, Terlapor V PT. Samudera Indonesia, Tbk., Terlapor VI PT. Tanto Intim Line dan Terlapor VII PT. Lumintu Sinar Perkasa yang apabila dalam jangka waktu 3 (tiga) bulan setelah dibacakannya putusan ini tidak melaksanakan putusan tersebut di atas untuk membayar denda administratif Rp.1.000.000.000,- (satu milyar rupiah). Denda tersebut disetorkan ke Kas Negara sebagai setoran penerimaan bukan pajak, Departemen Keuangan Direktorat Jenderal Anggaran Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Jakarta I Jl. Ir. Juanda No. 19 Jakarta Pusat melalui Bank Pemerintah dengan kode penerimaan 1212.

KPPU dalam melaksanakan Pemeriksaan Pendahuluan telah memanggil dan memeriksa 7 (tujuh) perusahaan pelayaran yang melayani jalur Surabaya–Makassar–Surabaya dan Makassar–Jakarta–Makassar, yakni PT. Pelayaran Meratus, PT. Tempuran Emas, PT (Persero) Djakarta Lloyd, PT. Jayakusuma Perdana Lines, PT. Samudera Indonesia, Tbk., PT. Tanto Intim Line dan PT. Lumintu Sinar Perkasa untuk didengar keterangannya. Dari keterangan-keterangan yang telah disampaikan, KPPU memutuskan untuk melakukan Pemeriksaan Lanjutan. Dalam Pemeriksaan Lanjutan, Majelis Komisi telah memanggil 8 (delapan) saksi dan 7 (tujuh) perusahaan pelayaran serta mengundang pihak pemerintah dalam hal ini Departemen Perhubungan Laut. Komisi juga telah melakukan penyelidikan lapangan di Makassar dan Surabaya.

Kesepakatan tersebut dilatarbelakangi karena adanya banting-bantingan harga diantara perusahaan pelayaran yang melayani jalur Surabaya–Makassar–Surabaya serta adanya keinginan Pelindo IV untuk menaikkan THC/*port charge*.

Ada 7 (tujuh) operator pelayaran, yaitu PT. Pelayaran Meratus, PT. Tempuran Emas, PT (Persero) Djakarta Lloyd, PT. Jayakusuma Perdana Lines, PT. Samudera Indonesia, Tbk., PT. Tanto Intim Line dan PT. Lumintu Sinar Perkasa membuat kesepakatan tarif angkutan laut barang Surabaya-Makassar sebesar RP.2.000.000,- per Teus. Sebelum ada kesepakatan tersebut, tarifnya bervariasi. Kesepakatan tersebut berlaku selama 3 (tiga) bulan dan dapat diperpanjang. Sebelum perpanjangan yang kedua, KPPU mengirim surat kepada asosiasi agar kesepakatan tersebut dibatalkan. Asosiasi secara lisan menyetujui, tetapi tidak ada bukti pembatalannya secara hitam di atas putih.

Ditinjau dari jenisnya, maka putusan KPPU tersebut di atas merupakan perjanjian di antara para pelaku usaha di tingkat perdagangan yang sama. Perjanjian semacam ini akan semakin menunjukkan hasil yang maksimal, jika didukung dengan fasilitas dan sarana untuk melakukan tindakan bersama yang bersifat kolusif. Sarana dan fasilitas tersebut biasanya terdapat dalam bentuk asosiasi dagang yang bergerak di bidang usaha sejenis. Seringkali asosiasi dianggap sebagai fasilitator bagi berkumpulnya para pesaing guna bersekongkol untuk melakukan tindakan yang bertentangan dengan hukum persaingan. Oleh karena itu, asosiasi pelaku usaha harus mampu mengontrol tindakan anggotanya dengan menghindarkan adanya perjanjian yang sifatnya eksplisit maupun diam-diam yang membatasi pelaku usaha untuk melakukan keputusan bisnis yang independen.

Sedangkan diketahui bahwa para Terlapor PT. Pelayaran Meratus, PT. Tempuran Emas, PT (Persero) Djakarta Lloyd, PT. Jayakusuma Perdana Lines, PT. Samudera Indonesia, Tbk., PT. Tanto Intim Line dan PT. Lumintu Sinar Perkasa adalah pelaku usaha yang saling bersaing dalam melakukan kegiatan usaha yang sama, yaitu perusahaan angkutan pelayaran laut khusus barang (kargo) yang melayani jalur Surabaya–Makassar–Surabaya dan Makassar–Jakarta–Makassar.



Di dalam kartel unsur harga dan *output* adalah penting, para pihak (PT. Pelayaran Meratus, PT. Tempuran Emas, PT (Persero) Djakarta Lloyd, PT. Jayakusuma Perdana Lines, PT. Samudera Indonesia, Tbk., PT. Tanto Intim Line dan PT. Lumintu Sinar Perkasa) dalam kartel yang seharusnya mempunyai kebijakan independen terutama tentang kedua hak tersebut bersepakat menyatukan kebijakannya sehingga tidak ada lagi kompetisi.

KPPU boleh membatalkan perjanjian apabila perjanjian tersebut menghambat persaingan. Dalam hal ini terdapat 2 (dua) unsur menghambat persaingan, yaitu unsur praktik monopoli dan persaingan usaha tidak sehat, dua-duanya menjadi isi dari *reason*. Kalau persaingan tersebut masuk dalam unsur praktik monopoli, maka KPPU harus menghitung terlebih dahulu pangsa pasar. KPPU harus membuktikan *market power*, lalu menghitung apakah *market power* itu menghambat persaingan usaha. Menghambat yang kedua adalah unsur persaingan usaha tidak sehat, tidak mengharuskan KPPU untuk menghitung pangsa pasar, artinya menciptakan hambatan persaingan apabila mereka tidak menguasai pasar.

Dalam perkara ini, kesepakatan penetapan tarif dan kuota serta sanksi atas pelanggaran kesepakatan tersebut, yang kemudian dituangkan dalam Berita Acara Pertemuan Bisnis di Hotel Elmi Surabaya dan masing-masing pihak mengakui dan membubuhkan tandatangan atas dokumen kesepakatan tarif dan kuota tersebut, sehingga telah mengikatkan diri antara satu dengan yang lainnya dalam bentuk tertulis, maka para Terlapor I PT. Pelayaran Meratus, Terlapor II PT. Tempuran Emas, Terlapor III PT (Persero) Djakarta Lloyd, Terlapor IV PT. Jayakusuma Perdana Lines, Terlapor V PT. Samudera Indonesia, Tbk., Terlapor VI PT. Tanto Intim Line dan Terlapor VII PT. Lumintu Sinar Perkasa telah melakukan tindakan yang meniadakan persaingan usaha antara anggota kartel.

Pada akhirnya dengan adanya kerjasama kekuatan pasar, maka konsumen kehilangan kesempatan untuk menikmati manfaat adanya pasar yang kompetitif yakni harga yang lebih rendah dan produk yang meningkat.

Berdasarkan pertimbangan tersebut di atas, maka unsur barang dan atau jasa dalam Pasal 11 UU Antimonopoli.

## **B. Putusan KPPU Nomor 10/KPPU-L/2005 tentang Kartel Garam ke Sumatera Utara**

### **1. Posisi kasus**

Perkara ini melibatkan Perseroan Terbatas Garam (Persero)) (PT. Garam) sebagai Terlapor I, Perseroan Terbatas Budiono Madura Bangun Perkasa (PT. Budiono sebagai Terlapor II, Perseroan Terbatas Garindo Sejahtera Abadi (PT. Garindo) sebagai Terlapor III, Perseroan Terbatas Graha Reksa Manunggal (PT. Graha Reksa) sebagai Terlapor IV, Perseroan Terbatas Sumatera Palm Rata (PT. Sumater Palm) sebagai Terlapor V, Usaha Dagang Jangkar Waja (UD Jangkar Jaya) sebagai Terlapor VI, dan sebagai Terlapor VII, Usaha Dagang Sumber Samudera (UD Sumber Samudera).

PT. Garam, PT. Budiono dan PT. Garindo dikenal dengan istilah “G3” sedangkan PT. Graha Reksa, PT. Sumatera Palm, UD Jangkar Jaya dan UD Sumber Samudera selanjutnya dikenal dengan istilah “G4”.

Adapun dugaan terhadap perilaku pelaku usaha yang dianggap merupakan pelanggaran terhadap UU Antimonopoli, yaitu kebutuhan garam bahan baku di Sumatera Utara hanya dipasok oleh G3, sedangkan garam bahan baku tersebut secara kontinyu dijual kepada G4. PT. Garam, PT. Budiono dan PT. Garindo merupakan pelaku usaha yang saling bersaing untuk memasok dan atau memasarkan garam bahan baku di Sumatera Utara, tetapi mereka saling mengikatkan diri untuk membuat kebijakan penetapan harga jual garam bahan baku di Sumatera Utara secara seragam atau sistematis/teratur.

Anggota G3 bersepakat/berkoordinasi mengatur jumlah pasokan, untuk mengatur jumlah pasokan, untuk menyalurkan garam bahan baku sebagian terbesar ke G4 dan menetapkan harga kepada G4, kesepakatan tersebut mengakibatkan keteraturan dan keseragaman jumlah pasokan dan kebijakan harga yang dilakukan oleh semua anggota G3 dan G4 secara sistematis dan teratur.

Hal tersebut diatas dapat dilihat dari jumlah garam bahan baku yang dikirim oleh G3 ke Sumatera Utara hanya disesuaikan dan atau ditentukan berdasarkan pada jumlah permintaan G4 dan sesama G3 lainnya saja. Tindakan penyesuaian jumlah pasokan garam bahan baku tersebut mengakibatkan kebutuhan garam bahan baku selalu terpenuhi oleh G3 dan G4. Apabila jumlah garam bahan baku

yang dikirim ke Sumatera Utara melebihi jumlah permintaan G4 dan sesama G3 lainnya maka kelebihan tersebut selalu dititipkan ke gudang G4. G3 tidak dikenakan sewa gudang dan G4 baru membayar kelebihan tersebut setelah garam bahan baku dititipkan tersebut terjual.

G3 dan G4 juga membuat kesepakatan secara lisan untuk menetapkan harga produk PT. Garam lebih tinggi dibandingkan dengan harga produk PT. Budiono dan PT. Garindo, karena setidaknya pada tahun 2005 harga jual garam bahan baku PT. Garindo dan PT. Budiono selalu sama, dimana harga jual garam bahan baku PT. Garam selalu Rp.20,- (dua puluh rupiah) lebih tinggi dari harga jual garam bahan baku PT. Budiono dan PT. Garindo dan pergerakan harga jual garam bahan baku PT. Budiono, PT. Garindo dan PT. Garam selalu teratur dengan selisih yang tepat.

PT. Asindo pada tanggal 10 Mei 2003 dan tanggal 22 Mei 2003 mengajukan permohonan pemesanan garam bahan baku kualitas PS Non Iodium kepada PT. Garam sebesar 5.000 (lima ribu) ton, dalam permohonan tersebut PT. Asindo juga meminta informasi mengenai perincian harga serta syarat pembayarannya, namun PT. Garam meminta PT Asindo agar membeli garam yang dipesannya melalui UD Jangkar Waja dan CV. Usaha Mandiri, selanjutnya PT. Asindo mengajukan permohonan untuk menjadi penyalur PT. Garam. Menurut PT. Asindo, apabila garam bahan bakunya dibeli dari UD Jangkar Waja dan CV Usaha Mandiri, maka PT. Asindo tidak dapat memasarkan garam produksinya dengan harga bersaing.

Pada awalnya permintaan tersebut tidak dipenuhi oleh PT. Garam, namun pada akhirnya PT. Garam bersedia menjual garam bahan baku kepada PT. Asindo maksimal 500 (lima ratus) ton setiap bulan. PT. Asindo juga pernah melakukan pembelian garam bahan baku kepada PT. Budiono sebanyak 8 (delapan) kali. Atas pembelian ke PT. Budiono tersebut, PT. Asindo pernah mendapatkan garam bahan baku produksi PT. Garindo sebanyak 4 (empat) kali dan bahan baku produksi PT. Garam sebanyak 2 (dua) kali.

Pada Juni 2005 membeli garam bahan baku produksi petani Madura yang selanjutnya garam bahan baku tersebut dikirim ke Sumatera Utara. Namun garam bahan baku tersebut tidak diijinkan dibongkar di Pelabuhan Belawan Medan karena tidak memenuhi standar bahan baku yang ditetapkan pemerintah.

Perusahaan pengelola garam di luar G4 mengalami kesulitan untuk membeli garam bahan baku secara langsung dan kontinyu dari G3. Apabila dapat membeli langsung dari G3, maka perusahaan pengolah garam tersebut mendapatkan harga yang lebih tinggi dibandingkan harga yang diberikan kepada G3 dan G4. Harga jual garam bahan baku kepada pelaku usaha selain G3 dan G4 lebih tinggi (Rp.490 atau Rp.510) dibandingkan dengan harga jual garam bahan bakunya kepada G4 (Rp.385 atau Rp.405), padahal komponen biayanya sama. Hal tersebut mengakibatkan perusahaan pengolah garam di luar G4 sangat bergantung pasokannya dari G3 atau G4. Oleh karena itu, pelaku usaha selain G3 dan G4 sangat sulit untuk menjadi pesaing potensial dari G4.

Dengan struktur pasar garam bahan baku di Sumatera Utara yang bersifat oligopolistik, maka rangkaian tindakan G3 dan G4 mengakibatkan tidak mungkin ada pesaing baru di pasar bersangkutan. Oleh karena itu, rangkaian tindakan tersebut merupakan perjanjian untuk secara bersama-sama untuk mempertahankan penguasaan pemasaran garam bahan baku di Sumatera Utara. Akibat penguasaan yang nyata atas pasar garam bahan baku di Sumatera Utara oleh G3 dan G4 menyebabkan konsumen tidak memiliki pilihan lain untuk mendapatkan garam bahan baku yang bersaing baik dari sisi harga maupun kualitas. Dampak bagi konsumen tersebut juga mengakibatkan kerugian bagi kepentingan umum.

## **2. Analisis Hukum Penerapan *Rule of Reason* dalam Putusan KPPU Nomor 10/KPPU-L/2005 tentang Kartel Garam ke Sumatera Utara**

Dalam penegakan UU Antimonopoli, maka analisis pembuktian apakah telah terjadi perjanjian yang sifatnya membentuk kartel akan memerlukan jawaban dari beberapa pertanyaan, yaitu :

- a. pembuktian adanya suatu perjanjian tertulis atau tidak;
- b. adanya unsur pelaku usaha yang merupakan pesaing;
- c. pembuktian akan maksud dan tujuan untuk mempengaruhi harga, mengatur produksi, pemasaran;
- d. membuktikan apakah perjanjian tersebut telah mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Isi amar putusan KPPU dalam Putusan Perkara Nomor 10/KPPU-L/2005 yaitu :

- Menyatakan bahwa PT. Garam, PT. Budiono, PT. Garindo, PT. Graha Reksa, PT. Sumatera Palm, UD Jangkar Jaya dan UD Sumber Samudera secara sah dan menyakinkan melanggar ketentuan Pasal 4 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat ;
- Menyatakan bahwa PT. Garam, PT. Budiono, PT. Garindo secara sah dan menyakinkan melanggar ketentuan Pasal 5 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
- Menyatakan bahwa PT. Garam, PT. Budiono, PT. Garindo secara sah dan menyakinkan melanggar ketentuan Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
- Menyatakan bahwa PT. Garam, PT. Budiono, PT. Garindo secara sah dan menyakinkan melanggar ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
- Menyatakan bahwa PT. Graha Reksa, PT. Sumatera Palm, UD Jangkar Jaya dan UD Sumber Samudera secara sah dan menyakinkan tidak melanggar ketentuan Pasal 13 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
- Menyatakan bahwa PT. Garam secara sah dan menyakinkan tidak melanggar ketentuan Pasal 19 huruf a dan huruf d Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat;
- Memerintahkan kepada PT. Garam, PT. Budiono, PT. Garindo, untuk memberikan ketentuan dan kesempatan yang sama kepada pelaku usaha selain PT. Graha Reksa, PT. Sumatera Palm, UD Jangkar Jaya dan UD Sumber Samudera untuk memasarkan garam bahan baku di Sumatera Utara;
- Melarang PT. Graha Reksa, PT. Sumatera Palm, UD Jangkar Jaya dan UD Sumber Samudera melakukan tindakan yang dapat menghalangi pelaku usaha lain untuk memperoleh pasokan garam bahan baku dari PT. Garam, PT. Budiono, PT. Garindo;
- Menghukum PT. Garam, PT. Budiono, PT. Garindo, PT. Graha Reksa, PT. Sumatera Palm, UD Jangkar Jaya dan UD Sumber Samudera masing-masing untuk membayar denda sebesar Rp.2.000.000.000,00 (dua milyar rupiah) yang harus disetorkan ke Kas Negara sebagai setoran penerimaan bukan pajak, Departemen Keuangan Direktorat Jenderal Anggaran Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Jakarta I Jl. Ir. Juanda No. 19 Jakarta Pusat melalui Bank Pemerintah dengan kode penerimaan 1212, apabila tidak melaksanakan perintah dan larangan yang disebut dalam dictum butir 7 dan butir 8 putusan ini.

Larangan kartel di Indonesia diatur dalam Pasal 11 UU Antimonopoli yang menyatakan :

*“Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian, dengan pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat”*

Pasal 11 UU Antimonopoli yang mengatur tentang kartel menggunakan pendekatan *rule of reason* dalam analisisnya untuk memutuskan apakah tindakan ini melanggar Hukum Persaingan atau tidak. Hal yang paling penting untuk dibuktikan adalah adanya elemen tujuan (*intent*) bahwa tujuan dari perjanjian itu adalah menghambat ataupun mengurangi persaingan.

Pasal 11 UU Antimonopoli memperlihatkan bahwa pendekatan yang digunakan adalah bersifat *rule of reason* sehingga dalam kasus ini harus membuktikan bahwa tujuan mengatur pemasaran suatu barang untuk mempengaruhi harga yang pada akhirnya mengakibatkan praktik monopoli atau persaingan usaha tidak sehat. Bentuk umum perjanjian Kartel menunjukkan bahwa unsur utama adalah persetujuan untuk tidak bersaing. Hal ini ditunjukkan dalam bentuk penetapan harga (*price fixing*), membagi daerah dan konsumen (*market and consume allocation*). Bila tidak terdapat perjanjian resmi mengenai ini, maka analisis ekonomi dapat dipergunakan untuk membuktikan bahwa tujuan mengatur pemasaran suatu barang untuk mempengaruhi harga yang pada akhirnya mengakibatkan praktik monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat.

Analisis hukum dalam kasus ini bertujuan untuk mengkaji penerapan Pasal 11 UU Antimonopoli melalui pendekatan kasus, diharapkan dapat memberikan gambaran aplikatif penerapan Pasal 11 UU Antimonopoli berkenaan dengan kartel, kajian yang dilakukan dalam studi kasus ini juga mengenai penerapan *rule of reason* sebagai metode yang digunakan dalam melihat pelanggaran Pasal 11 UU Antimonopoli, yakni penekanan pada unsur akibat yang ditimbulkan dari kartel dalam kasus tersebut.

Sebagaimana digambarkan di awal, pelanggaran terhadap Pasal 11 UU Antimonopoli didekati dengan model pendekatan *rule of reason* mempersyaratkan adanya akibat yang ditimbulkan dari suatu perjanjian atau suatu tindakan. Dalam

konteks Pasal 11 UU Antimonopoli dipersyaratkan adanya unsur mengakibatkan terjadinya praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat". Dalam definisi persaingan usaha tidak sehat termuat adanya "cara" yakni "cara yang tidak jujur" dan "melawan hukum", "dampak", yakni "menghambat persaingan usaha".

Dalam Pasal 11 UU Antimonopoli terkait dengan pembuktian "dampak" menjadi penting untuk menyatakan bahwa telah terjadi pelanggaran terhadap Pasal 11 UU Antimonopoli, hal ini sebagai konsekuensi dari pendekatan pada Pasal 11 UU Antimonopoli yang menggunakan model pendekatan *rule of reason*.

Dalam kasus tersebut, KPPU telah membuktikan melalui pertimbangannya, dengan struktur pasar yang bersifat oligopolistik dan dikuasainya pemasaran garam bahan baku oleh G3 dan G4 menunjukkan adanya penguasaan yang nyata atas pasar garam bahan baku di Sumatera Utara oleh G3 dan G4. Penguasaan yang nyata atas pasar garam bahan baku di Sumatera Utara oleh G3 dan G4 mengalami kesulitan dalam mendapatkan garam bahan baku secara kontinyu dengan harga bersaing.

Penolakan PT. Asindo sebagai penyalur PT. Garam dilakukan dengan alasan reputasi Direktur Utama PT. Asindo yaitu Haryono Lie, yang pernah bekerja sebagai karyawan di PT. Budiono, PT. Garindo, PT. Graha Reksa dan PT. Sumatera Palm, dimana selama bekerja pada perusahaan-perusahaan tersebut Haryono Lie tidak menunjukkan kinerja dan reputasi yang baik. Kinerja tersebut antara lain, yaitu melakukan pemasaran garam bahan baku secara tidak transparan, sering melakukan penundaan penyetoran atas pembayaran hasil penjualan, bahkan penggelapan uang hasil penjualan. Selain itu Haryono Lie juga mendirikan perusahaan di samping PT. Sumatera Palm yang bidang usahanya sama dengan PT. Sumatera Palm padahal saat itu statusnya masih karyawan PT. Sumatera Palm. Haryono Lie juga pernah mengirim garam bahan baku ke Sumatera Utara yang diperoleh dari petani Madura dengan menggunakan kemasan (merek) PT. Budiono. Oleh karena itu, penolakan tersebut dilakukan untuk memperkecil resiko usaha dalam melakukan penjualan garam ke Sumatera Utara.

Penolakan garam bahan baku yang dikirim PT. Asindo ke Sumatera Utara dilakukan dengan alasan bahwa garam bahan baku tersebut tidak memenuhi

kualitas yang ditetapkan oleh pemerintah. PT. Asindo sendiri mengakui garam bahan baku yang dikirimnya memang belum dicuci semua, dengan demikian penolakan pengiriman garam bahan baku PT. Asindo tersebut sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Meskipun struktur pasar pembelian garam bahan baku di Sumatera Utara adalah bersifat oligopsoni, namun penguasaan pembelian dan penerimaan pasokan tersebut tidak disebabkan oleh perjanjian di antara G4 saja dan juga tidak bertujuan untuk mengendalikan harga garam bahan baku di Sumatera Utara.

Hambatan bagi pelaku usaha selain G3 dan G4 untuk mendapatkan garam bahan baku tersebut di atas menunjukkan adanya bentuk persaingan usaha tidak sehat. Akibat penguasaan yang nyata atas pasar garam bahan baku di Sumatera Utara oleh G3 dan G4, menyebabkan konsumen tidak memiliki pilihan lain untuk mendapatkan garam bahan baku yang bersaing dari sisi harga maupun kualitas, dengan bukti sebagai berikut :

- 1) adanya system pemasaran garam bahan baku yang diterapkan G3 dan G4 berakibat, jumlah garam bahan baku yang masuk ke Sumatera Utara selalu dikontrol oleh G3 dan G4;
- 2) Adanya pengontrolan tersebut, mengakibatkan konsumen hanya dapat membeli atau memenuhi kebutuhannya dari G3 dan G4 dengan harga yang relatif tinggi dan atau membayar margin keuntungan G3 dan G4 yang tidak wajar;
- 3) Garam bahan baku yang diperoleh konsumen dari G3 dan G4 digunakan lebih lanjut untuk keperluan industri pengasinan ikan, industri makanan, industri garam konsumsi beriodium serta industri lainnya;
- 4) Dengan biaya garam bahan baku yang relatif lebih tinggi maka harga produk yang mempergunakan garam bahan baku menjadi lebih mahal.
- 5) Dengan demikian konsumen dan masyarakat umum harus membayar harga garam lebih mahal dan tidak wajar sehingga mengakibatkan kerugian bagi kepentingan umum.

Pada kasus ini, unsur akibat yang digunakan adalah “persaingan usaha tidak sehat” dengan pembuktian pada “dampak” yang ditimbulkan yakni “menghambat persaingan usaha”.



## **C. Putusan KPPU Nomor 11/KPPU-I/2005 tentang Distribusi Semen Gresik**

### **1. Kasus Posisi**

Perkara yang ketiga ini berkaitan dengan perjanjian yang mempengaruhi harga dengan mengatur pemasaran Semen Gresik di area 4 Jawa Timur yang meliputi wilayah Blitas, Jombang, Kediri, Kertosono, Ngajuk, Pare, Trenggalek dan Tulungagung. PT. Semen Gresik menerapkan suatu pola pemasaran yang disebut dengan Vertical Marketing System (VMS) yang merupakan pedoman bagi para distributor untuk hanya memasok jaringan di bawahnya atau langganan tetap (LT) dan toko. Pola ini melarang distributor memasok LT yang bukan kelompoknya. Meskipun pola ini tidak efektif, tetapi pelanggaran atas ketentuan VMS akan dikenakan sanksi. Tidak berjalannya pola VMS mengakibatkan terjadinya perang harga antara distributor, karena LT dan toko berpindah-pindah distributornya dan menawarkan harga serendah mungkin kepada setiap distributor.

Guna mengatasi perang harga tersebut, PT. Semen Gresik memfasilitasi pertemuan para distributor yang bernama Konsorsium Distributor untuk memperketat pelaksanaan VMS, mematuhi harga jual semen sesuai dengan harga yang sudah ditetapkan, membagi jatah distribusi, berkoordinasi, dan saling berbagi informasi antar sesama anggota konsorsium. Konsorsium ini kemudian membentuk Kantor Pemasaran Bersama dengan biaya yang dipikul secara bersama para anggota, yang bertugas mengumpulkan pesanan Semen Gresik, yang sesungguhnya merupakan tugas masing-masing distributor.

Dengan berjalannya pola VMS secara ketat oleh Konsorsium, berakibat hilangnya persaingan di antara distributor, serta tidak dimungkinkannya LT dan toko mendapat pasokan lain selain dari distributor yang telah ditentukan

### **2. Analisis Hukum Penerapan *Rule of Reason* dalam Putusan KPPU Nomor 11/KPPU-I/2005**

Dalam Putusan KPPU Nomor 11/KPPU-I/2005 Majelis Komisi menyatakan bahwa PT. Bina Bangun Putra, PT. Varia Usaha, PT. Waru Abadi, PT. Perusahaan Perdagangan Indonesia (Persero), UD Mujiarto, TB Lima Mas, CV

Obor Baru, CV. Tiga Bhakti, CV. Sura Raya Trading Coy dan CV. Bumi Gresik telah melakukan pelanggaran Pasal 11 UU Antimonopoli berkaitan dengan kartel.

Isi amar putusan KPPU dalam putusan perkara Nomor 11/KPPU-I/2005, yaitu :

- Menyatakan bahwa PT. Bina Bangun Putra , PT. Varia Usaha, PT. Waru Abadi, PT. Perusahaan Perdagangan Indonesia (Persero), UD Mujiarto, TB Lima Mas, CV Obor Baru, CV. Tiga Bhakti, CV. Sura Raya Trading Coy, CV. Bumi Gresik dan PT. Semen Gresik (Persero), Tbk terbukti secara sah dan meyakinkan telah melanggar Pasal 8 UU Antimonopoli;
- Menyatakan bahwa PT. Bina Bangun Putra , PT. Varia Usaha, PT. Waru Abadi, PT. Perusahaan Perdagangan Indonesia (Persero), UD Mujiarto, TB Lima Mas, CV Obor Baru, CV. Tiga Bhakti, CV. Sura Raya Trading Coy dan CV. Bumi Gresik terbukti secara sah dan meyakinkan telah melanggar Pasal 11 UU Antimonopoli;
- Menyatakan bahwa PT. Bina Bangun Putra , PT. Varia Usaha, PT. Waru Abadi, PT. Perusahaan Perdagangan Indonesia (Persero), UD Mujiarto, TB Lima Mas, CV Obor Baru, CV. Tiga Bhakti, CV. Sura Raya Trading Coy, CV. Bumi Gresik dan PT. Semen Gresik (Persero), Tbk terbukti secara sah dan meyakinkan telah melanggar Pasal 15 ayat (1) UU Antimonopoli;
- Menyatakan bahwa PT. Bina Bangun Putra , PT. Varia Usaha, PT. Waru Abadi, PT. Perusahaan Perdagangan Indonesia (Persero), UD Mujiarto, TB Lima Mas, CV Obor Baru, CV. Tiga Bhakti, CV. Sura Raya Trading Coy, CV. Bumi Gresik dan PT. Semen Gresik (Persero), Tbk terbukti secara sah dan meyakinkan telah melanggar Pasal 15 ayat (3) UU Antimonopoli;
- Menyatakan bahwa PT. Bina Bangun Putra , PT. Varia Usaha, PT. Waru Abadi, PT. Perusahaan Perdagangan Indonesia (Persero), UD Mujiarto, TB Lima Mas, CV Obor Baru, CV. Tiga Bhakti, CV. Sura Raya Trading Coy, CV. Bumi Gresik dan PT. Semen Gresik (Persero), Tbk tidak terbukti melanggar Pasal 19 huruf d UU Antimonopoli;
- Menyatakan bahwa PT. Bina Bangun Putra , PT. Varia Usaha, PT. Waru Abadi, PT. Perusahaan Perdagangan Indonesia (Persero), UD Mujiarto, TB Lima Mas, CV Obor Baru, CV. Tiga Bhakti, CV. Sura Raya Trading Coy, CV. Bumi Gresik dan PT. Semen Gresik (Persero), Tbk tidak terbukti melanggar Pasal 25 ayat (1) UU Antimonopoli;
- Memerintahkan PT. Semen Gresik (Persero), Tbk untuk menghapus klausul yang menetapkan larangan harga jual kembali yang lebih rendah dalam setiap perjanjiannya dan menghentikan upaya untuk mengatur harga jual;
- Memerintahkan PT. Bina Bangun Putra , PT. Varia Usaha, PT. Waru Abadi, PT. Perusahaan Perdagangan Indonesia (Persero), UD Mujiarto, TB Lima Mas, CV Obor Baru, CV. Tiga Bhakti, CV. Sura Raya Trading Coy, CV. Bumi Gresik membubarkan konsorsium;

- Memerintahkan PT. Semen Gresik (persero), Tbk untuk menghapus klausul yang melarang distributor untuk memasok LT yang bukan jaringannya dalam setiap perjanjian;
- Memerintahkan PT. Semen Gresik (persero), Tbk untuk menghapus klausul yang melarang distributor untuk menjual semen merek lain selain Semen Gresik dalam setiap perjanjian;
- Menghukum PT. Bina Bangun Putra, PT. Varia Usaha, PT. Waru Abadi, PT. Perusahaan Perdagangan Indonesia (Persero), UD Mujiarto, TB Lima Mas, CV Obor Baru, CV. Tiga Bhakti, CV. Sura Raya Trading Coy, CV. Bumi Gresik untuk membayar secara tanggung renteng sebesar Rp.1.000.000.000,- (satu milyar rupiah) yang disetorkan ke Kas Negara sebagai setoran penerimaan bukan pajak, Departemen Keuangan Direktorat Jenderal Anggaran Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Jakarta I Jl. Ir. Juanda No. 19 Jakarta Pusat melalui Bank Pemerintah dengan kode penerimaan 1212.
- Menghukum PT. Semen Gresik (Persero) untuk membayar denda sebesar Rp.1.000.000.000,- (satu milyar rupiah) yang disetorkan ke Kas Negara sebagai setoran penerimaan bukan pajak, Departemen Keuangan Direktorat Jenderal Anggaran Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) Jakarta I Jl. Ir. Juanda No. 19 Jakarta Pusat melalui Bank Pemerintah dengan kode penerimaan 1212.

Dalam Pasal 11 Antimonopoli terkait dengan pembuktian “dampak” menjadi penting untuk menyatakan telah terjadi pelanggaran terhadap Pasal 11 UU Antimonopoli, hal ini sebagai konsekuensi dari pendekatan *rule of reason*.

Sektor semen dimanapun di dunia secara inheren memberikan suatu dilema bagi kebijakan persaingan. Karena penyebaran geografis dari pasar semen elastisitas permintaan terhadap harga agregat yang rendah, biaya keluar dan masuk yang tinggi dari dan ke industri ini, relatif penting biaya transpo dan potensi untuk mendapatkan skala ekonomi yang berarti, produksi semen dianggap memilih kecenderungan “alamiah” untuk menghasilkan industri yang terkonsentrasi secara geografis dan oligopolistis.

Pada industri semen, produsen telah melakukan kendali vertikal terhadap distributor. Produsen membagi pasar diantara distributor dan menunjuk agen untuk memastikan distribusi ke pasar mereka masing-masing. Walaupun wilayah pasar dari distributor tidak diatur oleh pemerintah, dalam praktiknya distributor semen enggan menjual di luar pasar mereka karena takut merusak hubungan mereka dengan produsen. Karena alasan yang sama distributor juga enggan memasarkan barang selain barang dari pemasok utamanya.

Pada kasus distribusi semen gresik unsur akibat yang digunakan adalah “persaingan usaha tidak sehat” dengan pembuktian pada “dampak” yang ditimbulkan yakni “menghambat persaingan usaha”.

Penentuan pendekatan *rule of reason* diawali dengan menetapkan pasar. Semua perhitungan, penilaian dan keputusan tentang implikasi persaingan akibat perilaku apapun tergantung pada ukuran (pangsa) pasar dan bentuk pasar terkait. Dalam kasus pengaturan pemasaran Semen Gresik di area 4 Jawa Timur yang meliputi wilayah Blitas, Jombang, Kediri, Kertosono, Ngajuk, Pare, Trenggalek dan Tulungagung. PT. Semen Gresik dengan menerapkan *Vertical Marketing System* (VMS) yang merupakan pedoman bagi para distributor untuk hanya memasok jaringan di bawahnya atau langganan tetap (LT) dan toko tidak berjalan, sehingga terjadi perang harga antara distributor, karena LT dan toko berpindah-pindah distributornya dan menawarkan harga serendah mungkin kepada setiap distributor.

Guna mengatasi perang harga tersebut, PT. Semen Gresik memfasilitasi pertemuan para distributor yang bernama Konsorsium Distributor untuk memperketat pelaksanaan VMS, mematuhi harga jual semen sesuai dengan harga yang sudah ditetapkan, membagi jatah distribusi, berkoordinasi, dan saling berbagi informasi antar sesama anggota konsorsium. Konsorsium ini kemudian membentuk Kantor Pemasaran Bersama dengan biaya yang dipikul secara bersama para anggota, yang bertugas mengumpulkan pesanan Semen Gresik, yang sesungguhnya merupakan tugas masing-masing distributor.

Dalam kasus ini, penerapan pendekatan *rule of reason* dilakukan dengan membuktikan bahwa dengan berjalannya pola VMS secara ketat oleh Konsorsium yang dilakukan oleh PT. Bina Bangun Putra, PT. Varia Usaha, PT. Waru Abadi, PT. Perusahaan Perdagangan Indonesia (Persero), UD Mujiarto, TB Lima Mas, CV Obor Baru, CV. Tiga Bhakti, CV. Sura Raya Trading Coy dan CV. Bumi Gresik sepengetahuan oleh PT. Semen Gresik (Persero), Tbk memang telah menimbulkan dampak yang menghambat persaingan usaha, dalam hal ini membuktikan bahwa konsekuensi adanya Konsorsium membuat hilangnya persaingan di antara distributor serta tidak dimungkinkannya Langganan Tetap

dan Toko mendapat pasokan lain selain dari distributor yang telah ditentukan, sehingga dapat disimpulkan telah mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat.



## **BAB V**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Berdasarkan hasil penelitian yang sesuai dengan rumusan masalah sebagaimana telah diuraikan dalam bab-bab terdahulu, penulis menarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Kartel merupakan perjanjian baik dalam bentuk tertulis maupun tidak tertulis yang dilakukan oleh pelaku usaha dengan pelaku usaha pesaingnya untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa yang dapat mengakibatkan persaingan usaha tidak sehat. Kartel merupakan bagian dari perjanjian horizontal. Perjanjian Horizontal adalah perjanjian antara pelaku usaha yang satu dengan pelaku usaha yang lain yang bergerak dibidang usaha yang sama. Perjanjian Horizontal yang terkenal adalah penetapan harga, penetapan jumlah produksi dan penetapan pembagian wilayah pemasaran, ketiga tersebut disebut juga dengan kartel klasik (*hard core cartels*).
2. Hal-hal yang harus dibuktikan apakah telah terjadi perjanjian yang sifatnya membentuk kartel memerlukan jawaban dari beberapa pertanyaan, yaitu sebagai berikut:
  - adanya unsur pelaku usaha yang merupakan pesaing;
  - adanya suatu perjanjian tertulis atau tidak;
  - pembuktian akan maksud dan tujuan untuk mengatur produksi dan atau pemasaran yang bertujuan mempengaruhi harga;
  - Unsur barang dan atau jasa; dan
  - membuktikan apakah telah terjadi praktik monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Dalam Kasus Pertama: Penerapan Tarif dan Kuota Angkutan Kapal Peti Kemas Jalur Makassar-Surabaya-Makassar

- Pelaku Usaha : PT. Pelayaran Meratus, PT. Tempuran Emas, PT (Persero) Djakarta Lloyd, PT. Jayakusuma Perdana Lines, PT. Samudera Indonesia, Tbk., PT. Tanto Intim Line dan PT. Lumintu Sinar Perkasa ;
- Perjanjian : Penanda tangan Berita Acara Pertemuan bisnis di Hotel Elmi Surabaya yang menyepakati *tariff freight* dan kuota serta sanksi atas pelanggarannya;
- Mempengaruhi harga : Surabaya-Makasar (Rp.2juta-Rp.3,6 juta)- Makasar-Surabaya (Rp.1,2 juta-Rp.2,2 juta)- Makasar-Jakarta (Rp.1,2 juta-Rp.2.2 juta) -Jakarta-Makasar (Rp.2 juta-Rp.3 juta);
- Dengan ditandatangani kesepakatan tersebut telah meniadakan persaingan usaha antara anggota kartel.

#### Dalam Kasus Kedua: Kartel Garam ke Sumatera Utara

- Pelaku Usaha: PT. Garam, PT. Budiono, dan PT. Garindo;
- Adanya kesepakatan antara PT. Garam, PT. Budiono dan PT. Garindo;
- Kesepakatan menetapkan harga menyebabkan pergerakan harga jual garam bahan baku pelaku usaha pesaing selalu teratur dengan selisih yang tetap;
- Konsumen tidak memiliki pilihan lain untuk mendapatkan garam bahan baku yang bersaing dari sisi harga maupun kualitas.

#### Dalam Kasus Ketiga: Distribusi Semen Gresik di Area 4

- Pelaku Usaha: PT. Bina Bangun Putra , PT. Varia Usaha, PT. Waru Abadi, PT. Perusahaan Perdagangan Indonesia (Persero), UD Mujiarto, TB Lima Mas, CV Obor Baru, CV. Tiga Bhakti, CV. Sura Raya Trading Coy, CV. Bumi Gresik dan PT. Semen Gresik (Persero) Tbk;
- Perjanjian Jual Beli yang dilakukan pada bulan September 2003 yang menyepakati larangan menjual atau memasok

kembali Semen Gresik dengan harga yang lebih rendah dari harga yang diperjanjikan;

- Kesepakatan konsorsium untuk mengontrol harga Semen Gresik;
- Dengan adanya konsorsium mengakibatkan tidak adanya persaingan antara pelaku usaha pesaing, serta tidak memungkinkan bagi Langgan Tetap dan Toko mendapat pasokan lain selain dari distribusi yang telah ditetapkan.

Ketiga kasus tentang kartel tersebut di atas telah memenuhi unsur-unsur yang terkandung dalam Pasal 11 UU Antimonopoli, sehingga KPPU tegas menyatakan para pelaku usaha yang tergabung dalam bidang usaha tersebut melanggar ketentuan UU Antimonopoli, khususnya Pasal 11. Atas pelanggaran tersebut, KPPU menyatakan pembatalan terhadap kesepakatan para pelaku usaha sejenis untuk menyesuaikan dan/atau menaikkan tarif yang harus dibayar oleh konsumen serta pembagian wilayah distribusi.

3. Dalam membuktikan adanya kartel, KPPU menggunakan pendekatan *Rule of Reason*. Hal ini disebabkan karena ketentuan Pasal 11 UU Antimonopoli, yang ditandai dengan adanya prasyarat “dampak” untuk memenuhi apakah suatu kartel dapat dilarang atau tidak, dampak tersebut adalah “mengakibatkan monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat.

Dalam penerapannya, KPPU telah membuktikan dalam *Kasus Pertama*: Kartel Kargo (Surabaya-Makasar), dimana dengan ditandatangani kesepakatan tersebut telah meniadakan persaingan usaha antara anggota kartel. *Kasus Kedua*: Kartel Garam ke Sumatera Utara, dimana konsumen tidak memiliki pilihan lain untuk mendapatkan garam bahan baku yang bersaing dari sisi harga maupun kualitas. Serta Kasus Ketiga: Kartel Distribusi Semen Gresik di area 4, dengan adanya konsorsium mengakibatkan tidak adanya persaingan antara pelaku usaha pesaing, serta tidak memungkinkan



bagi Langganan Tetap dan Toko mendapat pasokan lain selain dari distribusi yang telah ditetapkan

KPPU telah melakukan pemeriksaan dengan menggunakan model pendekatan *rule of reason* dan dalam hal ini telah sesuai dengan UU Antimonopoli. Kesimpulan ini didasarkan bahwa dalam pemeriksaannya KPPU tidak hanya sebatas membuktikan adanya perjanjian, namun lebih jauh KPPU juga membuktikan adanya “dampak” yang ditimbulkan dari kartel tersebut, yang pada kesimpulannya adapun putusan KPPU menilai hal tersebut telah menimbulkan monopoli dan atau hambatan persaingan.

## B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas yang merupakan intisari dari pembahasan bab-bab sebelumnya, saran yang dapat diberikan adalah sebagai berikut :

1. Pembuktian kasus kartel lebih efektif jika menggunakan pendekatan *Per se illegal*. Hal ini disebabkan bahwa perilaku kartel terutama kartel klasik yakni penetapan harga, penetapan jumlah produksi dan penetapan pembagian wilayah pemasaran, hampir dipastikan berdampak merugikan persaingan, dampak lebih jauh lagi dapat merugikan masyarakat/konsumen.
2. Berkaitan dengan *rule of reason* dalam UU Antimonopoli, “dampak” dan “cara” menjadi suatu ukuran yang sangat penting untuk menentukan terjadinya pelanggaran, dalam UU Antimonopoli unsur akibat tersebut berupa mengakibatkan monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat yang didalamnya tercakup “dengan cara tidak jujur”, akan tetapi istilah “dengan cara tidak jujur” tidak terdapat defenisinya dalam UU Antimonopoli. Oleh karenanya penulis menyarankan agar istilah tersebut dapat defenisikan, dalam hal ini penulis mendefenisikan istilah “dengan cara tidak jujur” adalah dimana pelaku usaha dalam menjalankan kegiatan produksi dan atau pemasaran barang atau jasa dilakukan melalui cara-cara tidak adil dengan maksud menghindari dan/atau mematikan persaingan usaha”.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku

- Abdulkadir, Muhammad. *Hukum Perusahaan Indonesia*. Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2002.
- Anggraini, A. M. Tri. *Penerapan Pendekatan “Rule of reason” dan Per se illegal” Dalam Hukum Persaingan”*. Undang-Undang No. 5/1999 dan KPPU : Prosiding Rangkaian Lokakarya terbatas Masalah-Masalah Kepailitan dan Wawasan Hukum Bisnis Lainnya, Jakarta 17-18 Mei 2004
- Duns, John. *Competition Law and Public Benefits*, 16 Adel LR, dalam Erman Rajagukguk dan Kurina Toha, *Competition Law*, Jakarta: Departemen Kehakiman RI Dirjen Hukum dan perundang-undangan, Tanpa Tahun
- Friedman, Lawrence M. (Stanford University). *American Law*. New York-London: WW Norton & Company, 1984.
- Fuady, Munir. *Hukum Anti Monopoli Menyongsong Era Persaingan Sehat*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2003.
- Garner, Bryan A. *Black’s Law Dictionary*. ed. 7. St. Paul, Minn : West Group, 1999
- Gellhorn, Ernest. *Antitrust Law and Economics*. St. Paul, Minn : West Publishing CO, 1986.
- Hakim, Abdul dan Benny K. Harman. *Analisa dan Perbandingan Undang-undang Anti Monopoli*. Jakarta: Elex Media Komputindo, 1999
- Hansen, Knud et. al. *Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 : Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat/Law Concerning The Prohibition of Monopolistic Practices and Unfair Competition*. Ed. Rev. Cet. 2. Jakarta: Katalis, 2002.
- Ibrahim, Johnny. *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publlising, 2005.
- Iwantono, Sutrisno. *Filosofi yang Melatarbelakangi Dikeluarkannya Undang-Undang No. 5/1999*, “Undang-Undang No. 5/1999 dan KPPU: Prosiding Rangkaian Lakakarya Terbatas Masalah-Masalah Kepailitan dan Wawasan Hukum Bisnis Lainnya. Jakarta, 10-11 September 2002.

- Juwana, Hikmahanto. *Bunga Rampai Hukum Ekonomi dan hukum Internasional*. Jakarta: Lentera Hati, 2001.
- Khemani, R. Shyam et.al., *Kerangka Rancangan dan Pelaksanaan Undang-Undang dan Kebijakan Persaingan*. Paris: Bank Dunia Wasihington, D.C. dan Organisasi Kerjasama dan Pembangunan Ekonomi (OECD)
- Khemani, R. Shyam & DM. Shapiro, *Glossary of Industrial Organization Economics and Competition Law*, 1996.
- Loughlin, Colleen et.al. Laporan Kebijakan Persaingan Indonesia (Indonesian Competition Report). Jakarta: Elips, 2000.
- Maarif, Syamsul. *Perjanjian Penetapan Harga Dalam Perspektif Undang-undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, *Undang-Undang No. 5/1999 dan KPPU: Prosiding Rangkaian Lakakarya Terbatas Masalah-Masalah Kepailitan dan Wawasan Hukum Bisnis Lainnya*. Jakarta 17-18 Mei 2004.
- \_\_\_\_\_. *Beberapa Hambatan Dalam Implementasi Hukum Persaingan di Indonesia*, “Undang-Undang No. 5/1999 dan KPPU: Prosiding Rangkaian Lakakarya Terbatas Masalah-Masalah Kepailitan dan Wawasan Hukum Bisnis Lainnya. Jakarta, 10-11 September 2002.
- Muhammad, Abdulkadir. *Hukum Perusahaan Indonesia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2002.
- Nusantara, Abdul Hakim Garuda dan Benny K. Harman, *Analisa dan Perbandingan Undang-Undang Anti Monopoli*, Jakarta: PT. Alex Media Komputindo, 1999
- Posner, Richard A. *Antitrust Law*. Chicago and London: The University of Chicago Press, 2001.
- \_\_\_\_\_. *Economic Analiysis of Law*. New York: A. Division of Aspen Publishers, Inc. A Wolters Kluwer Company, 1998.
- Prayoga, Ayudha D. et. al., *Persaingan Usaha dan Hukum yang Mengaturinya di Indonesia*. Jakarta: Elips, 2000.
- Rajagukguk, Erman, Hikmahanto Juwana, Timothy Lindsey. *Perubahan Hukum di Indonesia (1998-2004), Harapan 2005*. Jakarta: L.D.F. Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2004.
- Ross, Stephen F. *Principles of Antitrust Law*, (Westbury, New York: The Foundation Press, Inc. 1993.

Sirait, Ningrum Natasya. *Asosiasi & Persaingan Usaha Tidak Sehat*. Medan: Pustaka Bangsa Press, 2003.

\_\_\_\_\_, *Hukum Persaingan di Indonesia*. Medan: Pustaka Bangsa Press, 2004.

\_\_\_\_\_, *Asosiasi dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, Medan: Pustaka Bangsa Press, 2003

Siswanto, Arie. *Hukum Persaingan Usaha*. Jakarta : Ghalia Indonesia, 2002

Soebagio, Felix Oenteng. *Beberapa Masalah yang Muncul Dalam Pelaksanaan UU No. 5/1999*". *Undang-undang No. 5/1999 dan KPPU: Prosiding Rangkaian Lokakarya Ternatas Masalah-Masalah Kepailitan dan Wawasan Hukum Bisnis Lainnya*. Jakarta 10-11 September 2002.

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji. *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2004

Sukirno,Sadono. *Pengantar Teori Mikroekonomi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1999

Usman, Rachmadi. *Hukum Persaingan Usaha di Indonesia*. Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 2004.

## **B. Artikel**

Anggraini, A.M. Tri. *Penerapan Pendekatan "Rule of Reason" dan "Per se Illegal" Dalam hukum Persaingan*, Jurnal Hukum Bisnis. Vol. 19. (Mei-Juni 2002): 5-15

Gisymar, Najib A. *Komisi Pengawas Persaingan Usaha (Catatan Peluang Masalah Terhadap Penegakan Hukum UU No. 5 tahun 1999)*. Jurnal Hukum Bisnis. Vol. 19. (Mei-Juni 2002)

Juwana, Hikmahanto. "Antimonopoly Law in Indonesia : its History and Challenges A head". Jurnal Hukum Bisnis. Vol. 19. (Mei – Juni 2002)

Sjahdeni, Sutan remy. *Latar belakang, Sejarah, dan Tujuan UU Larangan Monopoli*, Jurnal Hukum Bisnis. Vol. 19. (Mei-Juni 2002) : 4-9

Therberge, Leonard J. "Faculty Comment", Law and Economic Development, Journal of International Law and Policy. (Vol. 9:231) :231-238

Toha, Kurnia. *Implikasi UU No. 5 Tahun 1999 terhadap Hukum Acara Pidana*. Jurnal Hukum Bisnis. Vol. 19. (Mei-Juni 2002) : 19-25

### **C. Peraturan perundang-undangan**

Indonesia. Undang-Undang Dasar 1945

Indonesia, Undang-undang Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, UU No. 5, LN No. 33 Tahun 1999, TLN. No. 3817.

Indonesia, Peraturan Mahkamah Agung Tentang Tata Cara Pengajuan Upaya Hukum Keberatan Terhadap Putusan KPPU. Perma No. 1 Tahun 2003

Indonesia, Undang-Undang Tentang Program Pembangunan Nasional (PROPENAS) Tahun 2000-2004, UU No. 25, LN No. 200/206 Tahun 2000.

Indonesia, Undang-Undang Tentang Kekuasaan Kehakiman, UU No. 4. TLN. 4358 Tahun 2004

Indonesia, Undang-Undang Tentang Perlindungan Konsumen, UU. No. 8, LN No. 42 Tahun 1999, TLN. No. 3821

Indonesia, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata [Burgerlijk Wetboek]. Diterjemahkan oleh R.Subekti dan R. Tjitrosudibio. Cet. 28. Jakarta : Pradnya Paramita, 1996

### **D. Putusan**

Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Perkara Nomor : 03/KPPU-L-I/2003

Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Perkara Nomor : 10/KPPU-L/2005

Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia, Perkara Nomor : 11/KPPU-L/2005