



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**ANALISIS YURIDIS PASAR BERSANGKUTAN DALAM PERKARA  
KARTEL SAPI PADA PUTUSAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN  
USAHA PERKARA NOMOR 10/KPPU-I/2015**

**SKRIPSI**

**RAMOS ROMATUA SIDJABAT**

**1206265262**

**FAKULTAS HUKUM**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM**

**SARJANA PARALEL**

**DEPOK**

**2016**



**UNIVERSITAS INDONESIA**

**ANALISIS YURIDIS PASAR BERSANGKUTAN DALAM PERKARA  
KARTEL SAPI PADA PUTUSAN KOMISI PENGAWAS PERSAINGAN  
USAHA PERKARA NOMOR 10/KPPU-I/2015**

**SKRIPSI**

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

**RAMOS ROMATUA SIDJABAT**

**1206265262**

**FAKULTAS HUKUM**

**PROGRAM STUDI ILMU HUKUM**

**PROGRAM KEKHUSUSAN HUKUM TENTANG KEGIATAN EKONOMI**

**DEPOK**

**2016**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

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

**Nama** : Ramos Romatua Sidjabat

**NPM** : 1206265262

**Tanda Tangan** : 

**Tanggal** : Juli 2016

## HALAMAN PENGESAHAN

Skripsi ini diajukan oleh:

Nama : Ramos Romatua Sidjabat  
NPM : 1206265262  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul Skripsi : **Analisis Yuridis Pasar Bersangkutan Perkara Kartel Sapi Dalam Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Perkara Nomor 10/KPPU-I/2015**

**Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Ilmu Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Indonesia**

### DEWAN PENGUJI

Pembimbing : Ditha Wiradiputra, S.H., M.E.  
Penguji I : Kurnia Toha, S.H., LL.M., Ph. D  
Penguji II : Wenny Setiawati S.H., M.L.I  
Penguji IV : Nadia Maulisa S.H, M.H.



(.....)  
(.....)  
(.....)  
(.....)

Ditetapkan di : Depok

Tanggal : 15 Juli 2016



## KATA PENGANTAR

Puji dan syukur Penulis panjatkan atas kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, karena atas rahmat dan karunia-Nya, skripsi yang berjudul **“Analisis Yuridis Pasar Bersangkutan Perkara Kartel Sapi Dalam Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Perkara Nomor 10/KPPU-I/2015 ”** ini telah berhasil diselesaikan sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan pendidikan untuk memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Penulisan skripsi ini berawal dari fenomena kenaikan harga daging sapi yang dirasakan merugikan kepentingan masyarakat. Dugaan praktek anti persaingan usaha diduga terdapat dalam rantai industri *feedloter* yang menjadi “pintu gerbang” sapi potong masuk ke Indonesia, terkhususnya sapi potong impor. Komisi Pengawas Persaingan Usaha menduga bahwa terdapat penetapan harga melalui pengaturan produksi dan distribusi serta kesepakatan di antara pelaku usaha *feedloter*.

Penulisan ini diharapkan mampu memberikan gambaran dan menganalisis penerapan Pasar Produk yang ditujukan kepada sapi impor dan Pasar Geografis yang ditujukan di Jabodetabek dalam Putusan KPPU no. 10/KPPU-I/2015 ditinjau dari ketentuan Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha yang mengatur tentang penetapan pasar bersangkutan terhadap perkara hukum persaingan usaha di Indonesia melalui sebuah analisis yuridis terhadap putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha perkara nomor 10/KPPU-I/2015.

## UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menyadari bahwa tanpa bantuan, sumbangan ilmu pengetahuan, dan bimbingan serta dukungan dari berbagai pihak baik secara moril maupun materiil, sangatlah sulit bagi Penulis untuk menyelesaikan skripsi ini. Oleh karena itu, Penulis mengucapkan terima kasih sebesar-besarnya kepada:

1. Kedua Orang Tua penulis, ayah dan mama yang selalu memberikan dukungan dan doa tanpa henti kepada penulis sebagai salah satu bentuk kasih sayang mereka untuk penulis. Karena doa dan dukungannya penulis dapat menyelesaikan skripsi dan pendidikan hingga saat ini;
2. Bapak Ditha Wiradiputra, S.H., M.E., selaku pembimbing Penulis dan *Executive Director* di Lembaga Kajian Persaingan dan Kebijakan Fakultas Hukum Universitas Indonesia (LKPU FHUI), atas waktu dan kesabaran yang telah diberikan dalam membantu Penulis dengan menyediakan berbagai pemikiran dan petunjuk untuk memperbaiki kekurangan dalam penyelesaian skripsi ini;
3. Kepada Bapak Dr. Ir. Rochadi Tawaf, MS yang telah memberikan ilmu kepada penulis dalam menyelesaikan skripsi ini;
4. Bapak Prof. Dr. Topo Santoso, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Ibu Eka Sri Sunarti S.H., M.Si. selaku Pembimbing Akademis penulis yang telah membantu untuk mengarahkan penulis untuk menempuh perkuliahan di Fakultas Hukum UI, serta para dosen FHUI yang telah begitu banyak memberikan ilmu-ilmu yang berguna dan menjadi bekal bagi penulis dalam menyelesaikan skripsi ini. Ilmu-ilmu yang diberikan akan Penulis butuhkan pada kehidupan profesional Penulis
5. Bapak Kurnia Toha S.H., LL. M., Ph. D, Bapak Wahyu Andrianto S.H., M.H., Ibu Wenny Setiawati S.H., M.L.I., dan Ibu Nadia Maulisa S.H., M.H., selaku dosen penguji yang telah memberikan banyak masukan serta saran untuk perbaikan dan pengembangan skripsi ini;
6. Seluruh dosen Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang telah berjasa dalam memberikan ilmu yang berlimpah selama penulis menjalani perkuliahan di FHUI;

7. Seluruh pegawai dan karyawan/staf pegawai Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Bapak dan Ibu Biro Pendidikan Sub-Program Paralel, dan Bapak Khodirun selaku satpam, Mang Ucup di Fotokopi Yustisia, Mas Iwan di Koperasi Mahasiswa FH-UI, dan lain-lain.
8. Kedua Orang Tua penulis, Hulman Sidjabat dan Helen Silaban yang selalu memberikan dukungan dan doa tanpa henti kepada penulis baik dalam kesenangan maupun kesulitan karena doa dan dukungannya penulis dapat menyelesaikan skripsi dan pendidikan hingga saat ini;
9. Lidya Sidjabat dan Siska Sidjabat yang merupakan kakak dari penulis yang telah memberikan dukungan moril dan motivasi kepada penulis;
10. Radifan Nawir dan Prasta Pradana yang telah menjadi penasehat yang senantiasa selalu bersedia untuk memberikan waktu dan tenaganya dalam penyelesaian skripsi ini;
11. Eduardy Eddin dan Edwinal Rahadian yang telah menjadi sahabat dan rekan seperjuangan penulis sejak penulis memulai studi di Fakultas Hukum Universitas Indonesia;
12. Senior-senior di Lembaga Kajian Persaingan dan Kebijakan Usaha Fakultas Hukum Universitas Indonesia (LKPU-FHUI); Rian Hidayat, S.H., M. Yahdi Salampessy, S.H., M.H., Tami Justisia, S.H., M.Kn., Ade Fachreza, S.H., Edwin Yonatan, S.H., Hasan, S.H. Terima Kasih atas ilmu, bantuan, dan masukan yang diberikan kepada penulis;
13. Rekan-rekan di LKPU-FHUI; Prasta, Pradana Wardana Sulistiono, Saban Nur Akbar, Radifan Nawir, Muhammad Hariz Tommy, Clinton Sirait, Fadhillah Rifani, Indra Wahyu Nugraha, dan Utomo Hamonangan yang telah menjadi keluarga baru penulis selama penulis menjadi asisten peneliti di LKPU-FHUI;
14. Rekan-rekan BAHAYONG; Agus Muzhaffar, Andrew Aldjufrie, Anggir Saktya, Arfie Rausyanfikri, Arsyad Abiyoga, Askary Malik, Bagus Hutomo, Bagus Nurcahyo, Ebenezer Sianipar, Eduardy Eddin, Edwinal Rahadian, Ernaldy Dwiputra, Fahdrazi Fahmi, Gandhy Gautama, Giovanni Ginting, Hari Benarto, Harsja Kartadjoemena, Hendry Ardi Marpaung, Juang Gibran, Kamal Pashaa, Khaidir Tiar, Krisna Putera, Michael Endha,

Ramos Sijabat, Reno Gandakusuma, Richard Mauritz, Riyadhus Salam, Rizki Maulana, Sean Sebastian, Shendy Pratama, Wardana Sulistiono yang telah menjadi rekan seperjuangan dalam meraih gelar Sarjana Hukum.

15. Rekan-rekan Abang None Jakarta Pusat; Harits Albar, Yasmine Naomi, Adine Siregar, Azmi Armiawan, Kartika Putri dan seluruh teman-teman yang tidak dapat disebutkan satu-persatu atas dukungan dan dorongan bagi penulis untuk menyelesaikan skripsi ini.

Akhir kata, Penulis mengucapkan terima kasih serta maaf yang sebesar besarnya apabila terdapat kata-kata di dalam penulisan skripsi ini yang kurang berkenan. Penulis menyadari bahwa skripsi ini sangat jauh dari sempurna dan banyak terdapat kekurangan dalam penulisannya. Penulis berharap semoga skripsi ini dapat memberi manfaat ilmu pengetahuan bagi para pembacanya.

Depok, Juli 2016

Ramos Sijabat

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

---

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

Nama : Ramos Romatua Sidjabat  
NPM : 1206265262  
Program Studi : Sarjana Paralel  
Departemen : Ilmu Hukum  
Fakultas : Hukum  
Jenis Karya : Skripsi

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

**Analisis Yuridis Pasar Bersangkutan Perkara Kartel Sapi Dalam Putusan  
Komisi Pengawas Persaingan Usaha Perkara Nomor 10/KPPU-I/2015**

beserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non eksklusif ini, Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan karya ilmiah saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Depok  
Pada tanggal : 15 Juli 2016

Yang Menyatakan



(Ramos Sidjabat)

## ABSTRAK

Nama : Ramos Romatua Sidjabat  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul : **Analisis Yuridis Pasar Bersangkutan Perkara Kartel Sapi Dalam Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Perkara Nomor 10/KPPU-I/2015**

Skripsi ini membahas bagaimana Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 dan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha mengatur tentang penetapan pasar bersangkutan terhadap perkara hukum persaingan usaha di Indonesia melalui sebuah analisis yuridis terhadap putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha perkara nomor 10/KPPU-I/2015. Penelitian ini merupakan penelitian yuridis-normatif menggunakan data primer dan sekunder. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa penetapan pasar bersangkutan yang ditetapkan oleh KPPU memiliki sebuah permasalahan hukum dilihat berdasarkan data faktual terkait industri sapi yang dikaitkan dengan teori pendekatan pasar produk dan pasar geografis dan ketentuan hukum persaingan usaha di Indonesia.

Kata Kunci : Hukum Persaingan Usaha, Pasar Bersangkutan, Industri Sapi

## ABSTRACT

Name : Ramos Romatua Sidjabat  
Study Program : Law  
Title : **Juridical Analysis of Relevant Market Cattle's Cartel Case In Decision of Komisi Pengawas Persaingan Usaha Case Number 10/ KPPU - I/ 2015**

This bachelor thesis discusses how the Act No. 5 Year 1999 and Komisi Pengawas Persaingan Usaha Regulations No. 3 Year 2009 define the determination of the relevant market concept against competition law cases through juridical analysis on Decision of Komisi Pengawas Persaingan Usaha Case Number 10/ KPPU - I/ 2015. The study is normative-juridical using primary and secondary data. The results of this study indicate that the determination of the relevant market defined by Komisi Pengawas Persaingan Usaha conduct a legal issues seen by factual data of cattle industry related to the theory of relevant market approach to product and geographic market and Indonesia's regulation of Competition Law.

Keyword : Anti Monopoly Law, Relevant Market, Cattle Industry.

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS.....</b>	<b>ii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN .....</b>	<b>iii</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>iv</b>
<b>HALAMAN PERSETUJUAN PUBLIKASI.....</b>	<b>viii</b>
<b>ABSTRAK .....</b>	<b>ix</b>
<b>ABSTRACT .....</b>	<b>x</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xi</b>
<b>DAFTAR GAMBAR.....</b>	<b>xiv</b>
<b>DAFTAR TABEL.....</b>	<b>xv</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN.....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Pokok Permasalahan .....	5
1.3 Tujuan Penelitian .....	6
1.4 Definisi Operasional.....	6
1.5 Metode Penelitian.....	7
1.6 Sistematika Penulisan.....	9
<b>BAB II URGENSI HUKUM DAN TINJAUAN UMUM PASAR BERSANGKUTAN.....</b>	<b>11</b>
2.1 Urgensi Hukum Penetapan Pasar Bersangkutan .....	11
2.1.1 Kelahiran Hukum Persaingan Usaha .....	11
2.1.2. Induk Hukum yang Mengatur Pasar Bersangkutan .....	11
2.2 Pasar Bersangkutan dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia .....	14
2.2.1 Latar Belakang Hukum Persaingan Usaha di Indonesia .....	14
2.2.2 Pendekatan Per se Illegal dan Rule of Reason .....	15
2.2.2.1. Pendekatan Per Se Illegal.....	16
2.2.2.2. Pendekatan Rule of Reason .....	19
2.2.3 Komisi Pengawas Persaingan Usaha .....	24
2.2.4 Pasar Bersangkutan Berdasarkan Undang-undang No. 5 Tahun 1999.....	25

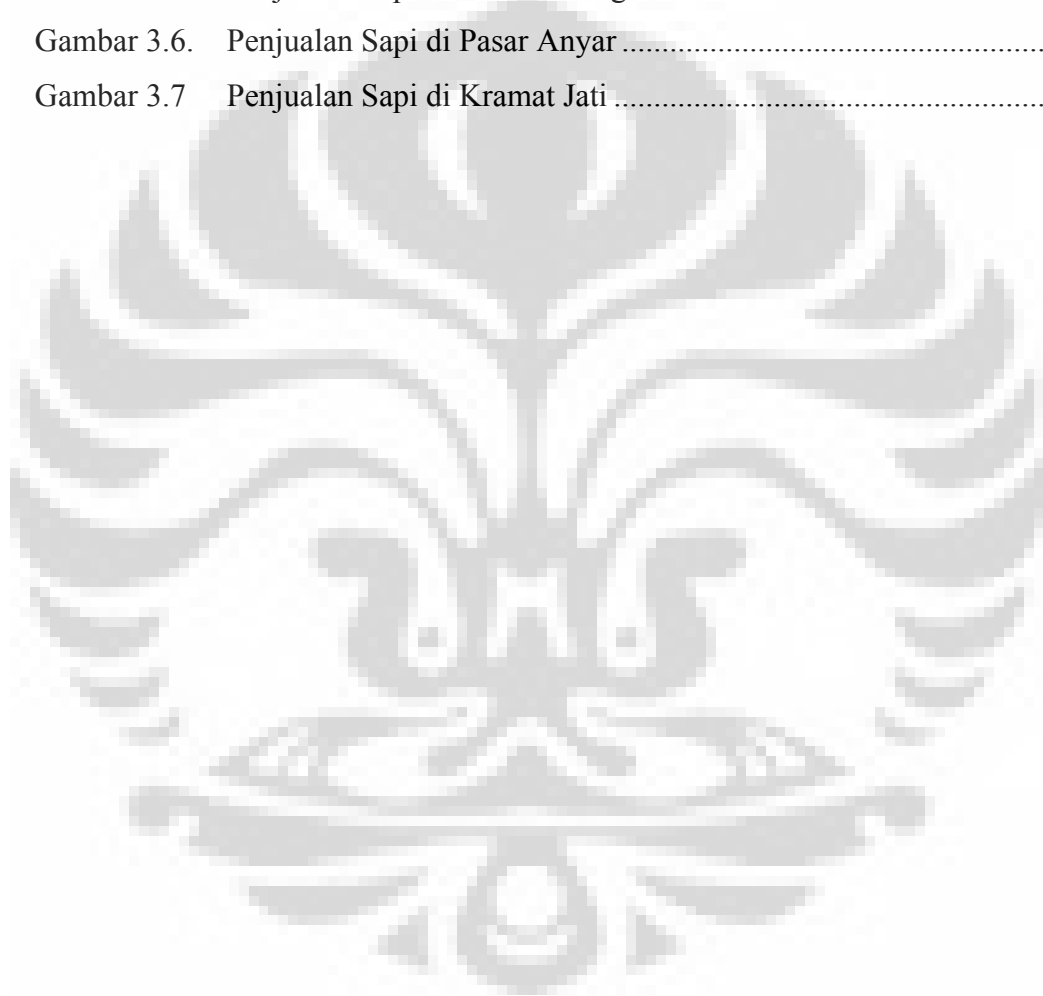


2.3 Pasar Bersangkutan Berdasarkan <i>United Nation Conference on Trade and Development</i> .....	26
2.3.1 Definisi Pasar Bersangkutan Berdasarkan <i>Model Law on Competition</i> .....	26
2.3.2. Penetapan Pasar Bersangkutan Berdasarkan Model Law on Competition .....	27
2.4 Penetapan Pasar Bersangkutan Berdasarkan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2009 .....	29
2.4.1. Penetapan Pasar Produk Berdasarkan Peraturan KPPU .....	29
2.4.1.1. Indikator Harga .....	30
2.4.2.2. Karakter dan Kegunaan Produk .....	31
2.4.2. Penetapan Pasar Produk Berdasarkan <i>Demand-side</i> dan <i>Supply-side Substitution</i> .....	32
2.4.2.1 Substitusi dari sisi permintaan .....	33
2.4.2.2. Substitusi dari sisi penawaran .....	34
2.4.3. Penetapan Pasar Geografis Berdasarkan Peraturan KPPU .....	36
2.5 Penerapan Pasar Bersangkutan Berdasarkan <i>Federal Trade Commision's Horizontal Merger Guidelines</i> .....	37
2.5.1 Definisi Pasar Bersangkutan Berdasarkan <i>Horizontal Merger Guidelines</i> .....	37
2.5.2 Penetapan Pasar Bersangkutan Berdasarkan <i>Horizontal Merger Guidelines</i> .....	38
<b>BAB III TINJAUAN UMUM INDUSTRI SAPI DI INDONESIA .....</b>	<b>40</b>
3.1 Tinjauan Umum Komoditas Sapi .....	40
3.2 Tinjauan Umum Sapi Impor di Indonesia .....	41
3.3 Perkembangan Produksi dan Kebutuhan Konsumsi Daging Sapi Nasional .....	43
3.4. Penjualan Sapi Impor dan Sapi Lokal di Indonesia .....	48
<b>BAB IV ANALISIS PENETAPAN PASAR BERSANGKUTAN DALAM PUTUSAN KPPU No. 10/KPPU-I/2015.....</b>	<b>59</b>
4.1 Kasus Posisi Kartel Sapi .....	59

4.2 Pasar Bersangkutan dalam Putusan KPPU No.10/KPPU-I/2015 .....	130
4.2.1. Penetapan Pasar Produk .....	61
4.2.2. Penetapan Pasar Geografis .....	63
4.3. Analisis Penerapan Pengaturan Pasar Bersangkutan Dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia .....	64
4.3.1. Pengaturan Pasar Produk .....	65
4.3.2. Pengaturan Pasar Geografis .....	66
4.4. Analisis Penerapan Pasar Bersangkutan Dalam Putusan KPPU No. 10/KPPU-I/2015 .....	
4.4.1. Analisis Penerapan Pasar Produk .....	67
4.4.2. Analisis Penerapan Geografis .....	71
<b>BAB 5 PENUTUP.....</b>	<b>74</b>
5.1 Kesimpulan .....	74
5.2 Saran.....	76
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>77</b>
<b>LAMPIRAN</b>	

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 3.1.	Perkembangan Produksi Daging Sapi Lokal dan Kebutuhan Konsumsi dalam Negeri .....	45
Gambar 3.2.	Penjualan Sapi di Pasar Mayestik .....	53
Gambar 3.3.	Penjualan Sapi di Cipinang .....	54
Gambar 3.4.	Penjualan Sapi di Pasar Senen .....	55
Gambar 3.5.	Penjualan Sapi di Pasar Jatinegara .....	56
Gambar 3.6.	Penjualan Sapi di Pasar Anyar .....	57
Gambar 3.7	Penjualan Sapi di Kramat Jati .....	58



## DAFTAR TABEL

Tabel 3.1.	Tabel Laporan Penjualan PT. Andini Agro Loka .....	49
Tabel 3.2.	Tabel Pemasaran PT. Kariyana Gita Utama .....	50
Tabel 3.3.	Tabel Penjualan PT. Great Giant Livestock.....	51
Tabel 3.4.	Tabel Penjualan PT. Nusantara Tropical Farm .....	51



## BAB I PENDAHULUAN

Sejak era 1990-an memiliki sebuah konsep kebijakan pemerintah yang disebut dengan “Gaung Lampung”, kebijakan tersebut merupakan cita-cita pemerintah Indonesia dalam menajalankan kebijakan-kebijakan yang diterapkan dalam industri sapi, yakni sapi lokal sebagai “tulang punggung”, sapi impor sebagai “pendukung” dan daging sapi sebagai “penyambung”, konsep dari kebijakan ini masih dianut dan diyakini sebagai acuan pemerintah dari dulu hingga sekarang.<sup>1</sup>

### 1.1. Latar Belakang

Kebutuhan daging sapi untuk konsumsi rumah tangga maupun untuk industri pengolahan daging masih belum sepenuhnya disediakan di dalam negeri, sehingga penyediaan daging sapi nasional dihadapkan pada lingkungan pasar global yang sangat kompetitif,<sup>2</sup> Dengan kata lain, dapat disimpulkan bahwa yang terjadi dalam pemenuhan kebutuhan sapi di Indonesia tidak berjalan selaras dengan cita-cita Negara, sapi Lokal yang seharusnya menjadi “tulang punggung” dalam pemenuhan kebutuhan sapi nasional, tidak menjadi sumber komoditi utama lagi. Sapi Lokal mengalami peningkatan harga hingga melebihi sapi impor yang seharusnya hanya menjadi sekedar substitusi. Sapi impor dan daging sapi sudah mulai memenuhi mayoritas dari kebutuhan sapi nasional. Pemerintah menjadi penentu dan pengawas para pelaku usaha yang terlibat dalam industri sapi. Pemerintah yang menetapkan kuota impor sapi sejak awal yang bertujuan untuk mengatur peredaran sapi agar tetap terjaga dan stabil dan menciptakan pembangunan industri sapi guna meningkatkan produktivitas dalam negeri.

Pemerintah sebagai aktor utama yang berperan untuk memenuhi kebutuhan sapi nasional telah melakukan penghitungan pada tahun 2011 bahwa sapi di Indonesia memiliki populasi 14,8 juta, sementara itu pada tahun 2013

---

<sup>1</sup> Putusan KPPU No.10/KPPU-I/2015 hlm. 189

<sup>2</sup> Rochadi Tawaf, “*Studi Pemotongan Sapi Betina Produktif di Beberapa Rumah Potong Hewan*”, (Jatinangor :Fakultas Peternakan Universitas Padjajaran, 2013) hlm.1.

pemerintah menetapkan kebutuhan sapi nasional hanya mencapai angka 14,2 juta, hal ini menunjukkan bahwa Indonesia telah memiliki kemampuan untuk melaksanakan Swasembada Sapi Nasional. Berdasarkan penghitungan tersebut, pemerintah menetapkan kebijakan untuk menurunkan impor sapi dari angka 53% hingga 17% karena ingin menjunjung tinggi cita-cita Negara dan mengembalikan kejayaan sapi lokal.<sup>3</sup> Namun terjadi miscalculasi (salah perhitungan) jumlah sapi yang siap untuk dipotong atau yang disebut dengan *ready stock*, jumlah angka yang ditentukan oleh pemerintah merupakan sapi yang dimiliki oleh seluruh pemilik sapi di Indonesia atau yang disebut dengan *livestock*.<sup>4</sup> Pemerintah tidak memperhitungkan faktor kultur peternak rakyat Indonesia yang menjadi pemasok terbanyak bagi sapi lokal di Indonesia. Peternak rakyat yang tersebar di seluruh Indonesia bukan seorang pelaku usaha yang secara konsisten menjalankan perannya dalam rantai industri sapi sebagai supplier, melainkan sebagian besar dari peternak rakyat memelihara sapi sebagai asset mereka untuk membiayai uang sekolah dari anaknya, menggunakannya untuk berpergian, atau tujuan lain yang telah mereka tetapkan. Dengan kata lain, sapi yang dipelihara oleh peternak rakyat tidak dapat seketika dipotong ketika dibutuhkan, sapi yang dipelihara oleh peternak rakyat dapat diproses ketika pemilik dari sapi tersebut telah memutuskan untuk menjual sapinya kepada Rumah Potong Hewan atau memutuskan untuk memotong sapinya sendiri dan menjualnya kepada pedagang sapi. Pemilik sapi tersebut adalah rakyat, bukan pemerintah, sehingga hanya sekitar 30% dari seluruh sapi nasional terdata, dapat dipotong oleh pemerintah.

Selain itu penyebab kegagalan swasembada sapi nasional juga didukung dengan kesiapan teknologi. Berdasarkan index daya saing global, Indonesia memiliki nilai terendah pada pilat kesiapan teknologi dan inovasi. Hal ini mengindikasikan bahwa perkembangan sumber daya IPTEK belum memberikan sumbangan yang signifikan bagi pembentukan keunggulan posisi Indonesia dalam meningkatkan daya saing. Hal ini juga menunjukkan bahwa struktur ekonomi Indonesia saat ini masih terfokus pada pertanian dan industri yang mengekstraksi

---

<sup>3</sup> Hasil wawancara dengan Pak Rochadi Tawaf dari Fakultas Peternakan Universitas Padjajaran pada tanggal 18 Januari 2016

<sup>4</sup> Putusan KPPU, *Op. Cit.* hlm. 243

dan mengumpulkan hasil alam. Sementara, industri yang berorientasi pada peningkatan nilai tambah produk, proses dan distribusi di dalam negeri masih terbatas. Bagan Perencanaan Nasional mengidentifikasi bahwa pada tahun 2012 peringkat daya saing dunia dalam urutan 10 teratas tetap didominasi Negara-negara Eropa dan Indonesia hanya menempati posisi ke-46.<sup>5</sup>

Kebijakan pemerintah dalam menurunkan impor sapi memiliki dampak dan implikasi terhadap populasi sapi nasional, lebih dari satu juta ekor sapi betina produktif yang masih memiliki kemampuan untuk meningkatkan populasi sapi, dipotong oleh para pelaku usaha guna memenuhi kebutuhan masyarakat luas, secara menyeluruh terdapat pengurangan populasi sapi lokal sejumlah 2,5 juta ekor.<sup>6</sup> Apabila dilihat dari presentase, sebelum tahun 2011 presentase sapi impor yang masuk ke Indonesia hanya sekitar 20-30% dari seluruh jumlah supply sapi di Indonesia, sementara itu presentase sapi lokal mencapai 70-80%. Setelah penetapan kebijakan pengurangan impor sapi pada tahun 2013, Indonesia dihadapkan pada suatu masalah dimana presentase jumlah populasi impor meningkat hingga 40%. Hal ini menunjukkan adanya kebijakan yang kontra produktif dengan tujuan dari kebijakan pada awalnya yang ditujukan untuk meningkatkan produktivitas dari sapi lokal itu sendiri.

Pengurangan kuota tersebut terulang kembali pada tahun 2015 dimana pemerintah menetapkan pengurangan kuota sapi impor pada kuartal ketiga dari 250 ribu ekor menjadi 50 ribu ekor. Pengurangan kuota tersebut diikuti oleh kenaikan harga jual daging sapi di pasar. Kenaikan harga daging tersebut diawasi oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha dan diduga penyebab dari kenaikan harga tersebut, bukan semata-mata dikarenakan adanya pengurangan kuota, namun terdapat intervensi dari pelaku usaha yang menjadi muara dari industri sapi di Indonesia, yakni feedloter. Feedloter menjadi awal dari industri sapi karena feedloter adalah pelaku usaha yang pertama kali melaksanakan impor sapi dari Negara eksportir. Feedloter adalah pelaku usaha yang melaksanakan tugasnya

---

<sup>5</sup> Tim Fakultas Peternakan UGM, “*Road Map Industri Sapi Potong di Indonesia 2015-2025*”, Yogyakarta, Oktober 2014 hlm. 3.

<sup>6</sup> Putusan KPPU, *Op. Cit.* hlm. 242.

untuk menggemukkan sapi impor, selain itu terbentuknya harga sapi pada awalnya juga timbul dari feedloter, sebelum sapi tersebut beredar langsung ke Rumah Potong Hewan atau ke Bos Sapi terlebih dahulu yang dilanjutkan dengan melakukan pemotongan di Rumah Potong Hewan.

Meskipun terdapat fakta-fakta yang sebagaimana penulis telah uraikan diatas, dalam melaksanakan usahanya, 32 feedloter dari wilayah Jabodetabek dinyatakan sebagai Terlapor dan diharuskan menjalani pemeriksaan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha sebagai lembaga independen penegak hukum persaingan usaha. Penetapan 32 feedloter menjadi Terlapor ditetapkan melalui sebuah “perangkat” yang dinamakan pasar bersangkutan.

Dalam Laporan Dugaan Pelanggaran ditetapkan bahwa suatu pasar bersangkutan yang didasarkan pada ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-undang nomor 5 tahun 1999. Berdasarkan ketentuan tersebut, pengertian pasar bersangkutan mencakup dua hal yaitu pasar geografis dan pasar produk. Ditetapkan bahwa pasar produk dari perkara ini adalah sapi impor saja karena meskipun sapi lokal dan kerbau merupakan produk yang sejenis namun konsumen sapi impor diasumsikan tidak memilih untuk mengganti produk lain pada saat harga sapi impor meningkat. Selain itu, ditetapkan juga bahwa pasar geografis adalah pelaku usaha feedloter yang menjual sapi impor ke RPH di wilayah RPH yang memasok daging karkas ke JABODETABEK dikarenakan perilaku pedagang daging sapi serta rumah potong hewan di wilayah JABODETABEK untuk melakukan pemogokan.<sup>7</sup>

Setelah Majelis Komisi melakukan pemeriksaan lebih lanjut, ditetapkan bahwa Pasar Bersangkutan telah benar sesuai dengan Laporan Dugaan Pelanggaran yang didukung oleh fakta-fakta yang terungkap selama persidangan. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) memutuskan bahwa feedloter adalah para pelaku usaha mengatur produksi dan pemasaran dengan melakukan penahanan yang mengakibatkan naiknya harga daging sapi di pasar, oleh karena itu KPPU memutuskan bahwa feedloter melakukan pelanggaran terhadap pasal 11 yang menyebutkan bahwa Pelaku usaha dilarang membuat perjanjian, dengan

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, hlm. 113.



pelaku usaha pesaingnya, yang bermaksud untuk mempengaruhi harga dengan mengatur produksi dan atau pemasaran suatu barang dan atau jasa, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat<sup>8</sup> dan pasal 19 huruf c yang menyebutkan bahwa Pelaku usaha dilarang melakukan satu atau beberapa kegiatan, baik sendiri maupun bersama pelaku usaha lain, yang dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli dan atau persaingan usaha tidak sehat dengan membatasi peredaran dan atau penjualan barang dan atau jasa pada pasar bersangkutan.<sup>9</sup>

Berdasarkan dugaan tersebut, feedloter diputus bersalah dan menjatuhkan sanksi terhadap feedloter atas pelanggaran yang dilakukan. Namun dalam hal ini, penulis menemukan kejanggalan terhadap penetapan pasar bersangkutan yang menjadi salah satu unsur adanya pemusatan kekuasaan ekonomi untuk melakukan praktek monopoli yang menimbulkan persaingan usaha tidak sehat. Perlu dikaji lebih lanjut bahwasanya KPPU dalam memutus perkara ini terkait penerapan peraturan yang terdapat dalam pasal-pasal Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Monopoli dan Praktek Persaingan Usaha Tidak Sehat dan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2009 tentang Pedoman Penerapan Pasal 1 Angka 10 Tentang Pasar Bersangkutan dan seluruh teori-teori yang mendukung penafsiran peraturan terkait.

Berdasarkan hal tersebut diatas, maka dalam penulisan ini penulis akan menganalisis putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No.10/KPPU-I/2015 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 11 dan Pasal 19 huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam Perdagangan Sapi Impor di Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi (JABODETABEK). Oleh karena itu tulisan ini akan diberi judul “Analisis Pasar Bersangkutan dalam Perkara Kartel Sapi pada Putusan KPPU Perkara Nomor 010/KPPU-I/2015.”

---

<sup>8</sup> Indonesia, *Undang-undang Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, UU No. 5, LN No. 33 thn 1999 No. 3817, ps.11.

<sup>9</sup> *Ibid.*, ps. 19 huruf c.

## **1.2. Pokok Permasalahan**

Pokok Permasalahan adalah penyebab penulis melakukan penelitian ini, adapun pokok permasalahan yang ditemukan penulis adalah:

1. Bagaimana pengaturan pasar bersangkutan dalam hukum persaingan usaha di Indonesia?
2. Apakah penerapan pasar bersangkutan dalam Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No.10/KPPU-I/2015 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 11 dan Pasal 19 huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam Perdagangan Sapi Impor di Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi (JABODETABEK) telah sesuai dengan ketentuan di dalam Hukum Persaingan Usaha?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan Umum dari penelitian ini adalah penulis mengharapkan dapat memberikan pengetahuan dan wawasan terkait penerapan pasar bersangkutan dalam Putusan KPPU no. 10/KPPU-I/2015 sehingga masyarakat dapat bersifat kritis dan memahami dengan baik tentang penerapan pasar bersangkutan dalam bidang monopoli dan persaingan usaha tidak sehat.

Adapun Tujuan khusus dari penelitian ini adalah:

1. Untuk memberikan gambaran dan mengkaji pengaturan pasar bersangkutan dalam hukum persaingan usaha di Indonesia.
2. Untuk memberikan gambaran kesesuaian penerapan bersangkutan dalam Putusan KPPU no. 010/KPPU-I/2015 dengan ketentuan dalam hukum persaingan usaha di Indonesia.

## **1.4. Definisi Operasional**

Dalam Penulisan skripsi ini Penulis menggunakan beberapa istilah dan untuk memahami konsep-konsep agar menghindari terjadinya interpretasi, berikut adalah definisi atau rumusan konsep terkait penelitian untuk memperoleh pemahaman inti dan dasar pijakan pada istilah yang akan dipergunakan:

1. Pemusatan kekuatan ekonomi adalah penguasaan yang nyata atas suatu pasar bersangkutan oleh satu atau lebih pelaku usaha sehingga dapat menentukan harga barang dan atau jasa.<sup>10</sup>
2. Pasar bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut.<sup>11</sup>
3. Pasar produk didefinisikan sebagai produk-produk pesaing dari produk tertentu ditambah dengan produk lain yang bisa menjadi substitusi dari produk tersebut.<sup>12</sup>
4. Pasar geografis adalah wilayah dimana suatu pelaku usaha dapat meningkatkan harganya tanpa menarik masuknya pelaku usaha baru atau tanpa kehilangan konsumen yang signifikan, yang berpindah ke pelaku usaha lain di luar wilayah tersebut.<sup>13</sup>

### 1.5. Metode Penelitian

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari sesuatu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan cara menganalisisnya.<sup>14</sup> Penelitian ini merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi, yang dilakukan secara metodologi, sistematis, dan konsisten. Metodologi berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu, sistematis adalah berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak ada hal-hal yang bertentangan dengan kerangka tertentu<sup>15</sup>

<sup>10</sup> Indonesia, *Op. Cit.*, ps.1 butir 3.

<sup>11</sup> *Ibid*, ps.1 butir 10.

<sup>12</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Perkom No. 3 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penerapan Pasal 1 Angka 10 Tentang Pasar Bersangkutan*, hlm. 10.

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm. 11.

<sup>14</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1996), hlm. 6.

<sup>15</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, cet. 10 (Jakarta UI Perss 2000), hlm 42.

Di dalam menyusun skripsi ini dipergunakan metode, pertama, penelitian kepustakaan yang bersifat analitis yuridis normatif penelitian yang dilakukan terhadap hukum positif yang tertulis maupun hukum positif yang tidak tertulis. Metode penelitian ini Penulis gunakan untuk menjawab permasalahan yang timbul di dalam penelitian ini dilihat dari asas-asas hukum yang ada, hukum positif yang mengatur, dan juga teori-teori lainnya yang mendukung.<sup>16</sup> Hasil penelitian berbentuk deskriptif evaluatif, dimana metode ini adalah cara atau sistem untuk memperoleh bahan atau data yang ada hubungannya dengan masalah pokok skripsi, dengan menelaah buku-buku, peraturan perundang-undangan terkait pasar bersangkutan yang akan menjadi landasan teori dari penelitian ini dan juga memperoleh informasi dari jurnal dan artikel yang berhubungan dengan skripsi ini untuk dideskripsikan dan di analisis secara tepat. Kedua, Penelitian yang bersifat deskriptif adalah penelitian yang merinci informasi yang ada. Dalam penelitian jenis ini, penulis telah mendapat informasi mengenai permasalahan adanya perkara Kartel Sapi yang telah diputus oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha akan tetapi informasi itu belum cukup terang dan ditemukan terdapat kejanggalan penetapan pasar bersangkutan dalam putusan tersebut sehingga diadakan penelitian yang bersifat deskriptif. Ketiga, penelitian evaluatif adalah seorang peneliti memberikan penilaian atas kegiatan atau program yang telah dilaksanakan.<sup>17</sup>

Penelitian yang dipakai dalam rangka pengumpulan data pada penulis adalah penelitian kepustakaan dimana penulis menggunakan data-data yang berasal dari berbagai sumber,<sup>18</sup>

- a. *data sekunder*, yaitu merupakan penelitian kepustakaan dan dilaksanakan dengan menginventaris seluruh peraturan dan data yang

---

<sup>16</sup> Sri Mamudji et.al., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 9-10.

<sup>17</sup> *Ibid*, hlm. 5.

<sup>18</sup> Tim Pengajar Metode Penelitian Hukum, *Seri Buku Ajar Metode Penelitian Hukum* (Depok FHUI), hlm 27-28.

ada kaitannya dengan obyek penulisan skripsi ini. Adapun bahan-bahan pustaka yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah:

- i. Bahan hukum primer, yang terdiri dari:
  1. Undang Undang No 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat
  2. Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Republik Indonesia No 3 tahun 2009 tentang Pedoman Penerapan Pasal 1 Angka 10 Tentang Pasar Bersangkutan
  3. Pengamatan dalam persidangan
- ii. Bahan hukum sekunder, terdiri dari:
  1. Kliping koran atau majalah;
  2. Buku-buku makalah atau catatan yang berkaitan;
  3. Bahan hukum tertier, yang terdiri dari;
  4. Kamus hukum;
  5. Kamus bahasa indonesia
- b. Data primer, metode analisa data yang digunakan adalah penelitian yang bersifat deduktif dimana suatu metode yang membahas hal-hal yang bersifat umum (pengamatan selama persidangan), untuk selanjutnya membahas hal hal bersifat khusus

#### **1.6. Sistematika Penulisan**

Sebagai pembahasan terakhir dari bab pendahuluan, dibawah ini akan penulis uraikan secara singkat isi dari keseluruhan penulisan skripsi ini, yang terbagi dalam 5 (lima) bab dan disajikan dengan sistematika sebagai berikut:

### **BAB I PENDAHULUAN**

Bab ini terdiri dari latar belakang penulisan skripsi ini, pokok-pokok permasalahan, tujuan penulisan, kerangka teori dan definisi operasional, metode penulisan, dan sistematika penulisan yang menerangkan skripsi ini bab demi bab.

## BAB II TINJAUAN UMUM DAN URGENSI HUKUM PASAR BERSANGKUTAN

Bab II berisikan tinjauan umum terhadap pasar bersangkutan di dalam UU Persaingan Usaha di Indonesia, dimulai dari urgensi hukum dari pasar bersangkutan, kemudian tinjauan pengaturan pasar bersangkutan berdasarkan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 yang diperkuat dengan uraian pengaturan pasar bersangkutan berdasarkan *United Nation Conference on Trade and Development*. Kemudian akan dibahas pengaturan pasar bersangkutan berdasarkan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha nomor 03 tahun 2009 yang dilengkapi perbandingan dengan pengaturan pasar bersangkutan berdasarkan *Horizontal Merger Guidelines Federal Trade Commision*. Pembahasan dilengkapi dengan perbandingan teori yang melengkapi dasar dari tujuan penulisan ini.

## BAB III TINJAUAN UMUM INDUSTRI SAPI DI INDONESIA

Bab III berisikan tinjauan umum industri sapi di Indonesia, yang didalamnya mencakup tinjauan umum mengenai komoditas sapi yang kemudian dikhususkan dalam tinjauan umum sapi impor di Indonesia yang menjadi objek dalam perkara putusan, dilanjutkan dengan perkembangan kebutuhan sapi secara nasional, penjualan sapi impor dan lokal di Indonesia dan peran pemerintah dalam industri sapi di Indonesia.

## BAB IV ANALISIS PENERAPAN PASAR BERSANGKUTAN DALAM PUTUSAN KPPU NO.10/KPPU-I/2015

Bab IV memuat analisis terhadap penerapan pasar bersangkutan dalam putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No.10/KPPU-I/2015 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 11 dan Pasal 19 huruf c Undang-undang nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam Perdagangan Sapi Impor di Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang dan Bekasi dengan menguraikan putusan yang akan dianalisis

dengan pengaturan pasar bersangkutan dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia.

## BAB V PENUTUP

Bab V adalah simpulan dan saran seputar kejanggalan dalam penetapan pasar bersangkutan dalam putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha no. 010/KPPU-I/2015.



## BAB II

### URGENSI HUKUM DAN TINJAUAN UMUM PASAR BERSANGKUTAN

Persaingan usaha yang sehat dapat terwujud dengan adanya penetapan pasar bersangkutan yang tepat. Pasar bersangkutan memiliki urgensi hukum yang krusial dan perlu ditinjau secara luas dan menyeluruh dalam penyelesaian suatu perkara.

#### 2.1. Urgensi Hukum Penetapan Pasar Bersangkutan

Penetapan Pasar Bersangkutan memiliki urgensi hukum yang menentukan kebenaran dan keadilan dari penegakan hukum persaingan usaha di Indonesia. Kesalahan penetapan Pasar Bersangkutan dapat berakibat kesalahan penentuan objek perkara yang terkait.

##### 2.1.1. Kelahiran Hukum Persaingan Usaha

Persaingan Usaha yang sehat merupakan sebuah keadaan dimana terjadinya kompetisi dalam sebuah pasar. Kompetisi dapat diidentifikasi melalui lima keadaan: terjadi sebuah proses persaingan, ketiadaan pembatasan kegiatan ekonomi antara pelaku usaha, keadaan dari setiap individu pembeli atau penjual tidak mempengaruhi harga disebabkan pembelian atau penjualan, adanya industri dan pasar yang terfragmentasi, dan suatu keadaan dimana kesejahteraan konsumen tidak dapat berubah melalui sebuah keputusan pengadilan.<sup>19</sup> Ketika terjadi hal yang melanggar dari keadaan diatas, secara umum dapat dikatakan tidak terjadi sebuah kompetisi atau persaingan usaha yang tidak sehat. Perlindungan Hukum terhadap persaingan usaha telah dimulai sejak zaman Romawi, *Roman Legislation* secara implisit telah menjadi hukum untuk melindungi

---

<sup>19</sup> Robert H. Bork, *The Antitrust Paradox: A Policy at War with itself*, (New York: Basic Books, 1978).



perdagangan gandum pada saat itu, dengan memberikan sanksi denda yang berat terhadap para pihak yang dengan sengaja menahan pasokan.<sup>20</sup>

### 2.1.2. Induk Hukum yang Mengatur Pasar Bersangkutan

Sherman Act merupakan suatu undang-undang hukum persaingan usaha ternama yang mengawali hukum persaingan usaha di era modern yang dikeluarkan pada tahun 1890.<sup>21</sup> Sherman Act merupakan salah satu undang-undang yang mengenalkan penerapan asas-asas *common law* dalam hukum persaingan usaha, namun Sherman Act memiliki beberapa konspirasi yang menjadi awal dari sebuah konsep pasar bersangkutan. Salah satunya adalah Pasal 2 dalam Sherman Act yang menyatakan bahwa:

*“Every person who shall monopolize, or attempt to 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 deemed guilty of a felony, and, on conviction thereof, shall be punished by fine not exceeding \$10,000,000 if a corporation, or, if any other person, \$350,000, or by imprisonment not exceeding three years, or by both said punishments, in the discretion of the court.”*<sup>22</sup>

Monopoli yang diatur dalam Pasal 2 Sherman Act mencerminkan bahwa penyeledikan yang dilakukan harus ditujukan kepada pihak yang memiliki kekuasaan pasar yang berarti dalam pasar bersangkutannya.<sup>23</sup> Hal ini

<sup>20</sup> Wilberforce, Richard, Alan Campbell and Neil Elles, *The Law of Restrictive Practices and Monopolies*, cet. 2, (London: Sweet and Maxwell, 1966) p.20 [LCCN 66-70116](#).

<sup>21</sup> Papadopoulos, Anestis S, *The International Dimension of EU Competition Law and Policy*, (Cambridge: University Press, 2010). pp. 9–10. ISBN 978-0-521-19646-8.

<sup>22</sup> Sherman, *Antitrust Act section 2*  
[http://www.stern.nyu.edu/networks/ShermanClaytonFTC\\_Acts.pdf](http://www.stern.nyu.edu/networks/ShermanClaytonFTC_Acts.pdf), diunduh pada tanggal 8 Juni 2016

<sup>23</sup> Robert Pitofsky, *New Definitions of Relevant Market and the Assault of Antitrust* *Columbia Law Review* Vol. 90, No. 7 (Nov., 1990), pp. 1805-1864 Published by: [Columbia Law](#)

menunjukkan bahwa para pihak yang bersangkutan tidak secara absolut memiliki kepentingan hukum yang tepat dikarenakan pasar bersangkutan hanya didasarkan pada kekuatan penguasaan pasar. Kepentingan hukum dalam tindakan monopoli menjadi terlalu luas dikarenakan tata bahasa yang digunakan dalam Pasal 2 Sherman Act. Ungkapan "*any phrase*" dari "commerce" dalam pasal ditafsirkan sebagai perdagangan atau pasar yang cukup besar. Beberapa pengadilan pada saat itu telah menyimpulkan bahwa konsep pasar bersangkutan tidak relevan dalam beberapa kasus karena dengan demikian maka undang-undang meniadakan persaingan dari setiap pasar produk selama pengaruh volume bisnis dinilai kecil.<sup>24</sup> Berdasarkan analisa tersebut dapat disimpulkan bahwa penerapan pasar bersangkutan dalam Pasal 2 tidak dapat diinterpretasikan secara akurat dan tepat. Selain itu, pengaturan tentang pasar bersangkutan dalam hukum persaingan usaha di Amerika Serikat juga menimbulkan konspirasi dalam Pasal 7 Clayton Act yang dikeluarkan pada tahun 1914.

Dalam pasal tersebut dinilai juga terdapat sebuah konspirasi dalam pengaturan Merger, ditemukan bahwa terdapat ruang yang disebabkan premis yang mengakibatkan ketika sekelompok kecil perusahaan menempati bagian besar dari pasar bersangkutan, maka mereka dapat lebih mudah berkolusi atau mengkoordinasikan kebijakan penjualan untuk menaikkan harga diatas harga kompetitifnya.<sup>25</sup> Pengaturan pasal tersebut menunjukkan bahwa hal tersebut berlawanan dengan penerapan dari pasar bersangkutan yang bertujuan untuk menimbulkan persaingan usaha yang sehat di antara pelaku usaha di pasar bersangkutan yang sama. Hal ini menunjukkan bahwa Clayton Act yang dibentuk 74 tahun setelah Sherman Act masih menunjukkan sebuah konflik terhadap penerapan dari pasar bersangkutan.

---

*Review Association, Inc.* page 1807

<sup>24</sup> The Relevant Market Concept in Conspiracy to Monopolize Cases under Section 2 of the Sherman Act Author(s): Janis L. Harwell Source: The University of Chicago Law Review, Vol. 44, No. 4 (Summer, 1977), pp. 805-816 Published by: The University of Chicago Law Review.

<sup>25</sup> Robert Pitofsky, *Op. Cit.*

Pengertian dari pasar bersangkutan sendiri adalah sebagai berikut:<sup>26</sup>

*“...a relevant market, then, is a narrowest market which is wide enough so that product from adjacent areas or from other producers in the same area cannot compete on substantial parity with those included in the market a relevant market, then, is a narrowest market which is wide enough so that products from other producers in the same area cannot compete on substantial parity with those included in the market...”*

Sedangkan, dalam *Black's Law Dictionary*, *relevant market* didefinisikan sebagai:<sup>27</sup>

*“a market that is capable of being monopolized, that is a market in which a firm can raise prices above the competitive level without losing so many sales that the price increase would be unprofitable.”*

Kegagalan yang terdapat dalam *Sherman Act* dan *Clayton Act* ini telah mengakibatkan konflik terjadi secara terus-menerus dalam pendekatan penyelesaian melalui peradilan. Hal ini juga mencerminkan fakta bahwa terdapat isu-isu yang masih perlu dikritisi dalam mendefinisikan pasar bersangkutan, adapun yang perlu dijelaskan secara tegas adalah:<sup>28</sup>

- a. produk apa yang cukup dekat pengganti untuk bersaing secara efektif dalam pasar masing-masing ( definisi "Pasar produk") ;
- b. perusahaan apa yang saling terikat satu sama lain dalam hal tata ruang untuk bersaing secara efektif ( definisi " pasar geografis") ;
- c. apa pengganti sumber pasokan dapat dialihkan segera dan ekonomis untuk mewujudkan kompetisi yang efektif ( " Supply substitusi " )

Permasalahan diatas timbul dikarenakan derajat yang sangat sulit untuk diukur dalam menentukan hal tersebut. *Sherman Act* dan *Clayton*

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

<sup>27</sup> Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, 7th ed., (St. Paul Minnesota: West Publishing Co., 1999), hlm 983-984.

<sup>28</sup> Robert Pitofsky. *Op.Cit.* hlm. 1805

Act sebagai induk dari hukum persaingan usaha menjadi pemicu dan latar belakangnya dibutuhkan pengaturan pasar bersangkutan secara khusus dan tegas.

## **2.2. Pasar Bersangkutan dalam Hukum Persaingan Usaha Indonesia**

### **2.2.1. Latar Belakang Hukum Persaingan Usaha di Indonesia**

Perlindungan hukum persaingan usaha di Indonesia merupakan perwujudan dari cita-cita bangsa. Sebagaimana yang telah diatur di dalam Pasal 33 ayat (4) Amandemen ke-4 Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945:

Pasal 33 ayat (4):<sup>29</sup>

*“Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.”*

Pasal tersebut mencerminkan cita-cita negara Indonesia dalam menjunjung perekonomian nasional yang sesuai dengan ideologi bangsa. Persaingan usaha yang sehat perlu menjadi salah satu prioritas pemerintah Indonesia karena dengan terbangunnya iklim usaha yang kondusif melalui pengaturan persaingan usaha yang sehat, maka kepastian kesempatan berusaha yang sama bagi semua pelaku usaha akan dapat terjamin dan tercipta suasana persaingan sehat di antara pelaku usaha nasional agar mampu bersaing di pasar internasional serta akan terwujud perekonomian nasional yang efisien guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat.<sup>30</sup> Hal tersebut dibutuhkan karena kurangnya pengaturan mengenai hukum persaingan usaha di Indonesia mengakibatkan perekonomian menjadi

<sup>29</sup> Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945)*, Pasal 33 ayat 4.

<sup>30</sup> Knud Hansen et al., *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, (Jakarta: Kataslis, 2001), hlm. X.

terkonsentrasi oleh perusahaan-perusahaan besar yang memiliki “akses” ke pemerintah.<sup>31</sup>

Dalam mewujudkan cita-cita bangsa Indonesia tersebut, pemerintah Indonesia mengesahkan Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Dimulai dengan suatu resepsi yang diadakan Duta Besar Republik Federal Jerman di Jakarta yang berlanjut dengan dukungan yang diwakili oleh *Deutsche Gesellschaft fur Technische Zusammenarbeit (GTZ)* – untuk menyusun hukum persaingan usaha yang memenuhi standar Eropa dan *United Nation Conference on Trade and Development (UNCTAD)*.<sup>32</sup> Rancangan undang-undang tersebut akhirnya disahkan pada tanggal 5 Maret 1993 dan berlaku satu tahun setelah undang-undang tersebut diundangkan berdasarkan Pasal 53 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999.

### **2.2.2. Pendekatan *Per se Illegal* dan *Rule of Reason***

Dalam penafsiran Undang-undang No. 5 Tahun 1999 terkait penetapan apakah suatu perjanjian atau kegiatan yang merupakan dilarang atau dapat menimbulkan persaingan usaha yang tidak sehat, dibutuhkan metode-metode pendekatan untuk menganalisis suatu perjanjian atau kegiatan yang diduga melakukan pelanggaran persaingan usaha. Dengan demikian, dalam mengetahui apakah suatu tindakan pelaku usaha merupakan pelanggaran terhadap UU anti monopoli, maka pendekatan *per se illegal* dan *rule of reason* menjadi acuan.<sup>33</sup> *Per se illegal* adalah kesepakatan atau kegiatan yang mengandung unsur persaingan usaha tidak

---

<sup>31</sup> Andi Fahmi et all., *Hukum Persaingan Usaha “Teks dan Konteks”*, (Indonesia: *Deustche Gesellschaft fut Technische Zusammenarbeit*, 2009), hlm. xi.

<sup>32</sup> Knud Hansen et all., *Op. Cit*, hlm. xii.

<sup>33</sup> Anna Maria Tri Anggraini, *"Pendekatan "Per Se Illegal" Dan "Rule of Reason" Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat"* (Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta 2003), hlm. 9.

sehat dianggap berdampak negatif kepada konsumen/masyarakat.<sup>34</sup> Sedangkan *Rule of Reason* adalah penerapan hukum dengan mempertimbangkan alasan-alasan dilakukannya suatu tindakan atau perbuatan oleh pelaku usaha.<sup>35</sup>

### 2.2.2.1. Pendekatan *Per Se Illegal*

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.<sup>36</sup> Metode ini tentu juga dipakai dalam UU Anti Monopoli yang dapat dilihat dari ketentuan-ketentuan pasalnya, yakni, pencantuman kata-kata “dilarang”, tanpa ada anak kalimat “...yang dapat mengakibatkan...”. oleh karena itu, penyelidikan terhadap beberapa perjanjian usaha, misalnya terhadap perjanjian tertutup (Pasal 15) dianggap menggunakan pendekatan *per se illegal*.

*Per se illegal* menurut *Black's Law Dictionary* adalah:<sup>37</sup>

*“By himself or itself, in itself, taken alone, inherently, in isolation, unconnected with other matters.”*

Pendekatan *per se illegal* yang sering disebut juga *per se violation* dalam hukum persaingan adalah istilah yang mengandung maksud bahwa jenis-jenis perjanjian tertentu, misalnya penetapan harga, dianggap secara inheren bersifat anti kompetitif dan merugikan masyarakat tanpa perlu dibuktikan bahwa perbuatan tersebut secara

---

<sup>34</sup> Kurnia Toha, "Implikasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Terhadap Hukum Acara Pidana", *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 19 (Mei-Juni 2002), hlm. 25.

<sup>35</sup> Ibid.

<sup>36</sup> Andi Fahmi, *et. al*, Op. Cit hlm. 55.

<sup>37</sup> Henry Campbell Black, *Black's Law Dictionary*, fifth ed., (St. Paul Minnesota: West Publishing Co. 1979), hlm. 1294.

nyata telah merusak persaingan.<sup>38</sup> Jadi hambatan perdagangan dianggap merupakan *per se illegal* jika secara inheren bersifat anti kompetitif, tidak ada keuntungan yang dapat diraih darinya, dan tidak ada maksud lain selain menghalangi atau melumpuhkan persaingan.<sup>39</sup>

Pendekatan *per se illegal* harus memenuhi dua syarat, yaitu pertama, harus ditujukan lebih kepada “perilaku bisnis” daripada situasi pasar, karena keputusan melawan hukum dijatuhkan tanpa disertai pemeriksaan lebih lanjut, misalnya, mengenai akibat dan hal-hal yang melingkupinya.<sup>40</sup> Kedua, adanya identifikasi secara cepat atau mudah mengenai jenis praktek atau batasan perilaku yang terlarang.<sup>41</sup> Dengan kata lain, penilaian atas tindakan dari pelaku usaha baik di pasar maupun dalam proses pengadilan harus dapat ditentukan dengan mudah.<sup>42</sup>

Carl Keysen dan Donald F. Turner menyatakan bahwa *per se illegal* dapat diterapkan apabila memenuhi salah satu syarat-syarat sebagai berikut:<sup>43</sup>

1. Tindakan tersebut hanya mengurangi persaingan dan selalu mengurangi persaingan tanpa ada alasan pembenar lainnya.
2. Tindakan tersebut kadang berbahaya, kadang tidak, tetapi tidak pernah memberikan kontribusi positif terhadap kinerja pasar dan dalam hal ini tidak memberikan dampak yang menguntungkan atau bermanfaat.

---

<sup>38</sup> Ayudha D. Prayoga, *et.al.*, *Persaingan Usaha dan Hukum yang Mengaturinya di Indonesia*, Elips bekerja sama dengan Partnership For Business Competition, 1999, hlm. 63

<sup>39</sup> Bernard M. Kaplan, *A Guide To Modern Business And Commercial Law*, (Commerce: Clearing House Inc, 1980), hlm. 1076

<sup>40</sup> Anna Maria Tri Anggraini, *Op. Cit.*, hlm. 128

<sup>41</sup> *Ibid.*

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> Carl Kaysen dan Donald F. Turner, *Antitrust Policy: An Economic and Legal Analysis*, (Cambridge: Harvard University Press, 1971), hlm. 143.

3. Tindakan tersebut kadang berbahaya, kadang tidak , dan kadang bermanfaat, namun jumlahnya tidak memberikan manfaat bagi bekerjanya pasar, atau kedua aspek yang berbahaya dan bermanfaat tersebut tetap membahayakan secara keseluruhan bagi pasar.

Suatu perilaku yang diterapkan oleh pengadilan sebagai *per se illegal*, akan dihukum tanpa proses penyelidikan yang rumit.<sup>44</sup>

Jenis perilaku yang ditetapkan secara *per se illegal*, hanya akan dilaksanakan setelah pengadilan memiliki pengalaman yang memadai terhadap perilaku tersebut, yakni bahwa perilaku tersebut hampir selalu bersifat anti persaingan, dan hampir selalu tidak pernah membawa manfaat sosial.<sup>45</sup>

Pendekatan *per se illegal* tidak memerlukan pengetahuan teori ekonomi dan pengumpulan data bisnis.<sup>46</sup> Hakim hanya membuktikan, apakah perjanjian tersebut mempengaruhi persaingan, yaitu apakah perjanjian tersebut mendorong atau menghambat persaingan. Dengan demikian, biaya prosedur menjadi murah dan cepat. Pendekatan itu hanya membutuhkan proses pembuktian yang sederhana, seperti dalam perjanjian di antara pesaing atau disebut dengan perjanjian horizontal.<sup>47</sup>

Pengujian terhadap ada tidaknya persaingan melalui pendekatan *per se illegal* memberikan kepastian. Adanya larangan yang tegas dapat memberikan kepastian bagi perusahaan untuk mengetahui keabsahan suatu perbuatan. Hal ini memungkinkan mereka untuk mengatur dan menjalankan usaha tanpa khawatir adanya gugatan hukum di kemudian hari, yang menimbulkan

---

<sup>44</sup> *Ibid*, hlm. 142.

<sup>45</sup> Herbert Hovenkamp, *Antitrust* (St. Paul Minnesota: West Publishing, Co., 1993), hlm. 91.

<sup>46</sup> Anna Maria Tri Anggraini, *Op. Cit.*, hlm. 201.

<sup>47</sup> *Stephen F. Ross, Op. Cit.*, hlm. 117.



kerugian berlipat ganda.<sup>48</sup> Dengan lain perkataan bahwa pendekatan *per se illegal* dapat memperingatkan perusahaan sejak awal mengenai perbuatan apa saja yang dilarang dan menjauhkan mereka untuk mencobanya.<sup>49</sup>

#### 2.2.2.2. Pendekatan *Rule of Reason*

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>50</sup> Berbeda dengan *per se illegal*, penggunaan pendekatan *rule of reason* memungkinkan pengadilan untuk melakukan interpretasi terhadap undang-undang.<sup>51</sup> Dalam hal ini, Mahkamah Agung Amerika Serikat, umpamanya telah menetapkan suatu *standard rule of reason*, yang memungkinkan pengadilan mempertimbangkan faktor-faktor kompetitif dan menetapkan layak atau tidaknya suatu hambatan perdagangan. Artinya untuk mengetahui apakah hambatan tersebut bersifat mencampuri, mempengaruhi, atau bahkan mengganggu proses persaingan.<sup>52</sup>

Erman Radjaguguk mendefinisikan *rule of reason* sebagai suatu pendekatan hukum yang dilakukan oleh badan pengawas pelaksanaan undang-undang persaingan atau oleh pengadilan untuk mengevaluasi apakah suatu praktek pembatasan bisnis membawa

<sup>48</sup> Anna Maria Tri Anggraini, *Op. Cit.*, hlm. 130.

<sup>49</sup> Carl Kaysen dan Donald F. Turner, *Op. Cit.*, hlm 143.

<sup>50</sup> Andi Fahmi, *Op. Cit.*, hlm. 55.

<sup>51</sup> Ibid.

<sup>52</sup> E. Thomas Sullivan dan Jeffrey L. Harrison, *Understanding Antitrust and Its Economic Implications*, (New York: Matthew Bender & Co., 1994), hlm 85.

akibat yang melahirkan persaingan dan kemudian memutuskan apakah praktek tersebut dilarang.<sup>53</sup>

Dengan *rule of reason*, untuk menyatakan suatu perbuatan yang dituduhkan melanggar hukum persaingan, pencari fakta harus mempertimbangkan keadaan sekitar kasus untuk menentukan apakah perbuatan itu membatasi persaingan secara tidak patut.<sup>54</sup> Untuk itu, disyaratkan bahwa penggugat dapat menunjukkan akibat-akibat anti-kompetitif atau kerugian yang nyata terhadap persaingan, bukan dengan menunjukkan apakah perbuatan tersebut melawan hukum.<sup>55</sup>

Kadangkala pengadilan menentukan bahwa suatu perjanjian tertentu yang sebelumnya telah ditetapkan secara *per se illegal* akan diputuskan menjadi *rule of reason*.<sup>56</sup> Contoh dalam hal ini adalah perjanjian vertikal, perjanjian *non-price*, dimana pemasok (*supplier*) melakukan perjanjian dengan pengecer (*retailer*) di suatu tempat dalam rantai distribusi untuk membatasi sesuatu selain harga. Beberapa jenis perjanjian, seperti *tying arrangement* dan *group boycotts*, mungkin dapat diputuskan baik berdasarkan *per se illegal* atau *rule of reason* tergantung kepada pemeriksaan awal dari suatu perjanjian.<sup>57</sup> Pengadilan menentukan *tying arrangement* secara *per se illegal* hanya jika faktor-faktor awal tertentu telah ditetapkan, seperti: a) kekuatan pasar *tying product*; b) eksistensi dua produk secara terpisah; c) paksaan yang nyata terhadap konsumen; d) dampak yang substansial terhadap perdagangan antar negara bagian.<sup>58</sup>

<sup>53</sup> Erman Radjaguguk, *Mencermati Undang-Undang Mengenai Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dari Perspektif Hukum*, (makalah disampaikan pada Seminar Undang-undang Anti Monopoli, Jakarta, 25-26 Juli 2001), hlm. 3.

<sup>54</sup> Dhanu Elga Nasti Dhiraja, *Tinjauan Yuridis Pelaku Usaha Terkait Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*, (Skripsi Sarjana Universitas Indonesia, Depok, 2012), hlm. 22.

<sup>55</sup> Ayudha D. Prayoga, *et.al.*, *Op. Cit.*, hlm. 63.

<sup>56</sup> Anna Maria Tri Anggraini, *Op. Cit.*, hlm. 137.

<sup>57</sup> Ibid.

<sup>58</sup> *Jefferson Parish Hosp. Dist. No. 2 v. Hyde*, 466 U.S. 2(1984)

*The rule of reason* merupakan ‘standard’ yang membolehkan pengadilan untuk menilai ketidakjelasan atau tingkatan-tingkatan dari pengaruh persaingan. Dalam menerapkan suatu *standard of reason*, untuk menilai suatu kesepakatan terlarang yang dinyatakan sebagai hambatan dalam perdagangan, dapat dikaji antara lain melalui tujuan dari kesepakatan tersebut, karakter (misalnya kekuatan) dari para pihak, dan akibat penting yang ditimbulkan dari perbuatan tersebut.<sup>59</sup> Meskipun pada akhirnya Mahkamah Agung Amerika menggunakan pendekatan *rule of reason* yang fleksibel, yang menentukan bahwa suatu undang-undang hanya menghukum perilaku yang *unreasonable*, namun belum terdapat standard yang jelas untuk menilai hal ini.<sup>60</sup>

Dalam pendekatan *rule of reason*, guna menentukan pasar secara struktural, maka hal yang paling mendasar untuk dilakukan dalam analisis persaingan usaha adalah menciptakan definisi pasar.<sup>61</sup> Semua perhitungan, penilaian, dan keputusan tentang implikasi persaingan akibat perilaku apapun tergantung pada ukuran dan bentuk pasar terkait (relevan).

Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat mendefinisikan *relevant market* atau pasar bersangkutan dengan “pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan atau jasa yang sama atas sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut.”

Dalam hal ini dapat diambil contoh, misalnya, kasus yang menyangkut kemungkinan penyalahgunaan posisi dominan, di mana jika pasar yang didefinisikan adalah kecil dan badan usaha yang sedang diselidiki memiliki bagian terbesar pada pasar

---

<sup>59</sup> Ernest Gellhorn dan William E. Kovacic, *Antitrust Law and Economics in a Nutshell*, (St. Paul Minnesota: West Publishing, Co., 1994), hlm. 169.

<sup>60</sup> Ibid., hlm 24.

<sup>61</sup> Lawrence Anthony Sullivan, *Antitrust*, (St. Paul Minnesota: West Publishing Co., 1977), hlm. 41.

tersebut, maka badan usaha tersebut dapat dianggap dominan; dan sebaliknya, jika pasar yang didefinisikan lebih besar daripada bagian badan usaha kecil, maka badan usaha tersebut tidak dianggap dominan.<sup>62</sup> Dan bila hal ini berkaitan dengan merger, maka pasar terkait dapat meliputi perusahaan-perusahaan yang melakukan merger, di mana terdapat adanya indikasi hambatan atau kerugian dalam persaingan.<sup>63</sup>

Sebuah pasar memiliki dua komponen pokok, yaitu komponen produk dan jangkauan geografis. Pasar produk menjelaskan barang atau jasa yang diperjual-belikan. Sedangkan, pasar geografis menjelaskan lokasi produsen atau penjual produk. Ada kemiripan dalam proses mendefinisikan kedua komponen pasar tersebut dan tugas untuk mendefinisikan pasar adalah meliputi seluruh barang substitusi (pengganti) yang dekat dengan produk atau sumber penawaran yang ditawarkan oleh pihak-pihak yang terkait.<sup>64</sup> Hal ini untuk melihat bagaimana reaksi dari sejumlah pembeli apakah akan beralih ke produk lain yang mana merupakan produk pengganti atau tempat penawaran lainnya.

Menentukan definisi 'pasar produk' di tempat penjual beroperasi adalah suatu upaya untuk menentukan semua 'substitusi' yang tersedia bagi para pembeli produk tersebut. Produk substitusi meliputi produk lain yang dapat bersaing dengan produk penjual.<sup>65</sup>

---

<sup>62</sup> Lawrence Anthony Sullivan, *Antitrust, Op. Cit.*, hlm. 41.

<sup>63</sup> Andi Fahmi Lubis, *Op. Cit.*, hlm. 76

<sup>64</sup> A. M. Tri Anggraini, *Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Tidak Sehat: Per Se Illegal dan Rule Of Reason*, (Jakarta: Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2003), hlm. 111.

<sup>65</sup> *Ibid.*, hlm. 112.

Sehubungan dengan hal ini, pedoman Departemen Kehakiman Amerika Serikat tahun 1992 menyatakan, bahwa yang dimaksud pasar terkait adalah:<sup>66</sup>

*“...formally, a market is defined as a product or group of products and a geographical area in which it is sold such that a hypothetical, profit maximising firm, not subject to price regulation, that was the only present and future seller of those products in that area would impose a ‘small but significant and non-transitory’ increase in price above prevailing or likely future level...”*.

Berdasarkan definisi tersebut, maka penyelidikan diawali dengan mengasumsikan bahwa terdapat seorang pelaku monopoli suatu produksi suatu pasar sementara.

Pendekatan menggunakan *rule of reason* ini memiliki keunggulan dan juga kelemahan. Keunggulan dari *rule of reason* adalah menggunakan analisis ekonomi untuk mencapai efisiensi guna mengetahui dengan pasti, yaitu apakah suatu tindakan pelaku usaha memiliki implikasi kepada persaingan. Dengan kata lain, apakah suatu tindakan menghambat persaingan atau mendorong persaingan, ditentukan oleh nilai ekonomis yang adalah maksimalisasi kepuasan yang diinginkan konsumen melalui alokasi dan sumber daya yang digunakan yang paling efisien.<sup>67</sup> Penggunaan analisis ekonomi di dalam pendekatan *rule of reason* ternyata juga dapat dikatakan sebagai ‘bumerang’. Hal ini menjadikan adanya kelemahan dari *rule of reason*, yakni bahwa *rule of reason* yang digunakan oleh para hakim dan juri mensyaratkan pengetahuan teori ekonomi dan sejumlah data ekonomi yang kompleks, di mana mereka belum tentu memiliki

---

<sup>66</sup> Peter Crowther, *Product Market Definition in E.C. Competition Law: The Compatibility of Legal and Economic Approaches*, (March Issue: Sweet and Maxwell and Contributors, 1996), hlm. 178.

<sup>67</sup> Robert H. Bork, “The Rule of Reason and The Per Se Concept: Price Fixing and Market Division”, *The Yale Law Journal*, No. 5, vol. 74, April 1965, hlm. 781.

kemampuan yang cukup untuk memahaminya, guna dapat menghasilkan keputusan yang rasional.<sup>68</sup>

### 2.2.3. Komisi Pengawas Persaingan Usaha

Pelaksanaan ketentuan yang terdapat di dalam UU Persaingan Usaha dilakukan oleh suatu lembaga independen yang secara khusus menjaga terciptanya persaingan usaha yang sehat di Indonesia yang bernama Komisi Pengawas Persaingan Usaha (yang selanjutnya disebut sebagai “KPPU”) berdasarkan Pasal 30 ayat 1 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999. KPPU telah secara resmi berdiri pada tanggal 8 Juli 1999 melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 75 Tahun 1999 tentang KPPU.<sup>69</sup>

Dalam menjaga persaingan usaha yang sehat, KPPU perlu melakukan penilaian terhadap perjanjian dapat mengakibatkan terjadinya praktek monopoli atau persaingan usaha tidak sehat.<sup>70</sup> Sementara itu, dalam menentukan penyebab terjadinya persaingan usaha yang tidak sehat, pihak yang memiliki otoritas (KPPU) perlu menentukan obyektif dari penyebab keadaan tersebut melalui sebuah perangkat. Pasar bersangkutan didefinisikan sebagai suatu perangkat analisis secara kritis dalam penegakan hukum persaingan usaha karena legalitas dari sebuah usaha akan selalu terikat dengan kekuatan pasar dari pelaku usaha.<sup>71</sup> Dengan menetapkan pasar bersangkutan dan mengkalkulasi penguasaan pasar dari setiap pelaku usaha yang terkait dengan pasar tersebut, maka penegakan hukum persaingan usaha dapat dilaksanakan secara sistematis terhadap para pelaku usaha terkait permasalahan hukum persaingan usaha. Dengan kata lain, menetapkan suatu Pasar Bersangkutan merupakan sebuah

<sup>68</sup> Anna Maria Tri Anggraini, *Op. Cit.*, hlm. 141.

<sup>69</sup> Johnny Ibrahim, *Hukum Persaingan Usaha*, (Malang: Bayumedia, 2007), hlm. 260

<sup>70</sup> Indonesia. Undang-undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, UU No. 5 Tahun 1999, LN No. 33 tahun 1999, TLN No. 3817, Pasal 35 huruf a.

<sup>71</sup> Robert Pitofsky, *Op. Cit.*, hlm. 1808.

tindakan untuk menggambarkan “arena” tempat terjadinya kompetisi yang dicurigai melanggar ketentuan hukum persaingan usaha.<sup>72</sup>

#### **2.2.4. Pasar Bersangkutan Berdasarkan Undang-undang No. 5 Tahun 1999**

Undang-undang No. 5 Tahun 1999 Pasal 1 angka 10 mendefinisikan pasar bersangkutan sebagai :<sup>73</sup>

*“Pasar bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut”*

Menurut Frans Jurgen Sacker, definisi pasar bersangkutan dalam Pasal 1 angka 10 tidak dapat terlepas dari Pasal 1 angka 9 yang menyatakan bahwa:<sup>74</sup>

*“Pasar adalah lembaga ekonomi di mana para pembeli dan penjual baik secara langsung maupun tidak langsung dapat melakukan transaksi barang dan/atau jasa.”*

Berdasarkan kedua pasal diatas maka definisi pasar bersangkutan merupakan bagian dalam istilah “pasar” karena transaksi hanya mungkin terkait dengan barang atau jasa tertentu.<sup>75</sup> Dalam suatu pasar tempat terjadinya persaingan usaha antara pelaku usaha lain terdapat pasar bersangkutan, sehingga pasar bersangkutan menjadi suatu hal yang sangat penting dan krusial. Penetapan Pasar Bersangkutan tidak diatur secara langsung dalam Undang-undang no. 5 tahun 1999.

Namun, apabila melihat dari definisi pasar sersangkutan sebagai suatu perangkat yang tercakup dalam Undang-undang nomor 5 tahun

---

<sup>72</sup> John H. Shenfield & Irwin M. Stelzer, *The Antitrust Laws, A Primer* (Washington The AEI Press 4<sup>th</sup> edition, 2001).

<sup>73</sup> Indonesia, *Op. Cit.*, Ps.1.

<sup>74</sup> *Ibid.*

<sup>75</sup> Knud Hansen et all., *Op. Cit.*, hlm. 93.

1999, maka pasar bersangkutan di Indonesia merupakan sebuah konsep yang berkaitan dengan *United Nation Conference on Trade and Development* (UNCTAD) sesuai latar belakang dari pembentukan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999.

### **2.3. Pasar Bersangkutan Berdasarkan *United Nation Conference on Trade and Development* (UNCTAD)**

Pasar Bersangkutan dilihat dari latar belakang pembentukannya merujuk kepada *United Nation Conference on Trade and Development*, hal ini disebabkan karena tujuan dari pembentukan Undang-undang Monopoli yang komprehensif dan dapat menjadi “payung hukum” yang benar.

#### **2.3.1. Definisi Pasar Bersangkutan Berdasarkan *Model Law on Competition***

*United Nations Conference on Trade and Development* merupakan sebuah forum berskala dunia yang menjadi wadah untuk mendiskusikan topik terkait perdagangan dan pengembangannya dan bertujuan untuk kemajuan pencapaian dari Negara-negara berkembang, keuntungan bagi perdagangan tertentu, serta memberikan bantuan yang diperlukan oleh Negara tersebut.<sup>76</sup>

Pasar bersangkutan didefinisikan secara eksplisit dari hasil konferensi United Nation di New York dan Genewa pada tahun 2007 yang menyatakan bahwa:

*“Relevant market” refers to the general conditions under which sellers and buyers exchange goods, and implies the definition of the boundaries that identify groups of sellers and of buyers of goods within which competition is likely to be restrained.*<sup>77</sup>

---

<sup>76</sup> Bernardo P. Nun Source, *Lawyer of the Americas*, Vol. 4, No. 3 (Oct., 1972), hlm. 449

Published by: University of Miami Inter-American Law Review Stable URL:

<http://www.jstor.org/stable/40175626> diakses pada tanggal 11-07-2016 18:46 UTC p.

<sup>77</sup> United Nations, *Model Law on Competition*, ISBN: 978-92-1-112716-4 Chapter II section (d)



Definisi tersebut menjadi bukti bahwa pasar bersangkutan yang didefinisikan UNCTAD memiliki sinergi yang serupa dengan definisi pasar bersangkutan dalam Undang-undang Nomor 5 tahun 1999. Hal ini dikarenakan terdapat kesamaan yang menyatakan bahwa pasar bersangkutan merujuk kepada suatu kondisi dimana terdapat penjual dan pembeli yang melakukan pertukaran barang dan jasa yang secara tersirat mendefinisikan batasan untuk mengidentifikasi kelompok penjual dan pembeli yang terdapat dalam suatu pasar. Terdapat kesamaan yang menyatakan bahwa pasar bersangkutan merupakan bagian dari pasar sebagaimana telah dipaparkan dalam bagian pasar bersangkutan dalam hukum persaingan Indonesia.

Namun, selain itu dalam *UNCTAD Model Law on Competition* ditegaskan bahwa pasar bersangkutan tersebut dapat terwujud dengan penggambaran secara produk dan geografis dari barang yang memiliki keterkaitan pembentukan harga dan penjualan yang timbul dari interaksi penjual dan pembeli. Penggambaran tersebut harus mencakup seluruh produk dan jasa yang memiliki sifat substitutive yang didapatkan oleh konsumen apabila terdapat hambatan yang ditimbulkan dari kenaikan harga yang tidak signifikan dari seluruh pesaing terdekat.<sup>78</sup>

### **2.3.2. Penetapan Pasar Bersangkutan Berdasarkan Model Law on Competition (UNCTAD)**

Penetapan Pasar Bersangkutan yang digambarkan secara produk yang terkandung dalam *UNCTAD Model Law on Competition* dilakukan dengan cara melakukan *cross elasticity test of demand*. Pasar Produk ditentukan dengan mengkomparasi produk atau jasa didasarkan pada sifat substitutive terhadap konsumen, dengan alasan atau karakteristik dari produk, dengan harga yang serupa.<sup>79</sup> Sementara itu penetapan Pasar Bersangkutan yang digambarkan secara geografis dilakukan dengan

---

<sup>78</sup> *Ibid.*

<sup>79</sup> *United Nations, Op. Cit.*, hlm. 17.

menentukan daerah tempat terjadinya kompetisi dalam penyediaan barang atau jasa atau permintaan barang atau jasa yang bersifat homogen secara umum.<sup>80</sup>

Penerapan Pasar Bersangkutan yang diatur oleh UNCTAD Model Law on Competition mencerminkan teori *Bedarfsmarktkonzept* (*Market based on consumers needs*). **Prof. Roger Van den Bergh** (Professor of Law and Economics at the Erasmus University of Rotterdam) menyatakan bahwa *Bedarfsmarktkonzept* tidak terlalu efektif dalam menentukan *market power* dari pelaku usaha, tetapi tes ini dapat memberikan indikator yang berguna dalam menentukan mana saja produk-produk yang mempunyai sifat substitutif dalam suatu pasar bersangkutan.

Adapun parameter yang digunakan dalam *Bedarfsmarktkonzept* adalah:<sup>81</sup>

a. *Functionally interchangeable*

Produk-produk yang dikatakan saling substitusi adalah produk-produk yang dilihat oleh konsumen mempunyai kesamaan fungsi dan kegunaan. Produk-produk tersebut harus dapat memenuhi kebutuhan yang sama dari konsumen.

b. *Price levels are comparable*

Produk-produk yang dikatakan saling substitusi adalah produk-produk yang berada pada tingkat harga yang relatif sama.

Definisi Pasar Bersangkutan yang secara mendetail tersebut tidak dijelaskan secara eksplisit dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999. Hal tersebut menjadi salah satu kekurangan dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999 mengingat KPPU harus memiliki landasan penetapan pasar bersangkutan sebagai salah satu perangkat utama dalam proses penegakan hukum persaingan usaha.

---

<sup>80</sup> *Ibid.*

<sup>81</sup> OECD. Policy Roundtables. *Market Definition*, hlm. 43.

## **2.4. Penetapan Pasar Bersangkutan Berdasarkan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha Nomor 3 Tahun 2009**

Dalam mewujudkan persaingan usaha yang sehat sebagaimana diatur dalam Pasal 35 huruf f Undang-undang Nomor 5 Tahun 1999, KPPU bertugas untuk menyusun pedoman dan atau publikasi yang berkaitan dengan Undang-undang tersebut.<sup>82</sup> Pedoman Pasal 1 ayat 10 tentang Pasar Bersangkutan dibentuk karena pendefinisian pasar bersangkutan merupakan sebuah bagian yang sangat penting dalam proses pembuktian penegakan hukum persaingan, terutama menyangkut beberapa potensi penyalahgunaan penguasaan pasar oleh pelaku usaha tertentu dan upaya menguraikan pasar bersangkutan memiliki kompleksitas yang tersendiri, yang terkait dengan konsep dan metodologi ekonomi.<sup>83</sup>

Konsep Pasar Bersangkutan Secara umum dalam pedoman tersebut didefinisikan berdasarkan pendekatan universal pasar bersangkutan memiliki dua aspek utama yakni produk dan geografis yang akan dijelaskan lebih lanjut dalam uraian berikut.<sup>84</sup>

### **2.4.1. Penetapan Pasar Produk Berdasarkan Peraturan KPPU**

Pasar produk didefinisikan sebagai produk-produk pesaing dari produk tertentu ditambah dengan produk lain yang bisa menjadi substitusi dari produk tersebut. Produk lain menjadi substitusi sebuah produk jika keberadaan produk lain tersebut membatasi ruang kenaikan harga dari produk tersebut. Pasar produk dapat diidentifikasi dari sisi permintaan terlebih dahulu, untuk kemudian diikuti dengan penelaahan sisi penawaran.<sup>85</sup>

Terdapat faktor yang dipertimbangkan sebagaimana telah dijelaskan di awal, preferensi atau selera konsumen merupakan faktor penentu dalam pendefinisian pasar produk. Preferensi tersebut paling tidak

---

<sup>82</sup> Indonesia, *Op. Cit.*, Pasal 35 huruf f.

<sup>83</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha no. 3 tahun 2009, hlm. 1.

<sup>84</sup> *Ibid.*, hlm. 10.

<sup>85</sup> *Ibid.*

diwakili oleh indikator utama yaitu harga, karakter atau ciri dari produk yang bersangkutan dan kegunaan (fungsi).

#### 2.4.1.1. Indikator Harga

Berikut adalah beberapa faktor harga yang akan dipertimbangkan dalam menentukan pasar bersangkutan:<sup>86</sup>

- a. Harga produk yang mencerminkan harga pasar yang wajar atau kompetitif. Proses analisis terhadap harga yang tidak wajar atau non kompetitif cenderung menghasilkan estimasi pasar bersangkutan yang terlalu luas;
- b. Produk-produk yang dianalisis tidak harus memiliki kesamaan harga, karena variasi harga dari produk-produk yang dianalisis sangat mungkin terjadi. Inti analisis terhadap parameter harga bukan pada besaran nominal, tapi pada reaksi konsumen terhadap perubahan harga yang terjadi pada produk yang dimaksud;
- c. Peningkatan harga (secara hipotetis) harus hanya terjadi di produk A sementara harga produk substitusi tidak berubah. Dengan kata lain, peningkatan harga A tidak boleh memiliki dampak inflasi;
- d. Peningkatan harga harus diasumsikan berkesinambungan yaitu berlangsung lama (non transitory). Fluktuasi harga jangka pendek dan (cyclica) sebisa mungkin dikeluarkan (exclude) untuk menghindari ketidakakuratan dalam pengolahan dan analisis perubahan harga;

---

<sup>86</sup> *Ibid.*, hlm. 14.

- e. Peningkatan harga hipotetis harus sedikit saja namun signifikan. Sedikit kenaikan agar respon pembeli hanya berpindah ke produk yang merupakan substitusi dekat dari produk A. Peningkatan harga yang besar dapat menyebabkan konsumen berpindah ke produk yang merupakan substitusi jauh dari produk A. Kenaikan harga harus cukup signifikan sehingga dapat menimbulkan reaksi pembeli. Kenaikan harga yang terlalu kecil tidak akan mengubah perilaku pembeli karena ada biaya yang dikeluarkan pembeli untuk mengetahui produk-produk alternatif, sebelum kemudian beralih.

Sebagai informasi, otoritas pengawas persaingan di beberapa negara menggunakan batasan kuantitatif kenaikan harga yang disimulasikan antara 5%-10%. Metode yang sama dapat diterapkan di Indonesia dengan batasan kuantitatif yang disesuaikan dengan kondisi lokal.

#### **2.4.1.2 Karakter dan Kegunaan Produk**

Berikut adalah penjelasan mengenai parameter non harga yaitu karakter (ciri) produk dan kegunaan (fungsi):<sup>87</sup>

- a. Produk dalam suatu pasar tidak harus perfect substitutes. Dalam beberapa kondisi tertentu, relatif sulit untuk menemukan produk yang bersifat substitusi sempurna. Dengan demikian, pendefinisian produk cukup didasarkan pada konsep close substitutes.

---

<sup>87</sup> *Ibid.* hlm 16

- b. Produk dalam suatu pasar tidak harus memiliki kualitas yang sama. Sebagaimana diketahui bersama, saat ini tingkat diferensiasi produk sudah sangat tinggi, dimana produk tertentu memiliki jenjang variasi (range) yang sangat lebar baik dari spesifikasi teknis, harga merk (brand maupun kemasan (packaging)). Sepanjang konsumen menentukan bahwa produk terkait memiliki karakter dan fungsi yang sama, maka produk-produk tersebut dapat dikatakan sebagai substitusi satu sama lain terlepas dari spesifikasi teknis, merk atau kemasan tertentu yang melekat di produk produk tersebut. Sebaliknya, apabila konsumen menentukan bahwa produk-produk dimaksud tidak memiliki kesamaan fungsi dan karakter yang diperlukan, maka produk tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai substitusi, walaupun terdapat kemiripan atau kesamaan dalam spesifikasi teknis, merk maupun kemasan.

#### **2.4.2. Penetapan Pasar Produk Berdasarkan *Demand-Side* dan *Supply-side Substitution***

Dalam penerapannya Komisi Pengawas Persaingan Usaha memiliki perluasan pendekatan guna memperkuat penetapan pasar produk dari suatu perkara hukum persaingan usaha. Pasar Bersangkutan Menurut Produk (Product Relevant Market) Batasan dari sebuah pasar dapat dilihat dari dua sisi secara umum, yaitu substitusi permintaan dari sisi konsumen (demand-side substitution) dan substitusi penawaran dari sisi produsen (supply-side substitution). Substitusi dari sisi konsumen melihat batasan dari sebuah pasar dengan menginvestigasi sebuah produk/jasa dan melihat substitusi terdekatnya (close substitute). Barang yang termasuk substitusi terdekatnya tersebut akan dimasukkan ke

batasan sebuah pasar bersangkutan jika substitusi yang dilakukan oleh konsumen akan mencegah naiknya harga produk relevan (yang diinvestigasi) di atas harga persaingan (competitive level).<sup>88</sup>

#### 2.4.2.1 Substitusi dari Sisi Permintaan

Analisa ini terfokus terhadap substitusi yang ada untuk pembeli dan apakah terdapat pelanggan yang akan berpindah pada saat terjadi peningkatan harga, tanpa menimbulkan biaya untuk membatasi perilaku pemasok produk yang bersangkutan. Substitusi tidak harus terhadap produk yang identik sama untuk dimasukkan ke dalam pasar yang sama, sebagian barang dan jasa merupakan produk yang terdiferensiasi produk ini tidak perlu sama. Contohnya jika dua produk digunakan untuk tujuan yang sama tetapi satu produk dengan spesifikasi yang berbeda, mungkin dengan kualitas yang lebih tinggi keduanya masih berada pada pasar yang sama selama konsumen lebih memilih produk tersebut karena rasio harga-kualitas yang lebih tinggi. Sebagai tambahan, suatu produk tidak perlu menjadi substitusi langsung untuk dapat dimasukkan ke dalam pasar yang sama. Mungkin terdapat rantai substitusi di antara produk tersebut. Lebih lanjut, tidak perlu seluruh konsumen atau mayoritas dari konsumen untuk berpindah untuk mensubstitusi produk untuk dapat menyatakan suatu barang bersubstitusi dan berada pada pasar relevan yang sama. Faktor penting adalah apakah jumlah konsumen yang pindah tersebut cukup besar untuk mencegah hipotetikal monopoli menetapkan harga di atas level kompetitif. Faktanya jika peningkatan harga sebesar 10% akan membawa setidaknya 10-20% konsumen berpindah ke barang substitusi maka keuntungan dari peningkatan harga akan hilang dan tidak menguntungkan bagi perusahaan untuk melakukan peningkatan

---

<sup>88</sup> Utami Pudjiastuti, *Analisis Penetapan Pasar Bersangkutan*, (Skripsi Sarjana Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 2010), hlm.13

harga. Perilaku yang biasa disebut dengan marginal consumer yang cenderung akan berpindah akan membuat harga kompetitif bukan hanya untuk diri mereka sendiri tetapi juga untuk konsumen yang lain yang tidak dapat berpindah, dengan asumsi bahwa pemasok tidak bisa melakukan diskriminasi harga terhadap kelompok konsumen. Jelas bahwa semakin kuat kejadian bahwa konsumen akan berpindah, akan semakin kecil kemungkinan bahwa suatu produk atau sekumpulan produk berada pada pasarnya sendiri. Biaya perpindahan bagaimanapun juga akan sangat penting bagi konsumen. Contohnya perpindahan dari pemanas listrik ke pemanas gas, sejalan dengan penurunan harga gas akan membuat sejumlah investasi yang signifikan pada peralatan baru. Dalam keberadaan biaya perpindahan mungkin terdapat jarak yang cukup jauh antara substitusi permintaan jangka pendek dan jangka panjang.

#### **2.4.2.2. Substitusi dari Sisi Penawaran**

Substitusi dari sisi produsen juga mempengaruhi ruang lingkup pasar relevan, dimana jika pelaku usaha sebuah produk tertentu mengalihkan Universitas Indonesia fasilitasnya untuk memproduksi barang substitusi jika harga naik cukup signifikan. Dalam ketiadaan substitusi permintaan, kekuatan pasar mungkin masih dapat dibatasi dengan substitusi penawaran. Substitusi semacam ini muncul ketika pemasok barang mampu bereaksi dengan cepat terhadap perubahan kecil yang permanen pada harga relatif dengan merubah produksi ke produk yang relevan tanpa menimbulkan biaya atau resiko tambahan. Dalam kondisi ini, potensi dari substitusi penawaran akan memiliki dampak disipliner yang sama terhadap perilaku persaingan dari perusahaan-perusahaan yang terlibat. Sama seperti substitusi



permintaan, substitusi penawaran harus berjalan secara relatif cepat, karena tanpa kecepatan efektivitasnya dalam menghambat kekuatan pasar yang ada akan menurun. Hal ini merupakan suatu permasalahan opini mengenai seberapa cepat substitusi penawaran harus bereaksi, untuk membedakannya dengan *entry*, biasanya ditentukan oleh otoritas persaingan selama jangka waktu satu tahun. Menganalisa substitusi penawaran jangka pendek menimbulkan isu yang sama untuk dipertimbangkan, yaitu hambatan masuk (*barriers to entry*). Keduanya dipertimbangkan dengan membangun asumsi apakah perusahaan-perusahaan akan dapat mulai memasok suatu produk dalam persaingan dengan perusahaan lain yang sudah ada. Perbedaannya hanya pada masalah waktu, yaitu kecepatan melakukan persiapan.

Tipe bukti yang digunakan dalam melakukan penilaian dari substitusi penawaran meliputi:

1. Analisis sistematis dari perusahaan-perusahaan yang telah memulai atau menghentikan produksi dari suatu produk yang menjadi permasalahan
2. Pemberitahuan dari pemasok potensial untuk melihat apakah substitusi dimungkinkan (meskipun potensi pemasok pada saat ini tidak mempunyai rencana untuk masuk pasar) dan dengan biaya berapa, pemberitahuan dari perusahaan-perusahaan mungkin diikutsertakan untuk menentukan apakah kapasitas yang sudah ada sudah penuh, mungkin karena kontrak jangka panjang.
3. Pandangan konsumen khususnya pandangan mereka mengenai apakah mereka akan berpindah ke

pemasok baru dan apakah biaya perpindahan bersifat menghambat.

4. Evaluasi dari sunk cost perpindahan tersebut, untuk melihat apakah pemasok potensial dapat mulai memproduksi produk yang dipermasalahkan tanpa membahayakan investasi yang substansial.

#### **2.4.3. Penetapan Pasar Geografis Berdasarkan Peraturan KPPU**

Pasar geografis adalah wilayah dimana suatu pelaku usaha dapat meningkatkan harganya tanpa menarik masuknya pelaku usaha baru atau tanpa kehilangan konsumen yang signifikan, yang berpindah ke pelaku usaha lain di luar wilayah tersebut. Hal ini antara lain terjadi karena biaya transportasi yang harus dikeluarkan konsumen tidak signifikan, sehingga tidak mampu mendorong terjadinya perpindahan konsumsi produk tersebut. Apabila dalam sebuah negara dijual sebuah produk dengan biaya transportasi yang tidak signifikan, maka pasar geografis produk tersebut adalah seluruh wilayah negara tersebut. Di sisi lain, jika pelaku usaha menjual produk dalam satu wilayah tertentu dan konsumen tidak memiliki akses terhadap produk dari luar wilayah tersebut, maka juga dapat disimpulkan bahwa pasar geografis produk tersebut adalah wilayah tersebut.<sup>89</sup>

Penetapan pasar berdasarkan aspek geografis sangat ditentukan oleh ketersediaan produk yang menjadi obyek analisa. Beberapa faktor yang menentukan dalam ketersediaan produk tersebut adalah kebijakan perusahaan, biaya transportasi lamanya perjalanan, tarif dan peraturan-peraturan yang membatasi lalu lintas perdagangan antar kota/wilayah. Berbagai faktor tersebut akan menentukan luas dan cakupan wilayah dari produk yang dijadikan obyek analisa. Dalam hal ini, perdagangan via internet (on line trading) serta mekanisme transaksi paperless cenderung mengaburkan hambatan dan batasan antar wilayah. Dengan kata lain,

---

<sup>89</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Op. Cit.*, hlm. 11.

berbagai perkembangan signifikan dalam transaksi on line akan cenderung memperluas cakupan pasar geografis dari suatu produk. Hal tersebut menjadi faktor lain yang akan diantisipasi dalam penentuan pasar bersangkutan terkait dengan geografis.

Penetapan Pasar Bersangkutan yang terkandung dalam Pedoman tersebut tidak sejalan dengan pendefinisian awal konsep pasar bersangkutan yang diatur dalam Undang-undang nomor 5 tahun 1999 yang mencerminkan pengaturan yang dibentuk dalam *United Nations Conference On Trade And Development Model Law On Competition*, melainkan merujuk kepadasalah satu bentuk penetapan yang merujuk kepada peraturan penetapan pasar bersangkutan yang tercermin dalam *Federal Trade Commission's Horizontal Merger Guidelines*.<sup>90</sup>

## **2.5. Penerapan Pasar Bersangkutan Berdasarkan *Federal Trade Commision's Horizontal Merger Guidelines***

*Federal Trade Commision Horizontal Merger Guidelines* menjadi salah satu acuan Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam membuat ketentuan dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha terkait penetapan pasar bersangkutan.

### **2.5.1. Definisi Pasar Bersangkutan Berdasarkan *Horizontal Merger Guidelines***

Dalam pembukaan *Horizontal Merger Guidelines* dinyatakan bahwa kebijakan yang dibuat oleh Department of Justice dan Federal Trade Commission bertujuan untuk menjelaskan secara spesifik analisa merger mengingat hal-hal yang diatur oleh Clayton Act dan Sherman Act.<sup>91</sup> *Horizontal Merger Guidelines* merupakan sebuah ketentuan yang dibentuk oleh dua instansi berbeda, yakni Department of Justice dan Federal Trade Commission. *Guidelines* tersebut merupakan sebuah pedoman yang

---

<sup>90</sup> *Ibid.*, hlm. 16.

<sup>91</sup> Amerika Serikat, *Undang-undang, Horizontal Merger Guidelines, US Department of Justice and the Federal Trade Commision* April 2, 1992. Pasal 0.1 pg. 01.

dibentuk berdasarkan teori ekonomi.<sup>92</sup> Horizontal Merger Guidelines menjadi sanggahan teori-teori ekonomi dalam menentukan pasar geografis seperti teori the Elzinga-Hogarty test yang didasarkan data pengangkutan dan juga teori yang didasarkan pengujian harga yang dikemukakan oleh Shrieves pada tahun 1978, Horowitz pada tahun 1981, dan Stigler and Sherwin pada tahun 1983, dikarenakan secara umum teori tersebut dilihat tidak berjalan terhadap Guidelines ini.<sup>93</sup>

### 2.5.2. Penetapan Pasar Bersangkutan Berdasarkan *Horizontal Merger Guidelines*

Horizontal Merger Guidelines yang dibentuk pada tahun 1982 dan di revisi pada tahun 1984, mengadopsi definisi dasar dari pasar bersangkutan. Secara formal, pasar didefinisikan sebagai produk atau kelompok produk dan wilayah geografis yang secara hipotetis, para pelaku usaha dalam memaksimalkan keuntungan tidak bergantung kepada peraturan harga dikarenakan produk tersebut yang menentukan pelaku usaha, oleh karena itu pasar bersangkutan dapat diukur melalui sebuah perangkat '*small but significant and nontransitory increase in price*'.<sup>94</sup> Hal ini menjadi definisi dasar dari pasar bersangkutan, dikarenakan Horizontal Merger Guidelines meyakini dalam dugaan monopoli dapat diuji menggunakan kekuatan pasar, dengan cara menilai pergerakan permintaan konsumen terhadap peningkatan harga.<sup>95</sup>

Dalam menetapkan pasar bersangkutan dengan melihat pergerakan konsumen, lembaga yang berwenang akan melihat dari parameter:<sup>96</sup>

---

<sup>92</sup> Federal Trade Commision: Law, Practice and Procedure. Peter C. Ward. Law Journal Press. New York, 1986, page 8-40.

<sup>93</sup> David T. Scheffman dan Pablo T. Spiller, *Geographic Market Definition Under The Doj Guidelines Working Paper Number 129* (WASHINGTON:1985) hlm. 2.

<sup>94</sup> *Ibid.*

<sup>95</sup> Amerika Serikat, *Op. Cit.*, Bab 1, hlm.4.

<sup>96</sup> *Ibid.*, hlm. 6.

- a. Pembuktian bahwa konsumen akan berpindah untuk membeli produk lain jika terdapat perubahan harga atau *competitive variables*;
- b. Pembuktian bahwa penjual membuat suatu keputusan bisnis didasarkan pada kemungkinan konsumen untuk mensubstitusi produk jika terdapat perubahan harga atau *competitive variables*;
- c. Pengaruh kompetisi penjual terakhir yang dihadapkan kepada konsumen dalam penjualan pasar;
- d. Penghitungan jangka waktu dan biaya dalam penggantian produk.

Penerapan Pasar Bersangkutan yang tercantum dalam *Horizontal Merger Guidelines* merupakan penerapan yang mencerminkan teori *Hypothetical Monopolistic Test* (HMT) - *Small but Significant Non-Transitory Increase in Price* (SSNIP) Test. **Dr. S. Chakravarthy** (anggota dari Monopolies and Restrictive Trade Practices Commision), di dalam jurnal berjudul “Relevant Market In Competition Cases Analyses” menyatakan bahwa untuk menentukan pasar produk terdapat 3 elemen, antara lain:<sup>97</sup>

*a. Price increase*

Kenaikan harga haruslah signifikan. Kenaikan harga yang tidak signifikan tidak akan mampu menimbulkan reaksi dari para konsumen. Sifat “signifikan” disini sangatlah subjektif, akan tetapi umumnya banyak negara menggunakan parameter kenaikan harga sebesar 5% seperti di Amerika Serikat dan Kanada.

*b. Reaction of purchasers*

---

<sup>97</sup> S. Chakravarthy, *Relevant Market in Competition Case Analyses, Continued Work on the Elaboration of a Model Law and Laws on Restrictive Business Practices*, 2 Agustus 1994, Hlm.2

Kenaikan harga pada produk yang dianalisa harus menciptakan dampak berupa perpindahan konsumen dari yang awalnya menggunakan produk yang sedang dianalisa menjadi menggunakan produk lain. Dengan adanya perpindahan tersebut maka produk lain ini merupakan substitusi dari produk tersebut.

*c. Smallest size requirement*

Reaksi konsumen yang dilihat dalam analisa penentuan *relevant market* haruslah terjadi dalam kumpulan produk yang paling kecil. Hal ini penting agar analisis penentuan *relevant market* tidak mengikut sertakan produk-produk yang sebenarnya bukan merupakan substitusi dari produk yang di analisa.

## BAB III

### TINJAUAN UMUM INDUSTRI SAPI DI INDONESIA

Kebutuhan daging sapi untuk konsumsi rumah tangga maupun untuk industri pengolahan daging masih belum sepenuhnya disediakan di dalam negeri, sehingga penyediaan daging sapi nasional dihadapkan pada lingkungan pasar global yang sangat kompetitif.

#### 3.1 Tinjauan Umum Komoditas Sapi

Industri Sapi di Indonesia dilaksanakan dengan konsep Tiga-ung yang disebut Gaung dari Lampung yang mencita-citakan Peternakan Rakyat sebagai Tulang Punggung, Impor Sapi sebagai pendukung, dan Impor Daging sebagai penyambung yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan konsumsi sapi Nasional terpenuhi. Sejak tahun era 1990, sebagian besar (97%) produksi daging sapi di Indonesia berasal dari peternakan rakyat dengan skala usaha kecil yaitu yang memelihara satu sampai tiga ekor per rumah tangga, baik sebagai sumber tenaga kerja maupun sebagai tabungan, bukan semata-mata untuk tujuan memproduksi daging.<sup>98</sup>

Komoditas peternakan merupakan komoditas dunia, karena daya adaptasi hidup ternak yang luas. Hampir seluruh Negara mengenal dengan baik tentang komoditas sapi yang merupakan penghasil bahan makan bergizi tinggi. Dengan demikian hampir semua Negara dapat menjadi penghasil ternak baik untuk konsumsi sendiri maupun untuk ekspor. Hal ini memperlihatkan bahwa hanya dengan memanfaatkan keunggulan komparatif dan peningkatan daya saing, ada peluang bagi Indonesia untuk menjadikan ternak Indonesia sebagai produk dunia, paling tidak dalam upaya memenuhi permintaan dalam negeri.<sup>99</sup>

Kementerian Pertanian RI telah menetapkan delapan provinsi sebagai daerah produsen sapi potong, yaitu Provinsi Lampung, Jawa Tengah, Daerah

---

<sup>98</sup> APFINDO, *Kajian Ketersediaan Sapi Potong di Enam Daerah Sentra Produksi*, laporan akhir kerjasama PT. Agro Indo Mandiri, hlm. 3.

<sup>99</sup> Yusmichad Yusdja, *Tinjauan Kebijakan pengembangan agribisnis sapi potong*, dipublikasikan oleh Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian, hlm. 183.

Istimewa Yogyakarta (DIY), Jawa Timur, Bali, Nusa Tenggara Barat (NTB), Nusa Tenggara Timur (NTT) dan Sulawesi Selatan.<sup>100</sup>

Namun dalam sistem produksi ternak sapi potong di enam provinsi serta produksi sampai saat ini masih didominasi oleh peternakan rakyat dengan keterbatasan fasilitas, permodalan dan SDM. Keterbatasan tersebut mengakibatkan laju peningkatan produksi ternak masih rendah, sehingga target produksi ternak yang dicanangkan belum tercapai.<sup>101</sup> Adapun kendala pemeliharaan sapi yang dihadapi peternak kecil adalah:

- a. Bibit sapi yang berkualitas sulit didapatkan
- b. Iklim yang mempengaruhi sistem usahatani yang diterapkan
- c. Luas lahan pertanian yang semakin lama semakin menyusut
- d. Ketersediaan hijau pakan ternak yang terbatas
- e. Jumlah tenaga kerja yang terbatas.<sup>102</sup>

Hal tersebut menyebabkan kebutuhan sapi nasional Indonesia belum dapat terpenuhi sepenuhnya dikarenakan tingginya permintaan sapi nasional, terutama di wilayah Jabodetabek. Apabila dilihat dari kebutuhan sapi di wilayah Jabodetabek, kebutuhan sapi mencapai berkisar 1500 ekor per bulan, dengan kata lain dalam 1 tahun dibutuhkan sekitar 400 ribu ekor, dapat disimpulkan kebutuhan sapi nasional jabodetabek 10-15% dari pemotongan sapi nasional karena kebutuhan sapi nasional sebesar 3,5 juta ekor. Besarnya kebutuhan sapi nasional menyebabkan sebuah fenomena pemotongan sapi betina produktif pada tahun 2013 sekitar 31% dari jumlah sapi yang tercatat oleh Badan Pusat Statistik.<sup>103</sup> Melihat hal tersebut mengharuskan pemerintah untuk meningkatkan impor sapi, namun impor sapi tersebut menjadi suatu permasalahan dikarenakan harga daging sapi meningkat di pasar.

---

<sup>100</sup> APFINDO, *Op. Cit.*

<sup>101</sup> *Ibid*, hlm viii.

<sup>102</sup> *Ibid*, hlm. 17.

<sup>103</sup> Pengamatan sidang pemeriksaan Ahli Persapihan Nasional di KPPU tanggal 19 Januari 2016.



### 3.2 Tinjauan Umum Sapi Impor di Indonesia

Sapi impor sebagai pendukung kebutuhan sapi nasional memiliki sebuah mata rantai industri sebelum dapat mencapai konsumen. Dominasi Australia dan Selandia Baru, Alternatif Negara Asal Impor Lain dan Resiko PMK Data BPS tahun 2012 terkait impor sapi hidup dan produk-produk sapi menunjukkan bahwa 100 persen impor sapi hidup, baik berupa sapi bakalan maupun sapi siap potong, berasal dari Australia. Sementara itu, 82,6 persen daging sapi segar dan beku impor berasal dari Australia, sedangkan sisanya berasal dari Selandia Baru (14,3%) dan Amerika Serikat (3,1%). Demikian pula halnya dengan impor jeroan sapi yang didominasi oleh Australia (68,3%), sementara dari Selandia Baru hanya 28,5 persen dan Amerika Serikat 3,2 persen. Melihat kondisi seperti itu, nyata bahwa ketergantungan Indonesia terhadap Australia dalam hal impor sapi maupun produk-produknya sangat tinggi, sehingga sangat riskan dilihat dari sisi ekonomi maupun ketahanan pangan. Dilihat dari sisi ekonomi, impor dari negara alternatif lain memungkinkan untuk dilakukan, akan tetapi dampak kesehatan hewan juga harus dijadikan pertimbangan (Naipospos, 2014). Satu-satunya penghalang impor adalah pemberlakuan sistem negara bebas penyakit dan bukan zona bebas seperti tertuang dalam UU No 18/2009 tentang Peternakan dan Kesehatan Hewan. Dalam hal ini, dampak Penyakit Mulut dan Kuku (PMK) telah menyebabkan pasar ternak dan daging dunia terbelah menjadi dua, yaitu pasar yang dimiliki negara bebas PMK dan pasar negara di mana PMK masih berjangkit, endemik. Hampir semua negara endemik ada di Asia, Afrika, dan Amerika Selatan. Banyak negara tidak mengimpor sapi hidup ataupun daging segar, dingin, atau beku dari negara endemik PMK. Akibatnya, banyak negara endemik (terutama negara berkembang dan miskin) tersisih dari perdagangan dunia sebab pasokan ternak dan daging terbatas hanya dari negara maju.<sup>104</sup>

---

<sup>104</sup> Ening Ariningsih, *Kinerja Kebijakan Swasembada Daging Sapi Nasional*, Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian, hlm. 150.

Apabila melihat mata rantai industri sapi impor dari hulu, ditemukan bahwa sapi impor didominasi oleh Australia. Adapun sapi impor yang diimpor oleh Australia adalah Sapi Potong dan Sapi Bakalan. Sapi Potong merupakan sapi yang sudah siap untuk dipotong ketika sampai di Jakarta dan bisa segera dijual. Sementara itu, Sapi Bakalan adalah sapi yang harus digemukkan terlebih dahulu untuk mencapai titik optimum dari sebuah sapi. Sapi Bakalan yang ditenak oleh Australia diimpor oleh Indonesia melalui pelaku usaha yang bernama *feedloter*. Feedloter merupakan importir sapi bakalan yang mengimpor sapi dan menggemukkan sapi hingga titik optimum yang kemudian melakukan pemotongan hingga dapat dijual kepada konsumen. Feedloter sebagai pelaku usaha dalam melaksanakan penggemukkan membutuhkan waktu 0-120 hari ideal hingga melakukan panen. Waktu penggemukkan yang dibutuhkan oleh *feedloter* dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu teknologi, pakan yang diberikan dan jenis bangsa sapi. Penggemukkan yang efektif akan memberikan nilai tambah yang besar bagi feedloter sebagai pelaku usaha, nilai tambah terjadi dimana biaya produksi yang dikeluarkan oleh *feedloter* lebih kecil dibandingkan harga penjualan sapi yang digemukkan oleh feedloter. Pada umumnya ditemukan bahwa waktu maksimal yang dibutuhkan oleh *feedloter* didapat setelah 120 hari proses penggemukkan dan setelah itu nilai tambah dari sapi tersebut akan mengecil namun tidak semata-mata secara finansial langsung merugi. Setelah penggemukan dilaksanakan oleh feedloter, sapi yang telah digemukkan akan dibeli oleh agen yang sering dikenal sebagai Bos Sapi atau dibeli oleh pelaku usaha bernama Rumah Pemotongan Hewan.<sup>105</sup>

### **3.3 Perkembangan Produksi dan Kebutuhan Konsumsi Daging Sapi Nasional**

Daging sapi merupakan salah satu komoditas yang selama ini memberi andil pada perbaikan gizi masyarakat, khususnya kebutuhan protein hewani.

---

<sup>105</sup> Pengamatan sidang pemeriksaan Ahli Persapihan Nasional di KPPU tanggal 19 Januari 2016.

Protein hewani sangat dibutuhkan dalam pembangunan manusia Indonesia karena erat hubungannya dengan kesehatan fisik dan perkembangan kecerdasan manusia. Indonesia sebagai salah satu negara dengan jumlah penduduk terbesar keempat di dunia memiliki tingkat konsumsi daging sapi masyarakat mencapai 1,69 kg/kapita/tahun (BPS, 2010). Indonesia dengan jumlah penduduk pada tahun 2011 yang mencapai 241 juta jiwa, atau naik sekitar 1,49 persen dibandingkan tahun sebelumnya, mengindikasikan kebutuhan akan daging sapi yang semakin bertambah dengan total kebutuhan daging sapi domestik mencapai 441.605 ton dan 509.887 ton tahun 2012. Seiring dengan peningkatan jumlah penduduk, pertumbuhan ekonomi, dan pendidikan yang semakin baik, maka permintaan dan konsumsi daging sapi di Indonesia dari tahun ke tahun terus meningkat. Pada tahun 2011, konsumsi daging sapi Indonesia sebesar 1,83 kg/kapita/tahun dan 2,0 kg/kapita/tahun (2012) (Menko Perekonomian, 2013).<sup>106</sup>

Dari sisi produksi, data Kementerian Pertanian (2013) menunjukkan bahwa total produksi daging sapi dalam negeri tahun 2011 sebesar 465.823 ton dan 414.870 ton tahun 2012. Produksi tersebut diharapkan dapat memenuhi kebutuhan akan daging sapi di dalam negeri yang jumlahnya mencapai rata-rata 500 ribu ton baik untuk konsumsi rumah tangga, industri, dan horeka selama satu tahun. Dengan demikian, neraca daging sapi di Indonesia selalu defisit yang pada akhirnya harus dipenuhi dari luar (impor). Kebutuhan daging sapi di dalam negeri, tidak hanya untuk konsumsi rumah tangga tetapi juga kebutuhan industri pengolahan yang mana hampir 80% terpusat di DKI Jakarta, Banten dan Jawa Barat. Ketersediaan akan daging sapi masih belum dapat memenuhi kebutuhan daging sapi dalam negeri, terutama pada bulan-bulan menjelang dan saat hari-hari Besar Keagamaan Nasional (HBKN), dimana pasokan daging sapi yang relatif kurang berkesinambungan dengan permintaan yang terus meningkat.<sup>107</sup>

Dengan meningkatnya kebutuhan daging sapi dan pasokan di dalam negeri yang tidak berkesinambungan berdampak pada perubahan harga daging menjadi

---

<sup>106</sup> Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, *Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Harga Eceran Daging Sapi Dalam Negeri*, hlm. 21.

<sup>107</sup> *Ibid.*

tidak menentu. Harga daging sapi dalam negeri dari tahun ke tahun cenderung mengalami kenaikan. Kenaikan harga dipengaruhi oleh berbagai faktor. Kenaikan harga daging sapi berhubungan erat dengan kenaikan permintaan, terganggunya pasokan baik lokal maupun impor dan harga daging sapi internasional. Kenaikan permintaan daging sapi yang signifikan saat menjelang HBKN dan berpotensi pada harga daging sapi menjadi naik, apalagi jika tidak diimbangi dengan pasokan yang cukup. Rata-rata harga daging sapi tingkat eceran tahun 2012 mencapai Rp 74.991/kg atau naik 7,6 persen dibandingkan tahun sebelumnya. Sementara itu menjelang Lebaran, harga daging sapi di beberapa kota di Indonesia menyentuh angka Rp 85.000/kg-Rp 100.000/kg atau naik sekitar 20 persen dari bulan sebelumnya.<sup>108</sup>

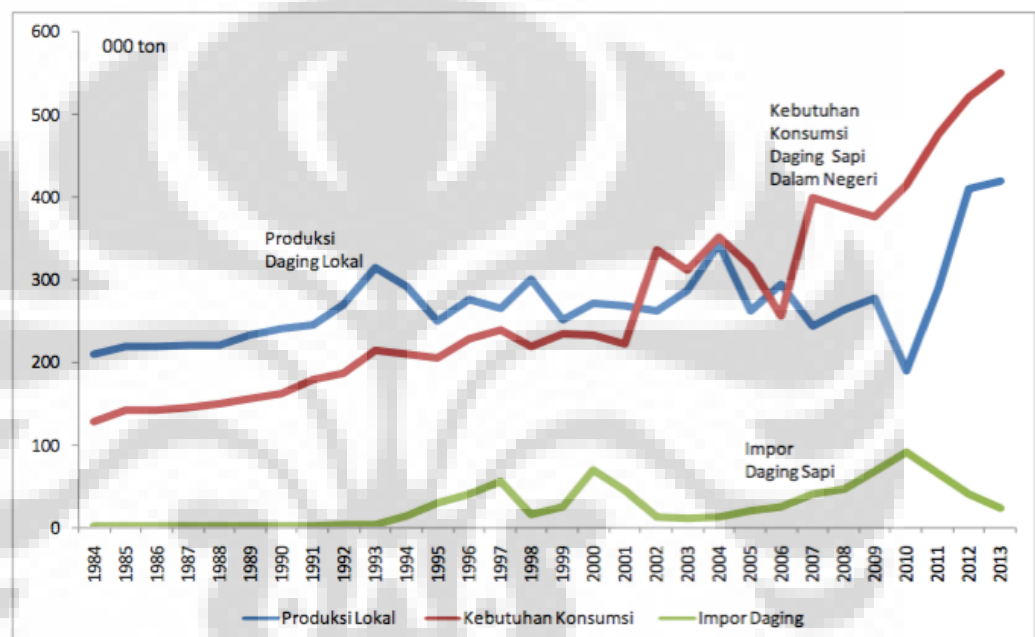
Ditengah hiruk pikuknya gangguan akan pasokan daging sapi di dalam negeri, perlu juga dicermati sejarah perkembangan produksi daging sapi yang selama ini pernah terjadi di Indonesia. Periode tahun 1984-2002, Indonesia juga pernah mengalami kondisi dimana produksi sapi potong lebih besar dari kebutuhan dimana impor daging sapi hampir tidak ada. Namun mulai Tahun 2002, produksi daging sapi dalam negeri menunjukkan ada penurunan seiring dengan meningkatkan kebutuhan konsumsi di dalam negeri. Namun, hal ini masih bisa teratasi karena terlihat gap antar produksi dan konsumsi masih relatif kecil. Hal ini dapat ditunjukkan dengan indikator harga yang relatif rendah. Pertumbuhan produksi daging sapi lokal periode 2005-2013 sebesar 5,53 persen, lebih tinggi dibandingkan periode 1998-2004 yaitu 4,39 persen dan periode 1984-1997 yaitu sebesar 2,14 persen.<sup>109</sup>

---

<sup>108</sup> *Ibid.*

<sup>109</sup> *Ibid.*, hlm 22.

**Gambar 3.1. Perkembangan Produksi Daging sapi Lokal dan Kebutuhan Konsumsi Dalam Negeri<sup>110</sup>**



Sementara pertumbuhan Kebutuhan yang terus meningkat yaitu untuk periode tahun 1985-1991 yaitu 5,0 persen; periode 1992-1998 yaitu 3,2 persen; periode 1999-2005 sebesar 7,0 persen dan periode 2006-2013 yaitu sebesar 10,8 persen. Selama tahun 2005-2010 kekurangan pasokan di dalam negeri dipenuhi dari luar (impor) untuk memenuhi kebutuhan yang terus meningkat. Hal ini ditunjukkan dengan impor daging sapi yang cenderung meningkat selama periode tersebut.<sup>111</sup>

<sup>110</sup> Kementrian Perdagangan, *Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Harga Eceran Daging Sapi Dalam Negeri*, Pusat Kebijakan Perdagangan Dalam Negeri, November 2013, hlm. 22

<sup>111</sup> *Ibid.*

Seiring dengan kebutuhan daging sapi yang terus meningkat sejalan dengan meningkatnya jumlah penduduk, di sisi lain implementasi kebijakan pemerintah dalam rangka menjaga ketahanan pangan di dalam negeri dalam kerangka swasembada daging yang mulai dicanangkan sejak tahun 2010. Sejak dari tahun tersebut pemenuhan daging sapi dari luar mulai menurun, sementara pasokan daging sapi di dalam negeri juga mulai menurun. Dampak dari kebijakan ini mulai terlihat di bulan Juni tahun 2012 yang menyebabkan terganggunya pasokan baik dari dalam maupun dari luar. Pasokan daging sapi impor yang mulai menurun sejalan dengan kondisi pasokan daging sapi di dalam negeri yang juga cenderung menurun sementara kebutuhan di dalam negeri terus meningkat. Pasokan daging sapi yang mulai menurun akibat menurunnya jumlah sapi potong sehingga pasokan di dalam negeri mulai berkurang. Berkurangnya sapi potong dapat dilihat dari mulai menurunnya jumlah populasi sapi di sentra produksi, yaitu Jawa timur dan Bali tahun 2013 dibandingkan tahun 2011, sebesar 20 persen dan 29 persen. Kondisi ini menunjukkan bahwa pemotongan sapi potong yang tidak memperhatikan keberlanjutan produksi menyebabkan terjadinya kelangkaan sapi siap potong di dalam negeri yang saat ini tengah terjadi di tahun 2013 sementara kebutuhan masyarakat dan industri terhadap daging sapi cukup meningkat.<sup>112</sup>

Daging sapi merupakan salah satu komoditas yang selama ini memberi andil pada perbaikan gizi masyarakat, khususnya kebutuhan protein hewani. Protein hewani sangat dibutuhkan dalam pembangunan manusia Indonesia karena erat hubungannya dengan kesehatan fisik dan perkembangan kecerdasan manusia. Indonesia sebagai salah satu negara dengan jumlah penduduk terbesar keempat di dunia memiliki tingkat konsumsi daging sapi masyarakat tahun 2010 mencapai 1,69 kg/kapita/tahun dan tahun 2011 mencapai 1,83 kg/kapita/tahun. Seiring dengan peningkatan jumlah penduduk, pertumbuhan ekonomi, dan pendidikan yang semakin baik, maka permintaan dan kebutuhan daging sapi di Indonesia dari tahun ke tahun semakin meningkat pula. Tahun 2012, konsumsi daging sapi mencapai 2,09 kg/kapita/tahun dan 2,2 kg/kapita/tahun berdasarkan data Menko Perekonomian pada tahun 2013.

---

<sup>112</sup> *Ibid.*, hlm. 23.

Indonesia dengan jumlah penduduk pada tahun 2011 yang mencapai 241 juta jiwa, atau naik sekitar 1,49 persen dibandingkan tahun sebelumnya, mengindikasikan kebutuhan akan daging sapi yang semakin bertambah dengan total kebutuhan daging sapi domestik mencapai 441.605 ton (belum termasuk industri dan horeka). Berdasarkan data dari Kementerian Pertanian, total produksi daging sapi dalam negeri tahun 2011 sebesar 465.823 ton. Produksi tersebut diharapkan dapat memenuhi kebutuhan akan daging sapi baik untuk konsumsi rumah tangga, industri, dan horeka selama satu tahun. Pada 2012 jumlah penduduk Indonesia meningkat menjadi 243,9 juta jiwa dengan kebutuhan daging sapi mencapai 509,9 ribu ton dan jumlah penduduk tahun 2013 mencapai 250 juta jiwa dengan kebutuhan diperkirakan mencapai 629,4 ribu ton (LSM-FE UI, 2013)<sup>113</sup>

Ketersediaan akan daging sapi saat ini diperkirakan masih belum dapat memenuhi kebutuhan daging sapi dalam negeri, terutama pada bulan-bulan menjelang dan saat Hari-Hari Besar Keagamaan Nasional (HBKN). Pada periode waktu tersebut permintaan daging sapi meningkat cukup tinggi sedangkan peningkatan pasokan daging sapi itu tidak secepat dengan peningkatan permintaan. Pemenuhan pasokan yang tidak secepat peningkatan permintaan dikarenakan aspek dari sisi pasokan memiliki beberapa faktor yaitu kondisi dan keberadaan sapi siap potong, periode waktu impor, kinerja sistem distribusi serta kinerja rumah potong hewan. Faktor-faktor ini yang berdampak pada terjadinya gangguan pasokan untuk memenuhi kebutuhan permintaan. Pasokan sapi ataupun daging dari luar dipenuhi dari impor yang berasal dari Australia dan Selandia Baru. Harga daging sapi dalam negeri dari tahun ke tahun cenderung mengalami kenaikan.<sup>114</sup>

Ketidakmampuan produksi nasional dalam mencukupi kebutuhan daging sapi di Indonesia mengakibatkan pemerintah sampai saat ini masih melakukan impor daging sapi dari beberapa negara penghasil sapi antara lain Australia, dan Selandia Baru. Pemenuhan sapi dan atau daging sapi dari luar (impor) dilakukan

---

<sup>113</sup> *Ibid.*

<sup>114</sup> *Ibid.*, hlm. 24.

dengan tujuan untuk membantu kesinambungan pasokan di dalam negeri dan dalam upaya mendorong peningkatan produktivitas sapi potong di dalam negeri. Selama kurun 2004-2010, impor daging sapi mengalami kenaikan dengan rata-rata per tahun mencapai 37,4 persen. Kenaikan impor tertinggi terjadi pada tahun 2005 yaitu 69,5 persen dan 63,5 persen Tahun 2007. Pada tahun 2010, impor daging sapi sekitar 90.500 kemudian menurun sebesar 28,2 persen di tahun 2011 menjadi 65.000 ton dan di tahun 2012 turun menjadi 39,4 persen atau menjadi 39.400 ton. Pengurangan kuota impor terkait dengan upaya pemerintah mensukseskan swasembada daging sapi di tahun 2014, sementara disisi lain belum ada kesiapan baik peternak maupun industri dalam menghadapi rencana pengelolaan alokasi impor tersebut.<sup>115</sup>

### **3.4 Penjualan Sapi Impor Dan Sapi Lokal Di Indonesia**

Perkembangan dan pertumbuhan kebutuhan sapi di Indonesia merupakan suatu kebutuhan yang dipenuhi. Feedloter sebagai penggemuk sapi impor dan sapi lokal melaksanakan tugasnya untuk memenuhi kebutuhan sapi nasional. Feedlot yang menentukan sapi yang siap dipotong, kalau tidak ada feedlot bisa-bisa supply bisa habis karena feedlot adalah muara dalam rantai produksi.<sup>116</sup> Sebagaimana telah dikemukakan, 80% kebutuhan sapi nasional bersumber dari wilayah DKI Jakarta, Banten dan Jawa Barat, namun dalam melaksanakan tugasnya hingga saat ini feedloter melakukan distribusi sapi ke seluruh daerah di Indonesia, berikut adalah contoh data persebaran sapi di Indonesia yang dilaksanakan oleh feedloter.

---

<sup>115</sup> *Ibid.*

<sup>116</sup> Pengamatan sidang pemeriksaan Ahli Persapian Nasional di KPPU tanggal 19 Januari 2016.



**Tabel 3.1. Tabel Laporan Penjualan PT. Andini Agro Loka<sup>117</sup>****Laporan penjualan sapi tahun 2015**

<b>Bulan</b>	<b>Sumatera ( ekor)</b>	<b>Jawa ( ekor)</b>	<b>Harga penjualan ( Rp)</b>
Januari	325	64	35,500
Februari	338	224	35,000
Maret	71	15	36,000
April	287	0	36,000
Mei	625	0	36,000
Juni	1107	177	36,500
Juli	1483	0	37,500
Agustus	392	0	39,000
September	374		39,000
Oktober	408	45	39,000
November	483	93	38,500
Desember	510	84	38,000
Total	6,403	702	
Prosentase	90.12%	9.88%	

Data diatas menunjukkan persebaran sapi salah satu feedloter yang menjadi terlapor dalam putusan KPPU terkait perkara kartel sapi disebarkan sebanyak 90% menuju Provinsi Sumatera. Andini Agro Loka merupakan salah satu feedloter yang memiliki lahan di Kampung Bandar Putih Tua, Lampung, Sumatera. Tidak hanya PT. Andini Agro Loka, terdapat feedloter lain yang melakukan persebaran sapi ke seluruh Indonesia.

<sup>117</sup> Andini Agro Loka, *Data Olahan Laporan Penjualan*, Alat Bukti Putusan KPPU no. 10/KPPU-I/2015.

**Tabel 3.2. Tabel Pemasaran PT. Kariyana Gita Utama<sup>118</sup>****TABEL WILAYAH PEMASARAN PT Kariyana Gita Utama**

2014				2015				
TANGGERANG	15	0.08%	1	1	TANGGERANG	233	1.29%	
TAMBUN	235	1.27%	1	2	TAMBUN	10	0.06%	
SUKABUMI	969	5.25%	2	3	SUKABUMI	859	4.74%	
SUBANG	93	0.50%	2	4	SUBANG	45	0.25%	
PURWOKERTO	6	0.03%	2	5	RENGAS DENGKLOK	109	0.60%	
KUNINGAN	56	0.30%	2	6	PURWOKERTO	14	0.08%	
KARAWANG	2,080	11.26%	2	7	KUNINGAN	8	0.04%	
JAKARTA	539	2.92%	1	8	KARAWANG	2,171	11.97%	
DEPOK	44	0.24%	1	9	JAKARTA	837	4.62%	
CIREBON	4	0.02%	1	10	DEPOK	124	0.68%	
CIKARANG	71	0.38%	2	11	CIREBON	2	0.01%	
CIKAMPEK	711	3.85%	1	12	CIKAMPEK	1,082	5.97%	
CICURUG	6,412	34.71%	2	13	CICURUG	5,417	29.88%	
CIBINONG	1,785	9.66%	1	14	CIBINONG	1,721	9.49%	
CIBADAK	102	0.55%	2	15	CIANJUR	627	3.46%	
CIANJUR	444	2.40%	1	16	BOGOR	2,151	11.86%	
CENGKARENG	7	0.04%	1	17	BEKASI	2,365	13.04%	
BOGOR	3,449	18.67%	2	18	BANDUNG	355	1.96%	
BEKASI	1,438	7.79%						
BANDUNG	11.00	0.06%						
2012		2013		2014		2015		
JABODETABEK	4,769	35.77%	9,427	70.71%	5,480	41.11%	6,178	46.34%
NON JABODETABEK	8,562	64.23%	5,789	43.43%	7,642	57.33%	7,081	53.12%
13,331		15,216		13,122		13,259		

<sup>118</sup> Kariyana Gita Utama, *Data Olahan Laporan Penjualan*, Alat Bukti Putusan KPPU no. 10/KPPU-I/2015.

Tabel 3.3. Tabel Penjualan PT. Great Giant Livestock<sup>119</sup>**PT Great Giant Livestock****Data penjualan per bulan tahun 2015**

Tahun	Bulan	Saldo awal	Import	Penjualan Jabodetabek	Penjualan Sumatera	Total Penjualan	% pemasaran Jabodetabek	% Pemasaran Sumatera
2015	Jan	25,988	-	2,563	2,849	5,412		
2015	Feb	20,576	7,802	3,654	2,682	6,336		
2015	Mar	22,042	2,374	2,973	2,723	5,696		
2015	Apr	18,720	7,511	3,312	2,672	5,984		
2015	Mei	20,247	6,639	3,610	2,699	6,309		
2015	Jun	20,577	6,099	3,831	2,683	6,514		
2015	Jul	20,162	6,519	2,598	3,001	5,599	46%	54%
2015	Ags	21,082	1,992	1,290	2,009	3,299	39%	61%
2015	Sep	19,775	422	1,989	1,752	3,741		
2015	Okt	16,456	9,403	3,000	1,710	4,710		
2015	Nov	21,149	8,328	4,378	1,845	6,223		
2015	Des	23,254	3,069	3,477	1,814	5,291		

Bulan perkara tuduhan KPPU

Supply lebih condong ke Sumatera dibanding ke Jabodetabek

Tabel 3.4. Tabel Penjualan PT. Nusantara Tropical Farm<sup>120</sup>**PT NUSANTARA TROPICAL FARM****Data Harga Jual**

Tahun	Bulan	saldo awal	Import	Penjualan Jabodetabek	Penjualan Sumatera	Total	% pemasaran Jabodetabek	% Pemasaran Sumatera
2015	Jan	5,956	-	1,273	923	2,196		
2015	Feb	3,760	-	648	670	1,318		
2015	Mar	2,442	500	684	335	1,019		
2015	Apr	1,923	1,500	623	164	787		
2015	Mei	2,636	3,000	-	24	24		
2015	Jun	5,612	-	-	21	21		
2015	Jul	5,591	-	776	217	993	78%	22%
2015	Ags	4,598	1,005	743	345	1,088	68%	32%
2015	Sep	4,515	-	656	720	1,376		
2015	Okt	3,139	1,500	1,179	409	1,588		
2015	Nov	3,051	2,700	497	194	691		
2015	Des	5,060	-	673	347	1,020		

Persebaran yang dilakukan secara meluas ke seluruh Indonesia harus didukung oleh adanya supply sapi bagi produsen. Supply sapi kebutuhan jabodetabek

<sup>119</sup> Great Giant Livestock, *Data Olahan Laporan Penjualan*, Alat Bukti Putusan KPPU no. 10/KPPU-I/2015.

<sup>120</sup> Nusantara Tropical Farm, *Data Olahan Laporan Penjualan*, Alat Bukti Putusan KPPU no. 10/KPPU-I/2015.

hingga akhir tahun 2015 dipenuhi oleh sapi lokal, sapi impor, daging impor, daging jadi (prodak daging), dan yang perlu diwaspadai adalah daging ilegal yang berkembang.<sup>121</sup> Sebuah fenomena terjadi kepada Feedloter pada tahun 2011 Indonesia terkena banned impor sapi dari Australia. Salah seorang feedloter yang menjadi terlapor, PT. Lembu Jantan Perkasa hanya mendapatkan kuota sapi impor sebanyak 10 ribu, namun pada saat itu sapi lokal menjadi substitusi supply sapi PT. Lembu Jantan Perkasa sebanyak 2274 ekor. Tahun 2012, meskipun sudah tidak di *banned* oleh Australia sebagai eksportir, namun masih terdapat pembenahan animal welfare sehingga impor masih sedikit dan belum mencukupi kebutuhan sapi nasional. Oleh karena itu PT. Lembu Jantan Perkasa tetap menggunakan sapi lokal sebagai substitusi sampai 5485 hampir 40% karena harga sapi lokal dengan sapi Australi serupa. Mengutip pernyataan perwakilan Terlapor yang menyatakan bahwa “Sapi lokal bagaimanapun substitusi, jadi begini, ban serep itu kan substitusi, kalau ban tidak kempes kan ban serepnya tidak dipake.”<sup>122</sup>

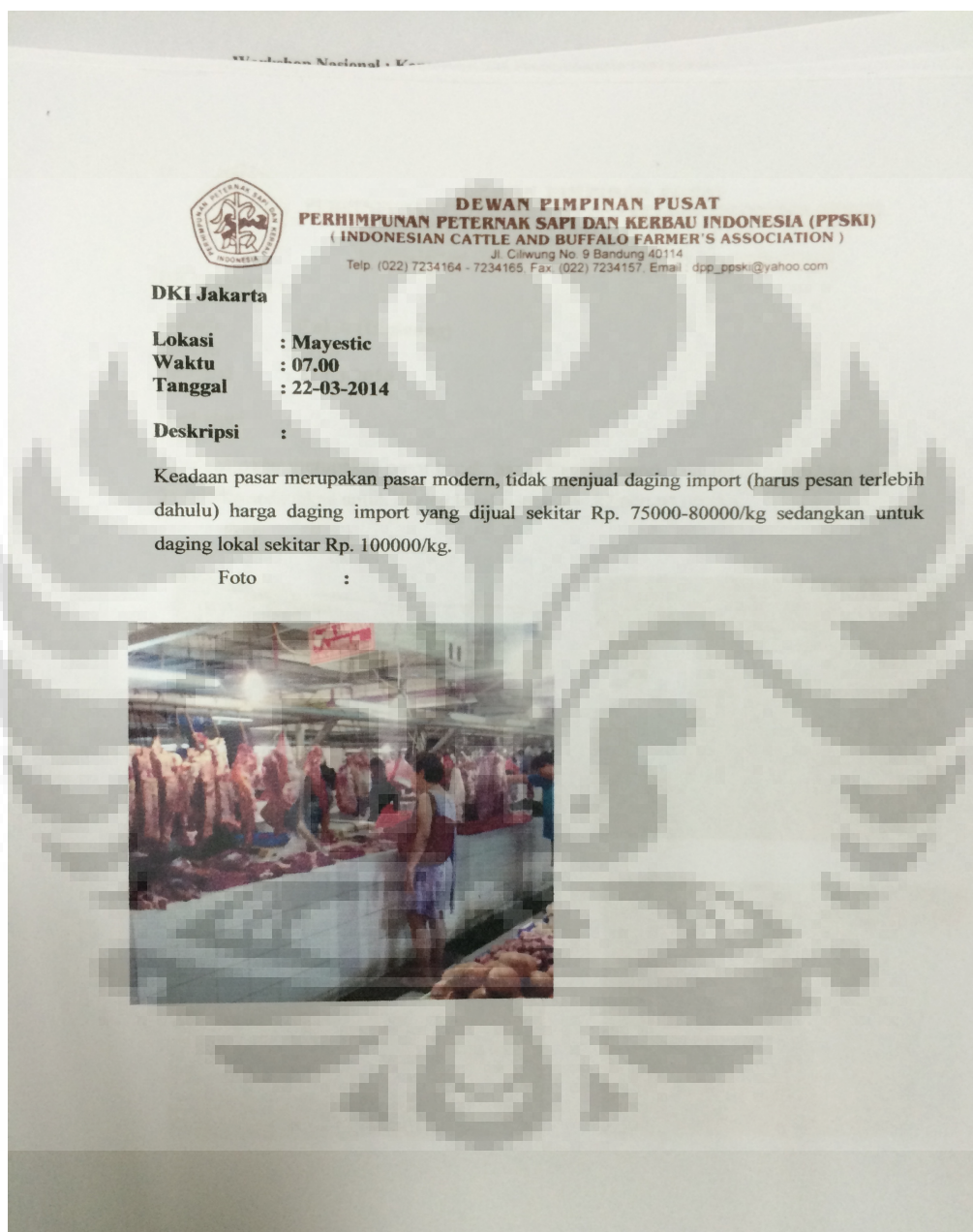
Pada faktanya, sapi lokal yang memang cenderung memiliki harga lebih tinggi selalu tersupply di pasar dan memiliki konsumen tetap hingga tahun 2014. Sapi Impor dan Sapi lokal memiliki sifat substitutif, bahkan para konsumen di pasar tidak dapat membedakan secara detail ketika ingin membeli salah satu dari jenis sapi tersebut.

---

<sup>121</sup> Hasil Pengamatan sidang di KPPU pada tanggal 19 Januari 2016.

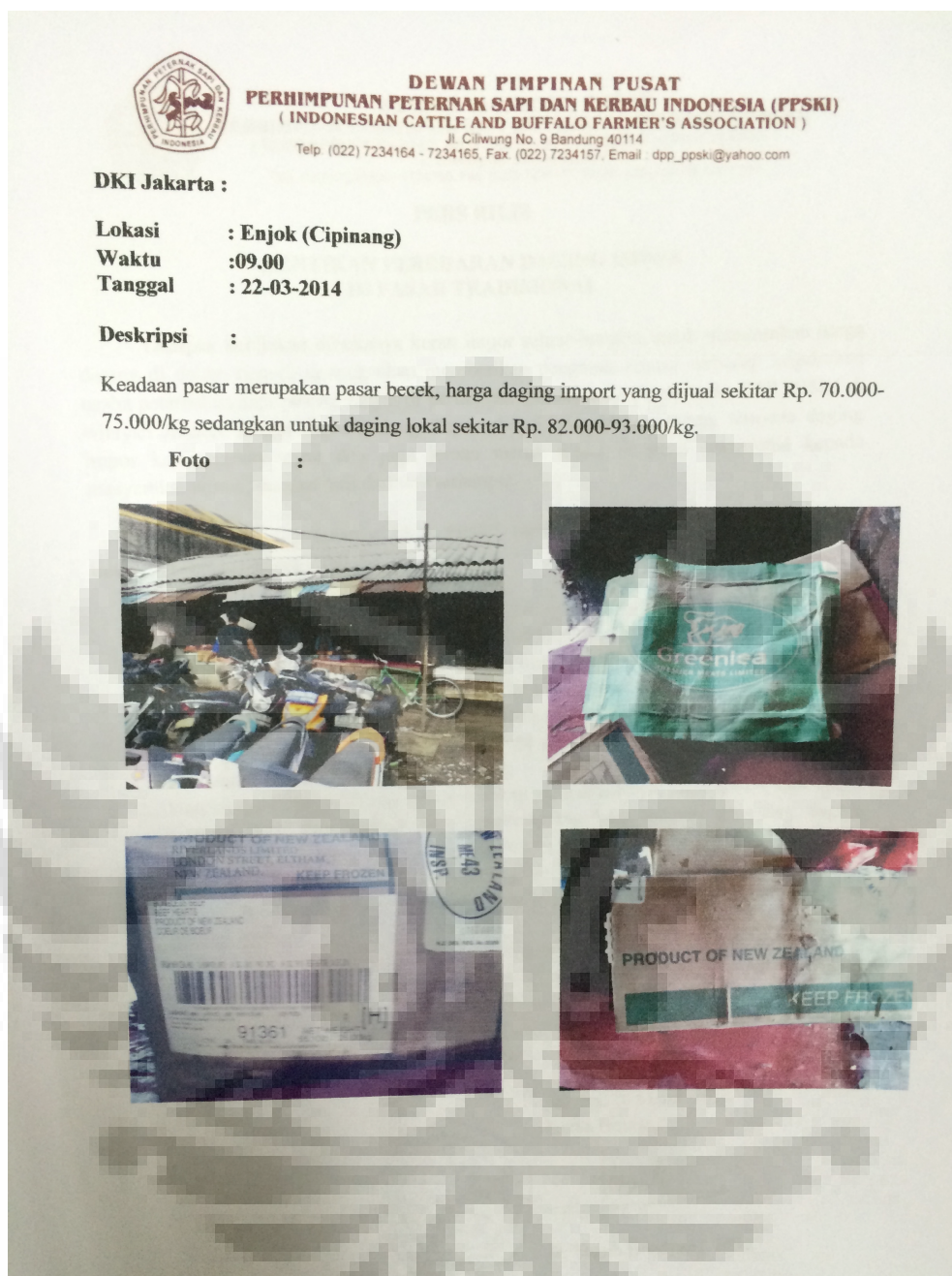
<sup>122</sup> Pengamatan sidang pemeriksaan Terlapor PT. Lembu Jantan Perkasa pada tanggal 25 Februari 2016.

Berikut merupakan dokumentasi Dewan Pimpinan Pusat Perhimpunan Peternak Sapi dan Kerbau Indonesia (PPSKI):<sup>123</sup>



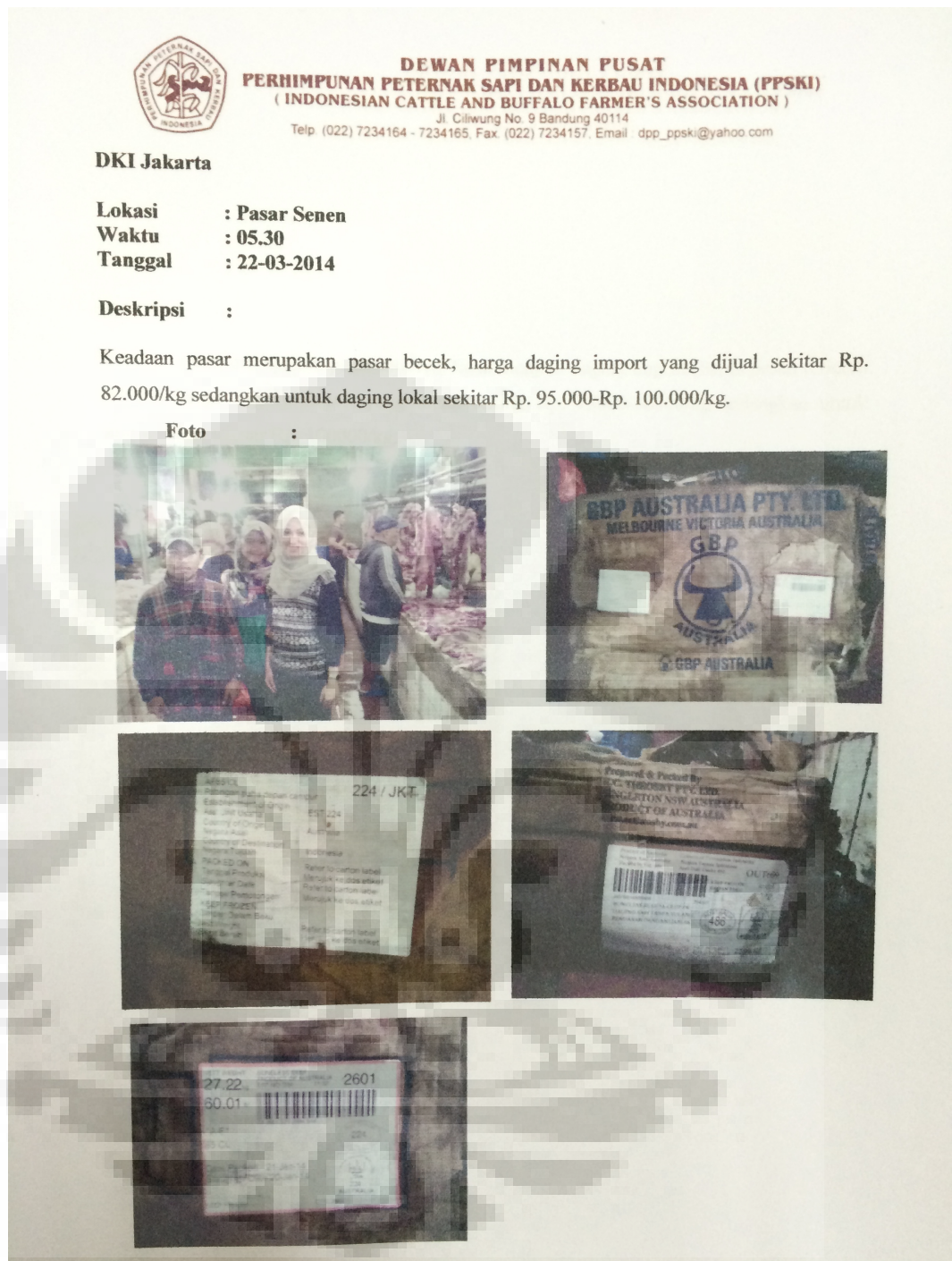
**Gambar 3.2. Penjualan Sapi di Pasar Mayestik**

<sup>123</sup> Dewan Pimpinan Pusata Perhimpunan Peternak Sapi dan Kerbau Indonesia, *Penjualan Sapi di Pasar Jabodetabek*, Alat Bukti Putusan KPPU no. 10/KPPU-I/2015.



**Gambar 3.3. Penjualan Sapi di Pasar Enjok**





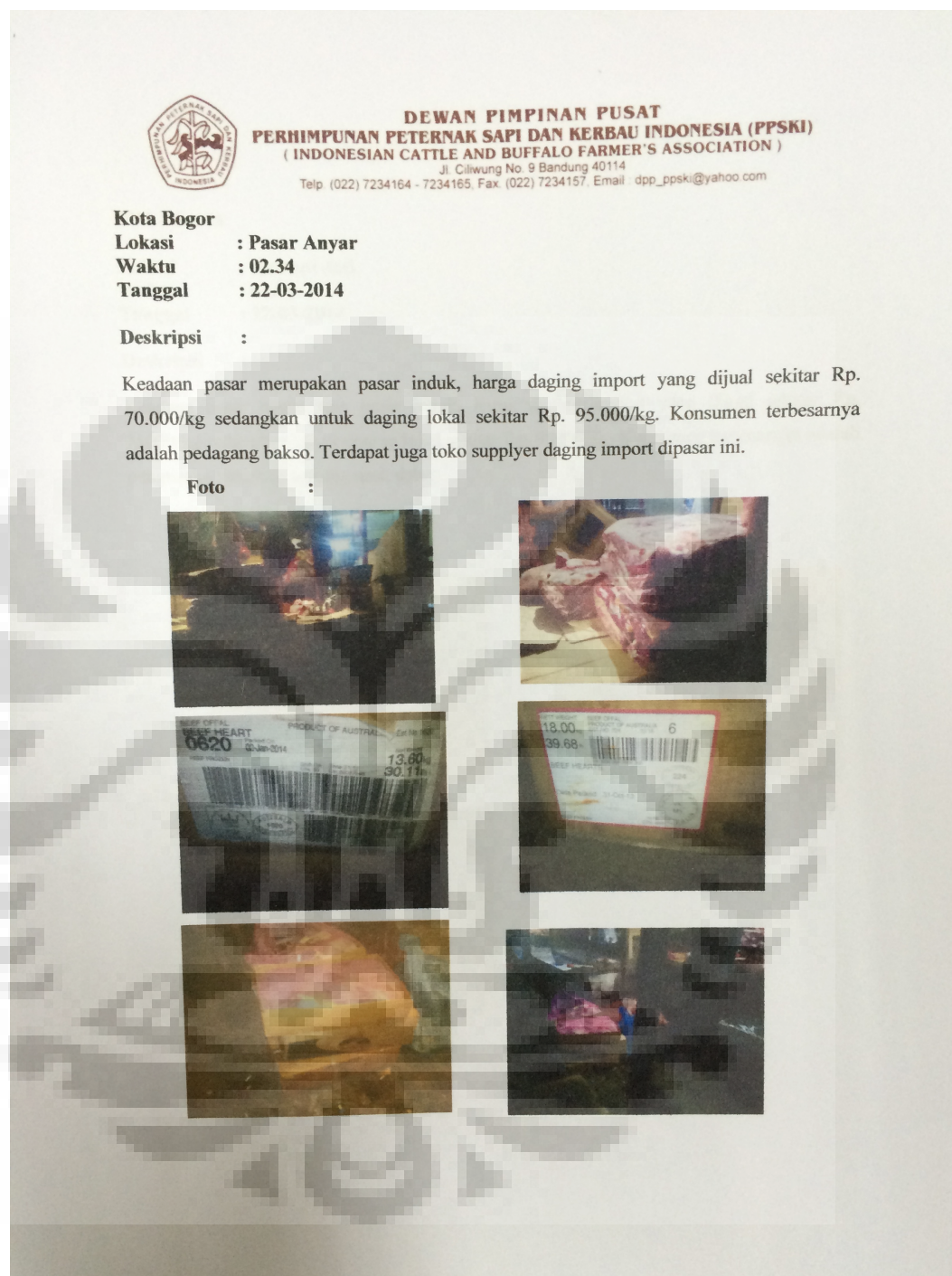
**Gambar 3.4. Penjualan Sapi di Pasar Senen**

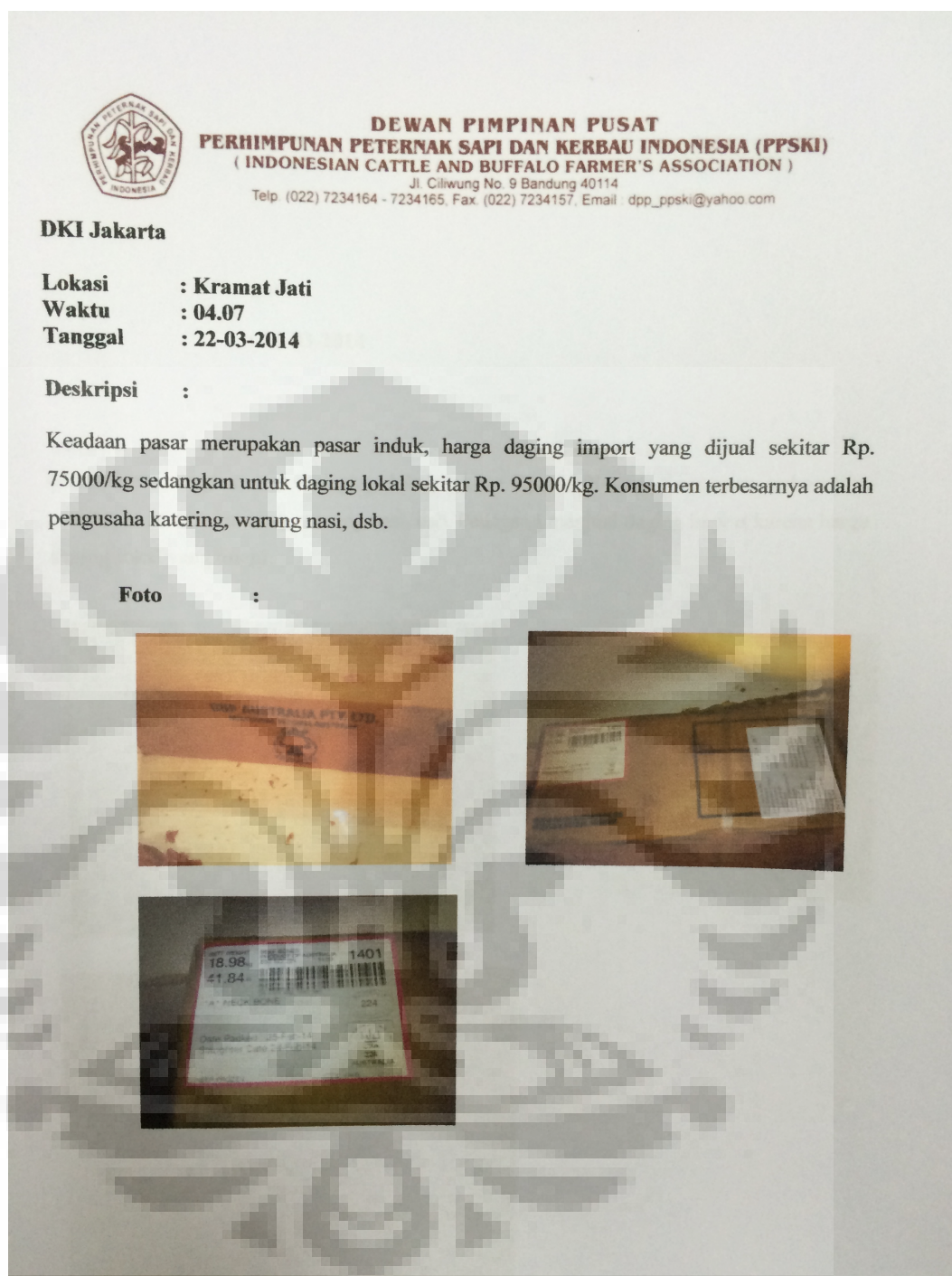


**Gambar 3.5. Penjualan Sapi di Pasar Jatinegara**



**Gambar 3.6. Penjualan Sapi di Pasar Anyar**





**Gambar 3.7. Penjualan Sapi di Kramat Jati**

## BAB IV

### ANALISIS PENETAPAN PASAR BERSANGKUTAN DALAM PUTUSAN KPPU No. 10/KPPU-I/2015

Berdasarkan fakta-fakta yang telah diungkapkan tentang industri sapi dan ketentuan hukum persaingan usaha di Indonesia maka penetapan pasar bersangkutan dalam perkara *a quo* dapat dianalisa oleh penulis.

#### 4.1. Kasus Posisi Kartel Sapi

Perkara ini berawal dari ketidakjelasan kebijakan kuota yang dikeluarkan oleh Pemerintah yang diikuti kenaikan harga daging sapi pada tingkat konsumen akhir sehingga menyebabkan rumah potong hewan melakukan pemogokan pada tahun 2015. Sebagaimana telah diuraikan dalam bab sebelumnya dalam keberlangsungan usaha para feedloter tidak dapat terlepas dari peran pemerintah. Namun melihat kondisi tersebut, KPPU menuduhkan kenaikan harga daging disebabkan tindakan anti persaingan yang dilakukan oleh Para Pemohon Keberatan (*feedloter*).<sup>124</sup>

Menurut KPPU, tindakan anti persaingan tersebut dilakukan dengan menahan sapi impor (*rescheduling sales*) dan para pemohon keberatan melakukan pembatasan peredaran penjualan di wilayah Jabodetabek dengan tidak merealisasikan impor sebesar 100%. KPPU berkesimpulan tindakan tersebut telah melanggar pasal 11 dan pasal 19 huruf c UU Nomor 5 tahun 1999.<sup>125</sup>

Kesimpulan tersebut menunjukkan **KPPU tidak memahami Peraturan Menteri Perdagangan Republik Indonesia Nomor 46/M-DAG/8/2013 Tentang Ketentuan Impor dan Ekspor Hewan dan Produk Hewan yang mewajibkan realisasi impor sapi minimal 80%** dari akumulasi persetujuan impor selama satu tahun. Pada faktanya, Pemohon Keberatan pada tahun 2015 melaksanakan realisasi impor sebesar 99.89%.<sup>126</sup>

---

<sup>124</sup>Putusan KPPU No.10/KPPU-I/2015 hlm. 16

<sup>125</sup>*Ibid*, hlm. 27.

<sup>126</sup>*Ibid*, hlm. 11.

Pada faktanya Kepolisian telah mengeluarkan kesimpulan melalui sebuah dokumen yang menyatakan tidak ada penahanan stok yang dilakukan oleh feedloter. Selain itu secara bisnis, menjual sapi terlalu lama justru merugikan feedloter sebagai pelaku usaha karena nilai dan kualitas daging sapi tersebut menjadi turun. APFINDO dianggap mewadahi kesepakatan kartel para terlapor dan bukti-bukti ekonomi yang dianggap memberikan kesimpulan telah terjadi suatu indikasi tindakan kartel berdasarkan data yang kurang jelas.

Selain hal tersebut KPPU menyudutkan pokok permasalahan *a quo* berada di wilayah pemasaran Jabodetabek. Perlu Majelis Hakim Pengadilan Negeri ketahui, izin kuota impor ditujukan di wilayah Republik Indonesia. Hal tersebut dibuktikan dengan banyaknya terlapor yang memiliki kandang sapi serta berjualan di luar wilayah Jabodetabek sehingga tidaklah tepat apabila Pasar Geografis dituduhkan pada wilayah Jabodetabek. Pasar Produk yang dituduhkan KPPU juga tidak tepat karena daging sapi berasal dari 3 sumber yaitu sapi impor, daging impor (daging beku), dan sapi lokal.<sup>127</sup>

Terjadinya kekacauan harga daging, murni disebabkan ketidakjelasan kebijakan pemerintah dalam menentukan kuota sapi impor, yaitu turun drastis dari total 250.000 ekor sapi ke angka 50.000 ekor sapi. Seharusnya KPPU mengadvokasikan kepada pemerintah untuk meningkatkan kuota impor, bukan malah menyalahkan para Pemohon Keberatan melakukan kartel. Apabila kita lihat, putusan KPPU sama sekali tidak memberikan efek pada harga daging, hal tersebut menunjukkan tindakan kartel itu tidak ada. Justru faktanya pemerintah sendiri sadar Indonesia kekurangan stok daging sapi dan mencoba membuka peluang masuknya daging sapi dari berbagai sumber.

#### **4.2. Pasar Bersangkutan dalam Putusan KPPU No. 10/KPPU-I/2015**

Dalam Laporan Dugaan Pelanggaran ditetapkan bahwa suatu pasar bersangkutan yang didasarkan pada ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-undang nomor 5 tahun 1999. Berdasarkan ketentuan tersebut, pengertian pasar bersangkutan mencakup dua hal yaitu pasar geografis dan pasar produk.

---

<sup>127</sup> *Ibid*, hlm. 17.

Ditetapkan bahwa pasar produk dari perkara ini adalah sapi impor saja karena meskipun sapi lokal dan kerbau merupakan produk yang sejenis namun konsumen sapi impor diasumsikan tidak memilih untuk mengganti produk lain pada saat harga sapi impor meningkat. Selain itu, ditetapkan juga bahwa pasar geografis adalah pelaku usaha feedloter yang menjual sapi impor ke RPH di wilayah RPH yang memasok daging karkas ke JABODETABEK dikarenakan perilaku pedagang daging sapi serta rumah potong hewan di wilayah JABODETABEK untuk melakukan pemogokan. Oleh karena itu dalam Laporan Dugaan Pelanggaran dan Kesimpulannya, Tim Investigator menetapkan pasar bersangkutan dalam perkara a quo adalah Pasar Produk Sapi Impor yang dipasarkan di wilayah Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi (JABODETABEK).

Setelah melakukan pemeriksaan Majelis Komisi berpendapat bahwa berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 didefinisikan mengenai “pasar bersangkutan” dengan menyatakan: “pasar bersangkutan adalah pasar yang berkaitan dengan jangkauan atau daerah pemasaran tertentu oleh pelaku usaha atas barang dan atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan atau jasa tersebut” dan dengan berdasar ketentuan tersebut maka dapat diketahui bahwa pasar bersangkutan memiliki 2 (dua) dimensi yang meliputi:<sup>128</sup>

- a. dimensi produk (*relevant product market*), atas barang dan/atau jasa yang sama atau sejenis atau substitusi dari barang dan/atau jasa tersebut;
- b. dimensi wilayah (*relevant geographic market*), yang terkait dengan jangkauan atau daerah pemasaran

#### **4.2.1 Penetapan Pasar Produk**

Penetapan produk dalam perkara a quo melalui pendekatan yang dapat digunakan untuk menentukan suatu produk merupakan substitusi

---

<sup>128</sup> Indonesia, *Op. Cit.*, Ps. 1.

ataukah tidak biasanya dilihat dari sisi kegunaan (fungsi), karakteristik dan harga.

Dari sisi kegunaan (fungsi) secara umum, sapi sebagai produk secara umum dapat digolongkan menjadi Sapi Perah yang merupakan sapi yang dipelihara untuk menghasilkan susu, Sapi Pedaging (Sapi Potong), merupakan sapi yang dipelihara untuk tujuan penggemukan untuk menghasilkan daging dan Sapi Pekerja; Dalam perkara a quo, maka pasar produk difokuskan pada sapi pedaging dimana secara alamiah (biologis) dapat diproses/diolah kembali menjadi daging yang menjadi sumber protein bagi konsumen (masyarakat).

Dari segi karakteristik khususnya untuk kondisi saat ini maka antara sapi impor dengan sapi lokal tidak dapat dipersamakan, karena adanya eksklusifitas (exclusivity) yaitu terkait dengan hal-hal sebagai berikut:<sup>129</sup>

a. Tingkat Pertumbuhan Daging (Yield Grade)

Perbedaan yang paling signifikan adalah terkait dengan “yield grade” atau tingkat pertumbuhan daging dalam masa penggemukan, dimana secara umum saat ini sapi lokal belum dapat menyamai sapi impor. Hal tersebut terbukti dari alat bukti keterangan Terlapor X (PT Fortuna Megah Perkasa) yang pada pokoknya menyatakan bahwa secara bisnis sapi lokal kurang bagus untuk digemukkan.

b. Perbedaan Harga Signifikan;

Terkait dengan harga, maka sangat jelas bahwa terdapat perbedaan signifikan antara sapi lokal dengan sapi impor dimana harga sapi lokal jauh lebih tinggi dibandingkan dari sapi impor bahkan beberapa feedloter menyatakan harga sapi lokal yang sangat tinggi (cenderung tidak masuk akal) mengakibatkan pemeliharaan/penggemukan sapi lokal tidak menguntungkan secara bisnis (tidak ekonomis). Perbedaan

---

<sup>129</sup> Putusan KPPU No.10/KPPU-I/2015, hlm. 915.



harga sapi dianggap membuat sifat substitutif dari sapi lokal terhadap sapi impor menjadi hilang. Pendapat tersebut timbul dikarenakan terdapat keterangan dalam persidangan yang menyatakan bahwa terdapat perbedaan kebutuhan sapi lokal antara hari biasa dengan hari Lebaran dimana pada bulan Ramadhan mengorientasikan khusus untuk kandang terisi penuh, bahwa sapi lokal memiliki market sendiri, artinya harga tergantung pada supply dan demand. Selain itu konsumen di Jabodetabek lebih menyukai sapi impor, menyatakan bahwa industri sapi lokal tidak sama seperti sapi impor.

Penerapan Pasar Produk juga dilakukan melalui sisi penawaran (supply-side substitution). Penentuan substitusi produk juga mempertimbangkan perilaku produsen untuk berpindah memproduksi produk sejenis apabila produk yang biasa diproduksi terjadi hambatan. Berdasarkan keterangan para Saksi dan para Terlapor justru menyatakan kecenderungan untuk melakukan penggemukan terhadap sapi impor saja karena adanya keterangan terlapor yang menyatakan bahwa fungsi sapi impor tidak bisa disubstitusikan oleh sapi lokal karena sudah berbeda karakter dan bidang usaha. Selain itu juga terdapat keterangan yang menyatakan bahwa ketersediaan sapi lokal tidak serta merta dapat menggantikan posisi sapi impor dalam memenuhi pasokan kuota kosong dan saat ingin menggantikan dengan stok sapi lokal yang ada di Jawa Timur dan Sentul terlalu banyak aturan. Terhadap kekosongan kuota dibiarkan saja dengan cara tidak menggantikannya dengan sapi lokal karena untuk penggemukan dan dijual ke Jakarta, sapi lokal tidak menguntungkan dari segi bisnis sehingga cara berhemat dengan memperpanjang penggemukan sapi. Dikarenakan alasan diatas maka Majelis Komisi berpendapat bahwa pasar produk dalam perkara a quo adalah sapi impor.

#### 4.2.2 Penetapan Pasar Geografis

Penetapan pasar geografis terkait dengan permasalahan dalam perkara a quo dimana telah terjadi perilaku pedagang daging sapi dan atau asosiasi rumah potong hewan di wilayah JABODETABEK yang berhenti beroperasi pada awal tahun 2013 dan awal Agustus 2015 sebagai akibat naiknya harga beli produk asalnya yaitu sapi impor.

Selain itu penetapan pasar geografis juga dilihat berdasarkan sebagian besar pemasaran daging sapi impor dipasarkan di wilayah Jakarta, Depok, Bogor, Tangerang, Bekasi (JABODETABEK) yang disertai indikasi terdapat pengaturan dan/atau pembatasan pemasaran dan/atau pasokan sapi impor hanya dilakukan untuk pasar di wilayah Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi (JABODETABEK) oleh karena itu Majelis Komisi berpendapat bahwa pasar geografis yang ditetapkan oleh Investigator telah tepat yaitu Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi (JABODETABEK). Berdasarkan hal tersebut, maka pasar bersangkutan dalam perkara a quo adalah pasar penjualan sapi impor di wilayah Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi (JABODETABEK).

#### 4.3. Analisis Penerapan Pengaturan Pasar Bersangkutan dalam Hukum Persaingan Usaha di Indonesia

KPPU dalam menetapkan pasar bersangkutan tentu menggunakan Undang-undang Nomor 5 tahun 1999 dan Peraturan KPPU no. 3 tahun 2009. Berdasarkan hal tersebut penetapan pasar bersangkutan di Indonesia dapat dilandaskan berdasarkan kedua peraturan tersebut. Pasar Bersangkutan yang didefinisikan oleh Undang-undang no. 5 tahun 1999 memiliki pengaturan yang diatur oleh *UNCTAD Model Law on Competition* dikarenakan berdasarkan latar belakang hukum persaingan usaha Indonesia yang memenuhi standar Eropa dan *United Nation Conference on Trade and Development (UNCTAD)*<sup>130</sup> *UNCTAD* mencerminkan teori *Bedarfsmarktkonzept (Market based on consumers needs)*

---

<sup>130</sup> Knud Hansen et all., *Op. Cit.*, hlm. xii.



yang ditetapkan berdasarkan *cross elasticity demand* yang akan menentukan mana saja produk-produk yang mempunyai sifat substitutif dalam suatu pasar bersangkutan.

Namun, pengaturan tentang penetapan pasar bersangkutan di Indonesia tidak ditegaskan secara jelas dalam Undang-undang no. 5 tahun 1999, jadi tidak dapat disimpulkan kriteria mana yang menjadi dasar untuk menentukan barang dan/atau jasa bersangkutan adalah barang dan/atau jasa “yang sama” atau “sejenis.”<sup>131</sup> Melihat hal tersebut, KPPU menciptakan suatu pedoman melalui Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha no 3 tahun 2009. Kedudukan Peraturan KPPU tidak memiliki kekuatan hukum yang mengikat bagi KPPU, namun dengan adanya suatu pedoman maka KPPU telah memiliki suatu arahan dalam penetapan pasar bersangkutan suatu perkara hukum persaingan usaha peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha no. 3 tahun 2009 telah menjadi pedoman yang mengisi celah hukum yang terdapat dalam Undang-undang No. 5 tahun 1999. Terdapat pengaturan mengenai penetapan pasar produk dan pasar geografis secara spesifik.

#### **4.3.1. Pengaturan Pasar Produk**

Dalam pengaturan tentang penetapan pasar produk dinyatakan bahwa dapat diidentifikasi dari sisi permintaan terlebih dahulu, untuk kemudian diikuti dengan penelaahan sisi penawaran.<sup>132</sup> Preferensi tersebut paling tidak diwakili oleh indikator utama yaitu harga, karakter atau ciri dari produk yang bersangkutan dan kegunaan (fungsi). Dalam penerapannya, tim investigator KPPU harus dengan seksama dan ketelitian dalam menerapkan uraian dari setiap indikator-indikator yang telah diatur oleh pedoman. Sebagai salah satu contoh, pendekatan melalui reaksi konsumen terhadap peningkatan harga, tim investigator KPPU harus

---

<sup>131</sup> *Ibid.*, hlm. 95.

<sup>132</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Op. Cit.*, hlm 10.

mendapatkan bahwa peningkatan harga yang terjadi dapat diasumsikan berkesinambungan.<sup>133</sup>

Pengaturan dalam pedoman tersebut merupakan cerminan dari sebuah teori pendekatan *Small but Significant Non Transitory Increase in Price*, sebagaimana dianalogikan oleh Dr. S. Chakravarthy bahwa seorang pembuat kue yang mengetahui bahwa harga mentega akan meningkat untuk waktu yang lama, sudah pasti sebagai pelaku usaha ia akan mencari cara untuk membuat resep kue dengan barang substitusi lain, contohnya margarin.<sup>134</sup> Selain itu juga telah dinyatakan secara tegas bahwa batasan kuantitatif kenaikan harga yang disimulasikan antara 5%-10%.<sup>135</sup>

Selain itu, terdapat karakter dan kegunaan Produk yang menetapkan mengenai parameter non harga harus dilihat pendefinisian produk cukup didasarkan pada konsep close substitutes dan produk dalam suatu pasar tidak harus memiliki kualitas yang sama. Sebagaimana diketahui bersama, saat ini dikarenakan tingkat diferensiasi produk sudah sangat tinggi, dimana produk tertentu memiliki jenjang variasi (range) yang sangat lebar baik dari spesifikasi teknis, harga merk (brand maupun kemasan (packaging)). Sepanjang konsumen menentukan bahwa produk terkait memiliki karakter dan fungsi yang sama, maka produk-produk tersebut dapat dikatakan sebagai substitusi satu sama lain terlepas dari spesifikasi teknis, merk atau kemasan tertentu yang melekat di produk produk tersebut. Sebaliknya, apabila konsumen menentukan bahwa produk-produk dimaksud tidak memiliki kesamaan fungsi dan karakter yang diperlukan, maka produk tersebut tidak dapat dikategorikan sebagai substitusi, walaupun terdapat kemiripan atau kesamaan dalam spesifikasi teknis, merk maupun kemasan.<sup>136</sup>

---

<sup>133</sup> *Ibid.*, hlm.15.

<sup>134</sup> Dr. S. Chakravarthy, *Relevant Market in Competition Case Analyses Journal*. Jurnal.

<sup>135</sup> Pedoman KPPU, *Op. Cit.*

<sup>136</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Op.Cit.*, hlm 16

### 4.3.2. Pengaturan Pasar Geografis

Penetapan Pasar Geografis belum diatur secara spesifik dalam Peraturan KPPU no. 03 tahun 2009. Pasar Geografis didefinisikan sebagai wilayah dimana suatu pelaku usaha dapat meningkatkan harganya tanpa menarik masuknya pelaku usaha baru atau tanpa kehilangan konsumen yang signifikan, yang berpindah ke pelaku usaha lain di luar wilayah tersebut. Apabila dalam sebuah negara dijual sebuah produk dengan biaya transportasi yang tidak signifikan, maka pasar geografis produk tersebut adalah seluruh wilayah negara tersebut. Di sisi lain, jika pelaku usaha menjual produk dalam satu wilayah tertentu dan konsumen tidak memiliki akses terhadap produk dari luar wilayah tersebut, maka juga dapat disimpulkan bahwa pasar geografis produk tersebut adalah wilayah tersebut.<sup>137</sup>

Apabila merujuk kepada *UNCTAD Model on Law* terdapat berbagai faktor untuk menentukan pasar bersangkutan dari segi geografis, dimana terdapat ketidaksamaan harga yang disebabkan oleh ongkos transportasi, tingkat ketidaknyamanan dalam mendapatkan barang atau jasa, banyaknya pilihan yang tersedia bagi konsumen, serta tingkat fungsional berlakunya para pelaku usaha. Namun, secara umum untuk mengidentifikasi pasar dapat dibagi menjadi tiga kategori utama yaitu sifat barang atau jasa, preferensi tertentu di pihak pembeli, dan struktur pasar pasokan itu sendiri.<sup>138</sup>

Penetapan pasar berdasarkan aspek geografis sangat ditentukan oleh ketersediaan produk yang menjadi obyek analisa. Beberapa faktor yang menentukan dalam ketersediaan produk tersebut adalah kebijakan perusahaan, biaya transportasi lamanya perjalanan, tarif dan peraturan-peraturan yang membatasi lalu lintas perdagangan antar kota/wilayah. Berbagai faktor tersebut akan menentukan luas dan cakupan wilayah dari produk yang dijadikan obyek analisa. Dalam hal ini, perdagangan via

---

<sup>137</sup> *Ibid*, hlm. 13

<sup>138</sup> Knud Hansen et al., *Op. Cit.*, hlm 101.

internet (*on line trading*) serta mekanisme transaksi *paperless* cenderung mengaburkan hambatan dan batasan antar wilayah. Dengan kata lain, berbagai perkembangan signifikan dalam transaksi *online* akan cenderung memperluas cakupan pasar geografis dari suatu produk. Hal tersebut menjadi faktor lain yang akan diantisipasi dalam penentuan pasar bersangkutan terkait dengan geografis.<sup>139</sup>

#### **4.4. Analisis Penerapan Pasar Bersangkutan dalam Putusan KPPU No. 10/KPPU-I/2015**

Berdasarkan kasus posisi, penetapan pasar bersangkutan dalam perkara *a quo*, dan pengaturan penetapan pasar bersangkutan dalam Hukum Persaingan Indonesia, penulis menganalisa bahwa penetapan pasar bersangkutan yang dilakukan oleh Komisi Pengawas Persaingan Usaha telah sesuai dengan peraturan yang ada, namun tidak tepat dikarenakan kesalahan metode dalam penetapan pasar bersangkutan. Kesalahan metode penetapan pasar bersangkutan mengakibatkan kesalahan pada penetapan pasar produk tidak hanya terbatas pada pasar sapi impor namun juga mencakup sapi lokal, serta jangkauan pasar geografisnya tidak hanya sebatas wilayah JABODETABEK namun mencakup seluruh wilayah geografis Indonesia.

##### **4.4.1. Analisis Penerapan Pasar Produk**

Sebagaimana yang telah dibahas sebelumnya, KPPU dalam menetapkan pasar bersangkutan telah memiliki pedoman yang tercantum dalam Peraturan KPPU nomor 03 tahun 2009. Dalam penetapan pasar produk dalam kasus ini KPPU mengikuti pendekatan yang tercantum dalam Peraturan KPPU nomor 03 tahun 2009. Hal ini tercermin dengan menentukan suatu produk dilihat dari sisi kegunaan (fungsi), karakteristik dan harga;

---

<sup>139</sup> *Ibid.*, hlm. 10.

Pendekatan dari sisi kegunaan (fungsi) secara umum pasar produk difokuskan pada sapi pedaging dimana secara alamiah (biologis) dapat diproses/diolah kembali menjadi daging yang menjadi sumber protein bagi konsumen (masyarakat) merupakan hal yang tepat dan sesuai dengan kegunaan dari fungsi produk sapi.

**Pendekatan segi karakteristik yang menyimpulkan bahwa sapi impor dengan sapi lokal tidak dapat dipersamakan, karena adanya eksklusifitas merupakan suatu hal yang perlu diperiksa secara lebih mendalam lagi.** Majelis Komisi memutuskan bahwa berdasarkan Tingkat Pertumbuhan Daging (Yield Grade), perbedaan yang paling signifikan adalah terkait dengan “yield grade” atau tingkat pertumbuhan daging dalam masa penggemukan, dimana secara umum saat ini sapi lokal belum dapat menyamai sapi impor. Namun, berdasarkan Pedoman No. 3 tahun 2009 dinyatakan bahwa pendefinisian pasar produk cukup didasarkan pada konsep close substitutes dan produk dalam suatu pasar tidak harus memiliki kualitas yang sama.<sup>140</sup>

Apabila dilihat perbandingan antara sapi impor dan sapi lokal, sebagaimana ditemukan dalam fakta persidangan bahwa sapi impor dan sapi lokal tidak dapat dibedakan di pasar. Hal ini diakui oleh KPPU dalam putusan, dimana terdapat keterangan ahli yang menyatakan bahwa ketika daging sudah ada di pasar, tidak akan dikenal lagi (sulit dibedakan) daging sapi asal mana, apakah asal sapi Bali, apakah asal kerbau, apakah asal impor, dan sebagainya. Selain itu, salah seorang feedloter yang menjadi terlapor, PT. Lembu Jantan Perkasa hanya mendapatkan kuota sapi impor sebanyak 10 ribu, namun pada saat itu sapi lokal menjadi substitusi supply sapi PT. Lembu Jantan Perkasa sebanyak 2274 ekor. Pada tahun 2012, PT. Lembu Jantan Perkasa tetap menggunakan sapi lokal sebagai substitusi sampai 5485 hampir 40%.<sup>141</sup> Hal tersebut membuktikan adanya sifat fisik

<sup>140</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Op. Cit.*, hlm. 16.

<sup>141</sup> Pengamatan sidang pemeriksaan Terlapor PT. Lembu Jantan Perkasa pada tanggal 25 Februari 2016.

yang sama. Sifat fisik yang sama dan tujuan penggunaan yang sama sebagaimana diakui oleh KPPU maka dengan demikian barang tersebut dapat saling dipertukarkan.<sup>142</sup>

Dilihat dari pendapat yang menyatakan bahwa terdapat perbedaan signifikan antara sapi lokal dengan sapi impor dimana harga sapi lokal jauh lebih tinggi dibandingkan dari sapi impor, menurut penulis perlu dibuktikan kembali. Fakta bahwa beberapa feedloter menyatakan harga sapi lokal yang sangat tinggi (cenderung tidak masuk akal) mengakibatkan pemeliharaan/penggemukan sapi lokal tidak menguntungkan secara bisnis (tidak ekonomis), dimana **perbedaan harga sapi dianggap membuat sifat substitutif dari sapi lokal terhadap sapi impor menjadi hilang tidak dapat diperluas keberlakuannya bagi seluruh feedloter yang menjadi terlapor**. Penemuan fakta persidangan yang diangkat oleh Majelis Komisi memiliki kontradiksi dengan keterangan terlapor yang menyatakan bahwa karena harga sapi lokal dengan sapi Australi serupa.<sup>143</sup>

Selain itu, KPPU berpendapat bahwa perbedaan kebutuhan sapi lokal antara hari biasa dengan hari Lebaran dimana pada bulan Ramadhan mengorientasikan khusus untuk kandang terisi penuh, bahwa sapi lokal memiliki market sendiri artinya harga tergantung pada supply dan demand, **justru membuktikan bahwa peningkatan harga merupakan sesuatu yang sementara**. Penemuan pemeriksaan yang tidak menjadi bahan pertimbangan KPPU adalah penjualan sapi lokal juga berlangsung pada hari biasa. Sebagaimana penulis telah melampirkan temuan penjualan sapi impor dan sapi lokal bersandingan dalam Bab III diatas yang menunjukkan bahwa penjualan sapi lokal tetap berlangsung dalam keseharian penjualan di pasar-pasar tradisional.

Peningkatan Harga berdasarkan Peraturan KPPU no. 3 tahun 2009 dinyatakan harga harus diasumsikan berkesinambungan yaitu berlangsung

---

<sup>142</sup> Knud Hansen et all., *Op. Cit.*, hlm. 97.

<sup>143</sup> Pengamatan sidang pemeriksaan Terlapor PT. Lembu Jantan Perkasa pada tanggal 25 Februari 2016

lama (non transitory). Fluktuasi harga jangka pendek dan (cyclic) sebisa mungkin dikeluarkan (exclude) untuk menghindari ketidakakuratan dalam pengolahan dan analisis perubahan harga;<sup>144</sup> Hal tersebut didukung dengan analogi dari Dr. S. Chakravarthy yang menganalogikan tentang pembuat kue yang mengetahui bahwa harga mentega akan meningkat untuk waktu yang lama, sudah pasti sebagai pelaku usaha ia akan mencari cara untuk membuat resep kue dengan barang substitusi lain, contohnya margarin.<sup>145</sup> Mengingat bahwa tingkat signifikan dari perubahan harga tersebut juga perlu dipelajari secara kompleks, hal ini disebabkan karena sifat “signifikan” sangatlah subjektif.<sup>146</sup> Dengan ditemukannya data konkrit yang telah dibuat perhitungannya secara statistic maka penerapan Peraturan KPPU no. 3 tahun 2009 yang menyatakan secara tegas bahwa batasan kuantitatif kenaikan harga yang disimulasikan antara 5%-10%.<sup>147</sup>

Terkait Penerapan Pasar Produk yang dilakukan melalui sisi penawaran (supply-side substitution), KPPU menentukan substitusi produk juga berdasarkan perilaku produsen untuk berpindah memproduksi produk sejenis apabila produk yang biasa diproduksi terjadi hambatan. Berdasarkan keterangan para Saksi dan para Terlapor justru menyatakan kecenderungan untuk melakukan penggemukan terhadap sapi impor saja karena adanya keterangan terlapor yang menyatakan bahwa fungsi sapi impor tidak bisa disubstitusikan oleh sapi lokal karena sudah berbeda karakter dan bidang usaha. **Penentuan substitusi produk tidak tepat melalui perilaku produsen tidak sesuai dengan pendekatan *supply side substitution* atau substitusi dari sisi produsen .**

Substitusi dari sisi produsen juga mempengaruhi ruang lingkup pasar relevan, dimana jika pelaku usaha sebuah produk tertentu mengalihkan Analisis penetapan fasilitasnya untuk memproduksi barang

---

<sup>144</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Op. Cit.*, hlm. 16.

<sup>145</sup> S. Chakravarthy *Op. Cit.*, hlm.3

<sup>146</sup> *Ibid.*

<sup>147</sup> Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Loc. Cit.*

substitusi jika harga naik cukup signifikan. Dalam ketiadaan substitusi permintaan, kekuatan pasar mungkin masih dapat dibatasi dengan substitusi penawaran. Substitusi semacam ini muncul ketika pemasok barang mampu bereaksi dengan cepat terhadap perubahan kecil yang permanen pada harga relatif dengan merubah produksi ke produk yang relevan tanpa menimbulkan biaya atau resiko tambahan.<sup>148</sup>

Pada faktanya terdapat feedloter yang terpanggil sebagai Terlapor dapat melakukan penggemukkan baik terhadap sapi impor dan sapi lokal. Terlapor PT. Agro Giri Perkasa menyatakan bahwa kegiatan perusahaan saat ini bergerak untuk mengimpor, menggemukkan, dan menjual sapi khususnya pada sapi impor namun juga pada sapi lokal. Selain itu mereka juga memiliki kegiatan breeding yaitu pengembang biakkan sapi dan menitipkan sapi pada petani-petani perusahaan dan petani di area tertentu.<sup>149</sup>

#### 4.4.2. Analisis Penerapan Geografis

Penetapan pasar geografis terkait dengan permasalahan dalam perkara *a quo*, memiliki dua pendekatan dalam menentukan wilayah pasar geografis, yakni dengan cara melihat perilaku konsumen dalam suatu wilayah dan wilayah pemasaran sapi impor.

Berdasarkan putusan perkara *a quo*, KPPU menetapkan bahwa pedagang daging sapi dan atau asosiasi rumah potong hewan di wilayah JABODETABEK yang berhenti beroperasi pada awal tahun 2013 dan awal Agustus 2015 sebagai akibat naiknya harga beli produk asalnya yaitu sapi impor mendukung wilayah JABODETABEK menjadi pasar geografis **membutuhkan pemeriksaan secara lebih mendalam.**

Pendekatan yang dilakukan merupakan cerminan dari teori SSNIP yang menyatakan bahwa batas-batas penerapan pasar geografis

---

<sup>148</sup> Skripsi Analisis Penetapan Pasar Bersangkutan, Utami Pudjiastuti, hlm.13, FEUI 2010

<sup>149</sup> Pengamatan sidang pemeriksaan Terlapor PT. Agro Giri Perkasa pada tanggal 15 Februari 2016



diidentifikasi berdasarkan dimensi geografis dari wilayah geografis di mana kompetisi berlangsung. Lingkup wilayah dari sebuah pasar geografis mencakup lokal, nasional, internasional atau kadang-kadang bahkan global, tergantung pada fakta-fakta dalam setiap kasus.

Beberapa faktor yang relevan dengan dimensi geografis yang konsumsi dan pengiriman pola, biaya transportasi, rusaknya dan adanya hambatan untuk pengiriman produk antara wilayah geografis yang berdekatan. Pasar geografis dapat didefinisikan dari pandangan para pembeli terhadap sifat substitusi atau pertukaran produk yang dibuat atau dijual di berbagai lokasi. Jika terdapat kenaikan harga yang dialami oleh pembeli di satu lokasi maka pembeli akan mencari produk tersebut di lokasi lain.<sup>150</sup>

Berdasarkan teori tersebut KPPU perlu memeriksa bahwa pemogokan yang dilakukan di wilayah JABODETABEK tidak dapat diartikan bahwa RPH sebagai konsumen tidak memiliki substitusi lain selain sapi impor. Pemogokan RPH terjadi dikarenakan harga sapi impor yang tinggi. Pada hakikatnya analogi yang diterapkan dalam SSNIP adalah untuk memperluas wilayah pasar geografis dari wilayah ke wilayah lain, oleh karena itu menurut penulis penetapan pasar geografis ini kurang tepat.

Selain itu penetapan pasar geografis juga dilihat berdasarkan sebagian besar pemasaran daging sapi impor dipasarkan di wilayah Jakarta, Depok, Bogor, Tangerang, Bekasi (JABODETABEK) yang disertai indikasi terdapat pengaturan dan/atau pembatasan pemasaran dan/atau pasokan sapi impor hanya dilakukan untuk pasar di wilayah Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi (JABODETABEK) oleh karena itu Majelis Komisi berpendapat bahwa pasar geografis yang ditetapkan oleh Investigator telah tepat yaitu Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi (JABODETABEK) merupakan suatu hal yang tidak berdasar. Berdasarkan data yang telah dilampirkan pada Bab III, terlihat bahwa penjualan yang dilakukan oleh beberapa feedloter tidak

---

<sup>150</sup> S. Chakravarthy. *Op. Cit.* hlm. 4.

hanya dilakukan di wilayah Jabodetabek, bahkan terdapat feedloter yang memiliki presentase penjualan lebih besar di wilayah selain JABODETABEK.

Kontradiksi fakta-fakta tersebut mengakibatkan KPPU perlu mencari kebenaran data yang memastikan bahwa pendekatan tersebut dilaksanakan dengan baik. Penulis menemukan bahwa penetapan pasar bersangkutan yang tidak dilaksanakan dengan metode yang terbaik dapat memberikan kerugian yang sangat besar dan merenggut hak. Hal tersebut diperkuat dengan keterangan ahli hukum persaingan usaha, Prof. Kurnia Toha yang menyatakan bahwa berkenaan dengan pasar bersangkutan haruslah dilakukan survey terlebih dahulu, tidak bisa ditebak-tebak. Bahkan sejak diumumkannya Laporan Dugaan Pelanggaran, tindakan yang tepat untuk dilakukan adalah Laporan Dugaan Pelanggaran (LDP) *a quo* dinyatakan bertentangan dengan prinsip keadilan (Gerechtigheit), kepastian hukum (Rechtssicherheit), sehingga karenanya haruslah dinyatakan batal demi hukum (Nietigbaar).<sup>151</sup>

---

<sup>151</sup> Pengamatan sidang pemeriksaan Ahli Hukum Persaingan Usaha pada tanggal 17 Maret 2016.

## BAB V

### PENUTUP

Berdasarkan analisis penulis terhadap penerapan pasar bersangkutan dalam putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha no. 010/KPPU-I/2015, maka penulis memiliki sebuah kesimpulan dan saran.

#### 5.1. Kesimpulan

Berdasarkan pada pokok permasalahan pada skripsi ini dan pembahasan yang telah Penulis bahas serta uraian dalam bab-bab sebelumnya, maka dapat Penulis ambil kesimpulan sebagai berikut:

1. Pasar bersangkutan merupakan salah satu “perangkat” yang sangat menentukan obyek perkara hukum persaingan usaha. Pengaturan pasar bersangkutan menurut hukum persaingan usaha Indonesia tercantum dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1999 dan Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 3 Tahun 2009. Pengaturan pasar bersangkutan yang tercantum dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1999 merupakan pengaturan yang sangat umum mengenai konsep pasar bersangkutan. Konsep pasar bersangkutan yang tercantum dalam Undang-undang No. 5 Tahun 1999 merupakan cerminan dari *United Nation Conference on Trade and Development Model Law on Competition*. Pasar Bersangkutan didefinisikan memiliki dua dimensional, yakni pasar produk dan pasar geografis yang diatur secara umum. Pasar bersangkutan sebagai suatu “perangkat” membutuhkan pengaturan khusus dalam penerapannya terhadap penegakkan hukum kasus persaingan usaha. Komisi Pengawas Persaingan Usaha sebagai lembaga yang ditunjuk oleh Undang-undang No. 5 Tahun 1999 membuat sebuah pedoman khusus penerapan pasar bersangkutan melalui Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 3 Tahun 2009. Pengaturan tersebut menjelaskan secara lebih khusus tentang penerapan pasar bersangkutan di Indonesia. Meskipun pendefinisian konsep pasar bersangkutan mencerminkan *United Nation Conference*

*on Trade and Development Model Law on Competition*, Indonesia secara hukum mengakui penerapan pasar bersangkutan berdasarkan pendekatan teori *Small but Significant Non-Transitory Increase in Price* sebagaimana dianut oleh *Federal Trade Commission* Amerika Serikat. Pengaturan yang tercantum dalam Peraturan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No. 3 Tahun 2009 telah menutupi “celah hukum” penerapan pasar bersangkutan di Indonesia, namun dalam praktiknya Komisi Pengawas Persaingan Usaha membutuhkan pedoman yang memiliki kompleksitas terkait dengan metode penetapan pasar bersangkutan. Hal ini disebabkan penetapan pasar bersangkutan di Indonesia masih didasarkan pada sebuah teori yang dapat memiliki penafsiran berbeda-beda.

2. Dalam Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No.10/KPPU-I/2015 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 11 dan Pasal 19 huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam Perdagangan Sapi Impor di Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi (JABODETABEK), Majelis Komisi Pengawas Persaingan Usaha menetapkan bahwa pasar bersangkutan dalam perkara sapi ini adalah pasar penjualan sapi impor di wilayah Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi (JABODETABEK). Dengan uraian bahwa pasar produk dalam perkara ini adalah sapi impor dan pasar geografis dalam perkara ini adalah wilayah JABODETABEK.

Berdasarkan penerapan hukum persaingan usaha di Indonesia yang didukung teori-teori hukum dan ekonomi, penulis berpendapat lain dengan Majelis Komisi Pengawas Persaingan Usaha dalam penetapan pasar bersangkutan. Hal ini disebabkan perbandingan fakta yang diaplikasikan melalui teori memberikan hasil yang berbeda terhadap penetapan pasar bersangkutan.

Pendekatan penetapan pasar produk yang ditetapkan oleh Majelis Komisi Pengawas Persaingan Usaha telah sesuai dengan hukum

persaingan usaha di Indonesia, namun terdapat kesalahan dalam penafsiran yang berpengaruh terhadap metode penetapannya. Majelis Komisi belum bisa secara meyakinkan bahwa sapi lokal bukanlah substitusi dari sapi impor. Pendekatan ekonomi yang dilakukan oleh Majelis Komisi adalah pendekatan yang bertujuan untuk menentukan sifat substitusi dari produk, bukan untuk menentukan sifat tidak substitusi diantara produk tersebut. Selain itu, fakta yang menjadi bahan pertimbangan hakim dalam putusan tidak dapat diterapkan kepada seluruh terlapor karena terdapat perbedaan *business plan* antara para Terlapor sebagaimana telah dijelaskan dalam fakta.

Penetapan pasar geografis yang ditetapkan oleh Majelis Komisi Pengawas Persaingan Usaha belum sesuai dengan hukum persaingan usaha di Indonesia. Pemasaran Sapi Impor di wilayah JABODETABEK memang secara faktual telah terbukti merupakan mayoritas dari provinsi lain di Indonesia, namun pada faktanya terdapat feedloter yang memiliki mayoritas pemasaran di wilayah selain JABODETABEK. Hal ini menunjukkan bahwa feedloter tersebut sebagai pelaku usaha tidak termasuk dalam pasar bersangkutan perkara *a quo*.

Penulis menyatakan bahwa penerapan bersangkutan Dalam Putusan Komisi Pengawas Persaingan Usaha No.10/KPPU-I/2015 tentang Dugaan Pelanggaran Pasal 11 dan Pasal 19 huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dalam Perdagangan Sapi Impor di Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi (JABODETABEK) salah secara hukum dan oleh karena itu putusan perkara ini batal demi hukum.

## 5.2.Saran

Berdasarkan kesimpulan yang telah diuraikan, Penulis memiliki beberapa saran sebagai berikut:

1. Saran penulis ditujukan kepada lembaga legislatif Indonesia, bahwa dalam praktiknya KPPU membutuhkan suatu produk hukum terkait

pengaturan tentang metode penetapan. Hal tersebut ditujukan untuk kepastian hukum bagi para pelaku usaha yang terkait dengan permasalahan hukum persaingan usaha di Indonesia.

2. Saran penulis juga ditujukan kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha, bahwa dalam memeriksa perkara dibutuhkan waktu yang cukup untuk melakukan investigasi secara komprehensif dan sistematis sehingga tidak terjadi kesalahan dalam penetapan pasar bersangkutan dalam penegakkan hukum persaingan usaha di Indonesia.



## DAFTAR PUSTAKA

### A. Bahan BUKU

- Agus, Ali, et al. *Road Map Industri Sapi Potong di Indonesia 2015-2025*. Yogyakarta: Fakultas Peternakan UGM, 2014.
- Bork, Robert H. *The Antitrust Paradox: A Policy at War with itself*. New York: Basic Books, 1978.
- Crowther, Peter. *Product Market Definition in E.C. Competition Law: The Compatibility of Legal and Economic Approaches*. Amerika Serikat: Sweet and Maxwell and Contributors, 1996.
- Gellhorn, Ernest Gellhorn dan Kovacic, William. *Antitrust Law and Economics in a Nutshell*. St. Paul Minnesota: West Publishing, Co., 1994.
- Hansen, Knud, et al. *Undang-Undang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tdak Sehat*. Jakarta: Kataslis, 2001.
- Hovenkamp, Herbert. *Antitrust*. St. Paul Minnesota: West Publishing Co., 1993.
- Ibrahim, Johnny. *Hukum Persaingan Usaha*, Malang: Bayumedia, 2007.
- Jorde, Thomas dan Teece, David. *Antitrust, Innovation and Competitiveness*. New York: Oxford, 1992.
- Kaplan, Bernard M. *A Guide To Modern Business And Commercial Law*. Commerce: Clearing House Inc, 1980.
- Kaysen, Carl dan Turner, Donald F. *Antitrust Policy: An Economic and Legal Analysis*. Cambridge: Harvard University Press, 1971.

Lubis, Andi Fahmi, et al, *Hukum Persaingan Usaha Antara Teks dan Konteks*. Indonesia: GTZ, 2009.

Mamudji, Sri et.al., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*. Jakarta: Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesua, 2005.

Papadopoulos. *The International Dimension of EU Competition Law and Policy*. Cambridge: University Press, 2010.

Prayoga, Ayudha et.al. *Persaingan Usaha dan Hukum yang Mengaturnya di Indonesia*. Indonesia: Elips, 1999.

Robert Pitofsky, Robert. *Market Definition*. Columbia: Columbia Law Review, 1990.

Sullivan, Lawrence. *Antitrust*. St. Paul Minnesota: West Publishing Co., 1977.

Scheffman, David dan Spiller, Pablo T. Spiller. *Geographic Market Definition Under The Doj Guidelines*. WASHINGTON: Working Paper, 1985.

Shenfield John H. dan Stelzer, Irwin M. *The Antitrust Laws, A Primer* Washington: The AEI Press, 2001.

Spagnolo, Giancarlo. *Handbook of Antitrust Economics*. Amerika: MIT Press, 2008.

Soekanto, Soerjono. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: UI Press 2000.

Sullivan, E. Thomas dan Harrison, Jeffrey L. *Understanding Antitrust and Its Economic Implications*. New York: Matthew Bender & Co, 1994.



Waluyo, Bambang. *Penelitian Hukum dalam Praktek*. Jakarta: Sinar Grafika, 1996.

Wilberforce, Richard, et al. *The Law of Restrictive Practices and Monopolies*. London: Sweet and Maxwell, 1966.

## **B. Sumber Lain**

Anggraini, Anna Maria. *Pendekatan "Per Se Illegal" Dan "Rule of Reason" Dalam Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktik Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. Disertasi Doktor Universitas Indonesia, Jakarta 2003.

Ariningsih, Ening. *Kinerja Kebijakan Swasembada Daging Sapi Nasional*, Pusat Sosial Ekonomi dan Kebijakan Pertanian.

APFINDO, *Kajian Ketersediaan Sapi Potong di Enam Daerah Sentra Produksi*, laporan akhir kerjasama PT. Agro Indo Mandiri.

Bork, Robert. "The Rule of Reason and The Per Se Concept: Price Fixing and Market Division", *The Yale Law Journal*, No. 5, vol. 74, April 1965, hlm. 781.

Federal Trade Commision: Law, Practice and Procedure. Peter C. Ward. Law Journal Press. New York, 1986, page 8-40.

Chakravarthy, S. *Relevant Market in Competition Case Analyses*, Law journal.

Dhiraja, Dhanu Elga Nasti . *Tinjauan Yuridis Pelaku Usaha Terkait Undang-Undang No. 5 Tahun 1999 Tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat*. Skripsi Sarjana Universitas Indonesia. Depok, 2012.

Harwell, Janis. The Relevant Market Concept in Conspiracy to Monopolize Cases under Section 2 of the Sherman Act: The University of Chicago Law Review, Vol. 44, No. 4 (Summer, 1977), pp. 805-816 Published by: The University of Chicago Law Review.

Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, *Analisis Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Harga Eceran Daging Sapi Dalam Negeri/*.

Nun Source, Bernardo P. *Lawyer of the Americas*, Vol. 4, No. 3, 1972. Published by: University of Miami Inter-American Law Review Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/40175626> diakses pada tanggal 11-07-2016 18:46 UTC

Pudjiastuti, Utami. *Analisis Penetapan Pasar Bersangkutan*. Skripsi Sarjana Ekonomi Universitas Indonesia. Jakarta, 2010.

Radjaguguk, Erman. *Mencermati Undang-Undang Mengenai Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat dari Perspektif Hukum*, makalah disampaikan pada Seminar Undang-undang Anti Monopoli, Jakarta, 25-26 Juli 2001.

Sherman, *Antitrust Act section 2*  
[http://www.stern.nyu.edu/networks/ShermanClaytonFTC\\_Acts.pdf](http://www.stern.nyu.edu/networks/ShermanClaytonFTC_Acts.pdf),  
 diunduh pada tanggal 8 Juni 2016

Toha, Kurnia. *"Implikasi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 Terhadap Hukum Acara Pidana"*, *Jurnal Hukum Bisnis*, Volume 19. Mei-Juni 2002.

Yusdja, Yusmichad, *Tinjauan Kebijakan pengembangan agribisnis sapi potong*, dipublikasikan oleh Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian.

### **C. Kamus**

Black, Henry Campbell. *Black's Law Dictionary*, fifth ed. St. Paul Minnesota: West Publishing Co. 1979.

Garner, Bryan A. *Black's Law Dictionary*, 7th ed., St. Paul Minnesota: West Publishing Co., 1999.

### **D. Bahan Perundang-undangan**

Amerika Serikat. OECD. Policy Roundtables. *Market Definition*.

Amerika Serikat, *Undang-undang, Horizontal Merger Guidelines*, US Department of Justice and the Federal Trade Commission April 2, 1992.

Indonesia. Yurisprudensi Putusan KPPU No.10/KPPU-I/2015

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

Indonesia, *Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945)*, Pasal 33 ayat

*Jefferson Parish Hosp. Dist. No. 2 v. Hyde*, 466 U.S. 2(1984)

Komisi Pengawas Persaingan Usaha, *Perkom No. 3 Tahun 2009 Tentang Pedoman Penerapan Pasal 1 Angka 10 Tentang Pasar Bersangkutan*, hlm. 10

United Nations, *Model Law on Competition*, ISBN: 978-92-1-112716-4